

Zur aktuellen Diskussion

Steuern sind keine Wundermittel

CO₂-Steuer, Fleischsteuer, Kerosinsteuer – politische Diskussionen lassen Steuern als Heilmittel für Umwelt- und Tier-
schutz und gegen den Klimawandel erscheinen. Tatsächlich kennt die Steuerlehre nicht nur die Staatsfinanzierung
als Funktion von Steuern, sondern auch einen „Lenkungseffekt“. Doch im Gespräch mit dem Steuerrechtsprofessor
Markus Achatz wird klar: Es funktioniert nicht so einfach, wie erhofft.

HEINZ NIEDERLEITNER

„Steuern haben immer einen Einfluss auf das Verhalten von Menschen“, sagt Professor Achatz, der Mitglied des Verfassungsgerichtshofs und Partner einer international tätigen Steuerberatungsfirma ist. Freilich: „Die Wirkungen sind vielfältig und nicht immer so klar vorhersehbar.“ Als Beispiel führt Achatz eine Untersuchung zur Körperschaftsteuer an, welche das Einkommen von Unternehmen belastet: Man sehe, dass sich eine Erhöhung nicht nur auf die Unternehmen, sondern etwa durch Lohnabschlüsse auf die Beschäftigten und über den Preis auch auf die Konsumenten auswirke.

Grenzen. Bei Sondersteuern, die jetzt in der Diskussion stehen, gebe es bezüglich des Lenkungseffektes auch ein Problem mit der Verfassung: „Eine Steuer muss eine Abgabe bleiben, es braucht also einen Einnahmenerzielungseffekt für den Staat.“ Auch hier nennt Achatz ein Beispiel: Als die Stadt Wien mit einer Abgabe auf unvermietete, leerstehende Wohnungen gegen den Mangel an zur Verfügung stehenden Wohnraum vorgehen wollte, schob der Verfassungsgerichtshof dem einen Riegel vor. Mit anderen Worten: Über die Steuer durfte kein Zwang zum gewünschten Verhalten ausgeübt werden.

Maßnahmen. „Es ist eine merkwürdige Diskussion: Man möchte mit einer Steuer das Verhalten lenken, kann aber die Steuer nicht in der Höhe veranschlagen, die das effektiv sichtbar werden ließe. Eigentlich müsste der Gesetzgeber schärfere Maßnahmen treffen, wenn er will, dass zum Beispiel weniger

Fleisch konsumiert wird. Aber davor schreckt er wahrscheinlich zurück.“, sagt der Experte.

Leistbarkeit. Damit wird klar: Bei der Steuererfindung kann die Lenkungsabsicht nur ein zusätzliches Motiv sein. „In der Diskussion um CO₂-Steuern gibt es unterschiedliche Konzepte. Eine wissenschaftliche Aufarbeitung hat aber noch nicht stattgefunden. Vor dem Einsatz zum Beispiel einer CO₂-abhängigen Steuer auf Individualverkehr müsste man analysieren, welche Steuern das Halten eines Kfz heute schon belasten und wie sich eine zusätzliche Abgabe auswirkt, zum Beispiel auf die Pendler/innen. Daran schließt sich die Diskussion an, was das für die Pendlerpauschale bedeutet“, sagt Achatz und nennt auch ein soziales Problem: „Es entstehen zwei Gruppen von Verbrauchern: jene, die sich die Verteuerung durch eine CO₂-Abgabe leisten können, und jene, die das nicht können. Deshalb bin ich eher der Meinung, man müsste zuerst die Alternativen forcieren: Man kann den Individualverkehr höher besteuern, wenn man ein gut ausgebautes Netz von öffentlichen Verkehrsmitteln hat. Man kann Kerosin in Europa besteuern, wenn Hochleistungs-Eisenbahnnetze zur Verfügung stehen. Aber einfach neue Steuern ohne Gesamtkonzept zu erfinden, sieht nach Einnahmenbeschaffung aus.“ Achatz würde eine allgemeine Umweltfinanzierung aus dem Steuertopf vorziehen, um damit klimaschonende Alternativen zum Beispiel im Verkehr zu forcieren.

Eine CO₂-Steuer wird natürlich auch vertreten, um damit die Folgekosten für die All-

gemeinheit aus klimaschädigendem Verhalten finanziert werden können. „Das ist legitim, aber auch hier gilt es die Folgen im Blick zu haben“, sagt Achatz: die Belastung eines Wirtschaftsstandorts im internationalen Wettbewerb. „Niemand wird wollen, dass solche Steuern zulasten der Beschäftigung gehen. Im Übrigen müssten wir einmal wissen, wie hoch die Folgekosten einer Tonne CO₂ sind. Diese Diskussion ist für mich noch zu wenig aufbereitet.“

Steuersätze. Konkreter als CO₂-Emissionen dürfte für viele Menschen das Schnitzel auf dem Teller sein. Dass die Fleischproduktion das Klima belastet, hat erst jüngst der Weltklimarat unterstrichen. Deshalb – und in Bezug auf bessere Tierhaltung – gibt es die Idee einer Fleischsteuer. Derzeit ist Fleisch wie viele andere Nahrungsmittel begünstigt: Es fällt der ermäßigte Steuersatz von 10 Prozent statt die allgemeinen 20 Prozent an. Das gilt auch für Milchprodukte, was den Verein „Soja aus Österreich“ ärgert. Bei vegetarischen Alternativen zu Milchgetränken wie etwa Soja- oder Haferdrinks kommt der Normalsteuersatz von 20 Prozent zur Anwendung. Man sieht eine Ungleichbehandlung. Aber was hat es generell mit diesen differenzierten Steuersätzen auf sich?

„Das ist historisch gewachsen. Der Gesetzgeber kann Verbrauchsgüter des Grundbedarfs mit einem reduzierten Steuersatz belegen“, sagt Professor Achatz. Natürlich brauche es von der Verfassung her letztlich eine Sachlichkeitsüberlegung. Hintergrund ist der Gleichheitssatz in Artikel 7 des Bundes-Ver-

10 Prozent
Umsatzsteuer
auf Fleisch

20 Prozent
Umsatzsteuer
auf Sojamilch

0 Prozent
Mineralölsteuer
auf Kerosin

Bei der Festlegung von Steuersätzen haben die Gesetzgeber im Parlament viel Spielraum. Allgemeinen Sachlichkeitsüberlegungen sollten Unterschiede aber schon entsprechen. FOLTIN JINDRICH / WIRTSCHAFTSBLATT / PICTUREDESK.COM, ACHIM SASS / WESTEND61 / PICTUREDESK.COM, MICHAEL FRITSCHER / PICTUREDESK.COM

fassungsgesetzes, der den Gesetzgeber verpflichtet, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. „Letztlich ist im Abgabenrecht dem Gesetzgeber aber ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt“, sagt der Rechtsexperte. Von ihrer Zweckrichtung als Einkommens-Verwendungssteuer sei die Umsatzsteuer nicht gut darauf ausgerichtet, ökologische Aspekte zu berücksichtigen. Bestimmungen mit sozialem Charakter kenne das Umsatzsteuergesetz trotzdem, etwa unechte Steuerbefreiungen im Gesundheitswesen, bei Kindergartenleistungen oder eben bei der Differenzierung der Steuersätze.

Trittbrettfahrer. Ganz unproblematisch ist das aber nicht: „Bei den ermäßigten Steuersätzen sind jene, die sich den höheren Satz leisten können, Trittbrettfahrer. Deshalb gibt es auch Überlegungen, auf die ermäßigten Steuersätze ganz zu verzichten und die Kosten für die Einkommensschwachen bei der Einkommenssteuer auszugleichen“, berichtet Achatz. Außerdem seien bei der Umsatzsteuer auch EU-Vorgaben zu beachten.

Kerosinsteuer. Das führt das Thema weiter zur Kerosinsteuer – angesichts der Diskussion um klimaschädliche Flugreisen ein relevanter Ansatz. Eine EU-Richtlinie würde es ermöglichen, Flugzeugkraftstoff zu besteuern. Umgesetzt haben das bisher nur die Niederlande. Auch in Österreich tanken Fluggesellschaften mineralölsteuerfrei. Eine EU-Studie, die im Mai bekannt wurde, sagte bei einer europaweiten Einführung der Kerosinsteuer einen Rückgang des CO₂-Aussto-

ßes um elf Prozent voraus – als Folge höherer Ticketpreise und folglich weniger Flugreisen. „Bei weltweiten Flügen sind internationale Abkommen zu beachten und natürlich die Folgen für die gewerbliche Luftfahrt. Aber bei Flügen innerhalb Europas wäre eine Kerosinsteuer eine Möglichkeit, über die man nachdenken kann“, sagt Achatz, der auch hier auf die Notwendigkeit verweist, vorrangig das Hochleistungs-Eisenbahnnetz in Europa auszubauen.

Alternative. Insgesamt bietet sich also ein Bild, wonach neue Steuern für den Klimaschutz zumindest nicht alleinige Wundermittel sind. Allerdings sind Steuern nicht der einzige Weg, um zu klima-, umwelt- und tiergerechteren Preisen zu kommen. Für den Moraltheologen Michael Rosenberger hat zwar die in Deutschland diskutierte Mehrwertsteuer-Erhöhung auf Fleisch „Charme“, weil sie auch Importfleisch betreffe und den Preisdruck auf die Bauern reduziere. Ihre volle positive Wirkung entfalte die Erhöhung allerdings nur dann, wenn die so eingenommenen Geldmittel in Form von Subventionen etwa für verbesserte Tierhaltung in die Landwirtschaft zurückfließen würden. Als gutes Alternativbeispiel nennt er die Schweiz: Dort hätten sich die Bürger im Jahr 2000 für verbesserte Tierhaltungsbedingungen und somit indirekt auch für höhere Preise ausgesprochen; mit der Folge, dass der Fleischkonsum um zehn Kilogramm pro Person und Jahr gesunken sei. Mit anderen Worten: Statt Steuern kann auch Einsicht das Verhalten von Menschen verändern. «

Die großen Steuern

Einkommenssteuer. Die Einkommenssteuer belastet Einkommen von Menschen, das über das absolute Existenzminimum (festgelegt bei 11.000 Euro im Jahr) hinausgeht. Die Lohnsteuer oder die Kapitalertragssteuer sind Einhebungsformen der Einkommenssteuer.

Umsatzsteuer. Die Umsatzsteuer (in Österreich als Mehrwertsteuer definiert) ist eine allgemeine Verbrauchssteuer. Unternehmenszwecken dienende Ausgaben werden durch den Vorsteuerabzug entlastet, die Umsatzsteuer trägt grundsätzlich der Endkonsument.

Körperschaftsteuer. Sie ist grob gesprochen die „Einkommenssteuer“ für juristische Personen wie zum Beispiel für Kapitalgesellschaften.

Univ.-Prof. Markus Achatz lehrt Steuerrecht an der Johannes-Kepler-Universität Linz, ist Verfassungsrichter und Partner einer großen Steuerberatungsfirma. EOS