

Udo E. Simonis
AUF DEM WEG ZUM "WELTBUDGET" -
Gedanken zu einer Welt-Ressourcensteuer

1.

In diesem Jahr ist erneut viel von Reformen die Rede gewesen - von Reformversprechen, die längst überfällig und von Reformansprüchen, die neu entstanden sind, Reformen auf der nationalen, regionalen und globalen Ebene. Allzuoft besteht dabei ein krasses Mißverhältnis zwischen Worten und Taten. Was die globale Ebene betrifft, so füllen die Vorschläge zur Reform des Weltwährungssystems ganze Bibliotheken. Es mag daher verwegen sein, für ein Weltsteuersystem zu plädieren. Doch über die "Zukunftsfähigkeit des Industriemodells" nachzudenken, wie dies so eindrucksvoll von der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Bericht) und - kürzlich - vom Weltbevölkerungsbericht eingefordert wurde, verlangt auch, nach neuen institutionellen Lösungen zu suchen. Das heißt, es gilt nicht nur über die Reform der globalen Institutionen nachzudenken, die eine Ausweitung der Produktion und des Handels zum Ziel haben - wie GATT, Weltbank, IMF -, sondern sich auch Gedanken zu machen über die ökologisch orientierte Umstrukturierung der Produktion und des Handels. Zwei solcher Gedanken werden seit einiger Zeit einigermaßen intensiv diskutiert: "Grüne Konditionalität" und "Tausch von Schulden gegen Umweltschutz" (debt-for-nature swaps). Ein noch kaum diskutierter Gedanke ist dagegen die Einführung einer "Welt-Ressourcensteuer".

2.

Die Steuersysteme der meisten Länder der Welt sind höchst einseitig ausgerichtet: Sie bestrafen den Einsatz von Arbeit und Kapital, und sie begünstigen die Verschwendung natürlicher Ressourcen und die Belastung der Umwelt. So beläuft sich das Steuervolumen in den OECD-Ländern zum Beispiel auf durchschnittlich 40 Prozent des aggregierten Bruttosozialprodukts. Mehr als drei Viertel davon aber sind Steuern auf Löhne und Einkommen, Produktion und Handel. Sie werden innerhalb nationaler Grenzen erhoben und über nationale Budgets verteilt. Ein Weltbudget im eigentlichen Sinne gibt es nicht. Die 0,7-Prozent-Regel der Entwicklungshilfe wurde nicht als globale Steuer, sondern als freiwillige Verpflichtung der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern konzipiert - und wird entsprechend nur von ganz wenigen Industrieländern eingehalten.

3.

Nimmt man die Definition der "Zukunftsfähigen Entwicklung" (*sustainable development*) des Brundtland-Berichts wörtlich, dann wird einem sehr schnell klar, daß die Weltwirtschaft auf Kollisionskurs ist mit der Natur. Viele Produkte und Produktionsprozesse sind nicht zukunftsfähig; es gibt reichums- und armutsbedingte Umweltzerstörung, der internationale Handel - man denke nur an den Handel mit Tropenholz - ist nicht umweltneutral. Theoretisch gesehen ist weiteres Wachstum der Produktion mit relativ und/oder absolut sinkendem Verbrauch an Energie und Rohstoffen und mit sinkenden Emissionen und Abfällen je Produktionseinheit denkbar. Praktisch stehen diesen Möglichkeiten aber harte Fakten entgegen. Neben der weiteren Zunahme der Weltbevölkerung, die sich von derzeit 5,3 Milliarden mindestens verdoppeln, möglicherweise aber auch verdreifachen wird, sind es vor allem drei: die Verschuldung, die Zahlungsbilanzkrise, der Exportdruck.

Hieraus entsteht ein ökonomisch-ökologischer Teufelskreis: Angesichts der Verschuldung überstrapazieren die armen Länder und Regionen der Welt ihre Ressourcenbasis und degradieren damit ihre Umweltbedingungen; der Verkauf von Energie und Rohstoffen auf übersättigten Märkten führt zu Preisverfall, was wiederum die Nettoerlöse reduziert usw. usf. Angesichts dieser Bedingungen werden moralische Appelle zum Schutz der Umwelt entweder ignoriert oder gar als Verhöhnung empfunden.

4.

Ein weiteres kommt hinzu: Ein großer Teil der fossilen Energieträger und mineralischen Rohstoffe wird in den Entwicklungsländern abgebaut. Dieser Abbau ist für sich bereits in hohem Maße umweltschädigend. Die Verarbeitung erfolgt überwiegend in den Industrieländern. Deren Technologie ist durch Jahrzehnte billiger Energie- und Rohstoffpreise geprägt; und diese Geschichte bestimmt den anhaltend hohen spezifischen Energie- und Rohstoffverbrauch der Produktion. Obwohl es nicht notwendigerweise eine fixe Relation zwischen Wirtschaftswachstum und Energie- und Rohstoffverbrauch gibt, war deren systematische Entkoppelung nie ein politisches Ziel - und faktisch ist sie auch erst ansatzweise gelungen. Folglich ist die Energie- und Ressourceneffizienz des "industriewirtschaftlichen Weltmodells" zu niedrig, die Zukunftsfähigkeit der Entwicklung ist nicht gegeben.

5.

Der Konflikt zwischen dem anhaltenden Wirtschaftswachstum der Industrieländer und den unbestreitbaren Wachstumserfordernissen der Entwicklungsländer einerseits und den negativen Umwelteffekten einer ener-

gie- und rohstoffintensiven Produktion andererseits ist ohne neue Rahmenbedingungen für die Weltwirtschaft nicht zu lösen. Für Umweltqualität als öffentliches Gut besteht weltweit ein Unterangebot, für Umweltzerstörung als öffentliches Anti-Gut ein Überangebot. Kein einzelner Akteur, kein Land, keine Region hat einen hinreichenden Anreiz und eine Chance, die Konfliktsituation zu ändern ("free-rider"-Problem bzw. "Gefangenen-Dilemma"). Zwei Auswege aber sind möglich: (a) internationale Kooperation (*Vereinbarungen*), (b) supranationale Sanktion (*negative und positive Anreize*).

6.

Mit dem "Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht" liegt ein Kooperations-Modell vor, mit dem eine Gruppe von Luftschadstoffen (FCKWs) aufgrund freiwilliger Verpflichtung prozentual und über einen bestimmten Zeitraum hinweg reduziert werden soll (*Mengenlösung*). Es ist insofern ein bemerkenswertes Modell globaler Diplomatie, als es Entscheidungen trotz unzureichender Beweislage ermöglichte (Motto: "Politik heißt: gute Entscheidungen bei unzureichendem Wissen"). Ohne Änderungen bzw. Ergänzungen ist dieses Modell aber kaum nachahmungsfähig.

In der laufenden Diskussion um die weltweite Reduzierung des Kohlendioxids ("Klimakonvention"), die auf eine Festlegung von (regional differenzierten) zulässigen Emissionen pro Kopf der Bevölkerung (CO₂ in Tonnen) oder aber auf maximal zulässige Höchstkonzentrationen (CO₂-Gehalt der Atmosphäre) abzielt, ist zusätzlich ein Klimafonds (*Fondslösung*) vorgesehen. In diesen Klimafonds sollen die Industrieländer nach Maßgabe ihrer CO₂-Emissionen pro Kopf (laufende Emissionen und/oder kumulierte Emissionen) eine Abgabe einzahlen, um mit den auf diese Weise erzielten Mitteln wirtschaftliche Umstrukturierungen in den Entwicklungsländern, insbesondere im Energiebereich, finanzieren zu können (*Abgabenlösung*). Für die praktische Umsetzung einer solchen Klimakonvention sind ein stufenweises Vorgehen (Zusatzprotokolle über sonstige Treibhausgase), Ergänzungsmaßnahmen (Tropenwald-Programm) und Verifikationsverfahren (Monitoring) vorgesehen.

7.

Während diese Vorbereitungen zu einer Klimakonvention laufen und hoffentlich 1992 zu einem guten Ende kommen, ist der Vorschlag einer Welt-Ressourcensteuer noch nicht im Gespräch. Dieser Zustand der Nicht-Diskussion eines zugegebenermaßen schwierigen Themas muß überwunden werden. Was ist die Ratio des Vorschlages?

Mit der Einführung einer globalen Steuer auf die Verwendung fossiler Energieträger und nicht-erneuerbarer mineralischer Rohstoffe würde eine

Verknüpfung zwischen Ressourceneinsatz und einsatzbedingten Umweltschäden hergestellt (*globales Verursacher-Prinzip*) und ein Nettotransfer von Nord nach Süd bezweckt. Auf diesem Wege soll der Teufelskreis zwischen armutsbedingtem Ressourcenraubbau in den Entwicklungsländern und reichumsbedingter Energie- und Rohstoffverschwendung in den Industrieländern gebrochen werden (*Steuerlösung*).

Eine globale Ressourcensteuer bietet über die damit einhergehende Veränderung der relativen Preise der Wirtschaft (Erhöhung der Preise der fossilen Energieträger und der nichterneuerbaren Rohstoffe) Anreize und Sanktionen zugleich: einerseits Anreize zur Entwicklung effizienterer Technologien und Produkte und zur Nutzung erneuerbarer Ressourcen, andererseits Sanktionen gegen die vorherrschende energie- und ressourcenintensive Produktionsstruktur und den Ressourcenabbau. Die Steuer kann, muß aber nicht, von einer speziell einzurichtenden internationalen Agentur (*International Taxation Fund; Weltfinanzfonds*) erhoben und budgetiert werden. Die Steuereinnahmen könnten teilweise dazu dienen, andere, direkt oder indirekt umweltbelastende Steuern zu ersetzen. Mit einer globalen Ressourcensteuer würde also sowohl eine Änderung der Struktur des nationalen Steuersystems bewirkt als auch ein Netto-Steuerzuwachs für die Entwicklungsländer (*internationaler Finanztransfer*) erzielt.

Ein Teil des Aufkommens aus der Ressourcenbesteuerung könnte zum Abbau der Schuldenlast der Entwicklungsländer verwendet werden. Eine spezielle Zweckbindung eines Teils der Mittel für den Umweltschutz bzw. die Förderung umweltverträglicher Technologie wäre denkbar, erübrigt sich aber, wenn der "ökologische Präventionseffekt" der veränderten Steuerstruktur hinreichend stark ausgeprägt ist. Um die entstehenden wirtschaftlichen Anpassungsprozesse zu erleichtern, sollte die Steuer phasenweise eingeführt werden.

Steuerobjekt kann die Gesamtheit oder eine begrenzte Anzahl der besonders umweltrelevanten fossilen Energieträger und nicht-erneuerbaren Rohstoffe sein. Eine reduzierte Variante bestünde in der Besteuerung nur der international gehandelten Energieträger und Rohstoffe. Der Steuersatz müßte so hoch sein, daß eine rasche Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Energie- und Rohstoffverbrauch eintreten kann. Über das erforderliche Volumen der Besteuerung, die Tariftypen und Tarifsätze ließe sich hier jedoch nur spekulieren. Zu wenig Forschung ist bisher in diese Fragestellungen investiert worden. Ein Bruchteil der Forschungsmittel, die für die Reform des Weltwährungssystems aufgewendet worden sind, würde aber genügen, die notwendige Konkretion des Vorschlages zu erreichen.

8.

Für die Einführung einer Welt-Ressourcensteuer zur Lösung des bestehenden Umwelt-Entwicklungs-Dilemmas sprechen also, wie gezeigt wurde, mehrere Gründe. Eine *Steuerlösung* setzt allerdings die Einhaltung verschiedener Nebenbedingungen voraus. Der Vorschlag erfordert vor allem, daß es hinreichend Anreize gibt, ihn zu befolgen. Für die *Entwicklungsländer* dürfte ein besonderer Anreiz darin bestehen, den derzeitigen Raubbau an Ressourcen zu beenden, weil höhere Entgelte für Energie und Rohstoffe und längere Nutzungszeiten von Naturkapital zu gewinnen wären. Für die *Industrieländer* würden zwar höhere Kosten anfallen, aber zugleich erhebliche Einsparungen beim kurativen Umweltschutz; es würden zudem starke technische Innovationseffekte entstehen. Für die *Umwelt* selbst ergäben sich weltweit sofort spürbare Entlastungseffekte. Insgesamt könnte eine Welt-Ressourcensteuer daher ein Positiv-Summenspiel einleiten. Vieles hängt allerdings von ihrer konkreten Ausgestaltung ab.

Eine andere wichtige Nebenbedingung besteht darin, daß der mit dem Vorschlag einhergehende partielle Verlust an nationaler Souveränität (*Steuerhoheit*) durch einen möglichst einfachen Erhebungs- und Verteilungsmechanismus und durch ein klares Verifikationsverfahren ausgeglichen wird. Transparenz der Steuererhebung und Steuerverteilung ist also wichtig für die Realisierung des Vorschlages. Um unnötige Bürokratie zu vermeiden, sollte ein quasi-automatischer Erhebungs- und Verteilungsmechanismus entwickelt werden. Hierzu bedarf es neben der wissenschaftlichen Vorarbeit und globalen Diplomatie auch - ähnlich wie beim "Montrealer Protokoll" - der Möglichkeit der flexiblen Nachbesserung.

Udo E. Simonis, Wissenschaftszentrum Berlin, Reichpietschufer 50,
D-1000 Berlin 30