

Möglichkeiten der Umsetzung Marktwirtschaftlicher Umweltin- strumente

Folgerungen aus dem Grünbuch „Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente“ am Beispiel Luxemburgs

FÖS-Eckpunktepapier

Mai 2007

Im Auftrag von



The Greens | EFA
in the European Parliament

Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

„Die neue Energie- und Klimaschutzpolitik, die auf europäischer Ebene vereinbart wurde, repräsentiert nicht weniger als eine industrielle Revolution über die kommenden 10-15 Jahre.

Sie wird substantielle Veränderungen in der Art und Weise, in der Europa mit Energie umgeht, erfordern, mit dem Endziel, eine wirklich kohlenstoffarme Wirtschaft zu erreichen. Mehrere Politikbereiche, auf nationaler wie auf europäischer Ebene, werden dazu beitragen und angepasst werden müssen, um dieses ambitionierte Ziel zu verwirklichen. Marktwirtschaftliche Instrumente werden einen wichtigen Teil der Anstrengungen darstellen, um wirkliche Veränderungen durch veränderte Anreize für Verbraucher und Unternehmen zu erreichen.“

Die EU-Kommission im neuen Grünbuch für marktwirtschaftliche Umweltinstrumente, März 2007

INHALT

Vorwort	1
A. Steuerreformen und Internationaler Wettbewerb – Auch das Klima muss entlastet werden!	1
B. Klimaschutz in Luxemburg – Vom Musterknaben zum Nachzügler	2
C. Aktuelle Marktwirtschaftliche Umwelt- und Klimainstrumente im Europäischen Umfeld	4
D. Vorschläge für eine Klimaschutzorientierte Finanzreform in Luxemburg	8
E. Gerechte Verteilung der Einnahmen – Bonus für die Bürger	18
F. Fazit und Zusammenfassung	19

VORWORT

Im Rahmen der Debatte um die Umsetzung von Vorschlägen des Grünbuchs „Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente“ der Europäischen Kommission vom März 2007 erstellt der Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. mögliche Schlussfolgerungen für eine klima- und umweltschutzorientierte Steuer- und Finanzreform am Beispiel Luxemburgs im Rahmen der Erfahrungen anderer EU-Mitgliedsstaaten mit ökonomischer Umweltinstrumente und der aktuellen EU-Diskussionen.

Dabei konnte auf einige Vorarbeiten insbesondere des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts (FiFo) an der Universität zu Köln und des Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, sowie den NAP II und die aktuelle Klimabilanz zurückgegriffen werden.

A. STEUERREFORMEN UND INTERNATIONALER WETTBEWERB – AUCH DAS KLIMA MUSS ENTLASTET WERDEN!

Eine zukunftsorientierte Steuer- und Finanzpolitik hat sowohl die wirtschaftliche und soziale Entwicklung als auch den Klima- und Umweltschutz angemessen zu berücksichtigen.

In Luxemburg wird zur Zeit eine grundlegende Reform der Unternehmens- und Kapitalbesteuerung diskutiert. Hauptargument dafür ist der Internationale Steuerwettbewerb und die Reaktion auf die Entwicklungen in den Nachbarstaaten und einigen neuen EU-Mitgliedstaaten (siehe Grafik)¹.

¹ Deutschland plant z.B. für 2008 eine Senkung der nominalen Unternehmensbesteuerung von 38,7 Prozent auf 29,8 Prozent. Luxemburg hat 30,4 %.

Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

Als zweitkleinstes Land in der EU ist Luxemburg in der Tat eng mit seinen Nachbarländern verflochten. Eine Anpassung an deren Entwicklungen ist daher nicht nur im Unternehmensbereich, sondern auch im Bereich der auf den Faktor Umwelt bezogenen Steuern und Abgaben nötig.

Die verschiedenen auf dem EU-Frühjahrgipfel 2007 getroffenen Zielfestlegungen zur integrierten Klima- und Energiepolitik, die Dramatik des aktuellen IPCC-Berichts, die klare Kosten-/Nutzen-Analyse des Stern-Reports zugunsten des vorsorgenden Klimaschutzes und die Entwicklungen in den Nachbarstaaten erfordern deutliche Verbesserungen in der Steuer- und Finanzpolitik Luxemburg².

Ansonsten droht Luxemburg vom ehemaligen Musterknaben zum Schlusslicht beim Klimaschutz zu werden und die Kyoto-Vorgaben, sowie nationale Umweltziele deutlich zu verfehlen (siehe Kapitel B).

Luxemburg ist daher besonders dazu angehalten, seine Steuer- und Finanzpolitik stärker auf den europäischen Zusammenhang abzustimmen, ohne dabei seine Niedrigsteuerpolitik im Bereich der indirekten Steuern aufzugeben. Die voraussichtliche Entlastung der Wirtschaft bei der Unternehmensteuerreform bietet darüber hinaus Spielräume für den wirksamen und vertretbaren Einsatz marktwirtschaftlicher Klimaschutz- und Umweltinstrumente.

Mit den vorgeschlagenen Eckpunkten legt der Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. (FÖS) klima- und umweltpolitische Vorschläge zur ökologischen Gegenfinanzierung der Unternehmensteuerreform vor, die die besondere Lage Luxemburgs, die Entwicklung in den Nachbarländern, den Klimaschutz als auch die soziale und ökonomische Ausgewogenheit angemessen berücksichtigen.

B. KLIMASCHUTZ IN LUXEMBURG – VOM MUSTERKNABEN ZUM NACHZÜGLER

Luxemburg hat einen der höchsten Pro-Kopf-Ausstöße von Treibhausgasen. Diese stiegen seit 1999 – besonders durch die fehlende Reaktion in Luxemburg auf die Klimaschutzanstrengungen der Nachbarländer – von 17,2 Tonnen auf über 26 Tonnen pro Kopf in 2004³. Damit hat Luxemburg auch den bisherigen Spitzenreiter USA (2004: 20,2

² „Die neue Energie- und Klimaschutzpolitik, die auf europäischer Ebene vereinbart wurde, repräsentiert nicht weniger als eine industrielle Revolution über die kommenden 10-15 Jahre.“

Quelle: Europäische Kommission im Grünbuch für marktwirtschaftliche Umweltinstrumente, März 2007

³ http://www.oeko.lu/forcedownloadfile.php?file=keisecker2007_01_klimaschutz.pdf

Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich

Nominale tarifliche Belastung des Gewinns von Kapitalgesellschaften
Körperschafts- und Gewerbeertragssteuer und vergleichbare
andere landesweite und regionale Steuern ; 2005 in Prozent

Japan	40,9
USA (New York)	39,9
Deutschland (alt)	38,7
Italien	37,3
Spanien	35,0
Frankreich	34,9
Belgien	34,0
Niederlande	31,5
Luxemburg	30,4
Großbritannien	30,0
Deutschland (neu)	29,8
Dänemark	28,0
Norwegen	28,0
Schweden	28,0
Portugal (Lissab.)	27,5
Tschechien	26,0
Österreich	25,0
Schweiz (Zürich)	24,1
Polen	19,0
Slowakei	19,0
Ungarn	17,5
Lettland	15,0
Litauen	15,0
Irland	12,5
Estland	0

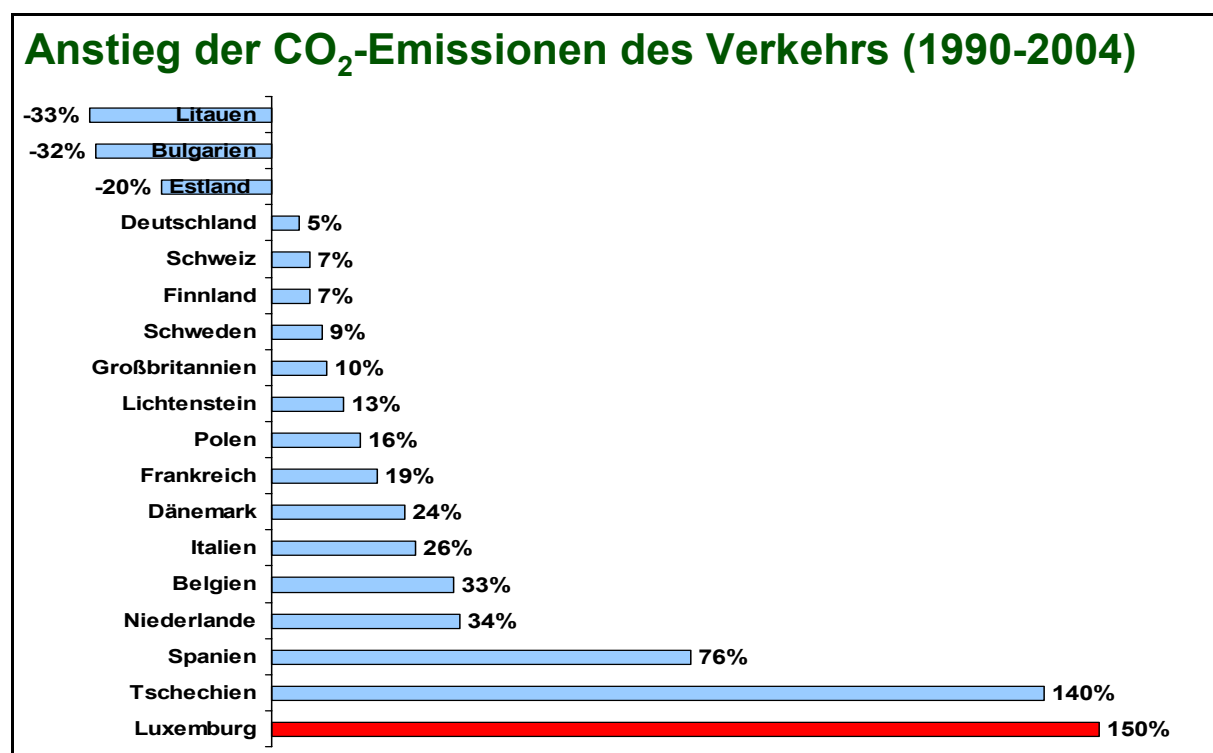
Quelle: Finanzministerium

Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

Tonnen) weit überholt. Der Schnitt in der EU liegt demgegenüber nur bei 11 Tonnen, der von Deutschland bei 12 und von Großbritannien bei 11 Tonnen pro Kopf⁴, also weniger als der Hälfte der Luxemburger Emissionen.

Die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Luxemburg verlief jedoch höchst unterschiedlich. Bis 1998 galt Luxemburg als europäischer Musterknabe mit einer Senkung der Treibhausgasemissionen um mehr als 32 Prozent gegenüber dem Kyoto-Referenzjahr 1990⁵. Der im Kyoto-Protokoll und dem Burden-Sharing zugesagte Luxemburger Klimaschutzbeitrag um minus 28 Prozent schien ähnlich leicht erreichbar wie in Deutschland und Großbritannien.

Ab 1999 kam es jedoch mit der Einführung der deutschen Ökologischen Steuerreform und Erhöhungen bei den Mineralölsteuern auch in anderen Nachbarländern zu einem starken Anstieg der CO₂-Emissionen in Luxemburg. Besonders im Verkehrsbereich ist Luxemburg durch den angestiegenen Tanktourismus zum absoluten Schlusslicht in Europa geworden:



Quelle. Europäische Umweltbehörde, März 2007

Der Verkehr bleibt daher das größte Klimaproblem in Luxemburg, aber knapp die Hälfte der Emissionen (46 %) entfallen immer noch auf Industrie (20 %), Dienstleistungen und Haushalte.

Allein von 2003 bis 2004 stiegen die gesamten Treibhausgasemissionen in Luxemburg um den europäischen Rekord von plus 13,7 %. Der EU-Schnitt lag im gleichen Jahr bei plus 0,3 Prozent, in Deutschland sanken die Emissionen um 0,9 Prozent, in Frankreich und Belgien stiegen sie leicht um 0,2 bis 0,3 Prozent.

Am 22. März 2007 hat die Europäische Kommission wegen der Nichteinhaltung der Klimaschutzziele daher ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof ge-

⁴ Greenhouse Gas Inventory Report der Europäischen Umweltagentur (EEA), Januar 2007

⁵ UNFCCC 2007.

Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

gen Luxemburg eingeleitet⁶. Als Land in der Mitte Europas mit einem hohen Umwelt- und Klimaschutzbewusstsein, ist dieser Abstiegsplatz beim Klimaschutz kein gutes Zeugnis.

Auch in den Bereichen Flächenverbrauch, Abfall- und Wasserverbrauch droht Luxemburg seine nationalen Umweltziele zu verfehlen und die guten Erfahrungen anderer Länder nicht zu beherzigen (siehe Kapitel D).

C. AKTUELLE MARKTWIRTSCHAFTLICHE UMWELT- UND KLIMAINSTRUMENTE IM EUROPÄISCHEN UMFELD

4

In den 90iger und in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends fanden in einer Vielzahl von EU-Nachbarländern durchgreifende marktwirtschaftliche Reformen zum Klima- und Umweltschutz statt⁷:

1993 führte Großbritannien den „Fuel-Duty-Escalator“ ein und erhöhte die Mineralölsteuern um jährlich 5 Prozent zuzüglich Inflationsrate. 1994 und 1996 erhöhte die Regierung die Mehrwertsteuer auf Benzin und Diesel auf 17,5 Prozent. 1998 wurde die landfill waste levy, eine Deponiemüllabgabe. 2001 führte die Labour-Regierung eine CO₂-Abgabe (Climate Change Levy) zur alleinigen Belastung der Industrie ein. 2002 hat sie eine Abgabe auf verschiedene Rohstoffe, insbesondere Baumaterialien, eingeführt⁸. Übrigens bewerten wichtige Teile der britischen Industrie diese Klimaabgabe für den Unternehmensbereich positiv⁹ und im aktuellen Wahlkampf fordern von Konservativen bis Liberaldemokraten praktisch alle Parteien eine weitere Erhöhung der Klimasteuern¹⁰.

Frankreich hat seit 1997 verschiedene Ökosteuern zu einer einheitlichen Abgabe „Taxe générale sur les activités polluantes“ zusammengeführt und teilweise erhöht. 2004 hat Frankreich die durch die EU-Energiesteuerrichtlinie vorgegebene Möglichkeit genutzt und einen gespaltenen Dieselsteuersatz für privaten und gewerblichen Verkehr eingeführt und erhöht. Im Juli 2007 führte Frankreich nach dem Vorbild Großbritanniens im nationalen Alleingang eine Ticketabgabe auf den Flugverkehr ein¹¹. Belgien und die Niederlande beschlossen ebenfalls ihre Einführung. In Deutschland wird sie von der Regierung geprüft.

Die Niederlande sind schon seit langem im Bereich „Grüner Steuern“ vorbildlich. Die Mineralölsteuern wurden stufenweise erhöht und zusätzlich mit der Inflationsrate indexiert. Seit 1995 wurden auch erfolgreich Abgaben auf Abfall und Wasserverbrauch eingeführt. Der Anteil der Umweltsteuern am Gesamtsteueraufkommen stieg von 1990 bis 2001 von 5 Prozent auf 8,6 Prozent. In Belgien liegen die Energiesteuern ebenfalls deutlich über Luxemburger Niveau. Für 2008 hat die neue niederländische Regierung angekündigt, eine Flugticketabgabe einzuführen.

Schweden führte bereits 1991 Abgaben auf CO₂- und Energie ein, die zur Senkung der Sozialabgaben beitragen. 2001 beschloss die Regierung einen 10 Jahresplan bis zum Jahr 2012 3,3 Mrd. Euro vom Faktor Arbeit auf den Faktor Energieverbrauch umzuschichten. Von

⁶ http://www.co2-handel.de/article304_4948.html

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/386&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁷ Die Schweizer CO₂-Abgabe im Europäischen Vergleich, FÖS 2005.

⁸ Vgl. <http://www.defra.gov.uk/environment/waste/aggregate/index.htm>.

⁹ Vgl. Dokumentation der Tagung „Ökosteuern in Deutschland und Großbritannien – aus Sicht der Wirtschaft“ <http://www.foes.de/de/VeranstaltungDGB2004.php>

¹⁰ <http://climatechangenews.blogspot.com/2006/04/david-cameron-outlines-carbon-tax-plan.html>

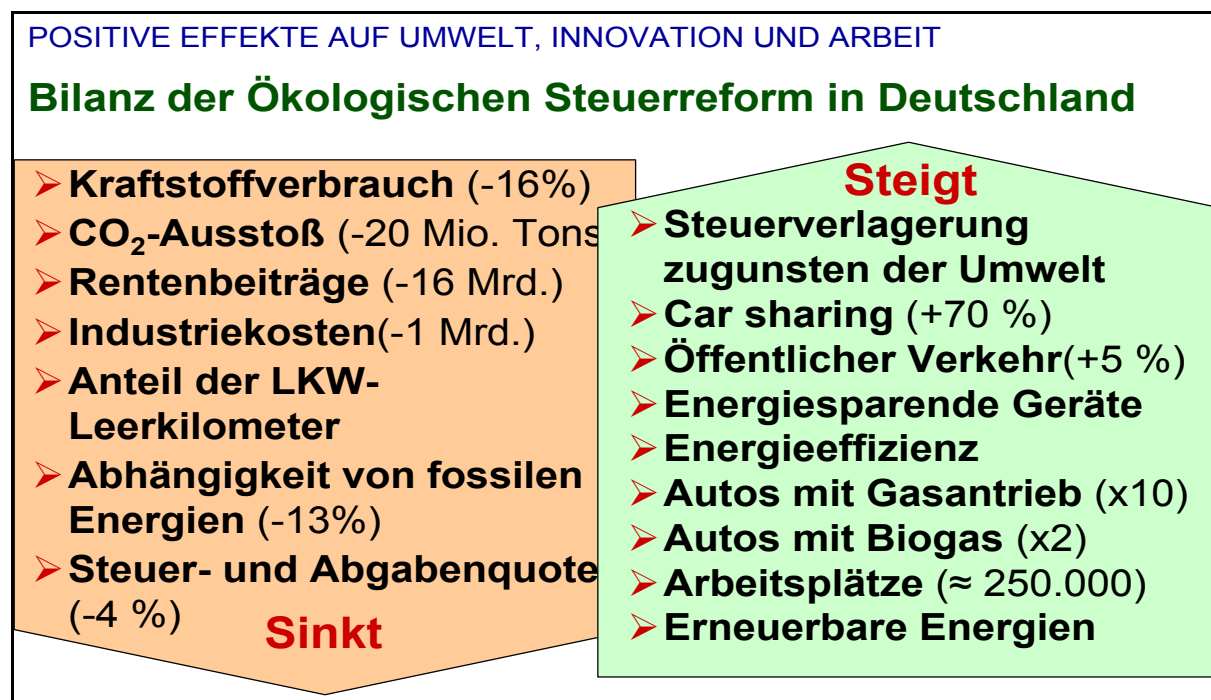
¹¹ Innereuropäische Flüge in der Touristenklasse verteuern sich um einen Euro verteuern, in der Business-Class sind zehn Euro fällig. Bei Langstrecken sind vier bis 40 Euro geplant.

Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

2001 bis 2003 wurden bereits knapp 800 Millionen Euro erreicht und trugen wesentlich zur Entlastung bei den Sozialausgaben und zu der vorbildlichen CO₂-Bilanz Schwedens bei¹².

In Dänemark werden zum Teil sehr hohe Steuern auf Strom, CO₂, NO_x und Schwefel erhoben. Die Erfahrungen zeigen, dass seit Einführung der Steuern nicht nur der Energieverbrauch erheblich gesunken ist, sondern auch die Exporte von Umwelttechnik und die Verbreitung von Windkraftanlagen stark angestiegen sind. Zwischen 1985 und 1992 wurden erste Ökoabgaben auf verbleites Benzin, Abfall, Verpackungen und Ressourcen wie Kies eingeführt. Seit 1992 wurden schrittweise Erhöhungen der Umweltsteuern durchgeführt. Auf Plastiktüten gibt es wie in Irland eine Abgabe. Die 1992 unter konservativer Regierung eingeführte CO₂-Abgabe wurde 1996 auch auf die Industrie ausgeweitet, die Einnahmen wurden für gezielte Energiesparmaßnahmen und Industrieinnovationen verwendet. Durch eine Wasserabgabe konnte der Wasserverbrauch um mehr als 40 Prozent gesenkt werden. 2005 wurde auch die Steuer auf Diesel weiter erhöht.

Erst nach den positiven Erfahrungen anderer Länder erhöhte Deutschland von 1999 bis 2003 mit der Ökologisch-Sozialen Steuerreform in fünf berechenbaren Schritten die Steuern auf Heizöl, Erdgas, Strom, Benzin und Diesel deutlich.



Die Energiesteuern stiegen dadurch um mehr als 55 Prozent. Gleichzeitig sank die gesamte Steuer- und Abgabenquote um 4,2 Prozent¹³. Mit den Einnahmen konnten die Rentenversicherungsbeiträge um 16 Mrd. Euro bzw. 1,7 Prozent-Punkte entlastet werden. Der Verwaltungsaufwand der Ökosteuer blieb mit 0,13 Prozent vom Gesamtaufkommen äußerst gering. Der CO₂-Ausstoß des gesamten Verkehrs sank allein zwischen 1999 und 2003 um fast 9 Prozent. Gewiss ist ein kleiner Teil davon auch Tanktourismus¹⁴. Gleichzeitig stieg aber auch erstmals wieder die Anzahl der Fahrgäste im Öffentlichen Verkehr um mehr als 5 Prozent

¹² Schweden wurde im Burden Sharing ein Zuwachs von 4 Prozent erlaubt, real senkte Schweden bis 2002 seine Emissionen um fast 4 Prozent gegenüber 1990. 2005 beschloss die Regierung bis 2020 die vollständige Unabhängigkeit von fossilen Energien anzustreben. <http://archiv.tagesspiegel.de/archiv/02.10.2005/2093945.asp>

¹³ <http://www.foes.de/de/downloads/Memorandum/Memo2004.pdf>

¹⁴ Zum Anteil des Tanktourismus: <http://www.umweltdaten.de/verkehr/downloads/oekosteuer.pdf>
http://www.umweltdaten.de/verkehr/downloads/rueckgang_kraftstoffabsatz.pdf

Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

und die Nachfrage nach spritsparenden Fahrzeugen. Die Erneuerbaren Energien boomen auch dank der Verteuerung des umweltschädlichen konventionellen Stroms durch die Stromsteuer¹⁵, aber auch im Verkehrs- und Gebäudewärmebereich.

Studien führender Wirtschaftsforschungsinstitute berechneten eine Senkung der Treibhausgasemissionen durch die Ökologische Steuerreform um 20 Millionen Tonnen – also etwa den Gesamtemissionen Luxemburgs – und die Schaffung von bis zu 250.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen durch Entlastung bei den Lohnnebenkosten¹⁶.

Aber auch in anderen Bereichen führte Deutschland erfolgreich marktwirtschaftliche Umweltinstrumente ein. Mit der Pfandpflicht auf Dosen¹⁷ konnte die Mehrwegquote stabilisiert und die Vermüllung der Landschaft wirksam bekämpft werden. Die seit Ende 2005 amtierende große Koalition aus CDU und SPD behielt die Ökologische Steuerreform ausdrücklich bei und setzt sich auf europäischer Ebene für eine weitere Harmonisierung ein. Zudem hat sie klimaschädliche Subventionen in erheblichem Umfang reduziert (siehe Kapitel D, Nr. 6). Zur Zeit ist ein Wärmegesetz zur Nutzung Erneuerbarer Energien in Arbeit, dass durch eine Wärmeabgabe auf Öl und Gas gegenfinanziert werden soll. Die große Koalition erhöhte die Maut auf LKW-Verkehr und vor allem CDU/CSU denken über eine PKW-Maut nach¹⁸.

Auch auf europäischer Ebene hat sich in den letzten Jahren einiges getan. Nach zwei gescheiterten Anläufen in den 90iger Jahren wurde 2003 die EU-Energiesteuerrichtlinie mit Mindeststeuersätzen für nahezu alle Energieprodukte verabschiedet.

Seitdem haben viele EU-Länder – auch Luxemburg – Teile ihrer Energiesteuern angehoben. Im EU-Schnitt stieg die implizite Steuerrate auf Energie von 1995 bis 2004 um 20 Prozent¹⁹. Auch auf einer hochrangigen Umweltsteuerkonferenz am 19./20. März 2007 in Brüssel erklärte die EU-Kommission Ökologische Steuerreformen als weiter auf dem Vormarsch²⁰.

In seinem am 28. März 2007 vorgelegten Grünbuch für marktwirtschaftliche Umweltinstrumente²¹ fand die Kommission deutliche Worte: *„Die Kommission ist der Auffassung, dass neben rechtlichen Regelungen und anderen Instrumenten in verstärktem Maße MBI [markt-basierte Instrumente], einschließlich Handelssysteme, steuerliche Maßnahmen und Subventionen, als kostenwirksame Instrumente eingesetzt werden sollten, um ökologische und andere politische Ziele auf Gemeinschaftsebene und auf nationaler Ebene zu erreichen. Das würde der Agenda für nachhaltige Entwicklung, der Lissabonner Agenda, und der Agenda für bessere Regulierung entsprechen. Die neue Energie- und Klimaschutzpolitik, die auf europäischer Ebene vereinbart wurde, repräsentiert nicht weniger als eine industrielle Revolution über die kommenden 10-15 Jahre. Sie wird substantielle Veränderungen in der Art und Weise, in der Europa mit Energie umgeht, erfordern, mit dem Endziel, eine wirklich kohlenstoffarme Wirtschaft zu erreichen. Mehrere Politikbereiche, auf nationaler wie auf europäischer Ebene, werden dazu beitragen und angepasst werden müssen, um dieses ambitionierte Ziel zu verwirklichen. Marktwirtschaftliche Instrumente werden einen wichtigen Teil der Anstrengungen darstellen, um wirkliche Veränderungen durch veränderte Anreize für*

¹⁵ Der Ausbau der erneuerbaren Energien schreitet in Deutschland schneller voran als prognostiziert. Allein im vergangenen Jahr legten sie um fast 13 Prozent zu. In der Stromerzeugung liegt der Anteil der erneuerbaren Energien im Jahr 2006 bereits bei 11,8 Prozent. Die Zielvorgabe des Koalitionsvertrages, den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung bis 2010 auf mindestens 12,5 Prozent zu steigern, wird bereits im Jahr 2007 überschritten werden. Quelle: Bundesumweltministerium, Mai 2007.

http://www.bundesumweltministerium.de/pressemitteilungen/pressemitteilungen_ab_22112005/pm/38789.php

¹⁶ <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/2005/pd05-059.htm>

¹⁷ <http://www.bundesumweltministerium.de/abfallwirtschaft/verpackungsverordnung/doc/20128.php>

¹⁸ <http://www.stern.de/wirtschaft/unternehmen/unternehmen/:G%FCnther-Beckstein-PKW-Maut-Tanktourismus/566338.html>

¹⁹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/Structures2006.pdf

²⁰ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_conferences/index_en.htm und <http://www.net-tribune.de/article/190307-268.php>

²¹ http://ec.europa.eu/environment/enveco/green_paper.htm

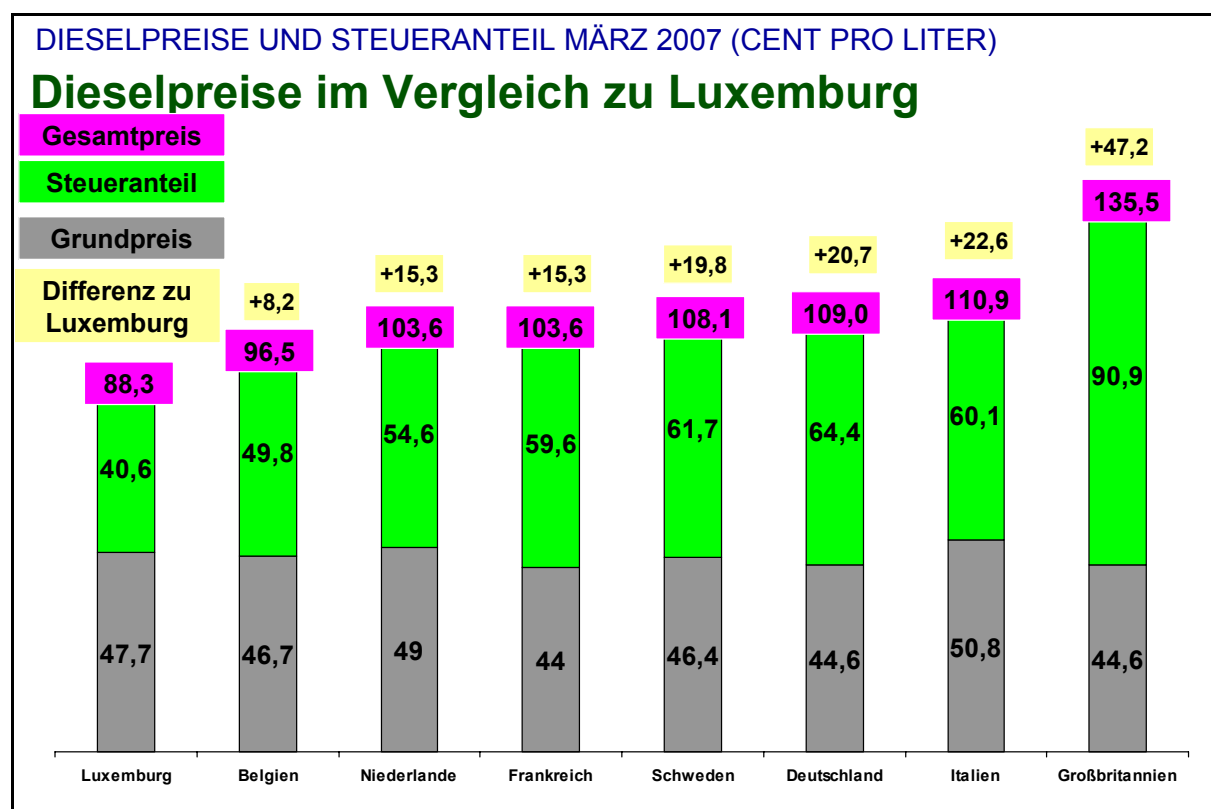
Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

Verbraucher und Unternehmen zu erreichen. Jenseits dieser wichtigen langfristigen Rolle haben marktwirtschaftliche Instrumente auch wichtige Vorteile hinsichtlich fiskalischer sowie anderer Umwelt- und allokativer Zwecke, die in diesem Papier angesprochen wurden.“

Am 13. März 2007 hat die EU-Kommission ihren Richtlinienvorschlag zur Anhebung des EU-Mindeststeuersatzes für gewerblich genutzten Diesel vorgelegt. Danach soll die Mindestmarke von gegenwärtig 30,2 Cent pro Liter im Jahr 2012 auf 35,9 Cent und bis 2014 auf 38 Cent aufgestockt werden. Verbindlich festgelegt ist ab 2010 bereits eine Untergrenze von 33 Cent.

Das deutsche Speditionsgewerbe begrüßt diese Anhebung der Dieselsteuern aus Wettbewerbsgründen sehr²².

Die Luxemburger Regierung zeigte in einer Reaktion Unterstützung für den Kommissionsvorschlag²³. Zumal die Dieselpreise vor Steuern deutlich höher – ca. 3-4 Cent je Liter – sind, als die niedrigsten Preise vor Steuern in Deutschland und Frankreich. Hier sind also offenbar noch Effizienzpotenziale auf dem Markt vorhanden, die insbesondere auch mittels einer Steuer erschlossen werden könnten. Zur Zeit beträgt der Luxemburger Dieselpreis aufgrund einer befristeten Ausnahmegenehmigung 27,8 Cent. Gerade auch durch die geringere Mehrwertsteuer gibt es einen erheblichen Preisunterschied:



Quelle: Mineralölwirtschaftsverband 2007

²² <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2007/0314/wirtschaft/0040/index.html>

²³ <http://www.verkehrsrundschau.de/sixcms/detail.php?id=506201>

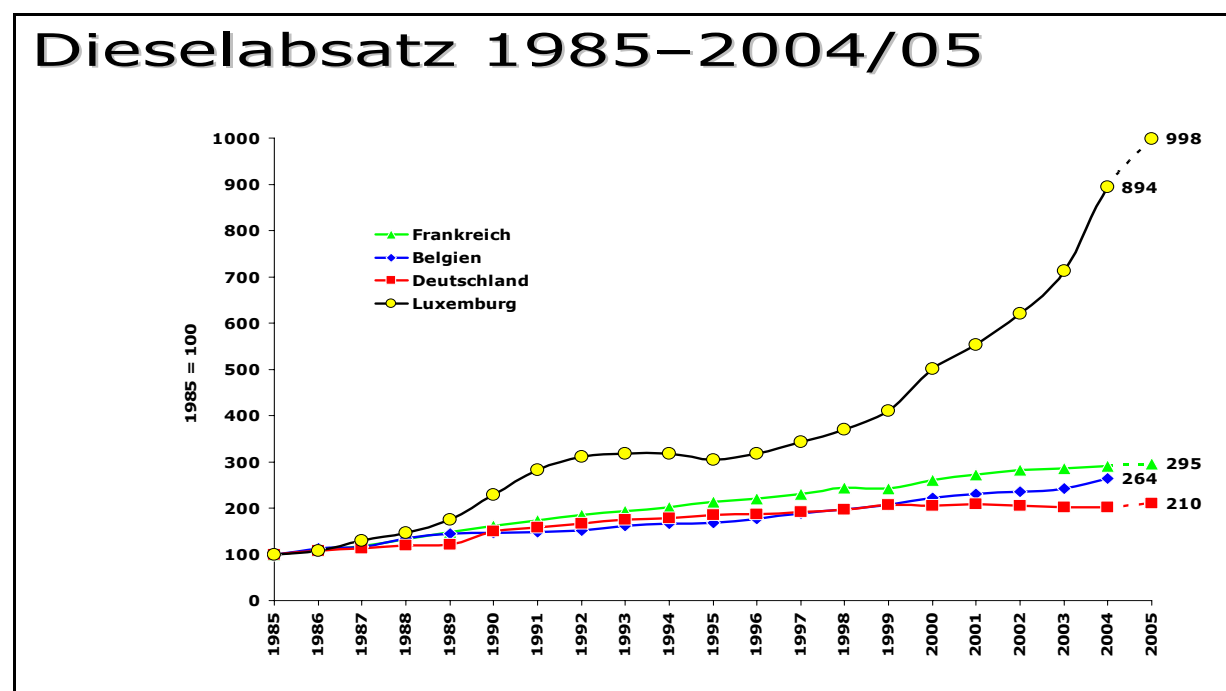
D. VORSCHLÄGE FÜR EINE KLIMASCHUTZORIENTIERTE FINANZREFORM IN LUXEMBURG

8

Während sich das europäische Umfeld im Bereich der Umwelt- und Energiesteuern drastisch veränderte, blieb Luxemburg bei seiner unveränderten Niedrigsteuerpolitik. Das Preisgefälle stieg immer mehr und zog noch mehr Tanktourismus, insbesondere aus dem Güterverkehrssektor, nach sich. Mit dieser einzigartigen Tankoasen-Politik droht Luxemburg insbesondere beim LKW-Verkehr die europäischen Bemühungen um eine höhere Kostenanlastung der Umweltschäden und mehr Wettbewerbsgerechtigkeit zu Bahn und Schiff zu konterkarieren. Kein Wunder, dass die Anpassung der Dieselsteuerrichtlinie ganz oben auf der Agenda des EU-Klimaschutzes steht. Aber auch in anderen Bereichen sind – unter Berücksichtigung der Erfahrungen in den Nachbarstaaten – Verbesserungen für ein klima- und umweltfreundliches Luxemburg erforderlich.

Der FÖS schlägt deshalb folgende Veränderungen vor:

1. Tanktourismus auf normales Maß begrenzen – Klima schützen und Einnahmen erhalten



Quelle: Fifo 2006

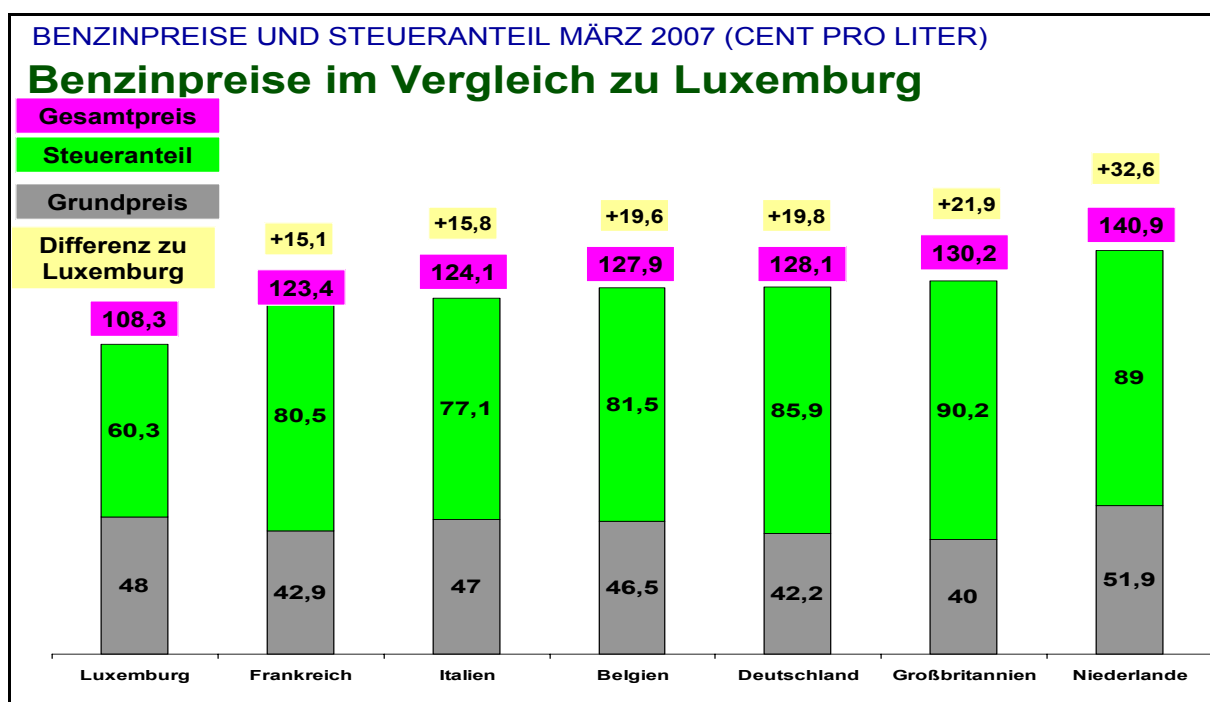
Mit dem starken Anstieg der Mineralöl- und Mehrwertsteuern in den Nachbarländern ist das Gefälle zwischen den Benzin- und Dieselpreisen weiter gewachsen.

Wie die Grafik des Dieselabsatzes zeigt, verdoppelte bis verdreifachte sich der Konsum in Luxemburg seit Einführung der Ökologischen Steuerreform in Deutschland 1999. Damit vervielfachten sich auch die staatlichen Steuereinnahmen aus dem Dieseleinkauf. Möglicherweise haben also die von Deutschland „erzeugten“ Tanktouristen die Finanzierungsspielräume im Staatshaushalt für die aktuell diskutierte Unternehmensteuerreform erst geschaffen. Damit wäre eine perverse Situation eingetreten: Die negativen Ausweicheffekte der Ökologischen Steuerreform in Deutschland finanzieren eine Unternehmensteuerreform, die wiederum den Druck insbesondere auf westeuropäische Staaten erhöht, die Unternehmensteuern weiter zu senken.

Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

Auch der am 1. Januar 2007 in Reaktion auf den wachsenden Druck und dem absehbaren Verfehlen der Klimaschutzziele eingeführte Kyoto-Cent²⁴ in Luxemburg konnte diese wachsende Kluft nicht einzähmen, geschweige denn die Klimabilanz deutlich verbessern. Dies hat auch mit dem Tempo der marktwirtschaftlichen Umweltreformen in den Nachbarstaaten zu tun.

Allein in Deutschland stiegen zum 1.1.2007 die Benzin und Dieselpreise staatlicherseits um 5 bis 6 Cent, davon 3 Cent durch die höhere Mehrwertsteuer und 2-3 Cent durch die Zwangsbeimischung von Biokraftstoffen²⁵. Medien nannten diese von der Großen Koalition beschlossene Regelung die „doppelte Ökosteuern“, da die bisherigen Schritte nur 3 Cent pro Jahr waren. Damit wurde die Schere zwischen Luxemburg und den Nachbarländern trotz Kyoto-Cent weiter erheblich vergrößert und der Tanktourismus nochmals gefördert.



Quelle: Mineralölwirtschaftsverband 2007

Es gibt daher erhebliche Spielräume und Erfordernisse für weitere Steueranpassungen.

Empfehlung 1: *Wir schlagen eine Anhebung der Mineralölsteuer für Benzin um mindestens 6 Cent und der Dieselsteuern um mindestens 5 Cent vor²⁶.*

Die Luxemburger Spritpreise lägen dann immer noch zum Teil deutlich unter dem Niveau der Nachbarländer. Durch die Umsetzung der EU-Biokraftstoffrichtlinie in Luxemburg mit Steuerermäßigungen ohne Zwangsbeimischungsquote für alternative Kraftstoffe gibt es auch keine Umlegung auf alle Autofahrer wie in Deutschland. Die deutsche Erfahrung mit der „doppelten

²⁴ Die Mineralölsteuer auf Benzin stieg um 2 Cent ab 1.1.07 und auf Diesel um 1,25 Cent ab 1.1.07 und wird um weitere 1,25 Cent ab 1.1.08 erhöht.

²⁵ Gleichzeitig strich Deutschland die bisherigen Steuervorteile für Biokraftstoffe. Auch hier ist also jetzt beim Bioreinsprit mit einer erheblichen Verteuerung zu rechnen. Die Zwangsbeimischungsquoten müssen von allen Autofahrern getragen werden, daher verteuerte sich der allgemeine Spritpreis nach Branchenberechnungen um 2 bis 3 Cent.

http://www.stern.de/wirtschaft/finanzen-versicherung/finanzen/574295.html?nv=ct_mt

²⁶ Der Dieselsteuersatz läge dann mit knapp 33 Cent auf dem für den nach der Energiesteuerrichtlinie für 2010 ohnehin vorgeschriebenen Mindeststeuersatz.

Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

Ökosteuern“ (2 mal 3 Cent) zum 1. Januar 2007 zeigen, dass auch deutliche Preiserhöhungen mittlerweile von den Verbrauchern verkraftet werden, zumal auch der Weltmarktpreis für Rohöl zur Zeit erträglich ist.

Hinzu kommt, dass bei Benzinpreisen – stärker noch als bei den Dieselpreisen – rund 6 Cent höhere Ölpreise vor Steuern als z.B. in Deutschland bestehen. Dies deutet auf erhebliche Potenziale zur Effizienzsteigerung auf dem Spritmarkt hin, die durch eine Steueranpassung erschlossen werden können, ohne dass sie wesentlich merkbare Preiseffekte auslösen würden. Der im Folgenden beschriebene Effekt dürfte ganz wesentlich damit zusammenhängen. In diesem Kontext ist die Beobachtung von großem Interesse, dass – zumindest tendenziell – die Effizienz des Spritmarktes mit zunehmender Steuerbelastung steigt.

10

Da die Mineralölsteuereinnahmen 2004 knapp 11 Prozent der Luxemburger Steuereinnahmen ausmachten, sind große Einnahmebrüche aber zu vermeiden. Nach Berechnungen des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Universität Köln (FiFo) würde eine Veränderung der Mineralölsteuern um 5 bis 6 Cent – unter Berücksichtigung der geschilderten deutlichen Veränderungen zum 1. Januar 2007 in Deutschland – nicht zu Mindereinnahmen, sondern zu leichten Mehreinnahmen führen²⁷.

Aufkommen und Emissionen				
Konservatives Modell (Hohe Differentialelastizität)				
Preissteigerung in LU (ct/l)	Benzin		Diesel	
	Veränderung Aufkommen (Mio. Euro)	Veränderung Emissionen (Tsd. t CO ₂)	Veränderung Aufkommen (Mio. Euro)	Veränderung Emissionen (Tsd. t CO ₂)
0,0	0,0	0	0,0	0
+ 1,0	+ 4,0	-13	+ 8,7	-57
+ 2,0	+ 6,8	-30	+ 14,5	-133
+ 3,0	+ 7,9	-52	+ 16,2	-240
+ 4,0	+ 6,6	-84	+ 12,1	-388
+ 5,0	+ 1,8	-126	+ 0,5	-586
+ 6,0	- 7,1	-183	- 19,5	-837
+ 7,0	- 20,7	-255	- 47,7	-1.138
+ 8,0	- 38,8	-340	- 82,8	-1.475
+ 9,0	- 60,7	-436	- 122,9	-1.833
+ 10,0	- 84,7	-537	- 166,0	-2.196

Quelle: Fifo 2006

Luxemburg könnte aber mit 0,7 bis 1,0 Millionen Tonnen CO₂-Einsparung seine nationale Klimabilanz und Erfüllung des Burden Sharing deutlich verbessern.

Neben der moderaten Anpassung der Mineralölsteuer, die nur das weitere Auseinanderklaffen der Schere bremsen würde, wären weitere Maßnahmen im Verkehrsbereich zu prüfen:

Empfehlung 2: *Einführung (und Integration) einer LKW-Maut nach dem deutschen Modell, Einführung der Euro-Vignette²⁸*

Empfehlung 3: *Abschaffung bzw. Reduzierung von Entfernungspauschale und steuerlicher Bevorzugung von Dienstwagen²⁹*

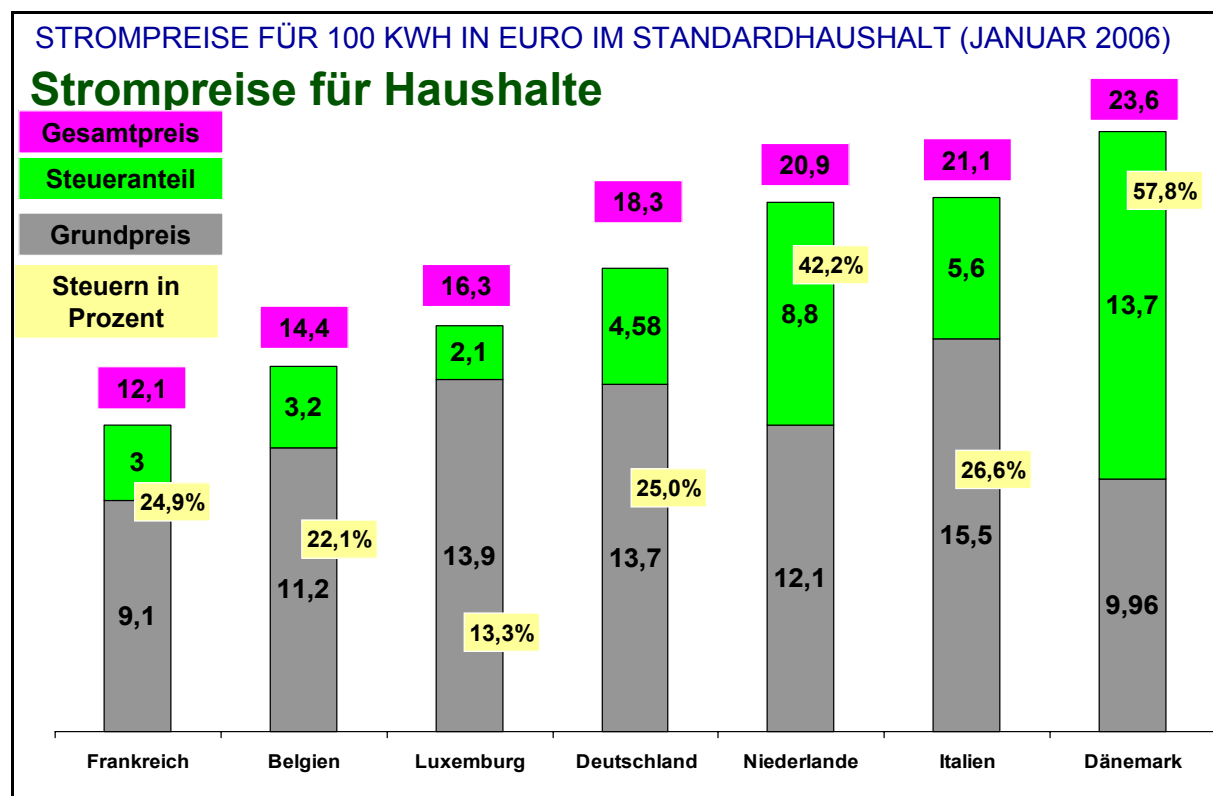
²⁷ Dr. Michael Thöne: Grenzüberschreitender Tankverkehr, FiFo Köln, Workshop März 2006

²⁸ Letzteres ist auch im Aktionsplan der Regierung vorgesehen.

²⁹ In Deutschland wurde die Entfernungspauschale von 30 Cent pro Kilometer für die ersten 20 km gestrichen. Damit erfolgte eine Halbierung der 3 Mrd. Euro starken Pendlersubvention. In Luxemburg wäre eher eine

2. Effizienzreserven nutzen – Klimabonus einführen

Während die Niedrigsteuerepolitik beim Sprit zum Teil noch nachvollziehbar ist, sind die niedrigen Umweltsteuern auf Strom, sowie Gas und Öl zum Heizen für das Klima, Energiesparen und effizienten Energieverbrauch fatal und auch ökonomisch nicht angemessen. Auch wenn der Markt europaweit vernetzt ist, gibt es keinen Stromsteuertourismus und auch seinen privaten Heizöltank im Hauskeller kann man nicht im Nachbarland betanken. Hinzu kommt, dass es sich bis auf einen kleinen Anteil Eigenproduktion beim Strom durchweg um Importe handelt, deren Senkung nicht nur klimapolitisch, sondern auch ökonomisch die Abhängigkeit von nichteinheimischen fossilen Energieträgern verbessern würde.



Quelle: Eurostat, Juli 2006

Die Strompreise für Haushalte und Industrie sind im europäischen Vergleich trotz der Importabhängigkeit sehr niedrig. Ein Grund dafür ist das Fehlen einer Strom- oder Energiesteuer wie z.B. in Deutschland³⁰, den Niederlanden oder Dänemark.

Hinzu kommt in Luxemburg, die sehr niedrige Mehrwertsteuer auf Strom von nur 6 %. Dadurch wird die Nachfrage nach effizienten Haushaltsgeräten und Maschinen umweltpolitisch nicht so gefördert, wie es sein könnte. Durch die von der EU angestoßene Liberalisierung des Strommarktes und weiterhin bestehender erheblicher Überkapazitäten geht der Preisdruck eher nach unten und marktwirtschaftliche Anreize zum Energiesparen fehlen.

Empfehlung 4: *Wir schlagen daher eine Anhebung der Mehrwertsteuer auf den Verbrauch von Strom von 6 auf 15 % vor.*

Reduzierung der Pauschale pro Kilometer sinnvoll. Zu den beschlossenen Änderungen beim Dienstwagenprivileg in Deutschland: http://www.wupperinst.org/uploads/tx_wibeitrag/WB1-2006.pdf

³⁰ In Deutschland beträgt die 1999 im Rahmen der Ökologischen Steuerreform eingeführte Stromsteuer 2 Cent pro Kilowattstunde.

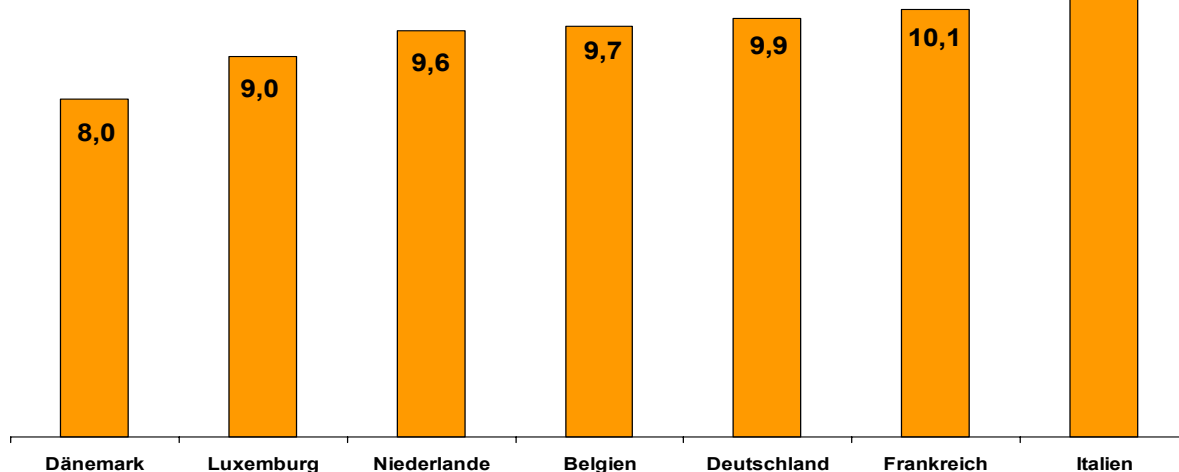
Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

Die Industrie ist davon ohnehin praktisch nicht betroffen, da die Mehrwertsteuer für sie ein weitgehend durchlaufender Posten ist.

Empfehlung 5: Eine Anhebung der Elektrizitätssteuer wäre eine andere Alternative. Ein Teil der Einnahmen könnte für Programme zur Nutzung Erneuerbarer Energien und Energieeffizienz verwendet werden. Für Anlagen die dem Emissionshandel unterliegen, wären Sonderregelungen möglich.

STROMPREISE FÜR 100 KWH IN EURO (JANUAR 2006)

Strompreise für Industrie

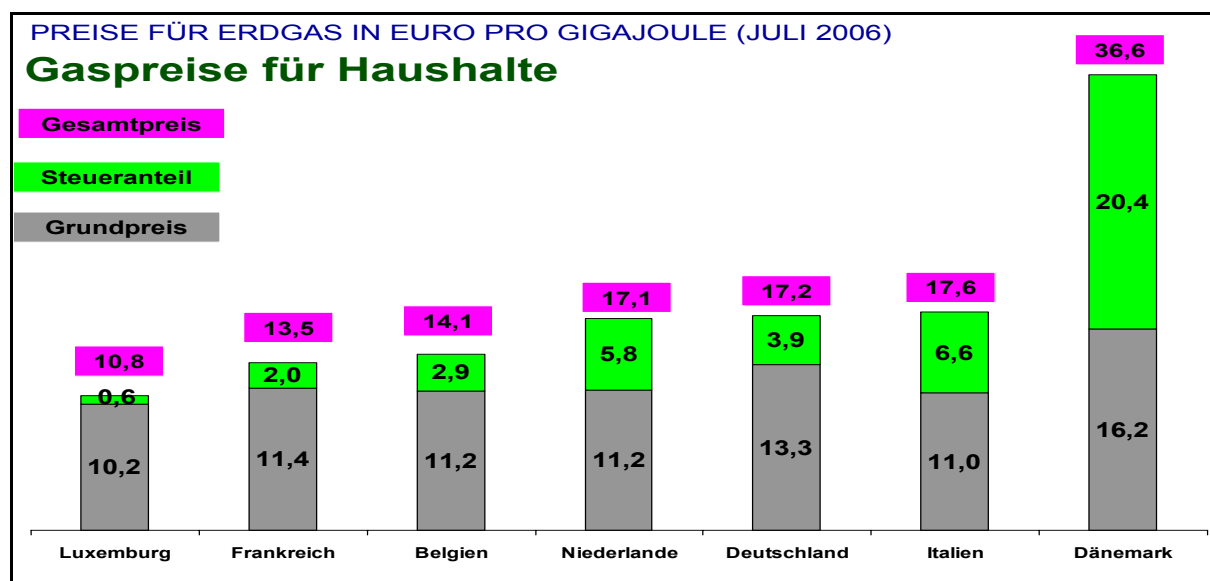


12

Neben dem niedrigen Strompreis ist auch der Preis für Heizöl und Gas zur Wärmenutzung im europäischen Vergleich sehr niedrig. Der Gaspreis ist sogar aufgrund der niedrigen Mehrwertsteuer von 6 Prozent und einer pauschalen, sehr niedrigen Besteuerung der Heizstoffe gemäß EU-Energiesteuer-Richtlinie einer der niedrigsten in Europa. Um auch hier die Effizienzreserven für den Klimaschutz unbürokratisch zu erhöhen, empfehlen wir zu allererst die Anhebung der Mindestbesteuerung auf EU-Niveau oder darüber hinaus und/oder eine Anhebung der Mehrwertsteuer auf den normalen Mindestsatz von 15 Prozent. Die Verwendung bei der Energieerzeugung in hocheffizienten Gas- und Dampfturbinen- (GuD)-Kraftwerken (2005: 35 % der Gasimporte³¹) sollte davon befreit werden, da wir für Stromverbrauch generell die höhere Mehrwertsteuer vorsehen und Doppel-Besteuerung vermieden werden sollte.

³¹ Die anderen 33 % verbraucht die Wirtschaft, 32 % die privaten Haushalte. Quelle: Luxemburger Regierung.

Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente



Quelle: Eurostat 2007.

Durchschnittlich wird Gas in der EU mit 22 Prozent besteuert – in Luxemburg nur mit 6 Prozent.

Empfehlung 6: Die Energiesteuer sollte nicht mehr nach der pauschalen Besteuerung ausgerichtet, sondern mindestens am Mindeststeuersatz in der EU, idealerweise am Durchschnitt der unmittelbar anliegenden EU-Staaten. Die Ausnahmen nach der EU-Energiesteuerrichtlinie sollten abgeschafft werden³².

Empfehlung 7: Die Mehrwertsteuer auf Gas sollte von 6 auf 12 %, später 15 % angehoben werden

Fossile Energien sollten grundsätzlich nicht subventioniert werden. Die Verbrauchssteuer auf Leichtes Heizöl liegt bei der Industrie mit 2,1 Cent um ein Drittel und bei Haushalten mit 1 Cent pro Liter um ein Sechstel unter dem deutschen Niveau. Deutschland erhöhte diese Steuer mit der Ökologischen Steuerreform 1999 einmalig um 2,1 Cent auf den aktuellen Satz von 6,2 Cent. Dies führte zu einer höheren Energieeffizienz, der Umstieg auf Erneuerbare Energien oder klimafreundliches Erdgas und schonte die CO₂-Bilanz. Durch Anpassung des Wohngeldes wurde dies auch sozial abgefedert. Zudem wird in Deutschland derzeit diskutiert, den Anteil erneuerbarer Energien im Wärmemarkt ggf. über eine Quote zu erhöhen, womit eine weitere Preiserhöhung in Betracht käme, die den Spielraum für Luxemburg weiter erhöhen würde – auch wenn hier, wie erwähnt, kaum das Problem des Tanktourismus besteht.

Empfehlung 8: Die Energiesteuer auf leichtes Heizöl sollte gemäß Empfehlung 6 nicht mehr nach der pauschalen Besteuerung ausgerichtet, sondern mindestens am Mindeststeuersatz in der EU, idealerweise am Durchschnitt der unmittelbar anliegenden EU-Staaten. Um aber die höhere Klimaschädlichkeit von Heizöl gegenüber Gas zu berücksichtigen, schlagen wir als ersten Schritt für die Industrie eine um 2 Cent höhere (auf 4,1 Cent ansteigend) und für Haushalte eine um 1 Cent höhere auf 2 Cent ansteigende Energiesteuer vor

Empfehlung 9: Auch bei Heizöl sollte der ermäßigte Satz daher von 12 % auf 15 % Mehrwertsteuer angehoben werden.

³² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0096:en:HTML>

Sofern die Einnahmen nicht als Gegenfinanzierung zur beabsichtigten Unternehmensteuerreform verwendet werden sollen, könnte ein Teil der Einnahmen für ein Förderprogramm zur CO₂-Einsparung in Gebäuden, inkl. der vermehrten Nutzung Erneuerbarer Energien zur Strom und Wärmegewinnung verwendet werden. Dies käme sowohl Mietern – wegen sinkender Nebenkosten – als auch Vermietern wegen der Wertsteigerung entgegen. Auch eine effizientere Struktur der „Agence de l’Energie“, systematische Fortbildungen betroffener Berufszweige und staatliche Direktinvestitionen in den eigenen Gebäudebestand könnten damit finanziert werden.

In Deutschland hat die große Koalition das überaus erfolgreiche CO₂-Gebäudesanierungsprogramm 2007 auf 1,5 Mrd. Euro aufgestockt³³, da es Arbeitsplätze schafft, die Wohnqualität verbessert und gleichzeitig die Umwelt schützt.

3. Versprechen einhalten – Ticketabgabe für den Luftverkehr

Der Luftverkehr entwickelt sich zu einem der größten Klimakiller unter den Verkehrsträgern. Dabei wird diese Form der Mobilität im Gegensatz zu Bahn und Auto massiv subventioniert. Das Flugbenzin ist steuerfrei und auf internationale Flüge gibt es noch nicht einmal Mehrwertsteuer. Zudem sind die Flugemissionen allenfalls mittelfristig vom Emissionshandel betroffen, während dies heute bereits für den Strom des Schienenverkehrs zutrifft.

Obwohl die neue EU-Energiesteuerrichtlinie die Besteuerung des Flugbensins für inländische und zwischenstaatliche Flüge erlaubt, haben bislang nur die Niederlande (und Norwegen außerhalb der EU) davon Gebrauch gemacht. In Großbritannien gibt es hingegen eine Abgabe auf Flugtickets, die nach Business und Economy, sowie Kurz- und Langstrecke ökologisch und sozial gestaffelt ist. Ihre Sätze wurden 2007 verdoppelt³⁴.

Frankreich hat sich dem am 1. Juli 2006 angeschlossen (Details siehe Fußnote 7) und ein weltweites Bündnis für mehr Gerechtigkeit im Flugverkehr ausgerufen. Belgien, die Niederlande, Luxemburg und mehr als ein Dutzend weiterer Staaten haben sich dem angeschlossen³⁵. Die Niederlande werden zum 1.1.2008 eine entsprechende Ticketabgabe einführen. Der Druck auf Deutschland ähnliches zu tun, zumal derzeit bereits eine solche Debatte läuft, dürfte weiter steigen, so dass entscheidende Wettbewerber ebenfalls betroffen wären.

Empfehlung 10: *Luxemburg sollte folglich auch eine Ticketabgabe gestaffelt nach Business- und Economy-Klasse umsetzen.*

Da die Business-Klasse überwiegend von Unternehmen und Bessergestellten genutzt wird, wäre auch hier ein sozialer Ausgleich und die geringfügige Mehrbelastung der Reisekostenbudgets der Wirtschaft gegeben. Es wäre nur ein erster (kleiner) Schritt für einen fairen Wettbewerb zu anderen Verkehrsträgern – wie etwa der Bahn – und eine teilweise Kostendeckung der Klimaschäden durch den wachsenden Luftverkehr. Die Einnahmen sollten wie im französischen Modell vorgesehen zur Aufstockung der Entwicklungshilfe und Begrenzung der Klimaschäden in den Ländern des Südens verwendet werden.

Die Zahl der Flugpassagiere von Luxemburg betrug 2003 1,45 Millionen³⁶. Je nach Staffe- lung der Ticketabgabe ist mit jährlichen Einnahmen von 7 bis 20 Millionen Euro zu rechnen.

³³ <http://www.bmvbs.de/Bauwesen-,1406.982592/Das-CO2-Gebaeudesanierungsprog.htm>

³⁴ <http://aviationwatch.eu/?p=89>

³⁵ http://www.usatoday.com/travel/flights/2006-03-01-airline-tax_x.htm

http://www.umweltdaten.de/verkehr/downloads/Rechtliche_Ausgestaltung_einer_Ticketabgabe_auf_den_Flugverkehr.pdf

³⁶ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/05/51&format=PDF&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>

Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

Empfehlung 11: *Zusätzlich sollte mit anderen Staaten über die Einführung von Kerosinsteuern auf zwischenstaatlichen Flügen verhandelt werden.*

Die Region Großbritannien, Frankreich, BeNeLux, Dänemark, Schweden (Norwegen hat schon eine inländische Kerosinsteuer), Schweiz (das ebenfalls bereits einmal eine Kerosinsteuer auf Inlandsflüge, sogar auch ins Ausland abgehende Flüge, hatte) und Deutschland könnte da mit den wichtigsten Drehkreuzen beispielhaft vorangehen.

4. Flächenverbrauch bremsen – Finanzielle Anreize für Kommunen schaffen

Der Prozentsatz der bebauten Fläche Luxemburg stieg zwischen 1990 bis 1999 um mehr als 35 Prozent von 19.136 ha auf 25.860 ha. Damit sind jetzt mehr als 10 % der Fläche von Verkehrswegen oder Bebauung bedeckt. Täglich steigt der Bodenverbrauch um weitere 2 ha. Im Nationalen Plan für Nachhaltige Entwicklung wurde eine Senkung des zusätzlichen Flächenverbrauchs um 50 % bis 2010 als Ziel genannt. Doch es fehlt an einer wirksamen Umsetzung ohne die Planungshoheit der Gemeinden zu stark einzuschränken. Die bestehende an Einheitswerten orientierte Grundsteuer bietet wie die deutsche Grundsteuer kaum oder keine ökologischen Anreize zur Flächeneinsparung.

Empfehlung 12: *Der FÖS empfiehlt daher die Einführung eines kommunalen Flächenhandels in dem die nationale Vorgabe des maximalen Flächenverbrauchs (etwa 365 ha pro Jahr) nach einem bestimmten Schlüssel auf die Kommunen verteilt wird³⁷.*

So gibt es einen echten ökonomischen Anreiz zum Flächensparen, kompakter Bauweise und auch zur Entsiegelung von Flächen. Der Handel verläuft ähnlich zum Emissionshandel. Bodenverbrauch bekommt einen Preis. Kommunen können dabei unter einander frei mit den Flächenzertifikaten handeln. Besonders ökologische und flächensparende Bauweise könnte dabei besonders berücksichtigt werden.

Empfehlung 13: *Alternativ sollte der Umbau der Grundsteuer in eine ökologisch orientierte Flächenverbrauchs- oder Versiegelungsabgabe erfolgen³⁸.*

5. Müll wirklich vermeiden – Anreize gegen Verschwendung

Luxemburg hat eines der höchsten Abfallaufkommen pro Kopf³⁹, die spezifischen Industrieabfälle pro BIP sind mit 136 Tonnen pro Millionen Dollar BIP dreimal so hoch wie im europäischen Umfeld.

Empfehlung 14: *Wir schlagen daher eine Abfallabgabe auf Industrieabfälle vor*

Dazu kann Luxemburg von den umfangreichen Erfahrungen benachbarter Länder mit Abfallabgaben profitieren⁴⁰.

³⁷ Zum Modell des kommunalen Flächenhandels siehe u.a.:

<http://www.nachhaltigkeitsbeirat-bw.de/mainDaten/themen/flaechen/flaechen.htm>

http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/dialog_flaeche/Beitrag_von_Haaren_Folien.pdf

http://www.nabu.de/m01/m01_01/02944.html

http://www.isi.fraunhofer.de/n/Projekte/flaechen_uba.htm

<http://www.foes.de/de/VeranstaltungNaturenschutz2005.html>

³⁸http://www.foes.de/de/downloads/tagungvilm2005/Taeger_Naturverbrauch.pdf?PHPSESSID=82efec9358b7145915262bcd44c4685

http://www.wiso.uni-koeln.de/finanzfors/pdf/poe97-98_Bizer_Thoene.pdf

³⁹ Mit 590 Kilo pro Einwohner und Jahr liegt Luxemburg ca. 25 % über dem deutschen und europäischen Durchschnitt; FiFo Köln: Eine nachhaltige Steuerreform für Luxemburg, Köln 2003

⁴⁰ Belgien, Dänemark, Frankreich, die Niederlande und mehrere weitere Staaten haben bereits Abfallabgaben:
http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2005_8/en

Zusätzlich zu End-of-pipe-Strategien haben sich in der Abfallpolitik marktwirtschaftliche Ansätze zur Vermeidung besonders wirksam bewährt.

In Irland wurde 2002 auf Druck der Bevölkerung eine pauschale Steuer auf Plastikeinkaufstüten von 15 Cent mit durchschlagendem Erfolg erhoben⁴¹. Der Konsum ging um knapp 90 % zurück.

Ein weiteres erfolgreiches Instrument zur Förderung der Mehrwegquote ist das deutsche Dosenpfand⁴², das auf Einwegdosen und -flaschen erhoben wird. Eine Abgabe bietet jedoch neben der Durchsetzung des Verursacherprinzips höhere Lenkungsanreize und eine unbürokratischere Umsetzung – weil aufwändige Rücknahmesysteme reduziert werden können.

16

Empfehlung 15: *Wir schlagen in Luxemburg die Einführung einer Abgabe auf Dosen, Einwegflaschen sowie Plastiktüten vor*

Mit einer solchermaßen erreichten Senkung des Müllaufkommens, geht auch eine deutliche Entlastung bei den Entsorgungskosten einher. Nach Umfragen begrüßen Irland und Deutschland die Mehrheit der Bevölkerung solche Abgaben als wirksamen Beitrag gegen das Ex-und Hopp-Verhalten⁴³.

6. Wasserverschmutzung drosseln – Verursacher in die Pflicht nehmen

Die derzeit bedeutungsvollsten Belastungen des Grundwassers sind die Nitrat- und Pestizidbelastungen. Weiter gefährden Schwermetalle und Kohlenwasserstoffe die Grundwasserqualität. Bei der jährlichen Messung der Pestizidbelastung im Juni 2003 wurde in Luxemburg bei ca. 1/3 der Messstellen, der Grenzwert überschritten⁴⁴. Quantitative, sowie qualitative Schädigungen des Grundwassers sind oft irreparabel bzw. schwer kontrollierbar. Eine Sanierung von Grundwasserspeichern ist in der Regel sowohl zeit- als auch kostenintensiv.

Momentan liegt in Luxemburg der durchschnittlich tägliche Trinkwasserverbrauch für eine Person bei 170 Liter pro Tag⁴⁵. In Deutschland und Belgien liegt er bei nur 120-130 Litern⁴⁶.

Wichtig für die Beurteilung der ökonomischen Effizienz und der sozialen Gerechtigkeit der Trinkwasserversorgung ist der Ansatz korrekter Preise für Trinkwasser, die neben den ökonomischen auch ökologische und soziale Kosten beinhalten. In Luxemburg variieren die Preise zwischen den Gemeinden. Der gemittelte Wert liegt bei 1,0 Euro pro m³. Eine Kostendeckung im Rahmen der Forderung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ist nicht gegeben, hierfür müsste der Preis auf ca. 1,5 Euro/m³ steigen.

Ein weiterer Punkt ist dass die Haupttrinkwasserversorgungsleitungen besonders in Sommermonaten die Grenzen des Fördervolumens erreichen, sodass auch hier in nahe Zukunft größere Investitionen unternommen werden müssen. Auch hierbei unterstützt die Regierung mit Subventionen, die bei 50 % liegen.

Die Kosten für die Unterhaltung und Sanierung der Kanalisation sowie der Kläranlagen ist enorm. So wurden von 1989 bis 2002 etwa 230 Millionen Euro investiert und bis 2010 sind nochmals 500 Millionen Euro geplant. Insgesamt wird der Investitionsbedarf auf 900 Millionen Euro geschätzt.

⁴¹ Siehe zu Irland: http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2005_8/en; Seite 65

⁴² <http://www.bundesumweltministerium.de/abfallwirtschaft/verpackungsverordnung/doc/20128.php>

⁴³ Nach einer Forsa-Umfrage sind in Deutschland 75 % für die Pfandpflicht auf Getränkedosen; http://www.bmu.de/pressearchiv/15_legislaturperiode/pm/4821.php

⁴⁴ http://www.crte.lu/mmp/online/website/function/documentation/file_4966/crte-2004-regenwasser.pdf

⁴⁵ FiFo Köln: Eine nachhaltige Steuerreform für Luxemburg, Köln 2003.

⁴⁶ <http://www.umweltlexikon-online.de/fp/archiv/RUBwasser/Trinkwasserverbrauch.php>

Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

Empfehlung 16: *Eine kostenorientierte Wasserverbrauchsabgabe – zunächst nur im Unternehmensbereich – könnte den Wasserverbrauch effizienter und ökologischer machen, sowie dem Verursacherprinzip mehr Geltung verschaffen und Verteilungsgerechtigkeiten abbauen.*

Luxemburg hat statistisch gesehen kein Wassermangel. Dennoch gilt, trotz reichem Wasserangebot und niedrigen Bereitstellungskosten, das Gebot der nachhaltigen, sorgsam und sparsamen Verwendung, damit auch der nächsten Generation flexible und finanziell tragbare Konzepte der Siedlungswasserbewirtschaftung zur Verfügung stehen. In den Niederlanden wurde 1994, in Dänemark 1995 und in einigen Bundesländern in Deutschland danach erfolgreich Wasserabgaben eingeführt, die zu einer spürbaren Senkung des Verbrauchs führten⁴⁷.

Das Argument der Wasserversorger, dass Wassersparen zu einer Kostenerhöhung des Trinkwasserpreises führt, da die Aufbereitungskosten erst ab einer gewissen Menge gedeckt werden, ist mit Hinsicht auf Nachhaltigkeit nur bedingt nachvollziehbar. Einerseits ist, aus diesem Gesichtspunkt, bei hohem Aufwand Wassersparen gerade relevant. Andererseits ist bei dem zu erwartenden Bevölkerungswachstum und dem gleichzeitigen Einsatz wassersparender Konzepte, kein Einbruch des Absatzes zu erwarten.

In Norwegen, Schweden und den Niederlanden wurden gute Erfahrungen mit nach Schädlichkeit gestaffelten Abgaben auf Pestizide und Düngemittel gemacht⁴⁸. Die Einnahmen sollten komplett als Förderprogramm in den Agrarsektor zurückfließen, um Naturschutzleistungen und eine nachhaltige Landwirtschaft zu unterstützen.

Empfehlung 17: *Unter anderem, um die Beeinträchtigung des Grundwassers mit Pestiziden und Düngern zu verringern, sollte eine Pestizid- und Stickstoffabgabe erwohogen werden, einzuführen.*

7. Klima- und umweltschädliche Subventionen abbauen

Volkswirtschaftlich haben Subventionen, die auch noch das Klima oder die Umwelt schädigen, einen dreifachen negativen Effekt. Sie belasten den Haushalt, verzerren den Wettbewerb und schädigen die Umwelt. Die meisten von Ihnen sind heute nicht mehr zeitgemäß und behindern fairen Wettbewerb und eine zukunftsfähige Entwicklung.

Nach Angaben der EU gibt es z.B. allein im Verkehrsbereich jährliche Subventionen von 270 bis 290 Mrd. Euro⁴⁹.

Ihr Abbau genießt dabei hohe Priorität. In Deutschland wurden 2006/2007 mit der vollständigen Abschaffung der Eigenheimzulage (6 Mrd. Euro), der Reduzierung der Entfernungspauschale (3 Mrd. Euro) und dem verbindlichen Auslaufen der Kohlesubventionen (3 Mrd. Euro jährlich) von der großen Koalition erste Erfolge erzielt. Trotzdem gibt es allein im deutschen Bundeshaushalt nach dem aktuellen Schwarzbuch der Umweltverbände⁵⁰ noch mehr als 30 Mrd. Euro klimaschädliche Subventionen.

Empfehlung 18: *Der FÖS empfiehlt daher die Beauftragung eines unabhängigen Instituts zur Durchleuchtung des Luxemburger Budgets nach direkten oder indirekten klima- und umweltschädlichen Subventionen und einen Plan zum Abbau derselben.*

⁴⁷ http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2005_8/en

⁴⁸ Siehe Studie „Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft“ von NABU, IFLS und FÖS:
<http://www.foes.de/de/downloads/tagungvilm2005/StudieFinanzreformLandwirtschaft.pdf>
<http://www.foes.de/de/VeranstaltungNaturschutz2005.php>

⁴⁹ http://reports.eea.europa.eu/technical_report_2007_3/en

⁵⁰ http://www.foes.de/de/downloads/Politische%20Forderungen/Schwarzbuch_version_1.6_final.pdf

Dabei ist von einem weiten Subventionsbegriff auszugehen, wie ihn die OECD und UN verwenden⁵¹, der auch Steuervergünstigungen und andere Marktverzerrungen einschließt.

8. Luftverschmutzungsrechte versteigern – das Klima gehört allen

Der Emissionshandel ist das Kernstück der EU-Klimastrategie. Die Deutsche Bank Research empfiehlt die Versteigerung⁵² der Zertifikate und eine deutliche Reduzierung der ausgegebenen Mengen. Luxemburg hat wegen des NAP II erhebliche Probleme und Streit mit der EU-Kommission.

18

Empfehlung 19: *Ohne in die Feinheiten des NAPs einsteigen zu wollen, empfiehlt der FÖS bei der anstehenden Überarbeitung einen höheren Anteil an zu versteigernden Zertifikaten.*

Bislang sind im NAP II 5 % vorgesehen. Nach der aktuellen EU-Emissionshandelsrichtlinie sind 10 % erlaubt. Von dieser Regelung sollte Luxemburg auch Gebrauch machen, gerade angesichts der geplanten Entlastung der Unternehmen bei der Unternehmensteuerreform.

E. GERECHTE VERTEILUNG DER EINNAHMEN – BONUS FÜR DIE BÜRGER

Ansatzpunkt dieses Papiers war eine Gegenfinanzierung der geplanten Unternehmensteuerreform durch marktwirtschaftliche Klima- und Umweltabgaben unter besonderer Berücksichtigung sozialer Belange.

Die mit der Unternehmensteuerreform zu erwartende Entlastung der Unternehmen und Kapitalbesitzer, ermöglicht entweder eine Gegenfinanzierung der Reform und/oder eine Vollausschüttung der Einnahmen an die Bürgerinnen und Bürger. Einzelne Härten – etwa im Strombereich – sollen angesichts des internationalen Wettbewerbs durch ermäßigte Sätze oder Sonderregelungen gemildert werden.

Empfehlung 20: *Eine Möglichkeit ist die weitgehende Direktausschüttung der Zusatz-einnahmen über einen Klimabonus pro Kopf. Alternative Verwendungen über Senkung der Lohnnebenkosten oder Finanzierung anderer gesamtstaatlicher Ausgaben sind ebenfalls vorstellbar. Dies hängt letztlich von den gesamtpolitischen Prioritätensetzung ab.*

So gibt es jährlich – quasi als negative Einkommensteuer oder ökologisches Grundeinkommen – eine feste Summe als Klimabonus. Umweltfreundliches Verhalten wird belohnt und Verschwendung belastet. Einmal eingeführt, könnte der Klimabonus die Akzeptanz für die vorgeschlagenen Umweltabgaben deutlich erhöhen. Die deutschen und internationalen Erfahrungen zeigen, dass sich die Bevölkerung recht schnell an die Umstrukturierung des Steuersystems gewöhnt. Eine Senkung der Lohnnebenkosten sollte ebenfalls in Erwägung gezogen werden, allerdings ist hier die "Sichtbarkeit" dieser Maßnahmen durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, um die Akzeptanz zu gewinnen. Luxemburg muss dabei seine bisherige Struktur als Niedrigsteuerland gerade für Pendler und Nachbarn beibehalten.

Der überwiegende Teil der Einnahmen erfolgt aus der Mineralölsteuererhöhung im Verkehr. Diese trifft zu einem Teil Tanktouristen. Mit der hier vorgeschlagenen moderaten Anpassung sind keine Einnahmeausfälle des Staates zu befürchten. Ein weiterer größerer Punkt sind die

⁵¹ <http://www.foes.de/de/downloads/diskussionspapiere/GBGDisPap2006-02ThesenSubventionenV2.pdf>

⁵² http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000205317.pdf

Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

Effizienzsteuern auf Strom und Wärme. Diese treffen Wirtschaft und Haushalte gleichermaßen. Durch die Umlegung der Energiepreise auf die Löhne erhalten die Bürgerinnen und Bürger einen erheblichen Ausgleich. Während die energieintensiven Betriebe mehr auf der Umweltsteuerseite belastet werden, sind beschäftigungsintensive Dienstleister überwiegend über die indexierte Bruttolohnsteigerung betroffen. Da ein erheblicher Teil der Steuern auf Tanktourismus, Importe fossiler Energien und Strom entfällt, dürfte die Gesamtlast für die Wirtschaft durch die Unternehmensteuerreform und auch durch die erzielten Effizienz- und Innovationsgewinne weitgehend neutral, in Teilen sogar positiv sein.

Empfehlung 21: *Das Luxemburger Modell der ubiquitären Lohnindexierung ist mit der Vereinbarkeit der Ausschüttung als Klimabonus näher zu prüfen.*

Durch die sozial gerechte Verteilung der Lasten wird auch die Diversifizierung der Luxemburger Volkswirtschaft⁵³ weiter gefördert. Innovative, energieeffiziente Dienstleister und Unternehmen werden von der gesteigerten Nachfrage profitieren und zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Von einer doppelten Dividende für Klima und Bevölkerung ist nach allen Erfahrungen anderer Staaten auszugehen⁵⁴.

F. FAZIT UND ZUSAMMENFASSUNG

Die Herausforderung des Klimawandels verlangt eine enorme gemeinschaftliche Anstrengung. Nur mit einer starken Klimaschutzpolitik können wir die Gefahren des Temperaturanstiegs noch begrenzen. Die wirtschaftlichen Schäden des Nichtstuns übersteigen die Kosten aktiven Klimaschutzes bei weitem⁵⁵. Auch relativ kleine Staaten wie Luxemburg müssen ihren Beitrag im Rahmen des internationalen Burden Sharing leisten. Nach Umfragen ist die Luxemburger Bevölkerung auch für stärkere staatliche Maßnahmen zum Klima- und Umweltschutz durchaus bereit und fordert sie von der – aus ihrer Sicht zu wenig energischen – Regierung ein.

Durch fehlende Anpassung an die Entwicklungen der Nachbarländer, entwickelte sich Luxemburg in den vergangenen acht Jahren als europäische Tankoase für den wachsenden LKW-Güterverkehr. Dies wurde auch zum Bremsstein für die marktwirtschaftlichen Klimaschutzanstrengungen anderer Staaten⁵⁶ und verschlechterte die gesamteuropäische Klimabilanz. Erfreulicherweise sendet die Luxemburger Regierung jetzt positive Signale für eine Erhöhung der Dieselsteuersätze in der EU-Energiesteuerrichtlinie. Diesen Ankündigungen müssen jetzt zügige Taten folgen. Der FÖS macht mit seinen Eckpunkten erste Vorschläge für eine an den Problemen und der Situation Luxemburgs orientierte ökologische Finanzpolitik. Besonders im Wärme- und Strombereich, aber auch bei Abfall-, Wasser- und Flächenabgaben stecken ungenutzte Effizienzpotentiale ökonomischer Instrumente.

Mit der weitgehenden Rückgabe der Zusatzeinnahmen über den Klimabonus und dem Verzicht auf eine größere Kompensation im Unternehmensbereich koppelt er diese Maßnahmen an das Volumen der Entlastung der Unternehmensteuerreform. Nach Vorlage dieses Regierungsvorhabens sind in einem zweiten Schritt die Vorschläge einer detaillierteren Untersuchung zu unterziehen.

⁵³ Zur Zeit ist der Dienstleistungssektor mit 80 % sehr dominant.

⁵⁴ Siehe dazu auch: The Political Economy of Environmentally Related Taxes, OECD 2006; <http://www2.dmu.dk/Cometr/>

⁵⁵ <http://de.wikipedia.org/wiki/Stern-Report>

⁵⁶ So wird eine weitere Fortsetzung der Ökologischen Steuerreformen häufig von Anpassungen in den Nachbarländern abhängig gemacht.

FÖS-Eckpunkte für eine klima- und umweltschutzorientierte Steuerreform in Luxemburg

- Empfehlung 1:** Wir schlagen eine Anhebung der Mineralölsteuer für Benzin um mindestens 6 Cent und der Dieselsteuern um mindestens 5 Cent vor.
- Empfehlung 2:** Einführung (und Integration) einer LKW-Maut nach dem deutschen Modell, Einführung der Euro-Vignette
- Empfehlung 3:** Abschaffung bzw. Reduzierung von Entfernungspauschale und steuerlicher Bevorzugung von Dienstwagen
- Empfehlung 4:** Wir schlagen daher eine Anhebung der Mehrwertsteuer auf den Verbrauch von Strom von 6 auf 15 % vor.
- Empfehlung 5:** Eine Anhebung der Elektrizitätssteuer wäre eine andere Alternative. Ein Teil der Einnahmen könnte für Programme zur Nutzung Erneuerbarer Energien und Energieeffizienz verwendet werden. Für Anlagen die dem Emissionshandel unterliegen, wären Sonderregelungen möglich.
- Empfehlung 6:** Die Energiesteuer sollte nicht mehr nach der pauschalen Besteuerung ausgerichtet, sondern mindestens am Mindeststeuersatz in der EU, idealerweise am Durchschnitt der unmittelbar anliegenden EU-Staaten. Die Ausnahmen nach der EU-Energiesteuerrichtlinie sollten abgeschafft werden.
- Empfehlung 7:** Die Mehrwertsteuer auf Gas sollte von 6 auf 12 %, später 15 % angehoben werden
- Empfehlung 8:** Die Energiesteuer auf leichtes Heizöl sollte gemäß Empfehlung 6 nicht mehr nach der pauschalen Besteuerung ausgerichtet, sondern mindestens am Mindeststeuersatz in der EU, idealerweise am Durchschnitt der unmittelbar anliegenden EU-Staaten. Um aber die höhere Klimaschädlichkeit von Heizöl gegenüber Gas zu berücksichtigen, schlagen wir als ersten Schritt für die Industrie eine um 2 Cent höhere (auf 4,1 Cent ansteigend) und für Haushalte eine um 1 Cent höhere auf 2 Cent ansteigende Energiesteuer vor
- Empfehlung 9:** Auch bei Heizöl sollte der ermäßigte Satz daher von 12 % auf 15 % Mehrwertsteuer angehoben werden.
- Empfehlung 10:** Luxemburg sollte folglich auch eine Ticketabgabe gestaffelt nach Business- und Economy-Klasse umsetzen.
- Empfehlung 11:** Zusätzlich sollte mit anderen Staaten über die Einführung von Kerosinsteuern auf zwischenstaatlichen Flügen verhandelt werden.
- Empfehlung 12:** Der FÖS empfiehlt daher die Einführung eines kommunalen Flächenhandels in dem die nationale Vorgabe des maximalen Flächenverbrauchs (etwa 365 ha pro Jahr) nach einem bestimmten Schlüssel auf die Kommunen verteilt wird.
- Empfehlung 13:** Alternativ sollte der Umbau der Grundsteuer in eine ökologisch orientierte Flächenverbrauchs- oder Versiegelungsabgabe erfolgen.
- Empfehlung 14:** Wir schlagen daher eine Abfallabgabe auf Industrieabfälle vor
- Empfehlung 15:** Wir schlagen in Luxemburg die Einführung einer Abgabe auf Dosen, Einwegflaschen sowie Plastiktüten vor
- Empfehlung 16:** Eine kostenorientierte Wasserverbrauchsabgabe – zunächst nur im Unternehmensbereich – könnte den Wasserverbrauch effizienter und ökologischer machen, sowie dem Verursacherprinzip mehr Geltung verschaffen und Verteilungungerechtigkeiten abbauen.
- Empfehlung 17:** Unter anderem, um die Beeinträchtigung des Grundwassers mit Pestiziden und Düngern zu verringern, sollte eine Pestizid- und Stickstoffabgabe erwogen werden, einzuführen.
- Empfehlung 18:** Der FÖS empfiehlt daher die Beauftragung eines unabhängigen Instituts zur Durchleuchtung des Luxemburger Budgets nach direkten oder indirekten klima- und umweltschädlichen Subventionen und einen Plan zum Abbau derselben. Dabei ist von einem weiten Subventionsbegriff auszugehen, wie ihn die OECD und UN verwenden, der auch Steuervergünstigungen und andere Marktverzerrungen einschließt.
- Empfehlung 19:** Ohne in die Feinheiten des NAPs einsteigen zu wollen, empfiehlt der FÖS bei der anstehenden Überarbeitung einen höheren Anteil an zu versteuernden Zertifikaten.
- Empfehlung 20:** Eine Möglichkeit ist die weitgehende Direktausschüttung der Zusatzeinnahmen über einen Klimabonus pro Kopf. Alternative Verwendungen über Senkung der Lohnnebenkosten oder Finanzierung anderer gesamtstaatlicher Ausgaben sind ebenfalls vorstellbar. Dies hängt letztlich von den gesamtpolitischen Prioritätensetzung ab.
- Empfehlung 21:** Das Luxemburger Modell der ubiquitären Lohnindexierung ist mit der Vereinbarkeit der Ausschüttung als Klimabonus näher zu prüfen.

Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente

Impressum

Autoren: Christian Meyer, Kai Schlegelmilch

FÖRDERVEREIN ÖKOLOGISCHE STEUERREFORM e.V. (FÖS)

Landsberger Str. 191 · 80687 München · Fon 089-520113-13 Fax -14

foes@foes.de · www.foes.de · WWW.ECO-TAX.INFO

Vorstandsmitglieder: Dr. Anselm Görres – Dipl.-Vw. Bettina Meyer – Dipl.-Vw. Andreas Wolfsteiner – Dipl.-Vw. Kai Schlegelmilch

Beiratsmitglieder: Dr. Gerhard Berz - Prof. Dr. H.-C. Binswanger, CH - Dr. Henner Ehringhaus, CH – Dr. Martin Bursik, CZ – Josef Göppel, MdB - Prof. Dr. Hartmut Graßl - Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner, CH - Norbert Mann - Dr. Paul E. Metz, NL - Janet E. Milne, USA - Yannis D. Paleocrassas, Finanzminister a.D., GR - Prof. Dr. Albert J. Rädler - Dr. Georg Riegel - Christine Scheel, MdB - Matthias Max Schön - Prof. Dr. Ulrich Steger - Prof. Dr. Norbert Walter - Prof. Dr. E. U. von Weizsäcker, - Prof. Dr. Wolfgang Wiegard - Anders Wikman MdEP, S - Dr. Angelika Zahrt

FÖS-Geschäftsstelle: Andrea Sauer – Christian Meyer – Jacqueline Cottrell

Der Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. tritt als überparteiliche Organisation für eine Ökologische Finanzreform ein, deren Kernstück die Ökologische Steuerreform bildet, zu der aber auch andere ökofiskalische Instrumente gehören wie etwa der Emissionshandel oder der Abbau umweltschädlicher Subventionen.

Landsbergerstr. 191 · 80687 München · Fon 089-520 113-13 · Fax 089-520 113-14
foes@foes.de · www.eco-tax.info