



**Stellungnahme des DIHK
zum Grünbuch „Marktwirtschaftliche
Instrumente für umweltpolitische und damit
verbundene politische Ziele“**

Vor dem Hintergrund eines äußerst dichten ordnungsrechtlichen Regelungssystems und unsteter staatlicher Rahmenpolitik in vielen Mitgliedstaaten ist eine erneute Diskussion über marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik zu begrüßen. Sofern der notwendige Gestaltungsspielraum für Produzenten und Konsumenten vorhanden ist, können mit einigen marktwirtschaftlichen Instrumenten auf ökonomisch effiziente Weise Anreize zu einem umweltschonenden Verhalten gesetzt werden. Innerhalb des Ordnungsrechts sind unternehmerische Gestaltungsspielräume zu schaffen, um ökonomische Instrumente mit hohem Wirkungsgrad für die Umwelt überhaupt einsetzbar und nutzbar machen zu können.

Ökonomische Instrumente können das Ordnungsrecht nicht vollständig ersetzen, jedoch sinnvoll ergänzen und unterstützen. Sie müssen in eine klare, kalkulierbare umweltpolitische Strategie integriert werden. Ein kalkulierbarer Instrumenteneinsatz erfordert auch Berechenbarkeit bei der jeweiligen Bemessungsgrundlage und beim Abgabensatz. Insofern sind abgaben- oder steuerpolitische Maßnahmen mit Risiken verbunden, weil bei ihnen die für einen ökologischen Lenkungseffekt erforderliche Abgabenhöhe nicht exakt bestimmt werden kann. Nicht nur unter dem Aspekt der Konstanz der Wirtschaftspolitik lehnt der DIHK die weitere Ausdehnung der Ökosteuerung ab. Bei Steuern konkurriert die primär fiskalpolitische Zielsetzung mit der gleichzeitig erwünschten ökologischen Lenkungsfunktion. Sie eignen sich weder für eine solide Staatsfinanzierung noch für eine ausreichend sichere Erreichung ökologischer Ziele.

Der DIHK sieht Zertifikatslösungen daher im Regelfall als ein gegenüber steuerlichen Lösungen überlegenes Instrument an. In Bereichen, in denen die Anwendung dieses Instruments zu hohe Bürokratiekosten verursacht, sollte freiwilligen und eigenverantwortlichen Maßnahmen der Wirtschaft, etwa durch freiwillige Selbstverpflichtungen, in Verbindung mit befristeten und degressiven finanziellen Anreizen Vorrang eingeräumt werden.

Anwendung marktwirtschaftlicher Instrumente in der Politik der Gemeinschaft

Welche Optionen bestehen in welchen Bereichen für die weitere Anwendung marktwirtschaftlicher Instrumente auf der EU- oder der nationalen Ebene?

Komplexe Umweltprobleme erfordern unterschiedliche Lösungsansätze. Aus der Palette marktwirtschaftlicher Instrumente und ordnungsrechtlicher Ansätze müssen im Rahmen einer Einzelfallprüfung die jeweiligen Vor- und Nachteile einer bestimmten Maßnahme abgewogen werden. Wie in unseren Antworten mehrfach an anderer Stelle ausgeführt, wendet sich der DIHK strikt gegen die Ausweitung und komplexere Ausgestaltung der Ökosteuerung.

Hinsichtlich des Einsatzes von Zertifikaten sollten zunächst Erfahrungen mit einem europäisch vereinheitlichten und vereinfachten CO₂-Zertifikatshandelssystem gewonnen werden, bevor eine Ausweitung auf andere Bereiche angestrebt wird. Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu erhalten, ist die räumliche Ausdehnung des CO₂-Zertifikatshandelssystems auf andere Industriestaaten derzeit vorrangig gegenüber einer Ausdehnung auf andere Treibhausgase und Schadstoffe. Soweit eine Ausdehnung auf andere Schadstoffe geplant ist, sollten vorab Spielräume im Ordnungsrecht geschaffen werden, um Unternehmen überhaupt Optimierungsmöglichkeiten zu geben, die zur Steigerung der ökonomischen Effizienz des Umweltschutzes führen. Neue umweltpolitische Initiativen, wie sie etwa mit der Eco-Design-Richtlinie vorgegeben werden, gehen eher in Richtung eines stärker ordnungsrechtlich geprägten Umweltschutzes und begrenzen den Spielraum für marktwirtschaftliche Instrumente. Auch die Ausdehnung von Fördersystemen für erneuerbare Energien, die mit Preisregulierung verbunden sind, erschwert den EU-weiten Einsatz von Zertifikatssystemen (grüne Zertifikate). Die Kompatibilität mit dem Binnenmarktprinzip sollte überprüft werden.

Schließlich können befristete ökonomische Anreize gesetzt werden, um die Hürden hoher Informationskosten bzw. Transaktionskosten für kleine und mittlere Unternehmen bei der Inanspruchnahme umweltfreundlicher Produkte und Dienstleistungen abzubauen. Dabei ist etwa an Beratungsangebote zur Steigerung der Energieeffizienz und Nutzung von Energiedienstleistungen zu denken. Ebenso sieht der DIHK konkrete Anwendungsmöglichkeiten für marktwirtschaftliche Instrumente im Bereich des Naturschutzes.

Können marktwirtschaftliche Instrumente so eingesetzt werden, dass die Wettbewerbsfähigkeit gefördert wird und die Verbraucher, insbesondere Bürger mit niedrigem Einkommen, nicht über Gebühr belastet werden, während gleichzeitig Einnahmen für die öffentlichen Haushalte entstehen?

Unseres Erachtens ist diese Frage im Hinblick auf **Ökosteuern** klar mit Nein zu beantworten.

Dies gilt

1. im Hinblick auf die umweltpolitische Wirksamkeit der Ökosteuer: die Umweltqualität kann durch einen maßvollen Einsatz der Ökosteuer nicht gesteigert werden;
2. im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit: die Wettbewerbsfähigkeit wird zwangsläufig beeinträchtigt, wenn durch einen massiven Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente ein merklicher Effekt erzielt werden soll;
3. hinsichtlich ihrer Finanzierungsfunktion für den Staatshaushalt: sowohl bei moderatem Einsatz als auch bei massivem Einsatz von Ökosteuern werden Einnahmen für die Haushalte generiert, sie sind aber entweder schwankend oder unglaubwürdig, weil sie zum Selbstzweck werden.

Ad 1: Die Erfahrung mit der Ökosteuer in Deutschland zeigt, dass die Energiepreise durch die Steuern relativ gering beeinflusst werden im Vergleich zu den marktbedingten Preisschwankungen. Aus unserer Sicht investieren die Unternehmen deshalb zwangsläufig und vernünftigerweise in erste Linie entsprechend der Entwicklung der Marktpreise und nicht in Hinblick auf Steuern – eventuell noch in Hinblick auf das Erreichen von Steuerermäßigungen, aber nicht in Hinblick auf das Vermeiden hoher Steuerlasten. Wollte man dies ändern, müssen die Preisaufschläge durch Steuern massiv sein. Dies würde die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts in der EU, aber auch weltweit beeinträchtigen. Zudem kann nicht verhindert werden, dass Bürger mit niedrigen Einkommen stark belastet werden, wenn das Verhalten der Bürger merklich gelenkt werden soll.

Ad 2: Ein hoher Energiepreis, der noch einmal deutlich durch Steuern erhöht wird, verringert unseres Erachtens unvermeidlich die Wettbewerbsfähigkeit und hat unvermeidlich negative Verteilungswirkungen. Dies ist richtig ausgedrückt im Working Document SEC(2007) 388 auf Seite 9 mit der Skepsis gegenüber Energiesteuern bei hohen Marktpreisen. Deshalb muss es für energieintensive und im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen immer erhebliche Nachlässe bei Energiesteuern geben.

Ad 3: Öffentliche Einnahmen werden durch niedrige und durch hohe Energiesteuern generiert, weil im ersten Fall keine Ausweichwirkungen eintreten und im zweiten Fall trotz oder bis zum Auslösen der Ausweichwirkungen Steuerlasten entstehen. Allerdings sind bei hohen Steuersätzen die langfristigen Wirkungen auf die Steuereinnahmen durch Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit negativ. Zudem reagieren Staatshaushalte sehr empfindlich selbst auf geringe Einnahmeschwankungen. Einnahmeschwankungen sind bei Energiesteuern insofern unvermeidlich, als die Steuerpflichtigen bei hohen Steuersätzen der Steuer ausweichen und bei niedrigen Steuersätzen auf die schwankenden Marktpreise reagieren. Beides ändert die Steuerbasis und das Aufkommen. Deshalb eignen sich Energiesteuern unseres Erachtens nicht für eine solide Staatsfinanzierung.

Ein Beispiel dafür aus Deutschland anhand der letzten Steuerschätzung:

Tabelle 3 - Bundessteuern und Zölle

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Bundessteuern	83.508,3	84.215,0	86.982	87.617	88.317	88.767	89.017
1.1. (Mio. €)							
<i>Energiesteuer</i>	40.101,0	39.916,0	40.000	39.950	40.000	39.900	39.700
<i>Stromsteuer</i>	6.462,4	6.272,8	6.450	6.450	6.450	6.450	6.450
<i>Tabaksteuer</i>	14.273,0	14.386,5	14.500	14.450	14.400	14.350	14.300
<i>Branntweinsteuer</i>	2.141,9	2.160,3	1.970	2.160	2.160	2.160	2.160
<i>Versicherungsteuer</i>	8.749,9	8.774,5	10.480	10.620	10.670	10.720	10.770
<i>Kaffeesteuer</i>	1.003,3	972,9	1.060	980	980	980	980
<i>Schaumweinsteuer</i>	424,3	420,8	392	425	425	425	425
<i>Zwischenerzeugnissteuer</i>	27,2	26,4	25	27	27	27	27
<i>Alkopopsteuer*)</i>	9,6	6,0	3	3	3	3	3
<i>Solidaritätszuschlag</i>	10.315,3	11.277,2	12.100	12.550	13.200	13.750	14.200
<i>Pauschal. Einfuhrabgaben</i>	1,5	1,5	2	2	2	2	2
<i>Sonstige Bundessteuern</i>	-1,1	0,1	0	0	0	0	0
1.2. (vH gegenüber Vorjahr)							
<i>Energiesteuer</i>	-1,2	0,8	3,3	0,7	0,8	0,5	0,3
<i>Stromsteuer</i>	-4,0	-0,5	0,2	-0,1	0,1	-0,2	-0,5
<i>Tabaksteuer</i>	-2,0	-2,9	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Branntweinsteuer</i>	4,7	0,8	0,8	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
<i>Versicherungsteuer</i>	-2,4	0,9	-8,8	9,6	0,0	0,0	0,0
<i>Kaffeesteuer</i>	0,0	0,3	19,4	1,3	0,5	0,5	0,5
<i>Schaumweinsteuer</i>	-2,1	-3,0	9,0	-7,5	0,0	0,0	0,0
<i>Zwischenerzeugnissteuer</i>	-2,7	-0,8	-6,8	8,4	0,0	0,0	0,0
<i>Alkopopsteuer</i>	0,8	-3,0	-5,3	8,0	0,0	0,0	0,0
<i>Solidaritätszuschlag</i>	-38,0	-49,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Solidaritätszuschlag</i>	2,0	9,3	7,3	3,7	5,2	4,2	3,3
<i>Pauschal. Einfuhrabgaben</i>	-58,2	2,4	34,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Sonstige Bundessteuern</i>							
nachrichtlich:							
Solidaritätszuschlag (Mio.€) zu							
- Lohnsteuer	7.454,6	7.675,8	8.205	8.585	8.935	9.265	9.550
- veranl. Einkommensteuer	934,8	1.281,3	1.435	1.485	1.680	1.765	1.820
- Zinsabschlag	396,3	421,3	510	525	540	560	575
- nicht veranl. Steuern v. Ertrag	481,1	606,4	640	675	705	740	765
- Körperschaftsteuer	1.048,5	1.292,5	1.310	1.280	1.340	1.420	1.490
EnergieSt (Mio.€) auf							
- andere Heizstoffe als Erdgas	1.772,9	2.010,2	2.021	2.020	2.019	2.018	2.018
- auf Erdgas als Heizstoff	2.981,7	2.887,6	3.242	3.106	3.169	3.234	3.302
- auf Sonstige	35.346,4	35.018,2	34.737	34.824	34.812	34.648	34.380
2. Zölle (Mio. €)	3.377,5	3.879,5	4.200	4.390	4.390	4.390	4.390
vH gegenüber Vorjahr	10,4	14,9	8,3	4,5	0,0	0,0	0,0

Die Tabelle zeigt die Entwicklung der gesamten Steuereinnahmen des Bundes und die der Energie- und Stromsteuer. Bei der prozentualen Entwicklung zeigt sich, dass das Wachstum der Energie- und Stromsteuer immer deutlich unter den Gesamtsteuereinnahmen liegt. Für den Bundeshaushalt ist dies ein Risiko. Ein stärkeres Verlassen auf die Mineralöl- und Stromsteuer ist aus haushälterischer Sicht nicht zu verantworten.

Für **Zertifikatssysteme** gilt diese negative Einschätzung im Hinblick auf die Ausgangsfrage nicht. Hier kommt es auf die möglichst unbürokratische Handhabung der Systeme an. Soweit etwa eine Vielzahl kleiner und mittlerer Unternehmen nur unwesentlich zu den jeweils betrachteten Emissionen beiträgt, sind diese aus dem Zertifikatshandel auszunehmen. Wenn Grundsätze der Bürokratieminimierung beachtet werden, hängen die möglichen umweltpolitischen Zielbeiträge, aber auch die Wettbewerbswirkungen, ausschließlich vom vorgegebenen umweltpolitischen Ziel (Emissionshöchstgrenzen) – insbesondere auch im Vergleich zu außereuropäischen Standorten ab. Die Einnahmeerzielung für Haushalte sollte mit diesem Instrument nicht verbunden werden – auch um politische Fehlanreize zu vermeiden. Zur Einnahmeerzielung steht das klassische Steuersystem zur Verfügung.

Befristete finanzielle Anreize zur Überwindung von Transaktionskostenbarrieren im Energie- und Umweltbereich dürften sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Erreichung von Umweltzielen auswirken. Negative Auswirkungen auf die Staatsfinanzen können mit einer streng befristeten und degressiv angelegten Gestaltung solcher Fördermaßnahmen weitgehend vermieden werden. Zudem führt eine gesteigerte Energieeffizienz zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen und erhöht somit die Steuereinnahmen.

Sollte die EU die Besteuerung für weitere politische Zwecke der Gemeinschaft (über fiskalische Ziele hinaus) aktiver verfolgen? Wäre das die richtige Antwort auf die globalen Herausforderungen und die fiskalischen Erfordernisse der nationalen Haushalte?

Die Besteuerung dient nach deutschem Recht in Gänze der Finanzierung öffentlicher Haushalte. Das Budgetrecht liegt beim Parlament und darf durch Vorfestlegungen nicht beeinträchtigt werden. Nach deutscher Rechtsauffassung dienen deshalb alle Einnahmen allen Ausgaben (Nonaffektationsprinzip). Daraus folgt, dass Steuern nicht in erster Linie politische Zwecke verfolgen dürfen, denn damit wird das Finanzierungsziel beeinträchtigt. Wir halten diesen Grundsatz für richtig.

Die globalen Herausforderungen brauchen unseres Erachtens in erster Linie politische Handlungsfähigkeit. Politische Handlungsfähigkeit heißt Ausgaben gestalten und politische Prioritäten beim Budget setzen. Dies verlangt sichere und verlässliche Einnahmen. Der Zweck der Einnahmeerzielung sollte bei Steuern deshalb immer im Vordergrund stehen, gerade wenn es um die Bewältigung globaler Herausforderungen geht.

Wenn politische Ziele einfacher und billiger über Steuern als über Ausgaben erreicht werden können, kann zusätzlich zu den Einnahmezwecken ein Einsatz von Steuern zu Lenkungszwecken erwogen werden. Die Besteuerung ist aber nicht grundsätzlich am besten geeignet, politische Ziele zu verfolgen. Häufig sind Ausgaben der transparentere und wirkungsvollere Weg.

Unseres Erachtens sollte deshalb auch die EU nicht aktiv fördern, dass mit Steuern politische Zwecke verfolgt werden.

Sollte die EU ökologische Steuerreformen auf nationaler Ebene aktiver unterstützen?

Wie könnte die Kommission solche Reformen am besten erleichtern? Könnte sie beispielsweise einen Prozess oder ein Verfahren zur Koordinierung bereitstellen?

Wäre die Einrichtung des genannten MBI-Forums hilfreich, um einen Austausch über Erfahrungen/beste Verfahrensweisen in Bezug auf eine ökologische Steuerreform zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern? Wie könnte es optimal organisiert werden? Wie

sollte es zusammengesetzt sein, um möglichen Überlappungen mit bestehenden Strukturen zu vermeiden?

Siehe die Antworten auf die vorhergehenden Fragen. Wir stehen ökologischen Steuerreformen grundsätzlich skeptisch gegenüber, da sie das fiskalische Ziel verletzen, verlässliche Einnahmen zu generieren, da sie bei merklicher Wirksamkeit Wettbewerbsprobleme hervorrufen und da sie keine Antwort auf globale Herausforderungen sind. Auch sollte nach dem Grundsatz der Subsidiarität die Ausgestaltung der Steuersysteme den Mitgliedsstaaten vorbehalten bleiben.

Deshalb sollte die EU derartige Reformen nicht aktiver unterstützen.

Die Einrichtung eines MBI-Forums ist in jedem Fall hilfreich, da hier alle Erfahrungen, auch negative, ausgetauscht werden können und es so zu einem rationaleren Umgang mit diesem Instrument kommen kann. Die Erfahrungen, die Unternehmen in Bezug auf Investitionsentscheidungen und Bürokratiekosten mit MBIs machen, sollten einbezogen werden. Natürlich sollte das Forum so informativ und einfach handhabbar wie möglich sein. Die EU-Kommission könnte als Koordinationsinstanz wesentlich dazu beitragen.

Wie kann die bestehende Notwendigkeit zur Senkung der Steuerlast auf den Faktor Arbeit in vielen Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Innovationsförderung und der Unterstützung von Forschung und Entwicklung verknüpft werden, um so eine Verlagerung hin zu einer "grüneren" Wirtschaft zu erreichen? Wie kann das erreicht werden bei gleichzeitiger Einhaltung von Haushaltsneutralität? Wäre eine deutliche Verlagerung der Steuern hin zu umweltschädlichen Aktivitäten die richtige Antwort?

Siehe unsere Antwort oben zu den Fragen auf Seite 5. Steuern sollten nicht in erster Linie zur Wirtschaftslenkung eingesetzt werden. Wenn Innovationsförderung und Senkung der Arbeitskosten von den nationalen Parlamenten als ein wichtiges politisches Ziel erkannt werden - was heute in der Regel der Fall ist -, dann sollten die richtigen Instrumente dafür gefunden werden. Dies sind nicht in erster Linie Steuern.

Wie kann nach nationaler Erfahrung der Prozess der Reform umweltschädlicher Subventionen am besten vorangebracht werden?

Der DIHK sieht Subventionen grundsätzlich kritisch, da sie Fehlallokationen hervorrufen, den Wettbewerb verzerren und den Steuerzahler belasten. Deshalb sollten alle Subventionen regelmäßig überprüft werden. Dazu gehört auch eine Überprüfung in Bezug auf die Förderung der Umwelt, dieses Ziel steht aber nicht grundsätzlich über anderen Zielen wie dem Schaffen optimaler Rahmenbedingungen für die Wirtschaft oder der Förderung von Forschung und Bildung.

In Deutschland kommt ein Prozess der regelmäßigen Überprüfung von Subventionen erst langsam in Gang und wird gegenwärtig durch die hohen Steuereinnahmen tendenziell wieder verzögert. Es ist offensichtlich sehr viel einfacher, Subventionen kritisch zu überprüfen, wenn die Einnahmen sehr knapp sind als wenn sie sprudeln.

Ein Planungsverfahren, das auch output- und nicht nur inputorientiert ist, würde den Überprüfungsprozess erleichtern. Grundsätzlich sind wir jedoch skeptisch, was die Rationalität einer staatlichen Budgetplanung angeht. In Deutschland ist dieser Prozess eher starr und veränderungsresistent. Auch hier könnte die Einrichtung eines Forums für den Austausch von Erfahrungen und Ideen hilfreich sein.

Optionen für die weitere Anwendung von MBI zur Beeinflussung des Energieverbrauchs

Erneuerung und Entwicklung der Richtlinie zur Energiebesteuerung

Sollte bei der Überarbeitung der Richtlinie zur Energiebesteuerung die Verbindung zu ihren politischen Zielen deutlicher herausgestellt werden insbesondere in den Bereichen Energie und Umwelt? Würde dies die Energiebesteuerung zu einem wirksameren Instrument machen, das besser die Anreizwirkungen der Besteuerung mit der Fähigkeit zur Einnahmenerzielung verknüpft?

Ist der beste Weg hierfür eine Untergliederung der Mindeststeuersätze nach Energie- und Umweltaspekten? Was spricht für oder gegen einen solchen Ansatz und was sind seine wichtigsten praktischen Aspekte? Wäre der Umweltanreiz durch die Energiesteuer ausreichend und angemessen, um die Ziele der Energiepolitik im Bereich von Biokraftstoffen widerzuspiegeln, einschließlich der Einführung von Marktanzügen für Biokraftstoffe der zweiten Generation?

Wenn politische Ziele verfolgt werden, wie dies bei der Energiesteuerrichtlinie offensichtlich der Fall ist, ist eine größtmögliche Offenlegung der Ziele äußerst wichtig, um die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Politik zu erhöhen. Die Einnahmenerzielung wird dadurch unseres Erachtens nicht erleichtert. Die Haltung der Steuerpflichtigen zur Steuerpflicht ist national sehr unterschiedlich und wird durch höhere Transparenz und Glaubwürdigkeit bei den verfolgten Besteuerungszielen unseres Erachtens nicht wesentlich verändert. Die Wirtschaft wird Steuern immer als Kostenfaktor sehen, den es zu minimieren gilt. Die Wirksamkeit der Energiebesteuerung wird aber besser kalkulierbarer und auch vernünftiger, wenn Steuern transparent in ihren Zielen und klar in ihrer Belastung sind. Dazu sollte die Politik so stark wie möglich beitragen.

Wir sind vehement gegen die Einführung zusätzlicher Steuersätze, weil dies die effektive Belastung noch unklarer macht. Jedenfalls ist dies die Bedingung, die bei einer Erhöhung der Komplexität einer Steuer erfüllt sein muss: Die Transparenz der Belastung und die Handhabbarkeit der Steuer dürfen nicht beeinträchtigt werden.

Da unsere Haltung zu einem umweltpolitischen Einsatz der Energiesteuer kritisch ist (siehe Antwort zu den Fragen auf S. 5), möchten wir nicht dazu Stellung nehmen, ob politische Ziele ausreichend verfolgt werden. Für die Unternehmen ist neben der Steuerhöhe immer die Kalkulierbarkeit der Besteuerung entscheidend, hier hat sich die deutsche Steuerpolitik in Bezug auf Biokraftstoffe nicht sehr positiv hervorgetan. Im Hinblick auf Biokraftstoffe der zweiten Generation wäre eine Unterstützung im Rahmen der Forschungsförderung, ergänzt durch die Förderung von Pilotprojekten, die beim derzeitigen technologischen Stand angemessene Art der Förderung.

Ist eine zusätzliche Besteuerung für die übrigen Umweltaspekte der Elektrizitätserzeugung erforderlich (falls vorhanden)? Reicht der vorgeschlagene Ansatz aus, um die Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Quellen zu fördern? Was sind die Auswirkungen eines solchen gemeinschaftlichen Rahmens für Elektrizität aus Kernenergie (in Anbetracht der unterschiedlichen nationalen Konzepte für den Einsatz von Kernenergie)?

Wie oben ausgeführt, halten wir den Einsatz der Energiebesteuerung im Hinblick auf Umweltaspekte nicht für sinnvoll. Wenn die EU dennoch eine emissionsorientierte Besteuerung der Energieerzeugung anstreben würde, würde der Vorteil der Kernenergie im Hinblick auf den Klimaschutz und sonstige Schadstoffemissionen sachlich berechtigt offen ausgewiesen.

Wenn die vom Europäischen Rat beschlossenen Ziele zum Einsatz erneuerbarer Energien in der EU (20 % des Energieverbrauchs sollen bis 2020 aus erneuerbaren Energien bereitgestellt werden) erreicht werden sollen, ist allerdings eine finanzielle Unterstützung erforderlich, da diese Energiequellen überwiegend noch nicht wettbewerbsfähig sind. Daher sind befristete finanzielle Anreize zu setzen. Diese dürfen jedoch die Energiekosten der Unternehmen nicht weiter erhöhen, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit insbesondere energieintensiver Unternehmen zu erhalten.

Interaktion der Energiebesteuerung mit anderen marktwirtschaftlichen Instrumenten, insbesondere dem EU-ETS

Wären die vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie zur Energiebesteuerung und der vorgeschlagene Ansatz für ihren Anwendungsbereich die beste Lösung, um Kohärenz zwischen der Richtlinie und dem EU-ETS zu gewährleisten? Kann dieses Ziel auch mit anderen Optionen erreicht werden?

Anlagen, die dem EU-ETS unterliegen, sollten von der Energiebesteuerung ausgenommen werden. Energieintensive Unternehmen minimieren im eigenen Interesse, zur Aufrechterhal-

tung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, den Energieverbrauch. Eine zusätzliche Besteuerung würde hier nur die Produktionskosten erhöhen ohne zusätzliche Energieeinspareffekte zu bewirken. Für weniger energieintensive Unternehmen sollte eine gezielte Informationspolitik an die Stelle der Energiebesteuerung treten. Um Informations-/Transaktionskostenbarrieren zu überwinden, sollten weniger energieintensive Unternehmen gezielt durch Energieeffizienzberatungsangebote unterstützt werden. Ein KMU-orientiertes Programm zur Energieeffizienzberatung wird in Deutschland derzeit von der KfW konzipiert. Dabei muss aufgezeigt werden, wie gleichzeitig Kosten und Energie gespart werden können.

Welche potenziellen Optionen sollten geprüft werden, um die notwendigen Anreize für die Handelspartner der EU zu schaffen, damit sie wirksame Maßnahmen gegen Treibhausgasemissionen ergreifen?

Neue Handelsbarrieren mit klimapolitischer Begründung lehnt der DIHK strikt ab. Diese gefährden die Verhandlungen zum freien Warenaustausch und wären ein gefährliches Einfallstor auf dem Weg zu neuen tarifären Handelshemmnissen. Die Handelspartner der EU müssen für eigene Zusagen zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen gewonnen werden. Nicht nur absolute Reduktionszusagen, sondern auch relative, auf das jeweilige Bruttoinlandsprodukt bezogene Emissionsgrenzen und überprüfbare Zusagen zur Steigerung der Energieeffizienz kommen für Wachstumsländer als Einstieg in ein internationales Abkommen zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen in Frage.

Optionen für die weitere Anwendung von MBI in der Umweltpolitik

Eindämmung der Umweltauswirkungen des Verkehrs

Welche MBI wären am besten zur Eindämmung von Schiffsemissionen unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Seeschiffsverkehrs geeignet? Wie lassen sie sich am besten gestalten?

Der Seeverkehr ist ein internationaler Verkehrsträger. Daher sollte die International Maritime Organization (IMO) erste Adresse für jeden umweltpolitischen Eingriff in den Seeverkehr sein. Nur so lassen sich Verzerrungen im internationalen Wettbewerb vermeiden und Schadstoffemissionen von Schiffen weltweit verringern.

Auf europäischer Ebene könnte die Bemessungsgrundlage von den Hafengeldern eine emissionsbezogene Komponente erhalten. Im Luftverkehr wurden mit emissionsabhängigen Start- und Landeentgelten positive Erfahrungen gemacht.

Wie können Infrastrukturabgaben unter Berücksichtigung von Erwägungen hinsichtlich Umweltkosten am besten für alle Verkehrsmittel angewandt werden? Sollte dieses Modell auf alle Verkehrsmittel angewandt werden oder spezifische Aspekte jedes Ver-

kehrsmittels berücksichtigen? Wie weit sollte die Eurovignette-Richtlinie in diesem Zusammenhang genutzt werden?

Aus Sicht des DIHK muss auch der Verkehr seinen Beitrag zur Verringerung von Lärm und Schadstoffen leisten. Ziel sollte es dabei sein, die für Wirtschaftswachstum benötigte Verkehrsleistung mit einer möglichst geringen Umweltbelastung zu erreichen. Infrastrukturabgaben sind vor diesem Hintergrund jedoch kein Allheilmittel. Die Politik verfügt bereits über wirksame Instrumente zur Verringerung der Umweltbelastung durch den Verkehr. Beispielsweise gibt die emissionsbezogene Gestaltung der Kfz-Steuer Anreize für die Anschaffung umweltfreundlicher Fahrzeuge. Dadurch lässt sich das Emissionsverhalten von Fahrzeugen deutlich verbessern. Beispiel: Die Partikel-Emissionen in g/kWh wurden von 1992 (Euro 1-Lkw) bis 2006 (Euro 4-Lkw) um 95 % verringert.

Die Vorteile einer Einbeziehung von Umweltkosten sind hingegen theoretischer Natur. Der DIHK warnt daher vor einer undifferenzierten Einrechnung der Umweltkosten in die Erhebung von Entgelten für die Infrastrukturnutzung. Aus Sicht des DIHK sprechen die folgenden Gründe dagegen:

- Bei starrer Preiselastizität der Nachfrage lassen sich nur geringfügige Lenkungswirkungen erreichen. Beispiel Straßenverkehr: Viele Berufspendler könnten wegen fehlender Alternativen trotz erhöhter Abgaben nicht auf die Pkw-Nutzung verzichten.
- Eine sachgerechte Einrechnung von Umweltkosten setzt einen ganzheitlichen Ansatz und Aufkommensneutralität voraus. In der Praxis dienen Umweltabgaben aber lediglich zur zusätzlichen Generierung von Staatseinnahmen – unter dem Deckmantel des Umweltschutzes. Die Einnahmen aus Umweltabgaben müssten dagegen konsequent zur Senkung ertragsabhängiger Steuern eingesetzt werden, um zusätzliche Lasten für Bürger und Unternehmen zu vermeiden. Die starre Preiselastizität der Nachfrage verführt jedoch dazu, die Infrastrukturabgaben rein nach fiskalischen Motiven (= Maximierung des Abgabenaufkommens) zu gestalten.
- Es gibt bisher kein wissenschaftlich unumstrittenes Verfahren zur Berechnung von Umweltkosten. Dies hat zur Konsequenz, dass nahezu jede beliebige Höhe von Umweltkosten wissenschaftlich „begründet“ werden könnte. Damit wäre die Quantifizierung von Umweltkosten ein Einfallstor für überzogene Belastungen des Verkehrs.
- Es gibt bereits eine Vielzahl umweltpolitischer Instrumente, die Umweltkosten internalisieren. Beispiel Straßenverkehr: Lkw-Maut, Mineralölsteuer, Ökosteuer, Mehrwertsteuer, Kfz-Steuer und Emissionsnormen für Fahrzeuge. Die Internalisierungswirkungen dieser bereits existierenden Instrumente müssten bei einer korrekten Berechnung von den Umweltkosten abgezogen werden.
- Die positiven Wirkungen des Verkehrs auf Wirtschaft und Gesellschaft drohen bei einer einseitigen Fixierung auf Umweltkosten unbeachtet zu bleiben. Bei der Internalisierung externer Effekte muss konsequenterweise auch der externe Nutzen berücksichtigt werden. Beispiel: Mobilität ist Voraussetzung für eine arbeitsteilige Wirtschaft, für den Zu-

gang zu Bildung, für den Tourismus – gerade als Einnahmequelle für strukturschwache Regionen – und für einen friedlichen, kulturellen Austausch zwischen den Nationen. Dieser meist nicht quantifizierbare, aber gleichwohl sehr wichtige Nutzen würde durch eine Einbeziehung von Umweltkosten in Infrastrukturabgaben verringert. Im Prinzip müsste dieser Nutzen bei der Quantifizierung von Umweltkosten angerechnet werden.

- Die Erhebung von Infrastrukturabgaben stößt auch dort auf Umsetzungsprobleme, wo die Infrastrukturnutzung auf Basis völkerrechtlicher Verträge explizit abgabenfrei ist. Beispiel: Im Falle der Binnenschifffahrt auf dem Rhein müsste sich die EU mit der Schweiz über eine Änderung der Mannheimer Akte einigen.

Einsatz von MBI gegen Verschmutzung und zur Ressourcenschonung

Wie kann die Kommission die Umsetzung der Wasserpreispolitik, wie sie in der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehen ist, am wirksamsten gewährleisten? Welche Optionen können untersucht werden, um die Verbindung zwischen Investitionen in nationale Wasserprojekte und der Einführung entsprechender Wasserpreise zu verstärken, um Anreize für die Nutzer zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden?

Der DIHK fordert eine Berechnung der tatsächlichen Kosten in der europäischen Wasserwirtschaft. Art. 9 der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) fordert die EU-Mitgliedstaaten auf, bis 2010 kostendeckende Wasserpreise einzuführen. Voraussetzung dafür ist aber die Durchführung einer wirtschaftlichen Analyse des Anhangs III der WRRL. Das Ziel muss sein, die umwelt- und ressourcenrelevanten Kosten verursachergerecht zuzuordnen.

Die Wasserwirtschaft muss generell modernisiert werden durch mehr Wettbewerb. Dazu muss EU-weit und national ein entsprechender ordnungspolitischer Rahmen geschaffen werden mit Anreizen für private Unternehmen, mehr Effizienz- und Innovationspotenziale zu nutzen. In einem stärkeren Wettbewerb um den Wassermarkt können marktgerechtere Preise erzielt werden.

Dazu muss insbesondere in Deutschland der Anschluss- und Benutzungszwang modifiziert werden, um private Unternehmen mehr einzubeziehen. Auch die aktuelle steuerliche Ungleichbehandlung zwischen privaten und öffentlichen-rechtlichen Unternehmen in der Wasserwirtschaft ist aufzuheben.

Die 1976 in Deutschland mit dem Abwasserabgabengesetz eingeführte Abwasserabgabe ist kein marktwirtschaftliches Vorzeigeelement für Europa. Inzwischen ist die Abwassereinleitung nur unter hohen technologischen Anforderungen möglich; d. h. ohne Lenkungseffekt aufgrund des vorgegebenen „Standes der Technik“. Die Abgabe erfüllt nur noch einen fiskalischen Einnahmezweck mit einem hohen bürokratischen Aufwand, ohne dass zusätzliches technologisches Potenzial erschlossen wird.

Sollte die Kommission, wenn der Verzicht auf Deponien zur Abfallentsorgung zu langsam voranschreitet, eine harmonisierte Deponiesteuer mit EU-weiten Mindestsätzen vorschlagen?

Der DIHK fordert, dass die Kommission weiterhin und intensiv auf ein europaweites Ablagerungsverbot für unvorbehandelte Abfälle hinwirkt. Eine zusätzliche Deponiesteuer in Deutschland wäre kontraproduktiv und würde insbesondere die gewerblichen Abfallerzeuger unnötig zusätzlich belasten. Wenn es eine europaweite Deponiesteuer geben sollte, müssen im vorgelagerten Abfallbereich ausreichend Raum und Möglichkeiten bestehen, um eine Deponiesteuer möglichst zu vermeiden.

Bietet der rechtliche Rahmen der Gemeinschaft den Mitgliedstaaten ausreichende Möglichkeiten, MBI für das Abfallmanagement einzusetzen? Sollte die Kommission die Anwendung von MBI in diesem Bereich, z. B. durch Unterstützung eines gezielten Informationsaustauschs erleichtern?

Das bestehende EU-Abfallrahmenrecht, insbesondere mit der eingeleiteten Novelle der europäischen Abfallrahmenrichtlinie, bietet ausreichende Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten, flexible und marktwirtschaftliche Instrumente einzusetzen. Ein von der Kommission eingeleiteter Austausch hierüber wäre nicht nur im Sinne einer Bestandsaufnahme zu begrüßen. Dies müsste nach Ansicht des DIHK baldmöglichst erfolgen, da die rechtlichen Regelungen in einzelnen Mitgliedstaaten bereits so detailliert vorgegeben sind, dass kein Raum mehr für MBI's bleibt; dies gilt zum Beispiel für das Verpackungspfand oder die Abwasserabgabe in Deutschland.

MBI zum Schutz der Artenvielfalt

Sollten die Mitgliedsstaaten derartige Instrumente intensiver einsetzen? Sollten insbesondere Zahlungen für ökologische Leistungen intensiver genutzt werden, um Umweltziele zu erreichen? Sollten die Möglichkeiten zur Einführung von Ausgleichsmaßnahmen für die biologische Vielfalt auf Gemeinschaftsebene, zum Beispiel Wetland Banking, eingehender geprüft werden?

Die EU-Kommission ist es, die endlich ihre Blockadehaltung gegenüber einer Novellierung der EU-Naturschutzrichtlinien aufgeben und damit Spielräume für marktwirtschaftliche Instrumente schaffen muss anstatt, wie in Frage eins geschehen, auf die Mitgliedstaaten zu verweisen.

Die Artenvielfalt wird durch ein altes, unflexibles Regelungssystem geschützt, das eine stärkere ökonomische Komponente dringend benötigt. Den Mitgliedstaaten wurde durch die Vogelschutz- (79/409/EWG) und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) jede Möglichkeit genommen, Spielräume für die Anwendung von Marktinstrumenten zu gewinnen. Den Reformbedarf hat der DIHK in einem Positionspapier „**Natur schützen - Wirtschaft stärken - Infrastruktur entwickeln**“ (März 2006) anhand konkreter Beispiele aufgezeigt und sich zu

ökonomischen Lösungen ausdrücklich bekannt. Wenn es Ziel der EU-Naturschutzpolitik ist, im europäischen Maßstab Artenvielfalt zu sichern, muss man auch den Ausgleich von Eingriffen in die Natur für Infrastruktur- und Gewerbeprojekte in diesem Maßstab zulassen. Ferner muss man das „Ansparen“ von Natur dadurch belohnen, dass auf dieses Kapital zurückgegriffen werden kann, wenn man andernorts in Natur eingreifen will. Der Artenvielfalt wäre mit der stärkeren Nutzung von Ausgleichsinstrumenten eher gedient als mit dem geltenden Regelwerk. Wenn etwa Vogelschutzgebiete nach den Regeln der Vogelschutzrichtlinie immer dann entstehen, wenn ein Gebiet den Merkmalen eines solchen Gebietes entspricht, ist ein „Ansparen“ von Lebensräumen und Einbringen in ein Ausgleichskonzept schlicht unmöglich. Wenn in Art 6 der FFH-Richtlinie private Investitionen in geschützten Gebieten weitgehend verboten sind und ein Ausgleich gar nicht erst geprüft werden darf, werden exakt die falschen Signale gesetzt und der nötige Spielraum verweigert.

Unpassend ist der Hinweis auf Gebühren und Kostenpflichten für Genehmigungen als marktbasierende Instrumente. Gebühren und Kostenersatz haben – jedenfalls nach deutschem Verwaltungskostenrecht – ausschließlich die Funktion, den Aufwand für Verwaltungshandeln zu erstatten. Es gibt keine rechtliche Möglichkeit, Gebühren nach ihrem Lenkungseffekt zu bemessen.

Die finanzielle Unterstützung von privaten Naturschutzmaßnahmen sollte nicht zur Regel erhoben werden. Vollends zweifelhaft werden solche Unterstützungen, wenn sie nur bestimmten Gruppen gegeben werden.

Einsatz von MBI gegen Luftverschmutzung

Sehen Sie die Möglichkeit für einen grenzüberschreitenden Emissionshandel zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten zur Reduzierung herkömmlicher Luftschadstoffe wie SO₂ und NO_x? Wie könnte ein solches System mit den nationalen Regelungen einiger Mitgliedstaaten zur Abgabenerhebung in Einklang gebracht werden?

Deutschland hat sich auf dem Gebiet der Luftreinhaltung für einen strengen ordnungsrechtlichen Ansatz entschieden. Die Anforderungen an industrielle Emittenten von Luftschadstoffen werden nach dem Stand der Technik festgelegt, der strenger ist als der europäische Standard der „besten verfügbaren Techniken“. Damit hat sich der deutsche Gesetzgeber im Prinzip gegen marktwirtschaftliche Instrumente entschieden. Wenn nun über ein europäisches System nachgedacht wird, dürfen deutsche Standorte nicht benachteiligt werden. Sollte es beispielsweise zu einem Handel zwischen Emittenten kommen, um Emissionsreduzierungen einzuhalten, die weiter gehend sind als der EU-Standard, müssten auch deutsche Unternehmen Handelsrechte erhalten, die zu dieser Reduzierung ordnungsrechtlich verpflichtet sind.

Bei den Luftverschmutzungen greifen drei Gruppen von Regelungen: die emissionsbezogenen Grenzwerte, die Instrumente zur Reduzierung von Immissionen (Luftreinhalteplanung) und die nationalen Emissionshöchstgrenzen. Ein Handel zwischen Mitgliedstaaten erscheint

möglich, vorausgesetzt, aus dem Handel folgen keine übertriebenen Kosten für die Messung der Emissionen, die letztlich wieder die Industrie zu tragen hätte.

In Deutschland gibt es in § 7 Absatz 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz die rechtliche Möglichkeit, weitergehende Maßnahmen zur Schadstoffreduzierung an einen Dritten abzutreten. Allerdings ist vorgeschrieben, dass insgesamt weitergehende Minderungen erreicht werden als dies bei getrennter Anwendung des Stands der Technik auf die Anlagen der Fall wäre. Die Regelung hat erwartungsgemäß keine Anwendung gefunden. In ihr steckt aber ein richtiger Gedanke, die Schaffung eines ökonomischen Anreizes, über den Stand der Technik hinauszugehen. Durch die Forderung nach weitergehenden Minderungen und die Orientierung am Stand der Technik werden gleichzeitig die Spielräume auf Null gesetzt. Ein Beispiel, wie man es nicht machen sollte.

bearbeitet von:

Dr. Ulrike Beland, B 8

Dr. Hubertus Hille, B 3

Dr. Hermann Hühwels, B 5

Dr. Dieter Kreikenbaum, B 5

Dr. Thilo Pahl, B 4

Dr. Volker Ressler, B 3

Dr. Armin Rockholz, B 5

Dr. Patrick Thiele, B 4