

Droht Staatsversagen bei Mineralölsteuern?

Zur ausstehenden Debatte um den Tanktourismus

Noch am Tag, ehe die im Frühjahr 2014 vom Umweltministerium in Auftrag gegebene Studie zum Tanktourismus Ende November 2016 endlich vorgestellt wurde, stand für Henri Wagener, Generalsekretär des Groupement pétrolier, fest, dass die Steuereinnahmen des Treibstoffexports bei weitem die ökologischen Kosten überträfen. Der DP-Abgeordnete Max Hahn, derselbe der einige Zeit später als Berichterstatter im Parlament das liberale Prestigeprojekt der Klimabank verteidigte, twitterte, dass es dem Klima egal sei, ob diesseits oder jenseits der Grenze getankt würde, dem Staatsbudget allemal nicht. Vizepremier und Energieminister Étienne Schneider hatte bereits Monate zuvor klargestellt, dass „nur ganz wenig des Gesamtverkehrs auf den Tanktourismus entfällt“ und deshalb eine Erhöhung der Mineralölsteuer nicht zielführend sei.¹

Von der Studie erwartete man demnach nur noch die Unterfütterung dieses Fazits. Sie lieferte mehr. Mit 3,5 Milliarden Euro übertreffen die Gesamtkosten des Treibstoffexports deutlich die Erwartungen und liegen damit über den fiskalischen Einnahmen (2,1 Milliarden). Da jedoch die meisten Kosten im Ausland anfallen, verbleibt dem Luxemburger Staat ein positiver Saldo von fast einer Milliarde Euro. Damit könnten nun alle Beteiligten leben: diejenigen, die ein baldiges Abebben des erwiesenermaßen defizitären Geschäfts fordern, wie auch alle Skeptiker, die eine weiterhin positive Finanzbilanz ziehen dür-

fen und denen die Kosten-Nutzen-Analyse ohnehin allzu ökologisch angehaucht ist.

Der Studienleiter Dieter Ewringmann, von manchen als finanzwissenschaftlicher „Hausexperte“ der Luxemburger Regierung bezeichnet, wies bei der Vorstellung auf eine „lieb gewordene Tradition“ hin, in der Luxemburg Steuergewinne importiere und diesbezügliche Schäden an Umwelt und Gesundheit exportiere. Es ist fraglich, ob der Wink bei den Verantwortlichen in der Politik angekommen ist. Die Beharrlichkeit eines Étienne Schneider, den fragwürdigen Anteil von 4 % sogenanntem echtem Tanktourismus als Zeichen der Belanglosigkeit des Phänomens zu deuten, spricht Bände. Dabei steht der Prozentsatz, ein absolutes Detail, nur für den Teil von national anfallenden externen Kosten grenznaher ausländischer „echter“ Pkw-Tanktouristen auf Luxemburger Territorium. Diese dürfen sodann nur Treibstoff erwerben: Legen sie mehr als ein Paket Kaugummi beim Zahlen auf den Tresen, so gelten sie als Shopping-Touristen, Berufspendler oder Transitfahrer und fallen damit aus der Gattung der im Brennpunkt stehenden Kunden heraus.

Die Konsequenzen des Treibstoffexports sind alles andere als belanglos. In erster Linie geht es dabei nicht einmal um gefahrene Umwege der Tankkunden und deren Emissionen, da der jahrzehntelange Treibstoffexport das Tankstellennetz im nahen Ausland ohnehin bereits extrem ausgedünnt hat. Die Studie weist vielmehr darauf hin, dass die Luxemburger Mineralölsteuerepolitik die Preiserhöhungsspielräume der Nachbarländer einschränkt und

Michel Cames

Michel Cames studierte neben Ingenieurwesen auch Sozialwissenschaften an den Universitäten Luxemburg und Leeds (GB).

**Die Zeit ist reif
für eine Debatte
über die im
Verhältnis zum
hohen Einkommen
lächerlich geringe
Treibstoff-
besteuerung.**

Das zum unverzichtbaren Bestandteil unseres Budgets erklärte Steuereinkommen des Tanktourismus hat zu strukturellen Marktverzerrungen geführt.

somit eine Mitverantwortung für eine wenig nachhaltige Steuergestaltung in großen Teilen Westeuropas trägt.²

Niedrigsteuerland Luxemburg

Während der Elan, den Ruf der Steuerpolitik Luxemburgs nach Luxleaks und anderen Revelationen aufzuhellen inzwischen am Verblässen ist, hat der Wille, einen Weg zu finden die Energiebesteuerung Luxemburgs weniger rufschädigend zu gestalten im politischen Mainstream noch nicht eingesetzt oder wird durch Umschreibungen wie „virtueller Ausstieg“ ad absurdum geführt. Dabei nimmt auf europäischer Ebene mit schleichender Desintegration die Geduld mit denjenigen Staaten ab, die sich nicht genieren, unlautere Vorteile auf Dauer für sich zu beanspruchen. So stolpert Jean-Claude Juncker heute wiederholt über Entscheidungen während seiner Zeit als Premier in Luxemburg, was ihm damals wohl nie in den Sinn gekommen wäre. Kommt es hart auf hart, verschanzen sich jene, die Luxemburgs Interessen verteidigen, ohne Weiteres hinter dem auf Mitleid zielenden Argument der negativen Skaleneffekte eines Kleinstaats und dem trivialen Argument, Luxemburg habe keine anderen Einkunftsmöglichkeiten (dixit Juncker).

Verkehrsstauand Luxemburg

Das zum unverzichtbaren Bestandteil unseres Budgets erklärte Steuereinkommen des Tanktourismus hat außerdem zu strukturellen Marktverzerrungen

geführt. Eine erste wäre der leistungstrotzende Fahrzeugbestand und höchster Motorisierungsgrad in der EU.³ Warum wird die hohe Fahrzeugdichte nicht mit der niedrigen Besteuerung des Treibstoffs in Verbindung gebracht, zu einer Zeit, wo der Individualverkehr durch allzu hohes Aufkommen nahezu kollabiert? Die Zeit ist reif für eine Debatte über die im Verhältnis zum hohen Einkommen lächerlich geringe Treibstoffbesteuerung. Wohl ist die Preiselastizität der Treibstoffnachfrage gering, doch haben nur halb so hohe Treibstoffrealpreise wie anderswo über viele Jahre den Einwohnern das Autofahren ungleich schmackhafter gemacht.

Dieselland Luxemburg

Ohne billigen Diesel gäbe es keinen nennenswerten Tanktourismus. Die Studie darf sich zugutehalten, als erste im staatlichen Auftrag erstellte Arbeit zu gelten, die auf die hohen externen Kosten dieser Treibstoffart eingeht. Dennoch gibt sich die Ökobilanzierung vor allem mit den Klimafolgekosten der emittierten Treibhausgase ab und taxiert die Umwelt- und Gesundheitskosten der Schadstoffemissionen nach einer unrealistisch niedrigen Schätzung.⁴ Die Ursache könnte darin liegen, dass nach Dieselgate die Revision der Kostenparameter der Partikel- und Stickoxidemissionen noch nicht gänzlich gefestigt ist. Auf wesentlich höhere Kostenzenarien wird jedoch ausdrücklich hingewiesen. Ewringmann hat es außerdem verstanden, die Wechselbeziehung von Treibstoffexport und den hohen externen Kosten der Diesellastigkeit des Luxemburger

Für Dieselgate sind nicht die Autobauer alleine verantwortlich. Europäische Regierungen haben seit den 1990er Jahren den Konzernen in vertraulichen Absprachen mit billigem Dieselsprit den Weg geebnet. (CC BY-NC-ND 2.0 Paul D via flickr)



Automobilparks bei der Vorstellung der Studie verbal klar zu verdeutlichen.

Seit dem Jahr 1990 wird der Hauptprotagonist des Treibstoffexports, der Lkw-Markt, durch einen nischenpolitischen Vorsatz mit preiswertem Dieselsprit bedient. Der nationale Automobilpark in einem Benzin-Diesel-Verhältnis von 80:20 wurde damit ins absolute Gegenteil verkehrt: Diesel stellt heute 80 % des Treibstoffs der Luxemburger Automobilisten dar. Nun sind Dieselfahrzeuge, was Stickoxide als auch Staubpartikelemissionen angehen, weit gesundheitsgefährdender und verschmutzender als Benzin und weisen keine nennenswerten Klimavorteile auf. Die Verwendung von Dieselmotoren führt in Luxemburg zu mehr vorzeitigen Todesfällen als Verkehrsunfälle,⁵ ist mitverantwortlich für den schlechten Zustand der Wälder sowie die Eutrophierung von Gewässern (z. B. Blaualgen im Stausee). Der höhere Lärmpegel von Dieselfahrzeugen wurde noch nicht einmal thematisiert. Die durch den Dieselskandal aufgedeckten 7-fach erhöhten Stickoxidemissionen finden sich nämlich real in der Umwelt wieder, auch wenn in Politik und Medien meist Verbraucherentschädigungen und Marktmanipulationen der Automobilkonzerne Vorrang genießen.

Für Dieselgate sind nicht die Autobauer alleine verantwortlich. Begründet auf einer zurzeit kollabierenden Weltmarktstrategie der Überlegenheit von Diesel-Pkws haben europäische Regierungen seit den 1990er Jahren den Konzernen in vertraulichen Absprachen mit billigem Dieselsprit den Weg geebnet für die Flutung des Fahrzeugmarktes mit einer Technologie, die nie sauber war und nur unter hohen

Zusatzkosten sauber wird. Luxemburg ist mit den nach EU-Recht niedrigstmöglichen Dieselakzisen die Speerspitze, jedoch nicht, um Autobauer zu protegiere, sondern um sich im Treibstoffexport eine Nische zu sichern. Dieseltreibstoff kostet derzeit an luxemburgischen Tankstellen ca. 15 c/l weniger als Benzin, was fast genau der niedrigeren Besteuerung dieser Art von Treibstoff entspricht. Damit nicht genug: Diesel ist um 12 % energiereicher (damit auch CO₂-lastiger) als Benzin und müsste deshalb eigentlich um diesen Mehrwert teurer verkauft werden. Es war dies das wiederholte Ziel der Energiesteuerrichtlinie der Europäischen Kommission, die den Treibstoff schlicht und einfach am Energie- und CO₂-Gehalt ausrichten wollte. Nach ihrem letzten Vorschlag im Jahre 2011 gab es einen europaweiten Aufschrei. Ein Jahr später votierte das Europaparlament für den sogenannten Lulling-Bericht, welcher sich gegen die äquivalente Besteuerung beider Kraftstoffe aussprach. Astrid Lulling fürchtete einen „destabilisierenden Schock für die europäische (Diesel-)Automobilindustrie“. Dieser kam dann doch, drei Jahre später mit dem Volkswagenkandal.

Es ist begrüßenswert, dass nun endlich die Regierung auf die hohen Schadstoffbelastungen zumal in Tälern und Grenzlagen hinweist und auch die Ursache nennt: Luxemburg weist mit Irland seit Jahren europaweit den höchsten Anteil an Diesel-Pkw-Neuzulassungen auf. Nichtsdestotrotz ist außer einer geringfügigen Anpassung der per se unsinnigen Firmenwagenbesteuerung kein Gegensteuern bei der wichtigsten Stellschraube angesagt: dem Abbau der fiskalischen Bevorteilung für Dieselmotoren. Schaut man über die Grenzen, so haben unsere beiden

Diesel stellt heute 80% des Treibstoffs der Luxemburger Automobilisten dar.

Produit	Diesel (€)	Ess 95 (€)	ESS 98 (€)
Prix TTC	0,941	1,104	1,166
TVA 17%	0,1367265	0,16041026	0,1694188
Accise commune spécifique sur 1 000 litres	198,3148	245,4146	245,4146
Accise autonome spécifique sur 1 000 litres	80,4852	58,51	58,51
Contribution sociale sur 1 000 litres	31,2	138,17	138,17
Contribution climatique sur 1 000 litres	25	20	20
Total charge fiscale Accise sur 1000 litres	335	462,0946	462,0946
Total charge fiscale sur 1 litre	0,335	0,4620946	0,4620646
Total charge fiscale TVA sur 1 litre	0,1367265	0,16041026	0,1694188
Total charge fiscale sur 1 litre	0,4717265	0,62250486	0,6315134
Prix sans charge fiscale	0,4692735	0,48149514	0,5344866

Source : Question parlementaire n° 2329 du 23 août 2016 de Monsieur le Député Roy Reding

Die lange hinausgezögerte Veröffentlichung der Tanktourismusstudie lässt auf starke Dissonanzen innerhalb der Regierungskoalition schließen.

frankofonen Nachbarländer ihre hohen Dieselmotorenanteile bereits deutlich reduziert mittels einer stufenweisen Korrektur in Richtung äquivalente Besteuerung beider Kraftstoffe. Dabei hat gerade die französische Regierung eine sehr diesellastige Automobilindustrie im Nacken. In Österreich und Norwegen hat man den hohen Dieseldurchsatz binnen Jahren durch steuerliche Maßnahmen stark vermindert. In Deutschland entzieht sich zwar ein CSU-Bundesminister für Verkehr beständig seiner Verantwortung in der Sache, doch lag der Dieselmotorenanteil hier nie über 50 % und heftig diskutierte Fahrverbote für Diesel-Pkw in den Innenstädten sorgen für Selbstregulierung. In den Niederlanden hat man es von vornherein durch selektiv hohe Fahrzeugsteuern vermieden, die Autofahrer auf den Diesel-Geschmack zu bringen. In Luxemburg, wo akutester Handlungsdruck besteht, sieht die Regierung von rahmenbildenden Maßnahmen ab und greift lieber dort ein, wo der Markt es besser täte, falls denn die Rahmenbedingungen stimmen würden, wie den Car-Pooling-Angeboten. Der Korporatismus lässt grüßen.

Ausflug in die Seele Luxemburgs

Ist die Luxemburger Politik so zahnlos? Die Antworten sind mannigfaltig. Der Kleinstaat liefert einen Fingerzeig. Die beengten Strukturen, wo jeder

einen jeden kennt und deshalb ein Dämpfen von Anfeindungen und ein Zurückstellen der eigenen Ansichten im Interesse der Stabilität liegen, führen in Bezug auf das katholische Kulturerbe, die hohe Personifizierung von Entscheidungsstrukturen sowie der anfälligeren sozialen und wirtschaftlichen Strukturen in Kleinststaaten⁶ zu Verhaltensweisen, in denen innovativen Betrachtungen mit tiefem Misstrauen begegnet wird. Die Folgen sind entweder Entscheidungstau oder Beharren auf business as usual-Ansichten. Sogar eine langatmige Zivilgesellschaft hat sich zum Teil mit dem politischen System arrangiert und sich in dieses integriert. Aufgepfropfte Nation Branding-Lossagungsprozesse und technologiezentrierte rifkinsche Thesen werden ohne politisches Projekt einer solchen Soziographie nicht gerecht.

Auch stellt sich in der mit „postfaktisch“ assoziierten Gegenwart die Frage, wie es in Luxemburg um die faktengestützte Politikgestaltung, also einer evidenzbasierten Politik, steht. Sonia Kmec, Leiterin der interdisziplinären Forschungseinheit IPSE an der Universität Luxemburg, relativierte kürzlich⁷ postfaktisches Verhalten indem sie meinte, nach Jahrzehnten stetigem Aufstiegs des Expertentums in der politischen Debatte würde nun das Pendel wieder in die andere Richtung schwingen. Ob dies für Luxemburg zutrifft, ist fraglich. Wie die Bertelsmann Stiftung⁸ zu wissen glaubt, waren und sind politische Debatten in Luxemburg wenig faktenbasiert. Was den Umkehrschluss zuließe, dass Luxemburg seit längerem im postfaktischen Zeitalter lebt. Ein solches Verhalten werde ermutigt durch ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen der Exekutive und ihren Wählern. Während die Regierung immer noch viel Zustimmung beim Volk genießt – mit 74 % fast doppelt so viel wie im OECD-Durchschnitt⁹ – hält der Luxemburger Staat seine Bürger beharrlich an der kurzen Leine: Auch im Jahr 2017 hat Luxemburg immer noch kein Informationszugangsgesetz, derweil die Regierung nicht gewillt ist, den restriktiven Zugang zu lockern.

Level playing field bei den Mineralölsteuern

Während gemeinhin die Regierung dem Konzept des *level playing field* in ihrer Rhetorik großen Wert beimisst, steht für sie bislang der Widerruf der eklatanten Bevorteilung einer Treibstoffart bei derart hohen ausgelagerten Kosten außer Frage. Die lange hinausgezögerte Veröffentlichung der Tanktourismusstudie lässt dabei auf starke Dissonanzen innerhalb der Regierungskoalition schließen. Nun wird von keiner Seite gefordert, über Nacht auf das Labsal an budgetspeisenden und deshalb nahezu unverzichtbaren Windfallerträgen zu verzichten. Mit dem Monitoring (sic!) verschriebenen interministeri-

JÜRGEN STOLDT

DER ZEITUNGS LESER

TEXTE ZUR
POLITISCHEN, KULTURELLEN & WIRTSCHAFTLICHEN
ENTWICKLUNG LUXEMBURGS

1997 – 2016

Editions forum Luxembourg

Die Texte, die in diesem Lesebuch versammelt sind, wurden von 1997 bis 2016 größtenteils für die Luxemburger Monatszeitschrift *forum* geschrieben. Sie geben Einblicke in ein Land, das sich radikal gewandelt hat, und über eine Zeitspanne, die schon heute zur Geschichte gehört.

Leser, die Luxemburg gerade erst entdecken, werden in diesem Buch eine etwas

unorthodoxe, aber hilfreiche Einführung in die jüngste Geschichte Luxemburgs finden. Leser, die die letzten 20 Jahre selber miterlebt haben, können ihre Erinnerungen auffrischen und sich an den Texten reiben. Wer schließlich Material sucht zur Analyse einer Generation und ihrer Überzeugungen und Unzulänglichkeiten, dürfte ebenfalls auf seine Kosten kommen.

Zu bestellen im forum-Büro zum Preis von 25 €.
forum@pt.lu | Tel. +352 42 44 88

riellen Arbeitsgruppe wird der Tanktourismus nun aus der politischen Schusslinie bewegt, gleichzeitig ergibt sich die Möglichkeit einer politischen Debatte mit dem Ziel, einen Ausstiegsplan aufzustellen.

Mehr Ideologie, bitte

In Zeiten von Politikverdrossenheit und Postdemokratie gilt es die Realpolitik des Alltags diesseits von klientelistischem Klein-Klein mit ihren wahlstrategischen Gedankenspielen gelegentlich hinter sich zu lassen. Immer öfter ist der Wähler nämlich davon überzeugt, dass die Parteien zunehmend irrelevant werden als Teil eines demokratisch nicht mehr legitimierten und in die Weltwirtschaft integrierten, technokratischen Räderwerks. Deshalb gehören die Institutionen der Demokratie gestärkt, unter ihnen die Parteien. Der Bürger verlangt allerdings, dass diese Profil zeigen und eine echte Wahl zwischen politischen Idealen und Vorstellungen bieten. Die Debatte um den Treibstoffexport bietet sich an, über Grundmodelle politischen Denkens und Ideologien der Koalitionsparteien zu sinnieren.

Bei der grünen Partei nehme ich einfach mal leichtgläubig an, dass insbesondere deren Basis den Tanktourismus als unvereinbar mit ihren Grundideen betrachtet. Ins Grübeln kommt man mit sozialdemokratischem Gedankengut. Gilt eine Solidargesellschaft des „großregional“ erwirtschafteten Steueraufkommens nur bis zur Landesgrenze? Darf man es mit der Rüstungsproduktion anderer Länder in Bezug setzen? Aber auch innerhalb der nationalen Grenzen häufen sich Zweifel. Die Kosten dieses größten europäischen Umweltskandals werden gerade von einer Wahlklientel getragen, welche die LSAP mit Vorliebe anspricht: der unteren Mittelklasse, welche durch hohe Immobilienpreise oft gezwungen ist, dort ihr Zuhause zu suchen, wo die Luftqualität schlecht ist, entlang Durchgangsstraßen oder in den Zentren der Ortschaften. Wenn sich liberale Wähler auch im Schnitt eher an den Orts- bzw. Stadtrand verabschiedet haben, so steht eine wirtschaftsliberale Philosophie nach luxemburgischem Gusto nicht nur für Markt und Wettbewerb, sondern auch für Intervention bei Marktversagen. Dieses liegt vor, wenn hohe externe Kosten nicht internalisiert und deshalb von der Allgemeinheit getragen werden. Die Bilanzierung von Externalitäten ist dabei angesichts Klimawandel und steigender Luftverschmutzung in den letzten Jahren zunehmend in den Vordergrund getreten.¹⁰ Auch hat deren Akzeptanz in Politik und vor allem der Wirtschaft zugenommen.

Die stark marktverzerrenden Luxemburger Mineralölsteuersätze werden über kurz oder lang angepasst werden, je später, desto abrupter. Dabei werden sich

die heute am billigen Dieselpreis orientierenden Fahrzeugkunden von der Politik verraten fühlen, mit allen angedachten Konsequenzen der Parteienverdrossenheit. Zu denken geben ferner Prognosen, dass in einigen Jahren Dieselmotoren vornehmlich nur noch in Autos der oberen Preisklasse zu finden sind, da hier die Abgasreinigung bei der Gewinnmarge im Premium-Segment zu leisten ist. Dieselfahrzeuge der Kompaktklasse werden mittelfristig vom Markt zurückgedrängt. Bei einem Status Quo der Treibstoffakzisen werden also bald die Fahrer der Oberklasse einschließlich der Geländewagen das Privileg genießen, subventionierten Sprit zu tanken, während alle jene, die sich diese Autos nicht leisten wollen oder können und sich nicht zum Elektroauto oder zum Autoverzicht entschließen können, Benzin tanken. Manche nennen es durch staatliches Unterlassen von Handlungen hervorgerufene Fehlallokation in Bezug auf Kollektivgüter – kurz: Staatsversagen. ♦

- 1 Sommerinterview mit Étienne Schneider, „Was uns die CSV vorwirft, ist mir ziemlich egal“, in: *L'essentiel*, 5. August 2016.
- 2 Die nichtstaatliche europäische Dachorganisation aus dem nachhaltigen Verkehrsbereich Transport and Environment formuliert diese Kritik bereits seit längerem.
- 3 *678 cars per 1 000 inhabitants*, Eurostat (2012), durch die Anzahl der von Grenzgängern immatrikulierten Luxemburger Fahrzeugen leicht verfälscht.
- 4 Umweltbundesamt, 2012.
- 5 *Vorzeitige Todesfälle durch Luftverschmutzung*, Europäische Umweltagentur, 2015.
- 6 Briguglio, L. (Hg), *Small States and the European Union: Economic Perspectives*, Oxon, Routledge, 2016.
- 7 *Radio 100,7* am 27. Dezember 2016.
- 8 Sustainable Governance Indicators (2011, 2014).
- 9 OECD, *Government at a Glance 2013*, nach dem PolitMonitor Lëtzebuerg von TNS Ilres liegt das Vertrauen in die Regierung jedoch nur bei 55% im April 2013 und bei 45% im Januar 2017.
- 10 Mein Beitrag in *forum* Nr. 360 „Die Klimawandelverweigerer“.

Die stark marktverzerrenden Luxemburger Mineralölsteuersätze werden über kurz oder lang angepasst werden, je später, desto abrupter.
