



# Wuppertal

ZU  
Instrumenten des  
Klima- und  
Umweltschutzes

# Bulletin

Jg. 4 | 2001 Nr. 1

ISSN 1618-3959

## INHALT

## 1 Editorial

## DEUTSCHLAND

- 2 Rückstellungen im Kernenergiebereich  
– Konflikt zwischen fiskalischen Interessen und  
Schutzmandat des Staates?
- 4 Einspeiseregulation in Deutschland übersteht  
EuGH-Prüfung – Ein Beitrag zur Kalkulierbarkeit  
des Beihilfe-Tatbestands?
- 6 Das Ende der Fesselung durch die  
Steuerstaatsdoktrin – Freiheit für Umwelt-  
abgaben im Grundgesetz
- 8 Politische Gremien unter Druck – Reform der  
Grundsteuer unter ökologischen Vorzeichen?

## DEUTSCHLAND / EU

- 10 Verheizen = Verbrennen = Freisetzen von CO<sub>2</sub>?  
– Ende der 600 Millionen-Subventionen  
an energieintensive Industrien in Deutschland?
- 12 Heiße Luft im Luftverkehr? Wie stark könnten  
Abgaben in Europa die Emissionen begrenzen?

## EU

- 16 Auf der Suche nach neuen Finanzquellen –  
Neue Chance für die Einführung einer EU-weiten  
Energiesteuer?

## AUSLAND

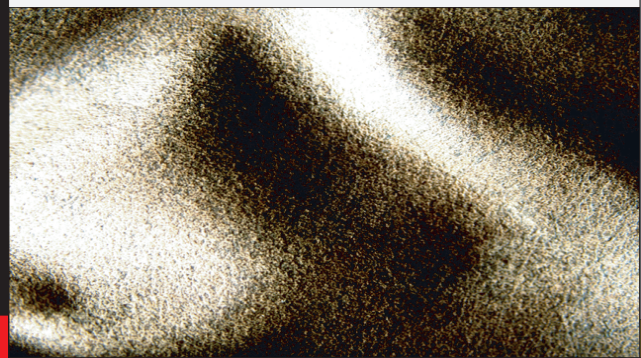
- 18 Dänemark: Ausbau der ÖSR um Zertifikatehandel  
für Energieversorgungsunternehmen
- 19 Schweiz: Eingeführtes Gesetz zur Reduktion von  
CO<sub>2</sub>-Emissionen

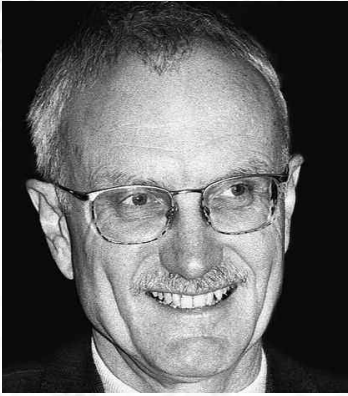
## IMPRESSUM

## ZITAT

*Our country, the United States is the world's largest emitter of manmade greenhouse gases. We account for almost 20 percent of the world's man-made greenhouse emissions. We also account for about one-quarter of the world's economic output. We recognize the responsibility to reduce our emissions.*

US President Georg W. Bush, June 11, 2001  
REMARKS BY THE PRESIDENT ON GLOBAL CLIMATE  
CHANGE (Rosengarten-Rede)





### An die Leserinnen und Leser,

Das Wuppertal Bulletin erscheint wieder – nach einer ‚Lücke‘ von gut drei Jahren. Nicht mehr pro Quartal, sondern halbjährig; mit verändertem Titel; nur noch elektronisch verfügbar; nur in deutsch. Hinter der langen Pause und der neuen, ‚abgespeckten‘ Form stehen finanzielle Engpässe. Mit ihnen war das Wuppertal Institut in den letzten Jahren verstärkt konfrontiert. Sie sind nun überwunden. Der Spahn-Stiftung verdanken wir Mittel für diesen neuen Anlauf.

Seit der letzten Ausgabe 3/97 hat sich politisch zum Thema dieser Zeitschrift einiges getan – u.a. ist in Deutschland das „Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform“ in Kraft getreten. Wir haben daraus den Schluss gezogen, den Titel anlässlich dieser Neubelebung neu zu fassen, ihn explizit an den Themenumfang anzunähern, der immer schon in dieser Zeitschrift abgedeckt wurde. Darüber hinaus wollen wir in Zukunft verstärkt Ergebnissen von Arbeiten, die am Wuppertal Institut entstanden sind, in diesem Forum den Weg in die breitere Öffentlichkeit ebnen. Eine Funktion, die das Wuppertal Bulletin in den Jahre 1994 bis 1997 erfüllt hat, nämlich Organ des Austausches zu Instrumentenfragen im Bereich der Umweltpolitik europaweit und sogar im gesamten englischen Sprachraum zu sein, kann bedauerlicherweise nicht weitergeführt werden. Dass erforderte einen Förderer, der diese Lücke erkennt und mit dieser Aufgabe finanziell nicht überfordert ist. Den haben wir noch nicht gefunden.

Die Ausgabe ist als pdf-File herunterzuladen. Wer direkten Zugriff auf internetverfügbare Quellen sucht, kann von der Startseite des Wuppertal Bulletin aus auf eine aktuelle Linkliste zugreifen verwiesen. Dort sind entsprechende Links artikelbezogen aufrufbar. Von dort aus erreichen Sie auch eine Seite ‚Lesermeinung‘, die wir jeweils mit, redaktionell bearbeiteten, Leserreaktionen ‚updaten‘. Sie sind also herzlich eingeladen, der Redaktion Ihren Kommentar zum Wuppertal Bulletin oder einzelnen Artikeln mitzuteilen:

E-Mail: [Wuppertal.Bulletin@wupperinst.org](mailto:Wuppertal.Bulletin@wupperinst.org)

Schreiben Sie uns, geben Sie uns und den Lesern weitere Hinweise! Die alten Ausgaben des Wuppertal Bulletins stehen elektronisch im ‚Archiv‘ zur Verfügung, zu dem man ebenfalls von der Startseite aus gelangt.

*Hans-Jochen Luhmann, Chefredakteur*

# Rückstellungen im Kernenergiebereich

## Konflikt zwischen fiskalischen Interessen und Schutzmandat des Staates?

Bis heute haben die Kernkraftwerksbetreiber in Deutschland fast 30 Mrd. EUR netto (d.h. abzüglich bereits geleisteter Anzahlungen) für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung ihrer Kernkraftwerke zurückgestellt (Hochrechnung auf Basis von Angaben in den Geschäftsberichten). Zuführungen zu den Rückstellungen stellen Aufwand dar, der den zu versteuernden Gewinn mindert. Rückstellungen mindern somit die aktuelle Steuerabführung des Unternehmens, widersprechen somit den Interessen des Fiskus. Die Rückstellungszuführungen sind ein wesentlicher Bestandteil des Cash-flow der Kernkraftwerksbetreiber, sie ermöglichen die hohen Innenfinanzierungsraten der großen Verbundunternehmen bei ihren Investitionen (Kroll 1990). Die Betreiber bzw. ihre Konzernmütter haben diese Vermögen nur zum Teil auf dem Kapitalmarkt sicher angelegt, sondern auch dafür genutzt, sich im Verdrängungswettbewerb im Strommarkt an die Spitze zu setzen und sich in anderen Märkten wie z.B. der Informations- und Kommunikations-Branche zu positionieren (vgl. hierzu ausführlich Wuppertal Institut/Öko-Institut 2000a, Bürger 1998, Irrek 1996). Der enorme Umfang der während der Laufzeit der Kernkraftwerke gebildeten, aber größtenteils erst in ferner Zukunft aufzulösenden Rückstellungen wirkt so verzerrend auf einem anderen Markt, dem Wettbewerb um Unternehmensbeteiligungen.

### Die Kommission befürwortet eine staatlich kontrollierte Lösung

Gegen diese Privilegierung der Mütter der Kernkraftwerksbetreiber haben mehrere Stadtwerke in Deutschland im November 1999 eine Beschwerde bei EU-Wettbewerbskommissar Mario Monti eingereicht (Becker Büttner Held 1999), der seinerseits die Bundesregierung mit Schreiben vom 17. Juli 2000 zur Stellungnahme aufgefordert hat (Europäische Kommission 2000). Die Europäische Kommission hatte bereits in ihrem zweiten Harmonisierungsbericht darauf hingewiesen, daß aufgrund der unterschiedlichen Höhe der Vorsorge und der unterschiedlichen Finanzierungsinstrumente für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung in den einzelnen EU-Ländern Harmonisierungsbedarf bestehe. Die Dienststellen der Kommission befürworten daher staatlich kontrollierte Lösungen zur Sicherstellung

der Finanzierung von Stilllegung, Rückbau und Entsorgung im Kernenergiebereich (European Commission 1999, 33-35).

In ihrer zum 15. Februar 2001 abgegebenen Mitteilung an die Kommission verteidigt die Bundesregierung die derzeitige Rückstellungspraxis. Sie stelle „keine Vergünstigung im Sinne einer staatlichen Beihilfe“ im Sinne von Art. 87 Abs.1 EG-Vertrag (alt) dar. Einem auf europäischer Ebene harmonisierten Konzept zur Finanzierung von Stilllegung, Rückbau und Entsorgung stehe sie allerdings „offen gegenüber“, wenn „konsensfähige Grundsätze und Voraussetzungen für eine einheitliche Behandlung von Rückstellungen auch gefunden werden können“.

### Die Bundesregierung negiert Änderungsbedarf

Die Argumentation der Bundesregierung, daß die Rückstellungen keine Beihilfe darstellen würden, weil sie handels- und steuerrechtlich zwingend zu bilden seien, entspricht zwar der vorherrschenden Rechtsauffassung in Deutschland. Darüber hinaus ist es politisch verständlich, dass die Bundesregierung keinen Verstoß gegen europäisches Recht einräumen will. Die generelle Verteidigung der derzeitigen Rückstellungspraxis und Negierung politischen Änderungsbedarfs durch die Bundesregierung ist jedoch insbesondere deshalb unverständlich, weil rot-grüne Bundespolitiker/innen noch kurz vor der letzten Bundestagswahl die wettbewerbsverzerrende Rückstellungspraxis im Kernenergiebereich kritisiert und Gesetzentwürfe zu ihrer Abschaffung erarbeitet hatten (Schönberger et al. 1998, Scheer et al. 1997).

Eine auf den ersten Blick denkbare Alternative wäre, die Rückstellungen aufzulösen, wobei die dadurch anfallenden außerordentlichen Erträge zu versteuern wären. Ohne den Wegfall des Grundes, für den man Vorsorge in Form von Rückstellungen zu treiben hat, wäre dies jedoch der falsche Weg. Eine derartige unwiederbringliche Auflösung der gesamten Rückstellungen hätte zur Folge, dass nur etwa die Hälfte der Kernkraftwerke wirtschaftlich weiterbetrieben werden könnte, da die Zinseinnahmen aus der Anlage der Rückstellungsmittel entfielen – das ist jedoch nicht der Grund dafür, diese

Option zu verwerfen. Stilllegung, Rückbau und Entsorgung sind bereits durch die derzeitige Rückstellungspraxis keineswegs gesichert (Bürger 1998, Irrek 1996). Jede grundlose (Teil-)Auflösung verstärkt dieses Problem. Insofern sind die mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 auf den Weg gebrachten Rückstellungsteilauflösungen (vgl. hierzu ausführlicher Wuppertal Institut/Öko-Institut 2000) ein Schritt in die falsche Richtung. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Rückstellungen von den Stromkunden bereits in der Vergangenheit über die Strompreise gezahlt wurden. Die Stromkunden sollten darauf vertrauen können, daß diese Gelder für ihren eigentlichen Zweck verwendet werden.

### Fondslösung nach dem Schweizer Modell

Eine andere Alternative zur derzeitigen Rückstellungspraxis stellt eine öffentlich-rechtliche Fondslösung dar, wie sie in der Schweiz für Stilllegungsaufgaben bereits praktiziert und von der International Atomic Energy Agency (1999, 47) zur Ausweitung auf den dortigen Entsorgungsbereich empfohlen wird (zu weiteren Alternativen und ihrer Diskussion vgl. Irrek 1996). Durch den Abfluss der für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung bestimmten Gelder in einen Fonds wird den Betreibern die Verfügungsgewalt über diese Mittel entzogen. Dabei werden die Betreiber nicht aus ihrer Finanzierungsverantwortung entlassen, die Wettbewerbsverzerrung auf dem Markt für Unternehmensbeteiligungen jedoch wird unterbunden. Sobald die im Fonds angesammelten Gelder für ihren eigentlichen Zweck benötigt werden, können sie von den Unternehmen angefordert werden (vgl. hierzu ausführlicher Bürger 1998, Irrek 1996). Eine solche Fondslösung

- beseitigt die von den Stadtwerken beklagte wettbewerbsverzerrende Wirkung der steuerfreien Rückstellungsbildung,
- belässt den Kernkraftwerksbetreibern den Anspruch auf die Gelder im Umfang der von ihnen geleisteten Fondsbeiträge und ist daher verfassungskonform (Mutius 1996),
- gewährleistet, dass die von den Stromkunden bezahlten Stilllegungs- und Entsorgungsmilliarden risikoärmer angelegt sind, und
- verhindert eine Zweckentfremdung der Gelder, die dazu führen kann, dass der Stromkunde als Steuerzahler am Ende ein zweites Mal zur Kasse gebeten wird.

Eine derartige Sonderbehandlung der Rückstellungen im Kernenergiebereich im Vergleich zu anderen Rückstellungen erscheint aus wettbewerbs-, energie- und finanzpolitischen Gründen angezeigt und ist

insbesondere auch aufgrund des Gefährdungspotentials der Anlagen gerechtfertigt. Durch das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 und den sogenannten Atomkonsens hat sich die Bundesregierung den Weg zu einer Fondslösung bislang selbst blockiert. Das zur Zeit noch laufende Verfahren bei der EU-Kommission kann jedoch dazu führen, dass die Bundesregierung gezwungen wird, eine wettbewerbskonforme Alternative zur derzeitigen Rückstellungspraxis einzuführen, die die Wettbewerbschancen der Nicht-Kernkraftwerksbetreiber und damit auch einer dezentralen, ökologisch sinnvoller Energieversorgung erhöht. ■ (WI)

#### Quellen:

- Becker Büttner Held (1999): Antrag auf Einleitung eines Verfahrens der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 87ff. EGV wegen der Gewährung wettbewerbsverfälschender Beihilfen durch die steuerliche Freistellung von Rückstellungen für die Entsorgung und Stilllegung von Kernkraftwerken, 16. November 1999, Marburg
- Bundesregierung (2001): Mitteilung der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission zum Antrag auf Einleitung eines Verfahrens der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 87ff. EG-Vertrag wegen der Gewährung wettbewerbsverfälschender Beihilfen durch die steuerliche Freistellung von Rückstellungen für die Entsorgung und Stilllegung von Kernkraftwerken bzw. zum Schreiben der Europäischen Kommission D/53846 vom 17. Juli 2000, 12. Februar 2001, Berlin
- Bürger, V. (1998): Energiewirtschaftliche Bewertung der Rückstellungen für die Entsorgung und Beseitigung der deutschen Kernkraftwerke, Öko-Institut (Hrsg.), Freiburg
- Europäische Kommission (2000): Schreiben D/53846 an die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union betreffend des Antrags auf Einleitung eines Verfahrens der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 87ff. EG-Vertrag wegen der Gewährung wettbewerbsverfälschender Beihilfen durch die steuerliche Freistellung von Rückstellungen für die Entsorgung und Stilllegung von Kernkraftwerken, 17. Juli 2000, Brüssel
- European Commission (1999): Second Report to the Council and the European Parliament on Harmonisation Requirements, Directive 96/92/EC concerning common rules for the internal market in electricity
- International Atomic Energy Agency (1999): Report of the International Regulatory Review Team (IRRT) to Switzerland
- Irrek, W. (1996): Volkswirtschaftliche Vorteile und höhere Finanzierungssicherheit durch einen Stilllegungs- und Entsorgungsfonds, Diskussionspapier im Auftrag der

- Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Wuppertal Paper Nr. 53
- Kroll, G. (1990): Dritte Finanzierungskonferenz der Unipede, Elektrizitätswirtschaft 89, 19, 1011
  - Mutius, A. von (1996): Schreiben vom 4. März 1996 an die Energiestiftung Schleswig-Holstein mit angehängtem Aktenvermerk zum Diskussionspapier von Irrek (1996, a.a.O.), Kiel
  - Scheer, H.; et al. (1997): Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der frei verwendbaren Rückstellungen für die Folgekosten der Kernenergienutzung, Bonn
  - Schönberger, U.; et al. (1998): Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung zur Verwaltung von Rückstellungen, die für die Stilllegung und den Abbau von Atomanlagen gebildet werden (Rückstellungsgesetz – RückstG), Gesetzentwurf auf Basis eines Vorschlags von Prof. Dr. A. von Mutius, Bonn
  - Wuppertal Institut / Öko-Institut (2000): Kernkraftwerks-scharfe Analyse. Teil I des Zusatzauftrages „Kraftwerks- und unternehmensscharfe Analyse“ im Rahmen des Projekts „Bewertung eines Ausstiegs aus der Kernenergie aus klimapolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht“. Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Bearbeitet von W. Irrek (Projektleitung), P. Hennicke (Projektsupervision), et al. Wuppertal, Freiburg, Berlin (Download unter [www.wupperinst.org/energie/produkte/pkb4130.html](http://www.wupperinst.org/energie/produkte/pkb4130.html)).
  - Wuppertal Institut / Öko-Institut (2000a): Analyse der möglichen Wirkungen eines vorzeitigen Aus- bzw. Umstiegs aus der Kernenergie auf der Betreiber- bzw. Gesellschafterebene. Teil II des Zusatzauftrages „Kraftwerks- und unternehmensscharfe Analyse“ im Rahmen des Projekts „Bewertung eines Ausstiegs aus der Kernenergie aus klimapolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht“. Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Bearbeitet von W. Irrek (Projektleitung) und P. Hennicke (Projektsupervision). Wuppertal, Freiburg, Berlin.

## Einspeiseregulierung übersteht EuGH-Prüfung

### Ein Beitrag zur Kalkulierbarkeit des Beihilfe-Tatbestands

Das deutsche Stromeinspeisungsgesetz (StrEG) wurde von der neuen Bundesregierung per 1. April 2000 in das strukturgleiche Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) überführt. Beide Gesetze privilegieren die Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien. Das StrEG hat nun die Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) erfolgreich durchlaufen. Auf dem Prüfstand war der Beihilfebegriff. Der EuGH hat entschieden, dass Regelungen des Stromeinspeisungsgesetzes nicht gegen Art. 92 EG-Vertrag (jetzt Art. 88 EG) verstossen. Ausserdem wurde entschieden, dass die Regelungen des StrEG mit Art. 30 (jetzt Art. 28 EG) (Verbot mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen) vereinbar seien.

#### Der steueranaloge Sachverhalt

Das Urteil des EuGH ist von erheblichem steuerpolitischen Interesse. Denn es hängt von der Begründung im Detail ab, welche Gestaltungsmöglichkeiten zur Förderung junger Technologien, die längerfristig für eine umweltgerechte Entwicklung unumgänglich sind, nationalen Gesetzgebern offengelassen werden. Den damit gewiesenen Weg werden sie

gehen. Der Beleg: Auch die vorliegende, etwas verwinkelte Form des EEG ist nur aus der bisherigen Spruchpraxis des EuGH heraus zu verstehen.

Das deutsche Stromeinspeisungsgesetz, so die zusammenfassende Würdigung des Sachverhalts durch den EuGH, „verpflichtet öffentliche Energieversorgungsunternehmen, den in ihrem Versorgungsgebiet erzeugten Strom aus erneuerbaren Energien zu Mindestpreisen abzunehmen, die über dem tatsächlichen wirtschaftlichen Wert dieses Stromes liegen.“ Aus ökonomischer Sicht stellt sich der Sachverhalt deshalb so dar: Der Staat verpflichtet Unternehmen zu Mehraufwendungen, die den Betreibern von Anlagen, die mit erneuerbaren Energien gespeist werden, zugute kommen. Dies ist eine ‚Beihilfe‘, die allerdings der Staat nicht direkt leistet, die er vielmehr den Netzbetreibern zu erbringen auferlegt. Die Refinanzierung der Hilfe leistenden Netzbetreiber ist im StrEG, zumindest in der novelierten Form von 1998, die der EuGH zu beurteilen hatte, ebenfalls geregelt – wenn auch nur teilweise. Nicht geregelt wurde derjenige Sachverhalt, der die Steueranalogie vollständig machen würde: Es gibt keinen ‚Windpfennig‘, der einheitlich und explizit

von allen Kunden der Netzbetreiber erhoben und dann an die Abnehmer von Strom aus erneuerbaren Energien weitergeleitet wird. Aber irgendwoher müssen die Finanzmittel stammen, die die Differenz zu dem „tatsächlichen wirtschaftlichen Wert“ ausgleichen. Unabhängig davon, zu welchen Teilen sie zulasten des Gewinns, zulasten der Beschäftigten oder zulasten der Stromkunden gehen: Funktional gesehen handelt es sich hier quasi um eine ‚Steuer‘ auf Kunden, Beschäftigte und Investoren der Elektrizitätswirtschaft. Und sicher ist auch: Das Aufkommen aus dieser ‚Steuer‘ wird zur ‚Hilfe‘ für die erneuerbaren Energien verwendet.

Dass das Stromeinspeisungsgesetz eine, wenn auch „ungestaltete“, „Beihilferegelung“ enthalte, räumte immerhin die Beklagte, der Regionalversorger Schleswig AG, selbst ein. Allerdings sei sie eine Beihilfe, die keinen Verstoß gegen Art. 92 EGV darstelle. Zu den Fallstricken dieses insgesamt etwas provoziert erscheinenden Verfahrens gehört jedoch, dass ein Aussenstehender Zweifel daran haben kann, dass die formal streitenden Parteien wirklich gegenläufige Interessen vertreten. Denn das klagende Unternehmen, die PreussenElektra AG, besitzt die Mehrheit der Anteile an der Schleswig AG, das Land Schleswig-Holstein ist lediglich Minderheitsgesellschafter. Es versuchte als beteiligte Partei, seine Interessen unabhängig von ‚seinem‘ Unternehmen in dem Verfahren zur Geltung zu bringen.

## Das Urteil und seine Begründung

Der Gerichtshof hebt in seiner Entscheidung in Sachen Beihilfetatbestand allein auf ein formales Kriterium ab. Er verwirft die oben entfaltete ökonomische Sicht, die in der Rechtstheorie und ihrer Hermeneutik als ‚funktionalistische‘ Auslegung bekannt ist. Der Rechtstext selbst (Art. 92) gibt für die geforderte Unterscheidung zwischen „mit dem Gemeinsamen Markt vereinbaren“ und damit „unvereinbaren“ Beihilfen einerseits die nähere Bestimmung, dass diese Beihilfen „staatliche“ zu sein haben oder aber „aus staatlichen Mitteln gewährt“ werden müssen, um Beihilfen zu sein, die Art. 92 unterfallen. Es ist diese einschränkende Definition, auf die der EuGH allein abstellt. Ausser Acht lässt er damit in seinem Urteil andererseits das weitere Kriterium, das eine Beihilfe, die den eben genannten Definitionskriterien entspricht, erfüllen muss, um gegen Art. 92 zu verstossen. Das ist die „Verfälschung“ des Wettbewerbs durch Begünstigung gewisser Unternehmen und ergänzend eine dadurch hervorgerufene „Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedsstaaten“. Auch gibt Art. 92 Abs. 3 b die Freiheit, „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser

Wirtschaftszweige“ als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar einzustufen.

Auf alle diese Möglichkeiten geht der EuGH nicht ein. Stattdessen weist er auf seine ständige Rechtsprechung, also auf Richterrecht hin. Danach sind Beihilfen im Sinne von Art. 92 nur solche „Vorteile, ... die unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt werden.“ (Rz 58 Urteil) Der EuGH macht klar, dass die Formulierung in Art. 92 nach seiner Auffassung nicht darauf abstelle, dass sämtliche „von einem Staat gewährten Vorteile ... Beihilfen darstellen“ sollen (ebd.). Damit öffnet er das Tor, dass die EU-Staaten in phantasievolle Konstruktionen der Vorteilsgewährung zu ökologischen Zwecken ausweichen werden und sich damit der eigentlich mit Art. 92 intendierten Würdigung der gewährten Beihilfen auf ihre Vereinbarkeit hin entziehen. Ein kluges Urteil scheint dieses Grundsatzurteil somit nicht zu sein, auch wenn es vermeidet, der konkreten Form der Förderung erneuerbarer Energien in Deutschland den Garaus zu machen.

■ (JL)

### Quellen:

→ EuGH-Rechtssache C-379/98. Urteil vom 13. März 2001  
[www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int)

# Das Ende der Fesselung durch die Steuerstaatsdoktrin Freiheit für Umweltabgaben im Grundgesetz

Ein Befreiungsschlag, der Not tat. Uta Sacksofsky, die inzwischen die Denninger-Nachfolge als Professorin für Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung im rechtswissenschaftlichen Fachbereich der Universität Frankfurt/Main angetreten hat, geht in ihrer Bielefelder Habilitationsschrift der Geschichte der Doktrin des Steuerstaates nach. Die Schlüsselbegriffe dieser Doktrin entstammen, einer Diskussion in der Schlussphase des Ersten Weltkriegs unter Ökonomen (insbesondere Schumpeter), nicht etwa unter Juristen. Sie wandten sich der (düsteren) Zukunft konstruktiv zu und warfen die Frage auf, wie nach Ende des Krieges die Mittel für die absehbar erheblichen Kriegsfolgelasten aufzubringen seien. Im Ergebnis vertraten sie kontroverse Auffassungen: „Steuerstaat“ versus „Unternehmerstaat“ lautete pointiert der Gegensatz in ihren Visionen. Dahinter steht die Erfahrung, dass das Reich, als neugegründeter föderaler ‚Kopfstaat‘, von den Ländern, die das Reich gegründet hatten, knapp bei Kasse gehalten, in einen erheblichen Finanzierungsbeitrag aus Überschüssen monopolartiger Betriebe, z.B. der Reichsbahn, ausgewichen war – also Finanzierung aus ‚Rentenabschöpfung‘. Das ist eine Struktur, die sich heute angesichts des Umweltproblems erneut stellt, denn wenn der Staat die Inanspruchnahme globaler Umweltgüter beschränkt, fallen unausweichlich ‚Renten‘ an. Die Frage ist lediglich, *wem* sie zufallen sollen. Die damalige Debatte und ihre Polarisierung „Steuerstaat“ versus „Unternehmerstaat“ hat mit der heutigen Frage, ob der Staat sich primär über Steuern oder über nicht-steuerliche Abgaben finanzieren sollte, nichts zu tun. „Steuerstaat“ vs. „gebührenfinanzierter Dienstleistungsstaat“ müsste, wenn überhaupt, heute der Gegensatz lauten.

Sacksofsky zeigt, dass die Bundesrepublik über dreissig Jahre lang mit einer Spruchpraxis ihres Verfassungsgerichts bestens lebte, welche ohne die fürsorgliche Schutzdoktrin des Steuerstaates auskam und die Kompetenzregelung nach Art 70 ff. GG für die verschiedensten Abgaben pragmatisch akzeptierte. Finanzverfassungsrechtlich, so stellt sie nach ‚Abräumung‘ des Prinzips und der dahinter stehenden Ängste klar, gibt es keine legitimen Anforderungen an die nicht-steuerlichen Abgaben. Der Gegenleistungsbegriff ist hinreichend und zugleich in der Lage, Steuern von nicht-steuerlichen Abgaben zu

unterscheiden. Damit ist Umweltabgaben derjenige Ort gewiesen, an den sie regelmässig gehören. Wenn es denn wirklich durch ‚Ausleben‘ dieser Möglichkeit zu Verwerfungen in der Verteilung der Finanzausstattung zwischen Bund und Ländern kommen sollte, so werden auch dafür Lösungen gefunden werden, die lebensgemäss sind. Dafür spricht, dass bislang für die eigentlich nie abreißende Kette von Konflikten im Finanzausgleich stets Regelungen gefunden wurden, die einen Ausgleich herbeiführten. Einer vorherigen Blockade durch eine Steuerstaatsdoktrin bedarf es nicht. Es darf nach Wortlaut des GG geurteilt werden.

Der Ausgangspunkt ihrer Arbeit: Nachdem das Umweltproblem in den späten sechziger Jahren entdeckt war, wurde von Seiten liberal denkender Ökonomen alsbald die „Abgabenlösung“ ins Spiel gebracht. Umweltabgaben wurden dann auch, vor allem von Bundesländern, konzipiert und eingeführt. Zugleich wurde zunehmend die Grundsätzlichkeit der anstehenden Herausforderung erkannt – Michael Kloepfer und Hans-Jochen Vogel prägten die Vokabel „Umweltstaat“, um über die Analogie zum „Sozialstaat“ einzuprägen, dass es staatsstrukturell nicht bei fachpolitisch begrenzten Konsequenzen sein Bewenden haben könne. Dass eine systematische Lösung des Umweltproblems, z.B. via Umweltabgaben, erhebliche Finanzvolumina einzubringen vermag („ökologische Steuerreform“), war damit öffentlich präsent. Dass auch die Versteigerung von zeitlich befristeten Nutzungslizenzen, „Zertifikaten“, eine Form der Rentenabschöpfung ist und in ähnlicher Weise Verteilungsfragen aufwerfen könne, ist erst mit dem völlig unerwarteten Erfolg der Mobilfunk-Lizenzen ins finanzpolitische Bewusstsein (der Länder) getreten. Damit trat, prospektiv, eine Spannung auf.

## Umweltabgaben sind nicht-steuerliche Abgaben

Steuern sind definitiv Abgaben, denen keine ‚Gegenleistung‘ entspricht. Umweltabgaben aber sind in aller Regel mit der Gewährung von Gegenleistungen verbunden. Denn ihr Sinn ist es ja, die Nutzung einer knappen, nicht- bzw. nicht hinreichend vermehrbaren oder regenerierbaren Ressource nur denjenigen zu überlassen, die mittels

ihrer Zahlungsbereitschaft bekunden, dass die von ihnen beabsichtigte Art der Nutzung besonders dringlich ist – andere werden so von der Nutzung ausgeschlossen, auf Substitute verwiesen. Umweltabgaben sind also genuin „nicht-steuerliche Abgaben“ und keine Steuern.

Das Grundgesetz (GG) weist den beiden Typen von Abgaben unterschiedliche Grundlagen zu. (a) nicht-steuerliche Abgaben (zu Lenkungszwecken) werden auf den Kompetenzregeln der Art 70 ff. GG (z.B. Zuständigkeiten für Wasser; Abfall; Telekommunikation usw.) basiert; (b) Steuern (zu Finanzierungszwecken) dagegen auf den Regeln der sog. Finanzverfassung in Art. 105 ff. Damit ergibt sich eine doppelte Spannung. (1) die *Verteilung* der Geldmittel, die der Staat von seinen Bürgern abschöpft, ist in der Finanzverfassung nur für Steuern geregelt. Und (2) Steuern lenken selbstverständlich auch und Abgaben bringen auch Finanzmasse – eine definitive Lösung des innerrechtlich perzipierten Problems musste also ins Leere laufen.

Dennoch wurde der Versuch gemacht. Doch diesen Versuchen in der juristischen Literatur, einen Verstoss gegen die jeweils andere Kompetenzgrundlage zu diagnostizieren (Lenkungsabgaben dürfen kein Aufkommen generieren; mit Steuern zu steuern ist verboten), haftet etwas Künstliches an. Da wurde immer erneut versucht, einer (Umwelt-)Abgabe lediglich *einen* Zweck zuzuschreiben – einer Regelung, die so offensichtlich *beide* Arten von Effekten zeitigt.

Die andere Seite der Spannung: Die Meinung, dass ein Bundesstaat für seinen inneren Frieden eine verlässliche Ordnung der Verteilung der Geldmittel bedürfe, die er von seinen Bürgern abschöpft. In der Finanzverfassung des Grundgesetzes wie in der von Weimar ist das nur für Steuern geregelt. Wo sich am Horizont abzeichnet, dass nicht-steuerliche Abgaben erhebliche Aufkommensvolumina zu erzielen vermögen, steht ein Verteilungskonflikt zwischen Bund und Ländern ins Haus – nach Meinung der Urheber des Steuerstaatsdoktrins ist gar der Rechtsfrieden in Gefahr. Die Reaktionen der Bundesländer auf das hohe „Gebühren“-Aufkommen des Bundes aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen scheinen das Problem zu bestätigen. Diese Spannung, die also nicht spezifisch ist für *Umwelt*abgaben, wurde von der Forsthoff folgenden Generation der Selmer, Friauf, Isensee und Mußnug durch Rückgriff auf eben ein ‚Prinzip‘, eine Doktrin, zu lösen versucht, eben das Prinzip des Steuerstaates. Seit 1980 kam diese Doktrin in konkreten ablehnenden Urteilen des BVerfG zum Tragen, mit der Person des Finanzverfassungsrechtlers Paul Kirchhof als Karlsruher Richter wurde es schliesslich dominant. Etliche Umweltabgabenlösungen von Ländern und Kom-

munen (Sonderabfallabgaben; kommunale Verpackungsteuern) wurden vom BVerfG ‚gekippt‘. Die Folge war eine Flucht bei der Gestaltung in die steuerliche Lösung unter das Dach „Verbrauchssteuer“ nach Art 106, Abs.1, Nr. 2 GG. Der Befund ist also, dass das „Steuerstaatsprinzip“ die Gesetzgeber in Bund, Ländern und Kommunen in eine einzige Gestaltungsform drängt, eben in die, die durch die Kompetenzregelung der Finanzverfassung gegeben ist, statt die sachbereichsorientierte Kompetenz in Art. 70 ff offenzulassen. Das ist eine Bevormundung des Gesetzgebers. Ob sie nötig ist, ist die Frage.

Wenn Gerichte anders urteilen als es der Laie erwartet hatte, der sich seinen gesunden Menschenverstand bewahrt und die einschlägigen Gesetzestexte gelesen hat, so liegt das an solchen einflussreichen „Prinzipien“. Sie werden von der Gemeinschaft der Rechtsgelehrten entwickelt und zumeist in Festschriften publiziert. Sie binden dann geistig eine Generation von Richtern. In ihnen werden die ‚Vorurteile‘ der Profession entfaltet, in die – dem Psychologen verdächtige – Form guter Gründe gebracht. Da aber kollektive Vorurteile unvermeidlich sind, ist dies, nämlich sie in Prinzipien zu giessen, schon eine sehr kultivierte Form des Umgangs mit ihnen. Ihr Einfluss ist besonders offensichtlich, wenn ihre Verfasser oder deren Schüler eines Tages selbst in die oberen Gerichte einziehen. Gegen die Macht solcher Prinzipien ist auch der Gesetzgeber machtlos. Letztlich ist dieser Geist nicht von aussen beherrschbar. Hier entscheidet die community allein, aus eigenem Ethos.

Ute Sacksofsky gehört zur *community*. Sie hat das Prinzip des Steuerstaates zum Thema gemacht, welches zwei wissenschaftliche Generationen vor ihr errichtet wurde, stellt sich also in die Tradition ihrer Fachgemeinschaft. Kennengelernt hat die Autorin dieses Prinzip und seinen Einfluss am Bundesverfassungsgericht, wo sie als Wissenschaftliche Mitarbeiterin von Ernst-Wolfgang Böckenförde die entscheidenden Anregungen empfangen hat. Die Arbeit ist so aussergewöhnlich präzise, umsichtig und konzentriert formuliert sowie aus einem so breiten geschichtlichen und hermeneutisch reflektierten Horizont heraus geschrieben, dass das Steuerstaatsprinzip, so die Prognose des Rezensenten, damit zum Einsturz gebracht wird. Erfreulicher Nebeneffekt: Diese rechtswissenschaftliche Habilitation ist selbst für den (interessierten) Laien gut lesbar. (JL)

→ Sacksofsky, Ute: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. Zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips. (Jus Publikum 53). Tübingen: Mohr Siebeck, 2000, 297 S., DM 148,-

# Politische Gremien unter Druck

## Reform der Grundsteuer unter ökologischen Vorzeichen?

Der ‚Flächenverbrauch‘ in Deutschland schreitet ungebrochen voran. Er liegt gegenwärtig bei 119 ha pro Tag. Gegen diese Dynamik ist kurzfristig nichts auszurichten. Für das Jahr 2010 ist deshalb ein Zuwachs der ‚verbrauchten‘ Fläche um akkumuliert ca. 560 kha zu erwarten, ihr Anteil wird von 11,8 % im Jahre 1997 auf 13,4 % im Jahre 2010 gestiegen sein. Die versiegelte Fläche macht davon etwa die Hälfte aus. Im Effekt geht dieser ‚Verbrauch‘ zulasten bislang landwirtschaftlich genutzter Fläche – die Waldfläche ist, wie die Siedlungsfläche, im Wachsen begriffen. Dominierend im Wachstum ist die gewerbliche Nutzung, die höchsten Zuwachsraten verzeichnet der ‚dritte Speckgürtel‘, also der „ländliche“ Raum, d.i. der Gürtel mit dem weitesten Abstand zum Kerngebiet einer Agglomeration. In den Europäischen Nachbarstaaten ist es nicht anders. Ein Mittel gegen diese Dynamik scheint nirgends gefunden zu sein.

### Dynamik des Flächenverbrauchs

Auch eine ökologisch ausgestattete reformierte Grundsteuer wird dies nicht sein können. Hinter der skizzierten Dynamik stehen elementare Bedürfnisse und erhebliche Differenzen der Bodenwerte in unterschiedlichen Nutzungen. Ein Kampf gegen diese Antriebskräfte allein mit den Mitteln eines einzigen ökonomischen Instruments, und sei es noch so marktwirtschaftlich, muss von vorneherein als aussichtslos erscheinen. Zwei Indikatoren zum Beleg dieser Einschätzung:

(1) Die Wohnfläche pro Person hat von 15 qm im Jahre 1960 auf 41 qm im Jahre 2000 zugenommen, sich also beinahe verdreifacht.

(2) Der Wertzuwachs aus Anlass der Umwandlung landwirtschaftlicher Fläche in Siedlungsfläche liegt bei mehreren 100 DM/qm.

Wollte man sich anschicken, diese ‚Rente‘ abzuschöpfen, so geriete man in andere Dimensionen der Politik – zu hoch wäre die Belastung der Bürger und Unternehmen, auch würde die Steuerausstattung der Kommunen sich drastisch ändern, wenn diese Quelle zur Abschöpfung freigegeben würde. Eine Reform, die den eingeschränkten Titel „Reform der

Grundsteuer“ zu Recht trägt, muss deshalb begrenzt sein. Man hat einzutreten in eine *pragmatisch* bestimmte Debatte darüber, welches der vielfältigen ökologischen Probleme denn geeignet sein mag, dass es mit Hilfe einer reformierten Grundsteuer einer Lösung nähergebracht werden kann. Das Schlagwort ‚Flächenverbrauch‘ gibt das nicht her. Es über-tüncht nur die vielfältigen ökologischen Probleme, die mit dem Zuwachs der Siedlungsfläche verbunden sind.

### Isoliert finanzpolitisches Konzept der Reform der Grundsteuer

Die Grundsteuer, ursprünglich ein Element innerhalb der wohlkonzipierten von Miquelschen Steuerreform aus den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts, erscheint heute als ein fossiles Relikt, funktionsarm und allein historisch begründbar. Den Todesstoss hat das Bundesverfassungsgericht der Grundsteuer in seiner bisherigen Form mit seinen beiden Urteilen vom 22. Juni 1995 gegeben. Seitdem besteht Reformdruck. Der Bund möchte die arbeitsintensive Erhebung der „Einheitswerte“ für eine Steuer, deren Aufkommen nicht ihm sondern allein den Kommunen zusteht, nicht länger leisten. Die Suche nach verfassungsgemässen Alternativen war deshalb massgeblich von der Bedingung geleitet, eine Bemessungsgrundlage zu finden, die erheblich einfacher zu bestimmen ist – dann kann die Datenpflege den Kommunen überlassen werden. Die Länderfinanzministerkonferenz setzte eine Arbeitsgruppe ein, die zwei Modelle entwickelte: Das A-Modell mit einer physischen Bemessungsgrundlage, sowie das B-Modell mit Bodenrichtwerten, also dann doch mit aufwendig zu erhebenden Wertgrößen, als Grundlage. Der Vorschlag der Arbeitsgruppe, im März 2000 vorgelegt, enthält einen ausgearbeiteten Gesetzesvorschlag. Als Termin des Inkraft-Tretens war das Jahr 2004 vorgesehen.

Doch dann kam es nicht zur Einigung. Der Bund, von der Länderfinanzministerkonferenz aufgefordert, den Gesetzentwurf einzubringen, lehnte die Federführung ab. Die Länder konnten sich nicht auf eine gemeinsame Bundesratsinitiative verständigen. Ergebnis des Dilemmas: Die Länder Bayern und Hessen scheren aus, sie verlangen die Rückgabe des

Initiativrechts auf die Länder – dann kann jedes Land die Grundsteuer nach eigenen Vorstellungen normieren (BR-Drs. 306/01 vom 17.4.01). Ob dieser Vorstoss Erfolg haben wird, ist offen. Er berührt Bemessungsbasen des Länderfinanzausgleichs. Das mag ein Grund dafür sein, dass die Länder doch erhebliches Interesse an einer bundeseinheitlichen Regelung haben, damit nicht ein Wettbewerb der Gestaltung der unter Finanzausgleichsaspekten günstigsten Länderregelung einsetzt. Die ‚offiziellen‘ verfassungsrechtlichen Motive für eine bundeseinheitliche Regelung wie die „Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit“, da ist der Begründung der Länder Bayern und Hessen zuzustimmen, tragen dagegen nicht. Das Motiv für die Bundeseinheitlichkeit kann nur die Ausschaltung eines Wettbewerbs der Steuergestaltung zulasten anderer Länder sein. Ob ökologischen Anliegen mit einer einheitlichen Regelung oder mit einer Regelung, die den föderalen Wettbewerb zulässt, besser gedient ist, ist offen. Das ist nicht von vorneherein bestimmt. Doch der Druck durch das Urteil des BVerfG zwingt die politischen Gremien zu einer Reform.

## Abgabe zur Steuerung der Flächennutzung

Die Tatsache, dass die parlamentarischen Gremien nun zur Reform der Kommunalsteuer „Grundsteuer“ ansetzen, vermag einer daran gekoppelten ökologischen Ausgestaltung zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Chance einer Realisierung verleihen. Unter pragmatischem Gesichtspunkt am weitesten entwickelt ist ein Konzept, welches das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität Köln (FiFo) ausgearbeitet hat.

Die „Flächennutzungssteuer“ genannte Abgabe ist von den beiden anderen Abgabetypen, die in den letzten Jahrzehnten entwickelt wurden, deutlich abzusetzen. Sie ist nicht intendiert, ein Äquivalent zu der auf Bundesebene konzipierten „Naturschutz-Sonderabgabe“ zu sein. Die wurde zu Ende der achtziger Jahre entworfen, um eine Regelungslücke der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe zu schließen: Es sollten auch „unerhebliche“ Eingriffe in den Naturhaushalt belastet werden können. Und die Flächennutzungssteuer soll auch nicht die Funktionen der „Bodenschutzabgaben“ haben, die auf Länderebene, in Sachsen und in Nordrhein-Westfalen, entwickelt (aber ebenfalls nicht eingeführt) worden waren.

Die Flächennutzungssteuer soll zunächst einmal aufkommens-neutral ausgestaltet sein, also vor wie nach der Reform etwa 16 Mrd. DM Aufkommen erbringen. Zur Wahrung der kommunalen Finanz-

autonomie soll sie weiterhin hebesatzfähig sein. Zudem soll sie, so die ökologische Idee, einen Anreiz für einen schonenden und sparsamen Flächenverbrauch setzen. Technisch umgesetzt wird dies, so der Vorschlag, durch eine Klassifizierung des Flächenverbrauchs in sieben Klassen, die Ausdruck einer Ordnung nach dem Grad ihrer Naturbeeinträchtigung sind. Zur Verwaltungsvereinfachung wird dabei zugleich an bestehende Zertifizierungen bzw. Kataster angeknüpft.

*Beispiele:* Die Flächen der Steuerklasse IV stellen eine Restgröße dar, in die alle Freiflächen fallen, die nicht einer begünstigten Steuerklasse unterfallen. So können Forstflächen in die günstigere Steuerklasse III gelangen, sofern sie als ökologischer Waldbau zertifiziert sind. Eine ähnliche Vorschrift ist für landwirtschaftlich genutzte Flächen vorgesehen, sofern sie nach EWG-VO 2978 bewirtschaftet werden; nach der BSE-Krise werden voraussichtlich neue Klassifizierungen der Qualitätsanforderungen eine differenziertere Zuordnung nahelegen.

In ähnlicher Weise stellt die Steuerklasse VII eine Restkategorie für umweltschädlich genutzte, i.d.R. versiegelte Flächen dar. Auch hier gibt es (begünstigte) Ausnahmetatbestände, die in den Klassen V und VI gefasst sind und ermässigte Steuersätze erlauben sollen. So sind beispielsweise nach § 335 BauGB privilegierte Vorhaben der Steuerklasse V zugeordnet. (JL)

### Quellen:

- Entwurf eines Gesetzes zur Rückholung der Gesetzgebungskompetenz bei der Grundsteuer für die Länder. Gesetzesantrag der Länder Bayern, Hessen. BR-Drs. 306/01 vom 17.4.01; <http://www.parlamentsspiegel.de>
- Bizer, Kilian und Joachim Lang (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut und Institut für Steuerrecht der Universität zu Köln): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen. UBA-Texte 21-00, Berlin Juli 2000.
- Steuerung der Flächennutzung (Informationen zur Raumentwicklung Heft 8.1999). Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1999

## Verheizen = Verbrennen = Freisetzen von CO<sub>2</sub>? Ende der 600 Millionen-Subventionen an energieintensive Industrien in Deutschland?

Die EU-Kommission hat Mitte Juli 2000 beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen Deutschland erhoben. § 4 Abs. 1 des deutschen Mineralölsteuergesetzes aus dem Jahre 1992 lasse eine zu weite Auslegung dessen zu, was unter „nicht ... zu Heizzwecken verwendete Mineralöle“ zu verstehen sei - die Verleihung dieses Prädikats führt zur Befreiung von der Mineralölsteuer. Die enge Auslegung des Wortes „Verheizen“ hält die Kommission für unvereinbar mit Art. 2, Abs. 2 RL 92/81/EWG.

### Doppelpassspiel mit dem Gegner?

Zur Klage der Europäischen Kommission ist es gekommen, nachdem das Bundesministerium der Finanzen einen Antrag der Zementindustrie vom 30. September 1997 auf Befreiung des von ihr eingesetzten Schweröls von der Mineralölsteuer in offensichtlicher Weise zum Eigentor machte. Nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft Mittelständischer Mineralöl-Raffinerien (AMMRA) hat sie „der deutschen Industrie damit wahrlich einen Bärendienst erwiesen.“ Das Ministerium hatte, ohne wie sonst üblich zu widersprechen und den Antrag gerichtlich prüfen zu lassen, kommentarlos zugestimmt und provozierte damit das Vorgehen Brüssels gegen das Verhalten des Ministeriums und damit gegen die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs und die darin implizierte sechshundert Millionen-Subvention an energieintensive Industrien in Deutschland. Das war geschehen, so AMMRA, obwohl in dem angezogenen Urteil das „Verheizen in den Öfen von Zementwerken ausdrücklich als eines der Beispiele für das steuerbare Verheizen aufgeführt“ sei. „Dieses ‚Versehen‘“ habe „der EU-Kommission nicht verborgen bleiben“ können. Dieses Urteil macht somit den Anschein eines provozierten, also nur scheinbaren, Eigentores.

### Die Auslegung der EU-Kommission

In der „mit Gründen versehenen Stellungnahme“ vom 13. 3. 2000 (K(2000) 426 endg.) stellt die Kommission klar, dass der Richtlinien text selbst keinen Anhalt für eine enge Auslegung des Begriffs „für Heizzwecke“ biete. Die explizite und gesonderte Ausnahme von Mineralölen, die „im Rahmen von chemischen Reduktionsverfahren in Hochöfen ein-

geblasen ... werden“ (RL 92/12/RWG), sei vielmehr ein unzweideutiger Hinweis darauf, dass von der Legislative eine weite Auslegung gemeint sei. Demnach, so das Verständnis der Kommission, werde „Mineralöl, ungeachtet der beabsichtigten späteren Verwendung der erzeugten Energie, schon bei seiner Verbrennung als Heizstoff verbraucht.“ (No 9)

Das heisst, die Kommission setzt das Verheizen mit der Verbrennung gleich, versteht „Verheizen“ also chemisch.

### Umweltgemässe Auslegung heißt: Verheizen gleich Verbrennen

Inhaltlich geht es hier um einen Konflikt mit dominanten finanziellen und wettbewerblichen Motiven. Daneben weist er eine bemerkenswerte umweltpolitische Seite auf, die in Zukunft immer wichtiger zu werden verspricht. Im Mittelpunkt steht die Frage, was „Verheizen“ heissen soll, ob es mit „Verbrennen“ gleichgesetzt werden soll - „Verbrennen“ ist übrigens ein Schlüsselbegriff im klimapolitischen Berichtswesen. Ein Blick in die technischen Lehrbücher offenbart, dass hier auf Grundbegriffe der physiko-chemischen Lehre der Energie Bezug genommen wird. Ein Energieträger kann offenbar entweder energetisch oder nicht-energetisch, also stofflich, genutzt werden. Die energetische Nutzung setzt die im Energie-‘träger‘ enthaltene Energie frei - zur Nutzung. Dies nennt man gemeinhin „Verbrennung“, auch wenn das in manchen Brennstoffzellen z.B. kein Vorgang mehr sein muss, bei dem man sich die Finger verbrennen kann. Der Verbrennungsvorgang ist inzwischen, jenseits der Anschauung, als Anlagerung von Sauerstoff an die bindungssträchtigen Elemente im Energieträger, im wesentlichen also S, H und C, verstanden. Im Effekt ergeben sich Emissionen von SO<sub>2</sub> und CO<sub>2</sub>, also verbrennungsbedingte Umweltprobleme. Interpretiert man den Gesetzesbegriff „Verheizen“ gemäss dem etablierten physiko-chemischen Verständnis, wird man somit auf eine weite Auslegung geführt. Aus Umweltschutzsicht ist diese weite Sicht angezeigt. Versteht man die Mineralölsteuerrichtlinie im Lichte des Entwurfs einer allgemeinen Energiesteuerrichtlinie, welchen die EU-Kommission aus überwiegend umwelt- und speziell klimapolitischen Motiven vorgelegt hat, so ist diese chemische Sicht auch steuer-

rechtlich in Zukunft geboten. Die Umweltsicht stimmt also mit der fiskalischen motivierten Sichtweise des BMF überein.

### 600 Millionen auf dem Spiel

Materiell geht es bei diesem Konflikt um verdeckte Subventionen an energieintensive Industrien in Deutschland, die offenbar einen dreistelligen Millionenbetrag ausmachen. Sie sind in Deutschland durch höchstrichterliche Rechtsprechung, des Bundesfinanzhofes (BFH), abgesichert bzw. eingeführt – das BMF setzt in seinen Erlassen (zuletzt IIIA 1 – V 0355 – 10/97) lediglich Grundsatzurteile des BFH um. Ein „Verbrennen“, welches kein „Verheizen“ ist, so fasst die Kommission zusammen, liege nach Rechtsprechung des BFH vor, „wenn der die Verbrennungsenergie aufnehmende Stoff selbst der Wärme zur Herstellung eines Produkts ausgesetzt sei und dabei seine stoffliche Beschaffenheit verloren geht.“ Z.B.: Wenn in einer mit Erdgas betriebenen Fackel am Ende eines Gasleitungssystems eines petrochemischen Betriebes allfällige Abgase, die möglicherweise giftig sind, durch Verbrennen zerstört werden, dann ist „der die Verbrennungsenergie aufnehmende Stoff“, das Abgas, „selbst der Wärme“,

eben Flammentemperaturen von 1300° C, „ausgesetzt“, und das Abgas „verliert dabei seine stoffliche Beschaffenheit“. Dies ist somit kein Vorgang, in dem Erdgas „verheizt“ wird.

Offensichtlich war die BFH-Auffassung dem BMF inzwischen ein Dorn im Auge. Auch scheint diese verdeckte Subventionierung in Deutschland kein Einzelfall in Europa zu sein. Ähnliche mehr oder weniger spitzfindige Ausnahmeregeln werden in anderen EU-Ländern vermutet. Erschwerend kommt hinzu, dass relevant überwiegend Prozesse sind, in denen Erdgas zum Einsatz kommt – Erdgas aber unterliegt bislang nicht der Mineralölsteuerrichtlinie der EU. Da Energiekosten für energieintensive Betriebe eine grosse Bedeutung haben, geht es hier nicht nur um ‚peanuts‘, sondern um Beträge, die den Wettbewerb zwischen Betrieben dieser Branchen entscheidend zu beeinflussen vermögen. Mit der Klageerhebung ist Deutschland zunächst einmal aber mit seinem Anliegen gescheitert, das gesamte Paket der verdeckten Subventionen durch eine weite Auslegung des Schlüsselbegriffs „zu Heizzwecken“ auf den Prüfstand der Europäischen Kommission zu bringen. Die beharrt einstweilen darauf, die Situation allein in Deutschland zum Thema zu machen. Die sei offensichtlich rechtswidrig. ■ (JL)

Die Millionenfrage: Wird das hier abgefackelte Gas verbrannt oder verheizt?

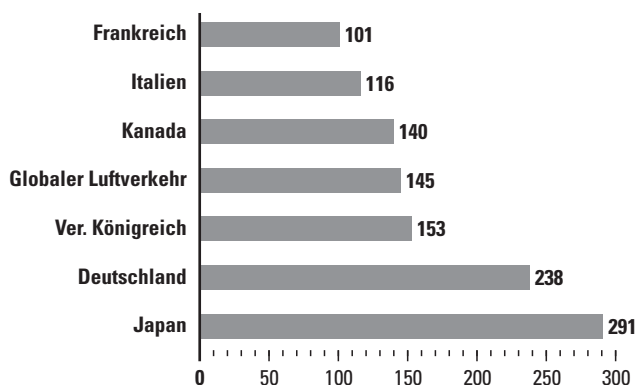


## Heiße Luft im Luftverkehr? Wie stark könnten Abgaben in Europa die Emissionen begrenzen?

In der Vergangenheit sorgten vor allem Lärm, flughafennahe Emissionen und der Flächenanspruch von Flughäfen für umweltpolitischen Zündstoff. Heute hat sich der zivile Luftverkehr, nicht zuletzt wegen seines immensen Wachstums, zunehmend auch als Beitrag zum globalen Klimaproblem erwiesen. Einer der am stärksten „globalisierten“ Wirtschaftssektoren schickt sich an, erheblich zu den klimarelevanten Emissionen beizutragen. Die Politik erweist sich auf globaler Ebene als unzureichend handlungsfähig; auf nationaler Ebene laufen international nicht abgestimmte Politiken vielfach ins Leere oder sind mit geltendem internationalen Recht unvereinbar.

### Umweltauswirkungen des Luftverkehrs und der Mangel an politischen Handlungskapazitäten

Es sind diese schwierigen Rahmenbedingungen, die es erforderlich machen, umweltpolitische Strategien und Instrumente im Bereich des Flugverkehrs frühzeitig auf ihre Wirksamkeit zu prüfen. Denn politisches Handeln nach dem Prinzip von Versuch und Irrtum scheidet im internationalen Kontext weitgehend aus. Dieser Einsicht folgend hat das deutsche Umweltbundesamt (UBA) einen Auftrag vergeben an ein Konsortium, welches aus dem TÜV Rheinland, dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie und der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht an der Universität Bremen bestand. In ihrem Bericht diskutieren die Institute eine Vielzahl möglicher Instrumente und schätzen die Wirkungen von Abgaben auf Kerosinverbrauch und Emissionen ab.



### Steuerliche Begünstigung bei überproportionaler Klimawirksamkeit?

Flugreisen internationalen Charakters, und die machen den weit überwiegenden Teil des Luftverkehrs in den meisten europäischen Ländern aus, erfreuen sich nach wie vor einer steuerlichen Sonderbehandlung. Das ist einerseits ein Subventionsstatbestand und andererseits eine potenziell ergiebige Steuerquelle, die erst jüngst wieder die Aufmerksamkeit des deutschen Finanzministers weckte. Eine Besteuerung des verwendeten Treibstoffs entsprechend dem Abgabenniveau bei vergleichbaren Mineralölprodukten, die im Verkehr als Treibstoffe verwendet werden, erfolgt nicht. Steuern auf den Umsatz, der mit dem Verkauf von Flugtickets im internationalen Verkehr erzielt wird, werden ebenso wenig erhoben. Damit erhält der zivile Luftverkehr gegenüber anderen Verkehrsträgern wie der Eisenbahn neben bestehenden Zeit- und Bequemlichkeitsvorteilen einen zusätzlichen Wettbewerbsvorteil. Dies trägt dazu bei, dass die Bahn einen geringeren Anteil am Ferienreiseverkehr aufweist als dies im Falle der steuerlichen Gleichbehandlung zu erwarten wäre.

Seit der Veröffentlichung des Sonderberichtes des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC 1999) ist bekannt, dass der zivile Luftverkehr aufgrund der atmosphärischen Bedingungen in Reiseflughöhe (ca. 10 km) neben dem CO<sub>2</sub> u.a. auch durch die Emission von Stickoxiden und Wasser in erheblichem Umfang zur Verstärkung des Treibhauseffektes beiträgt. Die Ausführungen des IPCC legen nahe, dass im Vergleich zur bodennahen Verwendung vergleichbarer Treibstoffe von einer drei Mal so hohen Klimawirksamkeit auszugehen ist.

Abb. 1:  
**CO<sub>2</sub>-Emissionen des globalen Luftverkehrs und ausgewählter Länder (Mio. t CO<sub>2</sub> 1996).**

Quelle: United States General Accounting Office (GAO 2000, S. 16)

Allein der Beitrag des zivilen Luftverkehrs zur vom Menschen bewirkten globalen Erhöhung des Treibhauseffektes aus der Freisetzung von CO<sub>2</sub> liegt bei rd. 3,5 Prozent. Das entspricht etwa dem Beitrag Kanadas (vgl. Abbildung 1) und wird von Vertretern der Luftverkehrswirtschaft als kleiner Anteil eingestuft, was allerdings für beinahe alle Wirtschaftssektoren zutrifft. Dies gilt aber nur für die Gegenwart. In Zukunft wird dieser Anteil deutlich zunehmen wohingegen die Anteile anderer Sektoren zurückgehen werden. Im zivilen Luftverkehr wird seitens der Flugzeughersteller, der International Air Transport Association (IATA) und des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) unisono ein starkes Wachstum der weltweiten Nachfrage erwartet.

### **Projektpartner und Projektziele**

In dem UBA-Projekt „Maßnahmen zur verursacherbezogenen Schadstoffreduzierung des zivilen Flugverkehrs“ wurden zunächst die Entwicklung des Luftverkehrs und die daraus zu erwartenden Emissionen in Deutschland abgeschätzt. Danach ist davon auszugehen, dass bis 2010 der von Deutschland ausgehende grenzüberschreitende Personenluftverkehr um durchschnittlich rd. vier Prozent jährlich wächst. Das größte Wachstum entfällt dabei auf Langstreckenverkehre im Geschäftsreise- und Urlaubsverkehr. Mit jährlich rd. fünfzehn Prozent fällt der Zuwachs bei der Luftfracht noch höher aus. Bis 2020 wird als Folge der wachsenden Nachfrage eine Verdoppelung der Kohlendioxid- und Stickoxid-Emissionen des Deutschland berührenden zivilen Luftverkehrs gegenüber 1995 erwartet.

Angestrebtes Ziel der in dem Forschungsprojekt vorgenommenen Analyse umweltpolitischer Instrumente war die Stabilisierung von Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) und anderer klimawirksamer Gase bis 2020 auf dem Niveau von 1995. Dabei wurde angenommen, dass ein europaweit gleichgerichtetes politisches Handeln gelingt. Es zeigte sich, dass die erhoffte Begrenzung der Emissionen trotz der Auswahl politisch ambitionierter Instrumente offenbar nur schwer erreichbar ist.

### **Die analysierten umweltpolitischen Instrumente**

Für die Lösung von Umweltproblemen steht grundsätzlich ein differenzierter umweltpolitischer Instrumentenkasten zur Verfügung. Ziel des Projektes war es, im Hinblick auf das Stabilisierungsziel und die beabsichtigte Wirkungsabschätzung aus der Vielfalt von Instrumenten ein möglichst überschaubares und wirksames Maßnahmenbündel herauszufiltern. Unter den erwogenen Instrumenten befanden sich

ordnungrechtliche und fiskalische wie auch solche, die an die freiwillige Handlungsbereitschaft der Akteure appellieren („Soft Policies“).

Als Instrumentarium mit relativ hoher Eingriffstiefe und Wirkungssicherheit bei bisweilen geringer ökonomischer Effizienz gilt das Ordnungsrecht. Hierzu wurde die Einschränkung der Zulässigkeit des Kurzstreckenverkehrs über Distanzen bis 500 km bzw. bis 800 km betrachtet. Da die Verlagerung von Kurzstreckenflügen im Rahmen des Aufbaus des Hochgeschwindigkeitsverkehrs der Eisenbahnen ohnedies im Trend liegt und hiermit Slots für größere Flugzeuge im Mittel- und Langstreckenverkehr freigesetzt werden, wurde dieses Instrument verworfen. Ein weiterer Grund waren die zu erwartenden rechtlichen Umsetzungsprobleme.

Eine weitere ordnungrechtliche Option besteht darin, die Vergabe von Slots von den für die Emissionen relevanten Eigenschaften der eingesetzten Flugzeuge abhängig zu machen. Die Vergabe von Zeitnischen („Slots“) für Starts und Landungen erfolgt derzeit nur für Flughäfen, die aufgrund von Kapazitätsproblemen vom jeweiligen EU-Mitgliedstaat als „vollständig koordiniert“ erklärt worden sind. Die Anknüpfung an dieses System der Slotvergabe würde daher die Flugbewegungen nur unvollständig erfassen. Überdies würden mit der Slotvergabe allein die spezifischen Emissionen beeinflusst – hierfür stehen aber viele andere Instrumente zur Verfügung. Daher wurde die Slotvergabe nach ökologischen Kriterien nicht weiter untersucht.

Wirtschaftliche Anreizinstrumente, die eine mittlere Eingriffstiefe aufweisen, sollen das Interesse der Verursacher an der Emissionsminderung steigern und dabei dezentrale Dispositionsmöglichkeiten ökonomisch effizient in den Dienst des Umweltschutzes stellen. Lenkungseffekte von Abgaben, mittels derer dem Eintritt von Umweltschädigungen vorgebeugt werden soll, erstrecken sich einerseits auf technische und sonstige operative Optimierungen. Andererseits kann, sofern die Abgabenhöhe ausreicht, auch die Nachfrage beeinflusst werden. Entsprechend dem Ziel des Abbaus von Steuersubventionen bei umweltschädigenden Aktivitäten und der wettbewerblichen Gleichbehandlung der Verkehrsträger bietet sich die Ausweitung der Besteuerung von Kraftstoffen auf das im gewerblichen Luftverkehr verwendete Kerosin an. Hierbei ist allerdings ein EU-weit abgestimmtes Vorgehen erforderlich, da bilaterale Luftverkehrsabkommen, die es in grosser Zahl gibt, eine solche Besteuerung explizit ausschließen. Zum Teil wurden solche Klauseln in den Abkommen noch in den neunziger Jahren vereinbart, als bereits erkennbar wurde, dass die Emissionen des Luftverkehrs ein besonderes Klimaproblem sind.

Überdies wurden zwei verschiedene Abgaben auf Emissionen betrachtet: Einerseits eine aufkommensneutrale Abgabe auf die Emissionen des Landing and take-off cycles (LTO), mit der die Konzentrationen von Luftschadstoffen wie flüchtigen organischen Verbindungen und Stickoxiden im Umfeld der Flughäfen begrenzt werden kann. Andererseits wurde eine Abgabe auf CO<sub>2</sub> und NO<sub>x</sub> über den gesamten Flug untersucht. Andere klimarelevante Emissionen des zivilen Luftverkehrs wie etwa das Wasser wurden wegen der noch bestehenden Unsicherheiten der wissenschaftlichen Wirkungsabschätzung nicht betrachtet. Zudem gehen bei Verwendung von Kerosin als Treibstoff Absenkungen der CO<sub>2</sub>-Emissionen zwingend mit Minderungen der Emissionen von Wasser einher.

Soft Policies entsprechen dem umweltpolitischen Kooperationsprinzip und weisen eine sehr geringe Eingriffsintensität bei allerdings relativ unsicheren Wirkungen auf. Soft Policies können vor allem über die Beteiligung der relevanten Akteure zusätzliche Wirkungen entfalten und die Akzeptanz von umweltpolitischen Instrumenten mit größerer Eingriffstiefe erhöhen.

Als Instrument aus dem Bereich der Soft Policies wurden freiwillige Vereinbarungen erwogen, die sich bei den verursachenden Wirtschaftssektoren allgemein einer großen Beliebtheit erfreuen, da sie dazu dienen können, den staatlichen Einsatz von umweltpolitischen Instrumenten mit größerer Eingriffstiefe zu vermeiden. Mitunter resultiert die Beliebtheit auch aus der Beliebtheit bei der Zielerreichung. Zudem ist oft nicht erkennbar, ob sich die in freiwilligen Vereinbarungen angebotenen Emissionsminderungen aufgrund trendgemäßer Entwicklungen nicht ohnedies eingestellt hätten. Die freiwillige Ver-

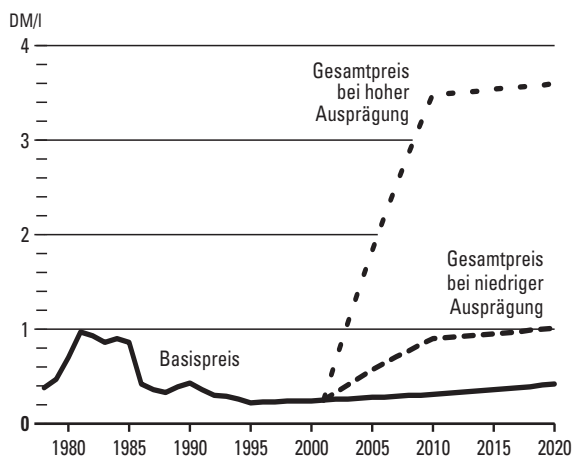


Abb. 2: Entwicklung des Kerosinpreises ohne und mit Kerosinsteuer in niedriger und hoher Ausprägung

einbarung wurde daher lediglich als flankierendes Instrument angesehen.

Als weiteres Soft-Policies-Instrument wurden Public-Awareness-Maßnahmen betrachtet. Die Erkenntnis, dass Emissionen in Reiseflughöhe überproportional zum Klimawandel beitragen, ist noch relativ jung. Insofern können Instrumente zur Information und Bewusstseinsbildung die Nachfrager von Leistungen des zivilen Luftverkehrs dazu bewegen, ihre für die Nachfrage relevanten Entscheidungen zu überdenken. Zudem kann die Akzeptanz von umweltpolitischen Instrumenten mit größerer Eingriffstiefe durch Public-Awareness erhöht werden.

### Zusammensetzung des Maßnahmenbündels

Für das Maßnahmenbündel erwogen wurde eine Kerosinsteuer in einer niedrigen und in einer hohen Ausprägung. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Kerosinbasispreises und die mit den jeweiligen Steuersätzen erreichten Gesamtpreise in realen (inflationbereinigten) Größen. Angenommen wurde, dass die Kerosinsteuer ab 2001 bis zum Jahr 2010 schrittweise eingeführt wird. Nach 2010 bleibt der erreichte Gesamtpreis (einschließlich Steuer) bis zum Jahre 2020 im wesentlichen konstant, wenn man von der angenommenen leichten Steigerung des Kerosinweltmarktpreises vor Steuern absieht. Von der Einbeziehung einer hohen Variante der Kerosinsteuer in das Maßnahmenbündel wurde abgesehen, weil hiervon bei Flügen von aussereuropäischen zu europäischen Flughäfen ein deutlicher Anreiz zur Einfuhr zusätzlicher Treibstoffmengen zwecks Vermeidung der Steuerzahlung beim Rückflug ausginge (‘Tankering’). Das Tankering hätte kontraproduktive Wirkungen auf die Emissionen, da es einen zusätzlichen Treibstoffverbrauch erfordert.

Neben der Kerosinsteuer beinhalteten die Analysen für das Maßnahmenbündel moderate und hohe Abgaben auf die Emissionen von CO<sub>2</sub> und Stickoxiden. Deren Höhe orientiert sich hinsichtlich des dabei verbrauchten Liters Kerosin an den Varianten für die Kerosinsteuer.

Eine freiwillige Vereinbarung zur Minderung der spezifischen Emissionen sowie die Zweckbindung eines Teils des Aufkommens aus der Emissionsabgabe z.B. für die vorzeitige Ausserdienststellung veralteten Fluggerätes sind als flankierende Instrumente einbezogen worden. Zudem sollen Public-Awareness-Maßnahmen die Nachfrage beeinflussen und die Akzeptanz der Abgaben erhöhen. Mittels dieser flankierenden Maßnahmen sollen in der Übergangszeit bis 2010 und darüber hinaus zusätzliche Emissionsminderungen erreicht werden.

## Abschätzung der Wirkungen und Folgerungen

Eine Kerosinsteuer in Höhe des in Europa üblichen Satzes auf Dieselmotorkraftstoff und damit ein Anstieg des Preises für Kerosin auf rd. 1,10 DM pro Liter (preisbereinigt) bis 2010 würde die Luftverkehrsnachfrage gegenüber dem Trend um fünf Prozent geringer ausfallen lassen. Dies bedeutet allerdings immer noch eine Verdoppelung des darauf entfallenden Kohlendioxid-Ausstosses bis 2020. Die europaweite Einführung einer solchen Steuer würde die Neuverhandlung einer großen Zahl bilateraler Luftverkehrs-Abkommen mit aussereuropäischen Staaten erfordern.

Bei allmählicher Einführung einer Abgabe, die im Jahr 2010 63 Pfennig je Kilogramm CO<sub>2</sub> und 150 DM je Kilogramm NOX erreicht, würde der CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis 2010 nur geringfügig zunehmen. Bis 2020 ergäbe sich ein abgeschwächter Anstieg der CO<sub>2</sub>- und NOX-Emissionen auf das Eineinhalbfache gegenüber 1995.

Auch bei Einführung eines Maßnahmenbündels aus hoher Emissionsabgabe und niedriger Kerosinsteuer würde die Verkehrsleistung des Luftverkehrs bis 2010 um die Hälfte und bis 2020 um das Doppelte zunehmen. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen würden allerdings bis 2020 gegenüber 1995 um 40 % und die NOX-Emissionen um 30 % deutlich weniger stark zunehmen als im Trend.

Auch bei Einführung von Abgaben dieser Größenordnung würde also der durch das erwartete Wachstum des zivilen Luftverkehrs bedingte Anstieg der Emissionen lediglich gebremst. Klimapolitisch stellt sich daher die Frage, welche anderen Sektoren der Volkswirtschaft die selbst unter den angenommenen politischen Bedingungen zu erwartende Zielverfehlung seitens des Luftverkehrs ausgleichen

sollen, um die gesamten Emissionen von Klimagasen zu stabilisieren bzw. gemäß den international eingegangenen Verpflichtungen abzusenken. Überdies stellt sich das Problem, dass solche Abgaben in Europa den Luftverkehrs-Tourismus, der in einigen europäischen Ländern eine hohe Bedeutung hat, empfindlich stören würden. Ein europäischer Konsens ist deshalb fraglich. Innerhalb der EU müsste eine Entscheidung im für Finanzfragen zuständigen Ministerrat unter den gegenwärtigen Bedingungen einstimmig ergehen. Klar ist jedoch, dass es zu einem europäischen Ansatz keine Alternative gibt; nationale Ansätze können allenfalls bei Staaten wie den USA, China, Kanada oder Australien sinnvoll sein, da bei diesen ein deutlich größerer Anteil des gesamten zivilen Luftverkehrs Inlandsverkehr ist als bei einzelnen europäischen Ländern. ■ (AP)

*Die Zusammenfassung des Forschungsberichtes in deutscher und englischer Sprache kann als pdf-Datei heruntergeladen werden unter: [www.umweltbundesamt.org/fpdf-k/1955.pdf](http://www.umweltbundesamt.org/fpdf-k/1955.pdf)*

*Die vollständige*

*Fassung des Berichtes*

→ Brosthaus, Josef; Schneider, Joachim; Sonnborn, Klaus-Siegfried; Weyrauther, Gerd (TÜV Rheinland); Hopf, Rainer; Kuhfeld, Hartmut; Schmied, Martin (DIW); Köhn, Ady; Limprecht, Barbara; Pastowski, Andreas; Petersen, Rudolf; Schallaböck, Karl-Otto (WI): Maßnahmen zur verursacherbezogenen Schadstoffreduzierung des zivilen Flugverkehrs. Im Auftrag des Umweltbundesamtes (Texte 17/01 ISSN 0722-186X), Berlin: Umweltbundesamt 2001

*kann als Ausgabe 17 der Texte des Umweltbundesamtes gegen Vorkaufszahlung von DM 20,- bestellt werden.*

[www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

## Auf der Suche nach neuen Finanzquellen Neue Chance für die Einführung einer EU-weiten Energiesteuer?

Das nächste EU-Budget, das für die Periode 2007 – 2012, wird das erste Budget einer nach Osten erweiterten EU sein. Die notwendigen institutionellen Voraussetzungen dafür müssen allmählich auf den Weg gebracht werden. Bei der Vorbereitung der Agenda 2000 hatte es eine Bestandsaufnahme zum Thema „Eigenmittel“ der EU gegeben – da waren Reformoptionen systematisch entwickelt und analysiert worden. Belgien, welches die EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2001 innehat, plant, das Thema „eigene Einnahmequelle für die EU“ auf die Tagesordnung des Europäischen Rates zu setzen. Ziel ist es, die eigene Steuerbasis der EU in das Mandat der nächsten Nach-Nizza-Regierungskonferenz zu bringen.

### Rückläufige EU-Eigenmittel bei steigendem Finanzbedarf

Die EU hat, wie bei föderalen Kopfstaaten, die sich aus einer Handelsgemeinschaft heraus entwickeln, üblich, eigenständigen Zugriff auf die Zölle (und auf Agrarabschöpfungen). Diese beiden Bestandteile bilden die „Traditional Own Resources“ (TOR). Daneben bzw. überwiegend speist sich der EU-Haushalt aus Beiträgen der Mitgliedsstaaten. Diese orientieren sich zum einen am Mehrwertsteueraufkommen (35,4 Prozentpunkte) und zum anderen am Bruttosozialprodukt der Staaten (48,4 Prozentpunkte).

Die TOR stellen somit die einzigen wirklich eigenständigen Ressourcen der Kommission dar, doch ihr Anteil am EU-Haushalt ist rückläufig. Während die Summe der Zolleinnahmen zwar von 1988 bis 1998 im wesentlichen konstant blieb, sank ihr Anteil an den Gesamteinnahmen von 29,1 auf 16,1 Prozentpunkte; der Zugriff der Kommission auf Zölle wird vor allem durch internationale Handelsbestimmungen wie der WTO restringiert. Im selben Zeitraum stieg der Finanzbedarf der Kommission um über 100 Prozent (auf über 80 Mrd. Euro/Jahr), und ein weiterer Anstieg wird antizipiert. Die Diskussion um das nächste EU-Budget zielt daher wesentlich darauf ab, neue Finanzquellen aufzutun, beispielsweise eine neue Steuer einzuführen, um die Kommission dadurch unabhängiger zu machen.

Im Commission Report on the Operation on the Own Resource System aus dem Jahre 1998 (Annex 2)

werden verschiedene Vorschläge zusammengestellt und diskutiert. Dieser Katalog ist mit der belgischen Präsidentschaft aktuell geworden. Einer der Vorschläge sieht eine Ausweitung des BSP-basierten Anteils vor und dass dieser progressiv an die Höhe des BSP gekoppelt wird. Nach einem anderen Vorschlag soll eine EU-Steuer zu den bestehenden nationalen Steuern auf Tabak, Alkohol oder Mineralöl hinzugefügt werden. Weiterhin ist die Einführung einer Kommunikationssteuer vorgeschlagen worden. Sie könnte den Bereich Telekommunikation zur Basis machen, aber ihre Umsetzung ist auch in Form einer Transportsteuer oder einer Flugverkehrssteuer denkbar. Andere Vorschläge sehen eine EU-weite Einkommen- oder Unternehmenssteuer vor, auch eine Steuer auf Finanztransaktionen wird diskutiert. Und ebenso steht die Einführung einer Energiesteuer erneut zur Diskussion.

### Fünf Kriterien für ein neues Finanzierungssystem

Das neue Finanzierungssystem resp. eine EU-Steuer soll den folgenden fünf Kriterien genügen. Erstens: Kosteneffizienz. Zweitens: Die Finanzierung der EU soll eine horizontale und vertikale Gleichbehandlung der Mitgliedsstaaten sicherstellen. „Horizontale Gleichbehandlung“ bedeutet, dass Staaten mit gleicher Zahlungsfähigkeit einen gleichen Beitrag leisten. „Vertikale Gleichbehandlung“ bedeutet hingegen, dass die unterschiedliche Zahlungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten in ihrem Finanzierungsanteil Berücksichtigung findet. Drittens soll die neue Einnahmequelle transparent sein («visibility to EU citizens»). Viertens soll sie nach Möglichkeit keine weiteren externen Effekte zeitigen bzw. dort ansetzen, wo sich externe Effekte gerade durch eine EU-weite Besteuerung mindern ließen. Und fünftens soll sie keine Konflikte mit anderen EU-Richtlinien hervorrufen.

Dieses fünfte Kriterium, positiv formuliert, lautet: Die neue Finanzierungsquelle soll eine Steuer sein, die auch im Sinne anderer politischer Präferenzen der Kommission zu „steuern“ vermag. Die neue EU-Steuer soll also möglichst zwei Zielen zugleich dienen. Unter den oben aufgeführten Vorschlägen drängt sich eine Energiesteuer somit förm-

lich auf. Sie würde eine unabhängige Steuerbasis darstellen, während sie gleichzeitig klima- und umweltpolitische Ziele der Kommission fördert.

Eine (CO<sub>2</sub>-)/Energiesteuer, bereits 1991 von Umweltkommissar Ripo de Meana vorgeschlagen und 1995 in einer revidierten Fassung erneut diskutiert, scheiterte bislang an den Befürchtungen strukturschwächerer Staaten vor zu großen Belastungen. So hätte die Steuer nach Schätzungen der Kommission bei einem Satz von 10 US Dollar/Barrel Öl 1993 eine Belastung von ca. 0,79 Prozent des BSP in Frankreich gebracht, während sie ca. 1,93 Prozent in Irland und ca. 2,45 Prozent in Griechenland ausgemacht hätte. Solche Diskrepanzen dürften sich mit dem fortgeschrittenen Strukturausgleich innerhalb der EU verringert haben.

### **Eine Energiesteuer kann die meisten Kriterien erfüllen**

Ferner verdeutlicht ein Blick in den Bericht "Financing the European Union", dass keiner der oben genannten Finanzierungsvorschläge alle fünf Kriterien gleichermaßen erfüllt. Eine Energiesteuer könnte, je nach Ausgestaltung, immerhin vier der fünf genannten Kriterien erfüllen. Neben ihrer Affinität zu den umweltpolitischen Zielen der Kommissi-

sion ist sie kosteneffizient und aufgrund bestehender vergleichbarer Steuern in allen Mitgliedsstaaten (bsp. Mineralölsteuer) relativ leicht administrierbar. Würde sie als Endenergiesteuer konstruiert, wäre sie für Verbraucher in hohem Maße sichtbar. Und dem Problem externer Effekte lässt sich auf supranationaler Ebene am besten begegnen.

Noch 1993 räumte die Kommission diesem Vorschlag ihre größte Priorität ein. In den neuesten Vorschlägen zum Eigenmittelinstrument seitens der Kommission wird eine solche Steuer aber nur noch am Rande erwähnt. Die Ablösung des bisherigen Finanzierungssystems durch eine EU-weite Energiesteuer könnte jedoch die historische Chance sein, das erste Steuersystem auf rein ökologischen Füßen einzuführen. Es kommt alles darauf an, dass das Mandat für die Post-Nizza-Konferenz, welches im Dezember 2001 unter der belgischen Präsidentschaft beschlossen werden wird, diese Option nicht ausschließt sondern ermöglicht. ■ (TS/JL)

- Commission of the European Communities, Tax Policies in the European Union . Priorities for the Years Ahead. Brussels 2001.
- European Commission, DG IX: Financing the European Union. Commission Report on the Operation on the Own Resource System. Brussels 1998.

## Dänemark: Ausbau der ÖSR um Zertifikatehandel für Energieversorgungsunternehmen

Nach der umfassenden Reform der Energiebesteuerung der Unternehmen im Jahr 1996 (WB 1/96, 17f.) wurde zunächst die ökologische Steuerreform ausgebaut und abgerundet. Seit diesem Jahr findet sie sich um einen Emissionszertifikatehandel für Energieversorgungsunternehmen ergänzt.

Bereits die Änderungen der CO<sub>2</sub>-Steuer sowie der Abfall-, Düngemittel-, PVC-Folien-, Antibiotika- und Lösungsmittelsteuern seit 1996 haben zum Teil nennenswerte ökologische Effekte vorzuweisen und führten zu erheblichen Mehreinnahmen des Staates von 915 Mio DKK im Jahre 1996 auf ca. 2.450 Mio. DKK im Jahr 2000. Der größte Teil des Aufkommens ging in eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (von 200 Mio. DKK, 26 Mio. ECU, in 1996 bis derzeit geschätzte 1.750 Mio. DKK, 230 Mio. ECU, in 2000).

Energieversorgungsunternehmen sind in Dänemark von der Ökosteuern vollständig befreit. Dies war seitens der EU-Kommission nur temporär gebilligt worden. Im Rahmen der „electricity reform“ in Dänemark wurde daher im Herbst 1999 die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandels für Energieversorgungsunternehmen beschlossen. Nachdem die EU-Kommission dem Antrag der Elektrizitätsreform im April 2000 zugestimmt hat, wurde zum 01.01.2001 ein Emissionszertifikatehandel für die Dauer von zunächst vier Jahren eingeführt.

Die durch Elektrizitätserzeugung anfallenden CO<sub>2</sub>-Emissionen von ca. 23 Mio. jährlich sollen durch den Zertifikatehandel jährlich um 1 Mio. t reduziert werden. Bei insgesamt ca. 60 Mio. t CO<sub>2</sub> aus dem Energiesektor würde dies eine Reduktion von 1,6%/a bedeuten. Da die CO<sub>2</sub>-Emissionen gegenüber dem Zeitraum von 1994 bis 1998 somit im ersten Jahr auf 76% und im vierten Jahr auf 66% beschränkt werden sollen, stellt dies eine deutliche Restringierung dar. Problematisch dabei sind allerdings die starken jährlichen Schwankungen, die aus flexiblen Energieexporten Dänemarks resultieren. So stiegen die CO<sub>2</sub>-Emission beispielsweise allein im Jahr 1996 um 14 Mio. t gegenüber dem Vorjahr an. Seit 1996 waren sie allerdings kontinuierlich rückläufig.

Teilnahmepflichtig am Handel sind alle Energieversorger, die über 100.000 t CO<sub>2</sub>/a emittieren. Dies umfasst allerdings derzeit nur 8 Teilnehmer am Handel, wodurch dennoch ca. 90 % der bei der Elektrizitätserzeugung anfallenden CO<sub>2</sub>-Emissionen in Dänemark abgedeckt werden.

Die Bemessungsgrundlage der Zertifikate richtet sich nach dem Kohlenstoffgehalt pro Gigajoule eines fossilen Energieträgers. Der Einsatz von Biogas, Holz, Stroh, Müll und Fischöl ist frei und daher nicht zertifizierungspflichtig. CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen, welche dem Wärmeanteil angelastet werden können, unterliegen ebenso wenig der Zertifizierungspflicht.

Die Zertifikate sollen nach dem Grandfathering verteilt werden, d.h. sie werden den Unternehmen in Anlehnung an Altemissionen der Jahre 1994-1998 und kostenfrei übertragen. Der Handel wird von der Dänischen Energieagentur (DEA) überwacht. Ungenutzte, in einer Periode überzählige Zertifikate können bis zu einer bestimmten (noch nicht konkretisierten) Menge gespart und in anschließenden Perioden verwandt werden. Bei Überschreitung der zertifizierten Emissionsmenge wird eine Strafgebühr von 40 DKK pro t CO<sub>2</sub> fällig.

Der Vorstoß Dänemarks, in Europa den ersten Emissionszertifikatehandel im Bereich der Energieversorgung und in Kombination mit einer ökologischen Steuerreform zu implementieren, ist in jedem Falle zu würdigen. Es scheint jedoch offensichtlich, dass der Handel aufgrund seines kleinen Emissionsvolumens im wesentlichen als symbolische Vorreiterrolle zu verstehen ist. Um etwaigen Wettbewerbsnachteilen sensitiv begegnen zu können, wurde daher die Strafgebühr bei Überschreitung der zertifizierten Emissionsmenge äußerst gering bemessen. Dies könnte bei entsprechendem Zertifikatspreis eine kontraproduktive Wirkung entfalten und Unternehmen die Strafe gegenüber dem Zukauf von Zertifikaten bevorzugen lassen. Die Entwicklung des Handels und seine Effektivität wird daher davon abhängig bleiben, wie und wann europäische Nachbarstaaten nachziehen. ■ (TS)

# Schweiz: Eingeführtes Gesetz zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen

Bereits seit 1994 wird in der Schweiz über die Einführung einer Emissionsabhängigen CO<sub>2</sub>-Abgabe diskutiert. Nachdem ein diesbezüglicher Gesetzesvorschlag zunächst abgelehnt wurde, konnte im Oktober 1999 eine modifizierte Gesetzesvorlage ratifiziert werden, die am 1. Mai 2000 in Kraft trat.

Das Gesetz weist drei Besonderheiten auf. Erstens beinhaltet es eine konkrete Festschreibung der CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung. Es schreibt vor, dass die Schweiz ihre jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Bemessungszeitraum von 2008 bis 2012 auf 10 Prozent unter das Niveau von 1990 senken muss. Die Emissionen aus der energetischen Nutzung fossiler Brennstoffe sollen dabei um 15 Prozent, die Emissionen aus fossilen Treibstoffen (ausgenommen Flugtreibstoffe für internationale Flüge) um 8 Prozent vermindert werden.

Zweitens erfolgt die Einführung der CO<sub>2</sub>-Abgabe nicht unmittelbar, sondern erst, wenn das angestrebte Minderungsziel nicht erreicht wird. Das Ziel soll in erster Linie mit freiwilligen Massnahmen der Wirtschaft und mit bereits beschlossenen energie-, verkehrs-, umwelt- und finanzpolitischen Massnahmen erreicht werden. Nur wenn diese Massnahmen nicht das festgeschriebene Minderungsziel erreichen, soll die CO<sub>2</sub>-Abgabe in Kraft treten.

Zu den freiwilligen Massnahmen werden neben bestehenden weitere noch nicht konkretisierte Absprachen mit der Industrie und den Energieversorgern im Rahmen des „Energieprogramms 2000“ aufgeführt. Verpflichten können sich gemäß dem neuen Gesetz grosse Unternehmen, mehrere Verbraucher von fossilen Brennstoffen gemeinsam oder energieintensive Unternehmen, wenn ihre Belastung durch die CO<sub>2</sub>-Abgabe mehr als 1 Prozent ihres Bruttoproduktionswertes beträgt. Wenn diese Unternehmen ihre freiwilligen Verpflichtungen einhalten, wird ihnen die gegebenenfalls zu erhebende Abgabe zurückerstattet.

Drittens soll die CO<sub>2</sub>-Abgabe nicht, wie beispielsweise in Deutschland, für alle Produzenten und Konsumenten gleich eingeführt, sondern subsidiär nach Sektoren und Branchen differenziert ausgestaltet werden.

Gemäß dem CO<sub>2</sub>-Gesetz kann der Bundesrat frühestens ab 2004 eine CO<sub>2</sub>-Abgabe auf fossile Brenn- und Treibstoffe einführen. Die Höhe der Abgabe soll davon abhängig gemacht werden, wie weit man noch vom Reduktionsziel entfernt ist. Sie könnte entweder auf Brenn-, auf Treibstoffe oder auf beide erhoben werden. Der maximale Abgabensatz wurde auf 210 Franken pro Tonne CO<sub>2</sub> festgesetzt. Beim Benzin würde dies beispielsweise einer Preiserhöhung von maximal 50 Rappen pro Liter entsprechen.

Die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe sollen voll an die Bevölkerung und die Unternehmen zurückfließen, wobei der Kompensationsmechanismus sowie die Ausgestaltung der Abgabe im Detail erst bei Inkrafttreten des Gesetzes ausgestaltet werden.

Das CO<sub>2</sub>-Gesetz der Schweiz könnte einen geeigneten Anreiz darstellen, Selbstverpflichtungen bzw. Vermeidungsmaßnahmen aufgrund von Eigeninitiativen seitens der Unternehmen umzusetzen. Bekanntlich sind Selbstverpflichtungen jedoch lediglich bei „business-as-usual“-Maßnahmen betriebswirtschaftlich rational. Sie können in zweiter Linie höchstens überfällige „no-regret“-Maßnahmen ausschöpfen, d.h. Energiesparmöglichkeiten, deren Investition sich bereits zuvor amortisiert hätten und nur aus Informationsdefiziten o.ä. nicht getätigt wurden. Sollten diese Maßnahmen nicht ausreichen und weit hinter dem im CO<sub>2</sub>-Gesetz festgeschriebenen Minderungsziel zurückbleiben, bleibt abzuwarten, ob die Steuer so scharf ausgestaltet würde, wie es mit 210 Franken pro Tonne CO<sub>2</sub> maximal zulässig wäre. Schlupflöcher stellen Artikel 6 b, c und d dar, die eine Berücksichtigung der Treibstoffpreise in Nachbarstaaten, der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und vergleichbarer getroffener Maßnahmen in Nachbarstaaten vorsehen. Außerdem müssen die Abgabensätze vor ihrer Einführung erneut der Bundesversammlung zum Beschluss vorgelegt werden. ■ (TS)

→ Bundesgesetz über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Gesetz), Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, [www.admin.ch/ch/d/ff/1999/8713.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/ff/1999/8713.pdf)

## Herausgeber:

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH  
im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen

## Postfach 10 04 80

D-42004 Wuppertal

Tel ++49 202 2492 180

Fax ++49 202 2492 108

Email: [Wuppertal.Bulletin@wupperinst.org](mailto:Wuppertal.Bulletin@wupperinst.org)

Internet: <http://www.wupperinst.org/Wuppertal-Bulletin>

## Wuppertal Bulletin zu Instrumenten des Klima- und Umweltschutzes (WB), vormals

Wuppertal Bulletin zur Ökologischen Steuerreform

## Ausgabe 1/2001, 4. Jahrgang

## Chefredakteur (V.i.S.d.P.)

Dr. Hans-Jochen Luhmann (JL)

## Redaktion

Dorle Riechert (DR);

Markus Stratmann (MS)

## Mit Beiträgen von

Andreas Pastowski (AP)

Wolfgang Irrek (WI)

Tilman Santarius (TS)

## Layout

Bildstelle des Wuppertal Instituts

## Internetversion

Betreuung: Meike Nordmeyer

Vorlagenerstellung: Patrick Behrens

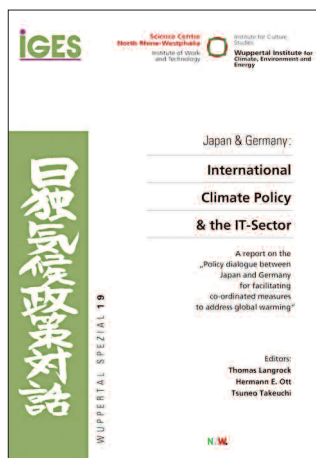
## ISSN 1618-3959

Die Zeitschrift erscheint nur elektronisch.

Für kritische Hinweise und Stellungnahmen, auch für weiterführende Hinweise und Anregungen sind wir jederzeit dankbar. Wiedergabe, auch auszugsweise, ist mit Quellenhinweis sowie gegen Übermittlung eines Belegexemplars ausdrücklich erwünscht.

Die mit Namenskürzel gekennzeichneten Beiträge stellen eine Meinung der Autoren dar und sind nicht unbedingt die der Redaktion noch die des Wuppertal Instituts.

## Aktuelle Bücher aus dem Wuppertal Institut



Thomas Langrock, Herrmann Ott, Tsuneo Takeuchi

### Internationale Klimapolitik & der IT-Sektor

Bericht über die zweite Phase des Klimaschutz-Dialogs zwischen Japan und Deutschland erschienen

Die vollständige Studie „International Climate Policy & the IT-Sector“ ist erhältlich bei Einsendung eines mit 3 DM frankierten Rückumschlages an das

Wuppertal Institut  
Öffentlichkeitsarbeit  
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal

Als Kurzfassung Download unter:

<http://www.wupperinst.org/Projekte/Klima/policy-dialogue/index.html>



Peter Bartelmus (Hrsg.)

### Wohlstand entschleiern

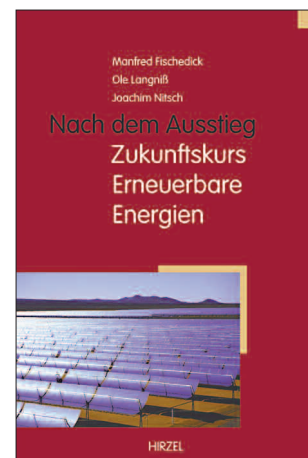
Über Geld, Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit.

Mit einem Vorwort von Ernst Ulrich von Weizsäcker  
Redaktionelle Bearbeitung und Übersetzung von Rainer Klütting  
Nachhaltiges Wirtschaften bedeutet, alle ökologischen Kosten offen zu legen: den Geldschleier wegzuziehen, der uns allzu oft den Blick vernebelt...

Hirzel Verlag 2001  
144 Seiten, kartoniert, DM 36 / EUR 18,41

ISBN 3-7776-1097-6

Bestellmöglichkeiten:  
[www.Hirzel.de](http://www.Hirzel.de) und Amazon.de



Manfred Fischedick, Ole Langniß, Joachim Nitsch

### Nach dem Ausstieg

Zukunftskurs Erneuerbare Energien

Das Buch zeigt, wie die energiepolitische Wende zu schaffen ist: Die zentrale Rolle werden dabei die erneuerbaren Energien spielen. In 50 Jahren müssen sie die Hauptlast des weltweiten Energiebedarfs abdecken...

Hirzel Verlag, Leipzig 2000.  
208 Seiten, mit zahlreichen Abbildungen und Tabellen,  
kartoniert, DM 32 / EUR 16,36

ISBN 3-7776-1078-X

Bestellmöglichkeiten:  
Amazon.de