



# Wuppertal ZU Instrumenten des Klima- und Umweltschutzes Bulletin

Jg. 5 | 2002 Nr. 1

ISSN 1618-3959

## INHALT

### 1 Editorial

#### DEUTSCHLAND

- 2 Wahlprogramme in Deutschland – Ende der ÖSR oder nur ein Wechsel der Verpackung?
- 4 Wetten dass? Opel-Chef Forster verliert Wette gegen Wirtschaftsminister
- 5 Reaktionen auf die Ökologische Steuerreform in der Bevölkerung

#### DEUTSCHLAND / EU

- 8 Der kommende Emissionshandel für Unternehmen – Ein blinder Fleck in der deutschen Unternehmenslandschaft?
- 9 Holzweg oder nicht-intendierter Erfolgspfad? Die paradoxe Entwicklung des Konzepts einer ÖSR im Mehrebenensystem

#### AUSLAND

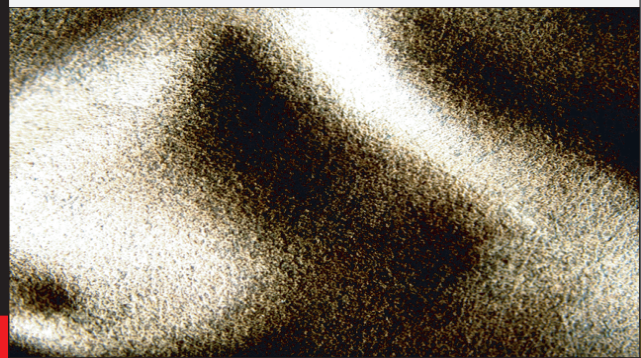
- 4 Chinas Mineralölsteuerepolitik
- 16 Großbritannien: Start des Emissionshandels im Königreich
- 17 OECD: Koordinierung des Kampfes gegen schädlichen Steuerwettbewerb
- 20 Japan: Nippons Umweltpolitik im Aufschwung. Mit Innovations- und Wirtschaftsorientierung wieder in der Spitzengruppe der Industrieländer

#### IMPRESSUM

## ZITAT

*Wir nagen gegen-  
über dem Luftver-  
kehr am Hunger-  
tuch und müssen  
das auch noch  
versteuern,  
während der  
Luftverkehr  
kräftig von  
Steuern  
befreit ist ...*

Hartmut Mehdorn,  
Chef Deutsche Bahn





## Editorial

Am 22. September wird im Bund gewählt. Ein Anlass, Rückblick zu halten sowie einen Blick in die Parteiprogramme zu werfen, also den Blick nach vorne zu wagen. Dies beides sind die Schwerpunkte der diesmali-gen Ausgabe des Wuppertal Bulletins.

Für den Rückblick ergab sich natürlicherweise als Aufhänger das Thema: Die Ökologische Steuerreform (ÖSR) und der Populismus. Oder: Die ÖSR und die Mechanismen des Machtkampfes. Wir berichten von einer Untersuchung darüber, wie Herr und Frau Jedermann mit der Doppelstruktur der ÖSR zurechtkommt, davon, was vom Gepräge auf beiden Seiten dieser Medaille im Alltagsgedächtnis haften bleibt. Selbst Manager können ihr blaues Wunder erleben, wenn sie – wie jüngst Opel-Chef Förster – durch die Herausforderung zu einer Wette gezwungen werden, ihr Vorurteil mit der betrieblichen Wirklichkeit zu konfrontieren. Wir zeigen die Plakate, mit denen die ÖSR liebenswert zu machen versucht wurde. Und wir erinnern an und zeigen das Gegenteil, die zentralen Dokumente des ÖSR-Populismus, die unübertroffen knapp formulierten Aufmacher des Boulevards, mit denen den GRÜNEN im Vorfeld der letzten Bundestagswahl der Schneid zu diesem Thema abgekauft wurde.

Der Blick über den Tellerrand wird diesmal nach Ostasien gelenkt. In der Umweltpolitik Japans tut sich etwas, was hierzulande wahrgenommen, wenn nicht imitiert werden sollte. Und aus China erreicht uns die Nachricht, dass der Absatz der Produkte deutscher Autohersteller drastisch zurückgeht. Der Grund: Die Ankündigung einer Verdoppelung der Kraftstoffkosten durch steuerliche Massnahmen für Lifestyle-Fahrzeuge. Das ist als ein Zeichen an der Wand wahrzunehmen, ein warnender Hinweis auf die Gefahren einer Produktpolitik, deren Weitblick nur kurz über die Nasenspitze reicht. Die Klima- und Umweltpolitik kann, wenn sie von Unternehmen nur unzureichend antizipiert wird, ein existenzbedrohendes Vermögensrisiko sein – dagegen helfen keine ENRON-Usancen. Wunschenken ist riskant, auch und gerade finanziell.

*Hans-Jochen Luhmann, Chefredakteur*

# Wahlprogramme in Deutschland

## Ende der ÖSR oder nur ein Wechsel der Verpackung?

Die Parteigruppierungen in Deutschland machen Versprechungen für den Fall ihres Sieges in der Wahl am 22. September 2002. Zu den delikateren Passagen in diesen Programmen gehören die zum Schutz von sowohl sozialversicherungrechtlichen Besitzständen als auch des Klimas einerseits und zu Öko-Steuern andererseits. Sie sind deshalb von besonderem Interesse. Das gilt insbesondere von den Programmen der beiden großen Parteien. Und in der Tat: Ihre Lektüre ist – je nach Geschmack – überraschend spaßig oder deprimierend und zugleich erhellend. Das Sujet „Ökologische Steuerreform“ (ÖSR) stellt Parteistrategen und Wahlkampfmanager vor ein Problem besonderer Art. Bei den üblichen Themen ist das so nicht bekannt. Diese Differenz, diese Eigenart besteht darin, dass mit diesem ungewöhnlich innovativen Instrument zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen sind. Die ÖSR ist eben ein umweltpolitisches Instrument einer fortgeschrittenen Generation – bei seiner Konzipierung wurde dem modernen Grundsatz der Integration von Politikbereichen gefolgt. Konkret: Wer verkündet, er wolle die ÖSR abschaffen, reißt zugleich ein Finanzierungsloch auf. Damit wäre er gezwungen, über (alternative) Finanzierung zu sprechen – wenn die Öffentlichkeit wach wäre. Zu den eisernen Regeln der Wahlkampfrhetorik gehört jedoch: Verkünde nur Positives! Relativ zu dieser Regel ist das Konzept der ÖSR ‚widerhakig‘ – und vielleicht ist es aus diesem Grunde besonders abschaffungsresistent und also überlebensfähig.

Vergleicht man die Programme der großen Parteien mit dem einer kleinen Partei, dem von Bündnis 90 / die Grünen beispielsweise, so fällt auf: Je kleiner das anvisierte Wählerpotential, umso inhaltsreicher das Programm. Der physische Umfang der Programme ist etwa gleich, aber die Großen wählen bei gleicher Seitenzahl eine große Type und einen breiten Zeilenabstand, die Kleinen sparen Platz. An solch äußerlichsten Indizien kann man erkennen, wer um die Mitte kämpft und wer lediglich in seiner engeren Klientel zu überzeugen versucht.

### Die SPD

Zunächst eine Fundstelle, deren Lektüre je nach Veranlagung des Lesers unterschiedliche Reaktionen hervorrufen mag.

Die SPD setzt unter Kap. 7. „Forschung, Innovation, Nachhaltigkeit“ programmatisch auf die Wissensgesellschaft.

Wir nehmen die Herausforderung(en) an, die an eine Wissensgesellschaft im internationalen Wettbewerb gestellt werden. Noch nie hat eine Bundesregierung so viel Kapital in die Köpfe investiert. Dies wollen wir fortsetzen.

Doch dies ist erst in Zukunft vorgesehen. Derweilen wird unter der Überschrift „Gesunde Umwelt“ der Mangel an Kenntnis um die zentralen Umweltprobleme in der Wahlkampfmannschaft der SPD großzügig demonstriert. Die SPD beschränkt das Klimaproblem auf das CO<sub>2</sub>-Problem. Die Sechsgase-Lösung von Kyoto will die SPD nicht übernehmen. Im Wortlaut:

Der Schutz des Klimas ist eine der großen Aufgaben unserer Zeit. Unser Land ist dabei weltweit Vorreiter bei der Verringerung der schädlichen Kohlendioxid-Emissionen. Effektiver Klimaschutz braucht langfristige, berechenbare und verbindliche Ziele. Wir werden das Nationale Klimaschutzprogramm umsetzen, um die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2005 um 25 % zu senken.

Ein Ziel für das Jahr 2005 ist demnach in den Augen der Wahlkampfstrategen bereits ein „langfristiges Ziel“. Im Ernst: Das durch diese Passage Indizierte macht Qualitätssicherungsdefizite sichtbar, die durch das Verfahren, wie solche Programme erarbeitet werden, fast zwangsläufig sind. Wer seine Fachabgeordneten nicht einbezieht und die Entwürfe im Parteipräsidium nur als numerierte Tischvorlage ausgeben und mit Ende der Sitzung wieder einsammeln lässt, produziert zwangsläufig auch Unsinn. Den Kabarettisten bleibt nur eine Beschwerde wegen unlauteren Wettbewerbs.

Bleiben wir beim Programm der SPD. Die Passagen zur Ökologischen Steuerreform hat der kundige Leser zu suchen wie ein Osterei, das verabredungswidrig in Nachbars Garten versteckt wurde. Weder unter Energie- oder Verkehrspolitik noch unter Nachhaltigkeitspolitik wird er fündig. Auch unter Sozialversicherungs- oder Rentenpolitik findet sich nichts. Unter „Steuerreform“ schließlich wird man zum Stichwort „ÖSR“ fündig. Wo für die Ertragsteuern interessanterweise keine Reformpläne angekündigt werden sondern lediglich das bereits Beschlossene angepriesen wird, das in der nächsten Legislaturperiode von alleine in Kraft tritt, in dessen Nachbarschaft ist die folgende Non-Reform- bzw. Selbst-Blockade-Äußerung zu finden:

Die letzte Stufe der ökologischen Steuerreform wird zum 1.1.2003 in Kraft treten. Danach wird es keine weitere Anhebung geben.

## CDU/CSU

CDU/CSU tritt für eine „erneuerte Soziale Marktwirtschaft“ ein. Im Gegensatz zur früheren Programmatik, die insbesondere von Lutz Wicke entwickelt worden war, soll dies keine Öko-Soziale Marktwirtschaft mehr sein. Die Analogie zwischen den beiden Schutzgütern ‚natürliche Lebensgrundlagen‘ und ‚sozialer Ausgleich‘ bzw. ‚Gerechtigkeit und Hilfe den Schwachen‘ ist nicht mehr so präsent, wie sie es in den achtziger Jahren noch war – der Wirtschaftliberalismus mit seiner geringen Differenziertheit der Gedanken zeitigt eine lange Schleifspur.

Das Thema „Ökologische Steuerreform“ wird, sachgerecht, sowohl im Arbeits- wie im Umweltkapitel des Programms angesprochen. Allerdings geschieht das jeweils weitgehend negativ, d.h., wie bei der SPD, in Form des Ausschlusses von Optionen.

Wir lehnen es ab, die einzelnen Zweige der Sozialversicherungen als Verschiebebahnhöfe zur Finanzierung des Bundeshaushaltes zu mißbrauchen. Umweg-Finanzierungen, wie etwa mit Hilfe der Ökosteuer, verschleppen nur die Probleme.

Selbstknebelung als Programm also. Wie die gegenwärtige rechtswidrige Finanzierung versicherungsfremder Leistungen denn anders zurückgeführt werden soll, wenn nicht via „Umweg-Finanzierungen“ mit dem Steueraufkommen des Bundeshaushaltes als „Verschiebebahnhof“, machen die Christdemokraten lieber nicht zum Thema. Auch das Kriterium, nach dem es ein „Mißbrauch“ sein soll, einen gesetzwidrigen Zustand zumindest zurückzuführen – von der Beendigung garnicht zu reden –, erschließt sich dem bereitwilligen und neugierigen Leser nur schwer. Man kann nur hoffen, daß er die Bibelstelle Matt. 5,37 nicht mehr im Ohr hat, die da lautet: „Eure Rede sei: Ja ja; nein, nein. Was darüber ist, das ist vom Übel.“

Unter dem Titel „Arbeit und Wohlstand für alle“ kündigen die beiden verbündeten Parteien ihr Ziel an,

die Beitragssätze zu senken und die Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern schrittweise auf unter 40 Prozent zu begrenzen.

Das sei Teil des „Programm 3 mal 40 Prozent“. Weiter sollen „die Staatsquote“ und „der Spitzensteuersatz“ auf unter 40 Prozent gesenkt werden. Was das allerdings heißen solle, ist nicht offensichtlich. Bei der Staatsquote handelt es sich um einen statistischen Durchschnittswert, eine Quote. Bei „dem“ Spitzensteuersatz, gemeint ist vermutlich der der Einkommensteuer, vermutlich unter Außeracht-Lassung des Solidaritätszuschlages, handelt es

sich dagegen um einen individuell wirksamen Tarif. Der Wähler darf rätseln, welcher der beiden Kategorien er nun „die Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern“ zurechnen darf – ein Anruf bei der CDU/CSU hilft da nicht weiter. Es gibt niemanden, den man fragen könnte, was die Parteien gemeint haben. Das erfährt man erst nach der Wahl – gegebenenfalls.

Sofern die CDU/CSU die Sozialabgabenquote gemeint und nicht auf die Definition der OECD abgehoben haben, so liegt diese heute bei etwa 41,8 Prozent, also in etwa richtig, damit 40 Prozent eine realistische Zielmarke sein kann. Das BMF, welches sich inzwischen zum Programm der Oppositionsparteien geäußert hat, hebt – polemisch humorvoll – auf die OECD-Definition ab und meint:

Nach OECD-Angaben liegt der Wert für die EU im Jahre 1999 bei 41,6 %, für Deutschland hingegen bei lediglich 37,7 %.

Die – nicht-formulierte – Botschaft lautet also: Die Bundesregierung ist ‚all da‘ – die CDU/CSU ist ein Hase, der gegen den klugen Igel nur verlieren kann. Versteht man „die Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern“ dagegen in Analogie zum „Spitzensteuersatz“, also als individuellen Beitragssatz, dann liegt der Satz heute, über alle Zweige der Sozialversicherung aufsummiert, bei 41,3 Prozent – allerdings nur nominal. Die versicherungsfremden Leistungen abzubauen und damit den Satz auf unter 40 Prozent zu bringen, ist bei dieser Definition ein sinnvolles Ziel. Doch selbst wenn klar wäre, daß dies das Ziel der jetzigen Oppositionsparteien ist, so ist auch hier auf eine Nomenklatur-Falle hinzuweisen. In Wirklichkeit entspricht der genannte Sozialversicherungssatz, auf das volle Brutto-Einkommen bezogen, lediglich 34,2 Prozent. Die nominale Angabe, auf das Bruttogehalt ohne die sogenannten „Arbeitgeberbeiträge“ bezogen, ist auf lediglich etwa 80 Prozent des wirklichen Bruttogehalts als Basis berechnet und ist entsprechend umzubasieren, wenn man auf eine korrekte Angabe kommen will.

Die Passage, die die Parteistrategen wohl gerne als ‚die‘ ÖSR-Absage zitiert sehen, sei denn hier auch angeführt. Sie lautet:

Die von Rot-Grün im nationalen Alleingang durchgesetzte Ökosteuer hat sich als wirtschaftlich verfehlt, ökologisch kontraproduktiv und sozial ungerecht erwiesen. CDU und CSU werden die für 2003 vorgesehene weitere Erhöhung dieser Steuer rückgängig machen. Unser Ziel ist es, die Ökosteuer in der bestehenden Form mittelfristig abzuschaffen und sie durch eine aufkommens- und wettbewerbsneutrale, europaweit abgestimmte, harmonisierte und schadstoffbezogene Abgabe zu ersetzen.

Die Aussetzung der Anhebung im Jahre 2003 bedeutet, daß CDU/CSU die Meßlatte ihrer „3 mal 40“-Ziele ohne Not ein Löchlein höher gelegt haben – die 2,5 Mrd. EURO wollen anderweitig finanziert sein. Völlig zurecht formuliert der Finanzexperte im Kompetenzteam Stoibers, Friedrich Merz:

Es gibt für das Jahr 2003 nur äußerst geringe Spielräume, die vollständig aufgezehrt werden durch die Aussetzung der fünften Stufe der Ökosteuer, die Reduzierung der Gewerbesteuer-Umlage und die Ansetzbarkeit der Betreuungskosten für Familien.

So ist es. Wie aber soll es weitergehen? Die angeblich geplante Einführung einer „aufkommens- und wettbewerbsneutralen, europaweit abgestimmten, harmonisierten und schadstoffbezogenen Abgabe“ ist eine Wolkenkuckucksheim-Ankündigung, die mit der Realität nichts zu tun hat. Wie gut, wird man sich gedacht haben, daß auch eine CDU/CSU-geführte Regierung in Brüssel noch hinter verschlossenen Türen agieren darf und der Illusionsgehalt ihrer angeblichen Pläne somit nicht schon nach 100 Tagen offenbar werden kann.

## Bündnis 90 / die Grünen

Welch Erholung, auch einmal einfache Worte lesen zu dürfen, die man nicht aus ihrer zweimaligen Verknötung erlösen muss, um sie zu verstehen. Die Grünen formulieren ganz ungeschützt.

Allein die Grünen haben verstanden bzw. formuliert, was die Zeichen der Zeit nahelegen, wenn das einfache Konzept der Ökologischen Steuerreform denn wegen des breiten öffentlichen Widerstandes nicht mehr fortsetzbar ist. Sie gehen auf die allgemeinere Struktur, plädieren für die „Ökologische Finanzreform“, wie es insbesondere vom Umweltbundesamt helllichtig programmatisch vorangetrieben worden ist. Und sie betten das Thema konsequent nicht unter dem technischen Aspekt, dem Steuerthema, ein. Sie stellen es unter dem sozialen Aspekt dar, auch unter der Lenkungswirkung, unter der Überschrift „Kinderfreundliches Land“. Auf diese Weise kann man ‚Spaß‘ im Wahlkampf so zum Thema machen, daß man ihn ernstnehmen kann.

JL

## Wetten dass?

### Opel-Chef Forster verliert Wette gegen Wirtschaftsminister

Die WAZ Dortmund berichtet von einem Ereignis beim WAZ-Wirtschaftsforum am 21. März in Dortmund: Opel-Chef Carl-Peter Forster kritisierte die Ökosteuer, worauf Wirtschaftsminister Werner Müller eine Wette anbot. Die Ersparnis aus der Senkung der Rentenbeiträge (finanziert mit der Ökosteuer) sei für Opel höher gewesen als die Aufwendungen für diese Steuer. Forster hielt dagegen, musste nun aber in einem Brief an Müller anerkennen: „Es ist tatsächlich eine Nettoersparnis entstanden.“

Diese ergebe sich vor allem aus der Bestimmung, dass Industrie-Unternehmen die Ökosteuer unter Umständen erstattet bekommen. Dass die Ökosteuer manche Kunden abhält, ein Auto zu kaufen, sei zudem nicht eindeutig messbar. „Es führt wohl kein Weg daran vorbei, dass die Wette für mich verloren ist“, so Forster. Das kostet ihn eine edle Flasche Rotwein.

DR

→ Quelle: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 3.5.2002

## Chinas Mineralölsteuerpolitik

In China sind deutsche Automobilunternehmen Marktführer. Daimler-Chrysler vertreibt dort den Jeep Cherokee. Sein Verbrauch: Stolze 15 l pro 100 km. Es kam, wie es kommen musste: In China werden die Straßen besser; die Probleme der Luftverschmutzung dringen ins politische Bewußtsein; und zum Sommer diesen Jahres ist die Abschaffung der road maintenance fee angekündigt. Die wird bislang einheitlich pro Fahrzeug erhoben. Sie soll nun als Mineralölsteuer umgelegt, also verbrauchsabhängig erhoben werden. Das trifft die ‚Schluckspechte‘ auf

den Straßen in besonderem Maße. Für den Cherokee werden sich die Treibstoffkosten wegen der Umlage, der Steueraufschläge verdoppeln. Die Folge: Er wird zum Ladhüter. Die Jeep-Produktion in China gerät zum Desaster. Ein Ergebnis vorausschauender Absatzplanung war dieses Modell offenbar nicht. Eine weitere Altlast aus der Chrysler-Übernahme wird offenbar.

JL

→ Quelle: Markus Gärtner: Unter die Räder. In: Handelsblatt, 15.5.2002

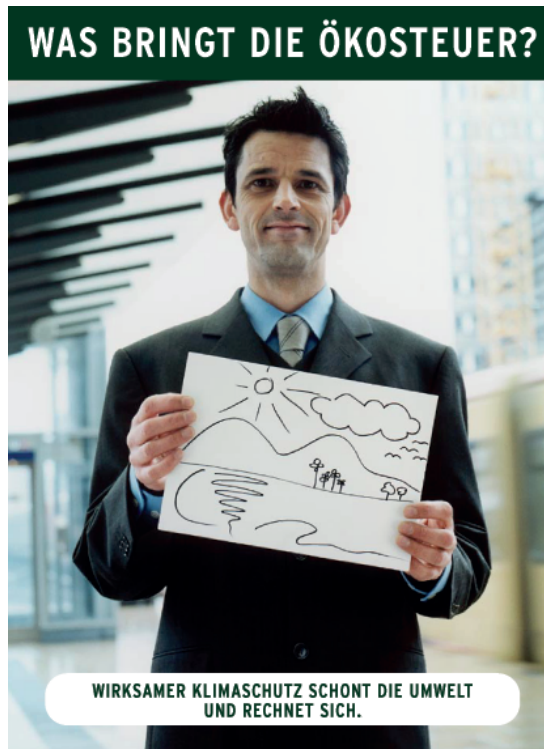
## Reaktionen auf die Ökologische Steuerreform in der Bevölkerung

Was hält die deutsche Bevölkerung von der Ökologischen Steuerreform (ÖSR)? Als im Mai 2000 der Benzinpreis in Deutschland erstmals auf über zwei DM je Liter stieg, erlebte die im Vorjahr gerade eingeführte stufenweise ÖSR einen Höhepunkt negativer öffentlicher Resonanz. Die fast periodisch aufblühende kontroverse öffentliche Diskussion und damit Akzeptanzfragen schienen mehrfach die bereits verabschiedete Weiterführung der ÖSR bis 2003 in Frage zu stellen. Auch im laufenden Bundestagswahlkampf zeigt sich, dass die stufenweise Weiterführung der ÖSR sich aufgrund eines schlechten Images als Achillesferse des Instruments erweisen kann. Daher erschien und erscheint es weiterhin notwendig, sich mit den Reaktionen gesellschaftlicher Akteure auf die Umsetzung der ÖSR zu beschäftigen. Um Einblicke in die Wahrnehmung, Kenntnisse und Einstellungen zur ÖSR in den Bevölkerungen fünf europäischer Mitgliedsstaaten zu gewinnen, wurde in den Jahren 2000-2003 das Projekt PETRAS in einem europäischen Forschungsverbund durchgeführt. Für die deutsche Studie fanden im Rahmen von fünf moderierten Gruppendiskussionen Gespräche zwischen jeweils acht bis zehn Personen statt. Die Gruppen wurden von einem Marktforschungsinstitut rekrutiert. Dabei wurden zunächst die allgemeine Konzeption einer ÖSR und später die Charakteristika des Einstiegs in die deutsche ÖSR diskutiert.

### Reaktionen auf die ÖSR

Die Konfrontation mit dem Thema „ÖSR in Deutschland“ führte zu einem breiten Spektrum spontaner Reaktionen, die von starker Zustimmung bis hin zu prinzipieller Ablehnung reichten. Tendenziell stützten sich positive Reaktionen im wesentlichen auf Argumente wie verursachergerechte Kostenzuordnung oder Naturschutz als Wert an sich. Als Gründe für eine Zustimmung wurden weiterhin Zukunftssorgen und die Verantwortung für nachfolgende Generationen genannt. Die einer ÖSR prinzipiell ablehnend gegenüber stehenden Personen argumentierten vordringlich mit individuellen ökonomischen Interessen und Besorgnissen.

In den allgemeinen Diskussionen bewertete eine Mehrheit der Teilnehmer die Idee der Besteuerung von Umweltverbrauch prinzipiell positiv. Alle Gruppen zeigten sich jedoch skeptisch gegenüber der



konkreten Ausgestaltung der gegenwärtigen ÖSR. Selbst diejenigen Teilnehmer, welche die Idee einer ÖSR prinzipiell befürworteten, brachten in der Mehrzahl dem derzeitigen Konzept kein Vertrauen entgegen.

### Wahrnehmung und Verständnis

Die Wahrnehmung der Details der ÖSR war bei einer großen Zahl von TeilnehmerInnen eher selektiv, wobei die Kenntnis der Steuererhebung und der -tatbestände größer war als die der Verwendung der Einnahmen. Oftmals wurde in Frage gestellt, wohin die eingenommen Mittel fließen. Obwohl als komplexe Strukturreform des deutschen Steuersystems konzipiert, wird die ÖSR in der Wahrnehmung und im Verständnis vielfach auf den umweltpolitischen Teil der Reform reduziert. Zwar schienen Personen mit höherem Einkommen und ältere Menschen im Schnitt besser über die Verwendung des Aufkommens zur Reduzierung der Rentenversicherungsbeiträge informiert zu sein, es gab jedoch auch unter ihnen zahlreiche Personen, die nie zuvor davon gehört hatten. Ohne eine nähere Erläuterung wurde vielfach vermutet, dass das Aufkommen nur dem

## WAS BRINGT DIE ÖKOSTEUER?



allgemeinen Staatshaushalt zukomme, nicht aber mittels einer direkten Kompensation zurückgegeben werde. In einigen Fällen schien das Wissen über die Verwendungsseite jedoch nur „verschüttet“ zu sein, da die Befragten auf die Erläuterung der Verwendung hin begannen, sich zu erinnern, dass sie davon doch bereits gehört hätten.

Auch der Name „Ökologische Steuerreform“ selbst wurde generell argwöhnisch betrachtet bis ablehnend kritisiert, da die Reform nach einem ihrer Ziele, der ökologischen Komponente, benannt ist, das Aufkommen jedoch nicht für ökologische Zwecke verwandt wird. Wenn das Aufkommen aus der ÖSR für die Finanzierung der Rente genutzt würde, so wurde argumentiert, müsse die Steuer doch „Rentensteuer“ heißen. Selbst nach längeren Diskussionen war einigen Teilnehmern immer noch unklar, warum eine Steuer auf beispielsweise Benzin einen ökologischen Effekt hat – dies selbst bei einigen derjenigen Personen, welche zuvor im Gespräch argumentiert hatten, dass mit Energie sparsamer umgegangen werden müsse. Die mit der ÖSR verbundene Idee einer doppelten Dividende war überhaupt nicht bekannt und stieß auf allgemeines Unverständnis. Es wurde insgesamt bezweifelt, ob sich mittels eines einfachen Instrumentes tatsächlich zwei so komplexe Problemstellungen wie Umweltzerstörung und Arbeitslosigkeit lösen ließen.

## WAS BRINGT DIE ÖKOSTEUER?



### Werden die angestrebten Ziele wirklich erreicht?

Neben der prinzipiellen Ablehnung der Idee der doppelten Dividende standen viele Teilnehmer den Berechnungen sowohl der Umwelt- als auch der Arbeitsmarkteffekte der ÖSR kritisch und zweifelnd gegenüber, obwohl sie zugaben, wenig darüber zu wissen. Es bestand die fast einstimmige Auffassung, dass die ÖSR weder ökologische Effekte noch Jobeffekte haben werde. Die Mehrheit der Teilnehmer äußerte, sie würden eine Verwendung der Einnahmen für ökologische Zwecke bevorzugen. Angesichts ihrer Ziele würde dies die ÖSR auch transparenter machen. Arbeitslosigkeit und Rentensicherheit sollten mit separaten Reformen angegangen werden.

Im Zusammenhang mit den Wirkungen der ÖSR wurden zum Teil starke individuelle Befürchtungen geäußert, dass der persönliche Lebensstandard aufgrund hoher Steuersätze durch die ÖSR nicht gehalten werden könne. Dabei wurde auch genannt, dass mit steigenden Steuersätzen die Belastungen durch die ÖSR zunehmend unfairer verteilt würden. Nichtsdestotrotz wurden auch Sorgen über die zunehmende Umweltbelastung geäußert und ein allgemeines Verständnis für die Notwendigkeit von strikten und effektiven Umweltschutzmaßnahmen formuliert. Die Frage der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unterneh-

men spielte in keiner der durchgeführten Gruppendiskussionen eine wesentliche Rolle.

## Misstrauen gegenüber Politik und politischen Entscheidungsträgern

Unabhängig von der ÖSR wurde in den Diskussionen ein generelles starkes Misstrauen in politische Prozesse deutlich. Es zeigte sich, dass niemand dem Argument der Aufkommensneutralität vertraute und eine allgemeine Skepsis darüber bestand, wie die Regierung mit Steuergeldern umgehe. Trotz der Erläuterung, dass die Mittel zur Senkung der Lohnnebenkosten verwendet werden, wurde weiterhin an skeptischen Vorbehalten festgehalten. Es zeigten sich Befürchtungen, dass das Ziel der Verwendung revidiert und das Aufkommen für andere Zwecke verwandt werden oder im Staatshaushalt „versickern“ könnte.

Ferner wird die ÖSR als zu wenig transparent wahrgenommen. Die Kritik konzentrierte sich vor allem auf die geringe Sichtbarkeit der zwei Reformelemente Umwelt und Arbeit, wofür größtenteils eine mangelnde Informationsvermittlung der Bundesregierung verantwortlich gemacht wurde. Trotz verschiedener Kampagnen, so z.B. der auch hier illustrierend gezeigten Plakat-Aktion „Was bringt die Ökosteuer“ des Bundesumweltministeriums, scheint daher immer noch ein großer Informationsbedarf bezüglich der Effekte der ÖSR auf der Arbeitsseite vorzuliegen während der Anstieg der Benzinpreise unmittelbar an der Zapfsäule wahrgenommen wird.

## Schlussfolgerungen

Die Analyse der empirischen Daten legt nahe, dass die Wurzeln der geringen Akzeptanz der deutschen ÖSR weniger in einer allgemeinen Ablehnung von Umweltabgaben zu liegen scheinen. Im Gegenteil: Es zeigte sich, dass das Bewusstsein für ökologische und soziale Probleme bei der überwiegenden Mehrheit der TeilnehmerInnen an den Diskussionen ausgeprägt und die Einsicht, dass umweltpolitische Maßnahmen notwendig sind, hoch ist. Es wird sogar eine grundlegende Bereitschaft geäußert, Geld für die Erhaltung der Umwelt resp. des Klimas und der natürlichen Ressourcen auszugeben. Daher sind die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die ÖSR eigentlich als günstig zu beurteilen.

Die geringe Akzeptanz ist eher im mangelnden Verständnis der Funktionsweise der ÖSR, im geringen Vertrauen in die Politik und in der vielfältigen Kritik an der Ausgestaltung der Reform in Deutschland begründet. Neben zu wenig Informationen werden insbesondere zu wenig wahrnehmbare ökologische Effekte beklagt.

Die bisherige Ausgestaltung der deutschen ÖSR von 1999 und 2000 sowie der Verwendung des Aufkommens für nicht-ökologische Zwecke folgte der Auffassung, dass kostenwirksame umweltpolitische Maßnahmen wenig akzeptiert seien. Auch die Informationspolitik zur ÖSR wurde dieser Überzeugung entsprechend gestaltet. Um die Akzeptanz zu erhöhen, wurden in öffentlichen Präsentationen der ÖSR zumeist ihre Beschäftigungseffekte oder ihr Beitrag, Probleme bei der Finanzierung der Rente lösen zu helfen, hervorgehoben. Wie allerdings die empirischen Daten demonstrieren, kann die oben benannte Auffassung zumindest bezweifelt werden. Den Diskussionsteilnehmern erschienen gerade die ökologischen Ziele der ÖSR sinnvoll und verständlich. Die arbeitsmarktpolitischen Effekte der Reform hingegen wurden weitenteils nicht verstanden oder als sekundär bewertet, da die Effekte so gering seien, dass sie gegenüber dem Trend kaum wahrnehmbar wären. Interessant ist, dass die Argumentationsstrukturen und Denkweisen der Bevölkerungen zur ÖSR sich in den betrachteten Ländern der EU ähneln, egal ob in diesen Ländern bereits eine Form der ÖSR eingeführt wurde oder über mehr oder weniger elaborierte ÖSR Konzepte diskutiert wird.

Um die soziale Akzeptanz der Reform in Deutschland zu erhöhen, scheint es notwendig, die ökologischen Ziele der ÖSR wieder mehr in den Vordergrund zu stellen. Um die ÖSR verstärkt auf ihre ökologischen Ziele zu fokussieren, würden sowohl Änderungen im aktuellen Konzept als auch in der öffentlichen Kommunikation der Reform notwendig werden.

CB/TS

- Nähere Hinweise zum von der EU Kommission DG XII geförderten Projekt PETRAS (Policies for Ecological Tax Reform: Analysis of Social Responses, contract no. EVG1-CT-1999-0004) finden sich unter [www.wupperinst.org/Seiten/Abteilungen/klima\\_projekte.html](http://www.wupperinst.org/Seiten/Abteilungen/klima_projekte.html).
- Für weitere aktuelle Informationen zum Thema Ökologische Steuerreform s. auch: Politische Ökologie, Sonderheft Ökologische Finanzreform, Heft 6/2002.

# Der kommende Emissionshandel für Unternehmen

## Ein blinder Fleck in der deutschen Unternehmenslandschaft ?

Die Europäische Kommission plant gegenwärtig die Einführung eines EU-weiten Emissionshandels. Dieser soll bereits mit dem Jahr 2005 beginnen. Damit ist es hohe Zeit, dass die Diskussion über die Einführung eines Emissionshandels auch auf Unternehmensebene geführt wird. Ein exponentiell angestiegenes Angebot an Workshops, Diskussionsforen und Veröffentlichungen hat es jedoch nicht vermocht, die Diskussion über die Expertenrunden hinauszuführen. Die wenigsten Unternehmen haben begonnen, sich mit der Funktionsweise eines Emissionshandels vertraut zu machen oder sich strategisch auf seine Einführung vorzubereiten. Dies offenbart eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie mit einer aktuellen Umfrage.

### Keine klare Präferenz für ein klimapolitisches Instrument

Die Umfrage richtete sich an ca. 400 vornehmlich energieintensive Unternehmen in Deutschland. 50 Unternehmen haben geantwortet. Dabei wurden diejenigen Industriesektoren befragt, welche im geplanten EU-weiten Emissionshandel zur Teilnahme verpflichtet werden sollen. Damit kann die Umfrage zwar keine Repräsentativität für „die“ deutsche Wirtschaft beanspruchen, wohl aber Aussagen über genau jene Branchen treffen, welche von der Einführung des geplanten Emissionshandels betroffen sein werden. Zudem wurden im Laufe der Untersuchung ausführliche Interviews mit neun Emissionshandelsexperten aus Unternehmen und der Bundesregierung durchgeführt, welche die Ergebnisse der Umfrage ergänzen.

Die Studie zeigt erstens, dass ein großer Teil der energieintensiven deutschen Unternehmen über das Thema Emissionshandel noch unzureichend informiert ist. Der Wissensstand vieler Unternehmen über die Funktionsweise eines Emissionshandels ist sehr begrenzt, und ein Meinungsbildungsprozess zu diesem Thema hat bei vielen Unternehmen noch nicht stattgefunden. Der mangelnde Informationsstand ist für „Eingeweihte“ nicht überraschend, erstaunlich ist lediglich dessen Ausmaß: Knapp zwei Drittel der befragten Unternehmen gaben in einer Selbsteinschätzung an, dass sie über das Thema

Emissionshandel entweder „wenig informiert“ oder „gar nicht informiert“ seien. Auf die Frage, inwieweit Unternehmen über die gegenwärtigen Initiativen der Europäischen Kommission zum Thema Emissionshandel informiert sind, zeigte sich der Mangel an Information noch deutlicher: Knapp zwei Drittel der befragten Unternehmen kennen nicht das bereits im Frühjahr 2001 veröffentlichte Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasrechten in der Europäischen Union, und immerhin 73 Prozent zeigten sich über den Vorschlag für eine Richtlinie über einen Rahmen für den Handel mit Treibhausgasen in der Europäischen Gemeinschaft nicht informiert.

Zweitens zeigt die Studie vor allem eine große Unsicherheit und Meinungsvielfalt der befragten Unternehmen zum Thema Emissionshandel. Verallgemeinerungen, welche für alle untersuchten Unternehmen zutreffen, sind nur eingeschränkt möglich. Fragt man Unternehmen etwa, welche klimapolitischen Instrumente sie bevorzugen, lässt sich keine klare Präferenz für ein bestimmtes umweltpolitisches Instrument konstatieren: Ein Drittel der befragten Unternehmen votierte für einen Emissionshandel mit verbindlichen Emissionsgrenzen, ein weiteres Drittel gab an, (verschärfte) Standards und Energieeffizienz-Richtlinien zu bevorzugen. Ein letztes Drittel zieht den Ausbau des schon bestehenden Systems der freiwilligen Selbstverpflichtungen vor, etwa durch eine Verschärfung der Ziele und wirksamere Sanktionsmechanismen bei Nicht-Erfüllung.

### Wer proklamiert, er vertrete „die deutsche Industrie“, steht unter hohem Nachweiszwang

Die Unterschiedlichkeit der Antworten belegt die Komplexität dieses Themas. Wer daher proklamiert, er vertrete „die deutsche Industrie“ in einer Position für oder wider die Einführung eines Emissionshandels, der steht unter hohem Nachweiszwang. Stellungnahmen einzelner Unternehmen oder Unternehmensverbände können nicht die Vielschichtigkeit der Meinungsunterschiede widerspiegeln. So hat beispielsweise die knappe Mehrzahl der befragten Unternehmen einen Emissionshandel entweder als kostenneutral oder als eine potentielle Einnah-

menquelle vermutet, während 39 Prozent der Unternehmen die Einführung eines Emissionshandels als Kostenfaktor antizipieren. Dies stellt die häufig genannte Annahme in Frage, der Emissionshandel sei für die deutsche Wirtschaft mit der Angst vor Mehrkosten verbunden. Insbesondere Unternehmen der Energieversorgungswirtschaft haben das lukrative Potential eines Emissionshandels bereits erkannt. So gaben bei der Umfrage zwei Drittel der befragten Energieversorgungsunternehmen die Einschätzung ab, dass es sich beim Emissionshandel um ein für ihr Unternehmen künftig strategisch wichtiges Thema mit einem lukrativen Marktpotential handele. Die befragten Energieversorgungsunternehmen zeigen sich denn auch gegenüber der Einführung eines Emissionshandels eher zufrieden: 40 Prozent der Befragten erwarten eine potentielle Einnahmequelle, und weitere 40 Prozent schätzen die Auswirkungen als kostenneutral ein.

Als Fazit der Studie kann gelten, dass großer Bedarf zur Unterstützung von Unternehmen und Unternehmensverbänden besteht, um Informatio-

nen zu sammeln und für deren Bedürfnisse so aufzuarbeiten, dass sie effektiv auf die Einführung dieses Instruments vorbereitet werden. Unternehmen sollten auch deswegen frühzeitig auf die kommende Einführung eines Emissionshandels vorbereitet werden, um in der gegenwärtigen Debatte noch Einfluss nehmen und die Ausgestaltung eines Handelssystems beeinflussen zu können. *TS*

- Santarius, Tilman/Ott, Hermann E., Meinungen in der deutschen Industrie zur Einführung eines Emissionshandels. Wuppertal Paper Nr. 122. Wuppertal, März 2002. Zum Herunterladen unter: [www.wupperinst.org/Seiten/Abteilungen/Klima.htm](http://www.wupperinst.org/Seiten/Abteilungen/Klima.htm).
- European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the European Council establishing a framework for greenhouse gas emissions trading within the European Community. Siehe als Quelle die Webseite des European Climate Change Programm der EU Kommission unter <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm>.

## Holzweg oder nicht-intendierter Erfolgspfad? Die paradoxe Entwicklung des Konzepts einer Ökologischen Steuerreform im Mehrebenensystem

Die Ökologische Steuerreform (ÖSR) in Deutschland ist ein zweites Mal gescheitert – das erweist zumindest ein Blick in die Wahlprogramme der beiden großen Parteien, der SPD und der CDU/CSU (vgl. Artikel Seite 1ff). Die Einführung einer ÖSR in Deutschland scheint sich im Verhau des politischen Kampfes um den Sieg im September 2002 verfangen zu haben. An dieser Einschätzung ändert sich auch dadurch nichts, dass CDU/CSU die bisher eingeführten Stufen „akzeptiert“ haben. Das einfache verbrauchsteuerliche Konzept, das ihr zugrunde lag und welches in den letzten Jahrhunderten schon mehrfach Anlass zu sog. ‚Steuerrevolten‘ gegeben hat, hat sich auch unter den modernen Medienbedingungen als populistisch ausbeutbar erwiesen.

Ein erstes Mal ist die ÖSR im Frühjahr 1992 auf Ebene der EU spektakulär gescheitert. Auch die EU sucht, wie jeder neu geschaffene Kopfstaat einer Föderation zuvor, die finanzielle Unabhängigkeit und damit die eigene Steuerquelle. Als Vorstufe dazu hat Kommissar Ripo de Meana das Klimaproblem nutzen wollen. Er ist mit seinem damaligen Versuch, der Einführung einer CO<sub>2</sub>/Energie-Steuer als einer

von der EU gestalteten, wenn auch ihr noch nicht zufließenden Steuer, gescheitert – und zurückgetreten. Seitdem haben EU-Ministerräte sich in stoischer Geduld wieder und wieder mit diesem Dossier befasst, ein jedes Mal ohne Erfolg. Die notwendige Einstimmigkeit war nicht zu erreichen, mindestens ein Mitgliedsland, geschützt durch das undemokratische Vertraulichkeitsgebot der EU-Legislative, legte sich jeweils quer. Das populistisch zu entfachende Monster, vor dem sich diese Regierungen ängstigten und welches sie zu ihrem Veto-Votum veranlasste, offenbarte in der Ölpreiskrise im Winter 2000/01 in Form von LKW-Fahrerstreiks in Frankreich und Großbritannien seine fürchterliche Fratze. In Großbritannien musste der mineralölsteuerliche Alleingang des Inselreiches gleichsam mit militärischen Mitteln verteidigt werden. Seit diesen Ereignissen ist auch die Hoffnung zu Grabe getragen, über einen sanften Koordinierungsdruck aus dem anonymen Brüssel zu einer Bändigung des Monsters in den bedrohten Mitgliedstaaten dadurch zu kommen, dass man den nationalen Regierungen die Option

*Fortsetzung Seite 11*

**Hintergrund: Historie des Konzepts einer Ökologischen Steuerreform**

Das Konzept einer Ökologischen Steuerreform (ÖSR) war zu Anfang der 90er Jahre nur wenigen bekannt – doch war sie einmal der Hoffnungsträger in Kreisen der Umweltpolitikberatung, und das weltweit. Später wurde sie dann auch zum Hoffnungsträger in breiteren Kreisen der Gesellschaft, über die akademische Szene hinaus – so etwa lässt sich die bemerkenswerte Karriere, die das Konzept dieses Instruments hinter sich hat, skizzieren. In der Wissenschaft von dem Schweizer Ökonomieprofessor Hans Christoph Binswanger vor rund 20 Jahren auf Initiative eines deutschen Umweltverbandes (BUND) hin entwickelt<sup>1</sup>, wurde es kurz darauf von weiteren Umweltverbänden und Wissenschaftlern aufgegriffen. Öffentlich erfuhr es zu Ende der 80er Jahre größere Aufmerksamkeit, nicht zuletzt dank einer Studie des Umwelt- und Prognose-Institut (UPI, Heidelberg)<sup>2</sup>, das einen Großteil aller Steuern – nicht (Sozial-)Abgaben – durch 35 Ökosteuern ersetzen wollte; damit begann sozusagen auch schon die Geschichte der Missverständnisse oder Missdeutungen des Konzepts. Mit dem Umweltwissenschaftler Professor Ernst Ulrich von Weizsäcker, einem bezeichnenderweise poli-

tisch äußerst versierten Wissenschaftler, aber eben einem Biologen, der kein steuerpolitischer Experte war, erhielt die ÖSR 1988 ihren prominentesten Protagonisten<sup>3</sup>. Er, der über ein breit geknüpftes UN- und EU-Beziehungsnetz verfügte, machte das Konzept der ÖSR weltweit bekannt. Kurz darauf gelangte das Konzept dann auch auf die EU-Ebene und machte dort die genannte bemerkenswerte Karriere.

Die erste große Welle der öffentlichen Diskussion in Deutschland zur ÖSR löste Greenpeace mit einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW, Berlin) 1994<sup>4</sup> aus, der eine hohe Aufmerksamkeit im politischen Raum folgte. Beinahe wäre es sogar zur Einführung einer ÖSR unter der CDU/F.D.P.-geführten Bundesregierung gekommen. Wichtige Teile der Wissenschaft, Gewerkschaften, einzelne Unternehmerverbände, verschiedene prominente Unternehmer, Umweltverbände, die Kirchen, einige Parteien sprachen sich dafür aus. Also eine ungewöhnlich ‚buntscheckige‘ Koalition, durch keine klassischen Konfrontationslinien geprägt, – eine vielversprechende Ausgangslage. Doch Bauernlobby, CSU, teils auch die F.D.P., und die Großindustrie brachten den

**Auch das noch! Preis für Flugbenzin soll aufs Vierfache steigen**

22. März 1998 45. Jahr Nr. 12 2,10 DM

**Bild**  
am Sonntag

**Rocky Weltmeister!**  
Kassal: Deutschland hat einen neuen Boxweltmeister – Graciano Rocchigiani. Sein Superzug gegen Michael Hurn – Seite 106

**Super-Poster: Heute Michael Schumacher**  
Das Bild-Poster in der Mitte des Heftes

**Grüne: Urlaubsflüge müssen teurer werden!**

Mallorca: 130 Mark teurer  
Gran Canaria: 320 Mark teurer  
Bangkok: 900 Mark teurer

Fünf Mark für einen Liter Benzin – das war nicht der einzige Schocker, den die Grünen auf ihrem Parteitag beschlossen haben. Versteckt im Wahlpro-

gramm steht eine Forderung, die Millionen Deutschen die Urlaubspläne verdrängen wird: Flugbenzin, bisher steuerfrei, soll künftig besteuert werden.

Kerosin wird nach den Plänen der Grünen viermal soviel wie heute kosten, die Preise für Urlaubsflüge würden drastisch steigen. Die grüne Abgeordnete

Heide Harbeck: „Es reicht vollkommen aus, wenn die Deutschen nur alle fünf Jahre eine Urlaubsreise mit dem Flugzeug machen!“ – Seiten 2/3



damaligen Bundeskanzler Helmut Kohl Ende 1995 zu dem Versprechen, dass während seiner Regierungszeit keine ÖSR umgesetzt werde. Also ein Scheitern eines überparteilichen Konsenses kurz vor dem Durchbruch.

Damit war die ÖSR zur parteipolitischen Profilierung preis- und der Machtfrage anheim gegeben. Im Wahlkampf 1998 instrumentalisierte die führende Zeitung der deutschen Boulevard-Presse das Thema dann endgültig, ursprünglich wohl mit dem Ziel, den steigenden Stern von Bündnis 90/Die Grünen zum Verglühen zu bringen und damit entsprechende Sogtendenzen zu Koalitionen, die sich bei einer starken Grünen Fraktion anzubieten drohten, zu wehren. Sie tat dies in sehr studierenswerten Formen. Auftakt war die Titelseite in der Montagsausgabe nach dem grünen Parteitag vom 6.–8. März 1998. Da ‚hängte‘ man Bündnis 90/Die Grünen mit ihrer offenerherzigen Parteitagforderung nach einem längerfristigen Benzinpreisziel von 5 DM je Liter (oder gut € 2,50) am modernen öffentlichen Pranger gleichsam ‚auf‘. Die ‚Zusammenfassung‘ der Parteitagsergebnisse im Aufmacher der Ausgabe vom 9. März 1998 ist in ihrer Knappheit unübertroffen: „Benzin 5 DM – Tempo 100 – Hasch frei – NATO auflösen“. Der Todesstoß folgte in der Ausgabe von Bild am Sonntag am Tage der Schleswig-Holsteinischen Landtagswahl, am 22. März 1998. Da wurde eine in der Provinz gemachte Äußerung einer Grünen-Hinterbänkle-rin (Halo Saibold) zum Aufmacher gebracht.

„Grüne: Urlaubsflüge müssen teurer werden“. Und darüber: „Auch das noch: Preis für Flugbenzin soll um das Vierfache steigen.“ Die Abbildungen zeigen der Deutschen liebste Flugdestinationen, deren Anflug die Grünen nun untersagen wollen. Dass das heutige Niveau des Flugtourismus in Ländern wie Deutschland aus Klimagründen nicht verallgemeinerbar ist und also nicht mehr lange durchzuhalten sein wird, ist übrigens eine klimawissenschaftliche Binsenweisheit. Doch es gelang, damit vor der Landtagswahl wesentliche Teile der Gesellschaft in Rage zu versetzen. Die Folge dieser Boulevard-Angriffe: Langfristige (Preis-) Ziele nennt man nicht mehr – das haben auch die Grünen aus diesen PR-Katastrophen gelernt. Dabei handelte es sich bei der Formel „5 DM je Liter“ eigentlich um eine schon altbekannte und wissenschaftlich gut fundierte Forderung; der Sachverständigenrat für Umweltfragen hatte sie aufgebracht und auch schon in der damit ausgelösten aufgeregten Debatte dafür gleichsam seine Brust hingehalten. Auf Tatsachen wie die, dass unter Berücksichtigung des stark gestiegenen Volkseinkommens seit 1950 ein faktisch drastischer Preisverfall für Benzin um rund 90% stattgefunden hatte<sup>5</sup>, hörte niemand. Bündnis 90/Die Grünen sind nun zwar an der Regierung beteiligt, doch die „5 DM je Liter“ liegen noch in weiter Ferne. Vielmehr erwies sich, wie die Diskussion im Herbst 2000 zeigte, dass die gesellschaftliche Akzeptanzschwelle bereits bei 2 DM (bzw. knapp über einem Euro) liegt. KS/JL

*Fortsetzung von Seite 9*

anbietet, die Verantwortung achselzuckend auf den ‚Bürokratenmoloch‘ in Brüssel abzuschieben.

Also Scheitern, sogar doppelt, auf der ganzen Linie. Die ÖSR auf dem Holzweg, einem Weg, der im Dickicht endet. Doch wirklich? Es tut sich Überraschendes, und zwar in Brüssel. Es sieht so aus, als wenn es doch noch zu einem Erfolg kommen wird.

Allerdings nicht auf einem Weg geradeaus, durch das Dickicht hindurch, sondern mittels eines Bypass, der sich überraschend aufgetan hat. Mittel zu diesem Bypass ist das Konzept der Substitution, mit dem die Ökonomen zu denken gewohnt sind. Auf der Seite der Lenkungswirkung der Medaille „ÖSR“ war die Konkretisierung durch „Energiesteuer“ ja nur eine Option, das steuerliche Konzept war nicht wesent-

lich. In der Sache ging es darum, ein Preissignal zu setzen für die Nutzung des knappen öffentlichen Gutes ‚Aufnahmekapazität der Atmosphäre für Treibhausgase‘, das über den ‚natürlichen‘ Marktpreis, der lediglich die kollektive Knappheit privater Güter spiegelt, hinausgeht. In der Sicht der ökonomischen Theorie sind Preisbeeinflussung durch Steuern und Mengenbeschränkungen durch Lizenzvergabe zwei Seiten einer Medaille, sie sind äquivalente Lösungen des zugrunde liegenden Problems, der Übernutzung eines öffentlichen Gutes. Eine Lösung in Form der Mengenbeschränkung steht in Brüssel bevor, und das ohne jegliches langfristige Kalkül eines Akteurs bzw. eines Politikberaters.

Mit diesen wenigen resümierenden Bemerkungen ist angedeutet, dass für das politische Schicksal des Reformkonzeptes „Ökologische Steuerreform“ sich interessanterweise Charakteristika dieses Konzepts für entscheidend erweisen, die sich dem vermeintlich zuständigen fachlichen Urteil, dem der Steuerexperten, oder überhaupt dem der Ökonomen entziehen. In dem vorliegenden Beitrag wird deshalb die Frage gestellt, ob diese Entwicklung, ob das Schicksal dieses Konzepts im politischen Raum nicht für paradox gehalten werden darf, sondern einer Rationalität folgt, insbesondere einer politischen Rationalität im Mehrebenensystem, typischerweise hier dem der EU. Sollte das der Fall sein und will man das wahrnehmen können, so gälte es, die Paradoxie nicht einfach zu konstatieren oder sie gar als monströse Erscheinung zu nehmen und die faktische Entwicklung folglich als irrational abzuwerten. Es ginge dann vielmehr darum, den Anschein der Paradoxie als Herausforderung für die Expertise bzw. die traditionelle Sichtweise der wissenschaftlichen, insbesondere ökonomischen Berater, der entsprechenden Wissenschaft, aufzufassen – und aus ihr Lehren zu ziehen. Lernen am *policy/science (economics) interface* sollte gleichsam die Devise sein.

## Mehrere Motive für die ÖSR

Das Konzept einer ÖSR ist aus einer sehr spezifisch deutschen, mindestens einer spezifisch kontinental-europäischen und dort zudem mitteleuropäischen Problemlage hervorgegangen. Ihre Basis bildet eine paternalistische Vorstellung des Sozialstaates, insbesondere deutscher Prägung bzw. deutschen Schicksals. Der Generationenvertrag, der in den fünfziger Jahren angesichts der Vermögenslosigkeit nach dem II. Weltkrieg als Ausweg, insbesondere von Seiten der katholischen Soziallehre, zur Richtschnur der intergenerationalen Gerechtigkeit gemacht und im Jahre 1957 umgesetzt wurde, basierte die gesamte

Altersversorgung samt den anderen Zweigen des Sozialstaates auf „Sozialabgaben“. Formal wurde zwar lediglich der Bismarckschen Idee gefolgt, indem die ‚Beiträge‘ angeblich paritätisch von Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu zahlen waren. Faktisch aber wurde hier etwas ganz anderes auf die Schiene gesetzt. Die Väter dieser Idee waren noch so klug, die populistische Ausbeutbarkeit dieses Konzepts zu Wahlkampfzwecken zu sehen – sie schlugen vor, den Abgabesatz, aller Schwankungen von Angebot und Nachfrage zum Trotz, ehern unveränderlich zu halten. Die Politik hielt sich nicht dran, sie prognostizierte Wachstum und verteilte die so prospektiv ‚finanzierten‘ Leistungen als Wahlgeschenke aus Sozialkassen und zu Lasten der kommenden Jahrgänge. Es kam wie es kommen musste: Die Sozialversicherungen drohten in die Pleite zu geraten. Mit Erhöhungen der Abgabesätze wurde kurzsichtig ‚ausgeholfen‘ und kuriert, doch die Abgaben verloren dadurch ihren bisherigen Charakter. Waren sie bislang noch als ‚Beiträge‘ klassifiziert, weil ihnen eine individuelle Gegenleistung realistisch erwartbar gegenüberstand, so änderte sich der Abgabencharakter mit dem Schwinden der Glaubwürdigkeit dieser Gegenleistung. Die Sozialabgaben waren unter der Hand zu Steuern geworden, die nicht so genannt werden durften, um die Illusion der Gegenleistung nicht offiziell zu Grabe tragen zu müssen.

Doch damit nicht genug: Der Mangel an wissenschaftlichem Denken ließ zu, dass man die Konsequenz einer dauernden Steigerung der Belastung der Abgabebasis nicht sah bzw. nicht wirklich ernst nahm – die Bemessungsbasis, die offizielle Arbeit in sozialversicherungsrechtlich normierter Form, verschwand zunehmend im ‚Untergrund‘, im ‚Schatten‘, oder wie auch immer die ersten Wortteile der diesbezüglich sprießenden ökonomischen Fachlehren lauteten. Dabei hätte die Heisenbergsche Unbestimmtheitsrelation aus den 1920er Jahren auch die ökonomischen Wissenschaftler lehren können, was den Finanzwissenschaftlern seit den Reaganomics mit ihrem Propheten Laffer selbstverständlich ist: Der Akt der Objektivierung, der ‚Beobachtung‘, beeinflusst den beobachteten Gegenstand – in der Ökonomie bedeutet das: die Wirtschaftssubjekte fliehen in Substitute. Bei der Arbeit sind sie vornehmlich in Maschinen oder im Untergrund zu finden.

Man war zudem in diesem Prozess mit den Wohltaten, den „versicherungsfremden Leistungen“, in die Verfassungswidrigkeit abgedriftet – möglich war (und ist!) dieser rechtswidrige Zustand allein deswegen, weil Herrn Jedermann verwehrt ist, dagegen zu klagen. Das Recht dazu haben allein die gesetzgebenden Körperschaften bzw. die Fraktionen, aber das Kartell der Politiker in dieser Frage hält. Es war diese Situation der absehbaren Überbe-

anspruchung der ökonomischen Basis, des Fundaments, auf dem das gesamte Gebäude des Sozialstaates errichtet worden war, dass von gewerkschaftlicher/politischer Seite nach Reparaturoptionen gefahndet wurde. Endlich wurde wahrgenommen, dass man offensichtlich begonnen hatte, gleichsam die Henne, die goldene Eier legt, nämlich den Faktor Arbeit, zu schlachten – die Rationalisierung schaffte immer mehr Arbeitsplätze ab und ersetzte sie durch Maschinen. ‚Maschinensteuer‘ hieß deswegen die Lösungsoption. Sie sollte das Fundament des unverändert gelassenen Gebäudes ‚Sozialstaat‘ langfristig sanieren und finanzierbar machen. Das in etwa war die Situation und Diskussionslage, die Binswanger vorfand, als ihn die Bitte des BUND erreichte – eine Situation, die in den angelsächsischen Staaten, die ihre Altersversorgung traditionell kapitalmarktbasierend haben, so nicht anzutreffen war; und die auch in den aufstrebenden südeuropäischen EU-Staaten damals eher noch Zukunftsmusik sein konnte als schon Realität.

Vor diesem Hintergrund, der Sozialstaatskrise, fanden die Initiatoren bzw. Erfinder des Konzepts ÖSR gute Gründe für die Einführung und stetige Fortführung und Ausweitung der ÖSR vor. Im Kern gilt: Sie akzeptierten bzw. teilten die liberale Diagnose von der Überforderung des Staates. Obwohl es um den Schutz eines öffentlichen Gutes ging, eine Charakteristik, bei der jeder non-sophisticated economist sofort schließen würde: Also muss die Staatsquote zur Finanzierung der Produktion dieses Gutes steigen, suchten sie nach einem staatsquotenneutralen Ausweg. Sie fanden ihn – produktionstheoretisch, indem sie auf Konzepte der Kuppelproduktion setzten; das löste später die double dividend-Debatte aus, mit der die Finanzwirtschaftslehre versuchte, dieses Konzept für sich verstehbar zu machen; und politisch, indem sie den klassischen (ein-)fachpolitischen Ansatz verwarfen und auf den modernen Ansatz der Integration von Politikbereichen setzten.

Abgabenhistorisch gesehen, so ergab ein Rückblick, für den die statistischen Grundlagen teilweise erst noch geschaffen werden mussten, so ungewöhnlich war die hier eingenommene Perspektive, war die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit immer stärker erhöht worden, während relativ dazu die des Faktors Naturverbrauch gesunken war. Was lag näher, als diese irreleitenden Anreizstrukturen umzukehren, um die beiden großen und drängenden gesellschaftlichen Probleme, Umweltverbrauch und Arbeitslosigkeit, gemeinsam, ‚auf einen Streich‘, zu reduzieren? Also „Ökosteuern hoch und Lohnnebenkosten runter!“ war die Devise, deren Implikation die Aufkommensneutralität war. Und der herrschenden liberalen Wirtschaftslehre, die insbesondere von den Wirtschaftsverbänden verbreitet

wurde, entsprach dieses Konzept – man kann sagen in fast schon ‚bedrohlicher‘ Weise. Schließlich ist der Preis, und die Verbrauchsteuer als dessen wichtiger Teil, das Steuerungsinstrument einer Marktwirtschaft. Ohne bürokratischen Aufwand konnte so ein Signal an alle VerbraucherInnen und Unternehmen gegeben werden, weniger Umwelt zu beanspruchen und mehr Menschen zu beschäftigen. Im Verhältnis zum ordnungsrechtlichen Ansatz in der Umweltpolitik waren ebenfalls fast nur Vorteile zu entdecken: Unnötig waren detaillierte Vorschriften und Grenzwerte, deren Einhaltung oft nur schwer oder zu hohen Kosten kontrollierbar ist. Und selbst das berüchtigte Schweigekartell der Obergeringenieure, das den technischen Fortschritt beim ordnungsrechtlichen Ansatz der Umweltpolitik blockiert, schien nun überwindbar. Bislang fehlte der Anreiz, mehr zu tun als gefordert. Dieser Mangel wurde durch Förderung ausgeglichen, und das hatte ebenfalls schwer auf den staatlichen Kassen gelastet. Also, wohin man auch sah: Überall nur Vorteile. Ein beinahe ideales Instrument, so das fachliche Urteil der Umweltexperten.

## **Gescheiterte Versuche der ‚Harmonisierung‘ bzw. der koordinierten Einführung einer Klimaschutzsteuer auf EU-Ebene**

Unterschiede in der Belastung durch Verbrauchsteuern vermögen den internationalen Handel in betroffenen Gütern zu tangieren – das zeigt der sog. ‚Tanktourismus‘. Bei energieintensiven Produkten kann die Wettbewerbsposition ganzer Branchen berührt sein – das kann nicht anders sein, ist die „Verbrauchsteuer“ doch das, was ehemals der Zoll des kleinmaschigen Staatengebildes vor der Bildung großer (föderaler) Nationalstaaten im 19. Jahrhundert gewesen ist. Es ist daher sachgemäß, dass Wissenschaft und Öffentlichkeit starkes Interesse zeigen an den Auswirkungen unilateraler Vorstöße im Verbrauchsteuerbereich auf die Wettbewerbsfähigkeit von Teilen der deutschen Wirtschaft. Als Ausweg steht daher die Forderung nach einer stärkeren Koordinierung der neuen Verbrauchsteuer mit anderen Staaten, insbesondere in Europa und dort insbesondere innerhalb der EU, im Raume.

In Verfolgung dieser Maxime liegt seit 1992, also seit zehn Jahren, ein Vorschlag zur Einführung einer CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer auf EU-Ebene – zusätzlich zur jeweils existierenden Energiebesteuerung auf nationaler Ebene – vor. Dieser Vorschlag, der wie erwähnt ein Glanzstück der EU-Politik im Vorfeld des Erdumweltgipfels in Rio de Janeiro 1992 werden sollte, kam nicht durch. Nachdem 1995 einige geringfügige Modifikationen des Vorschlags auch nicht zu einer Einigung führten, wurde dieser auf

dem Europäischen Rat im belgischen Laeken Ende 2001 offiziell zurückgezogen. Immerhin war es 1992 – unmittelbar vor Einführung des Europäischen Binnenmarktes – gelungen, sich auf Mindeststeuersätze für Mineralölprodukte (Benzin, Diesel, leichtes Heizöl) zu einigen. Die waren allerdings lediglich nominal definiert, seitdem sind sie noch heute unverändert in Kraft. 1997 legte die Kommission auf der Basis dieses Ansatzes einen Vorschlag zur a) Ausweitung der Mindeststeuersätze auf Erdgas, Strom und Kohle bzw. feste Brennstoffe und b) zur stufenweisen Anhebung (1998/2000/2002) derselben vor – unter „Anhebung“ ist hier jedoch allein die der nominalen Sätze verstanden, in realen Werten handelt es sich bei der vermeintlichen Anhebung weitgehend um eine Wiederherstellung des 1992 beschlossenen Standes. Doch auch nach fast fünf Jahren Debatte konnte unter der belgischen EU-Ratspräsidentschaft Ende 2001 in einer längeren Diskussion der Finanzminister auf dem Ratstreffen der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) am 13.12.2001 keine Einigung darüber erzielt werden. Immerhin ersuchte der Europäische Rat in Barcelona den (ECOFIN-) Rat im März 2002, parallel zur Einigung über die Öffnung der Energiemärkte bis Dezember 2002 ein Einvernehmen über die Annahme der Energiebesteuerungsrichtlinie zu erzielen, unter Einbeziehung der Bedürfnisse der Güterkraftverkehrsbranche<sup>6</sup>. Gekoppelt an diese, teils neuen Bedingungen wird eine Einigung noch schwieriger werden.

## **Institutionelle Restriktionen im Mehrebenen-system EU für eine verbrauchsteuerliche Variante**

Fakt ist, dass die Koordinierung scheiterte, obwohl mittlerweile eine Mehrheit der EU-Staaten eine Ökologisierung ihrer Steuersysteme, meist mit einer Energiebesteuerung im Mittelpunkt, vorangetrieben hatte. Fakt ist aber skurrilerweise auch, dass wegen der mangelnden EU-weiten Implementation der Harmonisierung mittlerweile die Mehrheit der Staaten eigene Wege gegangen ist, die vom Harmonisierungsvorschlag abweichen – was die Harmonisierung in Zukunft noch schwieriger machen dürfte, als sie es ohnehin schon anfangs gewesen ist.

Fragt man nach den Gründen, deretwegen bei diesem Dossier auch nach zehn Jahren kein Fortschritt auf EU-Ebene zustande gebracht worden ist, so kann man zweierlei vermuten. Zum einen, dass Befürchtungen über die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Wirtschaftszweige eine Einigung verhindert haben. Diese Vermutung kann jedoch leicht als unzutreffend identifiziert wer-

den. Denn die Vorschläge von 1992/95 und von 1997 enthalten jeweils umfassende Ausnahmeregelungen für energieintensive Industrien – und das, obwohl nur einzelne Prozesse innerhalb dieser Industrien potenziell gefährdet sind.

Zum zweiten werden regressivere Verteilungswirkungen befürchtet – für manche Staaten wie Großbritannien ist dies ein Grund, die Steuern zumindest im Wärmebereich nicht anzuheben. Substanziell jedoch sind auch diese Bedenken in aller Regel nicht. Quantitativ sind die Belastungen meist unbedeutend. Gerade Kraftstoffsteuern belasten am meisten den Mittelstand, nicht aber den Sozialhilfeempfänger.<sup>7</sup> Zudem werden die vermiedenen Umwelt- und individuellen Gesundheitsschäden, die der sinkenden physischen Belastung zu verdanken sind, in aller Regel verkannt, weil zu diesem Aspekt der Verteilungswirkung, der die finanzielle konterkariert, kaum ernstliche, d.h. empirische und detaillierte, Studien vorliegen.<sup>8</sup> Weiterhin besteht selbstverständlich die Option, mittels einer gezielten Aufkommensverwendung, z.B. zur Förderung der Energieeinsparung, der Steigerung der Energieeffizienz und der Erneuerbaren Energien, dieses Hemmnis zu überwinden.

Wir werden mit unserer Überlegung somit zu dem Ergebnis geführt, dass die beiden meistgenannten Hemmnisse nicht ausschlaggebend sind. Da es nicht an sachlichen Gründen liegen kann, bleibt als entscheidender Grund nur: Institutionelle Hemmnisse auf EU-Ebene müssen verantwortlich sein.

Das Dossier Energiebesteuerung fällt – weil es um eine Steuer geht – in die Zuständigkeit des ECOFIN. Hier sieht der EU-Vertrag Einstimmigkeit als Abstimmungsregel vor. Faktisch wird damit jedem Mitgliedstaat ein Vetorecht eingeräumt. Dies scheint der ausschlaggebende Grund dafür zu sein, dass bislang kein Vorschlag verabschiedet werden konnte.

Deutschland hat aus dieser Analyse die Konsequenzen gezogen. Es hat in die Neuverhandlung des EU-Vertrages Ende 2000 in Nizza die Veränderung dieser Abstimmungsregel zumindest für Umwelt- und Energiesteuern als Forderung eingebracht. Jedoch war diesem Vorstoß kein Erfolg beschieden. Nicht einmal die damalige französische EU-Ratspräsidentschaft übernahm diese Forderung – und zu einer Vertragsänderung ist wiederum Einstimmigkeit erforderlich. Somit war dieser Vorstoß in Nizza ohne Chance.

## **Bypass institutioneller Hemmnisse durch die Lizenzlösung**

Gibt es andere Optionen, um hier bald Fortschritte zu erzielen? Die Zeit drängt. Denn der Prozess der EU-Erweiterung setzt eine zeitliche Randbedingung

für einen Beschluss zur stärkeren Harmonisierung der Energiesteuern. Gelingt eine stärkere Harmonisierung der Energiebesteuerung vor dem Beitritt weiterer Staaten, dann zählt die dann beschlossene Energiebesteuerung zum „acquis communautaire“, zum Bestand des EU-Gemeinschaftsrechts. Die Beitrittsstaaten sind dann verpflichtet, diese Regelung – ggf. mit Übergangszeiten – zu übernehmen. In diesem Zusammenhang Hoffnung auf erleichternde institutionelle Regeln in die für 2004 vereinbarte neue EU-Vertragstaatenkonferenz zu setzen, wäre verfehlt. Denn bereits 2003 sollen erste Beitrittskandidaten<sup>9</sup> aufgenommen werden. Einzig realistisch ist deshalb die Aussicht auf Umsetzung bei zwei durchaus ähnlichen Ansätzen – einem steuerlichen und einem nicht-steuerlichen.

Neben den fiskalischen Aspekten einer solchen Besteuerung spielt das umweltpolitische Motiv eine wichtige Rolle. Insofern könnte dies zwar eine Behandlung des Dossiers unter der Ägide des EU-Umweltrats rechtfertigen. Dies hätte den möglicherweise entscheidenden Vorteil, dass hier Entscheidungen mit der Regel der „qualifizierten Mehrheit“, also einer 3/4-Mehrheit getroffen werden. Nicht zuletzt wurde erst im März 2002 das Kyoto-Protokoll mit qualifizierter Mehrheit beschlossen – also, so sollte man meinen, müssen auch die Maßnahmen mit entsprechender Mehrheit verabschiedet werden. Damit könnte eine breite Allianz von Befürwortern von Energiesteuern höhere Energiesteuern auch gegen eine Minderheit durchsetzen. Diesem schönen Szenario steht leider der EU-Vertrag entgegen, der eine einstimmige Beschlussfassung für alle steuerlichen Fragen – unabhängig von der Ratsformation – vorgibt.

In eine ähnliche Richtung zielt die andere Option, die nichtsteuerliche Variante. Man kann vorerst auf eine stärkere Harmonisierung der Energiebesteuerung verzichten. Statt dessen werden verschiedene Sektoren dem Emissionshandel unterworfen. Denn dieses Instrument wird im Rahmen des Kyoto-Protokolls und damit mit großer Wahrscheinlichkeit in der EU kommen. Erst Ende 2001 hat die EU-Kommission einen Vorschlag zum Emissionshandel auf EU-Ebene im Rahmen ihres Europäischen Klimaschutzprogramms vorgelegt. Dieser wird – hier geht es ganz explizit um Klima und Umwelt – im Umweltrat diskutiert und soll von ihm verabschiedet werden. Zwar ist der Vorschlag bisher auf die Beteiligung der Kraftwerke bzw. der energieintensiven Branchen fokussiert. Eine Ausweitung auf andere Sektoren ist aber grundsätzlich vorstellbar. Insbesondere für den Verkehrssektor gibt es bereits erste Vorschläge in Studien, die sich mit der Übertragung dieses Ansatzes pragmatisch auseinandersetzen<sup>10</sup>. Sie sind geeignet, ein Hauptbedenken

auszuräumen: Die Lizenzvergabe auf Ebene der Mineralölfirmer würde funktionieren, nicht jedoch die Ausgabe von Bezugsscheinen, die die einzelnen AutofahrerInnen dann bei jedem Tankvorgang abzugeben hätten. Fakt ist dagegen: In der in solchen Studien skizzierten Weise könnten auch die privaten Haushalte einbezogen werden. Zwar wäre damit immer noch keine Harmonisierung der Energiebesteuerung erreicht – und bürokratisch wäre es auch nicht die eleganteste Lösung. Aber dies ist eigentlich schon eine Sorge zweiter Ordnung – primär ist das Ziel. Und für Ökonomen ist es eine Binsenweisheit, dass die zwei ökonomischen Instrumente – Steuer und Emissionshandel, sofern ein und dasselbe Ziel einer bestimmten Emissionsminderung erreicht werden soll, eine ähnliche Auswirkung auf den Preis haben. Der Emissionshandel wäre somit eine komplementäre und damit kompatible Lösung zur Energiebesteuerung. Und das institutionelle Hemmnis, das Erfordernis der Einstimmigkeit beim ECOFIN, wäre auf diese Weise überwunden. *KS/JL*

- 1 Binswanger, Hans Christoph/Frisch, Heinz/Nutzinger, Hans et al.: Arbeit ohne Umweltzerstörung – Strategien einer neuen Wirtschaftspolitik, Frankfurt a. M. 1983.
- 2 UPI: Ökosteuern als marktwirtschaftliches Instrument – Vorschläge für eine Ökologische Steuerreform, UPI-Bericht Nr. 9, Heidelberg 1988.
- 3 Wezsäcker, Ernst Ulrich von: Plädoyer für eine Ökologische Steuerreform; in: Scheidewege Nr. 18, 1988/89, S. 197-203.
- 4 DIW: Wirtschaftliche Auswirkungen einer Ökologischen Steuerreform. Gutachten im Auftrag von Greenpeace e.V., Berlin 1994.
- 5 Jarass, Lorenz/Obermair, Gustav M. (Hrsg.): More Jobs, Less Pollution: a Tax Policy for an Improved Use of Production Factors, Wiesbaden 1994.
- 6 Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Präsidentschaft zum Europäischen Rat in Barcelona am 15./16.03.2002.
- 7 Nagel, Thomas: Allokative und distributive Effekte einer umweltgerechten Umgestaltung des deutschen Steuersystems, Frankfurt am Main/New York, 1992.
- 8 Luhmann, Hans-Jochen/Ell, Renate/Roemer, Michael: Unevenly distributed benefits from reducing pollutants, especially road traffic emissions, via reducing road transport. Environmental Fiscal Reform Working Paper No. 6, Wuppertal July 1998, stellt die einzige Ausnahme dar.
- 9 Schlegelmilch, Kai (Hrsg.): Green Budget Reform in Europe. Countries at the Forefront. Springer: Berlin, Heidelberg, New York 1999, [http://www.springer.de/cgi-bin/search\\_book.pl?isbn=3-540-64718-X](http://www.springer.de/cgi-bin/search_book.pl?isbn=3-540-64718-X).
- 10 Ifeu/ZEW: Flexible Instrumente der Klimapolitik im Verkehrsbereich, Heidelberg 2001.

## Großbritannien: Start des Emissionshandels im Königreich

Am 2. April 2002 hat Großbritannien den Handel im „UK Emissions Tradings Scheme“ offiziell eröffnet. Damit ist es das erste Land, welches einen – zumindest potentiell – industrieweiten Handel mit Rechten zur Emission von Treibhausgasen begonnen hat. Die faktische Teilnahme am Handel ist jedoch noch lange nicht industrieweit: Aus der Auktion von Emissionsrechten vor einigen Wochen gingen lediglich 34 Unternehmen als Inhaber von Rechten und damit als Teilnehmer des Handelssystems hervor. Dass weitere Unternehmen teilnehmen werden, ist jedoch sicher zu erwarten.

Die Einführung des Emissionshandels in Großbritannien erfolgte im Rahmen des britischen Klimaschutzprogramms. Er ist darin intelligent eingebettet und auf das bestehende Instrumentarium des Klimaschutzprogramms abgestimmt. Das Design des Handelssystems hat dadurch jedoch an Transparenz eingebüßt und wirkt äußerst komplex – diesen Eindruck haben nicht nur Außenstehende.

Gegenstand des Handels sind Rechte über die Emission von sechs Treibhausgasen, welche mit Hilfe des Maßes „Kohlendioxid-Äquivalente“ in ihrem Treibhauseffekt untereinander verrechenbar gemacht wurden. Als Grundlage dienen hierzu die im Kyoto-Protokoll getroffenen Vereinbarungen, mit denen das britische System kompatibel ist. Unternehmen, die im britischen System teilnehmen, haben allerdings ein Wahlrecht: Sie können entscheiden, ob sie nur mit Kohlendioxid oder mit allen sechs Treibhausgasen teilnehmen. In jedem Fall verpflichten sie sich, ihre Emissionsquellen sämtlich zur Berechnungsgrundlage heran zu ziehen – ausgenommen davon sind allein kleine Emissionsquellen. Lediglich Großunternehmen, die in mehreren Wirtschaftssektoren tätig sind, wurde die Option eingeräumt, nur mit ihren Emissionen in ausgewählten einzelnen Sektoren am Handel zu partizipieren.

### Verantwortung für bestimmte Quellen

Per Vertrag sichern die Unternehmen der Emissionshandelsbehörde die Verantwortung für bestimmte Quellen im Rahmen des Emissionshandelssystems zu. Hierbei gelten als Quellen: (1) die Produktionsprozesse des Unternehmens, (2) die Bereitstellung von Energie (Strom, Wärme, Dampf) durch Kraftwerke auf dem Unternehmensgelände und (3) die Bereitstellung von Energie außerhalb des Unternehmensgeländes. Bei der dritten Gruppe

von Quellen handelt es sich um sogenannte indirekte Emissionen, die vom Unternehmen nur indirekt beeinflussbar sind (Der Schornstein steht nicht auf dem Unternehmensgelände.). Um direkte und indirekte Emissionen vergleichbar zu machen, werden Kilowattstunden Elektrizität in Tonnen Kohlendioxidäquivalente mit je nach Herstellungsart unterschiedlichen Faktoren umgerechnet – Stromzertifizierung gehört somit zur Basis dieses Konzepts des Emissionshandels. Strom aus erneuerbaren Energiequellen erhielt den Umrechnungsfaktor Null.

Die Teilnehmer des Systems werden entsprechend in zwei Arten unterschieden. (1) Unternehmen, die sich verpflichten, ihre Emissionen gegenüber dem bisherigen Niveau absolut zu senken. Sie werden *direct participants* genannt. Und (2) die *agreement participants*. Sie sind indirekte Teilnehmer, da ihre direkte Verpflichtung darin besteht, dass sie Subjekt der britischen Ökosteuer sind, dem *Climate Change Levy*. Im Rahmen des *Climate Change Agreements* können solche Unternehmen aber eine Reduktion des für sie geltenden Steuersatzes erreichen, sofern sie sich im Gegenzug zu einer Reduktion ihrer spezifischen Treibhausgasemissionen verpflichten, d.h. zu einer Reduktion der Menge an Treibhausgasen, die sie pro Produktionseinheit emittieren. Teilnehmer des *Climate Change Agreement*, die sich in dieser Weise verpflichtet haben, können dann als *agreement participants* am Emissionshandel partizipieren.

### Ein komplexes System mit Schlupflöchern

Das britische Emissionshandelssystem hat mit diesen beiden Teilnehmergruppen zwei verschiedene Wirkmechanismen: Die *direct participants* erbringen eine tatsächliche Reduktion ihrer Emissionen relativ zu ihren Emissionen in der Vergangenheit, während *agreement participants* nur ihre Treibhausgasintensität zu verringern haben, was bei ansteigender Produktion mit einer Zunahme ihrer Emissionen insgesamt einhergehen kann. Dagegen, so die Idee des komplexen Systems, richtet sich allein der steuerliche Anreizmechanismus, den solchen Unternehmen aber durch Zukauf von Rechten im Handelssystem für sich individuell abschwächen können. Dieses ‚Schlupfloch‘ wird öffentlich kritisiert, zum einen verständlicherweise aus ökologischer Perspektive. Doch nicht nur das. Die komplexe Teilnehmerstruktur wird auch aus ökonomischen

und administrativen Gründen kritisiert, da es ihr an Markttransparenz und Einfachheit mangle.

Insgesamt gesehen jedoch stellt das britische Emissionshandelssystem ein innovatives Projekt dar, welches in mehrfacher Hinsicht einen Durchbruch im Einsatz umweltpolitischer Instrumente bedeutet: Es wurde in einem offenen, diskursiven Prozess im Rahmen der britischen Emissionshandelsgruppe mit maximaler Einflussmöglichkeit potenziell betroffener Unternehmen gestaltet und erfreut sich folglich hoher Akzeptanz in der britischen Industrie. Es zeigt weiterhin, dass der Emissionshandel sinnvoll in die Architektur einer bestehenden Klimaschutzstrategie integriert werden kann, dass damit Synergien mit bereits implementierten Maßnahmen erreicht und rechtliche Überschneidungen (Doppelbelastungen o.ä.) vermieden werden können. Ferner kommt dem System durch seine internationale Vorreiterrolle als erstem industrieweitem Emissionshandel mit Kohlendioxidrechten auch ein bedeutender Einfluss auf die Entwicklung weiterer Handelssysteme in Europa und weltweit zu. Dabei stellt sich das britische System jedoch nun als nicht vollständig kompatibel mit der derzeit diskutierten

Richtlinie für einen EU-weiten Emissionshandel dar, was wiederum ein unerwarteter Nachteil im Design britischen Systems werden könnte. Dennoch verspricht seine Ausgestaltung, den Emissionshandel in den nächsten Jahren als ein adäquates klimapolitisches Instrument zu etablieren und die umweltökonomische Theorie ein weiteres Mal in der Praxis zu bestätigen. TS

- Framework for the UK Emissions Trading Scheme, Final Version, 08/14/2001. Als Quelle offizieller Dokumente zum UK Emissions Trading Scheme siehe: <http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/trading/index.htm>.
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the European Council establishing a framework for greenhouse gas emissions trading within the European Community. Siehe als Quelle die Webseite des European Climate Change Programm der EU Kommission unter <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm>.
- UK emissions trading scheme fails? In: ENDS Environment Daily Report April 2002, No. 327. Siehe auch: [http://www.eceee.org/latest\\_news/2002/News20020403.lasso](http://www.eceee.org/latest_news/2002/News20020403.lasso).

## OECD: Koordinierung des Kampfes gegen schädlichen Steuerwettbewerb Auch für Tanktourismus einschlägig

Gegenwärtig beträgt der Abstand zwischen den Benzinpreisen in Deutschland und Österreich 20 Cent pro Liter. Der Unterschied ist allein mineralölsteuerlich bedingt. Die Folge: Ein reger Tanktourismus an der 810 km langen Grenze zwischen Bayern und Österreich. Dies ist ein Phänomen, welches nur hier neu ist – in den Anrainergebieten zu Luxemburg und an den Ostgrenzen Deutschlands ist es altbekannt. Der Rückgang der Tankumsätze im Grenzgebiet wird auf 30 bis 40 Prozent, der Steuerausfall für den deutschen Fiskus insgesamt wird auf bis zu 2 Mrd. Euro/a geschätzt. Seit mindestens 10 Jahren scheitern die Mitgliedstaaten der EU an der ihnen aufgetragenen Aufgabe, solche willkürlichen und schädlichen Steuersatzunterschiede abzuschaffen und die Sätze stattdessen zu harmonisieren. Ein klassisches Beispiel eines schädigenden Steuerwettbewerbs also.

Die EU ist offenbar nicht in der Lage, sich selbst aus diesem Gestrüpp zu befreien. Wenn das so ist, hat man sich bei der Suche nach Hilfe nach anderen

multilateralen Strukturen umzusehen. Es mag potentere als die impotente EU-Abstimmungsprozedur geben.

Bei einer solchen Suche fällt als erstes die OECD mit ihrer Initiative gegen den schädlichen Steuerwettbewerb in den Blick. Diese Initiative ist der vorlaufenden und erfolgreichen G 7-Initiative gegen die Geldwäsche (FAFT) aus dem Jahre 1989 nachempfunden. Der Ministerrat der OECD hatte den Stab der Institution im Mai 1996 gebeten,

to develop measures to counter the distorting effects of harmful tax competition on investment and financing decisions and the consequences for national tax bases.

Diese Bitte wurde im selben Jahr von den G 7-Staaten bei ihrem Treffen in Lyon bekräftigt.

Eine Arbeitsgruppe mit dem Namen „Special Sessions on Tax Competition“ erarbeitete unter der gemeinsamen Leitung von Frankreich und Japan den erbetenen Bericht. Sie definierte den „Focus“

ihrer Arbeit etwas anders, als es im Arbeitsauftrag des Ministerrats geheißen hatte.

The Report focuses on geographically mobile activities, such as financial and other service activities ... Tax incentives designed to attract investment in plant, building and equipment have been excluded in this stage ... (8)

Damit wurde einerseits deutlich gemacht, dass der uns hier interessierende Wettbewerb bei Steuern auf Energieträger, also im verbrauchsteuerlichen Bereich, unter den Berichtsauftrag fällt, und dass andererseits ein ganzer thematischer Block, der ebenfalls energiesteuerlich von Bedeutung ist, auf später verschoben wird.

## Die Flucht lässt sich in Schranken halten

Der Vertrieb von Kraft- und Heizstoffen zählt zweifelsfrei prinzipiell zu den genannten *service activities*, bei denen nationale Steuerbasen, hier Energiesteuern, durch eine wettbewerbsverzerrende und sachlich ungerechtfertigte Ausgestaltung bzw. Differenzierung geschädigt werden können. Diese Aktivitäten sind in klassischer Weise, wenigstens potenziell, *geographically mobile*, wie das Phänomen des Tanktourismus beredt zeigt. Andererseits zeigt das Fehlen dieses Phänomens bei der Anlieferung von Heizstoffen in grenznahen Gegenden, dass bei geringer Höhe von Steuersätzen und einer geringen Zahl mobiler Akteure (Lieferanten) die Flucht aus der nationalen Steuerbasis durch steuerordnungsrechtliche Massnahmen in Schranken zu halten ist. Das weitergehende Problem, das die OECD-Arbeitsgruppe terminologisch unterschieden und angesprochen hat, die differenzierende Setzung von Energiesteuern mit der – intendierten oder nicht-intendierten – Folge, dass es zu der veränderten Entscheidungen zur Allokation von Investitionen, nämlich energieintensiver Produktionen, kommen kann, fällt ebenfalls klar unter den ursprünglichen Berichtsauftrag, wie er vom OECD-Ministerrat formuliert worden war. Seine Behandlung ist aber von der OECD-Arbeitsgruppe auf später verschoben worden.

Die OECD-Arbeitsgruppe hat ihren Bericht im April 1998 vorgelegt. Die Ratschläge, die sie darin für die Regierungen der Mitgliedsstaaten formuliert hat, wurden umgehend vom OECD-Council sowie vom OECD-Ministerrat bestätigt – mit Ausnahme Luxemburgs und der Schweiz stimmten auch alle Minister zu.

## Schwarze Schafe ins Boot holen

Die Vorgehensweise, der die OECD in den weiteren Jahren gefolgt ist, ähnelt weitgehend der, die die FAFT bereits bei der Geldwäsche entwickelt und

erfolgreich zur Anwendung gebracht worden war. Es handelt sich, strukturell gesprochen, um eine Strategie, wie man aussenstehende ‚schwarze Schafe‘ mit ins Boot des Konsenses der Großen holt – also eine Strategie einer *upward harmonization* statt die gleichsam natürliche *downward harmonization* einfach und achselzuckend stattfinden zu lassen und sie ohnmächtig mitanzusehen. Technisch gesprochen: Es handelt sich um den Ansatz einer erfolgreichen Reregulierung. In diesem Modellcharakter liegt ihre umweltpolitische Vorbildfunktion.

Die hauptsächlichen Mittel, die die OECD dazu anwandte, waren in drei Empfehlungen festgehalten:

to establish Guidelines on Harmful Preferential Tax Regimes;  
the creation of a Forum on Harmful Tax Practices (FHTP);  
the development of a list of tax heavens.

Es handelt sich um eine Politik des öffentlichen Prangers. Verbunden wurde sie, wie bei der Geldwäsche und der Ozonschutzpolitik, mit dem vertraulichen Vorzeigen von Marterinstrumenten. Der Erfolg dieses Typs Politik bei den beiden genannten Vorläufer-Problemkreisen zeigt, dass hier die richtigen ‚Akupunkturpunkte‘ gefunden wurden.

Im Verlauf der auf den Beschluss von April 1998 folgenden Konkretion ist eine weitere Focussierung vorgenommen worden: Man beschränkte sich zunächst einmal auf einkommen- bzw. unternehmensteuerliche Sachverhalte, schloss verbrauch- und verkehrsteuerliche Sachverhalte also aus. Durch die o.a. Formulierung des Mandats der OECD-Gruppe ist diese Beschränkung nicht abgedeckt, und aus Sicht der Umweltpolitik ist das bedauerlich. Die vorgenommene Focussierung ist aber doch verständlich. Denn bei den zunächst berücksichtigten Steuerarten liegen die höchsten Steuersatzunterschiede vor, ist das Gefälle also am größten. Und mittels ihrer Einebnung besteht Aussicht, die Leckstellen mit dem größten Abfluss abzudichten.

Der Prozess war auch erfolgreich. Zwar gab es einen Rückzieher der USA unter Präsident Bush in der Phase seines ersten Überschwangs in die Unilateralität, die Phase, als er auch leichtfertig seine Absage an das Kyoto-Protokoll formulierte. Doch der 11. September 2001 und die in diesem Zusammenhang beschlossene Rückkehr zur Multilateralität führte die USA zurück in den Schoß der Steuerinitiative der OECD. Dort gibt sie zwar weiterhin eher den Bremser, wie sich an den Verhandlungen zum Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung erwies. Solange die USA ihre Sonderrolle in der monopolaren Weltordnung spielen können und nicht selbst negativ betroffen sind und deshalb einen Anlass haben, auf Koordination zu drängen, wird das so bleiben. Aber immerhin: Dass die OECD

und insbesondere die FHTP das ‚Gefäß‘ sein werden, innerhalb dessen die Industriestaaten Umweltsteuern, insbesondere verbrauch-steuerlichen Charakters, eines Tages koordinieren und abstimmen werden, ist also weiterhin möglich. Die Struktur steht. Es braucht nur noch eines ‚erschütternden‘ Anlasses, welcher die Prioritäten der beteiligten Staaten, insbesondere der USA, so dramatisch ändert, dass sie auf diese Struktur zurückgreifen.

## Steuersouveränität ist und bleibt die heilige Kuh

Als zweites fällt bei der Suche eine in ihren Zielsetzungen äußerst vorsichtig formulierte Initiative in den Blick. Sie schließt die Entwicklungsländer ein und ist ebenfalls geeignet, dem schädlichen Steuerwettbewerb durch Koordination zu begegnen. Es handelt sich um eine Initiative, die im Entwurf des Monterray-Beschlusses noch angesprochen war, dann aber fallengelassen wurde. Sie wird also kein Gegenstand der Erklärung des Johannesburg-Gipfel im September 2002 sein. Die Initiatoren sind niedrigen Profils, aber mit IMF, OECD und World Bank sowie der eingeladenen UN selbst war eine angemessene Vertretung über die Industriestaaten hinaus vorgesehen. Die drei Initiatoren haben den Bestand an internationalen Institutionen zu Steuerfragen gescreent und die Lücke festgestellt und beschrieben, die mit dem International Tax Dialogue (ITD) zu schließen ist. Um nationalen Empfindlichkeiten, insbesondere seitens der USA, keinen Anlass zum Widerstand zu geben, wird ausdrücklich betont, die-

ses Gesprächsforum „will not at any stage have any power to make, enforce or mediate binding tax rules“. Steuersouveränität ist und bleibt die heilige Kuh, auch wenn immer mehr Staaten, insbesondere aus dem Lager der Entwicklungsländer, dessen gewahr werden, wie die Globalisierung ihre Souveränität in der Gestaltung des Mittelaufkommens für die staatlichen Kassen zunehmend unterhöhlt. Die Gestaltung des Steuerwesens unter den heutigen internationalen Rahmenbedingungen ist inzwischen so komplex, so kann man dem Vorschlag entnehmen, dass World Bank und IMF zu den wesentlichen Consulting-Unternehmen geworden sind, die Entwicklungsländer bei der Gestaltung ihrer Abgabenpolitik und dem Aufbau ihrer Steuerverwaltungen beraten. Das ITD, die Initiative zur Einbindung der Entwicklungsländer in den anstehenden Dialog über unfairen Steuerwettbewerb, ist einstweilen gestorben – und unter Klimaschutzpolitischem Gesichtspunkt kann man geteilter Meinung sein, ob das gut oder schlecht ist. Der Kyoto-Prozess hat gezeigt, wie schwer es ist, wenn die Industriestaaten voranzugehen haben, dies aber in einem Gremium abstimmen müssen, dem andere neben ihnen angehören. Vielleicht wäre Kyoto als OECD-Protokoll leichter zustande gekommen. Wenn dies richtig gesehen ist, dann ist das Scheitern der ITD-Initiative positiv zu bewerten. *JL*

- OECD: Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue. OECD: Paris 1998
- Developing the International Dialogue on Taxation. A Joint Proposal by the Staffs of the IMF, OECD and World Bank. 13 March 2002

## Japan: Nippons Umweltpolitik im Aufschwung Mit Innovations- und Wirtschaftsorientierung wieder in der Spitzengruppe der Industrieländer

Japans Umweltpolitik ist nahezu unbekannt. Sie hatte in den siebziger Jahren Erfolge in Luftreinhaltung und Energieeinsparung – aber heute? Die Medien berichten über Probleme bei der Ratifizierung und Umsetzung des Kioto-Protokolls zum Klimaschutz sowie über besondere Einstellungen zum Walfang. Der aktuelle Aufschwung der japanischen Umweltpolitik bleibt bislang nahezu unbeachtet. Er wird im folgenden beschrieben.

Japan hat im Januar 2001 eine große Kabinettsreform durchgeführt, die zur Einrichtung eines Umweltministeriums führte. Diese Gründung erfolgte trotz einer Halbierung der Anzahl der Ministerien. Das neue Ministerium löste die bestehende Umweltschutzagentur (EPA) ab. Es hat Kompetenzen zu Grundsatzfragen sowie in den Bereichen internationale Klimapolitik, Naturschutz, Schadstoffemissionen, Abfallentsorgung sowie Umwelthaftung. Die Federführung zu den Politikbereichen CO<sub>2</sub>-Minderung, Energie, Recycling, Gefahrstoffe, Verkehr, Bauen liegt in anderen Ministerien, d.h. überwiegend im mächtigen Wirtschaftsministerium METI (früheres MITI) sowie im Ministerium für Infrastruktur. Es wäre jedoch voreilig, aus den begrenzten Kompetenzen des Ministeriums Rückschlüsse auf das Engagement der Regierung zu ziehen: die Neugründung mitten in der Wirtschaftskrise ist beachtlich, und die Umweltkompetenzen der administrativen Fachabteilungen außerhalb des Umweltministeriums sind hoch. Die entscheidende politische Frage lautet daher, wie gut die interministerielle Koordination funktioniert, und nicht, wie hoch die Kompetenzen des Umweltministeriums sind. Diese Einschätzung wird durch Befragungen und die traditionell starke Rolle der Administration in Japan gestützt.

Parallel zur Gründung des Umweltministeriums erfolgte eine zügige Gesetzgebung zur Kreislaufwirtschaft (junkankata keizai). Der japanische Slogan lautet „3R“: reduction, reuse, recycling. Die neue Gesetzgebung umfasst:

- ein Rahmengesetz zur Kreislaufwirtschaft (Basic Law for the Promotion of the Recycling-Oriented Society),
- ein Gesetz zur Entsorgung (Waste Management Law),
- ein Gesetz zur effizienten Ressourcennutzung (Law for Promotion of Effective Utilisation of Resources),
- ein Gesetz zur Wiederverwendung von Bauschutt (Construction Materials Recycling Law),

- ein Biomassegesetz (Food Recycling Law),
- ein Gesetz zur Verpflichtung umweltfreundlicher Beschaffungen (Green Purchasing Law),
- ein Gesetz zum Automobilrecycling.

Darüber hinaus etabliert eine Novelle des Energieeinsparungsgesetzes neue Effizienzstandards für Haushaltsgeräte und Automobile; sie sieht für Autos z.B. einen Effizienzanstieg von 20% bis zum Jahr 2010 vor.

### Die Klimadebatte läuft ähnlich kontrovers wie in Europa

Die am 19. März 2002 gebilligte Kabinettsvorlage zum Kioto-Protokoll sieht Verpflichtungen zum Klimaschutz vor. Die Vorlage vertritt einen innovationsfördernden Ansatz. Die Industrie soll einen Beitrag von 7 % CO<sub>2</sub>-Reduktion im vereinbarten Zeitrahmen 2008–2012 auf Basis des Jahres 1990 leisten, für die privaten Haushalte sind 2 % Reduktionsleistung vorgesehen. Der Verkehr, auch in Japan ein Konfliktfeld, soll seinen Emissionsanstieg auf 17 % begrenzen. Zur Umsetzung sieht die Kabinettsvorlage weitere Novellen der Energiegesetzgebung vor, die insbesondere den Dienstleistungssektor, die privaten Haushalte, Haushaltsgeräte und den Verkehr betreffen werden. Bestehende Kraftwerke sollen modernisiert werden. Erneuerbare Energieträger und die Kernenergie werden zur Förderung empfohlen; die Förderung bzw. ein Ausbau der Kernenergie sind allerdings auch in Japan umstritten. Weitere Maßnahmen sind bei FCKW-Ersatzstoffen vorgesehen (HFCs), zur Reduktion von Methanemissionen sowie zum Ausbau bzw. Schutz von Kohlenstoffsinken. Zu den Instrumenten Ökosteuer (CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer) bzw. handelbare Lizenzen werden keine verbindlichen Aussagen getroffen; die japanische Debatte verläuft ähnlich kontrovers wie in Europa.

Von Interesse sind Industrieaktivitäten. Hat nicht die japanische Industrie bereits mehrfach die Weltmärkte aufgerollt? Nach aktuellen Umfragen ist das Umweltbewußtsein der japanischen Unternehmen hoch. Japan hat z.B. die weltweit höchste Beteiligungsquote an einschlägigen ISO 14.000 Verfahren zum Umweltmanagement. Mehr als 65 % der Unternehmen haben einen Umwelt- und Energiemanager, etwa 3.500 Unternehmen entwickeln spezielle Ener-

gieffizienzkonzepte, etwa 30.000 Unternehmen haben freiwillige CO<sub>2</sub>-Minderungsprogramme. Die Bundesanstalt für Außenwirtschaft erwartet in ihrem aktuellen Länderbericht über Japan ein Wachstum des dortigen Umweltmarktes um 50 % bis zum Jahr 2010. Bei näherer Befragung entdeckt man allerdings Zweifel an der Wirtschaftlichkeit vieler Maßnahmen. Öko-Effizienz ist deshalb ein populäres Konzept, insbesondere weil es den Innovationsaspekt betont und viele mitnimmt, deren vorrangliches Interesse eher die Wirtschaft als die Umwelt ist. Wie Öko-Effizienz umgesetzt werden kann, ist deshalb Gegenstand eines intensiven Erfahrungsaustausches zwischen Europäern und Japanern. Organisationen wie Japan Environmental Management Association of Industry (JEMAI) und die traditionsreiche Japan Management Association (JMA) nehmen aktiv daran teil. Bedarf herrscht vor allem an Managementkonzepten jenseits des schwerfälligen ISO-Prozesses, die für kleine und mittelständische Unternehmen umsetzbar sind, an Verfahren der Integrierten Ressourcenplanung sowie an der horizontalen Koordination zwischen Unternehmen verschiedener Branchen. Der Eco-industrial Park im südjapanischen Kitakyushu ist dabei eine wertvolle Erfahrungsquelle.

## Das „Faktor Acht“- und andere Komitees

Weitere Trends in Richtung Öko-Effizienz sind von einem neu eingerichteten „Faktor Acht Komitee“ zu erwarten, das unter der Leitung von Prof. Ryoichi Yamamoto von der Tokio Universität steht. Es ist beim Wirtschaftsministerium METI angesiedelt und hat die Aufgabe, gemeinsam mit Industrievertretern Potenziale und Handlungsmöglichkeiten zur Verachtfachung der Ressourcenproduktivität in der japanischen Volkswirtschaft abzuschätzen. Parallel arbeitet ein ähnliches Komitee zum Stoffstrommanagement, das unter der Leitung von Prof. Hiroshi Komiyama steht, ebenfalls Tokio Universität, und vor allem die Kreislaufwirtschaft weiter entwickelt. Die Ziele sind hochgesteckt, man darf auf die Arbeitsergebnisse dieser Komitees gespannt sein.

Bei Fragen der politischen Steuerung sind einige japanische Besonderheiten zu beachten. Traditionell ist der Einfluss des Staates sehr hoch. Das Prinzip der „administrative guidance“ (Gyosei shido) besteht im allgemeinen aus rechtlich verbindlichen Rahmenregelungen, deren Konkretisierung und Umsetzung über Komitees erfolgt. In diesen Komitees vereinbaren Ministerien und Industrievertreter sehr konkrete Ziele und Maßnahmen. Die OECD mahnt allerdings eine höhere Transparenz an. Die Einhaltung gilt als zuverlässig, weil derartige Vereinbarun-



gen eine lange Tradition haben und bei Nichteinhaltung ein Ausschluss aus den Komitees droht. Sie sind insofern kaum mit den in Europa bekannten freiwilligen Vereinbarungen zu vergleichen. Die gegenwärtige Wirtschaftskrise bringt dieses Instrument allerdings in Schwierigkeiten, weil der Anreiz zum Trittbrettfahren steigt. Diese mögliche Aufweichung geht einher mit einem politisch gewollten Schwenk zu Selbststeuerung und Dezentralisierung. Kommunen und Gouvernements sollen mehr Kompetenzen erhalten. Auch die mittelständische Industrie soll gestärkt werden, was angesichts der noch nicht überwundenen Bankenkrise aber eher langfristigen Charakter hat. Insgesamt steht das japanische Steuersystem damit vor etlichen Herausforderungen, die unabhängig von umweltpolitischen Erwägungen sind.

Insgesamt kann man konstatieren, dass Japan nach der Atempause der neunziger Jahre umweltpolitisch wieder zur Spitzengruppe der Industrieländer aufgeschlossen hat. Seine starke Innovations- und Wirtschaftsorientierung wird in Kürze auf den europäischen Märkten spürbar werden. Verbesserungsbedarf besteht bei der interministeriellen Koordination, bei der horizontalen Koordination zwischen Branchen, der Mittelstandsförderung sowie hinsichtlich der Umweltverbände. Umweltverbände sind in der japanischen Politik nach wie vor eher unterrepräsentiert. Eine Stärkung der Europäisch-japanischen Partnerschaft ist daher auf mehreren Ebenen erstrebenswert und von japanischer Seite sehr willkommen. Sayonara! **RB**

- BFAI (Bundesanstalt für Außenwirtschaft): Japan – Umweltreport 2000. Köln 2001
- Bleischwitz, R., Governance of Eco-Efficiency in Japan – An Institutional Approach, erscheint in: Internationales Asienforum.

**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

E-mail: [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 1/2002, 5. Jahrgang****Redaktion**

Dr. Hans-Jochen Luhmann (JL),  
Chefredakteur (V.i.S.d.P.);  
Dorle Riechert (DR).

**Mit Beiträgen von**

Christiane Beuermann (CB); Raimund Bleischwitz (RB)  
Tilman Santarius (TS); Kai Schlegelmilch (KS).

**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 Übermitt-  
lung eines Belegexemplars ausdrücklich erwünscht.

Die mit Namenskürzel gekennzeichneten Beiträge stellen eine Mei-  
nungsäußerung der Autoren dar. Sie sind nicht Meinungen der Redak-  
tion noch der Institutionen, bei der die Autoren beschäftigt sind.

## Aktuelle Bücher aus dem Wuppertal Institut



Manfred Fischechick, 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, Stuttgart / Leipzig 2000  
208 Seiten, mit zahlr. Abbildungen und Tabellen,  
kartoniert, € 16,50  
ISBN 3-7776-1078-X

*Bestellmöglichkeiten:*  
[Amazon.de](http://www.amazon.de)



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 ökologi-  
schen Kosten offen zu legen: den Geldschleier weg-  
zuziehen, der uns allzu oft den Blick vernebelt ...

Hirzel Verlag, Stuttgart / Leipzig 2001  
144 Seiten, kartoniert, € 18,50  
ISBN 3-7776-1097-6

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



Christa Liedtke, Carolin Baedeker,  
Holger Rohn, Herbert Klemisch  
(Hrsg.)

**Der Mittelstand gewinnt**  
Über Effizienz, Produkte und Allianzen

Unsere Wirtschaft verbraucht zu viele Ressourcen.  
Das Buch stellt Instrumente für eine Produktions-  
umstellung im Rahmen einer zukunftsfähigen Wirt-  
schaftsweise vor und widmet sich dabei den mittel-  
ständischen Unternehmen, die beweglicher und  
innovativer sind als Konzerne.

Hirzel Verlag, Stuttgart / Leipzig 2001  
152 Seiten, kartoniert, € 18,50  
ISBN 3-7776-1119-0

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