

Wuppertal ZU Instrumenten des Klima- und Umweltschutzes Bulletin

Jg. 6 | 2003 Nr. 2

ISSN 1618-3959

INHALT

1 Editorial

AUSLAND

- 2 Verstärktes Umweltbewusstsein bei Chinas Regierung
- 5 The Danish tax based regulation of 'industrial' greenhouse gases (HFCs; PFCs; SF6)
- 8 Product Stewardship of Fluorocarbon Refrigerants in Australia
- 10 Der Hähnchenkrieg und Amerikas Laster
- 13 Road Pricing – Eine Chance für die Zukunft?
- 15 Finanzierung nachhaltiger Entwicklung – Die Globale Umweltfazilität
- 19 Fundstück 1 GuD wirklich ante portas?

EU

- 20 Europas Ökosteuervereinigung
- 24 EU-Vorschlag gegen „steuerinduzierte Umwegfahrten“ von LKW

DEUTSCHLAND

- 28 Trendwende beim Autofahren
- 30 Subventionitis der Fliegerei in Deutschland
- 31 Ökologische Steuerreform vor dem Bundesverfassungsgericht
- 33 Im Visier: Die Ökologische Finanzreform
- 35 Finanzdienstleister auf dem Weg zur Nachhaltigkeit – ein (Rück-)Blick in die Praxis
- 38 Fundstück 2 Selbstkritik: Grüne lernen Politik

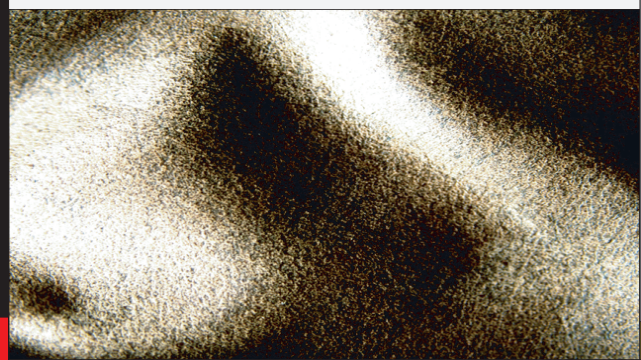
IMPRESSUM

ZITAT

*Daß es Teufel
im Grunde gar nicht gibt
hat uns kürzlich
der Leibhaftige selbst verraten
Wir haben dies
betrübt zur Kenntnis genommen
und beschlossen
in Zukunft
uns selbst an die
Wand zu malen.“*

Alfred Brendel,
Kleine Teufel. Neue Gedichte.
1999 Carl Hanser Verlag
München - Wien

Mit freundlicher Genehmigung des
Carl Hanser Verlages





Editorial

Auch in dieser Ausgabe des Wuppertal Bulletin spielen der PKW und die Sorge um seine Umwelt- und Sozialverträglichkeit auf „längere Sicht“ eine zentrale Rolle. Volkmar Köhler berichtet aus der Sicht eines langjährigen Mitglieds des China Council über die Versuche Chinas, seine Umweltprobleme anzugehen: „Gerade die Bewältigung der wachsenden Verkehrsbedürfnisse einer modernen Wirtschaft stellt China vor schwerwiegende Probleme. International gehört es zu den Horrorszenerarien, sich vorzustellen, was es für die globale Umweltproblematik bedeutet, wenn aus den Chinesen ein Volk von Motorrad- oder gar Autofahrern wird.“ In der letzten Ausgabe des WB (1/03) hatten wir das Thema Sport Utility Vehicles (SUVs) aufgegriffen und Fortsetzung versprochen. In der diesmaligen Ausgabe findet der Leser einen Rückblick in die Geschichte der SUVs und ihres ambivalenten Erfolgs in den USA als Ergebnis des Deutsch-US-amerikanischen Hähnchenkrieges unter dem GATT im Jahre 1963. Die USA gewannen den Streit und erhielten das Recht, Retorsionsmaßnahmen zu ergreifen. Der Sinn solcher Maßnahmen ist, ausländischen Unternehmen zu schaden – unausweichliche Implikation des nach außen anzurichtenden Schadens aber ist ein Geschenk nach innen. Die US-amerikanische Regierung schuf eine vom internationalen Wettbewerb abgeschottete Marktnische für US-Autohersteller. Dort konnten sie Gefährte, ausgestattet mit abgeschriebener Uralt-Motorentechnik, zu hohen Preisen absetzen und damit hohe Gewinne einfahren. Dies verführte die US-Autoindustrie dazu, sich aus dem Wettbewerb um motorische Effizienz auszukoppeln.

Diese Ausgabe des Wuppertal Bulletins ist auch ansonsten vom Blick über den Tellerrand geprägt. Bundesregierung wie EU-Kommission bereiten ihre sogenannte ‚F-Gas‘-Politik vor. Aus diesem Anlass haben wir Autoren aus den Administrationen Dänemarks und Australiens gebeten darzustellen, wie dabei andernorts ökonomische Instrumente bereits eingesetzt werden. Wir berichten aus dem GEF, der Global Environment Facility der Weltbank, der gemeinsamen Finanzinstitution etlicher globaler Umweltregime. Und wir greifen vor allem das historische Ereignis der EU-Umweltsteuerepolitik auf, die Verabschiedung der Energiesteuer-Richtlinie, und beleuchten deren Hintergrund.

Hans-Jochen Luhmann, Chefredakteur

Verstärktes Umweltbewusstsein bei Chinas Regierung

Ein Portrait des „China Council“ im Rückblick
– ein internationales Beratungsgremium

Die Umweltbelastungen in China haben dramatische Ausmaße angenommen. Die Abwässer der zahlreichen Großstädte gehen meist ungeklärt in die Flüsse oder Meere. Abfälle werden oft nicht ordentlich beseitigt oder gelagert. Der steigende Energieverbrauch Chinas wird weitgehend durch Kohle ohne Reduzierung von Schadstoffemissionen erzeugt. So verbraucht China jährlich erheblich mehr als 1,2 Mrd. Tonnen Kohle. Der jährliche Zuwachs liegt bei 30 bis 40 Mio. Tonnen. Vergleichsweise beträgt die gesamte deutsche Jahresförderung von Kohle annähernd 50 Mio. Tonnen. China ist im Begriff, die USA als größter Emittent von CO₂ zu übertreffen. Nach Schätzung von Fachleuten liegt das Einsparungspotential bei Einsatz moderner westlicher Technologie bei jährlich 300 Mio. Tonnen Kohle. Die intensive Landwirtschaft, die auf einem hohen Düngemittelverbrauch beruht, und der hohe Holzverbrauch belasten ebenfalls die Umwelt und fördern die Erosion. In den letzten 30 Jahren hat China etwa 12 Mio. Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche verloren. Weitere 6 bis 7 Mio. ha gelten als stark erosionsgefährdet. Auch die Waldgebiete sind trotz beachtlicher Wiederaufforstungsmaßnahmen kontinuierlich geschrumpft. In den 80er Jahren lag die jährliche Verlustrate bei 0,8%. Im Zusammenhang mit den Modernisierungsstrategien der chinesischen Wirtschaft verändert sich vor allem der ländliche Raum schnell. Eine geschätzte Binnenwanderung von über 80 Mio. Menschen pro Jahr verschärft die ökologische Situation der Ballungsräume. Zugleich hat sich in den letzten 40 Jahren die Bevölkerung Chinas mehr als verdoppelt. Man rechnet zur Zeit mit über 1,2 Mrd. Menschen, von denen 90% in der östlichen Landeshälfte leben.

Gesetzgebung zur Bewältigung der Umweltprobleme

Diese Tatsachen, die nur einen Umriss der Problematik andeuten, haben auch in China auf Regierungsebene zu einem verstärkten Umweltbewusstsein geführt. Anfang 1990 wurde eine neue Umweltschutzgesetzgebung erlassen, die am 26.12.1989 vom Siebten Nationalen Volkskongress verabschiedet

worden war. Diese Gesetzgebung lässt das Bemühen erkennen, für die Bewältigung der Umweltprobleme ein funktionierendes Instrumentarium zu schaffen. Frühere Gesetzgebungen hatten sich lediglich in der Beschreibung der Probleme erschöpft. Das Gesetz von 1990 regelt die Aufgaben der nationalen Umweltschutzbehörden auf allen Ebenen. Das 1984 eingerichtete staatliche Umweltschutzamt NEPA, seit März 1998 im Rang eines Ministeriums, ist beauftragt, die nationalen Umweltschutzstandards festzulegen und ein Überwachungssystem zu schaffen. Zugleich wurden Verwaltungsvorschriften für Umweltverträglichkeitsprüfungen beim Bau umweltgefährdender Produktionsanlagen erlassen. Bis 1997 wurden über 375 nationale und sektorale Umweltschutzstandards in Kraft gesetzt. Auch entsprechende Umweltstandards für Produkte wurden erlassen. Die generelle Einführung bleifreien Benzins steht in den städtischen Ballungszentren unmittelbar bevor. Die Überprüfung von Betrieben und deren Auskunftspflicht ist geregelt. Zur Erfüllung von Auflagen können Fristen gesetzt und erhöhte Abgaben erhoben werden. Bei umweltgefährdenden Produktionsverfahren sind die Belange des Schutzes bereits in die Produktionsplanung aufzunehmen. Industrielle Anlagen sollen auf einen hohen Nutzungsgrad der eingesetzten Rohstoffe und geringst mögliche Schadstoffemissionen ausgelegt werden. Der Import von Technologie und Anlagen, die diesen Anforderungen nicht entsprechen, ist ausdrücklich verboten. Zur Durchsetzung des Gesetzes sind umfangreiche Strafbestimmungen erlassen. Allerdings unterliegen die von NEPA ausgearbeiteten Umweltstandards der Genehmigung durch den Staatsrat, der sie in Übereinstimmung mit den wirtschaftlichen Zielen und Möglichkeiten Chinas bringen soll.

Die an sich begrüßenswerte Gesetzgebung lässt jedoch Fragen offen: Wie ist die Wirkung von Emissionsabgaben zu beurteilen, wenn in einem zumindest in großen Teilen noch vorhandenen System staatlich festgelegter Preise und weitgehend aufgehobener Konkurrenz auf dem Markt dieses Mittel nur begrenzt wirken kann? Wird die Regierung bei dem üblichen Konflikt zwischen der Erhaltung

unproduktiver Anlagen aus Beschäftigungsgründen und den Umweltgesichtspunkten sich stets zugunsten der Umwelt entscheiden? Kann das chinesische Wirtschaftssystem wirklich eine optimale, d. h. sparsame Nutzung der Ressourcen erreichen? Allerdings hat die chinesische Regierung kürzlich angekündigt, dass sie in den nächsten Jahren jeweils 12,5 Mrd. Dollar für den Umweltschutz bereitstellen will. Das öffentliche Bewusstsein für dieses Problemfeld wächst und wird von der Regierung gefördert. 1996 wurden über 60 000 umweltschädigende Papierfabriken, Galvanikwerkstätten und Färbereien, die nicht innerhalb vorgegebener Fristen ihr Emissionsniveau senken konnten, geschlossen. In den letzten Jahren hat China nahezu alle wichtigen internationalen Umweltkonventionen unterzeichnet und mit einer Anzahl von Staaten, aber auch mit UNEP, konkrete Zusammenarbeit in Umweltfragen aufgenommen. Das gilt auch für Deutschland (Projekt Kreislaufwirtschaft). Umweltforschung und Umwelterziehung wurden gestärkt. Die jüngsten Flutkatastrophen haben stark zur Erkenntnis beigetragen, dass Umweltschutz eine vitale Frage für China ist.

Ein internationaler Rat für Umweltpolitik und Entwicklungsplanung

In diesem Zusammenhang ist es äußerst bemerkenswert, dass die chinesische Regierung ein internationales Beratergremium eingesetzt hat, das sie in Fragen der Umweltpolitik und der Entwicklungsplanung des Landes berät. Der Gedanke wurde während einer internationalen Konferenz über die Integration von ökonomischer Entwicklung und Umweltpolitik in China im Oktober 1990 in Peking geboren. Im April 1991 berief der Staatsrat daraufhin den China Council, gegründet auf Vorschläge und Ideen des internationalen Consultant Martin Lees. Die kanadische Regierung stellte für die auf fünf Jahre projektierte Arbeit des Council eine Grundfinanzierung von 5 Mio. Dollar zur Verfügung. Inzwischen haben auch andere Länder, z. B. die Bundesrepublik Deutschland und das Vereinigte Königreich, zur Finanzierung beigetragen, die dadurch aufgestockt wurde. Der China Council besteht aus rund 40 Mitgliedern, darunter 20 Vertretern Chinas. Bei letzteren handelt es sich durchweg um Persönlichkeiten im Ministerrang. So sind fast alle in Frage kommenden Fachministerien vertreten. Außerdem sind die Vorsitzenden der staatlichen Planungs- und Umweltkommissionen unter ihnen zu finden. Die 19 von der chinesischen Regierung berufenen internationalen Vertreter sind Mitglieder des öffentlichen Dienstes oder der Parla-

mente ihrer Länder, durchweg auf Ministerebene, Ökonomen, Wissenschaftler und Industrielle. Zu ihnen gehörten und gehören z. B. der frühere Weltbankpräsident Barber Conable, die frühere schwedische Außenministerin Karin Söder, der frühere indonesische Minister Dr. Salimm, der dänische Umweltminister Svend Auken und für die Bundesrepublik Deutschland der Verfasser. Internationaler Vorsitzender des Council war zunächst der frühere Präsident der kanadischen Entwicklungsagentur Dr. Marcel Massé. An seine Stelle traten mit der Zeit seine Nachfolger, 1995 Frau Huguette Labelle und 2000 Leonard M. Good. Auf chinesischer Seite führte bis Anfang 1998 Dr. Song Jian den Vorsitz, bis dahin Vorsitzender der Umweltschutzkommission des chinesischen Staatsrates. Sein Nachfolger wurde Mr. Wen Jiabao, Vizepremierminister des Staatsrates.

Der China Council hat eine Reihe von Arbeitsgruppen eingesetzt, die mit chinesischen und internationalen Fachleuten paritätisch besetzt sind. Es handelt sich um die Arbeitsgruppen

- für Energiestrategien und Technologie,
- für Überwachungssysteme, Datensammlung und Verschmutzungskontrolle,
- für wissenschaftliche Forschung, technologische Entwicklung und Ausbildung,
- für Beurteilung der natürlichen Ressourcen und Entwicklung einer ökologisch vorteilhaften Preispolitik
- und für Erhaltung der Artenvielfalt.

Diese Arbeitsgruppen tagen an verschiedenen Orten der Welt jährlich mehrfach. Zunächst war keine Arbeitsgruppe für die vitalen Fragen von Transportsystemen und Verkehr eingesetzt worden. Gerade die Bewältigung der wachsenden Verkehrsbedürfnisse einer modernen Wirtschaft stellt China vor schwerwiegende Probleme. International gehört es zu den Horrorszenarien, sich vorzustellen, was es für die globale Umweltproblematik bedeutet, wenn aus den Chinesen ein Volk von Motorrad- oder gar Autofahrern wird. Genauso brennend sind die Fragen des Gütertransports. Die chinesische Regierung hatte es vorgezogen, dieses Problem in einem separaten Gremium zu behandeln. Inzwischen ist es gelungen, diese Kernfrage mit deutscher Beteiligung auch in die Arbeit des Council zu integrieren. Anfang 1998 wurde eine internationale Arbeitsgruppe „Transportation“ mit einem chinesischen und einem „internationalen“ Vorsitzenden (Rudolf Petersen, Wuppertal Institut) konstituiert. Die Bundesregierung hat für drei Jahre ihre Finanzierung in Höhe von 1 Million DM zugesichert. Sie entspricht damit dem starken Engagement deutscher Investoren im

Transportsektor. NEPA, der Kern des jetzigen chinesischen Umweltministeriums, wird zudem unmittelbar durch deutsche Experten unterstützt.

Als Plenum tagt der Council einmal jährlich, um die Berichte der Arbeitsgruppen auszuwerten und gemeinsame Empfehlungen zu formulieren. Abgesehen vom direkten Transfer der Arbeitsergebnisse in die chinesischen Fachministerien und in die verschiedenen Planungskommissionen, vor allem aber auch in die Arbeit der Umweltschutzkommission, berichtet der Council jeweils direkt an die oberste Entscheidungsebene des Staates. Kernfrage war es, wie weit es dem Council gelingt, in eine Diskussion der chinesischen Wirtschaftsplanung einzudringen. Die jahrzehntelang für China typische Überbetonung der Schwerindustrie musste in der Entwicklungsplanung überwunden werden, wenn die drängende Umweltproblematik gelöst werden sollte. Gleichzeitig müssen vor allem in der Energiepolitik andere Ressourcen, z. B. Erdgas und Wasserkraft, stärker erschlossen werden, um die zu 80% bestehende Abhängigkeit von der Kohle zu vermindern. Diese Entwicklung ist inzwischen eingeleitet. Immerhin ist der chinesische Kohleverbrauch innerhalb des letzten Jahrzehnts von 1,3 auf 1,1 Milliarden Tonnen gesunken. Ferner hat sich China fast unbemerkt beträchtliche Erdölkonzessionen in Zentralasien gesichert.

Ein umfassendes Weißbuch zur Umweltpolitik

Inzwischen legt die chinesische Regierung jährlich dem Council einen Implementierungsbericht vor, der im Detail Rechenschaft gibt, wie die Empfehlungen des Council umgesetzt wurden. Dem entspricht die jährliche Veröffentlichung eines Umweltberichtes durch NEPA. Man kann feststellen, dass die Umweltpolitik inzwischen fester und weit gehend integrierter Bestandteil der chinesischen Gesamtpolitik ist. China hat binnen weniger Jahre eine überaus konstruktive Rolle im der internationalen Umweltpolitik übernommen, was 1991 keineswegs eindeutig zu erwarten war. Schon zwei Jahre nach der Rio-Konferenz hat China 1994 ein umfassendes Weißbuch seiner Umweltpolitik vorgelegt, das internationalem Standard entspricht. Nicht jeder Industriestaat hat diese Verpflichtung bisher eingelöst. Wenn das chinesische Weißbuch eine ganze Reihe von inneren Widersprüchen und konkurrierenden Teilzielen offenbart, so entspricht das nur der Realität in jedem Industrieland. Um Wirtschaftspolitik, Raumordnung, Umweltpolitik und Bevölkerungspolitik in Einklang zu bringen, bedarf es vieler, oft harter Einzelentscheidungen. Das ist bei uns so und auch in China nicht anders.

Durch die Übernahme des Weißbuches, ergänzt durch Empfehlungen des Councils, in den aktuellen Fünfjahresplan und den Perspektivplan bis zum Jahr 2010 hat China die Grundlagen gelegt, um diesen Weg politisch zu bewältigen. Der Große Volkskongress hat 1996 diese Planungen zum Gesetz erhoben. Die Entscheidung für ein umweltverträgliches Wachstum und eine entsprechende Wirtschaftsentwicklung ist eindeutig. China strebt nun in Kooperation mit dem internationalen Knowhow die Realisierung einer Fülle von Einzelmaßnahmen an. Dabei ist klar, dass das Prinzip nachhaltiger Entwicklung voll in die Politik der ökonomischen Reform, in die Industriepolitik und die Regionalplanung integriert werden muss. Alle zuständigen Regierungsstellen sollen bei der Formulierung wirtschaftlicher, sozialer und Entwicklungsplanungen auf dieses Prinzip verpflichtet werden. Makroökonomische Planungen müssen von einer Balance zwischen Bevölkerungszahl, Ressourcen, Wachstum, Beschäftigungsrate und Schutz der Umwelt ausgehen. Die umweltpolitischen Zielsetzungen (saubere Produktion, Kontrolle der Luft- und Wasserverschmutzung, Verminderung des sauren Regens und der SO₂-Belastung, Aufforstungsprogramme) müssen bei der Formulierung der Industriepolitik und der Regionalplanung respektiert werden. Das gilt vor allem für die Entwicklungsphase, in der neben die Leichtindustrie vermehrt chemische und energieaufwendige Industrien treten. Energiesparende Produktionsverfahren sollen bevorzugt werden. Vor allem in der Yangtze-Entwicklungszone muss Umweltschutz Leitmotiv aller Planungen sein. Hier soll umwelttechnische Industrie angesiedelt werden. Projekte mit hohem Wasserverbrauch und großer Verschmutzung sind dabei nicht zulässig. Besondere Bedeutung wird der Versorgung der Ballungsräume mit sauberem Wasser beigemessen. Chinas Umweltpolitik, die einschlägigen Gesetze und Verordnungen müssen zu größerer Systematik weiterentwickelt und in der Implementierung stringenter durchgesetzt werden. Ausländische Investitionen sollen streng kontrolliert werden, damit China nicht ein „Hafen der Verschmutzung“ wird. Alternative Technologien sollen speziell gefördert werden.

Die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit hat im letzten Jahrzehnt in zahlreichen Umweltprojekten, die ein Schwerpunktbereich der Kooperation waren, ausgezeichnete Bezugspunkte für die deutsche Umweltwirtschaft geschaffen, die an zahlreichen Projekten beteiligt war. Die zwischenstaatlichen Zusammenarbeit wird diesen Schwerpunkt beibehalten. Zugleich unterstützt sie die Entwicklung eines angemessenen Rechtsrahmens und klarer administrativer Regelungen für Auslandsinvestitionen in China.

Leistungen Deutschlands

Die Bundesrepublik Deutschland fördert Umweltschutzmaßnahmen im Rahmen des deutschen Entwicklungshilfeprogramms für China gemäß einer grundsätzlichen Ausrichtung seiner Entwicklungshilfepolitik. So werden im Entwicklungshilfeprogramm für China in großem Umfang Umweltprobleme berücksichtigt, z. B. die Rehabilitierung der Gasversorgung Pekings, die Müllverwertung Pekings und verschiedene, dringend erforderliche Aufforstungsvorhaben. Grundsätzliches Ziel ist es, die ökonomische Effizienz zu steigern und die Umweltsituation gleichzeitig zu verbessern. Dabei müssen in großem Umfang veraltete, ressourcen-, energie- und verschmutzungsintensive Technologien ersetzt werden. Im Sektor Energie und Umweltschutz laufen gegenwärtig 20 Projekte mit einem Volumen von 736,9 Millionen DM, ergänzt durch 561,5 Millionen DM Marktmittel. Aufforstungsmaßnahmen werden mit 161,2 Millionen DM geför-

dert, Projekte der umweltgerechten Wasserwirtschaft mit 300,1 Millionen DM. Besondere Finanzierungsmöglichkeiten für Umwelttechnologie im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit China stehen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und in Form von Beteiligungen bei der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG) zur Verfügung. China ist heute einer der größten Partner deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Von 1980 bis 1996 flossen über 5,5 Milliarden und bis heute über 6,4 Milliarden DM staatliche Mittel auf diesem Wege in den Aufbau des modernen China, nicht gerechnet die Leistungen der deutschen Bundesländer, die zahlreichen Stipendien und die Entwicklungsarbeit nichtstaatlicher deutscher Institutionen. ■

*Dr. Volkmar Köhler, Parl. Staatssekretär a.D.,
ehemaliges Mitglied des China Council for Cooperation on Development and Environment*

The Danish tax based regulation of 'industrial' greenhouse gases (HFCs; PFCs; SF₆)

An efficient contribution to controlling national emissions

In December 2000, Denmark introduced a tax on the three 'industrial' greenhouse gases HFCs, PFCs and SF₆. This was done in an effort to limit the consumption and thus the emission of these substances. Working as an important supplement to the fixing of a mandatory phase out date by 2006 for certain new products or systems, the taxes seem to have contributed to a considerable decrease in projected emission levels.

In this article, first the background against which the taxation of HFCs, PFCs and SF₆ in Denmark has been introduced is provided. This is followed by a description of the tax system implemented. The remainder of the article is an evaluation of the mitigation effects induced by the new tax. On this basis an overall recommendation in favour of using levies as complementing regulatory measures in national efforts to control greenhouse gas emissions is given.

Background: taxation of chemicals in order to phase out technical greenhouse gases

According to the 1997 Kyoto Protocol and as a con-

sequence of the internal burden-sharing scheme agreed on by the EU member States in 1998, Denmark is obliged to provide a unilateral reduction of greenhouse gas emissions in 2008 to 2012 by at least 21 percent in comparison to 1990 emissions or 1995 emissions respectively (Denmark has chosen 1995 as base year for their HFCs, PFCs and SF₆ emissions in accordance with Article 3.8 of the Kyoto Protocol). The Kyoto Protocol's emission target covers all main (long living) greenhouse gases, which besides the most important Carbon dioxide (CO₂), Methane (CH₄) and Nitrous oxide (NO₂), also include Hydrofluorocarbons (HFCs), Perfluorocarbons (PFCs) and Sulphur hexafluoride (SF₆).

In Denmark, the consumption of HFCs and PFCs had increased considerably in the course of the 1990s, mainly because they are used as substitutes for the ozone depleting substances CFCs and HCFCs, which had to be phased out in Denmark in 1995 and 2002 respectively. The consumption of SF₆ had been roughly stable over the years. While HFCs, PFCs and SF₆ do not contribute to the depletion of the ozone layer, they do contribute considerably to the greenhouse effect.

By 1999, Danish industries used approx. 980 tons of HFC, 8 tons of PFC and 13 tons of SF₆, amounting to a total of 680.000 tons CO₂-equivalents. If the total quantity of these substances were emitted into the atmosphere, it would have resulted in an increased emission of approx. 1.8 million GWP, corresponding to approx. 3 percent of the total Danish CO₂ emissions in 1999 (55.7 million tons). If regulatory measures were not taken the potential emissions levels were furthermore expected to triple over the following 10 years. The main reasons for the expected release besides others are lifetime expiry and disposal of the system/products, including the ultimate switch from HCFCs as foaming substances to HFCs in 2002 (Danish Environmental Agency, Environmental Project no. 771, 2003).

Faced with this challenge of rapidly increasing greenhouse gas consumption and consequently growing future emissions, the former Danish Minister of Environment declared a commitment in 1996 to phase out the use of the three industrial greenhouse gases in new products/systems by 2006. Following a first provision of subsidies for the development of, and dissemination of knowledge about, products and production processes, which do not make use of the potent greenhouse gases, further regulatory action was commenced in 2000.

In spring 2000, the Danish Environmental Protection Agency released a proposal for the regulation of the three gases. The proposal reviewed the types of use of the individual substances and recommended final dates for the phasing out of the substances in new systems and products by 2006. Of course, some exemptions were included in the agency's proposal.

Meanwhile a governmental committee was established, under the leadership of the Danish Ministry of Taxation and with the participation of the Ministry of Finance and the Ministry of the Environment. The task was to investigate the possibilities for an increased use of regulatory taxation in the chemicals area. As a result of this undertaking, areas were pointed out where it would be technically feasible to introduce regulatory taxes immediately. By "technical feasible" it was meant that the tax base had to be relatively easy to define and control and that the number of companies obliged to pay/collect the tax, the amount of necessary exemptions from the tax and the chances to evade the tax base or to avoid the tax payment had to be limited. Among the chemicals recommended for immediate application of the tax instrument were MTBE, some of the chlorinated solvents and finally the industrial greenhouse gases mentioned.

The Danish Parliament adopted the new tax on HFCs, PFCs and SF₆ on December 15, 2001. The law

entered into force March 1, 2002. On July 2nd, 2002, furthermore a statutory order was issued by the Danish Minister for the Environment which, with some exemptions, prohibits import, sale and use of new products containing the greenhouse gases by 1 of January 2006.

The system: a tax to promote alternatives

The tax is levied on HFCs, PFCs and SF₆ in order to provide an additional incentive to switch to alternatives to the industrial greenhouse gases. A lot of alternatives do already exist, but in some cases their use is more expensive than the traditional solution. Further intentions of the tax introduced are to provide an additional incentive to reduce spillage from existing systems, to collect and recycle the substances and to promote the development of alternatives.

The rate of the tax has been based on the Global Warming Potential (GWP) of each substance and is set at the same level as the existing Danish CO₂-tax, i.e. DKK 100 (€ 7,44) per ton CO₂-equivalent. This means, e.g., that the tax per ton HFC-134a, the CO₂-equivalent of which is 1.300, is DKK 130.000 (€ 17.470). According to the very high GWP of some of the substances, a maximum of DKK 400.00 per ton has been set.

It was relatively easy to define the tax base, as the industrial greenhouse gases are used in a relatively small amount of products, mainly products that were already covered by an existing tax on CFCs. This also meant that the number of companies which were to be registered as consumers/tax collectors was very limited (around 90). The tax is to be paid when the substances are manufactured or imported, exports and recycling being exempted. The purpose of exempting collected and recycled amounts of substances is to discourage the release of substances into the atmosphere.

The tax is charged according to the net weight of the substances. For this purpose a statutory order has been issued with tables of fixed weights that can be used for imported products containing the substances in question. It is left to the consumer whether he wants to pay according to the actual content or by using the weights stipulated in the table. For this reason the weights stipulated in the tables are higher than the equivalent of the average tax in order to prevent tax manipulation.

In order to keep the system simple an exemption has been made for refrigerants contained in mobile air condition systems fitted abroad. The main reason for this exemption is the high administrative burden of registering all vehicle importers compared to the relatively small effect expected by applying the tax. An exemption has furthermore been provided for

mobile refrigeration systems, encompassing refrigeration systems in vehicles, trains, ships and aircrafts. The reason is, that otherwise refilling or production of these systems is expected to move abroad, where no such tax is implemented. Finally a certain type of foam (flexible polyurethane foam) has been exempted, as it would be practically impossible to control whether a greenhouse gas had been used as blowing agent for this type of foam. Other types of foam have been exempted because they are used in numerous products, meaning that their control would have entailed a considerable administrative burden.

While adopted in December 2000 the tax did not enter into force before 1 of March 2001, in order to give enterprises sufficient time to adapt their systems to the new tax.

Results: short-term stabilisation and long-term reduction

Fig. 1 presents the projected emission levels of the three greenhouse gases HFCs, PFCs and SF₆. It reveals that the tax, together with the mandatory phase out date, has ensured an effective halt to the rapid growth in emission levels that occurred through the 1990s.

As for actual reductions in emissions, these cannot be expected to occur before 2008-12. The reason for this is that large amounts of greenhouse gases have been imported over the years before the implementation of the tax and phase out date, probably

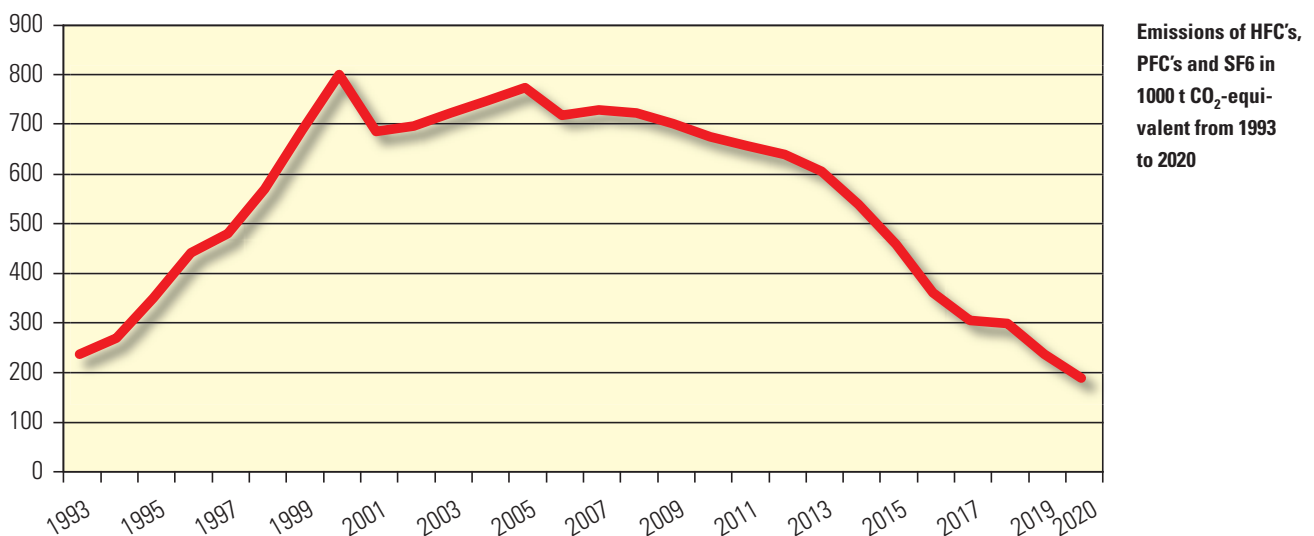
including considerable amounts being hoarded when knowledge of the upcoming regulation was worded. This is also due to the fact that substances currently contained in various systems will be released into the atmosphere in many years to come.

It is difficult to evaluate the isolated effect of the tax on the greenhouse gases, as complementary regulatory measures have been taken to reduce their use, including subsidies for the development of viable alternatives as well as the legislation containing definite dates for the phasing out of imports, production and use in new products by 2006. However, there is little doubt that the tax has worked as an important supplement to the other regulatory measures and has thereby made an important contribution to a short-term stabilisation and long-term reduction in the consumption of technical greenhouse gases in Denmark.

On the basis of this positive evaluation, the use of taxes as a supplement to the setting of mandatory phase out dates can be recommended as an effective way to control national emissions of the three potent greenhouse gases HFCs, PFCs and SF₆. In fact, the Danish greenhouse gas regulation already seems to have worked as a positive example, which other countries may induce to follow. In Norway, a similar scheme has already been implemented and Austria and Switzerland have introduced phase out schemes that resemble the Danish scheme. ■

Jacob Klok, Danish Ministry of Taxation

Danish greenhouse gas emissions



Product Stewardship of Fluorocarbon Refrigerants in Australia

Industry has proactively and creatively responded to environmental demands

Fluorocarbons, both ozone depleting substances (ODS) and their synthetic greenhouse gas replacements (SGG), are commonly used refrigerants. Emissions of these substances negatively impact on the environment, both in relation to the destruction of the ozone layer and as a result of their impact on the climate. One area in which emissions of refrigerants can be cost-effectively minimized is at the end of their serviceable life, when a tradesperson has a choice whether to recover used and contaminated refrigerants for destruction or vent them directly to the atmosphere.

One method by which the recovery of used refrigerants is supported is through the use of product stewardship schemes. These typically involve the original supplier of the refrigerant assuming legal and financial responsibility for the safe disposal of these substances and support tradespeople in recovering used refrigerants. Product stewardship schemes in the refrigeration and air conditioning industry typically create a direct (financial) incentive for tradespeople to recover used refrigerants. In this sense, product stewardship is a substitute for direct fiscal approaches in incentive setting.

The current situation

Laws in Australian States and Territories already require air conditioning and refrigeration contractors to recover used and contaminated ozone depleting refrigerants.

The Australian Federal Government reinforced this obligation by incorporating in law the power to require importers of ozone depleting refrigerants to implement product stewardship schemes to encourage recovery of used refrigerants by tradespeople. In section 39 of the Ozone Protection Act (1989), the Australian Government was granted the power to make regulations, "prohibiting the manufacture or import of products [bulk ODS] by a person who has not complied with a code of practice relating to the recovery, recycling or disposal of [ODS]..." To date this regulation has not been passed due to the proactive involvement of the fluorocarbon industry in establishing Refrigerant Reclaim Australia (RRA).

RRA is a non-profit industry based organisation

formed in the early 1990s by all bulk importers of ODS, as well as wholesalers, contractors and end-users. RRA obtains revenue through a voluntary levy on importers and wholesalers of bulk ODS of \$A1.00 per kilogram. The organisation's costs consist primarily of expenses for establishing and operating storage and destruction facilities, payments to importers, wholesalers and contractors to help defray the costs they incur in the recovery process, and administrative overheads. Contractors are currently paid \$5.00 by RRA for each kilogram of ODS refrigerant that they recover and return for storage or destruction.

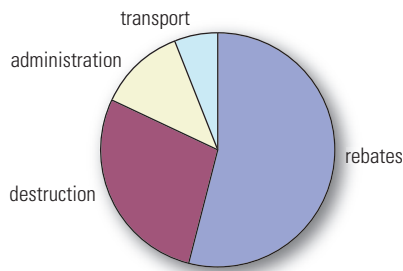
The RRA program operates effectively by reversing the normal flow of product along the commerce chain. Rather than just purchasing new refrigerant from wholesalers and installing it in systems, contractors also recover and return waste refrigerant. Wholesalers take back the waste refrigerant and decant it to vessels supplied by RRA, which are then transported to the RRA facility for destruction. The use of the existing commerce structure provides for a lower cost operation, and the opportunity to embed the recovery process in normal commercial activities.

The establishment of a relatively low-cost program, where duplication of essentially commercial activities is minimized, allows RRA to provide significant incentives to contractors and wholesalers to recover waste refrigerant. As can be seen, in the figure below, more than 50% of program expenditure is for incentives by way of rebates to contractors and wholesalers. A further 25% is spent on actual destruction, with less than 20% being spent on collection, distribution, storage, transport, promotion, and program management.

Since its inception, RRA has reprocessed, destroyed or committed to long-term storage over 600 tonnes of ODS that would otherwise have been vented directly into the atmosphere. As a result of this involvement by industry, Government has not needed to regulate to require product stewardship for ozone depleting refrigerants.

Through the Australian Government's Greenhouse Gas Abatement Program (GGAP), RRA received Government funding to extend its operations

Approximate Proportional Program Cost for Refrigerant Reclaim Australia



to SGG refrigerants. GGAP is a significant initiative (\$A 400 million) that supports activities that are likely to result in substantial emission reductions or substantial sink enhancement, particularly in the first commitment period under the Kyoto Protocol (2008–2012). GGAP is a competitive grants program that supports projects that will result in quantifiable and additional abatement not expected to occur in the absence of GGAP funding. RRA made a successful proposal to GGAP to extend its operations from ODS to also include SGG refrigerants. As a result of the GGAP funding provided to RRA and the extension of the program, nearly 500 tonnes of used SGG refrigerant are expected to be collected during the period 2008 to 2012, leading to greenhouse gas emissions abatement equivalent to almost 1 million tonnes of carbon dioxide.

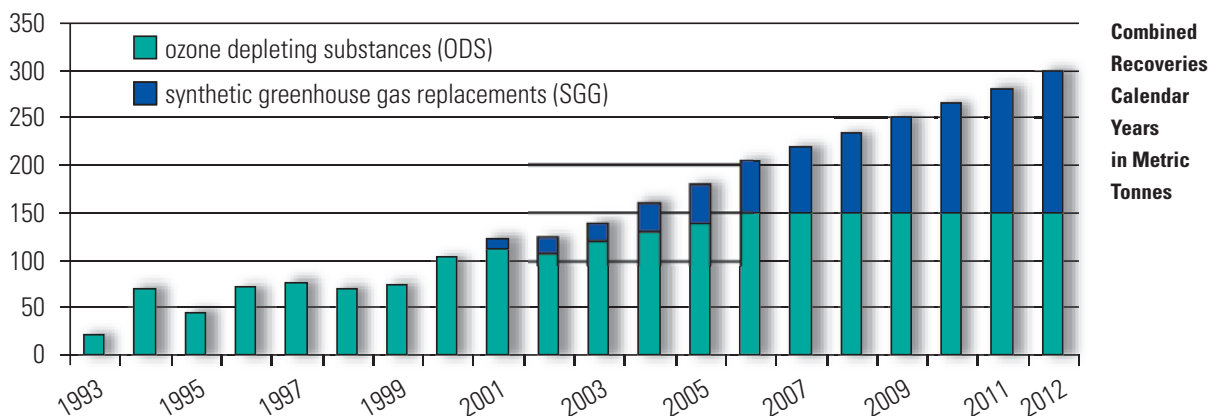
Proposed changes under new legislation

In the 2000–2001 review of the Ozone Protection Act (1989), the review taskforce determined that there were two additional elements that would enhance the existing regulatory regime which the Australian Government should consider. These were:

Extension of the existing Act's licensing and levy system for imports and manufacture of ODS to also cover SGG in bulk and both ODS and SGG in pre-charged equipment. It is not, however, proposed that any extension of the Act include either a quota system or phase-out of SGG imports or use; and Introduction of national end-use controls. This involves the Commonwealth introducing a national, uniform scheme for registering and certifying all suppliers, purchasers and users of ODS and SGG used in refrigeration and air conditioning and a requirement that ODS and SGG must be recovered at the end of its life. There will also be new controls in the other Montreal Protocol industries which use SGG as replacements for ODS.

Each of these components acts to strengthen existing product stewardship arrangements. Requirements of import and manufacture licences are expected to include both mandatory reporting of imports and manufacture of gas to the Australian Government to assist in international reporting requirements, as well as a requirement to implement product stewardship arrangements certified by Government for all imports or manufacture of ODS or SGG refrigerant. It is expected that most importers of synthetic greenhouse gases in bulk and in pre-charged refrigeration and air conditioning equipment will join RRA as a means of cost-effectively and

Metric Tonnes



responsibly managing their product stewardship obligations.

The regulatory regime is expected to ensure that the tradespeople working with these gases are appropriately trained and qualified and that this can be recognised by a national licence. The legislation is expected to also give force of law to standards, good practice guidelines and codes of practice on the use of these gases, including the charging, maintenance, and disposal of equipment containing these gases, as well as the handling, storage, labeling, decanting, transport and recovery of these gases. These elements of the legislation are designed to support both appropriate product stewardship of fluorocarbons and the professionalism of the industry.

Over the past decade, the refrigeration and air conditioning industry has proactively and creatively

responded to the environmental demands placed on it by establishing RRA, an industry driven, responsible care organisation. Given the increasing use of synthetic greenhouse gas refrigerants, the need for effective product stewardship in these industries continues to expand. Through the further development of an approach by which Government sets the standards to be met, but leaves industry to determine how best to deliver these expectations, Australia is delivering good environmental outcomes in a cost-effective manner. ■

*Greg Picker, Manager, Synthetic Gas Team,
Australian Greenhouse Office
Michael Bennett, Managing Director,
Refrigerant Reclaim Australia*

Der Hähnchenkrieg und Amerikas Laster US-Protektionismus für Gelände- und Lieferwagen

In den 1990er Jahren wurden Geländewagen und Lieferwagen mit Ladefläche in Amerika ungeheuer populär. Heute werden mehr Fahrzeuge dieser Kategorie als normale Personenwagen verkauft. Seit einiger Zeit regt sich politischer Widerstand innerhalb der amerikanischen Gesellschaft gegen diesen Trend: Kirchen und Verbraucherschützer prangern die Nutzung solcher Fahrzeuge an. Bei dieser Kritik am Konsumverhalten vieler Amerikaner wird jedoch in der Regel übersehen, dass die Popularität dieser Wagen einen handelspolitischen Hintergrund hat: Seit dem deutsch-amerikanischen Hähnchenkrieg des Jahres 1963 gilt für leichte Lastwagen ein Schutz Zoll von 25 Prozent. Die nunmehr 40 Jahre dauernde Nutzung dieses Strafzolls steht in eklatantem Widerspruch zur Freihandelsrhetorik der amerikanischen Regierung.

Seit dem Zweiten Weltkrieg haben die Vereinigten Staaten von Amerika die Liberalisierung des internationalen Handels gepriesen. Nur wenige Länder haben sich so oft und so eindeutig für Freihandel ausgesprochen wie die USA. Auch George W. Bush wird nicht müde, die Liberalisierung des Warenhandels zu fordern. Doch die Zweifel an der

Aufrichtigkeit der amerikanischen Handelspolitik wachsen. Wie ernst meinen es die USA mit der Verwirklichung von Freihandel auf dem eigenen Markt?

Seit dem Amtsantritt von George W. Bush hat der Ruf der USA als liberale Handelsnation schon erheblichen Schaden genommen. Die im Jahr 2002 verhängten Zölle auf Stahlimporte haben Empörung in vielen Teilen der Welt hervorgerufen. Auch deutsche und andere europäische Stahlhersteller waren von dieser protektionistischen Maßnahme betroffen. Ebenfalls im vergangenen Jahr musste das Nachbarland Kanada die Verhängung eines Strafzolls auf Bauholz hinnehmen, weil nach Ansicht der amerikanischen Regierung die Kanadier der eigenen Holzindustrie zu niedrige Gebühren für die Nutzung der Wälder abverlangen. Dies sind neue, häufig kritisierte Entwicklungen. Erstaunlich ist aber, dass die USA einen wichtigen Teilbereich ihres Automobilmarktes seit vier Jahrzehnten mit einem hohen Zoll schützen.

Ohne den Schutz durch hohe Zölle für bestimmte Fahrzeugtypen wäre der Niedergang der US-Automobilindustrie vermutlich nicht aufzu-

halten gewesen. Die Automobilindustrie gehörte in den 1970er und 1980er Jahren noch zu den am stärksten von ausländischer Konkurrenz bedrohten Branchen der US-Industrie. Auf den ersten Blick hat sich dies in den 1990er Jahren gewandelt.

Vier Pritschenwagen auf der Bestsellerliste

Damals gewannen Pritschenwagen an Bedeutung: Waren 1990 noch neun der zehn am meisten verkauften Fahrzeuge normale Pkw, so finden sich in der Bestsellerliste des Jahres 2001 gleich vier Pritschenwagen. In den 1960er Jahren machte die gesamte Kategorie „light trucks“, zu der neben Pritschenwagen auch Geländewagen und Kleinbusse zählen, weniger als 15% des gesamten Fahrzeugmarktes aus. Im Jahr 2001 kauften Amerikaner aber 8,7 Mio. „light trucks“, während die Zulassungszahlen für normale PKW mit 8,4 Mio. erstmals darunter lagen.

Am Gesamtmarkt haben die US-Hersteller inzwischen weiter an Boden verloren. 2001 betrug deren Marktanteil nur noch 51,4%. Anders hingegen das Bild bei „light trucks“. Im Segment der leichten Lastwagen haben die US-Hersteller noch immer einen Marktanteil von 77,2%. Bei der Untergruppe der Pritschen- und Lieferwagen beträgt der Marktanteil amerikanischer Hersteller sogar über 90%.

Man könnte annehmen, dass die amerikanischen Hersteller inzwischen bessere, billigere Produkte herstellen und deshalb im Segment der Pritschen- und Lieferwagen so dominant sind. Dies ist aber nicht der Fall. Der Grund ist vielmehr die protektionistische Handelspolitik der US-Regierung, die damit die einheimische Industrie erfolgreich gestärkt hat. Gemäß des Zolltarifs 8704.21 unterliegen leichte Lastwagen mit einem Gesamtgewicht unter fünf Tonnen nämlich einem Einfuhrzoll von 25%, während normale PKW nur mit 2,5% zu verzollen sind. Die Kategorie „leichte Lastwagen“ des Zolls ist enger gefasst als die Kategorie „light trucks“ der amerikanischen Verkehrsbehörden. Der Zoll betrachtet Kleinbusse und Geländewagen nicht als leichte Lastwagen. Bei Zulassungsstatistiken und Abgasvorschriften wird die weitere Definition genutzt.

Erstaunlicherweise ist der hohe Zoll auf Lieferwagen das Resultat eines Handelskonfliktes zwischen der Regierung Kennedy/Johnson und der Regierung Adenauer. Im Jahr 1963 stritten Deutschland und die USA über die Höhe des Einfuhrzolls auf gefrorenes amerikanisches Hähnchenfleisch. In den USA hatte in den 1950er Jahren die Massenhaltung von Hühnern stark an Bedeutung gewonnen. Ebenso wuchs die Ausfuhr: Der Wert der Ausfuhren von Hühnerfleisch in die EWG stieg von \$ 1,5 Mio.

im Jahr 1958 auf \$ 30,7 Mio. im Jahr 1962.

1962 hatte die EWG begonnen, den variablen Zoll der gemeinsamen Agrarpolitik auf Hühnerfleisch zu erheben. Damit verdreifachte sich der Zoll für Einfuhren in die Bundesrepublik. Die USA betrachteten dies als Verstoß gegen den GATT-Vertrag und erhoben Klage beim GATT-Sekretariat in Genf. Ein GATT-Ausschuss bezifferte den Schaden und gestattete den USA die Erhebung von Strafzöllen.

In den Jahren 1962 und 1963 wurde die Beziehungen zwischen den USA und Deutschland durch diesen „Hähnchenkrieg“ erheblichen Belastungen ausgesetzt. Schon damals versuchten amerikanische Politiker, Deutschland zu maßregeln. Der einflussreiche Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Senats, J. William Fulbright, drohte mit einer Reduzierung der amerikanischen Militärpräsenz in der NATO – kurz nach dem Bau der Mauer eine sehr drastische Warnung. Senator Fulbright vertrat den Bundesstaat Arkansas, in dem die wichtigsten Produzenten von Hähnchenfleisch beheimatet waren.

Der Hähnchenkrieg hatte zur Folge, dass bei Einfuhr in die USA auf Pritschenwagen, französischen Cognac, Kartoffelmehl und Traubenzucker Strafzölle erhoben wurden. Präsident Johnson legte im Dezember 1963 einen Strafzoll in Höhe von 25% auf leichte Lastwagen fest. Davor betrug der entsprechende Zoll lediglich 8,5%. Getroffen werden sollte der VW-Konzern, der bis dahin nicht nur VW-Busse, sondern auch Kastenwagen und Pritschenwagen nach Amerika exportiert hatten.

Werbung für Personentransport mittels tonnenschwerer Lieferwagen

Für die amerikanischen Hersteller bot der Zoll die Möglichkeit, fortan unbehelligt von ausländischer Konkurrenz hohe Gewinne zu erzielen. Geholfen hat die Werbung: Die US-Autoindustrie hat den Verbrauchern die Vorteile des individuellen Personentransports mittels tonnenschwerer Lieferwagen schmackhaft gemacht.

Nützlich bei der Ankurbelung des Verkaufs dieser unmäßigen Fahrzeuge war, dass die in den USA ansonsten recht rigiden Bestimmungen für den Benzinverbrauch für Pritschen- und Geländewagen nicht gelten. Während der Durchschnittsverbrauch von Pkw auf 27,5 Meilen pro Gallone begrenzt ist, dürfen „light trucks“ erheblich mehr verbrauchen, müssen nämlich mit einer Gallone nur 20,7 Meilen weit fahren.

Ohne diese Ausnahmeregelung bei den Bestimmungen zum Benzinverbrauch hätte es keinen Boom der leichten Lastwagen gegeben: Entweder hätten die Hersteller leistungsschwache Motoren

verwenden müssen, was dem Image der „light trucks“ geschadet hätte, oder die Hersteller hätten anspruchsvollere und in der Herstellung teure Motoren verwenden müssen, was die Gewinne geschmälert hätte.

Für die amerikanischen Hersteller war die Kombination von Schutzzöllen und niedrigen Hürden beim Kraftstoffverbrauch besonders lukrativ. In gewöhnliche LKW-Fahrgestelle wurden großvolumige, aber konstruktiv simple Motoren eingebaut. Niedrige Produktionskosten und der Schutz vor ausländischer Konkurrenz bescherte den US-Herstellern in den 1990er Jahren traumhafte Renditen. Nebenbei bemerkt waren die hohen Gewinne, die Chrysler vor der Übernahme durch Daimler-Benz aufzuweisen hatte, wesentlich auf dieses Fahrzeugsegment zurückzuführen.

Schließlich hat der amerikanische Protektionismus im Automobilsektor auch Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen der USA. Die von amerikanischen Herstellern angebotenen Fahrzeuge verwenden eine veraltete Motorentechnologie, die für hohe Emissionen sorgt. Amerikanischen Konsumenten ist aber wegen der protektionistischen Handelspolitik die Möglichkeit genommen, sich für ein sparsameres und umweltfreundlicheres Fahrzeug aus asiatischer oder europäischer Produktion zu entscheiden.

Damit hat die protektionistische Handelspolitik der USA auch eine sehr aktuelle sicherheitspolitische Dimension. Etwa 25% des weltweiten Verbrauchs an Rohöl gehen auf die USA zurück, die aber nur 5% der Weltbevölkerung stellen. Der hohe Stellenwert, den die Versorgung mit Rohöl für die amerikanische Regierung hat, ist auch auf die völlig verfehlte nationale Umweltpolitik zurückzuführen. Anstatt auf Energiesparen und effiziente Autos zu setzen, gibt die Regierung Bush dem Einsatz von Soldaten zur Sicherung der Energieversorgung den Vorrang.

Klima- und sicherheitspolitische Dimensionen

Man kann es aber auch aus anderer Perspektive betrachten: Für großes Aufsehen hat Ende des Jahres 2002 die Kampagne einer Fernsehmoderatorin gesorgt, die den Bogen vom hohen Benzinverbrauch dieser Fahrzeuge zu internationalem Terrorismus schlägt: Je mehr Öl die USA verbrauchen, desto finanzkräftiger einige Länder im Nahen Osten, die Terrorismus unterstützen. In privat finanzierten Fernsehspots wird der amerikanischen Bevölkerung dieser Zusammenhang eindringlich vor Augen geführt (www.thedetroitproject.com).

Ebenfalls im Jahr 2002 haben amerikanische Kirchen eine Kampagne gegen den Kauf solcher unmäßigen Fahrzeuge begonnen. Die Kirchen kritisieren die gesamte Fahrzeugkategorie der „light trucks“ und appellieren an die Nächstenliebe der amerikanischen Christen. Achtung vor der Schöpfung gebiete es, bei der Kaufentscheidung für ein Automobil umweltpolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen und sparsame Wagen zu kaufen (www.WhatWouldJesusDrive.org).

Druck auf die amerikanischen Hersteller geht inzwischen aber nicht nur von Umweltbehörden und privaten Kampagnen, sondern auch vom japanischen Hersteller Toyota aus, der zur Verhinderung der hohen Zollbelastung Produktionsstätten in den USA errichtete. Toyota baut den Pritschenwagen Tundra im amerikanischen Bundesstaat Indiana.

Es überrascht, dass eine reife, etablierte Industrie eine derart protektionistische Politik durchsetzen konnte, ohne dass von Seiten der Handelspartner der USA massive Proteste folgten. So ist weder vom deutschen Verband der Automobilindustrie VDA noch vom europäischen Dachverband, dem „European Automotive Manufacturers Association“, eine diesbezügliche Beschwerde bekannt.

Das Beispiel der leichten Lastwagen zeigt, mit welchen Maßnahmen der amerikanische Binnenmarkt in Teilbereichen sehr effizient vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden konnte. Die Kehrseite dieser Medaille ist allerdings, dass amerikanische Hersteller ihre Produkte auf dem Weltmarkt nur noch schwer absetzen können. Amerikanische Autos sind außerhalb der USA, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, kaum verkäuflich. Veraltete Technologie und unangemessen hoher Benzinverbrauch sind außerhalb der Vereinigten Staaten keine guten Verkaufsargumente.

Der nunmehr 40 Jahre alte Zoll auf leichte Lastwagen schwächt darüber hinaus die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Forderungen nach Freihandel. Präsident Bush wird nicht müde, die Vorzüge von Freihandel für Wohlstand zu preisen. Anlässlich einer Rede zur geplanten pan-amerikanischen Freihandelszone bezeichnete er im Januar 2002 freie Märkte und offenen Handel als die besten Waffen gegen Armut, Krankheit und Tyrannei. ■

*Dr. Heribert Dieter,
Forschungsgruppe Globale Fragen,
Stiftung Wissenschaft und Politik*

<http://www.thedetroitproject.com>

<http://www.WhatWouldJesusDrive.org>

Road Pricing – Eine Chance für die Zukunft?

Als erste Metropole Europas wagt London sich an die City-Maut

Am 17. Februar 2003 trat das *congestion-charging-scheme* in Kraft. Von diesem Tag an muss für jedes Kfz, welches sich innerhalb eines ca. 21 qkm großen Areals im Herzen Londons (das entspricht etwa 1,3% des gesamten Gebietes von Greater London) bewegt, eine Straßenbenutzungsgebühr in Höhe von 5 Pfund (ca. 7,50 €) gezahlt werden. Damit ist ein Straßenbenutzungsrecht für einen Tag erworben (www.london.gov.uk).

Gründe für die Einführung des congestion-charging-scheme

Die Verkehrsplaner um den sozialistischen Bürgermeister (und Initiator) Ken Livingston rechnen mit einer deutlichen Senkung des täglichen Verkehrsaufkommens in der Londoner Innenstadt. Dies ist erklärtes Ziel der Londoner Verkehrspolitik, schließlich seien die negativen Folgen, die auf den motorisierten Verkehr zurückzuführen sind, immens hoch. Derzeit bewegen sich die Fahrzeuge mit einer

Ziele:

- Senkung des Verkehrsaufkommens um bis zu 15%
- Steigerung der Durchschnittsgeschwindigkeit um bis zu 15%
- Senkung der staubedingten Verspätungen um bis zu 30%
- Steigerung der Aufenthaltsqualität
- Verbesserung der Luftqualität

Quelle: www.cclondon.com

Durchschnittsgeschwindigkeit von 15 km/h durch die Straßen – laut Livingston waren die Pferdekutschen vor gut 100 Jahren schneller. Der Verkehrsraum im Stadtkern lässt sich nicht weiter vergrößern, deshalb muss zu alternativen Maßnahmen gegriffen werden, um die (verkehrspolitischen) Ziele zu erreichen. Benzinpreise und Parkgebühren in London sind, verglichen mit anderen europäischen Metropolen, bereits seit Jahren auf einem hohen Niveau und damit ‚ausgereizt‘ – eine nennenswerte Entspannung der Verkehrsverhältnisse ist dennoch

nicht erkennbar. So griff man, als erste Großstadt Europas zur City-Maut, in drastischer Höhe (in Singapur und Hongkong bestehen bereits seit Jahren Erfahrungen mit Straßenbenutzungsgebühren). Die für Vorbereitung und Betrieb zuständige Organisation ‚Transport for London (TfL)‘ (www.cclondon.com) hat errechnet, dass bei Erreichung der o.a. Ziele:

- die Straßenverkehrsdichte über das ganze Jahr so niedrig wäre, wie heute an einem Tag in den Schulferien.
- jedes Jahr etwa 2 bis 3 Mio. Stau-Stunden innerhalb der gebührenpflichtigen Zone eingespart würden.

Neben der Geschwindigkeit stellt die Luftqualität den wichtigsten Grund für die Einführung der Straßenbenutzungsgebühr dar. London hat nach Athen die schlechteste Luftqualität aller europäischen Metropolen. Untersuchungen ergaben, dass London pro Jahr 380 Tote zu beklagen hat, die den vom Autoverkehr freigesetzten Schadstoffen zum Opfer fallen – das sind 150 Tote mehr, als bei Verkehrsunfällen sterben. Die schlechte Luftqualität führt darüber hinaus zu einem erheblich beschleunigten Verfall der Bausubstanz. Dies hat erhebliche Kosten für die Instandsetzung insbesondere denkmalgeschützter Gebäude zur Folge.

Wann? Wo? Wer? Wie?

Sowohl TfL als auch das Medienunternehmen BBC informieren auf ihren Homepages über die Hintergründe der Gebühr und geben Informationen über die Möglichkeiten der Bezahlung.

Die Gebühr wird Montags bis Freitags zwischen 7.00 und 18.30 Uhr erhoben. Ausgenommen sind die Ferientermine. Für gesetzliche Feiertage wurde bisher noch keine Ausnahmeregelung getroffen. Innerhalb der Grenzstraßen befindet sich die gebührenpflichtige Zone des inneren Rings. Die Straßenbenutzungsgebühr wird nur in dieser Zone fällig, d.h. nicht auf den Ringstraßen (Marylebone Road, Euston Road, Pentonville Road, City Road, Great Eastern Street, Commercial Street, Tower Bridge Road, New Kent Road, Kennington Lane, Vauxhall

Bridge Road, Grosvenor Place, Park Lane, Edgware Road). Eine Karte kann im Internet unter der Adresse: <http://www.cclondon.com/download/detailmapccz.pdf> bezogen werden.

Jeder Fahrer eines Pkw oder Lkw, der sich in der gebührenpflichtigen Zeit in der Zone bewegt, ist dazu verpflichtet, die Gebühr zu entrichten – das gilt unabhängig davon, ob er von außen in das Gebiet einfährt, sich nur innerhalb der Grenzen aufhält oder aus der Zone herausfährt. Es existieren jedoch zahlreiche Ausnahmen. Eine Gebührenbefreiung erhalten z.B. Taxis, Krankenfahrzeuge, Menschen mit Behinderungen und gemeinnützige Organisationen. Ermäßigungen vom regulären Betrag werden Fahrzeugen mit regenerativer Energie (100% Ermäßigung), Fahrzeugen mit mehr als neun Sitzplätzen und Autoreparaturdiensten gewährt. Bewohnern der Zone erhalten eine Ermäßigung um 90% – von den 136 000 Einwohnern der gebührenpflichtigen Zone lebt ca. die Hälfte in Haushalten mit eigenem Pkw. Vollständig ausgenommen von der Gebühr sind alle Zwei- und Dreiräder sowie Feuerwehr-, Polizei- und Militärfahrzeuge.

Die Gebühr muss bis spätestens 24.00 Uhr des Tages bezahlt werden, an dem das Fahrzeug in der Zone bewegt wurde. Das Angebot der Zahlungswege ist bemerkenswert groß. Die Zahlung kann per Telefon, SMS, Post, Internet oder persönlich in zahlreichen Geschäften (innerhalb der Zone 350, landesweit 9 000), Tankstellen und Parkhäusern sowie an Automaten erfolgen. Die Zugangserlaubnis kann für einen einzigen Tag (5 Pfund), einer Woche (25 Pfund), einen Monat (110 Pfund) oder ein ganzes Jahr (1 250 Pfund) erworben werden. Bislang ist keine Staffelung der Gebühr nach Fahrzeugtyp, z.B. erhöhte Gebühren für Lkw, vorgesehen.

Erfassung und Geldbußen

Die Optionen, wie die Gebühr entrichtet werden kann, machen deutlich, dass die Fahrzeuge nicht an der Ein- und Durchfahrt der Zone behindert werden. An keiner Stelle wird der Verkehrsfluss z.B. durch Kontrollstationen gehemmt, dies würde ja auch den gesetzten Zielen entgegenwirken.

Die Kontrolle erfolgt stattdessen mittels eines enormen Aufwandes moderner Überwachungstechnik. An strategisch günstigen Punkten, sowohl am Rande als auch innerhalb des gebührenpflichtigen Gebietes, wurden insgesamt 230 Kameras installiert, die eine flächendeckende Erfassung ermöglichen. Die Kameras haben die Nummernschilder aller Fahrzeuge zu erfassen, die in die Zone hineinfahren, sich in ihr bewegen oder diese verlassen. Nach der optischen Erfassung wird das Kennzeichen digitalisiert und in einem zentralen Rechner mit den Zah-

lungseingängen bzw. Ausnahmen von der Gebührenpflicht abgeglichen. Die Digitalisierung erfolgt mit dem ANPR-Programm (Automatic Number Plate Recognition), einer für Kfz-Nummernschilder optimierten Zeichenerkennungssoftware. Einer der Entwickler des Programms, Simon Burton rechnet damit, „dass 85 Prozent der Schilder, die von einer Kamera erfasst werden, gelesen werden können. Und wenn das Fahrzeug an mehreren Kameras vorbeikommt, dann steigt die Erkennungsrate auf 90 Prozent und darüber hinaus.“ (www.dradio.de)

Jeweils um 0.00 Uhr werden die Kennzeichen ermittelt, bei denen noch kein Zahlungseingang vorliegt. In diesen Fällen wird eine Geldbuße in Höhe von 80 Pfund fällig. Die Strafe reduziert sich um die Hälfte, wenn sie innerhalb von 14 Tagen beglichen wird, nach 28 Tagen erhöht sie sich auf 120 Pfund. Erst danach wird eine Mahnung an den Fahrzeughalter geschickt, die ihn offiziell über die Verwarnung in Kenntnis setzt.

Die in Aussicht gestellten Strafen, mit denen zur Bezahlung der Gebühr ‚motiviert‘ werden soll, sind strikt. So kann ein Fahrzeug von den örtlichen Behörden sichergestellt werden, wenn hierfür drei oder mehr Geldbußbescheide ausgestellt wurden, die noch nicht beglichen wurden. Die Stadt London behält sich das Recht vor, das Fahrzeug zu versteigern.

Bisherige Auswirkungen

Vor Einführung der Gebühr wurden laut Schätzung der TfL in der gebührenpflichtigen Zeit pro Tag etwa 250 000 Fahrzeuge insgesamt rund 450 000 mal bewegt. (Vor Einführung fuhr während der werktäglichen Rush-Hour zwischen 7.00 und 10.00 Uhr etwa 120 000 Kfz in die Zone) Am ersten Tag nach Einführung der Straßenbenutzungsgebühr wurden rund 190 000 Fahrzeuge registriert. Das ist ein Rückgang des Verkehrsaufkommens um ca. 25%. Allerdings liegen bislang noch keine weiteren Daten aus der begleitenden Evaluation vor.

Londons Verkehrskommissar Bob Kiley sagte anlässlich der Einführung der Gebühr: „More than one million people come into central London every

Statistik des ersten Tages:

- rund 190 000 Fahrzeuge registriert
- mehr als 100 000 Zahlungseingänge
- ca. 15 000 bis 20 000 Firmenwagen
- ca. 45 000 Fahrzeuge gebührenbefreit (z.B. Busse, Krankenwagen, Fahrzeug mit regenerativer Energie)

Quelle: www.cclondon.com

morning and the overwhelming majority use public transport to do so. It is Transport for London's (TfL) job to make those journeys as reliable, attractive and safe as we can – for example we have put an extra 300 buses on London's streets in the last year alone. All Londoners will benefit from the £2.5million we will raise every week from the congestion charge to improve transport in London." (www.london.gov.uk). Die jährlichen Einnahmen in geschätzter Höhe von rund 195 Millionen € (130 Millionen Pfund) aus dem Gebührensystem sind zweckgebunden, sie dürfen nur zur Verbesserung der verkehrlichen Infrastruktur verwendet werden. So wird sichergestellt, dass alle Verkehrsträger von dem System profitieren.

Ist diese Form der Verkehrslenkung ein Geniestreich, der die Bürger Londons durchatmen und die Verkehrsplaner und städtischen Kämmerer jubilieren lässt? Oder führt das charging-scheme durch eine ungewollte Verkehrsverlagerung und zwangsläufig geänderten Kaufgewohnheiten in den Ver-

kehrswahnsinn? Die Zukunft wird zeigen, ob sich die erhofften Ziele der Macher verwirklichen oder doch eher die Befürchtungen der Kritiker eintreten werden. Für die Zukunft der Verkehrsplanung bleibt es auf jeden Fall spannend. ■

*Markus Wolff, cand. Dipl. Ing. Raumplanung,
Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung*

Quellen:

<http://www.bbc.co.uk> (Homepage des Medienunternehmens BBC)

<http://www.cclondon.com> (Homepage Transport for London TfL)

<http://www.dradio.de> (Homepage des Deutschlandfunk)

<http://www.london.gov.uk> (Homepage des Londoner Bürgermeisters Ken Livingston)

Finanzierung nachhaltiger Entwicklung – Die Globale Umweltfazilität

Ein innovativer Ansatz für ein partizipatives und effektives internationales Umweltmanagement

Im Vorfeld von Rio wurde der Finanzbedarf für die Realisierung einer zukunftsfähigen Entwicklung auf über 600 Milliarden US-\$ jährlich für den Zeitraum zwischen 1992 und 2000 geschätzt. Um die in der Agenda 21 vorgesehenen Maßnahmen umsetzen zu können, forderten die Entwicklungsländer daher zusätzlich zu Eigenleistungen und zu den Zahlungen im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe finanzielle Unterstützung aus den Industrieländern. Die Höhe der zusätzlichen Mittel wurde auf über 125 Milliarden US-\$ jährlich geschätzt.

In Rio wurde vereinbart, die seit 1991 bestehende Globale Umweltfazilität (GEF) nach einer umfassenden Umstrukturierung zum vorläufigen multilateralen Finanzierungsmechanismus der beiden Rio-Konventionen und der Agenda 21 zu machen. So konnten sich die Entwicklungsländer mit ihrer Forderung nach neuen und zusätzlichen Finanzmitteln für den globalen Umweltschutz durchsetzen. Doch gemessen am Finanzbedarf sind die GEF-Mittel in den vergangenen zehn Jahren äußerst bescheiden

geblieben. Sie machen weniger als ein Prozent der gesamten internationalen Hilfszahlungen an den Süden aus und sind nicht mehr als der besagte Tropfen auf den heißen Stein. Gleichzeitig werden dem Umweltfonds ständig neue Aufgaben zugewiesen.

Die Globale Umweltfazilität ist die wichtigste institutionelle Innovation des Rio-Prozesses. Sie zeichnet sich durch integrative Strukturen aus, die nicht nur die verschiedenen Länder aus Nord und Süd, sondern auch Regierungen, Privatsektor und Zivilgesellschaft auf internationaler bis hin zur lokalen Ebene einbeziehen und damit eine pragmatische und flexible Herangehensweise erlauben. Weit entfernt davon perfekt zu sein, hat sich mit der GEF eine kooperative Form des Nord-Süd Transfers entwickelt, die über die Fähigkeit zur Anpassung an eine sich verändernde Umwelt verfügt und allen Beteiligten Gelegenheit gibt im Hinblick auf politische, institutionelle und technische Herausforderungen des globalen Umweltmanagements zu lernen.

Gelder für sechs globale Umweltprobleme

Die GEF wurde 1991 auf eine deutsch-französische Initiative hin gegründet und war während ihrer dreijährigen Pilotphase (1991-1994) lediglich ein Kreditfenster der Weltbank. Um allerdings auch von den Entwicklungsländern akzeptiert zu werden, wurden das Entwicklungs- und das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNDP und UNEP) an der Projektdurchführung beteiligt. Mit dem Gründungsdokument der GEF, dem GEF-Instrument, wurde die restrukturierte GEF 1994 ins Leben gerufen. Das Ergebnis des Verhandlungsprozesses ist inhaltlich und institutionell eine Brücke zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, dem UN- und Bretton-Woods-System und auch zwischen internationalem Umweltrecht und dessen Umsetzung durch konkrete Umweltmaßnahmen.

Mittlerweile stellt die Globale Umweltfazilität Gelder für sechs globale Umweltprobleme bereit. Sie fördert Projekte zum Erhalt der biologischen Vielfalt, zum Schutz des Klimas, der internationalen Gewässer und der Ozonschicht. Seit 2001 zählen auch Landdegradierung – sofern sie bereichsübergreifend mit den eben genannten globalen Umweltproblemen in Verbindung steht – sowie persistente organische Schadstoffe zu den geförderten Kernbereichen. Die GEF ist der Finanzierungsmechanismus der Klimarahmenkonvention (FCCC), der Biodiversitätskonvention (CBD) und der Stockholm-Konvention über persistente organische Schadstoffe (POPs) sowie ein Finanzmechanismus der Desertifikationskonvention (CCD). Sie ergänzt den Finanzierungsmechanismus des Montrealer Protokolls, der nur für Entwicklungsländer zugänglich ist, um Finanzmittel für Konversionsprojekte in Transformationsländern.

Die Anfangsausstattung der Globalen Umweltfazilität während ihrer Pilotphase betrug 1,3 Mrd. US-\$. Bei der Neustrukturierung der GEF 1994 wurde der Topf erneut mit 2 Mrd. US-\$ für die folgenden vier Jahre gefüllt. Die zweite Wiederauffüllung im Jahr 1998 betrug 2,75 Mrd. US-\$ und die dritte 2,97 Mrd. US-\$ (2002). Deutschland war an den Wiederauffüllungen als drittgrößter Geber mit jeweils 11 % beteiligt. Die Gelder werden seit 1994 von der Weltbank in einem Fonds, dem GEF Trust Fund, verwaltet.

Wichtigstes Organ seit der Umstrukturierung ist der Rat, der aus 32 Staaten- bzw. Staatengruppenvertretern besteht und halbjährlich zusammentritt. Er fungiert als Direktorium und ist für die Annahme und Evaluation der Programme zuständig. Die Vollversammlung der mittlerweile 173 Mitgliedstaaten tritt alle vier Jahre zusammen. Das bei der Weltbank ansässige etwa 50-köpfige Sekretariat übernimmt

die Koordination der Aktivitäten und vertritt die GEF nach außen. Vorsitzender der GEF war in drei Amtsperioden bis 2003 der US-Amerikaner ägyptischer Herkunft Dr. Mohamed El Ashry, ehemals Mitarbeiter der Umweltabteilung der Weltbank. Unter ihm hat sich die GEF internationales Ansehen verschafft. Sein Nachfolger ist der Kanadier Len Good, zuvor Präsident der kanadischen International Development Agency (CIDA). Der GEF ist ein wissenschaftliches Beratergremium, das Scientific and Technical Advisory Panel (STAP) zugeordnet. STAP besteht aus insgesamt 15 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus aller Welt, die die GEF bezüglich ihrer allgemeinen Politik, ihrer operativen Programme und der Projekte beraten.

GEF-finanzierte Projekte werden in Zusammenarbeit mit der Weltbank, UNDP und UNEP realisiert. Als Reaktion auf die wachsenden Aufgaben entschied der GEF-Rat 1999, weiteren Institutionen den direkten Zugang zu GEF-Mitteln zu gewähren. Nun nutzt die GEF auch die spezifische Expertise von UNIDO, FAO (POPs), IFAD (Landdegradierung) sowie der vier regionalen Entwicklungsbanken für die Umsetzung von Umweltmaßnahmen.

Die institutionelle Innovation und der Ausgleich zwischen Nord und Süd spiegelt sich insbesondere im Abstimmungsmodus wider. Entscheidungen im GEF-Rat werden generell im Konsens gefällt. Ist jedoch eine Abstimmung notwendig, findet das Prinzip der doppelt gewichteten Mehrheit Anwendung. Es wird in zwei Schritten abgestimmt: In der ersten Abstimmungsrunde verfügt jedes Land gemäß der Satzung der Vereinten Nationen über eine Stimme. In der zweiten Runde wird nach der Höhe des finanziellen Beitrags wie in den Bretton-Woods-Institutionen gewichtet. Eine Entscheidung kommt zustande, wenn 60% der Länder zustimmen und diese Mehrheit zugleich 60% der Beiträge zum GEF-Treuhandfonds repräsentiert. Industriestaaten und Entwicklungsländer können sich also nicht gegenseitig überstimmen.

Die Arbeitsweise der GEF

Die Kriterien, nach denen die GEF globalen Umweltschutz betreiben soll, wurden im GEF-Instrument, festgeschrieben.

Das erste dieser Kriterien regelt die Beziehung der GEF zu den globalen Umweltschutzabkommen, denen sie als Finanzierungsmechanismus dient. Demnach arbeitet die GEF unter der Leitung der Konventionen und ist ihnen rechenschaftspflichtig. Die Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen der GEF und den Vertragsstaatenkonferenzen wurde nicht durch einen völkerrechtlich verbindlichen Ver-

trag sondern durch eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit (Memorandum of Understanding) geklärt. Die Vertragsstaatenkonferenzen entscheiden über Politiken, Programmprioritäten und Auswahlkriterien der GEF, haben allerdings keinen – wie von den Entwicklungsländern gefordert – direkten Einfluss auf die Bestimmung des Finanzbedarfs. Die GEF regelt auf eher pragmatische Art und Weise, d.h. durch Dialog und Konsultationen zwischen der Weltbank als Treuhänderin des GEF Trust Fund, dem GEF-Sekretariat und den Geberstaaten, sowohl die Wiederauffüllungen der GEF als auch die Verteilung der Ressourcen auf die verschiedenen Schwerpunktbereiche.

Die Projektfinanzierung erfolgt durch Zuschüsse. Dabei muss – wie im GEF-Instrument verankert – das Prinzip der inkrementellen Kosten angewendet werden. Das heißt, die GEF finanziert lediglich die Mehrkosten die den Entwicklungs- und Übergangsländern bei einem Projekt entstehen, wenn es im Interesse des globalen Umweltschutzes angelegt ist. So könnte beispielsweise ein Land eine GEF-kofinanzierte geothermische Anlage anstelle eines kostengünstigeren, aber klimaschädlicheren Kohlekraftwerks bauen. Kofinanzierung bedeutet, dass eine Eigenbeteiligung der betroffenen Akteure und/oder eine Finanzierung durch andere Geber (sowohl öffentliche als auch private) vorliegen muss. Dabei soll die GEF die Rolle eines Katalysators zur Aufbringung von Mitteln aus anderen Quellen übernehmen.

Ein weiteres Kriterium betrifft die Übereinstimmung eines Projektes mit der nationalen Entwicklungspolitik. Dahinter steht der Gedanke, dass der Schutz globaler Umweltgüter auf der freiwilligen Teilnahme der Entwicklungsländer beruhen und nicht ihren Entwicklungsinteressen zuwiderlaufen soll. Nationale GEF-Kontaktstellen sollen sicherstellen, dass das geplante Projekt mit der Geschäftspolitik der GEF und der nationalen Entwicklungspolitik in Einklang stehen. Sie sind daher die erste Anlaufstelle für den Antragsteller.

Partizipation und Transparenz wurden ebenfalls als operationale Kriterien im GEF-Instrument festgelegt. So sind fünf NGO-Vertreter als Beobachter zu den Sitzungen der GEF-Gremien zugelassen. Zusätzlich werden zweimal im Jahr Konsultationen mit den NGOs abgehalten. Das GEF-NGO-Network sorgt für Koordination und Informationsaustausch. NGOs sind maßgeblich bei Projekten im Rahmen des von UNDP durchgeführten Small Grants Program beteiligt, das Projekte bis zu 50.000 US-\$ finanziert.

Wie die GEF globale Umweltpolitik umsetzt, verdeutlicht der Bereich Klimawandel. Die GEF ist mittlerweile der größte Finanzkanal für Klima-

schutzprojekte in Entwicklungsländern. Seit 1991 hat sie etwa 1,5 Milliarden US-\$ an Zuschüssen für Klimaschutzprojekte bereit gestellt. Dem steht eine Kofinanzierung in Höhe von circa 5 Milliarden US-\$ durch bilaterale Entwicklungsagenturen, die Empfängerländer oder den Privatsektor gegenüber. In dem Zusammenhang hat sich die GEF zum größten Finanzier erneuerbarer Energien in Entwicklungsländern entwickelt.

Globale Umweltpolitik am Beispiel Klimawandel

Die Vertragsstaatenkonferenz zur Klimakonvention legte auf ihrer ersten Tagung 1995 in Berlin fest, dass nur Entwicklungsländer – somit keine Transformationsländer – Zugang zu GEF-Mitteln haben sollen und die Empfängerländer Vertragsparteien der Klimakonvention sein müssen. Die von der GEF finanzierten Aktivitäten sollen sich weitgehend mit den Verpflichtungen decken, die den Entwicklungsländern durch die Klimakonvention auferlegt wurden (Art. 4 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 der Konvention). In begrenztem Maße sollen auch Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen der globalen Erwärmung finanziert werden.

Anfang 1996 entwarf die GEF gemäß den Vorgaben der Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention eine operationelle Strategie, die lang- und kurzfristige operationale Programme umfasst. Aber auch wenn die GEF an Nichtmitglieder der Konventionen Gelder vergibt, will sie darauf achten, dass die Mittelvergabe im Einklang mit den Vorgaben der CoP erfolgt.

Auf den Klimaschutz entfallen vier der insgesamt 14 operationellen Programme (OP) in den sechs Kernbereichen der GEF: Beseitigung von Hemmnissen für Energieeffizienz und Energieeinsparung (OP 5), Förderung des Einsatzes erneuerbarer Energie durch Ausschaltung von Hemmnissen und Verringerung der Implementierungskosten (OP 6), Verringerung der langfristigen Kosten von Technologien mit niedrigen Treibhausgasemissionen (OP 7), Förderung von umweltverträglichen Transportsystemen (OP 11).

Auch neue Fonds erweitern den Aufgabenbereich der GEF. Die Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention weitete in den Marrakesh-Übereinkommen vom November 2001 den Bereich der GEF-finanzierten Aktivitäten auf Anpassungsmaßnahmen und Kapazitätenaufbau und betraute die GEF mit der Verwaltung drei neuer Treuhandfonds, dem Least Developed Country Fund und dem Special Climate Change Fund unter der Klimarahmenkonvention sowie den Adaptation Fund unter

dem Kyoto-Protokoll. Der LDC Fund soll aufgrund der besonderen Verwundbarkeit der LDCs gegenüber den schädlichen Einflüssen des Klimawandels zusätzlich zum GEF-Kernbereich Klimawandel Mittel zur Umsetzung der Konvention bereit stellen und National Adaptation Programs of Action (NAPAs) finanzieren. Dafür wurden bisher 13,88 Millionen US-\$ eingezahlt bzw. zugesagt. Der Special Climate Change Fund finanziert Anpassungsmaßnahmen, Technologietransfer und unterstützende Aktivitäten für erdölexportierende Länder zur Diversifizierung ihrer Ökonomien – Maßnahmen, die ebenfalls komplementär zu den derzeitigen GEF-Aktivitäten geplant sind. Der Adaptation Fund des Klimaprotokolls soll die Anpassungsmaßnahmen finanzieren.

Flexible Struktur zur Bewältigung neuer Aufgaben

Trotz Ausweitung der Aufgaben der GEF stehen immer noch „alte Themen“ zur Bearbeitung aus. Die NGOs kritisieren insbesondere, dass die Weltbank als Durchführungsorganisation der GEF erneuerbare Energien in Entwicklungsländern fördert, andererseits in ihrem regulären Bankgeschäft fossile Brennstoffprojekte unterstützt und damit den Konventionen zuwiderhandelt. Auch die Vertragsstaatenkonferenzen fordern immer wieder den GEF-Rat auf, das Grundsätze in den beteiligten Institutionen voranzutreiben.

Auf Wiedervorlage liegt aber auch die Beziehung zwischen den Vertragsstaatenkonferenzen und der GEF. Die Prioritäten der Vertragsstaatenkonferenzen sind nicht immer deckungsgleich mit denen der GEF, zuweilen widersprechen sie sogar einander, denn es ist durchaus möglich, dass ein Land in CoP und GEF durch zwei unterschiedliche Ministerien und/oder Personen vertreten ist. In Deutschland entsendet das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung einen Vertreter in die GEF-Vollversammlung, während die deutsche Vertretung in den Vertragsstaatenkonferenzen der Umweltkonventionen unter die Zuständigkeit des Bundesumweltministeriums fällt.

Vor der dritten Wiederauffüllung erfolgte eine Gesamtevaluation der GEF. Die Studie stellte als ein wesentliches Defizit heraus, dass Projekterfahrungen und -ergebnisse nicht systematisch aufgearbeitet werden, um GEF-Mittel effizienter einsetzen zu können. Auch der Replizierbarkeit von Projekten wurde zu wenig Beachtung geschenkt. Auf Aufforderung der Vertragsstaatenkonferenzen, die Erfahrungen der GEF besser zu nutzen, plant die Einheit für Monitoring & Evaluation der GEF, in Zusam-

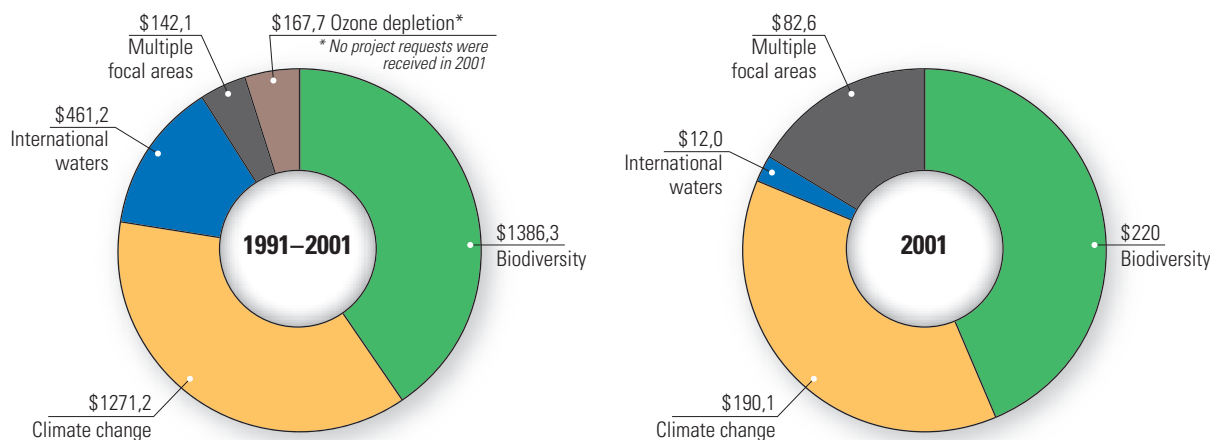
menarbeit mit den Durchführungsorganisationen, dem GEF-Sekretariat und dem wissenschaftlichen Beirat ein Pilotprogramm „Wissensmanagement“ zunächst im Kernbereich Klimawandel durchzuführen. Dabei soll auch geprüft werden, wie der reiche Erfahrungsschatz von GEF in Fragen der Gestaltung und der Umsetzung von Projekten besser zur Popularisierung und Verallgemeinerung von „Good practice“-Projekten genutzt werden kann.

Kritische Stimmen merken immer wieder an, dass Umweltschutzaktivitäten unzureichend bleiben, solange der politische Wille fehlt, die zugrunde liegenden Probleme der globalen Umweltzerstörung zu analysieren und anzugehen. Dazu zählen neben den Auslandsschulden der Entwicklungsländer, dem internationalen Handelssystem und schlecht durchdachten Entwicklungskonzepten vor allem auch die vorherrschenden nicht nachhaltigen Konsum- und Produktionsmuster. Der Aktionsplan des Weltgipfels in Johannesburg (WSSD 2002) hat daher dazu aufgerufen, entsprechende 10-Jahrespläne für die Umsetzung nachhaltigerer Produktions- und Konsummuster zu entwickeln. Für GEF ist dies eine besondere Herausforderung, weil einerseits klar ist, dass alle GEF-finanzierten Kernbereiche mehr oder weniger direkt z.B. durch nicht nachhaltige private Automobilität, energieintensive Produktionsprozesse und Produkte, wie auch generell durch stoff- und materialintensive Prozesse tangiert werden. Auf der anderen Seite ist das Design von Projekten in den GEF-Kernbereichen zunächst auf die Reduktion der spezifischen Umweltschäden des jeweiligen Konventionsbereichs konzentriert. Der wissenschaftliche Beirat STAP wird sich daher der Frage widmen, ob und wie das Thema nachhaltige Konsum- und Produktionsweisen z.B. durch Leitindikatoren für die Entwicklung und Evaluierung von Projekten einbezogen werden kann.

Wenn auch noch weit von einem Idealzustand entfernt, so ist die GEF doch ein innovativer Ansatz hin zu einem partizipativeren und effektiveren globalen Umweltmanagement. Sie entstand bereits als Kompromisslösung zwischen Nord und Süd und steht aufgrund ihrer flexiblen Struktur auch weiterhin für Kompromisse offen. Sie verfügt über eine Struktur, die zulässt, dass spezifische Umweltbelange der südlichen Länder über die Vertragsstaatenkonferenzen doch noch Eingang in die Umsetzung von Projektaktivitäten finden können. Zudem ist die Weltbank durch die Annahme des GEF-Instruments zumindest teilweise externen intergouvernementalen Körpern unterworfen.

Ihre integrative Seite zeigt sich im Einbezug unterschiedlicher Institutionen und deren Kompetenzen. Sie betreibt eine Politik der offenen Tür (wenn auch noch nicht ausreichend) gegenüber dem

Total GEF Allocation by Focal Area (in millions of dollars)



Source: GEF Annual Report, p. 10

Privatsektor und in puncto Transparenz und Kooperation mit der Zivilgesellschaft ist sie anderen Institutionen voraus. Sie ist innovativ, da „soft law agreements“ gegenüber rechtlich verbindlichen Verträgen überwiegen und eine Möglichkeit sind, die oft kritisierte mangelnde Handlungsorientierung der internationalen Umweltarchitektur zu überwinden. Das zu lösende Hauptproblem ist: Gemessen an den Aufgaben und am Bedarf ist eine Aufstockung des Budgets dringend erforderlich. ■

Sylvia Borbonus / Peter Hennicke

Sylvia Borbonus promoviert am Wuppertal Institut über die GEF.

Prof. Dr. Peter Hennicke ist seit Mitte 2002 Mitglied des wissenschaftlichen Beirats der Globalen Umweltfazilität (Scientific and Technical Advisory Panel/ STAP) und arbeitet im Schwerpunkt Klimawandel.

<http://www.gefweb.org>

GEF-Instrument

<http://www.gefweb.org/Documents/Instrument/instrument.html>

Memoranda of Understanding zwischen GEF und den Vertragsstaatenkonferenzen

<http://www.unfccc.int/resource/docs/cop2/15a01.pdf>

<http://www.biodiv.org/doc/meetings/cop/cop-03/official/cop-03-10-en.pdf>

<http://www.pops.int/documents/meetings/inc6/en/INC6-12.pdf>

http://www.gm-nccd.org/English/DOCS/gmreview_cop2add1.pdf

Fundstück 1

GuD wirklich ante portas?

Der neugefundene Koalitionskonsens von Grünen und SPD in NRW, unter dem Titel „Düsseldorfer Signal“, enthält eine Passage zur GuD-Kraftwerkstechnologie (vgl. Beitrag in WB 1/03, S. 15). Darin spricht man sich aus für den „Einsatz gegenüber der Bundesregierung, dass in NRW ein hocheffizientes

GuD-Kraftwerk entstehen kann, das die technologische Verbesserung des Wirkungsgrades modellhaft verwirklicht.“ (Ziffer 5.3)

Düsseldorfer Signal: http://www.nrw-spd.de/db/docs/doc_2238_200371145556.pdf

Europas Ökosteuervereinbarung

Ecofin-Rat hat nicht mehr ‚gescheut‘, er ist gesprungen

Der Rat der EU-Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) hat in der Nacht zum 21. März 2003 eine historische Entscheidung getroffen. Es war, wieder einmal in der EU, eine Entscheidung ‚auf den letzten Drücker‘. Der Europäische Rat hatte, sowohl in Barcelona (März 2002) wie in Sevilla (Juni 2002), einen Abschluss für Ende 2002 als letzte Frist gefordert – doch zum Abschluss verholten hat erst der reale Druck aus den Beitrittsverhandlungen. Hätte der Ecofin-Rat mit seiner Einigung den 11. April verstreichen lassen, so wäre eine Büchse der Pandora geöffnet gewesen, denn dann hätten sämtliche Beitrittsstaaten zu den Mindeststeuersätzen mitverhandeln können. Bei Abschluss vor diesem Datum dagegen gehört die Mindeststeuerregelung zum *acquis communautaire*, der fraglos zu akzeptieren ist. Mit dieser Aussicht war der Zeitdruck hinreichend groß. Selbst Italien zeigte sich einsichtig und nahm in letzter Stunde seinen Pressionsversuch zurück, seine Zustimmung zur Energiesteuervereinbarung gegen die Zustimmung des Rates zur Sanktionsfreiheit der italienischen Überschreitung der Milchquote zu ‚verkaufen‘ – ein Abschluss auf der Ecofin-Sitzung am 7. März 2003 war noch an dieser Forderung gescheitert. Inzwischen ist auch das Begehren Italiens vom Tisch.

Mit der Energiesteuer-Entscheidung wurde der ursprünglich bereits 1991 gefasste Plan, aus Anlass des Klimaproblems in einem medienübergreifenden (‘integrierten’) Ansatz die Energieumsätze zur Basis der indirekten Besteuerung zu machen und ihre Sätze in den Mitgliedstaaten der Union anzuheben und deshalb zu koordinieren, endlich verwirklicht.

Das beschwerliche Einigungsverfahren

Das Erfordernis der Einstimmigkeit bei steuerlichen und fiskalischen Fragen hat die Einigung immer wieder blockiert. Das Schicksal der ersten Vorschläge der EU-Kommission von 1992 und 1995 zur Einführung einer zusätzlichen CO₂-/Energiesteuer, bei der die jeweils bestehenden Energiesteuersätze nicht einbezogen worden wären, zeigt, dass das Recht eines jeden Mitgliedstaats zum Veto zur Blockade einer innovativen Abgabenpolitik tendiert. Wenn, wie es sich jetzt abzeichnet, dieses Vetorecht den EU-Verfassungsbildungsprozess überlebt, so wird die Konsequenz sein, dass andere als abgabenpolitische Instrumente, die nicht dem Vetorecht unterliegen,

die Führungsrolle in der EU-Umweltpolitik übernehmen werden, ungeachtet ihrer geringeren objektiven Eignung.

Deutschland hatte seine Zustimmung zur EU-Energiebesteuerung zuletzt insbesondere wegen der Positionsbezüge Frankreichs und Italiens zu den Steuerermäßigungen für gewerbliche Dieselerwendung verweigert, die ihnen bis Ende 2002 zugestanden worden waren und die zu diesem Zeitpunkt hätten auslaufen sollen. Die Dieselsteuerermäßigung hatte der Ecofin-Rat als Folge von Protesten im Jahr 2000 aufgrund der seinerzeit als hoch erachteten Kraftstoffpreise den Niederlanden, Italien und Frankreich gewährt, trotz eines gegenteiligen beihilferechtlichen Votums der EU-Kommission. Frankreich und Italien strebten eine unbefristete Verlängerung dieser Regelung an, für Deutschland war das wegen des damit implizierten Wettbewerbsnachteils deutscher Transporteure unakzeptabel. Ergebnis ist nun, dass die beiden Staaten die Ermäßigungen komplett auslaufen lassen müssen, allerdings erst auf Ende 2004.

Eingeleitet wurde die politische Einigung im ersten Halbjahr 2002, als Spanien unter eigener EU-Ratspräsidentschaft seine bis dato gepflegte Fundamentalopposition aufgab. Dazu verholten haben mag eine Studie des spanischen Finanzministeriums, die in ihrem wissenschaftlichen Teil zeigte, dass die bis dahin gefürchteten negativen Effekte für Spanien in Wahrheit nicht existieren oder gar ihre Vorzeichen positiv sind.

Die wichtigsten Regelungen

Unter den neu beschlossenen Regelungen der Richtlinie, die nach Zustimmung des EU-Parlaments zum 1. Januar 2004 in Kraft treten soll, sind die folgenden hervorzuheben:

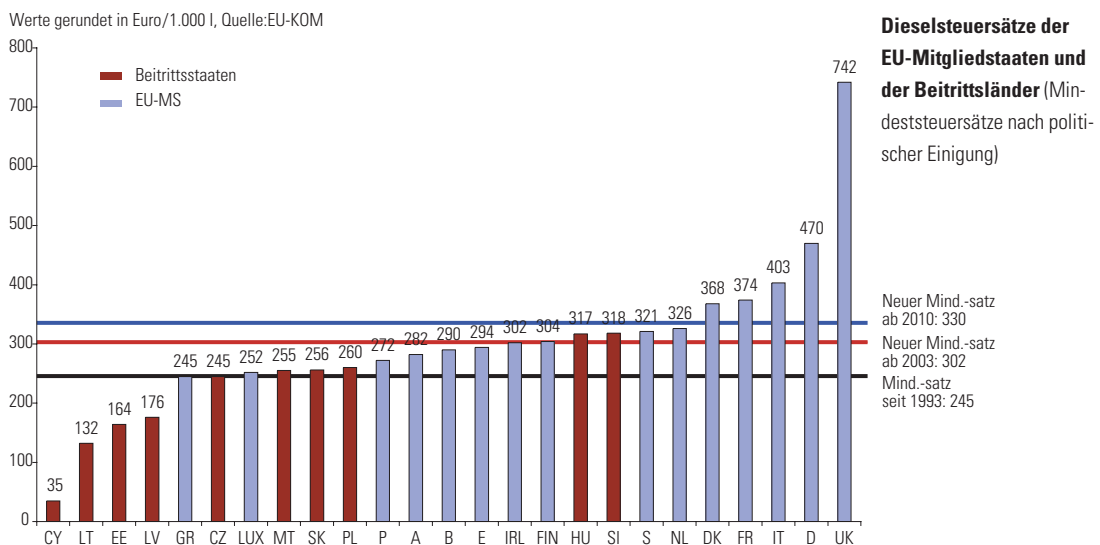
- Die bestehenden Mindeststeuersätze auf Mineralöle (Kraftstoffe und Heizöle) werden erstmals seit 1993 angehoben, großenteils allerdings lediglich zum Inflationsausgleich seit diesem Jahr, der in der MinölStRL so vorgesehen war. Für Dieselmotorkraftstoff ist eine weitere Anhebung per 2010 ‚programmiert‘. Eine Automatik der Inflationsanpassung dagegen, das in Anbetracht der Verfahrenshemmnisse einzig realistische Verfahren zur Erreichung des proklamierten Ziels, wurde nicht vorgesehen.

- Mindeststeuersätze auf Strom, Erdgas und Kohle werden europaweit eingeführt.
- Für nicht-energieintensive „Unternehmen“ (*business*; entspricht in etwa dem umsatzsteuerlichen Unternehmensbegriff) darf der Steuersatz bis zu 50% unterhalb des Mindeststeuersatzes liegen, für energieintensive Unternehmen darf er sogar bis auf 0% gesenkt werden. In beiden Fällen muss jedoch entweder eine energiebezogene Umweltvereinbarung geschlossen worden sein (sei es auf Ebene des Unternehmens oder der des Verbands), oder das Unternehmen muss am EU-Emissionshandel teilnehmen. Ein energieintensives Unternehmen ist über zwei optionale Indikatoren definiert: Das Verhältnis seines (monetär bewerteten) Energieträgerumsatzes zu seinem Produktionswert beträgt mindestens drei Prozent, oder das Verhältnis seiner Energiesteuerzahlungen zur Wertschöpfung beträgt mindestens ein halbes Prozent.
- Der Steuersatz für Dieselkraftstoff darf nach seiner Verwendung – gewerblich oder nicht-gewerblich – differenziert werden, um insbesondere den Abstand zwischen den fast durchweg höheren Benzinsteuersätzen und dem Steuersatz bei nicht-gewerblicher Verwendung von Diesel zu reduzieren. Die am 1. Januar 2003 je national in Kraft befindlichen Dieselsteuersätze dürfen aber nicht unterschritten werden.
- Für erneuerbare Energien (Heizstoffe, Kraftstoffe und Strom) sowie für Energieprodukte, die in Pilotprojekten, im Schienenverkehr und in der Binnenschifffahrt eingesetzt werden, darf der Steuersatz bis auf Null abgesenkt werden.
- Dasselbe gilt für Energieprodukte, die in der Land- und Forstwirtschaft, im Gartenbau oder

in der Fischzucht verwendet werden. Bei Gartenbau- und Landwirtschaftsbetrieben liegt es in der Hand der unter nationalem Lobbydruck stehenden Regierungen der Mitgliedstaaten, sie vollständig von der Steuer zu befreien – also wird das auch geschehen. Dies ist eine von mehreren schlechten Nachrichten, die aus Klimasicht in diesem Kompromiss stecken. Eine weitere ‚Kröte‘: Elektrizität zur so genannten nicht-energetischen Verwendung, also zur chemischen Reduktion und zur Elektrolyse, ist obligatorisch ausgenommen, obwohl der Umwelteffekt derselbe ist – allein damit bereits ist ein wesentlicher Teil der energieintensiven Produktion von der Stromsteuer freigestellt.

Das Ergebnis bei der Besteuerung von gewerblichem Dieselkraftstoff

Zu den bedeutsamsten Veränderungen zählen die, die bei der Dieselsteuer zu verzeichnen sind. Hier gab es (1) eine in Zukunft hochbedeutsame Option einer Strukturänderung, die Unterscheidung zwischen „gewerblicher“ (*commercial*) Nutzung (d.h. im LKW im Güterkraft-Fernverkehr) und „nicht-gewerblicher“ Nutzung (siehe nachfolgenden Artikel) und (2) eine weitgehende Erhöhung des Mindestsatzes. Er liegt bislang bei 245 €/1000 l, per 1.1.2004 steigt er auf 302 €, per 1.1.2010 auf 330 €. Unter dänischer EU-Ratspräsidentschaft konnte sogar ein höherer Mindeststeuersatz als ursprünglich von der spanischen Präsidentschaft vorgesehen erreicht werden. Die neue Situation sowie der Anpassungsbedarf in den Mitgliedstaaten der Union ist in der folgenden Abb. gezeigt.



Deutschlands Dieselseuersatz liegt mittlerweile auf einem vergleichsweise hohen Niveau (470). Die Nachbarstaaten werden sich, wenn auch mit gewissen Übergangszeiten, dem annähern müssen. Allein Großbritannien, Italien, Frankreich und Dänemark haben bereits jetzt den Dieselseuersatz von 330 € erreicht, aber schon die Niederlande (326), Schweden (321), Slowenien (318), Ungarn (317), Finnland (304) und Irland (302) müssen, wenn auch erst spätestens 2010, anheben. Spanien (294), Belgien (290), Österreich (282), Portugal (272), Polen (260), Slowakei (256), Malta (255), Luxemburg (252), Tschechische Republik (245), Griechenland (245), Lettland (176), Estland (164), Litauen (132) und Zypern (35) dagegen müssen, teils von sehr niedrigem Niveau ausgehend, deutliche Erhöhungen durchführen, bis sie auf das Niveau von 302 €, bzw. auf 330 € in 2010, kommen.

Zahlreiche Ausnahmen und Übergangsfristen verzögern die Herbeiführung eines Zustandes der konsistenten Besteuerung von Dieseldieselkraftstoff. Einige für Deutschland wichtige Ausnahmen, insbesondere jene von Nachbarstaaten, sind: Österreich, Belgien und Spanien müssen den neuen Dieselseuersatz von 302 €/1000 Liter (= 0,30 €/l) erst 2007, den Satz von 330 €/1000 Liter erst 2012 einführen. Luxemburg und Portugal bzw. Griechenland müssen 302 € erst 2009 bzw. 2010 und alle drei den Steuersatz von 330 € erst 2012 einführen. Erst 2010 müssen alle drei einen ggf. niedrigeren Dieselseuersatz für gewerbliche Nutzung auf das Niveau von 302 € anheben. Die national geltenden Sätze zum 1.1.2003 dürfen jedoch nicht unterschritten werden.

Die Ausweitung der Struktur der Mineralölsteuer-Richtlinie zu einer Energiesteuer-Richtlinie hat zur Folge, dass einige Staaten nun Steuern auf Erdgas, Flüssiggas, Kohle und Strom einführen müssen – in Deutschland ist das anders, weil es diesen Weg in Vorausnahme der kommenden EU-Regelung bereits seit längerem verfolgt hat. Außerdem haben die Staaten die Steuersätze auf andere Mineralölprodukte wie Benzin sowie leichtes und schweres Heizöl zu erhöhen.

Ein Pfeiler der Klimapolitik

Die europäische Klimapolitik gleicht einem weit vorgeschobenen Brückenbau, der über dem Abgrund hängt. Ein Einbruch würde dramatische Folgen für den Fortgang der internationalen Klimapolitik nach sich ziehen. Denn nicht nur die ‚ausgestiegenen‘ USA, sondern insbesondere auch die Entwicklungsländer beobachten mit Argusaugen, ob der Vorreiter unter den Industriestaaten, die Europäische Union, angesichts seiner konstitutionellen

Schwäche auch konkrete Maßnahmen zu ergreifen vermag. Auch diejenigen Teile der Wirtschaft, die für die Produktion zukunftsfähiger Güter in den Startlöchern sitzen, trügen erheblichen Schaden davon. Deshalb ist es besonders bedauerlich, dass es in Brüssel nicht gelang, den Pfeiler auf dem neu geschaffenen Fundament auch gleich zumindest soweit hochzuziehen, dass er vom Brückenkopf aus mit bloßem Auge zu erkennen wäre, d.h. die Mindeststeuersätze so anzusetzen, dass auch ein merklicher Effekt entstehen kann.

Die gute Nachricht besteht darin, dass über die Struktur der Ökosteuer, die Steuerbasis, EU-seitig endlich entschieden ist. Verbrauchsteuern sind ja nur die binnenstaatliche Mutation von Abgaben auf den Warenaustausch zwischen Kleinräumen, nachdem diese einen föderalen Staat gegründet haben – vormals waren sie Zölle (engl. excises, dt. „Akzise“, erinnert an diese Herkunft). Also vermögen sie den Handel im Mehrebenenstaat zu verzerren. Das einzige Mittel dagegen ist die Koordination der Abgabensätze auf supranationaler Ebene. Gegenstand der wesentlich klimapolitisch motivierten Harmonisierung und zugleich Ausweitung der Basis der Besteuerung ist der Energieeinsatz als solcher – nicht eine spezifische Emission und damit ein einzelstofflich definiertes Umweltproblem. Damit wird eingestanden, dass die Energieumsätze selbst, die Machtausübung des Menschen über die Natur, das zur Lösung anstehende Problem sind, nicht etwa einzelne Begleitmissionen. Das ist eine naturphilosophisch zentrale Einsicht, die hier in einem Steuergesetz geltend gemacht worden ist. Doch kann man erwarten, dass die Begleitmissionen an Schwefel und Stickoxiden sich im Großen und Ganzen zu den Energieumsätzen proportional verhalten, sie also durch eine Steuererhöhung auch proportional eingedämmt werden. Jedenfalls ist die Politik einer klugen Einsicht gefolgt, nämlich der, dass das, was ihr zur Regulierung überantwortet wird, im Zuschnitt einfach zu sein hat.

Mit der Verabschiedung der Energiesteuer-Richtlinie ist für die deutsche Öffentlichkeit klargestellt: Forderungen nach einer ‚schadstoffgerechten‘ Besteuerung, wie sie der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als umweltpolitisch allein angemessen vertreten hatte, sind nicht mehr angesagt. Dieser war soweit gegangen, das Klimaproblem allein als ein CO₂-Problem zu definieren und deshalb allein eine CO₂-Steuer für angemessen zu erklären. Dieselbe Forderung hat noch im letzten Bundestags-Wahlkampf eine Rolle gespielt: Die Union forderte gleichsam ‚150 Prozent‘: die Umweltsteuer aus dem Lehrbuch der Finanzwissenschaft, wohl wissend, dass sie dafür

EU-Vorschlag gegen „steuerinduzierte Umwegfahrten“ von Lkw

Triptych-Approach der EU-Kommission für Steuer auf gewerbliche Dieselnutzung im Straßenverkehr

Im Vorfeld der im Ecofin-Rat schließlich doch noch zustande gekommenen Einigung zur Energiesteuer-Richtlinie (EnStRL) hat die Europäische Kommission eine hochinteressante Initiative zur Differenzierung der Besteuerung von Dieselmotoren ergriffen. Das taktische Ziel dieser Initiative bestand darin, einen ‚Knackpunkt‘, an dem eine Einigung hätte scheitern können, vorab auszugrenzen und damit die Perspektive einer getrennten Lösbarkeit dieses ausgegrenzten Problems in den Verhandlungsraum zu stellen. Damit sollte für die fortschrittswilligen Staaten die Notwendigkeit entfallen, dieses Problem im Paket der EnergiesteuerRL zu halten und sich einer Einigung solange zu verweigern, bis darin auch das Problem der wettbewerbsverzerrenden nationalen Differenzierung der Dieselmotorenbesteuerung im internationalen Straßengüter- und -personenverkehr gelöst ist. Der Erfolg in der Nacht zum 21. März 2003 in Brüssel ist sicherlich auch diesem taktisch äußerst weitsichtigen Richtlinienentwurf zu verdanken.

In der Sache ist es dann anders gekommen, die Mitgliedstaaten haben nach erster Diskussion erkannt, dass dieser Entwurf für eine baldige Verabschiedung doch zu weitgehend war, weil er Besitzstände derjenigen Staaten, die beim schädlichen Steuerwettbewerb die führenden sind, massiv tangiert hätte. Man übernahm zwei konkrete Ideen in die EnStRL und schob den ursprünglichen Richtlinienentwurf erst einmal auf die lange Bank.

Der Entwurf ist es wert, intensiv zur Kenntnis genommen zu werden. Kurzfristig ist es zwar nicht sehr wahrscheinlich, dass er die Brüsseler Hürden überwindet. Aber Kommission und Parlament sind entschieden, den Vorschlag zu verfolgen. Studienwert ist er deswegen, weil er einen Problemdruck aufzeigt, welcher auf eine Lösung drängt. Und nicht zuletzt: Er ist ein steuertechnisch höchst innovativer Richtlinienentwurf, für Feinschmecker auf diesem Gebiet fast eine kulinarische Spitzenleistung. Strukturell erinnert er übrigens an einen klimapolitischen Vorschlag der Regierung der Niederlande, mit dessen Hilfe es dieser erstaunlicherweise gelungen ist, eine Einigung zur Verteilung der EU-Mindest-

rungszusage auf die Mitgliedstaaten der EU im Vorfeld von Kyoto zu erreichen (sog. Triptych Approach).

Die Trennung in „gewerbliche“ und „private“ Dieselnutzung

Die Kommission hat in diesem Vorschlag vom 24. Juli 2002 die Verwendung von Dieselmotoren in gut mineralölsteuerlicher Tradition in zwei Arten unterteilt, in die für „gewerbliche“ (engl: *commercial*) und in die für „private“ Zwecke. Für die gewerbliche Nutzung erkennt sie einen Regelungsbedarf durch die EU, für die private Nutzung nicht. Im Original zitiert: Die Kommission erkennt und bekräftigt, dass sie nicht vorhabe, *alle Verbrauchsteuern zu harmonisieren, d. h. direkt in allen Mitgliedstaaten anzuwendende einheitliche Verbrauchsteuersätze festzulegen. Dies ist nur im Bereich des gewerblich genutzten Kraftstoffs, wo Wettbewerbsverzerrungen auftreten können, vorgesehen. (S. 11)*

Das Wort „gewerblich“ hat nichts mit diesem in Deutschland eingeführten steuerlichen Begriff gemein – alle Assoziationen in diese Richtung sind nur irreführend. Das Kriterium „gewerblich“ wird nicht qua Begriffsinterpretation definiert, sondern allein funktional: man folgt dem zitierten Mandat. Er bezeichnet denjenigen „Bereich der Kraftstoffnutzung, wo“ aufgrund national unterschiedlicher Steuersätze „Wettbewerbsverzerrungen auftreten können.“ Bei der Operationalisierung wird davon ausgegangen, dass national unterschiedliche Dieselmotorensteuern den Wettbewerb im Güterkraftverkehr allein bei Nutzfahrzeugen größer 16 t verzerren – dies sind die Fahrzeuge, die wirklich regelmäßig grenzüberschreitend in Betrieb sind – und zusätzlich bei Omnibussen.

Der Absatz an Kraftstoffen im Jahre 2000 betrug EU-weit 238 Mio t, davon 110 Benzin (= 46%) und 128 Diesel (= 54%). Von diesem Dieselmotoren, so ergab eine Kalkulation, wird rund die Hälfte in dem somit definierten ‚gewerblichen‘ Transportsektor abgesetzt. Nur diese Hälfte ist daher regelungsbedürftig.

Die Zahlen zum Bestand von dieselgetriebenen Nutzfahrzeugen bestätigen die Diagnose der Kommission, dass die schweren Nutzfahrzeuge eine angemessene Operationalisierung des Wettbewerbsproblems darstellen. Im Jahre 1995 gab es an leichten Nutzfahrzeugen ca. 13 Mio., an Fahrzeugen zwischen 3,5 und 16 t ca. 3,5 Mio. Einheiten – zusammen also rund 16 Mio. Fahrzeuge, die lediglich etwa 30 % des Dieselabsatzes auf sich vereinen. Dagegen werden, verantwortlich für 50% des Dieselabsatzes, fast 2,2 Mio. Einheiten und Fahrzeuge über 16 t gezählt. Im Jahr 2000 waren zudem in der Gemeinschaft ungefähr 515.000 Kraftomnibusse zugelassen – zusammen sind das rund 2,7 Mio. Fahrzeuge. Das heißt, der spezifische Kraftstoffdurchsatz (d.h. pro Nutzfahrzeug) ist bei der nun zur Vereinheitlichung auserkorenen Gruppe um den Faktor Sechs höher als bei den Nutzfahrzeugen (ohne Pkw) der als „privat“ klassifizierten Kategorie. Wachstumsintensiv zeigte sich insbesondere der Bestand an schweren Lkw, deren jährliche Zulassungszahl im Jahrzehnt 1990/2000 um insgesamt 40% gewachsen ist.

Weitere Motive

Das Motiv für die Harmonisierungsinitiative der Kommission besteht aber nicht nur darin, ein Störpotential für den Wettbewerb im grenzüberschreitenden Austausch der Dienstleistung ‚Straßengütertransport‘ auszuschalten. Die Kommission führt für ihre Initiative überdies ein fiskalisches sowie ein umweltbezogenes Motiv an.

Historisch ist eine steuerliche Begünstigung von Diesel- gegenüber Otto-Kraftstoff (Benzin) vorzufinden. In der bislang geltenden EU-Richtlinie (RL 92/82/EWG) sind die Verbrauchsteuer-Mindestsätze wie in Tab. 1 gezeigt festgeschrieben.

Faktisch jedoch besteuern beinahe alle EU-Mitgliedstaaten nicht nur Benzin deutlich höher als Dieselmotor, sie treiben die Spreizung auch deutlich über das in der MindeststeuerRL vorgegebene Maß hinaus. Diesel wird im (absatz-) gewogenen Mittel (EUR 15) um 17 Cent je Liter niedriger besteuert als Benzin, während die Spreizung in den Mindestsätzen bei lediglich 4,2 Cent liegt.

Dass die Mitgliedstaaten Dieselmotor gegenüber Benzin begünstigt haben, hat folgenden Hintergrund. Ende der 1980er Jahre entfiel der Großteil des Verbrauchs an Dieselmotor auf den gewerblichen Kraftverkehr. In den Augen der Staaten hatte oberste Priorität, dass das wirtschaftliche und finanzielle Gleichgewicht zwischen dem Verkehrsgewerbe und den Teilen der Wirtschaft, die Beförderungsleistungen intensiv in Anspruch nehmen, nicht gefährdet werden durfte. Der Anteil von Personenkraftwagen mit Dieselmotor war damals mit weniger als 15% noch sehr gering, und entsprechend klein war denn auch der Anteil dieser Fahrzeuge am Dieselmotor-Gesamtverbrauch (etwa 10%). De facto haben die Mitgliedstaaten also mit der Steuersatzspreizung in der Mindeststeuerregelung von 1992 die Kategorie „Kraftstoff für gewerbliche Zwecke“ bereits eingeführt – sie entsprach damals der Kategorie „Diesel“.

Tabelle 1: EU-Steuersätze für Benzin und Diesel im Vergleich

in Euro je 1000 Liter	Benzin (unverbleit)	Diesel- Kraftstoff	Differenz
Mindestsatz gem. RL 92/82/EWG	287	245	42
neuer Mindestsatz gemäß EnStRL	359	330	29
gewogenes Mittel EUR 15	581 (Eurosuper)	411	170
<i>Diesel-Satz ab 2010</i>			
in Euro je t CO ₂	Benzin (unverbleit)	Diesel- Kraftstoff	Differenz
Mindestsatz gem. RL 92/82/EWG	126	94	31
neuer Mindestsatz gemäß EnStRL	157	144	13
gewogenes Mittel EUR 15	254 (Eurosuper)	158	96
<i>Diesel-Satz ab 2010</i>			
in Euro je GJ, gerundet	Benzin (unverbleit)	Diesel- Kraftstoff	Differenz
Mindestsatz gem. RL 92/82/EWG	9,0	6,8	2,2
neuer Mindestsatz gemäß EnStRL	11,2	9,2	2,0
gewogenes Mittel EUR 15	18,2 (Eurosuper)	11,4	6,7
<i>Diesel-Satz ab 2010</i>			

Doch diese Regelung und die in ihr enthaltene Großzügigkeit, Mitnahmeeffekte aus dem Privatbereich (Pkw) bei der begünstigten Kraftstoffbesteuerung für gewerbliche Zwecke in Kauf zu nehmen, hatte die nach den Gesetzen der Ökonomie zu erwartenden Konsequenzen. Der Anteil von Dieselfahrzeugen am Pkw-Bestand in der Gemeinschaft ist seit Anfang der 1990er Jahre deutlich erkennbar gewachsen: So handelte es sich 2001 bei 43% der Neuzulassungen von Pkw (und leichten Nutzfahrzeugen unter 5 t) um Dieselfahrzeuge, während dieser Anteil 1990 noch unter 20% lag – einige Hersteller rechnen sogar damit, dass um 2005 der Anteil der Dieselfahrzeuge bei Neuzulassungen auf über 50 % steigen wird. Der Anteil von Dieselfahrzeugen am gesamten Bestand von Pkw (und leichten Nutzfahrzeugen unter 5 t) in der Gemeinschaft in Höhe von 206 Mio. Fahrzeugen (im Jahre 2000) lag 1995 bei 16,3 % und 2001 bei 22 %.

Der steigende Anteil von Dieseldieselkraftstoff am Kraftstoffabsatz insgesamt stellt eine wesentliche Änderung gegenüber der Situation vor der Festlegung der Verbrauchsteuer-Mindestsätze in der Richtlinie 92/82/EWG dar – er trägt, so die Kommission, „in erheblichem Maße zu Einnahmerückgängen für die Haushalte der Mitgliedstaaten bei, die objektiv nicht gerechtfertigt sind.“ (S. 9)

Die Kommission setzt sich in erstaunlich unzweideutiger Weise mit dem gelegentlich gegen eine Steuerharmonisierung vorgebrachten Argument auseinander, dass diese die Mitgliedstaaten in ihrer Handlungsfreiheit einschränke. Die Kommission ist der Meinung, dass *diese Handlungsfreiheit im Bereich der Kraftstoffverbrauchsteuern für den internationalen Straßengütertransport zum großen Teil nur hypothetischer Natur ist. Die hohe Autonomie der Lkw erlaubt es, einen hohen Anteil des benötigten Diesels in denjenigen Ländern mit den niedrigsten Kraftstoffverbrauchsteuern zu erwerben. Die Mitgliedstaaten mit hohen Verbrauchsteuern verlieren einen beträchtlichen Teil ihrer Steuereinnahmen an die Mitgliedstaaten mit den niedrigsten Verbrauchsteuern. Diese Steuerkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten führt zu einer Erosion der Steuereinnahmen aller und hindert diejenigen Mitgliedstaaten, die es wünschen, daran, eine eigenständige Politik unter Einbeziehung umweltbezogener oder energiebezogener Gesichtspunkte durchzuführen.* (S. 12)

Tabelle 2 zeigt die Staaten, die bei dieser Steuerkonkurrenz führend sind, ablesbar an der größten Spreizung zwischen Benzin- und Dieseldieselsteuer. Es sind die kleinen, vor allem mitteleuropäischen Länder, allen voran Luxemburg.

Die großen Lkw besitzen Tanks mit großem Fassungsvermögen – durch Verbinden von Tanks ergibt sich ein Volumen von über 1.000 Litern. Der Durchschnittsverbrauch eines 40 t-Lkw liegt bei 35 l/100 km. Die Tankvolumina ermöglichen es damit, zwischen 1.500 und 3.000 Kilometer mit einer Tankfüllung zurückzulegen. In der Praxis bedeutet das, dass bei den im transnationalen Güterverkehr eingesetzten Lkw eine gewisse strategische Steuerminimierung qua Routenplanung möglich ist, indem unter Ausnutzung der bedeutenden nationalen Unterschiede der Steuersätze für Diesel dort getankt wird, wo die Steuern am niedrigsten sind. Eine OECD-Studie (OECD/GD(97) 69 CO₂ Emissions from Road Vehicles) bestätigt die Existenz erheblicher Anreize, insbesondere für international tätige Transportfirmen, für diese Art von Steuerplanung. Die Studie stellt fest, dass es keine genauen Schätzungen für dieses Phänomen gibt, sie unterstreicht, dass die Steuerplanung insbesondere in der EU bedeutsam sein könnte. Insbesondere Luxemburg pflegt eine Kraftstoffsteuerepolitik mit dem strategischen Ziel, einen erheblichen Anteil am Tankvolumen auf sein Territorium zu ziehen.

Steuerdifferenzierung induziert also Umwegfahrten und diese induzieren negative Umweltauswirkungen, da weitere Strecken als notwendig zurückgelegt werden. Die Aufhebung der Steuerdifferenzierung ist somit, so die Kommission, eine Umweltschutzmaßnahme hoher Effizienz.

Umwegfahrten aus Steuergründen bedingen zudem erhebliche Einnahmeherausfälle für die Mitgliedstaaten, sie sind also Ausdruck eines schädlichen Steuerwettbewerbs. Die Aufhebung der Steuerdifferenzierung ist somit zugleich eine Maßnahme zur Eindämmung schädlichen Steuerwettbewerbs.

Zusammenfassend: Um eine für die Umwelt schädliche Steuerkonkurrenz zu vermeiden, ist ein gemeinsamer Ansatz für die Besteuerung von Diesel zu gewerblichen Zwecken innerhalb der Europäischen Union notwendig.

Tabelle 2: Verbrauchsteuern in ausgewählten Mitgliedstaaten (in Euro je 1.000 Liter, Stand: Februar 2002):

	D	EL	E	L	NL	A	P	UK
Eurosuper	624	296	396	372	627	414	479	742
Dieseldieselkraftstoff	440	245	294	253	345	282	272	742
Differenz	184	51	102	119	282	132	207	0

Die Lösung: Konvergenzmechanismus bei Dieselmotoren für gewerbliche Zwecke

Ab dem 1. Januar 2003 sollte es, so der ursprüngliche Vorschlag der Kommission, einen Leitsatz zur Regelung der Steuer auf Dieselmotoren für gewerbliche Zwecke geben. An diesem sollten sich die effektiven Steuersätze der Mitgliedstaaten im Rahmen einer gewissen Bandbreite orientieren, wobei diese Bandbreite zeitlich programmiert verengt wird, bis sie im Jahr 2010 zu einem einheitlichen Satz zusammenläuft.

Ausgangspunkt für den Leitsatz ist der seit 1993 geltende gemeinschaftliche Verbrauchsteuer-Mindestsatz für Dieselmotoren in Höhe von 245 Euro je 1.000 Liter, wie er damals nominal festgelegt worden war, der Intention nach aber inflationsangepasst gelten sollte. Eine solche regelmäßige Inflationsanpassung fand nicht statt. Eine einmalige Aktualisierung des Satzes anhand der Entwicklung des Index der Verbraucherpreise würde zum jetzigen Zeitpunkt einen Betrag von 306 Euro ergeben.

Das zentrale Mandat für die Festlegung des Leitsatzes über die Inflationsanpassung hinaus findet sich im Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010 - Weichenstellungen für die Zukunft“. Das Weißbuch empfiehlt für Dieselmotoren für gewerbliche Zwecke einen Verbrauchsteuersatz „oberhalb des aktuellen Mittelwerts der Steuern auf Dieselmotoren“. Der arithmetische Mittelwert beträgt 343 Euro. Die Kommission schlug daher vor, den Leitsatz mit Wirkung vom 1. Januar 2003 auf 350 Euro festzusetzen, die Band-

breite sollte eingangs je 100 Euro nach oben und unten betragen. Wie in Abbildung 1 gezeigt, wird der gemeinschaftliche Leitsatz anhand des harmonisierten Verbraucherpreisindex (EU-15) des Vorjahrs jährlich angepasst, allerdings höchstens um 2,5%. Der Leitsatz, auf den die Harmonisierung mit der Zeit zulaufen soll, ist also dynamisiert, und zwar automatisch, ohne immer erneute Beschlussfassung im Ecofin-Rat. Die Anwendung dieses Mechanismus führt dazu, dass sich die Verbrauchsteuersätze für Dieselmotoren für gewerbliche Zwecke wie in Abb. 1 dargestellt entwickeln würden.

Konvergenz der Verbrauchsteuern auf Diesel für gewerbliche Zwecke

Steuersätze (in Euro/1000 l)

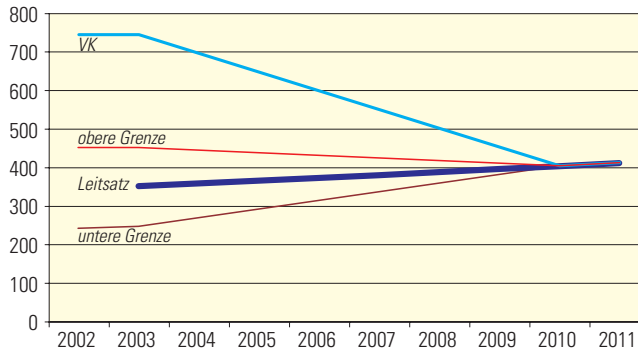


Abb. 1: Konvergenz der Verbrauchsteuersätze für nicht für gewerbliche Zwecke bestimmten Dieselmotoren und für unverbleites Benzin (Die Berechnungen gehen von einer jährlichen Inflationsrate von 2% aus.):

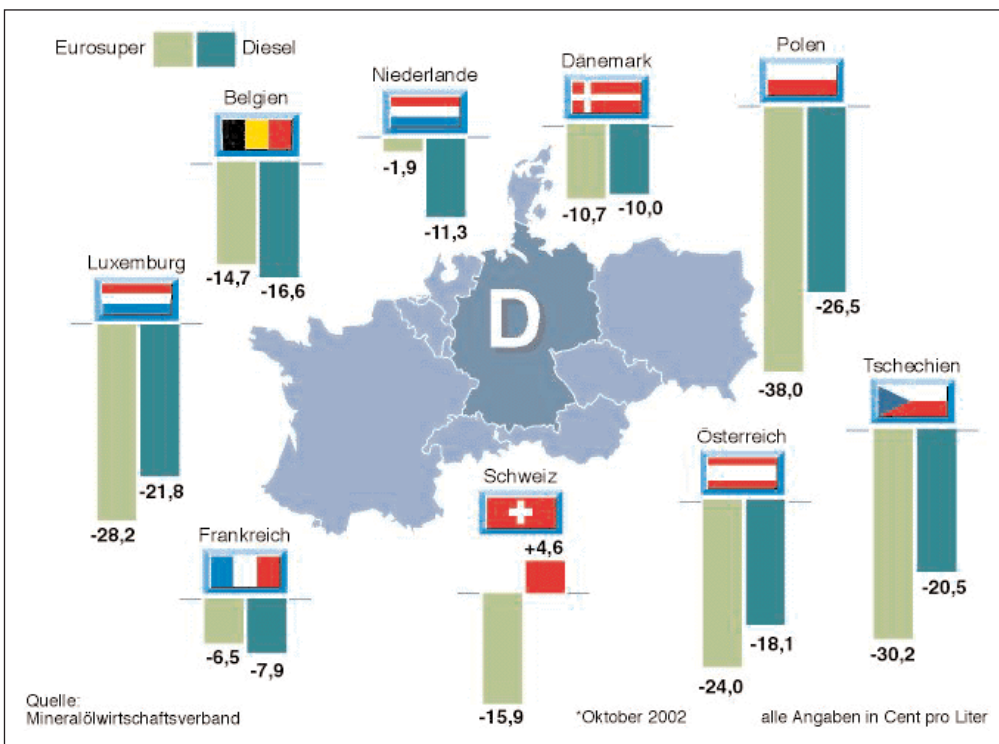


Abb. 2 (zu Seite 28):
Differenzen in der Kraftstoffbesteuerung zwischen Deutschland und seinen Nachbarstaaten in Cent pro Liter.

Stand: Jan. 2003 / *Okt. 2002.
Quelle: MWV aktuell 3/03.

Schätzung der Verluste für den deutschen Fiskus

Der Mineralölwirtschaftsverband hat kürzlich den Einnahmeausfall aus regional ausweichendem Tankverhalten für den „gewerblichen Güterverkehr“ zu schätzen versucht. Er kommt für das Jahr 2002 auf rund 735 Mio. Euro an Ausfällen bei der Mineralölsteuer und auf darauf gegebenenfalls entfallende Mehrwertsteuer. Mengenbasis dieser monetären Schätzung ist die Schätzung einer Tankverlagerung ins Ausland in Höhe von 1,2 Mio. t Dieselkraftstoff in 2002. Bei dieser Schätzung ist aber ein anderer Begriff von „gewerblich“ als von der Kommission in ihrer DieselsteuerRL verwendet unterstellt worden. Zudem ist die Schätzmethode allein zeitreihenanalytisch angelegt, vermag also nur ein Änderungsverhalten zu indizieren – ein bereits habituelles Auslandstankverhalten, wie es bei international agierenden Transportunternehmen zu unterstellen ist, kann mit dieser Methode definitiv nicht erfasst werden.

Der Mineralölwirtschaftsverband hat zudem das Ergebnis der kürzlichen Einigung zur EnStRL mit Hilfe einer Landkarte (Abb. 2) illustriert. In dieser Landkarte ist das gegenwärtige Steuersatzgefälle für Kraftstoffe zu den jeweiligen Nachbarstaaten eingezeichnet. JL

Quellen:

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/81/EWG und der Richtlinie 92/82/EWG zur Schaffung einer Sonderregelung für die Besteuerung von Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke und zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Benzin und Dieselkraftstoff. KOM(2002) 410 endgültig, Brüssel, den 24.7.2002

Einnahmeverluste für den Fiskus. Tanktourismus gefährdet Tankstellen in immer größeren Regionen. In: MWW aktuell 2/03, S. 3 – 4. See: <http://www.mww.de/Download/aktuell2003.pdf>

Trendwende beim Autofahren ? Geringere Pkw-Fahrleistungen

Für das Jahr 2002 ist ein Rückgang des Absatzes versteuerter Mineralölprodukte im Verkehrsbereich gegenüber dem Vorjahr festzustellen, bei Benzin um 3,3% auf 36,6 Mrd. Liter, bei Diesel um 1,2% auf 33,8 Mrd. Liter. Dies ist einer Mitteilung des Statistischen Bundesamtes vom Frühjahr 2003 zu entnehmen, die kaum wahrgenommen wurde. Die Mitteilung wird im übrigen durch die Mineralöldaten des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle bestätigt. Damit hält eine Entwicklung an, die 1999 angesichts drastischer Erhöhungen des Mineralölpreises und die Erhebung der Ökosteuer einsetzte. Die bis dahin stetig steigende Kurve des Treibstoffverbrauchs, lediglich mit zwei leichten Dellen versehen, ist seit drei Jahren flach geworden.

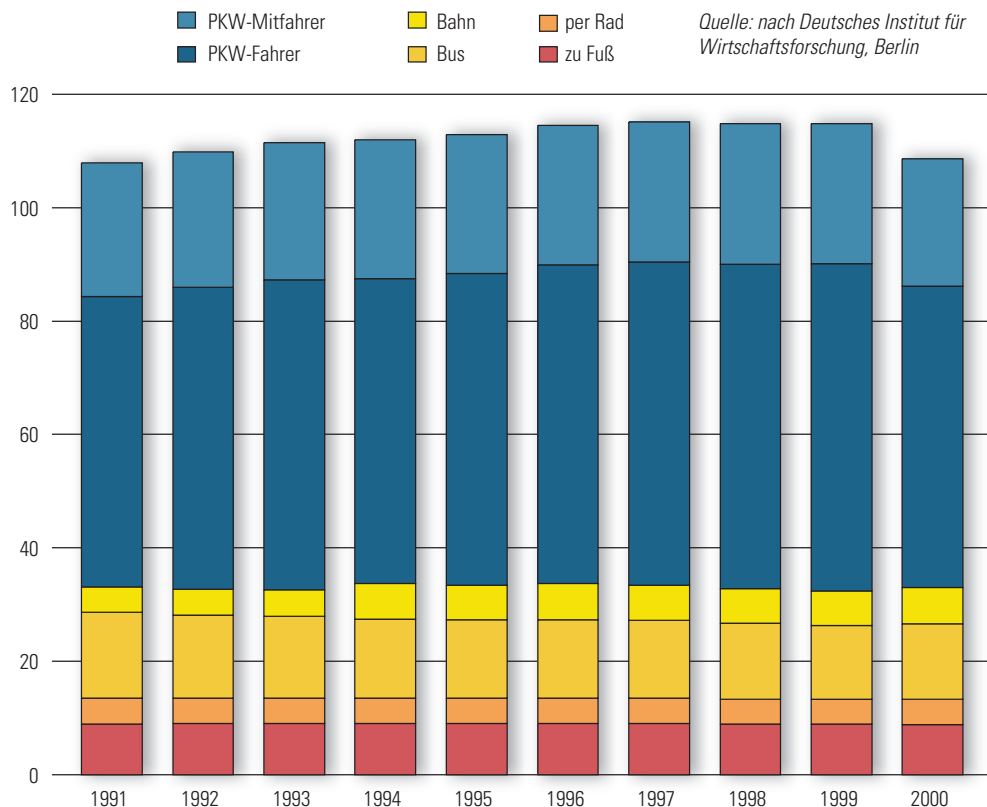
Das bedeutet, dass der Verkehrssektor in Deutschland in den letzten drei Jahren, nach einem stetigen Anstieg bis zum Jahre 1999, erstmals einen Beitrag zur CO₂-Minderung geleistet hat – das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) schätzt einen Rückgang um 1,5% (10 Mill. t CO₂) gegenüber 1999. Das ist noch kein Beitrag zum Selbstverpflichtungsziel der Bundesregierung, der nennenswert ist – nicht einmal, ob es sich tatsächlich um eine Trendwende handelt, ist abzusehen. Doch

Heilwig Rieke (DIW) konstatiert immerhin, dass dieses Mal, anders als bei den vergangenen Ölpreiskrisen (1973/74 und 1981/82), die Wirkung von erhöhten Kraftstoffpreisen auf den Absatz wesentlich länger anhält.

Dieser Effekt ist, so das DIW, allein den Pkw zuzurechnen. Angesichts steigender Bestandszahlen an Pkw und nur leicht sinkender Neuzulassungszahlen kann der Grund für den niedrigeren Treibstoffverbrauch nicht nur in der Durchsetzung verbrauchsärmerer Modelle liegen, wenn auch die verbesserte Technik mit einer Senkung des Verbrauchs von neuzugelassenen Wagen um gut 7% auf 8,8 Liter je 100 km in den letzten zehn Jahren zweifellos ihren Beitrag leistete.

Nein, der Rückgang scheint tatsächlich zu einem wesentlichen Teil am veränderten Verbraucherverhalten zu liegen. Im Schnitt werden einfach weniger Kilometer gefahren. Da mögen demografische Veränderungen und die zunehmende Mehrfachmotorisierung der Haushalte eine Rolle spielen. Chlond/Manz/Zumkeller sprechen angesichts der Entwicklung der Verkehrsnachfrage von einer Entwicklung, die unabhängig von dem Mineralölpreiseffekt absehbar war. Sie wird ihrer Ansicht nach für das Ver-

Einkaufsverkehr 1991–2000 in Mrd. km



kehrssystem massive Konsequenzen haben, wenn sich bestätigen sollte, dass es sich hier nicht nur um eine Episode, sondern um eine längerfristige Sättigungstendenz handelt. Ihre Untersuchung fragt nach Zeit und Geld, die Menschen für Mobilität aufzuwenden bereit sind, und stellt eine „bemerkenswerte Stabilität“ fest.

Eine detaillierte Analyse der Entwicklung des Verkehrsgeschehens im Rahmen des EU-Projekts „Digital Europe“ zeigt, dass die Automobilnutzung insbesondere beim Einkaufs- und Freizeitverkehr etwas zurückgegangen ist, also bei denjenigen Verkehrszwecken, die erfahrungsgemäß etwas elastischer auf die Kostenentwicklung reagieren.

Die aktuellen Konjunkturdaten und die Erwartungen an die wirtschaftliche Entwicklung lassen vermuten, dass die Veränderung im Mobilitätsverhalten anhalten wird, unabhängig von der Entwicklung des Benzinpreises. Weniger Autofahren – vielleicht führen Ölpreisschock, Ökosteuer und Wirtschaftskrise zusammen zu einer dauerhaft wirkenden Erfahrung und lassen die jüngste Delle in der Kurve des Treibstoffabsatzes zu einer abwärts führenden Linie werden, zur Entlastung des privaten Geldbeutels und der Umwelt. DR

Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 5.3.03
<http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2003/p0860063.htm>

Statistisches Bundesamt, Neuzulassungen im Verkehr, 5.3.03
<http://www.destatis.de/basis/d/verk/verktab2.htm>

Ziesing, Hans-Joachim, Nur schwacher Rückgang der CO2-Emissionen im Jahre 2002, DIW-Wochenbericht 8/03
<http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/03-08-2.html>

Rieke, Heilwig, Fahrleistungen und Kraftstoffverbrauch im Straßenverkehr, DIW-Wochenbericht 51/02. <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/02-51-1.html>

Chlond, Bastian; Manz, Wilko; Zumkeller, Dirk: Stagnation der Verkehrsnachfrage – Sättigung oder Episode?, in: Internationales Verkehrswesen 9/2002
<http://www.eurailpress.com/archiv/artikel.php?id=3071&recherche=&annual=>

Digital Europe: Der Endbericht und die Zusammenfassung des Beitrags aus dem Wuppertal Institut unter:

<http://www.digital-eu.org/publications/default.asp?pubid=32>

Subventionitis der Fliegerei in Deutschland Überkapazität wegen Standortwettbewerbs der Regionen absehbar

Den strukturschwachen Regionen im ehemals hochgerüsteten Deutschland sind mit dem Ende des Anlasses dieser Hochrüstung die aufgelassenen Militärflughäfen zugefallen, sie haben sie geerbt. „Es muss etwas mit ihnen geschehen“ haben die Provinzpolitiker in ihrer Hoffnung auf Arbeitsplätze gesagt. Der „Schnäppchen“-Charakter, dass nämlich die für ganz andere Zwecke gegebene Betriebsgenehmigung für die neuen Zwecke nicht mehr zu bekommen wäre, da der Bedarf offensichtlich schwer nachweisbar sei, mag dabei eine nicht unwesentliche Rolle gespielt haben. Der genehmigungsrechtliche Vorbehalt des Bedarfsnachweises, der normalerweise vor dem Bau von infrastrukturellen Überkapazitäten schützt, ist hier gleichsam ausgehebelt. Jedenfalls wird die Infrastruktur nun „nachfragegerecht“ ausgebaut. Allein, die Nachfrage, die das Maß des Ausbaus vorgibt, ist projiziert. Die Landesregierungen helfen beim Ausbau, denn der sei jeweils „ohne Alternative“. Das aber geschieht in sämtlichen strukturschwachen Regionen der Republik mit Flughafenbesatz, und auch die etablierten Zentralflughäfen bauen weiter aus.

Diese Situation ist es, die Gegenstand des Berichts „Die Subventionierung des Flugverkehrs“ ist. Er wurde von der Umwelt-NGO Germanwatch im Auftrag bzw. mit Unterstützung des Umweltbundesamtes erstellt. Aus dieser Situation erklärt der Bericht auch die Billigpreispolitik der neuen Anbieter auf dem Markt der Passagierflugdienste – es ist ihnen ein Leichtes, die vorhandenen regionalen Flughafenbetreiber gegeneinander auszuspielen und mehr oder weniger gut getarnte „Zuschüsse“ allein für die Einrichtung einer Flugverbindung einzuheimsen.

Der Germanwatch-Bericht ist nicht so nonchalant geschrieben wie hier der Abkürzung wegen referiert – dafür umfasst er auch 22 Seiten, die eher beschwerlich zu lesen sind. Doch gleichsam zum Ausgleich findet sich dort eine grandiose Beobachtung, eine alles bezeichnende Anekdote, die in einem wissenschaftlichen Report unterdrückt worden wäre.

Billig reisen mit Flughafenzubringerbussen

Der Flugverkehr auf den aufsteigenden Regionalflughäfen wird beispielsweise über die Fahrpreise der Zubringerbusse indirekt subventioniert. Das

führt dazu, dass Reisende von Köln nach Saarbrücken den Weg über den Airport Hahn in der Pfalz mit den beiden Flughafenzubringerbussen nehmen, da dies wesentlich billiger ist als die Bahnfahrt für die gleiche Strecke. (Für die Fahrt von Köln zum Airport Hahn bzw. von Airport Hahn nach Saarbrücken sind nur jeweils 5,- € zu entrichten, die Bahnfahrt Köln Hbf – Saarbrücken Hbf im ICE ohne Ermäßigung kostet 70,20 €). Der Flughafen-Geschäftsführer kommentierte diese Strategie, so berichten die Autoren, mit dem Spruch ‘Lieber Hahn statt Wahn’, der schon als Werbung auf einem Bus angebracht sei. Die Teilhaber des Systems durchschauen also dessen Wahncharakter und geben das durch Humor, selbst noch in der Werbung, zu erkennen – das ist schon beinahe britisch.

Subventionierung von Flugzeug-Leasing

Aus politischer Perspektive ist der Bericht zugleich ein Hinweis auf bislang unzureichende Politikvorbereitung. Die Koalitionsvereinbarung vom 16. 10. 2002 sieht im Laufe des Jahres 2004 eine Überprüfung der Ökologischen Steuerreform vor, bei der darüber entschieden wird, ob und ggf. wie sie weiterentwickelt werden soll (s. S. 33, „Im Visier: Die ökologische Steuerreform“). Zu diesem Zeitpunkt hat ein umfassendes Screening von ökologisch kontraproduktiven Subventionstatbeständen vorzuliegen – was nicht eruiert ist, kann nicht in die Überprüfung einbezogen werden. Der Bericht der Umwelt-NGO Germanwatch zur Subventionierung von Regionalflughäfen gibt zugleich einen Eindruck von dem Stand dieses Screenings. In dieser Hinsicht erstaunt der Charakter des Berichts, der über weite Strecken den einer fachwissenschaftlichen Primärerhebung hat. Das lässt darauf schließen, dass professionelle Berichte von Finanzexperten nicht vorliegen. Die Liste der berücksichtigten Subventionskategorien ist zudem auf sechs offensichtliche beschränkt – dass sie unvollständig ist, ist damit gleichzeitig offenbart: Gerade die finanztechnisch anspruchsvollen Subventionen sind ausgeblendet. Da aber könnte die Musik spielen.

Ein Beispiel für einen finanztechnisch anspruchsvollen Tatbestand, der auf seinen Subventionscharakter hin zu prüfen ist, machte debis Air Finance Anfang Mai 2003 im Rahmen einer Erfolgs-

mitteilung publik. debis AirFinance ist eines der großen Flugzeug-Leasing Unternehmen, kontrolliert von DaimlerChrysler, die auch 45% der Anteile halten – der Rest ist im Eigentum deutscher Großbanken. Ende April 2003 hat debis AirFinance erstmalig eine Kreditfazilität mit den Exportkreditagenturen Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands (ECGD, Coface und Hermes) abgeschlossen. Ihre Höhe beträgt 840 Mio. Euro, die Laufzeit 12 Jahre. Es geht um die Finanzierung des Leasing von 30 Airbus-Maschinen der A320-Familie. Die Kredite werden von Crédit Lyonnais und KfW bereitgestellt, aufgrund von Garantien und Versicherungsübernahmen der Exportkreditagenturen um etwa einen Prozentpunkt günstiger als ohne diese Garantien. Der staatliche Zuschuss beläuft sich demnach auf insgesamt rund 8 Mio. € pro Jahr oder rund 3 Mio. € pro Airbus (über die Laufzeit). Zum Vergleich: Die Betriebskostenzuschüsse des Landes Rheinland-Pfalz an dortige neue Flughäfen beziffert die Germanwatch-Untersuchung auf etwa 2,5 Mio. € pro Jahr.

Die mit diesen Krediten gekauften Maschinen befinden sich entweder im Eigentum von debis AirFinance oder anderweitiger Investoren, die damit bekanntlich, wie insbesondere in Japan üblich, ihre heimische Steuerrechnung optimieren. Die Abwicklung der Vermietung, das Leasing, wird einheitlich

von debis AirFinance vorgenommen. Geflogen aber werden die so für den ‚Export‘ geförderten Flugzeuge auch von den Luftverkehrsunternehmen der Herstellerländer oder ihrer in der EU verbundenen Airlines.

Zu definieren, was eigentlich bei unter Leasing-Verträgen im Zivilluftverkehr um die Welt düsenden Maschinen „Export“ heißen sollte, ist offenbar so schwer wie einen Pudding an die Wand zu nageln. Dessen ungeachtet wird der „Export“ von interkontinental fliegenden Maschinen seit Jahrzehnten gefördert. Nicht nur aus ökologischen Gründen ist es angezeigt, diese Sitte aufzugeben – vermutlich geböte auch die Sorge um die politische Kultur diesen Schluss, wenn man die Verdachtsmomente der Parteien- oder gar Politikerfinanzierung, die sich um den Airbus ranken, gebührend in Rechnung stellte.

JL

Manfred Treber, Andrea Kirchmair und Gerold Kier (Germanwatch): Die Subventionierung des Flugverkehrs. Eine Bestandsaufnahme. Bonn/Berlin 2003

<http://www.germanwatch.org/rio/bpflug03.pdf>

<http://www.bundesfinanzministerium.de/Aktuelles/>

Monatsbericht-des-BMF-686.15841/Monatsbericht/.htm bzw.

<http://www.bundesfinanzministerium.de/>

Anlage15851/Zielvorgabe-und-Erfolgskontrolle-in-der-

Subventionspolitik.pdf

Ökologische Steuerreform vor dem Bundesverfassungsgericht

Es wird knapp – und spannend

Im März 2003 hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), geleitet von Gerichtspräsident Prof. Hans-Jürgen Papier, sachverständigen Kreisen Gelegenheit gegeben, sich zu Beschwerden zu äußern, die gegen das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform vom 24. März 1999 (BGBl I S. 378) und gegen Nachfolgeregelungen erhoben worden waren (1 BvR 1748/99, 1 BvR 610/00 und 1 BvR 905/00). Der Senat hat mitgeteilt, dass er beabsichtige, das Verfahren im Jahre 2003 abzuschließen. Die Federführung beim Ökosteuer-Verfahren liegt bei der Richterin Frau Prof. Evelyn Haas.

Der Senat hat drei der mehr als zehn eingegangenen Beschwerden zu einem Verfahren gebündelt. Beschwerdeführer sind (1) zwei Betreiber gewerblicher Kühllhäuser, (2) drei Landwirte, die insbesondere Schweinemast betreiben, sowie (3) fünf Unter-

nehmen aus der Branche „gewerblicher Güterkraftverkehr“.

Die Beschwerden werden von bekannten (Umwelt-)Steuerjuristen vertreten. Der Charakter der Beschwerden (1) und (2) ist einander ähnlich, die aus dem Güterkraftverkehr unterscheidet sich davon deutlich. Die Beschwerde der gewerblichen Kühllhausbetreiber (vertreten von Prof. Jürgen Salzwedel, Universität Bonn) sowie die der Landwirte (vertreten von Prof. Dieter Birk, Universität Münster) richten sich allein gegen eine Ungleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) gegenüber konkurrierenden Unternehmen, formal also im Falle der gewerblichen Kühllhausbetreiber gegen die Regelung in §§ 3 und 9 Abs. 3 StromStG und im Falle der Landwirte gegen den Ausschluss aus der Härtefallregelung in §§ 10 Abs. 2 StromStG und 25a MineralölStG.

Die Beschwerden der Kühlhausbetreiber

Augenscheinlich ist die Ungleichbehandlung und damit eine Wettbewerbsverzerrung im Falle der Kühlhäuser. Diese werden errichtet und betrieben von zwei verschiedenen Arten von Unternehmen: Zum einen von „produzierenden Unternehmen“ – Kühlhäuser dienen dann als Produktionsmittel im Prozess der Herstellung z.B. von Tiefkühlkost; zum anderen von „gewerblichen Kühlhäusern“ – dann dienen sie als Teil einer logistischen Kette, einer Tätigkeit, welche als Dienstleistung, nicht als Gewerbe zu rubrizieren ist. Die Ermäßigung der Stromsteuer in § 9 Abs. 3 StromStG aber, so der Wortlaut des Gesetzes, ist allein für „Unternehmen des Produzierenden Gewerbes“ vorgesehen. Während die einen 4,1 €/MWh zu zahlen haben, zahlen die anderen 20,50 €/MWh, also 16,40 € mehr.

Die Ungleichbehandlung wird dann zu einem Existenzproblem für die gewerblichen Kühlhausbetreiber und damit möglicherweise zu einem Verstoß gegen das Grundrecht auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) bzw. gegen die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG), wenn die Differenz für die gewerblichen Kühlhausbetreiber untragbar ist. Um das beurteilen zu können, müsste der Handlungsspielraum, den die Betreiber durch Maßnahmen zur Steigerung der energetischen Effizienz zu eröffnen vermögen, gutachterlich in das Verfahren eingeführt werden. Die Zusatzlast der gewerblichen Kühlhausbetreiber besteht nämlich lediglich in der Last, die sie nicht vermeiden können, die hohe Differenz in den spezifischen Stromkosten, die die Ökosteuer oktroyiert hat, verspricht aber auch ein hohes Vermeidungspotential – der Wettbewerb spielt eben auf mehreren Ebenen, und nicht auf jeder zum Nachteil der gewerblichen Kühlhausbetreiber.

Die Lagerkapazität der ‚Gewerblichen‘ insgesamt liegt bei 7,6 Mio. cbm mit einem Stromverbrauch von 380 GWh/a, die der ‚Betrieblichen‘ bei 5,1 Mio. cbm mit einem Stromverbrauch von 255 GWh/a. Die Gewerblichen geben ihren durchschnittlichen spezifischen Stromverbrauch, den sie als Strombedarf interpretieren, demnach mit etwa 50 kWh/a*cbm an. Stand der Technik, kurzfristig durch Nachrüstung der Kältetechnik bzw. längerfristig Neukonzeption und -bau zu erreichen, wären 37,5 bzw. 25 kWh/a*cbm – es besteht ein Vermeidungspotential von 25 bzw. 50%.

Selbst wenn der Gesetzgeber in diesem Punkte den Prozess verlieren sollte, geht es somit um eine begrenzte Menge Geldes, um etwa sechs Mio € pro Jahr. Zudem ist seit dem 1.1.2003 das Gesetz zur Fortentwicklung der Ökologischen Steuerreform in Kraft. Damit wurden entscheidende Regelungen für das Produzierende Gewerbe verändert. Zum einen

beträgt der ermäßigte Satz nicht mehr 20%, sondern 60%. Zum anderen ist ein positiver Grenzsteuersatz in Höhe von 3% des Regelsteuersatzes, auch für energieintensive Firmen, eingeführt worden. Damit verändert sich die potenzielle Ungleichbehandlung bedeutsam. Insofern könnte das Gericht zwar zur Auffassung gelangen, dass in der Vergangenheit eine gewisse Ungleichbehandlung vorgelegen habe. Diese wurde jedoch mit der neuen Regelung ab 2003 unter Berücksichtigung administrativ notwendiger Abgrenzungen und Pauschalierungen auf ein tragbares Maß reduziert. Im übrigen weisen auch mehrere andere EU-Staaten ähnliche Abgrenzungen auf, so dass der deutsche Gesetzgeber keinen Sonderweg beschritten hat.

Die Beschwerden der Landwirte

Ebenfalls keinen Generalangriff auf die Ökosteuer unternehmen mit ihrer Verfassungsbeschwerde die drei Landwirte aus dem Münsterland. Sie rügen nur ihren Ausschluss aus den Härtefallregelungen und damit einen Gleichheitsverstoß bei der Ausgestaltung der Ökosteuer. Während die Land- und Forstwirte in allen anderen Regelungen mit den Unternehmen des Produzierenden Gewerbes gleich behandelt werden, gilt dies nicht bei den Härtefallregelungen (dem sog. Spitzenausgleich). Dieser sog. Spitzenausgleich soll solchen Unternehmen eine Entlastung bieten, die einerseits besonders energieintensiv arbeiten und deshalb hoch mit Ökosteuern belastet sind, die andererseits aber wenig von den gesenkten Sozialversicherungsbeiträgen profitieren. Dies ist typischerweise auch bei bestimmten landwirtschaftlichen Betrieben der Fall. So müssen z.B. in der Ferkelaufzucht die jungen Schweine warm gehalten werden.

In ihrem Ausschluss aus dem Spitzenausgleich sehen sich die Landwirte ungerechtfertigt anders behandelt als die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes. Die Landwirte machen zudem geltend, dass sie in derselben Weise dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt seien wie die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes. Eine Kompensation der Benachteiligungen der Land- und Forstwirtschaft durch etwaige Vergünstigungen zugunsten der Land- und Forstwirtschaft in anderen Normen lehnen sie deshalb ab, weil diese Normen nicht auf die Nachteile durch Nichtgewähr des Spitzenausgleichs abgestimmt seien.

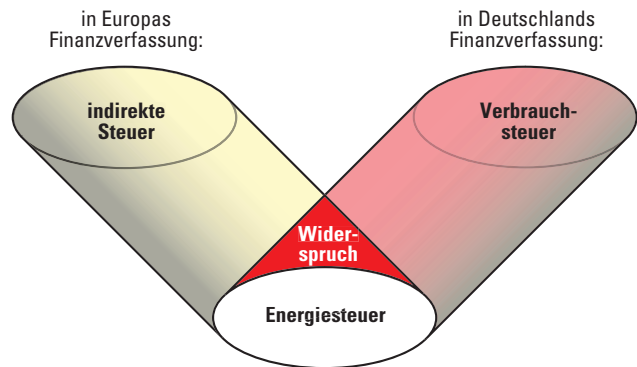
Die Beschwerden des Güterkraftverkehrs

Ganz anderen Zuschnitts dagegen ist die Beschwerde seitens der Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs. Sie wird von den beiden Bonner Pro-

fessoren Matthias Herdegen und Wolfgang Schön vertreten, letzterer ist auch Direktor des Max Planck Instituts für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht. Die Beschwerde lautet „Verletzung allgemeiner Grundsätze des Finanzverfassungsrechtes“ und ist gleichsam ein ‚Generalangriff‘ gegen den Gedanken der Ökologischen Steuerreform als solcher. Der Finanzierungszweck sei verfassungswidrig, die Etikettierung als Verbrauchsteuer unzulässig und der Lenkungszweck sei „unklar“ – letzteres heißt, die Vertreter der Beschwerdeführer vermögen keine umweltpolitische Weisheit darin zu sehen, den Energieverbrauch als solchen zur Basis der Besteuerung zu machen.

Spätestens der kürzliche Durchbruch auf der Europäischen Ebene mit der Verabschiedung der Energiesteuer-Richtlinie (s. S. 20) wird die Richter des BVerfG vorsichtig machen – folgten sie der Linie der Vertreter des Güterkraftverkehrs, so drohten sie auch noch einen finanzverfassungsrechtlichen Konflikt zwischen Deutschland und Europäischer Union auszulösen. Dann wäre nämlich Deutschland EU-seitig in die Pflicht genommen, Energiesteuern als „indirekte Steuern“ einzuführen bzw. anzuheben, in Deutschland aber wäre das unter dem finanzverfassungsrechtlich allein verfügbaren Titel „Verbrauchsteuer“ qua Urteil des nationalen Verfassungsgerichts untersagt. JL

Drohende Blockade durch Finanzverfassungskonflikt ?



- Herdegen, Matthias und Schön, Wolfgang: Ökologische Steuerreform, Verfassungsrecht und Verkehrsgewerbe. (Rechtsordnung und Steuerwesen, Band 27). Köln: Otto Schmidt Verlag 2000
- Birk, Dieter und Eckhoff, Rolf: Steuerreform unter ökologischen Aspekten: Rechtliche Rahmenbedingungen – gutachterliche Stellungnahme – (UBA-Texte 27/99), Berlin: Umweltbundesamt April 1999
- Wernsmann, Rainer: Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem. Habilitationsschrift Univ. Münster 2003 (erscheint demnächst)

Im Visier: Die Ökologische Finanzreform BMU zieht Ökosteuerebilanz

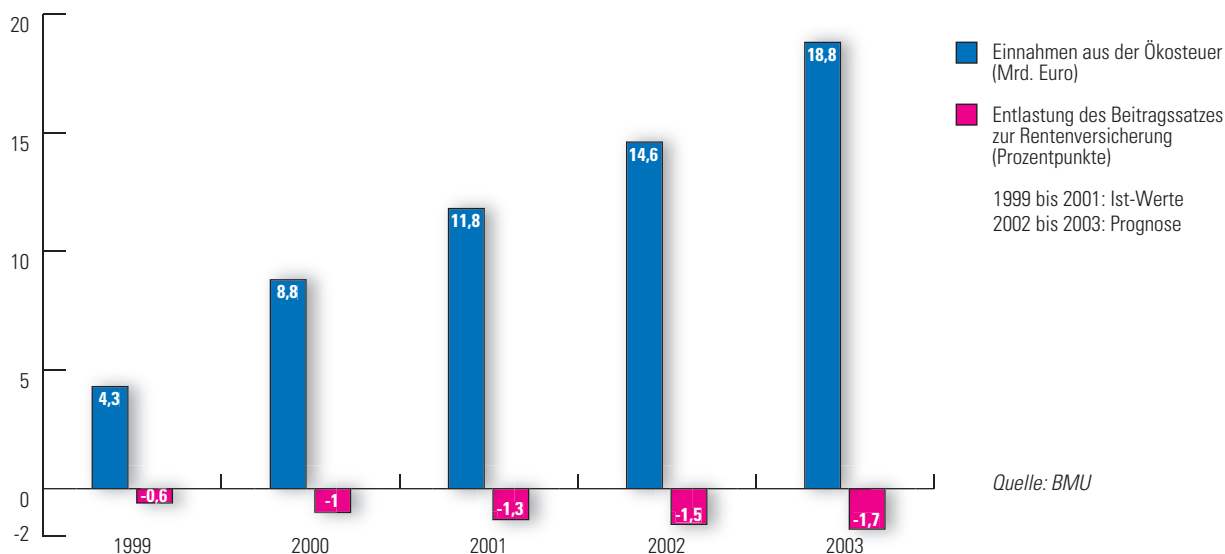
Im vierten Jahr nach Einführung der Ökologischen Steuerreform (ÖSR), mit dem diesjährigen Gesetz zu seiner Fortentwicklung und mit Blick auf eine anstehende Ökologische Finanzreform hat das Umweltministerium jüngst ein zwölfseitiges Papier vorgelegt, das Bilanz zieht und Perspektiven entwickelt.

Die Argumentation besticht durch ihre Klarheit. Der Leser erfährt, wo seine Cents für Benzin, Strom und andere Energieträger geblieben sind. Erklärt wird, wie die Ökologische Steuerreform angelegt ist, dass es kaum darum geht, Mittel für den Umweltschutz zu requirieren, sondern darum, über die steuerinduzierte Veränderung relativer Preise eine umweltentastende Lenkungswirkung zu erzielen. Im wesentlichen stellt die Ökologische Steuerreform eine Verlagerung der Abgabenlast vom Faktor Arbeit auf den Faktor Energieverbrauch bei nur teilweiser

direkter Förderung des Umweltschutzes dar – sie ist eigentlich keine „Steuer“- sondern eine „Abgaben“-Reform.

Rund 90 Prozent der Einnahmen in Höhe von ca. 18,8 Mrd. € in 2003 werden über die Entlastung der Rentenversicherten zurückgegeben. Der Beitragssatz lag im Jahr vor der Einführung der Ökologischen Steuerreform bei 20,3%, im Jahr 2003 liegt er bei 19,5% – ohne ÖSR läge er bei 21,2%. Lediglich mehrere hundert Millionen € pro Jahr werden zur Förderung erneuerbarer Energien verwendet. Ab dem Jahr 2003 werden zusätzliche 160 Millionen € p.a. zur Finanzierung des KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramms eingesetzt, das auch Umstellhilfen für Nachtspeicherheizungen bereitstellt. Immerhin eine Milliarde € p.a. jedoch geht in die reine Haushaltssanierung.

Ökosteuererinnahmen und Entlastungen des Beitragssatzes zur Rentenversicherung



Die Wirkung: Rückgang im Energie- und Kraftstoffverbrauch

Nicht nur die Bilanz des Umschichtungsaspekts, auch die der Lenkungswirkung fällt deutlich positiv aus: „Von der Ökologischen Steuerreform profitieren Klima, Umwelt, Arbeitsmarkt und innovative Unternehmen, denn mit ihr gelingt es, insbesondere den hohe externe Kosten verursachenden Autoverkehr zu vermeiden, ihn auf andere umweltfreundlichere Verkehrsmittel zu verlagern und den Energieverbrauch und die damit verbundenen Umweltbelastungen durch alternative Kraftstoffe zu reduzieren.“ Als Belege werden der Rückgang des Energie- und des Kraftstoffverbrauchs der letzten Jahre angeführt; bis 2005 könnten die CO₂-Emissionen um 2 bis 3 Prozent gesenkt werden.

Für die Fortentwicklung der Ökosteuer selbst wird die Einigung der EU-Finanzminister am 20. März 2003 in Brüssel auf eine Richtlinie zur stärkeren Harmonisierung der Energiebesteuerung innerhalb der EU (s. S. 20) als besonders wichtig erachtet. Eine Folge für Deutschland ist der Zwang zur Einführung einer Steuer auf Kohle für Heizzwecke. Aus Sicht des BMU erleichtere bzw. ermögliche die Energiesteuerrichtlinie Ansätze, die beim Ziel, die Ökologische Steuerreform zu einer Ökologischen Finanzreform weiterzuentwickeln, von grundsätzlichem Interesse sind:

- Einführung einer Kerosinsteuer auf innerdeutsche Flüge sowie auf Flüge zwischen Deutschland und solchen EU-Mitgliedstaaten, mit denen Luftverkehrsabkommen bestehen, die dies nicht verbieten.

- Differenzierung der Dieselsteuer nach privatem und gewerblichem Gebrauch.
- Beschränkung der Steuerermäßigungen auf solche Unternehmen, die am Emissionshandel teilnehmen oder die bzw. deren Verband eine Umweltvereinbarung eingegangen sind bzw. ist.

Die mit der Verabschiedung der EnStRL notwendig gewordenen Anpassungen von Energiesteuersätzen in anderen EU-Ländern, perspektivisch auch der im Osten, führten zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

Gegenwärtig geht es um das „moderate Abschmelzen von Steuervergünstigungen“, die Rücknahme von Ausnahmeregelungen wird angekündigt. Das BMU rechnet vor, dass es sich dabei mit 380 Mio. € p.a. um knapp zehn Prozent der insgesamt rund 3,9 Mrd. € Subventionstatbestände für die Wirtschaft im Rahmen der Ökologischen Steuerreform allein im Jahr 2002 handelt.

Spätestens für 2004 sieht die Koalitionsvereinbarung eine weitere Überprüfung der Ökologischen Steuerreform vor, bei der dann über das Ob und ggf. Wie einer Weiterentwicklung entschieden werden soll. Zentrales Anliegen des Bundesumweltministeriums ist dabei die Einbettung in eine breiter angelegte Ökologische Finanzreform, bei der auch weitere umweltschädliche und volkswirtschaftlich fragwürdige Subventionen und Steuerermäßigungen abgebaut werden sollen. DR

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit,
Die Ökologische Steuerreform: Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung zur Ökologischen Finanzreform, Art.-Nr.: 2201, Mai 2003: <http://www.bmu.de/fset1024.php>

Finanzdienstleister auf dem Weg zur Nachhaltigkeit – ein (Rück-)Blick in die Praxis

Banken und Versicherungen können zur nachhaltigen Entwicklung beitragen – es bleibt noch viel zu tun

Finanzdienstleister haben sehr großen Einfluss auf Unternehmen und Märkte. Sie können diesen ihren Einfluss im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung geltend machen – oder auch nicht.

Auf Basis dieser Einsicht hat das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) im Jahre 1992 die Financial Institutions Initiative zunächst für den Bankensektor gegründet und später auf den Versicherungsbereich ausgedehnt. 280 Banken, Sparkassen und Versicherungen haben seither die UNEP-Erklärung unterzeichnet. Mit seiner Unterschrift bekennt sich ein Finanzdienstleister zu den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung und bekräftigt seine Absicht, einen aktiven Beitrag zu leisten – allerdings nur grundsätzlich. Eine konkrete Verpflichtung ergibt sich nicht, ebenso sind Kontroll- oder gar Sanktionsmechanismen nicht vorgesehen.

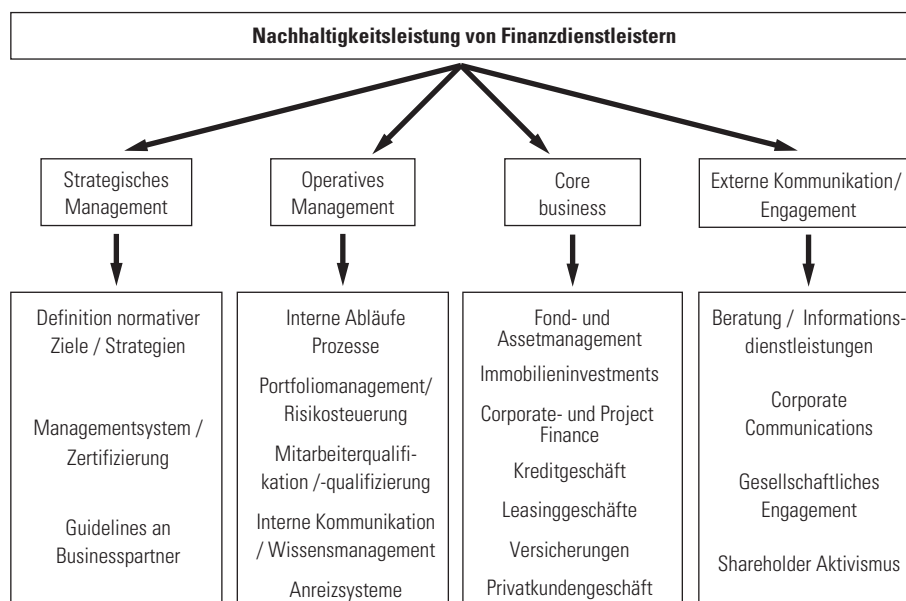
Nach nunmehr zehnjährigem Bestehen der Initiative stellen sich die folgenden Fragen. (1) Hat der Finanzsektor tatsächlich zu einer gesamtgesellschaftlich nachhaltigen Entwicklung beigetragen? (2) Wo zeichnet sich ein Nachholbedarf ab? Und (3)

wo besteht noch ein bislang unausgeschöpftes Optimierungspotenzial?

Für den deutschen Raum hat dies das Wuppertal Institut in einem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekt mit dem Titel „Bewertung der Nachhaltigkeitsleistung von Finanzdienstleistern“ (Busch/Orbach 2003) untersucht. Das Ergebnis: Es lassen sich zahlreiche Erfolge und Best-Practise-Beispiele finden. Es gibt aber auch Bereiche, in denen eine stärkere Integration von ökologischen und sozialen Aspekten in Entscheidungsprozessen auf Finanzmärkten notwendig ist.

Für die Untersuchung des derzeitigen Beitrags von Banken und Versicherungen zur nachhaltigen Entwicklung wurden die Geschäftsbereiche von Finanzdienstleistern nach den in der Abbildung gezeigten Kategorien differenziert.

Die Analyse hat gezeigt, dass „Nachhaltigkeit“ von Finanzdienstleistern heute längst nicht mehr allein im Sinne einer monetären Bestandssicherung verstanden wird. Vielmehr sind immer mehr Banken



Quelle: Wuppertal Institut (2002)

und Versicherungen sich ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bewusst geworden oder haben die Potenziale einer an ökologischen und sozialen Zielen ausgerichteten Geschäftspraxis erkannt. Aus diesem Grunde sind Nachhaltigkeitskriterien bereits in unterschiedlichen Bereichen integriert.

So können z.B. Anleger heute aus einer breiten Palette von nachhaltigkeitsorientierten Fonds auswählen. Ebenso lassen sich von einer Steigerung der innerbetrieblichen Ökoeffizienz bis hin zu Maßnahmen zur Abfallreduzierung zahlreiche positive Beispiele aus dem Betriebsalltag von Banken und Versicherungen finden, in denen ein effizienterer Umgang mit natürlichen Ressourcen und der Umwelt zu konkreten Kosteneinsparungen beiträgt (z.B. UBA/BMU 2001). Ferner können nachhaltigkeitsorientierte Finanzdienstleister auf gute Ergebnisse bei Mitarbeiteraspekten und auf ein beachtliches soziales Engagement verweisen (Oekom 2002).

Handlungsfelder mit Nachholbedarf bei einigen Finanzdienstleistern

Die bereits erreichten Erfolge einer nachhaltigkeitsorientierten Unternehmensführung von Finanzdienstleistern haben ökonomische Hintergründe, welche in Zukunft weiter an Gewicht zunehmen werden – dafür spricht zumindest der Trend. Bezüglich bestimmter Handlungsfelder haben manche Banken und Versicherungen sich hierauf eingestellt, für andere ist ein Nachholbedarf festzustellen. Es handelt sich um drei Handlungsfelder.

■ Image-Management

Die Einsicht wächst, dass die Reputation für den Marktwert von Unternehmen immer wichtiger wird. Das viel zitierte Brent-Spar-Beispiel von Shell betraf ein Unternehmen des produzierenden Gewerbes, doch die Lehre gilt auch für Finanzdienstleister. Die WestLB mit dem von ihm mitfinanzierten Ölpipeline-Projekt in Ecuador ist dafür ein aktuelles Beispiel: Aufgrund von Verstößen gegen die Umweltstandards und Richtlinien der Weltbank wird das Vorgehen der Bank von verschiedenen Stakeholdergruppen in der Öffentlichkeit massiv kritisiert. In diesem Kontext hat die Landtagsfraktion der Grünen in NRW im Mai 2003 das Eckpunktepapier „Banken und Nachhaltigkeit“ verfasst. Es sei, so das Papier, nicht weiter hinnehmbar, dass die WestLB deutlich hinter anderen deutschen Banken in punkto Nachhaltigkeit zurückfällt. Die NRW-Grünen fordern daher, dass die Landesbank eine Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt sowie ökologische und soziale Standards verbindlich in ihr Risikomanagement integriert.

■ Erhöhung des Kundenservices

Vielen Privatanlegern ist noch heute unbekannt, wo sie Umwelt-, Öko- oder andere Nachhaltigkeitsfonds bekommen können (Klaffke 2001). Ferner haben vielen Kunden, insbesondere Firmenkunden, keine Informationen über ökologische, sozial ausgewogene oder nachhaltigkeitsorientierte Finanzierungshilfen und Fördermöglichkeiten, wie z.B. über die unterschiedlichen Programme der Deutschen Ausgleichsbank und der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Durch Beratung und Information in diesen Bereichen können Finanzdienstleister den Kundenservice und somit die Kundenzufriedenheit erhöhen.

■ Überdurchschnittliches Wachstum im Bereich des Social Responsible Investments (SRI)

Europaweit ist die Summe der Social Responsible Investments (SRI) innerhalb der letzten drei Jahre um 36% von 11,1 Mrd. € (1999) auf 15,1 Mrd. € (2001) angestiegen. Während sich in Deutschland noch keine einheitliche Definition durchgesetzt hat (gängige Begriffe sind z.B. nachhaltige Kapitalanlagen oder ökologisch-ethisches Investment), wird im englischsprachigen Raum durchweg der Ausdruck „Social Responsible Investment“ verwendet. Nach Angaben des European Survey on Socially Responsible Investment von CSR Europe / Euronext (2001) über den europäischen Anlegermarkt ist auch in Zukunft von hohen Wachstumsraten auszugehen: 77% der darin befragten Anleger und Investoren würden einen SRI-Fond vorziehen, falls dieser auf lange Sicht eine gleiche oder höhere Rendite hat. Da gleichzeitig 86% der Befragten davon ausgehen, dass ein nachhaltigkeitsorientiertes Risikomanagement zur langfristigen Steigerung des Unternehmenswerts beiträgt, bedeutet diese Aussage, dass sie sich auch entsprechend verhalten. Für die private Altersvorsorge und im Bereich der Pensionsfonds kann dabei von den größten Zuwachsraten ausgegangen werden. Die bisherigen Entwicklungen dieser beiden Marktsegmente in Großbritannien und den USA bestätigen dies.

Optimierungspotenziale bei der Risikobewertung

Im Rahmen des Projekts wurden auch Handlungsempfehlungen für das Management von Banken und Versicherungen ausgesprochen. Dabei kristallisierte sich ein Handlungsfeld heraus, auf dem für die gesamte Branche ein Nachholbedarf besteht, um den Finanzmarkt insgesamt weiter nach vorne auf dem Weg in Richtung Nachhaltigkeit zu bringen. Dieses Handlungsfeld ist die Bewertung des Risikos der gesamte Produktpalette. Hier wurde ein großes

Optimierungspotenzial identifiziert: So wurde im Laufe der Untersuchung deutlich, dass Finanzdienstleister bislang bei ihren Verfahren zur Risikoprüfung und Bestimmung der Ausfallwahrscheinlichkeit Nachhaltigkeitsfaktoren vernachlässigt haben.

Als Anknüpfungspunkt wurde die Rendite-Risiko-Relation vorgeschlagen. Besteht beispielsweise bei Vorhaben eine problematische Altlast, so ist im Rahmen von Besicherungsverfahren oder Kreditwürdigkeitsprüfungen das „ökologische Risiko“ ein eingeführter Begriff. Die Altlastenproblematik darf aber nicht als Einzelfall gesehen werden. Daneben existiert eine Zahl weiterer Risiken aufgrund von ökologischen und sozialen Faktoren – auf allen Ebenen der Herstellungskette. Auch diese Faktoren können auf den Erfolg bzw. den Fortbestand einer Unternehmung (als ein Kunde der Bank bzw. Versicherung) Einfluss haben (Jeucken 2001). Die Zahl dieser Risiken nimmt in der Regel mit dem Verflechtungsgrad des Unternehmens zu. Besonders hoch ist es bei Unternehmen mit Zulieferbetrieben in Entwicklungsländern (Cowe 2002).

Es sind insbesondere zwei Trends, an denen der Einfluss ökologischer Faktoren schon heute deutlich wird. Es ist dringend erforderlich, dass Finanzdienstleister diese in das Portfolio- und Risikomanagement integrieren:

■ Klimawandel und Klimapolitik

Die Flutkatastrophen in Ostdeutschland und Osteuropa in den Sommern 1997 bis 2002 haben veranschaulicht, welche Gefahren von Überschwemmungen für Vermögen allgemein und für lokal ansässige Unternehmen ausgehen. Die Autoren der UNEP-Studie *Climate Change and the Financial Services Industry* (2002) erwarten bis zu 150 Mrd. USD Schäden p.a. aus Naturkatastrophen in 2010. Die Münchener Rückversicherung erwartet, dass „auch zukünftig mit einer Zunahme bei den Schäden aus Naturkatastrophen zu rechnen“ ist. Daher arbeiten sie als einer der Pioniere an entsprechenden Konzepten zur Risikoreduzierung ihrer Assets.

Ein Beispiel für eine Beeinflussung der Risikoposition von Unternehmen durch die Klimapolitik stellt das Kyoto-Protokoll dar. Die dort zugesagte generelle Minderungsverpflichtung wird nun von Seiten der Politik heruntergebrochen auf die Inhaber von Rechten. Die Richtlinie zum EU-weiten Emissionshandel beispielsweise nennt bereits Branchen und Anlagen, die ab 2005 von dem Handel mit Emissionsrechten betroffen sein werden. Damit wird deutlich, dass Betriebe der dort genannten Branchen nun handeln müssen: entweder sie unternehmen Schritte zur Minderung ihrer Emissionsmenge, oder sie müssen Emissionslizenzen zukaufen.

Investoren und Kapitalanleger haben diese tendenziell riskanten Dynamiken erkannt. Sie fordern konkrete Schritte von ihren Kunden, den gewerblichen Unternehmen. So hat sich Mitte 2002 eine internationale Gruppe von institutionellen Investoren zusammengefunden unter dem Namen „Carbon Disclosure Project“. Zum Zeitpunkt des Projektbeginns repräsentierten die beteiligten Investoren zusammen mehr als vier Billionen US-Dollar Anlagekapital. Sie forderten die 500 größten Unternehmen der Welt auf, offen zu legen, von welchen direkten und indirekten Klima- bzw. Klimapolitikrisiken sie betroffen seien und mit welchem Risikomanagement sie darauf zu reagieren gedenken.

Germanwatch, das Wuppertal Institut und der Verband für Umweltberatung NRW starteten Ende 2002 das Projekt „Institutionelle Investoren und Klimaschutz“. Hier wird das Ziel verfolgt, den Einfluss von institutionellen Investoren wie Investmentfonds, Lebensversicherungen etc. auf den Klimaschutz transparent zu machen und Investoren das Risikopotenzial des Klimawandels auf Kapitalanlagen zu verdeutlichen (Bals/Busch/Rostock 2003).

■ Veränderte gesetzliche Anforderungen in anderen Umweltbereichen

Zahlreiche Gesetze und Richtlinien veranschaulichen einen deutlichen Wandel hin zu einer immer stärkeren gesetzlichen Verankerung des Umweltschutzes. Neben den Ausweitungen der Ökosteuer in den letzten Jahren haben gesetzliche Vorgaben wie die Elektronikschrotverordnung, die Einführung des Dosenpfands oder das Altautogesetz konkrete Auswirkungen auf bestehende Produktionsprozesse sowie Endprodukte von spezifischen Branchen. Betroffen sind hiervon Unternehmen, die direkt oder indirekt an einer entsprechenden Wertkette beteiligt sind und denen keine substituierbaren Stoffe oder alternativen Verfahren zur Verfügung stehen. Sie werden unmittelbar von den restriktiven Vorgaben und den daraus ableitbaren Risiken beeinflusst.

Schlussfolgerungen

Die Initiierung der UNEP Financial Institutions Initiative war ein entscheidender Anstoß. Der Finanzsektor hat seither konkrete Schritte in Richtung Nachhaltigkeit getan. In Bereichen, wo die Finanzwelt bereits aus der heutigen Perspektive, d.h. rein vergangenheitsorientiert, positive Korrelationen zu ökonomischen Kennziffern wahrnimmt, werden bereits Nachhaltigkeitskriterien integriert.

Die Weltbank weist in ihrem Weltentwicklungsbericht 2003 aber auch auf schwere Fehler und Ver-

säumnisse in der Vergangenheit hin. Sie fordert, wie dies auch die OECD bereits getan hat, ein radikales globales Umsteuern in der Umwelt- und Wirtschaftspolitik, um die Chancen auf künftiges Wachstum nicht zu gefährden. Die Wirtschaft der Zukunft könne „mit den gegenwärtigen Produktions- und Verbrauchsmustern nicht aufrecht gehalten werden“, konstatierte beispielsweise der Chefökonom der Weltbank, Nicholas Stern (Perras 2002).

Als Konsequenz sollten Finanzdienstleister, auch im Interesse der eigenen Zukunftssicherung, versuchen, dieser Forderung nachzukommen und nachhaltigkeitsrelevante Faktoren stärker zu berücksichtigen. *Timo Busch, Wuppertal Institut*

Bals, C./Busch, T./Rostock, S. (2003): Klimawandel als Risikofaktor bei Kapitalanlagen – eine Herausforderung für das Risiko- und Portfoliomanagement institutioneller Investoren und Anleger, Wuppertal. Download unter: <http://www.germanwatch.org/rio/si-risik.pdf>

Busch, T./Orbach, T. (2003): Zukunftsfähiger Finanzsektor: Die Nachhaltigkeitsleistung von Banken und Versicherungen, Wuppertal Paper 129. BMBF-Förderkennzeichen 01RU0103, Download unter: <http://www.wupperinst.org>

Carbon Disclosure Project, Informationen zu dem Projekt unter: <http://www.cdproject.net>

CSR Europe / Euronext (Hrsg.) (2001): The European Survey on Socially Responsible Investment and the Financial Community, Internetseite: <http://www.sricompass.org/trends/default.asp?pageid=199>

Council of the European Union, Directive of the European Parliament and of the Council – establishing a scheme for greenhouse gas

emission allowance trading within the Community and amending, Council Directive 96/61/EC, Brussels.

Cowe, R. (2002): Developing Value – The business case for sustainability in emerging markets. Sustainability / International Finance Corporation, London.

Förderprogramme der Deutschen Ausgleichsbank und der Kreditanstalt für Wiederaufbau: <http://www.dta.de> und <http://www.kfw.de>

Jeucken, M. (2001): Sustainable Finance and Banking, The Financial Sector and the Future of the Planet, London, S. 118 ff.

Klaffke, K. et al (2001): Der Markt für sozial-ökologische Geldanlagen in Deutschland – Ergebnisse einer repräsentativen Privatanlegerbefragung, Imug-muk Arbeitspapier 13/2001, S. 45.

Landtagsfraktion der Grünen in NRW, Eckpunktepapier „Banken und Nachhaltigkeit“, Mai 2003. Download unter: <http://www.gruene.landtag.nrw.de/index2.htm>

Münchener Rück (Hrsg.) (2001): topics, Jahresrückblick Naturkatastrophen 2000, München, S. 4.

Nachhaltigkeitsorientierte Fonds: Internetplattform der European Business School (EBS), Informationen unter: <http://www.nachhaltiges-investment.org>

Oekom (Hrsg.) (2002): Ergebnisse des Corporate Responsibility Ratings für Banken und Finanzdienstleister von Oekom (Stand August 2002), Informationen unter: <http://www.oekom.de>

Perras, A. (2002): Weltbank: „Wir können so nicht weitermachen“, in: Süddeutsche Zeitung vom 22.08.02.

Umweltbundesamt / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2001): Green Finance – Umweltmanagement in Banken, Sparkassen und Versicherungen, Berlin.

UNEP FI (Hrsg.) (2002): Climate Change and the Financial Services Industry. Download unter: <http://www.unepfi.net>

Fundstück 2

Selbstkritik: Die Grünen lernen Politik

Die Grünen haben den SPD/Kanzler-Vorschlag für eine Agenda 2010 zum Anlass genommen, eine grüne Variante zu formulieren. In diesem lesenswerten Konzept

[Sieben Thesen für die Agenda 2010 mit ökologischer Orientierung. http://www.loske.de/rsvgn/rs_datei/0,,2513,00.pdf]

findet sich die folgende selbstkritische Einschätzung im Rückblick:

„Es war problematisch, fast die gesamten Ökosteuereinnahmen der Stufen von 1999 bis 2003 – insgesamt rund 17 Mrd. Euro – der Rentenversicherung zuzuführen, ohne diese zuvor ausreichend zu reformieren. So hat das ‚frische Geld‘ aus der Ökosteuern den Reformbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung eher kaschiert als Reformbemühungen zu beflügeln. Das hat ganz maßgeblich zum schlechten Ruf der ökologischen Steuerreform beigetragen.“ (Ziffer 3)

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

**Wuppertal Bulletin zu Instrumenten des
Klima- und Umweltschutzes (WB)**, vormals
Wuppertal Bulletin zur Ökologischen Steuerreform

Ausgabe 2/2003, 6. Jahrgang

Redaktion

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

Mit Beiträgen von

Michael Bennett, Sylvia Borbonus, Timo Busch, Dr. Heribert Dieter,
Prof. Dr. Peter Hennicke, Jacob Klok, Dr. Volkmar Köhler, Greg Picker,
Markus Wolff.

Layout

Bildstelle des Wuppertal Instituts

Internetversion

Betreuung: Holger Wendler
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



Christa Liedtke

Wir Reformer gestalten Unternehmen neu

Die Reformer sind eine Gruppe von Wissenschaftlern, die Unternehmen auf den Weg in die Nachhaltigkeit führen wollen. Seit ihrer Gründung entwickelt die Arbeitsgruppe „Ökoeffizienz & Zukunftsfähige Unternehmen“ am Wuppertal Institut Konzepte und Instrumente, mit deren Hilfe die Wirtschaft sich selbst analysieren und Verbesserungsmöglichkeiten finden kann. Mittlerweile sind diese Instrumente vielfach erprobt und haben sich in der Praxis bewährt. In diesem Buch werden das Reformer-Team und das COMPASS – Konzept vorgestellt.

Hirzel Verlag, Stuttgart / Leipzig 2003
253 Seiten, 38 Abb., kartoniert, € 25
ISBN 3-7776-1194-8

www.hirzel.de



Peter Hennicke (Hrsg.)

Nachhaltigkeit – ein neues Geschäftsfeld?

Das Wuppertal Institut – Teil des Wissenschaftszentrum NRW – setzt sich seit Jahren systematisch mit dem Konzept Nachhaltigkeit auseinander. Um einen breiten Diskurs zwischen Wirtschaft und Wissenschaft einzuleiten, lud das Wuppertal Institut daher – gemeinsam mit der Süddeutschen Zeitung – Repräsentanten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik zu diesem Kongress ein. Deren Beiträge und Diskussionen wurden für diesen Band überarbeitet, um sie einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Sie sollen den Lösungsansätzen zur nachhaltigen Entwicklung neue Impulse geben.

Hirzel Verlag, Stuttgart / Leipzig 2002
247 Seiten, 53. Abb., 15 Tab., kartoniert, € 18,50
ISBN 3-7776-1193-X

www.hirzel.de



Bosch, Hennicke, Hilbert, Kristof, Scherhorn (Hrsg.)

Die Zukunft von Dienstleistungen. Ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität

Dieser bei Campus erschienene Sammelband ist das Ergebnis eines zweijährigen Verbundprojektes von Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen und Wuppertal Institut zu einem aktuellen umwelt- und beschäftigungspolitischen Thema. Der Weg Deutschlands in eine Dienstleistungsgesellschaft bedarf einer gesteuerten Entwicklung im Sinne von ökonomischer, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit. Die Beiträge skizzieren Rahmenbedingungen für die Dienstleistungsgesellschaft der Zukunft. Betrachtet werden dabei zentrale Problemstellungen wie soziodemographischer Wandel, Umweltbelastung, neue Qualifikationen, Arbeitszeitmuster, Lebensqualität und technische Innovationen.

www.campus.de