



Wuppertal ZU Instrumenten des Klima- und Umweltschutzes Bulletin

Jg. 7 | 2004 Nr. 2

ISSN 1618-3959

INHALT

1 Editorial

EU

- 2 Der Preis bestimmt, nicht das Parlament
- 5 Integration ist der Schlüssel
- 6 e-Parliament's climate and energy network
- 8 Ausgleichende Gerechtigkeit – ein ‚Zehnter‘ für die Dritte Welt
- 13 Fundstück 1 Steuern auf Autokauf
- 14 Vom Skeptiker zum Großnutzer der flexiblen Kyoto-Mechanismen
- 20 Vorläufig gescheitert – Der Versuch einer Umweltdifferenzierung von Hafengebühren in Hamburg
- 24 Fundstück 2 Lebensmittelbesteuerung
Fundstück 3 Geld, das auf der Straße liegt

Deutschland

- 25 Ablass vom Handel
- 31 57 Mrd. Euro Einnahmen aus „Umweltsteuern“ im Jahr 2003

Bücher

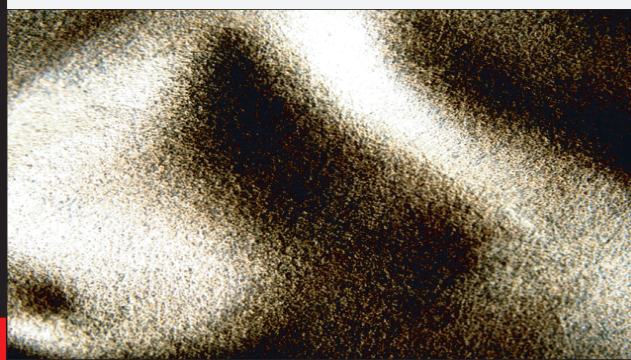
- 32 Die Freiheit bewahren – im Konfliktfall auch die auf Umweltverschmutzung
- 35 Wie weiter mit der ökologisch-sozialen Steuerreform? – Das Memorandum UMSTEUERN 2004
- 36 Problemfelder des industriegesellschaftlichen Stoffwechsels

IMPRESSUM

ZITAT

*Im Bestreben,
die Zukunft
vorzubereiten,
stützt sich der
Staat auf ein
prospektives
Organ.“*

Art. 72 der Verfassung
des Waadtlands, Schweiz,
das als erster Kanton
einen Zukunftsrat
verankert.





Editorial

Europa ist ein, wenn nicht *der* Hoffnungsträger der kommenden tripolaren Welt. Hoffnung in sie setzen viele ihrer eigenen Bürger, dasselbe tun aber auch viele Menschen außerhalb der Grenzen der kommenden drei Großmächte. Gerechtfertigt ist diese Hoffnung nur dann, wenn es Europa gelingt, sich eine Verfasstheit zu geben, mit der es den anstehenden Herausforderungen gerecht zu werden vermag.

Die Nagelprobe ist die Europäische Verfassung. Den Entwurf des Verfassungsvertrags haben die Regierungschefs am 18. Juni 2004 verabschiedet und den Völkern Europas bzw. ihren legitimierten Vertretungen zur Annahme oder Ablehnung überantwortet. In buchstäblich letzter Minute haben die Lobbyisten der Energiewirtschaft einiger Staaten es geschafft, den vom Verfassungskonvent konzipierten Energieartikel so zu verändern, dass sein Sinn ins Gegenteil der vom Konvent verabschiedeten Fassung verkehrt wurde. Die Vertreter der Europäischen Kommission haben dem Europäischen Rat gegenüber auf Streichung des Artikels bestanden und damit lieber für die Beibehaltung des Status quo plädiert.

Wenn der Europäische Verfassungsvertrag durchgeht, wird Europa mit einem energiepolitischen Mandat dastehen, welches der bereits gelebten europäisch(-atlantischen) Solidarität angesichts der Herausforderung der Ölkrise 1973 spottet – die Nicht-Verpflichtung zur Solidarität im Falle einer Neuauflage von 1973 soll nun gar Verfassungsrang erhalten. Ärger noch: Für eine Rückabwicklung der Politik der Priorisierung der klimaschützenden Elemente der Energiepolitik ist damit die Basis gelegt. Das alles ist einer Analyse des neuen Art. III-157 zu entnehmen, welche der langjährige Europaparlamentarier Rolf Linkohr für diese Ausgabe des Wuppertal Bulletins beigesteuert hat. Der zweite europapolitische Beitrag, der zur sog. „Linking Directive“, bietet keine besseren Aussichten. Er berichtet, wie Europa gleichsam „fahnenflüchtig“ wird, von dem Anspruch, die Emissionsminderungen weitgehend zu Hause, auf eigenem Boden, zu erbringen, Abstand nimmt und zu Zukäufen unter den JI- oder CDM-Regimen Zuflucht zu nehmen tendiert.

Ansonsten gibt es eine Reihe von Beiträgen zu bekannten aber auch zu unbekannteren Vorgängen rund um die Umwelt- und Energieabgaben. Aus Hamburg wird der (gescheiterte) Versuch geschildert, umweltbezogene Hafengebühren einzuführen – wie immer ist es auch hier der Wettbewerb, hier der der Nordseehäfen, welcher zu einem Ergebnis auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führt – und der ist durch Verschiebung der Lasten auf die Umwelt geprägt. Aber es gibt auch Beiträge, die Aufbruchsstimmung verbreiten. Der Beitrag zu einer Groteske in Luxemburg zeigt, wie das umweltpolitisch Gute ohne irgendeines Akteurs Intention gleichsam vom Himmel fallen kann. Und die Vorlage des Memorandums des (Förderverein Ökologische Steuerreform (FÖS) weist auf die anstehende Nachverhandlung des Koalitionsvertrags der Berliner Regierungskoalition zum Thema „Ökologische Finanzreform“ hin – der FÖS hat seine vorbereitenden Hausaufgaben getan. Gutes fällt uns eben nicht regelmäßig in den Schoß.

Hans-Jochen Luhmann, Chefredakteur

Der Preis bestimmt, nicht das Parlament

Der Energieartikel im Europäischen Verfassungsvertrag schwächt die Europäische Energiepolitik

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa wird wider Erwarten doch ein Energiekapitel enthalten. Man findet ihn unter Abschnitt 10 im Artikel III–157. Sein vollständiger Text lautet¹:

Artikel III–157

(1) Die Energiepolitik der Union hat im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Erhaltung und der Verbesserung der Umwelt folgende Ziele:

- a) Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts,
- b) Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union und
- c) Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen.

(2) **Unbeschadet der Anwendung anderer Bestimmungen der Verfassung werden die in Absatz 1 genannten Ziele durch Maßnahmen verwirklicht**, die durch Europäische Gesetze oder Rahmengesetze erlassen werden. Diese Gesetze oder Rahmengesetze werden nach Anhörung des Ausschusses der Regionen sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses erlassen.

Diese Gesetze oder Rahmengesetze berühren unbeschadet des Artikels III–130 Absatz 2 Buchstabe c **nicht das Recht** eines Mitgliedstaats, **die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen**, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung **zu bestimmen**.

(3) **Abweichend von Absatz 2 werden die darin genannten Maßnahmen durch Europäische Gesetze oder Rahmengesetze des Rates festgelegt, wenn sie überwiegend steuerlicher Art sind. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.**

Wie ist dieses Kapitel zu bewerten? In Artikel I–13 wird für eine Reihe von Bereichen eine sog. ‚geteilte Zuständigkeit‘ festgelegt, worunter auch die Energie

fällt. Dieser Vorgang ist neu, denn bislang war die Energiepolitik ein Arbeitsfeld, das einerseits aus der Umwelt- bzw. Klimapolitik und andererseits aus der Wettbewerbspolitik abgeleitet wurde. Eine eigenständige Energiepolitik im engeren Sinne gab es nicht, obwohl die Geschichte der europäischen Einigung mit Verträgen und Initiativen zur Energiepolitik geradezu gepflastert ist. Man denke nur an die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), den EURATOM-Vertrag und die vielfältigen Initiativen der Europäischen Union, nach den Energiepreiskrisen der 70er Jahre Europa unabhängiger von Energieimporten zu machen, sei es durch verstärkte Nutzung einheimischer Energiequellen, sei es durch einen sparsameren Umgang mit Energie.

Es gab mehrere Versuche, die Energiepolitik als eigenständigen Politikbereich im Unionsvertrag zu verankern. Als Abgeordneter des Europäischen Parlaments habe ich mich seinerzeit bemüht, im Vertrag von Maastricht, später in den Verträgen von Amsterdam und von Nizza einen politischen Auftrag für ein eigenständiges Energiekapitel durchzusetzen, doch obwohl sich das Europäische Parlament diese Forderung zu eigen machte, scheiterte der Versuch jedes Mal an den Regierungen, oder sagen wir besser, an einigen Regierungen. Hauptgrund der Ablehnung war in aller Regel der Hinweis, dass es keinen Sinn mache, sektorale Politikbereiche in den Unionsvertrag aufzunehmen.

Obwohl die Union keinen energiepolitischen Auftrag hatte, nahm die Beschäftigung mit diesem Thema Jahr für Jahr zu. Erinnert sei nur an die vollständige Öffnung der Strom- und Gasmärkte für den Wettbewerb nicht nur um Groß-, sondern auch um Kleinkunden. Ab 2007 kann jede Unionsbürgerin, jeder Unionsbürger Strom und Gas dort kaufen, wo sie oder er es will. Der Strom- und Gasaustausch zwischen den EU-Staaten wird durch den Ausbau der Netze erleichtert. Die EVU'S müssen sich rechtlich von den Netzen trennen, um zu gewährleisten, dass die Netze gegen Entgelt von jedem Strom- und Gasunternehmen genutzt werden können. Aus ehemaligen Monopolunternehmen werden nun Wettbewerber am europäischen Markt. Über allem wacht eine Regulierungsbehörde, die sicherstellt, dass der Wettbewerb zu fairen Bedingungen stattfindet.

¹ Mit fetten Buchstaben sind die Änderungen hervorgehoben, die der Rat der Staats- und Regierungschefs am 17./18. Juni 2004 dem ursprünglich vom Verfassungskonvent vorgelegten Entwurf zufügte.

Mit der Liberalisierung wurde eine radikale Umwälzung der Energiewirtschaft eingeleitet, die noch lange nicht abgeschlossen ist. Dabei ist es übereinstimmende Politik der Union, die Erneuerbaren zu fördern, Strom aus Erneuerbaren Energiequellen und Kraft-Wärme-Kopplung erfahren eine Vorzugsbehandlung. Zudem existieren Ansätze zur Förderung der Energieeffizienz auf der Nachfrageseite (Energiesparen), beispielsweise eine Reihe technischer Richtlinien, die die Hersteller von Geräten verpflichten, den Energieverbrauch zu senken, die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden oder der Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie zur Endenergieeffizienz und zu Energiedienstleistungen.

Ein weiterer Eingriff in die Energiepolitik erfolgte durch die Ratifizierung des Protokolls von Kyoto, womit sich die Europäische Union zu einer anhaltenden Verringerung der Emission von Treibhausgasen verpflichtet. Auf die einzelnen Mitgliedstaaten wurden Emissionsquoten verteilt. Auch hat die Europäische Union eine Richtlinie über den Handel mit Emissionsrechten beschlossen, wonach Emissionsrechte an Energieunternehmen und an energieintensive Anlagen ausgeteilt werden. Diese Emissionsrechte müssen nach Ablauf einer Frist wieder zurückgegeben werden, worauf das Unternehmen erneut Emissionsrechte zugeteilt bekommt, doch diesmal weniger. Im Prinzip lässt sich dieser Vorgang beliebig wiederholen und im Ergebnis werden die Unternehmen gezwungen sein, ihre Anlagen immer effizienter zu gestalten, um mit den zugeteilten Emissionsrechten zu recht zu kommen. Schaffen sie es aber nicht, müssen sie Emissionsrechte hinzukaufen, was mit Kosten verbunden ist, übererfüllen sie ihr Ziel, können sie Emissionsrechte verkaufen, machen also zusätzlichen Gewinn.

Diese Beispiele mögen genügen, um die These zu belegen, dass die Europäische Union tief in die Struktur der Energiewirtschaft eingreift, ohne dazu einen energiepolitischen Auftrag zu haben. Gesetzliche Grundlage war stets entweder der Auftrag zur Gewährleistung des Wettbewerbs oder die Umweltpolitik, beides Bereiche, die voll in die Zuständigkeit der Union fallen.

Energieaußenpolitik ohne Auftrag

Doch die energiepolitischen Tätigkeiten wachsen inzwischen weit über diese beiden abgeleiteten Größen hinaus. Nach der Auflösung der Sowjetunion begann die EU, einen neuen vertraglichen Zustand mit Russland und der Ukraine herbeizuführen. Dabei geht es vor allem um die Sicherung der europäischen Energieimporte und im Gegenzug um eine intensive Zusammenarbeit bei Investitionen. Die

Europäer investieren in den russischen Energiesektor und erhalten als Gegenleistung eine sichere Energieversorgung. So zumindest der Grundgedanke des Vertrags über die Europäische Energiecharta, die allerdings von Russland bis heute nicht ratifiziert wurde, weil sich Gazprom weigert, Dritten Zugang zu den Gasnetzen zu gewähren.

Energieaußenpolitik hat inzwischen dennoch einen hohen Stellenwert erhalten und erstreckt sich bis hin zu einem regelmäßigen Dialog mit der OPEC. Auch in diesem Feld handelt es sich um eine abgeleitete Handlung. Es gibt keinen expliziten Verfassungsauftrag für einen Dialog der EU mit Drittländern.

Man könnte noch die Forschung erwähnen, die inzwischen ein beachtliches Volumen erreicht hat. Fast eine Milliarde Euro werden im 6. Forschungsrahmenprogramm für nicht-nukleare Energieforschung im weitesten Sinne ausgegeben.

Der Ausweitung energierelevanter Initiativen steht die schwankende Rechtsgrundlage gegenüber. Es ist eben etwas anderes, ob die Kommission Initiativen auf der Grundlage klarer Verfassungsartikel ergreifen kann oder ob sie ihre Bestrebungen aus allgemeinen Grundsätzen ableiten muss.

Der Konvent hat deshalb die Energie in den Katalog der geteilten Zuständigkeiten aufgenommen. Es schien auch so, als würde der Text unbeanstandet und in der vorliegenden Form akzeptiert werden. Doch dann geschah es, dass sich in einigen Ländern Widerstände regten.

Zum einen beunruhigte es die Öl- und Gasindustrie, dass der Hinweis auf die Versorgungssicherheit von der Kommission zum Anlass genommen werden könnte, im Krisenfall die Hand auf die Reserven zu legen, um sie für die Versorgung der gesamten Union zu nutzen. Deshalb bedrängte sie vor allem die britische Regierung, in den Artikel III-157 Absatz 2 Zusätze durchzusetzen, die dem Energiekapitel letztlich alle scharfen Zähne zog. So wurden die Begriffe ‚europäisches Gesetz oder Rahmenrechte‘ durch ‚Maßnahmen‘ ersetzt, worunter letztlich auch bloße Empfehlungen fallen. Und den Mitgliedstaaten wurde weiterhin zugesichert, dass sie ihre Energieressourcen selbst ausbeuten dürfen, also selbst im Krisenfall nicht mit anderen teilen müssen.

Nebenbei, beim Vertrag über die Gründung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag) aus dem Jahre 1957 galt durchaus das Prinzip der gegenseitigen Haftung und Solidarität. Im Falle einer Versorgungskrise hätten die Kohleländer ihre nationale Produktion mit den kohlearmen Nachbarn teilen müssen. Dieser Fall trat wohl in Wirklichkeit nie ein, weil in den 60er und 70er Jahren Kohle als Energieträger

zunehmend durch Öl verdrängt wurde und es nie eine Kohleversorgungskrise gab, doch das konnten die Verfasser des EGKS-Vertrags nicht vorhersehen. Immerhin atmete der EGKS-Vertrag mehr Gemeinschaftsgeist im Bereich der Energie als der derzeitige Verfassungsentwurf.

Misstrauen gegen Brüssel

Mit dieser Einschränkung wird auch anderen Mitgliedstaaten entgegengekommen, etwa Deutschland, das sich seinen energiepolitischen Handlungsspielraum in der Nuklear- oder Kohlepolitik nicht einschränken lassen will.

Die Briten und einige andere haben auch durchgesetzt, dass in einem neuen Absatz 3 Energiesteuern vom Rat einstimmig beschlossen werden müssen. Das Parlament wird lediglich konsultiert. Mit anderen Worten: seine Meinung ist nichts wert.

Damit kann man bei 25 oder mehr Mitgliedstaaten jegliche Harmonisierung von Energiesteuern vergessen. Denn es wird sich immer ein Staat finden, der nicht mitmachen will. Und selbst wenn alle einverstanden wären, Großbritannien würde sicher nein sagen.

Damit wird bei einem ansonsten offenen Markt Energiepolitik verstärkt über den Preis stattfinden. Staaten, die die Energiepolitik – etwa über die Förderung Erneuerbarer über Abgaben auf den Strompreis – beeinflussen wollen, werden unter Druck geraten. Denn jede Abgabe erhöht den Strompreis und verschlechtert dabei die Wettbewerbssituation des Mitgliedstaates, der Erneuerbare fördern will.

In einem Brief des Generalsekretärs O'Sullivan an den irischen Ratspräsidenten McDonagh protestierte die Europäische Kommission am 26. April 2004 gegen die Absicht, das Energiekapitel zu verwässern. Dies sei ein Rückfall hinter die derzeit geltenden Regeln des Binnenmarktes und würde z.B. andere daran hindern, in der Nordsee und anderswo Gas oder Öl zu fördern. Auch sieht sich die Kommission bei der Genehmigung von Staatsbeihilfen an die Kohleindustrie behindert. In der Folge könnten die Kohlebeihilfen sogar ausgeweitet werden, was zu einem Bruch der bisherigen Praxis führen würde. O'Sullivan ging mit seiner Kritik so weit, dass er einer Abschwächung des Energiekapitels seine vollständige Streichung vorzog. Er zog die derzeit geltende gesetzliche Grundlage – Ableitung der Energie aus der Wettbewerbsregeln und der Umweltpolitik – der abgeänderten Version vor.

In einem gesonderten Brief an den amtierenden Ratsvorsitzenden Aherne, ebenfalls vom 26. April 2004, äußerte auch Kommissionspräsident Prodi Kritik an den Abschwächungen des Energiekapitels, so dass der ‚Economist‘ bereits von der Streichung

des gesamten Kapitels sprach. Doch am Ende wurde es mit den erwähnten Änderungen beschlossen.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus ziehen?

Eine Reihe von Mitgliedstaaten, aber auch ein beträchtlicher Teil der Energiewirtschaft sträuben sich gegen eine zunehmende Einmischung der Kommission in die Energiepolitik. Die Ursachen sind verschieden, doch immer wieder setzt sich das Misstrauen gegen Maßnahmen aus Brüssel durch. So gingen mehreren Mitgliedstaaten die Initiativen zum Emissionshandel zu weit. In diesem Fall waren es vor allem die Deutschen und die Finnen, die um ihren energieintensiven Sektor und die Kohlekraftwerke fürchteten. In einem anderen Fall wurde die Initiative der Kommission, die Erdölbevorratung von 90 auf 120 Tage aufzustocken, als zu teuer abgelehnt. Ein drittes Mal wurde das sog. Nuklearpaket zurückgewiesen, das Vorschriften zur Sicherstellung ausreichender Finanzmittel für die Stilllegung und den Rückbau der Kernanlagen in Form von Stilllegungsfonds, aber auch Regelungen für die Sicherheit der Kernkraftwerke und die Endlagerung vorsah. Es ist zu erwarten, dass die neue Kommission ein neues Richtlinienpaket vorlegen wird, das dann aber vermutlich eher einer Empfehlung als einem Gesetz gleichen wird.

Die Energiewirtschaft braucht offenbar Zeit, um sich an die Wettbewerbs- und Klimapolitik anzupassen. Dafür könnte man noch Verständnis aufbringen. Denn wir sollten nicht vergessen, dass der Wettbewerb um Stromkunden und die Klimapolitik, vor allem der CO₂-Emissionshandel die Energiewirtschaft zu einschneidenden Veränderungen ihrer Geschäftspolitik zwingt.

Interessenlagen und Psychologie

Auf der anderen Seite haben wir es aber auch mit nationalen Interessen zu tun. Die Nordseeanrainer haben es nicht gern, wenn ‚ihr‘ Öl und Gas ein europäisches Schild umgehängt bekommen. Und wer aus der Kernenergie aussteigen will wie Deutschland, der vermutet hinter europäischen Initiativen einer Kommissarin, die sich zur Kernenergie bekennt, vielleicht auch Hintergedanken. Vieles hat mit Psychologie, manches mit Interessen, das eine oder andere mit Ungeschicklichkeiten der Kommission zu tun, doch früher oder später werden wir auf die europäische Energiepolitik – und damit auf eine größere Verantwortung der Kommission und des Europäischen Gesetzgebers, Parlament und Rat – zurückkommen. Spätestens nach der nächsten Energiekrise!

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich auf den nicht-nuklearen Teil der Energiepolitik. Doch ganz sicher bin ich bei dieser Aussage nicht. Denn das Energiekapitel unterscheidet nicht zwischen nuklearer und nicht-nuklearer Technik. Versorgungssicherheit, Binnenmarkt oder auch die Förderung neuer Energiequellen schließt nukleare Produktionsformen nicht aus.

Was diese Formulierungen in der Praxis bedeuten, hängt im Wesentlichen von deren Interpretation ab. Denn unabhängig vom Energiekapitel gilt der EURATOM-Vertrag weiter. Er sieht die Förderung der Kernenergie vor, regelt die Emissionen der Kernanlagen, macht das zivile spaltbare Material zum Eigentum der EU, sieht Kontrollen vor und erlaubt – nach einem jüngsten Gerichtsurteil des Europäischen Gerichtshofs – sogar europäische Maßnahmen zur Verbesserung der nuklearen Sicherheit.

Im Konvent wurde der EURATOM-Vertrag nicht angetastet. Der Rat will ihn nicht diskutieren. Das Thema ist ihm zu heiß. Man will nicht einmal wahrnehmen, dass er das Europäische Parlament

von jeglicher Mitsprache ausschließt, was nichts anderes bedeutet, als dass der EURATOM-Vertrag ein Stück aus der vorparlamentarischen Zeit ist. Und was am meisten auffällt, es ist bis heute unklar, in welchem Verhältnis der EURATOM-Vertrag zur Verfassung steht. Kann man aus ihm austreten, ohne die Verfassung zu verletzen? Und muss ein Neumitglied zwangsläufig dem EURATOM-Vertrag beitreten, selbst wenn es der Kernenergie ablehnend gegenüber steht?

Dies ist nicht die geringste der Fragen, die das neue Energiekapitel umgeht.

Als Fazit möchte ich die Vermutung bestätigen, dass auch in Zukunft die energiepolitische Integration Europas eher durch Krisen, etwa Versorgungs- oder Preiskrisen, beschleunigt wird und nicht durch die Verfassung. Denn richtig interpretiert bringt uns das Energiekapitel im Verfassungsvertrag nicht mehr, sondern weniger Europa. ■

*Dr. Rolf Linkohr,
Mitglied des Europäischen Parlaments
von 1979 bis 2004*

Integration ist der Schlüssel

Erneuerbare Energien und Energieeffizienz auf der Renewables 2004

Im Vorfeld der Renewables 2004 hat das Wuppertal Institut im Auftrag der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GtZ) ein Diskussionspapier zum Thema „Towards Sustainable Energy Systems: Integrating Renewable Energy and Energy Efficiency is the Key“ erarbeitet. Mit dem Papier soll darauf hingewiesen werden, dass erneuerbare Energien und eine verstärkte Ausschöpfung der Energieeffizienzpotenziale zwei untrennbare Elemente einer nachhaltigen Energieversorgung darstellen. Allein aus wirtschaftlichen Gründen ist die Erhöhung der Energieproduktivität vielfach die wesentliche Eingangsvoraussetzung für eine signifikante Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien.

Anders als auf bisherigen auf erneuerbare Energien bezogenen Konferenzen bestand diesbezüglich auf der Renewables 2004 ein breiter Konsens. In der abschließenden zentralen „policy declaration“ der Konferenz findet sich daher in Absatz 2 auch ein direkter Hinweis auf die Notwendigkeit der Erhöhung der Energieeffizienz („Ministers and Government Representatives ... share the vision

that renewable energies, combined with increased energy efficiency, will become a most important and widely available source of energy and will offer new opportunities for cooperation among all countries“).

Dennoch zeigt sich weltweit noch ein deutliches Missverhältnis zwischen der großen Aufmerksamkeit, die die erneuerbaren Energien erfahren, und der Wahrnehmung der Energieeffizienzpotenziale. Aus dem Erfolg der Renewables 2004 für den weiteren Ausbau dieser Energieform leitet sich damit direkt die Forderung ab, nun auch für die Energieeffizienz einen vergleichbaren und mit dem Follow Up der Konferenz verbundenen Prozess einzuleiten. ■

*Dr. Manfred Fishedick,
Wuppertal Institut*

Towards Sustainable Energy Systems: Integrating Renewable Energy and Energy Efficiency is the Key“, Wuppertal/ Eschborn, May 2004

<http://www.wupperinst.org/download/renewables/sustainable-energy-systems.pdf>

e-Parliament's climate and energy network

Selecting success stories in sustainable energy use

How to promote sustainable energy policies worldwide in a politically effective way? That was the central question in a discussion between Ernst Ulrich von Weizsäcker and Nick Dunlop in the margin of a conference around two and a half years ago. The result was a fascinating initiative: the e-Parliament climate and energy network, a group of committed members of parliament from all over the world, who decided to join their forces and coordinate their political initiatives. The network presented itself most recently in Bonn during the Renewables Conference and organized several side events. A good reason to look into the origin of this initiative and to give some more information on the various activities of the network, as well as on the involvement of the Wuppertal Institute.

The e-parliament energy project has been initiated jointly by the e-Parliament Initiative, a British NGO, the Wuppertal Institute and GLOBE EU, a network of Members of the European Parliament working on environmental issues. The Friends of the Wuppertal Institute decided to support the initiative with 500.000 EUROS during a two years period. Other funds came from the Dutch government, the German ministry for economic cooperation and some private donors.

The objective of the project is to build a politically effective parliamentary network on sustainable energy issues, which will support political action at the national and international level for sustainable energy policy-making. It wants to influence the international and national political agendas on sustainable energy, while paying special attention to the needs of members of parliament in Third World countries and economies in transition. The ultimate objective is to reduce the climate problem, by promoting energy efficiency and renewable energy policies.

The project uses the facilities provided by the e-Parliament Initiative. E-Parliament is a relatively new organization, which uses electronic means, like an interactive website, to link legislators worldwide through the internet, to share information and best available policies and to communicate and coordinate political action. It was decided to set up the climate and energy network as a pilot project of the e-Parliament to find out whether the e-Parliament concept could function effectively.

The issue

CO₂ emissions increase. Hardly any country has succeeded to stabilize, let alone reduce its emissions. Almost nowhere the laudable objective of decoupling economic growth and CO₂ emissions has been realized to the extent that emissions actually decline, instead of just growing more slowly than the economy. Most countries have difficulty achieving the targets they have set themselves or have agreed to under Kyoto. Trends suggest that the Kyoto targets will in almost no country be met during the budget period 2008–2012.

There seems to be wide agreement as to the importance of changing these trends by promoting energy efficiency and renewable energy. The issue of the energy mix is heavily debated and the role of various instruments which are available, like legislation, information, voluntary agreements, energy taxes, subsidies, tax rebates and market incentives, brings about controversy between various interest groups, countries and politicians.

The analysis of e-Parliament was that only a new commitment to the realization of a fossil fuel free energy economy for the intermediate and long term and concrete programs to promote renewables and to take energy efficiency measures in the short run would be able to change these worrying trends. And the analysis was that Parliamentarians could play a key role on getting their governments focused again on these problems.

The method

Against this background, it was decided to set up a project, consisting of three parts:

The first part consisted in developing a network of politicians who actively want to promote the political sustainable energy agenda in their own country, abroad and in international gremia, and who actively wanted to use this new network to get sustainable energy policies promoted and realized. The idea was to use all traditional networking techniques plus the specific e-Parliament service facilities and implementation practices. Special attention should be paid to the involvement of Third World legislators and MPs from economies in transition.

Secondly, the project intended to identify the most effective legislation, policies and measures promoting energy efficiency, the so called BALs

(best available legislations) and BAPs (best available policies). The general idea was to select success stories in sustainable energy, to analyze which factors have determined the success and to see in how far the successes were transferable to other situations, economic sectors, countries etc. Basically, the Wuppertal Institute Factor Four thinking was to be revitalized and translated in a new political agenda, a set of political recommendations, in principle based on and connected with agreed language in international conventions, treaties etc.

Thirdly, the political recommendations, supported by all politicians involved in the project, should be actively promoted by high profile media events, conferences, round tables, delegations etc which should have a positive impact on the political sustainable energy agenda, which should help the legislators involved to fulfill their roles and be more effective while at the same time strengthening the position and visibility of the e-Parliament Initiative and the Wuppertal Institute.

The results

Now, two years after the start of the project, the first results become visible.

The climate and energy network consists in the meantime of around 150 Members of Parliament from around the world. All continents are represented and the network could welcome MPs from countries as diverse as Brasil, Mali, India, Japan, Russia and the EU countries.

Secondly, the network agreed a set of political recommendations, which were for example presented during the parliamentary forum of the Bonn Renewables Conference but which also led to parliamentary initiatives in national parliaments. One of the members took for instance already the initiative to propose energy efficiency legislation in the Norwegian Parliament. Many of the recommendations can be found on the e-Parliament website, where also the most important basic information can be found.

Thirdly, the network decided to take the initiative to start a few specific projects to create more attention for sustainable energy policies. In its Smart Parliament Initiative, the network will award a prize for the parliament, which takes the most creative, the most effective and the most cost saving initiative for the reduction of its own energy use or the installation or the use of renewable energy.

In its One Watt Initiative the network promotes legislation or public procurement policies for electrical equipment, which uses in its stand-by mode no more than 1 Watt. The idea is that this initiative will be taken in a coordinated way in ten parliaments world wide sometimes this autumn.

And last but not least, the network operates a very informative website where best practices, legislative success stories and concrete information is presented.

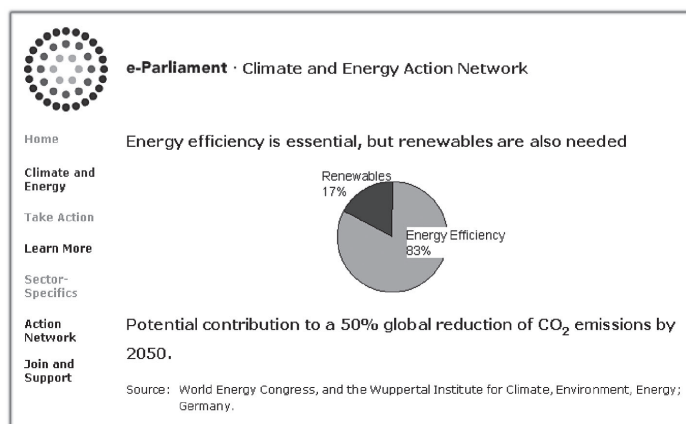
The future

The Friends of the Wuppertal Institute have provided funds to get the network going. Now, after two years, the network should generate its own resources and it is indeed probable that the network will receive substantial funds from the Swedish government. These funds will be used to extend the network further, to improve and professionalize the website and to send delegations to parliaments, especially in developing countries.

One of the conclusions of the workshop, which the energy network organised in Bonn was the importance of involving legislators from developing countries more in the issue of climate change and to give them the chance to inform themselves better about sustainable energy policies. ■

Hans Wolters
Director e-parliament

<http://www.e-parl.net/energy>



Ausgleichende Gerechtigkeit – ein ‚Zehnter‘ für die Dritte Welt

Luxemburg (an)erkennt die finanzielle Kehrseite des Tanktourismus

Luxemburg, lange Zeit der weiße Schwan der Klimapolitik in der EU, macht eine totale Rolle Rückwärts. Mit der Erarbeitung des NAP zum 31. März 2004 hat Luxemburg seine ‚Stillen Lasten‘ sämtlich aufgedeckt und bereinigt. Insbesondere aus dem Tanktourismus ist Luxemburg aus rechtlichen Gründen eine Emissionslast zuzurechnen, welche das Großherzogtum bislang beständig negiert hatte. Luxemburg wird, so steht nun in Aussicht, Zertifikate aus CDM und JI zukaufen müssen, um am Ende des Jahres 2012 eine ausgeglichene Bilanz vorweisen zu können. Der Zukaufbedarf liegt etwa in Höhe des Emissionsvolumens aus dem PKW-Tanktourismus. Insofern schafft sich eine Art ausgleichende Gerechtigkeit Raum.

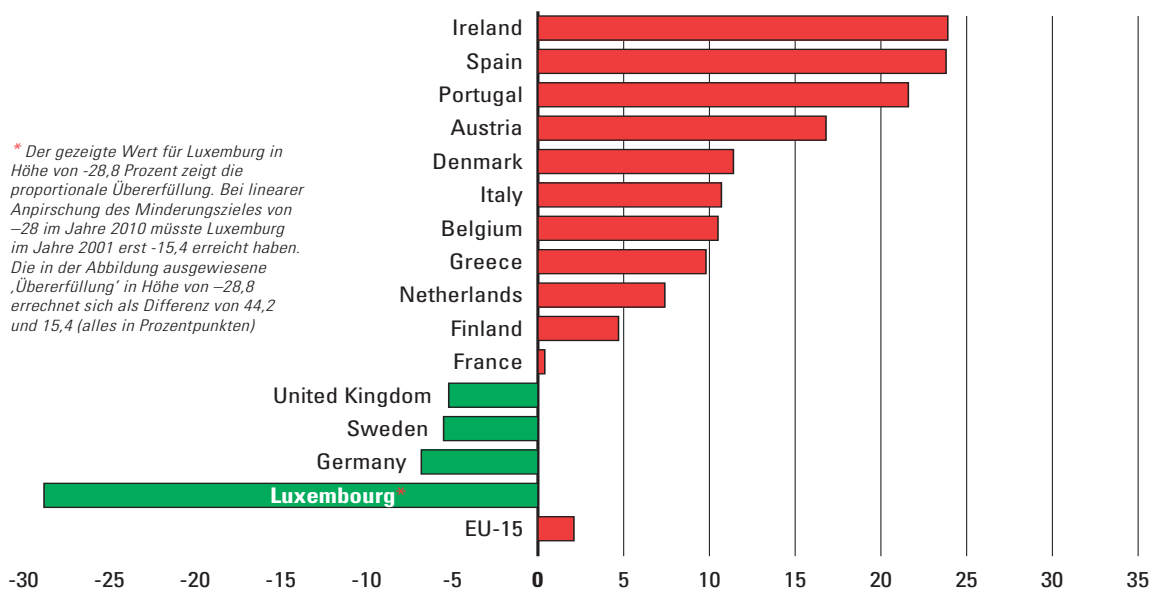
Luxemburg ist der führende steuerpolitische Schmarotzerstaat in der EU. Allseits bekannt ist dies aus dem ertragsteuerlichen Bereich, doch die Diagnose gilt auch für die Verbrauchsteuern. Gegen „schädlichen Steuerwettbewerb“ existiert zwar eine OECD-Konvention, die aber ist für Verbrauchsteuern bislang nicht umgesetzt worden. Und innerhalb der EU sorgt das desaströse Einstimmigkeitsprinzip in Steuersachen für den Fortbestand des Übels. In der neuen EU-Verfassung, wenn sie denn kommt, wird dies nicht nur unangetastet bleiben. Der noch in den abschließenden Beratungen am 17./18. Juni 2004 substantiell veränderte Energie-Artikel (Art. III-157) besagt in einem neu eingefügten Absatz 3, dass über „Maßnahmen ... überwiegend steuerlicher Art ... der Rat einstimmig beschließt“ (vgl. in diesem Heft den Beitrag Linkohr, S. 2ff.). Dieser Absatz ist auf Betreiben Großbritanniens (und andere) in letzter Minute aufgenommen worden – also jener, die sich bereits beim Ausbremsen der Einführung einer Europäischen Klimaschutzsteuer bzw. – hilfsweise – einer Harmonisierung der Mineralölsteuern in Europa einen Namen gemacht haben. Das nationale Veto in Energiesteuern ist damit zementiert. So läßt es sich auch in Zukunft nicht verhindern, daß der kleinste der EU-Staaten seinen Nachbarn steuerpolitisch gleichsam Wasser abgräbt, sie – und die Umwelt – schädigt und sich selbst ein leistungsloses Einkommen in nicht unbeträchtlicher Höhe verschafft. Als Wasserkonflikt wäre ein solcher Konflikt heute umweltvölkerrechtlich nach klaren Nor-

men und Prozeduren lösbar. Auch wenn es sich um einen Handelskonflikt handeln würde, wäre damit ein zivilisierter Umgang möglich. In der Steuerpolitik, insbesondere zu Waren-, also Verbrauchsteuern, aber herrschen vergleichsweise archaische Verhältnisse in der multilateralen Koordination. Die Politik erscheint demgegenüber als ohnmächtig.

Hohe Verbrauchsteuern auf Zigaretten, Spirituosen und Sprit

Luxemburgs Unterbietungskonkurrenz bei Verbrauchsteuern, die nicht etwa nur den Tanktourismus anstachelt, ist kein isolierter Akt, sondern Ergebnis eines kühl kalkulierten Politikkonzeptes. Wer nach Luxemburg reist, kann es gleichsam in den Beton entsprechender Infrastruktur gegossen erleben. In Grenznähe sind Tankstellen und Supermärkte für den kombinierten Einkauf sämtlicher Güter eingerichtet, die mit hohen Verbrauchsteuern belegt sind, die also neben Treibstoff auch Zigaretten und Spirituosen anbieten. Und die Karte von Europas Autobahnen zeigt auf einen Blick, wo der Schwerpunkt des Betankens von Fernlastkraftwagen mit Diesel zu erwarten ist. Dazu muss man Folgendes vor Augen haben: 40-t-LKW verfügen über Tanks mit einem Volumen, das für 1.500 bis 3.000 km ausreicht; 2,2 Mio Fernlastkraftwagen (< 16 t), die nur 12 Prozent Anteil am gesamten LKW-Fahrzeugbestand haben, sind für die Hälfte des LKW-Dieselsverbrauchs in EU-(Alt-)Europa verantwortlich. Diese Zahlen machen zugleich verständlich, weshalb ‚Tanktourismus‘ im Fernlastverkehr als Effekt des Ökosteueransatzes in Deutschland kein relevantes Phänomen ist: Die Speditionen betreiben ihre Touren- und Tankplanungen schon seit Jahrzehnten so, wie durch die Konzipierung des Autobahnnetzes nahegelegt – da war nichts mehr zu verlagern.

Luxemburgs unethische Steuerpolitik mochte ärgerlich sein oder als verwerflich empfunden werden – mit steuerpolitischen Mitteln ist sie unangreifbar. Die betroffenen Nachbarn sind machtlos, mögen sie noch so groß sein im Vergleich zum Zwergstaat Luxemburg. Und wie zum Ausgleich für das Unmoralische seiner Steuerpolitik stand Luxemburg auf klimapolitischem Gebiet bislang da wie ein

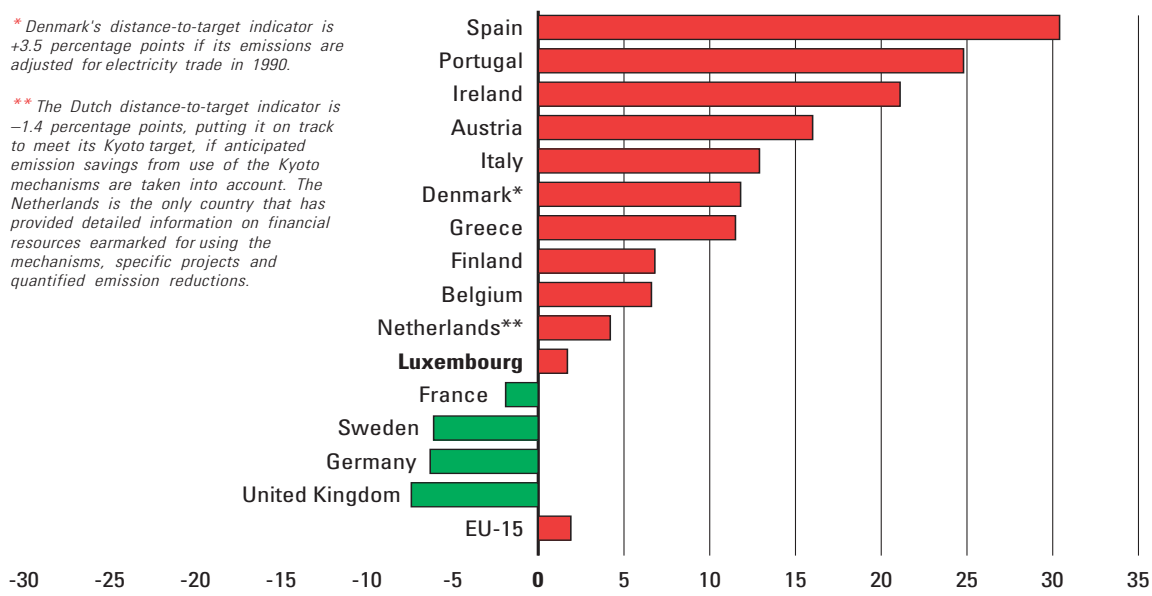


* Der gezeigte Wert für Luxemburg in Höhe von -28,8 Prozent zeigt die proportionale Übererfüllung. Bei linearer Anpirschung des Minderungszieles von -28 im Jahre 2010 müsste Luxemburg im Jahre 2001 erst -15,4 erreicht haben. Die in der Abbildung ausgewiesene 'Übererfüllung' in Höhe von -28,8 errechnet sich als Differenz von 44,2 und 15,4 (alles in Prozentpunkten)

Negative contribution to EU trend: a positive distance-to-target indicator means the member state is above its linear target path

Positive contribution to EU trend: a negative distance-to-target indicator means the member state is below its linear target path

Abb. 1 "Distance to target" indicator: Luxemburg vor der Bilanzkorrektur (oben) und nach der Bilanzkorrektur (unten)



* Denmark's distance-to-target indicator is +3.5 percentage points if its emissions are adjusted for electricity trade in 1990.

** The Dutch distance-to-target indicator is -1.4 percentage points, putting it on track to meet its Kyoto target, if anticipated emission savings from use of the Kyoto mechanisms are taken into account. The Netherlands is the only country that has provided detailed information on financial resources earmarked for using the mechanisms, specific projects and quantified emission reductions.

strahlend weißer Schwan (s. Abb.1/S. 9). Luxemburg und Klimaschutz waren lange Zeit Synonyme für eine Geschichte außerordentlichen Erfolgs. In absoluten Zahlen gerechnet ging es zwar nur um wenig, prozentual aber stand Luxemburg bislang auf allen verfügbaren Darstellungen besser da als selbst das ökologische Musterland Deutschland: Das Großherzogtum hatte im Jahre 1997, rechtskräftig bestätigt im Jahre 2001, eine Minderung seines Ausstoßes von Treibhausgasen um 28 Prozent zugesagt (was allerdings nur 3 Mio. t/a entspricht), Deutsch-

land dagegen nur um 21 Prozent (was in absoluten Zahlen immerhin 256 Mio. t/a ausmacht). Bislang erreicht hatte Luxemburg 43 Prozent – also deutlich mehr als zugesagt; Deutschland lediglich 17 Prozent. So wiesen es die bilanzierenden Tabellen und Grafiken aus, die die Europäische Umweltagentur EEA verbreitet hatte und die vielfach, von Medien und Wissenschaftlern gleichermaßen, nachgedruckt oder nacherzählt wurden (s. Abb.1).

Nun tut sich völlig überraschend etwas in Luxemburg. Der klimapolitische Schwan verliert sein strahlend

lendes Weiß und zeigt sich hässlich – dafür aber, wie er wirklich ist. Luxemburg verlässt seine Vorreiterposition innerhalb der Europäischen Union bei der Verminderung der Emission von Treibhausgasen, gibt zu, dass das bislang Präsentierte nur Fassade war. Doch nicht nur das; es anerkennt, dass seine Politik der Förderung des Tanktourismus einen Pferdefuß besitzt, den es bislang verborgen gehalten hatte: Das Großherzogtum wird für die illegitime Mineralölsteuerabschöpfung zu Lasten der Staatskassen seiner Nachbarn zahlen müssen – es Kohlendioxid-Zertifikate zukaufen müssen.

Der EU-seitige Zwang, seinen Nationalen Allokationsplan per 31. März 2004 vorzulegen, brachte alles an den Tag.¹ Luxemburg sah sich genötigt, eine vollständige Berichtigung seiner klimapolitischen Aussichten vorzunehmen. Es bestätigte nicht nur die bereits in einem Bericht des „Wuppertal Bulletin“ vom Januar 2004 (WB 1/04, S. 9) aufgedeckte Inkonsistenz mit der einschlägigen Bilanzrichtlinie, den „Reporting Guidelines“ des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) unter der Framework Convention on Climate Change (FCCC) der Vereinten Nationen, sondern präsentierte ein völlig neu zusammengestelltes Zahlenwerk – in ihm sind sämtliche „Stille Lasten“, nicht nur die aus dem bislang unterdrückten Tanktourismus, glaubwürdig aufgedeckt und beseitigt.

Bislang ausgewiesen hatte Luxemburg seine Schadstoffreduktion im Jahr 2001 bei 44,2 Prozent (Tab A3.1). In Wirklichkeit lag Luxemburg bereits unter dem gesetzten Ziel, nämlich bei nur 21 Prozent – mit stark sinkender Tendenz. Luxemburg offenbart nun, seine Vorgabe von 28 Prozent Reduktion nicht halten zu können, es gibt prognostisch an, im Zieljahr nur noch 7 Prozent erreichen zu können (vgl. Abb.2). Die Differenz in Höhe von 21 Prozentpunkten liegt, absolut gerechnet, bei 2,3 Mio. t/a Kohlendioxid-Emissionsrechten, also genau in Höhe des ursprünglichen Minderungszieles. Diese 2,3 Mio. t/a wird Luxemburg nicht selbst einsparen können. Luxemburg wird vielmehr von außen, in der Dritten Welt (via Zertifikate des Clean Development Mechanism), Rechte zukaufen müssen, um seine Quote zu erfüllen – bei einem Preis von 12,40 Euro pro Tonne Kohlendioxidäquivalent² entspricht das einer Zahlungsverpflichtung von knapp 30 Mio. Euro pro Jahr.

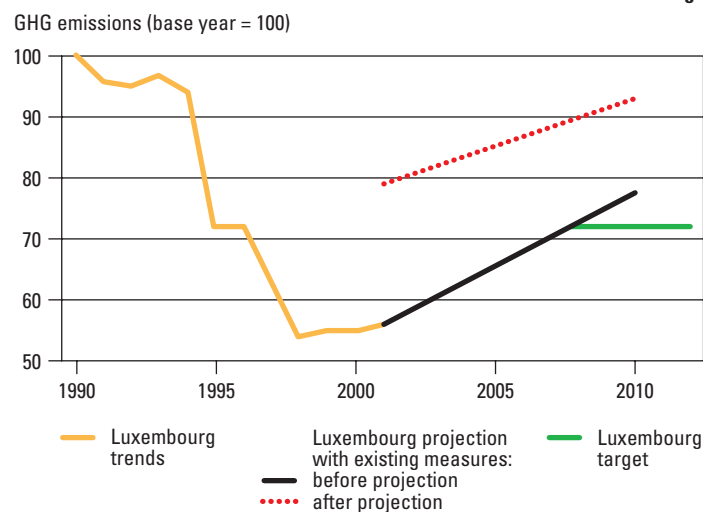
Mit Luxemburg hat die Europäische Union den ersten Fall eines aufgedeckten Bilanzschwindels im Klimabereich erlebt. Dass auch in der Bilanzierung von Klimagasemissionen eines Tages Falschangaben in erheblicher Größenordnung offenbart würden, diese Analogie zu den Bilanzierungssitten der „New Economy“ hatte sich anscheinend niemand vorzustellen getraut, vorbereitet jedenfalls war darauf

niemand. Die Europäische Umweltagentur (EEA) hatte die Luxemburger Angaben seit Jahren verbreitet, obwohl ihre Fachleute um die ‚Problemzone‘ in der Luxemburger Darstellung wussten.

Die Erfolgsgeschichte Luxemburgs war also nur eine vorgebliche. Aus Corporate Governance Perspektive, die ja nicht nur für Unternehmen sondern auch für politische Administrationen gilt, kann man im Nachhinein feststellen: Das Großherzogtum hatte sich selbst über Jahre in die eigene Tasche gelogen. Und wie immer in solchen Fällen gilt auch in diesem Fall: nicht zum eigenen Vorteil. Entscheidende Jahre waren verstrichen und so vergeben worden, Jahre, in denen man eine energische Politik der Steigerung der Energieeffizienz hätte betreiben können. Nun wird sie bzw. lediglich zunächst einmal ihre strategische Planung erst im Jahre 2004 in Angriff genommen – der resultierende Effekt auf das Zukaufvolumen an Zertifikaten kann nicht mehr hoch sein.

Wie bei Bilanzmanipulationen üblich, liegt die Lüge an einem begrifflichen Ort, der sehr technisch klingt. An dieser Stelle, in den Reporting Guidelines des IPCC zum Klima-Abkommen, ist eine unschein-

Abb. 2
Greenhouse gas emission trend and projection, with domestic policies and measures, for Luxembourg



bare Ausnahme von der Regel des Territorialprinzips formuliert. In der Regel ist dies in Emissionen formuliert, die Ausnahme bei mobilen Quellen ist, dass für sie das Territorialprinzip in der Kategorie ‚Treibstoffabsatz‘ formuliert ist. ‚Geschummelt‘ wurde, indem man diese Ausnahme nicht ganz ernst nahm. Hier einen näheren Blick hin zu werfen, erscheint deshalb lohnend, weil diese intrikate Stelle auch für andere Staaten einen Ort der Verführung darstellen könnte – wenn auch aus anderen Motiven.

Die Regel lautet, dem Territorialprinzip der Vereinten Nationen gemäß: Ein jeder National-

staat hat anzugeben, wie hoch die Emissionen vom Boden seines Territoriums aus sind. Die Stelle der Vereinbarung zu den Berichtspflichten, mit der es die Luxemburger über zehn Jahre nicht so genau genommen haben, betrifft die Regeln zur Verbuchung von Emissionen aus Kraftfahrzeugen, also mobilen Quellen. Zum Verständnis der ‚Verführung‘, die hier für andere Zwecke bzw. Staaten liegt, ist es wichtig, über den Zaun der Klimapolitik hinauszuschauen: Kraftfahrzeuge emittieren zwar auch die Treibhausgase Kohlendioxid (entsprechend dem Treibstoffverbrauch), Lachgas (vom Katalysator), teilfluorierte Kohlenwasserstoffe (Kältemittel der Klimaanlage) und SF₆ (zur Füllung von Fahrzeugreifen), daneben aber auch verschiedenste andere Schadstoffe wie Stickoxide, Schwefeldioxid, Kohlenmonoxid und flüchtige organische Verbindungen, die ebenfalls multilateral koordiniert zurückgefahren werden sollen, aber unter anderen völkerrechtlichen Abkommen. Dort aber gilt das Territorialprinzip bezogen auf Emissionen ausnahmslos. Um das umzusetzen, muss man die gesamte Fahrleistung der divers zusammengesetzten Fahrzeugflotte aus den ‚geschätzten Fahrleistungen‘ einzelner Fahrzeugtypen zusammensetzen und hochrechnen.

Bei Kohlendioxid-Emissionen in der Kategorie „Straßenverkehr“ unter dem Klimaregime jedoch hat man sich anders entschieden, weil man hier über eine einfachere Alternative verfügt. Die Kohlendioxid-Emissionen werden nämlich nicht gemessen, sondern sind einfach und äußerst präzise zu bestimmen aus dem Verbrauch von kommerziellen Energieträgern – sie sind Implikation des Energieträgerverbrauchs. Der Energieträger aber ist ein handelbares Gut. Um dessen Absatz weiß man aus der Wirtschaftsstatistik, die dann in die Energiestatistik, die sog. „Energiebilanz“, überführt wird. Deshalb hat man unter dem global, also auch in Entwicklungsländern geltenden Klimaregime entschieden, dass die CO₂-Emissionen des Verkehrs im korrekten rechtlichen Sinne auf der Basis des Treibstoffabsatzes auf dem Territorium eines Staates zu ermitteln sind, unabhängig davon, wo mit diesem Treibstoff gefahren, dieser also „verbraucht“ wurde und wo also CO₂ emittiert wurde – das ist die Ausnahme von der Regel. Anders ausgedrückt: Die Operationalisierung ist so vorgenommen worden, dass Treibstoff-‚Export‘ in Fahrzeugtanks nicht als „Export“ gerechnet wird. Auf den Wortlaut gesehen ist festzustellen, dass nicht vom Territorialprinzip Abstand genommen wurde, dieses wurde nur ausnahmsweise für den Absatz von Treibstoffen, nicht für die Emissionen angewendet.

Zu allem Unglück kommt nun hinzu, dass das Wort „Absatz“ in den Reporting Guidelines³ nicht vorkommt. Dort wird ausdrücklich von zwei mög-

lichen Bestimmungsmethoden gesprochen, dem ‚bottom up‘ approach (Tier 2) und dem ‚top down‘ approach (Tier 1), und dass, so heißt es wörtlich:

disaggregated fuel consumption may be considerably less certain than overall fuel consumption.
(Zi 2.3.1.1)

‚Fuel consumption‘ in diesem Satz ist unterschiedlicher Bedeutung, und dies stiftet Verwirrung. Im Tier 2 approach der IPCC Reporting Guidelines ist fuel consumption im Wortsinne gemeint, im (präferierten) Tier 1 approach dagegen eindeutig die energiestatistische Kategorie, die dem Sinne nach mit fuel purchases zu benennen wäre – Implikation ist, dass Luxemburgs fuel consumption nicht dem im Lande konsumierten Kraftstoff entspricht, die Differenz liegt in Höhe des Tanktourismus. Beim Tier 2 approach, der weniger verlässlich sei, werden die inländischen Fahrleistungen geschätzt, basierend auf den Faktoren: Bestandszahlen von Fahrzeugen nach Klassen mit ihren spezifischen Kraftstoffverbräuchen, Ergebnisse von stichprobeweisen Verkehrszählungen und eben der Treibstoffabsatz. Eine jegliche Arbeitsgruppe, die sich, mit diesem empirischen Datenkranz ausgerüstet, an die Arbeit macht, befindet sich auf schwankendem Grund, ist also gleichsam verführt, den Treibstoffabsatz als Inlandsverbrauch zu deuten und dann das Puzzle so zusammensetzen, das dieser rekonstruiert wird. So geschieht es denn auch in Deutschland. Ob der wirkliche Treibstoffverbrauch im Inland dabei exakt getroffen wird oder in einer Größenordnung von zwei bis drei Prozent abweichen mag? Wer wird das mit Sicherheit behaupten oder dementieren wollen? Auf dieser Basis jedenfalls wird die Emissionsmenge anderer Stoffe, die unter anderen multilateralen Abkommen berichtspflichtig sind, bestimmt, zum Beispiel die von Stickoxiden. Es werden einfach die dekomponierten Fahrleistungen mit geeigneten „Emissionsfaktoren“ multipliziert.

Die Herleitung nationaler Kohlendioxid-Emissionen

Auf eben diese Weise wird auch in Deutschland die auf dem Gebiet eines Nationalstaates verbrauchte Kraftstoffmenge bestimmt, und daraus werden die nationalen Kohlendioxid-Emissionen hergeleitet. Auf diese Weise wird berechnet, dass „Die PKW-Fahrleistungen zurückgegangen“ sind oder gar eine „Trendwende beim Autofahren?“ möglicherweise eingetreten sei. (vgl. dazu den Beitrag diesen Titels in WB 2/03 mit Belegen). Grüne Verkehrspolitiker haben auf dieser Basis in ihrem Aufsehen erregenden Strategiepapier „Von der Verkehrswende zur Nachhaltigen Mobilität“⁴ vom 23. April 2004 gar

geschlossen „Die Prognosen sind überholt“. Klima-rechtlich (unter der FCCC und EU-inetn) aber dies ist eine „Nebenrechnung“, ohne offiziellen Belang. Nur, andersherum gilt: Wer die Tanktourismusmen-gen anders einschätzt, also eine Differenz zwischen Inlandsverbrauch und Inlandsabsatz unterstellt, verändert damit nicht nur die Emissionsbilanz Deutschlands unter dem Klimaregime (UN wie EU), sondern auch unter dem Regime, in dem SO₂, NO_x und VOC (Göteborg-Abkommen (UN ECE) und NEC (EU)) geregelt sind. Da ist ein Mikado-Spiel gelegt, und also gilt die Devise ‚Bloß nicht dran rühren!‘

Bei territorial größeren Staaten dürfte die Dif-ferenz zwischen beiden Ermittlungsweisen im Ver-hältnis zu den Gesamtemissionen des nicht erheb-lich sein, denn die Verkehrsemissionen liegen nur in der Größenordnung von gut 20 Prozent. Bei einem Kleinstaat wie Luxemburg dagegen ist diese Diffe-renz, eben des Tanktourismus wegen, bedeutend. Der ausgewiesene Zuwachs an Kohlendioxid-E-missionen in der Kategorie „Straßenverkehr“ von 1990 bis zum Zieljahr beträgt 2,8 Millionen Tonnen, ent-spricht also recht genau der Menge, um die Luxem-burg sein Ziel zu verfehlen erwartet und Zertifikate zuzukaufen sich nun verpflichtet sieht.

Druck durch den NAP-Termin

Herausgekommen ist das alles auf äußeren Druck. Auf Ende März 2004 hatte auch Luxemburg, wie sämtliche Mitgliedstaaten der EU, eine Art Kassen-sturz in Sachen Klimaschutz zu machen. Auf die-sen Termin hatten alle ihre Minderungspläne, ihre Nationalen Allokationspläne (NAP), in einigerma-ßen endgültiger Gestalt nach Brüssel zu senden. Herausgekommen ist dabei, dass viele Staaten die Grenzen für die Industrieunternehmen auf ihrem Staatsgebiet doch nicht so eng gezogen haben wie früher angekündigt. Sie haben vielmehr die Emis-sionsrechte ‚ihrer‘ Unternehmen inflationiert, deren Minderungsziele also gelockert. Zum Ausgleich werden sie, die Staaten, zukaufen müssen aufgrund dieser Arbitrage – die Preise für entsprechende Zer-tifikate haben bereits entsprechend reagiert. Sie lie-gen derzeit bei gut zehn Euro pro Tonne Kohlendi-oxid – die EU erwartet einen Preis von 12,40 Euro/t. (BMU: Umwelt Nr.6 /2004, S. 341 mit Verweis auf <http://www.europa.eu.int/comm/environment/climat/emission.htm>)

Dieser Preis entspricht umgerechnet etwa 2,3 Cent pro Liter Treibstoff. Die Steuersatzdifferenz an der Grenze von Deutschland zu Luxemburg liegt bei 24 (für Diesel) und bei dreißig Cent (für Benzin) – die 2,3 Cent sind gleichsam eine ‚Strafsteuer‘ auf den Tanktourismus in Höhe von zehn Prozent. Die

hat der luxemburgische Finanzminister zu zahlen, und also wird er sie bei der Kalkulation der Ertrags-höflichkeit des Luxemburgischen Verhaltens einbezie-hen. Auf den ersten Blick wird man sagen: 2,3 Cent sind knapp zehn Prozent der Mineralölsteuersatz-differenz zwischen Deutschland und Luxemburg. Der Luxemburger Finanzminister sorgt somit dafür, daß ein Betrag in Höhe von zehn Prozent dessen, was die deutschen Tanktouristen beim Einkauf in seinem Land an Mineralölsteuer sparen, nun einem ‚guten Zweck‘ in der Dritten Welt zugeführt wird. Das ist die Abführung des klassischen ‚Zehnten‘, der Vorgang hat also in jedem Falle etwas Gutes.

Die etwas komplexere aber entscheidende Frage ist, ob diese ‚Strafsteuer‘ wirklich so, wie nahege-legt, einen abschreckenden Anreiz auch nur der Tendenz nach zu entfalten vermag. Zu richten ist diese Frage an die Kalküle der beiden potentiellen Adressaten, den Luxemburger Finanzminister und die Tanktouristen (aus Deutschland). Die Antwort beim Luxemburger Finanzminister lautet: Zehn Prozent ist das Ergebnis eines Vergleichs am falschen Maßstab, denn der Ertrag des Fiskus aus dem tank-touristischen Verhalten deutscher Bürger aus der Umgebung Luxemburgs ist nicht aus der Steuersatz-differenz zu bestimmen. Maßstab hat der gesamte Steuerertrag zu sein, und der errechnet sich nicht als Tankmenge mal Differenz des Steuersatzes son-dern als Tankmenge mal dem gesamten Steuersatz, der in Luxemburg gilt, und der liegt (demnächst: 2010) bei 35,9 Cent (für Benzin). Die von Luxem-burg zu erwerbenden CO₂-Zertifikate mindern den Steuergewinn aus dem Tanktourismus somit nicht um zehn Prozent, sondern lediglich um gut sechs Prozent.

Die Steuersatzdifferenz ist dagegen das Signal, an dem sich die (potentiellen) Tanktouristen orientie-ren – so stellt sich die zuständige Wissenschaft, die Ökonomie, den Tanktouristen zumindest vor. Für den aber ändert sich gar nichts, denn die Luxem-burgische Steuerpolitik ist ja nicht so angelegt, dass sie diese Minderung ihres fiskalischen Ertrags wei-ter reicht an die Konsumenten. Es verbleibt des-halb allein die hypothetische, dessen ungeachtet aber höchst interessante Frage: Angenommen, der Luxemburger Finanzminister würde den Zehnten, den er in Zukunft abzuführen hat, weiterreichen und in der Anreizstruktur des Tanktouristen etwas ändern, welche Bedeutung würde eine Minderung der Steuersatzdifferenz um zehn Prozent eigentlich für das Tanktourismusvolumen haben? Die Antwort auf diese Frage lautet:

Der Einfluss einer weitergegebenen Belastung in Höhe von zehn Prozent der Steuersatzdifferenz auf den Tanktourismus ist, zumindest im Falle Luxem-burg, nichtlinear. Luxemburg als Kleinstaat ist als

Punkt mit einer Umgebungfläche zu approximieren, es gilt also die in der Ökonomie der räumlichen Allokation bekannte Theorie der Thünenschen Ringe. Unterstellt man um des Arguments willen eine Gleichverteilung der (tanktourismuseigenen) Bevölkerung über die Umgebungfläche Luxemburgs, so ergibt sich mathematisch: Eine Minderung der Steuersatzdifferenz um zehn Prozent führt zu einem Rückgang der Zahl potentieller Tanktouristen (flächenproportional) um rund zwanzig Prozent. Diese Eigenschaft gilt wohlgerne nur für Luxemburg, nicht aber für den Tanktourismus in der Nähe von Staaten mit langgezogenen Grenzen, also etwa zu Österreich und Polen.

Aber immerhin ist Prinzipielles hervorzuheben: Hier tritt ein zumindest tendenziell ausgleichender Effekt gegen die unethische Mineralölsteuerepolitik Luxemburgs auf. Luxemburg muss nun für die Steuerabschöpfung, die es zu Lasten der Nachbarn aufgrund seiner unfairen Politik erlangt, wenigstens einen teilweisen Ausgleich zahlen: in Form der erwähnten Kohlendioxid-Zertifikate. Und: Dieser Effekt tritt völlig überraschend auf, beabsich-

tigt war dies von niemandem, es steht niemandes politisches Kalkül dahinter. Zu verdanken ist dieser Effekt ausgleichender Gerechtigkeit der genannten Ausnahmeregel in den Bilanzrichtlinien des IPCC, die der Vereinfachung der Datenerhebung dienen sollte – Steuerexperten waren in dem befassten IPCC-Gremium nicht vertreten. „Durchgegangen“ dürfte die Regelung sein, ohne dass sie vom Vertreter Luxemburgs auf Luxemburgs Interesse hin gecheckt worden war. Dass der ausgleichende Effekt so klein ist, ist seinerseits reiner Zufall – läge der Preis der Kohlendioxid-Zertifikate bei 100 Euro/t („Preis“-Obergrenze im NAP) oder wäre der Tanktourismus stärker gewachsen, sähe die überraschend eingetretene Situation völlig anders aus. JL

- 1 http://www.environnement.public.lu/air_bruit/dossiers/plan_national_allocation_CO2/plan_national_allocation_CO2_PDF.pdf
- 2 so die Schätzung der EU gemäß Beitrag „Klimaschutzprojekte im Ausland können im EU-Emissionshandel angerechnet werden“ in Umwelt (BMU) 6/2004, S. 340–341.
- 3 http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gp/english/2_Energy.pdf
- 4 http://www.gruene-fraktion.de/rsvgn/rs_datei/0,,6075,00.pdf

Fundstück 1

Steuern auf Autokauf

Die Regierung Frankreichs hat Ende Juni einen „Aktionsplan Nationale Umwelt und Gesundheit“ aufgelegt. In diesem Plan hat sie eine innovative steuerliche Initiative zur Förderung (klima-)effizienter PKW angekündigt. Frankreich setzt nicht mehr (allein) bei den Treibstoffkosten an, Frankreich nutzt vielmehr das in Deutschland bislang unbekannt Instrument der Kfz-Anschaffungssteuern. Diese sollen, so der Plan, zukünftig in sieben

Kategorien gespreizt werden. Maß der Differenzierung ist der Norm-Treibstoffverbrauch, gemessen in CO₂-Emission pro km. Für Fahrzeuge von > 180 g (bis 300 g) gelten die Klassen D bis G, der Malus steigt von 400 bis auf 3.200 Euro. Unterhalb der Bonus-Malus-freien Klasse C (140 bis 180 g) werden zwei Bonus-Klassen eingerichtet. In Klasse B (< 140 g) gibt es 500 Euro ausbezahlt, in Klasse A (< 120 g) gibt es 700 Euro. JL

http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/PNSE_resume_eng.pdf

Vom Skeptiker zum Großnutzer der flexiblen Kyoto-Mechanismen

Die Richtlinie zum Einbezug von CDM und JI in den EU-Emissionshandel als Abschied vom Vorrang nationaler Maßnahmen

Der Einbezug der so genannten projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls in den EU-Emissionshandel ist in greifbare Nähe gerückt. Nachdem im April 2004 eine informelle Einigung zwischen dem EU-Parlament und dem Ministerrat erzielt wurde, wurde die so genannte „Verbindungsrichtlinie“ vom Parlament bereits auch formell bestätigt und harrt nun noch der formellen Zustimmung durch den Ministerrat. Diese wird voraussichtlich auf der Ratssitzung im September erfolgen. Eine offizielle konsolidierte Fassung des Richtlinienentwurfes liegt zur Zeit noch nicht vor, wohl dagegen der Entschließungstext des EU-Parlaments.

Gemäß der Richtlinie zum EU-Emissionshandel müssen die betroffenen Anlagenbetreiber ab 2005 für ihre Emissionen an Treibhausgasen jährlich eine entsprechende Menge an EU-Emissionszertifikaten vorlegen. Die so genannte „Verbindungsrichtlinie“ ergänzt die Emissionshandelsrichtlinie und erlaubt es den Anlagenbetreibern, zur Erfüllung dieser Verpflichtung neben den EU-Zertifikaten auch Zertifikate aus Projekten des Clean Development Mechanism (CDM) bzw. der Joint Implementation (JI) zu nutzen.

An- und Umrechnungen eines CDM/JI-Zertifikates

Der EU-Emissionshandel ist ein so genanntes „Cap-and-Trade“ System. Von staatlicher Seite wird eine Obergrenze, engl. „cap“, an zulässigen Emissionen definiert und diese Emissionsgesamtmenge in Form von Emissionszertifikaten, die in Tonnen CO₂ denominiert sind, an die beteiligten Anlagen verteilt. Diese Zuteilung erfolgt in den so genannten Nationalen Allokationsplänen (NAP)s, die derzeit noch in der Verhandlung sind. Die Verpflichtung der Anlagenbetreiber besteht darin, jedes Jahr bei den zuständigen staatlichen Stellen eine Menge an Emissionszertifikaten einzureichen, die der Menge der von ihnen im Vorjahr verursachten Emissionen entspricht. Liegen die Emissionen unterhalb der Menge

an Zertifikaten, die ihnen zugeteilt wurde, können sie den Überschuss an Zertifikaten verkaufen, liegen sie oberhalb, müssen sie entsprechend zukaufen, um diese Lücke zu schließen.

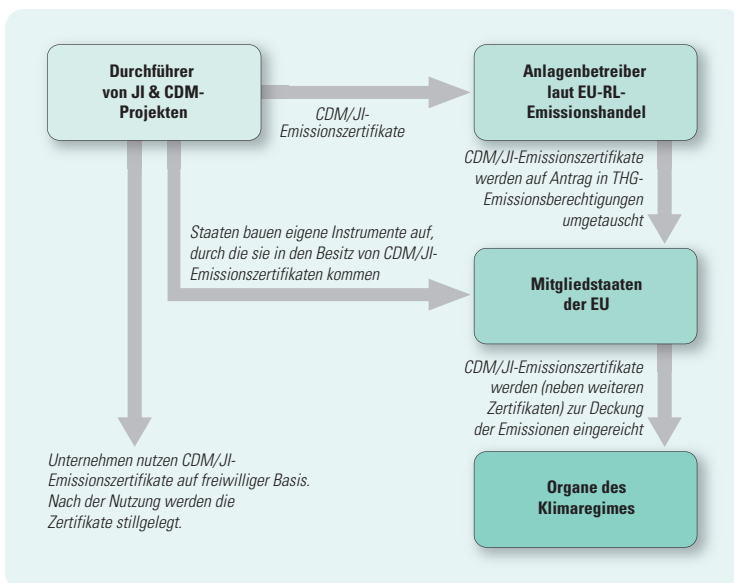
Zur Funktionsweise von CDM und JI muss man zunächst wissen, dass die Mengensteuerung im Kyoto-Regime ähnlich dem EU-Emissionshandel funktioniert: die Staaten erhalten auf der Grundlage der von ihnen übernommenen Emissionsziele ein Budget von Emissionszertifikaten ausgestellt, mit denen sie wirtschaften müssen. Überschreiten die Emissionen eines Staates die Menge der ihm zugeteilten Zertifikate, kann er entweder direkt von einem anderen Staat Zertifikate zukaufen, oder aber er kann sich der Mechanismen CDM und JI bedienen.

Diese beruhen darauf, dass staatliche oder (im Normalfall) privatwirtschaftliche Akteure aus den Industriestaaten Klimaschutzprojekte durchführen in anderen industrialisierten Staaten (JI) oder aber in Entwicklungsländern (CDM). Dies können entweder Projekte sein, die Emissionen an den Quellen reduzieren, wie beispielsweise der Ersatz von Dieselgeneratoren durch Windkraftanlagen oder die Senkung des Heizenergiebedarfs durch Gebäudesanierung, oder aber so genannte Senkenprojekte, durch die der Atmosphäre Kohlendioxid entzogen und als Kohlenstoff in Biomasse festgelegt wird, wie etwa bei Aufforstungsprojekten. Der Investor erhält die Menge der reduzierten Emissionen bzw. der Atmosphäre entzogenen Treibhausgase in Form von Emissionszertifikaten (Certified Emission Reductions, CERs, im Fall von CDM, und Emission Reduction Units, ERUs, im Fall von JI) gutgeschrieben. Diese Zertifikate werden im bisherigen Normalfall an die Industriestaaten verkauft, die sie dann mit ihren überschüssigen Emissionen verrechnen können (vgl. den unteren Pfad in Abb. 1). Während ERUs erst ab 2008, können CERs bereits jetzt generiert werden und der Aufbau der nötigen Strukturen ist in vollem Gange. Es ist damit zu rechnen, dass noch in diesem Jahr die ersten CDM-Projekte genehmigt werden.

Mit der Verbindungsrichtlinie wird ein neues Nachfragesegment geschaffen, denn nun haben nicht mehr nur die Staaten, sondern auch die vom EU-Emissionshandel betroffenen Anlagenbetreiber Verwendung für CERs und ERUs. Konkret wird der Weg eines Zertifikats aus einem CDM/JI-Projekt im EU-Emissionshandel wie folgt aussehen: Der Projektentwickler erhält Zertifikate aus seinem erfolgreich durchgeführten Projekt. Diese Zertifikate werden an einen Anlagenbetreiber, der am EU-Emissionshandel teilnimmt, verkauft (vgl. den oberen Pfad in Abb. 1). Dieser Anlagenbetreiber wiederum kann bei den EU-Staaten die Umwandlung der CERs bzw. ERUs in die entsprechende Menge an EU-Zertifikate beantragen, um sie dann zur Erfüllung seiner Verpflichtungen innerhalb des EU-Emissionshandels zu verwenden. Der EU-Staat wiederum kann diese CERs und ERUs natürlich dazu verwenden, seine Kyoto-Verpflichtung abzudecken. Die Verbindungsrichtlinie eröffnet also nicht nur den EU-Anlagenbetreibern eine zusätzliche Möglichkeit, Zertifikate zu erwerben, sondern auch den EU-Staaten.

Zu beachten ist zudem, dass die EU mit der Verbindungsrichtlinie die Werthaltigkeit der CERs und ERUs sicherstellt. Diese hängt eigentlich am Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls, in der Verbindungsrichtlinie hat die EU jedoch festgelegt, dass sie CERs und ERUs gänzlich unabhängig davon anerkennen und umtauschen wird. Für den CDM ist dies auch vollkommen unproblematisch, da die Struktur für die Genehmigung von Projekten und Ausstellung von Zertifikaten bereits existiert. Für JI könnte die EU im Fall des Nichtinkrafttretens mit den Staaten, die das Protokoll dennoch umsetzen wollen, die nötigen Vereinbarungen treffen, um die Durchführung von JI-Projekten möglich zu machen.

Abb.1:
Mögliche Wege
eines CDM/JI-
Zertifikats



Kosteneffizienz oder Glaubwürdigkeitslücke?

Die Einbeziehung von CDM und JI in den EU-Emissionshandel wurde von der Wirtschaft von Anfang an massiv befürwortet. Es wird argumentiert, dass dadurch die Optionen zur Erzielung von Emissionsreduktionen ausgeweitet und so die Flexibilität und damit auch die Kosteneffizienz des Instruments Emissionshandel verbessert würden. Zudem leiste der Einbezug einen Beitrag zu den übergeordneten politischen Zielen der EU und der UN, denn CDM und JI mobilisierten zusätzliche Investitionen und Technologietransfer und motivierten so bisher nicht am Kyoto-Protokoll beteiligte Staaten zur Teilnahme. Insbesondere im Falle Russlands, mit dessen Ratifikation oder Nichtratifikation das Kyoto-Protokoll steht oder fällt, wird allgemein davon ausgegangen, dass seine Entscheidung über die Ratifikation davon abhängt, inwieweit es glaubt, durch die flexiblen Mechanismen zusätzliche Investitionen anziehen bzw. Einnahmen erzielen zu können.

Diese Argumentation ist nicht von der Hand zu weisen – die Kehrseite liegt allerdings darin, dass durch diesen Einbezug die Effektivität des EU-Emissionshandels als Instrument zur Reduzierung der Emissionen innerhalb des EU-Gebiets abnimmt. Man könnte sogar von einer systemwidrigen Veränderung des EU-Emissionshandels sprechen, denn durch die Öffnung des Systems für CERs und ERUs wird der Cap des Cap-and-Trade Systems wieder gelüftet und entsprechend die Menge der innerhalb des Systems zulässigen Emissionen erhöht. Im Zusammenhang mit der Tatsache, dass die Zuteilung von EU-Zertifikaten in den meisten Mitgliedsstaaten ausgesprochen großzügig erfolgt ist, muss man daher davon ausgehen, dass der EU-Emissionshandel zumindest in seiner ersten Handelsperiode 2005–2007 kaum zu Emissionsreduktionen innerhalb der EU führen wird. Die Aussichten für die Handelsperiode 2008–2012 sind noch unklar, da über die NAPs und den Umfang des Einbezugs von CDM und JI neu zu befinden sein wird. Es besteht aber durchaus die Gefahr, dass der EU-Emissionshandel allenfalls einen marginalen Beitrag zur Senkung der Emissionen innerhalb der EU leisten wird.

Weiterhin stellt sich die Frage, inwieweit mit dem Einbezug von CDM und JI in den EU-Emissionshandel das so genannte Prinzip der „Supplementarität“ noch gewahrt werden kann. Dieses im Kyoto-Protokoll niedergelegte Prinzip erfordert, dass die protokollierten Emissionsziele hauptsächlich durch nationale Maßnahmen erreicht werden und dementsprechend die flexiblen Kyoto-Mechanismen (CDM, JI sowie der direkte zwischenstaat-

liche Emissionshandel) nur in begrenztem Umfang verwendet werden sollen. Man konnte sich in den UN-Verhandlungen nie auf eine genaue Definition dieses Prinzips einigen, die EU hatte aber lange mit Verve die Position vertreten, die Grenze sei bei 50 Prozent zu ziehen. Die Differenz zwischen dem im Kyoto-Protokoll übernommenen Emissionsziel und den tatsächlichen Emissionen sollte also mindestens zur Hälfte durch Emissionsreduktionen im Inland ausgeglichen werden und entsprechend maximal zur Hälfte durch Zukauf von Emissionszertifikaten aus dem Ausland. Auch wenn sich die EU mit dieser Position international nicht durchsetzen konnte, wird sie aufgrund der Verhandlungsgeschichte trotzdem an ihr gemessen werden, es handelt sich also um eine Frage der klimapolitischen Glaubwürdigkeit der EU. Die Einbeziehung von CDM und JI in den EU-Emissionshandel kann nun aber dazu führen, dass nicht nur der Staat sondern auch die Anlagenbetreiber in einem solchen Umfang CERs und ERUs ankaufen – und entsprechend ihre eigenen Emissionen nicht senken –, dass das Land in den Bereich der Nicht-Supplementarität gerät. Die Ankaufaktivitäten von staatlicher und privatwirtschaftlicher Seite müssen also koordiniert werden, um die Einhaltung des Prinzips der Supplementarität zu gewährleisten.

Dementsprechend war diese Frage eines der großen Themen bei den Verhandlungen über die Verbindungsrichtlinie. Als Ergebnis wurde schließlich eine Regelung gewählt, wie sie in einer ähnlichen Form vom Wuppertal Institut in einem Policy Brief für den Umweltausschuss des Europäischen Parlaments vorgeschlagen worden war. Die Regelung ist die eines doppelten Deckels. Für die gesamtstaatliche Ebene – der erste Deckel – verpflichtet die Verbindungsrichtlinie die EU-Mitgliedstaaten dazu, von der Handelsperiode 2008–2012 an in den NAPs anzugeben, in welchem Umfang sie die Kyoto-Mechanismen zur Erfüllung ihrer Kyoto-Verpflichtung zu verwenden beabsichtigen, und hält fest, dass dieser Umfang mit dem Prinzip der Supplementarität in Übereinklang stehen soll. Als Teilmenge dieser gesamtstaatlichen Ankaufsbegrenzung hält sie für die Ebene des EU-Emissionshandels zweitens fest, dass die Anlagenbetreiber CERs und ERUs nur bis zu einem bestimmten Prozentsatz der ihren Anlagen zugeteilten EU-Zertifikate verwenden dürfen – der zweite Deckel. Dieser Prozentsatz ist allerdings nicht in der Richtlinie festgelegt, sondern kann individuell von jedem Mitgliedsstaat bestimmt werden.

Diese Regelungen erzwingen die Koordination des staatlichen und des privatwirtschaftlichen Ankaufverhaltens. Da aber die Festlegung des zweiten Deckels den Staaten überlassen bleibt, gibt der doppelte Deckel leider nur den Anschein, auch dop-

pelt gut zu halten. Erstens ist die Frage der Supplementarität immer noch nicht gelöst. Betrachten wir dazu das Beispiel der Niederlande. Hier ist die Regierung bereits seit Jahren dabei, eine Reihe von eigenen Ankaufprogrammen aufzulegen, und sie will mit ihnen bis an die Grenze der „zulässigen“ 50 Prozent gehen. Wenn nun aber zusätzlich zu der Regierung auch noch die Anlagenbetreiber CERs und ERUs ankaufen – und entsprechend ihre eigenen Emissionen nicht senken – wären die Niederlande damit sofort im Bereich der Nicht-Supplementarität. Die niederländischen Anlagenbetreiber werden sich aber kaum dazu bewegen lassen, auf CDM und JI zu verzichten. Und damit kommen wir auch gleich zu dem zweiten Problem: Aufgrund der fehlenden Harmonisierung könnten die Staaten ihren Anlagenbetreibern sehr unterschiedliche Mengen an CERs und ERUs zugestehen, was aufgrund des Preisunterschieds zwischen CERs und ERUs einerseits und den EU-Zertifikaten andererseits eine Wettbewerbsverzerrung zur Folge hätte.

Drittens bleibt auch die Effektivität des Instruments Emissionshandel bei der Erreichung des Ziels, Emissionsreduktionen innerhalb der EU herbeizuführen, weiterhin gefährdet. Wenn man die NAPs für die Periode 2005–2007 als Ausgangsbasis nimmt, dürften in der Kyoto-Verpflichtungsperiode 2008–2012 in der „alten“ EU der 15 grob gerechnet jährlich Zertifikate für gut 1 500 Millionen Tonnen CO₂ ausgeschüttet werden. Gemäß dem Prinzip der Supplementarität dürften die EU-15 Staaten Zertifikate für jährlich bis zu 200 Millionen Tonnen aus dem Ausland ankaufen. Wenn diese Summe vollständig den Anlagenbetreibern im Emissionshandel überlassen bliebe, würden also die Menge der im Emissionshandelssystem zirkulierenden Zertifikate und damit die den Anlagenbetreibern erlaubten Emissionen noch einmal signifikant erhöht. Wenn dann auch noch die NAPs für die Periode 2008–2012 ebenso großzügig ausfielen wie die für 2005–2007,

Abb. 2:
Emissions-
budgets und
-zuwachs
durch
CDM/JI

		Ausgangs- emissionen
Zukauf von Zertifikaten durch Regierung	Zukauf von Zertifikaten durch Unternehmen	Supplementa- ritätsgrenze
Gesamtes nationales Budget an Emissionszertifikaten laut Kyoto		Kyoto- Emissionsziel
Emissionszertifikate im Emissions- handelssektor		

wäre mehr als fraglich, ob durch den Emissionshandel überhaupt noch Emissionsreduktionen innerhalb der EU herbeigeführt würden. Diese Zahlen sind in dieser Form zugegebenermaßen hypothetisch, zeigen aber die Natur des Problems an. Es wäre daher aus allen drei genannten Gründen angemessener gewesen, die zulässige Verwendung von CDM und JI innerhalb des EU-Emissionshandels EU-weit festzuschreiben.

Qualitative Ansprüche an CDM/JI-Projekte

In den UN-Verhandlungen über die Durchführung von CDM- und JI-Projekten sind detaillierte Regeln vereinbart worden, die sicherstellen sollen, dass die den Projekten gutzuschreibenden Emissionsreduktionen tatsächlich erzielt worden sind. Insbesondere die EU hatte sich allerdings auch stark für anspruchsvolle Regeln eingesetzt, die sicherstellen sollten, dass durch die Projekte neben der Emissionsreduktion auch die nachhaltige Entwicklung der Gastländer befördert wird, etwa in Bezug auf verbindliche Standards für Umweltverträglichkeitsprüfungen oder die Beteiligung der Bevölkerung des von einem Projekt betroffenen Gebiets. Mit diesen Forderungen konnte sie sich aber wie im Punkt der Supplementarität ebenfalls nicht durchsetzen. Ein weiterer strittiger Punkt bei den Verhandlungen zur Verbindungsrichtlinie war daher, ob man für die Anerkennung von CERs und ERUs im EU-Emissionshandel Qualitätsansprüche an die Projekte stellen sollte, welche über die hinausgehen, die im Rahmen der UN vereinbart worden sind. Aufgrund der alten EU-Forderungen hätte man hier über vieles reden können, tatsächlich stand jedoch nur zur Debatte, gewisse Projekttypen zu beschränken oder ganz vom Emissionshandel auszuschließen. Konkret drehte sich der Streit um Senken-, Wasserkraft- und Kernkraftprojekte.

Insbesondere Deutschland hat zu Senkenprojekten seit jeher eine ablehnende Haltung vertreten, weil durch Senkenprojekte Emissionen nicht reduziert werden, sondern allenfalls zu einer vorübergehenden Bindung von CO₂ führen. Demgegenüber wird inzwischen jedoch von anderen EU-Staaten die Nutzung von Senken befürwortet. Nach zähen Verhandlungen einigte man sich darauf, Zertifikate aus Senkenprojekten für die erste Handelsperiode 2005–2007 auszuschließen, die EU-Kommission muss aber in ihrer Überprüfung des Emissionshandels, die 2006 ansteht, Vorschläge für die Nutzung von Senkenzertifikaten ab 2008 berücksichtigen.

Das Thema Wasserkraft war deshalb umstritten, weil große Wasserkraftprojekte oft mit schwerwiegenden ökologischen und sozio-ökonomischen

Problemen wie etwa der Umsiedlung bzw. Vertreibung der lokalen Bevölkerung verbunden sind. Laut der Verbindungsrichtlinie sollen daher Wasserkraftprojekte mit einer Kapazität von mehr als 20 MW relevante internationale Bestimmungen „respektieren“, einschließlich der Richtlinien der Weltkommission für Staudämme (World Commission on Dams, WCD), einem Multi-Stakeholder Prozess der Weltbank. Bezüglich der Kernenergie war eigentlich international schon vor Jahren vereinbart worden, dass diese aus CDM und JI ausgeschlossen werden soll. Dies wurde nun aber insbesondere von Frankreich wieder in Frage gestellt, wenn auch letztlich erfolglos.

Angesichts dieser Diskussionen lässt sich folgern, dass von der früheren Position der EU-Staaten bezüglich des Vorrangs nationaler Maßnahmen, die sie in den UN-Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll vertreten hatten, nicht mehr viel übriggeblieben ist. Vielmehr sind sie inzwischen auch selbst daran interessiert, die projektbasierten Mechanismen möglichst umfassend nutzen zu können. Das Wiederaufleben der Kernenergie-debatte ist dabei besonders bezeichnend, aber auch die Einbeziehung von Senken wäre ein weiterer Schritt zur Untergrabung des erklärten Ziels bei der Einführung des Emissionshandels, Emissionsreduktionen herbeizuführen. Die Gleichstellung von Senken und Emissionsreduktionen im Kyoto-Protokoll ist sehr unglücklich und hat für viel Ärger gesorgt. Es wäre sinnvoll, diese beiden Bereiche post-Kyoto in zwei getrennten Regimen unter dem gemeinsamen Dach der Klimarahmenkonvention zu behandeln. In der Frage der Staudammprojekte wäre es angesichts der bei solchen Projekten regelmäßig auftretenden Probleme wünschenswert gewesen, die Erfüllung der WCD-Kriterien verbindlich festzuschreiben und im Rahmen des CDM- bzw. JI-Genehmigungsverfahrens mit überprüfen zu lassen.

Internationale Implikationen

Neben dem Einbezug vom CDM und JI in den EU-Emissionshandel regelt die Verbindungsrichtlinie auch die Durchführung von JI-Projekten innerhalb der EU und hat damit direkte Auswirkungen auf die Optionen von Nicht-EU-Staaten, die innerhalb der EU solche Projekte durchführen wollen.

Zum einen legt die Richtlinie fest, dass die so genannte Baseline von JI-Projekten in der EU auf Basis des so genannten *acquis communautaire* erstellt werden muss. Die Baseline eines Projekts ist das Referenzszenario, also die Situation, die eintreten würde, wenn es das Projekt nicht gäbe. Aus der Differenz zwischen den Emissionen im Referenzszenario und den tatsächlichen Emissionen im

Projekt ergibt sich dann die Emissionsreduktion, die dem Investor in Form von Zertifikaten gutgeschrieben wird. Der Begriff *acquis communautaire* bezeichnet die Gesamtheit des geltenden EU-Rechts. Das EU-Umweltrecht ist nun aber in vielen Bereichen sehr viel anspruchsvoller als das bisher in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten gültige, und entsprechend fallen viele Maßnahmen, die man bisher als JI-Projekte hätte durchführen können, nun in das Referenzszenario, da sie laut EU-Recht ohnehin durchgeführt werden müssen. Die Verbindungsrichtlinie beschneidet also das JI-Potential in den Beitrittsstaaten, auch wenn diese Regelung für die von ihnen ausgehandelten Übergangsfristen noch nicht gilt. Die genauen Auswirkungen bleiben indes noch abzuwarten.

Die Einbeziehung von JI-Projekten in den EU-Emissionshandel erfordert zudem zusätzliche Bestimmungen und Kontrollmaßnahmen, um die so genannte Doppelzählung zu vermeiden. Wenn ein JI-Projekt zu Emissionsminderungen an einer Anlage führt, die vom Emissionshandel abgedeckt ist, fließen dadurch zum einen ERUs an den Projektdurchführer und zum anderen sinkt der Bedarf des Anlagenbetreibers an EU-Zertifikaten, ohne weitere Vorkehrungen würde die Emissionsreduktion also doppelt gezählt.

Um Doppelzählungen zu vermeiden, lautete der ursprüngliche Vorschlag zur Verbindungsrichtlinie dahingehend, nur noch solche Projekte zuzulassen, die weder direkt noch indirekt zu Emissionsminderungen an Anlagen führen, die vom Emissionshandel betroffen sind. Das Potential an JI-Projekten wäre damit massiv beschnitten worden, und in der Folge hatte Japan, welches das Kyoto-Protokoll unter der Voraussetzung ratifiziert hat, dass es ERUs durch JI-Projekte in Mittel- und Osteuropa generieren kann, aufs Schärfste interveniert.

Nach der beschlossenen Regelung sind alle Projekte zulässig, aber bei Projekten, die direkt oder indirekt zu Emissionsreduktionen bei Anlagen führen, die vom EU-Emissionshandel abgedeckt sind, wird der Gegenwert der erzeugten ERUs dem Konto an EU-Zertifikaten der jeweiligen Anlage entzogen. Damit treten nun allerdings die Finanzierung von Emissionsreduktionen durch JI und die Finanzierung durch den Emissionshandel in direkte Konkurrenz zueinander, was das JI-Potential noch einmal senken könnte.

Die Bestimmung, dass die Baseline den *acquis communautaire* zu Grunde legen muss, ist aus ökologischer Sicht ausdrücklich zu begrüßen, denn die Etablierung von allgemeinen hohen Standards ist der Durchführung von einzelnen Projekten im Rahmen von JI eindeutig vorzuziehen. Diplomatisch könnte dies allerdings zu Verstimmungen führen.

Die genauen Folgen der Regelungen zur Baselinesetzung und der Doppelzählung sind noch nicht absehbar, das Ergebnis könnte aber sein, dass das JI-Potential in der erweiterten EU derart beschnitten wird, dass die verschiedenen interessierten Käuferstaaten ernstlich miteinander ins Gehege kommen. Der EU würde dann mit Sicherheit der Vorwurf gemacht werden, sich mit ihrer Erweiterung und dem Emissionshandel die preisgünstigen Emissionsreduktionsmöglichkeiten in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten einverleibt und den Nicht-EU-Staaten nichts mehr übrig gelassen zu haben. Es gibt hier also ein Potential für Verstimmungen, die dann möglicherweise auch auf die UN-Verhandlungen negativ zurückwirken könnten.

Bewertung und Ausblick

Wenn man die gegenwärtigen Emissionstrends der EU-Staaten betrachtet, wird deutlich, dass die meisten von ihnen weit davon entfernt sind, ihre Kyoto-Ziele allein aus eigener Kraft zu erreichen. Laut Europäischer Umweltagentur ist die Zielerreichung möglicherweise selbst dann nicht mehr zu schaffen, wenn anspruchsvolle zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden. Um diese Lücke im Ernstfall schließen zu können, erscheint es daher grundsätzlich sinnvoll, Mechanismen zum Ankauf von Emissionszertifikaten aus dem Ausland zu etablieren. Die Verbindungsrichtlinie tut dies, sie setzt der Verwendung von CDM und JI innerhalb des Emissionshandels jedoch weder einen festen Deckel auf, noch stellt sie ausreichende Anforderungen an die Nachhaltigkeit der CDM- und JI-Projekte. Angesichts des früheren Beharrens der EU auf Supplementarität und einer hohen Qualität von Projekten kann man festhalten, dass die EU statt des Wassers, das sie früher gepredigt hatte, nun selber auch lieber Wein trinkt.

Man kann dem natürlich entgegenhalten, dass es zunächst hauptsächlich darauf ankommt, das Emissionshandelssystem als solches zu etablieren, und man deshalb die ohnehin schon komplizierte Anfangsphase nicht noch zusätzlich mit allzu stringenten Emissionsreduktionsanforderungen belasten sollte. Vielleicht lässt sich auch hier wieder der altbekannte Vergleich mit dem Ozonregime bemühen: Während die Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht ein ausgesprochen schwaches Instrument war, lieferte sie doch die Grundlage, auf der schon wenige Jahre später mit dem Montrealer Protokoll ein wirksames Vorgehen beschlossen wurde. Angesichts der derzeitigen politischen Großwetterlage, die Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum als erste Staatspflicht definiert und Umweltschutz als dem im Wege stehend auffasst,

sieht es derzeit allerdings nicht danach aus, als ob der EU-Emissionshandel diesen Weg nehmen würde.

Auf der erfreulichen Seite bleibt abschließend allerdings noch eine Klausel in der Verbindungsrichtlinie zu erwähnen, die aktuell nur eine marginale Bedeutung hat, die aber in Zukunft einige positive Weiterungen nach sich ziehen könnte. Die Richtlinie etabliert nämlich explizit die Möglichkeit, den EU-Emissionshandel mit nationalen und auch mit sub-nationalen Emissionshandelssystemen in anderen Staaten zusammenzuschließen. Es wird bereits in verschiedenen anderen Regionen der Welt über die Einführung von nationalen Emissionshandelssystemen diskutiert (z.B. Japan), bzw. steht sie schon bevor (z.B. Kanada). Der EU-Emissionshandel stellt demnach gewissermaßen einen Prototyp dar und seine Entwicklung wird mit großem Interesse von anderen Staaten beobachtet. Sollte die EU es schaffen, ihren Emissionshandel ans Laufen zu bringen, wird dies mit Sicherheit auch die Einführung von Emissionshandelssystemen in anderen Ländern befördern.

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang, dass auch bei den „Kyoto-Aussteigern“ Australien und den USA über die Einführung von Emissionshandelssystemen diskutiert wird. Während in Australien diese Debatte vor allem von den Provinzen vorangetrieben wird, existiert in den USA neben den Überlegungen einiger Vorreiterbundesstaaten auch auf der nationalen Ebene bereits eine konkrete Gesetzesvorlage. Es ist dies der „Climate Stewardship Act“ aus dem Jahr 2003, besser bekannt als „McCain-Lieberman Act“, benannt nach den zwei Senatoren, die die Gesetzesvorlage eingebracht haben. Die Vorlage scheiterte zwar im ersten Anlauf, die Senatoren haben jedoch angekündigt, sie erneut einbringen zu wollen. Wenn ein solches Emissionshandelssystem, ob nun national oder sub-national, eingeführt würde, würde darauf unweigerlich eine Diskussion über den Zusammenschluss mit dem EU-Emissionshandel folgen.

Vor diesem Hintergrund sind für die weitere Entwicklung zwei Szenarien denkbar:

- Das Kyoto-Protokoll tritt in Kraft: Es entsteht eine Koopera-

tion bei den Cap-and-Trade Emissionshandelssystemen zwischen Staaten, die dem Kyoto-Protokoll beigetreten sind, und solchen, die außen vor geblieben sind. Es bietet sich also eine Perspektive, die Aussteiger zu einem gewissen Grade wieder mit ins Boot zu holen.

- Das Kyoto-Protokoll tritt nicht in Kraft: Trotzdem entwickelt sich über die Zusammenarbeit der Staaten bei den Cap-and-Trade Emissionshandelssystemen ein faktisches Klimaregime. Aufgrund der großen Komplexität entsteht der Bedarf zur internationalen Harmonisierung (z.B. zur Festlegung der Emissionsziele und der Kriterien zur Aufstellung von Allokationsplänen) mit Hilfe eines internationalen Vertrages.

Klar ist, dass mit diesen Perspektiven noch sehr viele offene Fragen und Verhandlungsbedarf verbunden sind, klar ist aber auch, dass in diesem Thema „Musik drin ist“.

Wolfgang Sterk und Maike Bunse,
Wuppertal Institut

Entschließungstext des EU-Parlaments: <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/calendar?APP=PV2&PRG=CALEND&TPV=PROV&FILE=040420&LANGUE=EN>

Langrock, Thomas / Sterk, Wolfgang (2004): *Linking CDM & JI with EU Emission Allowance Trading, Policy Brief for the EP Environment Committee, EP/IV/A/2003/09/01, Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie (Brief number 01/2004).*

World Commission on Dams, WCD, <http://www.dams.org>



© Christiane Pfohlmann
Karikatur, Illustration, Schnellzeichnen
www.chriss-karikaturen.de
www.pfohlmann.de

Vorläufig gescheitert

Der Versuch einer Umweltdifferenzierung von Hafengebühren in Hamburg

Mit Hilfe des internationalen Seeverkehrs werden globale Warenströme im Grundsatz umweltfreundlich transportiert. Gleichwohl zeigen sich bei näherer umweltpolitischer Betrachtung dieses Transportsystems noch erhebliche Entwicklungspotenziale, die in anderen Transportsektionen, wie dem Kfz-Verkehr, inzwischen zur Verbreitung sehr wesentlich effizienterer Techniken geführt haben.

Ein wesentliches Hindernis für die Entwicklung umweltschonenderer Techniken bei Seeschiffen ist der globale Wettbewerb. Technische Standards werden durch die IMO (International Maritime Organization) im Einvernehmen der Staatengemeinschaft ausgearbeitet und dann völkerrechtlich verbindlich in internationalen Abkommen festgelegt. Der Entwicklungsprozess solcher Standards ist daher ausgesprochen zeitraubend.

Die höheren Kosten für emissionsärmere Schiffe und die damit verbundenen Wettbewerbsnachteile für die Reeder sind das zentrale Hemmnis eines umweltfreundlichen Seeverkehrs. Ökonomische Anreizsysteme versuchen, beispielsweise durch differenzierte Hafengebühren, Umweltschutz für Reeder attraktiver zu machen.

Die Koalitionsvereinbarung¹ zur Bildung eines Senates für die 16. Legislaturperiode (1998 bis 2001) sah die Einführung eines ökonomischen Anreizsystems im Hamburger Hafen zur Förderung der Umweltstandards in der Seeschifffahrt unter dem Schlagwort „Bonus-/Malussystem“ vor.

Mit diesem Modell sollte durch eine Differenzierung des Hafengeldes Seeschiffen mit höherem Umweltstandard ein Vorteil gegenüber anderen Schiffen eingeräumt werden. Randbedingungen für die Einführung waren die Aufkommensneutralität, die Wettbewerbsneutralität und ein geringer Verwaltungsaufwand.

Der Senat wollte damit im Bereich der Luftemissionen ein Zeichen zur weiteren Reduzierung setzen. Nachdem in der Industrie und im Straßenverkehr erhebliche Sanierungserfolge erzielt werden konnten, werden in der Seeschifffahrt bis heute Treibstoffe mit hohen Schwefelwerten gefahren. Dies hatte zur Folge, dass 1995 knapp 80 Prozent der verkehrsbedingten Schwefel-Emissionen in Hamburg aus dem Schiffsverkehr stammten².

Internationale Vorbilder

Eine Analyse bereits bestehender ökonomischer Anreizsysteme vor einer entsprechenden Einführung in Hamburg zeigte ein uneinheitliches Bild³.

Im Rotterdamer Hafen wurde 1994 das Green Award Zertifizierungssystem entwickelt, das sicheres und umweltfreundliches Verhalten von Schiffen und Mannschaften sowie des Managements ausweist. Das System integriert bestehende Qualitäts- und Zertifizierungskriterien wie beispielsweise ISO 9002, ISM, etc. Das System wurde für Tanker über 20 000 dwt entwickelt und findet ab 2001 auch für Bulk Carrier über 50 000 dwt Anwendung. Derzeit wird die Einbeziehung von Containerschiffen vorbereitet.

Die Zertifizierung eines Schiffes wird auf Antrag der Reederei von Green Award Inspektoren durchgeführt. Die Reedereien müssen sowohl Gebühren für die Zertifizierung als auch für die jährlichen Prüfungen zahlen.

Während der Green Award alle Umweltkriterien betrachtet, ist das schwedische System ausschließlich auf Luftemissionen fokussiert. Im April 1996 vereinbarten die Schwedische Schifffahrtsverwaltung, der Schwedische Reederverband und der Schwedische Hafen- und Stauereiverband eine Reduktion der Schwefel- und Stickstoffemissionen der Schiffe innerhalb eines Fünfjahreszeitraums um 75 Prozent. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden differenzierte Wasserstraßen- (fairway dues) und Hafengebühren eingeführt.

Um das geplante Hamburger System in die internationalen Anstrengungen, ökonomische Anreize für die Seeschifffahrt zu etablieren, einzupassen, wurde ein internationaler Meinungsaustausch organisiert und im Februar 2000 die „GREEN SHIPPING-Konferenz“ in Hamburg veranstaltet.



Auf der Konferenz wurden Möglichkeiten diskutiert, wie über gültige internationale Standards hinaus Marktakteure zu ökologischen Verhaltensweisen motiviert werden können. Insgesamt nahmen an der Veranstaltung 275 Experten aus 26 Ländern teil. Grundlage bildete ein Gutachten, mit dem im Vorfeld das Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik der Universität Bremen (ISL) beauftragt worden war.

Wichtiges Teilergebnis des Kongresses war der Hinweis, dass ein Malus in den Hafengebühren auf rechtliche Schwierigkeiten stößt⁴. Denn ein Gebührensuschlag (Malus) darf nicht solchen Schiffen auferlegt werden, welche die völkerrechtlich verbindlichen Standards der IMO erfüllen, jedoch noch nicht neuen höheren Standards, die erst im Entwurf vorliegen. Wohingegen Seeschiffe, die unterhalb der völkerrechtlich verbindlichen Standards betrieben werden, durch die Häfen nicht mit Mitteln des Gebührenrechtes, sondern mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Pflichterfüllung anzuhalten sind.

Hamburgs Konzept: Impulse für den Umweltschutz

In der Folge des Kongresses wurde vom Umwelt- und vom Wirtschaftsressort ein Vorschlag für ein Anreizsystem in Hamburg entwickelt. Kerngedanke war, die bereits bestehenden Anreizsysteme⁵ zu integrieren und in den Tatbeständen zu berücksichtigen, die die Anreizwirkung verstärken.

Das Ziel des Konzepts war es, Impulse für einen besseren Umweltschutz im internationalen Seeverkehr zu geben und zur Verbesserung der Umweltsituation im Hamburger Hafen und auf der Elbe beizutragen, indem der Anteil an umweltfreundlichen Schiffen gesteigert werden sollte. Dies sollte durch folgende einzelne Maßnahmen geschehen:

- Erhöhung der Umwelteffizienz in der Seeschifffahrt durch die Förderung umweltfreundlicherer Technologien und des Umstellens auf einen emissionsärmeren Betrieb zur Minderung der Luftbelastung aus Seeschiffen.
- Anerkennung freiwilliger Umweltschutz- und Sicherheitsleistungen im Rahmen eines ISO14001 Umweltmanagementsystems oder der Green Award Zertifizierung.
- Unterstützung einer vorzeitigen Anpassung an IMO-Standards, die noch nicht in Kraft getreten sind, z.B. durch die Reduzierung der Tributylin-(TBT)-Emissionen oder durch die Verwendung von Treibstoffen mit geringerem Schwefelgehalt.
- Zusammenarbeit mit anderen Seehäfen und Akteuren der Seeverkehrswirtschaft bei der

Kennzeichnung und Förderung umweltfreundlicherer Schiffe.

Dem System lagen folgende Prinzipien zu Grunde:

- komplementär,
d.h., Unterstützung der Schifffahrt bei der Anpassung an neue Regeln
- harmonisierend,
d.h., Zusammenführung international bestehende Anreizsysteme
- pro-aktiv,
d.h., Offenheit für Fortentwicklungen und Anpassungen an sich ändernde Rahmenbedingungen

Im Vorlauf der Änderung der Hafengebührenordnung wurde untersucht, welche Auswirkungen die Einführung eines Bonus-Systems haben würde. In einer gutachterlichen Bewertung durch den Germanischen Lloyd wurden Musterrechnungen für repräsentative Schiffstypen erstellt, die beispielhaft das Bonussystem und seine Auswirkungen auf umweltverbessernde Maßnahmen darstellten. Das Gutachten ergab, dass eine Gebührenermäßigung auch in einem räumlich begrenzten Versuch einen finanziellen Anreiz setzen kann. Ein Gebührennachlass von 6 Prozent, orientiert an der entsprechenden Praxis des Rotterdamer Hafens, würde zum Beispiel ausreichen, um die Kosten der jährlichen Inspektionen von Umweltmanagementsystemen oder des Green Award zu kompensieren, jedoch zu gering sein, um tatsächliche ökonomische Anreize zu schaffen. Ausgehend von den zu erwartenden Kosten der jeweiligen Umweltschutzinvestition wurde daher eine Verdopplung des Anreizes gewählt, um einen effektiveren Vorteil für umweltfreundlichere Alternativen anzubieten, ohne die Staffelung unnötig zu verkomplizieren.

Das Gutachten ergab schließlich auch einen eindeutigen Hinweis darauf, dass für die Finanzierung von schadstoffmindernden Maßnahmen am Schiffsantrieb ein Bonus in Hamburg allein nicht ausreichen würde, weil es sich dabei um erhebliche Investitionen handeln würde. In dieser Hinsicht konnte der Bonus nicht mehr sein, als ein politisches Signal zur Förderung von Umweltinvestitionen in der Seeschifffahrt.

Ein Bonus-System mit Kompensation aus Haushaltsmitteln

Das Anreizsystem wurde zum 1. Juli 2001 durch eine Ergänzung der Gebührenordnung für die Hafen- und Schifffahrtsverwaltung realisiert⁶. Im Einzelnen waren folgende Tatbestände und Rabattsätze vorgesehen:

Ermäßigung des Hafengeldes um sechs Prozent:

- bei Nachweis der Zertifizierung eines Schiffes entweder nach den Vorgaben der International Standard Organisation (ISO 14 001) oder der Stiftung Green Award.

Ermäßigung des Hafengeldes um zwölf Prozent:

- bei Nachweis des ausschließlichen Betriebes von Bunkerölen mit einem maximalen Schwefelgehalt von 1,5 oder
- bei Nachweis zertifizierter Abgaswerte des Schiffsantriebs 15 Prozent unterhalb der Abgasnormen des Annexes VI des MARPOL-Übereinkommens oder
- bei Nachweis, eines Tributylin-freien Anti-foulinganstrichs.

Der Bonus wurde je Anlauf nur einmal gewährt, es konnten maximal bis 12 Prozent des zu zahlenden Hafengelds erlassen werden. Der Verwaltungsaufwand des Systems konnte gering gehalten werden, weil nur auf bestehende Zertifikate abgestellt wurde, und damit keine eigenen Verwaltungsermittlungen der Hafengeldstelle erforderlich waren. Der Gebühreennachlass wurde aus Haushaltsmitteln des Umweltressorts finanziert, welche die Gebührenauffälle kompensierten.

Die Einführung eines differenzierten Hafengeldes sollte ausdrücklich einen Schritt hin zu einer europäischen Lösung darstellen. Das Anreizsystem in Hamburg war daher nicht als Konkurrenz zu anderen Anreizsystemen oder Zertifikaten konzipiert, sondern sollte die bestehenden Anreizsysteme ergänzen und in ihrer Wirkung verbessern. Daher war auf eine eigenständige Zertifizierung für den Hamburger Hafen verzichtet worden. Vielmehr stand Hamburg bei der Entwicklung seines Systems in engem Kontakt mit dem Bremer Umweltressort. Für die Bremischen Häfen wurde zeitgleich ein ökonomisches Anreizsystem entwickelt, dass ab Mai 2001 in einer virtuellen Testphase erprobt werden sollte. Gespräche wurden auch mit den Umweltverwaltungen der anderen Häfen in der Nord-Range (Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen) geführt. Diese nahmen allerdings eine abwartende Haltung ein.

Bonusregelung, Durchführung und Scheitern

Mit dem Inkrafttreten der Regelung am 1. Juli 2001 wurden die Hafen- und Schifffahrtsverbände über die Neuerung im Rahmen einer Informationsveranstaltung für die beteiligten Wirtschaftsvertreter unterrichtet. Bereits nach dem ersten vollständigen Jahr seiner Geltung zeigte sich, dass der finanzielle Aufwand zum Ausgleich der Mindereinnahmen höher war, als ursprünglich angenommen. Hinzu

kam, dass bestimmte Regelungen ihre Anreizwirkung durch Änderungen im internationalen, im europäischen oder im deutschen Recht verloren hatten. So gilt seit 1. Januar 2003 in Europa das Verbot der Verwendung Tributylzinn-haltiger Schiffsanstriche. Mit der Einführung einer entsprechenden ordnungsrechtlichen Regelung entfiel damit die Berechtigung für eine Bonusgewährung. Im Vergleich der beantragten Gebührenermäßigungen untereinander stand der Bonus für Tributylin-freie Schiffsanstriche sowohl nach der Zahl der Anträge wie auch der Höhe der gewährten Ermäßigungen im Vordergrund. Insoweit stellte sich nach Wegfall dieses Tatbestandes die Grundsatzfrage nach der Aufrechterhaltung der Regelung insgesamt.

Der Senat änderte im Mai 2003 die entsprechende Rechtsverordnung und strich die Bonustatbestände aus der Hafengebührenordnung⁷.

Der Grundgedanke des Projektes war es, ein Instrument anzubieten, das Umweltschutz-Investitionen in der Seeschifffahrt fördert und beschleunigt. Im Hinblick auf die Wirksamkeit des Anreizes war bereits in der Konzeption des Projektes klar, dass der Regelung in Hamburg allein im wesentlichen ein politischer Signal-Charakter zukam. Beim Inkrafttreten der Regelung bestand die Hoffnung, dass andere große Häfen der Nord-Range mit vergleichbaren Bonus Regelungen nachziehen würden und sich der Anreiz-Charakter durch Kumulierung wirkungsvoll verstärken würde.

Die Initiative Hamburgs mit den entsprechenden Hafenverwaltungen stießen jedoch auf eine abwartende bis ablehnende Haltung. Wesentliches Hindernis für die Einführung einer entsprechenden Bonusregelung war die Finanzierung der Gebührenauffälle für die Bonustatbestände. Keiner der Häfen in der Nord-Range ist bereit, seine Hafententgelte zur Finanzierung von Bonus-Gewährungen zu erhöhen und dadurch seine Wettbewerbssituation zu beeinträchtigen.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass ein von Seiten der Häfen gegebener Anreiz nur dann eine messbare Wirkung in der Seeschifffahrt entfalten kann, wenn folgende Rahmenbedingungen erfüllt sind:

- Finanzierung der Gebührenmindereinnahmen durch eine entsprechende Anhebung der Hafententgelte
- Kompatible Bonusregelungen in allen europäischen Seehäfen

Diese Grundbedingungen sind nur auf der Grundlage einer entsprechenden Vorgabe durch die Europäische Union zu verwirklichen. Eine freiwillige Einführung scheitert an der Wettbewerbssituation der Häfen untereinander.

Neue Chancen durch europäische Rahmenregelungen

In ihrer Strategie zur Reduzierung atmosphärischer Emissionen von Seeschiffen vom 20.11.2002⁸ stellt die Europäische Kommission einzelne wirtschaftliche Instrumente dar, die Schiffen einen Anreiz bieten sollen, ihre atmosphärischen Emissionen zu reduzieren. Sie weist im Rahmen der Vorstellung EU-weiter ökonomischer Instrumente auf die Einführung von Entgelten für die Benutzung von Verkehrsweegen⁹, und die Einführung eines Systems für den Handel mit Emissionsrechten hin¹⁰.

Im Gegensatz zu den auch von der Kommission anerkannten Einzelinstrumenten der Häfen oder der Mitgliedsstaaten ergibt sich für die vorgeschlagenen Instrumente ein wesentlich erweiterter Geltungsraum. Bereits aus diesem Grund ist es zu begrüßen, dass die Kommission die bislang vereinzelt geführte Diskussion um ökonomische Instrumente aufgreift und sie innerhalb der Gemeinschaft führt.

Das Argument Wettbewerbsnachteil gilt bei der europaweiten Einführung von Gebühren für die Seeverkehrswege für die Häfen nicht mehr unmittelbar. Häfen in der Randlage der Europäischen Gemeinschaft könnten allerdings durch lange Verkehrswege benachteiligt werden, sofern hier nicht eine entsprechende Staffelung vorgesehen wird.

Ein weiteres Argument, mit dem sich ökonomische Instrumente auseinander zu setzen haben, ist ihre Wirksamkeit, d.h. das Verhältnis der Kosten für die Umweltschutzinvestition im Verhältnis zu den damit eingesparten Kosten für Verkehrswegegebühren. Zu diesem Punkt finden sich in den Aussagen der Kommission keine Hinweise, was beim gegenwärtigen Stand der Diskussion auch nicht zu erwarten ist, sollte aber von Anfang an mitbedacht werden. Das Beispiel des Hamburger Modells hat deutlich gezeigt, dass ein ökonomischer Anreiz um so wirkungsvoller ist, je näher die aufzuwendenden Kosten für den Umweltschutz an der Höhe der Gebühreneinsparung liegen. Stehen die Aufwendungen und die Einsparungen außer Verhältnis, bleibt der Anreiz wirkungslos, dies würde zu Mitnahmeeffekten führen.

Die Einführung gestaffelter Verkehrswegegebühren für europäische Seeverkehrswege oder der Handel mit Emissionsrechten der Seeschiffe sollten daher strategisch so geplant werden, dass es einem Seeschiff möglich wird, im Rahmen seiner zurückgelegten Reiserouten auf europäischen Seeverkehrswegen die Kosten bestimmter Umweltschutzinvestitionen durch Gebührenersparnisse zu erwirtschaften. Nach den Erfahrungen in Hamburg dürfte es sich dabei neben den Kosten für Zertifizierungen

(Umwelt- oder Qualitätsmanagement) vor allem um Kosten für höherwertige Kraftstoffe handeln.

Hamburg wird die Diskussion um die Einführung von Verkehrswege-Gebühren aufmerksam verfolgen. ■

*Michael Peper,
Behörde für Stadtentwicklung und
Umwelt, Hamburg*

- 1 Punkt 2.3.12, „Die Koalitionspartner setzen sich für eine ökologische Schiffsausstattung und Betriebsweise der den Hamburger Hafen anlaufenden Schiffe ein. Um einen entsprechenden ökonomischen Anreiz zu schaffen, wird ein Bonus-/Malus-System nach dem Vorbild anderer internationaler Häfen eingeführt, wenn dies unter den Voraussetzungen
 - neutrales Aufkommen der Hafengebühren,
 - keine Wettbewerbsnachteile gegenüber konkurrierenden Häfen und
 - angemessener Verwaltungsaufwand zu verwirklichen ist.“
- 2 Luftreinhaltung in Hamburg, Herausgegeben von der Umweltbehörde (inzwischen Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt) 1997, Seiten 57 und 74, FAZ 22.2.2000 „Dreckschleudern sollen mehr zahlen“
- 3 Ein vom Bremer Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik im Februar 2000 vorgestelltes Gutachten hat gezeigt, dass bis dahin keine Anreizinstrumente eingeführt wurden, die international übertragbar, auf alle Schiffstypen und alle Umweltkriterien eines Schiffes anwendbar waren.
- 4 So ein Hinweis auf der Konferenz von Prof. Dr. Lagoni, Institut für Seerecht an der Universität Hamburg, siehe auch Veröffentlichung in CLEANSEAS SUMMER 2000 Seite 59, der Hinweis wird aufgenommen von Senator Porschke in einem Artikel der WELT am 17.02.2000 „Umweltfreundliche Schiffe zahlen weniger Hafengebühren“
- 5 insbesondere die dargestellten Systeme in Schweden und in Rotterdam, aber auch das damals in der Entwicklung befindliche System in Bremen, siehe dazu Punkt 7
- 6 Änderungsverordnung vom 8. Mai 2001, Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 103
- 7 Änderungsverordnung vom 13. Mai 2003, Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 117
- 8 KOM(2002)595 endg.; Ratsdok. 14933/02, Bundesratsdrucksache 903/02
- 9 Die Strategie verweist dabei auf das Hamburger „Green Shipping-Bonus-Modell“ (Seite 15 der BR-DRS 903/02)
- 10 Siehe auch den Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG (Richtlinie über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge) (KOM(2003) 448endg/2 2003/0175 (COD), der sich zunächst auf die Landverkehre beschränkt, die Kommission behält sich die Vorlage von Richtlinien für die Schifffahrt vor.

Fundstück 2

Lebensmittelbesteuerung

Der Juli begann mit einer Meldung über Vorschläge der Grünen-Politikerin Ulrike Höfken, auf kalorien- oder zuckerreiche Lebensmittel wie Curry-Wurst, Pommes oder Limonade künftig den vollen Mehrwertsteuersatz zu erheben. Die stellvertretende Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Ernährung wollte damit den Kampf gegen Übergewicht gerade bei Kindern verschärfen. Bislang werden Lebensmittel mit einem ermäßigten Satz von 7 gegenüber 16 Prozent besteuert. Verbraucherministerin Künast griff den Ball auf und bestand auf ein Nachdenken über die Frage, ob eine Ermäßigung in jedem Fall gerechtfertigt sei. Ihr fiel einiges ein, was nicht

dazugehöre, wenn man wirklich über „Mittel zum Leben“ spreche. Aus dem Finanzministerium hieß es, es gebe dort dafür keinerlei Ansinnen, die Sache sei schlicht undurchführbar.

Aber wer weiß? Vielleicht muss erst eine Europa-einheitliche Regelung geschaffen werden und das braucht Zeit. Denn die Liste europäischer Esskultur würde lang, angefangen bei Frikandel Spezial und Fla aus Holland, Mosselen & Frites aus Belgien, Fish & Chips aus England, Tiramisu und Moussaka vom Mittelmeer, polnische Gänse, belgische Pralinen, schwedisches Eis, französische Baiser, Baklava und Wiener Backhendl – Alles was uns lieb ist, wäre uns auch teuer. DR

Fundstück 3

Geld, das auf der Straße liegt

37 Millionen Euro im Jahr können die Länder mehr einnehmen, wenn sie das steuerliche Privileg für die schweren Geländewagen aufheben. Die Grundlage dafür hatte der Bundesfinanzhof mit seinem Urteil vom 31. März 1998 geboten, als er urteilte, dass „für die als PKW zugelassene schwere Geländewagen, die sowohl für die Güter- als auch für die Personenbeförderung eingerichtet sind und deren zulässiges Gesamtgewicht über 2,8 t liegt, die Besteuerung nach Gewicht für Nutzfahrzeuge anzuwenden ist“ (so referiert im gemeinsamen Antrag der SPD und der Grünen, BT-Drs. 15/3468 vom 30.6.04). Der BFH hatte sich dabei auf eine Regelung in § 23 Abs.

6a Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) bezogen. Die soll nun, so der Vorschlag der Bundesregierung an den Bundesrat, ersatzlos gestrichen werden. Nach Inkrafttreten ist eine Übergangszeit von sechs Monaten vorgesehen.

Welche steuerlichen Konsequenzen aus dem Streichen der Voraussetzung der gegenwärtig üblichen Praxis gezogen werden, ist dann Sache der Finanzminister der Länder, deren Vorsitz Nordrhein-Westfalen gegenwärtig innehat. Wir werden sehen, wann die Länderfinanzminister sich endlich bücken werden, um das Geld, das in diesem Falle buchstäblich auf der Straße liegt, aufzuheben. Das wird vor oder nach der Landtagswahl in NRW sein – aber Zeit ist bekanntlich Geld. JL

Ablass vom Handel

Strukturprobleme bei der Einführung des Emissionshandels in Deutschland

„Der Emissionshandel gefährdet die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands“: So oder ähnlich titelte in diesem Frühjahr die bundesdeutsche Presse über die Auseinandersetzung um die Einführung des Emissionshandels in Deutschland. War der Emissionshandel über lange Jahre als das effizienteste und effektivste Klimaschutzinstrument von Ökonomen gefordert worden, so überraschten auf den ersten Blick doch die Härte und die Art und Weise der Auseinandersetzung zwischen den beteiligten Bundesministerien und Vertretern der vom Emissionshandel betroffenen Branchen. Nur der Ökosteuer kam als weiteres Klimaschutzinstrument in den letzten Jahren eine vergleichbare öffentliche Aufmerksamkeit zu und im kurzen Zeitraum zwischen Januar und April 2004 konnten sich sämtliche einschlägigen Politikberater einer nicht abebbenden Nachfrage nach öffentlichen Stellungnahmen erfreuen.

Die Aufmerksamkeit ist berechtigt, denn in der Einführung eines Emissionshandelssystems in Europa spiegeln sich wie in einem Brennglas mehrere, für die Klima- und Energiepolitik zentrale Entwicklungen wider: Mit dem Emissionshandel wird auf europäischer Ebene ein Klimaschutzinstrument eingeführt, das zukünftig auf die Marktbedingungen und strategischen Entscheidungen für Unternehmen aus dem Energie- und Industriesektor einwirkt. Die Einführung eines Emissionshandelssystems in Deutschland ist allerdings mit Strukturproblemen und widersprüchlichen Anforderungen konfrontiert, die sich auf dessen letztendliche Ausgestaltung auswirken – mit dem drohenden Ergebnis kurzfristig sehr geringer Markttransaktionen. Trotz alledem: Die generelle Richtung des Einführungsprozesses ist klar umrissen: Der bisher vorwiegend ordnungsrechtlich ausgerichteten Umwelt- und Klimapolitik wird ein marktwirtschaftliches Instrumentarium hinzugefügt, das der europäischen Klimapolitik einen neuen Schub geben wird – und sowohl bei den beteiligten Akteuren als auch bei involvierten Institutionen Lernprozesse initiiert.

Mit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls im Jahre 1997 hat die Europäische Union sowohl mit ihren gesetzten CO₂-Reduktionszielen als auch mit den anzuwendenden Instrumenten eine weltweite Vorreiterrolle übernommen: Auf der Zielebene hat

sich die Union bis zum Zeitraum 2008 bis 2012 zu einem CO₂-Reduktionsziel von 8 Prozent im Vergleich zum Basisjahr 1990 verpflichtet. Innerhalb des „burden sharings“ der EU, der Lastenverteilung der Emissionsminderungen in den Mitgliedsstaaten, hat sich die Bundesrepublik ein weitergehendes Ziel von 21 Prozent gesetzt.

Emissionshandel: Ein europäisches Klimaschutzinstrument

Neben der Zielebene ist die Europäische Union auch ein Vorreiter in der Konkretisierung und Umsetzung sog. flexibler Mechanismen – und hier insbesondere dem Handel mit Zertifikaten für Treibhausgasemissionen (kurz: Emissionshandel). Eine entsprechende Richtlinie hierzu wurde bereits im letzten Jahr verabschiedet – mit weit reichenden Konsequenzen: Marktwirtschaftliche Instrumente des Klimaschutzes werden ab dem Jahre 2005 die Rahmenbedingungen und strategischen Entscheidungen betroffener Unternehmen maßgeblich beeinflussen. Nebenbei: Dessen Einführung ist bei gegebenem engen Zeitplan in technischer wie in politischer Hinsicht eine Herkulesaufgabe.

Das Grundprinzip des Emissionshandels ist dabei denkbar einfach (der Teufel steckt naturgemäß im Detail): Auf der Basis eines zeitlich definierten quantitativen CO₂-Reduktionsziels wird ein Gesamtbudget von Emissionen definiert, für das eine entsprechende Menge von Emissionsberechtigungen oder Emissionszertifikaten an Marktteilnehmer (im europäischen Fall: Anlagenbetreiber) ausgegeben werden. Die Menge der ausgeschütteten Emissionsberechtigungen verringert sich kontinuierlich, so dass ein permanenter Druck zur Reduktion der Emissionen auf die beteiligten Unternehmen ausgeübt wird. Schöpft ein Unternehmen im vorgesehene Zeitraum seine ihm zugewiesenen Emissionsmengen nicht aus, d.h. emittiert es weniger CO₂ als ihm über Emissionsberechtigungen zusteht, kann es diese überschüssigen Emissionsberechtigungen auf dem Markt verkaufen und einen Gewinn erwirtschaften. Wird ein Unternehmen jedoch die ihm zugewiesenen Emissionsmengen überschreiten, hat es mehrere Optionen: Es kann entweder seine Pro-

duktion verringern, seine spezifischen Emissionen über technische Maßnahmen reduzieren oder für die überschüssigen Emissionen zusätzliche Zertifikate einkaufen.

Die europäische Richtlinie sieht sogar noch eine weitere Alternative vor (siehe Text von Wolfgang Sterk und Maike Bunse, S. 14ff.): Das Unternehmen kann internationale Klimaschutzprojekte unterstützen (über Joint Implementation ab 2008 bzw. den Clean Development Mechanism bereits ab 2005) und sich die dort erzielten Emissionsminderungen auch im Rahmen des Emissionshandels anerkennen lassen. Dass dieses Prinzip auch funktioniert, dafür sorgen empfindliche Strafen für die Marktteilnehmer. Cap and Trade ist das Stichwort: Emissionsmengen deckeln, Emissionsrechte definieren und damit Handelsaktivitäten auslösen. Es entsteht ein Markt für Emissionsrechte, oder genauer: ein Markt für „Nutzungsrechte“ an der Atmosphäre.

Wer ist von diesem Instrument betroffen? Erst einmal ist der europäische Emissionshandel ein Instrument, durch das Anlagen ab einer bestimmten Größe erfasst werden, die CO₂ emittieren: Dies sind z.B. etwa Anlagen der Energieumwandlung (Kraftwerke, Heizkraftwerke, Heizwerke, Gasturbinenanlagen, Raffinerien, Kokeereien), Anlagen der Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung (Schmelzen, Hütten) und Anlagen in der Mineral verarbeitenden Industrie (Glashütten, Zementwerke etc.), die eine Größe von 20 MW Feuerungswärmeleistung überschreiten. Während in Europa etwa 10.000 Anlagen durch den Emissionshandel erfasst werden, betrifft dies in Deutschland ca. 2 400 Anlagen. Die Reichweite des Instruments wird deutlich, wenn die Zahl der Anlagen mit der entsprechenden CO₂-Menge gewichtet wird: In Deutschland werden ca. 90 Prozent der Emissionen aus der Energiewirtschaft und der Industrie erfasst, insgesamt 60 Prozent der gesamten bundesdeutschen Emissionen. Das Instrument deckt also einen Großteil der bundesdeutschen CO₂-Emissionen ab.

Die Implementierung des europäischen Emissionshandelssystems obliegt den Nationalstaaten und streng genommen bietet die europäische Richtlinie lediglich einen Rechtsrahmen für die Summe der nationalen Systeme, die in den Mitgliedsstaaten entwickelt werden. Für den Prozess auf nationaler Ebene stellt die Ausarbeitung sog. Nationaler Allokationspläne (NAP) ein Schlüsselinstrument dar, werden doch mit diesem Dokument die Reduktionsverpflichtungen der einzelnen Mitgliedsstaaten für den Industrie- und Energiesektor bis auf die Ebene einzelner Anlagen herunter gebrochen. Die NAPs sollten bis zum 31. März 2004 bei der EU vorliegen, jedoch haben bis dato (Juli 2004) nur 20 Staaten ihre Entwürfe bzw. Pläne zur Prüfung bei

der EU eingereicht.¹ Die eingereichten Pläne sollten durch die Kommission bis zum 30. Juni 2004 auf Vereinbarkeit mit der Richtlinie und innere Konsistenz geprüft werden. Ab 2005 beginnt dann der Emissionshandel in einer Testphase. Erst nach einer Evaluation dieser Testphase in den Jahren 2006/07 soll es ernst werden: Ab dem Jahre 2008 beginnt die sog. erste Kyoto-Verpflichtungsperiode, eine Handelsperiode, die bis 2012 angesetzt ist.

Übertragungsregelung in der Kritik

In Deutschland liegt die Verantwortung für die Aufstellung des nationalen Allokationsplans beim Bundesumweltministerium (BMU). In dessen Koordination wurden der Nationale Allokationsplan für Deutschland und die entsprechenden Gesetzesgrundlagen entwickelt (Zuteilungsgesetz/ ZUG 2007 und Treibhausgasemissionshandelsgesetz/ TEHG). Bereits vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens im Sommer 2004 mehrten sich die kritischen Stimmen über die Anzahl der im NAP ausgegebenen Emissionsberechtigungen, über Wettbewerbsverzerrungen bei betroffenen Unternehmen, oder zu erwartende geringe Preise pro Tonne CO₂. Generell ist der Tenor: Die Anzahl der zu vergebenden Zertifikate sei zu groß, die Preise für eine Tonne CO₂ würden daher zu niedrig, der Markt würde nicht ausreichend liquide sein und es würden nur im unzureichendem Maße Markttransaktionen, d.h. Käufe und Verkäufe von Emissionsberechtigungen stattfinden, kurz: Die Funktionsfähigkeit des CO₂-Marktes sei durch den deutschen NAP gefährdet.

Ein Argument wurde in den kritischen Stimmen bisher kaum aufgeworfen: Der bundesdeutsche NAP greift in seiner gegenwärtigen Form in die Ausgestaltung künftiger Allokationspläne ein – und begrenzt somit die Spielräume für kosteneffiziente Reduktionsleistungen ab 2008, stärker noch ab dem Jahre 2012. Den Hintergrund für diese Kritik liefert die sog. „Übertragungsregelung“ im NAP und im Zuteilungsgesetz, die die Übertragung von Zertifikaten alter Anlagen auf neue Anlagen regelt:

Die Übertragungsregelung im Zuteilungsgesetz 2007 (§10: „Zuteilung für Neuanlagen als Ersatzanlagen“ des Zuteilungsgesetzes²) sieht bestimmte Privilegien für Neuanlagen vor, wenn sie als Ersatz für alte Anlagen der selben Produktgruppe dienen. Damit soll sie einen wichtigen Anreiz für frühzeitige Re-Investitionen in modernere Technik erzeugen. Erreicht wird dieser Anreiz durch zwei Regelungen: Erstens werden der Neuanlage – sofern sie eine Ersatzmaßnahme³ darstellt – in der Regel für einen Zeitraum von vier Jahren die Emissionsrechte der Altanlage gewährt. Damit verfügt sie über einen Überschuss von Emissionsberechtigungen, der

zum Marktpreis verkauft werden kann. *Zweitens* wird eine Ersatzanlage nach Ablauf der vier Jahre für weitere 14 Jahre mit einem Erfüllungsfaktor von 1 begünstigt (analog zur Regelung für sog. Newcomer-Anlagen), d.h. der Betreiber wird von weiteren Emissionsminderungen von einem Zeitraum für insgesamt 14 + 4 Jahre freigestellt. Mit dieser Regelung soll eine entsprechende Investitionssicherheit für langfristig ab zu schreibende Großinvestitionen geschaffen werden.

Diese Regelung schafft auf der einen Seite wichtige Rahmenbedingungen (Planungssicherheit) für emissionsmindernde Investitionen in Ersatzanlagen. Zudem ist mit der Erneuerung einer Anlage ein technischer Korridor vorgegeben, innerhalb dessen übergreifende Reduktionsleistungen kaum kosteneffizient möglich sind. Auf der anderen Seite können mittels der Übertragungsregelung alle im Zeitraum bis 2012 (bzw. bei voller Nutzung der Übergangsfrist bis 2014) als Ersatzanlagen in Betrieb genommenen Anlagen ihre Emissionen über 18 Jahre – d.h. bis über das Jahr 2020 hinaus – weit gehend konstant halten.

Damit werden bereits im vorliegenden NAP bzw. Zuteilungsgesetz Festlegungen für weit in der Zukunft liegende Verpflichtungsperioden vorgenommen. Dies wird deutlich, wenn man bedenkt, dass aufgrund der ausgelösten Modernisierungsimpulse zwischen 2005 und 2014 auch unter Zugrundelegung der langen Planungs- und Errichtungszeiten theoretisch bereits ein Viertel bis ein Drittel der derzeit bestehenden Anlagen ersetzt werden könnte⁴. Alle diese Anlagen erhalten damit automatisch einen Erfüllungsfaktor von 1 gemäß ihrer tatsächlichen Emissionen (gemäß § 7) bis mindestens zum Jahr 2022 und müssen daher keine weiteren Aktivitäten zur Emissionsreduktion unternehmen. Die zu diesem Zeitpunkt voraussichtlich erheblich stärkeren Emissionsreduktionsnotwendigkeiten (für 2020 wird eine Minderung der Treibhausgasemissionen in Deutschland um 40 Prozent diskutiert gegenüber nur -21 Prozent für 2010) müssen dann allein von den übrigen Anlagen erbracht werden. Eine solche Privilegierung ist u.E. besonders problematisch in Verbindung mit der Tatsache, dass bei Nutzung der Übertragungsregelung – im Gegensatz zur Regelung für Newcomer – völlig auf die Einhaltung eines technischen Standards (Benchmark) bzw. der Nutzung der besten verfügbaren Technik verzichtet wird⁵.

Strukturprobleme bei der Ausgestaltung des NAPs

Wie kam es dazu, dass die letztendlich gewählte Ausgestaltung der gesetzlichen Regulierung (des NAP) den Handel mit Emissionsberechtigungen zu

gefährden droht, den sie funktionsfähig zu strukturieren beabsichtigt?

Ein Blick auf zentrale Strukturbedingungen und Interessenskonstellationen des Einführungsprozesses sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene liefert einige Hinweise dafür, warum im NAP seit der Publikation des Entwurfs im Januar 2004 starke Konzessionen an Interessensgruppen und betroffene Unternehmen eingeräumt werden mussten:

Kostenlose Zuteilung: Kritikern des NAPs fällt es leicht, auf die hausgemachten Probleme in Deutschland hinzuweisen. Aus dem Blick gerät hierbei allerdings gerne, dass die EU-Richtlinie durch ihre Vorgaben für die nationale Implementierung einerseits große Spielräume belässt, andererseits wichtige Elemente vorstrukturiert: So sieht die Richtlinie z.B. vor, dass die Emissionsberechtigungen überwiegend kostenlos an Anlagenbetreiber ausgegeben werden sollen. Die Prämisse der kostenlosen Zuteilung macht alle Regelungen des nationalen Allokationsplans, auch die Übertragungsregelung, zum Gegenstand politischer Verhandlungen mit zwangsläufigen Konzessionen an betroffene Akteure und Interessensgruppen. Eine Alternative zur kostenlosen Vergabe, die Auktion, d.h. die Versteigerung der Zertifikate an die Marktteilnehmer, fand auf EU-Ebene keine politische Mehrheit – und es ist kein Geheimnis, dass auch die Interventionen von Teilen der deutschen Wirtschaft in dieser Frage dazu beitrugen, dass die Mehrheit für eine entsprechend ausgerichtete EU-Richtlinie nicht zu Stande kommen konnte. Immerhin sieht die verabschiedete Richtlinie vor, dass in der Testphase 5 Prozent und ab 2008 10 Prozent der Berechtigungen versteigert werden können. Diese Option wird im deutschen NAP allerdings nicht genutzt.

Über die durch die EU-Richtlinie bedingten Strukturprobleme hinaus sind andere Probleme bei der Einführung tatsächlich hausgemacht:

Fehlender Konsens über quantitative sektorale Reduktionsziele: Obwohl das nationale Klimaschutzprogramm der deutschen Bundesregierung vom 18. Oktober 2000 auch für Energiewirtschaft und Industrie Emissionsreduktionspotentiale und Minderungsmaßnahmen vorsah, gab es bis zur Erstellung des NAP-Entwurfs im Januar keinen verbindlichen, zwischen den betroffenen Ministerien abgestimmten Modus über ein sektorales „burden sharing“ in der Bundesrepublik. Das heißt, es existierten bis dato keine verbindlichen Regelungen über die Reduktionsbeiträge durch die einzelnen Sektoren bis zum Jahre 2012, dem Zeitraum also, in dem die Bundesrepublik mit den anderen EU-Mitgliedsstaaten eine Reduktionsverpflichtung im Rahmen des Kyoto-Prozesses eingegangen ist.

Das Verfahren war nun, aus den freiwilligen Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen zum Klimaschutz zwischen der deutschen Wirtschaft und der Bundesregierung* ein verbindliches Reduktionsziel herzuleiten und für die anderen drei Sektoren eine Restmenge von Reduktionsleistungen zu definieren (siehe Abb. 1). Ein Entwurf des Bundesumweltministeriums vom Januar 2004 wurde jedoch von der deutschen Wirtschaft abgelehnt, so dass moderatere Reduktionsleistungen vereinbart worden sind.

Erschwerend kam hinzu, dass sich seit dem Jahre 2001 die Emissionstrends änderten: Konnten Industrie und Energiewirtschaft noch zwischen 1990 und 1999 u.a. auch wegen der Modernisierungen der ostdeutschen Braunkohlekraftwerke eine Reduktion der CO₂-Emissionen von über 20 Prozent realisieren, zeichnet sich seit 2001 eine Trendwende der Emissionsentwicklung ab: Ab diesem Zeitpunkt zogen die Emissionen im Bereich Energie und Industrie insbesondere im Kraftwerksbereich wieder an.

Mangelnde qualitative Ziele: Zudem konnte das Bundesumweltministerium an keinen Referenzpunkten ansetzen, in denen qualitative Ziele über die Struktur des künftigen Kraftwerksparks, des künftigen Energiemixes in Deutschland und eine erwünschte Steuerungswirkung des Instruments im Konsens mit den betroffenen Akteuren aus Industrie und Energiewirtschaft definiert waren. Zwar band das Bundesumweltministerium im Rahmen einer kontinuierlich tagenden Arbeitsgruppe Emissionshandel ein breites Spektrum von Akteuren und Interessenvertretern informell in den Prozess der Einführung ein. Die Arbeitsgruppe war jedoch weder strukturell in der Lage noch hatte sie das formale Mandat, aus sich heraus derartige qualitative Ziele zu formulieren – zu groß waren die Interessensgegensätze der beteiligten Unternehmen und Minis-

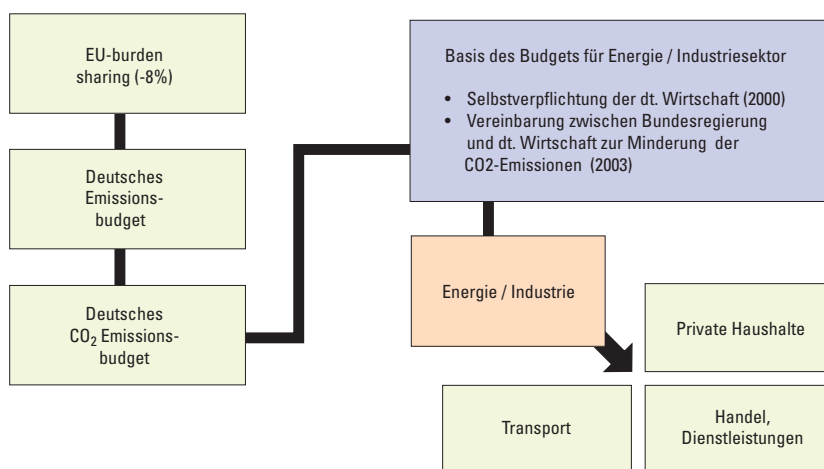
terien. Ein Versuch des Bundesumweltministeriums im Januar-Entwurf des NAP, neben Anreizen für die Modernisierung alter Anlagen bei Neuanlagen Anreize für einen Energieträgerwechsel von Kohle auf Gas zu integrieren, schlug u.a. auch deswegen fehl, weil betroffene Energieversorger starke Wettbewerbsnachteile befürchteten.

Ambivalenz der Partizipation: Auch bewegten sich die eingesetzten Beteiligungsverfahren in einer strukturellen Ambivalenz. Einerseits boten sowohl die Arbeitsgemeinschaft Emissionshandel (AGE) als auch die formalen Beteiligungsverfahren während der Gesetzgebungsverfahren einen geeigneten Rahmen, betroffene Interessengruppen und Verbände in den Prozess einzubinden. In der AGE fand allerdings keine Abstimmung darüber statt, in welchem Modus Interessenkonflikte gelöst und entschieden werden können. Jenseits des „capacity building“ fehlten dem Prozess daher die geeigneten inhaltlichen und prozeduralen Grundlagen, um die sich abzeichnende generöse Vergabe von Zertifikaten abzuwenden. Die eigentlichen Entscheidungen wurden bereits zu Beginn des Beteiligungsprozesses auf die „Elefantenrunden“, die aus den beteiligten Bundesministern, dem Bundeskanzler und Vertretern der großen Energieerzeuger bestanden, verlagert.

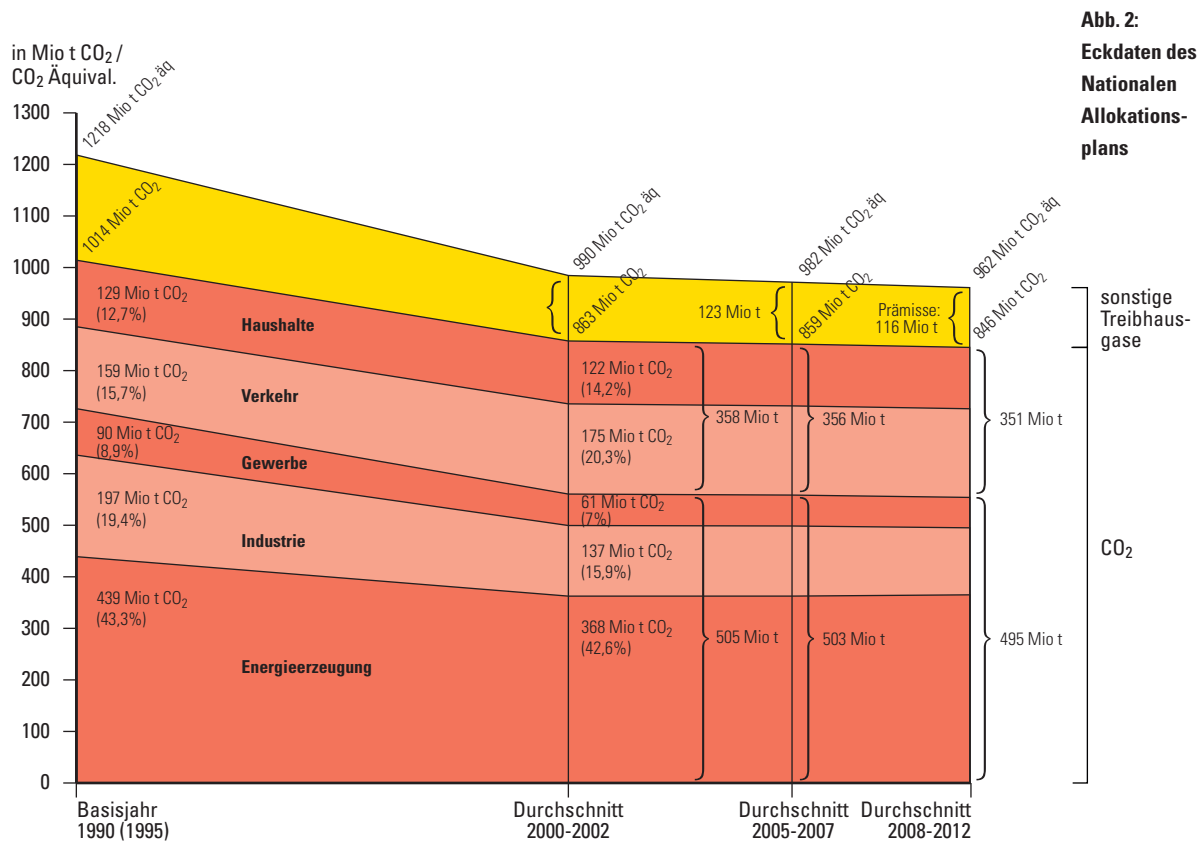
Vor dem Hintergrund dieser Strukturprobleme mussten zwischen dem vom Bundesumweltministerium erstellten Entwurf des NAP im Januar 2004 über das Einreichen des NAP an die EU im April 2004 über das im Mai verabschiedete Zuteilungsgesetz bis hin zum Vermittlungsverfahren zum TEHG im Juli 2004 den beteiligten Interessensgruppen an zahlreichen Stellen Konzessionen gemacht werden. Jede Regelung innerhalb des NAP, wie z.B. die Regelungen zur Übertragung von Emissionen von Alt- auf Neuanlagen, zur Anerkennung von Vorleistungen („early action“),

die Bildung von Reserven für den CO₂-intensiveren Ausstieg aus der Atomenergie und für Kraft-Wärme-Kopplung sowie Regelungen für sog. prozessbedingte Emissionen standen auch deswegen zur Disposition, weil die jeweils betroffenen Unternehmen und -verbände mit unterschiedlichsten Mitteln und Ressourcen versuchten, für sich eine günstige Ausgangsposition auszuhandeln. Über diese speziellen Regelungen hinaus gab es bis

Abb. 1:
Zieldefinition
im Makroplan



* „Vereinbarung zwischen der Regierung der BRD und der deutschen Wirtschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen und der Förderung der Kraft-Wärme-Koppelung in Ergänzung zur Klimavereinbarung vom 9.11.2003“.



Ende März Auseinandersetzungen über das absolute cap, die absolute Begrenzung der Emissionen und Emissionsberechtigungen für die Perioden 2005 bis 2007 und 2008 bis 2012. Im Ergebnis wurden letztendlich moderate Reduktionen für den Industrie- und Energiesektor bis zum Jahre 2012 vereinbart, wie die obige Abbildung zeigt.

Auf dem Weg zu einer neuen Klimapolitik

Mit dem nationalen Allokationsplan, den die Europäische Kommission bereits im Prinzip gebilligt hat, und den übergeordneten Gesetzesvorhaben (Zuteilungsgesetz/ZUG 2007) und Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz/TEHG) gibt es nun einen Rechtsrahmen, der im Prinzip ermöglicht, den Emissionshandel in Deutschland ab dem Jahre 2005 starten zu lassen. Parallel baut das Umweltbundesamt gegenwärtig die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHST) auf, die Zuteilung und Vergabe von Emissionsberechtigungen regeln wird. Und: Der nächste NAP-Prozess kommt bestimmt: Bereits für die Phase zwischen 2008 und 2012 muss ab dem Jahre 2006 ein neuer Allokationsplan erstellt werden.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den bundesdeutschen Erfahrungen bei der NAP-Einführung ziehen?

Eine erste Schlussfolgerung ist, dass die Spielräume für mögliche Änderungen und Weiterentwicklungen im Industrie- und Energiesektor auch in naher Zukunft sehr gering sein werden, da der NAP bzw. die EU-Richtlinie sowohl auf der Ebene der quantitativen Ziele als auch auf der Ebene der (kostenlosen) Zuteilung der Emissionsberechtigungen den Prozess bereits vorstrukturiert. Eine Neudefinition der absoluten Reduktionsziele – und der entsprechenden Minderungsleistungen der einzelnen Sektoren – wird erst ab 2012 möglich sein, wie auch die Diskussion möglicher wettbewerbsgerechterer, auf Auktionen beruhender Zuteilungen erst für die Zweite Kyoto-Verpflichtungsperiode neu aufgelegt werden kann. Über die Frage des „wie“ lässt sich bereits heute sagen, dass in den bestehenden Prozeduren eine Sektoren übergreifende Zielfindung kaum möglich sein wird. Es wird noch zu prüfen sein, ob die EU im Rahmen der Harmonisierung der nationalstaatlichen Emissionshandelssysteme nicht stärker den Prozess der NAP-Erstellung quantitativ und inhaltlich vorstrukturieren sollte.

Eine zweite Schlussfolgerung ist, dass auch die Spielräume für Reduktionsleistungen im Industrie- und Energiesektor mittelfristig geringer werden: In den kommenden Jahren wird ein erheblicher Anteil des kohlebasierten Kraftwerksparks in Westdeutschland modernisiert, wenn er nicht gar teilweise seine Struktur verändern wird. Es wird von den strategischen Entscheidungen der betroffenen Energieversorger abhängen, ob sie auf dem entsprechenden Modernisierungspfad eines Kraftwerks erneuern, also von Kohle (alt) auf Kohle (neu) modernisieren, oder ob sie statt dessen moderne, unter CO₂-Gesichtspunkten weitaus günstigere Gas- und Dampfkraftwerke errichten – also einen Wechsel von Kohle (alt) auf Gas (neu) vollziehen. Nach diesem ersten Modernisierungsschub bis zum Ende diesen Jahrzehnts wird der Spielraum für weitere Emissionsreduktionen ab 2012 geringer sein, zumal die aktuelle Übertragungsregelung modernisierten Anlagen über einen Zeitraum von maximal 14 plus 4 Jahren, also bis weit über 2012 hinaus, keine zusätzlichen Verpflichtungen zur Emissionsreduktion auferlegt. Weitere Reduktionsleistungen im Industrie- und Energiesektor müssen somit von einer geringeren Anzahl der erfassten Anlagen erbracht werden.

Und schließlich: Die Klimapolitik in Deutschland bedarf weiterhin der ergänzenden Maßnahmen und Gesetzgebungen, sei es zur Förderung regenerativer Energieträger oder der Kraft-Wärme-Kopplung, sei es zur Steigerung der Endenergieeffizienz sowohl in der Industrie als auch in den anderen Sektoren. Denn eine Rechnung lässt sich bereits jetzt aufstellen: Die moderaten Reduktionsziele für den Industrie- und Energiesektor müssen bis zum Jahre 2012 durch den Haushaltssektor und den Verkehrssektor – oder im schlimmsten Fall durch den Einkauf von Zertifikaten aus projektbasierten Mechanismen (JI/ CDM) aufgefangen werden. Die Steigerung der Energieeffizienz in allen Sektoren wird daher in den kommenden Jahren zu einer der zentralen Herausforderungen der bundesdeutschen Energie- und Klimapolitik.

In dieser Hinsicht sind auf europäischer und nationaler Ebene auch in Zukunft weiterhin strukturelle Widersprüche und Probleme bei der Ausgestaltung und Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems in Deutschland eingebaut. Dies soll allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass der europäische Emissionshandel – das im Prinzip größte, und potentiell wirkungsmächtigste europäische Klimaschutzinstrument – in seiner Fahrinne ist. Gegenwärtig werden wir Zeuge eines Paradigmenwechsels der europäischen Klimapolitik, mit der die deutsche Klimapolitik zuinnerst verwoben ist: Es vollzieht sich ein sozialer Lernprozess, der von überwiegend ordnungsrechtlich ausgerichteten

Instrumentarien zur Entwicklung und Anwendung ergänzender marktwirtschaftlicher Instrumentarien führt. Die global commons, die globale Allmende wird bewirtschaftet. Auch wenn mit dem Stichwort des „Ablasshandels“ tief greifende moralische Vorbehalte und Legitimationsdefizite zum Emissionshandel mitschwingen, so wird doch die Nutzung der Atmosphäre nicht mehr kostenlos sein. Und: Der Prozess wird weitergehen; es wird in den kommenden Jahren geprüft, ob nicht weitere Treibhausgase (Methan, Distickstoffoxid) und weitere Sektoren (z.B. Verkehr) in das europäische Emissionshandelssystem integriert werden. Zudem liegt eine große Herausforderung im Aufbau eines weltweiten Kohlenstoffmarktes.

Das Wuppertal Institut analysiert im Rahmen des vom BMBF geförderten Projektes „Emissionshandel als ein sozial-ökologischer Transformationsprozess“ die Folgewirkungen der Implementierung des Emissionshandels in der EU und in Deutschland. ■

*Dr. Ralf Schüle, Dr. Manfred Fishedick,
Stefan Lechtenböhrer, Wuppertal Institut*

http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission_plans.htm

<http://www.wupperinst.org/Projekte/jg2/3214.html>

- 1 Siehe: http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission_plans.htm
- 2 Gesetzentwurf: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2966 vom 27.4.2004, elektronische Vorab-Version
- 3 Dabei ist eine Ersatzmaßnahme sehr weit definiert. Bei Stilllegung einer Anlage können die Rechte dieser Anlage auf eine Neuanlage übertragen werden. Einzige Bedingung ist die Herstellung des selben Produkts. Betreiber oder Standort sind dabei frei wählbar.
- 4 Wenn der durch die Übertragungsregelung bezweckte Investitionsschub in Gang kommen sollte, könnte der Anteil der erneuerten Anlagen sogar noch höher liegen.
- 5 §10,1 NAPG verweist explizit darauf, dass die Zuteilung von Emissionsberechtigungen nach Ablauf der vierjährigen Übergangsfrist nach § 7, d.h. gemäß der tatsächlichen Emissionen – und damit ohne jede Anforderung analog eines Benchmarks oder der besten verfügbaren Technik – der Anlage erfolgt.
- 6 „Vereinbarung zwischen der Regierung der BRD und der deutschen Wirtschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen und der Förderung der Kraft-Wärme-Koppelung in Ergänzung zur Klimavereinbarung vom 9.11.2003“.

57 Mrd. Euro Einnahmen aus „Umweltsteuern“ im Jahr 2003

Pressemitteilung des Statistisches Bundesamts vom 3. Juni 2004

WIESBADEN – Wie das Statistische Bundesamt mitteilt, betragen die Einnahmen aus „umweltbezogenen Steuern“ nach Angaben der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen im Jahr 2003 rund 57 Mrd. Euro. Davon entfielen 43,2 Mrd. Euro auf die Mineralölsteuer, 7,3 Mrd. Euro auf die Kraftfahrzeugsteuer und 6,5 Mrd. Euro auf die Stromsteuer. Im Vergleich zum Jahr 1991 haben sich die Einnahmen aus den umweltbezogenen Steuern damit fast verdoppelt (+ 91 Prozent). Der Anteil dieser Einnahmen an den gesamten Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte (im Jahr 2003 insgesamt 479,6 Mrd Euro) hat sich in diesem Zeitraum von 8,8 Prozent auf 11,9 Prozent erhöht.

Die Zusammenfassung der dreigenannten Steuerarten zu „umweltbezogenen Steuern“ folgt einer auf internationaler Ebene entwickelten Abgrenzung, die alle Steuern zusammenfasst, die den Energieverbrauch, die Emissionen, den Verkehr oder schädliche Stoffausbringungen (Pestizide o.ä.) besteuern, unabhängig von den Beweggründen für die Einführung der Steuer oder von der Verwendung der

Einnahmen. Entsprechend umfassen die so abgegrenzten Umweltsteuern z.B. die gesamten Mineralölsteuereinnahmen und nicht nur den Anteil, der sich durch die zum 1.4.1999 in Kraft getretenen Gesetze zur ökologischen Steuerreform (Ökosteuern) ergeben hat.

Gegenüber 1998, dem Jahr vor Einführung der „Ökosteuern“, sind diese Steuereinnahmen um rund 36 Prozent gestiegen. Dahinter steht eine schrittweise Erhöhung der Steuersätze, aber auch eine Verringerung der besteuerten und damit der verbrauchten Mengen. Von 1998 bis 2003 ist beispielsweise die Menge an versteuertem Benzin von 40,8 Mill. m³ auf 34,9 Mill. m³ und damit um knapp 15 Prozent zurückgegangen. Bei den Dieselmotoren war in diesem Zeitraum zunächst ein Anstieg von 32,5 Mill. m³ auf 34,3 Mill. m³ im Jahr 2001 zu verzeichnen, dem ein Rückgang auf 33,1 Mill. m³ folgte. Seit 2003 liegt der Mineralölsteuersatz für unverbleites und schwefelfreies Benzin bei 65,45 Cent je Liter, für schwefelfreies Dieselmotoren bei 47,04 Cent.

Einnahmen umweltbezogener Steuern und Steuereinnahmen insgesamt Mill. Euro

Jahr	Kassenmäßige Steuereinnahmen öffentlicher Haushalte				
	insgesamt ¹⁾	darunter: umweltbezogene Steuern			
		zusammen	Mineralölsteuer	Kraftfahrzeugsteuer	Stromsteuer
1991	338 434	29 797	24 167	5 630	–
1992	374 128	35 015	28 206	6 809	–
1993	383 018	35 973	28 786	7 188	–
1994	401 957	39 889	32 644	7 244	–
1995	416 337	40 235	33 177	7 059	–
1996	433 936	41 923	34 896	7 027	–
1997	436 160	41 121	33 749	7 372	–
1998	456 759	41 848	34 091	7 757	–
1999	486 841	45 298	36 444	7 039	1 816
2000	502 425	48 197	37 826	7 015	3 356
2001	483 665	53 389	40 690	8 376	4 322
2002	479 416	54 881	42 192	7 592	5 097
2003	479 589	57 055	43 188	7 336	6 531

1) Vor Abzug von Kindergeld (Familienkassen und steuerliches Kindergeld).

Versteuertes Mineralöl nach ausgewählten Arten

Jahr	Benzin, verbleit und unverbleit	Dieselmotoren	Leichtes Heizöl	Erdgas
1991	40 642	25 890	41 752	692
1992	41 078	27 387	41 671	676
1993	41 572	28 782	41 758	720
1994	40 062	29 324	39 543	731
1995	40 036	30 425	39 208	807
1996	40 302	30 733	43 749	889
1997	40 616	31 423	41 702	845
1998	40 766	32 487	39 351	803
1999	40 870	34 018	33 412	762
2000	39 045	33 780	30 773	781
2001	37 861	34 257	35 550	839
2002	36 601	33 843	31 081	817
2003	34 872	33 105	30 393	860

<http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2004/p2520112.htm>

Die Freiheit bewahren – im Konfliktfall auch die auf Umweltverschmutzung

Paul Kirchhof gibt Einblick in seine Zeit als Verfassungsrichter zur Steuer- und Abgabepolitik

Paul Kirchhof gilt als der ‚Vater‘ der Umweltabgaben ablehnenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den 1990er Jahren. Inzwischen ist der aus dem Zweiten Senat des Gerichts ausgeschieden. Sein jüngst erschienen Buch verspricht Aufschluss zu geben über die Hintergründe dieser umweltabgabenpolitischen schwierigen Periode, die mit dem Ökosteuer-Urteil des Gerichts aber zu Ende gegangen zu sein scheint.

Dabei ist zuerst hervorzuheben: Kirchhof ist zweifelsfrei kein Lobbyist sondern ein ‚braver Mann‘ – auf ihn trifft die Definition zu, die Friedrich Schiller im Wilhelm Tell gegeben hat. Sein Anliegen, wenn nicht gar seine Lebensaufgabe, sieht er darin, einen finanzverfassungsrechtlichen ‚Geburtsfehler‘ der Bundesrepublik Deutschland auszugleichen: den Mangel an „Grundrechtsschutz gegenüber der Besteuerungsgewalt“ (S. 90). Mit diesem Geburtsfehler, der auf einen Einfluss der Alliierten bei der Formulierung des Grundgesetzes zurückgehe, hänge zusammen, was Kirchhof eine „Scheu vor dem Prinzipiellen“ nennt – die herrsche sowohl in der Steuerpolitik als insbesondere auch in der juristischen Analyse finanzverfassungsrechtlicher Fragen; es geht also um einen Mangel, den seine Profession zu verantworten hat. Dieser ‚kulturelle‘ Mangel, so Kirchhofs Diagnose, habe politische Konsequenzen, er führe zu einer „Steuerpolitik des vielpoligen Ausgleichs“ (S. 95), bei der die vertretenen Interessen immer gewinnen, zu Lasten der breiten Masse und der Zukunft. Diesem Befund insgesamt wird der informierte Zeitgenosse wohl nur zustimmen können.

Diesem Anliegen gemäß ist Kirchhof nicht nur ‚brav‘ sondern zudem machtbewusst – als Wissenschaftler. Der Jurist vollzieht völlig selbstverständlich, was unter den Vertretern benachbarter Sozialwissenschaften eher unüblich wenn nicht gar verpönt ist: Die politische Mitwirkung der Wissenschaften durch ‚framing‘ eines Handlungsfeldes über das Prägen bzw. Auslegen von Grundbegriffen ihres Gegenstandsgebietes, die als unbestimmte Rechtsbegriffe ihrer Auslegung harren, und über das Herausarbeiten von Optionen, zwischen denen

politischerseits gewählt werden kann. Dabei ist er sich der Grenzen des politischen Auftrags der Wissenschaften durchaus bewusst – klassisch dürfte die Formulierung sein, an der er im Rahmen einer Denkschrift der Deutschen Bischofskonferenz (vgl. Wuppertal Bulletin 1/04, S. 27–29) mitgewirkt hat. Das Stichwort lautet: ‚Politik ermöglichen‘ – das ist eine transzendente Formulierung.

Von der Sperrwirkung zur positiven Vision

Kirchhof ist Steuerjurist. Er ist somit nicht nur juristisch fachkundig, sondern er ist überdies Vertreter der kleinen Gruppe von Juristen in Deutschland, die die sog. ‚juristische Steuerlehre‘ entwickelt haben. Ihr Gegenstandsgebiet sind ‚Steuern‘ bzw. ‚Abgaben‘, also etwas, was man normalerweise von den Vertretern der Ökonomie, Abteilung Finanzwissenschaft, besetzt zu sehen erwartet. Die aber haben in Deutschland dieses Feld, die Auslegung der Finanzverfassung, der Artikel 105 bis 107 im Grundgesetz, ‚unbeackert‘ gelassen – mit der Folge, dass die Steuerjuristen das verwaiste Territorium besetzt haben und es inzwischen unangefochten beherrschen.

Seit 1981 hat Kirchhof einen Lehrstuhl in Heidelberg inne. Den hat er 1987 verlassen, um bis 1999 am Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe Urteile zu fällen. Er hatte das Glück, dass er im Zweiten Senat alsbald zum Berichterstatter zu seinem Spezialgebiet berufen wurde.

Seit dem Ende seiner Amtszeit hat sich Kirchhof mit Verve daran gemacht, nun auch positiv zu entwickeln, was er bislang in Karlsruhe, nach eigenem Bekunden, immer nur negativ, Grenzen setzend, also in Abwehr tun konnte: Die Fortentwicklung bzw. die Revision des Steuerrechts, insbesondere des Ertragsteuerrechts, entsprechend der Vision, die ihn bei den von ihm entworfenen Urteilen – implizit – geleitet hat. Insbesondere die Regierung seines eigenen Bundeslandes fordert ihn dazu heraus – im Jahre 2000 hat er die „Forschungsstelle Bundessteuergesetzbuch“ im Institut für Finanz- und Steuerrecht in Heidelberg neu gegründet. Für Kirchhof heißt das, sich der für einen Juristen eher ungewöhnlichen

Aufgabe stellen zu müssen: Hic Rhodos, hic salta! ‚Gesprungen‘ ist Kirchhof mit seinem 2003 vorgelegten Entwurf für ein neues Einkommensteuergesetzbuch – damit ist er dann auch, wie zu erwarten, unter heftigen ‚Beschuss‘ seitens der Praktiker aus den Finanzministerien der Länder geraten.

Die Vision selbst, in kurzen Strichen gezeichnet, hat das folgende Aussehen:

„Die Einkommensteuer sollte nur noch eine Einkunftsart, nicht mehr sieben, kennen, alle Lenkungs- und Durchbrechungsnormen entfallen lassen, dadurch eine Progression zwischen 15 und 25 Prozent ermöglichen, Einzelkaufmann, Mitunternehmenshaftung und Körperschaft in einer steuerjuristischen Person gleichbehandeln, die Weitergabe des im Betrieb versteuerten Einkommens an die dahinter stehenden Personen dann für steuerunerblich erklären, die Besteuerung familiengerecht und damit zukunftsbewusst ausgestalten, die Steuerverfahren so vereinfachen, dass die überwiegende Mehrzahl der Steuerpflichtigen – bei Empfang von Lohn, Kapitalerträgen und Alterssicherungsleistungen – nicht mehr steuerpflichtig sind, im übrigen ihre Erklärung aus eigenem Wissen und Verstehen abgeben können.“

Die Hintergründe dieser seiner Vision kann der interessierte Zeitgenosse nun einem populär gehaltenen Buch aus der Feder Paul Kirchhofs entnehmen. Durchgängig verweist Kirchhof in seinem Buch auf die einschlägige Rechtsprechung des BVerfGs, was in diesem speziellen Falle aber eher als ein ‚augenzwinkernder‘ Umgang mit der höchsten Autorität zu verstehen ist, handelt es sich doch i.d.R. um ein anonymisiertes Selbstzitat. Kirchhof zieht den allgemeinen Gleichheitssatz heran, um ihn steuertheoretisch und in der Konsequenz politisch auszudeuten. Zentrale Kategorie seiner Theorie ist die Vorstellung des heutigen Staates als „Steuerstaat“¹. Dieses Schlüsselwort führt ihn zu einer Begrenzung der für legitim gehaltenen Aufgaben der Steuer. Im berühmten ‚Halbteilungsurteil‘ des BVerfGs, gemäß dem Beschluss des Zweiten Senates vom 22. Juni 1995, heißt es: „Nach Art. 14 Abs. 2 GG dient der Eigentumsgebrauch zugleich dem privaten Nutzen und dem Wohl der Allgemeinheit. Deshalb ist der Vermögensertrag einerseits für die steuerliche Gemeinlast zugänglich, andererseits muss dem Berechtigten ein privater Ertragsnutzen verbleiben. Die Vermögensteuer darf deshalb zu den übrigen Steuern auf den Ertrag nur hinzutreten, soweit die steuerliche Gesamtbelastung des Sollertrages bei typisierender Betrachtung von Einnahmen, abziehbaren Aufwendungen und sonstigen Entlastungen in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleibt und dabei insgesamt Belastungsergebnisse vermeidet, die einer vom Gleichheitssatz gebotenen

Lastenverteilung nach Maßgabe finanzieller Leistungsfähigkeit zuwiderlaufen.“ (NJW 1995, 2615, (2617))

In seinem Buche liest sich die Ableitung wie folgt:

„Der Steuerstaat beansprucht Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens, belastet also den Erwerbserfolg, knüpft an Einkommen, Vermögen oder Nachfragekraft an ... Der Gleichheitssatz unterscheidet die Menschen nach ihrer Zahlungsfähigkeit, zieht deren Einkommen und Kaufkraft nach ihrer Zahlungsfähigkeit zur Finanzierung der Gemeinlasten heran.“ (S. 120/121) – zu lesen sind diese beiden Sätze jeweils mit einem deutlichen ‚nur‘: Sie sollen eine Begrenzung des ‚Konfiszierungs‘-Anspruchs des Staates formulieren; sie sind, ihrer Sprachgestalt zum Trotz, keine beschreibenden Aussagen.

Lenkende Steuern, gar Ökosteuern, sind damit im Steuerstaat illegitim – ihre potentielle Legitimität als Sonderabgaben ist davon unberührt. Kirchhof setzt umweltfiskalpolitisch (s. S. 51 ff.) auf, so seine originelle sprachschöpferische Wortwahl, „Anreize“ statt auf ‚Abreize‘ (= pönalisierende Steuerlasten) – die Anreize (= Subventionen) haben dann aber explizit zu sein, nicht implizit wie Steuersubventionen. In Kirchhofs steuer-ökonomischem Denkbau bleibt somit die Aufgabe der Abschöpfung von leistungslosem Einkommen aus den Knappheitsrenten von nicht-vermehrten Gemeinschaftsgütern, insbesondere ökologischer Art, im multilateralen Wettbewerb der Staaten unbedacht – sein Freiheitsbegriff ist rein sozial gedacht, sein ökonomischer Güterbegriff ist konsistent dazu auf die produzierten Güter begrenzt. Folglich ist sein Verständnis von (Markt-)Einkommen begrenzt auf ‚Leistungseinkommen‘, eben aus der Produktion von Gütern. Die Ökologie und die daraus weniger folgende als vielmehr sozial zu organisierende Knappheit für den Einzelnen ist keine Dimension in seinem Verständnis von Freiheit, sie kommt einfach nicht vor.

An zwei Stellen des Buches kommt die Natur denn doch vor. Das ist aber nur dort der Fall, wo Kirchhof sie in Form sprachlicher Bilder heranzieht. So gießt er den „Substanzschutz des Eigentums“ (vor der Besteuerungsgewalt) in die Formel, die seit Friedrich dem Großen geläufig sei: „Der Staat darf die Gans (des Privaten) rupfen, aber nicht schlachten.“ (102) Wenn nun aber die Privaten die allen gemeinsame Gans schlachten, soll der Steuerstaat im föderalen System sie dann ernstlich nicht daran hindern dürfen? Anders ausgedrückt: Wenn die Privaten kollektiv Raubbau, also Substanzverzehr, treiben, ein Verhalten, welches nur mit ökonomischen Anreizen, nicht mit Ordnungsrecht eingedämmt werden kann, weshalb sollte der Staat dann nicht angemessen, also qua Abschöpfung von Ein-

kommen, das in eine (bei Übermaß) schädigende Verwendung zu fließen tendiert, eingreifen dürfen?

Die rigide Verbotshaltung ist auch deshalb erstaunlich, weil ein kluger Jurist kaum auf die analoge Idee verfiel, die Inanspruchnahme des oikos ‚Recht‘ zum freien Gut zu erklären. Bzw. genauer: Wenn er den oikos ‚Recht‘ als freies Gut vorfände, würde er sich kaum lediglich darauf versteifen, mögliche (Aus-)Wege aus der damit getriggerten Überlastung mit Brettern zuzunageln, ansonsten aber auf die Frage „Wie denn?“ mit Schulterzucken bzw. Sprechverweigerung reagieren.

Kirchhof und die Umweltabgaben – eine kritische Analyse

Liest man Kirchhofs Buch unter ökosteuerpolitischer Perspektive, so ist das Ergebnis knapp – und ernüchternd. Die doppelte Problematik, deretwegen dieses Konzept erfunden wurde, kommt bei ihm nicht vor. Kirchhof wägt folglich nicht ab, ob die Existenz eines lebensbedrohenden Kollektivgutproblems (Klima) nicht vielleicht, mangels besserer Alternativen, rechtfertigen könnte, dass Steuern, ihrem Namen gemäß, auch „steuern“ dürfen sollten. Und er nimmt nicht zur Kenntnis, setzt sich nicht einmal damit auseinander, dass Sozialabgaben zwischenzeitlich den Charakter von Sonderabgaben fast gänzlich verloren haben – faktisch, wenn auch natürlich (noch) nicht rechtlich, sind sie weitgehend zu Steuern mutiert. Ihnen steht, je länger desto mehr, keine (adäquate, also beitragsentsprechende) Gegenleistung mehr gegenüber – die massive Abwertung vermeintlich erworbener Ansprüche ist programmiert. Die Finanzierung ‚versicherungsfremder Leistungen‘ aus den Beiträgen der vermeintlich „Versicherten“ ist seit Jahrzehnten Unrecht, auch wenn sich kein befugter Kläger dafür findet, dieses gerichtlich feststellen zu lassen.

Kirchhofs Aufzählung der in Deutschland, nach Abschaffung sog. ‚Bagatellsteuern‘, noch verbliebenen indirekten Steuern lässt die Mineralölsteuer aus. Sein Rat lautet: „Die indirekte Steuer sollte sich auf die Umsatzsteuer stützen, die in Fällen besonderer Nachfrage erhöht werden mag.“ (S. 111) Das ist ein auf den ersten Blick sympathischer Vorschlag, würde er doch die überkommene und heute dysfunktional gewordene Mengenbasierung der Verbrauchsteuern beenden und die Wertbasierung und damit ihre automatische Inflationsanpassung gewährleisten. Die Sympathie für den Kirchhofschen Rat ist aber nur gerechtfertigt, wenn Deutschland allmächtig wäre und nicht lediglich Teil eines Mehrebenensystems. Unter EU-Recht dagegen und also in Wirklichkeit stellt sich die Konsequenz dieses Vorschlags ganz anders dar. Da bedeutet er, dass Kirchhof die

heutige etwa halbtägige Abschöpfung der Ölförderrenten zwischen Produzentenstaaten und dem Verbraucherstaat Deutschland weitestgehend abgeschafft sehen will. Der Konflikt zwischen europäisch-verfassungsrechtlichen Ansprüchen einerseits und seitens solcher aus der deutschen Finanzverfassung andererseits lässt Kirchhof in seinem Buche, obwohl so nahe liegend, unerwähnt.

Die Ausblendung ökologischer Konsequenzen seitens der finanzverfassungsrechtlichen Rechtsprechung hat prekäre Folgen. Deutlich zu machen ist das am besten an folgendem Gedankengang, welcher angesichts der Kirchhofschen Rolle bei der Ablehnung von Umweltabgaben unter seiner Berichterstatterschaft im BVerfG zudem eine hohe Beispielkraft besitzt. Kirchhof greift dieses Thema unter einem, wie ich finde, bezeichnendem framing auf, mit dem eigentlich schon alles entschieden ist: dem des Steuerstaates, der allein auf Staatseinkommen aus sei – eigentlich zeigt sich hier, dass Kirchhof den Steuerstaat nur, der herrschenden Tendenz der Zeit gemäß, als kapitalistisches Subjekt vorstellt. In Kirchhofs eigenen Worten lautet die gestellte Frage, „ob der Staat steuerlich an Erträgen partizipieren darf, die von der Rechtsordnung missbilligt werden.“ (S. 123) – das subjektlose Passiv in dem letzten Halbsatz bedeutet, explizit gemacht: ‚die unter seiner, Kirchhofs, Verantwortung als nicht grundgesetzkonform eingestuft wurden‘.

Kirchhofs generelle Antwort: „Bei den Lenkungssteuern fordert das Folgerichtigkeitsgebot eine widerspruchsfreie Anleitung des Gesetzesadressaten durch das Verwaltungsrecht wie durch das Steuerrecht.“ Tritt nun der Fall ein, dass das BVerfG einen Widerspruch bei der Legislative unterschiedlicher Ebenen feststellt – was in der Regel zu erwarten ist, so funktionieren nun einmal Mehrebenensysteme, sie sind bekanntlich nicht im Besitz eines übergreifenden Qualitätssicherungswesens auf Schnittstellenabstimmung –, was ist dann, im Falle mangelnder Widerspruchsfreiheit, nach Kirchhof (und der ihm folgenden Rechtsprechung des BVerfGs) die (allein?) legitime Konsequenz?

Kirchhof macht seine Position an Umweltabgaben deutlich, im konkreten Falle geht es um Abfallabgaben. Wenn sich untere Gebietskörperschaften und (liberales) Verwaltungsrecht des Bundes (zustande gekommen unter dem Einfluss der potenten Mülllobby) widersprechen, so haben die steuernden Müllabgaben der unteren Ebene „zu weichen.“ (S. 126) – ungeachtet dessen, dass bei ihr nach Wegfall der steuernden Abgaben zusätzlich Müll anfallen wird. Die Dynamik von Umweltproblemen ist eben sozial getriggert, und das BVerfG ist Mitspieler im System. Die Konsequenzen der Rechtsprechung aber bleiben ausgeblendet, wenn das

höchste deutsche Gericht bei seiner Rechtsprechung allein die Legitimität des Abgabenzufusses an den Abgabenerheber in den Blick nimmt, die steuernde Intention aber ungeachtet ihrer realen Gründe nicht zur Abwägung zulässt. Die Rechtsprechung gibt sich den Anschein, verantwortungsfrei zu sein.

Der Ausblendungscharakter wird in Kirchhofs eigener Darstellung dieses seines Grundgedankens deutlich. Das ist ein Verfahren der ‚Geiselnahme‘ im Kollektiv. Das Verfassungsgericht sagt gleichsam: Ich sperre Dir den Geldhahn zu, betroffene untere Gebietskörperschaft – eine Lösung des Sachproblems lasse ich erst zu, wenn Du Dich gemäß meiner Auslegung auf eine konsistente Regelung mit der höheren Gebietskörperschaft einigst – die sachliche, die Müllproblematik mit ihren langfristigen und die Haftungsmöglichkeiten der privaten Eigner weit überschreitenden Folgen für die Vermögensposition der unteren Gebietskörperschaft lasse ich solange zu, auf dass sie weiter wuchert. JL

Kirchhof, Paul: Der sanfte Verlust der Freiheit. Für ein neues Steuerrecht – klar, verständlich, gerecht. München: Hanser 2004, 240 S., 19,90

Kirchhof, Paul: Einkommensteuergesetzbuch. Ein Vorschlag zur Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer. (Schriftenreihe des Instituts für Finanz- und Steuerrecht, Forschungsgruppe Bundessteuergesetzbuch, Band 2) Heidelberg 2003, 367 Seiten

Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen: Das Soziale neu denken. Für eine langfristig angelegte Reformpolitik. Bonn: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Dezember 2003

- 1 Vgl. dazu auch die Auseinandersetzung mit diesem Schlüsselbegriff in Kirchhofs Denken in der Habilitationsschrift von Uta Sacksofsky, s. Wuppertal Bulletin 1/2001, S. 7–8.

Wie weiter mit der ökologisch-sozialen Steuerreform?

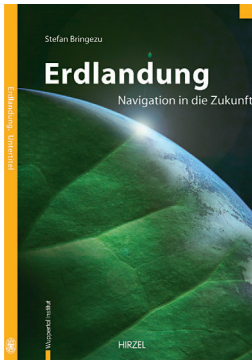
Das Memorandum UMSTEUERN 2004

Das neue Memorandum des Fördervereins Ökologische Steuerreform (FÖS) „UMSTEUERN 2004“ kommt genau zum richtigen Zeitpunkt. Zum einen verstärken die steigenden Ölpreise und die durch den Klimawandel angeheizte Zunahme von Naturkatastrophen die Notwendigkeit einer Strategie „Weg vom Öl“ und zum anderen wird in diesem Jahr laut Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien über die Weiterentwicklung eines der erfolgreichsten klimapolitischen Instrumente – der Ökologisch-Sozialen Steuerreform – entschieden. Der FÖS zieht daher nicht nur eine Bilanz der bisher schon erreichten, beeindruckenden Erfolge – z.B. den Rückgang des Kraftstoffverbrauchs oder die rechnerische Senkung der Lohnnebenkosten um 1,7 Prozentpunkte – sondern erweitert auch seine Forderungen um eine längst überfällige Ökologische Finanzreform, die die bestehenden umweltschädlichen Subventionen, insbesondere für Flugbenzin, Kohle und Diesel, endlich streicht und zurückführt.

Gleichzeitig zeigt der FÖS bei der Verwendung der jährlichen Ökosteuererträge in Höhe von rund 19 Mrd. Euro neue Wege auf. Er weist nach, dass die

alte Forderung, die versicherungsfremden Leistungen in der Rentenversicherung durch die Ökosteuer abzudecken, bereits erfüllt ist. Zusätzliche Einnahmen sollten daher für andere Entlastungen des Faktors Arbeit verwendet werden. Außerdem empfiehlt der FÖS, kurzfristig bis zu zehn Prozent der Erträge für Umweltprojekte zu verwenden, um für die Ökosteuer eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz zu erreichen. Das Memorandum „UMSTEUERN 2004“ untermauert damit die Notwendigkeit einer umfassenden Ökologischen Steuer- und Finanzreform und liefert dabei auch einen Beitrag zur Debatte um einen grundsätzlichen Umbau der Sozialversicherungs- und Steuersysteme.

Das mit vielen Schaubildern ansprechend gestaltete und allgemeinverständlich formulierte Memorandum steht unter www.foes-ev.de als kostenloses Download zur Verfügung oder ist als einfarbige Druckfassung gegen eine empfohlene Spende von 5 Euro in der FÖS-Geschäftsstelle Briener Straße 44 · 80333 München (Fon 089-520 113-13, Fax -14 · foes@foes-ev.de) erhältlich. FÖS



Problemfelder des industriegesellschaftlichen Stoffwechsels

Stefan Bringezu geht es in seinem Buch „Erdlandung“ um die (Wieder-) Einbettung der Wirtschaft in das Ökosystem Erde

Erdlandung – ein metaphorischer Titel, der eine starke Motivation bewirken und eine große Zukunftsaufgabe voranbringen soll. Nach sechs Mond- und zwei Marslandungen (von denen eine allerdings schief ging) sei es an der Zeit, so der Autor, dass die Weltbürger endlich ihren eigenen Stoffwechsel in den Blick nehmen, sich nicht länger als „Maulwürfe“ und „Goldgräber“ betätigten, sondern sich eher als Astronauten und Kosmonauten verstehen, die wissen, wie fragil die Trägersysteme ihres Raumschiffs sind und wie sparsam mit den vorhandenen Ressourcen umgegangen werden muss. „Was wir brauchen, ist eine Erdlandung – den Aufbau einer dauerhaften Überlebensbasis und von Ver- und Entsorgungssystemen, die das Leben in dieser Weltraumstation namens Erde auf lange Sicht unter angenehmen Bedingungen möglich machen (S.16).

Es ist also ein Buch über den industriellen Metabolismus, den Stoffwechsel der Individuen und der Gesellschaft mit der Natur. Es beschreibt, was Wissenschaftler unternommen haben, diesen Stoffwechsel systematisch zu messen, Indikatoren für richtungssichere Entwicklungen zu entwerfen und die Bedingungen eines nachhaltigen Ressourcenmanagements zu benennen. Es ist ein Buch über Effizienz- wie Konsistenzstrategien, über eine bessere Nutzung von Rohstoffen und Materialien sowie über eine symbiotische (Wieder-) Einbettung der Wirtschaft in das Ökosystem Erde.

Der Stoffwechsel der Industriegesellschaft ist vielfältig gestört: Wir nutzen die Erde auf Verschleiß, verlagern die ökologischen Probleme räumlich, zeitlich, von einem Problembereich zum andern. Materialien, Energie und Flächen werden verschwendet, als seien beliebige Mengen davon vorhanden. Dabei folgt dieser Umgang mit Ressourcen nicht einmal einem Konzept: Es gibt kein Ressourcenmanagement im strikten Sinne, nicht auf der nationalen und schon gar nicht auf der internationalen Ebene. Der Stoffwechsel muss also – so die Folgerung – geändert werden und die Devise dazu könnte lauten: „Nur so viel Vorräte anbrechen, wie unbedingt nötig, nur so

wenig Materialien wie möglich als Abfall aussondern“ (S. 20).

Damit Wirtschaft und Politik sicher sein können, damit Indikatoren auch zuverlässige Signale abgeben und nicht in die falsche Richtung weisen, muss der gesellschaftliche Stoffwechsel aber erst einmal erfasst werden. Das Buch ist dementsprechend voll der Hinweise auf ökologisch relevante physische Kategorien, auf Stoffströme – Stoffentnahme wie Stoffabgabe –, auf verwertete und nicht verwertete Stoffe, auf die Systemgrenzen, die „Außenhaut des Lebewesens Gesellschaft“, auf umsatzbasierte wie wirkungsbasierte Indikatoren des Stoffwechsels. Eine besondere Leseanstrengung ist hier erforderlich, die jedoch durch gut platzierte Tabellen und Abbildungen erleichtert wird.

Bringezu macht mehrere zentrale Problemfelder des industriegesellschaftlichen Stoffwechsels aus: Der Globale Materialaufwand ist generell nicht zukunftsfähig, unterscheidet sich jedoch stark zwischen den einzelnen Ländern. Wenn die Wirtschaft wächst, nimmt auch der Materialaufwand zu, von wenigen Ausnahmen abgesehen. Dort, wo der Zugriff auf die heimischen Ressourcen zurückgeht, kommt es zu steigenden Importen (so genannter ökologischer Imperialismus); aus globaler Sicht verändern sich die Verhältnisse zum Schlechten, der Mensch dehnt seine Einflussbereiche immer weiter aus, die Anthroposphäre wächst auf Kosten der unbeeinflussten Natur ...

Das Buch zeigt auch, dass Europa in diesem Prozess der weiteren Materialisierung, der immer „voller werdenden Welt“, kein Vorbild für einen besseren Metabolismus ist, wenn auch innerhalb Europas erhebliche Unterschiede bei der Inanspruchnahme von Ressourcen bestehen (England schneidet bei vielen Indikatoren am besten ab, nicht Finnland, wie das bei der PISA-Studie der Fall war). Ein zentraler Begriff im statistischen Teil ist der des Globalen Materialaufwandes (TMR) ,der sich aus dem Direkten Materialinput (DMI) und den im Inland wie im Ausland der Natur entnommenen, aber nicht

verwerteten Ressourcen („ökologische Rucksäcke“) zusammensetzt. In der Europäischen Union liegt der DMI bei etwa 20 Tonnen pro Kopf und Jahr, die beiden ökologischen Rucksäcke bei je rund 15 Tonnen, wodurch sich ein Globaler Materialaufwand des einzelnen Europäers von rund 52 Tonnen ergibt – mit einer Bandbreite zwischen 30 und 100 Tonnen.

Der Anteil der nicht nachwachsenden, nicht erneuerbaren Ressourcen am TMR liegt dabei zwischen 79 und 98 Prozent. Das heißt, wir leben in höchstem Maße von der Substanz, dem natürlichen Kapital, nicht von dessen Zinsen. Anders ausgedrückt: Der Globale Materialaufwand wird hauptsächlich vom Einsatz fossiler Energieträger, Metalle und Materialien bestimmt; der überwiegende Anteil dieses Ressourcenaufwandes ist nicht auf natürlichem Wege erneuerbar und trägt damit zu irreversiblen Schädigungen der Umwelt bei; viele der nachwachsenden Ressourcen (wie Wasservorräte oder Fischbestände) werden nicht nachhaltig bewirtschaftet.

Neue Symbiose mit der Natur

Das Fazit des Autors: Bisher gibt es keine Belege dafür, dass Wirtschaftswachstum zu einer Dematerialisierung der Produktion führt. „Von einer zwingenden Entwicklung hin zur Entkopplung von Bruttoinlandsprodukt und Globalem Materialaufwand kann keineswegs die Rede sein“ (S. 91). Die Lehre also ist: Der Ressourcenverbrauch stabilisiert sich nicht von selbst; nur wenn die Politik geeignete Maßnahmen ergreift, kann eine relative oder absolute Dematerialisierung der Industriegesellschaft gelingen – eine echte Entlastung der Umwelt erfolgen.

Wie aber steht es mit einem entsprechenden politischen Konzept, mit Ressourcenmanagement oder Dematerialisierung? Hier bleibt das Buch leider merklich blass. Es ist stark in der Formulierung

einer Vision, der Anpeilung eines Zieles (Erdlandung) – und zugleich schwach in der Navigation. „Wollen wir überhaupt jetzt und heute unser politisches, wirtschaftliches und gesellschaftliches Leben an Visionen orientieren, die über die Lebenszeit der jetzt Lebenden hinausgehen?“ Auf diese selbst gestellte Frage gibt der Autor diese Antwort: „Es gibt keine zwingende Notwendigkeit, das zu tun. Es ist eine moralisch-ethische Entscheidung ...“ (S. 107)

Dieser Satz steht in einem eigentümlichen Widerspruch zu Konzeption und Durchführung des Buches. Sicherlich geht es auch um moralisch-ethische Fragen, wenn man Maulwurfs- und Goldgräber-Mentalität überwinden will, vor allem aber doch wohl darum, das daraus folgende Handeln wegen der damit verbundenen irreversiblen Schäden, gar der Existenzgefährdung, zu einer neuen Symbiose mit der Natur zu führen – in den Worten des Autors: zu einem „Fließgleichgewicht von Stoffentnahme und Stoffabgabe“ (S. 111).

Dass es hierzu der großen Motivation bedarf, wie der Titel des Buches es symbolhaft fordert, ist unbestritten. Wie aber die neue Symbiose, das neue Fließgleichgewicht verwirklicht werden kann, mit welchen Instrumenten sie angeregt und von welchen Institutionen sie getragen werden muss, dies bleibt weithin offen. Bei den Mondlandungen war das Ressourcenmanagement umfassend, teuer, aber ziemlich perfekt, bei der Marslandung ging es zum Teil daneben. Wird die „Erdlandung“ also doch noch mal verschoben – verschoben werden müssen? ■

*Prof. Dr. Udo Ernst Simonis
Erschienen in Universitas 2004, Abdruck mit
freundlicher Genehmigung der Redaktion*

*Stefan Bringezu, Erdlandung – Navigation zu den Ressourcen
der Zukunft, Stuttgart: S. Hirzel Verlag 2004, 176 Seiten,
18,50 Euro, <http://www.hirzel.de>*

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 2/2004, 7. Jahrgang

Redaktion

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

Mit Beiträgen von

Maike Bunse, Dr. Manfred Fishedick, Stefan Lechtenböher,
Dr. Rolf Linkohr, Michael Peper, Dr. Ralf Schüle, Prof. Dr. Udo Ernst
Simonis, Wolfgang Sterk, Hans Wolters.

Layout

Bildstelle des Wuppertal Instituts

Internetversion

Betreuung: Holger Wendler

ISSN 1618-3959

Die Zeitschrift erscheint nur elektronisch.

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

Die Beiträge stellen eine Meinungsäußerung der Autoren dar. Sie
sind nicht Meinungen der Redaktion noch der Institution, bei der die
Autoren beschäftigt sind.

Publikationen des Projekts „Welche Globalisierung ist zukunftsfähig?“



Christine Katz, Christa Müller, Uta von Winterfeld
**Globalisierung und gesellschaftliche Natur-
verhältnisse.** Wuppertal Paper, Juni 2004.

Christa Wichterich
**Überlebenssicherung, Gender und Globalisie-
rung. Soziale Reproduktion und Livelihood-
Rechte in der neoliberalen Globalisierung.**
Wuppertal Paper, Februar 2004.

Holger Dalkmann, Dirk Aßmann, Kora Kristof,
Rudolf Petersen, Cláudia do Valle Costa, Holger
Wallbaum, Thorsten Reckerzügel, Maria J. Welfens,
Dorjee Hegel
**Wege von der nachholenden zur nachhaltigen
Entwicklung. Infrastrukturen und deren Trans-
fer im Zeitalter der Globalisierung.**
Wuppertal Paper, Februar 2004.



Michael Kuhndt, Burcu Tunçer, Kristian Snorre
Andersen und Christa Liedtke
**Responsible Corporate Governance. An Over-
view of Trends, Initiatives and State-of-the-art
Elements.**
Wuppertal Paper, Januar 2004.

Helmut Schütz, Stephan Moll, Stefan Bringezu
**Globalisierung und die Verlagerung von
Umweltbelastungen. Die Stoffströme des Han-
dels der Europäischen Union.**
Wuppertal Paper, Dezember 2003.

Claudia von Braunmühl, Uta von Winterfeld
**Global Governance. Eine begriffliche Erkun-
dung im Spannungsfeld von Nachhaltigkeit,
Globalisierung und Demokratie.**
Wuppertal Paper, Oktober 2003.



Tilman Santarius, Holger Dalkmann, Markus Stei-
genberger, Karin Vogelpohl
**Grüne Grenzen für den Welthandel. Eine öko-
logische Reform der WTO als Herausforderung
an eine Sustainable Global Governance.**
Wuppertal Paper, September 2003.

Wolfgang Sachs
Ökologie und Menschenrechte.
Wuppertal Paper, Juli 2003.

<http://www.wupperinst.org/globalisierung>