



Wuppertal ZU Instrumenten des Klima- und Umweltschutzes Bulletin

Jg. 7 | 2004 Nr. 1

ISSN 1618-3959

INHALT

1 Editorial

EU

- 2 Europas unbändiger Verkehr – nicht nur Kinder missraten, wenn ihnen keine Grenzen gesetzt werden
- 9 MAC-Politik
- 12 Fundstück 1 Erläuterungen eines Phänomens
- 13 Effizienzdefizit des TEHG durch unkoordinierte Ertragsteuern
- 18 Sonderlastmodell, Verbandslastmodell oder Fondslösung?
- 21 Fundstück 2 Audiatur et altera pars

Deutschland

- 22 Abschied von der Entfernungspauschale
- 23 Alles „öko“ bei der Reform der Ökosteuer?
- 25 Die Wirkung der Ökosteuer auf die (Auto-)Mobilität
- 27 Über die Bedingungen der Reformfähigkeit
- 29 TAB: Nachhaltigkeitspolitik im Parlament breiten Raum geben
- 30 Das Berlin-Bermuda-Vieleck
- 32 Verpasste Chancen beim Bundesverkehrswegeplan
- 36 Fundstück 3 SUV-Steuer in Deutschland

Ausland

- 35 Streit um den Klimarappen
- 37 Das österreichische Ökopunktesystem

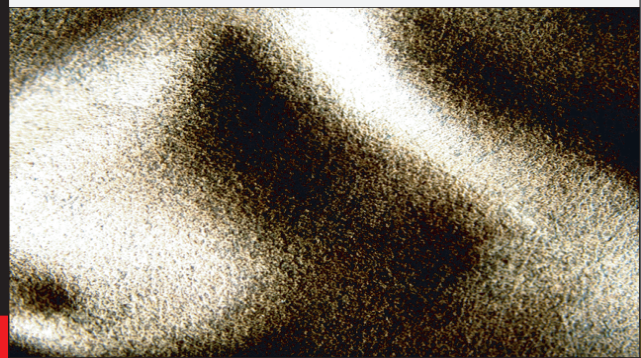
IMPRESSUM

ZITAT

*E*ach year

Americans travel ... an amount nearly equivalent to a trip around the world for each person in the country, every year.”

Pew Center Report on Reducing Greenhouse Gas Emissions from U.S. Transportation, May 2003





Editorial

Die Verhandlung zur Ökosteuer vor dem Bundesverfassungsgericht hat am 2. Dezember letzten Jahres stattgefunden. Die Urteilsverkündung wird nicht vor März 2004 erwartet. Es war eine Veranstaltung, die demjenigen, der dabei war, Vertrauen in die Solidität und Unparteilichkeit des Rechtsstaates und sein Misstrauen in das Funktionieren der Medien bestärken konnte. Alle Prozessbeteiligten verlasen ihre altbekannten, sehr grundsätzlichen Positionen; aus den Fragen der Richter aber war zu schließen, dass sie nicht das, sondern vor allem eines interessierte: Die wirkliche Wirkung der als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz angegriffenen Regelungen auf den Wettbewerb, und das heißt, auf die Wettbewerber der Kläger, die natürlich nicht vor Gericht erschienen waren. Darauf aber konnte keiner der Experten etwas sagen, das hatte niemand erforscht, selbst die die Kläger unterstützenden Verbände konnten zur Klärung dieser nahe liegenden Frage nichts beitragen. Die teuer bezahlten Anwälte stellten dessen ungeachtet ihre sehr grundsätzlich gehaltenen Plädoyers unverdrossen in den Raum. Es wäre mehr als überraschend, wenn das Verfahren anders als in einer Abweisung der Klagen enden würde.

Auch diese Ausgabe des Wuppertal Bulletins beschäftigt sich mit der Ökosteuer und ihrer Lenkungswirkung nach der letzten Novellierung – ein Punkt, der in der chaotisch verlaufenen parlamentarischen Anhörung offen geblieben war.

Doch als Schwerpunkt hat sich wiederum der Verkehr ergeben – er ist eben ‚der‘ Problemsektor schlechthin. Bewegung bedarf der Kraft, Kraft aber ist exergetisch eine Edelenergie, entsprechend schwer nur ist sie substituierbar, technische Lösungen gelangen da schnell an ihre Grenze. Das ungelöste Verkehrsproblem verweist somit auf anderes, auf die Bedingungen, Probleme zu lösen. Dazu wird in diesem Heft auf sehr bemerkenswerte Beiträge einer Kommission der Katholischen Bischofskonferenz, des TAB des Deutschen Bundestages und des ehemaligen Grünen-Finanzexperten Metzger hingewiesen. Es sind eben nicht die Sachprobleme, es hängt letztlich an der Kultur unseres gesellschaftlichen Entscheidungsraumes, der meist mit der Politik gleichgesetzt wird, ob Probleme so zugelassen werden, dass sie politisch verarbeitbar sind. Der Beitrag zu Berlin und seinen Banken stellt den desaströsen Zustand dieser Kultur an einem herausgegriffenen Beispiel dar, welches nur dadurch ausgezeichnet ist, dass es zufällig in einem (inzwischen verbotenen) Buch gut dokumentiert ist.

Das Wuppertal Bulletin ist Teil des eben kritisierten Entscheidungsraumes. Es bietet der Politik präzise, häufig ehrenamtlich ausgearbeitete Anstöße. Außerhalb des Verkehrsthemas liegend sei besonders verwiesen auf die Beiträge zum Einfluss von Doppelbesteuerungsabkommen auf das Emissionshandelssystem sowie zu den Wettbewerbswirkungen der Kernenergieerückstellungen. Freunde des Instituts waren wiederum so freundlich, den Leser über Entwicklungen in ihren Heimatländern, diesmal der Schweiz und Österreich, aufzuklären.

Hans-Jochen Luhmann, Chefredakteur

Europas unbändiger Verkehr – nicht nur Kinder missraten, wenn ihnen keine Grenzen gesetzt werden

Die Klimagasstatistik der Europäischen Umweltagentur

Bereits die „alte EU“ ist eine Umweltgroßmacht. Für das Basisjahr der Verpflichtungen unter der UN-Klimakonvention (1990 bzw. 1995) hat sie sich 4,2 Mrd. t (CO₂-Äquivalente) Emissionen von Treibhausgasen in der Abgrenzung des „Kyoto-Korbes“ zuzurechnen. Zum Vergleich die entsprechenden Werte für ihre geopolitischen Rivalen: USA 6,1 Mrd. t, China 3,7 Mrd. t. Die neue EU, nach der Erweiterung per 1. Mai 2004, wird 5,3 Mrd. t auf die Waage bringen.

Alarm für die Alt-EU: Latte von Kyoto droht gerissen zu werden!

Mit dem Protokoll von Kyoto hat die alte EU zugesagt, ihre jährlichen Emissionen bis zum Jahre 2012 um acht Prozent zu reduzieren – d.i. um rund 340 Mio. Jahrestonnen (t). Mit Ende des Jahres 2001, also auf der Hälfte der Strecke zwischen Ausgangs- und Zielpunkt, so hat die Europäische Umweltagentur (EEA) aus Anlass von COP 9 in Mailand frühzeitig gemeldet, hat Alteuropa erst 2,3 Prozentpunkte oder knapp 100 Mio. t geschafft, also etwa ein gutes Viertel des Zugesagten. „Alarm“, „wir sind im Rückstand!“ – das bedeutete diese Meldung aus Kopenhagen. Abbildung 1 zeigt, wie das Ziel völlig verfehlt zu werden droht, wenn auf den Alarmruf hin nicht seitens der Politik reagiert wird. Die EEA weist „vorsichtshalber“ bzw. zur Entspannung zugleich schon einmal darauf hin, dass die Zielvorgabe um etwa 0,8 Prozentpunkte gemindert wird durch anderweitige Beiträge, die das Klimaregime aufgrund der Nachtsitzungen in Kyoto schließlich zugelassen hat: 0,5 Prozentpunkte aus JI und CDM und 0,3 Prozentpunkte aus Senken. Zusammen macht das 34 Mio. t aus, also zehn Prozent des Minderungsanspruchs. Mit dieser Zielkorrektur steigt das Erreichte auf immerhin ein Drittel des Zugesagten. Doch der Alarmruf der EEA ist dennoch ernst zu nehmen – die EEA ist schließlich eine Behörde und deshalb gebunden in der Form ihrer Äußerungen.

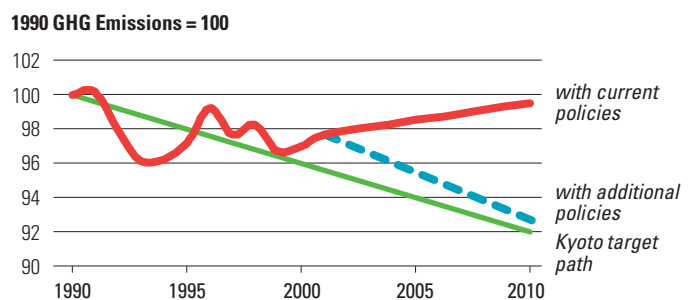
Die Meldung der EEA ist erarbeitet worden im Rahmen des EU monitoring mechanism, den Rat und Parlament klugerweise eingerichtet haben. Unter deren Mandat ist jährlich ein Bericht fällig

– der jüngste Bericht, der die vorzeitige Meldung für Mailand unterfüttert, liegt inzwischen vor. In diesen Berichten, so wurde die EEA aus diplomatischen Gründen „vergattert“, wird bis zum Jahre 2005 nur in Prozentzahlen argumentiert – hier wird, um die Botschaft des Berichteten klarer hervortreten zu lassen, von dieser Rücksicht Abstand genommen; hier werden Prozentangaben in absolute Zahlen überführt und wird überdies nach Lücken im Perzipierten gefahndet.

Ausreißer-Sektor Verkehr – sein bisheriges Wachstum im Vergleich

Der Rückstand hinter dem Ziel, so kann man den Bericht der EEA zusammenfassen, hat einen klaren „Vater“. Vergleicht man die bisherigen Reduktionsbeiträge der Sektoren, so zeigt sich ein unzweideutiges Bild: Es ist der Verkehr, dessen Emissionen völlig aus dem Rahmen fallen. Sie sind es, welche sich an keine Grenze hielten, sie waren nicht zu bändigen. Der mit dem EEA-Bericht erstmals für Europa gebotene sektorale Vergleich zeigt weiter, dass es auch allein die Emissionen dieses Sektors sind, die markant angestiegen sind: um 21 Prozent. Der Ausgangswert in 1990/1995 liegt bei 710 Mio. t, der Anstieg entspricht rund + 150 Mio. t – und es geht bei diesem Sektor beinahe ausschließlich (zu 92 Prozent) um den Straßenverkehr. Davon sind in der Ausgangssituation zur guten Hälfte PKW verantwortlich, zur anderen knappen Hälfte LKW. Das

Abb. 1: The impact of policies and measures on predicted GHG emissions until 2010 the Kyoto target path



Wachstum beider Sektoren aber war deutlich unterschiedlich: Die Emissionen aus dem PKW-Transport stiegen um 18 Prozent, die des LKW-Transports dagegen um 40 Prozent.

Es gibt zwei weitere „Problemsektoren“ in der Klimagasbilanz der alten EU – wenn man denn als „Problemsektoren“ auch schon solche Sektoren definiert, die sich dadurch auszeichnen, dass sie im Jahre 2001 über der durchschnittlichen Zielmarke von minus acht Prozent zu liegen kamen. Das sind die Energieerzeugung, also Kraftwerke, Raffinerien u.ä., mit – 2 Prozent einerseits und der Sektor Haushalte und Kleinverbrauch (+ 1 Prozent, entsprechend + 7 Mio. t) andererseits. Alle übrigen „Sektoren“ trugen bereits im Jahre 2001 über die Zielmarke hinaus zur Minderung bei.

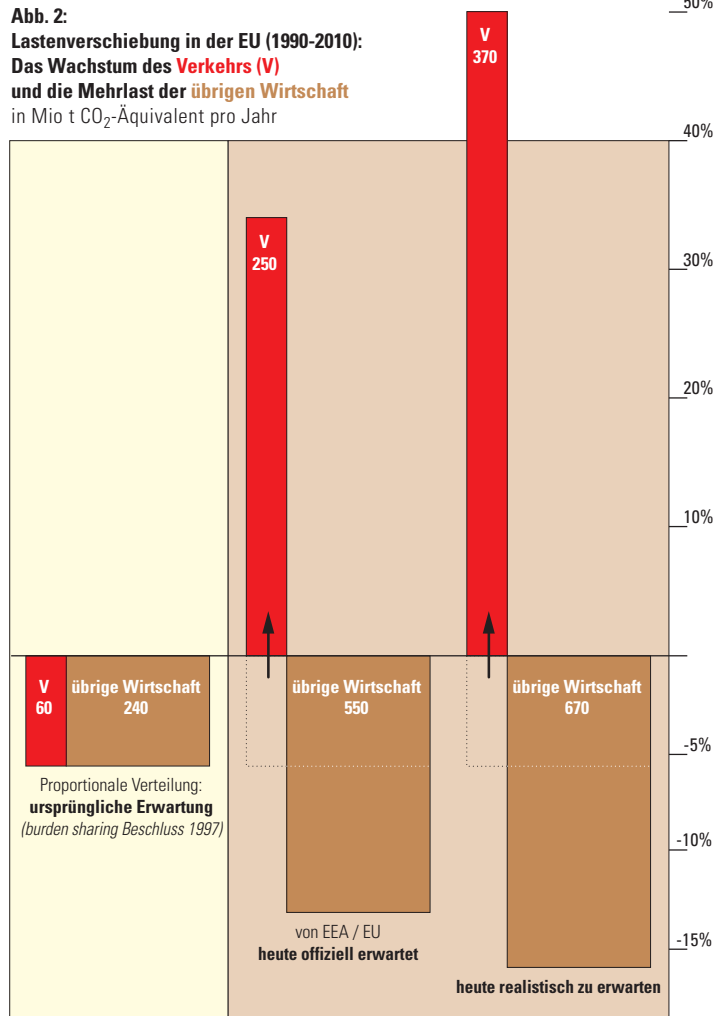
Zukunftsaussichten im Verkehrssektor

Aber nicht nur die Bilanz für die Vergangenheit fällt desaströs aus, auch für die Zukunft ist eine Besserung beim Verkehr kaum in Sicht. Die EEA hat die Meldungen der Mitgliedstaaten ausgewertet und schätzt auf dieser Basis, dass am Ende der Transportsektor die Latte des Kyoto-Ziels bei plus 34 Prozent reißen wird. Der Verkehr wird somit nochmals „draufsatteln“. Nach + 150 Mio. t bis 2001 werden, so die kommunizierte Erwartung an die politischen EU-Gremien, bis 2012 noch knapp 100 Mio. t dazukommen. Das bedeutet zweierlei:

(1) Die EEA meint, in der „ersten Ableitung“ Entspannung signalisieren zu dürfen: Das Wachstum der Verkehrsemissionen ist als abflachend zu erwarten – von 150 Mio. t Zuwachs in den letzten elf Jahren soll die Dynamik auf „nur“ noch + 100 Mio. t in den nächsten elf Jahren sich entweder selbst bändigen (Güterverkehr) oder (selbst-)gebändigt werden (Selbstverpflichtung PKW). Ein Gelingen dieses Domppteursakts ist nur unter bestimmten Bedingungen als realistisch anzunehmen. Der EEA ist ein eigenständiges Urteil zum „Realismus“ nationalstaatlicher Prognosen verwehrt. Die Angaben der EEA sind deshalb zu ergänzen um den Satz: Zu erwarten, dass die Begrenzung des Verkehrs gelingen könne, wenn die aggressivsten unter den Subsektoren des Verkehrs entweder nur unvollständig in den Fokus politischer Aufmerksamkeit gerückt werden oder ihnen gegenüber auf Grenzziehung verzichtet wird, scheint nicht realistisch zu sein.

(2) Der Verkehr, so die Prognose der EEA, wird zur gesamten (korrigierten) Minderungsverpflichtung der Alt-EU in Höhe von 300 Mio. t bis zum Zieljahr noch 250 Mio. t aufsatteln – die übrigen Sektoren der Volkswirtschaft, die „Geschwister“ des Verkehrssektors, deren proportionaler Anteil an der ursprünglichen Minderungsverpflichtung nur 240

Abb. 2:
Lastenverschiebung in der EU (1990-2010):
Das Wachstum des Verkehrs (V)
und die Mehrlast der übrigen Wirtschaft
in Mio t CO₂-Äquivalent pro Jahr



Mio. t (nach Rücknahme des Ziels um 10 Prozent gerechnet) beträgt, müssen, das ist nun die Aussicht, die die EEA mit ihrem Bericht bietet, um mehr als das Doppelte, um etwa 550 Mio. t mindern. Diese Verschiebung ist in Abbildung 2 mit den beiden rechten „Lastverteilungen“ gezeigt. In dem Augenblick, in dem diese Lastenverschiebung klar durchschaut und bekannt ist, wird dies Anlass für einen ernstesten Verteilungskampf unter den betroffenen Wirtschaftsbereichen bieten. Dass er noch nicht ausgebrochen ist, ist der bislang „undeutlichen“ Kommunikation dieses kommenden Sachverhalts zuzuschreiben – die übrigen Wirtschaftsbereiche haben noch nicht realisiert, was ihnen „blüht“.

Diese „gebundene“ Schätzung der EEA scheint noch nicht die volle Wahrheit. Es droht noch schlimmer zu kommen. Die Politik verhält sich dem Verkehrssektor gegenüber nämlich wie unerfahrene Eltern sich anspruchsvollen Kindern gegenüber verhalten: Sie vermeidet den konfliktären Akt des Grenzen-Setzens und schürt damit erst recht die problemschaffende Tendenz des Zöglings.

Liest man den Bericht im Detail, so ist der Eindruck deprimierend. Der Hauptbeiträger, Deutschland, hat – regelwidrig – erst gar keine Zukunftsprojektionen für den Verkehrsbereich und dessen Subsektoren an die EU gesandt.

Zur politischen Reaktion gegenüber dem LKW-Sektor, der ausgewiesenermaßen den aggressivsten Wachstumsbeitrag (in CO₂-Emissionen gerechnet) leistet, stellt der EEA-Bericht nur lapidar fest: „Currently road freight transport ... (is) not included in any EU strategy to reduce carbon dioxide emissions.“ (p. 57) – Schulterzucken vor einem kraftmeiererischen Auftreten eines Zöglings ist das, aber eben nicht in einer Pressemeldung verbreitet, sondern im Mittelteil eines technisch gehaltenen Berichts eher versteckt als kommuniziert.

Die fatale Dynamik des Sektors Verkehr und seiner Emissionen bedroht den Erfolg der EU in der Klimapolitik, in der eine Vorreiterrolle einzunehmen sie sich 1991 entschieden hat. Damit ist auch die Glaubwürdigkeit der EU in der Klimapolitik bedroht. Will man diese Dynamik verstehen, muss man sich der Mühe unterziehen, mit den Zahlen, in denen sie zu fassen gesucht wird, vertraut zu werden, muss man z.B. die zentrale, aber kryptisch gehaltene Sektor-Tabelle C 64 (Abbildung 3) aus dem EEA-Bericht enträtseln können. Üblicherweise

Abb. 3:
Absolute and relative (percentage) change from 1990 to 2001 of EU key source emissions
(in million tonnes of CO₂-equivalent and % respectively)

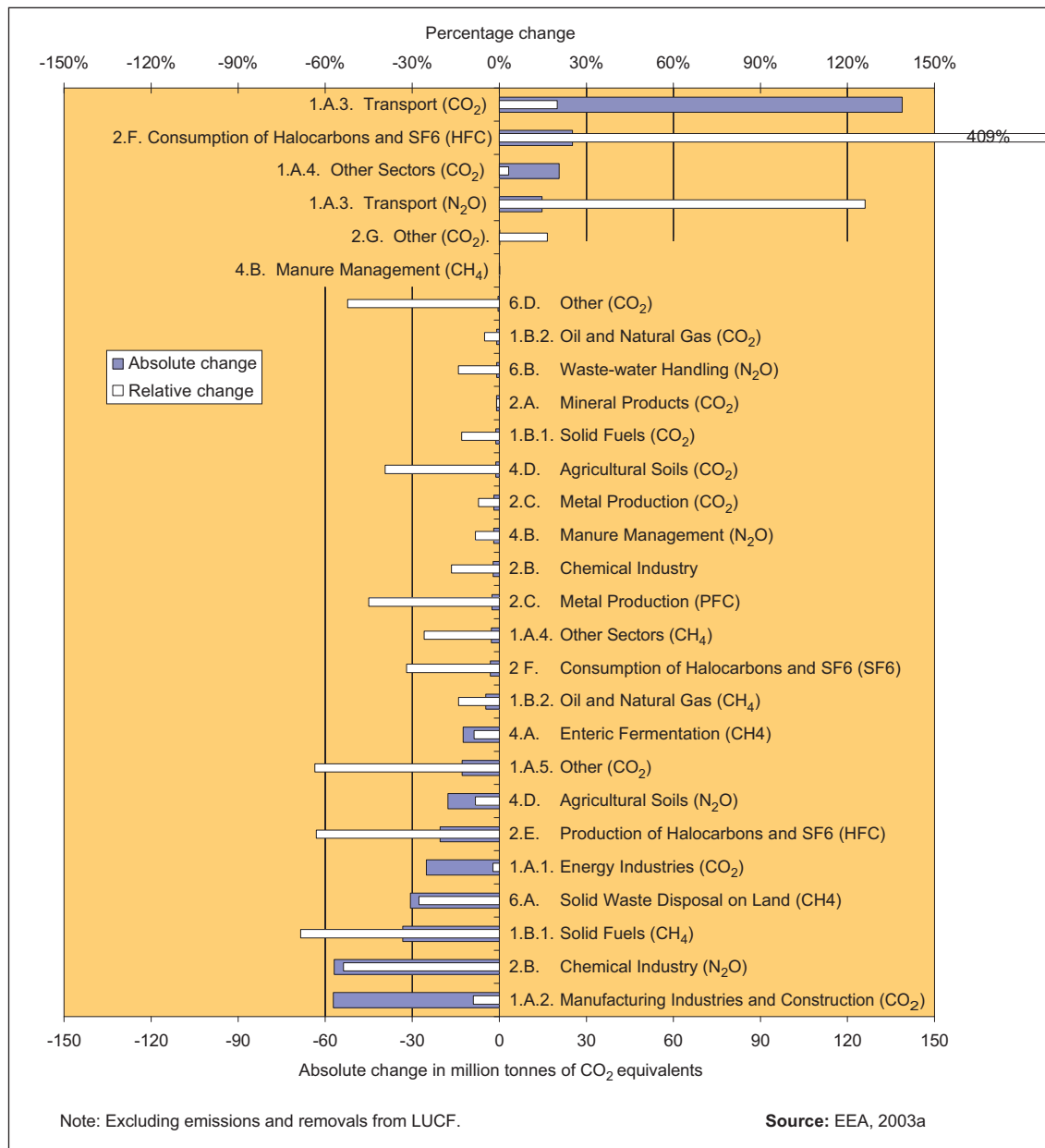
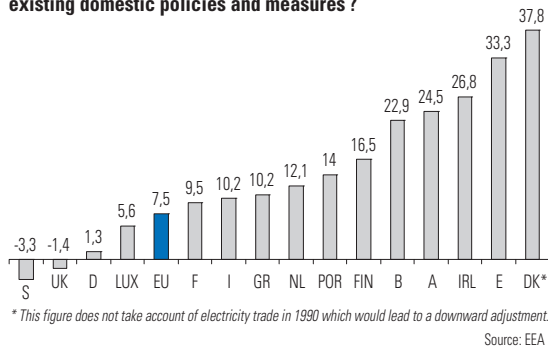


Abb. 4:
By how many percentage points will the EU and Member States over- or undershoot their burden sharing targets in 2010 with existing domestic policies and measures ?



wird der Erfolg bzw. drohende Misserfolg der EU in ihrer Emissionsvermeidungspolitik in nationalstaatlichem Fokus dargestellt und analysiert (zur Ergebnisdarstellung in diesem Fokus vgl. Abbildung 4). Dieser Fokus entspricht aber nicht ihrer, der EU, Verantwortung. Dass er – zunächst einmal – gewählt wurde, ist dadurch zu erklären, dass dies der Fokus der übergeordneten Ebene, der der Klimakonvention, ist, dass er einfach imitiert wurde – sektorale und damit politikadäquate Darstellungen waren bislang nur nationalstaatlich zu haben.

Die EEA bietet mit Tabelle C 64 erstmals die Chance, die EU als Ganze in sektoraler Gliederung und damit ihrer eigenen politischen Verantwortung wie auch der der sektoralen Stakeholder gemäß wahrzunehmen. Man hat jedoch das Sektor-Verständnis zu hinterfragen, man muss klären, was hier unter „Transport“ verstanden wird und was eben nicht. Die Mühe lohnt. Das Problem, welches dieser zentrale Sektor absehbar aufwirft, entpuppt sich in vollständiger Perspektive als noch größer als von der EEA in ihrem Bericht ausgewiesen. Die „Geschwister“ des Verkehrs, das ist das Ergebnis (vgl. Abbildung 2), müssen für ihr pubertierendes und darüber zum Monster werdendes Geschwister nicht nur 550 sondern 120 Mio. t mehr, also eine Last in Höhe von 670 Mio. t „auffangen“ – das ist eine schon erhebliche Zumutung an deren „geschwisterliche“ Solidarität. Der Verkehr wächst nicht um 34 Prozent, sondern um 52 Prozent.

Vexierspiele mit dem Sektorbegriff beim Verkehr und dem Maß des Erfolgs der Selbstverpflichtung der PKW-Automobilindustrie

Hintergrund ist, dass man bei der Entscheidung über die Struktur der Klimagasstatistik auf UN-Ebene auf eine technisch naheliegende Lösung verfallen ist statt politisch angemessen, also orien-

tierungsgerecht zu entscheiden. Die Struktur der Klimagas-Emissionsstatistik ist nicht funktional, sie ist nur entstehungsgeschichtlich zu erklären, dass sie absehbar Verwirrung stiftet, spielte keine Rolle. Grundlage der Struktur der neuzuschaffenden Emissionsberichterstattung war die alteingeführte Energiestatistik. Die folgt dem Sektor-Begriff, wie er wirtschaftsstatistisch üblich und politisch, also unter Handlungsperspektive, angemessen ist – die Energiestatistik kennt den Sektor Verkehr als Teil der Energieträgerverwendung. Die Energiestatistik berichtet im wesentlichen Prozesse der Verbrennung fossiler Energieträger, ihre Ergebnisse sind somit leicht in eine CO₂-Emissionsstatistik überführbar – so geschieht es auch, nach Anwendung von Überleitungsfaktoren. Die restlichen Emissionen von Treibhausgasen, also die nicht-verbrennungsbedingten und die Emission von Nicht-CO₂-Gasen, wurden dieser „Kernstatistik“, so die Strukturentscheidung, additiv zur Seite gestellt.

Die Emissionsstatistik auf UN-Ebene erweckt somit in ihren „Sektor“-Oberbegriffen für denjenigen, der Orientierung zu politischen Zwecken sucht und an die Wirtschaftsstatistik gewöhnt ist, den Eindruck einer unsystematischen Anlage. Am Beispiel des Verkehrssektors illustriert: Der „Transport“ im üblichen Sinne ist kein Sektor der Klimagasemissionsbilanzen. Dessen ungeachtet wird dort ein Sektor „Transport“ ausgewiesen – der Sektor „Transport“ ist nämlich nur ein Subsektor, er wird unterhalb der Kategorie „Fuel Combustion“ geführt. Unter Fuel Combustion sollte man erwarten, dass nur CO₂-Emissionen berichtet werden. Es ist auch so, dass dort die CO₂-Emissionen des Transportsektors vollständig berichtet werden. Es gibt aber auch Nicht-CO₂-Emissionen des Verkehrssektors (im üblichen Sinne), nämlich CH₄, N₂O und HFKW. Erstere beiden Gase hat man der „Fuel Combustion“ zugeschlagen, damit aber ist dort keine vollständige Inventarisierung der Emissionen von Treibhausgasen im Sinne des Kyoto-Korbs erreicht, denn die HFKW fehlen. Diese „Nebenemissionen“ von N₂O und HFKW sind nicht unerheblich, denn sie weisen, das zeigt Tabelle C 64, ein hochaggressives und weit überdurchschnittliches Wachstum auf.

Die EEA hat diese Problematik, die der politischen Fehlorientierung durch die Struktur der offiziellen Statistik, erkannt und sich der darin liegenden Aufgabe angenommen. Die Konsequenz: Jährlich werden drei unterschiedliche Berichte geliefert, auf gleicher Datengrundlage und zum selben Zeitpunkt. Zum einen liefert die EEA den offiziellen Bericht an die Organe der Klimarahmenkonvention. Zum zweiten arbeitet sie der Kommission zu deren Monitoring-Bericht an Rat und Parlament zu. Und drittens liefert die EEA einen gleichsam

„freihändigen“ Monitoring-Bericht, in dem sie sich bemüht, dem üblichen Verständnis des Sektors Verkehr „orientierungsgerecht“ zu entsprechen. Zu diesem Zwecke werden Subsektoren aus der UNFCCC-Berichterstattung umgegliedert, Tabelle C 64 zeigt in den einführenden Bezifferungen noch diese Herkunft. Im Grunde handelt es sich um eine Art „Überleitungsrechnung“, wie sie aus der Praxis der Bilanzierung unter regional unterschiedlichen Bilanzstandards bekannt sind; bekannt ist aber auch das Risiko, das mit einem (irrtümlichen) Verständnis deren Ergebnisse verbundenen ist – der Crash der Metallgesellschaft z.B. ist auf diese Art zustande gekommen. (vgl. Luhmann 2001, Kap. 7).

Tabelle C 64 entsiegelt

Wer zu lesen versteht, kann den obersten fünf Kategorien das entnehmen, was einleitend zu den Emissionen der beiden Sektoren angeführt wurde, die in den vergangenen elf Jahren ein Wachstum aufwiesen. Begrifflich offen ausgewiesen sind die CO₂- und die N₂O-Emissionen des Verkehrs. Die zweite Kategorie, die der HFC- (deutsch: HFKW-) Emissionen, kann nur der Experte entsiegeln: Es handelt sich dabei, zumindest was den zuwachsenden Teil angeht, weit überwiegend um Kältemittelverluste aus mobilen Kühl- und Klimaanlageanlagen, insbesondere von PKW. Unter „other (sectors)“ sind überwiegend die Emissionen des Sektors verbucht, der in der deutschen Energiestatistik unter „Haushalte und Kleinverbrauch“ läuft, international noch treffender bezeichnet als „residential (use)“.

Drei Ausblendungen

Im Folgenden geht es um drei Ausblendungen. Beim ersten Punkt handelt es sich um die Ausblendung der Kältemittel-Emissionen des Transportsektors aus den von der EEA berichteten Verkehrsemissionen; beim zweiten Punkt geht es um die Ausblendung des Aufwuchses von CO₂-Emissionen „neben“ denen, die im normierten Maß der Fahrzeugeffizienz erfasst sind; und beim dritten Punkt handelt es sich zwar um etwas, was quantitativ eine Petitesse ist, wenn man es aus der Perspektive der EU-Emissionsminderungspolitik sieht. Doch das gilt nicht für die Luxemburger und die steuerpolitische Perspektive.

(1) die EEA schließt eine Gruppe von Treibhausgasen, welche zum Kyoto-Korb gehört und eine unerhörte Wachstumsdynamik zeigt und deshalb in Zukunft einen nicht unbedeutenden Anteil bringen wird, aus dem Verkehrssektor aus: Die so genannten F-Gase, also vor allem Kältemittel(verluste) bei der Transportkühlung und der Klimatisierung von Fahrzeugen, vor allem von PKW. Deren Emissionen

werden anderswo geführt, nämlich unter „Nicht-Energie“-Sektor. Berücksichtigt wird Lachgas (N₂O) beim Transportsektor. Die N₂O-Emissionen des Transportsektors stammen von den Katalysatoren der PKW, also der mit Otto-Motor ausgerüsteten Fahrzeuge, und belaufen sich im Jahre 2001 auf 25 Mio. t oder knapp drei Prozent – im Ausgangsjahr war ihr Anteil noch weniger als halb so groß, sie wuchsen dramatisch, um 126 Prozent. Was aus dem Fokus ausgeblendet wird, weil es im Anfang so „klein“ erscheint, kann eben deshalb schlagartig bedeutend werden. Das ist insbesondere dann zu erwarten, wenn es bei anderen Sektoren, wie intendiert, zu einem Rückgang kommt – dann kann, als Relativbewegung gesehen, ein Wachstum in einer ursprünglich als unbedeutend eingeschätzten Nische schließlich monströs geraten.

Die HFKW-Emissionen zur Klimatisierung jedenfalls entsprechen diesem Muster: Sie sind in einem rapiden Wachstum begriffen. Lagen sie 1990 noch unter 0,4 Mio. t, so werden für 2001 bereits 31 Mio. t ausgewiesen. Zwar ist nicht wirklich klar, wie viel davon der mobilen Klimatisierung zuzurechnen ist, doch es dürfte der weit überwiegende Teil sein. Für 2010 rechnet die EU-Kommission in ihrem F-Gase-Regulierungsvorschlag zwar mit „likely ... 20 to 25 million tons“, aber angesichts der Zahlen aus der Vergangenheit erscheint das realistischer, was die der Kommission zuarbeitenden Experten angegeben haben: Die erwarten für 2010 die Emission von 58 Mio. t.

(2) Die EEA-Autoren gehen, wie oben berichtet, davon aus, dass das Wachstum der CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs zumindest „gebrochen“ sei, dass deren Wachstumsrate als sinkend erwartet werden darf. Die Analyse der Gründe für diese optimistische Annahme führt zur Aufdeckung einer weiteren Ausblendung. Sie ist ebenfalls statistisch bedingt, es geht insbesondere darum, dass für die Zukunft Emissionen gleichsam aus einem „Schand“ außerhalb eines objektivierenden Maßes zu erwarten sind, während zugleich die Werte des objektivierenden Maßes das Gegenteil, nämlich Entspannung, signalisieren; es geht also um den Einbruch der vollen Realität in eine Welt der Verzerrung im Spiegelkabinett statistischer Begriffe, in der die Autoren sich bewegen.

Zentral für das Verständnis dieser Verzerrung ist die Rolle, die das Abkommen spielt, welches zwischen Europäischer Kommission einerseits und dem Verband der europäischen Autohersteller ACEA abgeschlossen wurde, dem sich auch die Importeure bzw. Hersteller japanischer (JAMA) und koreanischer (KAMA) Fahrzeuge angeschlossen haben. Inhalt der Vereinbarung ist die Herbeiführung einer durchschnittlichen Steigerung der Energieeffizienz der in der EU abgesetzten PKW, ausgedrückt als

Rückführung der spezifischen CO₂-Emissionen von Neuwagen von 186 g/km in 1995 auf 140 g/km im Jahre 2008 (ACEA) bzw. 2009 (JAMA & KAMA). Die EU hat als ihr Ziel, das sie übrigens in eben derselben statistischen Kategorie definiert, verlautet, eine Rückführung auf 120 g/km bis spätestens 2010 zu erreichen. Die Differenz über die Selbstverpflichtung hinaus in Höhe von 20 g/km wolle sie durch zusätzliche politische Maßnahmen herbeiführen.

Erreicht sei bis heute, so die EEA, ein Rückgang auf 168 g/km, also um knapp zehn Prozent. Im Wortlaut:

„Average specific carbon dioxide emissions of new passenger cars were reduced by about 10 Prozent from 1995 to 2001 due to fuel efficiency improvements and a shift in fleet composition from petrol to diesel passenger cars, suggesting that the EU target of 140 g CO₂/km (by 2008/09 at the latest) agreed with the European, Japanese and Korean car industries is achievable if these improvements continue. However, past and projected increases in passenger transport by road will make a reduction or even an absolute limitation of carbon dioxide emissions from passenger cars by 2010 difficult to achieve.“ (p. 55)

Das heißt, die EEA sieht nur einen einzigen Grund für die Gefahr, dass die erreichten bzw. verabredeten Effizienzgewinne der PKW doch nicht auf das Ziel-Aggregat, die THG-Emissionen der faktischen Fahrzeugflotte, durchschlagen, also dafür, dass sie gleichsam wieder „aufgezehrt“ werden könnten. Dieser alleinige Grund ist das Wachstum der Fahrleistungen. Hintergrund für diese prinzipiell korrekte, aber die Erwartung desorientierende Engführung ist, dass die faktischen Treibhausgasemissionen der PKW als das mathematische Produkt von spezifischen Emissionen und Fahrleistung aufgefasst werden können. Daraus schließen die EEA-Autoren, dass ein Verfehlen des Ziels im Gesamttaggregat nur dadurch provoziert werden könne, dass ein Wachstum des einen Faktors, der Fahrleistung, den Minderungsbeitrag des anderen Faktors, der spezifischen Emissionen, überkompensiert. Dass letzteres Ziel aber erreicht wird, scheint durch das EU-ACEA-Abkommen sichergestellt zu sein. Die EEA-Autoren versäumen jedoch zu prüfen, ob die immer vorhandene Differenz zwischen tatsächlicher Messung des einen Faktors, seiner Operationalisierung, und dem theoretisch vorgestellten Konzept nicht zu erheblichen Konsequenzen führen könnte, ob aus dieser „Spalte“ nicht erhebliche „Nebenemissionen“ quellen könnten. Das aber scheint hier der Fall zu sein.

Die Maßzahl, die Operationalisierung, der spezifischen Emissionen, um die es hier geht, ist der Neue Europäische Fahrzeugzyklus (NEFZ) (Verbrauchsermittlung nach 80/1/268/EG in der Fort-

schreibung 99/100/EG), mit dem die spezifischen Emissionen von PKW offiziell ermittelt werden. Offensichtlich sind aus diesem Maß erstens andere Treibhausgase als CO₂ ausgeschlossen – der quantitative Effekt dieser Ausblendung ist unten kalkuliert. Und zweitens ist der NEFZ auch im Hinblick auf die CO₂-Emissionen unvollständig definiert, es findet ein Wachstum von CO₂-Emissionen außerhalb des Fokus des NEFZ statt. Perverserweise ist dieses auch noch „effizienzbedingt“, also Nebeneffekt der guten Tat „Klima-“ bzw. „Umweltschutz“. Im Beispiel: Motoren, bislang Einspritzer-Diesel, demnächst auch Otto-Motoren, werden inzwischen so effizient gebaut, dass ihre Abwärme allein zur Heizung nicht mehr reicht. Folglich werden Zuheizungen eingebaut, die natürlich mit Treibstoff betrieben werden – die CO₂-Emissionen dieses Treibstoffverbrauchs aber bleiben im Messzyklus unberücksichtigt. Damit wird der Minderungseffekt voll berücksichtigt, der kompensierende Effekt dagegen wird ausgeblendet – die wirkliche Minderung ist somit geringer als ausgewiesen. Ein zweites Beispiel: Der Betrieb von Auto-Klimaanlagen, ein weiteres Gebiet starken „Aufwuchses“ im letzten Jahrzehnt, ist selbstverständlich nur unter Zuführung von Treibstoff möglich – auch diese Verbrauchsquelle, die zusammen mit der Zuheizung bei modernen Fahrzeugen im Jahresdurchschnitt mit mehr als einem Liter pro 100 km zu Buche schlägt, ist aus dem NEFZ, dem Maß, an dem sich die Politik orientiert, ausgeschlossen. Die Begründung: Sie stellen Zusatzaggregate dar, die für die Funktion des Fahrzeuges nicht erforderlich sind. Zusammengenommen schätzt das Wuppertal Institut (Luhmann 2002) solcherart „Nebenemissionen“ (incl. der von N₂O und HFKW) bei modernen Fahrzeugen (d.h. (noch) nicht im Bestand der faktischen Flotte) auf ein Drittel des Ausgangswertes des Jahres 1995, also auf etwa 60 g/km.

Die EEA-Autoren stellen weiter zu Recht fest, dass das Sinken der spezifischen Emissionen, so wie es gemessen wird, zu einem guten Teil durch eine Verschiebung der Anteile von Fahrzeugen mit Diesel- bzw. Otto-Motoren im PKW-Absatz zustande gekommen ist. Sie setzen für die Zukunft auf das weitere Wirken dieses Trends. Sie nehmen nicht wahr, dass diese Anteilsverschiebung, die verbrauchsteuerliche Gründe hat, d.h. die durch eine sachlich nicht zu rechtfertigende Differenzierung des Energiesteuersatzes zwischen Diesel- und Otto-Treibstoff provoziert ist, aus umwelt- wie steuerertragspolitischen Motiven wieder zurückgedrängt werden soll – die Europäische Kommission hat vorgeschlagen, die diesbezüglichen Mittel den Mitgliedstaaten an die Hand zu geben (vgl. Wuppertal Bulletin 2/03, S. 24 ff.). Steuerpolitisch ist somit das Gegenteil des Trends, auf deren Weiterbestehen die

klimapolitische Abteilung der Kommission setzt, erklärte Politik der EU.

(3) Luxemburg berichtet seine Treibhausgas-Emissionen aus dem Straßenverkehr regelwidrig. Hintergrund ist eine Import-/Export-Problematik, die auch in anderen Sektoren virulent ist. Die im Luxemburger Fall relevante Regel ist, dass ein Staat sich diejenigen Emissionen zuzurechnen hat, die dem Treibstoffabsatz in einem Lande entsprechen – unabhängig davon, wo dieser Treibstoff verbraucht wird. Diese pauschalierende Regel soll komplizierte Rechnungen, die die inländische Fahrleistung und die dieser Leistung zuzurechnenden Emissionen ermitteln, zumindest bei CO₂ entbehrlich machen. Im Falle Luxemburgs aber, welches einen nicht unerheblichen Teil seines Staatshaushalts mit Einnahmen aus dem Tanktourismus deckt und diese Quelle mit Hilfe einer kalkulierten Energiesteuerregelung am Sprudeln hält, entsteht nun ein Problem. Luxemburg kalkuliert den inländischen Verbrauch auf etwa ein Drittel der Summe, die dem Treibstoffabsatz entspricht, teilt dieses Drittel der EU als seine Emissionen mit, und die stellt diese regelwidrig berichtete Zahl, ohne auf den Tatbestand der Regelwidrigkeit hinzuweisen, in ihre Summe ein, die sie an das Sekretariat der Klimakonvention leitet. Die Differenz ist aus EU-Sicht klimapolitisch unbedeutend, es handelt sich um eine Auslassung in der Größenordnung von lediglich etwa 2 Mio. t. Steuerpolitisch aber ist das schon ein bemerkenswerter Vorgang: Luxemburg erwächst mit dem Klimaregime und dessen Regeln ein Widerhaken, der das Land noch einiges kosten wird, wenn es denn eines Tages gezwungen sein wird, korrekt zu berichten, und die dann auch offiziell offenbarte Differenz durch Zukauf auf dem internationalen CO₂-Zertifikatemarkt zu decken hat.

Die Summe der Ausblendungen, quantifiziert

Soweit das ausgewiesene faktische sowie das erwartete Wachstum der Treibhausgasemissionen des Sektors Verkehr im Spiegel der Statistiken der Europäischen Umweltagentur. Die Kommission realisiert, dass die Gemeinschaft Schwierigkeiten haben wird, das Kyoto-Ziel zu erreichen. Das Soll liegt nominal („8 Prozent“) bei einer Minderung um 340 Mio. t, nach Zielkorrektur (um 34 Mio. t) bei rund 300 Mio. t. Erst 100 Mio. t sind nach der guten Hälfte der Zeit bis zum Ziel erreicht. Der „Störenfried“, der alle Erfolge der übrigen Sektoren zunichte macht, ist der Verkehr, mit einem Zuwachs in den letzten elf Jahren um 150 Mio. t. Die Kommission erwartet, sie richtet sich darauf ein, dass der Verkehrsbereich in Zukunft nochmals ein Störpotenzial in Höhe von plus 100 Mio. t bringen wird. Verzweifeln die

„Eltern“ also daran, dem Straßenverkehr Grenzen zu setzen, so bedeutet das zusammengenommen: Die übrigen „Geschwister“ (Wirtschaftsbereiche) haben alles auszugleichen, statt 240 Mio. t (79 Prozent von 306, Proportionalität als Gerechtigkeitsmaxime unterstellt), wie ursprünglich von ihnen zugesagt, nun also 550 Mio. t.

Doch im Spiegel der Wirklichkeit gibt es eben auch das Phänomen der Verzerrung. Den politischen Gremien der EU wird mit dem EEA-Bericht nahegelegt, einen Zieleinlauf des Verkehrs bei 955 Mio. t zu erwarten. Rechnet man aber die mobilen Kälte- und Klimaanlage (mit knapp 60 Mio. t) sowie die Ausblendungseffekte durch Orientierung an der ACEA-Vereinbarung dadurch mit ein, dass man die optimistische Annahme, die Wachstumsdynamik sei gebrochen, nicht mitmacht (entspricht ebenfalls rd. 60 Mio. t), so wird der Transportsektor der EU im Jahre 2010/12 mit insgesamt 1 075 Mio. t dastehen – d.i. Ergebnis eines Wachstums um einen Faktor 51 Prozent, die EEA erwartet lediglich 34 Prozent. Berücksichtigten Rat, Parlament und Kommission die Verzerrungen in ihrer Statistik, dann würden sie einer Ausblendung im Sektor Verkehr im Jahre 2010/12 in Höhe von 120 Mio. t gewahr und sich darauf einrichten. Die übrigen Sektoren der Volkswirtschaft haben bis 2010/12 nicht nur den ausgewiesenen Wachstumsanspruch des Verkehrssektors in Höhe von 250 Mio. t zu kompensieren, sondern insgesamt 370 Mio. t. Sie, deren proportionaler Anteil an der ursprünglichen Minderungsverpflichtung nur 240 Mio. t beträgt, müssen, das ist nun die Aussicht, um mehr als das Doppelte, um knapp 670 Mio. t mindern. JL

Quellen:

CEC: Report from the Commission under Council Decision 93/389/EEC as amended by Decision 99/296/EC for a monitoring mechanism of Community greenhouse gas emissions.

Brussels, 28.11.2003, COM(2003) 735 final

<http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=Seek-Deliver&LANGUAGE=en&SERVICE=eurlex&COLLECTION=com&DOCID=502PC0702&FORMAT=pdf>

EEA: Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2003. Tracking progress by the EU and acceding and candidate countries towards achieving their Kyoto Protocol targets (Environmental Issue Report No 36) EEA: Copenhagen 2003 http://reports.eea.eu.int/technical_report_2003_95/en/tab_content_RLR

EEA: Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2001 and inventory report 2003. Submission to the UNFCCC secretariat. (Technical report 95) EEA: Copenhagen 2003 – http://reports.eea.eu.int/technical_report_2003_95/en/tech_95.pdf

Fortsetzung auf Seite 9

MAC-Politik

Wieder ist die EU dabei, eine technologische Vorreiter-Chance zu vergeben

In Auto-Klimaanlagen (engl.: Mobile Air Conditioning, MAC) wird Tetrafluorethan (Handelsbezeichnung R 134a) als Kältemittel verwendet. Es ist ungefähr 1300 Mal so klimaschädlich wie Kohlendioxid (CO₂). In Deutschland werden jährlich rund 3,3 Millionen Neuwagen neu zugelassen, von denen im Jahre 2002 87 Prozent mit Klimaanlage geordert werden. 44 Mio. PKW sind in Deutschland gegenwärtig insgesamt zugelassen, in nicht ferner Zukunft werden sie sämtlich klimatisiert sein, den erwartbaren Zuwachs an PKW nicht einmal gerechnet. Klimaanlagen werden im Lauf der Jahre undicht, im Schnitt verliert ein PKW pro Jahr zehn Prozent seiner Füllmenge, d.i. 82,5 g – das entspricht, auf die Klimalast gerechnet, der Emission von 107 kg CO₂ bzw. der Verbrennung von 50 l Benzin, d.h. immerhin einer ganzen Tankfüllung. Der Klimaeffekt 44 Millionen „verlorener“ Tankfüllungen pro Jahr kann nicht unerheblich sein.

Klimaeffekt wie ein Braunkohlekraftwerk

Im Jahre 2001 trug der Kraftstoffverbrauch der PKW in Deutschland mit 105 Mio. t CO₂ zur Klimagas-Emissionsbilanz bei, bis 2020 wird eine Entwicklung nach dem Bundesverkehrswegeplan unterstellt, ein Rückgang auf 93,4 Mio. t CO₂ erwartet. Der jährliche Verlust des Kältemittels Tetrafluorethan liegt gegenwärtig in der Größenordnung von 1.400 t, entsprechend etwa 1,8 Mio. t CO₂ – bei Volldurchdringung des PKW-Bestands mit Klimaanlagen wird er auf rund 4.000 t/a, entsprechend 5,2 Mio. t CO₂/a, steigen, also um 3,5 Mio. t CO₂/a. Zum Vergleich: Ein modernes 700 MW Steinkohlekraftwerk, im Mittellastbetrieb eingesetzt, „bringt“ etwa 2,0 Mio. t CO₂/a, ein Braunkohlekraftwerk, als gleich groß angenommen aber in Grundlast eingesetzt, also im

Dauerbetrieb, „bringt“ etwa 5,8 Mio. t CO₂/a. Die in Deutschland installierte Windkraftleistung erspart die Emission von 18 Mio. t CO₂/a. Anteilig gesehen geht es bei den R134a-Emissionen im Ist-Zustand um 1,6 Prozent der Treibhausgas-Emissionen von PKW, perspektivisch aber schon um 5,6 Prozent. Der Zuwachs um 3,5 Mio. t CO₂/a zehrt acht Prozent der Minderung in Höhe von 45 Mio. t/a auf, welche in den energieintensiven Industrien, die dem Emissionshandel unterworfen werden, herbeigeführt werden soll. Diese Menge ist klimapolitisch keine zu vernachlässigende Größe mehr. Und vor allem: Es handelt sich um ein absehbar erst aufwachsendes Problem, und zwar in kurzer Frist. Will man es noch vermeiden, muss man unverzüglich etwas dagegen tun.

Regulierungsvorschlag der EU-Kommission

Das ist einer der Gründe, weshalb die EU-Kommission sich dieses Themas angenommen hat. Die Brüsseler Umweltdirektion hat Mitte August 2003 einen Entwurf der Regulierung von F-Gasen (fluorierten Gasen, also HFKW, zum großen Teil die Ersatzstoffe für FKKW, die nicht nur Treibhausgase sind, sondern zudem die Ozonschicht schädigen und mit dem Montrealer Protokoll zum Auslaufen bestimmt waren) insgesamt vorgelegt, in dem auch die Auto-Klimaanlagen berücksichtigt sind. Doch es soll erst allmählich losgehen – man lässt sich und der Industrie Zeit, ganz anders als bei der CO₂-Einsparung. Festgelegt ist mit dem Kommissionsentwurf noch nichts, der Umweltministerrat wird sich erstmals unter Irischer Präsidentschaft mit dem Vorschlag befassen.

Dem Entwurf zufolge sollen im Zeitraum 2009 bis 2013 schrittweise in neuzugelassenen PKW

Fortsetzung von Seite 8

Luhmann, Hans-Jochen: *Die Blindheit der Gesellschaft*. Gerling Akademie Verlag: München 2001

Luhmann, Hans-Jochen: *Das 3-l-Auto ist ein Schwindel*. Klimaexperte Hans-Jochen Luhmann lüftet das „Drei-Liter-Geheimnis“ der deutschen Automobilwirtschaft. In: *VDI-Nachrichten* Nr. 18, 3. Mai 2002, S. 2.

Nachdruck in: (1) *Verkehrswerkstatt des Landesinstitut für Schule und Medien, Berlin*; http://www.bics.be.schule.de/son/verkehr/presse/2002_1/v5421_03.htm

(2) *ÖkoSteuerNews*, hrsg. vom Förderverein Ökologische Steuerreform, H. 22, August 2003, S. 11–12; <http://www.foes-ev.de/downloads/oekosteuernews22.pdf>

Kältemittel eingeführt werden, die deutlich schonender mit dem Klima umgehen. Als Vergleichswert angesetzt wird hierbei der Treibhauseffekt, der von Kohlendioxid ausgeht. Der EU-Grenzwert soll auf das 150-Fache des CO₂-Äquivalents gesenkt werden. Verglichen mit dem „Treibhausfaktor“ 1300 des R-134a wäre das ein erheblicher Fortschritt, eine Minderung um knapp 90 Prozent. Aber eben nicht auf Null.

Als Ersatz für das R 134a gibt es einen Anwärter: das R 152a (Difluorethan) – die Grenze „150“ ist von den Autoren in Brüssel nicht ohne Grund sondern mit Blick auf technologische Optionen gewählt worden. Der „Treibhausfaktor“ von Difluorethan ist mit 140 bestimmt worden und liegt damit gerade unter der in Betracht gezogenen Grenze. Die andere technische Option ist die Klimaanlage auf Basis von CO₂ als Kältemittel – dessen „Treibhausfaktor“ ist um nochmals die restlichen zehn Prozentpunkte geringer. Difluorethan, sollte es darauf zulaufen, brächte vermutlich den Kostenvorteil mit sich, dass die Konstruktion von PKW-Klimaanlagen nicht groß verändert werden muss. Eigentlich der Wunsch eines jeden Ingenieurs, könnte man denken. Doch muss mit der Entwicklung erst einmal begonnen werden. Und Difluorethan ist brennbar. Ob man das Problem der Brandlast von R152a im PKW-Einsatz hinreichend in den Griff bekommen kann, ist offen. Zudem: Woher soll Difluorethan kommen? Bislang gibt es nur einen einzigen Hersteller, und der ist US-amerikanisch – will die EU ein absehbares Monopol befördern?

Aber es steht eine durchentwickelte Alternative zur Wahl, und in deren Entwicklung haben gerade deutsche Unternehmen investiert. Auf der MAC-Stakeholder-Conference, die die Brüsseler Kommission am 10./11. Februar 2003 zur Vorbereitung des Regulierungsvorschlags veranstaltet hat, ist BMW als Sprecher einer internationalen Gruppe von Unternehmen aufgetreten, die sich für CO₂ als Kältemittel (=R744) in PKW-Klimaanlagen aussprechen – die weiteren Autohersteller in der Gruppe waren Toyota und Audi. Die Entwickler sind bald in der Lage, Kohlendioxid als Kältemittel einzusetzen, die Zusatzkosten gegenüber einer R134a-Anlage sind unermesslich, sie wurden von BMW auf 40 bis 180 Euro pro Stück beziffert. In der Kälte-Großtechnik ist CO₂ – neben Ammoniak – ein wieder gebräuchlich gewordener Stoff. Er dominierte in der Kälte-technik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und war erst dann durch die FCKW verdrängt worden, die sich später als ozonschädigend entpuppten und wieder aus dem Verkehr gezogen werden mussten. Um CO₂ in der Serien-PKW-Klimaanlage einzusetzen, müssten selbstverständlich erst entsprechende Produktionsanlagen errichtet werden. Aber nach

drei bis vier Jahren Vorlauf müsste diese Technik in Serie gehen können.

Der Einsatz von CO₂ in PKW-Klimaanlagen hätte weitere Vorteile. Einer zentraler ist, dass CO₂, anders als Difluorethan, nicht brennbar ist.

Vorteil aus „effizienter“ Zusatzheizung?

Einer anderer Vorteil könnte sein, dass Klimaanlagen, die mit CO₂ als Kältemittel arbeiten, auch als „Zusatzheizung“ nutzbar sind. Die CO₂-betriebene Klimaanlage kann, allerdings erst nach nicht unaufwändiger „Nachrüstung“, umgekehrt gefahren werden und vermag damit ein Zusatzaggregat allein für die Zusatzheizung entbehrlich zu machen. Aus dieser Kuppelfunktion könnte ihr ein Vorteil gegenüber der konventionellen Klimaanlage-technik auf Basis Difluorethan entstehen.

Die Zusatzheizung ist kein Scherz, aber doch ein paradoxes Ergebnis gutwilligen Bemühens: Das stete Streben nach CO₂-Einsparung hat dazu geführt, dass heutige Automotoren, darunter vor allem Dieselmotoren, inzwischen so effizient sind, dass sie im harten Winter nicht mehr genügend Abwärme für die Heizung des Innenraums zur Verfügung stellen. Zudem kommt eine als komfortabel empfundene Temperatur, wenn überhaupt, erst sehr spät zu Stande. Auch die Defrostung von Front- und anderen Scheiben zur Gewährleistung eines klaren Durchblicks will sichergestellt sein, wird es bei unzureichender Abwärmefuhr aber erst zu spät. Die Zusatzheizung löst das Problem, das aus dem Streben nach Motoreffizienz, also nach Minderung der CO₂-Emissionen, heraus entstanden ist und sich vor allem in Zukunft noch verstärken wird. Der Markt für Zusatzheizungen, bislang dem Publikum nur von den morgens auf den Straßen blubbernden, scheinbar von Geistern gesteuerten „Brennstoff-zusatzheizern“ her bekannt, wird boomen. Bislang handelt es sich hier weit überwiegend um ein Problem für Fahrzeuge mit direkt einspritzenden Dieselmotoren, in Zukunft aber werden auch effizientere Ottomotoren einen Zusatzheizbedarf auslösen.

Die Zusatzheizung löst das Problem. Sie löst es allerdings mit Hilfe von Energie, also mit zusätzlichen CO₂-Emissionen. Also ist es strategisch naheliegend, nach „effizienten“ Zusatzheizungen zu forschen und dabei zu checken, ob für die mit CO₂ betriebene Klimaanlage ein Vorteil erwachsen könnte, der ihr doch noch aus eigenem Vermögen zum Durchbruch gegenüber der R152a-Klimaanlage verhelfen könnte, nachdem zumindest die EU-Kommission dazu tendiert, ihren Beitrag zum Schutz des Gemeingutes „Klima“ nicht in Euro und Cent zu honorieren.

Diese Frage ist inzwischen geklärt. Das Ergebnis ist nicht sonderlich erfolversprechend. Zwar erweist sich die Wärmepumpenanlage als die energieeffizienteste unter den Zusatzheizanlagen – doch mit gerade mal 15 Prozent Verbesserung gegenüber der technisch unaufwändigen elektrischen 1,6-kW-Heizkeramik, die in die Zuluftführung eingebaut wird, fällt der Einspareffekt doch recht bescheiden aus. Hieran wird sich das Schicksal der CO₂-PKW-Klimaanlagentechnologie nicht entscheiden.

Zu erwähnen ist bei dieser Gelegenheit, dass der Brennstoffbedarf für Zuheizungen nicht in das normierte Verfahren zur Ermittlung des Verbrauchs bzw. der Emissionen von PKW nach 99/100/EG eingeht. So kommt es zu einem schizophrenen Effekt: Die Motoren werden immer effizienter und die Normverbräuche der PKW sinken, die Automobilindustrie entspricht damit auch ihrer Selbstverpflichtung gegenüber der Politik, der Europäischen Kommission – doch in der Realität bleibt alles beim Alten, es vermag nur kaum jemand dieses zu bemerken, weil der konterkarierende Effekt außerhalb des Scopes des Messverfahrens auftritt. Dieselbe Ausschließung aus dem EU-Testzyklus, der den typischen Verbrauch eines PKW ermitteln soll, gilt übrigens für den Kraftstoffverbrauch zum Betrieb der PKW-Klimaanlagen.

MAC-Politik mad?

Die CO₂-betriebene Klimaanlage ist, im Vergleich zu R134a- und R152a-betriebenen Systemen, ein extrem klimafreundlicher MAC, und das aus einem Grund und in einem Ausmaß, wie es aus dem bislang verwendeten Maß noch nicht ersichtlich werden konnte. Die bislang angeführte Relation der Klimabelastung, durch das Verhältnis der „Treibhausfaktoren“ der verwendeten Kältemittel ausgedrückt, unterstellt ein gewisses Mass an Sorgfalt im Umgang mit diesem klimaschädigenden Stoff – diese Sorgfalt ist aber nicht in allen Regionen der Welt, in die PKW mit Klimaanlage exportiert werden, in einem vergleichbar hohen Maße zu unterstellen, wie hier für Westeuropa getan.

Die technische Option einer solchen Anlage, bei der Europa sich in einer Vorreiterrolle befindet, steht somit auf der Kippe – zu Lasten einer Option, die US-amerikanische Alttechnik am Leben und am Klimabelasten hält. Es steht zur Entscheidung an, welche Technik den in den nächsten Jahrzehnten boomenden Markt in den Entwicklungsländern erobern können soll und dort eine eher mehr (US-Technik) oder weniger (EU-Technik) große Klimabelastung wird aufwachsen lassen. Dabei handelt es sich um eine technologisch wie klimapolitisch strategische Entscheidung. Gegenwärtig sind die Weichen

in Brüssel in die falsche Richtung gestellt, zu Lasten Europas, zu Lasten des Klimas und zu Lasten der Klimapolitik der Industriestaaten, denn die müssen die Suppe, die sie den Entwicklungsländern einbrocken, eines Tages auch wieder auslöffeln.

Diese Weichenstellung ist zudem ungerechtfertigt. Sie ist lediglich Ergebnis unzureichender Regulierungstechnik. Sie ist nämlich in ihren Vergütungen nicht technikneutral, sondern sie diskriminiert mit ihrer willkürlichen Grenzziehung bei einem Treibhausfaktor von „150“ klimaschutzpolitisch bessere Lösungen. Sie unterwirft ein Problem, das stetigen Charakters ist, einer Ja-Nein-Entscheidung an einer willkürlich gesetzten Grenze.

Dabei wäre eine ökonomisch angemessene Lösung so naheliegend: Die EU müsste allein von der Ermächtigung in Art. 30 EU-Emissionshandlungs-RL (2003/87/EG vom 13. Oktober 2003) Gebrauch machen und den Handel auf die in Anlage II enthaltene Gasgruppe „HFC“ ausdehnen und den Sektor „Verkehr“, dessen Einbeziehung in Art. 30 Abs. 2 (a) zur Entscheidung angeregt wird, als „Kfz-Hersteller und Importeure“ definieren. Unter diesen Voraussetzungen wäre es EU-seitig möglich, das in Art. 10 des F-Gas-Regulierungsvorschlags definierte rudimentäre Quotenhandelssystem für MAC-Restverschmutzungsrechte gemäß der unterschiedlichen Klimabelastung der noch zugelassenen und zum Einsatz kommenden Ersatzsysteme zu gewichten und es in den Treibhausgas-Emissionshandel der Gemeinschaft einzubeziehen.

Hilfsweise müsste sie ihren RL-Vorschlag für eine vereinheitlichte Kfz-Besteuerung (vgl. WB 1/03, S. 2–3) so modifizieren, dass die Bemessungsgrundlage für die Kfz-Steuer von CO₂ (so bislang festgeschrieben) auf sämtliche Treibhausgase des Kyoto-Korbes, also auch auf H-FKW und N₂O, ausgedehnt wird. Auch dadurch könnte sie erreichen, dass eine weniger klimaschädigende Klimatechnik gegenüber einer mehr klimaschädigenden Technik nach Maßgabe dieser Differenz ökonomische Vorteile erhält.

Aber selbst auf deutscher Ebene scheint ein „Alleingang“ zumindest rechtlich denkbar, faktisch wird er eingebunden sein müssen in ein Konzept einer Staatengruppe – zu diesen dürften, gemäß dem Ergebnis einer ersten Abschätzung ihrer Interessenlage, insbesondere die beitretenden osteuropäischen Staaten gehören, denn sie sind in ganz besonderem Maße betroffen von dem „Export“ der R134a- und eben später der 152a-Restmengen, die in großen Mengen in Gebrauchtwagen auf ihr Territorium verbracht werden und dort, als Ergebnis i.d.R. unsachgemäßer Entsorgung, ihnen klimarechtlich als Emission zugerechnet werden.

Immerhin hat die Kommission in ihrem Regulierungsvorschlag für F-Gase einen Schritt in Rich-

tung Integration der Nicht-CO₂-Treibhausgase in die Regulierung des PKW-Marktes angekündigt: „Es ist wichtig, die Verbraucher über die möglichen Auswirkungen mobiler Klimaanlage auf den Kraftstoffverbrauch und die damit verbundenen Emissionen von Kohlendioxid sowie HFC aufzuklären. Die Kommission wird daher bei der geplanten Revision der Richtlinie 1999/94/EC11 prüfen, wie sich dies am besten erreichen lässt, und wird geeignete Vorschläge vorlegen.“ Allein: Bei der angezogenen Richtlinie 1999/94/EC11 handelt es sich noch nicht um diejenige, die den strategischen „Knackpunkt“ darstellt, sondern lediglich um die zur Verbraucherinformation. Entscheidend ist dagegen das Messverfahren nach 99/100/EG, denn ohne einheitliche Messung wird man auch den Verbraucher nur schwerlich verlässlich informieren können. JL

Quellen:

- Commission of the European Communities: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on certain fluorinated greenhouse gases. Brussels, 11.8.2003 COM(2003) 492 final 2003/0189 (COD).*
<http://europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm>
- Luhmann, Hans-Jochen: Das Drei-Liter-Geheimnis. In: Umwelt kommunale ökologische Briefe Nr. 13-14/02 vom 26. 6. 2002, S. 24-25*
- Luhmann, Hans-Jochen: Treibhausgasemissionen aus PKW-Klimaanlagen – ein absehbar monströses Wachstum. Kfz-Steuer-vorschlag der EU-Kommission zielt daneben. In: Wuppertal Bulletin zu Instrumenten des Klima- und Umweltschutzes, 6. Jg., H.1/2003, S. 2-3.*
<http://www.wupperinst.org/wuppertal-bulletin/index.html>

Fundstück 1

Erläuterung eines Phänomens

Im jüngsten Monitoring-Bericht zu den Klimagasemissionstrends in der Europäischen Union kommt die Europäische Umweltagentur auf die desaströse Entwicklung der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor zu sprechen. Sie stellt eine bemerkenswerte regionale Differenzierung bei diesem Durchschnittstrend fest:

“Between 1990 and 2001, CO₂ emissions from transport increased in all Member States. Finland, Sweden and the United Kingdom limited their emission increases below 10 Prozent. Luxembourg, Portugal and Spain registered emission increases between 40 Prozent and 80 Prozent, while Ireland more than doubled its CO₂ emissions from transport.“

Mit folgender Feststellung zum Effekt der

(Öko-)Treibstoffsteuern versucht sie dieses Phänomen zu erklären.

„Explanations for the relatively small changes in emissions in Finland, Sweden and the UK may be high per capita CO₂ emissions from transport in 1990 and high and/or rapidly growing road fuel prices. For the cohesion countries (Greece, Ireland, Portugal and Spain), the opposite is true: low starting points in terms of per capita emissions and low road fuel prices.“ (p. 25) JL

EEA: Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2003. Tracking progress by the EU and acceding and candidate countries towards achieving their Kyoto Protocol targets (Environmental Issue Report No 36) EEA, Copenhagen, 2003
http://reports.eea.eu.int/technical_report_2003_95/en/tab_content_RLR

Effizienzdefizit des TEHG durch unkoordinierte Ertragsteuern

Zur ökonomischen Relevanz der Doppelbesteuerungsabkommen für das gemeinschaftsweite Emissionshandelssystem

„Durch den möglichen Handel mit den Zertifikaten findet Klimaschutz dort statt, wo er zu den geringsten Kosten verwirklicht werden kann.“, so Bundesumweltminister Jürgen Trittin Ende 2003. Er nimmt damit einen Glaubenssatz der Umweltökonomie auf, der besagt, dass vor allem mit Hilfe des Instruments „Zertifikatelösung“ ein politisch fixiertes Ziel „ökonomisch effizient“ umgesetzt werden könne. Dies bzw. das Minimum der Klimaschutzkosten ist genau dann erreicht, wenn die Grenzvermeidungskosten aller Emittenten von Klimagasen gleich sind. Um keine Kostenminderungspotentiale ungenutzt zu lassen, ist es sinnvoll, möglichst viele Emittenten mit einzubeziehen. Da es sich bei den Klimagasen überwiegend um Stoffe handelt, deren Effekt vom Ort ihrer Ausbringung unabhängig ist, ist der Ort der Vermeidung unerheblich. Es sollen und können deshalb auch Effizienzpotentiale genutzt werden, die sich im europäischen Ausland befinden, so sieht es, theoriegerecht, die gerade in die Legislative eingebrachte Regelung in Deutschland vor.

Der oben angeführte Glaubenssatz der Umweltökonomie wird mit Hilfe abstrahierender ökonomischer Modelle „bewiesen“. Ob bzw. zu welchem Grade er unter den Bedingungen einer konkreten, realen Situation gilt, ist gesondert zu prüfen. Ziel dieses Beitrages ist es, den Einfluss des realen Elements „Ertragsbesteuerung“ zu untersuchen. Es wird im Ergebnis darauf hingewiesen, dass die vermeintlich erreichte Kosteneffizienz der umweltpolitisch angestrebten Art der Vermeidung von Klimagasen durch das bestehende internationale Steuerrecht eingeschränkt werden kann.

Ziel der Richtlinie 2003/87/EG (seit dem 25.-Oktober 2003 in Kraft) ist die Errichtung eines gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystems. Zur Umsetzung dieser Richtlinie in der Bundesrepublik Deutschland hat das Bundeskabinett am 17. Dezember 2003 den Entwurf des Treibhausgas-Emissionsgesetzes (in folgenden kurz „TEHG-E“) verabschiedet. § 16 TEHG-E bestimmt die Übertragungen von Berechtigungen (Zertifikate). Erforderlich sind die Einigung und die Eintragung auf ein Konto, „ ... in

dem die Ausgabe, der Besitz, die Übertragung und die Abgabe von Berechtigungen verzeichnet werden.“ (§ 14 II, 1 TEHG-E) Durch diese Einrichtung von Konten können die Transaktionskosten auf einem geringen Niveau gehalten werden.

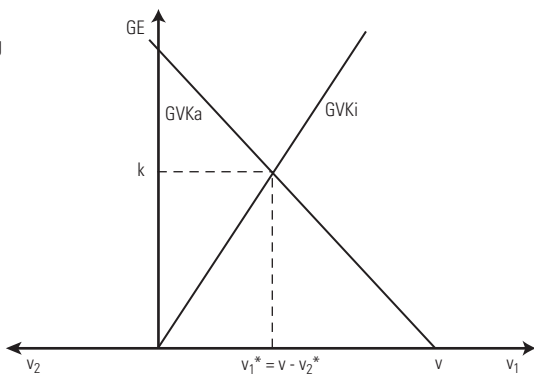
Die Forderung, möglichst viele Emittenten an dem Handel mit Emissionsrechten zu beteiligen, erfüllt neben den projektbezogenen Regelungen des Kyoto-Protokolls (Joint Implementation und Clean Development Mechanism) § 13 TEHG-E.

Gemäß § 2 TEHG-E gilt das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz für den Betrieb von genehmigungspflichtigen Anlagen im Sinne von § 4 I, 3 BImSchG. Erfasst werden damit diejenigen genehmigungspflichtigen Anlagen, die in der Bundesrepublik Deutschland betrieben werden. Nach § 13 I TEHG-E sind jedoch auch Zertifikate, die von anderen Mitgliedstaaten ausgegeben werden, in der Bundesrepublik Deutschland als gleichwertige Berechtigungen anzuerkennen. Möglich ist damit ein Handel zwischen allen verpflichteten Emittenten innerhalb der Europäischen Union. Die Reaktionen dieser Emittenten werden zunächst allgemein ohne die Beachtung steuerlicher Rahmenbedingungen beschrieben.

Notwendige Bedingung der effizienten Verteilung von Emissionsminderungen

Nachfolgend werden zwei Emittenten betrachtet, die vor der Entscheidung stehen, Emissionen zu vermeiden oder eine entsprechende Menge an Zertifikaten bereit zu halten. Der Emittent E 1 bringt in der Bundesrepublik Deutschland (Inland) Emissionen aus, wohingegen der Emittent E 2 im EU-Ausland (Ausland) sein Unternehmen betreibt und emittiert. Die Grenzvermeidungskosten des inländischen Unternehmers GVKi sollen – wie es Abbildung 1 beschreibt – steiler verlaufen als die Grenzkosten im EU-Ausland (GVKa). Vor dem Hintergrund einer ökonomisch effizienten Umsetzung der Emissionsvermeidungsmenge v müsste im Inland weniger als im Ausland vermieden werden.

Abb. 1:
Optimale Verteilung
der Emissionsver-
meidungsmenge v
unter E 1 und E 2



Wie schauen nun die Entscheidungsgrundlagen der Unternehmer E 1 und E 2 bezüglich der Vermeidungsmengen aus? Beide Unternehmer werden die Grenzvermeidungskosten mit den Kosten der Zertifikatehaltung vergleichen. Die Zertifikatekosten setzen sich dabei aus den Kapitalkosten zusammen. Sofern die Zertifikate den Unternehmern zugeteilt wurden (vgl. §§ 7 ff. TEHG-E), mussten diese zwar kein Kapital einsetzen. Durch die Möglichkeit, die Berechtigungen am Markt verkaufen zu können, entstehen jedoch durch das Halten der Zertifikate Opportunitätskosten. Unterstellt man einen Kapitalmarkt mit dem gleichen Zinssatz i für Darlehen und Geldanlagen, so werden die Opportunitätskosten durch diesen Zinssatz i bestimmt. Dieses Ergebnis stellt sich im übrigen auch ein, wenn der Unternehmer die Berechtigungen erwerben musste. Auch hier berücksichtigt er bei der Entscheidung zur Höhe seiner Emissionen die Folgen, die sich aus der Veräußerung der Zertifikate ergeben werden.

Bei zeitlich beschränkt gültigen Zertifikaten ist neben den Kapitalkosten der Werteverzehr zu beachten. Gemäß § 6 I TEHG-E hat ein Emittent diejenige Menge an Zertifikaten der zuständigen Behörde zu übergeben, die seinen Emissionen des vorangegangenen Kalenderjahres entsprechen. Die ungenutzten Zertifikate gelten faktisch unbegrenzt. Gemäß § 6 VI, 4 TEHG-E sind die Berechtigungen einer Zuteilungsperiode in Berechtigungen der neuen Zuteilungsperiode zu überführen.

Die Zertifikatekosten k setzen sich also zusammen aus dem Werteverzehr der eingesetzten Zertifikate und den Kapitalkosten sämtlicher gehaltener Berechtigungen. Sie führen nun, wie es in der Standardliteratur zur Umweltökonomik nachzulesen ist, zu einer kostenminimalen Erreichung des zuvor umweltpolitisch fixierten Vermeidungsniveaus v . Jeder Emittent wird seine Grenzvermeidungskosten mit den Kosten für die ansonsten bereitzuhalten-

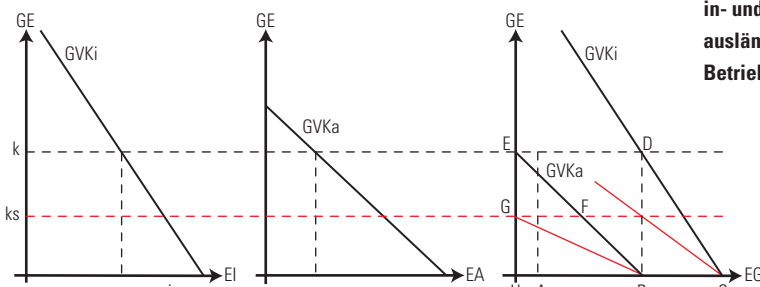
den Zertifikate vergleichen. Erst wenn diese Kosten seinen Grenzvermeidungskosten entsprechen, hat der Emittent seine einzelwirtschaftlich optimale Vermeidungsmenge gefunden. Da die Preise und, wie oben angenommen, auch die Kosten für die Zertifikate bei allen Emittenten gleich sind, ist zu erwarten, dass sich die Grenzvermeidungskosten aller Emittenten entsprechen. Damit wird auch gesamtwirtschaftlich gesehen die insgesamt zu mindernde Emissionsmenge grundsätzlich ökonomisch effizient unter den Emittenten verteilt.

Kalkül eines Unternehmers mit in- und ausländischen Betriebsstätten

Zur näheren Untersuchung steuerlicher Wirkungen wird nun ein Unternehmer mit einer in- und einer ausländischen Betriebsstätte exemplarisch herangezogen. Die Umsetzung des gemeinschaftswerten Handels mit Zertifikaten dürfte hier wegen geringer Transaktionskosten und nahezu vollständiger Informationen sehr lukrativ sein. Gezeigt werden soll nun, wie sich dieser Unternehmer unter Beachtung der oben dargestellten Überlegungen verhalten wird.

Der betrachtete Emittent soll an zwei Standorten Emissionen ausbringen; ein Standort liegt in der Bundesrepublik Deutschland (Inland), während der andere Standort sich im EU-Ausland (Ausland) befindet. Eine ökonomisch effiziente Verteilung der Emissionsverminderungen würde sich ergeben, wenn die Grenzvermeidungskosten im In- und Ausland gleich hoch sind. Abbildung 2 beschreibt das Kalkül des Unternehmers. Im ersten Koordinatensystem werden die Grenzvermeidungskosten der inländischen Betriebsstätte GVKi betrachtet. Mit fallenden Emissionen E_i steigen die Vermeidungskosten überproportional an. Gleiches gilt für die Vermeidungskosten in der ausländischen Betriebsstätte. Die Grenzvermeidungskosten GVKa steigen ebenfalls mit sinkenden Emissionen, jedoch nicht in demselben Ausmaß wie im Inland. Die Zertifikatekosten k ergeben sich wie oben beschrieben aus dem

Abb. 2:
Kalkül eines
Emittenten mit
in- und EU-
ausländischer
Betriebsstätte



Zur Art der Darstellung vgl. Rentz, Henning, Kompensationen im Klimaschutz – Ein erster Schritt zu einem nachhaltigen Schutz der Erdatmosphäre, Berlin 1995, S. 150

Werteverzehr der eingesetzten Berechtigungen und den Kosten des durch die Zertifikatehaltung gebundenen Kapitals.

Betrachtet man zunächst das Kalkül des Unternehmers unter Abstraktion steuerlicher Folgen, so zeigt sich, dass dieser bei einem gemeinschaftsweiten Emissionshandel die ausländischen Kostenminderungspotentiale mit einbezieht. Der Unternehmer vermeidet im Inland die Vermeidungsmenge v_i . Diese Menge ergibt sich durch die Überlegung, dass sein Kostenminimum genau dann erreicht ist, wenn die Zertifikatekosten k den Grenzvermeidungskosten GVK_i entsprechen. Analog führen diese Überlegungen im Ausland zu der Vermeidungsmenge v_a .

Überträgt man beide Entscheidungen (Höhe der Emissionsminderung im Inland und Höhe der Emissionsverminderung im Ausland) in ein drittes Koordinatensystem, so zeigt sich insgesamt die Auswirkung der Entscheidung des Unternehmers. Die Emissionsverminderung $C-B$ entspricht der inländischen Vermeidungsmenge v_i . Die ausländischen Grenzvermeidungskosten GVK_a beginnen nun im Punkt $(B;0)$ und führen bei Zertifikatekosten k zur Vermeidungsmenge $B-H$ (entspricht v_a). Aufgrund der Berücksichtigung seiner ausländischen Betriebsstätte kann der hier betrachtete repräsentative Emittent Einsparungen realisieren in Höhe von BDE . Diese Fläche entspricht den Kosten aus der ansonsten nötigen Zertifikatehaltung, vermindert um die Kosten, die durch die ausländische Emissionsvermeidung anfallen.

In einem weiteren Schritt wird untersucht, wie sich diese Entscheidung unter Einbeziehung einer Ertragsteuer verändert, die im In- und Ausland in gleicher Weise erhoben wird. Das Ergebnis: Es zeigt sich keine Veränderung der Wahl des Unternehmers, sie bleibt optimal. Eine angenommene Grenzsteuerbelastung von 50 Prozent führt zu den gleichen Emissionsvermeidungsmengen und damit zu keiner Beeinträchtigung der ökonomischen Effizienz.

Dieser Fall ist mit roten Linien in Abbildung 2 kenntlich gemacht. Durch den Betriebsausgabenabzug der Kosten sowohl für die Zertifikate (bzw. die Versteuerung der Opportunitätskosten) als auch der für die Emissionsvermeidungen, halbieren sich in beiden Fällen die Belastungen. Die Fläche (BFG), die die Einsparungen zeigt, ist folglich gegenüber dem „Nichtsteuerfall“ nur noch halb so groß.

Als Fazit kann damit festgehalten werden: Ein Ertragsteuersystem mit einheitlichen effektiven Grundsteuersätzen im In- und Ausland beeinträchtigt die ökonomische Effizienz der Zertifikatelösung nicht. Bedingung ist, dass die Zertifikate- und Vermeidungskosten periodengerecht als Betriebsausgabe die ertragsteuerliche Bemessungsgrundlage mindern.

Rechtsfolgen durch Doppelbesteuerungsabkommen

Die oben unterstellte Gleichheit der Steuersysteme ist nicht realistisch. In Wirklichkeit unterscheiden sich die Steuersysteme der Länder in vielfältiger Art und Weise, da jeder Staat auf seinem Territorium eigene Normen festlegen darf. Somit ist es von entscheidender Bedeutung, welches Steuerrecht für ein Unternehmen einschlägig ist. Hinsichtlich des Besteuerungsrechts gibt es zwei Prinzipien: das Ansässigkeits- und das Quellenprinzip. Aus dem Ansässigkeitsprinzip ergibt sich die unbeschränkte Steuerpflicht natürlicher und juristischer Personen in dem Land, in dem sie sich gewöhnlich aufhalten bzw. in dem der Sitz der Geschäftsleitung liegt. Das Quellenprinzip bestimmt, dass die erwirtschafteten Gewinne in dem Land der Besteuerung unterliegen, in dem sie erzielt wurden, auch wenn die Geschäftsleitung dort keinen Sitz hat. Daraus ergibt sich die beschränkte Steuerpflicht, da die weiteren Einkünfte der natürlichen oder juristischen Person nicht erfasst werden. Die beiden Prinzipien kommen dann in Konflikt miteinander, wenn zwei Länder beide Prinzipien anwenden: es kommt dann zu einer Doppelbesteuerung (im Inland werden auch die im Ausland erzielten Einkünfte von der Steuer erfasst, weil beispielsweise eine natürliche Person ihren Wohnsitz dort hat; zugleich besteuert das Ausland diese Einkünfte im Rahmen der beschränkten Steuerpflicht).

Unter Beachtung des Ansässigkeits- und Quellenprinzips würde bei dem konstruierten Beispiel eine Doppelbesteuerung eintreten. Die Betriebsstätte im EU-Ausland (Ausland) müsste ihre Einkünfte im Ausland versteuern und zugleich gemäß dem Welteinkommensprinzip auch im Inland. Diese Folgen sollen aber mit Hilfe von völkerrechtlichen Abkommen vermieden werden – so genannten Doppelbesteuerungsabkommen. In diesen Abkommen ist geregelt, welcher Staat ein Recht auf die Besteuerung hat und welcher Staat dann verzichten muss.

Die Abkommen halten sich weitestgehend an das OECD-Musterabkommen (OECD-MA). Das oben betrachtete Unternehmen hat eine Betriebsstätte im Ausland, die Einkünfte dieser Betriebsstätte sind dem Ausland zuzuordnen, so dass das Ausland das Besteuerungsrecht hat. Die Bundesrepublik Deutschland wendet mit europäischen Staaten grundsätzlich die Freistellungsmethode an, wonach die Einkünfte, die in einer ausländischen Betriebsstätte erzielt werden, im Inland von der Besteuerung ausgenommen werden. Damit muss das in der Bundesrepublik Deutschland ansässige Stammhaus den Gesamtgewinn des Unternehmens in einen in- und ausländischen Teil aufteilen.

Eine Betriebsstätte ist zum Unternehmen rechtlich unselbständig, d.h. die Geschäfte werden indirekt vom deutschen Stammhaus aus abgewickelt. Betriebsstätten können vorliegen als Zweigniederlassungen, Geschäftsstellen, Fabrikationsstätten oder beispielsweise Werkstätten. Die Gewinnermittlung hat nach deutschen Rechnungslegungsgrundsätzen zu geschehen, wobei die ausländische Betriebsstätte mit einzubeziehen ist. Daneben ist eine Schattenrechnung durchzuführen, um das anteilige Ergebnis zu ermitteln, das auf den ausländischen Teil des Unternehmens entfällt. Der Betriebsstätte sind also die Gewinne zuzurechnen „... die sie hätte erzielen können, wenn sie eine gleiche oder ähnliche Tätigkeit unter gleichen oder ähnlichen Bedingungen als selbständiges Unternehmen ausgeübt hätte und im Verkehr mit dem Unternehmen, dessen Betriebsstätte sie ist, völlig unabhängig gewesen wäre.“ (Art. 7 II OECD-MA.) Nach herrschender Meinung ist zur Ermittlung dieses Betriebsstättenergebnisses grundsätzlich die so genannte direkte Methode anzuwenden. Danach ist das Ergebnis aufgrund einer eigenen Buchführung der ausländischen Betriebsstätte zu ermitteln. Die Ermittlung der Ergebnisse kann im Einzelfall problematisch sein, wenn die Zuordnung von Wirtschaftsgütern, Betriebseinnahmen und -ausgaben nicht einwandfrei möglich ist. Im dem oben konstruierten Beispiel ist insbesondere das Veranlassungsprinzip zu beachten.

Zur Reduktion von CO₂-Emissionen sind umweltschutzintegrierte Vermeidungsmaßnahmen notwendig, die zu effizienteren Produktionsprozessen oder zur Umstellung auf andere Energieträger führen. Werden in einer Betriebsstätte derartige Investitionen durchgeführt, so ist es praktisch kaum möglich, die Kosten in Form von Abschreibungen in solche aufzuteilen, die durch die eigentliche Produktion verursacht werden und in solche, die auf die Emissionsminderung zurückzuführen sind. In jedem Fall dürfte es die Finanzverwaltung schwer haben, wenn sie einem Unternehmen nachweisen möchte, dass eine Ersatzinvestition in integrierte Technologien aus Gründen der Anrechnung von Emissionsverminderungen durchgeführt bzw. vorgezogen wurde. Daraus folgt, dass die Abschreibungen tendenziell eher das Ergebnis der ausländischen Betriebsstätte belasten werden. Daneben ist zu beachten, dass die Wirtschaftsgüter, die sowohl im In- als auch im Ausland Funktionen erfüllen, durch den Willen der Geschäftsleitung dem in- oder ausländischen Betriebsvermögen zugerechnet werden mit der Folge, dass die Betriebsausgaben auch dort zu berücksichtigen sind. Sofern im Ausland mit einer höheren Grenzsteuerbelastung zu rechnen ist, besteht für die Unternehmensleitung ein Anreiz zur Verlagerung der Betriebsausgaben in das Ausland.

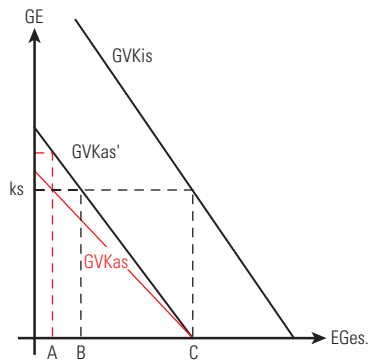
Wegen der fehlenden rechtlichen Selbständigkeit von inländischem Stammhaus und ausländischer Betriebsstätte sind Innentransaktionen rechtlich nicht möglich. Die Betriebsstätte ist damit nicht in der Lage, dem Stammhaus entsprechende Ausgleichszahlungen in Rechnung zu stellen, so dass der Vorteil aus einem Zertifikateverkauf oder nicht nötigen Zukauf von Zertifikaten im Inland der Besteuerung unterliegt. Damit bleibt festzustellen, dass bei umweltschutzintegrierten Vermeidungsmaßnahmen die Kosten in Form von Abschreibungen das Betriebsstättenergebnis belasten, wohingegen die Vorteile der Emissionsminderung bei der Ermittlung der inländischen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage zu berücksichtigen ist.

Anwendungsfall: Körperschaftsteuerbelastung einer deutschen Kapitalgesellschaft mit einer belgischen Betriebsstätte

Wie im obigen Beispiel soll ein Unternehmer zwei Betriebsstätten betreiben. Weiter soll der Unternehmer zur Emissionsvermeidung ausschließlich umweltschutzintegrierte Vermeidungsmaßnahmen einsetzen. Beide Betriebsstätten unterliegen nun einem anderen Besteuerungsrecht. Im hier betrachteten Anwendungsfall soll eine belgische Betriebsstätte durch eine deutsche Kapitalgesellschaft betrieben werden. Lässt man Unterschiede bei der Gewinnermittlung außer Acht und vernachlässigt Freibeträge, so ist in Belgien seit dem Steuerjahr 2004 ein Spitzensteuersatz von 33,99 Prozent (einschließlich Krisenabgabe von 3 Prozent) zu beachten, während in Deutschland ein solcher von 26,375 Prozent (einschließlich Solidaritätszuschlag von 5,5 Prozent) Anwendung findet. In beiden Fällen ist das klassische Körperschaftsteuersystem mit einer Tarifiermäßigung beim Anteilseigner anzuwenden. Die unterschiedlichen Steuersätze deuten darauf hin, dass im Rahmen der sachverhaltsgestaltenden Steuerbilanzpolitik Betriebsausgaben möglichst nach Belgien verlagert werden sollten, während man Betriebseinnahmen tendenziell besser in Deutschland der Besteuerung unterwerfen würde. Die ausschließliche Berücksichtigung der Körperschaftsteuersätze wird zwar nicht zu der optimalen Entscheidung des Unternehmers führen, weil beispielsweise auch die Folgen der Gewinnermittlung berücksichtigt werden müssten. Gleichwohl soll aus Gründen der Vereinfachung daraus gefolgert werden, dass die tatsächliche Grenzsteuerbelastung in Deutschland niedriger ist als die in Belgien.

Abbildung 3 macht anschaulich, welche Auswirkung diese unterschiedliche Besteuerung auf das Verhalten des Emittenten hat:

Abb. 3:
Einfluss der unterschiedlichen Besteuerung innerhalb der EU auf die ökonomische Effizienz der Zertifikatelösung



Wie in Abbildung 2 wird von zwei Emissionsquellen ausgegangen. Die Grenzvermeidungskosten der Betriebsstätte des Stammhauses in Deutschland verlaufen entsprechend der Kurve GVKis. Dabei sind bereits die Steuererminderungen beachtet, die sich aus dem Betriebsausgabenabzug ergeben. Bezüglich der deutschen Emissionsquelle wird das Unternehmen die Zertifikatekosten nach Steuern (ks) mit den verbleibenden Grenzvermeidungskosten vergleichen, und Emissionsverminderungen in Höhe von $EGes.-C$ realisieren. Anders als in Abbildung 2 sollen sich die in- und ausländischen Grenzvermeidungskosten nahezu entsprechen. Sofern die Steuerlasten im In- und Ausland gleich hoch sind, würde sich die optimale Vermeidungsmenge im Ausland in Höhe von $C-B$ ergeben. Unter Beachtung einer höheren Grenzsteuerbelastung in Belgien zeigt sich jedoch, dass das Unternehmen in Belgien zu hohe Emissionsverminderungen durchführen wird. Das Unternehmen vergleicht nun die Zertifikatekosten, die nach Berücksichtigung der Steuererminderungen verbleiben, mit den Grenzvermeidungskosten nach Steuern in Belgien ($GVKas$). Einzelwirtschaftlich ist es optimal, Emissionen in Höhe von $C-A$ zu vermindern.

Dieses einzelwirtschaftlich optimale Verhalten wird aber dazu führen, dass sich die tatsächlichen Grenzvermeidungskosten der Unternehmensteile nicht mehr entsprechen, weil die ausländische Emissionsverminderungsmenge zu hoch ist. Damit ist die notwendige Bedingung für die ökonomische Effizienz nicht erfüllt. Die umweltpolitisch fixierte Emissionsvermeidungsmenge wird also nicht zu den geringstmöglichen Kosten umgesetzt, es entsteht ein Effizienzdefizit. Dessen Beseitigung wäre lohnend, dem gilt die abschließende Überlegung.

Weitere Untersuchungen notwendig

Die vorstehende Überlegung hat gezeigt, dass das internationale Ertragsteuerrecht sich auf das Funktionieren des gemeinschaftsweiten Emissionshan-

dels auswirken kann. Die steuerlichen Verzerrungen beeinflussen die Entscheidungen der Emittenten in der Weise, dass kein Vermeidungsniveau realisiert wird, bei dem sich die Grenzvermeidungskosten der Emittenten tatsächlich entsprechen. Der Effizienzpunkt wird nicht erreicht.

Zur Verdeutlichung der steuerlichen Bedeutung wurde ein Fall als Beispiel herangezogen. Zur abschließenden Analyse der steuerrechtlichen Relevanz wäre eine weit über das gewählte Beispiel hinausgehende Untersuchung notwendig. Hinzuweisen ist darüber hinaus auf die internationalen Unterschiede, die sich im Bereich der steuerlichen Gewinnermittlung ergeben. Hieraus werden sich weitere Effekte ergeben, die das Verhalten der Emittenten beeinflussen. Beispielsweise entscheidet die Berücksichtigung der Zertifikate und der Vermeidungsmaßnahmen in der Steuerbilanz darüber, wann bzw. ob überhaupt das steuerliche Ergebnis sich vermindert. Es kann festgestellt werden, dass Effizienzverluste möglich sind, die auf die Ertragsteuern zurückzuführen sind. Nur eine wirkliche empirische Untersuchung wäre in der Lage, das Ausmaß dieses Effizienzverlustes zu ermitteln. Angesichts der Höhe der gesetzten CO_2 -Minderungsziele können die Zusatzkosten aus der ertragsteuerlich induzierten suboptimalen Verteilung der gesamten Emissionsverminderungsmenge sich als so hoch herausstellen, dass vertiefte Überlegungen zur Einführung einer diesbezüglich entscheidungsneutralen Ertragsbesteuerung sich als lohnend erweisen könnten. ■

Dipl.-Kfm. Dr. Andreas Schwarz,
Steuerberater und Lehrbeauftragter

Literatur:

- Jacobs, Otto H., *Internationale Unternehmensbesteuerung*, 5. Aufl. 2002,
Knief, Peter, *Steuerberater- und Wirtschaftsprüfer Jahrbuch 2003*, Stuttgart 2002
Rentz, Henning, *Kompensationen im Klimaschutz – Ein erster Schritt zu einem nachhaltigen Schutz der Erdatmosphäre*, Berlin 1995,
Schwarz, Andreas, *Die umweltpolitische Bedeutung der Ertragsbesteuerung – Ökologische und ökonomische Effektivität standardorientierter Instrumente*, Berlin 2001
Trittin, Jürgen, zit. nach Pressemitteilung des BMU vom 17.12.2003.
Vogel, Klaus; Lehner, Moris, *Doppelbesteuerungsabkommen der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und Vermögen*, 4. Auflage 2003
Wilke, Michael-Kay, *Lehrbuch des internationalen Steuerrechts*, 7.-Auflage 2002

Sonderlastmodell, Verbandslastmodell oder Fondslösung?

Aktuelle Vorschläge zur Reform der Finanzierung von Stilllegung, Rückbau und Entsorgung im Kernenergiebereich

Hauptprobleme der derzeitigen Praxis der Finanzierung von Stilllegung, Rückbau und Entsorgung im Kernenergiebereich sind die durch sie hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen im liberalisierten Energiemarkt, die mangelnde Finanzierungssicherheit und die unklare Finanzierung der Suche nach einem geeigneten Endlagerstandort. Im Mittelpunkt der Diskussion um die derzeitige Finanzierungspraxis stehen daher drei übergreifende, miteinander verbundene Fragestellungen:

- Wie können die Wettbewerbsverzerrungen reduziert oder beseitigt werden?
- Inwieweit können die Abfallverursacher zur Finanzierung der vom Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte vorgeschlagenen Endlagersuche herangezogen werden?
- Wie kann die Finanzierungssicherheit insgesamt gewährleistet werden?

Wettbewerbsverzerrungen und Fondslösung

Die deutschen Kernkraftwerksbetreiber haben mehr als 30 Mrd. Euro für zukünftige Stilllegungs-, Rückbau- und Entsorgungstätigkeiten zurückgestellt (Konzernbilanzen, Stand: 31.12.2002). Allein für die Stilllegung eines Druckwasserreaktors, wie er beispielsweise in Stade am 14. November 2003 aus wirtschaftlichen Gründen außer Betrieb ging, müssen die Betreiber während der Betriebszeit finanzielle Vorsorge für Aufwendungen nach der Betriebszeit in Höhe von etwa einer Milliarde Euro treffen (inklusive Nachbetriebsphase und Endlagerung der beim Rückbau anfallenden radioaktiven Abfälle). Hinzu gerechnet werden können Aufwendungen für die Entsorgung der Brennelemente und radioaktiven Abfälle, die während des Betriebes anfallen.

Doch was passiert mit den angesammelten Milliarden, bis die Gelder Jahre oder Jahrzehnte später für ihren eigentlichen Zweck benötigt werden? In Deutschland können die Betreiber über die Gelder

frei verfügen und sie zur Innenfinanzierung anderweitiger Aktivitäten verwenden. Die Zins- und Beteiligungserträge aus Anlage der Rückstellungsgelder sind ein erheblicher Anreiz für den Weiterbetrieb der deutschen Kernkraftwerke und das Hinauszögern von Stilllegung, Rückbau und Endlagerung. Ertrags- und günstige Innenfinanzierungsmöglichkeiten in solch großem Umfang besitzen andere Energieunternehmen nicht. Diese Rückstellungspraxis führt somit zu einer Verzerrung des Wettbewerbs. Dagegen haben mehrere Stadtwerke im März 2002 vor dem Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaft Klage erhoben (vgl. auch Irrek 2001 zur Vorgeschichte der Stadtwerke-Klage, die voraussichtlich im Januar 2004 entschieden wird).

Doch nicht nur zwischen Energieunternehmen mit und solchen ohne Kernkraftwerken kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen. Diese bestehen auch zwischen den Kernkraftwerksbetreibern unterschiedlicher EU-Mitgliedstaaten (European Commission 2002, S. 29 ff.; Irrek 2002). Zwischen ihnen existieren beträchtliche Unterschiede bezüglich der finanziellen Vorsorge, die ihnen für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung zu treffen erlaubt ist. Die Unterschiede betreffen

- die Methode der Kostenschätzungen,
- die den Kostenschätzungen zu Grunde liegenden Annahmen bezüglich der bestehenden Stilllegungs- und Entsorgungsverpflichtungen und der einzusetzenden Rückbau- und Entsorgungstechnologien,
- die Methode, Gelder zur Deckung der erwarteten Aufwendungen bereits während der Betriebszeit eines Kernkraftwerks anzusammeln, und
- die Verfügungsmacht der Kernkraftwerksbetreiber über die angesammelten Gelder.

Mit Blick auf die unterschiedliche Praxis der Finanzierungsvorsorge hat die Europäische Kommission bereits in ihrem zweiten Harmonisierungsbericht Harmonisierungsbedarf festgestellt (European Commission, 1999). Eine Regelung auf europäischer

Ebene erscheint notwendig, um die Wettbewerbsverzerrungen im liberalisierten Elektrizitätsbinnenmarkt zu beseitigen und die Finanzierungssicherheit zu erhöhen. Das Europäische Parlament hat aus Anlass der Novellierung der Binnenmarkttrichtlinien folgerichtig die Einführung unabhängig kontrollierter Fonds gefordert, in die die Betreiber die angesammelten Gelder und zukünftig zu entrichtende Beiträge einzahlen sollen (vgl. auch den Vorschlag von Irrek 1996). Eine derartige Fondslösung ist ein umfassender Ansatz, um

- die von den Stadtwerken und anderen Akteuren angeprangerte wettbewerbsverzerrende Wirkung der derzeitigen Rückstellungspraxis im liberalisierten Energiebinnenmarkt zu beseitigen,
- zu gewährleisten, dass die von den StromkundInnen bezahlten Stilllegungs- und Entsorgungsmilliarden sicher angelegt sind und
- dadurch eine Zweckentfremdung der Gelder zu verhindern, die dazu führen kann, dass die StromkundInnen als SteuerzahlerInnen am Ende ein zweites Mal zur Kasse gebeten werden.

Dieser Vorschlag wurde vom Ministerrat abgelehnt. Mit dem Anfang November 2002 verabschiedeten so genannten „Nuklearpaket“ hat die Kommission die Fondsidee jedoch wieder aufgegriffen. Hinsichtlich der Finanzierung von Kraftwerksstilllegungen fordert die Kommission die Mitgliedsstaaten auf, Stilllegungsfonds mit eigener Rechtspersönlichkeit einzurichten, „die nicht mit jener des Anlagenbetreibers identisch ist“. Allerdings wird diese Forderung im Folgesatz stark relativiert: „Notfalls und soweit gebührend begründete Umstände diese rechtliche Trennung nicht erlauben, kann die Verwaltung des Fonds unter der Bedingung beim Betreiber verbleiben, dass die Verfügbarkeit der aufgebrachten Aktiva zur Deckung der ... Kosten gewährleistet ist ...“. Damit ist die Beibehaltung der bisherigen deutschen Rückstellungspraxis möglich.

Im Oktober 2003 verhandelten VertreterInnen der Mitgliedstaaten über das „Nuklearpaket“ der Kommission und über einen „Kompromissvorschlag“ der italienischen Regierung. Als Ergebnis soll die bereits abgeschwächte Forderung nach einem öffentlich-rechtlichen Fonds gänzlich fallengelassen werden (Breyer 2003) – dafür hat sich u. a. auch die deutsche Bundesregierung ausgesprochen. Zwar sieht die Bundesregierung das Anliegen der Kommission, eine Harmonisierung der Finanzierungspraktiken herbeizuführen und die Sicherheit der Finanzierung zukünftiger Stilllegungs-, Rückbau- und Entsorgungsaktivitäten zu erhöhen, als berechtigt an, doch hält sie die europaweite Festlegung auf ein bestimmtes Instrument – die Fonds-

lösung – für keinesfalls akzeptabel (vgl. auch o.V. 2002, o.V. 2003a).

Finanzierung der Endlagersuche

Wie teuer ein noch zu findendes Endlager am Ende wirklich werden wird, ist bislang unbekannt. Allein für die Endlagersuche nach dem Vorschlag des Arbeitskreises „Auswahlverfahren Endlagerstandorte“ (AkEnd 2002) rechnet das Bundesamt für Strahlenschutz mit bis zu 700 Mio. Euro (Trittin 2003), die Endlagerkosten insgesamt könnten sich nach ExpertInnenschätzung auf 5 Mrd. Euro summieren.

Juristisch umstritten ist, ob das gesamte AkEnd-Auswahlverfahren inklusive der geplanten Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Fondslösung finanziert werden kann, wenn gleichzeitig die abschließende Entscheidung über den zukünftigen Endlagerstandort vom Bundestag unter Beteiligung der Länder gefällt wird, wie dies vom AkEnd vorgeschlagen und vom Bundesumweltministerium (BMU) befürwortet wird.

Bei einer Fondslösung leisten die Betreiber zur Finanzierung der Endlagerung Beiträge an den Fonds, die vom Charakter her den Beiträgen gemäß der geltenden Endlagervorausleistungsverordnung entsprechen. Auf dem 12. Deutschen Atomrechtssymposium im Oktober 2003 in Köln (Dokumentation erscheint Anfang 2004) erläuterte Professor Dr. Heribert Johlen von der Universität Köln, dass dieses abgabenrechtliche Sonderlastmodell des geltenden Atomrechts durchaus tauglich sei, alle Kosten der Endlagersuche, -erkundung, -errichtung und des Endlagerbetriebs zu decken, wenn kleinere Gesetzesänderungen vorgenommen werden. Diese Auffassung vertritt auch der Hamburger Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit, der ergänzend die dabei notwendige Verzahnung mit dem Planungsrecht betont. Juristisch umstritten ist allerdings, ob bei einem derart modifizierten Beitragsmodell

- auch diejenigen Kosten beitragsfähig sind, die zur Herbeiführung einer möglichst breiten Akzeptanz der Bevölkerung für einen Endlagerstandort aufgewandt werden, und
- es sich bei dem vom AkEnd vorgeschlagenen, die Auswahl eines Endlagerstandortes stärker legitimierenden Verfahren um eine bloße Gesetzesvorbereitung handelt, die nicht über Beiträge finanziert werden kann, wenn am Ende des Verfahrens ein Gesetzesbeschluss steht.

Aufgrund dieser Einwände ist das Bundesumweltministerium (BMU) derzeit geneigt, zur Refinanzierung des AkEnd-Prozesses das so genannte

Verbandslastmodell zu wählen (Trittin 2003). Die Endlagerung bleibt bei diesem Modell eine Bundesaufgabe, die einem Verband übertragen wird, der unmittelbar durch Gesetz errichtet wird. Die Kernkraftwerksbetreiber werden Mitglieder dieses Verbandes, Rolle und Einflussmöglichkeiten des Bundes in diesem Verband können unterschiedlich gestaltet werden. Die Mitglieder zahlen Beiträge für die Erledigung aller Verbandsaufgaben, d.h. nicht nur eine Umlage für die angefallenen Investitionskosten, wie es nach der bislang geltenden Endlageravorschlagsverordnung praktiziert wird. Dieser Vorschlag soll in nächster Zeit näher geprüft werden. Eine gesetzliche Regelung ist noch in der laufenden Legislaturperiode beabsichtigt.

Die Vorbilder für eine derartige Verbandslastlösung sind zahlreich. Im Unterschied zu beispielsweise Wasserwirtschaftsverbänden haben die vorgesehenen Verbandsmitglieder jedoch an vielen Verbandsaufgaben kein ureigenes Interesse und wollen sich an der Finanzierung dieser Aufgaben nicht beteiligen (z. B. an der Suche nach alternativen Endlagerstandorten). Ihr vorrangiges Ziel ist letztlich die Kostenminimierung. Konflikte innerhalb des Verbandes scheinen daher vorprogrammiert. Allerdings zeigt das Beispiel des 1978 gegründeten Erdölbevorratungsverbandes der Hersteller und Importeure von Erdölzeugnissen, dass ein solcher Verband auch bei nicht vorhandenen Interessen der Zwangsmitglieder an den Verbandsaufgaben funktionieren kann. Auch könnte ein gewisses Interesse der Kernkraftwerksbetreiber an dem Verband durchaus vorhanden sein, u. a. weil die Betreiber Mitwirkungsmöglichkeiten an der Endlagersuche erhalten. Ob es jedoch gelingt, eine Verbandslösung durch Beschreibung der Aufgaben der Körperschaft sowie des Verfahrens in einem Gesetz so auszugestalten, dass die staatlichen Interessen und Einflussmöglichkeiten in jedem Fall gewahrt bleiben, ist fraglich. Vielmehr besteht die Gefahr, dass das vorgeschlagene Auswahlverfahren am Ende so stark von den Kernkraftwerksbetreibern dominiert wird, dass ein ergebnisoffener, sachgerechter Auswahlprozess nicht möglich ist (vgl. auch Wollenteit 2003).

Zudem werden die Probleme der Finanzierungssicherheit und der Wettbewerbsverzerrungen mit dem Verbandslastmodell nicht gelöst. Hier bedarf es in jedem Fall ergänzender Regelungen, die die Verfügungsmacht der Kernkraftwerksbetreiber über die angesammelten Gelder beschränken.

Gewährleistung der Finanzierungssicherheit

Da die Frage der Finanzierungssicherheit beim Verbandslastmodell weiter offen ist, hat das BMU

begonnen, die derzeitige Rückstellungspraxis in dieser Hinsicht zu überprüfen. Auf Basis von Daten und Informationen der Kernkraftwerksbetreiber sollen Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten identifiziert werden. Zu welchen Vorschlägen das BMU im Einzelnen hierbei kommen wird, bleibt abzuwarten.

Ein Instrument, das alle Probleme der derzeitigen Rückstellungspraxis gleichzeitig und zufriedenstellend löst und die Finanzierung des gesamten AkEnd-Auswahlverfahrens durch die Abfallverursacher bei Abschluss eines sachgerechten Auswahlverfahrens durch Bundestagsentscheidung und Bundesgesetz juristisch zweifelsfrei ermöglicht, ist derzeit nicht vorhanden. Welches Modell gewählt und wie es ausgestaltet wird, ist letztlich eine Sache politischer Abwägung. Dabei sollte bedacht werden, inwieweit es sinnvoll ist, an der Vorgabe festzuhalten, die Endlagerentscheidung aus Legitimitätsgründen am Ende per Gesetz zu treffen, wenn das mit dieser Vorgabe ausgewählte Finanzierungsmodell möglicherweise zu einem nicht sachgerechten Auswahlverfahren führt. Schließlich soll ja gerade das vom AkEnd vorgeschlagene Verfahren der stärkeren Legitimation der Standortwahl dienen.

Bei allen Lösungsvorschlägen kommt es letztlich darauf an, wie das Verhältnis zwischen Staat und Betreibern gestaltet wird, d.h. über welche Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der Staat zur Wahrung von Gemeinwohlinteressen und zur Wettbewerbssicherung in der Energiewirtschaft am Ende verfügt. ■

Wolfgang Irrek,
Wuppertal Institut

Quellen:

- AkEnd [Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte] (2002): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte, Empfehlung des Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte, o. O.*
- Breyer, H. (2003): EU-Mitgliedstaaten müssen Nuklearpakt stoppen, EU-ÖkoNews, 8/03, 8*
- Europäische Kommission (1999): Second Report to the Council and the European Parliament on Harmonisation Requirements, Directive 96/92/EC concerning common rules for the internal market in electricity, Brüssel*
- Europäische Kommission (2002): Nuclear Safety in the European Union, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brüssel*
- Europäische Kommission (2003): Vorschlag für eine Richtlinie (Euratom) des Rates zur Festlegung grundlegender Verpflichtungen und allgemeiner Grundsätze im Bereich der Sicherheit kerntechnischer Anlagen; Vorschlag für eine Richtlinie (Euratom) des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, Brüssel*

- Irrek, W. (1996): *Volkswirtschaftliche Vorteile und höhere Finanzierungssicherheit durch einen Stilllegungs- und Entsorgungsfonds, Diskussionspapier im Auftrag der Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Wuppertal Paper Nr. 53*
- Irrek, W. (2001): *Rückstellungen im Kernenergiebereich – Konflikt zwischen fiskalischen Interessen und Schutzmandat des Staates?, Wuppertal Bulletin zu Instrumenten des Klima- und Umweltschutzes 4, 1, 2–4*
- Irrek, W. (2002): *Reducing market distortions by setting harmonized standards for decommissioning and waste management funds in Europe. In: International Atomic Energy Agency (IAEA)(Hrsg.): International Conference on Safe Decommissioning for Nuclear Activities: Assuring the safe termination of practices involving radioactive materials, 14.–18. Oktober 2002, Berlin, Contributed Papers, IAEA-CN-93[88]*
- Kroll, G. (1990): *Dritte Finanzierungskonferenz der Unipede, Elektrizitätswirtschaft 89, 19, 1011*
- o.V. (2002): *Clement kritisiert EU-Atomrichtlinie, taz, 12.11.02*
- o.V. (2003a): *Bundeskanzler lehnt neuerliche Debatte über Kernenergie ab, vwd: energy weekly, 21 (06.06.2003), 9*
- Trittin, J. (2003): *Verantwortung für den Atom Müll – Sicherheit beim Ausstieg, Atomkraft gefährdet Versorgungssicherheit, Manuskript zur Rede beim 12. Deutschen Atomrechtssymposium, 7. Oktober 2003 in Köln, Berlin*
- Wollenteit, U. (2003): *Kurzgutachten zur Zuverlässigkeit der Refinanzierung des AkEnd-Verfahrens zur Standortsuche nach bisherigem Beitragsmodell, erstellt im Auftrag von Greenpeace e.V., Hamburg*
- Wuppertal Institut / Öko-Institut (2000): *Kernkraftwerksscharfe Analyse. Teil I des Zusatzauftrages „Kraftwerks- und unternehmensscharfe Analyse“ im Rahmen des Projekts „Bewertung eines Ausstiegs aus der Kernenergie aus klimapolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht“. Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Bearbeitet von W. Irrek (Projektleitung), P. Henricke (Projektsupervision), et al. Wuppertal, Freiburg, Berlin*

Fundstück 2

Audiatum et altera pars

Altrömische Weisheiten gelten auch in der Energieprognostik, dort ist eine von ihnen sogar besonders empfehlenswert. „Die andere Seite“ ist in diesem Falle die klimaskeptische Fraktion innerhalb der Energiewirtschaft. Exxon, bekannt dafür, dass es die Erwartung eines kommenden anthropogenen Klimawandels noch nicht für das Ergebnis von *sound science* hält, kommt dessen ungeachtet bei der Prognostik in Situationen, in denen es ein Urteil dann eben ohne Abstützung durch *sound science* fällen muss. Bei der Prognose des Heizölbedarfs in Deutschland stellt das Unternehmen fest:

„Der Verbrauch von leichtem Heizöl erreichte in 2000 wegen der vergleichsweise warmen Witterung mit 27,3 Mt einen historischen Tiefstand. Die bei der Prognose unterstellten „Normaltemperaturen“ lassen für die nächsten Jahre ... wieder ein Anziehen des Verbrauchs erwarten.“ JL

ESSO Energieprognose. Hamburg: ExxonMobil 2003.
http://www.exxonmobil.de/unternehmen/service/publikationen/downloads/files/Energieprognose_03_large.pdf

Abschied von der Entfernungspauschale Eine nicht-nachhaltige steuerliche Vergünstigung

Bei der Planung der Magnetbahnstrecke zwischen Berlin und Hamburg wurde auch der „Verkehrsbedarf“ bestimmt. Er wurde in erheblichem Umfang von der Annahme abgeleitet, dass bei Realisierung des Magnetbahnangebots viele Menschen von einem Wohnsitz in Hamburg aus einer Arbeit in Berlin nachgehen würden und umgekehrt: Bei einer Fahrtzeit von etwa einer Stunde sei tägliches Pendeln durchaus plausibel. In Personenkilometern gerechnet wären das bei einer einfachen Entfernung von rd. 250 km immerhin runde 100 000 km je Pendler und Jahr.

Der Zeitaufwand für Verkehr ist somit als limitierende Größe in die Magnetbahnplanung eingegangen. Das ist gerechtfertigt. Die ständige Erhöhung der durchschnittlichen Geschwindigkeiten, auch durch Wechsel auf schnellere Verkehrsmittel, ist die wichtigste Grundlage für die laufende Ausweitung des Personenverkehrsaufwands (der Personenverkehrsleistungen). Die zweite Grundlage bilden die dem Verkehrsteilnehmer angelasteten (Grenz-)kosten, im Bereich des Personenverkehrs der Aufwand des Verkehrsteilnehmers im Verhältnis zu seinen finanziellen Möglichkeiten. Der Parameter Zeitaufwand für „Verkehr“ kann im Durchschnitt (aller Personen, also auch einschließlich der wenig mobilen Säuglinge etc., sowie aller Tage, also auch einschließlich der verkehrsrärmeren Wochenenden) mit etwa 75 Minuten pro Tag und Person angesetzt werden, d.h. etwa 5 Prozent des gesamten Tages. Beim monetären Aufwand bestätigen nationale und internationale Surveys einen recht einheitlichen Anteil von 15 Prozent des privaten Budgets für Verkehrsausgaben.

Richtung Kostenwahrheit?

Entsprechend ist die für den Einzelnen kostengünstige Gestaltung der Verkehrsbeteiligung als zweiter maßgeblicher Treiber für die expansive Personenverkehrsentwicklung auszumachen. Als quantitative wichtigste Einzelpositionen können angesehen werden

- die unzureichende Internalisierung externer Kosten,

- die steuerliche Behandlung der Arbeitswege/ Fahrzeugkosten, sowie
- die Freistellung des Luftverkehrs von der Mineralölsteuer.

Beim Straßengüterverkehr kommen hinzu

- die unzureichende Anlastung der Infrastrukturkosten, und
- die – gemessen am Energiegehalt – deutlich niedrigere Besteuerung des Dieselkraftstoffs. (vgl. WB 2/03, S. 24 ff.)

Zwar sind durch die schrittweise Anhebung der Ökosteuer in Deutschland Beiträge in Richtung Kostenwahrheit erzielt worden, allerdings ist die weitere Fortschreibung des Erhöhungspfades zwischenzeitlich gestoppt. Der Versuch, im Straßengüterverkehr die Kostenwahrheit durch eine LKW-Maut zu verbessern, ist bekanntlich in Deutschland bislang nicht recht erfolgreich gewesen. Die anderen Punkte stehen weitgehend unbehandelt auf der Agenda. Hier wird kurz auf die steuerliche Behandlung des Aufwands, zur Arbeit zu gelangen, eingegangen werden.

Die steuerliche Absetzbarkeit der Kosten für die Arbeitswege als Teil der „Werbungskosten“ hat in Deutschland eine lange Tradition und ist in Form und Höhe immer wieder geändert worden. Maßgeblich ist die sog. Entfernungspauschale für PKW. Pro Entfernungskilometer zwischen Wohnung und Arbeitsplatz konnten 1988 pro Arbeitstag pauschal 0,36 DM abgesetzt werden, ein Betrag, der in der Folge laufend erhöht wurde, bis auf 0,70 DM seit 1994. Ab Anfang 2001 wurde der Abzugsbetrag ab dem 11. Entfernungskilometer auf 0,80 DM/km angehoben, außerdem wurden die vordem gegenüber dem PKW schlechter gestellten anderen Verkehrsmittel gleichgestellt. Nach der zwischenzeitlichen Umstellung auf Euro-Beträge (mit 0,36 / 0,40 Euro für die ersten 10 bzw. die weiteren Entfernungskilometer) beträgt die Entfernungspauschale ab 01.01.2004 einheitlich 0,30 Euro. Auf weitere Details der Bestimmungen sei hier nicht eingegangen, abgesehen von dem Hinweis, dass der pauschal im Rahmen der Werbungskostenpauschale berücksichtigte Ansatz schon höher ist, als es der bei den meisten Pendlern auftretenden Pendelentfernung entspricht.

Steueranreiz für Flächen-, Material- und Energieverbrauch

Es liegt auf der Hand, dass die Arbeitswege einerseits in der Regel notwendige Aufwände für die Erzielung der Arbeitseinkommen darstellen, dass andererseits die geschilderte steuerliche Behandlung eine Erhöhung des Umfangs der Arbeitswege begünstigt, insbesondere durch Wahl des Wohnortes in größerer Entfernung vom Arbeitsort, etwa durch Verlagerung in – auch preislich – attraktive Rand- und Außenlagen. Insofern leistet die geschilderte steuerliche Behandlung der Zersiedelung Vorschub. Neben dem erhöhten Verkehrsanfall und dem entsprechend höheren Energieverbrauch für Verkehr sind somit eine Reihe weiterer negativer Wirkungen zu beachten: Natürlich braucht man auch entsprechend mehr Verkehrsinfrastruktur, mit ihrem Flächen-, Material- und Energieverbrauch. Die stärker dispers organisierte Siedlungsform stellt nicht nur ein ästhetisches Problem dar, sondern ist auch mit erheblichen Effizienzeinbußen in vielen Bereichen verbunden: Der Flächenverbrauch zersiedelter Räume ist vergleichsweise gewaltig; der erforderliche Aufwand zur Ver- und Entsorgung ist stark erhöht; der spezifische Energieverbrauch ist in gestreuten Siedlungslagen typischerweise deutlich höher als bei kompakten Siedlungsformen usw. Nicht zuletzt ist eine verkehrliche Bewältigung der Anforderungen weitgehend auf den PKW angewiesen, jedenfalls viel stärker als bei städtisch verdichteten Siedlungsformen – auf diese Weise fördert die auch steuerliche Förderung des PKW im Ergebnis die Abhängigkeit vom PKW.

Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ist diese Entwicklung zweifellos als ungünstig einzuordnen. Verschärfend kommt in der Zukunftsperspektive noch dazu, dass die kritischen Elemente im Zuge des demographischen Wandels zu einer alternden und im weiteren Verlauf schrumpfenden Bevölkerung ein zunehmendes Gewicht erfahren werden. Deswegen wird seit langem von besorgter Seite – etwa von den Umwelt- und Naturschutzverbänden – ein Abbau dieser steuerlichen Vergünstigung angeregt.

Verständlicherweise sind die bisherigen Nutznießer der gegebenen Regelung zumeist gegen deren Abschaffung; dies kann jedoch nicht begründen, dass die Allgemeinheit weiterhin mehr zu steuerlichen Abgaben herangezogen wird, damit eine Teilgruppe weniger besteuert werden kann. Unter dem Gesichtspunkt der Sozialverträglichkeit und des sozialen Friedens erscheint allerdings ein schrittweises Ausschleifen des steuerlichen Absetzungsgegenstandes sinnvoll, weil es geeignete Anpassungsreaktionen anregt und ermöglicht. Zumal das Publikum bis in die Mitte der neunziger Jahre mit den steigenden Absetzungsbeträgen geradezu angefixt wurde, könnte eine schrittweise Absenkung des Absetzungsbetrages auch das erforderliche Minimum an Vertrauensschutz gewähren. Auf längere Sicht jedoch kann man es sich kaum als sinnvoll vorstellen, die Entfernungspauschale mit ihren schädlichen Nebenwirkungen beizubehalten. ■

*Dr. Karl-Otto Schallaböck,
Wuppertal Institut*

Alles „öko“ bei der Reform der Ökosteuer? Anmerkungen zur ökologischen Lenkungswirkung des Gesetzes zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform

Ende 2002 hat die Bundesregierung das Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform im Eilverfahren durch den Bundestag gebracht, Anfang 2003 ist es in Kraft getreten. Die wichtigsten Veränderungen waren eine Anhebung der Steuersätze auf Erdgas (für Heizzwecke), Flüssiggas und schweres Heizöl sowie eine Modifikation der Begünstigungen, die Teile der Wirtschaft im Rahmen der Ener-

giebesteuerung genießen. Dadurch werden sowohl die Höhe der Steuerlast als auch die Grenzsteuersätze beeinflusst, d.h. die Belastung einer zusätzlichen Einheit des Energieverbrauchs, die maßgeblich für die Anreizwirkung der Steuer ist. Das Ziel der Anpassung der Steuerbegünstigungen wurde im Gesetzentwurf wie folgt beschrieben:

„Bei der Einführung der ökologischen Steuerreform wurden für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft Steuerbegünstigungen geschaffen, um diesen Unternehmen ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und ihnen Zeit zu geben, sich an die neue energiesteuerliche Situation anzupassen. Dabei wurde in Kauf genommen, dass die steuerlichen Begünstigungen die Lenkungswirkung der Energiesteuern abschwächen. Nach einer fast vierjährigen Anpassungszeit können diese Steuerbegünstigungen in weiten Bereichen abgeschmolzen werden, ohne die internationale Wettbewerbssituation der Unternehmen zu gefährden, aber gleichzeitig ökologische Anreize zur effizienten Energienutzung zu verstärken.“

Das klingt wie eine sinnvolle Weiterentwicklung der ökologischen Steuerreform und eine gute Nachricht für die Umwelt. Es wird hier jedoch gezeigt, dass dies keineswegs gewährleistet ist.

Steuerbegünstigungen für die Wirtschaft ...

Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft können im Rahmen der ökologischen Steuerreform zwei Arten von Steuerbegünstigungen nutzen. Sie zahlen auf Strom und fossile Brennstoffe (mit Ausnahme der Verkehrskraftstoffe), abgesehen von einem Sockelbetrag zum Regelsteuersatz, grundsätzlich einen reduzierten Steuersatz. Bis Ende 2002 betrug dieser 20 Prozent des Regelsteuersatzes, nach der Reform, also seit Anfang 2003, liegt er bei 60 Prozent der Normalbesteuerung. Darüber hinaus erhalten Unternehmen des Produzierenden Gewerbes (nicht Land- und Forstwirtschaft) im Rahmen des so genannten „Spitzenausgleichs“ eine Rückerstattung von Steuerzahlungen, sofern ihre Ökosteuerzahlungen eine bestimmte Schwelle überschreiten. Diese Schwelle wird relativ zu der Entlastung definiert, die ein Unternehmen durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge im Vergleich zu den Beitragsätzen vor dem Start der ökologischen Steuerreform von 20,3 Prozent erfährt. Nach der bis Ende 2002 geltenden Regelung wurden den Unternehmen alle Steuerzahlungen erstattet, die diese Entlastung um mehr als 20 Prozent überstiegen. Seit 2003 werden nur 95 Prozent des Betrages erstattet, der über die (einfache) Entlastung hinaus geht.

... und ihre Auswirkungen

Das bis 2002 geltende Verfahren war vielfach kritisiert worden, da der ermäßigte Steuersatz den Anreiz der Ökosteuer zur Energieeinsparung deutlich verringerte. Für die tendenziell energieinten-

sivsten Unternehmen, die dem Spitzenausgleich unterliegen, war der Anreiz sogar auf Null gesetzt, da eine Verringerung ihres Energieverbrauchs keine Reduzierung der Energiesteuerbelastung mit sich brachte. Ein zweiter Kritikpunkt lautete: Durch die Steuerbegünstigungen war die Ökosteuer-Belastung der Wirtschaft insgesamt so weit geschmälert worden, dass sie geringer ausfiel als die Entlastung bei den Rentenversicherungsbeiträgen. Insgesamt war die Wirtschaft um etwa 1,5 Mrd. Euro jährlich entlastet worden. So „sponsorten“ die privaten Haushalte mit ihrem Teil der Ökosteuerlast die Entlastung der Unternehmen von Sozialversicherungsbeiträgen.

Werden diese beiden Schwächen mit dem neuen Gesetz beseitigt oder zumindest abgeschwächt? Was die Anreize betrifft, den Energieverbrauch zu reduzieren, so ist die Antwort auf diese Frage offen. Dies mag überraschend klingen, beträgt doch der neue Steuersatz 60 Prozent statt 20 Prozent und müssen doch selbst Unternehmen, die vom Spitzenausgleich profitieren, noch drei Prozent des Regelsteuersatzes tragen, während es vorher Null Prozent waren. 95 Prozent der übersteigenden Ökosteuersteuern werden erstattet, also verbleiben nur noch 5 Prozent der auf 60 Prozent ermäßigten Steuersätze. Die Antwort ist deswegen offen, weil jetzt deutlich mehr Unternehmen als früher dem Spitzenausgleich unterliegen. Dazu tragen zwei Änderungen bei: (1) erreichen Unternehmen, die einen höheren Steuersatz bezahlen, jetzt bereits bei einer niedrigeren Energieintensität einen gegebenen Schwellenwert. (2) wurde die bislang geltende Schwelle in Höhe vom 1,2-fachen der Entlastung bei den Rentenversicherungsbeiträgen in der seit Anfang 2003 geltenden Regelung auf den einfachen Entlastungsbetrag gesenkt. Dies führt dazu, dass ein Teil der Unternehmen, die in der Vergangenheit mit 20 Prozent des normalen Steuersatzes belastet wurden, jetzt einem Grenzsteuersatz von nur drei Prozent unterliegen.

Um die ökologische Wirkung der Änderung abschätzen zu können, müsste man wissen, wie viele Unternehmen und welcher Teil des Energieverbrauchs jetzt einer höheren bzw. einer niedrigeren Steuerbelastung unterliegen und wie stark sie auf die veränderten Anreize reagieren. Derartige Informationen lagen weder bei Verabschiedung des Gesetzes zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform vor noch ist das heute anders. Aus ökologischer Sicht erscheinen die Effekte der vermeintlichen Lösung durchaus fraglich, sie könnte zu einer Verschlechterung der Umweltsituation ebenso beitragen wie zu einer Verbesserung.

Dem zweiten Kritikpunkt dürfte das Gesetz hingegen entgegen wirken, wenngleich in relativ geringem Umfang. Die meisten, aber keinesfalls alle Unternehmen werden durch die Änderungen höher

belastet. Laut Gesetzentwurf werden die Unternehmen mit insgesamt 380 Mio. Euro stärker belastet.

Fazit

Man könnte somit vermuten, dass die beschriebenen Änderungen eher aus ökonomischen als ökologischen Gründen vorgenommen wurden. Allerdings sind die im Gesetzentwurf bezifferten erwarteten Mehreinnahmen von 380 Mio. Euro pro Jahr relativ gering, so dass dies kein wesentliches Motiv für die Modifikation der Sonderregelungen für die Wirtschaft gewesen sein dürfte. Es wäre auch nicht grundsätzlich bedenklich, wenn finanzielle Ziele bei der Gestaltung der ökologischen Steuerreform berücksichtigt werden. Dies war sogar von Anfang an eine erklärte Absicht: Nach dem Konzept der ökologischen Steuerreform soll das Aufkommen von Ökosteuern dafür verwendet werden, versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherungen sachgerecht, d.h. über Steuern, zu finanzieren. Das ist steuersystematisch korrekt und ermöglicht, die Lohnnebenkosten zu senken und so einen Impuls für mehr Beschäftigung zu geben. Problematisch wird es nur, wenn die Lenkungswirkung zu Gunsten des Aufkommens abgeschwächt wird oder wenn – wie im vorliegenden Fall – der Gedanke der Aufkommensneutralität aufgegeben wird und

Mehreinnahmen zum Stopfen von Haushaltslöchern herangezogen werden.

Im Gesetzentwurf wurde explizit als Ziel genannt, die Lenkungswirkung der Ökosteuern zu verbessern. Daher ist zu vermuten, dass im Gesetzgebungsprozess nicht erkannt wurde, dass die Lenkungswirkung sogar dem Vorzeichen nach ungewiss ist. Da die Intuition bei komplexen Sachverhalten leicht trügen kann, wäre hier eine sorgfältige Analyse notwendig gewesen. Dies war in der Hast des Gesetzgebungsverfahrens nicht möglich. Daraus sollte die Lehre gezogen werden, dass für die weitere Entwicklung – insbesondere bei der im Jahr 2004 anstehenden Überprüfung der ökologischen Steuerreform – hinreichend Vorbereitungszeit eingeplant wird und die fehlende Analyse nachgeholt wird. Die ökologische Steuerreform ist ein zu wichtiges Konzept auf dem Weg zu einer nachhaltigen Marktwirtschaft, als dass es durch handwerkliche Fehler diskreditiert werden darf. ■

*Dr. Michael Kohlhaas,
Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung
(DIW)*

Links:

[http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/
wochenberichte/docs/01-14-2.html](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/01-14-2.html)

Die Wirkung der Ökosteuer auf die (Auto-) Mobilität

Eine Untersuchung mit Unterstützung von VW

Stephan, Gunter; Müller-Fürstenberger, Georg; Herbst, Stephan: Energie, Mobilität und Wirtschaft. Die Auswirkungen einer Ökosteuer auf Wirtschaft, Verkehr und Arbeit (bzw. auf Energie, Kraftstoff und Mineralöle). Heidelberg: Physica-Verlag 2003, 134 S., 39,95 Euro

Die Autoren geben sich flott und zugleich moderat skeptisch. Der Polemik des Eingangssatzes „Heute sind die Auswirkungen der ökologischen Steuerreform direkt an der Zapfsäule abzulesen“ folgt der Ausdruck einer für professionelle Ökonomen doch schon auffällig grundsätzlichen Skepsis, dass nämlich nicht sicher sei, dass Preisänderungen auch Wirkungen zeitigen: „Ob sich jedoch die beabsich-

tigte Lenkungswirkung ... eingestellt hat, ist bisher kaum zu quantifizieren.“ Abschließend folgt die Moderation dieses „steilen“ Einstiegs: „Dennoch scheint es Anzeichen dafür zu geben, dass die Ökosteuer die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland graduell verbessert.“

„Ob und inwieweit von der ökologischen Steuerreform diese Effekte ausgehen“, sei Gegenstand der Untersuchung. Die beiden Erstautoren sind Schweizer Hochschulökonominnen umweltökonomischer Ausrichtung, versiert in allgemeinen Gleichgewichtsmodellen. Der Drittautor ist Mitarbeiter der Volkswagen AG. Die habe die Untersuchung „angeregt“, „ihre Entstehung begleitet“ und sie

„finanziell unterstützt“. Ergebnis ist, dass die „Öko-steuerreform ... keineswegs ... eine ökologische und ökonomische Mogelpackung“ sei (130). Die oben zitierten „Anzeichen“, so der Schlussabsatz, seien „zu finden“ gewesen. Die hier gewählte distanzierte Beschreibung von Inhalt und Ergebnis des Buches hat ihren Grund: Ein Empfinden von Ambivalenz bei der Lektüre. Für die „Realität“ des Anlasses dieses Empfindens spricht der uneindeutige Untertitel. Auf dem Cover steht anderes als innen und als an die Deutsche Nationalbibliografie gemeldet. Das könnte Indiz sein für die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungsbedürfnisse zwischen Volkswagen einerseits und den akademischen Ökonomen andererseits.

Der Schwerpunkt der Studie liegt bei den drei makroökonomischen Kapiteln. Nach Einführung des theoretischen Ansatzes (Dynamisches Berechenbares Allgemeines Gleichgewichtsmodell), der den Ansätzen des Umweltbundesamtes als „zweckmäßiger“ entgegengesetzt wird, folgen zwei Ergebnis-Kapitel. Im ersten geht es um „Wachstum, Strukturwandel und Mobilität“, beim zweiten wurde in dieser Titel-Trias „Mobilität“ durch „Beschäftigung“ ersetzt. Das Interesse an den Ergebnissen dieser Untersuchung gilt hier den thematisierten Effekten auf die Mobilität.

Die ökologische Steuerreform führe nicht zu einer Trendumkehr bei dem Bedarf nach Mobilität, der wachse weiter. Auch sei der ÖPNV nicht der Gewinner. Gewinner seien vielmehr, so das Modellergebnis, energieeffiziente Fahrzeuge, in die werde massiv umgestiegen, die Nutzung von Diesel-Fahrzeugen steige in den nächsten zehn Jahren um 80 Prozent (S. 70).

Dieses Ergebnis scheint weniger makroökonomisch hergeleitet als vielmehr aus mikroökonomischen Annahmen eher quasi „erzeugt“ zu sein. Hinter diesem Effekt steht anscheinend ein investiti-

onsrechnerisches Kalkül, das den Kunden im Modell unterstellt wird – wie anders als ökonomisch rational soll der PKW-Käufer in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell auch sonst modelliert werden? Jedenfalls zeigt ein von VW beigesteuerter Vergleich zwischen 3L-Lupo (Diesel) und „Normal“-Lupo (Otto), dass die Mehrkosten der 3L-Version aufgrund der Listenpreise bei 15 000 km Fahrleistung p.a. bereits nach gut zwei Jahren „eingespielt“ sind. (Tab 5.1) Allein die Kraftstoffkosten unterscheiden sich um den Faktor Drei.

Dennoch ist der 3L-Lupo kein Erfolg gewesen, er wurde inzwischen „eingestampft“. Jedenfalls sind die Kunden nicht so umgestiegen, wie nach dem Kalkül zu erwarten gewesen wäre. Dieser Konflikt zwischen Sein und Sollen wird von den Autoren aber nicht mehr zum Thema gemacht. Die Präsentation des Investitionskalküls, welches zu den hier herausgestellten bemerkenswerten Ergebnissen führt, in der Studie ist wenig erhellend. Dort wird das Ergebnis mit dem Satz präsentiert: „... die Mehrkosten, die bei der Anschaffung und dem Unterhalt eines Drei-Liter-Lupo im Vergleich zu einem normalen Lupo entstehen, (können) durch Einsparungen von Benzinkosten innerhalb von acht Jahren amortisiert werden.“ Da zwei kleiner acht ist, ist dieser Satz logisch-analytisch gesehen nicht falsch – man muss aber schon sehr große Freude an logischer Spitzfindigkeit besitzen, um eine solche Präsentation genießen zu können. JL

Literatur

Vgl. zum Ganzen auch: Luhmann, Hans-Jochen: *Challenger Statement zum Umweltbericht 03/04 der Volkswagen AG, Dezember 2003*
http://www.volkswagen-umwelt.de/_content/04_wissen/wissen_21247.asp



Über die Bedingungen der Reformfähigkeit Strategische Analysen zur Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik

Metzger, Oswald: Einspruch! Wider den organisierten Staatsbankrott. München: Riemann 2003, 253 S., 19 Euro

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

Der Autor des ersten Buches, wiewohl in der Schweiz geboren, ist Schwabe, aus Bad Schussenried. Im Jahr 1986 haben die Grünen den Juristen, der zu diesem Zeitpunkt kein Mitglied ihrer Partei war, auf Platz 8 der Landesliste in Baden-Württemberg gesetzt. In der Folge dieser Entscheidung hat er die Grünen seit 1988 im Deutschen Bundestag und in den Jahren 1994 bis 2002 in dessen Haushaltsausschuss vertreten. Für die Wahl 2002 hat er den Kampf um einen „sicheren“ Listenplatz verloren. Er hat daraufhin auf jegliche Kandidatur verzichtet und ist aus dem Berliner Parlament ausgeschieden. Metzger strebt eine Rückkehr in den Bundestag an und arbeitet zu diesem Zweck sowohl die Programmatik einer „nachhaltigen Finanzpolitik“ aus als auch an seinem persönlichen Image. Beiden Zielen dient sein Buch.

Der Weg zur Macht

Die Zukunft vor Ausbeutung und Verschiebung finanzieller Lasten in der Gegenwart zu schützen – für dieses Anliegen Macht zu erlangen und zu erhalten, dafür steht Metzgers Konzept. Eine Pointe der Metzgerschen Analyse ist, dass die Maßnahmen zuallererst „wahrnehmungstechnischer“ Art zu sein haben. In diesem Zusammenhang prophezeit er „eine Wiederentdeckung der viel geschmähten Ökosteuer“, aber eben erst, „wenn die Ausgaben-seite der Rentenversicherung ... durch strukturelle Maßnahmen beschnitten wird.“ (S. 137), also im Zusammenhang mit einer drastischen Abwertung für erworben gehaltener Ansprüche. Die andere Pointe ist: Sein Machtkonzept erscheint auf den ersten Blick paradox: Es besteht in der programmatischen Profilierung zugunsten der kommenden Generationen, also einer Nicht-Wählerschaft.

Metzger ist selbstkritisch genug, um den Gratwanderungscharakter seiner Strategie, die Person wie Sache zugleich dienen soll und muss, zu

sehen und einzuräumen. Schlüsselgeschehen bzw. -erlebnis ist für Metzger die Blockade-Politik zur Steuerpolitik der Union, die Oskar Lafontaine als SPD-Parteivorsitzender im Jahr 1997 mittels der Lager-Mehrheit im Bundesrat konzipiert hatte. Die Grünen besaßen damals, dank Christine Scheel, ein eigenes Steuerkonzept – im Gegensatz zur SPD. Sie verfügten also über eine Profilierungsoption. Damit hatten die Grünen die Möglichkeit, im Vermittlungsausschuss einem Reformkonzept, einer grün modifizierten Fassung der Petersberger Steuerbeschlüsse, zum Durchbruch zu verhelfen. Sie zogen diese Karte nicht. In der Folge verloren die Grünen reihenweise Landtags- und Kommunalwahlen. Auch bei der Bundestagswahl 1998 verloren sie Stimmen (Rückgang um 8 Prozent relativ zu 1994) – doch sie gewannen mit dieser Strategie die Machtteilhabe auf der Ebene des Bundes. Metzgers Resümee:

„Machtpolitisch bewies die Bundestagswahl 1998, dass Joschka Fischers Spekulation auf den Posten des Außenministers einer Rot-Grün geführten Bundesregierung aufging. Bei einer mit Grüner Unterstützung erfolgreichen Petersberger Steuerreformgesetzgebung wäre daraus mit Sicherheit nichts geworden.“ (S. 26)

Gewinnen mit Gemeinwohlorientierung

Über den Wortlaut der Analyse des Autors selbst hinausgehend kann man zusammenfassend das Folgende als Metzgers Überzeugung feststellen. Ausgangspunkt ist, dass kleine Parteien über eine Profilierungsoption jenseits der klientelpolitischen Orientierung verfügen, die sie und nur sie, und nicht die großen Parteien, haben. Sofern kleine Parteien sich hinsichtlich des Gemeinwohls profilieren, so existiert ein bemerkenswertes „Gesetz“, ein verheißungsvoller trade-off: (1) Gemeinwohlorientierung führt zu Stimmengewinnen auf allen Ebenen, bei Bund, Ländern und Kommunen – also auf unteren Ebenen, wo die Mehrzahl der Mandatsträger einer Partei sitzt, der Zahl nach zu mehr Mandaten als an der Spitze, im Bund. (2) Priorisierung der Gemeinwohlorientierung wird auf Bundesebene jedoch als Verstoß gegen den Grundsatz der Solidarität, die Lagerorientierung, wahrgenommen und führt zur Minderung der Chancen auf Machtteilhabe auf Dauer an der Spitze, auf Ebene des Bundes (mit

seinen allerdings relativ geringen Mandatszahlen). Die Repräsentationszahlen, ausgedrückt in Mandaten pro 1 Mio. „Bürger“ (= Wohnbevölkerung abzgl. Ausländer im staatsbürgerrechtlichen Sinne, in Summe 75 Mio. in 2001), lauten: Bund: 8 pro Mio.; Länder: 25 pro Mio.; Kommunen: etwa 220 pro Mio. Die Relation stellt sich somit auf etwa 1:3:30.

Die Konsequenz aus dieser Beobachtung? Der Autor selbst zieht keine – außer der, dass er daraus Vertrauen für seinen persönlichen Einsatz und dessen Erfolg ableitet. Der Pfiff der Beobachtung ist damit aber m.E. nicht ausgeschöpft. Verheißungsvoll könnte dieser trade-off im Hinblick auf die Willensbildung einer Partei im Mehrebenensystem sein, wenn diese von den innerparteilichen Mehrheitsverhältnissen abhängt und sie Mandatsträger auf sämtlichen Ebenen des föderalen Staates hat bzw. zumindest solche mit Aspirationen darauf. Die oben angegebenen Relationen bedeuten, dass im Prinzip, also Chancengleichheit auf allen drei Ebenen unterstellt, die (potentiellen) Mandatsträger der beiden unteren Ebenen, von Ländern und Kommunen, ausgedrückt in Repräsentanz durch Anteile von Abgeordneten pro Bürger, eine überaus deutliche Mehrheit besitzen. Wenn Parteimitglieder so funktionieren würden, wie die ökonomische Theorie es sich vorstellt, dass jedes nur sein eigenes, als eng unterstelltes Interesse verfolgt, dann könnte man aus dieser Ungleichheit der Repräsentanz eine gemeinwohlorientierte Strategie mit Aussicht auf innerparteilichen Erfolg ableiten.

Doch das dürfte eine eher theoretische Spekulation sein – auch Parteien funktionieren nicht rein ökonomisch, auch dort sind Menschen in Beziehungen, haben sphärenübergreifende Aspirationen, auch sie sind eben keine *homines oeconomici*.

Wahrgebungstechnik Metzger

Zum Schutz der Zukunft gegen Ausbeutung durch das Eingehen finanzieller Verpflichtungen in der Gegenwart empfiehlt der Autor zweierlei.

(1) eine verbesserte „Wahrgebungstechnik“, denn ohne eine geeignete Form, wie die gesamte Verschuldung bzw. Belastung der Zukunft zur Wahrnehmung dargeboten wird, ist eine dagegen gerichtete Politik unpraktikabel. Der *terminus technicus* lautet „Generationenbilanz“ (Kap. 40).

(2) Einen neuen Anlauf für „institutionelle Schranken gegen die Verschuldung“ (Kap. 44) – die bisherige rein papierene Verschuldungsobergrenze in Art. 115 GG muss ersetzt, und vor allem muss die neue Regelung mit Leben, sprich mit Plänen, öffentlichen Festlegungen und Institutionen, ausgefüllt werden. Zu diesem „Leben“ gehört:

(2a) ein geklärter Umgang mit den aufgelaufenen Altschulden, in Form eines Kreditabwicklungsfonds (KAF); und

(2b) ein „Nachhaltigkeitsrat“, der das Staatsbudget auf langfristige Tragfähigkeit hin analysiert und über ein verbrieftes Rederecht bei den alljährlichen Etatberatungen des Deutschen Bundestages verfügt.

Institutionelle Phantasie und praktische Intelligenz hat er, der Autor.

Von einem Konzept zum Schutz der zukünftigen Generationen eines grünen Politikers sollte man erwarten, dass eine Analogie zwischen nachhaltiger Finanzpolitik und der Umweltpolitik hergestellt wird. Doch der Autor selbst macht in seiner Analyse diese Verzahnung nicht mehr zum Thema. Dass es dem erfahrenen Finanzpolitiker sogar unterläuft, die Etablierung eines „Nachhaltigkeitsrats“ mit rein finanzpolitischer Aufgabenstellung zu fordern, obwohl ein Rat eben diesen Titels, vom Kanzleramt betreut und von Umweltseite initiiert, bereits besteht, ist bezeichnend für die herrschende Nicht-Kommunikation über die Grenze zwischen Finanz- und Umweltpolitik hinweg – man nimmt sich eben gegenseitig kaum zur Kenntnis.

Ansteht nun offensichtlich, dass die Umweltseite „nachzieht“. Das ist eine Aufgabe strategischer Positionierung auf gleicher „Augenhöhe“ mit der Finanzpolitik – man hat schließlich zu sehen, dass Metzger in entsprechende Aktivitäten der Bertelsmann-Stiftung vernetzt ist. Die Umweltseite hätte, wenn sie so fit und aufgestellt sein will, wie es die Finanzseite seit Jahrzehnten ist, das Metzgersche Konzept genau zu studieren, und das mit zwei Zielen: (1) um es zu übertragen und (2) um es zu verzahnen, um es zu einem gemeinsamen Konzept beider Bereiche werden zu lassen, die von der Ausbeutung zu Lasten der Zukunft betroffen sind.

Wahrgebungstechnik Bischofskonferenz

In eine ähnliche Richtung scheinen im Schwerpunkt die Vorschläge und Überlegungen zu gehen, die die Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz vorgelegt und die diese freigegeben hat. Das Stichwort, unter dem Kardinal Lehmann dieses Konzept angesichts der seinerzeit aktuellen Vorgänge im Dezember 2003 in die Öffentlichkeit brachte, lautete „Reformpolitik möglich machen“. In dieser Kommission sind politisch so erfahrene Mitglieder wie Warnfried Dettling, Paul Kirchhof und Hans Tietmeyer vertreten. Was hier als „wahrgebungstechnisch“ apostrophiert wird, wird im Bericht der Kommission an zwei Stellen aufgegriffen, selbstverständlich unter anderem Titel. In ihrer Analyse des Problems hebt die Kom-

mission hervor, so die Überschrift zu Abschnitt 3.4: „Es mangelt an Institutionen, die den Blick auf das Ganze und auf eine nachhaltige, zukunftsorientierte Politik richten“. Im Wortlaut:

„Es gibt zwar viele einzelne Reformkonzepte. Es fehlt jedoch an der Fähigkeit, die Interdependenzen verschiedener Reformen, insbesondere zwischen verschiedenen Politikfeldern, sicher zu bestimmen und die Funktionsweise des Sozialstaats transparent zu machen. Die Voraussetzungen dafür, fundierte, langfristig orientierte Standpunkte jenseits der Partikularinteressen und Ressortperspektiven öffentlich zur Geltung zu bringen, sind ungünstig. Um dieses Wissen bereitzustellen, fehlt es im Bereich der wissenschaftlichen Infrastruktur an leistungsfähigen Forschungseinrichtungen: Es dominiert das wissenschaftliche Einzelkämpfertum.“ (S. 15)

Bei den „konkretisierenden Impulsen“ zur Lösung des Problems liegt der Schwerpunkt, rein

quantitativ, nach Textlänge berechnet, bemerkenswerterweise bei den „Bedingungen“ der Reformfähigkeit, also auf der Ebene des „Transzendentalen“. Die katholischen Vordenker schlagen zwei Institute vor, die zu den Metzgerschen Überlegungen passen:

- Ein „selbständiges, sachverständiges ... Assessment Center“ ... im Rahmen der wissenschaftlichen Dienste des Bundestages. Seine Aufgabe wäre es, jede Gesetzgebungsmaßnahme mit einem kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungsgutachten zu versehen.“ (25)
- „Einen regelmäßigen „Sozialstaats-TÜV“ zu etablieren.“ (ebd.)

Offen ist, ob diese Vorschläge, trotz der Tatsache, dass die Bedingungen, politisch transzendente Vorschläge öffentlich zu diskutieren, so ungünstig seien, aufgegriffen werden. JL

TAB: Nachhaltigkeitspolitik im Parlament breiten Raum geben

Berlin: (hib/VOM) Die Einrichtung eines speziellen, mit Nachhaltigkeits- oder Zukunftsfragen befassten parlamentarischen Gremiums hat das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) in einem Sachstandsbericht (15/2129) vorgeschlagen. Er bezieht sich auf Langzeit- und Querschnittsfragen in europäischen Regierungen und Parlamenten. Als weitere Handlungsoptionen werden regelmäßige Debatten zum Stand der deutschen Nachhaltigkeitspolitik und die Kontrolle der Regierungsprogramme und Gesetzesinitiativen im Hinblick auf ihren Beitrag zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung genannt.

Ziel des vom Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung initiierten Projekts sei es gewesen, herauszufinden, welche Langzeit- und Querschnittsfragen in europäischen Parlamenten und Regierungen als so bedeutend angesehen werden, dass zu ihrer Lösung spezielle Institutionen und Programme in bestehende Strukturen integriert worden sind.

Das TAB hat in 15 europäischen Ländern 77 Institutionen ermittelt, die Parlamente und Regierungen in Langzeit- und Querschnittsfragen beraten. Knapp die Hälfte der Einrichtungen befasste sich mit Fragen der nachhaltigen Entwicklung des Umweltschutzes (37). Zwölf Einrichtungen beschäftigten sich mit Technikfolgenanalysen.

Der Bildungs- und Forschungsausschuss hält es für bemerkenswert, dass nur zehn der erfassten 77 Einrichtungen im parlamentarischen Umfeld angesiedelt sind und die Mehrzahl Regierungen zugeordnet ist. In dem Bericht werden die Entwicklung der zwölf europäischen parlamentarischen Technikfolgenabschätzungseinrichtungen seit Mitte der achtziger Jahre und die Nachhaltigkeitspolitik in sieben europäischen Ländern mit Beginn der neunziger Jahre skizziert.

Die EU-Staaten, die als erfolgreich gelten, namentlich die Niederlande und die skandinavischen Länder, hätten früh in den neunziger Jahren mit einer Nachhaltigkeitspolitik begonnen und damit eine Strategie mit Zielen, Plänen, Indikatoren und Maßnahmen entwickelt sowie entsprechende Institutionen etabliert. Je bedeutsamer die Rolle der Umweltpolitik schon vorher gewesen sei, desto ausgeprägter sei die Tradition aktiven staatlichen Handelns und desto engagierter und effizienter bemühten sich die Regierungen um eine langfristig orientierte Politik. Alle untersuchten parlamentarischen Einrichtungen zur Technikfolgenabschätzung verfolgten mit unterschiedlichen Schwerpunkten das Ziel, Parlamente in der Gestaltung wissenschaftlich-technologischer Rahmenbedingungen zu beraten, sie in der Kontrolle von Regierung und Verwaltung zu unterstützen sowie zum gesellschaftlichen Dialog beizutragen, heißt es im Resümee des Forschungsausschusses zu dem TAB-Bericht.

Fortsetzung **auf Seite 29**

Das Berlin-Bermuda-Vieleck

Ein Buch über die Hauptstadt und seine Banken

Mathew D. Rose, Eine ehrenwerte Gesellschaft, Die Bankgesellschaft Berlin, Transit-Buchverlag, Berlin 2003, ISBN 3-88747-179-2

Das Buch behandelt keine Lappalie: Es geht um wesentliche Aspekte der politisch-finanziellen Steuerung in der Stadt Berlin. Dem Berlin, das früher als West-Berlin und „Insel der Freiheit“, einen entsprechend hohen moralischen Anspruch, im bedrohlichen, giftigen Meer des Kommunismus pflegte. Dem Berlin, das seit 1990 nun als West- plus Ost-Berlin zu einer Metropole erwachen und im weltweiten Maßstab den Rang solcher Städte wie Paris oder London erreichen möchte – und zwar bald.

Mathew D. Rose schildert die ehrenwerte [Bank]-Gesellschaft von Berlin. Und die Lektüre ist lohnend – selbst wenn nur die Hälfte der hier ausgebreiteten Fakten, Zitate, Schlussfolgerungen zutreffend wäre. Kompliment an den Autor für seine Energieentfaltung in der Sache, für seine Zivilcourage und seine klaren Formulierungen!

Inspiziert durch das Buch, hier an dieser Stelle generelle Betrachtungen von einem, der einen guten Teil seines Arbeitslebens im Bankensektor zugebracht hat, sozusagen ein Kommentar, der die von M.D. Rose vorgelegten Fakten und Schlussfolgerungen weiterführt.

Nein, eine Göttliche Komödie ist das nicht, was sich da in den letzten zehn Jahren im Berlin-Bermuda-Vieleck abgespielt hat: eher ist's eine Irdische Tragödie für den jetzigen und künftigen Stellenwert der Stadt und für seine Bewohner. Es ist ein zynisches Schauspiel mit nicht wenigen Gewinnern und einigen Verlierern auf der Bühne, wobei allen Zuschauern während des Schauspiels – und auch danach – kräftig in die Taschen gegriffen wird.

All dies musste so kommen,

- weil die Gebietskörperschaft Berlin seit Jahrzehnten Eigentümerin von vier Kreditinstituten war, wobei z.B. die Wohnungsbaukreditanstalt allein mit dem Fördergeschäft der Vorwendezeit satte Gewinne einfahren und die biederbravbekömmliche Sparkasse Berlin-West in den Nachkriegsjahrzehnten kräftig Reserven und Eigenkapital anhäufen konnte.
- weil mit der Zusammenfassung dieser Finanzinstitute unter dem Dach der Bankgesellschaft Berlin der Öffentliche Auftrag der im Konglomerat enthaltenen öffentlich-rechtlichen Institute sträflich missachtet wurde. Oder andererseits – wenn man denn alles nur profitorientiert sehen wollte – zwischen Theorie und Praxis einer marktwirtschaftlichen, nachhaltigen Unternehmensführung und Gewinnerzielung eine Lücke klafft, so breit und so tief wie der Grand Canyon.
- weil Aufsichtsgremien nicht in der Lage waren zu kontrollieren, was zum Teil fachlich, zum Teil politisch bedingt war.
- weil nicht wenige Vorstandsmitglieder in der Ober-Bank und den drei Unter-Banken ihren Aufgaben nicht gewachsen waren oder aber bewusst die Kontrollgremien düpierten konnten, die ja ohnehin fast alles abnickten. Aber auch, weil viele Leitende Angestellte nicht die Kraft hatten, sich gegen die Entwicklung zu stemmen.
- weil die Kontrollinstanzen Bundesaufsichtsamt, Landes-Parlament, Senatsverwaltung, Wirtschaftsprüfer, Staatsanwaltschaft plus Gerichte nur zögerlich, nur widerwillig die zufälligen und systematischen Finanzunfälle und Desaster in ihrer Aggregation sehen mochten.
- weil die Öffentliche Hand in Deutschland

Fortsetzung von Seite 29

Die Untersuchungsergebnisse zeigten, dass Initiative und Weiterentwicklung in der Nachhaltigkeitspolitik im Wesentlichen von der Regierung getragen würden und die Parlamente sich vorwiegend mit der „reaktiven Begleitung und Unterstützung“ begnügten. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die frühere Enquete-Kommission des Bundestages zum „Schutz des Menschen und der Umwelt“ zwar einen herausragenden Beitrag zur nationalen Nachhaltigkeitspolitik geleistet habe, dass aber das Potenzial des Parlaments im Hinblick auf die Langzeit- und Querschnittsaufgabe „nachhaltige Entwicklung“ noch nicht ausgeschöpft sei.

HEUTE IM BUNDESTAG, PRESSEDIENST DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES, Nr. 283 vom 19. Dezember 2003

ein hoffnungslos veraltetes kameralistisches „System“ pflegt, aus dem kaum zeitnahe Aufstellungen über marktwertorientierte Aktiva und Passiva erkennbar sind – also die Werterosion bei der Bankgesellschaft nirgends systematisch im Rechenwerk der Stadt Berlin auftauchte.

- weil der ganz überwiegende Teil der ca. 70 000 Fondszeichner, die auf die Bonität des Bankgesellschafts-Gebildes setzten, still und heimlich kräftig Steuern sparen wollte – und wie zufällig diese Klientel ubiquitär in Parlamenten sitzt, Regierungsämter bevölkert, in Sozietäten arbeitet, im Entertainment-Business sehr gut verdient – kurz den vermögenden, einkommensstarken, führenden Part der Deutschen Gesellschaft darstellt. Ein Teil-Verzicht der Fondszeichner auf die mit den Zertifikaten verbundenen Finanz-Bonbons wäre für die meisten eine Marginalie in ihrer ökonomischen Rundum-Ausstattung. Weil aber alles rechtens war, gibt's kein Pardon: Garantieausschüttung, Andienungsrecht, opulente Abschreibungsmöglichkeiten werden nicht aufgegeben. Mithin haben nun hauptsächlich das Land Berlin, seine Steuerzahler, seine Bürger die Last am Bein. Nicht ausgeschlossen, dass der fiskalisch ohnehin arg strapazierte Bund auch noch in Mitleidenschaft gezogen wird, wenn dem Öffentlichen Haushalt Berlin die Puste ausgehen sollte.

All dies musste so kommen,

- weil sich schon seit Jahrzehnten SPD und CDU (nebst übrigen kleineren Parteien, die auch mal an die Tröge wollten) nicht wirklich als harte politische Gegner empfanden, sondern teils offen, teils latent Große-Dauer-Koalition pflegten.
- weil schon seit Jahrzehnten nicht richtig klar wurde, wer denn in der Stadt das Sagen hat – die Abgeordneten, die Senatoren-Riege oder aber eher lichtscheue Immobilienfürsten, die hauptsächlich durch Bonner und Berliner Subventionen auf wundersame Weise reich wurden.
- weil das vor und erst recht nach 1990 vorhan-

dene intellektuelle, künstlerische, journalistische Potential in Berlin seiner jeweiligen Entertainment-Wege ging und sich eben nicht wirklich um die „res publica“ kümmerte – zumindest nicht um den finanziellen Teil von Politik, schon gar nicht um solch langweilige Dinge wie die Banken, die Berlin besitzt.

Einmal unterstellt, die Senatsverwaltung wäre um die Wende herum so weise gewesen und hätte alle ihr gehörenden Kreditinstitute an die Berliner Bevölkerung in Form von Aktien verkauft (ca. 1 500 Euro pro Einwohner im Durchschnitt), so hätte sie einen Erlös von ca. 5 Mrd. Euro erzielt. Einmal unterstellt, das gesamte Bankgesellschaft Berlin-Desaster würde den Berliner Landeshaushalt (über 20 Jahre verteilt) 10 Mrd. Euro gekostet haben, so ergibt sich, ohne Verzinsung gerechnet, rein arithmetisch eine Differenz von 15 Mrd. Euro. Wenn man in eine Stadt 15 Mrd. Euro mehr investieren könnte (Verkehrsinfrastruktur, Gebäude, Stadtästhetik, soziale Einrichtungen, Universitäten, Kliniken, Museen, Theater etc.), dann könnte man dieser Stadt eine solche Attraktivität verleihen, dass nationale und ausländische Firmen sowie Institutionen sich eher ansiedeln und damit einen positiven Multiplikatoreffekt auslösen.

Die Stadtentwicklung Berlins wäre gesichert; jetzt ist sie es nicht. In der Millionenstadt Hamburg agieren auch eine Sparkasse und eine Landesbank (diese nun fusioniert mit der Landesbank Kiel); über Jahrzehnte keine Gewinneinbrüche, keine atemberaubenden Skandale. Hamburg hat nun Pfunde, mit denen es wuchern könnte.

Jüngst veröffentlichte die international tätige Immobilienberatung La Salle, London, eine aktuelle Rangliste von 85 europäischen Städten im Blick auf ihre Standort-Attraktivität. Die Hauptstadt Berlin belegt nunmehr, abgerutscht, Platz 72 hinter Bremen und Hannover; Platz 1: Paris; Platz 2: London; München Platz 7; Frankfurt Platz 14.

Noch Fragen? ■

*Dr. Karl Peter Hasenkamp,
Dipl.-Volkswirt*

Verpasste Chancen beim Bundesverkehrswegeplan

Vor der Einführung der Strategischen Umweltprüfung

Im Juni 2001 ist die Richtlinie 2001/42/EG zur „Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“, die so genannte Strategische Umweltprüfung (SUP), vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet worden. Bis zum 20. Juli 2004 ist sie in nationale Gesetzgebung umzusetzen. Hintergrund der Richtlinie ist die langjährige Praxis mit der Projekt bezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und deren Defiziten. Es hatte sich gezeigt, dass diese oft zu spät einsetzt, da wesentliche strategische Entscheidungen bereits vor dem Projektstadium auf höherrangigen Planungsebenen getroffen werden, die dann die Handlungsfreiheit auf Projektebene einschränken. Zwar bestand schon in der Vorbereitung der UVP-Richtlinie (85/337/EWG) das Verständnis, dass Umwelteffekte weitaus früher im Entscheidungsprozess zu prüfen wären, doch diese Überlegungen wurden im Laufe der politischen Verhandlungen um die UVP-Richtlinie aufgegeben.

Eine effektive Planung im Sinne einer umweltverträglichen Mobilität bedeutet, dass Umweltauswirkungen auf allen Planungsstufen berücksichtigt werden müssen. So werden zum Beispiel auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung grundsätzliche strategische Entscheidungen für nachfolgende Planungsebenen getroffen. Schließlich fällt beispielsweise die Vorentscheidung für ein Straßenbauvorhaben schon mit der Aufnahme in den Bedarfsplan für Bundesfernstraßen. Hier muss die strategische Umweltprüfung ansetzen. Zwar werden bei kleinen, lokal begrenzten Vorhaben lokale Auswirkungen beispielsweise des zu erwartenden Lärms sowie der Schutz seltener Tierarten im Zuge einer Umweltverträglichkeitsprüfung berücksichtigt, andere Aspekte, wie Beiträge zur Flächenzerschneidung und klimarelevante Auswirkungen, können jedoch nur auf übergeordneten Ebenen in die Planung mit einbezogen werden.

Neue Aspekte in der Planung

Die SUP ist als Umweltfolgenprüfung¹ einer strategischen Handlung zu definieren (Thérivel, Partidário 1996). Bei der Durchführung einer SUP werden bestimmte Verfahrensschritte in (bestehende) Pla-

nungsprozesse integriert. Die Strategische Umweltprüfung besteht aus vier Elementen:

- die Untersuchung von Plan und Alternativen² hinsichtlich der Konsequenzen für die Umwelt;
- die Thematisierung der Umweltfolgen und eine öffentliche Diskussion vor der eigentlichen Entscheidung;
- die Berücksichtigung beider Aspekte in der Entscheidung und
- ein Monitoring

Diese vier Elemente werden in einem formalisierten Verfahren durchgeführt, ihre Ergebnisse werden schriftlich festgehalten und somit überprüfbar gemacht. Ziel ist die frühzeitige Integration von Umweltfolgen in Politik, Pläne und Programme, also in einem Stadium der Entscheidungsfindung, in dem es noch keine Restriktionen durch Vorentscheidungen gibt.

Das ursprüngliche SUP-Konzept zielte auf eine Anwendung schon bei Politikentscheidungen. Diese Einbeziehung von Politiken in die Umweltprüfung kam bereits in einzelnen Staaten, wie Dänemark zur Anwendung. Wegen großer politischer Widerstände wurde dies jedoch nicht mit in den letztlich verabschiedeten Richtlinien der Kommission aufgenommen. Nunmehr ist allein als Ziel formuliert, Umwelterwägungen „bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen“ (Artikel 1, SUP-Richtlinie 2001) zu berücksichtigen. Daher ist die Umweltprüfung „während der Ausarbeitung und vor der Annahme eines Plans oder Programms oder dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren“ (Artikel 4, SUP-Richtlinie 2001) durchzuführen. Dabei werden Pläne und Programme mit umweltrelevanten Zielen und Indikatoren in Beziehung gebracht, um so ihre Auswirkungen auf die Umwelt bewerten zu können.

Zudem sind die direkten und indirekten Umweltauswirkungen einschließlich der sekundären, kumulativen, synergetischen, kurz-, mittel- und langfristigen, ständigen und vorübergehenden, positiven und negativen Auswirkungen sowie die Wechselwirkungen zwischen den Umweltfaktoren (vgl. Anhang zu Artikel 5 der SUP-Richtlinie 2001)

eines Planes oder Programms zu erfassen und zu bewerten. Dadurch sollen einerseits vermeidbare Umweltauswirkungen unterbunden sowie andererseits unvermeidbare negative Auswirkungen weitgehend vermindert und kompensiert werden.

SUP in Deutschland

Ein Teil der politischen Akteure in Deutschland steht der Strategischen Umweltprüfung seit Jahren skeptisch gegenüber. Schon bei der Umsetzung der UVP-Richtlinie (85/337/EWG) wurden die Fristen von Deutschland nicht eingehalten. Nun erscheint es auch in diesem Fall so, dass wieder einmal nicht rechtzeitig mit den Arbeiten begonnen wurde. Während für die Überarbeitung des Baugesetzbuches (BauGB) bereits ein Referentenentwurf vorliegt, sind die geplante Ergänzung des UVP-Stammgesetzes und erst recht die nachfolgenden Ländergesetze noch in der Vorbereitungsphase.

Dabei drängt nicht nur die Umsetzung auf Gesetzesebene, viel wichtiger wäre es, frühzeitig erste Erfahrungen mit diesem flexiblen Instrument zu sammeln, um die Ausgestaltung und Anwendung praxisnah und effektiv zu entwickeln und vor allem schon jetzt von seinen Vorteilen zu profitieren. Diese Chance bestand, sie wurde aber bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2003 (BVWP) ver-
tan.

Gerade im Verkehrssektor, wo die Beachtung von Netzaspekten deutlichstes Beispiel für die Notwendigkeit der SUP ist, findet zur Zeit eine ausschließlich auf juristischen Gutachten basierende Auseinandersetzung zwischen dem Bundesministerium für Umwelt und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen statt über die Notwendigkeit einer SUP für den nächsten BVWP, die wohl erst vor dem Europäischen Gerichtshof zur Klärung kommen wird.

Welche Vorteile sich für die aktuelle Bundesverkehrswegeplanung ergeben hätten, wurde jüngst am Wuppertal Institut anhand der Abläufe für die BVWP 1992 und 2003 nachgezeichnet (Schäfer, Bongardt, Dalkmann 2003; Caratti, Dalkmann, Jiliberto 2004). Exemplarisch wurden die Stärken und Schwächen des Instrumentes erarbeitet, wobei der Entscheidungsprozess im Vordergrund stand. Im Zuge der Forschung stellte sich heraus, dass im BVWP bisher Umweltziele zum Teil erst nach den eigentlichen Planungen konkreter formuliert worden sind und kaum Einfluss auf die Entscheidungen hatten. Das heißt, dass unabhängig von der Umweltbetrachtung insbesondere das generelle strategische Moment bislang außen vor blieb. Die Analyse des Bundesverkehrswegeplans hat gezeigt, dass der formale (planerische) von dem realen (politischen)

Verfahrensablauf zur Aufstellung des BVWP 1992 erheblich abweicht und Umwelteinschätzungen auf dieser Ebene nur eine untergeordnete Rolle spielen bzw. übergangen werden. Für den Straßenbau ist stattdessen entscheidend, welche Projektvorschläge von den Ländern eingebracht werden sowie die Verteilungsquote der Straßenbaumittel auf die Bundesländer.

Betrachtet man die gegenwärtige Verkehrsentwicklung und ihre Ursachen sowie die wesentlichen negativen (Umwelt-) Auswirkungen, bleibt festzuhalten, dass insbesondere die im internationalen Kontext bedeutsame Zunahme der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor politischen Zielen der Emissionsminderung von Treibhausgasen diametral gegenüber steht. Im Sinne einer nachhaltigen Mobilität, müssen daher auf den unterschiedlichen Entscheidungsebenen (Politik, Plan, Programm, Projekt) die Handlungsprinzipien Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung zu umweltverträglicheren Verkehrsmitteln und eine verträgliche Abwicklung des Verkehrsgeschehens zum Zuge kommen. Hierbei ist es notwendig, vorsorgeorientierte Planungsinstrumente anzuwenden, die die Umweltauswirkungen von (Verkehrs-)Planung im Vorfeld abschätzen, bewerten und bei der Entscheidung berücksichtigt werden. Dazu kann die SUP einen Beitrag leisten.

In der Studie des Wuppertal Instituts „Neue Wege für das Land – Strategische Umweltprüfung für eine zukunftsfähige Bundesverkehrswegeplanung“ (Schäfer, Bongardt, Dalkmann 2003) wurde daher für die Umsetzung in der Bundesverkehrswegeplanung ein konkreter Verfahrensvorschlag erarbeitet.

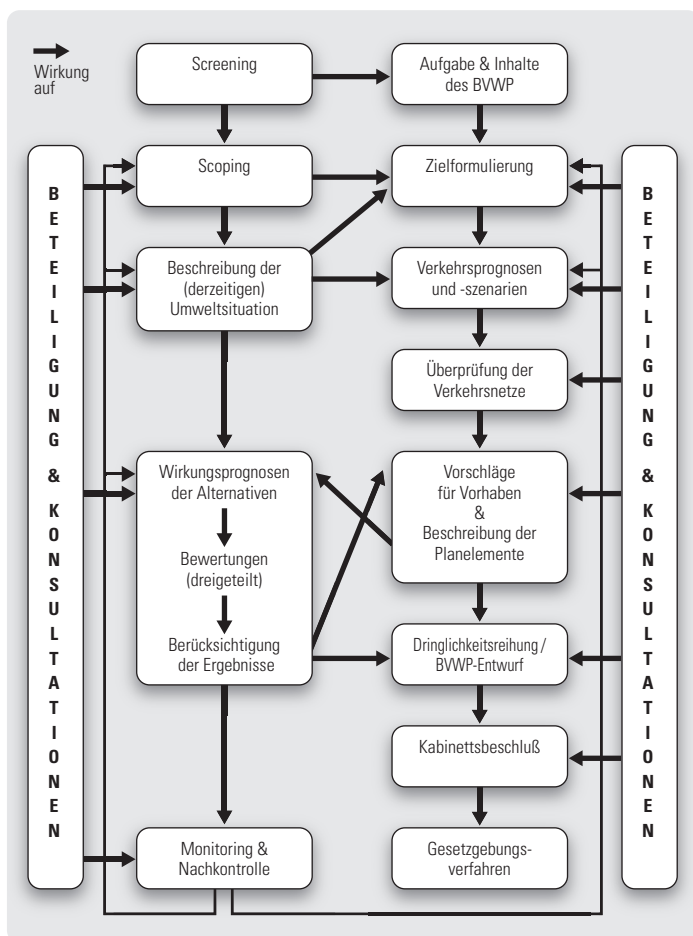
Wesentliche Aspekte sind dabei:

- eine verbindliche Aufstellung von verkehrs- und umweltbezogenen Zielen zu Beginn des Prozesses;
- eine tatsächliche Prüfung verschiedener Netzalternativen, die alle Verkehrsträger berücksichtigen;
- eine qualifizierte Beteiligung der Öffentlichkeit;
- ein transparenter Entscheidungsprozess und
- ein Monitoringmechanismus, der die festgeschriebenen Ziele regelmäßig betrachtet.

In Abb. 1 auf der folgenden Seite ist die Integration der Strategischen Umweltprüfung in den Verfahrensablauf der Bundesverkehrswegeplanung dargestellt. Die vorgeschlagenen Modifikationen im Aufstellungsprozess des BVWP sowie eine Erläuterung der verschiedenen Planungsphasen werden in der Studie ausführlich beschrieben.

Im Konzeptvorschlag des Wuppertal Instituts werden auch Möglichkeiten der Operationalisierung des Leitbildes einer umweltgerechten Mobilität

Abb. 1: Strategische Umweltprüfung in der Bundesverkehrswegeplanung



entwickelt. Darüber hinaus wurden auf Basis einer politikwissenschaftlichen Analyse der institutionellen Verflechtungen generelle Grenzen und Chancen für eine umweltgerechte Verkehrsplanung im Rahmen der Umsetzung der SUP-Richtlinie aufgezeigt. Dabei wird klar, dass die Strategische Umweltprüfung die Verkehrswegeplanung des Bundes zwar im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung beeinflussen kann, es aber unbedingt erforderlich ist, die Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung und der Strategischen Umweltprüfung wechselseitig kompatibel zu machen. Dies bedeutet insbesondere Verfahrensänderungen für den BVWP. Vorgeschlagen werden z.B. die Einführung eines konkreten Zielsystems und die Neuorganisation der Kompetenzen bei der Planung der Bundesfernstraßen.

Ein Instrument für Netzentscheidungen

Wertvolle Erfahrungen mit der SUP hätte man bereits in der Aufstellung des BVWP 2003 gewinnen können. Eine unter Umweltgesichtspunkten strategische Planung fand nicht statt, die Chance dafür ergibt sich wohl erst wieder in zehn Jah-

ren. Das Instrument Strategische Umweltprüfung wird von der EU-Kommission 2009 evaluiert. Die juristische Entscheidung, ob und wie der BVWP unter die Richtlinie fällt, wird wahrscheinlich erst dann getroffen. Eine frühzeitige Verständigung in Deutschland wäre jedoch wünschenswert, um einen breiten Diskurs über ein Zielsystem anzustoßen.

Eine rasche positive Entscheidung der Bundesregierung für die Anwendung dieses Instruments im Verkehrsbereich hätte internationale Bedeutung. Gerade in Ländern, wie in Osteuropa oder auch China, die erst in den kommenden Jahren ihre Infrastruktur ausbauen werden, ist eine umweltgerechte Planung besonders wichtig und viel versprechend. Die Chance ein positives Beispiel zu setzen ist noch nicht verpasst. ■

Daniel Bongardt,
Holger Dalkmann,
Carolin Schäfer,
Wuppertal Institut

Anmerkungen:

- 1 Die Europäische Kommission hat zusätzlich einen Richtlinienentwurf zur Folgenabschätzung erstellt. Bei einer Folgenabschätzung handelt es sich „um den Prozess einer systematischen Analyse der zu erwartenden Auswirkungen der Interventionen staatlicher Stellen“ (Europäische Kommission 2002: 3). Einer Folgenabschätzung werden grundsätzlich alle legislativen und sonstigen Vorschläge der Europäischen Kommission unterzogen, die wirtschaftliche, soziale und umweltrelevante Auswirkungen nach sich ziehen.
- 2 Die Prüfung der Alternativen soll auch die so genannte Null-Variante mit einbeziehen, also die auftretenden Umweltwirkungen, wenn der Plan nicht verwirklicht wird.

Literatur

- Caratti, Pietro; Dalkmann, Holger; Jiliberto, Rodrigo (2004): *Analytical Strategic Environmental Assessment: Towards Better Decision-making*. Mailand. (in Druck)
- Europäische Kommission (2001): *Richtlinie 2001/42/EG des europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (kurz: SUP-Richtlinie)*. Brüssel
- Europäische Kommission (2002): *Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung*. Brüssel
- Schäfer, Carolin; Bongardt, Daniel; Dalkmann, Holger (2003): *Neue Wege für das Land – Strategische Umweltprüfung für eine zukunftsfähige Bundesverkehrswegeplanung*. Stuttgart und Leipzig
- Thérivel, Riki; Partidário, Maria R. (1996): *The Practice of Strategic Environmental Assessment*. London

Streit um den Klimarappen

Das CO₂-Gesetz – Kern der Schweizerischen Klimapolitik

Das CO₂-Gesetz der Schweiz wurde auf den 1. Mai 2000 in Kraft gesetzt. Mit dem CO₂-Gesetz legt das Land verbindliche Ziele für die Reduktion des wichtigsten Treibhausgases CO₂ fest. Es dient damit auch der Umsetzung der internationalen Verpflichtungen, welche die Schweiz mit der internationalen Klimakonvention eingegangen ist.

- Mit dem CO₂-Gesetz soll in der Schweiz der Ausstoß von CO₂ durch die Nutzung fossiler Energieträger bis zum Jahre 2010 um 10 Prozent gegenüber dem Wert von 1990 gesenkt werden. Für Brennstoffe und Treibstoffe gelten je unterschiedliche Teilziele. So sollen die Brennstoffe (Heizungen, Industrieheizungen etc.) um 15 Prozent, die Treibstoffe (Benzin, Diesel) um 8-Prozent vermindert werden.
- Die angestrebte Reduktion der CO₂-Emissionen soll in erster Linie durch Maßnahmen der Energie-, Verkehrs-, Umwelt- und Finanzpolitik sowie durch freiwillige Maßnahmen der Unternehmen und Privaten erreicht werden. Dazu hat der Bundesrat das Programm „Energie-Schweiz“ verabschiedet. Wenn sich abzeichnet, dass diese Maßnahmen nicht ausreichen, kann der Bund eine CO₂-Abgabe einführen.

Zwei Phasen: Freiwilligkeit und CO₂-Abgabe

Das Gesetz sieht zwei Phasen der Umsetzung vor:

- Die erste Phase dauert bis mindestens 2004, dem frühesten Zeitpunkt, zu welchem eine CO₂-Abgabe eingeführt werden kann. Ziel dieser Phase der „Freiwilligkeit“ ist es, mit bereits bestehenden sowie freiwilligen Maßnahmen die Einführung einer CO₂-Abgabe möglichst zu vermeiden.
- In der zweiten Phase kann frühestens auf das Jahr 2004 eine CO₂-Abgabe eingeführt werden. Die CO₂-Abgabe würde auf fossile Brenn- und Treibstoffe erhoben. Ob und in welcher Höhe eine Abgabe eingeführt wird, entscheidet der Bundesrat aufgrund des noch ausstehenden Reduktionsbedarfs (Ziellücke). Der maximale Abgabesatz für CO₂ beträgt nach Gesetz 210 Schweizerfranken pro Tonne. Die Abgabe kann auch nur für einen der beiden Teilbereiche – Brennstoffe und Treibstoffe – eingeführt werden, wenn im anderen Bereich das Ziel erreicht wurde. Energieintensive Unternehmen, Groß-

verbraucher und Gruppen von Verbrauchern können sich von der Abgabe befreien, wenn sie sich gegenüber dem Bund zur Einschränkung der CO₂-Emissionen verpflichten und das entsprechende Ziel erreichen.

Verschiedene aktuelle Studien weisen daraufhin, dass die gesetzten Ziele ausschließlich mit freiwilligen Maßnahmen nicht erreicht werden können. Dies gilt insbesondere für den Verkehrsbereich. Bei den Treibstoffen ist trotz den freiwilligen Anstrengungen eine große Ziellücke zu erwarten (vgl. Prognos 2002). Aber auch für die Wirtschaft, die öffentliche Hand und die Haushalte scheint die Zielerreichung schwierig, wenn nicht wirksame zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden (vgl. cepe/PSI 2003). Bundesrat Leuenberger hat dessen ungeachtet bereits im Februar 2003 angekündigt, dass die Lenkungsabgabe nicht per 1. Januar 2004 eingeführt werden soll.

Klimarappen: Ei des Kolumbus – oder fauler Zauber?

Die Erdölvereinigung hat stattdessen einen privatwirtschaftlich erhobenen „Klimarappen“ (rund 1-Rp. pro Liter Treibstoff) vorgeschlagen (Erdölvereinigung 2002). Mit den Einnahmen in der Größenordnung von 70 Mio. Franken pro Jahr sollen einerseits CO₂-Zertifikate im Ausland gekauft werden, andererseits Maßnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen im Inland finanziert werden. Eine Studie von INFRAS im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt zeigt, dass die CO₂-Ziele im Verkehr erreicht werden können, durch die Umsetzung einer CO₂-Abgabe oder eines Klimarappens alleine oder durch eine Kombination einer CO₂-Abgabe mit einem Klimarappen (vgl. INFRAS 2003).

Die Frage, ob der Klimarappen einen geeigneten (Aus-)weg darstellt, um die CO₂-Ziele in der Schweiz effizient zu erreichen, ist in der Schweiz sehr umstritten.

- Befürworter des Klimarappens verweisen einerseits auf die Probleme, welche mit der Einführung einer signifikanten CO₂-Abgabe verbunden wären, nämlich dem zunehmenden „Treibstofftourismus“ durch Schweizer im Ausland und die dadurch reduzierten Mineralölsteuereinnahmen. Andererseits vertrauen sie in die Wirksamkeit und Effizienz des Einkaufs von Emissionsreduktionen im Ausland.

- Gegner des Klimarappens verweisen u.a. auf das Supplementaritätsprinzip, wonach der Hauptteil der Reduktionen im Inland zu erfolgen habe, und auf den Verlust an „Secondary Benefits“, welche mit einem Verzicht auf eine CO₂-Abgabe verbunden wären (vgl. Rechsteiner 2003).

Kombination als Königsweg?

Vermutlich ist es wie oft: Die ideale Lösung gibt es nicht, wenn alle Aspekte bei der Beurteilung berücksichtigt werden. U.E. steht deshalb eine Kombination im Vordergrund. Diese vereinigt sowohl die Vor- als auch die Nachteile der verschiedenen Varianten auf sich. Die Mittel des Klimarappens könnten für ein effizientes Förderprogramm eingesetzt werden – im Vordergrund steht u.E. der Gebäudesanierungsbereich. Mit einer spürbaren CO₂-Abgabe könnte deren Potenzial zur Förderung der langfristig notwendigen strukturellen Anpassungen und zur Realisierung von „Secondary Benefits“ zumindest teilweise genutzt werden. Mit ergänzendem Zukauf von Zertifikaten könnte flexibel auf Änderungen der Rahmenbedingungen der Zielerreichung reagiert werden.

Der Grundsatzentscheid des zuständigen Bundesdepartements (Departement für Umwelt, Verkehr

und Kommunikation) zum Klimarappen ist noch im Januar 2004 zu erwarten. Wir sind gespannt! ■

Dr. Rolf Iten, Mitglied der Geschäftsleitung der INFRAS AG, Beratung und Forschung

Literatur:

- Erdöl-Vereinigung 2002: Klimarappen Teil I, Klimapolitische Grundlagen und Strategie für eine freiwillige Treibstoffabgabe zur Finanzierung von Treibhausgasreduktionen Schlussbericht 26. September 2002 (Factor Consulting + Management AG, Zürich)*
<http://www.factorag.ch/pdf%20files/schlussberichtteil1.pdf>
- Infras 2003: CO₂-Abgabe/Klimarappen bei Treibstoffen, Schlussbericht 16. Juni 2003, Bern 2003*
- Jochem, Jakob et al. (2003): Die Rolle der verschiedenen CO₂-Reduktionspotentiale bei einer nachhaltigen Entwicklung des Energiesystems in der Schweiz – Jüngste Energieperspektiven bis 2010, CEPE-ETH Zürich, 2003*
- Prognos 2002: Standortbestimmung CO₂-Gesetz, CO₂-Perspektiven und Sensitivitäten, Stand: Oktober 2002, Basel 2002*
<http://www.umwelt-schweiz.ch/imperia/md/content/oekonomie/klima/fakten/27.pdf>
- Rechsteiner R. 2003: „Klimarappen“ oder Klimaschutz? Eine neue Steuer der Erdöl-Vereinigung soll eine wirksame CO₂-Politik verhindern. Im Auftrag von WWF Schweiz.*
<http://www.rechsteiner-basel.ch/pub/29/Klimarappen%2DStudie.pdf>

Fundstück 2

SUV-Steuer in Deutschland „einfach bescheuert“

Für SUVs hat der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) eine Eindeutigung vorgeschlagen: „Diesel-Panzer“ – dass „Jesus would not drive it“, ist damit klar.

Bekanntlich erhalten SUV-Modelle von VW, BMW und Daimler eine doppelte Ermäßigung: Bei der Kfz-Steuer und bei den Abgasvorschriften. Ihres hohen Gewichts wegen unterliegen sie lediglich der laschen Abgasnorm für leichte Nutzfahrzeuge, als PKW wären sie nicht zulassungsfähig. Die Einordnung als leichtes Nutzfahrzeug im zulassungsrechtlichen Sinne erfordert ein Mindestgewicht, welches durch Nachrüstung von Ballast auch zu erreichen ist

– die Steuerersparnis wird von den Kunden somit durch erhöhten Treibstoffverbrauch „erkauft“.

Der vzbv hat gegen diese Fahrzeuge, allerdings nur gegen die Werbung für sie, wettbewerbsrechtliche Klage erhoben. Bei der mündlichen Verhandlung in München habe, so der vzbv, die Vorsitzende Richterin des dortigen LG zu den zugrundeliegenden Vorschriften erklärt:

„einfach bescheuert.“

JL

Aktenzeichen und Stand der Verfahren:

VW: LG Braunschweig, 21 O 1563/03

Daimler: LG Stuttgart, Verkündungstermin 18.12.03

BMW: LG München I, Verkündungstermin 04.02.04

Quelle: vzbv

<http://www.presseportal.de/story.htx?firmid=52346>

Das österreichische Ökopunktesystem

Eine zwiespältige Bilanz seines zwölfjährigen Bestehens

Die Brüsseler Entscheidung ist gefallen. Parlament und Rat haben am 26. November 2003 im Conciliation Committee eine neue Transitregelung beschlossen, die dem Schwerverkehr in Zukunft praktisch freie Fahrt ermöglichen wird. Für das mit dem 31.-Dezember 2003 ausgelaufene Ökopunktesystem, welches die Durchfahrt von Schwerlastkraftwagen im Transit durch Österreich seit zwölf Jahren regelte, ist in letzter Sekunde eine Nachfolgeregelung beschlossen worden und mit 1. Jänner 2004 in Kraft getreten. Die bisherige Kontingentierung von LKW im Transit durch Österreich mittels des so genannten Ökopunktesystems wird weiterhin angewandt, allerdings auf Fahrzeuge beschränkt, welche zwischen 6 und 8 Punkte pro Fahrt benötigen. „Dreckschleudern“ mit Emissionswerten jenseits der „8-Punkte Grenze“ soll die Durchfahrt bis auf wenige Ausnahmen verwehrt werden. „Sauberen Fahrzeugen“ hingegen, welche bisher 5 oder weniger Ökopunkte benötigten, wird von nun an „uneingeschränkter Transit“ durch Österreich gewährt. Diese Nachfolgeregelung ist jedoch nur eine Übergangsregelung – sie wird bis zum Inkrafttreten der neuen EU-Wegekostenrichtlinie, längstens jedoch drei Jahre lang, gültig sein.

Die Vertreter Österreichs, sowohl die Parlamentsmitglieder (unterstützt von zwei deutschen Parlamentariern) als auch die Vertreter der Regierung in der Ratsdelegation hatten gegen die neue Regelung gestimmt, der Beschluss ist somit gegen den Willen Österreichs zustande gekommen. In Österreich, welches eine Weiterführung des bisherigen Systems gefordert hatte, wird dieser Kompromiss als unzureichend abgelehnt. Eine Verweigerung der Umsetzung wurde bereits angedroht.

War das damit zum Auslaufmodell erklärte Ökopunktesystem jedoch wirklich ein geeignetes Mittel, den Problemen für Mensch und Umwelt, welche sich aus dem steigenden Güterverkehr in der empfindlichen Alpenregion ergeben, zu begegnen?

Die Geburt des Ökopunktesystems

Bereits Ende der 1980er Jahre ließen steigender Güterverkehr in ganz Europa, Verlagerungen von der Schiene auf die Straße, zunehmender alpenquerender Verkehr, Verlagerung des Schweizer Transitverkehrs (Gewichtslimit für LKW) auf Österreichs Straßen und die Perspektive eines zusammenwachsenden Handelsraumes „Europa“ ein rasantes

Wachstum des LKW-Verkehrs, insbesondere auf den österreichischen Alpenpässen, erwarten.

Eine hohe Bevölkerungsdichte, starke Schadstoffbelastungen in Folge häufiger Inversionswetterlagen, „sensiblere“ alpine Ökosysteme und die Echowirkung der engen Alpentäler sind Besonderheiten, dessentwegen in diesen „sensiblen“ Regionen Schadstoff- und Lärmemissionen nachteiliger als andernorts auf Mensch und Umwelt wirken. Die Emissionsbelastung in vielen Tälern ist häufig mit jener von urbanen Ballungszentren zu vergleichen. So haben Studien ergeben, dass dasselbe Verkehrsaufkommen zu dreimal höheren Stickoxid-Belastungen (NO_x) als im Flachland führt.

Im Jahr 1992 wurde zwischen Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ein Transitvertrag unterzeichnet. Darin war neben der Förderung des Eisenbahnverkehrs auch die Regulierung des Straßengütertransitverkehrs mit dem Ziel verankert, Abgas- und Lärmemissionen zu senken. Angestrebt wurde dies seltensamerweise allein durch eine schrittweise Reduktion der Stickoxid- (NO_x-) Emissionen, welche, durch das so genannte Ökopunktesystem verwaltet, bis zum Jahre 2003 auf 40-Prozent des Wertes von 1991 reduziert werden sollten – offenbar glaubte man, diese Rückführung sei automatisch mit einer entsprechenden Rückführung der LKW-Fahrten verbunden, das abgasteknische Fortschrittspotenzial hat man offenbar unterschätzt.

Im Zuge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 wurde das bestehende Regelwerk im Wesentlichen übernommen und im Rahmen des „Protokoll Nr. 9 über den Straßen- und Schienenverkehr sowie den kombinierten Verkehr in Österreich“ der Beitrittsakte beigefügt.

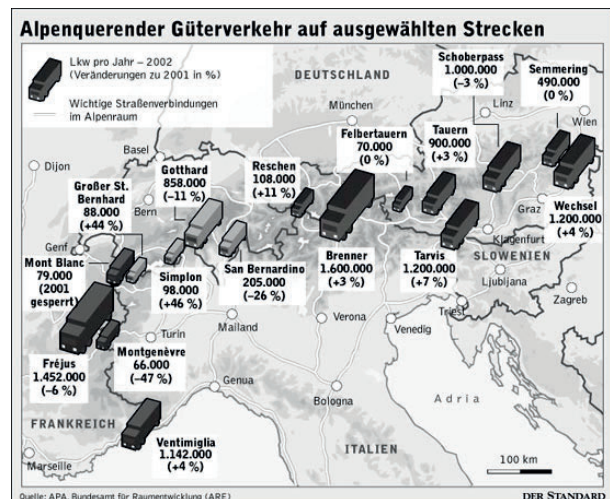


Tabelle 1: Verteilung der Ökopunkte (Prozent)

| I | D | A | NL | GR | DK | B | UK | S | F | LUX | SF | E | IRL | P | EU-Reserve |
|----|----|----|----|----|----|---|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|------|------------|
| 34 | 32 | 14 | 8 | 4 | 2 | 2 | 0,6 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,08 | 0,06 | 0,03 | 3,34 |

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Verordnung (EG) Nr. 3298/94 Anhang D¹

Die Funktionsweise

Dem Ökopunktesystem unterliegen alle Lastkraftwagen mit einem Gesamtgewicht von über 7,5 t, welche Transitfahrten durch Österreich durchführen und in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union zugelassen sind. Als Transitverkehr gilt „jeder Verkehr durch österreichisches Hoheitsgebiet, bei dem der Ausgangs- und Zielpunkt außerhalb Österreichs liegen“. In der Praxis führte diese sehr vage, aus dem Transitvertrag 1992 übernommene Definition zu Kontroversen und Klagen beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) über die effektiv als Transitfahrten zu wertenden Fahrten.

Jeder dieser LKW hat bei einer Transitfahrt durch Österreich eine bestimmte Menge an Ökopunkten zu entrichten, welche von den NO_x -Emissionen des betreffenden Fahrzeuges abhängt. Für diese ist der so genannte „COP (Conformity of Production) Wert“ ausschlaggebend, welcher in $\text{g NO}_x/\text{kWh}$ angegeben wird und dem im Typenschein ausgewiesenen Betriebserlaubniswert entspricht, der vorher allerdings noch durch einen Aufschlag um zehn Prozent erhöht wird. Ein Ökopunkt ist mit einem Emissionswert von einem Gramm NO_x/kWh gleichzusetzen. So benötigt ein LKW mit einem ermittelten Ausstoß von $5 \text{ g NO}_x/\text{kWh}$, welcher gemäß „Euro-Normen“ in die „EURO 3“-Kategorie einzureihen ist, für eine Transitfahrt durch Österreich 5 Ökopunkte.

Um das angestrebte Reduktionsziel zu erreichen, wurde das Ausgangskontingent (23,556.220) für das Jahr 1991 durch Multiplikation des zu diesem Zeitpunkt gesetzlich zugelassenen COP Wertes von $15,8\text{-g NO}_x/\text{kWh}$ mit den geschätzten Transitfahrten desselben Jahres (1,490.900) bestimmt. Dieses sollte, wie in Tabelle 1 ersichtlich, schrittweise bis zum Jahre 2003 gekürzt und gemäß einem ausverhandelten Schlüssel auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden (siehe Tabelle 2).

Zusätzlich durfte die Anzahl der Transitfahrten den für das Jahr 1991 festgelegten Referenzwert (1,490.900) um nicht mehr als 8 Prozent übersteigen (1.610.172 Fahrten). Bei einer Überschreitung dieser Obergrenze war eine Kürzung der Zahl der Ökopunkte für das darauf folgende Jahr nach einem festgelegten Schlüssel vorgesehen.

Ab 1. Jänner 1998 wurde das vormals manuelle System durch ein telematik-gestütztes elektronisches Abbuchungssystem ersetzt. Dies wurde im Zuge des Wegfalls der Grenzkontrollen im EU-Raum notwendig. Von einem im Fahrzeug montierten Abbuchungsgerät (EcoTag) werden die fahrzeugspezifischen Daten (wie z.B. die Anzahl der benötigten Ökopunkte) bei Überquerung der Grenze an einen Zentralrechner weitergeleitet. Hier wird überprüft, ob das Kontingent des Mutterlandes des jeweiligen LKW noch über eine ausreichende Zahl an Ökopunkten verfügt, und von diesem die entsprechende Menge an Ökopunkten in Abzug gebracht. Der Fahrer hat die Möglichkeit, die Fahrt per Knopfdruck als „nicht ökopunktpflichtige Fahrt“ zu deklarieren. Bei stichprobenartigen Straßenkontrollen wird festgestellt, ob die notwendige Zahl der Ökopunkte entrichtet wurde, bzw. es werden die mitzuführenden Nachweise überprüft, welche belegen, dass es sich bei der entsprechenden Fahrt um keine Transitfahrt handelt. Im Jahre 2000 wurden über 95 Prozent der EU-Ökopunkte elektronisch abgebucht.

Eine erste Bilanz

Im Zuge des vorgesehenen Überprüfungs-Verfahrens durch die Kommission im Jahre 2000 wurde eine Reduktion des Gesamtverbrauchs an Ökopunkten um über 24 Prozent in den Jahren 1995–1999 festgestellt. Derselbe Bericht weist jedoch auf einen Anstieg der von sämtlichen Nicht-PKW-Fahrzeugen verursachten NO_x -Emissionen um 2 Prozent im selben Zeitraum hin und schließt daraus:

„Wenn die Gesamtemissionen von Lastkraftwagen in Österreich nicht entsprechend dem sinkenden Ökopunktverbrauch abnimmt, muss daraus geschlossen werden, dass die reale Verringerung der NO_x -Emissionen aus dem Transitverkehr nicht mit einer ebensolchen Reduktion im ökopunktfreien Verkehrsbereich einhergeht, also im bilateralen Verkehr, im LKW-Nahverkehr sowie bei Traktoren und Bussen“.

Darüber hinaus wird auf ein Sinken der durchschnittlichen NO_x -Emissionen je Transit-LKW um 44,7 Prozent hingewiesen, was aus der Entwicklung des durchschnittlichen Ökopunktverbrauches pro Fahrt abgeleitet wird.

$$\text{Durchschnittsverbrauch an Ökopunkten pro Fahrt} = \frac{\text{Gesamtverbrauch an Ökopunkten}}{\text{Zahl der genehmigten Fahrten}}$$

Dem rückläufigen Gesamtverbrauch steht eine Zunahme der Zahl der LKW-Transitfahrten seit 1993 gegenüber. Wobei die, durch die 108-Prozent-Klausel festgelegte Obergrenze im Jahr 1999 deutlich überschritten wurde (114,57 Prozent des Jahres 1991). In den folgenden Jahren wies die österreichische Transitstatistik weitere Überschreitungen der 108-Prozent-Klausel auf, was in der Folge zu einer Kontroverse über die Art der Zählung der effektiv durchgeführten Transitfahrten zwischen der EU-Kommission und Österreich führte. Nicht erst in diesem Zusammenhang wurde von Seiten der Kommission die Sinnhaftigkeit der „108-Prozent-Klausel“ in Frage gestellt, „da das Ziel des Ökopunktesystems (...) darin besteht, Verkehrsunternehmen zur Nutzung emissionsärmerer Fahrzeuge für den Transit durch Österreich zu bewegen, lässt sich eine Sanktion kaum rechtfertigen, die greift, wenn ein LKW „zu umweltfreundlich“ ist. (...) [und] diese Klausel keine Anreize für Unternehmen bietet die umweltfreundlichsten LKW zu verwenden“.

Blinde Flecken des Systems

Die EU-Kritik berührt einen zentralen wunden Punkt, doch es gibt noch weitere Schwachstellen:

- Das Ökopunktesystem berücksichtigt lediglich die NO_x -Emissionen als Maßstab für die durch den LKW-Transitverkehr verursachten Umweltschäden. So stellt die Kommission in ihrem Bericht aus dem Jahre 2000 fest, „dass das Ökopunktesystem kein besonders gutes Instrument für den Lärmschutz darstellt. Lärmbelastung ist ein örtlich begrenztes Problem, während das Ökopunktesystem für den Transitverkehr durch ganz Österreich konzipiert wurde. Es kann das Verkehrsaufkommen (und somit den Verkehrslärm) nicht in bestimmten Gegenden verringern. [...] Beispielsweise führen jährlich etwa eine Million LKW-Transitfahrten durch das Brenntal, und die Lärmbelastung ist somit erheblich“. Das Ökopunktesystem unterscheidet somit nicht zwischen so genannten sensiblen und anderen Regionen, da es sich auf den Transitverkehr in ganz Österreich bezieht.
- Ebenso kann die „108-Prozent-Klausel“ als hinderlich für die Entwicklung und den Gebrauch neuer Technologien angesehen werden. Sie stellt nämlich, wie von der Kommission angemerkt, keine Anreize dar, die umweltfreundlichste Technologie einzusetzen, da die hierdurch verringerten Emissionen nur bedingt durch eine Erhöhung der möglichen Transitfahrten

Tabelle 2: Kontingente der Ökopunkte für die Jahre 1995 bis 2003 auf Basis von 1991

| Jahr | Prozentsatz der Ökopunkte | Ökopunkte für die 15 Mitgliedstaaten |
|---------|---------------------------|--------------------------------------|
| 1991 | | |
| (Basis) | 100 % | 23 556 220 |
| 1995 | 71,7 % | 16 889 810 |
| 1996 | 65,0 % | 15 311 543 |
| 1997 | 59,1 % | 13 921 726 |
| 1998 | 54,8 % | 12 908 809 |
| 1999 | 51,9 % | 12 225 678 |
| 2000 | 49,8 % | 11 730 998 |
| 2001 | 48,5 % | 11 424 767 |
| 2002 | 44,8 % | 10 533 187 |
| 2003 | 40,0 % | 9 422 488 |

Quelle: Verordnung Nr. 3298/94, Artikel 9

„weitergegeben werden“. (Obwohl die durch sie (108-Prozent-Klausel) gewährleistete mengenmäßige Obergrenze an Transitfahrten zweifelsohne dazu beiträgt die Lärmbelastung insgesamt in Grenzen zu halten.)

- Ein Grund für diese fehlende Anreizstruktur liegt im weiteren darin begründet, dass die Ökopunkte nutzenden Unternehmen keine Kosten zu tragen haben, da fixe Kontingente den Mitgliedstaaten zugeteilt werden (so wird in Deutschland grundsätzlich jedem Unternehmen ein Grundkontingent von 3 Transitfahrten à 6-Ökopunkten pro Monat zugeteilt.) Somit bestehen keine direkten Anreize zur Verringerung der Fahrten (z.B. durch bessere logistische Auslastungen: 40 Prozent der (gesamten) LKW Fahrten in Österreich erfolgen mit leerem LKW) bzw. zur Entwicklung und Anwendung emissionsärmerer Technologien.
- Eine weitere Schwachstelle besteht in der Umlegung von tatsächlichen Emissionswerten auf die benötigte Menge an Ökopunkten eines Fahrzeuges. Zum einen ist diese lediglich von der Leistung des Fahrzeuges, nicht jedoch von der zurückgelegten Strecke abhängig. Zum anderen wird einem höheren Emissionsniveau, welches durch erhöhte Ladung und größere Streckensteigung im Alpenraum verursacht ist, nicht Rechnung getragen.
- Das Ökopunktesystem ist lediglich auf LKW über 7,5 t, welche im Transitverkehr durch Österreich unterwegs sind, beschränkt. So unterliegen unter anderem LKW unter 7,5t, Lastkraftwagen im bilateralen Verkehr von und nach Österreich oder im Binnenverkehr nicht den Beschränkungen des Ökopunktesystems.

- Hinzu kommen zahlreiche Schlupflöcher, welche sich aus der ausschließlichen Gültigkeit des Systems im Transitbereich und der elektronischen Ökopunkteinhebung ergeben. So kann eine ökopunktpflichtige Transitfahrt durch einfaches Umladen auf österreichischem Hoheitsgebiet zu „miteinander verbundenen bilateralen Fahrten“ werden. Seit dem Jahre 1998, dem Beginn der elektronischen Ökopunkteinhebung, haben die unberechtigten Transitarbeiten stark zugenommen. Sie belaufen sich auf rund 4-Prozent aller Transitarbeiten durch Österreich, was einer Hinterziehung von rund 500 000 Ökopunkten entspricht. Diese Fahrten werden vom elektronischen System zwar erfasst, aus Mangel an Sanktionsmechanismen von Seiten der Kommission gegenüber den betreffenden Mitgliedstaaten jedoch von diesen nicht geahndet.

Die Zeit danach

Im Lichte dieser Erfahrungen scheint die beste Lösung kaum darin zu bestehen, auf eine undifferenzierte Weiterführung des bestehenden Ökopunkte-modells zu pochen. Zumal der für eine zunehmende Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene dringend notwendige Eisenbahnausbau von den österreichischen Regierungen während der letzten zwölf Jahre nur sehr schleppend, wenn überhaupt in Angriff genommen wurde und die aktuell vorliegenden Pläne der österreichischen Bundesregierung für die Bahn, unter anderem verbunden mit drastischen Budgetkürzungen, eher in eine andere Richtung zu deuten scheinen.

Jedoch sind auch die Bedenken gegenüber der nun gültigen Übergangsregelung ernst zu nehmen. Durch den Fall der mengenmäßigen Beschränkung und des vergleichsweise hohen Kontingents für LKW mit einem Verbrauch zwischen 5 und 8 Ökopunkten erscheinen Befürchtungen, in den nächsten Jahren mit einer starken Erhöhung der Transitarbeiten im Alpenraum konfrontiert zu werden, nicht unbegründet. ■

*Constanze Binder,
Umweltsystemwissenschaften Universität Graz,
Projektmitarbeiterin im Verkehrsbereich (Institut fuer
Volkswirtschaftslehre Universität Graz)*

Mit Dank an Mag. Schimanofsky (Österreichisches Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie) und Dipl. Ing. Lichtblau (Österreichisches Umweltbundesamt).

*Europäische Gesetzgebung: Europäische Rechtsdatenbank
„EUR-Lex“ (<http://europa.eu.int/eur-lex/>)
Europäische Rechtsprechung: <http://www.curia.eu.int/>*

*Pressearchive des Europäischen Rates: <http://ue.eu.int/newsroom/>
Österreichisches Bundesministerium für Verkehr, Innovation und
Technologie: <http://snurl.com/34eh>*

*EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT (EWG)
REPUBLIK ÖSTERREICH (1992): Abkommen zwischen der
Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik
Österreich über den Güterverkehr im Transit auf der Schiene
und der Straße – Gemeinsame Erklärungen der Vertrags-
parteien – Briefwechsel. Amtsblatt Nr. L 373 vom 21/12/1992
S. 0006–0024*

*EUROPÄISCHER GERICHTSHOF (2003): System von Öko-
punkten für Lastkraftwagen im Transit durch Österreich
– Änderung durch die Verordnung (EG) Nr. 2012/2000
– Rechtswidrigkeit. Rechtssache C-445/00, 11. September
2003, Straßburg*

*EUROPÄISCHER GERICHTSHOF (2003): Urteil des Gerichts-
hofes- System von Ökopunkten für Lastkraftwagen im Transit
durch Österreich - Entscheidung der Kommission, die Anzahl
der Ökopunkte für das Jahr 2001 nicht zu verringern. Rechts-
sache C-356/01, 20. November 2003, Straßburg*

*KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
(1994): Akte über die Bedingungen des Beitritts des König-
reichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik
Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassung
der die Europäische Union begründende Verträge (1994):
Protokoll Nr.9 über den Strassen- und Schienenverkehr sowie
den kombinierten Verkehr in Österreich. Amtsblatt nr. C 241
vom 29/08/1994, Seite 0361, Brüssel*

*KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
(1994): Verordnung über verfahrenstechnische Einzelheiten
im Zusammenhang mit dem System von Transitrechten
(Ökopunkten) für Lastkraftwagen im Transit durch Öster-
reich, begründet durch Artikel 11 des Protokolls Nr. 9 zur
Akte über den Beitritt Norwegens, Österreichs, Finnlands und
Schwedens. (EG) Nr. 3298/94, 21. Dezember 1994, Amtsblatt
Nr. L 341 vom 30/12/1994 S. 0020–0036*

*KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
(2000): Bericht der Kommission an den Rat über den Stra-
ßengütertransitverkehr durch Österreich. KOM(2000) 862
endgültig, 2000/0361 (COD), Brüssel*

*KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
(2003): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parla-
ments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG
über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimm-
ter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge. 29.8.2003,
KOM(2003) 448 endgültig/2, Brüssel*

*MOLITOR, R. et al. (2001): Road freight transport and the environ-
ment in mountainous areas- Case studies in the Alpine region
and the Pyrenees. European Environment Agency- Technical
Report No68, Copenhagen*

*VERKEHRSLUB ÖSTERREICH (2003): Lkw-Verkehr ver-
ringern!, Verkehrs Aktuell 28.08.2003,
<http://www.vcoe.at> (Stand 12.12.2003)*

*VERMITTLUNGS-AUSSCHUSS PARLAMENT – RAT (2003):
Einigung über das Ökopunktesystem für Schwerlastkraft-
wagen im Transit durch Österreich. 15192/03 (Presse 341)
Brüssel, 26. November 2003*

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 1/2004, 7. Jahrgang

Redaktion

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

Mit Beiträgen von

Constanze Binder, Daniel Bongardt, Holger Dalkmann, Dr. Karl Peter Hasenkamp, Dr. Rolf Iten, Wolfgang Irrek, Dr. Michael Kohlhaas, Carolin Schäfer, Dr. Karl Otto Schallaböck, Dr. Andreas Schwarz.

Layout

Bildstelle des Wuppertal Instituts

Internetversion

Betreuung: Holger Wendler
Vorlagenerstellung: Patrick Behrens

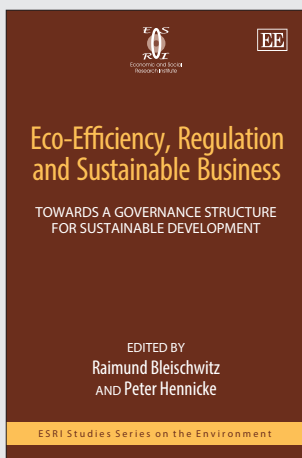
ISSN 1618-3959

Die Zeitschrift erscheint nur elektronisch.

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

Aktuelle Bücher aus dem Wuppertal Institut



Raimund Bleischwitz /
Peter Hennicke (eds.)

Eco-Efficiency, Regulation and Sustainable Business. Towards a Governance Structure for Sustainable Development.

Das Buch stellt neue Forschungsergebnisse zur Ökoeffizienz und entsprechende Anreizinstrumente in Mitgliedsländern der EU vor. Außerdem diskutiert es neue Modelle für nachhaltige Unternehmen und Konsum. Abschließend erörtert es Informationssysteme und Datenbedarf zur Ökoeffizienz.

Edward Elgar Publishing Lim., Cheltenham, UK, 2004



Stefan Brinzeu

Erdlandung. Navigation zu den Ressourcen der Zukunft

Der Mensch ist in der Lage, seinen „Stoffwechsel“ mit der Natur zu optimieren. Wie dieser gemessen werden kann und welche Lösungsansätze es bereits gibt, zeigt dieses Buch. Es lässt seine Leser gedanklich auf dem Planeten Erde neu landen.

Hirzel Verlag, Stuttgart / Leipzig 2004

www.hirzel.de



Carolin Schäfer / Holger Dalkmann /
Daniel Bongardt

Neue Wege für das Land. Strategische Umweltprüfung für eine zukunftsfähige Bundesverkehrswegeplanung

Der Anstieg des Verkehrs und die Folgen für die Umwelt sind bekannt; die politischen und planerischen Konsequenzen hingegen stehen weitestgehend aus. Die Autoren entwickeln ein Konzept zur Integration der Strategischen Umweltprüfung in die Bundesverkehrswegeplanung.

Wuppertal Texte, S. Hirzel Verlag Stuttgart,
Leipzig, 2003

www.hirzel.de