

Klimaschutz und Energiesteuern in der
EG

Arbeitspapier aus dem
Forschungsprojekt "Umweltverbände in
der EG"

EURES discussion paper dp-12
ISSN 0938-1805

2., überarbeitete Auflage
Oktober 1993

**EURES - Institut für
Regionale Studien in Europa KG**

Baslerstr. 19, D-79100 FREIBURG i.Br.
Tel. 0 76 1/ 70 44 10

Dieses Diskussionspapier ist Teil des Forschungsprojektes Nr. 10101080 "Handlungsmöglichkeiten der Umweltverbände für die Verbesserung des Umweltbewußtseins und der Umweltpolitik in der europäischen Gemeinschaft", das vom Umweltbundesamt im Rahmen des Umweltforschungsplans des Ministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in Auftrag gegeben wurde. Einzelne Kapitel des Projektes werden als Discussion Paper bereits frühzeitig veröffentlicht, um die Debatte und Rückmeldung für den Endbericht zu nutzen. Eine vollständige Literaturliste befindet sich in DP 10. Weitere DP sind zu folgenden Themen geplant bzw. bereits veröffentlicht:

- dp 12: Klimaschutz und Energiesteuern in der EG, Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG", 33 S.
- dp 13: Der Konflikt zwischen Umwelt und Binnenmarkt aus der Sicht der EG-Kommission, Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG",

Klimaschutz und Energiesteuern in der EG

Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG"

Christian Hey

2., überarbeitete Auflage

Oktober 1993

EURES - Institut für regionale Studien in Europa KG

Baslerstr. 19, D-79100 Freiburg i.Br., Tel. 0 76 1/ 70 44 10, Fax: 0 76 1/ 70 44 1-44

Inhaltsübersicht

1	Einleitung: Die Bedeutung von Energiesteuern im Rahmen der Klimadiskussion . .	
2	Optionen und Fragen in der Ökosteuerdebatte	3
2.1	Das Energiesteuerdilemma	3
2.2	Zum energiepolitischen Leitbild	6
2.3	Zum ordnungspolitischen Leitbild	7
2.4	Zur Abgabenhöhe	9
2.5	Die geeignete politische Ebene	10
2.6	Zusammenfassung	11
3	Die tendenzielle Reduktion der Klimaschutzziele	12
4	Energiesteuern in der EG	14
5	Positionen und Aktionen der Umweltverbände	20
5.1	Überblick	20
5.2	Aktionen der Umweltverbände	21
5.3	Positionen zur CO ₂ -Reduktion	25
5.4	Die Positionen zu Energiesteuern	28
5.5	Fazit	33

1 Einleitung: Die Bedeutung von Energiesteuern im Rahmen der Klimadiskussion

Seit Anfang der achtziger Jahre hat sich die internationale Diskussion um die beiden großen Klimagefahren, das Ozonloch und den Treibhauseffekt, intensiviert. Die Klimadebatte bringt international eine neue Qualität in die Umweltdiskussion: räumlich, zeitlich, sektoral und qualitativ werden neue Herausforderungen an die Umwelt-, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik gestellt, die in ihrer Tiefendimension die bisherige Umweltpolitik bei weitem übertreffen.

Der Schutz der Erdatmosphäre ist erstens eine globale Aufgabe, die ein wirkungsvolles, international koordiniertes und verbindliches Handeln erfordert, wie es bisher noch nie bei einem Umweltthema notwendig war. Auch wenn nationale Vorreiterrollen für eine Klimaschutzpolitik unerlässlich sind, sind diese ohne eine spätere internationale Aktion relativ wirkungslos. Zudem ist ein für politisches Handeln ungewöhnlich langer Zeit- und Planungshorizont notwendig.

Sowohl ozonschädigende als auch treibhausrelevante Substanzen wirken mit erheblicher Zeitverzögerung, oft erst Jahrzehnte nach ihrer tatsächlichen Emission (vgl. Gießhammer 1989, S. 7). Der stufenweise Ausstieg aus den fossilen Energieträgern bedeutet einen Planungshorizont, der 50-100 Jahre weit reicht. Ein vorbeugendes Handeln, auch ohne genaue Kenntnisse der exakten Schadensdimension, wird damit zum Sachzwang, da die Kosten einer Schadens Eindämmung oder Reparatur in keinem Verhältnis zu den Kosten einer Vorsorge stehen (vgl. Loske 1990, S. 43).

Desweiteren ist Klimaschutzpolitik wie kaum ein anderes Umweltthema extrem komplex und sektorübergreifend. Isolierte Maßnahmen greifen zu kurz, das das Thema die Chemieproduktion, den Verkehr, die Energiewirtschaft, die Landwirtschaft oder auch die Nord-Süd-Beziehungen betrifft.

Schließlich greift die traditionelle emissionsseitige Umweltpolitik beim Klimaschutz nicht. Es gibt in absehbarer Zeit keine annähernd kostenwirksamen Filtertechnologien für Kohlendioxid. Reparaturmaßnahmen wie z.B. Dammbauten werden unverhältnismäßig kostspieliger sein als vorbeugende Klimaschutzmaßnahmen - zumal die Einsparung von Energie gleichzeitig auch die Einsparung von betriebswirtschaftlichen Kosten bedeutet und bis zu einem bestimmten Grade eine positive Rendite abwirft. Damit erfordert die Klimaschutzpolitik Maßnahmen sehr hoher Wirkungs- und Eingriffstiefe, sehr hoher Wirkungsbreite und einer quantitativen Wirkungsschärfe (vgl. Kap. 1.4.2). Mangels Filtertechnologien besteht keine Alternative zur ökologischen Modernisierung der Volkswirtschaft bzw. zu einem ökologischen Strukturwandel.

Diese Eigenschaften des Klimaproblems machen es zu einem typischen Thema von Umweltverbänden, die sich der politischen Ökologie, einem ganzheitlichen Ansatz von Umweltschutz oder einer ökologischen Modernisierung der Volkswirtschaft verschrieben haben. Es ist in diesem Sinne ein modernes und innovatives Umweltthema, an dem viele Grundideen der Ökologiebewegung verdeutlicht werden können und bessere politische Durchsetzungschancen erhalten. Mit ihren Ansichten können Umweltverbände sowohl gegenüber den - von den Klimagefahren ebenfalls betroffenen - Naturschutzverbänden als auch gegenüber der Politik als Vorreiter und Innovateure auftreten. Das Klimaproblem bestätigt im wesentlichen Konzeptionen und Auffassungen, die in der Auseinandersetzung mit anderen Umweltproblemen entwickelt worden sind, aber erst im Kontext der Klimagefahren auch in der staatlichen Umweltpolitik einen besseren gesellschaftlichen Resonanzboden finden.

Exemplarisch wird in dieser Fallstudie die Arbeit der europäischen Umweltverbände zum Thema Energiesteuern untersucht.

Energiesteuern sind derzeit das einzige substantielle Klimaschutzpolitische Instrument, das auf europäischer Ebene auf der politischen Tagesordnung steht. In der kritischen Ökologiediskussion wird immer wieder **darauf** hingewiesen, daß Energiesteuern - isoliert betrachtet - ein unzureichendes Instrument für eine "Energieeffizienzrevolution" sind. Hieraus ergibt sich ein politisches Dilemma für Umweltverbände: Einerseits bietet sich Ihnen eine Chance für die aktive Begleitung einer wichtigen Maßnahme, andererseits wird diese nicht ausreichen. Wie **Umweltverbände** dieses Dilemma begreifen und **lösen**, ist für das Verständnis unterschiedlicher Arbeitsweisen und politischer Kulturen von besonderem Interesse.

Hinsichtlich einer Klimaschutzstrategie lassen sich unterschiedliche technologische und unterschiedliche ordnungspolitische Leitbilder identifizieren. Auch hier soll untersucht werden, für welche Leitbilder sich Umweltverbände entscheiden und welche Gründe diese Entscheidung hat.

Die folgende Darstellungsweise entspricht dem Grundschemata der Fallstudien. Nach einer generellen Problemskizze erfolgt eine Darstellung der bisherigen politischen Entwicklungen hinsichtlich der generellen Klimaschutzziele einerseits und der Energiesteuern andererseits.

Diese Problemskizze dient als Hintergrund für die anschließende Analyse der Positionen und Aktivitäten der Umweltverbände zu dem Thema.

2 Optionen und Fragen in der Ökosteuerdebatte

In der Debatte um Ökosteuern bzw. -abgaben kommen sehr unterschiedliche Ansätze zum Tragen. Hinter diesen Ansätzen stehen unterschiedliche ordnungspolitische Philosophien und unterschiedliche konzeptionelle Leitbilder. In der Ökosteuerdebatte lassen sich folgende Grundfragen erkennen:

- Welches ist die Rolle von Energiesteuern im Rahmen einer Klimaschutzstrategie oder besser: welches strukturelle Leitbild liegt den Energiesteuern zugrunde?
- Welches ist das technologische Leitbild, dem die Steuern dienen sollen?
- Welches ist das ordnungspolitische Leitbild?
- Sind Energiesteuern analog zu Tarifverhandlungen verhandelbar?
- Welches ist das Leitbild hinsichtlich der Arbeitsteilung der verschiedenen Handlungsebenen bzw. hinsichtlich der Solidarität zwischen den Regionen?

2.1 Das Energiesteuerdilemma

Hinsichtlich einer Ausgestaltung von Energiesteuern lassen sich verschiedene strukturelle Weichenstellungen erkennen:

- (1) Sie sind für politische Entscheidungsträger attraktiv als das Klimaschutzinstrument, das große Wirkungen mit geringen Eingriffen in die Entscheidungsautonomie der Akteure miteinander verbindet.
- (2) Sie sind für die Energiepolitiker aus der Ökologiebewegung lediglich eine Begleitmaßnahme, die nur im Rahmen einer energiepolitischen Strukturreform ihre Wirkung entfaltet,
- (3) Für die Ökonomen aus der Ökologiebewegung hingegen erscheinen sie als die Chance für eine Korrektur des Preissystems mit dem Ziel eines neuen Rationalisierungstypus.

Klimaschutzpolitik kann sich nicht auf ein einziges Instrument verlassen. Es besteht weitgehender Konsens, daß die Steigerung der Energieeffizienz und die Substitution von fossilen Energieträgern durch risikoarme, erneuerbare Energieträger eine Priorität für die Klimaschutzpolitik haben. Die Rolle der Atomenergie ist dabei umstritten (vgl. Enquete-Kommission Klimaschutz 1990).

Die Klimaenquete-Kommission hat in diesem Zusammenhang festgestellt: "Die Energie-, Umwelt- und Verkehrsgesetzgebung müssen diesem Umstand durch eine differenzierte und vielschichtige Ausgestaltung ordnungspolitisch, fiskalisch und preispolitisch entsprechen" (Enquete-Kommission Klimaschutz 1990, S. 67). Ökosteuern müssen daher im Kontext eines solchen Instrumentenmixes betrachtet werden.

ad 1) Energiesteuern haben im Rahmen eines solchen Instrumentenmixes jedoch eine hohe politische Attraktivität für die Entscheidungsträger: Sie sind ein Instrument mit einer großen Wirkungstiefe und -breite, d. h. sie wirken strukturpolitisch, gleichzeitig aber mit einer relativ geringen Eingriffstiefe in bestehende Entscheidungsautonomien und Machtverhältnisse. Sie haben damit das Potential, eines der klimapolitischen Instrumente sein, die einerseits relativ wirkungsvoll sind und andererseits auf vergleichsweise wenig Widerstände stoßen.¹ Es ist deshalb wenig erstaunlich, daß viele politische Akteure die Chance, die sich mit der Ökosteuer-Thematik bietet, begriffen haben und dieses Thema aktiv aufgreifen.

Zudem ist die Diskussion um energiebezogene Steuern eine typisch europäische Frage. Energiebezogene Steuern gehören zu den allgemeinen Rahmenbedingungen, die - im Sinne einer globalen Klimaschutzstrategie - möglichst international ansetzen sollten. Die Vollendung des Binnenmarktes, die Harmonisierung unterschiedlicher indirekter Steuern und die Vermeidung von allzugroßen Wettbewerbsverzerrungen sprechen ebenfalls dafür, energiebezogene Steuern oder zumindest einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen auf der EG-Ebene zu verwirklichen. Auch fällt Steuerharmonisierung in einen der Kompetenzbereiche der EG-Kommission, so daß dieses Instrument grundsätzlich in Frage kommt (siehe dazu ausführlich weiter unten, vgl. auch Grabitz 1989, S. 441). Andere preispolitische Maßnahmen, z.B. die Tarifpolitik, liegen nur indirekt in der Kompetenz der EG-Kommission. Verschiedene Versuche der Kommission, auf die Preisbildung Einfluß zu nehmen, sind bisher gescheitert, vor allem weil dies indirekt Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit verschiedener Energieträger hat und damit zu sehr in die national unterschiedlichen Energiepolitiken eingegriffen hätte (vgl. Weyman-Jones 1986, S. 97ff).

ad 2) Energiebezogene Steuern haben allerdings auch ihre Wirkungsgrenzen. Verschiedene Simulationsanalysen (vgl. Enquete-Kommission Klimaschutz 1990, S. 477; Energy 2010, Szenario 4, Kögesen 1989 für Schweden) machen deutlich, daß auch relativ hohe Energiesteuern ohne weitere Begleitinstrumente kaum mehr als einen stabilen Energieverbrauch bei anhaltendem Wachstum erreichen können. Zu diesem Ergebnis kommt z.B. das Szenario 4 der EG-Kommission bei einer CO₂-Steuer, die die Preise von Kohle um 100%, die von Erdöl um 40% und von Gas um 30% anheben soll (vgl. DG XVII, S. 1990, S. 143). Der Stromverbrauch steigt trotzdem noch um 14%. Diese Grundtendenz wird auch durch andere Studien im Auftrag der EG-Kommission bestätigt (vgl. Capros 1991; DRI 1991; vgl. auch Enquete-Kommission Klimaschutz 1990, S. 477; Kögesen in EEB 1989). Auch die Erfahrungen mit den Ölpreissteigerungen in den 70er Jahren belegen die Tendenz, daß beträchtliche Preiserhöhungen notwendig wären, um nur Energieverbrauch und Wachstum zu entkoppeln (vgl. Hennicke 1990, S. 61). Nicht unerheblich sind allerdings die mittelfristigen Effekte, die energiebezogene Steuern für die frühzeitigere Markteinführung von regenerativen Energieträgern mit sich bringen (vgl. Hohmeyer 1989).

Aufgrund dieser Wirkungsgrenzen energiebezogener Steuern werden in der energiepolitischen Debatte weitergehende Maßnahmen unter dem Stichwort "Hemmnisabbau" diskutiert. Hinsichtlich des Hemmnisabbaus lassen sich eine strukturkonforme Regulierung (vgl. Enquete-Kommission Klimaschutz 1990, S. 483f) und tiefgreifende Eingriffe in die vorhandenen Energieversorgungsstrukturen (vgl. Hennicke 1985, 1990; Alber 1991a und b) vorstellen.

Erst diese strukturverändernden Maßnahmen (Dezentralisierung der Angebotsstruktur, Rekommunalisierung, Ausstieg aus der Atomenergie, Neubestimmung der Unternehmensziele

¹ Man muß dies natürlich relativ sehen. Selbstverständlich gibt es auch gegen eine Energiesteuer einen beträchtlichen Widerstand. Seitdem es eine ernsthafte Debatte um Energiesteuern gibt, sind die Industrieverbände bekanntlich auf eine eher ordnungsrechtliche Grundposition umgeschwenkt. So spricht sich die Vereinigung industrielle Kraftwirtschaft (1990) für eine CO₂-Abgabe, aber eindeutig gegen die wirksamere Energiesteuer aus, ebenso der BDI (1989). Auch UNICE (Union of Industrial and Employers Confederations of Europe, 1990), warnt vor einer Steuer, die so hoch ist, daß sie Umweltinvestitionen unmöglich macht oder die zu fiskalischen Zwecken mißbraucht wird. All diese Papiere sind aber so formuliert, daß eine konstruktive Haltung ersichtlich ist, die sich nicht grundsätzlich gegen eine Energiesteuer sperrt.

etc.) mobilisieren ein starkes Eigeninteresse der Energieanbieter an effizienzsteigernden Maßnahmen.

Eine zentralistische Angebotsstruktur im Strombereich stützt das betriebswirtschaftliche Interesse an der Auslastung der vorhandenen Kapazitäten, um damit die Kostendegression auch voll nutzen zu können, die bei Anlagen mit sehr hohen Fixkosten und niedrigen variablen Kosten mit wachsendem Umsatz entsteht. Bei Überkapazitäten, die im Elektrizitätsbereich zum Teil bestehen, entsteht also ein betriebliches Interesse an Absatzsteigerung. Die Senkung des Absatzes durch Direkteinspeiser oder durch geringeren Energieverbrauch erhöht die Durchschnittskosten der Stromerzeugung. Die Einführung neuer Planungsinstrumente und der Abbau gewisser Hemmnisse widerspricht damit zumeist den betriebswirtschaftlichen Interessen zentraler Stromversorgungsmonopole.

Der Ausstieg aus der Atomenergie und die Dezentralisierung der Energieversorgung mobilisieren erhebliche Investitionen, die in den Aufbau einer dezentralen und effizienten Angebotsstruktur (mit einem hohen Anteil an Kraft-Wärme-Koppelung) fließen. Durch die Effizienzstrategie ist also ein Innovationsschub zu erwarten (vgl. Öko-Institut/IÖW 1986).

Die sehr hohe Eingriffstiefe einer energiewirtschaftlichen Strukturreform korreliert also mit einer sehr großen Wirkungstiefe und einer hohen Wirkungsschärfe. Allerdings stellen **strukturverändernde** Maßnahmen auch die größte Herausforderung für bestehende Machtverhältnisse und Unternehmensstrukturen dar. Der Widerstand ist damit vergleichsweise groß und die politischen Durchsetzungschancen solcher Strukturreformen sind von einer breiten öffentlichen Mobilisierung gegen die Atomenergie und für eine konsequente alternative Energiepolitik abhängig.

Dieser Überblick über die Effizienz und Durchsetzbarkeit einiger Instrumente macht das Dilemma von Energiesteuern deutlich. Sie sind neben der Least-Cost-Planning-Methode eine der wenigen wirkungsvollen und auch EG-weit durchsetzbaren Instrumente einer klimaschützenden Energiepolitik - ihre umweltpolitische Wirkung kommt allerdings erst im Kontext eines Pakets strukturverändernder und hemmnisabbauender Maßnahmen voll zur Geltung. Diese sind jedoch allenfalls in einzelnen Mitgliedsstaaten politisch durchsetzbar (ausführlich: Hey 1992). Eine kohärente europäische Klimaschutzstrategie ist daher kaum zu erwarten. Sie stößt auf fast unversöhnliche nationale Interessengegensätze.

Für die Fallstudie ist der Weg der Umweltverbände aus diesem Dilemma der Okosteuern von besonderem Interesse. An diesem Beispiel können Unterschiede im Politikverständnis, politischer Kultur und Position herausgearbeitet werden. Ein instrumentelles, "**opportunistisches**"² Politikverständnis konzentriert sich auf die Nische mit den größten Durchsetzungschancen. Ein eher ganzheitliches Politikverständnis (politische Ökologie) versucht, die anderen Themen ebenfalls in der politischen Diskussion zu halten bzw. als Handlungsbedarf in die politische Arena zu werfen und die Grenzen von Okosteuern aufzuzeigen und auf weitergehenden Maßnahmen zu bestehen.

ad 3) Die weitestgehende Rolle wird Energiesteuern von den Vertretern einer großen **öko-sozialen** Steuerreform zugewiesen. Die Grundidee dieses Reformprogramms ist die Verteuerung des Produktionsfaktors Energie und die Verbilligung von Arbeit. Dem liegt die neoklassische Annahme einer hohen Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Energie zugrunde. Eine Verteuerung von Energie bei gleichzeitiger Verbilligung der Lohnkosten führt zu einem **Beschäftigungszuwachs** bei gleichzeitig vermindertem Energieverbrauch - so die vereinfachte Annahme (vgl. Binswanger 1988, S. 244f, Weizsäcker 1989, S. 15%). Man erwartet durch die Verschiebung der relativen Preise für Arbeit und Energie vor allem einen Strukturwandel zwischen den Branchen: arbeitsintensive Verfahren, Reparatur und Recycling oder die Verarbeitung von Naturprodukten sollen Wettbewerbsverbesserungen gegenüber sehr energieintensiven Industrien

² Nicht abwertend gemeint, im Sinne von Grove-White 1991

(z.B. Chemieproduktion) erhalten (vgl. Bleijenberg in: EEB 1989). Oft wird eine solche ökosoziale Steuerreform mit dem unverhältnismäßigen Anstieg der Lohnsteuereinnahmen gegenüber den Energiesteuereinnahmen begründet (vgl. Teufel 1988, S. 314f). Es gibt konkrete Vorschläge, z.B. die Rentenfinanzierung mit Energiesteuern zu sichern (vgl. BUND 1990).

Die Attraktivität einer ökosozialen Steuerreform liegt in der Kombination aus energie-, arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Zielsetzungen. Man versucht mit einem Instrument "mehrere Fliegen mit einer Klappe zu schlagen": mehr Beschäftigung, weniger Energieverbrauch, eine neue Finanzquelle, Verschiebung der Finanzierungslasten zugunsten des Sozialsystems.

Es gibt allerdings eine Reihe von Einwänden gegen diese Vorschläge. Eine ökosoziale Steuerreform sei eine Konstruktion auf der "grünen Wiese", die die vielfältigen Ziele des bestehenden Steuersystems außer acht lasse. Eine solche Modellkonstruktion sei "naiv" (Hansmeyer u.a. 1989 S. 1 und S. 4; vgl. auch Ewringmann 1990). Auch blendet diese Idee den Konflikt zwischen Lenkungs- und Finanzierungsfunktion bei einer Okosteuer aus. Ist das primäre Ziel einer Energiesteuer ihre Lenkungsfunktion, dann muß mit einer niedrigen **Aufkommenselastizität** der Steuer gerechnet werden, die Steuereinnahmen wachsen langsamer als das Bruttosozialprodukt. Wichtige öffentliche Aufgaben wie z.B. das Rentensystem erfordern eine hohe Ergiebigkeit, d.h. eine hohe Aufkommenselastizität. Eine Energiesteuer, die primär eine Finanzierungsfunktion hat, muß also permanent an den wachsenden Bedarf im **Sozialversicherungssystem** angepaßt werden. Außerdem wird es Verdrängungseffekte zwischen Energiesteuern und anderen ertragsabhängigen Steuern geben. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die föderale Finanzverteilung. Energiesteuern verdrängen Steuern (z.B. Einkommenssteuer), die für Kommunen eine hohe Relevanz haben. Die Kostenbelastung zwischen den politischen Ebenen wird sich von der Einnahmeverteilung unterscheiden. Schließlich wird die neoklassische Annahme einer hohen Substitutionselastizität zwischen Energie und Arbeit bestritten. Selbst eine durch eine Energiesteuer finanzierte Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge um 30% hat eine Senkung der Lohnkosten von nur 10% zur Folge. Nennenswerte Beschäftigungseffekte sind hierdurch nicht zu erreichen. Außerdem besteht eher eine Substitutionsbeziehung zwischen Energie und Kapital (Technologie) als eine zwischen Energie und Arbeit (Gretschmann 1989, S. 82f). Ein politischer Einwand ist schließlich, daß der große utopische steuerpolitische Entwurf einen konkreten Einstieg in die Nutzung des Instruments eher behindert als fördert.

Die Frage um die Reichweite des steuerpolitischen Anspruchs kann also durchaus als ein Indikator dafür angesehen werden, inwieweit sich Umweltverbände kompromißbereit auf bestehende ökonomisch-institutionelle Realitäten einlassen oder lediglich einen radikalen **Gegenentwurf** entwickeln.

2.2 Zum energiepolitischen Leitbild

Mit der Entscheidung über die Bezugsbasis einer Energieabgabe verknüpfen sich verschiedene Leitbilder einer Klimaschutzpolitik. Es geht dabei um die Entscheidung zwischen einer eher kurzfristig angelegten und einer langfristig orientierten Klimaschutzpolitik. Es geht darüber hinaus auch um die Rolle der Atomenergie in der Klimaschutzpolitik.

Eine kurzfristig angelegte Verminderungsstrategie wird eine Energieträgersubstitution in Richtung kohlendioxidarmer Energieträger vorantreiben. Die volle Auslastung der Atomenergie und der verstärkte Einsatz von Gas bieten hier einige begrenzte, kurzfristige Spielräume. Diese **Kurzfriststrategie** erhält allerdings Energieversorgungsstrukturen aufrecht, die sich in einer **Langfristperspektive** als Hemmnis für einen Energieeffizienzpfad erweisen (Hennicke 1990). Die **Lang-**

fristperspektive gibt der Verminderung des Energieverbrauchs und der Stärkung regenerativer Energieträger die Priorität. Die Ausschöpfung der vorhandenen Potentiale setzt in den meisten Ländern einen Umbau der heutigen Energieversorgung voraus.

Eine nach der Klimaschädlichkeit verschiedener Energieträger differenzierte Steuer schafft Anreize, vorrangig in die Energieträgersubstitution statt in die Energieeinsparung zu investieren. Atomstrom wäre von einer solchen Abgabe befreit. Der hierdurch geschaffene **Wettbewerbsvorteil** wird zwar nicht notwendigerweise einen Neubau von Atomkraftwerken auslösen, kann aber bis zur Auslastung vorhandener Überkapazitäten andere Energieträger und vor allem effizienzsteigernde Maßnahmen verdrängen.

Eine generelle Energiesteuer hingegen impliziert eine komplexere, angemessene Sichtweise der Folgekosten des Energieverbrauchs. Neben den Klimaschutzaspekten können andere Formen der **Luftverschmutzung**, Risikoerwägungen und Außenhandels Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Energiesteuern haben damit zwar eine geringere Wirkungsschärfe, aber dafür eine wesentlich größere Wirkungsbreite und Wirkungstiefe als eine Kohlendioxidsteuer, da sie mehr Umweltaspekte erfassen und eher zu einer strukturellen Ökologisierung beitragen. Die theoretisch optimale Steuer, die alle Risiken und Schädigungen einzelner Energieträger und **Umwandlungsformen** zu monetarisieren versucht, dürfte wohl an der Datenbasis und an der administrativen Handhabbarkeit scheitern.

Die EG-Kommission hat eine Studie in Auftrag gegeben, die die Wirkungen einer Energie- und einer CO₂-Steuer in vier Ländern (F, BRD, I, GB) miteinander vergleicht (Capros u.a. 1991). Die Studie belegt, daß eine CO₂-Steuer in sehr geringem Ausmaß eine größere Effektivität bei der Verminderung der CO₂-Emissionen aufweist, aber eine leicht geringere bei der Verminderung der Energieintensität. Es existiert also bei der Ausgestaltung einer Steuer ein geringer Zielkonflikt zwischen einer kurzfristigen CO₂-Optimierung durch eine Energieträgersubstitution und einer optimalen Energieeffizienz.

Die Debatte um die Bezugsbasis zeigt eventuell auch unterschiedliche nationale Realitäten: In den Ländern ohne Atomenergie oder mit einem Energieträgermix, der von Gas dominiert ist, wird eine CO₂-Steuer von Umweltverbänden als weniger bedrohlich angesehen als in Ländern mit einem dominanten Atomenergieanteil.

2.3 Zum ordnungspolitischen Leitbild

Hinsichtlich der Ausgestaltung einer Energiesteuer lassen sich auch unterschiedliche ordnungspolitische Leitbilder identifizieren. Es stellen sich verschiedene scheinbar technische Alternativen, denen aber weitergehende Vorstellungen zugrunde liegen. Dies ist insbesondere der Fall hinsichtlich der Frage, ob die Finanzierungsfunktion oder das Preissignal bei der Ausgestaltung der Abgabe im Vordergrund steht (1). Auch bei der Diskussion um die Budgetneutralität stehen unterschiedliche ordnungspolitische Leitbilder im Vordergrund (2). Es geht bei **beiden** Fragen um die Möglichkeiten und Grenzen einer streng marktwirtschaftlichen, in einer konservativen Ordnungspolitik verankerten Klimaschutzstrategie.

ad 1) Man kann im wesentlichen zwischen Gebühren, Sonderabgaben und Steuern unterscheiden. Gebühren dienen zur Bezahlung öffentlicher Dienstleistungen. Sonderabgaben sollen eine homogene, durch eine bestimmte Eigenschaft bestimmte Gruppe belasten, indem eine sachliche Verknüpfung zwischen den Abgabepflichtigen und dem Abgabenzweck hergestellt, d.h. das Verursacherprinzip angewendet wird; darüber hinaus muß die Abgabe gruppennützlich verwendet werden. Eine Sonderabgabe muß also zweckgebunden in dem Sektor eingesetzt werden, in dem sie erhoben wird (vgl. Jüttner 1990, S. 28, Ewringmann 1990). Der Vorteil von Sonderabgaben

ist ihre doppelte Wirkung. Einerseits hat die Verschiebung der relativen Preise einen gewissen Lenkungseffekt, andererseits wird dieser durch die Verwendung der Finanzen in diesem Bereich verstärkt. Einige der erforderlichen Begleitmaßnahmen (z.B. Förderung von **Energiesparinvestitionen**, Investitionszulagen etc.) sind damit integraler Bestandteil einer Sonderabgabe.

Der Nachteil einer Sonderabgabe im Energiebereich besteht darin, daß die Zweckbindung der Einnahmen ihrer Höhe eine Grenze setzt. Da insbesondere im Energiebereich erst ab einer gewissen Höhe ein Lenkungseffekt erreichbar ist, würden die hierdurch entstehenden Einnahmen die Absorptionskapazität zweckgebundener staatlicher Ausgaben übersteigen. Letztlich muß also eine Sonderabgabe so niedrig bemessen werden, daß sie nur als Finanzierungsabgabe gewertet werden kann und nicht als Lenkungsabgabe, die über die Verschiebung der relativen Preise wirkt. Dies gilt zum Beispiel für die von der Bundesregierung vertretene CO₂-Abgabe.

Die Verwendung von Steuern ist hingegen nicht zweckgebunden. Sie fließen dem allgemeinen Haushalt zu. Eine Verknüpfung der Steuereinnahmen mit staatlichen oder die Förderung privater Energieeffizienzinvestitionen kann nicht gewährleistet werden. Theoretisch ist auch eine Zweckentfremdung für rein fiskalische Zwecke denkbar - hierfür ist die nicht umweltpolitisch motivierte Erhöhung der Mineralölsteuer in der BRD ein Beispiel (vgl. Loske 1991). Der erfolgreiche Einsatz von Energiesteuern setzt also den politischen Willen voraus, diese als Teil einer integrierten Energiepolitik zu betrachten. Wer Steuern befürwortet, geht dahervon flexiblen, anpassungsfähigen Märkten voraus, die auf eine Verschiebung der relativen Preise sehr stark reagieren. Bei Energiesteuern steht also die Lenkungsfunction über den Preismechanismus im Vordergrund.

ad 2) Um das Lenkungsziel zu untermauern, wird das Prinzip der Budgetneutralität formuliert. Dieses will glaubwürdig machen, daß es bei Okosteuern um nichts anderes geht als um den Lenkungseffekt durch die veränderten Preise (vgl. Weizsäcker 1989, S. 159f). Die Einnahmen aus Energiesteuern sollen vollständig wieder in der Form von Senkung anderer Steuerarten zurückgegeben werden. Eine weitere Begründung für die Forderung nach Budgetneutralität ist, daß diese eher in das ordnungspolitische Konzept konservativer Regierungen paßt, die eine Senkung der Staatsquote anstreben. Umweltschutz erscheint damit als politisch neutral - er kann sowohl im Rahmen einer konservativen und streng marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik als auch in einer linken, strukturverändernden realisiert werden. Dies ist die politische Kernbotschaft der Forderung nach Budgetneutralität. In welcher Form dies geschehen kann, ob über Kompensationen für soziale Härtefälle, über Senkung von Lohn-, Gewerbe- oder Mehrwertsteuer, wird dabei offengelassen. Die technische Realisierung dieses Konzeptes scheint relativ kompliziert. Es wird schwer sein, Energiesteuern durch Steuern mit ähnlicher Aufkommenselastizität und einer ähnlichen Erhebungs- und Ertragsverteilung zwischen verschiedenen Ebenen zu ersetzen.

Andere Energiesteuerkonzepte wollen hingegen zumindest die Verwendungsprioritäten politisch festlegen. Sie weichen damit vom strengen Prinzip der Budgetneutralität ab und geben dem Prinzip des energiepolitischen Umsteuerns die Priorität.

Politischer Kern der Debatte um die Verwendungsart ist also das unterschiedliche Vertrauen in die Flexibilität der Märkte und die Diskussion um einen "ordnungspolitischen Opportunismus".

2.4 Zur Abgabenhöhe

Bezüglich der Abgabenhöhe haben sich in der Diskussion verschiedene Konzepte und Methoden herausgebildet. Die Vergleichbarkeit der verschiedenen Steuervorschläge erweist sich als relativ schwierig, da die Bezugsbasis sehr unterschiedlich ist.

- Die ursprüngliche **Pigou-Steuer**³ setzt bei der Internalisierung ökologischer Folgekosten an: Der Steuersatz bemißt sich an der Höhe der ökologischen Folgekosten. Untersuchungen im Energiesektor beziffern diese auf ca. 6,31-22,82 ECU/GJ (Hohmeyer 1989, S. 21f). Die Pigou-Steuer entspricht einer strengen Interpretation des Verursacherprinzips.
- Der Standardpreisansatz (Bongaerts 1989, S. 23f) stellt das Lenkungsziel in den Vordergrund. Die Höhe der Energiesteuer berechnet sich also nach den angestrebten energiepolitischen Zielen. Eine Entkoppelung des Energieverbrauchs vom Wachstum setzt dabei Preiserhöhungen von durchschnittlich **30-40%** voraus (vgl. Szenario 4 der EG-Kommission, Kagesen 1989). Eine Umrechnung dieses Prozentsatzes auf einzelne Energieträger hängt wiederum von der Ausgestaltung der Steuer und den einzelnen Energieträgerarten ab. Sie liegt aber unter dem Folgekostenansatz?
- Die Höhe kann sich weiterhin an Finanzierungszielen orientieren, an ökonomischen Zielen (z.B. der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit eines Energieträgers gegenüber einem anderen) oder an ökologischen Kriterien wie der Differenzierung von Energiesteuern nach dem Schadstoffgehalt des Energieträgers (z.B. CO₂-Abgabe).

Neben der Höhe ist das Tempo der Einführung einer Steuer von Bedeutung. Geht man von einer grundsätzlichen bzw. theoretischen Position aus, muß die Steuer nach dem Verursacherprinzip die externen Kosten internalisieren. Geht man von einer pragmatischen Position aus, müssen die Anpassungsschwierigkeiten der betroffenen Akteure antizipiert werden. Ein Preisschock hat kurzfristig erst einmal nur Preis-, aber keine Mengenwirkungen. Er kann für einzelne Akteure zu unzumutbaren Belastungen führen. Eine angekündigte, klar vorhersehbare stufenweise Erhöhung der Energiepreise läßt den wirtschaftlichen Entscheidungsträgern hingegen einige Anpassungszeit - sie wissen, daß sie mit höheren Energiepreisen in der Zukunft rechnen müssen und können diese Tatsache in ihr Investitionskalkül einbeziehen. Eine schrittweise Energiepreiserhöhung kann damit negative soziale und betriebswirtschaftliche Effekte weitgehend vermeiden.

Bei der Haltung zu dieser Frage kann also unterschieden werden zwischen einer theoretisch-grundsätzlichen Position und einer pragmatischen Position, die sich auf die wirtschaftlichen Realitäten einläßt.

³ Pigou-Steuer ist nach dem Umweltökonom Pigou benannt. Es ist eine Steuer in der Höhe der externen Effekte, die das Preissystem korrigiert und damit Marktverzerrungen vermeidet.

⁴ Nach eigenen Berechnungen.

2.5 Die geeignete politische Ebene

Im europäischen Kontext ist die Auswahl der geeigneten politischen Ebene von Erhebung und Verwendung von besonderer Relevanz. Denkbar sind verschiedene Modelle:

- das Modell einer Eurosteuer, die die Erhebungs- und Verwendungskompetenz der EG-Kommission überläßt,
- das Modell vollständig oder teilweise harmonisierter nationaler Steuern mit nationaler Erhebungs- und Verwendungskompetenz,
- ein komplexes Modell entlang des Subsidiaritätsprinzips, das die Ebene der Erhebung nach oben verlagert und die Verwendungskompetenz nach unten an die Kommunen oder Regionen delegiert.

Diese drei Modelle unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich ihres Grades an Zentralisierung. Sie sind durchaus ein Indikator dafür, welchen Stellenwert das Verhältnis europäischer und **lokaler/kommunaler** Lösungen zueinander hat. Ein hohes Vertrauen in die **Problemlösungs-**fähigkeit der EG-Institutionen wird eher Forderungen mit einer starken EG-Kompetenz unterstützen. Dies wäre die Position einer starken Europazentrierung. Andere Positionen werden eher nationale Freiheiten für Vorreiterrollen offenhalten wollen und die Stärkung kommunaler und regionaler Finanzspielräume anstreben. In der Entscheidung zu dieser Frage spiegelt sich daher durchaus auch die Gewichtung der vier politischen Ebenen Kommune - Region - Nationalstaat - EG bei der Lösung ökologischer Fragen. Sie spiegelt im internationalen Vergleich eventuell auch die unterschiedlichen Erfolgschancen von Umweltverbänden auf den politischen Ebenen. Verbände, die ihre Erfolge bisher eher auf dezentraler Ebene erreichen konnten, werden eher für einen dezentralen Akzent plädieren, Euroverbände eher für einen europäischen. Schließlich lassen sich eine große Anzahl von Zwischenlösungen zwischen diesen drei Modellen vorstellen.

Zum Verhältnis zwischen den politischen Ebenen gehört auch die Frage der **inneregemeinschaftlichen** Solidarität. International koordinierte Umweltmaßnahmen haben für unterschiedlich entwickelte Länder ungleiche ökonomische Folgen (vgl. Klaasen 1987; Sprenger 1991, S. 217f; Hey 1992, S. 510. Die makroökonomischen Effekte sind für Länder mit hoher **Modernisierungskapazität** eher positiv und in Ländern mit einem hohen Anteil an "Altindustrien" bzw. niedriger Modernisierungskapazität eher negativ (vgl. auch Jänicke 1990). Diese These fand auch die EG-Kommission in Simulationsberechnungen bestätigt (Detemmerman 1991).

Periphere Länder werden die Zentren daher vor die Wahl zwischen "Target-" und "Burden-Sharing" stellen. Entweder ihnen werden Ausnahmen zugebilligt, die ihnen weitere Wachstumsraten ihrer Kohlendioxidemissionen erlauben, oder sie werden, um die **volks- und betriebswirtschaftlichen** Kosten für eine Klimaschutzstrategie für sich in Grenzen zu halten, auf eine Kostenbeteiligung des Nordens pochen. Beide Varianten enthalten ein Element der Nord-Süd-Solidarität: Im ersten Falle übernimmt der Norden höhere Kosten für überdurchschnittliche Anstrengungen, im zweiten Falle nimmt er einen Kostentransfer in die Länder der Peripherie vor.

Eine solche Aufteilung der Ziele entspricht dem Verursacherprinzip: Die Hauptklimaschädiger müssen auch den größten Beitrag zur Verminderung der Emissionen leisten. Gemessen an den pro-Kopf-Emissionen sind dies die BRD, die Niederlande, Dänemark und Großbritannien. Eine Vorreiterrolle der Verursacher hätte ökonomisch zur Folge, daß der Norden auf eine **Harmonisierung** der Klimaschutzkosten verzichtet und von seinen Industrien und der Bevölkerung **überdurchschnittliche** Anpassungsleistungen erwartet. Eine Vorreiterrolle erweitert auch die

Handlungsspielräume für weniger entwickelte Länder, ihre kostenintensive Maßnahmen zu ergreifen.

Das Burden-Sharing (Lastenteilung) wird durchaus kontrovers diskutiert, weil es eine strenge Formulierung des Verursacherprinzips und damit das Effizienzkriterium verletzt. Widerstände kommen auch aus den Ländern, die die "Lasten" zu tragen hätten. Er ist aber Voraussetzung für die Mehrheitsfähigkeit des gesamten Steuerpakets.

2.6 Zusammenfassung

In der Frage der Ausgestaltung der Ökosteuern stellen sich verschiedene scheinbar technische Alternativen. Bei genauer Analyse unterscheiden sich die verschiedenen Energiesteuerkonzepte hinsichtlich ihrer ordnungspolitischen Grundphilosophie, hinsichtlich des Politikverständnisses und -ansatzes sowie hinsichtlich unterschiedlicher nationaler Kontexte.

Die ordnungspolitische Grundphilosophie drückt sich im Umgang mit dem "Okosteuerdilemma" aus. Glaubt man an das reibungslose Funktionieren der Märkte, dann sind Energiesteuern das zentrale Instrument einer marktwirtschaftlichen Umweltpolitik. Sie stellen quasi schon eine Lösung an sich dar. Glaubt man jedoch an das "Okosteuerdilemma", d.h. daß Okosteuern nur im Zusammenhang mit Begleitmaßnahmen wirklich effektiv sind und nur durch parallele andere Konzepte soziale Anpassungskosten vermieden können, wird man Energiesteuern nur als einen Baustein eines tiefergreifenden Maßnahmenkatalogs begreifen. Auf der einen Seite stehen daher Forderungen nach Budgetneutralität oder einer großen öko-sozialen Steuerreform - auf der anderen Seite integrierte Konzepte mit zum Teil hoher Eingriffstiefe (Ausstieg aus der Atomenergie, Rekommunalisierung, Nachfragemanagementmethoden, Produktnormen und Energiesteuern).

Hinsichtlich des Politikverständnisses kann man solche Konzepte unterscheiden, die sich auf die Gegenargumente und Widerstände gegen Energiesteuern einlassen, und solche, die eine Grundsatzposition vertreten. Zugeständnisse hinsichtlich des Einführungstempos von Steuern, die Bereitschaft, sich auf die konservative staatskritische Position gegen eine Erhöhung der Staatsquote wegen der Umweltpolitik einzulassen oder auch die Bereitschaft, hinsichtlich der Bezugsbasis (CO₂- oder Energiesteuer) Kompromisse zu machen, sind Indikatoren hierfür.

Schließlich drücken sich in der Debatte auch unterschiedliche nationale Traditionen und Erfahrungen aus, so bei der Frage nach der geeigneten Ebene von Erhebung und Verwendung und bei der Frage nach der Bezugsbasis. In Ländern mit föderalistischen Traditionen wird die Frage der geeigneten Ebene von Steuererhebung und Verwendung intensiver diskutiert werden als in zentralistischen Ländern. In Ländern ohne Atomenergie stellt eine CO₂-Steuer ein geringeres politisches Problem dar als in Ländern mit einem hohen Anteil der Atomenergie.

Wenn Umweltverbände europaweit handlungs- und kampagnenfähig sein wollen, müssen sie eine gemeinsame Antwort auf diese Fragen finden. Wie ihnen dies bislang auf europäischer Ebene gelingt, soll Gegenstand der weiteren Untersuchung sein.

3 Die tendenzielle Reduktion der Klimaschutzziele

Die EG befindet sich derzeit noch in den Anfangsphasen einer Klimaschutzpolitik. Die Phase der Wahrnehmung des Problems dürfte mit den ersten Kommissionsmitteilungen Mitte 1988 abgeschlossen sein. Derzeit befindet sich die Kommission in der Phase der Vorabschätzung von Handlungsalternativen. Der Einstieg in die Phase der Entscheidungen kann frühestens Ende 1991 erwartet werden. Da in den Anfangsphasen der Beratungsbedarf relativ hoch ist, kann anhand der Klimaschutzpolitik die Frühzeitigkeit und die Möglichkeiten der Einwirkung und Kooperationsangeboten durch die Umweltverbände und ihnen nahestehende Forschungsinstitute untersucht werden.

Die Klimaschutzdebatte in der EG ist vom europäischen Parlament ausgegangen. Im September 1986 wurde eine Resolution verfaßt, die die grundsätzliche Notwendigkeit einer Klimaschutzpolitik verankert hat. Im November 1986 veranstaltete die GD XII ein erstes Symposium zur CO₂-Problematik. Trotzdem wird der Treibhauseffekt im vierten Umweltaktionsprogramm 1987 nur am Rande erwähnt. Erst im November 1988 wurde der Treibhauseffekt durch eine Mitteilung der Kommission an den Ministerrat zum ersten Mal auf die politische Tagesordnung gesetzt. Das Papier ist allerdings hinsichtlich seiner Aussagen wenig handlungsorientiert. Mitte 1989 verabschiedete der Ministerrat dann eine Entschließung zum Treibhauseffekt. Hierin wurden allgemeine Ziele wie die Energieeinsparung und der Ersatz fossiler Brennstoffe festgelegt. Die Kommission wurde aufgefordert, konkrete Maßnahmen vorzuschlagen (vgl. Loske 1990, S. 15, Enquete-Kommission 1990, S. 829f).

In ihrer zweiten Mitteilung zum Treibhauseffekt am 16.3. 1990 (SEK (90) 496 endg.) kündigte die Kommission konkrete Maßnahmen bis zum Ende des Jahres an. Die Notwendigkeit sofortigen Handelns auch bei Ungewißheit über die Auswirkungen der Emission klimarelevanter Gase wurde betont. Weiterhin wurde die Rolle der EG und damit die Kompetenz der EG-Kommission in internationalen Verhandlungen bekräftigt. Zum ersten Mal legte sich die EG auch auf ein konkretes Ziel fest. Bis zum Jahre 2000 sollen die CO₂-Emissionen stabilisiert werden. Eine Verminderung wird auf die Zeit danach angestrebt. Dieses Stabilisierungsziel soll für die gesamte EG gelten, allerdings Ausnahmen für die europäische Peripherie zulassen.

Als wesentliche Instrumente einer Stabilisierungspolitik werden Effizienznormen für Autos, eine vorsichtige Internalisierung der externen Kosten der Energiewirtschaft, sowie die europäische Forschungspolitik (SAVE-Programm) erwähnt. Ein weiterer Schwerpunkt der Mitteilung ist der Schutz der tropischen Regenwälder. Die Abholzung soll bis zum Jahre 2000 gestoppt und ein Wiederaufforstungsprogramm gestartet werden.

Dieses Stabilisierungsziel der EG stellt einen beträchtlichen Rückschritt gegenüber dem Ziel der Konferenz von Toronto im Jahre 1988 dar. Auf dieser Konferenz wurde eine weltweite Verminderung der CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2005 um 20% vereinbart. Eine Einlösung dieses Ziels hätte realistischerweise für die Industrieländer wesentlich weitgehendere Verminderungen bedeutet. Das Reduktionsziel fällt auch hinter die von der Enquete-Kommission zum Schutz der Erdatmosphäre empfohlenen Werte (20-25% bis 2005) zurück (S. 51). Selbst das noch nicht im Kontext der Klimadebatte gesetzte Ziel der EG von 1986, die Energieeffizienz bis 1995 um 20% zu verbessern, ist etwas ehrgeiziger als das Stabilisierungsziel. Dieses kommt nämlich lediglich einer Effizienzsteigerung von 16,7% gleich (The Greens in the EP 1991, S. 9).

Dieses bescheidenere Stabilisierungsziel wird auf dem Hintergrund der Energieszenarien der Kommission verständlich (vgl. EG-Kommission 1989: Energy 2010). Diese kommen zum

Ergebnis, daß im Trend die CO₂ - Emissionen beträchtlich steigen werden. Ohne eine radikale Umkehr in der Energiepolitik wird daher nicht einmal eine Stabilisierung zu erreichen sein.

Die Prognosen zeigen, daß die Fortsetzung bisheriger Entwicklungstrends nicht im Einklang mit den selbst gesteckten Umweltqualitätszielen stehen. Die bisherigen Maßnahmen eines nachgeschalteten Umweltschutzes reichen in einigen Bereichen allenfalls aus, Wachstum und Umweltzerstörung voneinander zu entkoppeln. Bei einzelnen Schadstoffen (insbesondere CO₂-Emissionen) gelingt nicht einmal dies. Der Begriff der "ökologischen Folgekosten" taucht das erste Mal in offiziellen Dokumenten auf und seine Internalisierung (TASK FORCE 1990, S. 10 und 152, EG-Kommission 1989b und 1989c) wird eingefordert. Der Bericht Energie und Umwelt listet dabei bereits eine breite Palette von zum Teil widersprüchlichen Optionen auf, ohne sich allerdings für eine kohärente Strategie auszusprechen (Alber 1991b). Diese haben deutlich gemacht, daß selbst eine Entkoppelung von CO₂-Emissionen und Wirtschaftswachstum angesichts der Schwerfälligkeit des Entscheidungsprozesses und der zu befürchtenden politischen Widerstände eine relativ anspruchsvolle Aufgabe ist.

Trotz des Rückschritts gegenüber den ursprünglichen Vorstellungen erscheint die EG auf internationalen Verhandlungen eher als Vorreiter. Tatsächlich formuliert sie eine **Zwischenposition** zwischen den Nationalstaaten, die eine Reduktion anstreben und solchen, die gegen verbindliche Regelungen sind (vgl. Loske 1990, S.15f; ÖB 47/48 1990, S. 3; ECO 30.10.1990, S. 2). Dies ist auch das erklärte Ziel der "Dubliner Erklärung" zur Umwelt, die die Staats- und Regierungschefs der EG im Juni 1990 verfaßt haben. Sie verwiesen darin mehrmals auf die Verantwortung der EG bei der Verhinderung des Treibhauseffekts.

Am 20.12.1990 machte die Kommission eine weitere interne Mitteilung an den Ministerrat, in der zusätzliche Politikoptionen erwähnt werden. Zum ersten Mal wurden einige Energiesteuerideen konkretisiert (siehe unten).

Die bisherigen offiziellen Dokumente zur Klimaschutzpolitik sind insgesamt noch sehr allgemein gehalten. Die Kommission befindet sich noch in der Phase der Konzeptentwicklung. Von strategischem Interesse sind dabei folgende Fragen:

- Inwieweit gelingt es ökologisch orientierten Forschungsinstituten, in dieser **beratungsintensiven** Phase in den engeren Beraterkreis der EG-Kommission aufgenommen zu werden?
- Inwieweit gelingt es Umweltverbänden, Einfluß auf die Formulierung der generellen Ziele zu nehmen?

Noch konkreter kann dies anhand der Ökosteuerdebatte diskutiert werden.

4 Energiesteuern in der EG

Auch die Ökosteuerdebatte befindet sich noch im Stadium der Vorabschätzung von Handlungsalternativen. Der Verlauf der Diskussion kann folgendermaßen zusammengefaßt werden:

Als Reaktion auf den TASK-FORCE-Bericht hat der Ministerrat die Kommission Ende November **1989** beauftragt, die Einsatzbereiche und Chancen fiskalischer Maßnahmen zu überprüfen. Dies wurde durch die Dubliner Erklärung bekräftigt.

Im Sommer **1990** gelang es der Generaldirektion Umwelt, andere beteiligte Generaldirektionen von der grundsätzlichen Bedeutung von Energiesteuern zu überzeugen. Auf verschiedenen Tagungen⁵ wurden dabei wesentliche Elemente der Energiesteuerpläne der Kommission bekannt gemacht.

Es ist sicherlich als eine Reaktion auf die zum Teil dramatischen Berichte aus der EG-Kommission zu betrachten, daß die Kommission Ende **1989** mit den Vorarbeiten für die Ausarbeitung konkreter Maßnahmen beginnt. Sie erhält Ende **1989** vom Ministerrat und Mitte **1990** durch die "Dubliner Erklärung" politische Rückendeckung für die Erarbeitung konkreter finanzpolitischer Instrumente und für eine kohärente Strategie zur Stabilisierung der CO₂-Emissionen. Diese Vorarbeiten mündeten in verschiedenen internen Diskussionspapieren.⁶ Die Ergebnisse dieser Diskussionen wurden im Oktober **1991** in Form einer Mitteilung an den Rat der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (EG-Kom **1991b**).

Von besonderem Interesse ist dabei das Verfahren, das zur Vorbereitung eines konkretisierten Konzeptes angewandt wurde. Der Abstimmungsprozeß verlief vor allem verwaltungsintern.

Dieser interne Prozeß ist durch eine zunehmende Konkretisierung und Erweiterung des Konzeptes hinsichtlich möglicher Einwände gekennzeichnet. Insgesamt ist er durch 24 Untersuchungen untermauert, die die Kommission im Laufe des Jahres in Auftrag gegeben hat (Zeit vom **29.11.1991**, S. 34f). Uns ist kein Gutachten bekannt, das tatsächlich an ein den Umweltverbänden nahestehendes Forschungsinstitut vergeben wurde. Damit hat es die EG-Kommission versäumt, die objektive Bündnislage mit vielen Positionen der Umweltverbände auch tatsächlich untermauern zu lassen. Die Gutachten wurden, wenn überhaupt, lediglich einem interessierten, in den informellen Fachzirkeln präsentem Fachpublikum zugänglich gemacht.⁷ Obwohl die EG-Kommission in dieser Frage also dringend öffentlichkeitswirksame Unterstützung für eine relativ fortschrittliche Konzeption benötigte, hat sie ihrerseits wenig unternommen, ihr "Herrschaftswissen" auch den Umweltverbänden zugänglich zu machen.

Die Generaldirektion XI hatte - nach eigenen Angaben - bei der Entwicklung eines Konzeptes für Energiesteuern die Federführung. Sie hat dabei versucht, alle anderen Generaldirektionen

⁵ z.B. Treffen des WSA in Dublin am 19.6.1990, Seminar der Europa-Grünen am 15.11.1990, Jahresgeneralversammlung des EEB am 13.-15. 12. 1990, Tagung der europäischen Umweltstiftung am 11.3.1991 und Tagung von Friends of the Earth am 26.-28.3 1991.

⁶ Zu nennen sind hier: Report of the Working Group of Experts from the Member States on the Use of Economic and Fiscal Instruments in EC Environmental Policy 5.9.1990; Arbeitspapier vom 20.12. 1990: Policy Options of the Communities CO₂-Emission Stabilisation Target.

⁷ Trotz mehrmaliger Versuche ist es dem Autor nicht gelungen, auf "offiziell" Wege an die Ergebnisse des CO₂-Crash-Programms heranzukommen.

in das Konzept einzubinden und mögliche Gegenargumente aus den anderen Generaldirektionen zu integrieren. Dabei wurden die Untersuchungen und Szenarien, die in anderen Generaldirektionen verfaßt worden sind, erneut überprüft. Dieses **verwaltungsinterne** Verfahren hatte zum Ziel, einen möglichst breiten Konsens zu schaffen und mögliche Kritiker frühzeitig einzubinden, so daß die gesamte Kommission geschlossen für das Energiesteuerkonzept der GD XI eintreten konnte. Teil dieses Konzeptes war es auch, nicht mit allzu konkreten Konzepten bzw. mit Richtlinienvorschlägen vorzupreschen. Die Kommission zog es vor, scheinbar ihre Vorstellungen in der Form von Mitteilungen an den Rat zu konkretisieren und dabei das noch Konsensfähige abzutasten. So war auch die im September vorgestellte Mitteilung zur Klimaschutzsteuer an den Rat noch kein konkreter Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie oder Verordnung. Dieses Verfahren findet notwendigerweise unter Ausschluß einer weiteren Öffentlichkeit statt, trotzdem sickerten wiederholt auf unterschiedliche Weise erste Entwürfe der Kommissionsmitteilung an die Umweltverbände durch, die diese auch politisch nutzten (siehe unten).

Nachdem in Maastricht das Einstimmigkeitsprinzip für Energiesteuern verabschiedet worden ist (vgl. Kap. 6) hat die EG-Kommission jedoch keine Durchsetzungschancen mehr für ihren Vorschlag gesehen. Unter dem **Vorwand**⁹, eine Energiesteuer erfordere eine internationale Angleichung insbesondere mit den USA, hat sie einen konkreten Richtlinienvorschlag zurückgestellt. Der Rückzieher vom Mai 1992 wird allgemein als das vorläufige Aus für eine europäische Klimaschutzsteuer interpretiert. Es wird jetzt von dem auch von der **Ökologiebewegung** erzeugten Erwartungsdruck abhängen, ob die Kommission diese Haltung durchstehen kann oder einen erneuten - wahrscheinlich sehr abgeschwächten - Vorschlag einbringen wird. Die Mitteilung vom Oktober 1991 wird dabei, trotz ihrer Schwächen, als Referenz dienen, weshalb sie im Folgenden dargestellt werden soll.

Inhaltlich kann die Mitteilung vom Oktober folgendermaßen zusammengefaßt werden.

Die Kommission erkennt im Prinzip das Ökosteuerdilemma und setzt sich für einen Instrumentenmix ein. Dieser besteht jedoch in der Mitteilung entweder aus "weichen" Instrumenten, wie Information und Aufklärung, aus Begleitmaßnahmen, die in der Verantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten liegen, oder aus Maßnahmen, deren Verabschiedung noch unsicher ist. Der angestrebte Instrumentenmix ist in unterschiedlicher Weise konkretisiert. Hierzu gehören im wesentlichen:

- Energieeffizienznormen und -kennzeichnungen, insbesondere für Kraftfahrzeuge,
- eine Verschiebung der Prioritätensetzung in der Forschungspolitik,
- die Einführung von Nachfragemanagement-Methoden, insbesondere von **Least-Cost-Planning-Methoden** und Überprüfung der Hemmnisse für ein Nachfragemanagement,
- die Einführung einer "Klimaschutzsteuer" und die Berücksichtigung der Umweltdimension bei Harmonisierung der Verbrauchssteuern,

"weiche" Instrumente, wie freiwillige Selbstverpflichtungen und Energiekennzeichnung.¹⁰

⁹ Diese Informationen basieren auf verschiedenen vertraulichen Interviews sowohl mit Kommissionsbeamten als auch mit Verbandsvertretern. Diese Auskünfte waren jedoch widersprüchlich, so hatte auch die Generaldirektion Energie einen bedeutende Rolle in dem Verfahren.

⁹ Angesichts der Tatsache, daß Japan ohne Konkurrenz Nachteile eine Hochpreisenergiepolitik fährt (vgl. Mauch u.a. 1992), erscheint der Hinweis auf den weltwirtschaftlichen Vorteil USA nicht glaubwürdig.

¹⁰ Hier liegt bereits ein Entwurf für einen Kommissionsvorschlag vor.

Hinsichtlich der Rolle dieser Instrumente kann man feststellen, daß die Kommission sich zwar zu einem "strukturkonformen" Hemmnisabbau bekennt, der Vorschlag zur Energiesteuer jedoch die einzige "harte", konkret ausformulierte Maßnahme ist. Damit stellt sich für die **Umweltverbände** das Okosteuerdilemma.

Hinsichtlich des energiepolitischen Leitbilds gab es lange Zeit Konflikte innerhalb der Kommission. Die Generaldirektion Umwelt neigt dabei eher zu einer Energiesteuer, weil durch diese auch andere energiebezogene Umweltprobleme sowie weitere energiepolitische Ziele erreicht werden können. Das Instrument soll also nicht auf die Klimafrage beschränkt bleiben. Die Verminderung des Energieverbrauchs wirkt im Vergleich zu einer reinen CO₂-Strategie umfassender. Sie hat neben dem Klimaschutz noch weitere positive Nebeneffekte wie eine verminderte Importabhängigkeit, eine verbesserte Luftqualität und Risikominimierung bei der Energiebereitstellung, so daß diese einer CO₂-Abgabe vorgezogen werden sollte. Wiederholt haben Beamte der EG-Kommission den Umweltverbänden nahegelegt, klarer zu dieser Frage Stellung zu nehmen. Auf der anderen Seite sind die Loyalitäten gegenüber der Atomenergie in der Kommission stark ausgeprägt. Auch im Hinblick auf die bedeutende Rolle der Atomenergie in einigen Ländern mußte eine atomstromfreundliche Lösung gesucht werden.

In der internen Mitteilung an die Minister hat man sich auf einen Kompromiß geeinigt. Es soll eine Kombination aus einer CO₂-Abgabe und einer Energiesteuer geben. Das Verhältnis der beiden soll bei 1:1 liegen. Diese Kombination unterschiedlicher **Bezugsbasis-** und unterschiedlicher Abgabenarten löst auch das **Verwendungs-** oder Absorptionsproblem bei Energieabgaben. Ein gewisser Sockel wird in Form einer zweckgebundenen Abgabe erhoben, während der Rest der Einnahmen in der freien Verfügungsgewalt der Mitgliedsstaaten bleibt.

In ihrer Mitteilung vom Oktober 1991 schlägt die Kommission eine stufenweise Erhöhung der Klimaschutzsteuer von **3\$** auf 10\$ per Barrel bis zum Jahre 2000 vor. Eine solche Steuer bedeutet für die einzelnen Energieträger folgende Erhöhungen (vgl. Tabelle 1): Vergleicht man die Größenordnung dieser Vorschläge mit den von HOHMEYER (1989) berechneten Folgekosten (ca. 12-45 DM/GJ) oder den Ansatz der Grenzvermeidungskosten für CO₂ (Bleijenberg 1989) (ca. 9-12 DM/GJ je nach Energieträger) liegen die Kommissionsvorschläge bei ca. einem Drittel bis einem Viertel der Minimalhöhe bisher berechneter Folgekosten.

Die Kommission selbst geht nicht davon aus, daß mit dieser Steuer allein das Stabilisierungsziel erreichbar ist. Studien der Kommission gehen weiterhin nur von einer beschränkten ökologischen Wirksamkeit einer solchen Steuer aus. Um das Stabilisierungsziel alleine durch eine Steuer zu erreichen, wäre eine Größenordnung von 40\$ per Barrel notwendig. Bei einer Steuer von 10\$ per Barrel **Öläquivalent** (die 1990 einsetzt) übersteigen die CO₂-Emissionen das **Stabilisierungsziel** um **6 (F)** bis **20% (GB)** (Capros 1991). Die von der Kommission politisch noch nicht operationalisierten Begleitmaßnahmen sind hingegen wesentlich wirksamer. **Alleine** die **Durchsetzung** energieeffizienter Endverbrauchsgeräte führt dagegen bereits bei niedrigeren Energiesteuersätzen zur Erreichung des Stabilisierungsziels. Diese Untersuchungen haben daher eine äußerst große Brisanz für die Gewichtung des von der Kommission geplanten Instrumentenmixes. Sie deuten an, daß Effizienznormen - sofern sie politische Akzeptanz finden - wesentlich effektiver sein können als Steuern.

Die DRI-Studie für die EG-Kommission kommt allerdings zu einem wesentlich vorsichtigeren Ergebnis. Sie meint, daß ca. zwei Drittel des Stabilisierungsziels mit der vorgesehenen Klimaschutzsteuer erreichbar sind (DRI 1991, S. 27). Nur ein Drittel wird von den "begleitenden Maßnahmen" erwartet. Bei diesem Ergebnis sind methodische Bedenken angebracht (Hey 1992). Das Maßnahmenpaket ist jedoch in weiten Teilen noch nicht ausgearbeitet.

Die stufenweise Erhöhung zielte ursprünglich vor allem auf die Akzeptanz betroffener energieintensiver Branchen ab. Durch den Ankündigungseffekt können Unternehmen frühzeitig Anpassungsmaßnahmen ergreifen, wodurch soziale Kosten und **Strukturbrüche** vermieden werden können. Zusätzlich sollen jedoch die energieintensiven Industrien von der Steuer befreit

werden, sofern es über die Klimaziele keinen Konsens innerhalb der OECD gibt. Diese als "Kotau vor der Industrielobby" (Die Zeit vom 29.11.1991) bezeichnete Haltung stellt die Effektivität des gesamten Planes in Frage. Die zur Diskussion gestellte Freistellung macht ca. zwei Drittel des industriellen Energieverbrauchs aus, was einer beträchtlichen indirekten Subvention gleichkommt.

Angeichts der potentiell erheblichen sektoralen Struktureffekte dieser Steuer - auch hierzu wurden weitgehend noch nicht veröffentlichte Studien durchgeführt (vgl. Mors 1991) - sind die Steuerbefreiungen verständlich. Sie befreien aber gerade solche Bereiche, in denen eine flexible Reaktion auf die Verschiebung von Preisen zu erwarten ist. Ein sektoraler Strukturwandel ist darüberhinaus auch umweltpolitisch positiv einzuschätzen, so daß die geplante Subvention für diese Bereiche die Effektivität des Programms erheblich beeinträchtigt.

Energiepolitisch wären Anpassungsbeihilfen oder eine Importsteuer auf energieintensive Produkte in der Höhe der durch die Klimaschutzsteuer verursachten Kostendifferenz zwischen EG- und Nicht-EG-Produkten die effektiveren Instrumente. Diese Idee würde zudem die Diskussion um die Integration der Umweltdimension bei den GATT-Verhandlungen erheblich beflügeln.

Energieträger	Absolute Preise in DM bei 10\$ per Barrel im Jahr 2000	Relative Preiserhöhung bis zum Jahr 2000	Vorschlag der Bundesregierung: 10 DM/t CO ₂	Frankreichs Vorschlag: 1000 FF/t C	Dänemark, aktuell gültig
Kohle: - Steinkohle - Braunkohle	3, 02 DM/GJ 3, 33 DM/GJ	58%	1,11 DM/GJ	ca. 12,21 DM/GJ	
Öl: - Benzin - Heizöl - Diesel	0,08(+0,90) DM/l 0,10(+0,10) DM/l 0,085 (+ 0,50) DM/l	6% 45% (Kraftwerke) 16% (Haushalte) 11%	0,80 DM/GJ	ca. 8,8 DM/GJ	ca. 1.82 DM/l ca. 1.04 DM/l
Gas	2,38 DM/GJ	34% (für Kraftwerke) 14% (für Haushalte)	0,52 DM/GJ	ca. 5,7 DM/GJ	
Elektrizität					ca. 0,078 DM/ Kwh
Nuklearenergie	1,39 DM/GJ oder ca. 0,005 DM/ KWh		0 DM	0 DM	

Tabelle 1 Vergleich der Vorschläge von EG-Kommission und nationalen Regierungen

Hinsichtlich der Arbeitsteilung der politischen Ebenen ist die Kommission vorsichtig. Der europäische Handlungsbedarf ist für die Kommission gegeben. Da einzelne Länder CO₂-Verminderungsziele angekündigt haben und entsprechende Maßnahmenpakete planen, ist eine internationale Abstimmung notwendig, um die Ziele des Binnenmarktes nicht zu gefährden. Nationale Alleingänge wären ökonomisch weniger effizient als eine koordinierte Strategie und könnten zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Desweiteren ergibt sich Handlungsbedarf aus den Erfordernissen des Art. 130r EWGV, insbesondere des Vorsorgeprinzips und der Integration der Umweltdimension in die anderen Politikbereiche. Darüber hinaus erfordert auch der globale Charakter des Klimaproblems internationales Handeln.

Hinsichtlich der Ebene der Erhebung bedeutet dies nicht notwendigerweise, daß eine einheitliche europäische Energiesteuer erhoben wird. Die Kommission hat Überlegungen angestellt, lediglich einen gemeinsamen rechtlichen Rahmen zu schaffen, in dem nationale Maßnahmen ergriffen

werden. Angesichts des Vorschlags eines "Target-Sharings", d.h. einer abgestuften europäischen Klimaschutzpolitik, geht die Kommission offensichtlich nicht von einer totalen Harmonisierung aus. Um das Stabilisierungsziel in der EG zu erreichen, sollen nicht alle Länder ihre Emissionen stabilisieren. Es wird Ländern mit Verminderungen, mit Stabilisierung und mit Erhöhungen geben. Länder, die ehrgeizigere Klimaschutzziele formulieren, müssen dies auch durch eine andere "Orchestrierung" und Dimensionierung ihrer Instrumente leisten können. Auch das Postulat der Einpassung der Energiesteuer in die bestehenden nationalen Steuersysteme deutet auf einen differenzierten Ansatz hin, in dem die EG sich auf indikative Rahmenvorgaben beschränkt.

Hinsichtlich der Verwendung einer Energiesteuer will die Kommission keine Vorgaben machen. Sie betrachtet die Steuer als nationale Einnahmequelle, deren Verwendung den Regierungen vorbehalten bleibt. Vorstellbar sind für die Kommission sowohl budget-neutrale Verwendungen wie Lohnnebenkostensenkung, Lohnsteuerverminderung, Anpassungssubventionen für betroffene Industrien als auch Fördermaßnahmen für Energieeffizienzinvestitionen.

In ihrer Mitteilung entscheidet sich die EG-Kommission sowohl zu einem Burden-, als auch zu einem Target-Sharing. Um zu verhindern, daß die wirtschaftliche Entwicklung in der europäischen Peripherie durch die Einführung von Energiesteuern behindert wird, werden **Anpassungs-**beihilfen vorgeschlagen, die die Übergangsprobleme in den Ländern der Peripherie abmildern sollen. Der positive Nebeneffekt eines "burden sharings" ist die bessere Akzeptanz in Ländern der Peripherie. Dies wurde wohl auch in Maastricht erkannt. In dem Vertrag zur politischen Union wurde ein neuer Art. 130d eingeführt, in dem ein neuer "Kohäsionsfonds" eingeführt wurde, der der Finanzierung von Umweltprojekten und der Verkehrsinfrastruktur für europäische Netze dienen soll. Nach einer Ergänzung in Art. 130s soll dieser "Kohäsionsfonds" insbesondere auch dazu verwendet werden, Anpassungsbeihilfen für Länder mit überdurchschnittlicher Belastung bei der Durchsetzung des Verursacherprinzips zu finanzieren. Damit wurde explizit eine Rechtsgrundlage für das "Burden-Sharing" geschaffen.

Darüber hinaus geht auch die EG-Kommission von einem abgestuften Vorgehen aus: Bereits jetzt haben sich einige Länder zu ehrgeizigeren klimaschutzpolitischen Zielen bekannt als andere. Diese Abstufungen sollen - ähnlich wie in der Luftreinhaltepolitik - dazu beitragen, daß das Stabilisierungsziel insgesamt erreicht wird, auch wenn einige Länder **noch** Zuwachsraten aufweisen. Auch dieses ist in Maastricht im Rahmen von Art. 130s, Abs. 5 vertraglich verankert worden.

Grundsätzliche Rückendeckung hat die Kommission bei ihren Vorschlägen vom Wirtschafts- und Sozialausschuß in einer Resolution vom 20.9.1990 erhalten, in der dieser sich ebenfalls eindeutig für eine Energiesteuer ausgesprochen hat. Eine entsprechende Resolution des Europäischen Parlaments wurde im Juni 1991 verabschiedet. Diese entwickelt wie die Resolution des WSA eine integrierte Sichtweise, in der marktwirtschaftliche Instrumente im Verkehrs-, Energie-, Agrar-, Abfall- und Tourismusbereich eingeführt werden sollen. Das Europäische Parlament empfiehlt eine stufenweise Erhöhung der Steuern und Abgaben. Im Energiebereich wird eine europaeinheitliche, am Primärenergieeinsatzorientierte Klimaschutzsteuer empfohlen. Die Atomenergie soll dabei keine Wettbewerbsvorteile erlangen. Über die Höhe und die konkrete Ausgestaltung einer solchen Steuer macht das Parlament keine Aussagen. Außerdem sollen lineare Stromtarife eingeführt werden. Mit dieser Forderung steht es in der Tradition einer Resolution zum freien Binnenmarkt für Energie (Abl. C 158 vom 26.6.1989) in der es sich bereits für die Internalisierung externer Kosten in der Energiewirtschaft, gegen die Quersubventionierung der Energiepreise und insgesamt für höhere Energiepreise ausgesprochen hat.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß die EG-Kommission mit ihrem Vorschlag den Versuch einer politischen Optimierung gestartet hat. Die kombinierte Energie-/ CO₂-Steuer vermittelt zwischen den Ländern mit hohen Atomstromanteilen, den besonders gasabhängigen Ländern und den Kohleländern. Besonderen Wert legt die Kommission auf die Akzeptanz durch die hauptsächlich betroffenen Wirtschaftssektoren: Sowohl bei der Harmonisierung der

energiebezogenen Verbrauchsteuern, als auch bei der "Klimaschutzsteuer" werden wichtige Energieverbraucher "geschont". Mit der Idee eines "Burden-Sharings" soll auch die Akzeptanz der europäischen Peripherie gesichert werden.

Der Preis für diesen erfolgsorientierten Vorschlag ist jedoch hoch. Es werden erhebliche Zugeständnisse an die Effektivität der Klimaschutzsteuer gemacht. Es ist wahrscheinlich, daß das Klimaschutzziel der EG - die Stabilisierung der CO₂-Emissionen - mit dem bisherigen Instrumentarium nicht erreicht werden kann. Die EG-Kommission legt daher auch großen Wert auf die "begleitenden Maßnahmen", die von den Mitgliedsstaaten durchgeführt werden sollen. Es zeigt sich, daß der Erfolg des Stabilisierungsziels insbesondere von der Anwendung von Instrumenten abhängt, die zwar diskutiert werden, die aber noch nicht bis zum Stadium beschlußreifer Entscheidungsvorlagen entwickelt worden sind. Im Hinblick auf die internationalen Klimaverhandlungen bleibt also eine Glaubwürdigkeitslücke, auf die die Verhandlungspartner bereits genüßlich hinweisen (vgl. Die Zeit vom 29.11.1991).

Dennoch ist die EG-Kommission mit ihrem Vorschlag im Verhältnis zu den meisten Mitgliedstaaten Motor einer Klimaschutzpolitik. Die Energie- bzw. CO₂-Steuer wird zwar stufenweise angehoben, aber sie übersteigt am Ende die von der Bundesregierung bisher diskutierten Steuerbeträge voraussichtlich um den Faktor 3.

In der Debatte um Energiesteuern sucht die EG-Kommission prinzipiell nach Bündnispartnern bei den Umweltverbänden. Ihre bisherigen Vorschläge gehen zum Teil weit über das hinaus, was in den Regierungen der meisten Mitgliedsländern derzeit diskutiert wird. Die Realisierungschancen derart weitgreifender Konzepte könnten daher am Widerstand der Regierungen scheitern, auch wenn offensichtlich innerhalb der Kommission ein relativ breiter Konsens erreicht werden konnte.

Für die Umweltverbände bietet sich hiermit eine seltene Chance, einen bedeutenden Bündnispartner zu gewinnen. Es ist daher zu untersuchen, inwieweit Umweltverbände versucht haben, diese Bündniskonstellation zu nutzen. Wie die Kommission selbst erklärt, sieht sie hinsichtlich der Ökosteuern einen beträchtlichen Bewußtseins- und Sensibilitätsrückstand sowohl bei der Bevölkerung als auch bei verantwortlichen Politikern.

5 Positionen und Aktionen der Umweltverbände

In Analogie zu den anderen Fallstudien werden im Folgenden die Positionen und Aktivitäten der Umweltverbände zur Klimafrage und zu Energiesteuern analysiert. Im Zentrum der Analyse steht, ob es den Verbänden koordiniert gelungen ist, den Diskussionsprozeß um Energiesteuern zu begleiten und die Kooperationsangebote der Kommission anzunehmen.

Hinsichtlich der Positionen der Umweltverbände stellt sich insbesondere die Frage, wie sie mit dem Ökosteuerdilemma umgehen. Ergreifen sie die Chance, die sich mit Energiesteuern ergibt, auch wenn diese ein unzureichendes Instrument darstellen, oder entwickeln sie ganzheitlichere Grundsatzpositionen, die sich weniger zur direkten Politikbeeinflussung eignen? Inwieweit sind sie in der Klimadebatte Innovateure, die neue Aspekte in die europäische Diskussion einbringen können? Wie detailliert sind ihre Vorstellungen ausformuliert?

Dies soll anhand der oben aufgeworfenen konzeptionellen Unterschiede analysiert werden.

5.1 Überblick

Auf allen Untersuchungsebenen sprechen sich Umweltverbände grundsätzlich für eine Energiesteuer aus. Ihre Bedeutung im Rahmen einer Klimaschutzpolitik ist jedoch umstritten. In den Niederlanden und in Deutschland haben Energiesteuern einen hohen Stellenwert, weil sie möglicherweise einen Einstieg in eine ökologische Strukturpolitik darstellen. In Großbritannien und in Spanien ist das Thema dem aktuellen Stand der umweltpolitischen Diskussion zu weit voraus oder paßt nicht in die politische Konjunktur.

Das Thema wird frühzeitig und intensiv auf der europäischen Ebene diskutiert. Schwerpunkt der Politik der Umweltverbände ist die Diskussion um das energiepolitische Leitbild. Die Ablehnung der steuerlichen Begünstigung der Atomenergie ist dabei internationaler Konsens. Hinsichtlich der anderen Fragen besteht ein eher ergebnisoffenes Meinungsbild. Wichtig ist den Umweltverbänden der Einstieg in eine substantielle, die Atomenergie nicht begünstigende Energiesteuer.

Durch zahlreiche Stellungnahmen, Resolutionen und Stellungnahmen bringen sich die Umweltverbände aktiv und frühzeitig in den europäischen Diskussionsprozeß ein. Insofern betreiben die Umweltverbände eine intensivere Politikbegleitung als bei dem Generalthema Binnenmarkt. Versuche der Schaffung einer gemeinsamen Personalstelle, die das Energiesteuerthema begleitet, sind jedoch nicht gelungen. Erst mit der späten Entscheidung von Greenpeace, das Thema schwerpunktmäßig zu bearbeiten, existiert auch eine professionelle Begleitung des Energiesteuerthemas. Greenpeace betreibt dabei eine aktive pragmatische Lobbyarbeit, die die vorhandene Bündniskonstellation aktiv ausnutzt.

5.2 Aktionen der Umweltverbände

Energiesteuern haben in den Mitgliedsländern einen unterschiedlich hohen Stellenwert. Besonders ausgeprägt ist dieser in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland. In beiden Ländern arbeiten Umweltverbände seit Anfang der achtziger Jahre an ausgefeilten Energiesteuerkonzepten. In beiden Ländern wurden Studien und Bücher zu dem Thema herausgegeben.

Insbesondere in den Niederlanden bestehen breitere gesellschaftliche Bündniskonstellationen und große politische Durchsetzungschancen für eine Energiesteuer, die die Umweltverbände aktiv vorantreiben. Wichtige Teile der Verwaltung stehen einer substantiellen Erhöhung der Energiepreise offen gegenüber. Diese Chance für ein Bündnis, insbesondere auch für die Europaarbeit, haben die niederländischen Verbände aktiv genutzt.

Umweltverbände haben dabei das Bündnis mit anderen gesellschaftlichen Gruppierungen, insbesondere den Verbrauchern, Mietern und Gewerkschaften gesucht und dabei auf eine sozialverträgliche Ausgestaltung ihrer Energiesteuerpläne besonderen Wert gelegt.

Für das kleine, außenabhängige Land sind die Grenzen eines nationalen Alleinganges bei einer Energiesteuer jedoch offensichtlich. Obwohl die niederländischen Umweltverbände die Möglichkeit einer nationalen Vorreiterrolle argumentativ untermauern (vgl. van der Veer 1991, in: ESB vom 26.6. 1991), sehen sie doch ihre Durchsetzungschancen durch eine europäische Energiesteuer erweitert. Aus den Niederlanden kamen daher auch die ersten konzeptionellen Vorschläge für Energiesteuern auf europäischer Ebene. Das CE (Zentrum für Energieeinsparung) beteiligt sich seit 1989 aktiv an den vom EEB organisierten Tagungen und Konferenzen. Hinsichtlich einer Institutionalisierung der Energiesteuerfrage auf europäischer Ebene gehören die niederländischen Verbände zu den treibenden Kräften. Im Laufe des Jahres 1991 haben die niederländischen Verbände hierzu verschiedene Optionen diskutiert. Sie haben verschiedene internationale Aktionen aktiv mitvorbereitet und die niederländische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1991 genutzt, ihre Anliegen einzubringen. Sie haben hinsichtlich der Lobbyarbeit für eine europäische Klimaschutzstrategie eng mit dem niederländischen Umweltministerium kooperiert.

In **Deutschland** hat sich für allem der BUND seit Anfang der achtziger Jahre mit dem Thema profiliert. Mitglieder des Arbeitskreises "Ökonomie und Ökologie" haben in den letzten 15 Jahren zahlreiche Bücher und Publikationen herausgegeben.¹¹ Der BUND war seit 1987 Organisator zahlreicher Tagungen. Er gehörte sehr frühzeitig zu den Motoren der Ökosteuerdebatte in Deutschland, lange bevor das Thema 1988/89 dadurch eine Aufwertung erfahren hat, daß die SPD sich mit Ökosteuerkonzepten zu profilieren begann.

1991 hat der BUND dann eine auch ins Englische übersetzte allgemeine Broschüre zu Ökosteuern herausgegeben. Das Thema wurde auch durch eine aktive Pressearbeit betreut. Insbesondere in den letzten Jahren sind zahlreiche Presseerklärungen herausgegeben worden. Auf der internationalen Ebene ist der BUND seit 1991 "Lead-Gruppe" bei CEAT zum Thema Ökosteuern. Der Freiburger (!) Energieexperte des BUND hat die BUND-Vorstellungen auf einigen Tagungen im Jahre 1991¹² präsentiert. Sein Europaengagement ist jedoch weitgehend

¹¹ Binswanger u.a. (1979): Wege aus der Wohlstandsfalle. Frankfurt: Fischer
Binswanger u.a. (1983): Arbeit ohne Umweltzerstörung. Frankfurt: Fischer
Nutzinger/Zahrnt (1989): Öko-Steuern. Karlsruhe: C.F. Müller
Nutzinger/Zahrnt (1990a): Für eine ökologische Steuerreform Frankfurt: Fischer
Nutzinger/Zahrnt (1990b): Umweltsteuern. BUND Argumente. Bonn: BUND

¹² U.a. am 28.6. 1991 in Luxemburg und am 26.9. 1991 in Den Haag.

Freizeitengagement neben seinen sonstigen Aufgaben. Erschwert wird seine Arbeit dadurch, daß der Kommunikationsfluß zwischen der europäischen Ebene und der Freiburger BUND-Landesgeschäftsstelle unbefriedigend ist.

Hinsichtlich der Arbeitsweise fällt das Übergewicht der Grundlagen- und Öffentlichkeitsarbeit auf. Kein Umweltverband in der EG hat dermaßen kontinuierlich und wissenschaftlich fundiert zu dem Thema gearbeitet. Der BUND hat sich auch auf nationaler Ebene insbesondere durch das "Instrument" Wissenschaft als aktuell interventionsfähig erwiesen. Auf europäischer Ebene ist er hingegen erst relativ spät präsent. Als das EEB Anfang 1989 das Thema zu bearbeiten beginnt und Ende 1989 eine Tagung dazu veranstaltet, ist keiner der Vordenker aus dem BUND anwesend. Auf europäischer Ebene wird der BUND erst 1990 aktiv.

Dies liegt vor allem an seinem Personaldefizit. Weder der Ökonomiereferent noch der baden-württembergische Energiereferent oder der Europareferent haben Zeit und Ressourcen, die BUND-Positionen auch kontinuierlich in die politische Arena der EG hereinzutragen. Das energiepolitische Lobbying-Defizit und die späte Entdeckung Europas in dieser Frage potenzieren sich.

Auch der DNR ist mit Pressemitteilungen und Tagungen zu dem Thema aktiv gewesen, ohne es kontinuierlich politisch begleiten zu können. Der DNR hat sich auch wiederholt - allerdings "zu frühzeitig" - um die Diskussion des Themas im EEB bemüht.

Geringer ist der Stellenwert für das Energiesteuerthema in Großbritannien und Spanien.

Energiesteuern rangieren bei *britischen* Verbänden am hinteren Ende der politischen Prioritätenliste. Es fällt auf, daß im Gegensatz zu anderen bis ins Detail ausgeführten Vorschlägen Steuern als Lenkungsinstrument kaum diskutiert wurden und werden. Es stellt sich die Frage, ob dies eine negative Einschätzung der Effizienz steuerlicher Maßnahmen widerspiegelt, oder ob es Ausdruck politischer Anpassung an die zwölfjährige konservative Thatcher-Steuerdoktrin ist. Unter einer Regierung, die Steuern als lenkungspolitisches Instrument vehement ablehnt und Steuerabbau betreibt, konnte sich die Forderung nach einer Umweltsteuer nicht durchsetzen. Das öffentliche Klima ist geprägt von dem Vorwurf der Regierung gegenüber Labour, eine ungezügelter Steuer- und Ausgabenpolitik verfolgt zu haben, die zum Niedergang der Wirtschaft führten. Da die Umweltverbände direkt von Mitgliedsbeiträgen abhängig sind, kommen sie nicht gegen diesen Zeitgeist an. So bedeutete es schon viel, daß FOE England & Wales 1990 vorschlug, Subventionen und steuerliche Anreize zur Energieeinsparung einzusetzen.¹³

Deutlicher sprechen sich einzelne *spanische Organisationen* (v.a. AEDENAT, Greenpeace-Spanien) für eine Energiesteuer aus. Beide Verbände haben kritische Studien zum "nationalen Energieplan" erarbeitet, in denen die Forderung nach einer Energiesteuer einen prominenten Raum einnimmt. Die Forderung ist jedoch nicht in vergleichbarer Weise ausgearbeitet. AEDENAT-Vertreter verfolgen mit Interesse den Diskussionsstand auf europäischer Ebene. Für die anderen Gruppen hat das mit Energiesteuern verbundene Thema einer ökologischen Strukturpolitik noch nicht Priorität.

Klimaschutz und Energiesteuern werden auf *europäischer Ebene* vom EEB, vom CNE und mit zeitlicher Verzögerung von Greenpeace bearbeitet.

Hinsichtlich der Energiesteuerfrage war das EEB frühzeitig aktiv. Bereits 1975 fordert es in einer Broschüre die Internalisierung ökologischer Folgekosten und den Einsatz von fiskalischen Instrumenten für eine nachhaltige Entwicklung. Parallel zur EG-Diskussion um Ökosteuern setzen dann auch die Aktivitäten des EEB ein. Das EEB beauftragt im Frühjahr 1989 das CE

¹³ Friends of the Earth: How Green is Britain? The Government's Environmental Record, London 1990

für eine Studie, die sich ganz konkret mit der Harmonisierung der Mineralölsteuer beschäftigen soll. In der Studie wird vor allem die Variabilisierungsidee ausgearbeitet: Die Kraftfahrzeugsteuer soll auf den Benzinpreis umgelegt werden, um somit die variablen Kosten des Autofahrens zu erhöhen.

Das EEB veranstaltete mehrere Tagungen und Fachseminare, auf denen das Thema unter den Fachleuten debattiert wird. Am Rande der Jahresgeneralversammlung von 1989, auf einem Fachseminar im September 1990, im Zusammenhang mit der Verabschiedung des "Weißbuchs für eine ökologische Wirtschaftspolitik der EG" im Dezember 1990, während der Tagung mit der europäischen Umweltstiftung im März 1991 und auf einer gemeinsamen Tagung mit dem niederländischen Umweltdachverband LMO im September 1991. Die Tagungen von 1989 und vom September 1991 wurden durch Reader dokumentiert. Einen vorläufigen Abschluß der internen Meinungsbildung stellt die Diskussion des Weißbuchs zu Umwelt und Binnenmarkt im Dezember 1990 dar.

Kennzeichnend für die Aktivitäten des EEB zu Energiesteuern ist, daß dort hauptsächlich die Ökonomen die Diskussion bestimmen, auch wenn die Energiepolitiker beteiligt werden. Für die Energiefachleute entwickelt sich zunehmend das CAN als zentrales Diskussionsforum.

Parallel zur Energiesteuerthematik war das EEB auch zur generellen Klimadiskussion aktiv. Es hat zwei Seminare veranstaltet, in denen die Ergebnisse der Studie von KRAUSE und anderen (1989 und 1991) zu Klimaschutz in der EG (Climate Change - What can Western Europe do) diskutiert und der Öffentlichkeit vorgestellt worden sind.

Kritisch hat sich das EEB auch zur Harmonisierung der Mineralölsteuer geäußert. Einerseits geht der umweltpolitisch begründete Aufschlag gegenüber dem ursprünglichen Kommissionsentwurf dem EEB nicht weit genug, andererseits wird die unterdurchschnittliche Besteuerung von Diesel bemängelt.

Das Thema Energiesteuern ist eines der am intensivsten bearbeiteten Themen im EEB. In den letzten zwei Jahren gab es zahlreiche Seminare und Tagungen, auf denen dieses für die meisten Umweltverbände außerhalb Deutschlands, den Niederlanden und Dänemarks relativ neue Thema diskutiert werden konnten. Das EEB war in allen Stadien der Diskussion präsent und aktiv in der Verbreitung dieses für die nördlichen Verbände typischen Themas. Dem EEB ist es jedoch nicht gelungen, eine eigene Personalstelle für Energiesteuern zu schaffen oder seine Mitglieder zu einer entsprechenden Investition zu bewegen. Das Thema wurde daher schwerpunktmäßig vom Geschäftsführer betreut. Es kam auch Kritik insbesondere von Energieexperten, denen eine "Presseerklärungspolitik qualitativ nicht mehr ausreicht. Entsprechend schwierig erweist sich auch die Kooperation mit dem CAN auf diesem Gebiet.

Generelle Kritik an den Umweltverbänden kam auch von Seiten der EG-Kommission. Die Generaldirektion Umwelt hat bei der Vorbereitung der Kommissionsmitteilung vom Oktober 1991 Wert darauf gelegt, daß der geplante Steuermix bei Klimaschutzsteuer eher zugunsten einer Energiesteuer ausfällt. Sie hat Unterstützung und Öffentlichkeitsarbeit durch die Umweltverbände vermißt. Während im Vorfeld der Kommissionsmitteilung vom Oktober 1991 die Kommission von Lobbyisten der verschiedensten Industrien bestürmt worden ist, wurde entsprechender Druck von den Umweltverbänden nicht mobilisiert. Die Kommission hat mit ihrer Kritik insofern Recht, als es den Umweltverbänden bisher nicht gelungen ist, eine gemeinsame kontinuierliche, fachbezogene Lobbyarbeit zu dem Thema zu organisieren. Die Kommission hätte jedoch insbesondere hinsichtlich der Vergabe und Verbreitung entscheidungsvorbereitender Studien ihrerseits mehr Offenheit zeigen können.

Innerhalb des CAN war es bisher ebenfalls schwierig, einen Aktionskonsens hinsichtlich des Energiesteuerthemas herzustellen. Innerhalb der CAN-Gruppen gab es insbesondere auf einer gemeinsamen Tagung in Luxemburg (Juni 1991) ein Bündnis der Gruppen, die zwar gemein-

same Aktionen unterstützten, sich jedoch nicht für eine politische Schwerpunktsetzung des CAN zugunsten einer Energiesteuerkampagne entschieden.

Die Motive der Gruppen waren dabei unterschiedlich: Das Öko-Institut steht der derzeitigen Ökosteuerdiskussion mit einer kritischen Distanz gegenüber. Energiesteuern werden allenfalls als eine ergänzende Begleitmaßnahme für eine Strukturreform der Energiewirtschaft betrachtet. Eine europäische Lobbyarbeit sei daher nicht so effektiv. Für die britischen Gruppen haben Energiesteuern aus anderen Gründen keine Priorität: Die britische Regierung plant zur Zeit ein Programm zur Förderung regenerativer Energieträger. FOE-UK und Greenpeace wollen in einer Kampagne auf die Defizite dieses Programms hinweisen und seine Nachbesserung durchsetzen. Zudem befürchteten sie, daß sie bei einer europäischen Energiesteuerkampagne zu wenig Kontrolle haben. Ein weiterer Grund für die Schwierigkeiten, sich auf der Konferenz für eine gemeinsame Kampagne zu entscheiden, war die Anwesenheit von drei konkurrierenden Dachverbandsstrukturen: CEAT, EEB und CAN. Alle befürchteten, daß sie die Führungsrolle in diesem Thema verlieren könnten. Die beiden Gruppen, die sich für eine Institutionalisierung eines Energiesteuerlobbyings einsetzten, der BUND und das CE waren auf der Tagung in der Minderheit.

Trotzdem kam es seit dem Treffen von Luxemburg wiederholt zu gemeinsamen und koordinierten Aktionen und Stellungnahmen, insbesondere anläßlich des Beginns der niederländischen EG-Präsidentschaft, von der sich die Umweltverbände erhebliche Impulse für eine Energiesteuer in der EG versprochen und anläßlich der Kommentierung der Kommissionsmitteilung vom Oktober 1991 am Rande der EEB-Jahrestagung.

Das CAN plant weitere Initiativen zu der Klimaschutzstrategie der EG-Kommission. Dabei bildet aber das Energiesteuerthema noch immer nicht den Schwerpunkt der Aktivitäten. Dieser liegt bei den von der Kommission empfohlenen "nationalen Begleitmaßnahmen", die der Kommissionsmitteilung zufolge einen wesentlichen größeren Beitrag zum Stabilisierungsziel leisten sollen, als die vorgeschlagene kombinierte Energie-/ CO₂-Steuer selber. In dem Augenblick, in dem tatsächlich ein konkreter Richtlinienvorschlag für die Klimaschutzsteuer vorliegt, ist aber eine intensivere, fester institutionalisierte gemeinsame Arbeit zum Thema nicht auszuschließen.

Erst relativ **spät** hat sich Greenpeace dazu entschlossen, zu Energiesteuern auf europäischer Ebene **aktiv** zu werden. Die grundlegende Auseinandersetzung des Verbandes auf europäischer Ebene begann erst mit der Veröffentlichung der Kommissionsmitteilung im Herbst 1991. Da die geplante EG-Energiesteuer jedoch als das relativ ehrgeizigste Projekt betrachtet wird, hat sich Greenpeace zu einer aktiven Politikbegleitung entschlossen. Energiesteuern sind zum Arbeitsschwerpunkt der für Klimafragen zuständigen Mitarbeiterin in Brüssel geworden. Mit dem Rückzug der Kommission im Mai 1992 ist jedoch Greenpeace schlagartig von einem kooperativen zu einem konfrontativen Politikstil umgeschwenkt. Im Mai und Juni hat Greenpeace **im** Europäischen Parlament für Unterschriften zu einem Mißtrauensantrag gegen die EG-Kommission nach Art. 144 EWG-Vertrag geworben. Allein schon eine Debatte über diesen Mißtrauensantrag hätte eine bisher nicht dagewesene Herausforderung der EG-Institutionen und vor allem eine - der Bedeutung des Themas angemessene - Aufwertung der Energiesteuerdiskussion bedeutet. Die Einbringung des Antrags ist an wenigen Unterschriften gescheitert.

Trotz gewisser Spannungen waren das Netzwerk und die vier großen Verbände Ende 1991 bereit, eine gemeinsame Stellungnahme an die Kommission zu formulieren. Dies kann als ein erster Schritt in die Richtung einer verbesserten Kooperation und Koordination betrachtet werden. Greenpeace und CAN arbeiten informell gut zusammen. Inhaltlich haben diese Gruppen taktische Divergenzen, sie vertreten aber gleiche Grundpositionen, was die Chancen für eine arbeitsteilige europäische Kampagne zu Klimaschutzfragen und zu Energiesteuern erhöht - auch wenn sie mit dem vorläufigen Rückzieher der EG-Kommission eine wichtige Chance verloren haben. In einem nun zwei bis drei Jahre alten Diskussionsprozeß haben die Umweltverbände jedoch eine Infrastruktur aufgebaut, die ihnen ermöglicht, einen gewissen politischen Druck

auszuüben. Die politischen Kosten dieses Rückziehers der Kommission in der Energiesteuerfrage werden für die EG hoch sein, da er beträchtliche Frustration erzeugt hat.

5.3 Positionen zur CO₂-Reduktion

Hinsichtlich der Positionen zum Klimaschutz muß zwischen Grundsatzpositionen und taktischen Forderungen unterschieden werden. In allen Untersuchungsländern und auf europäischer Ebene wurden von Umweltinstituten oder Umweltverbänden Studien erarbeitet, die belegen, daß technisch-ökonomisch sehr hohe CO₂-Verminderungspotentiale bestehen. Die wissenschaftlichen Arbeiten (Alber 1991b; Krause u.a. 1991; SNM/MD 1990; FOE 1989; Santamarta 1991; AEDENAT 1991) zeigen gleichermaßen die CO₂-Reduktionspotentiale auf. In ihren grundsätzlichen Stellungnahmen betonen die meisten Umweltverbände daher auch die Notwendigkeit einer Verminderung bis zum Jahre 2000 und darüber hinaus. Auf der Expertenebene sind die energiepolitischen Ansätze der Ökologiebewegung international sehr ähnlich. Es gibt keinen Zentrum/ Peripheriekonflikt, sondern eine weitgehende Übereinstimmung der Argumentationslinien. Trotzdem ist auch eine immanente Argumentation weit verbreitet, die die EG an ihren eigenen Ansprüchen mißt und zumindest Maßnahmen einfordert, die das Stabilisierungsziel auch verwirklichen.

Niederlande

Am weitesten gehen dabei die niederländischen Verbände, die eine Reduktion um 30% bis zum Jahre 2000 und eine um 60% bis zum Jahre 2010 für die Niederlande anstreben. Die dort formulierten Ziele gehen weit über die Vereinbarungen von Toronto und das Stabilisierungsziel hinaus. Sie orientieren sich weitgehend an dem Ziel, den Temperaturanstieg noch in vertretbaren Grenzen zu halten. Um diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen, ist nicht nur eine Ausschöpfung der Effizienzpotentiale in der Nutzung von Energie notwendig, sondern darüber hinaus ein weitgehender sektoraler Strukturwandel. Das Szenario geht damit quantitativ wie qualitativ über das hinaus, was das Öko-Institut 1988 für die GRÜNEN als Energiewendeszenario 2010 erarbeitet hat. Die Ziele sind ehrgeiziger und die wirtschaftspolitischen Eingriffe sind weitreichender. In dem Szenario wird ein sektoraler Strukturwandel diskutiert, der eine weitgehende Schrumpfung der Düngemittelindustrie (-70% bis 2010), der anorganischen Chemie (v. a. der Chlorchemie - 75%), die Verlagerung der Hälfte des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene und eine Schrumpfung in der Landwirtschaft vorsieht.

Ein derart weitreichendes Szenario hindert die niederländischen Umweltverbände allerdings nicht daran, sich pragmatisch in die laufende Diskussion einzumischen. So beteiligt sich SNM im Juli 1991 an der europaweiten Aktion der Umweltverbände, die nationalen Regierungen auf die Umsetzung ihres Stabilisierungsziels für die CO₂-Emissionen hinzuweisen.¹⁴ Die deutliche Herausarbeitung von Grundsatzpositionen wird nicht als Widerspruch zu einer konstruktiven Beteiligung an den laufenden Diskussionen in der Gesellschaft und der Regierung betrachtet. Die Kluft zwischen Notwendigem und dem tatsächlichen Handeln ist dabei Teil eines pragmatischen, wenn auch nicht grundsatzlosen Politikverständnisses.

¹⁴ SNM: Brief an dem niederländischen Ministerpräsidenten, 1.7.1991

Deutschland

In seinem Energiereport Europa hat das Öko-Institut die wirtschaftlichen Potentiale einer Verminderung des Energieverbrauchs und einer Senkung der CO₂-Emissionen ermittelt. Es geht dabei von den volkswirtschaftlich kosteneffizienten Potentialen für die heute verfügbaren modernsten Technologien im Bereich effizienter Energienutzung und -erzeugung, der Kraft-Wärme-Koppelung und von regenerativen Energiequellen aus (Alber u.a. 1991a, S. 60f). Die Berechnungen unterstellen dabei die Beseitigung von Marktbarrieren und die Internalisierung ökologischer Folgekosten. Dabei verwendet es den "Vermeidungskostenansatz", also die Kosten, die zur Vermeidung der Schadstoffe notwendig sind. Im Falle von CO₂ werden 10 DMA angesetzt - ein Betrag, der weit unter der vom CE als Vermeidungskosten angesetzten Summe liegt (vgl. dort). Unter diesen Bedingungen kommt das Öko-Institut zu dem Ergebnis, daß der Einsatz fossiler Brennstoffe bis zum Jahre 2010 in der EG bei der Stromversorgung um 38% reduziert werden kann. Dabei unterstellt das Öko-Institut einen Ausstieg aus der Atomenergie. Es kommt zu dem Ergebnis, daß alle Länder (auch Frankreich und Belgien) mit den vorhandenen Potentialen ohne Atomenergie auskommen können. Insgesamt kommt das Öko-Institut zu dem Ergebnis, daß die Potentiale ausreichen, um die Kohlendioxidemissionen (bei den im Szenario 1 der EG-Kommission angenommenen volkswirtschaftlichen Rahmendaten) um 43% bis zum Jahre 2010 zu senken.

Das Öko-Institut belegt mit dieser Studie also empirisch die These, daß ein aktiver Klimaschutz und ein Ausstieg aus der Atomenergie miteinander vereinbar sind. Darüber hinaus zeigt es auf, daß die technisch-ökonomischen Potentiale ausreichen, um die von Klimaforschern als notwendig erachteten Verminderungen der Kohlendioxidemissionen zu erreichen. Hinsichtlich der technisch-ökonomischen Potentiale sind die Annahmen sogar vorsichtig, da für die Vermeidungskosten einer CO₂-Verminderung niedrige Sätze angenommen worden sind. Diese optimistischen Szenarien unterstellen bzw. fordern eine Politik, die ohne Umschweife und Kompromisse das maximal Mögliche tut, die Hindernisse und Marktverzerrungen für regenerative Energieträger und Energieeinsparung überwindet. Sie abstrahieren also von real existierenden Machtverhältnissen bzw. sind quasi ein intellektuelles Instrument, diese zu verändern. Es wird nachgewiesen, daß das Mögliche und Notwendige blockiert wird.

Die u.a. von der niederländischen Regierung finanzierte und vom EEB in Auftrag gegebenen Studie von KRAUSE (1989) kalkuliert die für Europa aus Klimaschutzgründen notwendigen CO₂-Reduktionsraten. Als notwendige Ziele werden eine Halbierung der Emissionen bis zum Jahre 2030 und eine Reduktion um 75% bis zum Jahre 2050 angesehen. Im zweiten Band werden die technischen Optionen und die jeweiligen Kosten miteinander verglichen. Dabei kommt die Untersuchung zu dem zentralen Ergebnis, daß eine Verminderung von CO₂-Emissionen im Rahmen einer "no regret"-Strategie möglich ist. Sie ist - je nach zugrundegelegten makroökonomischen Rahmenbedingungen - kostengünstiger als der in den Referenzszenarien angenommene Ausbau vorhandener Kraftwerkskapazitäten. Dabei stellt sie fest, daß die Atomenergie zu den unwirtschaftlichsten CO₂-Verminderungstechnologien gehört.

Großbritannien

Mit einem Reduktionsziel von 20% bis zum Jahre 2005 bleiben die Studien von FOE-UK¹⁵ und von ACE im Auftrag des WWF¹⁶ unter den Zielen der anderen nördlichen Länder. Wie das Öko-Institut listet ACE die technischen Reduktionspotentiale auf, die sich beim Einsatz modernster Umwandlungs- und Endnutzungstechnologien ergeben.

¹⁵ Getting out of the Greenhouse - An Agenda for UK Energy Policy

¹⁶ Association for the Conservation of Energy/World Wide Fund for Nature: Solving the Greenhouse Dilemma A Strategy for the UK.

Der pragmatische Ansatz der britischen Umweltorganisationen kommt jedoch insbesondere bei der Formulierung der Ziele besonders zum Tragen. Politisch stellen sie gegenüber ihrer Regierung Forderungen auf, die über die deutschen, holländischen und dänischen Regierungsstandards nicht hinausgehen.¹⁷ Britische Umweltverbände tragen auf europäischer Ebene zum Teil wesentlich radikalere Forderungen mit, als sie es im britischen Kontext zu tun wagen. Dies spiegelt den Stand der britischen Energiediskussion und die tatsächliche Chancenstruktur für weitergehende Forderungen wieder.

Spanien

Bemerkenswert ist, daß Umweltverbände auch in Spanien Studien erarbeitet haben, die erhebliche Effizienzpotentiale ausmachen. Diese kritisieren die Annahme, daß der wirtschaftliche Aufholprozeß der weniger entwickelten Regionen notwendigerweise mehr Energieverbrauch mit sich brächte. Die *Greenpeace-Studie* über Sparmöglichkeiten und Effizienz in der Energiepolitik am Beispiel des Stromsektors (Fernandez de Mata 1991) geht bei ihren Berechnungen vom Einsatz bereits heute bzw. innerhalb der nächsten fünf bis 10 Jahre auf dem Markt erhältlicher Technologien aus und kommt dabei zu dem Ergebnis einer real möglichen Stromeinsparung von 30-50%. AEDENAT hält in seinem Energieplan 2000 eine Reduzierung der CO₂-Emissionen um 12% für möglich. Dieses Ergebnis erhält seine politische Brisanz insbesondere vor dem Hintergrund des spanischen Energieplans, der eine Steigerung der CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2000 um 36% vorsieht und dies mit dem spanischen Entwicklungsrückstand gegenüber den Zentren begründet (vgl. *Independiente* vom 24.9.1991). Die beiden Umweltverbände weisen dabei für Spanien nach, daß ein aktives Nachfragemanagement wesentlich kostengünstiger ist als die geplante Angebotserweiterung. Sie betonen gegenüber der staatlichen Energiepolitik, daß ein Effizienzpfad für Spanien ein Modernisierungsfaktor ist.

EG-Ebene

Das EEB bezieht sich in seinen Positionspapieren und Memoranden zumeist auf die Ergebnisse der Studie von KRAUSE. Es fordert die Kommission aber auch immer wieder immanent dazu auf, das Stabilisierungsziel auch umzusetzen. Ähnlich geht auch das CAN vor. Das CAN hat wiederholt eindeutige Zielvorgaben für eine Reduktion der CO₂-Emissionen formuliert. In der Broschüre zum EG-Budget vom Juni 1991 bezieht es sich auf die Ergebnisse der zweiten Weltklimakonferenz, auf der eine Halbierung bis zum Jahre 2050 und eine Verminderung von ein bis zwei Prozent jährlich gefordert wurde. In seiner eigenen "Start Now" Initiative hält es eine Verminderung um 20% bis 2005 und eine um 60% bis zum Jahre 2030 für notwendig (CAN 1991, S. 14). Sie beziehen sich damit auf die Ergebnisse von Toronto. Das Stabilisierungsziel von EG-Kommission und Ministerrat wird damit als unzureichend kritisiert.

Diese Position bezieht auch ein gemeinsames Schreiben von 21 Umweltverbänden (unter anderem dem EEB und dem CAN) vom 12.1.1991 an den Umwelt- und Energieministerrat. Die Verbände betonen in diesem Schreiben, daß das Stabilisierungsziel des Ministerrats nicht ausreicht. Sie fordern von den westlichen Industrieländern sogar eine Verminderung um 3 % jährlich. In dem gemeinsamen Schreiben argumentieren sie aber auch immanent: Das von der Kommission im Oktober vorgeschlagene Maßnahmenpaket wird nicht ausreichen, das eigene Stabilisierungsziel zu erreichen. Die Umweltverbände formulieren in dieser Stellungnahme ebenfalls noch einmal ihre Kritik an einer CO₂-Steuer.

¹⁷ ebda., S. 214

5.4 Die Positionen zu Energiesteuern

Im Gegensatz zu den Zielsetzungen bestehen hinsichtlich der Ausgestaltung und der Prioritätensetzung bei Energiesteuern auch Unterschiede. Konsensfähig ist vor allem das energiepolitische Leitbild einer Klimaschutzstrategie ohne Atomenergie. Auch wenn die niederländischen Verbände hinsichtlich einer CO₂-Steuer kompromißbereiter sind, so spiegelt dies nicht eine höhere Akzeptanz für die Atomenergie wieder, sondern den nationalen niederländischen Kontext, in dem die Atomenergie kaum noch eine Rolle spielt. Weitgehende Übereinstimmung besteht auch hinsichtlich der Höhe einer Steuer. Alle Verbände streben etwa eine Verdoppelung des Energiepreises an, auch wenn sie hinsichtlich des Tempos der Einführung durchaus kompromißbereit sind. Man kann auf dieser Ebene von einer "Vergewerk-schaftlichung" der Forderungen sprechen, auch wenn im Gegensatz zu Tarifverhandlungen Umweltverbände noch nicht mit entsprechendem Drohpotential am Verhandlungstisch sitzen. Britische und spanische Verbände sind bei der Debatte um die konkrete Ausgestaltung von Energiesteuern kaum präsent.

Unterschiede lassen sich vor allem hinsichtlich des Umgangs mit dem Ökosteuerdilemma und hinsichtlich der ordnungspolitischen Einbettung feststellen. Die Aussagen zur innergemein-schaftlichen Solidarität und zur Arbeitsteilung der verschiedenen politischen Ebenen sind außer durch das EEB noch am wenigsten ausgearbeitet.

Hinsichtlich der *Höhe der Steuer* haben die niederländischen Umweltverbände die präzisesten methodischen Vorstellungen. Grundlage für die Berechnungen der Höhe einer Energiesteuer ist der Standard-Preis-Ansatz. Als Referenzgröße werden die langfristigen CO₂ - Vermeidungs-kosten angenommen (nach CE 1990; Nentjes 1990, S. 77). Nach den Berechnungen des CE ergibt sich daraus ungefähr eine Verdoppelung des Energiepreises. Auf die einzelnen Energieträger bezogen ergeben sich die in Tabelle 2 wiedergegebenen Beträge.

Table The suggested energy taxation	
Energy carrier	Taxation
Coal	13 f/GJ
Petroleum	10 f/GJ
Petrochemical products	10.8 f/GJ
- petrol	0.38 f/l
- diesel	0.41 f/l
- liquid gas, LPG	0.31 f/l
- heating oil	0.43 f/l
- heavy fuel oil	0.46 f/kg
Natural gas	8 f/GJ
=	0.28 f/m ³
Electricity	24 f/GJ
(incl. nucl. electr. power) =	0.086 f/KWhr

Tabelle 2 Energiesteuer-Vorschlag des Centrum voor Energiebesparing und schone Technologie (CE)

Auch hinsichtlich der *strukturpolitischen Vorstellungen* ähneln sich der BUND und die niederländischen Umweltverbände. Bei beiden waren offensichtlich die Ökonomen federführend. Beide stehen für eine solche ökosoziale Steuerreform. Im Gegensatz zu Deutschland wird dies jedoch in den Niederlanden explizit auch mit der Bündnisfähigkeit mit anderen gesellschaftlichen

Gruppen begründet. Im Gegensatz zu der oben gemachten Annahme ist die Betonung einer ökosozialen Steuerreform im niederländischen Kontext also kein Indikator dafür, daß Umweltverbände "auf ihrem radikalen Gegenentwurf beharren", es ist vielmehr Teil einer *bündnisorientierten Gesamtpolitik*, die auf die wachsende Akzeptanz umweltpolitischer Instrumente hinarbeitet."¹⁸

Das CE ist hinsichtlich dieses Pragmatismus sicher Vorreiter in den Niederlanden. Am deutlichsten kommt dies in der streng neoklassischen Argumentationsweise für eine ökosoziale Steuerreform zum Ausdruck (vgl. Bleijenberg 1989, in: EEB 1989), in der auf einen funktionierenden Markt- und Preismechanismus im Energiesektor vertraut wird. Diese Argumente des CE für eine ökosoziale Steuerreform scheinen allerdings sehr stark einer didaktisch-aufklärerischen Zielsetzung zu folgen, weil in anderen Studien des CE eher von einem energiepolitischen Instrumentenmix ausgegangen wird. Die Unterschiede kommen vielleicht auch deshalb zustande, weil die Ökonomen und die Energiepolitiker in einer Organisation unterschiedliche Akzente setzen. Die Notwendigkeit eines Instrumentenmixes wird von SNM und MD noch wesentlich eindeutiger formuliert (s. weiter unten).

Als Maßnahmen, die die Akzeptanz von Energiesteuern erhöhen, halten die beiden Verbände und das CE für akzeptabel bzw. für notwendig (vgl. CE 1991, S. 27f):

- eine stufenweise Einführung der Energiesteuer,
- Anpassungshilfen für Problemindustrien,
- eine internationale Abstimmung der Einführung,
- Kompensations- bzw. Begleitmaßnahmen für untere Einkommensgruppen.

Unter diesen Vorzeichen können Energiesteuern sozialverträglich ausgestaltet werden.

Hinsichtlich der Abgabenbasis und des *energiepolitischen Leitbilds* haben die Umweltverbände in der EG weitgehend die kritische Argumentation von Öko-Institut und BUND übernommen. Sie lehnen eine CO₂-Steuer ab. Eine CO₂-Steuer betrachtet lediglich einen isolierten Umweltaspekt, nicht aber das gesamte Spektrum ökologischer Folgeschäden der Energiewirtschaft. Sie schafft Anreize zur Entwicklung von Filtertechnologien, anstatt das Klimaproblem als Chance für einen ökologischen Strukturwandel zu nutzen. Sie schafft insbesondere Anreize für die Substitution durch Atomenergie und Erdgas. Das schnelle Wachstum des Erdgasverbrauchs stößt an die Begrenztheit dieses Rohstoffs. Die CO₂-Steuer stellt zudem ein falsches Instrument dar, weil es die Energieträger nur nach dem CO₂-Gehalt bewertet, jedoch nicht die gesamte Prozeßkette von der Rohstoffbewinnung bis zur Verbrennung berücksichtigt. Bei der Erdgasgewinnung tritt das klimaschädliche Methan aus, und auch der Nuklearzyklus bedeutet einen beträchtlichen Energieverbrauch bei Abbau, Transport und Entsorgung. Gegen die Atomenergie spricht vor allem das Moment der Risikoverlagerung (Alber 1991a, S. 96f).

Auch wenn den niederländischen Umweltverbänden die Differenzierung einer Energiesteuer nach dem Kriterium ihrer Klimaschädlichkeit diskutabel erscheint und dies in einzelnen Rechenmodellen auch so erscheint, ist doch die Position eindeutig, daß die Atomenergie dadurch keine Wettbewerbsvorteile erlangen darf. Alle Steuermodelle beinhalten daher einen Zuschlag auf **(Atom-)strom**. Da der Atomenergieanteil in den Niederlanden niedrig ist und seine Ausweitung politisch nicht durchsetzbar erscheint, sind niederländische Umweltverbände hinsichtlich der Differenzierung einer Energiesteuer nach der Klimarelevanz der verschiedenen Energieträger kompromißbereiter als z.B. deutsche. Deutsche Umweltverbände fordern eine

¹⁸ Dies ist das explizite Ziel des Integrationsprojektes "Umwelt und Wirtschaft", das vom CE im letzten Jahr begonnen wurde.

undifferenzierte Primärenergiesteuer, die jedoch ähnlich dimensioniert ist wie der Vorschlag des CE.

Kritik haben die EG-Umweltverbände für diese Position aus Schweden erhalten. Die Swedish Society for Nature Conservation (SSNC) vertritt eine Position, die nahezu orthodox der ökonomischen Theorie externer Kosten folgt. Sie fordert ein "optimales System" von Steuern, in dem jeder einzelne Energieträger mit den typischen externen Kosten belastet werden soll. Hierzu gehören nicht nur die CO₂-Emissionen, sondern auch die traditionellen Luftschadstoffe, Schwermetalle, Unfallrisiken und Entsorgungsprobleme bei der Atomenergie sowie Methanemissionen bei der Erdgasgewinnung. Umgesetzt werden soll dieses Prinzip durch eine CO₂-Steuer, eine SO₂- und eine NO_x-Abgabe, einer unbeschränkten Haftung für Atomkraftwerke sowie strengeren Auflagen für die Rücklage von Finanzmitteln für den Abriß von Atomkraftwerken und die langfristige Sicherung der Endlagerung von radioaktivem Müll. Die SSNC beansprucht, daß ein solcher differenzierter Internalisierungsansatz zielgerichteter, effektiver und effizienter ist als eine undifferenzierte Energiesteuer. Dem EEB wirft sie daher vor, daß es mit seiner Energiesteuerposition versäumt, Anreize zur effizienteren Kohlenutzung zu schaffen. Außerdem sollte auf die Energieträgersubstitution in Richtung auf Gas nicht verzichtet werden. Die Einwände, daß eine derart differenzierte Steuer eher Anreize zur Energieträgersubstitution als zur Energieeffizienzsteigerung schafft, hält die SSNC für überzogen. Zu betonen ist jedoch, daß auch die schwedischen Gruppen den Konsens gegen die Atomenergie mittragen. Der schwedische Vorschlag erfuhr seitens des EEB und des BUND vor allem deshalb Kritik, weil er - in einer gewissen Verkennung der politischen Realitäten in der EG - letztlich doch auf eine reine CO₂-Steuer ohne Internalisierung der Folgekosten der Atomenergie hinauslaufen würde.

Deutliche Unterschiede lassen sich insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit dem **Ökosteuerdilemma** erkennen. Während die niederländischen Umweltverbände und das EG-Büro von Greenpeace eher pragmatisch argumentieren, steht insbesondere das Öko-Institut, aber auch die deutschen Umweltverbände und teilweise auch das EEB für eine grundsätzliche Argumentationsweise.

Einerseits sehen die niederländischen Energieexperten die Notwendigkeit eines Instrumentenmixes, wobei strenge Effizienznormen in den Bereichen Wohnungen, Elektrogeräte und Kfz, die Dezentralisierung der Angebotsstruktur in der Energiewirtschaft und ein aktives Nachfragemanagement die wichtigen Eckpunkte sind. Wichtige Elemente des Maßnahmenpakets sind auch die oben erwähnten Kompensations- und Begleitmaßnahmen.

Diese Grundsatzposition bedeutet allerdings nicht, daß man die Chancen nicht nutzt, die sich mit der Diskussion um Energiesteuern in der EG und in den Niederlanden ergeben. Man kann sich eine Kampagne vorstellen, die die Diskussion auf Energiesteuern zuspitzt. Hierfür sprechen pragmatische wie sachliche Argumente.

Das wesentliche pragmatische Argument ist, daß man die Chancen und die Bündniskonstellationen nutzen will, die sich gegenwärtig in dieser Frage ergeben. Das wesentlichste sachliche Argument ist, daß im niederländischen Kontext Energiesteuern der wesentlichste fehlende Baustein einer Klimaschutzpolitik sind. Viele der sonstigen Maßnahmen entfalten erst mit dem Anreiz eines höheren Energiepreises ihre volle Wirkung.

Im Gegensatz zu den in den Szenarien unterstellten Annahmen betrachtet das Öko-Institut dagegen Energiesteuern nicht als den Schwerpunkt seiner Arbeit. Trotzdem - oder gerade deshalb - hat es sich auf Tagungen¹⁹ und in seinen Studien ausführlich zu dem Thema geäußert.

¹⁹ EEB Tagung vom 30.11.1989; Tagung des Mouvement Ecologique 28.6.1991

Wichtige Gründe für die Skepsis des Öko-Instituts sind:

- vorhandene Markthemmnisse senken die Anpassungsflexibilität auf veränderte Preise. Energiesteuern müßten demnach so hoch sein, daß sie nicht mehr sozialverträglich sind. Im Energiebereich funktioniert der Marktmechanismus nur bedingt.
- andere Instrumente wirken wesentlich zielgerichteter und sind wesentlich effektiver, insbesondere Verbrauchsnormen, Tarifpolitik, Least-Cost Planning-Methoden usw. Erst im Zusammenhang mit diesen Instrumenten können Energiesteuern ihre Wirkung entfalten.
- Die Effektivität von Energiesteuern kann durch Quersubventionierungen, Steuerbefreiungen etc. umgangen werden.
- Es besteht die Gefahr, daß Energiesteuern als Alternative zu strukturellen Änderungen in der Energiewirtschaft betrachtet werden.

All diese Einwände sind keine prinzipiellen Argumente gegen Energiesteuern, sondern gegen ihre politische Überbewertung. Trotz dieser Skepsis formuliert das Öko-Institut detaillierte Bedingungen an eine Energiesteuer. Auch hinsichtlich der Berechnungsbasis kritisiert das Öko-Institut Konzepte einer Primärenergiesteuer. Bei einer Primärenergiesteuer besteht die Gefahr, daß ihre Wirksamkeit durch die Preispolitik der monopolistischen Energieanbieter unterlaufen wird. Das Öko-Institut plädiert daher für eine besser kontrollierbare, antizyklische Endenergiesteuer. Ein weiteres Argument für eine Endverbrauchssteuer ist die Möglichkeit von nationalen Vorreiterrollen.

Entlang dieser Argumentationslinie äußern sich die Energiepolitiker im Öko-Institut auch skeptisch gegenüber dem Vorschlag der Ökonomen zu einer ökosozialen Steuerreform. Mit seiner Position zu Energiesteuern geht das Öko-Institut von einer realistischen Analyse des Energiesektors aus und damit von einer Kritik einer naiven Anwendung marktwirtschaftlicher Instrumente. Die politische Dimension bleibt hierbei jedoch ausgeblendet: Daß die politischen Chancen für Energiesteuern eventuell größer sind, als für andere vom Öko-Institut vorgeschlagene Instrumente, wird nicht aufgegriffen. Das Öko-Institut verhält sich nicht opportunistisch gegenüber den Chancen, die sich im politischen System ergeben. Es zählt allein die wissenschaftliche Wahrheit, nicht die politische Chance.

Auf europäischer Ebene sind insbesondere das "Weißbuch für eine ökologische Wirtschaftspolitik der EG" des EEB und die verschiedenen Memoranden, sowie der Variabilisierungsvorschlag des CE hervorzuheben.

Im Weißbuch wird ein Kompromiß zwischen den Ökonomen und den Energiepolitikern insbesondere hinsichtlich der ordnungs- und strukturpolitischen Prioritäten formuliert. Dies ist in einem Grundsatzpapier durchaus möglich, löst aber nicht das strategische Problem im Umgang mit dem Okosteuerdilemma.

Die Forderung nach Energiesteuern wird in einen Instrumentenmix eingebettet, der strukturelle Maßnahmen, Produktnormen, tarifpolitische Maßnahmen und neue Betriebskonzepte (Energiedienstleistungskonzept, Least-Cost-Planning) in einer Effizienzstrategie miteinander verbindet. Als Leitbilder für eine Energiewende formuliert das Weißbuch die Steigerung der Energieeffizienz, die Bedürfnisorientierung, den Ausstieg aus der Atomenergie und die Stärkung regenerativer Energieträger. Energiesteuern sollen im Rahmen dieses Leitbildes eingesetzt werden. Das EEB hält die Frage nach einer ökosozialen Steuerreform offen, ohne ihr allerdings Priorität einzuräumen. Priorität bei der Verwendung sollen Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen und regenerative Energieträger im Rahmen des energiepolitischen Leitbildes haben. Als weitere Verwendungspriorität fordert das EEB die Finanzierung eines globalen Umweltfonds und erst in einer dritten Stufe wird auch die Senkung anderer Steuern erwogen.

Sehr deutlich müssen von dieser Grundsatzposition die taktischen Positionen des EEB unterschieden werden, wie sie in den verschiedenen Memoranden und Presseerklärungen veröffentlicht wurden. Bei diesen taktischen Positionen handelt es sich um Versuche, konkret in die laufende Diskussion um die Energiesteuern einzugreifen. Die Forderungen erscheinen daher recht flexibel und willkürlich. Dies betrifft vor allem die Höhe der Steuer. Konsequenz bleibt das EEB in seinen Presseerklärungen hinsichtlich der Ablehnung einer CO₂-Steuer.

Nachdem im Dezember 1990 eine erste Zahl aus der Kommission in die Öffentlichkeit gelangt ist, fordert das EEB im März 1991 eine Steuer in der Höhe von 10 \$/Barrel Öläquivalent, was etwa bei einem Viertel der Forderung des Weißbuchs liegt. Entgegen den von der Kommission entwickelten Vorstellungen soll dabei ein Teil für die Finanzierung von Gemeinschaftsinstrumenten verwendet werden. Entgegen den im Weißbuch festgelegten Prioritäten sollen dabei nur 1 Mrd. ECU für globale umweltpolitische Maßnahmen verwendet werden. Im Memorandum an die niederländische Präsidentschaft im Juli 1991 findet wieder eine Radikalisierung der Forderung statt. Das EEB fordert hier 15 \$ per Barrel als Einstiegsgröße für die Ökosteuer. In der Reaktion der Umweltverbände auf die Kommissionsmitteilung vom Oktober 1991 wird wiederum eine Mindestgröße von 10 \$ gefordert.

Wenig ausdifferenziert sind die Vorstellungen hinsichtlich einer innergemeinschaftlichen Arbeitsteilung und einer innergemeinschaftlichen Solidarität bei der Ausgestaltung der Energiesteuern.

Am weitesten ist dabei das EEB vorgeprescht, das eine Euroenergiesteuer gefordert hat, die zum Teil auch dem gemeinschaftlichen Haushalt zufließen, zum überwiegenden Teil, aber in den Mitgliedsländern verwendet werden soll.

In den Niederlanden und der BRD beschäftigen sich die Umweltverbände dagegen vielmehr mit den Handlungsspielräumen für nationale Vorreiterrollen.

Trotz der internationalen Verflechtung der energieintensiven niederländischen Ökonomie halten Ökonomen von SNM eine nationale Vorreiterrolle für möglich, zumal die niederländischen Tarife im internationalen Vergleich relativ niedrig sind und sich damit strukturerhaltend auf die energieintensive Industriestruktur und energieintensive Produktionsverfahren auswirken. Aufgrund der Handlungszwänge, die sich aus den Klimagefahren ergeben, befürchten sie nicht, daß ein Vorpreschen der Niederlande zu einem langfristigen Alleingang führt - vielmehr erwarten sie Startvorteile für eine ohnehin international kommende Entwicklung (van der Veer 1991, in: ESB vom 26.6. 1991). Im April 1992 hat SNM diese Position weiter differenziert. Als Reaktion auf eine niederländische Untersuchungskommission zu den Auswirkungen einer Energiesteuer betont SNM, daß eine Erhöhung der Energiepreise für den privaten Verbrauch durchaus im nationalen Alleingang möglich sei, daß aber eine generelle Erhöhung auch für die Industrie wohl nur international ginge. Die Energieexperten in den Niederlanden haben sich auch mit der Akzeptanz von Energiesteuern in der Peripherie beschäftigt, haben dazu jedoch noch keine Konzepte entwickelt. Der BUND sieht zwar die europaweite Einführung einer Energiesteuer als wünschenswert an, sein Konzept ist jedoch nur für den nationalen Rahmen ausgearbeitet worden.

5.5 Fazit

Die Klimadiskussion befindet sich bei den Umweltverbänden international auf einem ähnlichen Stand. Für eine europäische Klimakampagne besteht damit ein gemeinsames inhaltliches Fundament. Organisatorisch bestehen mit dem CNE, dem EEB und Greenpeace ebenfalls gute Voraussetzungen. Zahlreiche Fachtagungen haben inzwischen ein europäisches Netz von Energieexperten aus der Umweltbewegung entstehen lassen. Die beteiligten Gruppen haben bereits zahlreiche gemeinsame Aktivitäten unternommen. Dies gilt im Grundsatz auch für das Thema Energiesteuern.

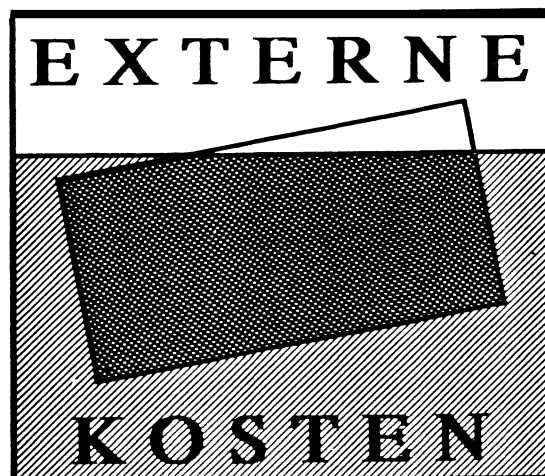
Auch wenn es hinsichtlich einiger grundlegender Fragen bei der Ausgestaltung von Energiesteuern einen breiten Konsens gibt, ist doch die Diskussion in unterschiedlicher Weise entwickelt. Der Konsens besteht insbesondere hinsichtlich der Höhe einer Energiesteuer und hinsichtlich der Ablehnung der Atomenergie. Es besteht jedoch ein Entwicklungsgefälle zwischen den "modernen" und den "rückständigen" Ländern, wobei Großbritannien zur letzteren Gruppe gehört. Neben unterschiedlichen nationalen politischen Kulturen, die insbesondere im Umgang mit dem Okosteuerdilemma zum Tragen kommen, scheinen länderübergreifend die Ökonomen und die Energiepolitiker der Umweltverbände noch nicht ausreichend miteinander diskutiert zu haben, um einen gemeinsamen Ansatz zu entwickeln.

Umweltverbände waren jedoch bei der Entwicklung der Energiesteuerdebatte auf europäischer Ebene als Innovateure präsent. Sie haben sich in allen wichtigen Stadien der Diskussion beteiligt. Dabei gab es zahlreiche informelle Kontakte zwischen Verbänden und Kommissionsbeamten.

All dies konnte jedoch den Rückzug der EG-Kommission im Mai 1992 nicht verhindern, der eher auf das interne Problem des Einstimmigkeitsprinzips bei der Beschlußfassung über Energiesteuern als auf das externe Problem der Blockaderolle der USA zurückzuführen ist. Es liegt außerhalb des Untersuchungszeitraums zu beobachten, welchen politischen Schaden dieser Rückzug verursacht hat. Es ist jedoch anzunehmen, daß er zu einer Radikalisierung der Umweltverbände und zu einem konfrontativeren Politikstil beigetragen wird.

prognos

PROGNOS-SCHRIFTENREIHE
"IDENTIFIZIERUNG UND INTERNALISIERUNG
EXTERNER KOSTEN DER ENERGIEVERSORGUNG"



BAND 8

Christian Hey
DER EUROPÄISCHE RAHMEN FÜR
INTERNALISIERUNGSMASSNAHMEN

Martin Weisheimer, Jörg Matthies
IDENTIFIZIERUNG UND INTERNALISIERUNG EXTERNER
EFFEKTE IN DER PLAN- UND MARKTWIRTSCHAFT

BESTELLSCHEIN

Bitte senden Sie mir gegen ☐ Rechnung, ☐ Verrechnungsscheck folgende Bände aus der Prognos-Schriftenreihe Externe Effekte der Energieversorgung:

Band-Nummer	Anzahl	Seitenzahl	Einzelpreis DM	Gesamtpreis DM
1		176	38,—	
2		240	45,—	
3		176	38,—	
4		160	38,—	
5		212	45,—	
6		188	38,—	
7		116	28,—	
8		192	38,—	
9		236	45,—	
			353,—	

☐ Alle 9 Bände zum Preis von 290,— DM

Die Einzelbände haben das Format 16 x 24 und sind gebunden. Die Preise verstehen sich inkl. Mehrwertsteuer und Versandkosten. Der Prognos-Hauptbericht erscheint im August 1992 im Schäffer-Poeschel-Verlag, Kernerstr. 43, D - 7000 Stuttgart 10.

Bezugsadresse

PROGNOS AG
z. Hd. Ingrid von Minden
Missionsstraße 62
CH - 4012 Basel

Name:
Firma/Institution:
Straße:
Ort:
..... Datum Unterschrift

