



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

SONDERHEFT 152 · 1994

Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius
unter Mitarbeit von Rolf Eckhoff und Thomas Hoeren,
Westfälische Wilhelms-Universität Münster

**Selbstverpflichtungen
der Industrie zur CO₂-Reduktion**

Möglichkeiten der wettbewerbskonformen Ausgestaltung
unter Berücksichtigung der geplanten CO₂-/Energiesteuer
und Wärmenutzungsverordnung

DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

SONDERHEFT 152 · 1994

Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius
unter Mitarbeit von Rolf Eckhoff und Thomas Hoeren,
Westfälische Wilhelms-Universität Münster

**Selbstverpflichtungen
der Industrie zur CO₂-Reduktion**

Möglichkeiten der wettbewerbskonformen Ausgestaltung
unter Berücksichtigung der geplanten CO₂-/Energiesteuer
und Wärmenutzungsverordnung



DUNCKER & HUMBLLOT · BERLIN

Die Deutsche Bibliothek — CIP-Einheitsaufnahme

Kohlhaas, Michael:

Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO₂-Reduktion :
Möglichkeiten der wettbewerbskonformen Ausgestaltung unter Berücksichtigung der geplanten CO₂-/Energiesteuer und Wärmenutzungsverordnung /
Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius. Unter Mitarb. von Rolf Eckhoff und
Thomas Hoeren. —

Berlin : Duncker & Humblot, 1994

(Sonderheft / Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung ; 152)

ISBN 3-428-08075-0

NE: Praetorius, Barbara ; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
<Berlin>: Sonderheft

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin

Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung,
für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich Becker-Weg 9, D-12165 Berlin

Druck: 1994 bei ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-07026

ISBN 3-428-08075-0

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Aufgabenstellung und Untersuchungsgang	13
2 Einführung in die Problemstellung	17
2.1 Treibhauseffekt, Energieverbrauch und technische Potentiale rationeller Energienutzung in der Bundes- republik Deutschland	17
2.2 Die CO ₂ -/Energiesteuer nach dem Richtlinienentwurf der EG-Kommission	18
2.2.1 Ausgestaltung	18
2.2.2 Erwartete Emissionsminderung	20
2.3 Zentrale Aspekte der geplanten Wärmenutzungsverord- nung (WNVO)	22
2.3.1 Gesetzliche Grundlage	22
2.3.2 Ausgestaltung des Entwurfs	24
2.3.3 Erwartete Emissionsminderung	25
3 Umweltökonomische Instrumente im Rahmen der Kli- maschutzpolitik	25
3.1 Ursachen des Umweltproblems aus Sicht der ökonomi- schen Theorie	25
3.2 Instrumente der Umweltpolitik und Kriterien für ihre Beurteilung	27
3.3 Beurteilung der wichtigsten Instrumente	29
3.3.1 Auflagen	30
3.3.2 Umweltabgaben	32

	Seite
3.3.3 Umweltlizenzen	37
3.3.4 Kompensationslösungen	38
3.3.5 Zusammenfassung	40
3.4 CO ₂ -/Energiesteuer und Wärmenutzungsverordnung als umweltökonomische Instrumente	42
3.4.1 Die CO ₂ -/Energiesteuer	42
3.4.2 Die Wärmenutzungsverordnung	44
3.4.3 CO ₂ -/Energiesteuer <i>und</i> Wärmenutzungsverord- nung: Ergänzung oder Widerspruch?	47
4 Selbstverpflichtungen als umweltökonomisches Instru- ment	48
4.1 Begriffsklärung: Kooperationsprinzip und Selbstver- pflichtungen	48
4.2 Motive für den Abschluß von Selbstverpflichtungen	51
4.2.1 Selbstverpflichtungen als Ergebnis eines Tausch- prozesses	51
4.2.2 Vermeidung eines Gesetzgebungsverfahrens mit unsicherem Ausgang	54
4.2.3 Schnellere Umsetzung umweltpolitischer Ziele	55
4.2.4 Höhere Effizienz bei freier Mittelwahl	57
4.2.5 Reduktion des Verwaltungs- und Kontrollauf- wandes sowie von Rechtsstreitigkeiten	60
4.2.6 Höhere Flexibilität aufgrund der Unverbindlich- keit	61
4.2.7 Flankierende Maßnahmen und sonstige Vorteils- gewährung	63
4.2.8 Überwindung des Kollektivgüterproblems . . .	63
4.3 Selbstverpflichtungen zur CO ₂ -Reduktion	65

	Seite
4.3.1 Selbstverpflichtungen anstelle der CO ₂ -/Energiesteuer	65
4.3.2 Selbstverpflichtungen im Rahmen der Wärmenutzungsverordnung	68
4.3.2.1 Rechtliche Aspekte	68
4.3.2.2 Ökonomische Aspekte	71
4.4 Fazit	72
5 Auswertung von Erfahrungen mit "Selbstverpflichtungen" in der Umweltpolitik.	76
5.1 Selbstverpflichtungen in Deutschland	76
5.2 Ausgewählte umweltbezogene Kooperationen in Deutschland	78
5.2.1 Zusagen der Elektro- und Gas-Haushaltsgeräteindustrie (vom Januar 1980) sowie der Automobilindustrie (April 1979) zur Verminderung des spezifischen Energieverbrauchs ihrer Produkte	78
5.2.1.1 Ausgangssituation	78
5.2.1.2 Hintergründe und Anreizmechanismen	80
5.2.1.3 Ergebnisse	81
5.2.1.4 Beurteilung	82
5.2.1.5 Übertragbarkeit	82
5.2.2 Kooperation in der Luftreinhaltung (Immissionsschutz): Vereinbarung der RWE mit dem Land Nordrhein-Westfalen zur Verminderung der SO ₂ -Emissionen aus Braunkohlekraftwerken (Juli 1982)	83

	Seite
5.2.2.1	Ausgangssituation 83
5.2.2.2	Hintergründe und Anreizmechanismen 85
5.2.2.3	Ergebnisse und Beurteilung 85
5.2.2.4	Übertragbarkeit 86
5.2.3	Erklärung der Aerosolindustrie zur drastischen Einschränkung der Verwendung von FCKW als Treibmittel (1977/87), der chemischen Industrie zur stufenweisen Aussetzung der Produktion der im Montrealer Protokoll erfaßten Fluorkohlenwasserstoffe (1990) und der Hartschaumindustrie zum Verzicht auf FCKW zur Herstellung von Dämmstoffen (1992) 87
5.2.3.1	Ausgangssituation 87
5.2.3.2	Hintergründe und Anreizmechanismen 88
5.2.3.3	Ergebnisse 89
5.2.3.4	Beurteilung 89
5.2.3.5	Übertragbarkeit 90
5.3	Selbstverpflichtungen in der Energiepolitik der Niederlande 90
5.3.1	Hintergrund 90
5.3.2	Verfahren 91
5.3.3	Charakterisierung der Rahmenabkommen . . . 92
5.3.3.1	Ziel, Pflichten der Unternehmen, Leistungen des Ministeriums 92
5.3.3.2	Monitoring und Konsultationsgruppen 93
5.3.3.3	Kündigung, Sanktionen, Verhältnis zum Ordnungsrecht 93

	Seite
5.3.4 Zur Erfolgsbilanz und Übertragbarkeit des niederländischen Ansatzes	94
5.4 Vorschläge der deutschen Wirtschaft für Selbstverpflichtungen zur CO ₂ -Reduktion	95
5.5 Schlußfolgerungen	98
6 Der rechtliche Rahmen für freiwillige Selbstverpflichtungen zur CO₂-Reduktion	100
6.1 Grundlagen der juristischen Prüfung	100
6.2 Mögliche Ausnahmeregelungen von einer CO ₂ -/Energiesteuer	102
6.2.1 Ausgangspunkt: Richtlinienentwurf der EG-Kommission zur CO ₂ -/Energieabgabe	102
6.2.1.1 Harmonisierte Einführung einer CO ₂ -/Energieabgabe	103
6.2.1.2 Voraussetzung einer Ausnahmeregelung: Wettbewerbsverzerrung	103
6.2.1.3 Voraussetzung einer Ausnahmeregelung: erhebliche Einsparungsbemühungen	104
6.2.1.4 Von der Richtlinie eröffnete Möglichkeiten der Steuerentlastung	105
6.2.2 Rechtliche Möglichkeit einer Steuervergütung oder -befreiung im Besteuerungsverfahren	106
6.2.2.1 Verfassungsrechtliche Grenzen	106
a) Verfassungsrechtliche Bindung bei der Umsetzung der CO ₂ -/Energiesteuer-Richtlinie	107

	Seite	
b)	Die CO ₂ -/Energieabgabe als Verbrauchsteuer	108
c)	Gesetzmäßigkeit der Besteuerung (Gesetzesvorbehalt im Steuerrecht)	113
d)	Gleichmäßigkeit der Besteuerung (Gleichheitssatz im Steuerrecht) . .	121
6.2.2.2	Einhaltung der Regeln des Gemeinschaftsrechts	132
a)	Steuerliche Regeln des EG-Vertrag	132
b)	Niederlassungsfreiheit, Art. 52 EGV	133
c)	Beihilfeverbot gemäß Art. 92 EGV	134
6.2.3	Rechtliche Möglichkeit einer gesetzlichen Steuerbefreiung	139
6.2.3.1	Vereinbarkeit mit dem Richtlinien-Entwurf	139
6.2.3.2	Verfassungsrechtliche Grenzen . . .	140
6.2.3.3	Einhaltung der Regeln des Gemeinschaftsrechts	144
6.3	Wettbewerbsrechtliche Vorgaben für die Kooperation von Unternehmen zur CO ₂ -Reduktion	145
6.3.1	Zulässigkeit nach Art. 85 EWGV	146
6.3.1.1	Unternehmensinterne Maßnahmen zur CO ₂ -Reduzierung	147
6.3.1.2	Vereinbarungen mit dem Staat . . .	147
6.3.1.3	Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen	148
6.3.1.4	Ausnahmen für den Umweltschutz?	148
6.3.1.5	Freistellungsmöglichkeiten	149
6.3.2	Zulässigkeit nach GWB	151

	Seite	
6.3.2.1	Verträge zwischen Staat und Unternehmen	152
6.3.2.2	Vereinbarungen der Unternehmen .	152
6.3.2.3	Besonderheiten bei internationalen Kompensationen	153
6.3.2.4	Außergesetzliche Rechtfertigungsgründe	153
6.3.2.5	Ausnahmen vom Kartellverbot (§§ 2-8)	155
a)	Rationalisierungskartelle (§ 5 Abs. 2,3)	156
b)	Sonderkartelle (§ 8)	156
6.4	Zusammenfassung der juristischen Prüfung	158
6.4.1	Steuerrechtliche Prüfung	158
6.4.1.1	Rechtliche Möglichkeit einer Steuervergütung oder -befreiung im Besteuerungsverfahren	158
6.4.1.2	Rechtliche Möglichkeit einer gesetzlichen Steuerbefreiung	160
6.4.2	Kartellrechtliche Prüfung	161
6.5	Ergänzende Feststellungen	163
6.5.1	Anrechnung umweltschonender Investitionen auf eine CO ₂ -/Energiesteuerschuld	163
6.5.2	Befreiung von der Wärmenutzungsverordnung gegen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft: Auswirkungen auf die Möglichkeit zu einer subjektiven Steuerbefreiung durch das geplante CO ₂ -/Energiesteuergesetz	165

7	Einsatzpotentiale für Selbstverpflichtungen zur CO₂-Reduktion in der Bundesrepublik Deutschland	168
7.1	Selbstverpflichtungen im Kontext der Klimaschutzpolitik	168
7.2	Zulässige Formen von Selbstverpflichtungen	169
7.2.1	Variante I: Selbstverpflichtungen ohne formalen Bezug zu gesetzlichen Regelungen	170
7.2.2	Variante II: Selbstverpflichtungen im Rahmen der Wärmenutzungsverordnung	171
7.2.3	Variante III: Individueller Austauschvertrag im Rahmen des Besteuerungsverfahrens	173
7.2.4	Variante IV: Gesetzliche Steuerbefreiung für Unternehmen, die der Wärmenutzungsverordnung unterliegen	174
7.2.5	Variante IV "plus": Selbstverpflichtungen von Unternehmen, die mit der Befolgung der WNVO eine Ausnahme von der Steuer begründen	175
7.3	Schlußbemerkungen	175
8	Literaturverzeichnis	181

Tabellenverzeichnis

	Seite
1 CO ₂ -/Energiesteuersätze nach dem Vorschlag der EG-Kommission	21
2 Auswirkungen der EG-weiten CO ₂ -/Energiesteuer auf die Entwicklung der CO ₂ -Emissionen in Deutschland	23
3 Freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen der Industrie im Bereich des Umweltschutzes	77

1 Aufgabenstellung und Untersuchungsgang

Mit Schreiben vom 16. Juni 1993 hat der Bundesminister für Wirtschaft dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung einen Forschungsauftrag zum Thema "Möglichkeiten der wettbewerbskonformen Ausgestaltung von Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO₂ - Reduktion unter Berücksichtigung von fiskalischen und ordnungsrechtlichen Maßnahmen" erteilt. Schwerpunkte der Untersuchung sind

- die Abschätzung von Potential¹ und Auswirkungen von Selbstverpflichtungen zur Effizienzverbesserung und Emissionsreduktion,
- die Möglichkeiten der wettbewerbskonformen Ausgestaltung von Selbstverpflichtungen sowie
- die Frage, ob und in welchem Umfang sich Selbstverpflichtungen in einen ordnungs- oder steuerrechtlichen Rahmen einbinden lassen.

Derzeit steht die Implementierung verschiedener energiepolitischer Instrumente zur Diskussion. Als fiskalische Maßnahme ist eine Steuer auf Energie und CO₂-Emission geplant, als ordnungsrechtliche Maßnahme ist der Erlass einer Wärmenutzungsverordnung (WNVO) nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) vorgesehen. Als Alternative zu diesen Instrumenten wurden von Teilen der deutschen Wirtschaft freiwillige Selbstverpflichtungen vorgeschlagen. Bislang wurde nicht geklärt, in welchem Verhältnis die geplanten fiskalischen und ordnungsrechtlichen Maßnahmen zu Selbstverpflichtungen der Industrie stehen können. Dabei handelt es sich einerseits um

¹ Dabei handelt es sich nicht um eine quantitative Abschätzung der technischen Reduktionsmöglichkeiten, die durch Selbstverpflichtungen zu erzielen wären, sondern um eine Untersuchung der Frage, ob vorhandene und künftige Potentiale durch Selbstverpflichtungen kostengünstig ausgeschöpft werden können.

konzeptionelle Überlegungen zu Widerspruchsfreiheit, ökonomischer Effizienz und ökologischer Zieladäquanz, aber auch um Fragen der Kompatibilität mit bestehendem Recht und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen.

Im Rahmen des Gutachtens wird die Aufgabenstellung in drei Schritten bearbeitet. Selbstverpflichtungen sind eine Alternative zu einer Reihe von umweltökonomischen Instrumenten. Ihre Eignung muß im Vergleich zum Einsatz einzelner oder einer Kombination dieser Instrumente beurteilt werden. Zunächst sollen deshalb die ökonomischen und ökologischen Bedingungen für den sinnvollen Einsatz von Selbstverpflichtungen im Rahmen von ordnungsrechtlichen und fiskalischen Maßnahmen untersucht werden. Nach der Beschreibung und Einordnung des spezifischen Problems wird eine Übersicht über das umweltökonomische Instrumentarium gegeben, und es werden Kriterien zur Beurteilung der Instrumente dargestellt. Anschließend wird für den Fall der Selbstverpflichtungen vertiefend auf Hintergründe, Motivationen sowie mögliche Vor- und Nachteile eingegangen.

In einem zweiten Schritt werden die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen für Selbstverpflichtungen vor dem Hintergrund der fiskalischen und ordnungsrechtlichen Maßnahmen geprüft.²

In einem dritten Schritt werden praktische Erfahrungen mit Selbstverpflichtungen hinsichtlich Rahmenbedingungen, Eigenschaften, Vorteilen und Defiziten sowie die Übertragbarkeit auf die CO₂-Problematik untersucht. Anschließend werden die theoretischen, juristischen und empirischen Befunde mit den vorliegenden Entwürfen der Unternehmensverbände zusammengeführt, um Anhaltspunkte für

² Dieser Teil wurde von Dr. Rolf Eckhoff, Institut für Steuerrecht, und Dr. Thomas Hoeren, Institut für Kirchenrecht, von der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, im Unterauftrag für das DIW bearbeitet.

die mögliche Ausgestaltung von Selbstverpflichtungen zur CO₂-Reduktion zu gewinnen.

Im Rahmen dieses Gutachtens standen einige wichtige Aspekte einer Klimaschutzpolitik *nicht* zur Diskussion. Fragen der geeigneten Instrumentendosierung sowie die Auswirkungen alternativer Instrumente auf die Wettbewerbsfähigkeit verschiedener Wirtschaftszweige konnten hier nicht empirisch untersucht werden.

"Nationale Alleingänge", die zu einer einseitigen Belastung der inländischen Produzenten mit Umweltschutzkosten führen, werden als wettbewerbsgefährdend eingestuft. Die ausgelöste Wettbewerbsverzerrung kann zu Absatzverlusten, Arbeitsplatzverlusten und Standortverlagerungen führen. Um die mögliche Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit abzuschätzen, sind indes alle anderen Faktoren zu berücksichtigen, von denen Wettbewerbswirkungen bzw. Einflüsse auf die Standortwahl ausgehen (Qualität, komparative Kostenvorteile, Wechselkursschwankungen; Rohstoffversorgung, Infrastruktur, politische Sicherheit, Arbeitskräftequalität, Nähe zum Absatzmarkt, administrative Hemmnisse u.a.m). Eine derartige empirische Untersuchung würde den Rahmen des Gutachtens sprengen.

Die Frage der **Wettbewerbskonformität** umweltpolitischer Instrumente wird unter zwei Aspekten thematisiert:

- Konformität mit dem Marktmechanismus als Wettbewerbssystem,
- Konformität des Wettbewerbsverhaltens mit Bestimmungen des Wettbewerbsrechts.

Die Effizienz und Innovationskraft des **Marktmechanismus** beruht darauf, daß verschiedene potentielle Nutzer um den Zugriff auf Ressourcen konkurrieren. Der Eigentümer der Ressource stellt sie demjenigen mit der höchsten Zahlungsbereitschaft zur Verfügung. Nutzungen, für die geringere Präferenzen bestehen, sowie Unter-