



FORSCHUNGSSTELLE FÜR UMWELTPOLITIK
Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

**Forschungsstelle
für Umweltpolitik**

ffu

FFU-report 01-03

**Der Konflikt um moderne
Gaskraftwerke (GuD)
im Rahmen der ökologischen
Steuerreform**

Marcus Stadthaus

*Gekürzte Fassung der Diplomarbeit, die am 2. Feb. 2001
am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der
Freien Universität Berlin eingereicht wurde.*



FORSCHUNGSSTELLE FÜR UMWELTPOLITIK
Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Ihnestr. 22
14195 Berlin

telefon +49-30-838 566 87
fax +49-30-838 566 85
email ffu@zedat.fu-berlin.de
internet www.fu-berlin.de/ffu/

Abkürzungsverzeichnis.....	III
1 Einleitung.....	1
1.1 Fragestellung.....	1
1.2 Methodik.....	2
1.3 Datenquellen.....	4
1.4 Vorgehensweise.....	5
2 Kohleschutz- und Klimapolitik im historischen Rückblick.....	6
2.1 Determinanten und Akteure der Kohleschutzpolitik.....	6
2.1.1 Instrumente des Steinkohleschutzes.....	6
2.1.2 Braunkohleschutz im liberalisierten Strommarkt.....	7
2.2 Determinanten und Akteure der Klimapolitik.....	7
2.2.1 Klimaschutzverpflichtungen auf nationaler und internationaler Ebene.....	7
2.2.2 Die Entwicklung der GuD-Technik im Lichte der Klimadebatte.....	8
3 Die Diskussion um die Einführung einer ökologischen Steuerreform in Deutschland im historischen Rückblick.....	10
3.1 Der im wissenschaftlichen Raum geführte Diskurs.....	10
3.2 Der im politisch-administrativen Raum geführte Diskurs.....	11
4 Der Koalitionsvertrag.....	13
5 Das Scheitern einer steuerlichen Gleichstellung von GuD-Anlagen im Rahmen der ersten Stufe der ökologischen Steuerreform.....	14
5.1 Die Positionierung der Akteure des politisch-administrativen Systems zu Beginn der Verhandlungen über die erste Stufe der ökologischen Steuerreform.....	14
5.2 Die Positionierung der Verbände im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999.....	15
5.3 Die Einigung über eine Ausnahmeregelung für KWK-Anlagen.....	17
5.4 Das Scheitern einer Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen.....	18
6 Das Zustandekommen des Kabinettsbeschlusses zugunsten einer Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke.....	20
6.1 Die Erweiterung der Gaskoalition durch Planung eines GuD-Kraftwerks in Lubmin.....	20
6.2 Das VASA-Gutachten über die Funktion und Wirkung der Erdgassteuer.....	21

6.3	Das Gutachten über die HEW-Kernkraftwerke	22
6.4	Die Diskussion um die Förderung schwefelarmer Kraftstoffe	22
6.5	Das Zustandekommen des Kabinettsbeschlusses am 25.8.1999	24
7	Die schrittweise Aufkündigung des Kabinettsbeschlusses durch die Akteure der Kohlekoalition	26
7.1	Die Einschränkung der Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen durch Verschärfung des Effizienzkriteriums	26
7.1.1	Die Positionierung der Akteure des politisch-administrativen Systems im Anschluss an den Kabinettsbeschluss	26
7.1.2	Die Positionierung der Verbände im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999	27
7.1.3	Die Einigung auf einen elektrischen Wirkungsgrad in Höhe von 57,5%	29
7.1.4	Die Verabschiedung des Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform durch den Bundestag	30
7.2	Die Intervention Nordrhein-Westfalens zugunsten einer weiteren Einschränkung der Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen	32
7.2.1	Die Drohung Nordrhein-Westfalens mit Ablehnung des Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform im Bundesrat	32
7.2.2	Der GuD-Kompromiss vom 22./23.11.1999	33
7.2.3	Die Auseinandersetzung um die Festlegung der Messvorschriften zur Feststellung des Wirkungsgrades	34
7.3	Die zeitliche Befristung der Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen auf fünf Jahre im Rahmen des EU-Notifizierungsverfahrens	35
7.3.1	Das Bekanntwerden weiterer GuD-Projekte	35
7.3.2	Die Positionierung der Ressorts zu Beginn des Notifizierungsverfahrens	36
7.3.3	Die erneute Intervention Mecklenburg-Vorpommerns und die Rolle des Bundeskanzleramts im Konflikt um GuD-Kraftwerke	37
7.3.4	Das Angebot der EU-Kommission einer fünfjährigen Steuerbefreiung	39
7.3.5	Die Genehmigung einer fünfjährigen Steuerbefreiung seitens der EU- Kommission	40
7.3.6	Ausblick auf das weitere Verfahren	41
8	Fazit	43
	Literaturverzeichnis	46
	Anhang	51

Abkürzungsverzeichnis

ACF	Advocacy coalition framework
AGFW	Arbeitsgemeinschaft Fernwärme
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGW	Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft
BHKW	Blockheizkraftwerke
BJU	Bundesverband Junger Unternehmer
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BR	Deutscher Bundesrat
BT	Deutscher Bundestag
BUND	Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BWK	Brennstoff, Wärme, Kraft (Zeitschrift)
DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
DB	Deutsche Bahn
DEBRIV	Deutscher Braunkohlen Industrie-Verein
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DNR	Deutscher Naturschutzring
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung – Energiewirtschaftsgesetz
EU-KOM	Europäische Kommission
EVU	Elektrizitätsversorgungsunternehmen
EWI	Energiewirtschaftliches Institut an der Universität Köln
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FFU	Forschungsstelle für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin
FG BHKW	Fördergemeinschaft Blockheizkraftwerke
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
FÖS	Förderverein Ökologische Steuerreform
FR	Frankfurter Rundschau (Zeitung)
GAL	Grüne Alternative Liste
GuD	Gas- und Dampfturbinen
GVSt	Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus

KKW	Kernkraftwerk
KMW	Kraftwerke Mainz-Wiesbaden
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
HB	Handelsblatt (Zeitung)
HEW	Hamburgische Electricitätswerke
IG BCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
IMA	Interministerielle Arbeitsgruppe „CO ₂ -Reduktion“
LAUBAG	Lausitzer Braunkohle AG
MIBRAG	Mitteldeutsche Braunkohlengesellschaft mbH
MinöStG	Mineralölsteuergesetz
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖSR	Ökologische Steuerreform
ppm	Parts per million
RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
StromStG	Stromsteuergesetz
SZ	Süddeutsche Zeitung
UPI	Umwelt- und Prognoseinstitut Heidelberg
VDA	Verband der Automobilindustrie
VDEW	Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke
VEAG	Vereinigte Energiewerke AG
VIK	Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft
VKU	Verband kommunaler Unternehmen
W.E.G.	Wirtschaftsverband Erdöl- und Erdgasgewinnung
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

1 Einleitung

1.1 Fragestellung

Am 9.3.2000 scheiterte die norwegische Minderheitsregierung des Christdemokraten Kjell Magne Bondevik an einer Abstimmungsniederlage über zwei Gaskraftwerke (vgl. Stromthemen 2000: 3). Die oppositionelle Parlamentsmehrheit aus Sozialdemokraten und Konservativen war wegen des erhöhten Strombedarfs für den Bau dieser Kraftwerke eingetreten. Die Regierung wollte die Kraftwerksneubauten verhindern, weil Gas im Vergleich zur Wasserkraft, die 80% des norwegischen Strombedarfs deckt, mit erheblichen CO₂-Emissionen verbunden ist (vgl. Wolff 11.3.2000: 10).

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass Energiepolitik ein sehr konfliktreiches Politikfeld ist, in dem gerade unter Umweltgesichtspunkten widerstreitende Interessen aufeinandertreffen. Orientiert man sich am Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), dann hat Energiepolitik „eine möglichst sichere, preisgünstige und umweltverträgliche (...) (Energie)Versorgung (...) im Interesse der Allgemeinheit“ zu gewährleisten (§ 1 EnWG). Im Falle Norwegens bestand ein Zielkonflikt zwischen der Sicherheit der Energieversorgung einerseits und deren Umweltverträglichkeit andererseits. Auch der in dieser Arbeit zu untersuchende Konflikt um moderne Gaskraftwerke, sog. Gas- und Dampfturbinenkraftwerke (GuD), wurde im Rahmen der ökologischen Steuerreform (ÖSR) im Spannungsfeld dieser beiden Ziele ausgetragen. Der Aspekt der Sicherheit der Energieversorgung betrifft in diesem Fall die Frage, zu welchem Anteil der Energiemix auf heimischen Energieträgern, d.h. insbesondere der Kohle, basieren sollte. Aus dieser Perspektive ist die Diskussion um GuD-Kraftwerke zugleich ein Beispiel für den Konflikt zwischen der Kohleschutz- und der Klimapolitik.

Während im Falle Norwegens der Streit zwischen Regierung und Opposition ausgetragen wurde, fand die Auseinandersetzung um die Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke in Deutschland innerhalb der Regierungskoalition zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen statt.¹ Ein weiterer Unterschied bestand darin, dass die steuerliche Gleichstellung von GuD-Anlagen gerade wegen der im Vergleich zu Kohlekraftwerken geringeren Umweltbelastung befürwortet wurde.

Im Rahmen des Policy-Zyklus² ist der Konflikt um GuD-Kraftwerke Teil der Politikformulierungsphase, d.h. derjenigen Phase, in der „politische Maßnahmen in Form von Gesetzen, Verordnungen, Plänen oder Programmen festgelegt“ werden (Jänicke/Kunig/Stitzel 1999: 58). Die Politikformulierung, auf der der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt, impliziert Interessenkonflikte zwischen den an einer ‚policy‘ beteiligten Akteuren. Gerade in der Umweltpolitik liegen diesen Konflikten vielfach divergierende Grundüberzeugungen und Handlungsmotivationen zugrunde. Die Analyse der Grundüberzeugungen der Akteure ist Ziel des Advocacy-Koalitionsansatzes, der Individuen mit gleichen Überzeugungen über verschiedene Institutionen hinweg zu sog. ‚advocacy coalitions‘ aggregiert (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1999, Saba-

¹ Wenn hier und im Folgenden von der Steuerbefreiung von GuD-Anlagen die Rede ist, so ist die Befreiung des in diesen Kraftwerken zur Stromerzeugung eingesetzten Erdgases von der Mineralölsteuer gemeint.

² Zum Phasenmodell des Policy-Zyklus vgl. insbesondere Windhoff-Héritier 1987: 64ff., Prittwitz 1994: 57ff.

tier 1993). Auf diesen Ansatz, an dem sich die vorliegende Arbeit orientiert, soll im nächsten Abschnitt näher eingegangen werden.

Im Mittelpunkt der Diskussion um moderne Gaskraftwerke stand die Auseinandersetzung zwischen denjenigen Akteuren, die für eine ökologisch effizientere Besteuerung von Energie durch steuerliche Gleichstellung hocheffizienter GuD- mit Kohlekraftwerken eingetreten sind, im Folgenden bezeichnet als Gaskoalition, und jenen, die eine Steuerbefreiung moderner Gaskraftwerke aus Gründen des Kohleschutzes abgelehnt haben, im Folgenden Kohlekoalition genannt. Der Konflikt zwischen beiden Akteursgruppen kann grob in drei Phasen unterteilt werden: Einer ersten, mit der Diskussion um die Ausgestaltung der ersten Stufe der ÖSR zusammenfallenden Phase, in der die Forderung nach Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke am Widerstand der Kohlekoalition zunächst scheiterte (Oktober 1998 bis Februar 1999). Einer zweiten Phase, die mit der Erörterung der weiteren Stufen der ÖSR begann und die am 25.8.1999 in einen Kabinettsbeschluss zugunsten einer solchen Steuerbefreiung mündete (März 1999 bis 25. August 1999). Und schließlich einer dritten, den weiteren Gesetzgebungsprozess sowie das Notifizierungsverfahren im Rahmen des europäischen Beihilferechts umfassenden Phase, während derer der Kohlekoalition die sukzessive Zurücknahme des Kabinettsbeschlusses gelang (Ende August 1999 bis November 2000).

Ziel dieser Arbeit ist die Analyse der Akteurskonstellationen für die drei skizzierten Phasen. Insbesondere wird zu klären sein, warum die Ausnahmereglung zugunsten hocheffizienter GuD-Anlagen trotz des starken Widerstands überhaupt hat zustande kommen können. Dazu sollen zunächst die Grundüberzeugungen und Handlungsmotivationen beider Koalitionen untersucht werden. Im Anschluss daran wird der Frage nachzugehen sein, welche Koalition die jeweilige Phase dominierte. In diesem Kontext soll erörtert werden, ob die Stärke der jeweiligen Koalition eher aus systemischen oder aus situativen Handlungsbedingungen resultierte.³

1.2 Methodik

Im Unterschied zur Netzwerkanalyse, die das Verhalten der an einer ‚policy‘ beteiligten Akteure aus der Struktur des Akteursgeflechts zu erklären versucht (vgl. Schubert 1995: 272), richtet der Advocacy-Koalitionsansatz den Fokus der Analyse auf die Grundüberzeugungen und Handlungsmotivationen der Akteure. Wie eingangs erwähnt, reiht sich die Auseinandersetzung um die Steuerbefreiung moderner Gaskraftwerke in den Konflikt zwischen der Kohleschutz- und der Klimapolitik ein. Dieser Konflikt kann verstanden werden als ein Konflikt im Bereich der Kernüberzeugungen, was die Wahl des Autors für den Advocacy-Koalitionsansatz erklärt. Der Ansatz wurde seit Beginn der 80er Jahre von Paul A. Sabatier in Abgrenzung vom Phasenmodell des Policy-Zyklus entwickelt (vgl. Sabatier 1987, 1988). Zwar erkannte Sabatier die heuristische Bedeutung des Phasenmodells als ein den Politikprozess strukturierendes Analyseinstrument an. Er kritisierte jedoch, dass sich damit die Kom-

³ Jänicke definiert systemische Handlungsbedingungen als *„die Summe der relativ stabilen Chancen und Hemmnisse, die diese Akteure in den politischen und ökonomischen Strukturen sowie dem vorhandenen Wissen und Bewusstsein eines Landes vorfinden“*; situative Handlungsbedingungen bezeichnen demgegenüber *„die Summe der kurzfristig veränderlichen Chancen und Hemmnisse für die genannten Akteure, die sich durch wechselnde politische, ökonomische oder informationelle Situationen und Ereignisse ergeben“* (Jänicke/Kunig/Stitzel 1999: 79).

plexität der politischen Realität nicht erfassen lasse (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 118ff.).

Der Advocacy-Koalitionsansatz integriert relativ stabile Parameter – verstanden als systemische Handlungsbedingungen – sowie externe (System)Ereignisse – verstanden als situative Handlungsbedingungen – und macht sie zum Ausgangspunkt der Analyse.⁴ Es handelt sich dabei um externe Variablen, die die Handlungsmöglichkeiten der Akteure im negativen Sinne – als Handlungsrestriktionen – wie im positiven Sinne – als Handlungsressourcen – bestimmen.

Sabatier aggregiert die mit einer bestimmten ‚policy‘, hier der Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen im Rahmen der ÖSR, befassten Akteure zu Policy-Subsystemen, denen neben Vertretern von Exekutive, Legislative und Interessengruppen auch Journalisten und Wissenschaftler angehören können (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 119).⁵ Anders als das politische Netzwerk, das – folgt man einer Definition Jänickes – „oft eine geschlossene Gesellschaft von Begünstigten ist“ (o.J.: 6), die gemeinsame Interessen verfolgen, beinhaltet das Policy-Subsystem zusammen mit der Policy-Arena auch die opponierenden Akteure. Innerhalb des Subsystems werden die Akteure gemäß ihrer sog. ‚belief systems‘, die auf gemeinsamen normativen und kausalen Vorstellungen, der Wahrnehmung des Problembereichs sowie bevorzugter Strategien zu dessen Bearbeitung basieren, zu Advocacy-Koalitionen zusammengefasst. In der Regel bemüht sich eine weitere Gruppe von Akteuren als sog. Policy-Vermittler um einen Kompromiss zwischen den sich gegenüberstehenden Advocacy-Koalitionen.

Wie oben dargelegt, handelt es sich bei der Auseinandersetzung um moderne Gaskraftwerke um einen Konflikt zwischen zwei Akteursgruppen mit divergierenden ‚belief systems‘, der Kohle- und der Gaskoalition. Innerhalb des ‚belief systems‘ unterscheidet Sabatier nach dem Grad der Abstraktion und der Reichweite der Überzeugungen den ‚deep core belief‘, den ‚policy core belief‘ sowie ‚secondary aspects‘. Dabei versteht er unter dem Hauptkern „*fundamentale normative und ontologische Axiome*“ (Sabatier 1993: 132). Der Policy-Kern bezeichnet „*fundamentale Policy-Positionen in bezug auf die grundlegenden Strategien, um Kernwertvorstellungen innerhalb des Subsystems zu verwirklichen*“ (ebd.). Sekundäre Aspekte schließlich meinen „*instrumentelle Entscheidungen und Informationssuche, die notwendig sind für die Durchsetzung des Policy-Kerns*“ (ebd.). Im Kontext dieser Arbeit bezieht sich der Policy-Kern – aus der Warte der Gaskoalition – auf die Grundidee der ÖSR, die auf die Internalisierung externer Kosten abzielt. Fragen der konkreten Ausgestaltung der ÖSR wie die Steuerbefreiung von GuD-Kraftwerken fallen unter die Kategorie der sekundären Aspekte.

Entlang der Unterscheidung zwischen dem Policy-Kern und sekundären Aspekten soll im Folgenden zwischen der Kohle- bzw. Gaskoalition im engeren und weiteren Sinne differen-

4 Im Einzelnen benennt Sabatier als relativ stabile Parameter: 1. grundlegende Merkmale des Problembereiches (Gutes), 2. die grundlegende Verteilung der natürlichen Ressourcen, 3. grundlegende soziokulturelle Wertvorstellungen sowie die Sozialstruktur, 4. grundlegende Merkmale der Verfassungsstruktur/rechtlicher Regeln. Die externen (System-)Ereignisse umfassen 1. den Wandel in den sozioökonomischen Bedingungen, 2. den Wandel in der öffentlichen Meinung sowie den Wandel in der regierenden Koalition auf Bundesebene, 3. Policy-Entscheidungen und -Auswirkungen aus anderen Subsystemen (vgl. 1993: 122).

⁵ Zum Begriff des Policy-Subsystems vgl. Howlett/Ramesh 1995: 124ff.

ziert werden (vgl. Tab. 1). Dabei bezeichnet die Gaskoalition im engeren Sinne diejenigen Akteure, deren Forderung nach einer Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke aus ihrem Interesse an einer Ausrichtung der ÖSR am Konzept der Internalisierung externer Kosten resultierte. Die Gaskoalition im weiteren Sinne umfasst zusätzlich jene Akteure, deren Eintreten für eine steuerliche Gleichstellung von GuD-Kraftwerken andere Motive zugrunde lagen. Entsprechend wird zwischen der Kohlekoalition im engeren und weiteren Sinne unterschieden, je nachdem ob die Akteure die GuD-Regelung aus ihrem Interesse am Schutz der Kohle ablehnten oder ob für die Ablehnung weitere Gründe entscheidend waren.

Auf die Analyse der ‚deep core beliefs‘ wird im Rahmen dieser Arbeit verzichtet, da der Konflikt um moderne Gaskraftwerke primär auf divergierende ‚policy core beliefs‘ zurückzuführen ist.⁶

Tab. 1: Kohle- und Gaskoalition im engeren und weiteren Sinne⁷

	Gaskoalition		Kohlekoalition	
	im engeren Sinne	im weiteren Sinne	im engeren Sinne	im weiteren Sinne
Policy-Kern (ÖSR)	+	+ oder –	–	+ oder –
Sekundärer Aspekt (GuD)	+	+	–	–

Quelle: eigene Darstellung

1.3 Datenquellen

Die vorliegende Arbeit basiert im Wesentlichen auf primären Datenquellen. Ausgewertet wurden u.a. der Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung, Wahlprogramme, Bundestagsprotokolle, und -drucksachen, Verbandsstellungen sowie wissenschaftliche Studien. Insbesondere für die Diskussion der systemischen Handlungsbedingungen wurde darüber hinaus auf Monographien und Fachaufsätze zurückgegriffen. Dem Autor wurden ferner zahlreiche interne Dokumente zur Verfügung gestellt, die aufgrund der Aktualität des Themas und des noch immer nicht abgeschlossenen Diskussions- und Entscheidungsprozesses nicht im Einzelnen zitiert werden können.

Als weitere Informationsquellen dienten Leitfadeninterviews, die der Autor zwischen Juni 2000 und Januar 2001 mit 15 am Konflikt um GuD-Kraftwerke beteiligten Akteuren geführt hat (vgl. Anhang 1). Dabei erfolgte die Auswahl der zu befragenden Akteure durch Kombination zweier Auswahlverfahren: der Positionstechnik und des sog. Schneeballverfahrens (vgl. Schmid 1995: 315f., Schnell/Hill/Esser 1995: 280ff.). Gemäß der Positionstechnik wurden zunächst die in den Ministerien und Fraktionen für das Thema der ÖSR zuständigen Personen

⁶ Sabatier und Jenkins-Smith führen das Rechts-Links-Schema als Indikator für Unterschiede in den ‚deep core beliefs‘ an (vgl. 1999: 122). Im Rahmen dieser Arbeit kann gezeigt werden, dass es zur Frage der Steuerbefreiung von GuD-Anlagen auch innerhalb der Parteien abweichende Positionen gab. Dies spricht für die oben getroffene Annahme, dass für den Konflikt um GuD-Kraftwerke weniger die ‚deep core beliefs‘ als die ‚policy core beliefs‘ und die ‚secondary aspects‘ von Bedeutung waren.

⁷ +: Bezeichnet bezogen auf den Policy-Kern die Befürworter einer am Konzept der Internalisierung externer Kosten orientierten ÖSR, bezogen auf den sekundären Aspekt die Befürworter der Steuerbefreiung von GuD-Kraftwerken, –: Bezeichnet die Gegner.

befragt. Diese wiederum wurden nach der Methode des Schneeballverfahrens gebeten, weitere mögliche Interviewpartner zu benennen. Auf diese Weise sollte das Feld möglichst vollständig abgedeckt werden. Befragt wurden Vertreter folgender Institutionen:⁸ Bundesfinanzministerium (BMF), Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) (2), Bundesumweltministerium (BMU) (2), SPD-Fraktion (3)⁹, Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen (2), Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern, Rheinbraun, Concord Power (ehemals VASA Energy), Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW), Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND).

1.4 Vorgehensweise

In einem historischen Rückblick sollen zunächst die zentralen Determinanten der bisherigen Kohleschutz- und Klimapolitik herausgearbeitet werden, die als systemische Handlungsbedingungen den Rahmen für die Auseinandersetzung um GuD-Kraftwerke bildeten (Kapitel 2). In diesem Zusammenhang wird auch auf die Entwicklung der GuD-Technik eingegangen. Daran anschließend werden – ebenfalls in historischer Perspektive – die bisher vorgelegten Ökosteuerkonzepte betrachtet und aus ihnen die ‚belief systems‘ der Kohle- und der Gaskoalition abgeleitet (Kapitel 3). Darauf folgt die Betrachtung der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die zugleich den Ausgangspunkt für den Konflikt um GuD-Anlagen bildet (Kapitel 4).

Der Hauptteil der Arbeit, die Analyse der Auseinandersetzung um die Steuerbefreiung von GuD-Kraftwerken, folgt der eingangs vorgenommenen Unterteilung in drei Phasen (Kapitel 5 bis 7). Abschließend wird mit dem Fazit Bezug auf die eingangs aufgeworfenen Fragen genommen (Kapitel 8). Es extrahiert die im Rahmen der Analyse des Konflikts um GuD-Kraftwerke gewonnenen Erkenntnisse in Bezug auf die Akteurskonstellationen der beiden Koalitionen in den drei untersuchten Phasen und stellt sie im Zusammenhang dar.

⁸ In Klammern wird jeweils die Anzahl der befragten Akteure angegeben, sofern mehr als ein Akteur pro Institution befragt wurde.

⁹ Der Autor hat mit je einem Finanz-, Wirtschafts- und Umweltpolitiker der SPD gesprochen.

2 Kohleschutz- und Klimapolitik im historischen Rückblick

2.1 Determinanten und Akteure der Kohleschutzpolitik

2.1.1 Instrumente des Steinkohleschutzes

Die Kohleschutzpolitik als prägende Komponente der west- wie der gesamtdeutschen Energiepolitik bildet – verstanden als systemische Handlungsbedingung – den Hintergrund für den Konflikt um GuD-Kraftwerke. Sie resultiert aus der Verteilung der natürlichen Ressourcen und findet ihren Ausdruck in einer Reihe rechtlicher Regelungen. Beide Aspekte benennt Sabatier als relativ stabile Parameter.

Während sich die Braunkohlewirtschaft ohne die Gewährung staatlicher Subventionen im Preiswettbewerb mit den anderen Energieträgern behaupten konnte, war „*die Steinkohlepolitik (...) in der Bundesrepublik nahezu in der gesamten Nachkriegszeit von politischen und vor allem wirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen für den deutschen Steinkohlebergbau gekennzeichnet*“ (Matthes 1999: 104). Ein wichtiger Eckpfeiler dieser Politik war das Dritte Verstromungsgesetz von 1974, durch das mit dem sog. Kohlepfennig ein Sonderfonds zugunsten der heimischen Steinkohle eingerichtet wurde, damit diese im Preiswettbewerb mit der billigeren Importsteinkohle sowie schwerem Heizöl bestehen konnte. Die Verwendung der Importsteinkohle wurde durch das Importkohlekontingentgesetz zusätzlich restringiert. Darüber hinaus verpflichteten sich die Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (VDEW) sowie der Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) gegenüber dem Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus (GVSt) im sog. Jahrhundertvertrag von 1980 zur Abnahme von 631 Mio. t heimischer Steinkohle bis zum Jahre 1995, davon 522 Mio. t zur Stromerzeugung (vgl. ebd.: 109f.).¹⁰ V.a. infolge sinkender Rohölpreise und einer damit einhergehenden verschlechterten Wettbewerbsposition der deutschen Steinkohle wurde das Dritte Verstromungsgesetz 1989 novelliert und die geplante Fördermenge reduziert (vgl. ebd.: 111). Die Subventionen wurden im Jahre 1995 auf eine neue Basis gestellt, nachdem das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit seinem Urteil vom 11.10.1994 den Kohlepfennig für verfassungswidrig erklärt hatte: Das „Gesetz zur Umstellung der Steinkohleverstromung ab 1996“ vom 12.12.1995 sah die Deckung des Aufkommens, das bis Ende 1995 aus dem Kohlepfennig erfolgte, durch Mittel aus dem Bundeshaushalt vor (vgl. ebd.: 507). Mit dem zwischen dem Bund, den Bergbauländern NRW und dem Saarland sowie der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) am 13.3.1997 vereinbarten Kohlekompromiss wurde der Förderrahmen bis zum Jahre 2005 festgelegt (vgl. BMF 2000: 26). Demnach werden die Subventionen von 9,25 Mrd. DM im Jahre 1998 auf 5,3 Mrd. DM im Jahre 2005 gesenkt. Der vom Bund zu tragende Teil wurde im „Gesetz zur Neuordnung der Steinkohlesubventionen“ vom 17.12.1997 geregelt. Sein Beitrag sinkt von 7,0 Mrd. DM im Jahre 1998 auf 3,8 Mrd. DM im Jahre 2005. Die übrigen Gelder werden vom Land NRW bereitgestellt, in dem sich mit dem Ruhrrevier und dem Ibbenbürener Revier der Steinkohlebergbau konzentriert (vgl. Semrau/Cosack 2000: 195).

¹⁰ Der Verpflichtung lag die Berechnung zugrunde, dass ein solches Mengengerüst in Verbindung mit der Kernenergienutzung den Einsatz des Erdgases zur Stromerzeugung auf lange Sicht obsolet machte (vgl. Timm 1998: 449).

2.1.2 *Braunkohleschutz im liberalisierten Strommarkt*

Herausgefordert wurde die Kohleschutzpolitik durch die seit Ende der 80er Jahre geführte Klimadiskussion (vgl. 2.2.1) sowie die auf europäischer Ebene initiierte Liberalisierung der Energiemärkte (vgl. Matthes 1999: 112). Was den letzten Aspekt betrifft, so hat Deutschland mit dem „Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung“ (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) vom 24.4.1998 die „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt“ (96/92/EG) vom 19.12.1996 in nationales Recht umgesetzt. Das „Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts“, dessen Art. 1 das EnWG bildet, enthält mit der sog. „Braunkohleschutzklausel“ (Art. 4 § 3) auch eine kohlepolitische Komponente: Namentlich kann die Stromdurchleitung zum Schutz der ostdeutschen Braunkohle – vorbehaltlich einer Verlängerung bis zum 31.12.2005 – bis zum 31.12.2003 verweigert werden (vgl. Blanke/Peilert 1999: 124ff.), wobei die Klausel einen Abnahmeschutz, nicht jedoch einen Preisschutz bewirkt (vgl. Dubsclaff 1999: 11).

Die Braunkohleschutzklausel kommt in erster Linie der Vereinigten Energiewerke AG (VEAG) zugute, deren Versorgungsgebiet sich über die ostdeutschen Bundesländer erstreckt. Ihr Braunkohleanteil lag im Jahre 1999 bei 93% (vgl. VEAG 2000: 6). Die Notwendigkeit eines besonderen Schutzes der ostdeutschen Braunkohle liegt in den Kosten eines 1991 aufgelegten Investitionsprogramms begründet, aus dem bis 2005 20 Mrd. DM zur Nachrüstung bestehender sowie zum Bau neuer Kraftwerke fließen sollen (vgl. VEAG 2000: 9). Als Braunkohleförderer profitieren mit der Lausitzer Braunkohle AG (LAUBAG) und der Mitteldeutschen Braunkohlengesellschaft mbH (MIBRAG) auch das Lausitzer Revier im Südosten des Landes Brandenburg und das Mitteldeutsche Revier im Südosten des Landes Sachsen-Anhalt sowie im Nordwesten des Landes Sachsen von der Braunkohleschutzklausel. Im Unterschied zur ostdeutschen unterliegt die westdeutsche Braunkohlewirtschaft, die sich auf das in NRW gelegene rheinische Revier und die dort tätige Rheinbraun AG, eine hundertprozentige Tochter der Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerk AG (RWE), konzentriert, keiner vergleichbaren Schutzklausel (vgl. Maaßen/Schiffer 2000: 280).

2.2 **Determinanten und Akteure der Klimapolitik**

2.2.1 *Klimaschutzverpflichtungen auf nationaler und internationaler Ebene*

Die Klimapolitik als weitere systemische Handlungsbedingung stellt für die voranstehend skizzierte Kohleschutzpolitik insofern eine Herausforderung dar, als sie die Forderung nach einer langfristigen Reduzierung des Anteils der Kohle am Energiemix hervorbrachte.

1987 durch Vorlage des Brundtlandberichts der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung ins öffentliche Bewusstsein gebracht, wurde der Klimaschutz spätestens mit der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Juni 1992 ein weltweit anerkanntes Ziel, das seinen Niederschlag im Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen, kurz Klimakonvention, fand. Mit der Unterzeichnung des aus der Konvention hervorgehenden Kyoto-Protokolls im Dezember 1997 verpflichtete sich Deutschland auf internationaler Ebene zur Reduktion von Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Lachgas (N₂O) sowie dreier weiterer Treibhausgase im Zeitraum von 2008 bis 2012 um 21% gegenüber 1990 (vgl. Müller 1998: 21).

Auf nationaler Ebene bestand über die Parteien hinweg Einigkeit in dem Ziel einer CO₂-Minderungsstrategie, auch wenn sich die Positionen an der Frage der Einbeziehung der Kernenergie schieden: Während CDU/CSU und FDP auf die Atomenergie setzten, plädierten die Grünen für einen sofortigen Atomausstieg; die SPD fasste 1986 den Beschluss eines sich über zehn Jahre erstreckenden Ausstiegs (vgl. Matthes 1999: 116ff.). Die Bundesregierung war bereits im Juni 1990 die Verpflichtung eingegangen, die CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2005 um 25% gegenüber 1987 zu reduzieren. Zur Umsetzung dieses Beschlusses hatte sie die Interministerielle Arbeitsgruppe „CO₂-Reduktion“ (IMA) unter Federführung des BMU eingesetzt (vgl. Schafhausen 1996: 237). Auch die rot-grüne Bundesregierung bekräftigte die Absicht, bis zum Jahr 2005 eine Minderung der CO₂-Emissionen um 25% gegenüber 1990 zu erreichen (vgl. SPD / B'90/Die Grünen 20.10.1998: 18).¹¹

Der CO₂-Minderungsbeschluss der Bundesregierung fußte auf den Ergebnissen der 1987 eingesetzten Enquête-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“, die – bezogen auf die alten Bundesländer – für eine Senkung der CO₂-Emissionen von 1987 bis 2005 um 30% plädiert hatte (vgl. Enquête-Kommission 1990: 40). Zur Erreichung dieses Ziels schlug sie im Energiebereich insbesondere drei Strategien vor: die rationelle Energieverwendung und -erzeugung, den Ausbau regenerativer Energieträger sowie die Substitution von kohlenstoffreichen durch kohlenstoffarme fossile Energieträger (vgl. Loske 1996: 283). In der Frage des Beitrags der Atomenergie zur CO₂-Minderungsstrategie waren die Kommissionsmitglieder entsprechend der divergierenden Positionen der Parteien gespalten (vgl. Ganseforth 1996: 218). Die Ergebnisse der ersten wurden von der zweiten, 1991 eingesetzten Enquête-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“, bestätigt (vgl. Michaelis 1995: 47f.).

Der Aspekt eines Switches von emissionsintensiven auf emissionsschwache Energieträger zielte insbesondere auf eine Substitution des Energieträgers Kohle durch Erdgas. Hierin manifestiert sich der Druck, der von der Klima- auf die Kohleschutzpolitik ausgeht. Die durch die Umwandlung der Energieträger Braun- und Steinkohle verursachten Treibhausgasemissionen übersteigen die des Energieträgers Erdgas um etwa den Faktor zwei. Bezieht man die Methan-Emissionen in die Betrachtungen ein, so kommt es zwar wegen des beim Steinkohlebergbau entweichenden Grubengases zu Verschiebungen zwischen den Energieträgern Braun- und Steinkohle, die Relationen zwischen Kohle und Erdgas bleiben jedoch grundsätzlich erhalten (vgl. Neu 1995: 41, Enquête-Kommission 1990: 148).

2.2.2 Die Entwicklung der GuD-Technik im Lichte der Klimadebatte

Ist der Energieträger Gas gegenüber der Kohle aus klimapolitischer Sicht allein schon aufgrund des geringeren Kohlenstoffgehalts vorzuziehen, so kommt noch ein weiterer Aspekt hinzu: die von beiden Enquête-Kommissionen benannte Strategie der rationalen Energieerzeugung, die sich in der Entwicklung der GuD-Technik reflektiert.

GuD-Anlagen stellen eine Kombination aus Gasturbinen- und Dampfturbinenprozess dar. Die Eintrittstemperatur der Brennstoffe liegt beim Gasturbinenprozess bei rund 1100° C, die Austrittstemperatur bei rund 500° C. Die Austrittstemperatur ist ausreichend, um damit nachgeschaltet eine Dampfturbine zu betreiben (vgl. Strauß 1994: 295). Durch die Kombination bei-

¹¹ Bis 1999 ist gegenüber 1990 eine Reduktion um 15,1% erfolgt (vgl. DIW-Wochenbericht 32-33/2000: 520).

der Prozesse erreichen GuD-Kraftwerke besonders hohe Wirkungsgrade¹², indem sie die eingesetzte Energie besonders effizient nutzen. Während die Wirkungsgrade herkömmlicher Gaskraftwerke bei 38% liegen und auch herkömmliche Kohlekraftwerke Wirkungsgrade von 40% nur knapp überschreiten, kommen GuD-Kraftwerke bereits heute auf Wirkungsgrade von über 55%. Für das Jahr 2020 werden Wirkungsgrade von bis zu 60% prognostiziert (vgl. EU-KOM 11/1999: 174). Dies führt beim laufenden Betrieb zu einem Kostenvorteil von GuD- gegenüber herkömmlichen Kraftwerken (vgl. Ellerman 1996: 33f.).

Ihren Durchbruch schaffte die Technologie mit dem Bau eines GuD-Kraftwerks im thailändischen Bang Pakong im Jahre 1980, das einen Wirkungsgrad in Höhe von 42,4% erreichte (vgl. BWK 1997: 20). Ein Wirkungsgrad von über 50% wurde erstmals im Jahre 1991 mit der GuD-Anlage im türkischen Ambarli realisiert (vgl. Schütz/Thiele 1999: 15). In Deutschland waren im Jahre 2000 GuD-Anlagen mit einer Gesamtleistung von rund 4,5 GW in Betrieb, was einem Anteil von 5,3% an der Stromerzeugung entspricht. Für das Jahr 2020 wird eine Leistung von 41,5 GW entsprechend einem Anteil von dann 33,8% prognostiziert (vgl. EU-KOM 1999: 199). Dieser Anstieg ist vor dem Hintergrund des Abbaus der Kohlesubventionen, der Liberalisierung der Energiemärkte und der mit ihr einhergehenden veränderten Struktur der Kraftwerksbetreiber¹³ sowie den Anforderungen der Klimapolitik an eine emissionsarme Stromerzeugung zu sehen. Dementsprechend sagen die jüngsten Energieprognosen einen steigenden Anteil des Erdgases an der Stromproduktion von 9,7% im Jahre 1999 (vgl. BMWi 2000: 26) auf 17% (vgl. Prognos AG/EWI 1999) bzw. 23% (vgl. ESSO 2000) im Jahre 2020 voraus. Der Entwicklungspfad hängt wesentlich von den Preisrelationen der verschiedenen Energieträger ab. Dieser Umstand gewinnt vor dem Hintergrund der Diskussion um die Einführung einer ÖSR an Bedeutung, da mit ihr erhebliche Verschiebungen der Preisrelationen der verschiedenen Energieträger, und damit der Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Kraftwerkstypen einhergehen können (vgl. Schneider 1998: 2).

¹² Der Wirkungsgrad ist der Quotient aus energetischem Nutzen zu energetischem Aufwand, d.h. das Verhältnis von erzeugter zu eingesetzter Energie (vgl. Kugeler/Philipp 1993: 34).

¹³ Insbesondere die sog. ‚Independent Power Producer‘, von den klassischen EVU unabhängige Kraftwerksbetreiber, investieren bevorzugt in Kraftwerke mit relativ kurzen Amortisationszeiten, die zügig und mit geringem Kostenaufwand errichtet werden können (vgl. BWK 1997: 20).

3 Die Diskussion um die Einführung einer ökologischen Steuerreform in Deutschland im historischen Rückblick

3.1 Der im wissenschaftlichen Raum geführte Diskurs

Die im wissenschaftlichen Raum vorgelegten Ökosteuerkonzepte sollen hier insoweit diskutiert werden, als sie für die Auseinandersetzung innerhalb des politisch-administrativen Systems von Bedeutung sind. Alle wissenschaftlichen Ansätze zur Einführung einer ÖSR in Deutschland lassen sich von ihrer Grundidee her auf das Modell Arthur C. Pigous zurückführen. Pigou hatte in seinem 1920 verfassten Werk „Economics of Welfare“ den Gedanken der Internalisierung externer negativer Effekte formuliert und angeregt, Unternehmen für die von ihnen verursachten Emissionen mit einer Steuer in Höhe der externen Kosten zu belegen (vgl. 1920).

Zwar sahen alle im wissenschaftlichen Raum vorgelegten Konzepte entsprechend ihres gemeinsamen Ursprungs eine an der Grundidee der Internalisierung externer Kosten orientierte Besteuerung der verschiedenen Energieträger vor. Jedoch hatten die Wissenschaftler den Anspruch einer möglichst exakten Abbildung des Pigou'schen Modells mit der praktischen Umsetzbarkeit des Konzepts zu verbinden. Die Formulierung der Studien erfolgte daher im Spannungsfeld dieser zwei Ziele.¹⁴ In der Wissenschaft bestand weitestgehend Einigkeit darüber, das Ökosteueraufkommen zur Senkung der Kosten des Faktors Arbeit zu verwenden. Einen solchen Ansatz befürwortete der Schweizer Ökonom Hans-Christoph Binswanger, gemeinhin bekannt als der Vater der ÖSR, bereits in der 1979 publizierte Schrift „Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Umweltzerstörung“ (Binswanger u.a. 1979). Im Energiebereich plädierte er anstelle einer exakten Differenzierung nach der Umweltschädlichkeit der verschiedenen Energieträger für eine prozentuale Steigerung der Energiepreise (vgl. Binswanger u.a. 1983: 246). Er sah dies im Einklang mit dem Pigou'schen Modell und verstand seinen Ansatz als Tribut an die praktische Umsetzbarkeit des Konzepts (vgl. ebd.: 240).

Eine erste Serie von Gutachten wurde bis zum Jahre 1994 vorgelegt. Den Auftakt machte das Umwelt- und Prognoseinstitut Heidelberg (UPI) im Jahre 1988 mit dem Vorschlag von zwölf Umweltsteuern auf insgesamt 35 umweltbelastende Tatbestände, darunter Energiesteuern (vgl. UPI 1988). Der UPI-Studie folgte im Jahre 1994 das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung mit einem im Auftrag von Greenpeace vorgelegten Gutachten (vgl. DIW 1994). Das DIW-Gutachten ist insofern von Interesse als sich ein von Bündnis 90/Die Grünen im Januar 1996 in den Bundestag eingebrachter Antrag daran orientierte. Es sah eine Primärenergiesteuer auf alle nicht-regenerativen Energieträger in Höhe von 0,63 DM/GJ vor, die über einen Zeitraum von 15 Jahren um jährlich sieben Prozent auf dann 15,83 DM/GJ gesteigert werden sollte (vgl. ebd.: 61). Auf der DIW-Studie baute das ebenfalls 1994 vorgelegte Konzept des Fördervereins Ökologische Steuerreform (FÖS) auf, das aber eine kürzere Laufzeit von fünf bis sechs Jahren und einen Steigerungssatz von jährlich fünf statt sieben Prozent, ausgehend von einem Niveau von 0,45 DM/GJ, vorsah (vgl. Görres u.a. 1994).

¹⁴ Hinzu kam die Erwägung, dass die Kernenergie nur über eine Steuer erfasst werden konnte, die am Energiegehalt der einzelnen Energieträger und nicht an den Emissionen ansetzte (vgl. Krebs/Reiche/Rocholl 1998: 123).

Eine zweite Serie von Gutachten, die im Jahre 1997 vorgelegt wurde, ging auf die Vorbehalte der Wirtschaft gegen eine ÖSR ein, die wesentlich zum Scheitern der bisherigen Konzepte im politischen Raum beigetragen hatten (vgl. Steffe 1998: 30). In der Folge sahen sowohl die modifizierten Konzepte des DIW und des FÖS wie auch die PANTA-RHEI-Studie des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Osnabrück ermäßigte Steuersätze bzw. Steuerbefreiungen für die Wirtschaft vor. Das PANTA-RHEI-Modell schlug im Unterschied zu den bisherigen Konzepten eine reine CO₂-Steuer vor, die innerhalb von zehn Jahren von 10 auf 420 DM/t CO₂ ansteigen sollte (vgl. Meyer 1997). Dies implizierte eine etwa doppelt so starke Belastung der Braun- und Steinkohle gegenüber dem Erdgas. Damit bildete dieses Konzept den Pigou'schen Ansatz am exaktesten ab. Die Wissenschaftler des DIW hielten – mit Ausnahme der Sonderregelungen – an den bereits 1994 vorgeschlagenen Steuersätzen fest (vgl. 1997). Der FÖS hingegen plädierte zugunsten einer leichteren Umsetzbarkeit der ÖSR für ihre Einbindung in das Mineralölsteuergesetz (vgl. 1997). Anstelle einer Bemessung der Steuersätze anhand des Energiegehaltes der verschiedenen Energieträger zielte ihr neues Konzept bei Wahrung der Preisrelationen zwischen den verschiedenen Energieträgern auf einen Anstieg des jeweiligen Endverbrauchspreises um 5%. Damit knüpften sie an die Wurzeln der Diskussion um die Einführung einer ÖSR an: Binswanger hatte bereits im Jahre 1983 für einen solchen Ansatz plädiert.

3.2 Der im politisch-administrativen Raum geführte Diskurs

Weitaus kontroverser als im wissenschaftlichen Raum wurde die Diskussion um die Einführung einer ÖSR von Seiten der Politik geführt. Im Vordergrund stand dabei die Frage nach der Verwendung des Ökosteueraufkommens, entlang derer sich zwei Hauptansätze der ÖSR herauskristallisierten: Die Vertreter des ersten Ansatzes plädierten im Einklang mit der Wissenschaft für die Verwendung der Einnahmen zur Senkung der Kosten des Faktors Arbeit und damit für eine aufkommensneutrale Reform. Die Repräsentanten des zweiten Ansatzes hingegen wollten mit den Steuereinnahmen den ökologischen Umbau der Gesellschaft finanzieren (vgl. Krebs/Reiche 1999: 121f.). Im Unterschied zu den wissenschaftlichen Studien wurden von politischer Seite Konzepte vorgelegt, die mit der Grundidee des Pigou'schen Modells brachen.

Der Autor beschränkt sich darauf, die Konzepte von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu diskutieren, da sie für das Verständnis der Auseinandersetzung um die Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke von besonderem Interesse sind. Beide Parteien traten schon Ende der 80er Jahre für die Einführung einer ÖSR im nationalen Alleingang ein. Im Jahre 1988 forderten die Grünen als Vertreter eines ökologischen Umbaus der Gesellschaft in einem Entschließungsantrag den Ersatz des Kohlepfennigs durch eine Primärenergie- und Atomsteuer (vgl. Die Grünen 6.12.1988: 1). Auch die SPD hatte sich auf Initiative Oskar Lafontaines in ihrem 1990 vorgelegten Wahlprogramm „Fortschritt 90“ zur ÖSR bekannt (vgl. SPD 1989: 4f.). Allerdings konkretisierte sie ihre Pläne erst mit dem im Dezember 1995 eingebrachten Antrag „Arbeitsplätze schaffen, Arbeitskosten senken, die Wirtschaft modernisieren“ (vgl. SPD 6.12.1995). Das SPD-Konzept sah eine Verwendung des Aufkommens zur Reduzierung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sowie zur Senkung der Lohn- und Einkommenssteuer vor und ist in diesem Sinne dem ersten Hauptansatz zuzurechnen (vgl. ebd.: 7). Es beinhaltete die Einführung einer Stromsparsteuer als Ersatz für den wegfallenden Kohlepfennig sowie die

Anhebung der Steuersätze auf Kraftstoffe, Heizöl und Erdgas. Allerdings nahm es den Energieträger Kohle von der Besteuerung aus, worin ein eindeutiger Bruch mit dem Pigou'schen Modell und damit ein Paradigmenwechsel zu sehen ist. Bündnis 90/Die Grünen folgten im Januar 1996 mit einem an die 94er DIW-Studie angelehnten Konzept (vgl. B'90/Die Grünen 22.1.1996). Im Unterschied zum Vorschlag des DIW, der eine reine Energiesteuer beinhaltete, sollte sich die Steuer hingegen je zur Hälfte am Energiegehalt und den CO₂-Emissionen bemessen. Mit ihrem Antrag näherten sich die Grünen der Position der SPD insofern an, als auch ihr Ansatz von einer „*weitgehenden Aufkommensneutralität*“ ausging (ebd.: 28).

Die divergierenden Ansätze von SPD und Bündnis 90/Die Grünen lassen sich auf ihre unterschiedlichen Überzeugungen und Interessen zurückführen, die in ihren ‚belief systems‘ begründet liegen. Der 96er Antrag von Bündnis 90/Die Grünen kann verstanden werden als der Versuch, aus der Grundidee der Internalisierung externer Kosten heraus ein umsetzbares Konzept zu entwickeln. Hierin manifestiert sich, dass für die Bündnisgrünen die Frage nach einer umweltverträglichen Energieversorgung an erster Stelle steht. Insbesondere der Aspekt der Versorgungssicherheit hat davor zurückzuweichen. Bezogen auf die generelle Konfrontation zwischen Klima- und Kohleschutzpolitik bedeutet dies, dass sie klima- gegenüber kohleschutzpolitischen Erwägungen den Vorrang einräumen. Diese Position entspricht dem ‚policy core belief‘ der Akteure der Gaskoalition.

Hingegen zeigt die Privilegierung des Energieträgers Kohle durch das 95er Konzept der SPD deren Verwurzelung in der oben skizzierten Politik des Schutzes der heimischen Kohlevorräte. Die SPD räumt einer sicheren, im Sinne vom Import möglichst unabhängigen Energieversorgung Priorität ein.¹⁵ Gegenüber dem Kohleschutz sind der Aspekt der umweltverträglichen Energieversorgung im Speziellen wie klimapolitische Erwägungen im Allgemeinen von sekundärer Bedeutung. In dieser Wertigkeit kommt der ‚policy core belief‘ zumindest großer Teile der SPD und damit der Kohlekoalition zum Ausdruck.

¹⁵ Während Deutschland über große Kohlevorräte verfügt, ist es beim Erdgas weitestgehend vom Import abhängig. Im Jahre 1999 überstieg die Importquote 80%. Die wichtigsten Lieferländer sind Russland, Norwegen und die Niederlande (vgl. BWK 2000: 18).

4 Der Koalitionsvertrag

Aufgrund des unterschiedlichen Stärkeverhältnisses der Koalitionsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die aus der Bundestagswahl am 27.9.1998 siegreich hervorgegangen waren, gelang es den Sozialdemokraten in den am 7.10.1998 beginnenden Koalitionsverhandlungen, wesentliche Aspekte ihres 1995 vorgelegten Konzepts gegenüber dem künftigen Koalitionspartner durchzusetzen. In diesem Sinne können die Koalitionsverhandlungen als erste Niederlage der Gas- gegenüber der Kohlekoalition verstanden werden. Beide Parteien verständigten sich darauf, dass die Einführung der ÖSR mittels einer neu zu schaffenden Stromsteuer sowie durch Erhöhung der Mineralölsteuer erfolgen sollte. Wie von der SPD gefordert, sah das Konzept von einer direkten Besteuerung des Energieträgers Kohle ab, der nur indirekt über die Stromsteuer erfasst werden sollte. Damit war die Forderung der Grünen, in der Besteuerung unter Einbeziehung der Kohle zwischen der Umweltschädlichkeit der verschiedenen Energieträger zu differenzieren, gescheitert (vgl. Krebs/Reiche 1999: 211). Allerdings gelang es ihnen, sich über die Ausgestaltung der Ausnahmeregelungen ein Einfallstor für eine ökologisch effizientere Besteuerung der Energie offen zu halten. U.a. verständigten sie sich mit der SPD darauf, Anreize für besonders effiziente Kraftwerke zu schaffen (vgl. SPD / B'90/Die Grünen 1998: 16). Aus diesem Passus leiteten sie später ihre Forderung nach einer Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Anlagen ab.

Im Einzelnen führt der Koalitionsvertrag, der das Ziel der ÖSR in seiner Präambel nennt (vgl. SPD / B'90/Die Grünen 20.10.1998: 2), unter der Überschrift „Gerechte Steuern, ökologische Steuer- und Abgabenreform“ aus (ebd.: 15):

„Mit der ökologischen Steuer- und Abgabenreform setzen wir marktwirtschaftliche Anreize für die Entwicklung energiesparender und umweltschonender Produkte und neuer Produktionsverfahren und für ein umweltbewußtes Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher. (...) Sie fördert den Strukturwandel und schafft neue Arbeitsplätze.“

Zur konkreten Umsetzung der ÖSR heißt es weiter (ebd.):

„Das Ziel, die Sozialversicherungsbeiträge auf unter 40 Prozent zu senken, wollen wir in drei Schritten erreichen. In einem ersten Schritt werden wir 1999 die Sozialversicherungsbeiträge um 0,8 Prozentpunkte senken. Hierfür sind die Erhöhung der Mineralölsteuer für Kraftstoffe um 6 Pfennig pro Liter, eine Anhebung der Steuer auf Heizöl um 4 Pfennig pro Liter, bei Gas um 0,32 Pfennig pro kWh und für Strom um 2 Pfennig pro kWh vorgesehen. In der Stromerzeugung eingesetzte Energieträger werden ausschließlich über die Besteuerung des Stroms erfaßt. Wegen der noch ausstehenden europäischen Harmonisierung der Energiebesteuerung wird in diesem ersten Schritt die energieintensive Wirtschaft bei Heizöl, Gas und Strom nicht belastet.“

Die Koalition bekennt sich zu einer besonderen Förderung umweltschonender Formen der Energieproduktion (ebd.):

„Wir werden den Einsatz regenerativer Energieträger fördern und diese durch die ökologische Steuerreform nicht belasten. (...) Auch für die Stromerzeugung aus Kraftwerken mit hohen Wirkungsgraden werden wir Anreize schaffen.“

5 Das Scheitern einer steuerlichen Gleichstellung von GuD-Anlagen im Rahmen der ersten Stufe der ökologischen Steuerreform

5.1 Die Positionierung der Akteure des politisch-administrativen Systems zu Beginn der Verhandlungen über die erste Stufe der ökologischen Steuerreform

Wie oben dargelegt, hatten Bündnis 90/Die Grünen in den Koalitionsverhandlungen mit der SPD zentrale Forderungen ihres 1996 eingebrachten Antrags aufgeben müssen. Waren sie bislang für eine Primärenergiesteuer eingetreten, die eine Besteuerung der verschiedenen Energieträger gemäß ihrer Umweltschädlichkeit vorsah, so stimmten sie nun einer Sekundärenergiesteuer unter Ausklammerung der Kohle zu. Vor diesem Hintergrund zielte ihre Strategie im Rahmen der konkreten Politikformulierung darauf, auf dem Wege der Ausnahmeregelungen *„den Mangel einer Sekundärenergiesteuer zu heilen“* (Interview SPD-Umwelt), um auf diese Weise quasi eine Primärenergiesteuer zu simulieren. Die SPD hingegen war gegenüber Ausnahmeregelungen, die auf eine Veränderung der Energiestruktur zielten, kritisch eingestellt, hatte sie doch gerade wegen ihres Interesses an einem Schutz der Kohle deren Herausnahme aus der ÖSR durchgesetzt (Interview SPD-Wirtschaft).

Ein Ansatzpunkt für die Durchsetzung von Ausnahmeregelungen im Sinne einer größeren ökologischen Lenkungswirkung waren die im Koalitionsvertrag enthaltenen Formulierungen, dass erstens die in der Stromerzeugung eingesetzten Energieträger ausschließlich über die Besteuerung des Stroms erfasst, und zweitens für die Stromerzeugung aus Kraftwerken mit hohen Wirkungsgraden Anreize geschaffen werden sollten. Ein Gespräch zwischen Vertretern von BMF und SPD führte zu dem Ergebnis, dass sich erste Aspekt ausschließlich auf die im Rahmen der ÖSR vorzunehmenden Steuererhöhungen beziehen sollte. Diese Position konnte ohne größeren Protest gegen die Grünen durchgesetzt werden. Die Frage der steuerlichen Förderung von Kraftwerken mit hohen Wirkungsgraden war vom BMF streitig gestellt worden. Es hatte die Auffassung vertreten, dass sich Anreize für effiziente Kraftwerke auch außerhalb der ÖSR realisieren ließen (Interview BMF). Hingegen bestanden die Grünen auf diesen Aspekt, unter den in der nun folgenden Diskussion sowohl Regelungen in Bezug auf hocheffiziente GuD-Kraftwerke als auch Regelungen in Bezug auf KWK-Anlagen subsumiert wurden. Beide Aspekte wurden im Vorfeld der Verabschiedung des Gesetzes zur Einführung der ÖSR im Zusammenhang diskutiert und verhandelt. Sie sollen daher im Folgenden auch im Zusammenhang dargestellt werden.

Zentral für das Verständnis der Position des BMF ist sein generelles Interesse an der Erzielung eines möglichst hohen Steueraufkommens, und dies bei möglichst geringem Verwaltungsaufwand. Im Falle der ÖSR hatte der Koalitionsvertrag mit der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge auf unter 40% ein ehrgeiziges Ziel vorgegeben. Vor diesem Hintergrund war das BMF allen Ausnahmeregelungen gegenüber kritisch eingestellt, so auch jener zugunsten von Kraftwerken mit hohen Wirkungsgraden. Da es im Unterschied zum BMWi und zum BMU weder explizit kohleschutz- noch klimapolitische Interessen vertrat (Interview BMF), ist es nach obiger Klassifikation in dieser Phase der Auseinandersetzung der Kohlekoalition im weiteren Sinne zuzurechnen. Seine Haltung ist ein Grund dafür, warum die ersten

beiden Referentenentwürfe vom 5.11 und 13.11.1998 ebenso wie der Gesetzentwurf vom 17.11.1998 weder eine steuerliche Privilegierung für KWK- noch für GuD-Anlagen vorsahen (vgl. Krebs/Reiche 1999: 226ff.). Ein anderer Grund ist in der Beschränktheit der Kapazitäten des Ministeriums zu sehen, in dem es nach Angaben des befragten BMF-Akteurs keine Vorarbeiten zur ÖSR gab. Zwar war das zuständige Referat nach dem Regierungswechsel um vier Mitarbeiter aus der Zoll- und Außenverwaltung erweitert worden, jedoch brachten auch sie keine Fachkompetenz in Bezug auf die ÖSR mit.¹⁶

Die Antwort der Grünen auf den größtenteils im SPD-geführten Finanzressort verfassten Gesetzentwurf war ein am 25.11.1998 vorgelegter elf Punkte umfassender Forderungskatalog, in den der Autor Einsicht genommen hat. Darin sprachen sie sich für eine Abschaffung der bestehenden Besteuerung von Gas zur Stromerzeugung in Kraftwerken mit einem Jahresnutzungsgrad¹⁷ ab 55% aus. Die Gegenfinanzierung für diese Regelung, die sich sowohl auf KWK- als auch GuD-Anlagen bezog, sollte über eine Besteuerung von Kernbrennstoffen erfolgen, wie sie später auch das BMU befürwortete (vgl. Krebs/Reiche 1999: 245). Des Weiteren kritisierten die Grünen die generelle Ausnahme der Kohle von der Besteuerung als ökologisch nicht vertretbar, erkannten aber, dass „Veränderungen (...) in der ersten Stufe gegen den Widerstand der SPD nicht durchzusetzen“ waren.

Das BMU¹⁸, neben den Bündnisgrünen Hauptakteur der Gaskoalition, setzte sich in mehreren Ressortgesprächen für die steuerliche Gleichstellung hocheffizienter Kraftwerke ein, ohne jedoch mit dem BMF und dem BMWi über diesen Aspekt Verständigung zu erzielen (Interview BMU). Ebenso wie das BMF lehnte das BMWi¹⁹ Ausnahmeregelungen zugunsten besonders effizienter Kraftwerke ab, wobei seine Position entgegen der des BMF kohlepolitisch motiviert war (Interview BMWi). Im Gegensatz dazu gründete die Position des BMU, die dem Autor in Form eines Vermerks vom 6.1.1999 vorliegt, in der Verankerung der ÖSR in der nationalen Klimastrategie, was den Vorrang klima- vor kohleschutzpolitischer Erwägungen impliziert. Das Ministerium unterstützte den Vorschlag der Grünen, GuD-Kraftwerke ab einem Jahresnutzungsgrad von 55% von der Mineralölsteuer zu befreien. Für KWK-Anlagen sollte – unabhängig vom eingesetzten Brennstoff – eine Steuerbefreiung ab einem Jahresnutzungsgrad von 60% gelten.

5.2 Die Positionierung der Verbände im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999

Mit dem Wirtschaftverband Erdöl- und Erdgasgewinnung e.V. (W.E.G.), der an der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999 nicht teilnahm, hatte sich ein Mitglied

¹⁶ Die Policy-Forschung verwendet hierfür den Begriff des ‚capacity building‘. Zum Kapazitätsbegriff vgl. z.B. Prittwitz 1994: 129ff., Jänicke 1999: 112f.

¹⁷ Der Jahresnutzungsgrad ist der Quotient aus der Summe der genutzten erzeugten mechanischen und thermischen Energie innerhalb eines Jahres und der Summe der zugeführten Energie in derselben Zeitspanne (vgl. Roeder/Voß 2000: 30).

¹⁸ Die Zuständigkeit für die ÖSR liegt im BMU bei der Arbeitsgruppe Z II 6 „Klimaschutzprogramm der Bundesregierung, Umwelt und Energie“, dessen Leiter Franzjosef Schafhausen ist. Mit Fragen der ÖSR ist v.a. Kai Schlegelmilch befasst.

¹⁹ Die Zuständigkeit für die ÖSR liegt im BMWi beim Referat IV C 3 „Ressourcenschutz; Kreislaufwirtschaft, ökologische Steuerreform“, dessen Leiter Werner Rensing ist.

des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) in einer Stellungnahme bereits Anfang Dezember zum Gesetzentwurf geäußert. Im Sinne der Position der Grünen kritisierte der Dachverband die inputseitige Besteuerung der Energieträger Öl und Gas als „*indirekte Subventionierung der Kohle*“ und forderte deren Aufhebung (W.E.G. 2.12.1998: 2). Außerdem bemängelte er die Ausgestaltung der geplanten Stromsteuer insofern, als sie nicht zwischen effizienter und weniger effizienter Stromerzeugung differenziere, wodurch Gas in modernen Kraftwerken gegenüber anderen Energieträgern benachteiligt werde. Trotz seiner Kritik an der konkreten Ausgestaltung der ÖSR unterstrich der Verband seine generell ablehnende Haltung gegenüber Energiesteuern (vgl. W.E.G. 2.12.1998: 5).

Die Position des W.E.G. ist politiktheoretisch insofern von Bedeutung, als sich daran eine Interessenkonvergenz zwischen Grünen, BMU und Gaswirtschaft in der Frage der Steuerbefreiung hocheffizienter Kraftwerke als eines sekundären Aspekts manifestiert. Die Ablehnung der ÖSR im Allgemeinen hingegen belegt, dass die Überzeugungen der genannten Akteure auf der Ebene des Policy-Kerns nicht übereinstimmen. Für Sabatier ist aber gerade der Policy-Kern „*the fundamental glue of coalitions because they represent basic normative and empirical commitments within the domain of specialization of policy elites*“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 122). Daher kann die Gaswirtschaft mit dem Vokabular der Netzwerkanalyse zwar als Teil des ‚issue networks‘ (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 46) GuD-Steuerbefreiung, nicht jedoch als Teil der Gaskoalition im engeren Sinne verstanden werden. Nach der eingangs vorgenommenen Klassifikation ist die Gaswirtschaft in dieser frühen Phase der Diskussion der Gaskoalition im weiteren Sinne zuzurechnen.²⁰

Im Rahmen der Öffentlichen Anhörung wurde eine vergleichbare Position vom BGW, seinerseits Mitglied des W.E.G., vertreten. Der BGW ist in die Strategie der freiwilligen Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft eingebunden, die fiskalische Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes ablehnt (vgl. BDI 1995: 2). Vor diesem Hintergrund führte der Verband in seiner schriftlichen Stellungnahme aus, dass „*dieses Instrument (das der freiwilligen Selbstverpflichtung, M. S.) jedoch seine überlegene Wirkung nur entfalten kann, wenn nicht gleichzeitig zusätzliche Energiesteuern erhoben und damit den Unternehmen die für die Finanzierung der Maßnahmen zur Einlösung der Selbstverpflichtung erforderlichen Mittel entzogen werden*“ (BGW 4.12.1998: 5).

Klimapolitisch motiviert war hingegen die Haltung der Umweltverbände und des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU), die die Doppelbesteuerung des Erdgases ablehnten (vgl. BUND 13.1.1999: 8, SRU Januar 1999: 4, NABU Januar 1999: 3). Aufgrund ihrer Überzeugungen können diese Akteure als Teil der Gaskoalition im engeren Sinne begriffen werden. Wenn auch nicht explizit, so bezogen sich auch die Vertreter des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung sowie des DIW auf den Aspekt der Doppelbesteuerung des Erdgases, indem sie die Bemessungsgrundlage der Steuer und insbesondere die Ausnahme für die Kohle kritisierten (vgl. BT 18.1.1999.: 23, 29). Der letzte Aspekt wurde gleichsam vom Bundesverband Junger Unternehmer (BJU) bemängelt, der in seiner schriftlichen Stellungnahme konstatierte, dass „*die ökologische Steuerreform missbraucht (wird), um die industriepolitisch of-*

²⁰ Prittwitz spricht in diesem Zusammenhang von Helferinteressen (Interessen Dritter), die darin bestehen „*möglichst großen Nutzen aus dem Vorgang der umweltpolitischen Problembewältigung an sich zu ziehen, also von der Rolle als Helfer (ökonomisch, politisch, psychisch) zu ‚profitieren‘*“ (1990: 116f.).

fenbar gewünschte Privilegierung der Kohle weiter voranzutreiben, statt Kohlesubventionen abzuschaffen“ (vgl. BJU 8.1.1999: 3).

Auf Seiten der Kohlekoalition im engeren Sinne nahmen der Gesamtverband des Deutschen Steinkohlenbergbaus sowie der Deutsche Braunkohlen Industrie-Verein (DEBRIV) zum Gesetzentwurf Stellung. Ersterer äußerte sich in seiner schriftlichen Stellungnahme insgesamt negativ gegenüber der ÖSR, da dem Bergbau durch zusätzliche Belastungen Mittel für weitere Effizienzsteigerungen entzogen würden (vgl. GVSt 8.1.1999: 1). Der DEBRIV lehnte in seiner schriftlichen Stellungnahme jede Veränderung der zwischen den Einsatzenergien zur Stromerzeugung bestehenden Wettbewerbsrelationen ab und votierte damit gegen die Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke (vgl. DEBRIV 11.1.1999: 1).

Für die besonderen Belange der KWK traten insbesondere die Fördergemeinschaft Blockheizkraftwerke (FG BHKW)²¹ sowie der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) als Vertreter der Stadtwerke ein (vgl. FG BHKW 3.12.1998: Anlage 1, VKU 11.1.1999).

5.3 Die Einigung über eine Ausnahmeregelung für KWK-Anlagen

Am 25.1.1999, eine Woche nach der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses, kamen die Koalitionsfraktionen und die Ressorts zu einem Gespräch zusammen, in dem u.a. die weiterhin strittige Frage der Behandlung von KWK- und GuD-Anlagen diskutiert wurde. Mehrere Ergebnisvermerke dieser Unterredung liegen dem Autor vor. In Opposition zum BMF stimmten das BMWi und das BMU darüber überein, dass die in KWK-Anlagen eingesetzten Energieträger von den Steuererhöhungen im Rahmen der ÖSR ausgenommen werden sollten. Allerdings hatte das BMU, wie dargelegt, im Unterschied zum BMWi vor dem Gespräch eine zusätzliche Befreiung von der bestehenden Mineralölsteuer für KWK-Anlagen ab einem Jahresnutzungsgrad von 60% gefordert. Im Gegensatz zu den anderen beiden Ressorts hatte das BMF einen zusätzlich zur bisherigen Mineralölsteuer zu zahlenden reduzierten Ökosteuersatz in Höhe von 20% des Regelsteuersatzes notiert und damit den Kompromiss, Einsatzenergie zur Stromerzeugung nicht in die ÖSR einzubeziehen, wieder aufgekündigt. Eine Umsetzung der Vorstellungen des BMF hätte daher statt einer Förderung von KWK-Anlagen eine weitere Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition bedeutet.

Während die Grünen bereits in ihrem Forderungskatalog vom 25.11.98 für eine vollständige Steuerbefreiung von KWK-Anlagen ab einem Jahresnutzungsgrad von 55% eingetreten waren und sie sich damit auf einer Linie mit dem BMU befanden, war die SPD in der Frage der KWK-Förderung gespalten. Die Interessenlage innerhalb der SPD-Fraktion in Bezug auf die ÖSR kann, wenn auch in abgeschwächter Form, in Analogie zu den unterschiedlichen Interessen von BMWi, BMF und BMU gedacht werden. Während die sog. Kohlefraktion aus SPD-Wirtschaftspolitikern der ÖSR eher kritisch gegenübersteht, wird das Konzept von den Umweltpolitikern nachdrücklich unterstützt. Die dritte Gruppe, die sog. Finanzer, steht von ihrer Interessenlage her zwischen Kohlefraktion und Umweltpolitikern (Interview SPD-Umwelt).

Was die Förderung von KWK-Anlagen als einer effizienten Form der Strom- und Wärmeproduktion anbelangt, so hatte mit Michael Müller, stellvertretender Fraktionsvorsitzender der SPD, ein Umweltpolitiker im Einklang mit den Grünen bereits im Dezember 1999 die Forde-

²¹ Die FG BHKW ist Anfang 2001 im Verbände-Arbeitskreis KWK aufgegangen (vgl. 26.1.2001).

rung nach einer vollständigen Steuerbefreiung vertreten. Hingegen hatte insbesondere die Kohlefraktion Bedenken gegenüber einer solchen Ausnahmeregelung geäußert. Sie sah in einer Förderung der KWK eine Gefahr für die Kohle, da in der Mehrzahl der neueren KWK-Anlagen Gas zum Einsatz kommt (Interview SPD-Umwelt).

Auch die zunächst kritische Haltung des BMWi erklärt sich aus seinem Interesse an einem Schutz der heimischen Kohle. Allerdings setzte sich im Wirtschaftsressort die Überzeugung durch, dass die KWK, die durch die infolge der Liberalisierung des Strommarktes sinkenden Strompreise gefährdet war, gefördert werden müsse.²² In der Folge avancierte das BMWi neben dem BMU gar zum Befürworter einer vollständigen Steuerbefreiung von KWK-Anlagen (Interview BMWi). Mitentscheidend für die Positionierung dürfte die Tatsache sein, dass die KWK-Technologie in vielen Unternehmen zum Einsatz kommt und auch zahlreiche Stadtwerke KWK-Anlagen betreiben. Der Wandel der Position des BMWi kann im Sinne des Advocacy-Koalitionsansatzes als Folge policy-orientierten Lernens verstanden werden (vgl. Sabatier 1993: 135ff.). Allerdings bezog sich dieser Wandel lediglich auf den sekundären Aspekt der KWK-Förderung. Erleichtert wurde eine Veränderung der Position des BMWi dadurch, dass sich in der KWK umwelt- und wirtschaftspolitische Interessen bündeln. Der Policy-Kern des BMWi blieb unverändert.

In dieser Interessenkonstellation, in der in Bezug auf die Steuerbefreiung von KWK-Anlagen Konsens zwischen den Hauptakteuren der beiden Koalitionen, und damit über die Grenzen der ‚belief systems‘ hinweg bestand, konnte ein zwischen Michael Müller und Reinhard Loske, umweltpolitischer Sprecher der Bündnisgrünen, am 5.2.1999 gefundener Kompromiss, KWK-Anlagen ab einem Jahresnutzungsgrad von 70% von der Mineralölsteuer zu befreien, auch gegen die noch verbleibenden Bedenkenträger, insbesondere aus den Reihen der SPD-Kohlefraktion, durchgesetzt werden. Ein von Müller und Loske hierzu verfasster Ergebnisvermerk liegt dem Autor vor. Auch ein erneuter Vorschlag des BMF, die Steuerbefreiung auf den Teil des Energieeinsatzes zu begrenzen, der auf die Stromproduktion entfällt, musste in dieser Situation scheitern (Interview BMF).

5.4 Das Scheitern einer Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen

Wie erwähnt, war im Ressortgespräch am 25.1.1999 auch der Aspekt der steuerlichen Gleichstellung hocheffizienter GuD-Anlagen diskutiert worden. Im Anschluss daran gingen das BMU und das BMF davon aus, dass hocheffizienten GuD-Anlagen eine Steuerbefreiung gewährt werden sollte. Allerdings hatte das BMU einen Wirkungsgrad in Höhe von 55% notiert, während das BMF das Effizienzkriterium insofern verschärft hatte, als es nunmehr von einem *elektrischen* Wirkungsgrad²³ in gleicher Höhe ausging. Vom BMWi hingegen wurde der Aspekt der GuD-Förderung wieder gänzlich in Frage gestellt. Mit Schreiben vom 1.2.2000, das dem Autor vorliegt, hatte das Ministerium seine ablehnende Haltung hierzu geäußert.

²² Nach Angaben des VIK gingen bezogen auf das Jahr 1999 aufgrund eines verschärften Wettbewerbs monatlich KWK-Anlagen mit einer installierten Leistung von 100 bis 200 MW vom Netz (vgl. 1999).

²³ Im Unterschied zum Wirkungsgrad stellt der *elektrische* Wirkungsgrad auf die erzeugte mechanische, nicht jedoch auf die thermische Energie ab, und ist insofern restriktiver. Er wird definiert als Quotient aus der Brutto-Stromerzeugung, vermindert um den Betriebseigenverbrauch und der zugleich technisch zugeführten Energie (vgl. Roeder/Voß 2000: 31f.).

Wie die Haltung des BMWi so war auch die der SPD-Kohlefraktion in der Frage der Ausnahmeregelung für GuD-Kraftwerke kritischer als in der Frage der KWK-Förderung. In einem dem Autor vorliegenden, am 4.2.1999 verfassten Brief des SPD-Wirtschaftspolitikers und IG BCE-Mitglieds Ernst Schwanhold an Dr. Barbara Hendricks (SPD), Parlamentarische Staatssekretärin im BMF, äußerte dieser erhebliche Bedenken gegen eine Freistellung hocheffizienter GuD-Anlagen von der Mineralölsteuer, aus denen sich der oben beschriebene Policy-Kern der Kohlekoalition exemplarisch ableiten lässt: Im Einzelnen legte er dar, dass eine solche Regelung die Wettbewerbsverhältnisse im Bereich der Verstromung zugunsten von Importenergien und somit zu Lasten der heimischen Kohle drastisch verändern würde. In der Konsequenz käme es zu Umsatz- und Arbeitsplatzverlusten im deutschen Bergbau. In der Erwiderung des Briefs von Schwanhold hielt Loske in einem am 8.2.1999 verfassten Papier, in das der Autor Einsicht genommen hat, fest, dass die Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke auf keinen Fall zur Disposition gestellt werden dürfe. Eine solche Regelung sei ein Signal für zukünftige Investitionen in moderne Gaskraftwerke, die auf lange Sicht Kernkraftwerke (KKW) und Braunkohlekraftwerke im Grundlastbereich ersetzen könnten.

Eine Überstimmung der Interessen über die ‚belief systems‘ hinweg war im Gegensatz zur Ausnahmeregelung für KWK-Anlagen im Falle des sekundären Aspekts der GuD-Förderung nicht gegeben. In dieser Situation konnte es den Akteuren der Gaskoalition nicht gelingen, ihr Anliegen gegenüber der Kohlekoalition durchzusetzen. Das BMF war im Anschluss an das Ressortgespräch entsprechend seinem Interesse an einem möglichst hohem Ökosteueraufkommen zu einer ablehnenden Haltung gegenüber einer Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen zurückgekehrt (Interview BMF), so dass sich die Seite der Befürworter im politisch-administrativen Raum auf die Grünen und das BMU reduziert hatte. Hinzu kam, dass auch der SPD-Umweltflügel Bedenken gegenüber einer steuerlichen Gleichstellung von GuD-Kraftwerken geäußert hatte, da er dadurch einen zusätzlichen Wettbewerbsdruck auf die KWK-Anlagen erwartete (Interview SPD-Umwelt). Schließlich hatte das Anliegen der Akteure der Gaskoalition auch von Seiten der Verbände wenig Rückhalt erfahren. Die Forderung der Gaswirtschaft nach Abschaffung der Doppelbesteuerung des Erdgases verlor durch ihre generell ablehnende Haltung gegenüber der ÖSR an Nachdruck. Auf der Gegenseite hingegen waren die Akteure der Kohlewirtschaft als Teil der Kohlekoalition vehement gegen das Zustandekommen des GuD-Regelung eingetreten.

Ergebnis der Auseinandersetzungen war das vorläufige Scheitern der Steuerbefreiung für hocheffiziente GuD-Anlagen, das von den Grünen und vom BMU in einem abschließenden Gespräch am 9.2.1999 akzeptiert wurde. In derselben Sitzung, dessen Ergebnisprotokoll dem Autor vorliegt, bestätigten die Ressorts und Fraktionen den von Müller und Loske am 5.2.1999 ausgehandelten Kompromiss in Bezug auf die Förderung von KWK-Anlagen, d.h. deren Befreiung von der Mineralölsteuer ab einem Jahresnutzungsgrad in Höhe von 70%. Die Verabschiedung des Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform erfolgte am 3.3.1999 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die der Opposition. Das Abstimmungsergebnis lautete 332 zu 299 Stimmen (vgl. BT 3.3.1999: 1847). Der Bundesrat stimmte der ÖSR am 19.3.1999 gegen das Votum der unionsgeführten Länder Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen zu (vgl. BR 18.3.1999).

6 Das Zustandekommen des Kabinettsbeschlusses zugunsten einer Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke

6.1 Die Erweiterung der Gaskoalition durch Planung eines GuD-Kraftwerks in Lubmin

Während die Akteurskonstellation auf der Ebene des politisch-administrativen Systems des Bundes unverändert blieb, erfolgte eine Erweiterung der Gaskoalition durch landespolitische Akteure, namentlich die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns. Hintergrund war die Planung eines GuD-Kraftwerks auf dem ehemaligen Kernkraftwerksstandort in Lubmin bei Greifswald durch VASA Energy²⁴. Da für die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns das wirtschaftspolitische Interesse am Kraftwerksprojekt der VASA Energy in Lubmin im Vordergrund stand, wird sie unter die Gaskoalition im weiteren Sinne subsumiert. Ebenso soll VASA Energy, das gegenüber den Akteuren des politisch-administrativen Systems selbst für eine Steuerbefreiung für GuD-Kraftwerke eintrat, als Teil der Gaskoalition im weiteren Sinne verstanden werden.

Im August 1998 hatte das in Hamburg ansässige Unternehmen ein Grundstück von der Energiewerke Nord, einer hundertprozentigen Tochter des BMF, die mit dem Rückbau des ehemaligen KKW Lubmin und dem Verkauf der Standortflächen beschäftigt ist, erworben, um darauf ein GuD-Kraftwerk mit drei Kraftwerksblöcken à 400 MW zu bauen (vgl. VASA Energy 1999: 8). Nach Angaben eines Mitarbeiters hatte VASA Energy zunächst v.a. in der Presse Kritik an der steuerlichen Benachteiligung des Erdgases in der Stromerzeugung geübt, nicht jedoch im politischen Raum auf die Erreichung einer Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen im Rahmen der ÖSR hingewirkt. Eine solche Steuerbefreiung sei explizit erst dann unterstützt worden, nachdem sie von den Grünen in die Verhandlungen eingebracht worden sei. Dies wurde dem Autor gegenüber von einem befragten Akteur der Grünen bestätigt. Von Beginn an war das Projekt von der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns wie von allen Fraktionen im Schweriner Landtag unterstützt worden. Die Landesregierung setzte sich gegenüber den Entscheidungsträgern auf Bundesebene für die Realisierung des Projektes ein und veranstaltete dazu mehrere Informationsgespräche. Darüber hinaus vertrat Ministerpräsident Harald Ringstorff (SPD) das Anliegen u.a. im direkten Gespräch mit dem Bundeskanzler (Interview Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern).

Kontakte zu den Bundesressorts und den Koalitionsfraktionen mit der Absicht, eine Freistellung für GuD-Anlagen von der Mineralölsteuer zu erreichen, wurden von VASA Energy erst im Laufe des Jahres 1999 geknüpft (Interview Concord Power). Dabei unterstützten die Grünen und das BMU das Projekt um so nachdrücklicher, als es als Teil einer Strategie zur Substitution von KKW auf einem ehemaligen Kernkraftwerksstandort errichtet werden sollte (Interview B'90/Die Grünen). Dem Autor liegt ein Brief Jürgen Trittins an Dr. Herbert Aly, Geschäftsführer von VASA Energy, vom März 1999 vor, in dem er sich positiv gegenüber dem Kraftwerksprojekt äußerte und betonte, dass hocheffiziente GuD-Kraftwerke besonders geeignet seien, die von der Bundesregierung beabsichtigte Energiewende zu vollziehen, da sie

²⁴ VASA Energy ist im Juli 2000 von der HEW übernommen worden. Die VASA Kraftwerke GmbH & Co. Lubmin KG war zuvor aus der VASA Energy ausgegliedert und in Concord Power umbenannt worden.

v.a. den in KKW erzeugten Strom für den Grundlastbereich ersetzen könnten. Das direkte Eintreten des Bundesumweltministers zugunsten des Projekts in Lubmin veranschaulicht die Bedeutung, die der GuD-Förderung von höchster politischer Ebene beigemessen wurde. Es ist zugleich Indiz für ein koordiniertes Vorgehen der Akteure der Gaskoalition.

6.2 Das VASA-Gutachten über die Funktion und Wirkung der Erdgassteuer

Um ihr Anliegen, eine Steuerbefreiung für GuD-Kraftwerke zu erreichen, auf eine wissenschaftliche Grundlage stützen zu können, hatte VASA Energy am 22.12.1998 ein „Gutachten über die Funktion und Wirkung der Erdgassteuer“ bei der LBD-Beratungsgesellschaft in Auftrag gegeben, das am 25.3.1999 vorlegt wurde (vgl. VASA Energy 23.5.1999). Die Gutachter kamen zu dem Ergebnis, dass die Doppelbesteuerung des zur Stromerzeugung eingesetzten Erdgases eine schwere Benachteiligung für die umweltfreundliche Elektrizitätserzeugung mit GuD-Kraftwerken darstelle. Sie kritisierten das Ökosteuernkonzept der Bundesregierung insofern, als es die bereits in der Vergangenheit betriebene Kohleschutzpolitik fortsetze, anstelle in der Besteuerung entsprechend dem Internalisierungskonzept zwischen den verschiedenen Energieträgern zu differenzieren. Durch die Belastung des Erdgases mit der Mineralölsteuer fielen die Stromgestehungskosten von GuD-Anlagen mit 5,6 Pf/kWh rund 0,7 Pf/kWh höher aus als ohne doppelte Besteuerung. Die Stromgestehungskosten alter Braunkohlekraftwerke in Höhe von 5,7 Pf/kWh könnten daher nur im Falle einer Mineralölsteuerbefreiung deutlich unterschritten werden. Auch die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber neuen Steinkohlekraftwerken wäre nur gegeben, wenn auf die Erdgassteuer vollständig verzichtet würde. Der vor dem Hintergrund des geplanten Atomausstiegs relevante Vergleich der totalen Kosten von GuD-Kraftwerken mit den variablen Kosten von KKW fiel ebenso nur dann zugunsten der Gas-technik aus, wenn eine Doppelbesteuerung nicht erfolgte. Aufgrund der vorhandenen Überkapazitäten würde der Markteintritt von GuD-Kraftwerken bei Fortschreibung der geltenden Mineralölsteuersätze deshalb verhindert. Ersatzinvestitionen, die im Falle eines Atomausstiegs notwendig würden, würden – zumindest in braunkohlefernen Standorten – in Kohlekraftwerken auf der Basis von Importsteinkohle erfolgen. Des Weiteren konstatierten die Gutachter, dass die Besteuerung des Erdgases in der Stromerzeugung mit der Benachteiligung der GuD-Technik zugleich zu einer Benachteiligung des Kraftwerksstandorts Deutschland führe, da neben Deutschland nur noch in Finnland, Frankreich, den Niederlanden und der Schweiz eine Doppelbesteuerung des Erdgases erfolge, zumal in deutlich geringerem Maße. Das Gutachten schließt vor diesem Hintergrund mit der Empfehlung, das geplante GuD-Kraftwerk nicht in Lubmin, sondern im Ausland, z.B. in Polen, Tschechien, Österreich, der Niederlande, der Schweiz oder Dänemark, zu errichten und den dort erzeugten Strom nach Deutschland zu importieren (vgl. VASA Energy 23.5.1999: 4ff.).

Nach Einschätzung eines befragten Akteurs von Concord Power lag die Bedeutung des Gutachtens nicht primär in der wissenschaftlichen Bearbeitung des Themas selbst. Entscheidender sei die Tatsache gewesen, dass das Gutachten dazu beigetragen habe, das Anliegen zu einem Zeitpunkt publik zu machen, als die weiteren Stufen der ÖSR im politischen Raum heftig diskutiert wurden. Gleichsam wurde die Argumentation von den Akteuren der Gaskoalition adaptiert und im Folgenden gegenüber der Kohlekoalition vertreten.

6.3 Das Gutachten über die HEW-Kernkraftwerke

Die Argumentation der Gaskoalition wurde durch ein weiteres Gutachten zusätzlich gestützt, das von der Hamburger Umweltbehörde im November 1998 bei der LBD-Beratungsgesellschaft²⁵ in Auftrag gegeben worden war und am 2.7.1999 vorgelegt wurde. Ziel der in Zusammenarbeit mit dem Ökoinstitut erstellten Studie war es „festzustellen, ob es wirtschaftlich vertretbar ist, bestehende Kernkraftwerke, an denen die Hamburgische Elektrizitäts-Werke AG (HEW) beteiligt ist, stillzulegen und stattdessen neu zu errichtende Gas- und Dampfturbinenkraftwerke (GuD-Kraftwerke) zu betreiben“ (Umweltbehörde Hamburg 1999: 2). Die gutachterliche Überprüfung dieser Fragestellung war 1997 in der Hamburger Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grüner Alternativer Liste (GAL) vereinbart worden (vgl. SPD/GAL 1997: 69). Hintergrund ist ein Passus in der HEW-Satzung, demgemäß die von der HEW betriebenen KKW stillgelegt werden sollen, wenn es eine wirtschaftlichere Alternative gibt. Das Gutachten kommt unter der Annahme eines Gaspreises in Höhe von 1,2 Pf/kWh zu dem Ergebnis, dass für den Fall einer Steuerbefreiung von GuD-Anlagen das KKW Krümmel nur unter der wenig realistischen Annahme einer erhöhten Arbeitsausnutzung einen wirtschaftlichen Vorteil hätte. Eine Substitution der KKW Brunsbüttel und Stade wäre selbst dann noch wirtschaftlich, wenn eine Doppelbesteuerung des Erdgases weiterhin erfolge. Jedoch geben die Gutachter die dem Ergebnis der VASA-Studie entsprechende Empfehlung ab, GuD-Anlagen nur dann in Deutschland zu errichten, wenn die Erdgassteuer entfielen, da andernfalls ein Wettbewerbsnachteil zumindest in Höhe der Erdgassteuer gegenüber ausländischen Standorten bestünde. Daher sollten die GuD-Kraftwerke im Falle einer fortgesetzten Besteuerung des Erdgases im grenznahen Ausland errichtet werden. Einzig der Ersatz des KKW Brokdorf durch einen GuD-Neubau würde auch für den Fall eines Wegfalls der Gassteuer nicht zu einem Kostenvorteil führen. Das Gutachten schließt mit der Feststellung, dass „die steuerliche Benachteiligung des Energieträgers Erdgas einen schnellen und umfassenden Kernenergieausstieg erschwert“ (vgl. Umweltbehörde Hamburg 2.7.1999: 15).

Im Unterschied zur VASA-Studie hat das HEW-Gutachten weniger dazu beigetragen, die Forderung nach einer Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke nach außen zu kommunizieren. Vielmehr hat es innerhalb der Gaskoalition zu einer Bestätigung der eigenen Position geführt, indem es die Bedeutung einer Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke in den Gesamtzusammenhang einer Atomausstiegsstrategie gestellt hat (Interview B'90/Die Grünen).

6.4 Die Diskussion um die Förderung schwefelarmer Kraftstoffe

In einem Forderungskatalog für die weiteren Stufen der ÖSR vom 8.7.1999, der dem Autor vorliegt, erklärten Reinhard Loske und Kristin Heyne, neben Loske für die ÖSR zuständig, es für unverzichtbar, in den weiteren Verhandlungen eine größere ökologische Lenkungswirkung durchzusetzen. Mit dem Hinweis, dass eine Gleichbehandlung der verschiedenen Energieträger, d.h. insbesondere die Einbeziehung von Kohle und Kernbrennstoffen in die Besteuerung kurzfristig nicht zu erreichen sei, wiederholten sie ihre Forderung nach einer Freistel-

²⁵ Die Beteiligung der LBD-Beratungsgesellschaft an beiden Studien zugunsten einer Steuerbefreiung von GuD-Anlagen stützt die These Sabatiers, dass auch Wissenschaftler dem Policy-Subsystem, hier der Gaskoalition, angehören.

lung hocheffizienter Kraftwerke von der Mineralölsteuer. Des Weiteren sollte eine stärkere ökologische Ausrichtung u.a. durch die steuerliche Förderung schwefelarmer Kraftstoffe erreicht werden. Schwefelarme Kraftstoffe mit einem Schwefelgehalt von maximal 50 ppm sollten zum 1.1.2000 durch entsprechend höhere Besteuerung der konventionellen Kraftstoffe – bei Ottokraftstoffen plus 3 Pf/l, bei Dieselmotorkraftstoffen plus 4 Pf/l – gefördert werden. Zum 1.1.2001 sollte der Grenzwert für die dann als schwefelfrei geltenden Kraftstoffe auf 10 ppm gesenkt werden.²⁶ Die Diskussion um die Förderung schwefelarmer Kraftstoffe ist für das Zustandekommen des Kabinettsbeschlusses vom 25.8.1999 zugunsten einer Ausnahmeregelung von GuD-Kraftwerken von zentraler Bedeutung, da der Beschluss durch eine beide Aspekte umfassende Paketlösung zustande kam.

Die Forderung nach einer Steuerspreizung zugunsten schwefelarmer Kraftstoffe hatte Loske – allerdings ohne Benennung der Daten – bereits in seinem am 11.5.1999 vorgelegten Papier aufgestellt. Sie war vom BMU mit Nachdruck unterstützt worden (Interview BMU). Im Gegensatz zur Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen wurde eine Verbesserung der Kraftstoffqualität auch von der SPD befürwortet. Umstritten war hingegen der Zeitpunkt der Einführung einer steuerlichen Förderung. In einem ersten Stufenplan hatten die Umweltpolitiker der SPD die Einführung eines Grenzwertes von 50 ppm ab dem 30.6.2000 sowie dessen Absenkung auf 10 ppm zum 31.12.2000 vorgeschlagen (Interview SPD-Umwelt). Das am 5.7.1999 von Reinhard Schultz, Verhandlungsführer der SPD-Fraktion, vorgelegte Eckpunktepapier für die weiteren Stufen der ÖSR, in das der Autor Einsicht genommen hat, nannte als Einführungsdaten dann den 1.7.2001 für schwefelarme sowie den 1.7.2002 für schwefelfreie Kraftstoffe. Auf Seiten der Verbände plädierte die Automobilindustrie im Einklang mit Bündnis 90/Die Grünen und BMU für eine möglichst rasche Einführung, um den Einsatz emissionsarmer Motoren zu forcieren (Interview BMF). Dr. Bernd Gottschalk, Präsident des Verbandes der Automobilindustrie (VDA), hatte sich diesbezüglich schon am 29.10.1998 mit einem dem Autor vorliegenden Schreiben an den Umweltminister gewandt und sich für die Einführung eines Grenzwertes in Höhe von 30 ppm bereits im Rahmen der ersten Stufe der ÖSR ausgesprochen. Diese Forderung hatte der VDA im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999 wiederholt (vgl. VDA Januar 1999: 3ff.). Im Unterschied dazu trat die Mineralölindustrie, die Wettbewerbsnachteile durch die im Vergleich zu den Nachbarstaaten strengeren Anforderungen an die Kraftstoffqualität befürchtete, für einen möglichst späten Einführungszeitpunkt ein. Insbesondere die in Gelsenkirchen ansässige Raffinerie VEBA OEL hatte mit dem Hinweis, die Produktion nicht vor dem 1.11.2001 umstellen zu können, vor einer Einführung der Regelung vor diesem Termin gewarnt und anderenfalls mit der Schließung des Werks gedroht. Entsprechend der divergierenden Positionen der Automobil- und der Mineralölindustrie war auch das BMWi in der Frage der terminlichen Fixierung einer solchen Regelung gespalten (Interviews BMWi, BMF, B'90/Die Grünen).

Im Rahmen der Kabinettsitzung am 23.6.1999, dessen Tischvorlage dem Autor vorliegt, war das BMF damit beauftragt worden, in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt, dem BMWi und dem BMU bis zum 1.9.1999 die Eckpunkte für eine entsprechende Regelung vorzulegen. Parallel dazu hatte das BMWi unter Leitung des Wirtschaftsstaatssekretärs Dr. Alfred Tacke

²⁶ Die Forderung von Bündnis 90/Die Grünen ging damit über die neue EU-Kraftstoff-Richtlinie 98/70/EWG hinaus, die eine steuerliche Präferenz für schwefelarme Kraftstoffe (< 50 ppm) ab dem Jahr 2005 vorsieht.

(SPD) einen Kompromissvorschlag ausgearbeitet, der den Interessen sowohl der Automobil- als auch der Mineralölindustrie Rechnung tragen sollte: Er sah einen Steuervorteil für schwefelarme Kraftstoffe erst zum 1.11.2001 sowie eine Absenkung des Grenzwertes zum 1.1.2003 auf 10 ppm vor. Dieser Zeitplan sollte auch VEBA OEL die rechtzeitige Produktionsumstellung ermöglichen. Im Gegenzug für diese verglichen mit den Forderungen der Grünen und des BMU relativ späte Einführung sollte sich die Mineralölwirtschaft verpflichten, schwefelarme Kraftstoffe schon vor diesem Zeitpunkt flächendeckend einzuführen (Interviews B'90/Die Grünen, BMF).

6.5 Das Zustandekommen des Kabinettsbeschlusses am 25.8.1999

Der für die Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke entscheidenden Kabinettsitzung vom 25.8.1999 gingen am 20.8.1999 eine Staatssekretärsrunde sowie am 23.8.1999 eine Sitzung des Koalitionsausschusses voraus. Alfred Tacke verfolgte in der Staatssekretärsrunde das Ziel, seinen Kompromiss zur Förderung schwefelarmer Kraftstoffe gegenüber den anderen Ressorts durchzusetzen. Prioritäres Anliegen des BMU in Vertretung des Umweltstaatssekretärs Rainer Baake (Bündnis 90/Die Grünen) war es hingegen, die Freistellung hocheffizienter Kraftwerke ab einem Wirkungsgrad von 55% von der Mineralölsteuer durchzusetzen (Interview BMU). Um die Zustimmung der anderen Ministerien zu erreichen, behielt sich das BMU vor, eine Befristung der Steuerbefreiung auf fünf bis zehn Jahre vorzuschlagen. Das BMF war in den Fragen der Förderung hocheffizienter Kraftwerke sowie schwefelarmer Kraftstoffe weniger engagiert als die beiden anderen Ministerien. Auf Fachebene hatte es aber entsprechend seiner zuvor eingenommenen Position darauf hingewiesen, dass eine Steuerbefreiung von GuD-Anlagen zu erheblichen Steuerausfällen führen würde (Interview BMF).

Unmittelbar vor der Staatssekretärsrunde war es im BMF zu einem Treffen zwischen dem Finanzstaatssekretär Prof. Dr. Heribert Zitzelsberger²⁷ und Dr. Otto Ebnet, Leiter der Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommerns, gekommen, die sich aus ihrer früheren Tätigkeit beim BMF kannten (Interview). Letzterer hatte sich aufgrund des geplanten Kraftwerks in Lubmin für die Steuerbefreiung von GuD-Anlagen stark gemacht. Aufgrund dieser Interessenkonstellation konnte es Tacke gelingen, seinen Kompromissvorschlag zur Förderung schwefelarmer Kraftstoffe durchzusetzen, allerdings auf Kosten einer Zustimmung zu einer Befreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke ab einem elektrischen Wirkungsgrad von 55%. In ihrer Vorlage für die Staatssekretärsrunde hatte die Fachebene des BMWi zuvor für die Ablehnung einer solchen Regelung plädiert (Interview BMWi). Da sich auch das BMF in der Frage der GuD-Förderung zurückhielt, konnte in der Runde Einigung über die Steuerbefreiung von GuD-Anlagen ab einem elektrischen Wirkungsgrad von 55% erzielt werden, ohne dass zugleich eine zeitliche Befristung vereinbart wurde. Die Gesprächspartner verständigten sich lediglich darauf, dass es sich bei der Förderung „*nicht um eine Dauersubvention handeln*“ sollte. Der

²⁷ Prof. Dr. Zitzelsberger war nach dem Rücktritt Oskar Lafontaines am 11.3.1999 vom Amt des Finanzministers von dessen Nachfolger Hans Eichel zum Staatssekretär berufen worden. Zuvor war er bei der BAYER AG als Leiter der Konzernabteilung Steuern tätig, davor unter Finanzminister Hans Matthöfer auch bereits im BMF.

Kompromiss wurde am 23.8.1999 vom Koalitionsausschuss bestätigt und am 25.8.1999 vom Kabinett beschlossen.²⁸ Der Kabinettsbeschluss liegt dem Autor vor.²⁹

Einzelne Akteure der Gaskoalition haben dem Autor gegenüber geäußert, dass sie es aufgrund des Widerstands der Kohlekoalition nicht für möglich gehalten hätten, dass sich die Ressorts tatsächlich auf eine Steuerbefreiung für hocheffiziente GuD-Kraftwerke einigen würden. Auch die Vertreter der Fachebene von BMF und BMWi waren zuvor davon ausgegangen, dass sich eine solche Ausnahmeregelung nicht durchsetzen lasse (Interview BMF, BMWi). Für diesen „*Moment der Unkalkulierbarkeit günstiger und ungünstiger Konstellationen*“ (Jänicke/Kunig/Stitzel 1999: 94) verwendet die Politikanalyse den Begriff des ‚policy windows‘.

²⁸ Da der Antrag nicht fristgerecht eingebracht worden war, wurde die Steuerbefreiung für GuD-Anlagen in Form einer Protokollerklärung beschlossen. Die Form der Einbringung hatte nach übereinstimmender Angabe der befragten Akteure jedoch keinerlei Auswirkungen auf die weiteren Beratungen.

²⁹ Im Wortlaut: „*Das Bundeskabinett ist sich einig, daß hocheffiziente Gas- und Dampfturbinenkraftwerke mit einem elektrischen Wirkungsgrad von mehr als 55% von der Mineralölsteuer befreit werden sollen. Eine entsprechende Regelung wird im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens eingebracht werden. Es wird sich bei dieser Steuerbefreiung nicht um eine Dauersubvention handeln.*“

7 Die schrittweise Aufkündigung des Kabinettsbeschlusses durch die Akteure der Kohlekoalition

7.1 Die Einschränkung der Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen durch Verschärfung des Effizienzkriteriums

7.1.1 Die Positionierung der Akteure des politisch-administrativen Systems im Anschluss an den Kabinettsbeschluss

Die Akteure der Gaskoalition traten nach dem Zustandekommen des Kabinettsbeschlusses offensiv für die Umsetzung der Steuerbefreiung von hocheffizienten GuD-Anlagen ein. Sie waren sich jedoch der Tatsache bewusst, dass die Ausnahmeregelung von der Kohlekoalition weiterhin abgelehnt wurde. Vor diesem Hintergrund äußerte das BMU in einem dem Autor vorliegenden Vermerk vom 9.9.1999 die Befürchtung, dass die GuD-Förderung im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wieder aufgegeben werden könnte. Auf der Gegenseite hielten die Kohlefraktion, die Financer wie auch die Umweltpolitiker der SPD an ihrer ablehnenden Haltung gegenüber einer Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke fest. In einem dem Autor vorliegenden Papier vom 7.9.1999 hatte mit Prof. Dr. Ernst-Ulrich von Weizsäcker ein Umwelt- und Finanzpolitiker der SPD notiert, dass der Kabinettsbeschluss in verschiedener Hinsicht klärungsbedürftig sei. Erstens stünden der zeitliche Verlauf und die degressive Ausgestaltung, die ihm zuvor von der Fraktionsführung zugesichert worden sei, offen. Zweitens hielt es von Weizsäcker aus umwelt-, energie- und beschäftigungspolitischer Sicht für fraglich, ob gasbetriebene GuD-Anlagen eine solche steuerliche Förderung benötigten, da sie bereits grundsätzlich wettbewerbsfähig seien und schon heute elektrische Wirkungsgrade über 55% erreichten. Drittens bemerkte er, dass der Kabinettsbeschluss bestehende GuD-Anlagen auf Gasbasis gegenüber KWK-Anlagen auf Kohlebasis privilegiere. Damit stellte er die Ausnahmeregelung für hocheffiziente GuD-Anlagen in den Gesamtzusammenhang der Diskussion um die zukünftige Rolle der deutschen Kohle. Viertens stellte er die Argumentation der Gaskoalition, GuD-Anlagen seien als Teil einer Kernenergie-Substitutionsstrategie zu fördern, insofern in Frage, als er aufgrund der Überkapazitäten im Strommarkt nur eine sehr bedingte Wahrscheinlichkeit für GuD-Neubauten sah. Als eine mögliche Kompromisslinie regte er an, die Steuerbefreiung auf Neuanlagen zu beschränken und einen Wärmeauskopplungsanteil zu definieren.

Infolge des Kabinettsbeschlusses traten nunmehr die Interessen der west- wie der ostdeutschen Kohleländer, die ebenso als Teil der Kohlekoalition im engeren Sinne aufgefasst werden können, in den Vordergrund. Während sich insbesondere der SPD-Abgeordnete Klaus Lennartz, Mitglied der ÖTV, für die Belange der westdeutschen Kohlewirtschaft stark machte (Interview BMU), setzte sich v.a. Werner Labsch, Mitglied der IG BCE und SPD-Wirtschaftspolitiker, dessen Wahlkreis im Lausitzer Revier liegt, für die ostdeutsche Braunkohlewirtschaft ein. Entsprechend dem Ergebnis der VASA-Studie, die die Stromgestehungskosten alter Braunkohlekraftwerke mit 5,7 Pf/kWh gegenüber 5,6 Pf/kWh in steuerbefreiten GuD-Kraftwerken beziffert hatte, befürchteten auf Seiten der ostdeutschen Länder insbesondere die Regierungen Sachsens und Brandenburgs, dass der subventionsfreien Braunkohle durch die GuD-Regelung die Wettbewerbsfähigkeit entzogen würde. Dies stellte vor dem Hintergrund der getätigten Investitionen ein um so größeres Problem dar, als diese sich noch

nicht amortisiert hatten (Interview SPD-Wirtschaft). Mit mehreren zwischen dem 8.9. und 29.10.1999 verfassten Schreiben an die Mitglieder der AG Energie der SPD bzw. die gesamte Fraktion, die dem Autor vorliegen, sprach sich Labsch gegen eine Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Anlagen aus. Seine Fraktionskollegen forderte er im Rahmen einer Unterschriftenaktion dazu auf, ihren Widerstand gegen eine solche Regelung zu bekunden. Im Einzelnen führte er zur GuD-Problematik aus:

„Dieses Gesetz (in dieser Form und ohne eine Änderung) wäre das Trojanische Pferd zur Zerstörung unserer einheimischen Energiebasis (in Ost und West) und gleichzeitig die Sterbehilfe für unsere Kohleindustrie. (...) Die Totenglocken für den Bergbau würden zuerst in den neuen Ländern läuten, weil hier, nachdem 20 Mrd. DM Investitionen getätigt wurden, erhebliche Abschreibungszeiträume anstehen.“

Mit der SPD-Fraktion hielt auch die Fachebene des BMWi an ihrer ablehnenden Haltung gegenüber einer Steuerbefreiung für hocheffiziente GuD-Anlagen fest. Das Ministerium sah durch die Umsetzung des Kabinettsbeschlusses Probleme insbesondere auf die ostdeutsche Braunkohle zukommen. Daher plädierte es zumindest für eine Verschärfung des Effizienzkriteriums durch Anhebung des elektrischen Wirkungsgrades. Denn nach Ansicht des BMWi war ein elektrischer Wirkungsgrad in Höhe von 55%, der technisch bereits realisiert worden war, keine Gewähr für eine Beschränkung der Förderung auf hocheffiziente Anlagen, wie dies zuvor stets von den Befürwortern gefordert worden sei (Interview BMWi).³⁰

In dieser Situation der sich verschärfenden Konfrontation bemühte sich das BMF zwischen den Akteuren beider Koalitionen zu vermitteln in der Absicht, einen tragfähigen Kompromiss zu finden (Interview BMF). Nach dem Zustandekommen des Kabinettsbeschlusses trat das Finanzressort somit als Policy-Vermittler auf.

7.1.2 Die Positionierung der Verbände im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999

Obwohl die Ausnahmeregelung für GuD-Kraftwerke noch nicht in den am 23.8.1999 vom BMF vorgelegten Gesetzentwurf zur Fortführung der ÖSR aufgenommen worden war, wurde dieser Aspekt in der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999 gleichwohl kontrovers diskutiert. Zugunsten einer solchen Regelung sprachen sich dabei insbesondere die Umweltforschungsinstitute sowie die Umweltverbände aus.

Bezugnehmend auf die Ausgestaltung der ersten Stufe der ÖSR, stellte Dr. Felix Matthes vom Ökoinstitut eine Verzerrung zum Nachteil von GuD-Kraftwerken fest (vgl. BT 4.10.1999: 10). Der Logik der Liberalisierung würde es entsprechen, wenn mit der Kohle zugleich auch die in der Stromerzeugung eingesetzten Energieträger Gas und Öl von der Mineralölsteuer freigestellt würden. Damit befand sich seine Argumentation auf einer Linie mit der des BMU und der Grünen. Entsprechend plädierte er für eine zeitlich unbefristete Steuerbefreiung von GuD-Kraftwerken und prognostizierte für den Fall der Umsetzung einer solchen Regelung erhebliche Lenkungswirkungen. Diese würden sich insbesondere ab 2010 manifestieren, wenn ein Teil der dann zu tätigen Ersatzinvestitionen in den Bau moderner Gaskraftwerke flösse

³⁰ Z.B. hatte der Anlagenbauer Siemens bereits 1999 für eines seiner GuD-Kraftwerke einen Wirkungsgrad von bis zu 58% angegeben (vgl. Hüttenhofer/Rumancik/Taud 1999: 14).

(vgl. ebd. 35f.). Er unterstrich zugleich, dass von einer auf fünf Jahre befristeten Ausnahmeregelung (als sog. ‚Lex Lubmin‘) nur das in Mecklenburg-Vorpommern geplante Kraftwerk profitieren würde. Im Falle einer Zehnjahresfrist käme die Regelung zwar mehreren Kraftwerken zugute, aber auch in einem solchen Fall wäre die Lenkungswirkung gering (vgl. ebd. 10f.). Schließlich wies er auf mögliche Probleme bei der technischen Ausgestaltung des 55%-Kriteriums hin (vgl. ebd.: 35f.).

Neben dem Ökoinstitut votierten auch die Forschungsstelle für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin (FFU) sowie der Deutsche Naturschutzring (DNR) und der BUND³¹ in ihren schriftlichen Stellungnahmen für eine Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke (vgl. FFU 28.9.1999: 1, DNR 30.9.1999: 3, BUND September 1999: 4). Der SRU kritisierte in seiner Stellungnahme die gänzliche Freistellung der Kohle von der Mineralölsteuer als einen umweltpolitisch nicht gerechtfertigten Wettbewerbsvorteil und setzte sich für eine Gleichbehandlung der verschiedenen Energieträger ein, jedoch in dem Sinne, dass auch die Kohle besteuert werden sollte (vgl. Oktober 1999: 4). Für eine umfassende Besteuerung aller Energieträger entsprechend ihrer Umweltschädlichkeit plädierte auch das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (vgl. 1.10.1999). Von Seiten der Wirtschaft wurde eine steuerliche Gleichstellung hocheffizienter GuD-Kraftwerke vom Verband Unternehmensgrün begrüßt; der BJU übte Kritik an der fortbestehenden Steuerbefreiung der Kohle (vgl. Unternehmensgrün 28.9.1999, BJU 28.9.1999: 2).

Die Ablehnungsfront einer steuerlichen Gleichstellung von GuD-Anlagen wurde angeführt von der VDEW als Vertreter der EVU, die als Teil der Kohlekoalition im engeren Sinne angesehen werden kann. Sie warnte in ihrer schriftlichen Stellungnahme vor gravierenden energiewirtschaftlichen und energiepolitischen Konsequenzen, da eine solche Regelung die Importabhängigkeit steigern und dadurch das Gleichgewicht zwischen den Zielen Wirtschaftlichkeit, Umweltschutz und Versorgungssicherheit nachhaltig stören würde (vgl. VDEW 28.9.1999: 5, 15). Eine Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Anlagen hätte zur Folge, dass bestehende Anlagen auf Basis von Stein- und Braunkohle betriebswirtschaftlich entwertet würden und ihre Wettbewerbsfähigkeit verlören. Des Weiteren wären Ersatzinvestitionen zur Effizienzsteigerung im Bereich der Stein- und Braunkohlekraftwerke massiv gefährdet (vgl. ebd.: 5). Zugleich wies die VDEW auf die Gefahr hin, dass die im Falle einer erhöhten Erdgasnachfrage steigenden Gaspreise die Wirtschaftlichkeit von KWK-Anlagen auf Erdgasbasis verschlechterten, wenn nicht gar in Frage stellten (vgl. VDEW 28.9.1999: 15f.). Kritisch gegenüber einer Steuerbefreiung moderner Gaskraftwerke äußerten sich des Weiteren die Vertreter des VIK und des DEBRIV (vgl. BT 4.10.1999: 12, 39).

Zur besonderen Problemlage von KWK-Anlagen äußerte sich die beim VDEW organisierte Arbeitsgemeinschaft Fernwärme (AGFW), die die Steuerbefreiung von GuD-Anlagen ebenfalls ablehnte. Auf diese Weise würde auf Kosten von KWK-Anlagen mit Wärmeausbindung eine Technologie gefördert, die eine erheblich geringere Gesamteffizienz erreiche (vgl. AGFW 29.9.1999: 3). Auch der VKU sprach sich gegen eine Freistellung von GuD-Anlagen von der Mineralölsteuer aus, da sie auch ohne Steuerbefreiung bereits in hohem Maße wirt-

³¹ Allerdings hat der BUND diese Forderung im Folgenden zugunsten einer vorrangigen Förderung der KWK fallengelassen (Interview BUND).

schaftlich seien. Anderenfalls würde ein Verdrängungswettbewerb zulasten der Stromerzeugung in KWK-Anlagen der Stadtwerke ausgelöst (vgl. VKU 27.9.1999: 5).

Hatte sich der BGW zusammen mit den Verbänden der deutschen Wirtschaft in der öffentlichen Anhörung am 18.1.1999 noch grundsätzlich positiv gegenüber einer Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke geäußert, so fand dieser Aspekt in seiner Stellungnahme zum Gesetz zur Fortführung der ÖSR keine Erwähnung mehr. Damit gab sich der Gasverband nunmehr als Mitglied der Kohlekoalition im weiteren Sinne zu erkennen, während er im Rahmen der ersten Stufe der ÖSR der Gaskoalition im weiteren Sinne zugerechnet worden war. Der Grund für diesen Wandel liegt vermutlich darin, dass sich nach dem Zustandekommen des Kabinettsbeschlusses innerhalb des BDI die Interessen der Kohlewirtschaft, vertreten durch die Wirtschaftsvereinigung Bergbau, gegenüber denen der Gaswirtschaft, vertreten durch die W.E.G., durchgesetzt hatten.

Die Akteure der Gaskoalition waren im Anschluss an die Öffentliche Anhörung darum bemüht, die Gaswirtschaft als einen Akteur der Gaskoalition im weiteren Sinne zurückzugewinnen, indem sie deren Unterstützung bei der Durchsetzung der Ausnahmeregelung für GuD-Kraftwerke einforderten. Mit einem am 11.10.1999 verfassten Brief, in den der Autor Einsicht genommen hat, wandte sich Bundesumweltminister Trittin diesbezüglich an Ulrich Hartmann, Präsident des BGW. Dennoch hielten die Akteure der Gaswirtschaft auch in den folgenden Auseinandersetzungen an einer zurückhaltenden Position gegenüber der Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen fest (Interview BGW).

7.1.3 Die Einigung auf einen elektrischen Wirkungsgrad in Höhe von 57,5%

Während die Gaskoalition sich um den Beistand von Seiten weiterer Akteure der Energiewirtschaft bemühte, versuchte die Kohlekoalition den Kabinettsbeschluss im Rahmen der Verhandlungen über die genaue Ausgestaltung des Effizienzkriteriums aufzuweichen. In zwei Schreiben vom 20. und 21.10.1999, die dem Autor vorliegen, schlug Reinhard Schultz vor, statt eines elektrischen Wirkungsgrades in Höhe von 55% einen elektrischen Jahresnutzungsgrad gleicher Höhe zur Voraussetzung der Steuerbefreiung zu machen, was eine erhebliche Verschärfung des Effizienzkriteriums bedeutet hätte.³² Zugleich wollte er den Fraktionsspitzen die Entscheidung über die genaue Definition des Effizienzkriteriums wie auch über die zeitliche Befristung der Regelung überlassen. Die Akteure der Gaskoalition versuchten ihrerseits, das 55%-Effizienzkriterium zu verteidigen. In einem dem Autor vorliegenden Schreiben vom 20.10.1999 an Reinhard Schultz in Reaktion auf dessen Formulierungsvorschlag kritisierte Reinhard Loske dessen Vorstoß und verlangte die umgehende Einbringung des Kabinettsbeschlusses in die weiteren Verhandlungen.

Mit der Drohung, dem Gesetz zur Fortführung der ÖSR die Zustimmung zu versagen, gelang es der SPD schließlich, die Vorgaben des Kabinettsbeschlusses wieder streitig zu stellen (Interview SPD-Finanz). Ein vorläufiger Kompromiss konnte im Rahmen des Koalitionsgesprächs am 29.10.1999 gefunden werden, auf dem beide Fraktionen einem elektrischen Wir-

³² Der wesentliche Unterschied zwischen den Bewertungskriterien Wirkungsgrad und Jahresnutzungsgrad liegt darin, dass der Jahresnutzungsgrad von der Betriebsweise der Anlage bestimmt wird, der Wirkungsgrad von der Anlagentechnik und dem Standort. Der Jahresnutzungsgrad ist daher eine dynamische Größe, der Wirkungsgrad eine statische (Interview BMU).

kungsgrad in Höhe von 57% bei gleichzeitiger Beschränkung der Steuerbefreiung auf zehn Jahre ausschließlich für Neuanlagen zustimmten. Allerdings stieß auch dieser Kompromiss v.a. bei der Kohlefraktion der SPD weiterhin auf Widerstand. In einer Sondersitzung der SPD-Fraktion am Morgen des 3.11.1999 wurde die gerade erzielte Verständigung wieder aufgekündigt und ein Wirkungsgrad in Höhe von 58% als Kompromissangebot an den Koalitionspartner beschlossen (vgl. Hagelücken 5.11.1999: 2). Ein daraufhin unterbreitetes Angebot der Grünen, die Befristung bei Beibehaltung eines elektrischen Wirkungsgrades in Höhe von 57% auf acht Jahre zu verkürzen, war von Seiten der SPD nicht akzeptiert worden. Auch im Rahmen des am 3.11.1999 tagenden Finanzausschusses konnte der Aspekt der GuD-Förderung nicht abschließend geklärt werden (Interview B'90/Die Grünen).

Am 4.11.1999 verkündete VASA Energy per Pressemitteilung, dass die Investition in Lubmin im Falle eines elektrischen Wirkungsgrades von 57% nicht getätigt werden würde. Stattdessen würde das Unternehmen auf ausländische Standorte ausweichen (Interview Concord Power). Diese Erklärung zielte darauf, die Verhandlungsposition der Gaskoalition zu stärken. VASA Energy war von den Fraktionen zu einem Fachgespräch zur Festlegung des Wirkungsgrades am 4.11.1999 geladen worden, an der Vertreter der Ressorts, Anlagenbauer sowie ein Vertreter von Rheinbraun teilnahmen. Im Rahmen des Gespräches wurde von Seiten der Anlagenbauer betont, dass ein elektrischer Wirkungsgrad in Höhe von 58% neben technischen Schwierigkeiten v.a. ein betriebswirtschaftliches Risiko berge, da der Wirkungsgrad mit zunehmendem Alter sinke. Entgegen der angekündigten Aufgabe des Standortes gab VASA Energy im Gespräch mit den Befürwortern der GuD-Regelung zu erkennen, dass ein Wirkungsgrad in Höhe von 57% betriebswirtschaftlich gerade noch machbar sei (Interview B'90/Die Grünen). Im Anschluss an das Gespräch einigten sich die Fraktionen schließlich auf einen elektrischen Wirkungsgrad in Höhe von 57,5% bei einer zeitlichen Befristung auf zehn Jahre für nach dem 31.12.1999 errichtete Anlagen, nachdem die Anlagenbauer zuvor zugesichert hatten, einen solchen Wirkungsgrad für neue Anlagen garantieren zu können (vgl. BT 10.11.1999: 7). Im Gegenzug dafür, dass die Grünen die erneute Verschärfung des Wirkungsgrades akzeptierten, wurde ihnen von Seiten der SPD-Fraktion eine Erhöhung der Bagatellgrenze für Eigenerzeuger von 0,7 MW auf 2 MW zugestanden. Von dieser Steuerbefreiung profitieren insbesondere BHKW (vgl. FAZ 5.11.1999: 1).

Der Finanzausschuss stimmte diesem Kompromiss auf seiner Sitzung am 5.11.1999 zu (vgl. BT 9.11.1999: 3). Von Seiten eines befragten Akteurs der Grünen wurde dem Autor berichtet, dass einige SPD-Abgeordnete im Rahmen dieser Sitzung kritische Fragen zum eigenen Gesetz an die Regierungsvertreter gerichtet haben. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass Teile der SPD den gefundenen Kompromiss nach wie vor ablehnten.

7.1.4 Die Verabschiedung des Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform durch den Bundestag

Im Rahmen der am 11.11.1999 stattfindenden zweiten und dritten Beratung des Gesetzes zur Fortführung der ÖSR manifestierten sich die trotz des gefundenen Kompromisses zwischen den Koalitionspartnern weiter bestehenden Konfliktlinien. Kritisiert, z.T. gar abgelehnt, wurde der Kompromiss dabei von zwei Seiten: Zum einen von Abgeordneten der ost- und westdeutschen Bergbauregionen sowohl aus den Reihen der SPD wie auch der CDU und der FDP. Dabei offenbarte sich, dass die Auseinandersetzung vor dem Hintergrund der in NRW am

14.5.2000 anstehenden Landtagswahlen und der Diskussion um den Tagebau Garzweiler II als situative Handlungsbedingungen an Brisanz gewinnen sollte. Zum anderen wurde der Kompromiss vom SPD-Abgeordneten Hermann Scheer angegriffen, der eine schriftliche Erklärung zu Protokoll gegeben hatte, in der er anstelle einer Förderung von Großkraftwerken, in denen fossile Energieträger zum Einsatz kommen, für den Ausbau einer effizienten dezentralen Stromerzeugung plädierte (vgl. BT 11.11.1999: 6204). Auf Seiten von Bündnis 90/Die Grünen wurde diese Position von Hans-Josef Fell vertreten. Beide lehnten damit die Förderung effizienter fossiler Technologien als einen Zwischenschritt auf dem Weg ins solare Zeitalter, d.h. einer größtenteils auf erneuerbaren Energien basierender Energieversorgung, ab (Interview B'90/Die Grünen). Obwohl sie die ÖSR aus klimapolitischen Erwägungen begrüßten und sie daher auf der Ebene des Policy-Kerns mit den Akteuren der Gaskoalition im engeren Sinne übereinstimmten, sind sie aufgrund ihrer ablehnenden Haltung gegenüber dem sekundären Aspekt der GuD-Förderung nach der eingangs vorgenommenen Klassifikation der Kohlekoalition im weiteren Sinne zuzurechnen.

Reinhard Loske, der für die Fraktion der Grünen den am 5.11.1999 gefundenen Kompromiss verteidigte, betonte in seiner Rede, dass die Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke einen Schritt zu einem klimaverträglichen Energiemix darstelle (vgl. ebd.: 6191). An die SPD gewandt unterstrich er zwar, dass die Kohle auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen werde, ihr Anteil allerdings langfristig sinken müsse, um die gesetzten Klimaschutzziele zu erreichen (vgl. BT 11.11.1999: 6192). Was den wirtschaftlichen Aspekt der Ausnahmeregelung anbelange, so Sorge sie dafür, dass der Bau neuer Gaskraftwerke, die vor dem Hintergrund des liberalisierten Strommarktes anderenfalls im Ausland errichtet würden, in Deutschland erfolge. Davon profitierten gerade die in NRW ansässigen Anlagenbauer (vgl. ebd.). Schließlich würden durch das von VASA Energy in Lubmin geplante Kraftwerk 400 Arbeitsplätze geschaffen, die für die strukturschwache Region im nordöstlichen Mecklenburg-Vorpommern von besonderer Bedeutung seien (vgl. ebd.: 6203).

Die Bedenken der SPD brachte Reinhard Schultz zum Ausdruck. Seine Kritik an der Steuerbefreiung hocheffizienter Gaskraftwerke soll hier zitiert werden, da sich darin die Grundüberzeugungen der Kohlekoalition manifestieren (vgl. ebd.: 11.11.1999: 6187):

„Die SPD lehnt eine Energiepolitik ab, die einseitig – dazu noch mit steuerlicher Förderung – auf lange Sicht einen Verdrängungswettbewerb zugunsten von Gas im Strommarkt und zu Lasten der einheimischen Träger in Gang setzen will. (...)

Wir wollen keinen Ersatz für Braun- und Steinkohle auf anderer fossiler Grundlage über ein Maß hinaus, das ein vernünftiger Energiemix politisch erfordert. Wer glaubt, daß ein nennenswerter Anteil der deutschen Stromversorgung billig mit Gas zu erreichen sei, täuscht sich. (...)

Auf dem Weg dahin gäbe es tiefe Einbrüche in den Strukturen unserer Bergbaureviere und einen Verzicht auf zugesagte Kraftwerksinvestitionen, zum Beispiel im Rheinland allein 20 Milliarden DM.³³

³³ Dabei handelt es sich um ein 20 Mrd. DM umfassendes Investitionsprogramm von RWE zur Kraftwerkserneuerung sowie zur Erschließung des Braunkohletagebaus Garzweiler II, der Garzweiler I im Jahre 2006 ersetzen soll (vgl. SZ 24.11.1999).

Deswegen sagt die SPD: Gas hat seine Verbindung mit Kraft-Wärme-Kopplung; da ist Gas unschlagbar. Darüber hinaus wollen wir High-Tech-Gaskraftwerken mit besonders hohem Wirkungsgrad aus technologiepolitischen Gründen eine Chance geben, die Entwicklungskosten überhaupt einzufahren, und das in einem zeitlich ganz schmalen Fenster, mehr nicht. Danach überlassen wir die dem Markt.“

Insgesamt 49 SPD-Abgeordnete gaben per Erklärung ihre Ablehnung einer Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke zu Protokoll (vgl. BT 11.11.1999: 6268).

War der Konflikt um die Steuerbefreiung von GuD-Anlagen innerhalb des politisch-administrativen Systems des Bundes bislang ausschließlich zwischen den Regierungsfractionen und den beteiligten Ministerien ausgetragen worden, so wurde die Regelung vor dem Hintergrund der Landtagswahlen in NRW nunmehr auch von Seiten der Opposition angegriffen. Die Position von CDU/CSU und FDP wurde dabei von Jürgen Rüttgers (CDU), Heinz Seiffert (CDU) und Jürgen W. Möllemann (FDP) vorgetragen. Beide Fraktionen hatten Änderungsanträge eingebracht, in denen sie die Streichung der GuD-Regelung verlangten (vgl. CDU/CSU 10.11.1999: 3, FDP 11.11.1999: 2). Rüttgers und Möllemann, Spitzenkandidaten ihrer Parteien für die Landtagswahlen in NRW, sowie Seiffert sahen das Investitionsprogramm von RWE in Höhe von 20 Mrd. DM sowie den Tagebau Garzweiler II gefährdet, und dadurch Tausende von Arbeitsplätzen bedroht (vgl. BT 11.11.1999: 6190, 6193f., 6201). Auch die in den ostdeutschen Braunkohlerevieren durch die VEAG getätigte Investitionen in Höhe von 14 Mrd. DM würden durch die Regelung entwertet (vgl. ebd.: 6190).

Einzig der CDU-Abgeordnete Ulrich Adam, in dessen Wahlkreis Concord Power den Bau des GuD-Kraftwerks plant, kritisierte, dass der Wirkungsgrad im Laufe der Verhandlungen von 57% auf 57,5% angehoben worden sei. Dies könne das geplante Projekt erheblich verzögern bzw. ganz zum Scheitern bringen (vgl. ebd.: 6267).

Das Gesetz zur Fortführung der ÖSR wurde vom Deutschen Bundestag mit 331 zu 285 Stimmen bei 2 Enthaltungen verabschiedet. Abgelehnt wurde das Gesetz von den Oppositionsfractionen sowie den SPD-Abgeordneten Klaus Lennartz, Werner Labsch, Albrecht Papenroth und Jürgen Wiczorek. Enthalten haben sich die SPD-Abgeordneten Barbara Wittig und Matthias Schubert (vgl. ebd. 6213 ff.).

7.2 Die Intervention Nordrhein-Westfalens zugunsten einer weiteren Einschränkung der Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen

7.2.1 Die Drohung Nordrhein-Westfalens mit Ablehnung des Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform im Bundesrat

Einen Tag vor der Abstimmung des Bundestages über das Gesetz zur Fortführung der ÖSR hatte NRW-Ministerpräsident Wolfgang Clement (SPD) seinen Widerstand gegen die steuerliche Gleichstellung von GuD-Anlagen bekundet und damit gedroht, dem Gesetz im Bundesrat, der am 26.11.1999 zu entscheiden hatte, notfalls nicht zuzustimmen (FR 11.11.1999: 4). Sein Widerstand gegen die GuD-Regelung war vor dem Hintergrund der am 14.5.2000 anstehenden Landtagswahlen um so nachdrücklicher. Zudem stand er unter erheblichem Druck von RWE Energie und Rheinbraun, die ebenso der Kohlekoalition im engeren Sinne zuzurechnen

sind.³⁴ Beide Unternehmen hatten sich in einem dem Autor vorliegenden Schreiben vom 5.11.1999, dem Tag also, an dem der Finanzausschuss einer zehnjährigen Steuerbefreiung von GuD-Anlagen ab einem Wirkungsgrad von 57,5% zustimmte, an den Ministerpräsidenten gewandt. Darin hatten sie ihre Befürchtung zum Ausdruck gebracht, dass sich durch die steuerliche Gleichstellung von GuD-Anlagen die Wettbewerbsposition der rheinischen Braunkohle erheblich verschlechtere. Per Pressemitteilung vom 9.11.1999 teilte der RWE-Konzern mit, dass die Braunkohle ihre Gewinnungskosten um rund ein Viertel verringern müsste, um den Steuervorteil von GuD-Anlagen in Höhe von 0,7 Pf/kWh zu kompensieren. Daher müssten die Unternehmen ihr 20-Milliarden-Investitionsprogramm für den Fall einer Umsetzung der Ausnahmeregelung zugunsten von GuD-Kraftwerken erneut überprüfen (vgl. RWE 9.11.1999). In Clement sahen sie einen Verbündeten, in den sie auch nach dem Votum des Bundestages am 11.11.1999 die Hoffnung setzten, dass „*das letzte Wort noch nicht gesprochen*“ sei (vgl. RWE 12.11.1999). Die Bergleute selbst brachten ihren Protest auf einer Demonstration am 13.11.1999 in Köln zum Ausdruck, an der sich 8000 Kumpels beteiligten (vgl. Hagelücken 17.11.1999: 25).

Widerstand gegen die vom Bundestag beschlossene GuD-Regelung kam neben den Verbänden der Kohlewirtschaft auch von Seiten der Gewerkschaften. Allen voran machte die IG BCE ihren Protest gegen die Steuerbefreiung von hocheffizienten GuD-Anlagen deutlich. Sie befürchtete eine Wettbewerbsverzerrung zulasten neuer Kohlekraftwerke und damit eine Gefährdung des bestehenden Energiemixes (vgl. Giesen 1999/2000: 16). Auch die ÖTV zählte vor dem Hintergrund möglicher Arbeitsplatzverluste zu den Gegnern der GuD-Regelung (Interview BMU).

7.2.2 Der GuD-Kompromiss vom 22./23.11.1999

Mit seiner Drohung, am 26.11.1999 im Bundesrat gegen das Gesetz zur Fortführung der ÖSR zu stimmen, hatte Wolfgang Clement erreicht, dass die GuD-Regelung, die den Bundestag bereits passiert hatte, erneut nachverhandelt wurde: In der Nacht vom 22.11.1999 auf den 23.11.1999 kam ein Gespräch zustande, an dem neben Bundeskanzler Gerhard Schröder, Außenminister Joschka Fischer (Bündnis 90/Die Grünen), Umweltminister Jürgen Trittin und Wirtschaftsminister Werner Müller (parteilos), NRW-Ministerpräsident Wolfgang Clement, SPD-Generalsekretär Franz Müntefering sowie der Fraktionsvorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen, Rezzo Schlauch, teilnahmen (vgl. Bundeskanzleramt 23.11.1999). Das Ergebnis des Gesprächs, dessen Protokoll dem Autor vorliegt, war das Entgegenkommen an Clement, die Regelung auf GuD-Anlagen zu beschränken, die zwischen dem 31.12.1999 und dem 31.3.2003 errichtet werden und in Betrieb gehen. Clement selbst hatte zuvor ein Auslaufen der Regelung zum 31.3.2002 durchzusetzen versucht. Zur Festlegung des Zeitfensters sollte ein entsprechendes Artikelgesetz im ersten Halbjahr 2000 im Rahmen der Novellierung des Energiewirtschafts- und Einspeiserechts verabschiedet werden. Im Gegenzug sicherte Clement zu, dass das Land NRW der ÖSR im Bundesrat zustimmen werde. Damit war es ihm gelungen, im Interesse der nordrhein-westfälischen Braunkohlewirtschaft den Kabinettsbeschluss ein weiteres Mal zu verwässern.

³⁴ Nach Angaben eines befragten Akteurs von Rheinbraun hat der RWE-Konzern trotz seiner Aktivitäten im Gasbereich eine einheitlich ablehnende Position vertreten.

Der Kompromiss war dadurch möglich geworden, dass den Befürwortern der GuD-Regelung klimapolitisch relevante Zugeständnisse außerhalb der ÖSR gemacht wurden. So verständigten sich die Verhandlungspartner darauf, dass das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) eine kostenorientierte Förderung der Fotovoltaik in Höhe von 99 Pf/kWh enthalten sollte.³⁵ Im Interesse der Gaskoalition im engeren Sinne war ferner die Übereinkunft der Beteiligten, die Umsatzbedingungen für das 100.000-Dächer-Programm wesentlich zu verbessern. Schließlich einigten sich die Gesprächspartner auch darauf, die durch die Liberalisierung des Energiemarktes gefährdete KWK mit Hilfe eines Bonusmodells zu fördern. Bis Mitte 2000 sollte die Bundesregierung durch eine gesetzliche Regelung den Anteil der Stromerzeugung aus KWK sichern und innerhalb des nächsten Jahrzehnts eine Verdopplung durch eine jährlich verstetigte Progression anstreben.

7.2.3 Die Auseinandersetzung um die Festlegung der Messvorschriften zur Feststellung des Wirkungsgrades

Mit dem Erreichen des GuD-Kompromisses hatten sich die Akteure der Kohlekoalition ein weiteres Mal gegen die Gaskoalition durchgesetzt. Eine weitere Initiative des Landes NRW zielte darauf, die Steuerbefreiung möglichst wenigen GuD-Kraftwerken zu gewähren. Wiederum hatte RWE im Vorfeld Bedenken gegen die GuD-Regelung geäußert. Zwar hatte das Unternehmen dem Ministerpräsidenten mit Schreiben vom 23.11.1999, das dem Autor vorliegt, zugesichert, am geplanten Kraftwerkserneuerungsprogramm wie auch an Garzweiler II festzuhalten. Jedoch knüpfte es diese Zusage an weitere Bedingungen: Das Artikelgesetz zur Festlegung des Zeitfensters sollte im ersten Halbjahr 2000 in Kraft treten. Zudem sollte keine über den GuD-Kompromiss hinausgehende Förderung der KWK-Technik erfolgen. In Bezug auf die Festlegung des Effizienzkriteriums führte das Unternehmen aus, dass es von einem elektrischen Jahresnutzungsgrad in Höhe von 57,5% ausgehe und nicht, wie im Gesetz verankert, von einem elektrischen Wirkungsgrad gleicher Höhe. Bereits zwei Tage später, am 25.11.1999 hatten der Finanz- und der Wirtschaftsminister des Landes NRW, Heinz Schleußer (SPD) und Peer Steinbrück (SPD), in einem Schreiben an Bundesfinanzminister Eichel, das dem Autor ebenfalls vorliegt, die Erörterung der Messvorschriften auf Fachebene angeregt.

Die enge zeitliche Abfolge zwischen politischem Kompromiss, Intervention von Seiten der Wirtschaft und Reaktion von Seiten der Politik gibt Aufschluss über die quasi institutionalisierte Koordination des Handelns wichtiger Akteure innerhalb der Kohlekoalition. Diese intensive Abstimmung des Akteurshandelns ist mit ein Grund dafür, warum die Kohlekoalition die GuD-Regelung hat zum wiederholten Mal in Frage stellen können.

In einem weiteren, dem Autor zur Verfügung gestellten Schreiben des nordrhein-westfälischen Wirtschaftsministeriums vom 8.12.1999 an die verantwortlichen Referate im BMF und im BMWi wurde die Position des Landes NRW in Bezug auf die Definition des Effizienzkriteriums dargelegt. Im Einzelnen wurde darin die Verabschiedung einer Rechtsverordnung gefordert, in der festgelegt werden sollte, wie das Vorliegen der Voraussetzungen für die steuerliche Begünstigung nachzuweisen und zu überwachen sei. Die Forderungen lie-

³⁵ Mit dem am 1.4.2000 in Kraft getretenen EEG wurde eine Vergütung von Fotovoltaikstrom in Höhe von 99 Pf/kWh verwirklicht. Ab 2002 greift eine jährliche Degression in Höhe von 5% für Neuanlagen.

fen im Sinne von RWE auf die Zugrundelegung des Jahresnutzungsgrades hinaus. Die einmalige Messung zu einem Bestpunkt entsprechend der Definition des Wirkungsgrades wurde explizit abgelehnt.

Am 10.12.1999 kam daraufhin ein Ressortgespräch zustande, dessen schriftliche Ergebnisse dem Autor vorliegen. Dabei kristallisierte sich heraus, dass die Position des Landes NRW vom BMWi – zumindest teilweise – gestützt wurde, das gleichsam an einer Beschränkung der Steuerbefreiung auf das geplante GuD-Kraftwerk in Mecklenburg-Vorpommern, und damit einer Ausgestaltung des Kompromisses als sog. ‚Lex Lubmin‘ interessiert war. Zwar unterstützte das BMWi zusammen mit den anderen Ressorts den elektrischen Wirkungsgrad als Maßstab für die Steuerbefreiung; es forderte aber dennoch regelmäßige, sich wiederholende Messungen. Darüber hinaus strebte es eine Präzisierung des Zeitfensters insofern an, als von der Regelung nur jene Anlagen erfasst werden sollten, deren Baubeginn nach dem 31.12.1999 lag. Das BMF und das BMU hingegen interpretierten den Wortlaut des GuD-Kompromisses in dem Sinne, dass auch schon im Bau befindliche Anlagen von der Regelung profitieren sollten.³⁶ Die Position des BMF ist insofern bemerkenswert, als es zuvor stets darum bemüht gewesen war, mögliche Steuerausfälle zu begrenzen. Die Forderung beider Ministerien gewann vor dem Hintergrund an Bedeutung, dass die Kraftwerke Mainz-Wiesbaden (KMW) das BMU am 8.12.1999 über ihr Projekt einer 400-MW-GuD-Anlage in Mainz informiert hatten. Das Kraftwerk, für das ein elektrischer Wirkungsgrad über 57,5% angestrebt wird, befand sich bereits im Bau. Vor allem das BMU befürwortete eine möglichst breite Interpretation der bisherigen Abstimmungsergebnisse. Als einziges Ressort sah es den Zeitpunkt des Auslaufens der Förderung als durchaus revisionsfähig an und vertrat offensiv die Position, dass über eine Verlängerung der steuerlichen Gleichstellung über den 31.3.2003 hinaus noch entschieden werden müsse.³⁷

Der Streit um die technische Ausgestaltung des Effizienzkriteriums wurde im Folgenden von der Auseinandersetzung um die beihilferechtliche Genehmigung des GuD-Kompromisses überlagert bzw. vorübergehend verdrängt. Damit verlagerte sich der Konflikt von der nationalen auf die europäische Ebene und wurde nunmehr im Wechselspiel der Akteure beider Koalitionen mit der Europäischen Kommission als neu hinzutretendem Akteur ausgetragen.

7.3 Die zeitliche Befristung der Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen auf fünf Jahre im Rahmen des EU-Notifizierungsverfahrens

7.3.1 Das Bekanntwerden weiterer GuD-Projekte

Nach übereinstimmender Auskunft der befragten Akteure waren die Verhandlungspartner beim Zustandekommen des GuD-Kompromisses davon ausgegangen, dass aufgrund des Zeitfensters nur das von VASA Energy in Lubmin geplante Kraftwerk von der Regelung profitieren würde. Erst im Anschluss an diese Entscheidung waren weitere GuD-Projekte bekannt geworden. Diese Tatsache kann als situative Handlungsbedingung zur Erklärung des Verhal-

³⁶ In der Abschrift des Gesprächs heißt es wörtlich: „Die Begünstigung gilt für Anlagen, die zwischen dem 31.12.1999 und 31.03.2003 errichtet werden und in Betrieb gehen.“

³⁷ Das BMU leitete seine Position aus folgendem Passus des GuD-Kompromisses vom 22./23.11.1999 ab: „Über das Auslaufen der Förderung wird im 1. Halbjahr 2000 im Rahmen der Novellierung Energiewirtschaftsrecht/ Einspeiserecht entschieden.“

tens der Akteure der Kohlekoalition beitragen, die sich im Folgenden abermals für eine restriktivere Fassung der GuD-Regelung einsetzten. Dabei bot sich ihnen – neben der Festlegung der Messvorschriften zur Feststellung des Wirkungsgrades – im Rahmen des Notifizierungsverfahrens die Möglichkeit, den gefundenen Kompromiss zu torpedieren.

Tab. 2: Übersicht über die in Deutschland geplanten GuD-Anlagen (Stand 2/2000)

Standort	Investor	Geplante Inbetriebnahme	Leistung
Dortmund-Derne	BAW Holding West GmbH	3/2003	400 MW
Ahaus	BAW Holding West GmbH	3/2003	800 MW
Lubmin/Greifswald	VASA Energy	3/2003	1200 MW
Lubmin/Greifswald	EPON (NL)	k.A.	k.A.
Lubmin/Greifswald	Fortum	3/2003	k.A.
Mainz	Kraftwerke Mainz-Wiesbaden AG (KMW)	Ende 2000	400 MW
Hürth	PowerGen	k.A.	k.A.
Gesamt			≈4000 MW

Quelle: BMU

Eine Zusammenstellung des BMU vom Februar 2000 gibt einen Überblick über die geplanten Projekte (vgl. Tab. 2). Dabei wurde für alle Anlagen ein elektrischer Wirkungsgrad in Höhe von mindestens 57,5% angestrebt, um auf diese Weise in den Genuss der Steuerbefreiung zu kommen.

7.3.2 Die Positionierung der Ressorts zu Beginn des Notifizierungsverfahrens

In den Gesetzestext hatten die Koalitionspartner einen Inkrafttretensvorbehalt eingebaut. Demnach sollte die Ausnahmeregelung für GuD-Anlagen erst „an dem Tag in Kraft (treten), an dem die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hierfür die beihilferechtliche Genehmigung erteilt, frühestens jedoch am 1. Januar 2000“ (Bundesgesetzblatt I/56: 2436). Das Notifizierungsverfahren ermöglichte es den beiden Koalitionen abermals, die konkrete Ausgestaltung der GuD-Regelung in ihrem Sinne zu beeinflussen.³⁸

Wie auf nationaler Ebene so war das BMF auch gegenüber der EU-Kommission darum bemüht, eine juristisch abgesicherte, d.h. genehmigungsfähige, und verwaltungstechnisch wenig aufwendige Lösung zu finden. Dabei war es durchaus bereit, eine erneute Einschränkung der GuD-Regelung seitens der Kommission zu akzeptieren. Auch das BMWi als ein Akteur der Kohlekoalition im engeren Sinne hatte kein Interesse daran, den am 22./23. gefundenen Kompromiss gegenüber der Kommission zu verteidigen.

Das Umweltressort hingegen versuchte – zunächst noch im Namen der Bundesregierung – gegenüber der Kommission darzulegen, dass die Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Anlagen den Tatbestand der Beihilfe nicht erfülle und folglich eine beihilferechtliche Geneh-

³⁸ Dieses wie auch die folgenden Kapitel basieren größtenteils auf dem Schriftverkehr zwischen der Bundesregierung und der EU-Kommission sowie internen Papieren der beteiligten Ministerien, die dem Autor zur Verfügung gestellt wurden. Sie werden im Folgenden nicht im Einzelnen erwähnt.

migung gar nicht erforderlich sei. Die Kommission folgte der Position der Bundesregierung nicht, sondern kam in einer vorläufigen Einschätzung zu dem Ergebnis, dass es sich um eine spezifische Beihilfe handle, weil insbesondere Stromversorgungsunternehmen als Investoren aufträten und angesichts des hohen Investitionsvolumens faktisch nur Großunternehmen davon profitierten. Weniger problematisch wäre es hingegen, wenn sämtliche gasbefeuerte Kraftwerke von der Steuerbefreiung profitierten, da in einem solchen Fall sektorale Verzerrungen nicht einträten.³⁹ Die Kommission ließ die Frage, ob es sich um eine Investitions- oder eine Betriebsbeihilfe handelt, vorerst offen.⁴⁰ Ihre Vertreter neigten jedoch zu der Einschätzung, dass die steuerliche Gleichstellung hocheffizienter GuD-Anlagen als Betriebsbeihilfe und daher die Förderung über einen Zeitraum von zehn Jahren als kritisch anzusehen sei. Im Falle einer Investitionsbeihilfe müssten 30% der Investitionssumme eindeutig dem Umweltschutz zugute kommen. Nur dann könnte eine Beihilfe von bis zu 30% der Investitionskosten gewährt werden.

Problematisch aus der Sicht des BMU war die Tatsache, dass die Interessen der beiden anderen Ministerien, insbesondere des BMWi, mit der Einschätzung der EU-Kommission korrespondierten. Damit hatte die Auffassung der europäischen Wettbewerbshüter die Akteure der Gaskoalition erneut in die Defensive gebracht. Dennoch hielt das BMU an dem Ziel fest, den GuD-Kompromiss gegenüber der EU-Kommission zu verteidigen. Unterstützt wurde es in seiner Argumentation dabei von Seiten der Investoren: VASA Energy hatte durch das Brüsseler Büro der Rechtsanwaltskanzlei Kuhbier & Fouquet einen Argumentationskatalog zur Frage der Vereinbarkeit des GuD-Kompromisses mit dem Europarecht erstellen lassen, der dem BMU im Vorfeld des Gesprächs mit der Kommission zur Verfügung gestellt worden war.

7.3.3 Die erneute Intervention Mecklenburg-Vorpommerns und die Rolle des Bundeskanzleramts im Konflikt um GuD-Kraftwerke

Da die EU-Kommission den GuD-Kompromiss durch ihre vorläufige Bewertung wieder in Frage gestellt hatte, sah sich der Ministerpräsident des Landes Mecklenburg-Vorpommerns, Harald Ringstorff, erneut veranlasst, beim Bundeskanzler zugunsten des geplanten Kraftwerks in Lubmin zu intervenieren. Mit Schreiben vom 6.2.2000 bat er Gerhard Schröder, seinen ganzen Einfluss dafür geltend zu machen, dass eine EU-konforme Regelung gefunden werde, mit der das Projekt realisiert werden könne. Er verwies darauf, dass die GuD-Regelung schon mehrfach eingeschränkt worden und für VASA Energy die Schmerzgrenze für eine positive Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ihres Vorhabens bereits erreicht sei. Für den Fall eines Scheiterns des Projekts warnte er neben einem Verlust von mehreren Hundert Arbeitsplätzen zugleich vor einem Imageschaden für Deutschland, da das Vertrauen investitionsbereiter Unternehmen in die Zuverlässigkeit beschlossener Gesetze dann nachhaltig enttäuscht wäre. Bezugnehmend auf die Ausführungen der EU-Kommission, im Falle einer Anerkennung der GuD-Regelung als Investitionsbeihilfe eine Förderung in Höhe von 30% der umweltbedingten Mehrkosten zu gewähren, legte Ringstorff dar, dass er diese Option für nicht geeignet halte,

³⁹ Die EU-Kommission hat im Rahmen des Notifizierungsverfahrens weder explizit kohle- noch gaspolitische Interessen durchzusetzen versucht. Sie ist daher keiner der beiden Koalitionen zuzurechnen.

⁴⁰ Zu Investitions- und Betriebsbeihilfen vgl. im einzelnen Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 94/C 72/4.

GuD-Anlagen in einer Weise zu fördern, die auch nur annähernd der Umsetzung des GuD-Kompromisses entspreche.

Nach Angaben des befragten Akteurs des Wirtschaftsministeriums Mecklenburg-Vorpommerns hatte der Bundeskanzler schon in einer sehr frühen Phase der Diskussion um die Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke zugesichert, sich für die Realisierung des geplanten Kraftwerks in Lubmin einzusetzen. Auch seine Aussage anlässlich der Eröffnung der fünften Vertragsstaatenkonferenz der Klimakonvention am 25.10.1999 in Bonn, dass *„wir (...) moderne Kraftwerke mit höchsten Wirkungsgraden und den geringsten Umweltbelastungen (brauchen)“* (Bundesregierung 29.10.1999: 706) wurde von den Akteuren der Gaskoalition in diesem Sinne interpretiert. Damit hatte sich das Bundeskanzleramt in Opposition zum BMWi begeben. Jedoch war seine Haltung nicht wie die der Gaskoalition im engeren Sinne primär klimapolitisch motiviert, sondern v.a. von dem Interesse geprägt, einen Beitrag zur wirtschaftlichen Förderung der neuen Bundesländer zu leisten. Dieses Interesse ist im Bundeskanzleramt in Form des Beauftragten für die Angelegenheiten der neuen Länder institutionalisiert. Entsprechend war Staatsminister Rolf Schwanitz, der dieses Amt inne hat, zusammen mit dem Kanzler zugunsten des von VASA Energy projektierten Kraftwerks eingetreten (Interview Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern).

Aufgrund seiner Motivationslage kann das Bundeskanzleramt nicht als Teil der Gaskoalition im engeren Sinne verstanden werden. Auch kann es nicht uneingeschränkt zu den Befürwortern der GuD-Regelung gezählt werden. Vielmehr hatte der Kanzler als SPD-Parteivorsitzender auch auf die Interessen des Landes NRW und damit des größten SPD-Landesverbandes Rücksicht zu nehmen. Dadurch nahm das Bundeskanzleramt eine vermittelnde Position zwischen beiden Koalitionen ein, deren Akteure sich mit ihrem jeweiligen Anliegen an Schröder bzw. Schwanitz wandten. Ein Indiz für diese vermittelnde Rolle ist die Leitung der Gesprächsrunde am 22./23.11.1999 durch den Kanzler, deren Ergebnis die Einigung auf das Zeitfenster war.

Nachdem dieses Gespräch ein weiteres Zugeständnis an Clement erbracht hatte, machte sich Schröder jedoch zusammen mit den Akteuren der Gaskoalition für eine Umsetzung der Steuerbefreiung stark. Sein zuvor bereits gegenüber Ringstorff geäußertes Eintreten für das Kraftwerksprojekt in Lubmin machte er während einer Rede im Rahmen seiner Sommerreise durch die neuen Bundesländer am 7.7.2000 in Greifswald öffentlich. Im Einzelnen führte er aus (Bundeskanzleramt 7.7.2000):

„Die Bundesregierung begrüßt die Absicht von Investoren, in Lubmin ein GuD-Kraftwerk zu errichten. (...) Wir wollen der hocheffizienten und damit umweltfreundlichen Technologie dieser GuD-Kraftwerkanlage Rechnung tragen und deshalb eine Befreiung von der Mineralölsteuer vorsehen.“

7.3.4 Das Angebot der EU-Kommission einer fünfjährigen Steuerbefreiung

Dem von der EU-Kommission am 24.5.2000 gemachten Angebot, eine Steuerbefreiung ohne degressive Komponente für fünf Jahre zu genehmigen, gingen langwierige Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten Ministerien einerseits sowie zwischen der Bundesregierung und der Kommission andererseits voraus.

Trotz der vorläufig negativen Einschätzung der EU-Kommission hielt das BMU weiterhin an den Vorgaben des GuD-Kompromisses fest. Dieser sollte erst für den Fall einer explizit negativen Entscheidung der Generaldirektion Wettbewerb aufgegeben werden. In der Abstimmung mit den anderen Ressorts trat es dafür ein, Argumente, die gegen eine Anerkennung der GuD-Regelung als Beihilfe sprechen, in das nächste Schreiben an die Kommission aufzunehmen. Die von der Kommission vorgetragenen Bedenken erwiderte es mit dem Hinweis darauf, dass die Regelung grundsätzlich allen Wirtschaftszweigen offen stehe und sie daher nicht branchenspezifisch sei. Zugleich verwies es unter Nennung des Kraftwerksprojekts der KMW, eines konzernunabhängigen Unternehmens, darauf, dass nicht nur Großunternehmen, wie von der Kommission behauptet, als Investoren in Frage kämen. Für den Fall, dass die GuD-Regelung dennoch als Beihilfe zu genehmigen sei, wies das Ministerium u.a. auf die Parallelität zur Ausnahmereglung für KWK-Anlagen hin. Die Kommission hatte diese Sonderregelung am 3.5.1999 genehmigt (vgl. EU-KOM 3.5.1999: 11).

Das BMWi sah die eigene Position durch die Bewertung der Kommission bestätigt. Es kam in einem Vermerk vom 1.2.2000 zu dem Ergebnis, dass bei GuD-Anlagen weder bei der Errichtung noch beim Betrieb umweltbedingte Mehrkosten anfielen und plädierte dafür, dies der Kommission mitzuteilen. Dabei stützte es seine Argumentation auch auf die im VASA-Gutachten genannten Stromgestehungskosten, die mit 5,6 Pf/kWh auch im Falle der Doppelbesteuerung niedriger ausfielen als die Stromgestehungskosten in Kohlekraftwerken. Die Tatsache, dass eine solche Argumentation einer Genehmigung der GuD-Regelung durch die Kommission die Grundlage entzogen hätte, da es der Umweltbeihilferahmen gerade zur Voraussetzung macht, dass umweltbedingte Mehrkosten anfallen, verdeutlicht noch einmal das fehlende Interesse des BMWi an einer Umsetzung des GuD-Kompromisses.

Dem BMF gelang es in einer Reihe von Ressortgesprächen erneut, zwischen den Positionen der beiden anderen Ministerien zu vermitteln. Der Entwurf einer Mitteilung an die EU-KOM vom 5.4.2000 benannte die GuD-Anlagen als integrierte Technologie, deren Umweltvorteil in der Technologie als solcher bestehe. Sie enthielt insbesondere den Hinweis darauf, dass die Brennstoffkosten bei GuD-Anlagen höher als bei Kohle- oder Ölkraftwerken lägen und der Kostennachteil die bisherige Gassteuer in Höhe von 0,36 Pf/kWh in jeder Fall übersteige. Der Entwurf war verbunden mit der Bitte an die Kommission zu prüfen, ob auf die Renotifizierung zum 31.3.2002 verzichtet werden könne.⁴¹ Nach Intervention des BMF-Beihilferferats wurde die Mitteilung um den Hinweis ergänzt, dass die Bundesregierung bereit sei, den Gesetzentwurf entsprechend zu ergänzen, sofern dies zur Vereinbarkeit dem Gemeinschaftsrah-

⁴¹ Im Rahmen der ersten Stufe der ÖSR hatte sich Deutschland „zur Renotifizierung der im Gesetz enthaltenen Beihilfemaßnahmen spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten verpflichtet, unabhängig von der zweiten Stufe der Steuerreform“ (EU-KOM 3.5.1999: 4). Mit Schreiben vom 16.11.1999 hatte die Bundesregierung der Kommission gegenüber eine Renotifizierung der beihilferechtlichen Tatbestände des Gesetzes zur Fortführung der ÖSR zum 31.3.2002 bestätigt.

men für staatliche Umweltschutzbeihilfen erforderlich sei. Die Absendung der Mitteilung an die Kommission erfolgte daraufhin am 27.4.2000.

Wie vom BMF-Beihilfereferat vermutet, bewertete die EU-Kommission in ihrer Antwort vom 12.5.2000 die Darlegung der Bundesregierung als nicht ausreichend, um die beihilferechtliche Prüfung der GuD-Regelung vornehmen zu können. Sie interpretierte die Mitteilung so, dass die deutschen Behörden das Vorhaben als ungeeignet für eine Förderung durch Investitionsbeihilfen betrachteten und sie folglich erwögen, eine Betriebsbeihilfe zu gewähren. Der Bundesregierung wurden daraufhin im Rahmen eines Gesprächs am 24.5.2000 in Brüssel von der Kommission mehrere Optionen für die beihilferechtliche Genehmigung genannt. U.a. wurde die komplette Abschaffung der Gassteuer für die Industrie, gegebenenfalls beschränkt auf die Stromproduktion, vorgeschlagen. Des Weiteren hielten es die Vertreter der Generaldirektion Wettbewerb vorbehaltlich eventueller Einwände des juristischen Dienstes der Kommission für möglich, die GuD-Regelung in Abweichung von der bisherigen Praxis für fünf Jahre als nicht degressiv ausgestaltete Betriebshilfe zu genehmigen, wobei sie für das geplante Kraftwerk in Lubmin die Möglichkeit einer zusätzlich zu gewährenden Regionalbeihilfe entsprechend einer Steuerbefreiung von bis zu sieben Jahren benannten.⁴²

Damit hatte sich entschieden, dass die Bundesregierung den GuD-Kompromiss gegenüber der EU-Kommission im Rahmen des bis dato gültigen Umweltbeihilferahmens weder als Betriebs- noch als Investitionsbeihilfe würde durchsetzen können. Auch der von der Kommission unterbreitete Vorschlag einer kompletten Abschaffung der Gassteuer für die Industrie hatte aufgrund der weiterhin bestehenden Konfliktlinien zwischen der Gas- und der Kohlekoalition keine Aussicht auf Realisierung. In dieser Situation bedurfte es weiterer Anstrengungen seitens der Akteure der Gaskoalition, um zumindest für das Kraftwerk in Lubmin eine Förderung zu erreichen, die einer zehnjährigen Steuerbefreiung entspricht.

7.3.5 Die Genehmigung einer fünfjährigen Steuerbefreiung seitens der EU-Kommission

Im Anschluss an das Gespräch mit der Kommission vom 24.5.2000 ließ das BMU seine Strategie fallen, eine Genehmigung der GuD-Regelung als Investitionsbeihilfe anzustreben, da es diese Option für nicht mehr realisierbar hielt. Es unterstützte nunmehr den von der Kommission unterbreiteten Vorschlag einer über fünf Jahre zu gewährenden Betriebsbeihilfe ohne degressive Komponente. Kraftwerksneubauten in Ostdeutschland sollten darüber hinaus besonders gefördert werden. Nach langwierigen Verhandlungen einigten sich die Ministerien im August 2000 über den exakten Wortlaut der nächsten Mitteilung, deren Absendung an die Kommission am 22.8.2000 erfolgte (vgl. EU-KOM 14.12.2000: 2)..

In ihrer Mitteilung beantragte die Bundesregierung, die Steuerbefreiung für GuD-Anlagen ab einem elektrischen Wirkungsgrad von 57,5% für einen Zeitraum von fünf Jahren zu gewähren. Aufgrund der Verzögerung des Verfahrens hatten sich die Ressorts zuvor darauf verständigt, das Ende des Zeitfensters vom 31.3.2003 auf den 31.12.2003 auszudehnen, wobei innerhalb dieser Periode die Stromerzeugung erstmals auf Dauer aufgenommen werden sollte. Zu-

⁴² Die EU-Kommission hatte der Bundesregierung mit Schreiben vom 21.1.2000 mitgeteilt, dass es ihrer Praxis entspreche, nicht degressiv ausgestaltete Betriebsbeihilfen für einen Zeitraum von längstens drei bis vier Jahren zu gewähren.

dem sollten auch bereits im Bau befindliche Anlagen erfasst werden. In ihrem Schreiben teilte die Bundesregierung der Kommission zugleich mit, dass sie davon ausgehe, dass die GuD-Regelung nicht zum 31.3.2002 renotifiziert werden müsse. Schließlich bekundete sie ihre Absicht, für den Kraftwerksstandort Lubmin eine weitergehende Förderung unter regionalpolitischen Aspekten zu beantragen. Die Ressorts hatten vorab vereinbart, im Interesse eines zügigen Abschlusses des Genehmigungsverfahrens eine Regionalförderung in einem gesonderten Verfahren notifizieren zu lassen.

Am 22.11.2000 schließlich genehmigte die Kommission die Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke als Betriebsbeihilfe für einen Zeitraum von fünf Jahren für alle Anlagen, die zwischen dem 31.12.1999 und 31.12.2003 fertiggestellt werden und die Stromerzeugung erstmals dauerhaft aufnehmen (vgl. BMU 22.11.2000). Zugleich verzichtete die Kommission auf die Renotifizierung der Ausnahmeregelung zum 31.3.2002 (vgl. EU-KOM 14.12.2000: 3). Dabei betrachtete die Kommission die Maßnahme als „Beihilfe für Energieeinsparungen“ und begründete ihre Genehmigung mit dem Beitrag der GuD-Technik zum Klimaschutz (ebd.: 7):

„Diese Anlagen tragen durch ihre besonders effiziente Technologie in besonderer Weise zur Einsparung von Energie und somit zur Vermeidung von CO₂-Emissionen bei. Außerdem ist eine solche Befreiung notwendig, da Mineralöl der einzige zur Erzeugung von Elektrizität verwendete Primärenergieträger ist, der in Deutschland einer Verbrauchssteuer unterliegt.“

7.3.6 Ausblick auf das weitere Verfahren

Mit der Genehmigung einer fünfjährigen Steuerbefreiung ist der Konflikt um moderne Gaskraftwerke keineswegs beendet, die GuD-Regelung noch immer nicht in Kraft. Zur Umsetzung einer Steuerbefreiung bedürfte es einer Änderung des MinöStG, da die EU-Kommission statt der dort festgeschriebenen steuerlichen Gleichstellung über zehn Jahre vorerst nur fünf Jahre genehmigt hat. Jedoch gibt es bis dato keine Anstrengungen, eine Gesetzesänderung vorzunehmen, weder von den Akteuren der Gas- noch von denen der Kohlekoalition. Der Grund hierfür ist im neuen Umweltbeihilferahmen zu sehen, den die EU-Kommission am 21.12.2000 verabschiedete und der am 1.1.2001 in Kraft trat (vgl. FR 22.12.2000: 11).

Nach Angaben eines befragten Akteurs des BMU wird erwogen, ein erneutes Notifizierungsverfahren einzuleiten, um nach den Regeln des neuen Umweltbeihilferahmens eine zehnjährige Steuerbefreiung doch noch durchzusetzen. Dabei zielt die Strategie darauf, den elektrischen Wirkungsgrad in Höhe von 57,5% als eine Vereinbarung der Bundesregierung mit den GuD-Kraftwerksbetreibern zur Effizienzsteigerung und Emissionsminderung zu interpretieren. Der neue Umweltbeihilferahmen sieht für einen solchen Fall die Möglichkeit einer zehnjährigen Steuerbefreiung ohne degressive Komponente vor (vgl. EU-KOM: 21.12.1999). Jedoch ist diese Vorschrift auf bestehende Steuern nur dann anwendbar, wenn die betreffende Steuer eine beachtliche positive Wirkung auf den Umweltschutz hat – dies hat die EU-Kommission bereits konstatiert – und eine wesentliche Veränderung der Wirtschaftsbedingungen eingetreten ist. Als eine solche wesentliche Veränderung könnte die Liberalisierung der Energiemärkte betrachtet werden. Entsprechend ihrem Interesse an der Erreichung einer zehnjährigen Steuerbefreiung zögern die Investoren mit dem Baubeginn, so dass bislang nicht abzusehen ist, wie viele Kraftwerke von der Regelung profitieren werden.

Neben dem BMU ist auch das BMF aus zweierlei Gründen an der Erreichung einer zehnjährigen Steuerbefreiung interessiert: Zum einen hat das BMF-Verfassungsreferat die Möglichkeit verneint, eine Regionalbeihilfe für das geplante Kraftwerk in Lubmin über eine Differenzierung der MinöSt zu gewähren (Interview BMU). Die Notwendigkeit einer Regionalförderung würde durch eine zehnjährige steuerliche Gleichstellung entfallen. Zum anderen hatte Finanzminister Eichel dem Land Mecklenburg-Vorpommern im Gegenzug zur Zustimmung zur Steuerreform im Bundesrat am 14.7.2000 zugesagt, im Falle eines negativen Votums der EU-Kommission die Ausfallbürgschaft zu übernehmen (vgl. Der Spiegel 14.7.2000).

Es ist zu erwarten, dass der Streit um die Festlegung der Messvorschriften für die Feststellung des Wirkungsgrades, der bislang durch das Notifizierungsverfahren überlagert worden war, wieder ausbricht. Insbesondere wird zu klären sein, ob im Falle einer zehnjährigen Förderung nach den ersten fünf Jahren, für die die Kommission die Steuerbefreiung bereits genehmigt hat, eine erneute Messung des Wirkungsgrades notwendig ist oder nicht. Zugleich werden die Ressorts Verständigung darüber erzielen müssen, inwieweit das Zeitfenster bei einer weiteren Verzögerung des Verfahrens erneut erweitert werden soll.

8 Fazit

War in Norwegen aufgrund des Streits um den Bau zweier Gaskraftwerke ein Regierungswechsel erfolgt, so hat der Konflikt um GuD-Kraftwerke im Rahmen der ÖSR in Deutschland nicht zu einem Bruch der rot-grünen Koalition geführt. Dennoch war die Auseinandersetzung so konfliktintensiv, dass sie die beteiligten Akteure bis hin zur Spitze der Politik über mehr als ein Jahr beschäftigte und im Rahmen des Notifizierungsverfahrens auch noch weiterhin beschäftigt. Die Widerstände gegen eine Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke liegen v.a. darin begründet, dass es sich dabei um eine redistributive Maßnahme handelt (vgl. Jänicke/Kunig/Stitzel 1999: 67): Eine Steuerbefreiung des zur Stromerzeugung eingesetzten Erdgases bedeutet – auch wenn damit eine faktische Gleichstellung mit der Kernenergie und der Kohle erreicht wird – einen Wettbewerbsnachteil für alle anderen Energieträger.

Aufgrund des parallel verhandelten Atomausstiegs, der am 14.6.2000 in die „Vereinbarung über die geordnete Beendigung der Nutzung der Kernenergie in Deutschland“ mündete (vgl. BMU 7/8 2000), rief die steuerliche Gleichstellung in erster Linie auf Seiten der Kohlewirtschaft Widerstand hervor, die aus ihrem Interesse an einem langfristig hohen Anteil der Kohle am Energiemix den Aspekt einer sicheren, auf heimischen Energieträgern basierenden Energieversorgung betonte. Ihre Position wurde innerhalb des politisch-administrativen Systems neben dem BMWi v.a. von Seiten der SPD als einer traditionell in NRW sowie einer Politik des Kohleschutzes verwurzelten Partei gestützt.

Befürwortet wurde die Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke auf politischer Ebene von Bündnis 90/Die Grünen sowie dem grünen BMU, für deren Forderung zwei Aspekte entscheidend waren. Erstens lagen ihr steuersystematische Erwägungen zugrunde: Grundidee der ÖSR im Pigou'schen Sinne ist die Besteuerung der verschiedenen Energieträger gemäß ihrer Umweltschädlichkeit. Ein zweiter Aspekt betrifft die Notwendigkeit der Bundesregierung, das nationale Klimaschutzziel einer Reduzierung der CO₂-Emissionen um 25% bis 2005 gegenüber 1990, das in der Koalitionsvereinbarung bekräftigt worden war, im Einklang mit dem Ausstieg aus der Atomenergie zu erreichen. Aus dieser Perspektive ist die steuerliche Gleichstellung hocheffizienter GuD-Kraftwerke Teil der CO₂-Minderungsstrategie.

Verstanden als systemische Handlungsbedingungen, haben die Positionen der Hauptakteure beider Koalitionen in Bezug auf die Kohleschutz- resp. die Klimapolitik und die ihnen zugrundeliegenden divergierenden Grundüberzeugungen einen Kompromiss im Rahmen der ersten Stufe der ÖSR unmöglich gemacht. In dieser Phase der Auseinandersetzung wurde die Forderung nach einer Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke von Bündnis 90/Die Grünen, dem BMU, den Umweltverbänden, Umweltforschungsinstituten, dem DIW sowie den alternativen Wirtschaftsverbänden als Akteuren der Gaskoalition im engeren Sinne sowie den Verbänden der Gaswirtschaft als Akteuren der Gaskoalition im weiteren Sinne unterstützt. Ihnen gegenüber standen die Wirtschafts- und Finanzpolitiker der SPD, das BMWi und die Verbände der Braun- und Steinkohlewirtschaft als Akteure der Kohlekoalition im engeren Sinne sowie die Umweltpolitiker der SPD und das BMF als Akteure der Kohlekoalition im weiteren Sinne. Schließlich war den energiewirtschaftlichen Akteuren ihre negative Haltung gegenüber der ÖSR gemein. So sprach sich auch der BGW mit dem Hinweis auf die freiwillige Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft gegen die ÖSR aus, wodurch seine Forderung nach einer Steuerbefreiung moderner Gaskraftwerke an Nachdruck verlor.

Stellt man einzig auf die systemischen Handlungsbedingungen ab, denen der Konflikt zwischen beiden Akteurskonstellationen immanent war, so hätte eine Steuerbefreiung zugunsten hocheffizienter GuD-Kraftwerke eigentlich nicht zustande kommen können. Vielmehr gründete der Kabinettsbeschluss vom 25.8.1999 zugunsten einer Steuerbefreiung von hocheffizienten GuD-Kraftwerken auf zwei situativen Faktoren: Zum einen bewirkte das Bekanntwerden des GuD-Projekts in Lubmin eine Erweiterung der Gaskoalition im weiteren Sinne um die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns sowie das Unternehmen VASA Energy (vgl. Anhang 2). Zum anderen konnte infolge der Diskussion um die Förderung schwefelarmer Kraftstoffe ein Verhandlungspaket geschnürt werden, dessen eine Komponente die steuerliche Gleichstellung von GuD-Kraftwerken war. In der entscheidenden Staatssekretärsrunde vom 20.8.1999 stimmte der Wirtschaftsstaatssekretär entgegen dem Votum der Fachebene des BMWi einer Steuerbefreiung von GuD-Kraftwerken ab einem elektrischen Wirkungsgrad in Höhe von 55% zu, weil das BMU dies zur Bedingung für die Zustimmung zum Stufenmodell zur Förderung schwefelarmer Kraftstoffe gemacht hatte. Auch der Finanzstaatssekretär votierte für die GuD-Regelung, obgleich die Fachebene des BMF auf die zu erwartenden Steuerausfälle hingewiesen hatte. Mitentscheidend für diese Haltung dürfte der persönliche Kontakt des Finanzstaatssekretärs zum Leiter der Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommerns gewesen sein.

Nur für diesen kurzen Zeitraum, der mit der Staatssekretärsrunde begann und in den Kabinettsbeschluss mündete, kann eine Dominanz der Gas- gegenüber der Kohlekoalition festgestellt werden, für die sich aufgrund der beschriebenen situativen Impulse ein ‚policy window‘ zugunsten einer Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke öffnete. Da die Zustimmung zur GuD-Regelung als eines sekundären Aspekts durch das BMWi und das BMF nicht Folge einer Veränderung der ‚policy core beliefs‘ war, und insbesondere die Fachebene des BMWi von vornherein gegen eine solche Regelung plädiert hatte, trat das Wirtschaftsressort im Anschluss an den Kabinettsbeschluss zusammen mit den anderen Akteuren der Kohlekoalition für eine Verschärfung der GuD-Regelung ein. Hingegen nahm das BMF nunmehr die Rolle eines Policy-Vermittlers ein, der um einen vernünftigen Kompromiss zwischen beiden Akteurskoalitionen bemüht war. Auch das Bundeskanzleramt trat aus seinem Interesse an einer wirtschaftlichen Förderung der ostdeutschen Bundesländer als Policy-Vermittler auf, der bei gleichzeitiger Wahrung der Interessen der Kohlewirtschaft für den Bau des in Lubmin geplanten GuD-Kraftwerks eintrat.

Mehr noch als die erste Phase des Konflikts um moderne Gaskraftwerke wurde die dem Kabinettsbeschluss folgende Phase von den Akteuren der Kohlekoalition bestimmt. Ging es anfangs darum, eine Ausnahmeregelung zugunsten hocheffizienter GuD-Kraftwerke abzuwehren, so musste sich die Kohlekoalition nunmehr für die Zurücknahme der Kabinettsbeschlusses einsetzen. In der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999 votierten die VDEW und der VIK als zwei weitere Akteure der Kohlekoalition im engeren Sinne ebenso wie die Lobbyverbände der KWK als Akteure der Kohlekoalition im weiteren Sinne gegen die geplante Ausnahmeregelung. Hinzu kam, dass eine Unterstützung der GuD-Regelung durch die Verbände der Gaswirtschaft nicht mehr erfolgte. Als Grund hierfür kann vermutet werden, dass sich innerhalb des BDI die Interessen der Kohle- gegenüber denen der Gaswirtschaft durchgesetzt hatten. Die Aufkündigung des Kabinettsbeschlusses im Rahmen des regulären Gesetzgebungsverfahrens sowie die Einigung auf eine zehnjährige Steuerbefreiung ab einem elektrischen Wirkungsgrad in Höhe von 57,5% für Neuanlagen steht im Einklang mit

den bereits im Rahmen der ersten Stufe der ÖSR vertretenen Positionen und ist somit aus den systemischen Handlungsbedingungen heraus zu begreifen.

Demgegenüber ist die abermalige Begrenzung der Förderung durch Festlegung des Zeitfensters im Rahmen des GuD-Kompromisses vom 22./23.11.1999 situativ bedingt: Sie ist Folge der Intervention des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Wolfgang Clement, der im Vorfeld der anstehenden Landtagswahl von RWE Energie und Rheinbraun unter Druck gesetzt worden war, die das 20 Mrd. DM umfassende Investitionsprogramm zur Kraftwerkserneuerung sowie zur Erschließung des Braunkohletagebaus Garzweiler II in Frage gestellt hatten. Zusätzlich angegriffen wurde die geplante GuD-Regelung in dieser Phase von Seiten der Gewerkschaften, die mit der Verdrängung der Kohle den Verlust von Arbeitsplätzen befürchteten, sowie der konservativ-liberalen Opposition, die sich gleichsam vor dem Hintergrund der nordrhein-westfälischen Landtagswahlen gegen die GuD-Regelung aussprach (Anhang 3).

Hatten die Akteure der Kohlekoalition einen höheren Wirkungsgrad sowie die Festlegung eines engen Zeitfensters erstritten, so resultierte die Begrenzung der Förderung auf fünf Jahre aus der Umsetzung des europäischen Beihilferechts. Sie ist nicht bedingt durch den Widerstand des BMWi, obschon gezeigt werden konnte, dass es auch im Rahmen des Notifizierungsverfahrens als Akteur der Kohlekoalition im engeren Sinne agierte. Im Gegenteil kann angenommen werden, dass ohne den Einsatz des BMU für eine Umsetzung des politischen Kompromisses vom 22./23.11.1999 eine Steuerbefreiung von fünf Jahren nicht einmal erreicht worden wäre, da die Kommission die Förderung in vergleichbaren Fällen bislang auf drei bis vier Jahre begrenzt hatte. Das BMF war auch im Rahmen des Notifizierungsverfahrens bemüht, zwischen den Positionen der anderen Ressorts zu vermitteln.

Folgt man der Einschätzung Felix Matthes', Energieexperte des Ökoinstituts, im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999, so ist die von einer fünfjährigen Steuerbefreiung ausgehende Lenkungswirkung gering. Legt man die derzeit installierte Kraftwerksleistung in Höhe von 85,6 GW (vgl. EU-KOM 1999: 199) zugrunde, so entspräche die Leistung des in Lubmin geplanten Kraftwerks gerade einmal 1,4% der Gesamtleistung. Auch wenn es dem BMU im Rahmen des neuen Beihilferechts gelingt, eine zehnjährige Steuerbefreiung bei nochmaliger Verlängerung des Zeitfensters zu erreichen, werden aufgrund der derzeit noch vorhandenen Überkapazitäten nur wenige Investoren die Ausnahmeregelung in Anspruch nehmen. Insgesamt sind daher keine gravierenden Auswirkungen auf den Kraftwerkspark zu erwarten, zumal der Druck auf die Kohle dadurch abgefedert wird, dass im Rahmen des Atomkonsenses in den nächsten Jahren die ersten KKW vom Netz gehen. Andererseits zeigt das Interesse der Investoren an einer steuerlichen Gleichstellung von GuD- mit Kohle- und Kernkraftwerken das zukünftige Potenzial dieser Technik, das sich zugleich in den eingangs benannten Energieprognosen manifestiert. Vor diesem Hintergrund erklärt sich der Widerstand der Kohlekoalition neben den kurzfristig zu erwartenden Auswirkungen auf den Kraftwerkspark zugleich aus dem viel prinzipielleren Aspekt der künftigen Ausrichtung der Energiepolitik. Langfristig streben die Akteure der Gaskoalition im engeren Sinne eine gänzliche Gleichstellung der Energieträger in der Stromerzeugung an, von der dann erhebliche Auswirkungen auf die Energiewirtschaft zu erwarten wären. Aus dieser Perspektive ist der Konflikt um moderne Gaskraftwerke nur aus den Grundüberzeugungen der beteiligten Akteure heraus zu begreifen.

Literaturverzeichnis

a) Monographien, Aufsätze und Artikel

- Binswanger**, Hans-Christoph u.a.: Wege aus der Wohlstandsfalle. Der NAWU-Report: Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Umweltzerstörung, Frankfurt/M., 1979.
- Binswanger**, Hans-Christoph/**Frisch**, Heinz/**Nutzinger**, Hans G./**Schefold**, Bertram/**Scherhorn**, Gerhard/**Simonis**, Udo Ernst/**Strümpel**, Burkhard u.a.: Arbeit ohne Umweltzerstörung. Strategien für eine neue Wirtschaftspolitik, Frankfurt/M., 1983.
- Blanke**, Hermann-Josef/**Peilert**, Andreas: Zur Verfassungsmäßigkeit energiewirtschaftlicher Subventionsregime (Teil 2) – Vom „Kohlepfennig“ über den „Windpfennig“ zum „ostdeutschen Braunkohlepfennig“? –, in: Recht der Energiewirtschaft, Nr. 4, 1999, S. 125-164.
- BWK**: Innovative Kraftwerkskonzepte. Höchster Wirkungsgrad mit der Kombination von Gas und Dampf, Nr. 1/2, 1997, S. 20-23.
- BWK**: Von Liberalisierung, Marketing und Revolutionen im Heizungskeller. Gasmarkt Deutschland, Nr. 3, 2000, S. 14-19.
- Der Spiegel**: Eichels „Deal“ mit den fünf Ländern, Spiegel Online, Nr. 28, 14.7.2000, <http://www.spiegelonline.de>.
- Dubslaff**, Eckhard: Die Erneuerung der ostdeutschen Energiewirtschaft, in: BWK, 9/1999, S. 9-11.
- Ellerman**, A. Denny: The competition between coal and natural gas. The importance of sunk costs, in: Resources Policy, Bd. 22, Nr.1/2, 1996, S. 33-42.
- FAZ**: SPD und Grüne legen Streit um Ökosteuer bei, 5.11.1999, S. 1.
- FR**: Ökosteuer. NRW-SPD will Bonus für Gaskraftwerke verhindern, 11.11.1999, S. 4.
- FR**: Brüssel wird großzügiger. EU legt Leitlinien für die Genehmigung von Umwelthilfen fest, 22.12.2000, S. 11.
- Ganseforth**, Monika: Politische Umsetzung der Empfehlungen der beiden Klima-Enquête-Kommissionen (1987 – 1994) – eine Bewertung, in: Brauch, Hans Günter (Hrsg.): Klimapolitik, Berlin/Heidelberg/New York, 1996, S. 215-224.
- Giesen**, Ralf: Weitere Stufen der Ökosteuerreform, in: Umschau. Fachzeitschrift der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie, Nr. 12/1, 1999/2000, S. 14-17.
- Hagelücken**, Alexander: Kohle-Lobby heizt Gas-Freunden ein, in: SZ, 5.11.1999, S. 2.
- Hagelücken**, Alexander: Ministerpräsident Clement vergaloppiert sich. Im Zweifel gegen die Kohlelobby, in: SZ, 17.11.1999, S. 25.
- Howlett**, Michael/**Ramesh**, M.: Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Toronto/New York/Oxford, 1995.
- Hüttenhofer**, Klaus/**Rumancik**, Joe/**Taud**, Robert: Best Practice. Mit vorgeplanten GUD Ecoline-Kraftwerken zu hoher Wirtschaftlichkeit, in: Siemens Power Journal, Nr. 1, 1999, S. 10-14.
- Jänicke**, Martin: Einführung in die Policy-Analyse, Berlin, o.J.
- Jänicke**, Martin/**Kunig**, Philip/**Stitzel**, Michael: Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik, Bonn, 1999.
- Krebs**, Carsten/**Reiche**, Danyel: Der Einstieg in die Ökologische Steuerreform. Aufstieg, Restriktionen und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas, Frankfurt/M., 1999.
- Krebs**, Carsten/**Reiche**, Danyel/**Rocholl**, Martin: Die Ökologische Steuerreform – was sie ist, wie sie funktioniert, was sie uns bringt, Basel, 1998.
- Kugeler**, Kurt/**Philppen**, Peter-W.: Energietechnik, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York, 1993.
- Loske**, Reinhard: Klimapolitik. Im Spannungsfeld von Kurzzeitinteressen und Langzeiterfordernissen, Marburg, 1996.
- Maaßen**, Uwe/**Schiffer**, Hans-Wilhelm: Der deutsche Braunkohlenbergbau im Jahr 1999, in: Glückauf, Bd. 136, Nr. 5, 2000, S. 280-285.
- Matthes**, Felix Christian: Zwischen Braunkohleschutz und Stadtwerksgründungen. Zur Transformation der Stromwirtschaft in den neuen Bundesländern, Berlin, 1999.

- Michaelis**, Hans: Bilanz der Arbeit der Enquête-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Nr. 1/2, 1995, S. 45-53.
- Müller**, Edda: Klimapolitik in der „Globalisierungsfalle“?, in: Wechselwirkung, 10/1998, S. 20-25.
- Neu**, Axel D.: Der Beitrag des Naturgases zur globalen Energieversorgung seit 1950 – Rückblick und Ausblick, Kieler Arbeitspapiere 674, Kiel, 1995.
- Pigou**, Arthur C.: The Economics of Welfare, London 1920.
- Prittowitz**, Volker von: Das Katastrophen-Paradox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Opladen, 1990.
- Prittowitz**, Volker von: Politikanalyse, Opladen, 1994.
- Roeder**, Günter/**Voß**, Werner: Mineralölsteuerfreiheit von GuD- und sonstigen Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung seit dem 1. April 1999, in: VIK-Mitteilungen, Nr. 2, 2000, S. 30-37.
- Sabatier**, Paul A.: Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change, in: Knowledge, Nr. 8, Juni 1987, S. 649-692.
- Sabatier**, Paul A.: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, in Policy Sciences, Nr. 21, 1988, S. 129-168.
- Sabatier**, Paul A.: Advocacy-Koalitionen. Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS, Sonderheft 24, 1993, S. 116-148.
- Sabatier**, Paul A./**Jenkins-Smith**, Hank C.: The Advocacy Coalition Framework. An Assessment, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Boulder/Oxford, 1999, S. 117-166.
- Schafhausen**, Franzjosef: Klimavorsorgepolitik der Bundesregierung, in: Brauch, Hans Günter (Hrsg.): Klimapolitik, Berlin/Heidelberg/New York, 1996, S. 237-249.
- Schiffer**, Hans-Wilhelm: Deutscher Energiemarkt '99. Primärenergie – Mineralöl – Braunkohle – Steinkohle – Erdgas – Elektrizität – Energiepreise – Importrechnung – Ökosteuer, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Nr. 3, 2000, S. 114-133.
- Schmid**, Josef: Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU?, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden, Opladen, 1995.
- Schneider**, Lambert: Stromgestehungskosten von Großkraftwerken. Entwicklungen im Spannungsfeld von Liberalisierung und Ökosteuern, Freiburg, 1998.
- Schnell**, Rainer/**Hill**, Paul B./**Esser**, Elke: Methoden der empirischen Sozialforschung, München, 1995.
- Schubert**, Klaus: Netzwerkanalyse, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 2, Politikwissenschaftliche Methoden, München, 1994, S. 272-274.
- Schütz**, Herbert/**Thiele**, Wilhelm: Auf gleicher Welle. Einwellen-GUD-Kraftwerke bieten hohe Leistung auf kleinstem Raum, in: Siemens Power Journal, Nr. 1, 1999, S. 15-17.
- Semrau**, Gerhard/**Cosack**, Christopher: Der deutsche Steinkohlenmarkt im Jahr 1999, in Glückauf, Nr. 4, 2000, S. 192-198.
- Steffe**, Frank: Die wissenschaftliche Diskussion über die Ökologische Steuerreform. Die Evolution der Konzepte, in: Politische Ökologie, Nr. 56, September/Oktober 1998, S. 28-31.
- Strauß**, Karl: Kraftwerkstechnik, 2. Aufl., Berlin, 1994.
- Stromthemen**: Norwegen: Regierung stolpert über Gas-Kraftwerke, Nr. 4, 2000, S. 3.
- SZ**: Neue Kontroverse in der Bundesregierung über Ökosteuer, 16.6.1999, S. 1.
- SZ**: SPD und Grüne legen Streit über Ökosteuer bei, 24.11.1999.
- Timm**, Manfred: Gas-Renaissance in der deutschen Stromwirtschaft?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Nr. 7, 1998, S. 448-453.
- Windhoff-Héritier**, Adrienne: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt/M. / New York, 1987.
- Wolff**, Reinhard: Regierung verbrennt sich am Erdgas, in: taz, 11.3.2000, S. 10.

b) Dokumente und Studien

- AGFW:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999, Frankfurt/M., 29. 9.1999.
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften:** Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzhilfen, Nr. C 72/03, 10.3.1994.
- BDI:** Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge, Köln, 9.3.1995.
- BGW:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999, 4.12.1998.
- BJU:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999, Bonn, 8.1.1999.
- BJU:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999, Berlin, 28.9.1999.
- BMF:** Die Förderung des Umweltschutzes im deutschen Abgabenrecht, Berlin, 2000.
- BMU:** Vereinbarung über die geordnete Beendigung der Nutzung der Kernenergie in Deutschland, in: Umwelt, Nr. 7-8/2000, Sonderenteil.
- BMU:** Energie/EU. Trittin: Durchbruch für hocheffiziente Gaskraftwerke. EU-Kommission genehmigt Steuerbefreiung für umweltverträgliche Gas- und Dampfkraftwerke, Pressemitteilung, Berlin, 22.11.2000.
- BMWi:** Energie Daten 2000. Nationale und internationale Entwicklung, Berlin, 2000.
- Bündnis 90/Die Grünen:** Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Einstieg in eine ökologisch-soziale Steuerreform, BT-Drs. 13/3555, Bonn, 22.1.1996.
- Bündnis 90/Die Grünen:** Vierjahresprogramm zur Bundestagswahl 98. Neue Mehrheiten nur mit uns, Bonn, 7.6.1998.
- BUND:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999, Bonn, September 1999.
- Bundesgesetzblatt:** Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, Jg. 1999, Teil I, Nr. 56, 22.12.1999.
- Bundeskanzleramt:** Gespräch über die Fortführung der ökologischen Steuerreform und die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung, Pressemitteilung, 23.12.1999.
- Bundeskanzleramt:** Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der Eröffnung der neuen Gebäude des Max-Planck-Institutes für Plasmaphysik am Freitag, 7. Juli 2000, in Greifswald, 7.6.2000.
- Bundesregierung:** Einstieg in eine ökologische und ökonomische zukunftsfähige Energieversorgung gefordert, Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der Eröffnung der 5. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention am 25. Oktober 1999 in Bonn, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 73, 29.10.1999, S. 705/706.
- DAG:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999, Hamburg, 29.12.1998.
- DEBRIV:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999, Bonn, 11.1.1999.
- Deutscher Bundesrat:** Antrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, BR-Drs. 105/1/99, Bonn, 18.3.1999.
- Deutscher Bundestag:** Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, Wortprotokoll, Bonn, 18.1.1999.
- Deutscher Bundestag:** Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 14/40 – Entwurf eines Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, BT-Drs. 14/408, Berlin, 24.2.1999.
- Deutscher Bundestag:** Stenographische Berichte, 14. Wahlperiode, 24. Sitzung, Bonn, 3.3.1999, S. 1814-1841.
- Deutscher Bundestag:** Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, Wortprotokoll, Berlin, 4.10.1999.

- Deutscher Bundestag:** Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, BT-Drs. 14/2027, Berlin, 9.11.1999.
- Deutscher Bundestag:** Bericht des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, BT-Drs. 14/2022, Berlin, 10.11.1999.
- Deutscher Bundestag:** Stenographische Berichte, 14. Wahlperiode, 69. Sitzung, Berlin, 11.11.1999, S. 6184-6270.
- DGB:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999, Düsseldorf, 7.1.1999.
- Die Grünen:** Antrag der Fraktion der Grünen zum Ersatz des Kohlepfennigs durch eine Primärenergie- und Atomstromsteuer, BT-Drs. 11/3655, Bonn, 6.12.1988.
- DIW:** Wirtschaftliche Auswirkungen einer Ökologischen Steuerreform, Berlin, 1994.
- DIW:** Sondergutachten zur Begrenzung von Wettbewerbsnachteilen bei der Energiebesteuerung, Berlin, 1997.
- DIW:** Entwicklung der energiebedingten CO₂-Emissionen in Deutschland nach Sektoren von 1990 bis 1999, DIW-Wochenbericht, Nr. 32-33, 2000, S. 520.
- DNR:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999, Bonn, 30.9.1999.
- Enquête-Kommission:** Schutz der Erde. Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Energiepolitik, Dritter Bericht der Enquête-Kommission des 11. Deutschen Bundestages „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“, Bd. 2, Bonn, 1990.
- ESSO:** Energieprognose 2000. Zukunft sichern – Energie sparen, Hamburg, 2000.
- Europäische Kommission:** Staatliche Beihilfe Nr. NN 47/99 – Deutschland. Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, Brüssel, 3.5.1999.
- Europäische Kommission:** Energy in Europe. European Energy Outlook to 2020, Brüssel, Nov. 1999
- Europäische Kommission:** Staatliche Beihilfe Nr. N 555/00 – Deutschland. Vorübergehende Befreiung von Gas- und Dampfturbinenanlagen von der Mineralölsteuer im Rahmen des Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, Brüssel, 14.12.2000.
- Europäische Kommission:** Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen, Brüssel, 21.12.2000.
- FDP:** Änderungsantrag der Fraktion der F.D.P. zu der zweiten Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, BT-Drs. 14/2071, Berlin, 11.11.1999.
- FFU:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999, Berlin, 28.9.1999.
- FG BHKW:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999, Bonn, 3.12.1998.
- FÖS:** Innovationen anstoßen, Wettbewerbsfähigkeit fördern, Arbeitsplätze schaffen. Der neue Weg zu einer ökologischen Steuerreform, Hamburg, 1997.
- Görres, Anselm/Ehringhaus, Henner/Weizsäcker, Ernst-Ulrich von:** Der Weg zur ökologischen Steuerreform: Weniger Umweltbelastung und mehr Beschäftigung. Das Memorandum des FÖS, München, 1994.
- GVSt:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999, Essen, 8.1.1999.
- Meyer, Bernd u.a.:** Was kostet eine Reduktion der CO₂-Emissionen?, Beiträge des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Osnabrück, Nr. 55, Osnabrück, 1997.
- NABU:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999, Januar 1999.
- Prognos AG/EWI:** Die längerfristige Entwicklung der Energiemärkte im Zeichen von Wettbewerb und Umwelt, Basel, 1999.
- Ruhrgas AG:** Steuern und Abgaben auf Energie – insbesondere Erdgas – in Deutschland und Westeuropa, Essen, 1998.
- RWE:** Ökosteuern zwingen Braunkohle zur Überprüfung von Investitionsvorhaben, Pressemitteilung, Köln, 9.11.1999.
- RWE:** Pressemitteilung Ökosteuernbeschluss, Köln, 12.11.1999.

- RWI:** Regionalwirtschaftliche Wirkungen von Steuern und Abgaben auf den Verbrauch von Energie – Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, Essen, 1996.
- SPD:** Fortschritt '90: Offensive für ein modernes Deutschland. 100 Punkte für den wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und demokratischen Fortschritt, Bonn, 1989.
- SPD:** Antrag der Fraktion der SPD – Arbeitsplätze schaffen, Arbeitskosten senken, die Wirtschaft ökologisch modernisieren, BT-Drs. 13/3230, Bonn, 6.12.1995.
- SPD / Bündnis 90/Die Grünen:** Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20.10.1998.
- SPD / Bündnis 90/Die Grünen:** Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Entlastung durch Einführung einer ökologischen und sozialen Steuerreform, BT-Drs. 14/66 (neu), Bonn, 19.11.1998.
- SPD/GAL:** Grundlagenvereinbarung über eine Koalition zwischen Sozialdemokratischer Partei Deutschlands – Landesorganisation Hamburg – und Bündnis 90 / Die Grünen (GAL) – Landesverband Hamburg – für die Legislaturperiode 1997 – 2001, Hamburg, 6.11.1997.
- SRU:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999, Berlin, Januar 1999.
- SRU:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999, Berlin, Oktober 1999.
- Umweltbehörde Hamburg:** Gutachten über die Wirtschaftlichkeit der HEW-Kernkraftwerke, Kurzfassung, Hamburg, 2.7.1999.
- Unternehmensgrün:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999, Stuttgart, 28.9.1999.
- UPI:** Ökosteuern als marktwirtschaftliches Instrument – Vorschläge für eine ökologische Steuerreform, UPI-Bericht Nr. 9, Heidelberg, 1988.
- VASA Energy:** Gutachten zur Funktion und Wirkung der Erdgassteuer, Hamburg, 25.3.1999.
- VASA Energy:** Neue Kraft für die Region. Das Gas- und Dampfturbinenkraftwerk Lubmin, Hamburg, 1999.
- VDA:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999, Frankfurt/M., Januar 1999.
- VDEW:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999, Frankfurt/M., 28.9.1999.
- VEAG:** Daten und Fakten 98/99. Der Osten hat Energie, Berlin, 2000.
- Verbände-Arbeitskreis KWK:** Verzögerung bei der Verabschiedung des KWK-Eckpunktepapiers gefährdet 10.000 Arbeitsplätze, Pressemitteilung, Berlin, 26.1.2001.
- VIK:** Kraft-Wärme-Kopplung in Schwierigkeiten – Bundesregierung verkennt Tatsachen –, Pressemitteilung, Essen, 24.11.1999.
- VKU:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 18.1.1999, Köln, 11.1.1999.
- VKU:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999, Köln, 27.9.1999.
- Wuppertal Institut:** Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999, Wuppertal, 29.9.1999.
- ZEW:** Anlage zur Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4.10.1999, Mannheim, 1.10.1999.

Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden

1. Beschrieben Sie kurz ihre Tätigkeit und in welcher Weise sie an der Diskussion um die Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke beteiligt waren.
2. Welche Position haben Sie in der Diskussion eingenommen? Welches waren/sind die Gründe für ihre Haltung?
3. Gab es innerhalb ihrer Institution einen Konsens in der Frage der Steuerbefreiung hocheffizienter GuD-Kraftwerke? Wenn nein, wer hat eine ihrer Position konträre Auffassung vertreten und mit welchen Argumenten?
4. Wurde ihre Position von Beteiligten anderer Institutionen in Frage gestellt bzw. offensiv angegangen? Wenn ja, von wem und mit welchen Argumenten?
5. Wenn es eine Gegenseite gab, was ist von ihren Argumenten zu halten?
6. Wurde ihre Position von anderen an der Diskussion Beteiligten unterstützt? Wenn ja, lagen der Übereinstimmung dieselben Motive zugrunde?
7. Auf welche Weise haben Sie versucht, andere von der Richtigkeit Ihrer Position zu überzeugen? Haben Sie dabei eine bestimmte Strategie verfolgt?
8. Haben Sie ihre Position im Verlauf der Verhandlungen verändert? Wenn ja, warum und inwiefern?
9. Haben Sie sich – gemessen an den Ergebnissen des GuD-Kompromisses vom 22./23.11.1999 – mit Ihrer Position durchsetzen können?
10. Was halten Sie generell von der ökologischen Steuerreform?

Anhang 2: Die Akteurskonstellation vor dem Zustandekommen des Kabinettsbeschlusses

Kohlekoalition		Policy- Vermittler	Gaskoalition	
Kohlekoalition im weiteren Sinne	Kohlekoalition im engeren Sinne	-	BMU Bündnis 90/Die Grünen Umweltverbände Umweltforschungsinstitute DIW Alternative Wirtschaftsverbände	Gaskoalition im engeren Sinne
			Landesregierung MV VASA Energy W.E.G. BWG	
	SPD-Wirtschaft SPD-Finanzen DEBRIV GVSt SPD-Umwelt BMF			Gaskoalition im weiteren Sinne

Quelle: eigene Darstellung

