

Umweltpolitik durch Handel mit Verschmutzungsrechten

Neue Wege in der Politik durch supranationale Anstöße

Markus M. Müller

Das Kyoto-Protokoll

Das Jahr 2001 war das zweitwärmste Jahr (nach 1998) seit dem Beginn systematischer Temperaturmessungen vor rund 160 Jahren, so die WMO, die Weltmeteorologie-Organisation der Vereinten Nationen in Genf. Hauptursache des Temperaturanstiegs ist nach Auffassung der Klimaforschung die Erhöhung der Konzentration der sogenannten Treibhausgase in der Atmosphäre. Nach herrschender Meinung führt dieser Temperaturanstieg unter anderem zur Abschmelzung der Eiskappen des Nord- und Südpols, und damit zu Naturkatastrophen globalen Ausmaßes.

Vor diesem Hintergrund haben sich im sogenannten Kyoto-Protokoll vom Dezember 1997 38 Industrienationen erstmals rechtsverbindlich dazu verpflichtet, die Emissionen der sechs Treibhausgase im Zeitraum 2008 bis 2012 in der Summe um mindestens 5,2% gegenüber dem Niveau von 1990 zu reduzieren. Dabei gelten für die einzelnen Industrieländer unterschiedliche Reduktionsverpflichtungen. Die EU muss beispielsweise insgesamt eine Reduktion um 8% gegenüber dem Basisjahr erreichen. Dabei übernimmt die Bundesrepublik Deutschland mit national 21% den Löwenanteil an der EU-Gesamtverpflichtung und ist somit Vorreiter. Demgegenüber haben sich andere Staaten lediglich zur Stabilisierung ihres Emissionsvolumens verpflichtet, weiteren wurde sogar eine Steigerung zugestanden. Die politische Priorität des Klimaschutzzieles wird also keineswegs in allen Ländern gleich gewertet.

Das Kyoto-Protokoll geht im Hinblick auf die Umsetzung einen üblichen Weg solcher internationalen Vereinbarungen; es überlässt die Erfüllung der Emissionsreduktion grundsätzlich dem sich verpflichtenden Vertragsstaat. Das Protokoll sieht zusätzlich sogenannte *flexible Mechanismen* vor, die den Vertragsstaaten die Möglichkeit geben, einen Teil ihrer Reduktionsverpflichtungen durch Projekte im Ausland bzw. den Ankauf von Emissionszertifikaten aus anderen Vertragsstaaten zu erfüllen. Dies sind im einzelnen:

- Projekte zur Emissionsreduktion in Entwicklungsländern (Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung), im Englischen kurz CDM (clean development mechanism)
- Gemeinsam durchgeführte Projekte zwischen Industrieländern, im Englischen kurz JI (joint implementation)

- Emissionshandel, also der Handel mit Verschmutzungsrechten zwischen den Vertragsstaaten, im Englischen kurz ET (emission trading).

Modalitäten und Richtlinien für den Handel mit solchen Verschmutzungsrechten, die als Emissionszertifikate ausgestaltet werden sollen, wurden auf dem Klimagipfel von Marrakesch im Herbst 2001 näher geregelt. Dabei ist auch bestimmt worden, dass die Vertragsparteien, also Staaten, ihr Recht zum Handel mit Emissionszertifikaten insoweit „privatisieren“ können, als sie natürlichen oder juristischen Personen die Übertragung bzw. den Erwerb solcher Zertifikate genehmigen dürfen. Deutschland und die EU haben am 31. Mai 2002 ihre Ratifizierungsurkunden des Kyoto-Protokolls bei den Vereinten Nationen in New York hinterlegt. Die USA hatten erklärt, das Kyoto-Protokoll nicht ratifizieren zu wollen.

2. Umsetzung des Klimaschutzprogramms bis Dezember 2002 in der Bundesrepublik Deutschland

In dem am 18. Oktober 2000 verabschiedeten Klimaschutzprogramm der Bundesregierung sind die in Deutschland greifenden Maßnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen zusammen gefasst. Auch das freiwillige nationale Ziel der Reduktion der deutschen CO₂-Emissionen um 25% bis zum Jahr 2005 gegenüber dem Basisjahr 1990 wird bekräftigt¹. Im Einzelnen sind im Klimaschutzprogramm folgende Maßnahmenswerpunkte vorgesehen:

- Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien durch das Energie-Einspeisungs-Gesetz (EEG)
- Förderung der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung (KWK-G)
- Förderung der Photovoltaik im Rahmen des 100.000-Dächer-Programms
- Senkung des Energiebedarfs in Neubauten durch die Energieeinsparverordnung
- Senkung des Energiebedarfs in Altbauten durch Investitionsbeihilfen zu Wärmedämmmaßnahmen
- Senkung des Energieverbrauchs im Verkehrssektor durch Förderung bestimmter Verkehrsarten

Hier werden drei verschiedene Instrumente zur Erreichung der Ziele (geringerer Energieverbrauch und umweltgerechtere Energieerzeugung) eingesetzt.

Erstens, EEG und KWK-G nutzen eine sogenannte erhöhte Einspeisevergütung als Anreiz, alternative Energieerzeugungsformen (insbesondere Wind- und Wasserkraft) zu unterstützen. Die Stromerzeugung mittels solcher alternativer Energieerzeugungsformen ist teurer als mit konventioneller Technik, weswegen die hierfür notwendigen Investitionskosten die Produktion von Strom kostenmäßig an sich nicht konkurrenzfähig mit den traditionellen Energieträgern machen. Daher ermöglicht der Gesetzgeber die Einspeisung von Strom aus solchen alternativen Energiequellen gegen ein erhöhtes Entgelt, das zunächst die Energieversorgungsunternehmen zu zahlen haben (sie müssen den Strom abnehmen), im Ergebnis natürlich aber der Endverbraucher.

Zweitens, im Bereich der Photovoltaik-Förderung und auch der Förderung von wärmedämmender Altbaumodernisierung werden die Investitionen direkt bezuschusst

(oder per vergünstigtem Kredit subventioniert). Hier ist der Staat auf seine eigenen Haushaltsmittel angewiesen.

Drittens schließlich geht der Gesetzgeber den Weg über sogenannte ordnungsrechtliche Vorschriften. Das heißt, er gibt kein Geld, um Bürger und/oder Unternehmen zu einem zielkonformen Verhalten anzuhalten, sondern er setzt hoheitliche Normen, die zu befolgen sind. Ein Beispiel ist die Energieeinsparverordnung, die bestimmte bauliche Erfordernisse (Wärmedämmung von Neubauten, Nachrüstung von alten Heizanlagen etc.) definiert. Diese Form der Regulierung steht in der Tradition „polizeilichen“ Verwaltungshandelns, das ganz direkt und ohne auf Anreizwirkungen zu setzen, den nicht-staatlichen Akteuren handlungsleitende Vorschriften macht und diese ggf. mit unterschiedlichen Sanktionsinstrumenten des öffentlichen Rechts durchsetzt².

Tabelle 1: Übersicht der umweltpolitischen Instrumente im Energiebereich

Subventionierung über „Einspeisevergütung“	Subventionierung über Haushaltsmittel des Staates	Ordnungsrechtliche Vorschriften
Staat bestimmt höheren Preis für Strom, der aus regenerativer Energieproduktion stammt. Subvention wird letztlich von den Verbrauchern bezahlt. Beispiele: Energie-Einspeisungs-Gesetz (für Windenergieanlagen, bestimmte Wasserkraftanlagen, Solaranlagen)	Staat setzt eigene Haushaltsmittel für die Unterstützung von umweltfreundlichen Investitionen ein. Subvention wird letztlich von den Steuerzahlern bezahlt. Beispiele: Zuschüsse für Photovoltaik-Anlagen auf Privathäusern oder für energieeinsparende Baumaßnahmen (z.B. Wärmedämmung)	Staat setzt Normen für Bürger und Unternehmen, die umweltfreundliches (z.B. energiesparendes) Verhalten vorschreiben. Subvention fällt nicht an, die Vorschriften belasten aber häufig die davon Betroffenen auch finanziell. Beispiele: Bauvorschriften für Neubauten oder technische Anforderungen an Heizungsanlagen (z.B. Schadstoffausstoß)

Auch das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) gehört in diese Kategorie. Es bestimmt Anforderungen an Industrieanlagen im Hinblick auf ihren technischen Stand, um für eine minimale Emissionsbelastung zu sorgen. Das BImSchG ist die nationale Ausgestaltung der Grundsätze der sogenannten IVU-Richtlinie (Europäische Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung). Diese EU-Richtlinie forderte eine Betreiberpflicht für Industrieanlagen, jede Anlage entsprechend dem Vorsorgegebot mit der jeweils besten verfügbaren Technik zur Reduktion von Treibhausgasen („Stand der Technik“) auszustatten sowie das Gebot effizienter Energieverwendung zu beachten. Das BImSchG normiert mittels gesetzlicher Schutz- und Vorsorgeverpflichtungen, im Rahmen eines sogenannten *anlagebezogenen vorsorgenden Konzeptes*, diese Grundsätze als echte Betreiberpflichten und Genehmigungsvoraussetzungen. Es steht damit, wie noch zu zeigen sein wird, im Konflikt mit dem Ansatz eines Emissionsrechtshandels, der konkrete Minderungsziele für die Gesamtheit bestimmter Großindustrie- und Energieanlagen (*anlagenübergreifendes bewirtschaftendes Konzept*) formuliert.

Tabelle 2: Konzepte für die Festsetzung von Anforderungen an Industrieanlagen

anlagebezogenes vorsorgendes Konzept	Anlagenübergreifendes bewirtschaftendes Konzept
„Stand der Technik“ ist für jede einzelne Anlage vorgeschrieben und einzuhalten = Steuerung auf der Mikroebene	Gesamtemissionen einer Industrie werden reguliert = Steuerung auf der Makroebene

Neben diesen gesetzlichen Regelungen, die zum einen über Subventionen, zum anderen über ordnungsrechtliche Instrumente ökologische Ziele verfolgen, gibt es eine Vereinbarung der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft vom 9. November 2000, in der eine Reduzierung der Emission der sechs Treibhausgase des Kyoto-Protokolls um durchschnittlich 35% in einer ersten Verpflichtungsperiode (2008-2012) verglichen mit dem Basisjahr 1990 zugesagt worden sind. Der zentrale Bestandteil dieses Engagements der deutschen Wirtschaft sind die Branchen-Selbstverpflichtungen, die in der genannten Vereinbarung mit der Bundesregierung gebündelt sind. Damit konnten bereits bis Ende 2001 die Klimagas-Emissionen der deutschen Wirtschaft um 31%, und der deutschen Energiewirtschaft um rd. 16% reduziert werden.

Ein neuer Weg in der Umweltpolitik: Markt statt Staat

Der herkömmliche ordnungsrechtliche Ansatz eines *anlagenbezogenen vorsorgenden Konzeptes*, wie oben beschrieben, ist nicht ohne weiteres mit dem dynamischen Instrument der Verschmutzungsrechte vereinbar. Betrachten wir zunächst etwas genauer Theorie und Praxis des Einsatzes von Verschmutzungsrechten.

Die Idee handelbarer Emissionszertifikate entwickelte Dales 1968 im Rahmen seiner Arbeit „Pollution, Property and Prices“³. Der Grundgedanke seiner Überlegungen war die Übertragung der „property rights“ als Allokationsmechanismus auf den Bereich der negativen Umweltbeeinflussung, also der Verschmutzung. Wo öffentliche Güter unbegrenzt zur Verfügung stehen, wird ihr Gebrauch durch die Marktakteure unökonomisch *und* ungerecht vonstatten gehen. Vormalig öffentliche Güter sind also umzuwandeln in solche, die die Qualität von Privateigentum mit sich bringen. Der jeweilige Rechtsinhaber wird sorgsamer, und das heißt vor allem ökonomischer, damit umgehen. Sofern bei der ursprünglichen Verteilung der Eigentumsrechte Gleichheit unter den Empfängern herrscht, ist auch die vormalig ungerechte (weil nicht gleichmäßige) Nutzung der Verschmutzungsmöglichkeiten beendet.

Das von Dales entwickelte Modell sah daher vor, dass ein zu bestimmendes Gremium eine ebenfalls zu bestimmende Anzahl solcher Verschmutzungsrechte ausgibt. Jedes Recht soll demjenigen, der es erhält oder erwirbt, die Möglichkeit geben, eine bestimmte Menge an Abfallstoffen im definierten Jahr in Gewässer oder die Luft zu emittieren. Fünf Prozent der Rechte sollten von dem Gremium zurückbehalten werden, um ein gewisses „Markteingreifen“ zu ermöglichen. Alle Emittenten müssen nach Verteilung diejenige Anzahl an Rechten behalten oder erwerben, die sie angesichts ihrer gegebenen Emissionen benötigen. Dadurch entsteht (sofern keine „Überverteilung“ zu Beginn stattfindet) sofort ein positiver Preis. Nun beginnen diejenigen Unternehmen, die ihre Emissionen mit einem Kostenaufwand reduzieren können, der unterhalb des jeweiligen Zertifikatepreises auf dem Markt

(für die reduzierbare Menge) liegt, diese Emissionsverminderung einzuleiten und die dadurch überzählig gewordenen Rechte zu verkaufen. Je günstiger die jeweiligen Technologien zur Emissionsreduktion, desto geringer wird der Marktpreis für die Verschmutzungsrechte. Umgekehrt: wenn neue Emittenten auf den Markt kommen, und/oder die bestehenden Emittenten aufgrund insgesamt gestiegener Produktion mehr Emissionen haben, dann steigt der Marktpreis der Verschmutzungsrechte. Steigende Preise sind dabei nicht notwendigerweise unvorteilhaft für das Funktionieren des Systems. Denn je teurer die Rechte sind, desto höher ist der Anreiz für die Emittenten, neue Wege zu suchen, um ihren Ausstoß zu vermindern und dadurch entweder Rechte auf dem Markt verkaufen zu können, oder aber zumindest nicht neue (teure) Rechte hinzuerwerben zu müssen.

Dieses Modell, das im Wesentlichen auch in den USA im Rahmen des Clean Air Acts (vollständig ausgebaut 1990) umgesetzt wurde, gibt dem Staat weiterhin die Möglichkeit, regulierend einzugreifen, und zwar über die Definition von Standards. Er kann die Verschmutzungsrechte einer Inflation, also einer Entwertung, aussetzen. Entweder zieht er Rechte formal ein (durch Ankauf oder durch tatsächliche Wertminderung) oder, was auf dasselbe hinausläuft, der Staat setzt strengere Umweltstandards an. Dann müssen die Emittenten entweder Rechte hinzukaufen (was angesichts einer begrenzten Menge auf dem Markt preisstärkend wirkt) oder neue Technologien bzw. Produktionsverfahren einsetzen, um den Rechteerwerb zu vermeiden. Es entsteht durch einen solchen regulatorischen Eingriff wiederum ein Anreiz zur Einsparung von Emissionen.

Der besondere Charme eines solchen marktorientierten Modells zur Reduktion von Schadstoffen liegt aus ökonomischer Sicht unter anderem darin, dass jeweils derjenige Emittent eine Emissionsverminderung umsetzt, für den sie ökonomisch am sinnvollsten ist. Zunächst werden also diejenigen, die mit relativ kostengünstigen Mitteln eine Reduktion erzielen können, diese umsetzen, weil sie aus dem dadurch möglich gewordenen Verkauf von Verschmutzungsrechten den größten Vorteil ziehen. Im Unterschied zu einem Vorgehen nach „Rasenmäher“-Methode, also etwa der pauschalen Reduktionsvorgabe um 20% für alle Emittenten, wird durch den Marktmechanismus des Rechte-Modells die Emissionsverminderung dort erbracht, wo sie wirtschaftlich am sinnvollsten ist, also die größten Reduktionspotenziale schlummern.

So sinnvoll das Konzept in der Theorie sein mag, so groß sind seine Probleme in der praktischen Umsetzung. Es beginnt zunächst mit der Aufstellung eines Zuteilungsplanes zu Beginn: wer erhält wieviel? Dazu gehört auch die Frage, inwieweit diejenigen, die in der Vergangenheit bereits auf umweltschonendere (aber ggf. auch kostenintensivere) Verfahren gesetzt haben, nun de facto für ihr an sich gewünschtes Verhalten „bestraft“ oder belohnt (nämlich durch Anrechnung der sogenannten „early action“) werden. Zur Frage der Anfangsverteilung gehört auch die Klärung der Kontingente für verschiedene Branchen und ggf. Produktionsstufen. Das gesamte System muss überdies überwacht werden und benötigt einen Sanktionsmechanismus bei Verstößen. All das ist lösbar, wie der Clean Air Act in den USA zeigt. Es ist jedoch mit harten Interessengegensätzen verbunden, deren politischer Ausgleich umso schwieriger wird, je umfassender ein solches System eingeführt werden soll.

Für die Bundesrepublik Deutschland bringt ein Zertifikatehandel das schon erwähnte Sonderproblem, zunächst einmal systeminkompatibel mit dem etablierten Umweltschutzansatz etabliert zu werden. Wo das herrschende Ordnungsrecht be-

reits anlagenbezogen die jeweils bestmögliche technologische Lösung vorschreibt, ist ein Spielraum für das beschriebene „Entdeckungsverfahren“, ausgelöst durch positive Marktpreise freigewordener und deshalb gehandelter Emissionsrechte, per definitionem nicht da. Im Grundsatz ist jede technologische Verbesserung, die eine Emissionsverminderung mit sich bringt, im Moment ihrer praktischen Möglichkeit bereits gesetzlich vorgeschrieben. Das mag in der Praxis etwas weniger rigide ausfallen, als es theoretisch klingt. Wo aber angesichts eines überwachten Markthandels mit Verschmutzungsrechten die Karten permanent auf dem Tisch liegen, gibt es einen auch praktisch nur schwer auflösbaren Widerspruch.

Die europäische Adaption des Modells

Im Rahmen des Programms für Klimaänderungen (European Climate Change Programme – ECCP) hatte die Europäische Kommission bereits im Jahr 2000 einen EU-weiten Handel mit Treibhausgasemissionen auf Unternehmensebene vorgeschlagen. Ein entsprechender Richtlinienvorschlag⁴ sah die verpflichtende Teilnahme für Unternehmen der Bereiche Energie und bestimmte industrielle Großanlagen ab dem Jahr 2005 vor. Die dänische Ratspräsidentschaft legte dazu am 28. August 2002 ein neues Arbeitsdokument vor⁵. In Deutschland tagt seit 2001 eine Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“ (AGE) unter Federführung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit⁶.

Das vorgenannte Arbeitsdokument der dänischen Präsidentschaft sieht die Einführung eines verpflichtenden Emissionshandelssystems für Unternehmen für alle Mitgliedsstaaten, die EU-Beitrittsländer und die Länder der European Economic Area, also Norwegens, Liechtensteins und Islands, vor. Insgesamt wären dann also 30 Länder in das System integriert. Die Einführung des Systems ist nach dem Dokument für 2005 geplant und umfasst die energie- und prozessbedingten Kohlendioxidemissionen großer industrieller Emittenten und der Energiewirtschaft.

Für die Mitgliedsstaaten besteht nach diesem Vorschlag in der ersten Phase von 2005 bis 2007 eine „Opt-out“-Option für bestimmte Anlagen, die bei der Kommission zu beantragen ist. Voraussetzung für das Opting-out ist allerdings, dass diese Anlagen über andere Maßnahmen einen vergleichbaren Beitrag zur Reduktion der Emissionen leisten, dass sie vergleichbare Überwachungs-, Berichterstattungs- und Verifizierungsvorgaben erfüllen, und dass bei Nichteinhaltung der Emissionsvorgaben effektive Sanktionen greifen. Umgekehrt besteht für die Mitgliedsstaaten nach dem Arbeitsdokument auch die „Opt-in“-Option, also weitere Anlagen und Gase in das Emissionshandelssystem einzubeziehen.

Jede unter die Richtlinie fallende Anlage muss von der jeweils zuständigen staatlichen Stelle eine Genehmigung zum Emittieren von Treibhausgasen erteilt bekommen. Auf der Basis der Genehmigung werden den Anlagen jedes Jahr Emissionsrechte zugeteilt, wobei die Emissionsrechte – im Gegensatz zur Genehmigung – handelbar sind. Zu Beginn sollen lediglich direkte Emissionen und auch die nur bei CO₂ einbezogen sein. Für die erste Phase ist dabei eine kostenlose Zuteilung vorgesehen, wobei eine Übertragung überschüssiger Emissionsrechte (sogenanntes *banking*) von der ersten in die zweite Phase (2008ff.) nicht zugelassen werden soll. Early Actions, also Vorleistungen der Unternehmen, die bereits zu einer Emissionsminderung vor Beginn des Rechthandels geführt haben, sollen hingegen anrechenbar sein.

Das Arbeitsdokument sieht im Bereich der Sanktionen eine dreimonatige „Gnadenfrist“ (sogenannte *True-Up-Period*) vor. Für jede nicht gedeckte Tonne CO₂ muss eine Sanktionszahlung in Höhe von 100 € (in der ersten Phase 50 €) entrichtet werden. Unabhängig von der Zahlung sind die fehlenden Zertifikate im Folgejahr nachzureichen. Betreiber mit Unterdeckung will man im übrigen öffentlich bekannt machen. Für das Jahr 2006 ist eine erste Evaluierung vorgesehen.

Die Position der Bundesrepublik Deutschland

In den Interessensvertretungen der deutschen Wirtschaft, namentlich den Verbänden und Kammern, wurde Kritik an dem Vorschlag geäußert. Die Hauptargumente konzentrieren sich im Wesentlichen auf drei Punkte:

- Die schon erwähnte Dissonanz mit dem deutschen Ordnungsrecht sowie den Selbstverpflichtungen der Wirtschaft führe de facto zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen für die deutsche Wirtschaft. Denn sie werde zweimal mit Auflagen belastet: durch das anlagenbezogene Vorsorgegebot (BImSchG) und den Zertifikatehandel. Letzterer komme einer „Zusatzsteuer“ im Ergebnis gleich.
- Die Vorleistungen der Wirtschaft insbesondere seit Beginn der neunziger Jahre drohen nicht angemessen angerechnet zu werden. Im Nachhinein werde frühzeitiges, ökologisch ja erwünschtes Verhalten der deutschen Industrie damit bestraft.
- Die unternehmensspezifische, individuelle Zuweisung von Emissionsrechten stehe im Widerspruch zum Kyoto-Protokoll, das ein staatenübergreifendes System vorgesehen hat.

Im Vorfeld der Umwelttratssitzung im Dezember 2002 verständigte sich die Bundesregierung mit der EU-Kommission auf einige wichtige Veränderungen an der Emissionshandels-Richtlinie. Die Opt-Out-Möglichkeit ist nun so ausgestaltet worden, dass von ihr sämtliche Branchen, die die Klimavereinbarung mit der Bundesregierung unterzeichnet – und sich zu Reduktionsmaßnahmen selbst verpflichtet – haben, Gebrauch machen können. In eine ähnliche Stoßrichtung zielt die Neuerung, dass die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit erhalten, nicht nur für die erste, sondern auch für die zweite Verpflichtungsperiode (2008-2012) Emissionsrechte kostenlos zuteilen zu können. Die Bundesregierung hatte bereits im Dezember erklärt, sie werde hiervon auf der Basis des nationalen Klimaschutzprogramms und der Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft zum Klimaschutz so Gebrauch machen, dass durch den Emissionshandel für die Unternehmen zusätzlich zu den Zusagen der Selbstverpflichtungserklärung *keine* Belastungen entstehen.

Im Hinblick auf die „Early Action“-Problematik wurde mit der Kommission vereinbart, dass sie bei der Aufstellung der nationalen Zuteilungspläne (für die Emissionsrechte an die Unternehmen) die schon erzielten Emissionsminderungen und damit die Wahl des Basisjahres 1990 für die Allokation der Rechte akzeptiere. Damit bietet sich für Deutschland die Möglichkeit, sämtliche erzielten Reduzierungen in Form von Emissionsrechten anerkennen zu lassen. Für die Unternehmen bedeutet das, dass sie Emissionsrechte erhalten, die sie nicht mehr zur „Deckung“ ihrer Emissionen benötigen und daher auf dem Markt handeln können. Hier besteht die Möglichkeit, eine Rendite für die geleisteten Emissionsminderungen der Vergangenheit einzustreichen.

Schließlich wird den Unternehmen die Möglichkeit eröffnet, ihre Emissionsrechte zu „poolen“, also gemeinsam zu verwalten. Damit wird der Grundsatz einer unternehmensscharfen Zuweisung durchbrochen. Faktisch bedeutet das nichts anderes als die Möglichkeit der Kartellbildung auf dem Markt für Emissionsrechte. Inwieweit dadurch der Marktmechanismus des Modells insgesamt beeinträchtigt wird, bleibt abzuwarten.

Seit Frühjahr 2003 liegt eine gemeinsame Stellungnahme der Umweltminister vor. Danach stoßen die deutschen Veränderungsansinnen, die mit der Kommission ausgehandelt wurden, auf keinen grundsätzlichen Widerstand, so dass wir im Moment von einer Zustimmung im Rat ausgehen dürfen. Auch die deutsche Wirtschaft hat auf das Verhandlungsergebnis der Bundesregierung mit der Kommission reagiert. So hat die deutsche Mineralölindustrie, eine der hauptbetroffenen Branchen des CO₂-Emissionshandels, mittlerweile ihre Vorstellungen zur Umsetzung des Modells formuliert. Sie fordert einerseits rechtstechnisch die Verabschiedung eines eigenständigen Klimagesetzes, in dem die vielfältigen Verknüpfungen eines Emissionshandels mit den einschlägigen anderen Rechtsbereichen (Ordnungsrecht (BImSchG), EEG etc.) geklärt werden. Andererseits hat sie im Hinblick auf die Einrichtung einer zentralen Stelle, die zuständig für den Emissionshandel sein soll, eine bundesweite Lösung gefordert. Landesbehörden seien aufgrund der Ineffizienz einer dezentralen Organisationsregelung abzulehnen. Außerdem plädiert die Mineralölindustrie auf Bundesebene, eine privatrechtliche Gesellschaft mit der Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben zu beleihen. Hierfür gibt es bereits Beispiele, wie die Konstruktion des § 28 Umwelt-Audit-Gesetz (UAG) zeigt. Dort wird das Bundesumweltministerium ermächtigt, eine oder mehrere juristische Personen des Privatrechts mit den Aufgaben der Zulassungsstelle durch Rechtsverordnung zu beleihen. Das BMU hat per Beleihungsverordnung (1995) die DAU Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mit beschränkter Haftung beleihen. Als Gesellschafter für eine entsprechende Konstruktion im Bereich des Emissionshandels kommen nach Vorstellungen der Mineralölindustrie, ähnlich wie bei der DAU, die Wirtschaftsverbände in Frage⁷.

Wie wirken internationale und nationale Institutionen zusammen?

Die Umsetzung umweltpolitischer Ziele auf internationaler Ebene hat die Politikwissenschaft seit geraumer Zeit beschäftigt. Spätestens nachdem in den achtziger Jahren ein Verbot von FCKW auf supranationaler Ebene durchgesetzt wurde, ist die Verortung derartiger Entwicklungen innerhalb der theoretischen Erklärungsmöglichkeiten der Internationalen Beziehungen Gegenstand der wissenschaftlichen Erörterungen geworden: haben hegemoniale Mächte Druck auf andere Staaten ausgeübt, sich einem für die Erstgenannten vorteilhaften Regime zu unterwerfen? Hat die Wissenschaft, oder besser, die *epistemic community*, aufgrund ihrer durch Forschung fundierten Nachweise einen bewusstseinsbildenden Einfluss auf Politik und Gesellschaft ausgeübt, der zu einem Verbot führte? Oder steckt die Wirtschaft der Industrieländer hinter allem, weil sie schon soweit war, auf diese Stoffe zu verzichten, und insofern in einer weltweiten Ächtung Wettbewerbsvorteile für sich gesehen hat?⁸

Am Beispiel eines Handelssystems für Verschmutzungsrechte wird nicht nur die Bedeutung internationaler und supranationaler Institutionen sichtbar (nämlich von international verhandelten Regimen *und* auch supranationalen Akteuren, wie

EU-Kommission und Rat). Denn das Kyoto-Protokoll hatte als internationales Umweltregime nachhaltig auf die Umweltpolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten Einfluss. Die EU nutzte das Regime ihrerseits, um ein regionales Umweltregime zu entwerfen. Die auf EU-Ebene entwickelten Vorstellungen sind einerseits Ausfluss des Kyoto-Protokolls, andererseits durchaus Akt eigenständiger Politikformulierung.

Es wird hier auch deutlich, wo die innerstaatlichen Grenzen für supranational ausgehandelte Lösungen liegen können: nämlich nicht nur bei den organisierten Interessen, denen gegenüber solche Verhandlungsergebnisse in Demokratien verantwortet werden müssen (zumindest nach dem Verständnis liberaler Theorienansätze in den Internationalen Beziehungen). Sondern auch bei strukturellen Grenzen, wie zum Beispiel den ordnungsrechtlich geschaffenen Fakten, die mit innovativen Ansätzen (wie dem Handel mit Verschmutzungsrechten) inkompatibel sind.

Im Kyoto-Protokoll sind auf verbindliche Weise nicht nur die quantitativen Vorgaben für eine Reduzierung von Treibhausgasen gesetzt worden (wobei auch ein mehr oder weniger optional ausgestalteter Instrumentenrahmen normiert wurde). Während die quantitativen Reduktionsziele im weiteren Politikprozess (auf europäischer Ebene und auf nationaler Ebene) ihre maßgebliche Bedeutung behalten haben, hat die EU-Kommission (und in der Folge auch die dänische Präsidentschaft) eine umweltpolitisch restriktivere Interpretation des Kyoto-Protokolls vorgenommen. Sie verschärfte insbesondere das Instrument „Emission Trading“, dehnte es vom ursprünglichen Konzept des Handels zwischen Staaten aus auf ein unternehmensbezogenes, aber europaweites Modell. Damit wurde die Qualität des Zertifikatehandels freilich völlig verändert. Die Systemkonflikte, insbesondere mit dem deutschen Ordnungsrecht (BImSchG), kamen somit in den Arbeitsdokumenten auf EU-Ebene voll zum Tragen.

Es war im weiteren Verlauf der Debatte Sache der Bundesregierung, für Systemkompatibilität im Verhandlungswege mit der Kommission zu sorgen. Sie artikulierte die Bedenken der deutschen Wirtschaft und erreichte einige zentrale Modifikationen im Entwurf der Kommission. Ihr Bemühen war nicht primär davon geleitet, eine Optimierung des umweltpolitischen Instrumentariums bei der Kommission zu erreichen, sondern vielmehr davon, die Rahmenbedingungen für die deutsche Wirtschaft in den betroffenen Branchen nicht zu gefährden.

Ein bemerkenswerter Umstand liegt darin begründet, dass erst zu einem relativ späten Zeitpunkt eine erfolgreiche Intervention der Bundesregierung in Brüssel zu verzeichnen ist. Es mag sein, dass die proaktive Rolle der dänischen Präsidentschaft ein Intervenieren auf Arbeitsebene zu einem früheren Zeitpunkt erfolglos hat werden lassen. Wahrscheinlicher dürfte es aber sein, dass die gesamte Thematik, von der ersten Idee, eine europäische Regelung für den Bereich des „Emission Trading“ vorzulegen, bis zur konkreten Ausarbeitung, federführend den Umweltressorts und der Umweltpolitik oblag. Die Zusammenführung der an verschiedenen Stellen und von durchaus sehr unterschiedlichen Seiten artikulierten wirtschaftlichen Bedenken, ordnungspolitischen Widersprüchen mit dem Anliegen einer ökologisch innovativen Europapolitik ist erst zu einem späten Zeitpunkt gelungen. Aus diesem Umstand dürfen wir schließen, dass es der deutschen Wirtschaft offenbar in nicht ausreichendem Maße gelingt, im Vorfeld solcher (umweltpolitischer) Entwürfe und Entscheidungen eine konstruktive und ihre Interessen wohlverstehende Rolle zu spielen.

Die politische Stärke bzw. Schwäche der EU-Kommission ist, so könnte eine weitere Schlussfolgerung aus den beschriebenen Ereignissen lauten, eine Funkti-

on, die sich aus einer Reihe von Parametern ergibt. Kommt etwa der Anstoß ihres Handelns nicht ausschließlich von ihr selbst, sondern befindet sich auf dem Fundament einer breit legitimierten und getragenen Position (wie sie das Kyoto-Protokoll darstellt), dann ist seine Dynamik ungleich größer. Wird der Anstoß proaktiv von der Ratspräsidentschaft (wie es mit Dänemark der Fall war) unterstützt, erhöht sich seine Dynamik weiter. Verpassen nun auch noch nationale Akteure, egal ob staatliche oder private, zu einem frühen Zeitpunkt an der fachlichen Erarbeitung der Vorlagen konstruktiv (und nicht nur pauschal ablehnend) mitzuwirken, dann kann nur noch auf „Chefebene“ und kurz vor der Vorlage eines Entwurfs an den Ministerrat interveniert werden. Inwieweit dann ein politischer Preis, etwa in Form eines Zugeständnisses bei einer anderen Materie, zu zahlen ist, hängt von der jeweiligen Situation ab.

Die Ziele des Kyoto-Protokolls wären in Deutschland voraussichtlich auch ohne Intervention der EU-Kommission, und ihren Vorstellungen zur Errichtung eines europäischen Zertifikatehandels, erfolgreich in der kommenden Dekade erreicht worden. Die Kommission hat einmal mehr gezeigt, dass sie nicht nur bei Versagen der nationalen Politik eine Rolle spielt, sondern verhältnismäßig unabhängig davon ihre eigenen Vorstellungen entwickeln und weitgehend umsetzen kann. Wer als nationaler staatlicher oder nicht-staatlicher Akteur die rechtzeitige und konstruktive Artikulation seiner Interessen, Bedenken und vor allem auch Lösungsmodelle verpasst, gerät in Gefahr, für ein spätes Erwachen zahlen zu müssen.

Anmerkungen

- 1 Zu diesem Ziel hatte sich die Bundesregierung bereits auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz 1995 in Berlin verpflichtet.
- 2 Zum Begriff der Regulierung und ihren Einsatz im wirtschaftspolitischen Bereich siehe auch Müller, Markus M.: *The new regulatory state in Germany*. Birmingham UP 2002
- 3 Vergleiche Dales, J.H.: *Pollution, Property and Prices*. Toronto: University of Toronto Press 1968
- 4 KOM (2001) 581
- 5 ENV/02/8
- 6 Für die folgenden Ausführungen zum Arbeitsdokument der dänischen Präsidentschaft vergleiche: Institut für Statistik und Mathematische Wirtschaftstheorie, Takon und Institut Systemtechnik und Innovationsforschung: *Simulation eines Emissionshandels für Treibhausgase in der baden-württembergischen Unternehmenspraxis* (im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg). Endbericht. Karlsruhe 2002, v.a. S. 44-46.
- 7 Siehe hierzu MWV aktuell, Nr. 6/03 vom 30.6.2003, S. 2-3.
- 8 Zu diesen Erklärungsansätzen innerhalb der Theorie der internationalen Beziehungen, siehe z.B. die Beiträge von Spindler, Zangl, Conzelmann und Nölke in dem Sammelband *Theorien der Internationalen Beziehungen*, herausgegeben von Siegfried Schieder und Manuela Spindler. Opladen 2003