

Verschmutzung versilbern

Handel mit Emissionszertifikaten

Markus Detjen

Umweltpolitik und -gesetzgebung stehen schon seit vielen Jahren auf der Agenda des Marktes. Neben die traditionelle ordnungsrechtliche Eingriffsverwaltung des Staates treten immer häufiger flexible, zumeist ökonomische Instrumente. Angestoßen durch völkerrechtliche Verträge zum Klimaschutz soll nun erstmals ein so genanntes „Zertifikathandelssystem“ eingerichtet werden, um den Ausstoß von Treibhausgasen möglichst effektiv zu reduzieren. Neu ist weniger die Idee an sich als vielmehr ihre tatsächliche Umsetzung. Politisch und rechtlich interessant ist der Zertifikathandel, weil die Ausgestaltung auf allen drei relevanten rechtlichen Ebenen erfolgt: im Völkerrecht, auf EU-Ebene und in den nationalen Rechtsordnungen.

Die Funktionsweise ist (zumindest in der Theorie) recht simpel: Die Menge der erlaubten Gesamtemissionen wird fixiert und in kleinere Kontingente aufgeteilt. Diese Kontingente können auf einem dafür eingerichteten Markt als „Zertifikate“ erworben werden und beinhalten ein „Recht zur Verschmutzung“ in der im Zertifikat angegebenen Menge/Höhe. Nach der dahinter stehenden ökonomischen Grundannahme gewährleistet dieses System, dass die Emissionsreduktionen dort stattfinden, wo sie am kostengünstigsten verwirklicht werden können.¹ Unternehmen, die ihre Emissionen preiswert reduzieren können, verkaufen ihre Zertifikate an Unternehmen, für die es billiger ist, Verschmutzungsrechte zuzukaufen als in umweltschützende Technik für ihre Anlagen zu investieren.

Kyoto – Am Anfang war das Protokoll

Seine Grundlage findet das Modell von handelbaren Emissionsrechten in Art. 17 des Kyoto-Protokolls (KP). Das Kyoto-Protokoll wurde ausgehandelt auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz („Conference of the Parties“ – COP) der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) 1997 und enthält rechtlich verbindliche Verpflichtungen zur Reduktion von sechs Treibhausgasen. Nach Art. 3 des Protokolls sind die Vertragsstaaten der UNFCCC verpflichtet, die Emissionen von sechs Treibhausgasen um durchschnittlich 5,2 % gegenüber 1990 zu senken.

Zur Erreichung dieses Ziels wurden bestimmte flexible Mechanismen als mögliche Maßnahmen in das Kyoto-Protokoll aufgenommen.

Neben dem Emissionshandel sind dies die Instrumente der Joint Implementation (JI, Art. 6 KP) und des Clean Development Mechanism (CDM, Art. 12 KP). JI erlaubt es Industrie-

staaten, emissionsmindernde Projekte in anderen Industriestaaten ihrem Emissionskonto gutzuschreiben, beim CDM geht es um Projekte von Industriestaaten und Entwicklungsländern in Entwicklungsländern. Das Zusammenspiel der Instrumente gestattet es den Vertragsstaaten, ihren übernommenen Reduktionsverpflichtungen auch im Ausland nachzukommen, denn wo die Emissionen eingespart werden, gilt als irrelevant. Im Gegenteil: Es ist gerade ökonomisch effizient, die Emissionsreduktionen dort zu realisieren, wo dafür der geringste Kapitaleinsatz nötig ist.

Da die Regelung über den Emissionszertifikathandel im Kyoto-Protokoll nur rudimentär erfolgte, musste die weitere Ausgestaltung auf nachfolgenden Konferenzen vereinbart werden.² Die Verhandlungen verliefen überaus kontrovers. Grundlegendes Problem war das Fehlen einer einheitlichen Berechnungsmethode, insbesondere bei den Emissionseinsparungen durch CDM- und JI-Projekte. Auf der Vertragsstaatenkonferenz in Bonn im Jahre 2000 wurde zunächst festgelegt, dass Atomkraftwerke im Rahmen von JI und CDM keine Berücksichtigung finden können. Die von den Entwicklungsländern und der EU getragene Forderung, mindestens 50 % der Reduktionen im eigenen Land zu erreichen, blieb hingegen ohne Chance. Damit sollte verhindert werden, dass Industriestaaten ihre internationalen Reduktionsverpflichtungen ausschließlich durch Investitionen in armen Ländern erfüllen. Laut dem Bonner Beschluss ist nun ein „signifikanter Anteil“ im eigenen Land zu erbringen – die damit mögliche weitgehende Auslagerung von Emissionsreduktionen in die Entwicklungsländer wird mitunter auch als moderne Form des Ablasshandels bezeichnet.³

Teuer erkaufte Stimmen

Nicht nur die Reduktionsanrechnung ist problematisch. In das Kyoto-Protokoll wurden eine Fülle diplomatischer Pferdefüße „hineinverhandelt“. Größtes Problem ist die Wahl des Basisjahres 1990 für die Reduktionsverpflichtungen. Dies ist zwar insbesondere für die Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas von erheblichem Vorteil, klimapolitisch jedoch verheerend. Zwischen 1990 und 1995 sind die Emissionen in diesen Ländern erheblich zurück gegangen, ersichtlich nicht aufgrund klimaschutztechnologischer Fortschritte, sondern infolge des Zusammenbruchs weiterer Teile der Industrie. Die Zertifikate würden also für Emissionen ausgestellt, denen heute die tatsächliche (Emissions-)Grundlage fehlt (deshalb auch als „Hot Air“ bezeichnet). Sie dürfen innerhalb des Handelssystems an andere Staaten weiter verkauft werden und bremsen dort technischen Fortschritt aus.

Das zweite Problem stellt die Anrechnung sog. „Kohlenstoffsenken“ dar. Zentrale Frage ist, inwieweit es erlaubt sein soll, Steigerungen von in Wäldern und Böden gespeicherten Kohlenstoffmengen zur übernommenen Reduktionsverpflichtung hinzuzuaddieren. Zwar wurde eine Obergrenze für Waldflächen vereinbart, die Reduktion im Bereich der Acker- und Grünlandflächen kann jedoch unbegrenzt angerechnet werden. Als sich im Frühjahr 2001 die USA vorläufig aus dem internationalen Klimaschutzprozess zurück zogen, wurde der Beitritt Russlands zum Protokoll unabdingbar, da das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls die Ratifizierung von mindestens 55 % der Vertragsparteien der UNFCCC, auf die mindestens 55 % der durch das Protokoll bestimmten Reduktionsverpflichtungen entfallen, voraussetzt. Aufgrund seiner starken Verhandlungsposition konnte Russland bei der Vertragsstaatenkonferenz 2001 in Marrakesch die festgelegte landesspezifische Höchstmenge zur Anrechnung von Senken erheblich erhöhen. Damit stehen Russland zusätzliche Zertifikate zu, die veräußert werden können, obwohl ihnen tatsächlich keine Emissionen gegenüber stehen. Spärlicher Verhandlungserfolg bleibt, dass im Rahmen des CDM nur (Wieder-) Aufforstungsprojekte zugelassen sind, und diese auch nur bis zu einer Obergrenze von 1 % der Ausgangsemissionen des betreffenden Industriestaates.⁴

Auch über fünf Jahre nach den Verhandlungen in Kyoto ist das Protokoll noch nicht in Kraft getreten.⁵ Zwar arbeiten die Unterzeichnerstaaten schon in unterschiedlichem Umfang an der Umsetzung ihrer Verpflichtung, der Zeitpunkt der Einführung eines weltweiten Systems handelbarer Emissionsrechte steht aber noch in den Sternen.

Europa legt vor...

Vor diesem völkerrechtlichen Hintergrund arbeitete die EU-Kommission an einem Vorschlag für die europaweite Einführung eines Emissionsrechtshandels, der schließlich im Oktober 2001 vorgestellt wurde.⁶ Ziel ist die Institutionalisierung eines eigenen Emissionshandelssystems, das später in das weltweite Kyoto-System integriert werden kann. Einstweilen soll das effizienzsteigernde Potenzial für die europäischen Staaten erschlossen werden.

Das System des Richtlinienvorschlags hat einen sektoralen Ansatz, d.h. es bezieht nicht alle Emittenten in seinen Geltungsbereich ein, sondern begrenzt sich auf den Teilbereich der Industrie und dort nur auf Anlagen oberhalb einer bestimmten Größe.

Zunächst war umstritten, ob sich die Betreiber von entsprechenden Anlagen verbindlich an dem System beteiligen müssen, wogegen sich insbesondere die Bundesregierung heftig sträubte. Schließlich wurde eine Teilnahmepflicht durchgesetzt. Erst dadurch wird das System überhaupt zu einem Emissionshandel im Sinne der üblichen umweltökonomischen Kategorisierung. Bei freiwilliger Beteiligung bleibt die Menge der handelbaren Zertifikate nicht fixiert, sondern wächst mit jedem hinzukommenden Teilnehmer – dann entfällt die Lenkungswirkung und es lässt sich auch kein Effizienzgewinn mehr erzielen.

Die handelbare Menge der Zertifikate ergibt sich aus einem sog. „nationalen Allokationsplan“, der den im Anhang III des Richtlinien-Entwurfs aufgeführten Kriterien entsprechen muss. Dazu zählen u.a. Verpflichtungen des Mitgliedsstaats aus dem Kyoto-Protokoll und die innereuropäische Lastenverteilungsvereinbarung vom Juni 1998.

Insbesondere auf Drängen Deutschlands (das bei der Umsetzung in der EU wesentlich weniger ökologisches Engagement zeigt als bei den Verhandlungen im Rahmen des Kyoto-Prozesses) ist darüber hinaus ein „Opt Out“ vorgesehen, das ermöglicht, in der ersten Verpflichtungsperiode (2005-2007) einzelne Anlagen oder ganze Wirtschaftsbranchen von einer verpflichtenden Teilnahme am Emissionshandel auszunehmen. Das Opt Out steht konträr zum Konzept eines Emissionshandels mit einer Begrenzung der Gesamtemissionsmenge, weil es einzelne Unternehmen belohnt, auch wenn sie nichts für den Klimaschutz tun.

Außerdem ist im Entwurf vorgesehen, dass bereits geleistete Reduktionsanstrengungen (sog. „early actions“) anerkannt werden sollen. Daher kann Deutschland die Emissionen des Jahres 1990 als Basis für die Allokation der Emissionsrechte wählen. Schließlich soll durch die Richtlinie auch das bisher bestehende ordnungsrechtliche Regime für den Betrieb von Anlagen dem neuen System angepasst werden.

...und Deutschland diskutiert

Der Richtlinien-Vorschlag sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ihren Umsetzungs-Verpflichtungen bis zum 1. Januar 2005 nachkommen müssen. Obwohl die Richtlinie noch nicht in Kraft getreten ist, arbeitet die Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“ der Bundesregierung seit gut zwei Jahren an Lösungsvorschlägen zu den verschiedenen Problemen, die bei der Umsetzung auftreten.

Als zentrale Konfliktfelder haben sich herauskristallisiert: (1). die zu erreichenden Ziele (wegen bereits auf freiwilliger Basis erreichter Reduktion), (2). der Vergabemodus bei der Zuteilung der Zertifikate und (3). die Verbindung des Emissionshandels mit dem bestehenden Instrumentenrahmen.

Insbesondere der letztgenannte Komplex wirft viele Fragen auf. Problematisch ist vor allem, inwieweit das ordnungsrechtliche „Basisregime“ fortbestehen kann oder muss. Die Regelungen – in erster Linie die des Bundesimmissionsschutzgesetzes – setzen nämlich bisher fest, inwieweit Maßnahmen zum Schutz und zur Vorsorge vor Gefahren, die von Anlagen ausgehen, getroffen werden müssen. Jede einzelne Anlage muss gewisse Standards erfüllen – im Gegensatz zu einem Zertifikatesystem: Dabei wird eine Höchstmenge für alle Anlagen festgelegt; die Emissionsreduzierung erfolgt dort, wo dafür der geringste Ressourceneinsatz nötig ist.

CO₂ hat gegenüber anderen von Industrieanlagen emittierten Schadstoffen den Vorteil, dass es „nur“ global als Klimagas schädlich wirkt, nicht jedoch lokal in der unmittelbaren Umgebung. Anlagen, die über das Maß des nach geltendem Recht Zulässigen emittieren, führen daher nicht zwangsläufig zu unzumutbaren Belästigungen der Nachbarschaft. Insofern eignet sich CO₂ für den Emissionshandel sehr gut. Allerdings kennt das Immissionsschutzrecht nicht nur den Schutz – u.a. der Nachbarn – vor Gefahren, sondern auch das Vorsorge- und das Energieeffizienzgebot. Inwieweit diesbezüglich Emis-

Anmerkungen:

- 1 SRU, Gutachten 2002, 232 f., Ziff. 3.2.1.2.4.2.
- 2 S. Sach/Reese, *Zeitschrift für Umweltrecht* (ZUR) 2002, 65 (68 ff).
- 3 Sog. „Bonn Agreement“; s. dazu Brunnengräber, 200 f.
- 4 Auch dieser Erfolg ist jedoch ein zweifelhafter, vgl. Brunnengräber, 204 f.; Sachs, 852.
- 5 Aktueller Stand der Ratifizierung auf <http://www.unfccc.de/resource/kpstats.pdf>.
- 6 Vorschlag der EU-Kommission vom 23.10.2001, KOM (2001) 581, endg.

onshandel und Ordnungsrecht ineinander greifen können und müssen, ist wesentlich schwieriger zu beantworten und weithin ungeklärt.⁷

Wie auch immer das System ausgestaltet sein wird: Im Bereich der Industrieanlagen wird der Zertifikatehandel wohl seine Premiere feiern. Für die daran beteiligten AnlagebetreiberInnen und Behörden wird dies grundlegende Änderungen mit sich bringen.

(Analyse &) Kritik

Von den Schwächen und Stärken des Emissionshandelssystems sind einige bereits angesprochen worden. Die Kritik lässt sich auf verschiedenen Ebenen formulieren.

Wie dargestellt, sind bereits die völkerrechtlichen Grundlagen auf dem diplomatischen Parkett nach Kräften verwässert worden. Das gilt für die Wirksamkeit der Mechanismen wie für die Verbindlichkeit der Reduzierungsverpflichtungen. Die Staaten waren in ihrer Mehrheit versucht, dass beste für sich und „ihre“ Industrie herauszuholen. Im worst case erbringen die Vorgaben im Kyoto-Protokoll überhaupt keine Reduktionen – dank Hot Air und diverser Senkenverrechnungen. Es besteht außerdem die Gefahr, dass die Vereinbarung viele Länder von ambitionierteren Initiativen abhält.⁸

Erklärungsmuster, die diesbezüglich auf die „uneinsichtigen“ USA oder finanzschwache osteuropäische Staaten verweisen, versagen auf EU-Ebene, wo das vorgeschlagene System ebenfalls nicht der reinen umweltökonomischen Lehre folgt.

Auch hier waren die Mitgliedstaaten wohl schlicht versucht, ihrer eigenen Industrie möglichst wenige Steine in den Weg zu legen, die Immissionsmengenbegrenzungen also nicht restriktiv auszugestalten. Die Festlegung von Menge und Verteilungsmodus ist grundlegend und bisher defizitär, weil die Kriterien für die Aufstellung der nationalen Allokationspläne nicht verbindlich sind. Mögliche Folge ist, dass die Emittenten komfortabel mit Zertifikaten versorgt werden, die Notwendigkeit von Transaktionen gering ist, kein relevanter Markt entsteht und die Vorteile des Emissionshandels-Systems nicht ausgeschöpft werden können.

Außerdem ist die Sektoralisierung des Richtlinien-Entwurfs nicht nur umständlich, sondern kontraproduktiv, ebenso wie

die Möglichkeit zum Opting Out einzelner Anlagen und Branchen. Es zeigt sich, dass es der Wirtschaftslobby immer wieder gelingt, die Wirksamkeit umweltpolitischer Instrumente aufzuweichen.⁹

Eine Kritik kann sich nicht auf die bloße Bewertung des internationalen und europäischen Emissionshandelssystems beschränken. Die Einführung des Emissionshandels als ökonomisches Instrument fördert die weitere Engführung der Diskussion. Auf internationaler wie nationaler Ebene wird bei der Suche nach neuen Wegen in der Umweltpolitik nur mehr über Steuerungseffizienz und ökonomische Wirksamkeit gestritten. Nicht mehr in Frage gestellt wird, ob der freie Markt überhaupt die globalen Klimaprobleme zu lösen vermag oder ob er sie gar mit verursacht.¹⁰ Über den Einsatz marktförmiger Instrumente besteht zwischen fast allen Staaten und Nichtregierungsorganisationen mittlerweile Konsens. Insofern ist der Emissionshandel die Konsequenz einer Vorstellung, die Umwelt nur noch als business opportunity versteht.¹¹

Der sozial-ökologischen Komplexität des Klimawandels ist aber weder allein mit technischen noch mit wirtschaftlichen Instrumentarien beizukommen. Die Fragen globaler Gerechtigkeit, die aus dem weithin ungelösten Nord-Süd-Konflikt resultieren, werden ausgeblendet und bleiben unbeantwortet.¹² Die diesbezüglich in die Vereinbarungen von Rio gesetzten Hoffnungen haben sich (erwartungsgemäß) nicht erfüllt.

Markus Detjen arbeitet als Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Hamburg und promoviert zum Thema Meeresumweltschutz.

Anmerkungen:

- 7 Überblick bei Koch/Wieneke, 114 ff.
- 8 Scheer, 1068.
- 9 S. dazu (positiver) Hey, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2003, 145.
- 10 Brunnengräber, 207.
- 11 Vgl. zu alledem Ascelrad, 56
- 12 Brunnengräber, 210 f.; Sachs, 852.

Literatur:

Ascelrad, Henri, Die ökologische Herausforderung zwischen Markt, Sicherheit und Gerechtigkeit, in: Brand / Görg (Hg.), *Mythen globalen Umweltmanagements*, 2002, 48 ff.

Brunnengräber, Achim, Umwelt- oder Gesellschaftskrise – Zur politischen Ökonomie des Klimas, in: Brand / Görg (Hg.), a.a.O., 192 ff.

Hey, Christian, Industrylobbying in Brüssel: Einflussstrategien und –barrieren, *ZUR* 2003, 145 ff.

Koch, Hans-Joachim / Wieneke, Annette, Das europäische und deutsche Anlagenehmigungsrecht als Ordnungsrahmen eines Emissionshandels, in: Rengeling (Hg.), *Klimaschutz durch Emissionshandel*, 2001, 99 ff.

Sach, Karsten / Reese, Moritz, Das Kyoto-Protokoll nach Bonn und Marrakesch, *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)* 2002, 65 ff.

Sachs, Wolfgang, Das Kyoto-Protokoll: Lohnt sich seine Rettung?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 2001, 847 ff.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), *Umweltgutachten 2002 – Für eine neue Vorreiterrolle*, 2002.

Scheer, Hermann, Klimaschutz durch Konferenzserien: eine Fata Morgana, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 2001, 1066 ff.

