Prof. Dr. Michael Rodi, M. A., Universität Greifswald*

„Emissions Trading" – Greifswalder Ein- und Ausblicke

Tagungsbericht der 3. Greifswalder Summer Academy „Energy and the Environment"

Die Greifswalder *Summer Academy* „Energy and the Environment" hat sich in ihrem dritten Jahr als ein weltweit bekanntes Forum der Energieumweltpolitik[1] und insbesondere der Klimaschutzpolitik[2] etabliert. Ihr Grundkonzept lässt sich mit drei „i" umschreiben: international, interdisziplinär und integrativ. Die Forderung nach Internationalität ergibt sich aus dem Gegenstand: Klimaschutz kann als Menschheitsproblem nur in einer weltweiten Zusammenarbeit betrieben werden, im Gegensatz zu anderen Umweltproblemen ist eine Problemlösung auf nationaler Ebene nicht möglich. Die Herausforderung übersteigt aber auch die Problemlösungskapazität einzelner wissenschaftlicher Disziplinen, so dass erfolgversprechende Konzepte nur interdisziplinär verwirklicht werden können. Integrativ schließlich meint, dass das Problem des Klimawandels nicht allein wissenschaftlich gelöst werden kann, sondern ein Zusammenwirken mit der politischen, wirtschaftlichen und beratenden Praxis erforderlich ist. Konkret bedeutet dies, dass an der *Summer Academy* neben Forscher/innen auch Vertreter/innen von Ministerien, Umweltverbänden, Umweltberatungsgesellschaften und Energieunternehmen teilnehmen. Bei allen Veranstaltungen waren aber auch (studentische) „Zaungäste" willkommen.

Inhaltlich beschäftigte sich die erste Greifswalder *Summer Academy* im Sommer 2004 mit den Instrumenten der Klimaschutzpolitik. Wie auch bei den folgenden Veranstaltungen geplant, sind die Ergebnisse in einem Tagungsband erschienen.[3] Die zweite *Summer Academy* fand im Juli 2005 statt, am Baikalsee in der Nähe des sibirischen Irkutsk. Damit sollte der Umstand gewürdigt werden, dass das für die Klimaschutzpolitik so bedeutsame Kyoto-Protokoll in diesem Jahr durch die Ratifikation Russlands in Kraft getreten ist. Mit dem Thema „Implementing Kyoto – Chances and Challenges for Transition Countries" wurde über die Herausforderungen beraten, die völlig neuartige ökonomische Instrumente der internationalen Zusammenarbeit (*Emissions Trading*, *Joint Implementation* und *Clean Development Mechanism*) an die nationalen Rechtsordnungen stellen. Solche „Auslandsaufenthalte" sind ein weiterer Baustein im Grundkonzept: Jedes zweite Jahr soll an wechselnden Orten der Welt getagt werden, um sich dort mit regional besonders relevanten Themen zu beschäftigen und einer zu starken Eurozentriertheit des Projektes entgegenzuwirken. Im Jahr 2007 geht die *Summer Academy* also wieder hinaus in die Welt.

Die *Summer Academy* 2006 fand zum Thema des europäischen Emissionshandels statt. Anlass für die Themenstellung war, dass das europäische Emissionshandelssystem bereits zwei Jahre besteht und Ende Juni 2006 die zweite Runde von nationalen Allokationsplänen, nunmehr für die Periode von 2008 bis 2012, bei der Kommission eingereicht wurde; zudem möchte die Kommission noch dieses Jahr einen Bericht über die bisher gemachten Erfahrungen abgeben („review") und die Diskussion über die weitere Bedeutung und Ausgestaltung dieses Instruments der Umweltpolitik anstoßen („preview").

Lange Zeit wurde der Gedanke eines Handels mit „Verschmutzungsberechtigungen" in Europa strikt abgelehnt – eine solche Politik sei unethisch, passe zumindest nicht in die europäische Rechtskultur mit einem im Wesentlichen auf klare Ge- und Verbote gestützten Umweltrecht. Der theoretische Ansatz eines Zertifikatehandels geht vor allem auf amerikanische Umweltökonomen zurück.[4] Ihm liegt im Kern die Überlegung zugrunde, dass der Gesetzgeber für die Emission bestimmter Schadstoffe (in einem bestimmten Raum) eine Obergrenze festlegt („cap"). Auf dieser Grundlage werden den Emittenten Emissionsberechtigungen („Zertifikate") zugeteilt, die zum Ausstoß einer bestimmten Einheit des Schadstoffes berechtigen. Mit diesen Zertifikaten können die Beteiligten frei handeln, sie also (regelmäßig an einer Börse) kaufen oder verkaufen. Sie können damit unternehmerisch entscheiden, ob sich Investitionen in Emissionsreduktionstechniken lohnen; die Erlöse aus frei werdenden Zertifikaten könnten zur Finanzierung der Investitionen verwendet werden. Im Ergebnis erfolgen Investitionen dann dort, wo sie betriebswirtschaftlich am sinnvollsten sind, insbesondere, wo die Vermeidungskosten am geringsten sind.

Dieses System hat für die Umweltpolitik zwei große Vorteile: Zum einen hat der Staat die Möglichkeit, das Gesamtemissionsvolumen zu steuern. Zum anderen – und das ist der wohl entscheidende Vorteil – sind die volkswirtschaftlichen Kosten viel geringer im Vergleich zu dem traditionellen Ansatz, den einzelnen Unternehmen auf der Grundlage bestimmter Standards (z. B. „beste verfügbare Technik") feste Grenzwerte zu setzen. Entscheidend für das Funktionieren des Systems ist die Zuteilung der Zertifikate („Allokation"): Nur wenn hier Knappheit entsteht, die Zertifikatemenge also unter den prognostizierten Emissionen liegt, wird das Handelssystem mit seinen erwünschten Folgen in Schwung kommen. Über die Zuteilungsmenge gibt es in der Praxis natürlich ebenso erbitterte Auseinandersetzungen wie über die Art und Weise der Zu-

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Universität Greifswald.

1 Zu den Konturen eines sich herausbildenden Energieumweltrechts vgl. *Michael Rodi*, Grundstrukturen des Energieumweltrechts, in: EurUP: Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht 2005, S. 165–174.

2 Empfehlenswert als einführende Lektüre zur Frage „Klimaschutz und Energiepolitik": Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, 2004, S. 83 ff.

3 *Michael Rodi* (Hrsg.), Environmental Policy Instruments in Liberalized Energy Markets, 2006.

4 Grundlegend *John Dales*, Pollution, Property and Prices, 1968.

teilung: Nach der reinen ökonomischen Lehre sollte der Staat die Zertifikate versteigern, in der Praxis kommt es aber regelmäßig zu einer kostenlosen Zuteilung, sei es auf der Grundlage bestimmter Standards („benchmarking") oder schlicht auf der Grundlage historischer Emissionen („grandfathering").

Mit diesem völlig neuartigen Instrument der Umweltpolitik wurde bisher vor allem in den USA experimentiert.[5] Deshalb ist es bemerkenswert, dass die Europäische Union dieses System nunmehr im Rahmen der Klimaschutzpolitik einsetzt, zur Beschränkung der sog. Treibhausgase wie CO_2, die entscheidenden Anteil an der fortschreitenden Klimaveränderung haben. Nach wie vor stößt dies weltweit auf großes Interesse,[6] das sich auch in dem internationalen Teilnehmer/innen-Feld der Greifswalder *Summer Academy* niederschlug.[7] In der ersten Woche standen Grundfragen der Klimaschutzpolitik und des Emissionshandels als Instrument im Mittelpunkt. *Joyeeta Gupta*, weltweit bekannte Professorin für Umweltrecht und Umweltpolitik an der Universität Amsterdam und Autorin des *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, sowie *Konrad Ott*, Inhaber des Lehrstuhls für Umweltethik und Praktische Philosophie an der Universität Greifswald und Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen, zeigten die fundamentalen Gerechtigkeitsfragen auf, die mit dem Klimawandel zusammenhängen. Es war unter den Teilnehmer/innen weitgehend Konsens, dass die Industriestaaten ihre Treibhausgasemissionen drastisch reduzieren müssen, denn die Emissionen müssen weltweit deutlich sinken, um eine Klimakatastrophe abzuwenden. Und die Bewohner der sog. Dritten Welt haben nicht weniger Recht auf Energieverbrauch und damit verbundene Emissionen („contraction-and-convergence"[8]). Ein zweiter Schwerpunkt der Beratungen lag bei der Frage, wie der Emissionshandel sinnvollerweise mit anderen Instrumenten zu verbinden ist, die direkt oder indirekt dem gleichen Ziel dienen: den Energiesteuern, den Mechanismen zur Förderung erneuerbarer Energien oder den Selbstverpflichtungsabkommen.

Es bestand – auch in internationaler Perspektive – erstaunlich weitreichende Einigkeit darüber, dass der Weg der freiwilligen Absprachen zwischen den Regierungen und der Industrie, den auch die Bundesregierung in Bezug auf Treibhausgase gegangen ist, als gescheitert gelten muss. Erdrückend war die Zahl der berichteten Fälle, in denen die Absprachen nicht eingehalten wurden oder nicht eingehalten werden konnten, weil die Vertragspartner, in der Regel Industrieverbände, im Zweifel keine Möglichkeit haben, das Verhalten einzelner Unternehmen zu beeinflussen. Im Ergebnis steht die Regierung dann vor einem umweltpolitischen Scherbenhaufen: Sie hat wertvolle Zeit zur gezielten Lösung des Umweltproblems verloren und muss von vorn beginnen. Einigkeit bestand auch darüber, dass der Zertifikatehandel keinesfalls eine Politik der gezielten Förderung erneuerbarer Energiequellen, wie Solarenergie, Windenergie, Biomasse oder Geothermie überflüssig macht, die in Deutschland im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) Ausdruck findet.

Die zweite Woche der diesjährigen *Summer Academy* war ganz dem politisch wohl „heißesten Eisen" des Emissionshandelssystems gewidmet, der Frage der Zuteilung oder Allokation. Als Beispiele wurden vier nationale Allokationspläne näher untersucht, nämlich diejenigen von Deutschland, Polen, Spanien und Großbritannien; dazu waren Vertreter/innen der jeweiligen Umweltministerien eingeladen. Übereinstimmend wurde der massive Druck beschrieben, den die Unternehmerlobby zugunsten einer großzügigen Allokation ausübt. Soweit Länder, wie etwa Großbritannien, gleichwohl noch ehrgeizige Ziele verfolgen, wurde deutlich, dass man davon künftig abrücken möchte, wenn sich andere Länder weiterhin durch laxe Obergrenzen Wettbewerbsvorteile für ihre Industrie verschaffen. Diesen Teufelskreis, so die fast einhellige Meinung der versammelten Wissenschaftler/innen, wird man zugunsten einer ambitionierten Klimaschutzpolitik nur durchbrechen können, wenn sich Europa zu einheitlichen (strengen) Allokationsregeln durchringt.

Zudem wurde das Verfahren einer kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten als Ursache für die meisten ökonomischen und juristischen Probleme des gegenwärtigen Handelssystems gegeißelt. Dabei wurde gerade auch auf die in Deutschland geführte Diskussion über die sog. „windfall profits" verwiesen: Die großen Energieunternehmen haben die Zertifikate gleichsam als Geschenk erhalten, deren Abgabe aber – betriebswirtschaftlich völlig korrekt – als Kosten (sog. „opportunity costs") verbucht und diese über erhöhte Strompreise auf die Verbraucher abgewälzt. Zudem wurde gerade mit Blick auf Deutschland deutlich, wie klimaschutzpolitisch kontraproduktiv es ist, die Zuteilung nach Maßgabe historischer Emissionen vorzunehmen – der „Klimakiller" Kohle wird dabei begünstigt, was angesichts der nationalen Kohlepolitik freilich durchaus gewollt ist.

Fazit: Der Emissionshandel ist in der Theorie ein geradezu geniales Instrument der Klimaschutzpolitik. In der Praxis werden die bisherigen Ansätze aber erheblich fortzuentwickeln sein, um die erhofften Erfolge zu erreichen. Da die Teilnehmer/innen durchweg vom Ernst des Problems Klimawandel überzeugt waren, stand hier am Ende ein trotziges „Die Hoffnung stirbt zuletzt".

5 Erwähnenswert sind hier insbesondere zwei Programme aus den 90er Jahren: das *US Acid Rain Program*, das auf eine Reduktion der SO_2-Emissionen von Kraftwerken gerichtet war, sowie das *Regional Clean Air Incentive Market (Reclaim)* in Los Angeles, das auf eine Reduktion von SO_2- und NO_x-Emissionen gerichtet war.

6 Vgl. etwa *Bernd Hansjürgens* (Hrsg.), Emissions Trading for Climate Change. US and European Perspectives, 2005; dieser Band geht auf ein Treffen führender US-Ökonomen mit europäischen Wissenschaftler/innen aus den Bereichen der Wirtschafts-, Rechts- und Politikwissenschaft zurück.

7 Beispielsweise mit Vertreter/innen aus Armenien, Brasilien, Chile, China, Ecuador, Mexiko, Moldawien, Neuseeland, Nigeria, den Philippinen, den USA, Usbekistan und Simbabwe.

8 Vgl. dazu grundlegend *Konrad Ott/Ralf Döring*, Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit, 2004.