

Der EU-Emissionshandel mit Treibhausgasen

von Hans G. Nutzinger und Sven Rudolph

Die politische Verwässerung eines umweltökonomischen Lehrbuchinstruments
aus politisch-ökonomischer Perspektive

1. Zur Durchsetzungsfähigkeit ökonomischer Instrumente: einführende Bemerkungen

Mit diesem Beitrag wollen wir nicht zuletzt an das umweltpolitische Engagement des Jubilars Bernhard Nagel erinnern, der sich über seine zahlreichen rechtswissenschaftlichen Buch- und Aufsatzveröffentlichungen hinaus auch in mehreren Publikationen (Nagel 2002, 2001, 2000a, 2000b) besonders im Bereich erneuerbarer Energien immer wieder für eine nachhaltige Energiepolitik einsetzte. Er sah sich bei seinem Engagement dem gleichen Problem ausgesetzt, das auch uns immer wieder beschäftigte, nämlich der Frage, warum sich sinnvolle Konzepte oft nur mit großen Schwierigkeiten in der umweltpolitischen Praxis durchsetzen konnten, und wenn überhaupt, dann oft nur in stark verwässerter Form. Die Antwort, welche eine umfassende ökonomische Theorie der Politik hierfür liefert, überzeugt dabei insofern, als sie die Akteursinteressen und ihre Einflusspotentiale analysiert, wie wir anhand des EU-Emissionshandels und seiner nationalen Umsetzung in Deutschland beispielhaft veranschaulichen wollen.

2. Handelbare Emissionslizenzen in Theorie und Praxis

Seit gut 35 Jahren, beginnend mit Dales (1968) in Kanada und Bonus (1972) in Deutschland, diskutiert die ökonomische Wissenschaft die Einsetzbarkeit und die Funktionsweise handelbarer Umweltnutzungsrechte als marktorientiertes Instrument der Umweltpolitik. Im angloamerikanischen Sprachraum wird das umweltökonomische Instrument handelbarer Emissionslizenzen oft als *cap-and-trade* bezeichnet. In seiner zu *cap-distribute-and-trade* erweiterten Form stellt bereits die sprachliche Bezeichnung die charakteristischen Merkmale der Lizenzlösung heraus: Ausgehend von einem umweltpolitischen Ziel, das nicht nur auf rein ökonomischen Kosten-Nutzen-Abwägungen beruht, wird zunächst im politischen Prozess eine absolute Begrenzung der Emissionsmengen für ein bestimmtes geographisches Gebiet festgelegt (*cap*), welche die Knappheit der Umweltressource in das Wirtschaftssystem hinein teleskopiert. Aus der Gesamtmenge der für zulässig erklärten Emissionen wird nun eine Vielzahl kleiner Anteile geschaffen, die als Emissionserlaubnisscheine mittels eines genauer zu bestimmenden Verfahrens an die Emittenten verteilt werden (*distribute*). Jede Emission ist nunmehr an den Besitz einer Emissionslizenz gebunden, wobei diese Nutzungsrechte jedoch nicht beim durch die ursprüngliche Verteilung bestimmten Besitzer verbleiben müssen, sondern frei zwischen Emittenten übertragen werden können (*trade*). Durch solche Übertragungen entsteht ein Markt für Emissionsrechte.

Wie alloktionstheoretische Wirkungsanalysen überzeugend zeigen (Endres 2000, Tietenberg 1985), führt ein derartiger Markt über die Angleichung der Grenzvermeidungskosten aller Emittenten zu einer volkswirtschaftlich effizienten Allokation von Vermeidungsmaßnahmen (*statische ökonomische Effizienz*). Zudem werden umweltpolitische Ziele über die Festlegung einer Emissionsgesamtmenge, die legaler Weise nicht überschritten werden darf, ökologisch effektiv umgesetzt (*ökologische Effektivität*). Nicht zuletzt implementiert die Lizenzlösung dauerhaft Innovationsanreize, da die durch verbesserte Reduktionstechnologien frei werdenden Emissionsrechte am Markt gewinnbringend veräußert werden können (*dynamische ökonomische Effizienz*). Damit weist die Lizenzlösung aus theoretischer Sicht deutliche Vorteile gegenüber ordnungsrechtlichen Regulierungen und auch gegenüber der Abgabenlösung auf.

Ein Blick auf empirische Erfahrungen in den USA zeigt, dass sich, entgegen einem auf beiden Seiten des Atlantiks gerne und lange gehegten Vorurteil, die theoretischen Vorteile eines Systems handelbarer Emissionslizenzen durchaus auch in der Praxis realisieren lassen. Im Rahmen des *Acid Rain Program* konnten mit Hilfe eines Lizenzsystems für die U.S.-Energiewirtschaft die Schwefeldioxid-Emissionen im Vergleich zu 1980 bereits im Jahr 2000 halbiert werden (und nicht erst, wie eigentlich vorgesehen, im Jahr 2010); das ökologische Ziel konnte aufgrund kostengünstiger Vermeidungsoptionen zeitweise sogar übererfüllt werden. Verglichen mit einem ordnungsrechtlichen Ansatz wurden die Kosten um rund 50 % gesenkt, und technischer Fortschritt wurde in erheblichem Umfang angeregt. Der amerikanische Umweltökonom Ellerman (2000: S. 314) formuliert angesichts dieses Befundes mit verständlichem Stolz: "We are unaware of any U.S. environmental program that has achieved that much."

Seit dem Jahr 2005 setzt nun auch die EU-Klimapolitik auf ein System handelbarer Emissionslizenzen (EU-Kommission 2003), dessen Ausgestaltung wesentlich vom U.S.-amerikanischen SO_2 -Allowance-Trading inspiriert ist; konkret strebt es die Erfüllung des Kyoto-Ziels der EU einer Reduktion der Treibhausgase um acht Prozent bis 2008 – 2012 gegenüber 1990 an. Nationale Allokationspläne (NAP) müssen hierbei die Zuteilungen von Emissionslizenzen an die volkswirtschaftlichen Sektoren und die einzelnen Anlagen auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten konkretisieren. Dies wird notwendig, da weitgehend auf eine Versteigerung der Emissionslizenzen verzichtet wird und allein die Energiewirtschaft inklusive der energieintensiven Industrie vom zunächst auf CO_2 -Emissionen beschränkten EU-Emissionshandel direkt betroffen ist. Gerade dieser Erstvergabemechanismus über Nationale Allokationspläne (NAP) ist aber mit erheblichen Problemen behaftet. So fallen die Reduktionsziele des NAP I vom 31. März 2004 für das Emissionshandelssegment im deutschen Makroplan (BMU 2004b) — dieser legt die Aufteilung auf die volkswirtschaftlichen Sektoren fest — für die Handelsperiode 2005 – 2007 einerseits gegenüber dem ursprünglichen Ziel aus der Klimavereinbarung der deutschen Wirtschaft mit der Bundesregierung (Bundesregierung 2000, 2001) und andererseits gegenüber dem NAP-Vorschlag des Bundesumweltministeriums (BMU) vom 29. Januar 2004 (BMU 2004b) sowie nicht zuletzt sogar gegenüber einem internen Kompromissvorschlag des damaligen Kanzleramtsministers Steinmeier deutlich schwächer aus (Darstellung 1). Da das Gesamtreduktionsziel aus dem Kyoto-Protokoll völkerrechtlich bindend bleibt, müssen daher die Anforderungen an die übrigen Sektoren Haushalte und Verkehr erheblich verschärft werden.

Darstellung 1: Abschwächung der Reduktionsziele des Emissionshandels

Zieljahre (Basis 2000-2002)	KVV 2000	BMU 29. Januar 2004	Steinmeier 17. März 2004	NAP I 31. März 2004
2005-2007	-10 Mio. t.	-17 Mio. t	-7 Mio. t	-2 Mio. t
2008-2012	-45 Mio. t.	-28 Mio. t	-	-10 Mio. t

Quelle: eigene Darstellung.

Erzwungen wird die Ausweitung der Gesamtmenge für das Emissionshandelssegment im Wesentlichen durch die gegenüber dem BMU-Entwurf großzügigen Zuteilungsregeln im Mikroplan des NAP I (BMU 2004b), der die Verteilung der Lizenzen des Emissionshandelssegments auf die betroffenen Anlagen vornimmt:

- Neuanlagen erhalten einen doppelt so hohen Benchmark.
- Vermeidungsaktivitäten vor der für die Zuteilungsberechnung zugrunde gelegten Basisperiode (*Early Action*) werden mit einem mehr als dreimal so hohen Lizenzkontingent belohnt.
- Die Rückstellung von Lizenzen für Prozessemissionen, die keinen Reduktionsanforderungen unterliegen, fallen fast doppelt so hoch aus.

Hinzu treten Sonderregelungen, durch die bestimmte Tatbestände mit einem Erfüllungsfaktor von Eins versehen werden und die damit keiner Reduktionsverpflichtung unterliegen (Darstellung 2).

Darstellung 2: Sonderregelungen mit dem Erfüllungsfaktor Eins

Tatbestand	Grundlage	Gewährungszeitraum
Inbetriebnahme zwischen dem 1.1.2003 und dem 31.4.2004	Basiszuteilung	12 Jahre
Neuanlagen ab 2005 nach 4jährigem Lizenz-Übertragungszeitraum	Übertragungsregel	14 Jahre
Anlagen mit Inbetriebnahme ab 1996	Early-Action-Regel	12 Jahre
Modernisierte Altanlagen ab 1996 mit spezifischen Emissionsminderungen	Early-Action-Regel	12 Jahre
prozessbedingte Emissionen	Prozessemissionen-Regel	unbegrenzt

Quelle: eigene Darstellung.

Von politisch-ökonomischer Brisanz sind zudem folgende Regelungen:

- *Neuanlagen*: Die Zuteilung enthält brennstoffspezifische Elemente, die den Wechsel zu kohlenstoffärmeren Brennstoffen unattraktiv machen. Der Reservefond für Neuanlagen ist um ein Drittel geringer und wenn dieser erschöpft ist, müssen

Neuanlagen erforderliche Lizenzen am Markt erwerben. Insgesamt benachteiligt dies Neuanlagen, da die Betreiber von Altanlagen ihre Erstzuteilung kostenlos erhalten haben.

- *Übertragungsregel*: Bei der Übertragung von Lizenzen von stillgelegten Alt- auf Neuanlagen wurde der Übertragungszeitraum um mehr als zwei Drittel verringert, was den Modernisierungsanreiz mindert.
- *Kernenergieausstieg*: Als Kompensation für durch den Kernenergieausstieg notwendig werdende fossile Ersatzkapazitäten wurde eine Reserve im Umfang von 4,5 Millionen Tonnen CO₂ geschaffen.
- *KWK*: Die Sonderreserve für die effiziente Kraft-Wärme-Kopplung wurde um ein Viertel reduziert.

Insgesamt erscheint der gesamte NAP I als ein erhebliches Zugeständnis an etablierte Interessenstrukturen. Da diese Strukturen nicht homogen sind, konnte die Erfüllung der Summe von Sonderwünschen aus den unterschiedlichen betroffenen Industrien allein über eine Ausweitung des Gesamtbudgets für das Emissionshandelssegment erfolgen. Die Ausführungen im dritten Abschnitt zeigen, wie sich diese Forderungen durch den realpolitischen Einfluss der Gegner des EU-Emissionshandels durchsetzen konnten (Rudolph 2005: Kap. 7).

3. Empirische Beobachtungen zum Einfluss der Emissionshandelsgegner

Der von der EU geplante und schließlich durchgesetzte Emissionshandel stieß in Deutschland auf den Widerstand vieler Teile der betroffenen Industrie, der damaligen Oppositionsparteien sowie zweier wichtiger Mitglieder des damaligen Bundeskabinetts, nämlich des Bundeswirtschafts- und -arbeitsministers und des Bundeskanzlers. In der deutschen Wirtschaft erwies sich der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) als zentraler Akteur auf Verbandsebene. Ökologische Problemlagen werden vom BDI vorwiegend unter ökonomischen Gesichtspunkten mit Blick auf die Produktionsbedingungen der Unternehmen betrachtet, und daher wurden (und werden) kostenwirksame oder Zwang ausübende Instrumente der Umweltpolitik abgelehnt. Unterstützung fand die grundlegend ablehnende Haltung besonders bei den Energiekonzernen und der energieintensiven Industrie sowie deren Verbänden, aber auch bei den bedeutendsten deutschen Einzelgewerkschaften und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB). Die Arbeitnehmervertretungen konnten diesbezüglich als Spiegel ihrer Branche gelten, da intensivierete umweltpolitische Anstrengungen Abwanderungstendenzen der betroffenen Unternehmen verbunden mit Arbeitsplatzverlusten befürchten ließen. Diese Koalition setzte zunächst ausschließlich auf eine Totalverhinderung des EU-Emissionshandels. Die vorgebrachten Argumente gegen den Emissionshandel richteten sich dabei jedoch im Kern gegen die Klimaschutzpolitischen Ziele selbst. Beklagt wurden dabei vor allem

- zu hohe Kosten,
- resultierende Wettbewerbsnachteile und
- Einschränkung von Wachstumschancen aufgrund absoluter caps,

wohingegen lobend auf die vermeintliche Vorteilhaftigkeit anderer Instrumente hingewiesen wurde.¹ Nachdem eine Totalverhinderung misslungen war, wurden zahlreiche Detailforderungen für den NAP I erhoben, die allesamt die Vermeidung von Zusatzbelastungen für die betroffenen Anlagen zum Ziel hatten.

In dieser Phase zerfiel dann auch Ende 2003 die vormals geschlossene Koalition der Emissionshandelsgegner, da sich ein Verteilungskampf um Lizenzzuteilungen abzeichnete. Dieser Konflikt resultierte aus einer von der Klimavereinbarung ausgehenden ersten internen Zielvorgabe des Bundesumweltministeriums (BMU) und dem zugrunde gelegten Prinzip kommunizierender Röhren, nach dem eine Mehrzuteilung an eine Anlage eine Reduktion der Zuteilung für eine andere bedeuten sollte. Die Einzelunternehmen und -branchen versuchten, über Sonderzuteilungen für den jeweils eigenen Anlagen-Mix die besten Bedingungen zu erstreiten. So sprachen sich die folgenden Unternehmen bzw. Branchen für die genannten Regelungen aus:

- **Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke (RWE):** Als führender Betreiber von Kohlekraftwerken setzte sich RWE bei der Übertragungsregel für eine Befristung des Übertragungszeitraums ein, denn je eher Lizenzen nicht mehr übertragen werden konnten, desto geringer war der Vorteil für effizientere oder nicht-kohlebasierte, CO₂-ärmere Anlagen gegenüber traditionellen Kohlekraftwerken. Für Neuemittenten wurde zudem für eine brennstoffabhängige Zuteilung plädiert, die Vorteile für Neueinsteiger mit kohlenstoffärmeren Brennstoffen unterbindet.
- **Energie Baden-Württemberg (EnBW):** Als Betreiber zahlreicher Kernkraftwerke forderte EnBW eine umfangreiche Sonderreserve für den politisch beschlossenen Kernenergieausstieg, da die Schaffung von Ersatzkapazitäten auf fossiler Basis zusätzliche kompensationsbedürftige Kohlendioxid-Emissionen verursache.
- **Vattenfall:** Als Eigentümer zahlreicher nach der Wende modernisierter Braunkohlekraftwerke in den ostdeutschen Bundesländern verlangte Vattenfall eine möglichst umfangreiche Anerkennung von "Early Action", also von bereits vor der Basisperiode getätigten Minderungsmaßnahmen.
- **Stahl-, Roheisen-, Glas- und Zementindustrie:** Als wesentliche Emittenten von prozessbedingten Kohlendioxid-Emissionen — von Emissionen also, die nicht bei Verbrennungsprozessen entstehen — sprachen sich die Unternehmen und Verbände gegen jegliche Minderungsanforderungen an Prozessemissionen aus.

Die Positionierung des BDI in dieser Phase spiegelte die Addition der geforderten Sonderregelungen wieder; sie wurde besonders plastisch in der zentralen Forderung nach einer bedarfsorientierten Zuteilung. Eine Bedienung aller Sonderansprüche war jedoch ohne Ausweitung der Gesamtlizenzmenge nicht möglich, und dies ließ Mitte Februar 2004 die Gespräche der betroffenen Unternehmen und Verbände mit der Bundesregierung vertreten durch die zuständigen Staatssekretäre scheitern. Erst der im Folgenden näher betrachtete "Krisengipfel" im Kanzleramt in der Nacht zum 30. März 2004 brachte die endgültige Entscheidung.

¹ Der in der umweltpolitischen Regulierungsgeschichte in Deutschland oftmals von der betroffenen Wirtschaft vorgebrachte Wunsch nach einem Wechsel zu angeblich überlegenen alternativen Instrumente, im Amerikanischen anschaulich als *instrument hopping* bezeichnet, zielte im Wesentlichen jeweils auf die Verhinderung des aktuell geplanten umweltpolitischen Instruments und allenfalls am

Als zentrale Gegner des Emissionshandels auf Seiten der politischen Entscheider agierten die Fraktionen der Christlich-Demokratischen/Sozialen Union (CDU/CSU) und der Freien Demokratischen Partei (FDP) sowie die damaligen Kabinettsmitglieder der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Bundeswirtschafts- und -arbeitsminister Clement und Bundeskanzler Schröder. Die Position der CDU/CSU-Bundestagsfraktion wies eine deutliche Übereinstimmung mit den Positionen der Gegner in der deutschen Wirtschaft auf. Zwar wurde jetzt die grundsätzliche Vorteilhaftigkeit des Emissionshandels anerkannt und die Erreichung der Klimaschutzziele als zentrale umweltpolitische Aufgabe akzeptiert, jedoch nur unter der Maßgabe, dass klimapolitische Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nicht gefährden dürften und dass der bereits geleistete erhebliche Beitrag der deutschen Wirtschaft zum Klimaschutz anzuerkennen sei. In den konkreten Forderungen zur Ausgestaltung des NAP I finden sich zahlreiche Detailforderungen der Emissionshandelsgegner in der deutschen Wirtschaft wieder bis hin zur Übernahme zentraler Begrifflichkeiten. So verlangte die CDU/CSU-Fraktion vor allem

- eine angemessene Beteiligung aller volkswirtschaftlicher Sektoren an den angestrebten Emissionsreduktionen,
- die Einrichtung einer Wachstumsreserve zur Vermeidung von Wachstumshemmnissen,
- eine bedarfsgerechte Erstausrüstung,
- die umfassende Anerkennung der Vorleistungen der deutschen Industrie (Early Action),
- die Einrichtung einer Kompensationsreserve für den Kernenergieausstieg und
- die Ablehnung strukturpolitischer Vorfestlegungen zugunsten eines Energieträgers.

Die Bundestagsfraktion der FDP begrüßte zwar zunächst den EU-Emissionshandel als modernes, kosteneffizientes Instrument des Klimaschutzes, kritisierte jedoch letztendlich seine konkrete Ausgestaltung. Auch hier finden sich in den Forderungen wesentliche Elemente der Anliegen der Emissionshandelsgegner in der betroffenen Wirtschaft wieder, vor allem

- die Streichung der Ökosteuer bei Einführung des Emissionshandels,
- eine unbürokratische Administration des Handelssystems,
- die weitgehende Anerkennung von Early Action und
- eine bedarfsgerechte Erstausrüstung.

Politischen Einfluss entfalteten die Bundestagsfraktionen der Parteien jedoch kaum, nicht zuletzt, weil wesentliche Diskussionen und Vorfestlegungen außerhalb des parlamentarischen Raums in der Verwaltung und dem Kabinett erfolgten. Insbesondere zwei Emissionshandelsgegner im Kabinett prägten über die schlussendliche Vorgabe von Eckpunkten des Makro- und sogar zahlreicher Detailregelungen des Mikroplans

maßgeblich den NAP I, nämlich Bundeswirtschafts- und -arbeitsminister Clement und Bundeskanzler Schröder. Clement erwies sich dabei als zentraler Gegner eines ökologisch anspruchsvollen Emissionshandels. Bereits im Vorfeld der Verhandlungen um den NAP I hatte es Differenzen zwischen ihm und Bundesumweltminister Trittin im Hinblick auf die zukünftige Energiepolitik gegeben. Anlass war neben dem EU-Emissionshandel die Überarbeitung des Gesetzes über Erneuerbare Energien (EEG). Zwei interne Strategiepapiere hatten Mitte Juli 2003 die jeweiligen Richtungen der Kabinettsmitglieder vorgegeben; dabei zeigten sich grundsätzliche Differenzen: Während der bündnisgrüne Umweltminister grundsätzlich eine größere Rolle der regenerativen Energien einforderte, plädierte der sozialdemokratische Wirtschafts- und Arbeitsminister weiterhin für die zentrale Bedeutung der Kohlenutzung. Bezüglich des EU-Emissionshandels hatten bereits die ab September 2003 stattfindenden "Energiegipfel" unter Beteiligung von Schröder, Clement und Vertretern der Energiewirtschaft, der energieintensiven Industrie sowie der Gewerkschaften — und zeitweise unter explizitem Ausschluss von Trittin — vor dem Hintergrund der beiden Papiere eine zentrale Vorgabe bestimmt: Die Ziele des EU-Emissionshandels sollten wirtschaftsverträglich formuliert werden. Zahlreiche strittige Details waren jedoch offen geblieben und sollten in Staatssekretärsgesprächen mit den betroffenen Unternehmen und Verbänden geklärt werden. Nach dem bereits skizzierten Scheitern dieser Runden legte das Umweltministerium einen Entwurf für den NAP I vor, der eine Kompromisslinie zwischen den freiwilligen Zusagen der deutschen Wirtschaft aus der Klimavereinbarung und den Forderungen der betroffenen Wirtschaft darstellte (BMU 2004a). Diesen Vorschlag lehnte Clement jedoch entschieden ab. Im März 2004 wurden zur Beilegung des Konflikts Treffen zwischen den Ministern Trittin und Clement anberaumt, um doch noch eine termingerechte Meldung des NAP I an die EU-Kommission bis zum 31. März 2004 zu ermöglichen. Fehlende Erfolge dieser Ministergespräche ließen das Eingreifen des Bundeskanzlers in der Nacht zum 30. März 2004 notwendig werden.

Während Umweltminister Trittin weiterhin eine ökologisch-ökonomische Kompromisslinie vertrat, übernahm Clement nahezu unverändert die Argumente der Emissionshandelsgegner in Wirtschaft und Gewerkschaften: Weitere Belastungen für die deutsche Wirtschaft könnten nicht mehr hingenommen werden, denn diese führten nur zur Abwanderung der energieintensiven Industrie und damit zu Beschäftigungsverlusten und höheren Emissionen in Ländern mit niedrigeren Umweltstandards. Zudem habe Deutschland im Klimaschutz bereits erhebliche Vorleistungen erbracht. Eine strukturelle Benachteiligung der Kohle als Energieträger sei nicht akzeptabel. Besonders in den konkreten Ausgestaltungsforderungen finden sich fast alle Argumente und Sonderforderungen der Emissionshandelsgegner nahezu wortgetreu wieder:

- bedarfsgerechte Zuteilung,
- Einrichtung einer Wachstumsreserve,
- zeitliche Begrenzung der Übertragbarkeit bei der Übertragungsregel,
- Bedienung von Neuemittenten allein aus der Übertragungsregel oder mindestens eine brennstoffspezifische Zuteilung,
- keine Reduktionsanforderungen für Prozessemissionen sowie Einrichtung einer großzügigen Reserve,
- umfassende Anerkennung von Vorleistungen (Early Action),
- Einrichtung einer Kompensationsreserve für den Kernenergieausstieg.

Erst das Eingreifen des sozialdemokratischen Bundeskanzlers führte zu einer Einigung. Noch im Bundestagswahlkampf 2002 hatte Schröder die Chance zu nutzen verstanden, aufgrund der erhöhten Aufmerksamkeit für die Klimapolitik nach der Flutkatastrophe an der Elbe mit umweltpolitischen Themen bedeutsame Stimmengewinne zu realisieren. So reiste er in die Überschwemmungsgebiete und zum Weltklimagipfel nach Johannesburg und sprach sich bei beiden Gelegenheiten für eine intensiviertere Klimapolitik aus. Nachdem die Aufmerksamkeit für das Klimathema allerdings aufgrund der kurzfristig drängenderen Probleme von hoher Arbeitslosigkeit und generell schlechten Wirtschaftsdaten deutlich zurückgegangen und über die Umsetzung konkreter Maßnahmen im Klimaschutz zu entscheiden war, äußerte sich Bundeskanzler Schröder klimapolitisch zurückhaltend und unterstützte nunmehr die Position seines Wirtschafts- und Arbeitsministers.

Vor diesem Hintergrund erfolgte die abschließende Entscheidung über die Ausgestaltung des NAP I in der Nacht zum 30. März 2004 nach einem fünfstündigen Krisengipfel im Bundeskanzleramt unter Beteiligung des Bundeskanzlers, der beiden zuständigen Bundesminister und des Vizekanzlers in weiten Teilen zugunsten der betroffenen Wirtschaft und auf Kosten der ökologischen Rigidität des Emissionshandels. Sowohl die Festlegung der Gesamtmenge deutlich oberhalb früherer Ziele als auch die Ausgestaltung zahlreicher Detailregelungen entsprach den Vorstellungen dieser Koalition aus Emissionshandelsgegnern. Erklärungen für das geschilderte spezifische Verhalten der Emissionshandelsgegner und für deren politische Durchsetzungspotentiale lassen sich in einer erweiterten ökonomischen Theorie der Politik, nämlich in ihrer Ausprägung als *Political Economy of Tradable Permits* finden (Rudolph 2005: Kap. 4).

4. Die politische Ökonomie handelbarer Emissionslizenzen

Traditionell greifen Wirtschaftswissenschaftler für die Analyse von Defiziten der Umsetzung ökonomisch für sinnvoll erachteter politischer Programme gerne auf die ökonomische Theorie der Politik, auch als Neue Politische Ökonomie bezeichnet, zurück (Kirsch 2004). Diese baut auf den normativen Grundsätzen des methodologischen Individualismus und des Rationalhandelns und damit auf dem Menschenbild des homo oeconomicus auf (Kirchgässner 2000). Verschiedentlich hat dieser ökonomietheoretische Ansatz bereits Anwendung auf die Umweltpolitik (Horbach 1992, Meyer 1996) sowie auf die umweltpolitische Instrumentenwahl (Endres/Finus 1996, Schneider/Volkert 1999) gefunden. So wurde mindestens teilweise überzeugend dargelegt, dass es Anreize für den politischen Prozess gibt, marktorientierte Instrumente zur Rationierung knapper Ressourcen abzulehnen, also eine "market tendency for the political process to resist market mechanisms for rationing scarce environmental resources" (Hahn/Hester 1986 nach Horbach 1992: S. 210). Eine gezielte Anwendung traditioneller politisch-ökonomischer Überlegungen auf die Lizenzlösung kommt zu den im Folgenden dargestellten theoretischen Schlüssen hinsichtlich des Agierens der empirischen Gegner des EU-Emissionshandels in Deutschland (ausführlicher Rudolph 2005: Kap. 4).

Unternehmen betreiben gemäß der traditionellen Mikroökonomik Gewinnmaximierung, innerhalb derer Kostenminimierung ein zentraler Bestandteil ist. Gewinnmaximierende Emittenten werden demgemäß grundsätzlich solche Umweltschutzmaßnahmen ablehnen, die zusätzliche Kosten verursachen, ohne einen entsprechenden Ertrag zu generieren. Um dies zu erreichen, betreiben sie politisches *rent-seeking* statt eines

ökonomischen *profit-seeking*, d.h. sie versuchen politische Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen statt tatsächlich in ihren Unternehmen unmittelbar Produktivitätssteigerung zu verwirklichen. Bereits dies erklärt, warum die Emissionshandelsgegner in der deutschen Wirtschaft zunächst eine Totalverhinderungsstrategie verfolgten, um so nicht nur den Emissionshandel, sondern auch jegliche Verschärfung klimapolitischer Regulierungen oder auch nur die Verfolgung bestehender Klimaschutzziele abzuwenden.

Für die Gesamtheit aller Unternehmen senkt die volkswirtschaftliche Effizienz der Lizenzlösung zwar die Kosten des Umweltschutzes, jedoch streuen die Kosteneinsparungen so breit, dass einzelne Unternehmen meist nicht spürbar davon profitieren. Individuell drohen den Emittenten aber Zusatzkosten in Form von (teil-)versteigerten oder anderweitig käuflich zu erwerbenden Lizenzen, von Mehrkosten für neue Vermeidungstechnologien, von Umstrukturierungskosten u.a.m.; all dies würde für die Betroffenen eine erhebliche Zusatzbelastung bedeuten, die es zu vermeiden gilt. Zudem verursacht die Lizenzlösung als mengensteuerndes Instrument Unsicherheiten bezüglich zukünftiger Preisentwicklungen für Emissionslizenzen. Mit dem Hinweis auf zu hohe und unberechenbare Kosten mit der Folge von Wettbewerbsnachteilen verwiesen auch die empirischen Gegner des EU-Emissionshandels auf diese Aspekte, ganz entsprechend den theoretischen Überlegungen.

Emittenten fürchten, wie sich auch in der Praxis u.a. anhand der Forderung nach einer Wachstumsreserve im NAP I zeigen lässt, die absolute Begrenzung der Gesamtemissionsmenge, da eine solche als planwirtschaftliche Beschränkung von Wachstumspotentialen über die künstliche Verknappung eines möglicherweise nicht substituierbaren Produktionsfaktors interpretiert und daher äußerst kritisch gesehen wird.

Mit der Erstzuteilung von handelbaren Emissionslizenzen erhalten Emittenten indes weitreichende, geldwerte Eigentumsrechte, die sie gewinnsteigernd nutzen können, nicht zuletzt, um Wettbewerbsvorteile gegenüber Konkurrenten zu erlangen. Werden die Emissionslizenzen wie im Fall des NAP I kostenlos vergeben, so muss jedes gewinnmaximierende Unternehmen versuchen, die ihm selbst zugeweilte Menge an Emissionsrechten zu maximieren und die Menge zu reduzieren, die Mitwettbewerber erhalten. So erklären sich die Spezialforderungen der einzelnen Branchen in den Diskussionen um den NAP I, insbesondere auch das Anliegen, Neuemittenten mit möglichst wenig kostenlosen Lizenzen auszustatten.

Den Gegnern in der Wirtschaft gelang die Durchsetzung ihrer Interessen im NAP I aufgrund verschiedener empirischer Machtquellen, die auch die ökonomische Theorie der Politik hervorhebt: Die Organisierbarkeit der Interessen der Emittenten als wesentliche Determinante der politischen Einflussmöglichkeiten ist ziemlich gut. Während die individuelle finanzielle Betroffenheit der Emittenten von Umweltschutzmaßnahmen groß und der individuelle Beitrag zur Erreichung des Gruppenziels aufgrund der gerade im Vergleich zu den umweltpolitischen Gegenspielern aus der Umweltszene kleinen Gruppengröße beträchtlich und zudem sozial sanktionierbar ist, fallen die Grenzkosten der Organisation zur Äußerung umweltpolitischer Interessen wegen oft bereits aus anderen Zusammenhängen bestehender Zusammenschlüsse gering aus. Damit lohnt sich für das einzelne Unternehmen eine Beteiligung an den Gruppenaktivitäten. Gerade für die zentralen Akteure der Gegner des Emissionshandels in der deutschen Wirtschaft auf Verbandsebene — die einzelnen Wirtschaftsverbände und den Dachverband BDI — lassen sich diese Charakteristika bestätigen.

Zur guten Organisierbarkeit tritt die auch in den Diskussionen um den EU-

Emissionshandel zu beobachtende Interessenkongruenz von Emittenten und Arbeitnehmern ("Umweltschutz als Jobkiller") hinzu, die den Emittenten, also den betroffenen Unternehmen sowie den Verbänden der Energiewirtschaft und der energieintensiven Industrie, über eine gemeinsame Positionierung mit den besonders in Deutschland mächtigen Einzelgewerkschaften und dem DGB zusätzliches politisches Gewicht verleiht. Sowohl die Wirtschaftsverbände als auch potente Einzelunternehmen verfügen gerade gegenüber den umweltpolitischen Gegenspielern aus der Umweltszene über eine erhebliche Ausstattung mit finanziellen und personellen Mitteln, die ihre Einflussmöglichkeiten zusätzlich vergrößern. Hinzu treten offiziell institutionalisierte Einflusskanäle (Hearings, Mitgliedschaft in Entscheidungsgremien usw.) sowie etablierte informelle Beziehungen zu politischen Entscheidungsträgern. Gerade letztere basieren auf langjährigen, oft aus anderen Sachzusammenhängen hervorgegangenen persönlichen Kontakten zu Politikern und Bürokraten. Der BDI und die Energieversorger liefern in diesem Kontext sowohl für die finanzielle und personelle Überlegenheit als auch für die Vorteile bei den informellen Kontakten zu politischen Entscheidern hervorragende empirische Beispiele.

Insgesamt scheint damit sowohl das empirisch beobachtete Verhalten der Emissionshandelsgegner in der deutschen Wirtschaft — grundsätzlich skeptische Haltung, Versuch der Totalverweigerung, dann aber um Sonderzuteilung gegeneinander feilschende Branchen und Unternehmen — als auch deren erhebliches politisches Machtpotential in der Praxis gut mit der ökonomischen Theorie der Politik vereinbar. Analoges lässt sich auch für die Politiker zeigen.

Auf einem Wahlstimmenmarkt, auf dem Stimmen gegen politische Programme in Form der geplanten Produktion öffentlicher Güter getauscht werden, ist für den eine Wiederwahl anstrebenden Politiker Wahlstimmenmaximierung handlungsleitendes Motiv. Wahlstimmenmaximierende Politiker haben nur dann ein Interesse an bestimmten politischen Themen, wenn sich damit Wähler gewinnen lassen. Wähler sind aufgrund positiver Kosten der Informationsaufnahme und -verarbeitung in vielen Fragen "rational uninformed" und als Folge davon nur an solchen Politikfeldern interessiert, die ihre Nutzensituation unmittelbar beeinflussen. In den Diskussionen um den EU-Emissionshandel lässt sich mit dieser Überlegung das schwankende Interesse des Bundeskanzlers an klimapolitischen Themen erklären. Während die Klimapolitik zu Zeiten der Elbeflut im Sommer 2002 bei den Wählern und damit auch beim sich im Bundestagswahlkampf befindlichen Bundeskanzler eine erhebliche Bedeutung besaß, verlor das Thema spätestens ab Anfang 2003 an Aufmerksamkeit. In den Vordergrund traten dann für den Wähler unmittelbar bedeutsame Themen wie die Lage am Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Gesamtsituation. So wird auch das Einschwenken des Bundeskanzlers auf diese Themen und die Benachteiligung der Klimapolitik zugunsten beschäftigungs- und wirtschaftspolitischer Aspekte während des Krisengipfels nur zu verständlich.

Vor dem Hintergrund der rationalen Unwissenheit von Wählern ist die Generierung von Parteiideologien für Politiker sinnvoll. So können Informationskosten sowohl bei den Wählern als auch bei den einzelnen Politikern gesenkt werden. Politiker können einigermaßen sicher sein, dass ideologiekonforme politische Programme bei der Stammwählerschaft ankommen, und sie selbst müssen zudem nicht jedes Detail politischer Entscheidungsvorlagen überprüfen, sondern allein deren grundsätzliche Übereinstimmung mit der Parteiideologie. Wähler können Wahlentscheidungen auf der Basis der Parteiideologie treffen, ohne jeweils das tatsächliche Programm der Partei detailliert zu prüfen. Im Falle des EU-Emissionshandels erklärt dies die Positionierung

der beteiligten Parteien. Die Fraktionen von CDU/CSU und FDP übernahmen gemäß ihren Ideologien wirtschaftsfreundlicher Parteien die Argumente der Emissionshandelsgegner in der deutschen Wirtschaft. Besonders deutlich wird dies an den Forderungen nach einer bedarfsgerechten Zuteilung, der Einrichtung einer Wachstumsreserve und der umfassenden Anerkennung von Vorleistungen der deutschen Wirtschaft (Early Action). In ähnlicher Weise folgte die FDP mit der Forderung nach einer Abschaffung der Ökosteuer bei Einführung des EU-Emissionshandels ihrem Ruf als Steuerersenkungspartei. Zwar verstehen sich die drei Parteien auch als marktwirtschaftsfreundliche Parteien und müssten damit einem marktwirtschaftlichen Instrument der Umweltpolitik offen gegenüber stehen, jedoch versprach eine umweltpolitische Profilierung bei der Existenz einer ökologisch motivierte Wählerkreise bindenden anderen Partei (Bündnis 90/Die Grünen) kaum politische Stimmengewinne; dies erklärt auch die bemerkenswerte Differenz in der positiven Beurteilung von Umweltnutzungsrechten generell durch die FDP und ihrer Kritik an der geplanten konkreten Ausgestaltung.

Auch in den Diskussionen zwischen den Kabinettsmitgliedern sind wieder unterschiedliche Ideologieorientierungen erkennbar. So vertrat Bundesumweltminister Trittin eine deutlich stärker an Umweltfragen orientierte Position als die Sozialdemokraten Clement und Schröder. Im Sinne der sozialdemokratisch traditionell arbeitnehmerfreundlichen Parteiideologie sahen beide die Beschäftigungssicherung als oberstes Ziel ihrer Wirtschaftspolitik an, so dass die weitgehende Übernahme der bereits genannten zentralen Arbeitsplatzargumente von Gewerkschaften und Wirtschaftsunternehmen sinnvoll erschien. Gerade bei Wirtschaftsminister Clement zeigte sich in seiner Positionierung auf Seiten der Gewerkschaften und der Emissionshandelsgegner in der Wirtschaft zugleich auch die enge Bindung an die traditionelle Stammklientel der SPD, insbesondere im Kohlerevier des Bundeslands Nordrhein-Westfalen, dessen Ministerpräsident er noch kurz zuvor gewesen war. Ihren Ausdruck findet diese Grundeinstellung besonders in der Ablehnung einer strukturellen Benachteiligung der Kohle und den konkreten Forderungen nach einer Begrenzung der Übertragbarkeit von Lizenzen bei der Übertragungsregel und nach einer brennstoffspezifischen Zuteilung an Neuemittenten — beides politische Vorgaben, die mögliche Wettbewerbsvorteile für CO₂-ärmere Brennstoffe verhindern.

Als zentraler Grund für die Positionierung des Bundeskanzlers auf Seiten der Emissionshandelsgegner in Gewerkschaften und Wirtschaft kann neben den bereits genannten Argumenten aus politisch-ökonomischer Sicht die bereits im Wahlkampf 1998 erfolgte Fokussierung der Erfolgswertung der Regierungspolitik auf den Arbeitsmarkt identifiziert werden. Der Erfüllungsdruck aus diesem Wahlversprechen dominierte über weite Teile der Regierungszeit andere Themen. Die Flutkatastrophe brachte zwar ein kurzes Aufflackern des Klimaschutzthemas, das aber bereits mit dem Abklingen der Symptome wieder in den Hintergrund rückte, insbesondere angesichts ständig schlechter Arbeitslosenzahlen. Personalpolitisch fand die Bedeutsamkeit der Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik ihre Institutionalisierung in der Ernennung eines "Superministers" für Wirtschaft und Arbeit nach der Bundestagswahl 2002. Damit stellte Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement für Bundeskanzler Schröder eine, wenn nicht gar die zentrale Person im Kabinett dar.

Besondere Bedeutung kam dieser zentralen Stellung des Ministers vor dem Hintergrund eines von Clement angedrohten Rücktritts zu für den Fall, dass durch die spezifische Ausgestaltung des Nationalen Allokationsplans neuerliche Belastungen für den ohnehin angegriffenen Wirtschaftsstandort Deutschland entstehen sollten. Ein Verlust Clements hätte die gesamte Regierung unter Bundeskanzler Schröder in Gefahr ge-

bracht. In der Folge bestand für den Kanzler ein erheblicher Anreiz, Clement als Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit im Kabinett zu halten; dass Bundesumweltminister Trittin beim vorbereitenden Energiegipfel im September 2003 nicht beteiligt war, zeigt bereits deutlich, dass Bundeskanzler Schröder die Position seines Wirtschaftsministers im Streit um den NAP I stützen wollte und tatsächlich stützte.

Unser Fallbeispiel des deutschen Nationalen Allokationsplans für die erste Handelsperiode 2005–2007 im Rahmen des EU-Emissionshandels weist also insgesamt nicht nur alle wesentlichen Ausgestaltungsmerkmale auf, die zur Aufweichung der ökologischen Effektivität des innovativen marktwirtschaftlichen Instruments handelbarer Emissionslizenzen beigetragen haben. Vielmehr belegt es auch die Tatsache, dass sich diese aus dem Zusammenspiel eigennutzorientierter Verbands- und Regierungsakteure erklären lassen, wie sie insbesondere die ökonomische Theorie der Politik betont.

5. Fazit

Die Implementierung eines ersten Emissionshandelssystems in der Europäischen Union zeigt also sowohl Chancen als auch Gefahren der Nutzung dieses umweltökonomischen Vorzeigeelements. Interessengeleitetes Individualverhalten kann sowohl bei der grundsätzlichen Durchsetzung als auch bei der Ausgestaltung umweltpolitischer Instrumente zu erheblichen negativen Einflüssen, mithin Effizienz- und Effektivitätsverlusten bei ihrer Nutzung, führen. Die ökonomische Theorie der Politik bietet in einer ersten Annäherung Erklärungsmodelle für solche Entwicklungen an. Jedoch sei abschließend auch vor einer allzu unkritischen Anwendung der ökonomischen Politiktheorie gewarnt, denn diese baut auf stark simplifizierenden Annahmen auf, die der Komplexität politischer Entscheidungsprozesse — gerade im Umweltbereich — oftmals nicht ausreichend Rechnung tragen (Rudolph 2005).

Literatur

BMU (2004a): Nationaler Allokationsplan für die Bundesrepublik Deutschland — Entwurf des BMU vom 29. Januar 2004. Berlin.

BMU (2004b): Nationaler Allokationsplan für die Bundesrepublik Deutschland 2005–2007 vom 31. März 2004. Berlin.

Bonus, H. (1972): Über Schattenpreise von Umweltressourcen. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, 131, S. 342–354.

Bundesregierung (2000): Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge vom 9. November 2000.

Bundesregierung (2001): Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen und der Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung in Ergänzung zur Klimavereinbarung vom 9.11.2000 vom 14. Mai 2001.

Dales, J. H. (1968): Land, Water, and Ownership. In: Canadian Journal of Economics, 1, S. 791–804.

Ellerman, A. D. et al. (2000): *Markets for Clean Air. The U.S. Acid Rain Program*. Cambridge, Massachusetts.

Endres, A. (2000): *Umweltökonomie*. Stuttgart et al.: Kohlhammer.

Endres, A./Finus, M. (1996): Zur Politischen Ökonomie der Umweltgesetzgebung — Umweltschutzinstrumente im politischen Prozess. In: *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, Sonderheft Nr. 8, S. 88–103.

EU-Kommission (2003): *Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates*.

Horbach, J. (1992): *Neue Politische Ökonomie und Umweltpolitik*. Frankfurt/New York: Campus.

Kirchgässner, G. (2000): *Homo Oeconomicus — das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. Tübingen: Mohr.

Kirsch, G. (2004): *Neue Politische Ökonomie*. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Meyer, S. (1996): *Ökonomische Theorie der Umweltpolitik — Der Erklärungswert der Neuen Politischen Ökonomie für umweltpolitische Entscheidungsprozesse*, Bergisch Gladbach/Köln: Josef Eul.

Nagel, B. (2000a): Die Vereinbarkeit des Gesetzes für den Vorrang Erneuerbarer Energien (EEG) mit dem Beihilferecht der EG. In: *Zeitschrift für Neues Energierecht*, S. 100–111.

Nagel, B. (2000b): Die Vereinbarkeit des EEG mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht, verfahrensrechtliche Analyse. In: *Zeitschrift für Neues Energierecht*, S. 161–170.

Nagel, B. (2001): Ökostrom darf durch Mindestpreise gefördert werden – Anmerkung zur Entscheidung des EuGH in Sachen Preußen–Elektra AG/Schleswig AG. In: *Zeitschrift für Umweltrecht*, 4, S. 263–265.

Nagel, B. (2002): Erneuerbare Energien und Rechtsordnung. In: Koch, H. J./Roßnagel, A. (Hrsg.): *11. Deutsches Atomrechtssymposium*. Baden-Baden: Nomos, S. 457–482.

Rudolph, S. (2006): Ein Jahr EU-Emissionshandel mit Treibhausgasen — Prototyp mit Kinderkrankheiten. In: *Ökologisches Wirtschaften*, 1, S. 12–13.

Rudolph, S. (2005): *Handelbare Emissionslizenzen. Die politische Ökonomie eines umweltökonomischen Instruments in Theorie und Praxis*. Marburg: Metropolis.

Schneider, F./Volkert, J. (1999): No chance for incentive-oriented environmental policies in representative democracies? A Public Choice Analysis. In: *Ecological Economics*, Nr. 31, S. 123–138.

Tietenberg, T. H. (1985): *Emission Trading — an exercise in reforming pollution policy*. Washington D.C.: Resources for the Future.