

Schmitt, Dieter; Düngen, Helmut

Article — Digitized Version

Klimapolitik in der Sackgasse? Einsatzmöglichkeiten für Kompensationslösungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmitt, Dieter; Düngen, Helmut (1992) : Klimapolitik in der Sackgasse? Einsatzmöglichkeiten für Kompensationslösungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 5, pp. 271-276

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136884>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Dieter Schmitt, Helmut Dünge

Klimapolitik in der Sackgasse?

Einsatzmöglichkeiten für Kompensationslösungen

In jüngerer Zeit wird in der Umweltpolitik verstärkt der sogenannte „Kompensationsansatz“ diskutiert. Welchen Beitrag kann er für eine global anzulegende Klimaschutzpolitik leisten?

Das Ziel der CO₂-Reduzierung um 30% bis zum Jahre 2005 wird heute zunehmend in Frage gestellt^{1,2}. Insofern muß davon ausgegangen werden, daß sich eine nachhaltige Reduktion der CO₂-Emission auf gar keinen Fall im „Selbstlauf“ oder durch „Maßnahmen der leichten Hand“ national oder international erreichen läßt. Die für die Umweltkonferenz in Rio (UNCED) im Juni geplante Verabschiedung u.a. einer Klimakonvention einschließlich CO₂-Minderungsverpflichtungen einzelner Staaten, welche für das globale Gelingen der Klimapolitik bislang als unabdingbar erachtet wurden, erscheinen heute nahezu unrealistisch. Nicht nur Staaten wie die USA und der gesamte ehemalige Ostblock lehnen bindende Minderungsverpflichtungen für CO₂ ab, sondern – teilweise mit ganz anderen Begründungen – auch die Länder der Dritten Welt: Dabei verweisen diese zu Recht darauf, daß die Industrieländer schließlich als Hauptverursacher des Klimaproblems anzusehen sind und auch für dessen Lösung zu sorgen hätten. Dies würde aus Sicht der Entwicklungsländer den Transfer von Finanzierungsmitteln und Know-how (saubere Technologien) einschließen sowie die Ablehnung von CO₂-Minderungsverpflichtungen für Dritte-Welt-Länder³. Im folgenden soll daher geprüft werden, inwieweit der in letzter Zeit verstärkt in die politische Diskussion eingeführte „Kompensationsansatz“ einen Beitrag zur Überbrückung der Interessengegensätze zu leisten vermag⁴.

Die Idee des Kompensationskonzeptes, wie es in der aktuellen Klimadiskussion verstanden wird⁵, besteht darin, eine für alle Beteiligten der Klimaproblematik möglichst kostenminimale Reduktion von CO₂-Emissionen bzw. Treibhausgasen dadurch zu erreichen, daß die einzelnen Emittenten (insbesondere Unternehmen) Emissionsminderungsmaßnahmen auch an Anlagen bzw. im

Rahmen von Projekten außerhalb des eigenen Betriebes, im Bereich anderer Betriebe oder auch an ausländischen Anlagen und selbst im Bereich nicht-anlagenbezogener Projekte in unterschiedlicher Form im Rahmen ihrer wie auch immer kodifizierten CO₂-Minderungsverpflichtungen gegenrechnen dürfen. Damit wird der Begriff der Kompensation nicht in der englischen Tradition der Entschädigung für einen Schaden oder Verlust verstanden, sondern im Sinne des Ersatzes einer ansonsten staatlich erzwungenen Verhaltensweise (Ordnungsrecht) oder Zahlungspflicht (Steuerrecht) durch Möglichkeiten gezielter Ersatzmaßnahmen bzw. der gewollten Steuervermeidung. Daher umschreibt der englische Ausdruck „emission reduction crediting“ – gerade auch für den internationalen Sprachgebrauch – den dargestellten Sachverhalt treffender⁶.

Je nach ordnungs- bzw. steuerrechtlichen Ausgangsbedingungen können Kompensationslösungen dabei ausgestaltungstechnisch die Form von Abzugsfähigkeit, Anrechenbarkeit bis hin zu genehmigungsrechtlicher Anrechenbarkeit analog zu Sanierungskonzepten nach TA-Luft annehmen. Entscheidend ist, daß das unter dem Begriff Kompensation subsumierte Instrumentarium nicht isoliert, d.h. als selbständiges Instrument angesehen werden darf, sondern regelmäßig als „add on“ zu ordnungspolitischen, steuerrechtlichen bzw. gemischten Instrumentensets einzuordnen ist.

Dabei ist das Instrumentarium der Kompensation abzugrenzen von „verwandten Instrumenten“ wie Zertifikaten oder „tradable permits“: Zertifikate implizieren mengenmäßig klar begrenzte Minderungspfade. Sie bilden ein selbständig anwendbares mengenbegrenzendes Instru-

¹ Dies verdeutlicht z. B. die jüngste Energieprognose der Prognos AG im Auftrag der Bundesregierung: K. Eckerle, P. Hofer, P. Masuhr: Prognos AG (Hrsg.): Die energiewirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2010 unter Einbeziehung der fünf neuen Bundesländer, Basel 1992.

² G. Voß: „Indikator Energieversorgung“ und „Indikator Umweltschutz“, in: IW Standort Nr. 6 und Nr. 7, Köln 1992.

³ Zur Kuala Lumpur Deklaration vgl. z. B. o. V.: Entwicklungsländer stellen Forderungen für die Umweltschutzkonferenz in Rio, in: Handelsblatt vom 2./3. 5. 1992.

Prof. Dr. Dieter Schmitt, 52, ist Inhaber, Helmut Dünge, 36, Dipl.-Volkswirt, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Lehrstuhls für Energiewirtschaft, Universität GH Essen.

mentarium der Umweltpolitik mit vielen Möglichkeiten der Ausgestaltung⁷. Die Preisentwicklung der vom Staat ausgegebenen Zertifikate bleibt jedoch in der Regel offen, d.h. sie regelt sich über Angebot und Nachfrage am Markt. Tradable Permits – je nach Einordnung – bedürfen anlagenbezogener Emissionsgrenzen, wobei bei befristetem Über- oder Unterschreiten dieser Grenzen ein Ver- bzw. Zukauf von Emissionsrechten sowie die Möglichkeiten der zeitlichen bzw. anlagenbezogenen Verlagerung bestehen⁸. Während diese beiden Instrumente damit als selbstständig einsetzbare Politikinstrumente innerhalb eines jeweils „geschlossenen“ Ansatzes zu interpretieren sind, d.h. genau bestimmte Minderungsziele bzw. maximale Emissionsziele zu ihrer Definition voraussetzen, erlauben Kompensationslösungen ein quantitativ und ausgestaltend wesentlich offeneres Design. Kompensationslösungen stellen insofern heute eine „Entwicklungsumgebung“ für die marktwirtschaftliche Flexibilisierung und internationale Verknüpfung von Klimaschutzpolitik dar.

Dies kann bei der konkreten Ausgestaltung auch durch das Element der zusätzlichen Einführung der Handelbarkeit von kompensierten Mengen bei unterschiedlichen Kompensationslösungen in Form von Gutschriften (credits) vorgesehen werden. Dies würde bedeuten, daß das ohnehin bereits als recht flexibel bezeichnete Instrumentarium einen noch wesentlich weiteren Einsatz ermöglichen würde und eine noch größere Zielgruppe angesprochen werden könnte. Dies gilt z.B. für Unternehmen wie etwa Kraftwerksbauer, die im Inland gar keiner oder allenfalls einer geringeren Emissionsminderungspflicht unterworfen sind, aber gleichwohl als Träger für Maßnahmen

zur Emissionsminderung in anderen Unternehmen in Frage kommen. Auf diese Weise könnte auch eine Einbeziehung von Energy Service Companies (ESC) in Kompensationsaktivitäten erfolgen. Es wären sogar völlig neue Geschäftsfelder denkbar, die von Energy Brokern als flexibilisierende und arbitragierende Institutionen zur Vermittlung nationaler und internationaler Kompensationsgeschäfte wahrgenommen würden.

Charakteristika

Als entscheidendes Charakteristikum des Kompensationsansatzes ist anzusehen, daß er nach Maßgabe umweltpolitischer und sonstiger Vorgaben die gewünschte Effektivität mit einem Höchstmaß an Effizienz zu verbinden sucht. Wie bei den sonstigen sogenannten „ökonomischen Instrumenten“ (Abgaben/Subventionen, Zertifikate) wird dies dadurch erreicht, daß über die dezentralen Suchprozesse des Marktes sichergestellt wird, daß die Emissionsminderungen jeweils dort erfolgen, wo sie zu den geringsten Kosten aus Sicht des zur Emissionsminderung Verpflichteten realisiert werden können.

Kompensationen tragen den Charakter von „Add on-Instrumenten“, da sie – wie dargestellt – im Gegensatz zu Abgaben bzw. Zertifikaten nicht als selbständige Instrumente anzusehen sind, sondern vielmehr ordnungs- oder abgabenrechtlicher Vorgaben bedürfen. Durch diesen ergänzenden Einsatz von Kompensationslösungen soll auch sichergestellt werden, daß der gesamte administrative Aufwand minimiert wird, wenn auch – wie später noch zu zeigen ist – selbst bei diesem Instrument auf einen unter Umständen beachtlichen Regelungsbedarf nicht verzichtet werden kann. Diese Gefahr besteht vor allem in dem Maße, wie Kompensationslösungen „internationalisiert“ werden, aber auch bei einer entsprechenden Ergänzung des anlagenbezogenen Ordnungsrechts oder der Einführung von Kompensationen im Bereich der Haushalte und Kleinverbraucher.

Bei einer Anwendung von Kompensationslösungen im internationalen Bereich, d.h. insbesondere in Ländern der Dritten Welt sowie in ehemaligen Ostblockstaaten, die wegen der dort vorliegenden Gegebenheiten hierfür in besonderem Maße in Frage kommen, ergeben sich darüber hinaus eine Reihe außerordentlich positiv zu wertender Nebenwirkungen: Über einen – für diese Länder – unentgeltlichen Kapital-, Technologie- und Know-how-Transfer wird ein nachhaltiger Beitrag zur Realisierung der entwicklungspolitischen Ziele dieser Länder geleistet. Entscheidend ist hierbei, daß dies außerhalb und zusätzlich zur „traditionellen Entwicklungshilfe“ vonstatten geht. Ferner werden Beträge mobilisiert, die vor allem langfristig das Ausmaß staatlicher Entwicklungshilfe weit übersteigen und als Nebeneffekte in den Zuwendungsländern über

⁴ Die klimapolitische Anwendung von Kompensationslösungen wird seitens der Bundesregierung, innerhalb internationaler Gremien, seitens der deutschen Industrie, aber auch im Rahmen theoretischer Beiträge zur Umweltökonomie gefordert. Vgl. hierzu z. B. Beschluß der Bundesregierung zur Reduzierung energiebedingter CO₂-Emissionen in der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage des Zweiten Zwischenberichts der Interministeriellen Arbeitsgruppe „CO₂-Reduktion“, Bonn, Dez. 1991; Initiative der Wirtschaft für weltweiten CO₂-Abbau: Selbstverpflichtung statt CO₂-Steuer, in: Umwelt und Energie (UE), Handb. f. d. betriebl. Praxis, 1992, H. 1 v. 25. 2. 1992; OECD (Hrsg.): Strengthening Environmental Cooperation with the Developing Countries, Paris 1989.

⁵ Kompensationslösungen sind in der deutschen Luftreinhaltungspolitik bereits seit Jahren im Rahmen des BimSchG eingeführt, aufgrund ihrer restriktiven Ausgestaltung jedoch kaum praktiziert worden. Siehe hierzu auch: Die Novellierung des BimSchG – Einführung und Gesetzestext, hrsg. vom Ref. Öffentlichkeitsarbeit des BMU, Mai 1990.

⁶ Vgl. D. Schmitt: The Emission Reduction Crediting System (ERCS) – An additional economic Instrument to realize CO₂-Reduction Strategies, Vortrag im Rahmen eines Workshops der OECD am 10. 2. 1992 in Paris.

⁷ Siehe hierzu z. B. J. Heister, P. Michaelis: Handelbare Emissionsrechte für Kohlendioxid, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), 4 (1991), H. 1, S. 68-80.

⁸ Zur Anwendung von tradable permits in der traditionellen Luftreinhaltungspolitik der USA und Einsatzmöglichkeiten im Bereich der Klimaschutzpolitik vgl. M. Heggelund: Emissions Permits Trading – a policy tool to reduce the atmospheric concentration of “greenhouse gases”; hrsg. von Canadian Energy Research Institute, Jan. 1991.

den Einsatz hoch entwickelter Technologie sowohl das Potential regenerativer Energieträger erschließen helfen als auch die rationelle Nutzung der vorhandenen traditionellen Energieträger unterstützen und einen positiven Beitrag zur Stabilisierung der Devisenbilanz leisten.

Schließlich besteht die durchaus begründete Erwartung, den derzeit offenkundig bestehenden klimapolitischen Attentismus in einigen wichtigen Ländern (vor allem den USA), die heute Selbstverpflichtungen zur baldigen Reduktion ihrer CO₂-Emissionen noch ablehnen, durch die nationale und internationale Implementation eines flexiblen und ausbaufähigen Kompensationsinstrumentariums im Sinne einer marktwirtschaftlich instrumentellen „Entwicklungsumgebung“ überwinden zu können. Es wäre mehr als verwunderlich, wenn gegen einen solchen „neuen“ Lösungsansatz nicht auch wichtige Vorbehalte angemeldet würden. Dies ist tatsächlich vor allen Dingen im Rahmen der internationalen Diskussion der Fall:

□ Die Einführung von Kompensationslösungen könne zu Mitnahmeeffekten in der Weise führen, als Gutschriften für Kompensationsmaßnahmen beansprucht werden, die letztlich auch ohne die Einführung von Kompensationslösungen im Rahmen autonom getätigter Investitionen realisiert worden wären. Tatsächlich steht und fällt die Möglichkeit solcher Mitnahmeeffekte mit der adäquaten Definition von „Referenzanlagen bzw. Prozessen“ und der Ausgestaltung von Kontrollmechanismen z. B. im Rahmen von internationalen Kompensationsabkommen.

□ Das Argument des „Cheap-buy-out“ besagt, die Industrieländer würden sich in der Weise aus ihrer Verantwortung stellen, als sie kostengünstige CO₂-Minderungspotentiale in Dritte-Welt-Ländern wahrnehmen und mit der Einräumung von Kompensationsmöglichkeiten in Ländern der Dritten Welt und im Osten Europas die Bereitschaft dieser Staaten, ebenfalls Selbstverpflichtungen im Rahmen einer internationalen Konvention zu übernehmen, noch mehr reduzieren würden. Zweifellos ist eine möglichst breite Übernahme von Selbstverpflichtungen eine entscheidende Bedingung für das Gelingen einer internationalen Klimakonvention. Dies gilt allerdings zunächst lediglich für die Industrieländer und allenfalls längerfristig auch für den Rest der Welt. Realistischerweise ist zu erwarten, daß sich die Entwicklungsländer in nächster Zeit auf keinen Fall zu nennenswerten Selbstverpflichtungen entschließen werden. Im übrigen sind solche Kompensationsmöglichkeiten in der Regel vertraglich allenfalls auf die Lebensdauer entsprechender Investitionen beschränkt. Spätestens Anfang des nächsten Jahrhunderts fallen diese Minderungspotentiale damit wieder an diese Länder zurück (Heimfall).

□ Kompensationslösungen behinderten die Durchsetzung des technischen Fortschritts insofern, als sie den Druck in Richtung technischer Innovationen für CO₂-Minderungstechnologien reduzierten. Eine solche Sicht verkennet die autonome Komponente des technischen Fortschritts und überschätzt die quantitative Bedeutung des möglichen Kompensationsanteils.

□ Die Einführung von Kompensationslösungen reduziere den Druck auf die industrialisierte Welt zur Entwicklung und Realisierung von Strategien sowie von Lebensstilen, die dem Erfordernis der „Sustainability“⁹ Rechnung trügen. Es erscheint jedoch als entscheidende praktische Vorbedingung für eine solche Entwicklung in den Industrieländern, daß die Kosten des Übergangs auf solche „durchhaltbaren“ Strukturen minimiert werden und gleichzeitig ausreichend zeitliche Flexibilität gewonnen wird, um diese Prozesse zu realisieren. Für die Gewährleistung jedes dieser Aspekte kann der Kompensationsansatz hilfreich sein.

Ausgestaltung

Kompensationslösungen weisen notwendigerweise eine breite Palette von Ausgestaltungsmöglichkeiten auf. Dies betrifft zum einen die Art der „basisinstrumentellen Vorgaben“ (Steuer- und/oder Ordnungsrecht), auf die im einzelnen Kompensationsvarianten dann jeweils aufsetzen, zum anderen bezieht sich dies auf die Wahl der Anwendungsebene: Kompensationslösungen sind vorstellbar sowohl auf der Unternehmensebene, d. h. zwischen Unternehmen, auf der Ebene von Branchen, d. h. eingebettet in branchenbezogene Regelungen, lediglich im nationalen Bereich, zwischen einzelnen Staaten als auch eingebettet in internationale Vereinbarungen (Klimakonvention) mit ihren unterschiedlichen Ausprägungsmöglichkeiten¹⁰.

Wie schon durch die Charakterisierung als „Add on-Instrument“ zum Ausdruck gebracht, sind Kompensationslösungen ohne klar vorgegebene Mengenziele und/oder primäre Abgabenlösungen nicht denkbar. Insofern dienen Kompensationslösungen regelmäßig der Flexibilisierung bereits vorhandener Instrumente. Wenn in diesem Zusammenhang seitens der deutschen Industrie vorgeschlagen wird, branchenbezogene Selbstverpflichtungen zur Min-

⁹ Entwicklung von Technologien und Lebensstilen, die auch bei Übernahme durch andere Länder ein langfristiges Überleben der Welt als Ganzes ermöglichen. Siehe hierzu z. B. Th. O'Riordan: *The Politics of Sustainability*, in: *Sustainable Environmental Management – Principles and Practice*, hrsg. von R. K. Turner, London 1990, S. 29 - 50; sowie G. H. Kats: *Slowing Global Warming and Sustainable Development*, in: *Energy Policy* (1990), H. 1/2, S. 25-33.

¹⁰ Siehe hierzu „Criteria and Guidelines for Joint Implementation of Commitments“, gemeinsames Papier des Institute of Environmental Studies (Freie Universität Amsterdam), Tata Energy Research (New Delhi), Center for International Energy and Climate Research (Oslo) und Lehrstuhl für Energiewirtschaft (Essen).

derung von CO₂-Emissionen zu entwickeln und dadurch ordnungs- oder steuerrechtliche Regelungen voll substituiert werden sollen, so ist ein solcher Ansatz als Ersatz für eine umfassende staatliche CO₂-Minderungsstrategie gleichwohl nicht geeignet. Dies ist deshalb der Fall, weil

- das Zustandekommen von Selbstverpflichtungsabkommen ohne massiven staatlichen Druck als unrealistisch anzusehen ist;
- nicht erwartet werden kann, daß solche Selbstverpflichtungen für alle Emissionssektoren gleichermaßen entwickelt werden können;
- eine Notwendigkeit für umfassende Umweltpolitik allein schon daraus folgt, daß die vorliegenden Selbstverpflichtungsangebote der Industrie in ihrer Summe den staatlichen (Minderungs-)Zielen wahrscheinlich nicht in voller Höhe entsprechen werden.
- Unklar ist darüber hinaus, durch welche Sanktionsmechanismen im Zweifelsfalle das Einhalten von Branchenabkommen gesichert und gegebenenfalls sanktioniert werden kann.

Für konkrete Kompensationszwecke kommt ein breites Spektrum von technischen Maßnahmen grundsätzlich in Frage. Dieses umfaßt u. a.:

- Die Erhöhung des Wirkungsgrades in vorhandenen bzw. neu zu bauenden fossil befeuerten Kraftwerken;
- den verstärkten Einsatz der Kraftwärmekopplung für industrielle Zwecke und die Fernwärmeversorgung;
- die beschleunigte Erschließung der Potentiale regenerativer Energieträger;
- den Ersatz „CO₂-intensiver“ durch „CO₂-arme“ bzw. CO₂-freie Energieträger;
- Maßnahmen zur Reduzierung der Umwandlungsverluste in den Endenergieverbrauchsbereichen, z. B. durch verbesserte Isolierung, Wirkungsgradsteigerung bei Energiewandlungsaggregaten oder Nutzung weniger energieintensiver Prozesse;
- die Erschließung von CO₂-Senken beispielsweise durch Wiederaufforstungsprogramme oder Maßnahmen zum Verzicht auf Brandrodung.

Es ist an dieser Stelle nicht möglich, sämtliche Ausgestaltungsmöglichkeiten von Kompensationsmöglichkeiten hinsichtlich ihrer technischen Potentiale und ihres ordnungspolitischen Ansatzes im einzelnen darzulegen. Statt dessen soll anhand eines – später zu erweiternden – gedanklichen Grundmodells dargelegt werden, welche konzeptionellen und ausgestaltungstechnischen Probleme sich hierbei ergeben können.

Das hier ausgewählte Grundmodell ist durch eine ordnungsrechtliche Vorgabe als Basis gekennzeichnet. Diese ist als Erweiterung des heute bestehenden ordnungs-

rechtlichen Rahmens in der Art denkbar, als die Existenz einer von der Bundesregierung prinzipiell für sämtliche Emittenten bzw. Emittentengruppen von CO₂ vorzugeben – nach Menge und Zeitpfad bindenden – Frachtenbegrenzung angenommen wird, welche im Sinne maximaler CO₂-Emissionswerte auf gesetzgeberischem oder verordnerischem Wege zu bestimmen wären. Dabei würde es aber gleichzeitig – und zwar ebenfalls rechtlich verbindlich – den Emittenten freigestellt, die erforderlichen Mengenziele im Wege der Kompensation zu erreichen, d. h. nicht unbedingt in der eigenen Anlage CO₂-Minderungsmaßnahmen nachzuweisen, sondern auch an Anlagen Dritter, allerdings zunächst beschränkt auf den nationalen Raum.

Wie allerdings schon der bei diesem ersten Grundmodell vorliegende Verzicht auf eine Differenzierung nach Maßgabe der bei einzelnen Anlagen(betreibern) gegebenen CO₂Minderungsmöglichkeiten und auch die Einbeziehung sämtlicher Emittenten – d. h. nicht nur der primär für Kompensationen in Frage kommenden Unternehmen, sondern auch der Haushalte und Kleinverbraucher – zeigen, handelt es sich bei diesem Ansatz um ein äußerst rigides und noch recht unspezifisches Modell. Schon die bisherige Praxis mit anlagenbezogenem Ordnungsrecht hat gezeigt, daß wegen außerordentlich hoher Transaktionskosten die Haushalte und Kleinverbraucher für ein derartig ausgestaltetes anlagenbezogenes Konzept nicht in Frage kommen, sondern über andere Maßnahmen (Baurecht, Durchführungsverordnungen zum Energieeinsparungsgesetz sowie Verordnungen zum Bundesimmissionschutzgesetz) besser erreicht werden können. Im übrigen kann realistischerweise davon ausgegangen werden, daß weniger an völlig neue ordnungsrechtliche Vorgaben zu denken ist als an eine Fortentwicklung bereits heute bestehender Regelungsbereiche.

Erheblicher Informationsbedarf

Selbst zur Konzeption einer auf den Industriebereich begrenzten ordnungsrechtlich fundierten Kompensationslösung bedarf es staatlicherseits der Deckung eines erheblichen Informationsbedarfes. Um anlagenbezogene Minderungskonzepte formulieren zu können, sind Referenzmengen maximaler CO₂-Emissionen für einzelne Perioden zu bestimmen. Dies könnte anhand von Durchschnittswerten des Energieverbrauchs bzw. der CO₂-Intensität von Energieträgern geschehen. Die Festlegung von maximalen Emissionsfrachten bezogen auf Anlagen beinhaltet jedoch regelmäßig Fragen der richtigen Basis¹¹, der Lösung der Newcomer-Problematik oder auch etwa der Behandlung von Wachstumseffekten.

¹¹ Zum Beispiel im Hinblick auf den zum Basiszeitpunkt in den einzelnen Unternehmen bereits realisierten energietechnischen Fortschritt.

Im Rahmen dieses Grundmodells muß der Gesetzgeber, über die oben angesprochenen Aspekte hinaus, weitere – später noch im einzelnen aufzugreifende – Details festlegen, so die Frage, welche Maßnahmen wo und in welcher Höhe für Kompensationszwecke herangezogen werden dürfen, wie und durch welche Instanz die Maßnahmen bewertet, kontrolliert und verifiziert bzw. wie die Gut-schrift im einzelnen „abgerechnet“ werden soll, wie gegebenenfalls Mißbräuche dieses Instrumentariums sanktioniert und eventuelle Verstöße bestraft werden sollen. Auch wäre gegebenenfalls festzulegen, ob und wie eine zeitliche Flexibilität im Rahmen dieses Modells vorgesehen werden könnte und ob eventuell an einen Tausch oder gar Handel mit Emissionsgutschriften gedacht werden soll.

Neben den hier auftretenden Ausgestaltungsproblemen allein bei der Festlegung ordnungsrechtlicher Rahmenbedingungen für den Einsatz von Kompensationslösungen ist jedoch darüber hinaus zu bedenken, daß eine rein ordnungsrechtliche Lösung aus ökonomischer Sicht niemals eine Minimalkostenkombination bei der Verfolgung von Umweltschutzziele realisieren wird. Erst durch die Ergänzung solcher ordnungsrechtlicher Vorgaben durch die Möglichkeiten einer praktikablen und hinsichtlich ihrer Potentiale umfassenden Kompensation kann eine auch nach Kriterien der ökonomischen Effizienz brauchbare Lösung im Sinne eines „ökonomischen Upgrading“ des Ordnungsrechts herbeigeführt werden.

Der notwendige Regelungsbedarf umfaßt auch im Rahmen eines solchen Grundmodells bereits nicht nur die gesetzliche Basierung, sondern auch die Zuweisung der entstehenden Aufgaben an bestehende oder noch zu schaffende staatliche Institutionen.

Ein zweites hier zu präsentierendes Grundmodell basiert auf einer abgabenrechtlichen Vorgabe. Im Rahmen einer solchen Vorgabe würden dann Kompensationen im Sinne einer mengenmäßigen Abzugsfähigkeit (von der Steuerbemessungsgrundlage) oder im Sinne einer Anrechenbarkeit (bei der Bestimmung der Steuerschuld) auszugestalten sein. Selbst wenn man in diesem Falle von der Komplexität der Einführung derzeit diskutierter Kombinationen von CO₂- und Energiesteuern absieht, so verbleiben auch bei Einführung einer lediglich auf CO₂-Emissionen beschränkten Abgabe erhebliche Ausgestaltungsprobleme¹².

Vorstellbar wäre einmal eine im Zweifel prohibitiv hohe Besteuerung derjenigen Emissionen oder der diese verursachenden Energieträger, die tatsächlich reduziert werden sollen (Besteuerung der Differenzmenge). Dies würde ein individualisiertes Verfahren der Steuerermittlung erfordern und im übrigen die bereits im ersten Grundmodell diskutierten „Basisprobleme“ (Basisjahr u. a.) auch hier auf-

werfen. Als Alternative hierzu käme eine ausreichend hoch angesetzte Besteuerung der Gesamtemission bzw. der insgesamt eingesetzten fossilen Energieträger in Frage, um bei unterschiedlicher Preiselastizität der Nachfrage die gewünschten Lenkungseffekte (Mengenreduzierung) zu erzielen. Mit der hierdurch im Prinzip realisierbaren Internalisierung externer Effekte wäre einerseits eine gesamtwirtschaftlich effiziente Lösung angestrebt. Andererseits würde dies zu beachtlichen zusätzlichen staatlichen Einnahmen führen, und zwar auch nach Erreichen des erklärten Reduktionsziels. Dies provoziert möglicherweise eine Erhöhung der Staatsquote, es sei denn, es werden in Höhe der zusätzlichen Erlöse andere Einnahmen reduziert, wobei je nach Ausgestaltung veränderter Ausgabenprogramme hiermit wiederum erhebliche Verteilungseffekte verbunden sein können¹³.

Internationalisierung des Kompensationsansatzes

Der Komplexitätsgrad nimmt noch in dem Maße zu, wie realistischerweise unterstellt werden muß, daß die größte Wahrscheinlichkeit der Installierung eines umweltpolitischen Mischsystems zukommt, welches aus einer Kombination von CO₂- und Energieabgabe mit weiterentwickelten ordnungsrechtlichen Regelungen besteht. Nicht alle der hier angesprochenen Ausgestaltungsmöglichkeiten dürften allerdings tatsächlich virulent werden; im übrigen scheinen die verbleibenden Fragen prinzipiell durchaus lösbar.

Große Vorteile werden mit einer Ausweitung von Kompensationslösungen über die nationalen Grenzen hinaus gesehen: Gerade in Ländern wie den ehemaligen Ostblockstaaten und der Dritten Welt sind in hohem Maße kostengünstige CO₂-Minderungspotentiale anzunehmen. Es darf hier jedoch kein Zweifel darüber bestehen, daß sich mit jeder „Internationalisierung“ von Kompensationslösungen zusätzliche Fragen der Ausgestaltung ergeben. Diese liegen, abgesehen von der Entscheidung für (und damit gleichzeitig auch gegen) einzelne, in entsprechende Regelungen einzubeziehende Länder bzw. die hierfür zu entwickelnden Kriterien, in der ungleich schwierigeren Aufgabe der Kontrolle, der Verifikation und gegebenenfalls der Sanktionierung. In jedem Falle werden solche internationalen Kompensationslösungen durch zwischenstaatliche Vereinbarungen (nicht zuletzt durch Investitionsschutzabkommen) flankiert werden müssen.

Die bereits im Grundmodell angesprochene mit der Ab-

¹² So z. B. „Bericht über die EG-Ratssitzung Umwelt/Energie am 13. 12. 1991“, in: Umwelt (hrsg. vom BMU), H. 2 (1992), S. 55 f.

¹³ Schon ein Steuersatz von 50 DM pro Tonne CO₂ und Jahr, der noch unter dem im Bereich der EG zur Zeit diskutierten Wert liegt, würde ein Gesamtvolumen in einer Größenordnung von ca. 50 Mrd. DM pro Jahr ergeben.

wicklung von Kompensationslösungen zu betrauende staatliche Institution bedarf im Falle einer Internationalisierung des Kompensationsansatzes einer entsprechenden Aufwertung: Als nationales „Clearing house“ hätte sie mit vergleichbaren Institutionen in Kompensations-Partnerländern zu kooperieren. Wie schon die Diskussionen im Vorfeld der UNCED-Konferenz gezeigt haben, werden Kompensationsmöglichkeiten auch im Kontext einer internationalen Klimakonvention als vorteilhaft angesehen. Befürchtungen wurden hier jedoch vornehmlich dahingehend geäußert, daß dies die Schaffung einer mit weitreichenden Befugnissen ausgestatteten „Superbehörde“ erfordere, die sich allzu leicht verselbständigen könnte und der latenten Gefahr politischer Pressionen ausgesetzt wäre.

Zweifellos bedarf die Implementation von Kompensationslösungen im Rahmen einer internationalen Klimakonvention der Schaffung eines in die Konvention einzubettenden internationalen „Clearing house“. Dieses braucht jedoch nur den Charakter einer technischen Abrechnungsstelle zu besitzen: Hier sind die nationalen Kompensationsleistungen im Rahmen der eingegangenen Minderungsverpflichtungen zu verrechnen, und es ist dafür Sorge zu tragen, daß Doppelzählungen vermieden werden. Möglicherweise könnten von einer solchen Institution auch weitergehende Aufgaben, wie z. B. als Informationsbörse für Kompensationsprojekte und Kontaktstelle, wahrgenommen werden. Demgegenüber ist die konkrete Abwicklung von Kompensationen den nationalen „Clearing houses“ zu überlassen. Die Suche und Auswahl von Kompensationspartnern, die Entscheidung für und Durchführung von als geeignet angesehenen Maßnahmen sowie gegebenenfalls der Kauf und Verkauf von Kompensationsgutschriften (credits) sind Aufgabe des Marktes.

Zweifellos bedürfen im Zusammenhang mit der Konzeption und Durchführung des Kompensationsansatzes

noch eine Reihe von Detailfragen der Diskussion und Präzisierung. Als nächste Schritte auf dem Weg zu einer konkreten Umsetzung von Kompensationslösungen bietet sich daher folgendes Vorgehen an:

- Die Schaffung bzw. Weiterentwicklung des umweltpolitischen Rahmens einschließlich ordnungs- und steuerrechtlicher Regelungsbereiche als notwendige primäre „Basierung“ von Kompensationslösungen;
- die Grundsatzentscheidung für die Implementation des Kompensationsansatzes;
- die Einleitung eines Diskussionsprozesses insbesondere auch mit den betroffenen Kreisen mit dem Ziel der Entwicklung eines praktikablen und verbindlichen Rahmens für die rechtliche Gestaltung und Abwicklung von Kompensationslösungen im einzelnen. Hierzu gehört die Klärung folgender Fragen:
 - die Bestimmung „kompensationsfähiger“ Maßnahmen;
 - der Geltungsbereich (Umfang, Zeitpfad, Sektoren, Länder);
 - die Art der Kontrollmechanismen in nationaler und internationaler Hinsicht;
- die Einarbeitung in das nationale und internationale Recht einschließlich
 - der Zuordnung der institutionellen Zuständigkeiten bei der Abwicklung von Kompensationen;
 - der Absicherung internationaler Kompensationsstrategien durch zwischenstaatliche Vereinbarungen, insbesondere Investitionsschutzabkommen;
 - der Einbettung in die Klimakonvention.

Trotz aller im einzelnen aufgeworfenen Probleme überwiegen doch eindeutig die attraktiven Elemente der Kompensationslösung: Sie stellt eine hervorragende Möglichkeit zur Flexibilisierung der heute im wesentlichen in Frage kommenden umweltpolitischen Instrumente in Form von Ordnungsrecht und möglichen steuerlichen Strategien sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene dar.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)
Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:
 Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

VERLAG UND VERTRIEB:
Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Bezugspreise: Einzelheft: DM 9,-, Jahresabonnement DM 106,- (Studenten: DM 53,-) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.