

Düngen, Helmut; Schmitt, Dieter

Article — Digitized Version

Klimapolitik - Chancen für internationale Kompensationslösungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Düngen, Helmut; Schmitt, Dieter (1993) : Klimapolitik - Chancen für internationale Kompensationslösungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 12, pp. 649-654

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137075>

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.

Helmut Dünge, Dieter Schmitt

Klimapolitik – Chancen für internationale Kompensationslösungen

Die zur Stabilisierung des Weltklimas von Industrie- und Entwicklungsländern vorgesehene Durchsetzung von gemeinsamen Maßnahmen hat sich im Vorfeld des für 1995 geplanten Folgetreffens zur Welt-Klimakonferenz zu einem kontroversen Thema entwickelt. Welche Standpunkte werden in der Diskussion vertreten? Welche Vorteile bieten klimapolitische Kompensationslösungen, und wie könnten solche Maßnahmen ausgestaltet werden?

Die Bundesrepublik Deutschland wird Anfang 1995 als Gastgeberland für das Treffen der Vertragsstaatenkonferenz und damit für das erste Folgetreffen im Anschluß an die Welt-Klimakonferenz von Rio im Juni 1992 fungieren. Als eines der zentralen Anliegen dieser Folgekonferenz gilt es, die in Rio im Rahmen der Klimakonvention gefaßten Beschlüsse und Vereinbarungen weiter zu konkretisieren¹. Mit der laufenden Vorbereitung der Folgekonferenz ist dieser Prozeß bereits in vollem Gange. Dies gilt damit auch für den Gesamtkomplex dessen, was in Rio unter dem Stichwort „Joint Implementation“ vereinbart wurde².

Die Forderung nach Joint Implementation sowie erste Vereinbarungen zu ihrer weiteren Konkretisierung sind innerhalb der Artikel 4 Absatz 2.a in Verbindung mit Absatz 2.e.i sowie Artikel 12 Absatz 4 der Klimakonvention verankert. Dabei wird Joint Implementation neben und im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten und Mechanismen der Klimakonvention als integraler Bestandteil des Vertragswerkes zur Realisierung der vereinbarten Ziele angesehen.

„Joint Implementation“

Joint Implementation soll grundsätzlich Möglichkeiten eröffnen, Maßnahmen zur Treibhausgas-Reduktion nicht nur anlagenbezogen und im nationalen Alleingang, sondern auch in bi- bzw. multilateraler Zusammenarbeit zu realisieren. Sie setzt am globalen Charakter des Klimaproblems an: Beiträge zur Emissionsreduktion von Treib-

hausgasen müssen dabei nicht notwendigerweise vom Verursacher direkt, d.h. durch entsprechende Auslegung seines Anlagenparks und/oder den entsprechenden Betrieb von Aggregaten erfolgen, sondern können vielmehr auch an einem völlig anderen Ort, einer anderen Anlage und auch zeitverschoben geleistet werden. Dabei wird eine Reduktionsgutschrift erworben, die auf nationaler Ebene zur Verrechnung z.B. im Rahmen eines steuerlichen Regimes und/oder einer ordnungsrechtlichen Verpflichtung herangezogen werden kann.

Die Frage, inwiefern im internationalen Rahmen eine Anrechnung auf die jeweiligen länderbezogenen Reduktionspflichten von der Konvention abgedeckt werden soll

¹ Innerhalb der Klimakonvention ist bereits im einzelnen vorgesehen, welche Gremien bzw. neugeschaffenen Organe der Konvention nach welchem Procedere die Implementation und Kontrolle der beschlossenen Ziele durch die Teilnehmerstaaten begleiten: Post-Rio-Prozeß entsprechend Artikel 4 Abs. 2d und Artikel 7 Abs. 2 und 4. Oberstes Organ der Konvention ist die Vertragsstaatenkonferenz. Sie tritt jährlich zusammen. Die Konvention tritt nach Hinterlegung der fünfzigsten Ratifikationsurkunde in Kraft. Die Konvention schafft die völkerrechtlichen Grundlagen zur internationalen Zusammenarbeit bei der Klimastabilisierung. Sie enthält noch weiter zu konkretisierende Zielsetzungen zur Klimastabilisierung (Artikel 2 und 4.2), eine Bestätigung wichtiger umwelt- und entwicklungspolitischer Prinzipien (Artikel 3) sowie Verpflichtungen allgemeiner Art, die für alle Vertragsparteien gelten (Artikel 4.1) sowie spezieller Art für die Industrieländer – einschließlich Finanztransfer zu den Entwicklungsländern – (Artikel 11 und Artikel 4.2 bezogen auf Annex I). Darüber hinaus haben Industrie- und Entwicklungsländer in unterschiedlichem Maße Berichtspflichten zu erfüllen (Artikel 12). Weitere wichtige Organe der Konvention sind neben der Vertragsstaatenkonferenz das Sekretariat sowie der Ausschuß für Wissenschaft und Technologie. Die Wahrnehmung des Finanzierungsmechanismus geschieht vorläufig über die Globale Umweltfazilität.

² Der im Englischen gebräuchliche Begriff „Joint Implementation“ wird im Deutschen in Zusammenhang mit klimapolitischen Instrumenten als „Kompensation“ bezeichnet. Dies entspricht dem aus der amerikanischen Luftreinhaltepolitik bekannten Instrument des Emission Reduction Credits (ERC). Zu grundsätzlichen Überlegungen zum Begriff der Kompensation vgl. E. Gaweł, M. van Mark: Kompensationslösungen im Umweltschutz: Kritische Überlegungen zur effektiven umweltpolitischen Reichweite eines instrumentellen Hoffnungsträgers, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), 4. Jg. (1991), H. 1, S. 52-67.

Prof. Dr. Dieter Schmitt, 54, ist Inhaber des Lehrstuhls für Energiewirtschaft an der Universität GH Essen; Helmut Dünge, 38, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl.

und zwischen welchen Staaten überhaupt solche gemeinsamen Anstrengungen zur Treibhausgas-Reduktion vereinbart werden können, ist noch abschließend zu klären. Im Zentrum stehen hier zunächst lediglich die sogenannten Vertragsstaaten³.

Es hat den Anschein, daß mit der bewußten Beschränkung der Möglichkeit zur gemeinsamen Implementierung von Treibhausgas-Reduktionsstrategien auf die Vertragsstaaten, diejenigen Länder, die sich bislang weigern oder sich nicht in der Lage sehen, der Konvention beizutreten, mit sanftem Druck bewogen werden sollen, ihre Position zu überdenken und damit möglicherweise langfristig ebenfalls Minderungsverpflichtungen zu akzeptieren. Die kurzfristige Einräumung gerade auch für diese Länder attraktiver Kompensationsstrategien, wie sie im Rahmen des vereinbarten „prompt start“, d.h. noch vor der völkerrechtlichen Wirksamkeit der Konvention, denkbar wären, könnte diesem längerfristigen Ziel entgegenstehen.

Nach dem derzeitigen Stand der Verhandlungen ist jedenfalls davon auszugehen, daß Joint Implementation lediglich zwischen Teilnehmerstaaten Aussicht auf Akzeptanz im Rahmen der Konvention hat. Dies schließt allerdings entsprechende Maßnahmen mit Nicht-Signatar-Staaten außerhalb der Konvention nicht grundsätzlich aus. Die dadurch erzielten Treibhausgas-Reduktionen wären jedoch als freiwillige zusätzliche Minderungen zu charakterisieren, die – zumindest bislang – dem Grunde nach nicht innerhalb der im Rahmen der Konvention eingegangenen Minderungsverpflichtungen eingebracht werden können.

Notwendige Konkretisierung

Wesentliche Zielsetzungen der Konvention und auch das weitere Procedere sind im einzelnen noch zu konkretisieren, was auch erhebliche Konsequenzen für den möglichen Rahmen von Joint Implementation zeitigen kann.

Die notwendige Konkretisierung gilt sowohl für die quantitativen, qualitativen und zeitlichen Eckdaten möglicher Kompensationslösungen als auch für die Frage danach, ob entsprechende Strategien sofort und für sämtliche Minderungsmaßnahmen gelten sollen oder erst nach

³ Folgende Gruppen von Staaten werden nach Maßgabe einzelner Anlagen der Klimakonvention unterschieden: Staaten nach Anlage I (OECD-Länder, EG, Transformationsstaaten), Anlage II (OECD-Länder plus EG), Unterzeichnerstaaten der Konvention (153 Staaten), Teilnehmerstaaten der Konferenz sowie Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration der UNCED (insgesamt circa 180 Staaten).

⁴ Dies gilt z.B. für die Position der in der Gruppe 77 (G-77) zusammengefaßten Länder, wie sie zuletzt auf der INC-Konferenz in Genf im August dieses Jahres vertreten wurde.

⁵ Siehe hierzu z.B. H. Düngen, D. Schmitt: Klimapolitik in der Sackgasse? Einsatzmöglichkeiten für Kompensationslösungen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 72. Jg. (1992), H. 5, S. 271-276.

dem Jahr 2000 und nach Realisierung einer Stabilisierung der Treibhausgas-Emissionen auf dem Niveau des Jahres 1990.

Des weiteren gelten Unsicherheiten gleichermaßen für die Kriterien, die zur konkreten Ausgestaltung bzw. Abwicklung dieses Instrumentes als gemeinsame Basis für alle Vertragsstaaten herangezogen werden sollen:

- Ausmaß der als zulässig anzusehenden Kompensation im Sinne des Anteils internationaler Kompensationen an nationalen Minderungsverpflichtungen und/oder
- gegebenenfalls Verpflichtung zur Überkompensation,
- Verhinderung von Mitnahmeeffekten (Free-Rider-Problem),
- Verhinderung von Mißbrauch des Instrumentariums,
- Fragen zu Kontrolle, Anwendungsbereich und sonstigen Umsetzungsmodalitäten.

Schließlich ist nicht zu verkennen, daß insbesondere aus den Entwicklungsländern zum Teil beträchtlicher Widerstand gegen jede Form von Joint Implementation außerhalb des vom Instrumentarium der Globalen Umweltfazilität gesteckten Rahmens geleistet wird⁴. Sie stellen in ihrer Kritik heraus, Joint Implementation sei lediglich ein nur allzu deutlicher Versuch der Industrieländer, sich auf „billige“ Weise ihrer Verantwortung zu entziehen. Ob es sich hierbei lediglich um eine Taktik zur Verbesserung der eigenen Verhandlungsposition handelt, ist abschließend nicht zu beantworten. In jedem Falle ist jedoch davon auszugehen, daß es erheblicher Überzeugungsarbeit bedürfen wird, diese Länder zu einer Änderung ihrer Position zu bewegen.

Argumente für Kompensationslösungen

Diese kritischen Überlegungen erstaunen um so mehr, als viele Vorzüge von Joint Implementation offenkundig erscheinen. Ohne an dieser Stelle noch einmal auf nähere Einzelheiten einzugehen seien die Vorteile kurz rekapituliert⁵.

Joint-Implementation-Strategien stellen kein eigenständiges klimapolitisches Instrument dar, sondern sind als international vereinbarte Ergänzungen unterschiedlicher nationaler umweltpolitischer Regime anzusehen. Sie scheinen damit in besonderer Weise geeignet, ordnungsrechtliche Vorgaben, steuerliche Lösungen und anderes mehr zu flexibilisieren.

Der entscheidende Vorteil dieser Strategie ist darin zu sehen, daß die von den Industrieländern akzeptierten Treibhausgas-Reduktionsziele, nicht zuletzt durch die Nutzung der Suchprozesse des Marktes, zu minimalen Kosten sowohl auf der volkswirtschaftlichen als auch auf

der betrieblichen Ebene realisiert werden. Damit werden tendenziell auch Hemmnisse abgebaut, die einer Zustimmung zu Treibhausgas-Reduktionsstrategien in Industrieländern entgegenstehen.

Bei einer Zusammenarbeit mit Entwicklungs- bzw. Transformationsländern entstehen überdies eine Reihe beachtlicher Vorteile auch für diese Staaten:

- Steigerung des Kapital- und Technologietransfers,
- Überwindung von Finanzierungsengpässen,
- Förderung der rationellen Energienutzung,
- Entlastung der Zahlungsbilanz,
- sonstige positive Umweltwirkungen sowie
- entwicklungspolitische Zielbeiträge.

Die Realisierungschancen dieser für die Entwicklungsländer wichtigen Aspekte werden durch die Einführung von Joint Implementation in jedem Falle eher verbessert. Insgesamt erscheint Joint Implementation als ein besonders geeignetes Instrument zur gemeinsamen Realisierung der quantitativen⁶ und qualitativen⁷ Ziele der Klimakonvention.

Potentiale außerhalb der Industrieländer

Dennoch ist unverkennbar, daß trotz überwiegend positiver Grundstimmung ein beträchtlicher Attentismus bei der Konkretisierung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen festzustellen ist. Dies wird möglicherweise vor dem Hintergrund folgender Überlegungen erklärbar.

In den Entwicklungsländern und Transformationsstaaten liegen die bei weitem größten Potentiale für eine wirt-

⁶ Quantitative Ziele der Konvention im Sinne von Verpflichtungen (Artikel 4) zu Emissionsreduktionszielen bzw. Stabilisierungszielen sind zur Zeit lediglich für die Industrieländer vorgesehen (Staaten des Annex I).

⁷ Als langfristiges qualitatives Ziel der Konvention wird in Artikel 2 wiesen auf die Stabilisierung des globalen Klimas innerhalb eines Zeitraumes, der so bemessen ist, daß die Produktion von Nahrungsmitteln davon nicht bedroht wird und die geforderte nachhaltige (sustainable) Wachstumsdynamik darunter auch keinen Schaden leidet.

schaftliche Minderung der Treibhausgas-Emissionen. Zur Erschließung dieser Potentiale im Rahmen von Joint Implementation sind jedoch verschiedene Voraussetzungen notwendig.

Zunächst müssen sich auf beiden Seiten – d.h. bei beiden beteiligten Staaten bzw. Unternehmen – nachhaltige Vorteile aus den zu tätigenen Transaktionen ergeben. Jeder Versuch, diese Vorteile einseitig zu verteilen, z.B. durch Übernahme von höheren Kosten als die „incremental costs“, d.h. die der Minderungsmaßnahme zuzurechnenden Mehrkosten, oder die Forderung nach einer Aufteilung der Gutschriften im Rahmen der Reduktionsverpflichtungen sowie Versuche, Joint Implementation durch zusätzliche Forderungen – wie z.B. Überkompensation – zu überfrachten, reduziert das wirtschaftlich erschließbare Minderungspotential entscheidend.

Die automatische Erschließung von wirtschaftlichen Potentialen in den Entwicklungs- und Transformationsländern über den Markt im Rahmen von Joint Implementation könnte allerdings dadurch verhindert werden, daß eine Reihe gravierender Hemmnisse in diesen Ländern vorliegen:

- Informationsdefizite,
- begrenzter Zugang zum Kapitalmarkt,
- fehlendes Know-how,
- zu kurze Kalkulationszeiträume.

Gerade diese Hemmnisse können aber durch die Beteiligung von Unternehmen aus den Industrieländern überwunden werden; jedoch nur dann, wenn die Entwicklungsländer das für ein solches Engagement erforderliche Umfeld z.B. mit Möglichkeiten zum Gewinntransfer, einem angemessenen Investitionsschutz sowie einer weitgehend freien Preisbildung auf den Absatzmärkten sicherstellen.

Das Ausmaß wirtschaftlich erschließbarer Potentiale kann auch dadurch reduziert werden, daß für die Gruppe der Geberländer oder durch einzelne Geberländer – sowie möglicherweise auch durch Regelungen innerhalb

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Jahresbezugspreis
DM 135,-
ISSN 0023-3439

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT BADEN-BADEN

der Klimakonvention selbst – der Einsatzbereich des Kompensationsinstrumentariums künstlich eingeengt wird, z.B. durch den Ausschluß bestimmter Länder, durch die ausschließliche Zulassung von Minderungen der Treibhausgas-Emissionen im Sinne einer Nicht-Zulassung von CO₂-Speichern (Wälder) oder den Ausschluß bestimmter Technologien wie die Nutzung der Kernenergie bzw. anderer Großtechnologien. Schließlich hängt die Beurteilung des als wirtschaftlich angesehenen Potentials auch wesentlich davon ab, welche Annahmen und Kalkulationsmethoden den Berechnungen zugrunde gelegt werden.

Insofern ökonomische Potentiale im Bereich der Entwicklungs- und Transformationsländer für an Kompensation interessierte Unternehmen nachvollziehbar und attraktiv erscheinen, müssen für ihre Erschließung gleichwohl eine Reihe weiterer Voraussetzungen solcher Art erfüllt sein, für die die Industrieländer selbst verantwortlich sind. Hierzu gehören das Vorliegen verbindlicher und rechtssicherer Treibhausgas-Reduktionsstrategien in den Industrieländern, die für jedes Unternehmen einen klar nachvollziehbaren Datenkranz vorgeben und explizit die Möglichkeit zur Kompensation, d.h. zur Anrechenbarkeit, beinhalten. Dies kann auf Basis steuerrechtlicher, ordnungsrechtlicher oder anderer Regelungen erfolgen. Darüber hinaus darf der prozedurale Ablauf von Kompensationen – Abwicklung, Kontrolle, Verifikation – keinesfalls zu so hohen Transaktionskosten führen, daß die Vorteilhaftigkeit dieses Instruments dadurch verloren geht.

Freiwillige Selbstverpflichtung?

Vor diesem Hintergrund müssen auch die Erfolgsaussichten sogenanter „freiwilliger Selbstverpflichtungen“ skeptisch beurteilt werden. Dieses Instrument erscheint aus verschiedenen Gründen sowohl der Politik als auch den Unternehmen attraktiv. Der Politiker kann auf Erfolge verweisen, ohne schwerwiegende Eingriffe in wirtschaftliche Aktivitäten vornehmen zu müssen. Gleichzeitig wird sich der Unternehmensbereich zugute halten, daß die aus der Selbstverpflichtung im Ergebnis resultierende Mehrbelastung begrenzt bleiben wird, vor allem aber, daß durch freiwillige Selbstverpflichtungen möglicherweise als noch schwerwiegender empfundene andere staatliche Eingriffe verhindert werden können. Darüber hinaus wirken sich derartige Aktivitäten als Nebeneffekt positiv auf das unternehmerische Erscheinungsbild in der Öffentlichkeit aus.

In der Tat liegen zwischenzeitlich in unterschiedlichen Bereichen etliche Vereinbarungen dieser Art vor⁸. Die von Politik und Wirtschaft gehegten positiven Erwartungen hinsichtlich der Zielbeiträge freiwilliger Selbstverpflichtungen sind jedoch – wie gerade jüngste Erfahrungen im

Bereich der Abfallwirtschaftspolitik zeigen – aus übergeordneter Warte genau zu hinterfragen.

Auch im Klimabereich werden seit geraumer Zeit Überlegungen zu freiwilligen Selbstverpflichtungen im Bereich der deutschen Industrie diskutiert⁹. Die laufenden Gespräche sind bislang allerdings noch nicht zu einem Abschluß gekommen, und es ist aus vielerlei Gründen, nicht nur prozeduraler Art, zu bezweifeln, ob das Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtung mehr als einen nur sehr beschränkten Beitrag zur Lösung der Klimaproblematik zu leisten vermag.

Auch wenn der Beitrag zur Lösung der Klimaproblematik nicht exakt quantifizierbar ist, so stellt ein großer Teil des Erfolges freiwilliger Selbstverpflichtungen nichts anderes dar, als die bei „normalem“ Verlauf der Entwicklung ohnehin zu erwartenden Ergebnisse („business as usual“). Darüber hinaus ist realistischere Weise zu unterstellen, daß die von freiwilligen Selbstverpflichtungen zu erwartenden Ergebnisse in einem direkten Verhältnis zu dem Drohpotential stehen, das für den Fall eines Fehlschlags „freiwilliger“ Lösungen seitens der Politik ins Feld geführt wird. Je weniger wahrscheinlich bzw. politisch durchsetzbar also eine „angedrohte“ Maßnahme für den Fall des Nicht-Zustandekommens „freiwilliger“ Selbstverpflichtungen erscheint, um so mehr werden die beteiligten Kreise nicht zu Ausweichmaßnahmen in Form von Selbstverpflichtungen bereit sein.

Das Erfolgspotential freiwilliger Selbstverpflichtungen ist zudem selbst dann als gering zu veranschlagen, wenn es gelingt, diese in übergreifende rechtlich verbindliche Regelungen einzubetten: Gerade im Fall rechtlich gebundener bzw. „erzwungener“ Selbstverpflichtungen ist davon auszugehen, daß – auch wegen der Schärfe der in den Unternehmen notwendigen Anpassungsmaßnahmen – sich zusätzliche ungelöste Probleme hinsichtlich der industrieeinternen Lastenverteilung und der möglicherweise erforderlichen Durchsetzung von Sanktionen ergeben. Insofern muß davon ausgegangen werden, daß die freiwillige Selbstverpflichtung – insbesondere langfristig und erst recht ohne rechtlich gebundene Form – auf keinen Fall als gleichwertiges Substitut für die Kompensation im Sinne einer direkten Anrechenbarkeit von CO₂-Minderungen anzusehen ist.

⁸ Dies gilt insbesondere für Maßnahmen im Bereich der chemischen Industrie. Wichtig für das Zustandekommen dieser Regelungen war jeweils eine „überschaubare“ Zahl von teilnehmenden Unternehmen und die klare technische Spezifikation von betroffenen Stoffen und Verfahren. Vgl. hierzu auch OECD: Environmental Performance Reviews Germany, Paris 1993, S. 113.

⁹ Initiative der Wirtschaft für weltweiten CO₂-Abbau: Selbstverpflichtung statt CO₂-Steuer („Selbstverpflichtungserklärung der Deutschen Industrie“), in: Umwelt und Energie (UE), Handbuch für die betriebliche Praxis, H. 1, 1992.

Kompensationen und Entwicklungspolitik

Das wirtschaftlich nutzbare Potential für Joint Implementation ist auch vor dem Hintergrund der Tatsache zu würdigen, daß dieses Instrument als integraler Bestandteil der Entwicklungs- und Außenhandelspolitik zu sehen ist. Dabei können grundsätzlich sowohl Zielkonkurrenzen als auch Synergieeffekte zwischen Joint Implementation und anderen Instrumenten auftreten¹⁰.

Ein Großteil der national sowie der durch internationale Institutionen gewährten Entwicklungshilfe wird bereits heute – und in Zukunft voraussichtlich noch stärker – im Bereich energiewirtschaftlicher Projekte verausgabt. Bei den Vergabekriterien für solche Projekte spielen Gesichtspunkte wie möglichst hohe Energieeffizienz und Fragen des Umweltschutzes eine zunehmend wichtige Rolle. Das damit bereits ausgeschöpfte Potential steht für Joint Implementation nicht mehr zur Verfügung. Dasselbe gilt für energie- und umweltbezogene Direktinvestitionen z.B. in den Transformationsstaaten.

Andererseits sollte jedoch auch berücksichtigt werden, daß von einzelnen außenhandels- bzw. entwicklungspolitischen Instrumenten auch unterstützende Wirkungen auf Joint Implementation ausgehen können. In erster Linie gilt dies für die Globale Umweltfazilität, bei der entwicklungspolitische Ziele explizit mit Zielen des Umweltschutzes bei der Gewährung von Finanzierungsmitteln verknüpft werden. Der traditionelle Aktivitätsbereich der Globalen Umweltfazilität umfaßt jedoch keine Joint Implementation, sondern beinhaltet traditionelle Formen des Finanztransfers an Entwicklungsländer. Insoweit die Globale Umweltfazilität zunächst lediglich als Abwicklungsagentur für den Finanzierungsmechanismus innerhalb und im Auftrag der Klimakonvention fungieren wird, kann sich dies allerdings ändern. Dies gilt vor allem dann, wenn der Globalen Umweltfazilität im Rahmen der Klimakonvention die Funktion eines Clearing-house auch für die Durchführung von Maßnahmen zur Joint Implementation zugeordnet wird.

Auch von einem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen für eine Europäische Energiecharta können positive Effekte für das Potential von Joint Implementation – allerdings lediglich für entsprechende Maßnahmen in den osteuropäischen Transformationsstaaten – abgeleitet werden. Dies gilt insbesondere, weil die oben geforderten verbesserten Rahmenbedingungen, als eine der zen-

tralen Voraussetzungen für Joint Implementation, von der Charta explizit vorgesehen werden, bzw. die Charta den Rahmen dafür abgeben könnte, erforderliche Vereinbarungen im zwischenstaatlichen Bereich zu treffen.

Auch wenn für die Abwicklung von Joint Implementation auf mögliche „Konkurrenzbeziehungen“ zwischen Entwicklungshilfe und Joint Implementation zu verweisen ist, so erscheint es doch für eine Integration in das gesamte außenhandels- und entwicklungspolitische Instrumentarium außerordentlich interessant, über die Art der Ausgestaltung von Maßnahmen der Entwicklungsfinanzierung nachhaltig zur Unterstützung von Kompensationslösungen beizutragen. Auf diese Weise könnte es gelingen, selbst bisher unter der Wirtschaftlichkeitsschwelle liegende Projekte durch die Einbeziehung staatlicher Finanzmittel für an Kompensationen teilnehmende Unternehmen attraktiv zu machen.

Empfehlungen

Aus den bisherigen Überlegungen lassen sich für die nationale und internationale Implementation von Kompensationslösungen und für die hiermit in direktem Zusammenhang stehenden Fragen einer Konkretisierung der Klimakonvention sowie der Anpassung sonstiger umwelt- und außenhandelspolitischer Instrumente einige Empfehlungen ableiten:

□ Jede Forderung nach Flexibilisierung über Anrechnungsmechanismen (Kompensation) erfordert zunächst die Einführung nachhaltig wirksamer klimapolitischer Instrumente („Primärintstrumente“), die es dann durch Kompensationslösungen im Sinne eines „Sekundärintstrumentes“ zu flexibilisieren gilt. Hier ist an neue Regelungen im Bereich des Steuer- oder Ordnungsrechts – bzw. an Kombinationen hiervon – zu denken, wie sie bereits seit geraumer Zeit diskutiert werden. Eine klimapolitisch begründete Anrechenbarkeit von Maßnahmen im Bereich der bestehenden Steuern (Unternehmensbesteuerung) scheidet nicht nur aus fiskalischen Erwägungen, sondern schließlich auch aus Gründen mangelnder klimapolitischer Nachhaltigkeit eines solchen Ansatzes aus.

□ Bei der Einführung neuer klimapolitischer Instrumente sind von Anfang an Möglichkeiten zur Kompensation explizit vorzusehen. Die enumerative Aufzählung von kompensationsfähigen Einzeltatbeständen kann exemplarisch erfolgen und braucht dabei auch nicht sofort abschließend vorgenommen zu werden. Vielmehr kann – wie z.B. im Steuerrecht üblich – hier problemlos eine Weiterentwicklung des Instrumentariums über die Zeit erfolgen. Bei der Einführung von Möglichkeiten der Kompensation in das deutsche Steuerrecht bzw. Anlagengenehmigungsrecht sollten von Anfang an auch Kompensa-

¹⁰ Siehe hierzu „Gestaltung und Bewertung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ziel der Reduzierung der Treibhausgase zu den Entwicklungsländern, zur GUS und zu Osteuropa“, Studie im Auftrag der Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages, bearbeitet von DIW (Berlin), Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP, Bonn), Institut für Landschaftsökologie (Berlin) und Lehrstuhl für Energiewirtschaft (Essen), 1993.

tionsmöglichkeiten für deutsche Unternehmen nicht nur im nationalen, sondern auch im internationalen Raum vorgesehen werden. Hierfür sprechen nicht nur die aus bestehenden Vermeidungskostendifferenzen resultierenden Gründe sowie grundsätzliche Überlegungen der Umwelt- und Entwicklungspolitik, sondern auch die Chance, die Praktikabilität und Sinnhaftigkeit eines solchen Ansatzes im internationalen Raum zu belegen (Vorreiterrolle).

□ Das Grundkonzept der Kompensation, als für alle Seiten vorteilhafter Ansatz in der globalen Klimapolitik, ist von der Bundesregierung im internationalen Bereich offensiv zu vertreten. Dies gilt sowohl für die Einführung wirksamer Konzepte von Joint Implementation bei der weiteren Ausgestaltung der Klimakonvention als auch für die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für bilaterale Kompensationsprojekte.

□ Innerhalb des Nachfolgeprozesses zur Welt-Klimakonferenz werden im Rahmen der geplanten Joint Implementation Möglichkeiten für Kompensationslösungen konkretisiert. Bei der Formulierung der dafür maßgeblichen Kriterien ist darauf zu achten,

- daß auch hier solche Formen der Kompensation gewählt werden, die die Initiative der Unternehmen und die Suchprozesse des Marktes so wenig wie möglich beschneiden, d.h., geeignete Projekte sollten auf möglichst dezentraler Ebene realisiert werden können,
- daß die Möglichkeiten für Kompensationen insofern offen definiert werden, als keine einzelnen Länder, Technologien oder sonstigen geeigneten Optionen zur Verbesserung der Klimaproblematik ausgeschlossen werden,
- daß im Rahmen der eingegangenen Minderungsverpflichtungen zur Klimakonvention auch solche Kompensationen zugelassen werden, die im Rahmen von Projekten auf dem Gebiet von Nicht-Signatarstaaten erfolgen (Grundvoraussetzung hierfür ist selbstverständlich die Anrechnung der bei solchen Projekten von deutschen Unternehmen erzielten Emissionsminderungen innerhalb von Regelungen der deutschen Umweltpolitik),
- daß sich die Bundesrepublik Deutschland auch bei Beibehaltung der eingegangenen Verpflichtung zur Stabilisierung der CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2000 auf dem Niveau des Jahres 1990 nicht davon abhalten lassen sollte, bereits jetzt – zusätzliche – Kompensationsmaßnahmen zuzulassen.

□ Hinsichtlich der weiteren Gestaltung der Außenhandelspolitik und der Entwicklungspolitik ist darauf zu achten, die Möglichkeiten der Kompensation nicht zu behin-

dern bzw. durch eine adäquate Weiterentwicklung insbesondere der Entwicklungshilfe durch die Anreicherung mit Elementen der Dritt-Finanzierung (Third-Party-Financing) aufzuwerten.

□ Schließlich ist auf die Möglichkeit zu verweisen, aus deutscher Sicht initiierte Kompensationslösungen – auch mit Nicht-Signatarstaaten – kurzfristig mit Bezug auf den in der Konvention geforderten „prompt start“ zu realisieren. Entsprechende Vorhaben würden im Falle einer Flankierung durch geeignete nationale umweltpolitische Maßnahmen Vorteile sowohl für die deutsche Industrie als auch für die betroffenen Drittländer bieten. Darüber hinaus wäre die Frage der Akzeptanz solcher Minderungsleistungen innerhalb der im Rahmen der Konvention eingegangenen Verpflichtungen in jedem Falle noch Gegenstand von Verhandlungen.

□ Das Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtungen der Industrie – das sich in Fällen kleiner Gruppengrößen und eindeutig begrenzbarer Stoffe und Technologien als durchaus sinnvoll erwiesen hat – erscheint dagegen aus Gründen mangelnder Organisationseffizienz und relativ geringer Umwelteffektivität zur Lösung globaler klimapolitischer Probleme eher kritisch zu beurteilen. In jedem Falle sind klimapolitisch begründete Selbstverpflichtungen der Industrie weder als Substitut für umfassend angelegte Kompensationslösungen geeignet, noch lassen sie sich ohne weiteres mit ihnen verbinden.

Ein praktischer Vorschlag

Als praktischer Schritt, um die skizzierten Fragen bei der Einführung von Kompensationslösungen gezielt, stufenweise und unter Einbeziehung aller Betroffenen einer Lösung näherzubringen, erscheint die Durchführung eines Pilotprojektes „Kompensation in der Klimapolitik“ durch die Bundesregierung sinnvoll. Ziel dieses Pilotprojektes sollte die Konkretisierung und praktische Erprobung von Ausgestaltungsmöglichkeiten für Kompensationslösungen sein, die sowohl im nationalen wie im internationalen Raum Aussicht auf Akzeptanz und Erfolg haben.

Dazu wären ein oder mehrere geeignete Projekte in Drittländern auszuwählen (Vorauswahl), um an diesen beispielhaft eine geeignete Vorgehensweise zur Durchführung von Kompensationen zu erarbeiten und auch tatsächlich zu realisieren. Die damit einhergehende Finanzierung eines solchen Projektes müßte von der Bundesregierung gesichert werden. Teilnehmer an einem solchen Pilotprojekt sollten neben Vertretern von Unternehmen, Behörden und Wissenschaft beider beteiligten Länder sowie einschlägiger international aktiver Consulting-Unternehmen möglicherweise auch Vertreter internationaler Organisationen sein.