

# Emissionszertifikate – Ein Plädoyer zur Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente in die Umweltpolitik

Von Prof. Dr. Bernhard Stüer und Holger Spreen, Münster/Osnabrück

Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid, Kohlenmonoxid und Kohlendioxid, Chlor, Cadmium, Fluorverbindungen, Blei, Schwebstoffe, Methan, Kohlenwasserstoffe – eine Vielzahl von Schadstoffen setzt die moderne Industriegesellschaft bei der Herstellung ihrer Produkte frei. Und diese Liste ließe sich noch endlos fortsetzen. Daß die Auswirkungen dieser Stoffe auf die Umwelt minimiert werden müssen, steht außer Frage. Umstritten ist nur die richtige Methode. Meist kommen althergebrachte Instrumente zur Anwendung, während innovative Maßnahmen trotz zahlreicher Vorteile kaum Beachtung finden. Welche Möglichkeiten aber gerade marktwirtschaftliche Instrumente für eine effektive Luftreinhaltung bieten, verdeutlicht das folgende Plädoyer für die Einführung von Emissionszertifikaten.

## I. Emissionszertifikate als Möglichkeit zur Verringerung von Umweltbelastungen

Emissionszertifikate können die Umweltbelastung verringern. Sie eignen sich dazu, in Ergänzung ordnungsrechtlicher Instrumente ökonomische Elemente in die Umweltpolitik einzuführen.

### 1. Instrumente der Umweltpolitik im Überblick

In der Umweltpolitik können zur Eindämmung von Emissionen ordnungsrechtliche und ökonomische Instrumente eingesetzt werden.

#### a) Ordnungsrechtliche Instrumente

Das klassische umweltpolitische Instrument des Staates ist das Ordnungsrecht. Ge- und Verbote sorgen z. B. im BImSchG<sup>1)</sup> oder der TA-Luft<sup>2)</sup> für die gewünschte ökologische Handlungsweise. In ihrer Wirksamkeit offenbaren diese Maßnahmen jedoch erhebliche Mängel<sup>3)</sup> und führen in eine ökologische Sackgasse: Indem nämlich die gewünschte Luftqualität ausschließlich über Genehmigungsverfahren erreicht werden soll, sind Anlagen nur so lange genehmigungsfähig, bis die hinnehmbare Luftverschmutzung erreicht und die Immissionsnorm verletzt ist. Danach werden Neuansiedlungen in der Region unmöglich.<sup>4)</sup> Dies führt zu einem künstlichen Schutz der Altanlagen und damit zu einer Verkrustung der Wirtschaftsstruktur. Im Ergebnis wird auf diese Weise ein regionales Wachstum für die Zukunft ausgeschlossen.<sup>5)</sup>

Eine solche Genehmigung erfolgt außerdem nach dem „Stand der Technik“. Sie weist dem Staat die Aufgabe zu, diesen Stand zu dokumentieren und zu entwickeln,<sup>6)</sup> während die Unternehmen aus Kostengründen jeden Entwicklungsfortschritt als nicht praktikabel oder unwirtschaftlich hinzustellen versuchen.<sup>7)</sup> Indem der Staat aber die Rolle des Motors des technischen Fortschritts übernimmt, verzichtet er auf das kreative Entwicklungspotential der Verursacher, so daß das Ausmaß technischen Fortschritts zwangsläufig hinter den Möglichkeiten zurückbleibt.<sup>8)</sup> Im Gegenteil begünstigt die derzeitige Regelung sogar die Verhinderung neuer Entsorgungstechnologien, da die jeweiligen Unternehmen nur durch Nichtentwicklung bestmöglich vermeiden können, zukünftig auf strengere Regelungen verpflichtet zu werden.<sup>9)</sup> Einer

effektiven Umweltpolitik durch dezentrale Innovationsfähigkeit wird damit entgegengewirkt.<sup>10)</sup> Ordnungsrechtliche Instrumente verkennen mithin, daß es sich bei der Umwelt als Aufnahme-medium für Schadstoffe um ein knappes, nicht unbegrenzt zur menschlichen Verfügung stehendes Gut handelt. Diesen Mangel gilt es zu vermeiden.

Außerdem verursachen gerade ordnungsrechtliche Instrumente jene Nachteile, die einem Emissionssystem häufig zugeschrieben werden: sie wirken konzentrationsfördernd. Die Ausführung einer Vielzahl von umweltrechtlichen Regulationen fordert von den Unternehmen unbezahlte Verwaltungstätigkeiten, die kleine Betriebe ungleich stärker belasten als große Konzerne.<sup>11)</sup> Das Ordnungsrecht ist mithin zum Erreichen umweltpolitischer Ziele nur bedingt einsetzbar.

#### b) Ökonomische Instrumente

Einen grundlegend anderen Ansatz verfolgen ökonomische Instrumente. Sie versuchen, die Umweltnutzung über Preise zu steuern. Folgekosten von Umweltbelastungen treffen bisher nur selten den Verursacher, sondern meist Unbeteiligte und damit letzten Endes die Gesellschaft. Umweltgüter haben also keinen Preis – oder zumindest keinen, der die wahren Kosten widerspiegelt. Es fehlt den so begünstigten Verursachern daher an wirtschaftlichen Anreizen zur Vermeidung dieser Umweltbelastungen.<sup>12)</sup> Daraus resultiert für das einzelne Unternehmen ein gewisser Zwang zur Umweltverschmutzung, um genauso kostengünstig wie andere Wettbewerber produzieren zu können,<sup>13)</sup> einhergehend mit Preis- und Wettbewerbsverzerrungen und damit Wohlfahrtsverlusten für die Gesellschaft.<sup>14)</sup>

Ökonomische Instrumente weisen nun diese Umweltkosten den jeweiligen Verursachern zu. Wer die Umwelt in Anspruch nimmt, muß dafür einen Preis entrichten. Diese nach jetzigem System gesamtgesellschaftlichen Kosten werden so grundsätzlich dem jeweiligen Verursacher angelastet und dadurch in den Produktionsprozeß zu Betriebskosten einbezogen.<sup>15)</sup> Weniger Emissionen infolge verbesserter Produktionsverfahren wirken sich dann für ein Unter-

1) Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 14. 5. 1990 (BGBl. I S. 880).

2) Erste Allgemeine Vorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft) vom 27. 2. 1986 (GMBL. I S. 95).

3) Siebert, in: Wegehenkel, Marktwirtschaft und Umwelt, S. 28 (32).

4) Bonus, in: Wegehenkel, Marktwirtschaft und Umwelt, S. 54 (65).

5) Siebert, a. a. O. (Fn. 3), S. 33.

6) Endres, in: Wenz/Issing/Hofmann, Ökologie, Ökonomie und Jurisprudenz, S. 57 (63).

7) Becker-Neetz, Rechtliche Probleme der Zertifikatmodelle, S. 18.

8) Endres, a. a. O. (Fn. 6).

9) Siebert, a. a. O. (Fn. 3), S. 42.

10) Siebert, a. a. O. (Fn. 3), S. 34.

11) Bonus, a. a. O. (Fn. 4), S. 67.

12) Wasmeier, NuR 1992, 219 (220).

13) Wicke, Umweltökonomie, S. 49 mit umfangreicher Darstellung der Zusammenhänge.

14) Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, Teil 1, Rn. 74; Köck, NuR 1992, 412 (413).

15) Kabelitz, ZfU 1983, 153 (167).

nehmen unmittelbar kostenmindernd aus. Eine ökologischere Herstellungsweise hat somit auch wirtschaftliche Vorteile. Im Gegensatz zum Ordnungsrecht fördern ökonomische Instrumente damit die Entwicklung emissionsarmer Produktionstechniken, indem sie die wichtigste „Anpassungstechnik“ nutzen: die Verhinderung der Entstehung von Schadstoffen.<sup>16)</sup> Obwohl diese Ergebnisse grundsätzlich mit allen ökonomischen Instrumenten zu erreichen sind, ergeben sich in der Praxis doch bedeutsame Unterschiede zwischen Steuern und Abgaben auf der einen sowie handelbaren Emissionszertifikaten auf der anderen Seite.

### (1) Steuern und Abgaben

Emissionssteuern und -abgaben werden erhoben auf die Menge abgegebener Schadstoffe. Zum Erreichen einer bestimmten angestrebten Luftqualität muß der Steuersatz so bemessen sein, daß er die Unternehmen animiert, gerade den gewünschten Umfang an Schadstoffen einzusparen. Hier ergibt sich das Hauptproblem: ist die Steuer zu niedrig, wird das angestrebte Umweltschutzniveau nicht erreicht, ist sie zu hoch, leidet die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Der „richtige“ Satz, der den tatsächlichen gesamtgesellschaftlichen Kosten entspricht, läßt sich aber kaum zuverlässig ermitteln und daher nie erreichen.<sup>17)</sup> Er beruht auf Schätzungen und Prognosen.<sup>18)</sup> Der Lenkungseffekt einer Abgabe ist folglich zu ungenau,<sup>19)</sup> denn Steuern sind politische Preise,<sup>20)</sup> die nur selten einen optimalen Umweltschutz bewirken. Auch die Einführung von Ökosteuern trifft auf diese Einwendungen.

### (2) Handelbare Emissionszertifikate

Die dargestellten Schwierigkeiten lassen sich nur durch echte, am Markt gebildete Knappheitspreise überwinden, wie sie handelbare Emissionszertifikate ermöglichen.<sup>21)</sup> Eine staatliche Stelle bestimmt zunächst die Gesamtmenge eines Schadstoffes, die in einer umgrenzten Zertifikathandels-Region in einem bestimmten Zeitraum höchstens in die Luft abgegeben werden darf.<sup>22)</sup> Diese wird dann in Einzelkontingente aufgeteilt und in Zertifikaten verbrieft den jeweiligen Emittenten zugewiesen. Ein Schadstoffausstoß ist danach nur noch für den zulässig, der im Besitz einer entsprechenden Menge von Emissionserlaubnissen ist.<sup>23)</sup> Eindeutiger Vorteil: ein Umweltqualitätsziel läßt sich ohne umständliche Verfahren oder Mittel direkt ansteuern.<sup>24)</sup> Zur Erhöhung des Umweltschutzniveaus wird die Anzahl der Lizenzen verringert, etwa durch Abwertung oder Rückkauf durch den Staat.

Seine Bedeutung gewinnt dieses Modell aber durch die freie Übertragbarkeit der Zertifikate. Der Handel am Markt bewirkt einen Preis, der die Knappheit des Gutes Umwelt zum Ausdruck bringt. Wird nun die Umweltqualität durch Verringerung der Zertifikate erhöht, bestehen für ein betroffenes Unternehmen zwei Möglichkeiten: liegen die Lizenzkosten über den eigenen Schadstoffvermeidungskosten, reduziert es seine Emissionen, um dadurch Lizenzen einzusparen und diese zu verkaufen.<sup>25)</sup> Die Maßnahme finanziert sich so von selbst. Sind die Umstellungskosten jedoch aufgrund des Alters oder der Technologie der Anlage höher als der Preis für Zertifikate, ist ein Erwerb zusätzlicher Lizenzen am Markt günstiger, um die bisherige Schadstoffmenge beizubehalten. Infolge dieser Konfrontation mit den volkswirtschaftlichen Kosten des eigenen Emissionsverhaltens kann jedes Unternehmen feststellen, ob seine Nutzung des knappen Emissionspotentials neben den konkurrierenden Verwendungsansprüchen anderer Emittenten bestehen kann.<sup>26)</sup> Durch die Identität der gesamt- mit den einzelwirtschaftlichen Kosten stellt sich erwünschte Reduktion dort ein, wo die Grenzkosten einer Emissionsverminderung am geringsten sind<sup>27)</sup> und die Lizenzen somit ökonomisch am

sinnvollsten genutzt werden.<sup>28)</sup> Handelbare Emissionszertifikate ermöglichen daher im Ergebnis anders als ordnungsrechtliche Instrumente die punktgenaue Ansteuerung eines Emissionszieles. Dies läßt sich im Gegensatz zu Steuern und Abgaben unter optimalem Einsatz volkswirtschaftlicher Ressourcen erreichen.<sup>29)</sup>

## 2. Probleme der Ausgestaltung eines Zertifikatmodells

Die Einführung eines Systems handelbarer Emissionszertifikate erfordert vorab einige grundsätzliche Überlegungen.

### a) Gesamtemissionsmenge

Die „richtige“ Gesamtemissionsmenge, die dem augenblicklichen Schadstoffausstoß entspricht, ist schwierig zu ermitteln. Sie läßt sich nicht einfach aus den Immissionswerten einer Region ableiten. Denn zu den Emissionen des heimischen Gewerbes treten auch Schadstoffimporte aus benachbarten Regionen und Staaten. Genauso problematisch ist es, sie aus der Summe aller genehmigten Emissionsmengen zu errechnen. Da die erlaubten Kontingente von den Betreibern häufig nicht (mehr) ausgeschöpft werden, ergäbe sich eine Erhöhung der Schadstoffkonzentration und somit eine Verschlechterung der Umweltqualität.<sup>30)</sup> Die Gesamtemissionsmenge für ein Zertifikatsystem sollte daher aus der Menge der tatsächlich emittierten Schadstoffe abgeleitet werden. Zwar liegen hierüber mitunter keine umfassenden Daten vor.<sup>31)</sup> Diese lassen sich jedoch für die Vergangenheit recht zuverlässig bestimmen.<sup>32)</sup>

### b) Anwendungsgebiet

Zentrale Bedeutung hat die Bestimmung des Anwendungsgebietes. Sind die Emissionslizenzen weiträumig handelbar, könnte in Teilgebieten verstärkt von ihnen Gebrauch gemacht werden,<sup>33)</sup> dort würden dann besonders starke Verschmutzungen auftreten (sog. hot spots).<sup>34)</sup> Solche Emissionsherde lassen sich zwar durch kleine Handelsgebiete vermeiden, zu kleine Regionen behindern aber wiederum ein funktionierendes Marktgeschehen oder verhindern einen Linzenzmarkt ganz.<sup>35)</sup>

Doch auch im bisherigen Emissionsschutzrecht sind hot spots keine Unbekannten. Genauso wie dort lassen sich in einem Zertifikatsystem ordnungsrechtliche Instrumente zu ihrer Bekämpfung

16) *Cansier*, NVwZ 1994, 642 (646).

17) *Bonus*, a. a. O. (Fn. 4) S. 66.

18) *Wasmeier*, NuR 1992, 219 (221).

19) *Schachtel*, NuR 1982, 206 (208).

20) *Siebert*, a. a. O. (Fn. 3), S. 47.

21) *Frank*, KJ 1989, 36 (43).

22) *Bothe*, NVwZ 1995, 937 (938).

23) Funktionsweise ausführlich dargestellt etwa bei *Endres*, a. a. O. (Fn. 6), S. 57; *Wasmeier*, NuR 1992, 219 (219).

24) *Endres*, a. a. O. (Fn. 6), S. 59.

25) *Becker-Neetz*, a. a. O. (Fn. 7), S. 26.

26) *Kabelitz*, ZfU 1983, 153 (167).

27) *Endres*, in: *Donner/Magoulas/Simon/Wolf*, Umweltschutz zwischen Staat und Markt, S. 269 (280).

28) *Becker-Neetz*, a. a. O. (Fn. 7), S. 24 f.

29) *Bonus*, a. a. O. (Fn. 4), S. 65; *Wasmeier*, NuR 1992, 219 (220).

30) Dritter Immissionschutzbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 10/1354 vom 25. 4. 1984, S. 56.

31) Dritter Immissionschutzbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 10/1354 vom 25. 4. 1984, S. 56.

32) *Wasmeier*, NuR 1992, 219 (223).

33) Die Gefahren regionaler Emissionsherde werden auch von der Exekutive nicht verkannt. Dritter Immissionschutzbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 10/1354 v. 25. 4. 1984, S. 57.

34) *Wasmeier*, NuR 1992, 219 (222).

35) *Wasmeier*, NuR 1992, 219 (222).

heranziehen.<sup>36)</sup> Eine solche Kombination ermöglicht dann die Nutzung der Vorteile beider Systeme.<sup>37)</sup> Emissionsminderungen werden zu volkswirtschaftlich geringsten Kosten erreicht und gleichzeitig hot spots durch eine regionale Feinststeuerung mit Hilfe des Ordnungsrechts ausgeschaltet.

Ein weiträumiges Anwendungsgebiet hilft zudem, administrative Probleme zu vermeiden. Um in den Grenzen des Erforderlichen eine optimale Überwachung durch die Verwaltung sicherzustellen, wäre eine Deckungsgleichheit der Grenzen der Handelsregionen mit dem Gebiet der jeweiligen Verwaltungseinheit wünschenswert.<sup>38)</sup> Ökologisch sinnvolle Marktregionen lassen sich aber schwerlich nach den politischen Grenzen der Verwaltungsträger einrichten,<sup>39)</sup> so daß die Bildung ökologisch wie administrativ sinnvoller Marktregionen ohnedies schwierig wäre. Emissionszertifikate sollten aus diesen Gründen bundesweit handelbar sein.<sup>41)</sup>

### c) Anwendungssektor

Weiterhin muß der Anwendungssektor eines Zertifikatmodells festgelegt werden: Sollen nur Unternehmen einer gewissen Mindestgröße lizenzpflichtig sein oder auch Kleinbetriebe und Privathaushalte? Da mit zunehmender Zahl der Lizenzpflichtigen die administrativen Kosten steigen,<sup>42)</sup> empfiehlt es sich, den Kreis der Betroffenen nicht unnötig auszuweiten; Kleinemittenten von der Lizenzhaltungspflicht auszunehmen, wäre die logische Konsequenz. Andererseits verringert gerade die Herausnahme bedeutender Verursachergruppen, die auch aus einer Vielzahl Kleinstemittenten bestehen können, die wirtschaftliche Effizienz und die Funktionsfähigkeit des Lizenzsystems, indem sie eine Verengung des Lizenzmarktes bewirkt.<sup>43)</sup> Bei dem hier empfohlenen bundesweiten Handel der Zertifikate ist eine Marktverengung indessen nicht zu befürchten, so daß aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung erst Emittenten ab einer gewissen Schadstoffmenge lizenzpflichtig sein sollten. Kleinbetriebe und Privathaushalte sind folglich nicht zu einer Lizenzhaltung zu verpflichten.

### d) Zuteilung der Zertifikate

Umfangreicher Regelungsbedarf besteht hinsichtlich der Zuteilung der Zertifikate. Zur Zeit am Markt bestehende Unternehmen emittieren aufgrund einer staatlichen Genehmigung. Der daraus resultierende Bestandsschutz muß bei den Zuteilungsmodalitäten berücksichtigt werden und schließt deshalb eine denkbare Versteigerung von Emissionslizenzen praktisch aus.<sup>44)</sup> Einerseits könnten einzelne Betriebe leer ausgehen,<sup>45)</sup> andererseits müßten alle bisherigen Emissionsgenehmigungen zunächst entzogen werden, was aber wiederum umfangreiche Entschädigungszahlungen mit sich bringt.<sup>46)</sup> Um solche Probleme zu vermeiden, empfiehlt sich eine Überführung der zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden Emissionen in handelbare Emissionslizenzen.<sup>47)</sup> Es wird dem einzelnen Unternehmen also garantiert, zukünftig dieselbe Menge Schadstoffe ausstoßen zu dürfen wie bisher, indem ihm die dafür notwendige Menge an Zertifikaten zugeteilt wird. Auf diese Weise kann auf rechtskräftig genehmigte Emissionen zurückgegriffen und die Emissionsschutzpolitik der Vergangenheit fortentwickelt werden. Widerstände einzelner Interessengruppen dürften um so geringer ausfallen.<sup>48)</sup>

Bei Garantie der bisherigen Emissionsmengen für jedes Unternehmen könnte die öffentliche Hand gleichwohl finanziell profitieren, indem die Zuteilung der Zertifikate gegen Entgelt erfolgt. Eine Zahlung in Abhängigkeit vom Schadstoffausstoß hätte in etwa den Charakter einer Gebühr für den Marktzutritt, sie brächte zudem für bisherige Emittenten den Anreiz mit sich, noch vor Lizenz Einführung aus Kostengründen ihre Emissionen zu reduzie-

ren.<sup>49)</sup> Durch die Erhebung einer solchen Abgabe wäre außerdem eine Benachteiligung von Neuemittenten von vornherein ausgeschlossen: sie würden durch ihren Emissionserwerb am Markt ebenso wie Altemittenten einen finanziellen Beitrag zu leisten haben.

### e) Abwertungsrate

Hohe Bedeutung kommt auch der festzulegenden Abwertungsrate zu. Ist sie zu hoch, wird die Wirtschaft überfordert. Konkurse und höhere Arbeitslosigkeit drohen. Ist die Abwertungsrate hingegen zu niedrig, bleibt die Umwelt über das notwendige Maß hinaus belastet.<sup>50)</sup> Eine Abwertungsrate ist zunächst unter dem Gesichtspunkt des Bestandsschutzes grundsätzlich zulässig. Sie läßt sich vergleichen mit dem Prinzip der fortdauernden Betreiberpflichten im BImSchG.<sup>51)</sup> Wichtig ist jedoch, daß die betroffenen Unternehmen sich rechtzeitig auf zukünftige Belastungen einstellen können. Die Abwertungsrate sollte daher für einen größeren Zeitraum im voraus feststehen, um Planungssicherheit zu gewährleisten. Andererseits ist auch eine gewisse Flexibilität notwendig, um außerordentliche Entwicklungsschübe zeitnah mit einbeziehen zu können. Die Bestimmung der genauen Abwertungsrate sollte daher nicht nur eine politische Entscheidung sein, sondern unter Mitwirkung unabhängiger Sachverständiger geschehen. Die Einführung eines Zertifikatsystems ohne eine angemessene Abwertungsrate hingegen wäre wahrscheinlich verfassungswidrig, denn aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 und 20 a GG ergibt sich eine staatliche Verpflichtung zum Schutz des Privateigentums wie der natürlichen Lebensgrundlagen, die eine Beibehaltung der gegenwärtigen Schadstoffbelastung auf lange Sicht wohl ausschließt.<sup>52)</sup>

### f) Vermeidung von Mißbrauch

Eine dauerhafte Kontrolle durch die staatliche Verwaltung ist notwendig, um einen Mißbrauch der Zertifikate zu vermeiden. Dieser Überwachungsbedarf ist jedoch kein spezielles Problem des Lizenzsystems, denn jedes Umweltrecht bedarf eines wirksamen Vollzugs.<sup>53)</sup> Als Beispiel seien nur die umfangreichen Aktivitäten des Bundeskartellamtes genannt.

Der Zertifikatehandel sollte der Eintragungspflicht in ein Register unterliegen.<sup>54)</sup> Dies ermöglicht schon frühzeitig die Erkennung von hot spots wie auch einer wettbewerbsrechtlich bedenklichen Ansammlung von Zertifikaten in der Hand eines Unternehmens.<sup>55)</sup> Derartige Konzentrationsprozesse zum Nachteil von Mit-

36) *Binswanger*, in: *Wegehenkel, Marktwirtschaft und Umwelt*, S. 86 (91).

37) *Wasmeier*, NuR 1992, 219 (221).

38) *Cansier*, NVwZ 1994, 642 (646).

39) *Huckestein*, ZfU 1993, 1 (19 f.).

40) *Becker-Neetz*, *Rechtliche Probleme der Umweltzertifikatmodelle*, S. 38.

41) *Kabelitz*, ZfU 1983, 153 (171).

42) *Huckestein*, ZfU 1993, 1 (21).

43) *Huckestein*, ZfU 1993, 1 (20).

44) *Hansjürgens/Fromm*, ZfU 1994, 473 (481).

45) *Wasmeier*, NuR 1992, 219 (222).

46) *Kabelitz*, ZfU 1983, 153 (178).

47) So auch *Kabelitz*, ZfU 1983, 153 (178).

48) *Kabelitz*, ZfU 1983, 153 (178).

49) *Kabelitz*, ZfU 1983, 153 (179).

50) *Becker-Neetz*, a. a. O. (Fn. 7), S. 41.

51) *Endres*, a. a. O. (Fn. 6), S. 88.

52) *Becker-Neetz*, a. a. O. (Fn. 7), S. 93 f.

53) *Wasmeier*, NuR 1992, 219 (223).

54) So auch *Kabelitz*, *Flexible Steuerungsinstrumente im Umweltschutz*, S. 25 f.; ähnlich *Becker-Neetz*, a. a. O. (Fn. 7), S. 237.

55) *Siebert*, a. a. O. (Fn. 3), S. 45.

bewerbern dürften bei der oben vorgeschlagenen bundesweiten Transferierbarkeit der Zertifikate und der damit verbundenen großen Anzahl aber nicht zu erwarten sein. Bei drohender Überschreitung eines Schadstoffgrenzwertes in einer Region ist die Aufsichtsbehörde berechtigt, die beabsichtigte Lizenzübertragung dorthin zu untersagen, um ein Ansammeln von Zertifikaten zu verhindern. Die Praktikabilität eines solchen Modells läßt sich an einem Vergleich mit der Börse verdeutlichen: bei vinkulierten Namensaktien kann die Übertragung an einen bestimmten Erwerber ebenfalls untersagt werden, und dennoch funktioniert ihr Handel reibungslos, wie etwa das Beispiel der „Lufthansa AG“ beweist. Besonderen Härtefällen auf Seiten einzelner Unternehmen kann im übrigen durch die Bildung staatlicher Zertifikatsreserven vorgebeugt werden.<sup>56)</sup> Im Ergebnis läßt sich also ein Mißbrauch des Zertifikatmodells durch bekannte und bisher in anderen Bereichen bewährte Maßnahmen weitestgehend vermeiden.

#### g) Kosteneffizienz

Zu fragen bleibt, ob die Einführung eines Zertifikatsystems im Ergebnis nicht bedeutend höhere Kosten verursacht als die bestehenden ordnungsrechtlichen Regelungen. Anfangs hat die Verwaltung eine Vielzahl von Aufgaben zu erledigen, von der Bestimmung der Gesamtemissionsmenge über Anwendungsfragen bis zur Zuteilung der Zertifikate. Ist aber der Marktmechanismus erst in Gang gekommen, verbleiben im wesentlichen nur die Emissionskontrolle, die Überwachung des Handels sowie die Veränderung der Zahl der Konzessionen.<sup>57)</sup> Positiv schlägt dagegen die Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens zu Buche, das dadurch auch bedeutend billiger wird. Für zertifizierte Schadstoffe hat der Anlagenbetreiber nur noch eine entsprechende Anzahl Lizenzen nachzuweisen.<sup>58)</sup> Es entfällt also die Grenzwertfestsetzung im Einzelfall mit der aufwendigen Ermittlung wirtschaftlicher und technischer Detailfragen, etwa hinsichtlich des Standes der Technik. Zudem dürften langwierige Rechtsstreitigkeiten häufig ausbleiben, da sofortige Umsetzung billiger ist.<sup>59)</sup> Im Ergebnis belegen wissenschaftliche Studien, daß sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in den betroffenen Unternehmen die Kosten eines Lizenzsystems bedeutend geringer sind als bei ordnungs- wie abgabenrechtlichen Alternativen.<sup>60)</sup> Eine Zertifikatelösung ist damit volkswirtschaftlich günstiger<sup>61)</sup> als das bisher praktizierte ordnungsrechtliche System.

#### h) Praktikabler Umfang

Zu überlegen ist ferner, hinsichtlich welcher Schadstoffe der Handel mit Emissionszertifikaten aufgenommen werden sollte. Die Vielzahl der Schadgase, die in der heutigen Industriegesellschaft anfallen, macht es nahezu unmöglich oder wenigstens wirtschaftlich ineffizient, die ganze Bandbreite dieser Stoffe einer Zertifizierung zu unterziehen.<sup>62)</sup> Viele Schadstoffe werden zudem nur in vergleichsweise geringen Mengen oder bei wenigen Emittenten freigesetzt, so daß ihre Einbeziehung unverhältnismäßig zum betriebenen Aufwand wäre. Es empfiehlt sich daher, ein Zertifikatssystem nur auf wenige, in großem Umfang freigesetzte Schadstoffe zu begrenzen.<sup>63)</sup> Alle anderen sollten weiterhin dem ordnungsrechtlichen Regelungssystem unterliegen. Wenigstens folgende drei Schadstoffe sind daher zunächst bei Einführung eines Zertifikatsystems zu berücksichtigen: Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) wegen seiner umfangreichen Auswirkungen auf das Weltklima, Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>) wegen seines Einflusses auf das Waldsterben sowie die Gruppe der Stickoxide (NO<sub>x</sub>).

## II. Integration von Emissionszertifikaten in das deutsche Immissionschutzrecht

Inwieweit lassen sich Emissionszertifikate in das bestehende System des deutschen Immissionschutzrechts integrieren? Eine Vereinbarkeit mit dem BImSchG ist notwendig und ggf. herzustellen, um ein optimales Ergebnis zu erzielen.

### 1. Grundlegende Regelungen des Immissionschutzrechts

Zu messen sind Emissionszertifikate an den grundsätzlichen Regelungen des BImSchG, dem Schutzprinzip und dem Vorsorgegrundsatz.

#### a) Das Schutzprinzip

Das Schutzprinzip des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG verbietet eine Schädigung Dritter und der Umwelt. Durch Festlegung von Immissionswerten wird eine Luftqualität angestrebt, die unter dem Gesichtspunkt der Schadensabwehr als annehmbar gilt.<sup>64)</sup> An diesen Grenzwert muß ein System handelbarer Emissionszertifikate ansetzen, indem es die danach erlaubte Gesamtmenge an die Anbieter in Form von Zertifikaten verteilt.<sup>65)</sup> Dennoch könnte sich eine Kollision mit dem Schutzprinzip ergeben, indem das System in einzelnen geographischen Regionen einen Schadstoffausstoß ermöglicht, der über dem aus gesundheitlichen Gründen erwünschten Maß liegt. Dies wäre etwa im Umkreis einer Großanlage denkbar, wenn der Emittent durch Ansammeln von Emissionszertifikaten seine Emissionen unbegrenzt steigern könnte. Um einer solchen unerwünschten Entwicklung vorzubeugen, ist der staatlichen Verwaltung bei Verschmutzungen oberhalb einer Gefahrenschwelle die Möglichkeit der Einzelfallsteuerung zu geben. Die zuständige Behörde kann dann bei Überschreitung der Grenzwerte einzelnen oder allen Unternehmen der betroffenen Region zur Gefahrenabwehr temporär die Emission weiterer Schadstoffe untersagen. Nach vergleichbarem Muster wird heute etwa schon der Straßenverkehr bei Ozonalarm eingeschränkt. Emissionszertifikate dürfen daher dem Inhaber keinen Schutz vor behördlichen Anordnungen gewähren. Auf diese Weise bleibt die Durchsetzung des Schutzprinzips auf der Grundlage des § 17 BImSchG sichergestellt,<sup>66)</sup> Emissionszertifikate sind bei einer solchen Ausgestaltung mit dem Schutzprinzip des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG vereinbar.

#### b) Das Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG verlangt die Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen, indem Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik ergriffen werden; kurz: „Vorsorge als die Kunst des Möglichen auf den Fersen des technischen Fortschritts.“<sup>67)</sup> Dies scheint einem Zertifikatssystem diametral entgegenzustehen.<sup>68)</sup> Denn gelingt es einem

56) Wasmeier, NuR 1992, 219 (223).

57) Wasmeier, NuR 1992, 219 (220).

58) Bothe, NVwZ 1995, 937 (940).

59) Wasmeier, NuR 1992, 219 (220).

60) Kabelitz, ZfU 1983, 153 (184).

61) Auch die Bundesregierung sieht „interessante Ansätze für [...] volkswirtschaftlich kosteneffiziente Emissionsbegrenzungen“, Vierter Immissionschutzbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 11/2714 v. 28. 7. 1988, S. 41.

62) Becker-Neetz, a. a. O. (Fn. 7), S. 62.

63) So auch Huckestein, ZfU 1993, 1 (21).

64) Bothe, NVwZ 1995, 937 (938).

65) Endres, a. a. O. (Fn. 6), S. 79.

66) Bothe, NVwZ 1995, 937 (938).

67) Endres, a. a. O. (Fn. 6), S. 80.

68) Huckestein, ZfU 1993, 1 (11).

Unternehmen, durch technische Innovation Emissionen zu reduzieren, so ist dadurch ein neuer „Stand der Technik“ gegeben, der die bisherige Technik illegalisiert. Da dieser neue Stand dann aber für alle Emittenten verbindlich wird, ist das vom Innovateur infolge der Reduktion nicht mehr benötigte Zertifikat auch für andere Unternehmen nicht brauchbar und somit unverkäuflich. Die zur Zeit praktizierte hoheitlich gebotene Angleichung an den Stand der Technik nimmt handelbaren Zertifikatsystemen also jegliche Wirkung,<sup>69)</sup> da den einzelnen Emittenten keine Wahl mehr bleibt zwischen unterschiedlichen Vermeidungstechniken.<sup>70)</sup>

## 2. Einfügung eines Zertifikatmodells

Wie läßt sich nun ein Zertifikatmodell mit dem Vorsorgeprinzip in Einklang bringen? Die bisherige Vorsorge gegen Immissionen auf der Grundlage des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG ist in dieser Art und Weise keineswegs zwingend.<sup>71)</sup> Denn dem Verordnungsgeber wird gem. § 7 BImSchG lediglich die Aufgabe zugewiesen, die Betreiberpflichten zu konkretisieren.<sup>72)</sup> Auch das BVerfG hält die „Anordnung des technisch Machbaren“ nicht für unabdingbar, wenn der Verordnungsgeber auf andere Weise dafür Sorge trägt, daß dem Vorsorgeprinzip genüge getan wird.<sup>73)</sup> Folglich kann auf die einzelfallbezogene, ordnungsrechtliche Durchsetzung des „Standes der Technik“ verzichtet werden, zugunsten einer anderen Regelung, ohne eine systemfremde Abweichung vom Vorsorgeprinzip befürchten zu müssen.<sup>74)</sup>

Ein Zertifikatsystem läßt sich mithin unter Änderung des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG<sup>75)</sup> z. B. derart in das geltende Recht integrieren, daß es einem gewissen Stand der Technik nachgeschaltet ist.<sup>76)</sup> Ein solcher wird zunächst für alle Emittenten verbindlich festgelegt, um so einen Mindeststandard an Umweltschutz zu garantieren. Darauf aufbauend sorgt ein Lizenzsystem für weitergehende Emissionsminderungen, die kostensparend dort durchgeführt werden können, wo sie sich am günstigsten erreichen lassen. In der Folge nicht mehr benötigte Zertifikate sind am Markt handelbar, ihr Erwerb ermöglicht Unternehmen eine Ausweitung der Emissionen bis an die Grenzen der regionalen Mindestumweltstandards. Werden sie überschritten, ist die Aufsichtsbehörde durch ordnungsrechtliche Maßnahmen zum Eingreifen berechtigt. Das System eines einzelfallbezogenen Standes der Technik wird also auf eine systematische Gesamtemissionssteuerung hin modifiziert,<sup>77)</sup> statt jedes einzelnen Betriebes orientiert sich zukünftig nur noch die Wirtschaft in ihrer Gesamtheit am technisch Machbaren.

## III. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Emissionszertifikate dürfen auch höherrangigem Recht nicht entgegenstehen. Sie müssen daher sowohl mit dem Grundgesetz vereinbar als auch europarechtskonform sein.

### 1. Grundgesetz

Das dargestellte Zertifikatmodell könnte mit den Grundrechten aus Art. 14 Abs. 1 S. 1, 12 Abs. 1 S. 1 und 2 Abs. 2 S. 1 GG kollidieren sowie der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG entgegenstehen.

#### a) Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG könnte verletzt sein durch einen Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Indem den Unternehmen durch Entwertung der Zertifikate zukünftig eine Reduktion von Schadstoffen aufer-

legt wird, werden sie in ihrem Recht beeinträchtigt, die genehmigte und bisher emittierte Menge an Schadstoffen auszustößen. Es könnte mithin ein unzulässiger Eingriff in bestandsgeschützte Rechte und somit in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG vorliegen.

Ein solcher Eingriff setzt voraus, daß der verfassungsrechtliche Bestandsschutz für einen Gewerbebetrieb auch den umweltrechtlichen Ist-Zustand umfaßt. Das muß jedoch verneint werden, unabhängig davon, ob man konkret den Schutzbereich des Art. 14 GG oder des Art. 12 GG als betroffen ansieht.<sup>78)</sup> Schon im Naßauskiesungsbeschluß hat das BVerfG nämlich festgestellt, daß bei Systemumstellungen verfassungsrechtlich nur die Einräumung angemessener Übergangsfristen geboten ist.<sup>79)</sup> Einem solchen langsamen Übergang wird das hier geforderte Zertifikatsystem aber schon allein dadurch gerecht, daß eine optimale Schadstoffreduktion nicht von heute auf morgen erreicht werden soll, sondern schrittweise durch wiederholte Abwertung der ausgegebenen Emissionsrechte. Insoweit ist also der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG nicht verletzt.

Ein Eingriff in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG könnte weiterhin darin bestehen, daß die Fortführung von Emissionen im bisherigen Umfang den Erwerb eines Zertifikats gegen Entgelt voraussetzt. Dann müßte der Schutzbereich auch die Auferlegung neuer Geldleistungspflichten umfassen. In ständiger Rechtsprechung sieht das BVerfG aber lediglich erdrosselnde, konfiskatorische Lasten als unzulässig an.<sup>80)</sup> Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG schützt also nicht vor neuen Geldleistungspflichten schlechthin.<sup>81)</sup> Ein Zertifikatsystem ist folglich mit diesem Grundrecht vereinbar, solange sich der Ausgabepreis bei der Emissionsverteilung in einem verträglichen Rahmen bewegt und keine erdrosselnde Wirkung entfaltet.

Andererseits könnte Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG sogar geradezu die Einführung eines Zertifikatsystem gebieten. Indem dieses Grundrecht nämlich den Schutz des Eigentums gewährt, könnte der Staat zu angemessenen Schutzmaßnahmen gegen Eigentumsverletzungen infolge hoher Luftverschmutzung verpflichtet sein. Erwähnt sei nur der „saure Regen“ und seine Auswirkungen auf das Waldsterben und historische Bausubstanz. Wie weit eine solche verfassungsrechtliche Handlungspflicht des Gesetzgebers konkret reicht, kann jedoch dahingestellt bleiben, denn jedenfalls läßt sie sich nicht zu einem bestimmten Maßnahmenbündel verdichten.<sup>82)</sup> Der Legislative verbleibt mithin ein Handlungsspielraum, dem sie auch auf andere Art als durch eine Lizenzlösung gerecht werden kann. Im Ergebnis ist die Einführung eines Zertifikatsystems in der dargestellten Form mit Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG vereinbar.

69) *Bothe*, NVwZ 1995, 937 (939).

70) *Cansier*, NVwZ 1994, 642 (645).

71) *Cansier*, NVwZ 1994, 642 (645).

72) *Bothe*, NVwZ 1995, 937 (939).

73) BVerfG, Urt. v. 17. 2. 1984 – 7 C 8.82 – UPR 1984, 202.

74) *Bothe*, NVwZ 1995, 937 (939).

75) *Becker-Neetz*, a. a. O. (Fn. 7), S. 72.

76) *Bothe*, NVwZ 1995, 937 (939).

77) *Cansier*, NVwZ 1994, 642 (646); *Becker-Neetz*, a. a. O. (Fn. 7), S. 73.

78) *Bothe*, NVwZ 1995, 937 (940).

79) BVerfG, B. v. 15. 7. 1981 – 1 BvL 77/78 – BVerfGE 58, 300 (348 f.) UPR Naßauskiesung.

80) BVerfG, Urt. v. 24. 7. 1962 – 2 BvL 15, 16/61 – BVerfGE 14, 221 (224); BVerfG, B. v. 24. 9. 1965 – 1 BvR 228/65 – BVerfGE 19, 119 (128 f.); BVerfG, B. v. 19. 12. 1978 – 1 BvR 335, 426, 811/76 – BVerfGE 50, 57 (104).

81) BVerfG, Urt. v. 20. 7. 1954 – 1 BvR 459/52 – BVerfGE 4, 7 (17); BVerfG, B. v. 12. 11. 1958 – 2 BvL 4, 26, 40/56; 1, 7/57 – BVerfGE 8, 274 (330).

82) *Becker-Neetz*, a. a. O. (Fn. 7), S. 89 f.

b) *Die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG*

Weiterhin könnte die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG betroffen sein. Der entgeltliche Erwerb von Lizenzen führt zu einer finanziellen Belastung der Betroffenen und damit möglicherweise zu einer Beeinträchtigung der freien Berufswahl und Berufsausübung. Zweifelhaft ist jedoch, ob eine solche Belastung schon die Qualität eines grundrechtsrelevanten Eingriffs hat, solange der Ausgabepreis sich noch in einem vertretbaren Rahmen bewegt, der allenfalls Unternehmen mit unzureichender finanzieller Liquidität Probleme bereiten könnte. Für sie kommt der Lizenzerwerb einer subjektiven Zulassungsvoraussetzung gleich,<sup>83)</sup> die gerechtfertigt ist, wenn durch die Berufsausübung anderenfalls Gefahren oder Schäden für die Allgemeinheit drohen.<sup>84)</sup>

Ein Zertifikatsystem läßt sich folglich dann rechtfertigen, wenn es diese Gefahren minimiert. Indem es eine effizientere Verringerung der Luftbelastung ermöglicht, läßt sich in der Tat eine Verbesserung im Verhältnis zu den heutigen Strategien der Schadstoffvermeidung erwarten, so daß die Luftbelastung verringert und damit drohende Gefahren etwa für die Gesundheit minimiert werden. Insoweit läßt sich ein Lizenzsystem also rechtfertigen.

Grundsätzlich werden nur wenige Unternehmen durch ein solches System übermäßig belastet. Die Bereitstellung finanzieller Mittel erscheint daher möglich und zumutbar. Ansonsten könnten konkurrenzfähige Unternehmen jeglichen Handlungsspielraum des Gesetzgebers schon dadurch beseitigen, daß belastende Vorhaben sie in ihrer Existenz gefährden.

Ein anderes Bild ergibt sich möglicherweise bei Kleinemitteln. Sollte deren typischer finanzieller Handlungsspielraum durch einen Lizenzerwerb überschritten sein, hätte das schon die Qualität einer objektiven Zulassungsschranke. Diese ist nur gerechtfertigt zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlich schwerer Gefahren für überragend wichtige Gemeinschaftsgüter.<sup>85)</sup> Obwohl saubere Luft sicherlich ein solches Gemeinschaftsgut darstellt, müßten zur Rechtfertigung eines Lizenzsystems gerade Kleinemitteln einen entscheidenden Beitrag zur Luftverschmutzung leisten, der nachweislich nur durch ihre Einbeziehung in ein Zertifikatsystem zu verringern ist.<sup>86)</sup> Ein solcher Nachweis dürfte für die meisten Schadstoffe wohl schwerfallen. Daher ist im Ergebnis an dem obigen Vorschlag festzuhalten, Kleinemitteln von der Lizenzierungspflicht auszunehmen,<sup>87)</sup> um eine Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG von vornherein sicherzustellen.

c) *Schutz der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG*

Ein Zertifikatsystem könnte unvereinbar sein mit der aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG resultierenden verfassungsrechtlichen Pflicht des Staates zum Schutz der körperlichen Unversehrtheit. Dieser inzwischen anerkannte Grundsatz führt indessen nicht zu einer Einschränkung des Handlungsspielraums des Gesetzgebers.<sup>88)</sup> Folglich müssen zwar angemessene Maßnahmen ergriffen werden gegen feststellbare Schädigungen durch die Luftverschmutzung, eine Entscheidung für oder gegen die Zulässigkeit von Emissionszertifikaten läßt sich dieser Norm jedoch nicht abgewinnen.

d) *Umweltschutz als Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG*

Art. 20 a GG verpflichtet den Staat zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Wird durch ein Lizenzsystem einzelnen Emittenten über das technisch machbare Maß hinaus eine Belastung der Umwelt mit Schadstoffen erlaubt, könnte das gegen die Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG verstoßen. Denn ein Weniger an Emission wäre durch Verbote entsprechend dem „Stand der Technik“ nach jetzigem Verständnis machbar. Dieses „Weniger“ ließe

sich aber nur für einzelne Anlagen erreichen. Für die Gesamtemissionsmenge ergibt sich aus den erläuterten, innovationshemmenden Gründen statt dessen ein „Mehr“. Dieses Verhältnis läßt sich durch ein Zertifikatsystem umkehren. Zwar wird bei vielen Anlagen die Emission über dem technisch Machbaren liegen, die Gesamtemissionsmenge verringert sich jedoch infolge der wirtschaftlichen Anreize zur Innovation.<sup>89)</sup> Da das Zertifikatsystem die Einführung umwelttechnischen Fortschritts belohnt,<sup>90)</sup> wird sich der Stand der Technik dadurch viel schneller entwickeln als bisher – es ergibt sich somit eine Dynamik in Richtung einer ständigen Verbesserung.<sup>91)</sup> Die Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG kann sich indessen nicht auf die einzelne Anlage beziehen, da die natürlichen Lebensgrundlagen durch das Emissionsverhalten der Gesamtheit der Anlagen beeinträchtigt werden. Dieses Emissionsverhalten wiederum ist aber bei einem Zertifikatsystem bedeutend niedriger. Zertifikate ermöglichen also eine ökonomisch effizientere Reduktionspolitik. Sie dienen daher ebenso wie das heutige ordnungsrechtliche System dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und sind folglich mit Art. 20 a GG vereinbar.<sup>92)</sup>

## 2. Europarecht

Ein System handelbarer Emissionszertifikate müßte auch europarechtlichen Vorgaben genügen, mithin vereinbar sein mit dem EG-Vertrag<sup>93)</sup> als auch mit EG-Sekundärrecht. Der EG-Vertrag selbst steht einer nationalen Einführung von Emissionszertifikaten für stationäre Quellen nicht entgegen: produktionsbezogene Regelungen wie in einem Lizenzsystem bringen in der Regel keine Beschränkungen des freien Binnenmarktes nach Art. 8 a EGV mit sich,<sup>94)</sup> noch unterfallen sie dem Verbot handelsbeschränkender Maßnahmen, die der Vertrag zum Schutz des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs in den Art. 30 ff. und 59 ff. EGV enthält.<sup>95)</sup> Auch EG-Sekundärrecht läßt die Einführung von Emissionszertifikaten zu, solange die europarechtlichen Grenzwerte für Schadstoffe eingehalten werden. Sollte ein Lizenzsystem hingegen strengere Auswirkungen nach sich ziehen, ist auch das unproblematisch. Weitergehende Regelungen sind den Mitgliedstaaten freigestellt.<sup>96)</sup> Handelbare Emissionszertifikate lassen sich folglich mit dem geltenden Europarecht vereinbaren.

## IV. Ergebnis

### 1. Folgerungen

1. Anders als bei ordnungsrechtlichen Maßnahmen lassen sich durch ökonomische Instrumente Kosten für die Belastung der Umwelt in den Produktionsprozeß integrieren.

83) *Becker-Neetz*, a. a. O. (Fn. 7), S. 136.

84) *Pieroth/Schlink*, Staatsrecht II, Rn. 855.

85) BVerfG, Urt. v. 11. 6. 1958 – 1 BvR 596/56 – BVerfGE 7, 377 (378) – Apothekenurteil.

86) *Becker-Neetz*, a. a. O. (Fn. 7), S. 190.

87) A. A. *Huckestein*, ZfU 1993, 1 (15), der durch geeignete Maßnahmen Auswirkungen für Kleinemitteln abmildern will.

88) *Becker-Neetz*, a. a. O. (Fn. 7), S. 87 f.

89) *Endres*, in: *Donner/Magoulas/Simon/Wolf*, Umweltschutz zwischen Staat und Markt, S. 269 (280); *Becker-Neetz*, a. a. O. (Fn. 7), S. 18.

90) *Endres*, a. a. O. (Fn. 6), S. 59.

91) *Binswanger*, a. a. O. (Fn. 36), S. 92.

92) So auch *Bothe*, NVwZ 1995, 937 (939).

93) Der EG-Vertrag vom 25. 3. 1957 (BGBl. II Nr. 23 vom 19. 8. 1957, S. 766) wurde durch den Vertrag von Amsterdam vom 2. 10. 1997, (Abl. 1997 Nr. C 340, S. 1) grundlegend überarbeitet und die Numerierung geändert. Da dieser jedoch noch nicht ratifiziert ist (Zieldatum 1. 1. 1999), wird hier die zur Zeit noch gültige, alte Rechtslage dargestellt.

94) *Huckestein*, ZfU 1993, 1 (13).

95) *Bothe*, NVwZ 1995, 937 (940); *Huckestein*, ZfU 1993, 1 (14).

96) *Bothe*, NVwZ 1995, 937 (940 f.).

2. Zertifikatmodelle bieten im Gegensatz zu Abgabenlösungen die Möglichkeit direkter Zielsteuerung ohne langwierige Verwaltungsverfahren und damit eine grundlegend gesteigerte Planbarkeit der Luftreinhaltepolitik.
3. Auf ihrer Grundlage entwickeln sich echte Knappheitspreise für die Inanspruchnahme der Umwelt, die früher von der Allgemeinheit zu tragenden Kosten für die Luftreinhaltung werden so zu Betriebskosten.
4. Die dadurch entstehenden Anreize zu technischer Innovation führen zu einer deutlich verbesserten Luftqualität.
5. Ein Zertifikatmodell sollte wie folgt ausgestaltet werden:
  - a) Die Gesamtemissionsmenge wird abgeleitet aus der Menge der tatsächlich emittierten Schadstoffe.
  - b) Die Emissionslizenzen sind bundesweit handelbar, Emissionsherde werden durch ordnungsrechtliche Feinsteuerung vermieden.
  - c) Nur Unternehmen ab einer gewissen Mindestgröße sind lizenzpflichtig, Kleinbetriebe und Privathaushalte hingegen nicht.
  - d) Zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehende Emissionen werden in handelbare Emissionslizenzen überführt und den Unternehmen entgeltlich zugeteilt.
  - e) Die Abwertungsrate wird für größere Zeit im voraus unter sachverständiger Mitwirkung festgelegt.
6. Die Eintragungspflicht in ein Register ermöglicht eine Kontrolle, bei drohenden Emissionsherden in einer Region ist eine Lizenzübertragung zu untersagen.
7. Die gesellschaftlichen Kosten einer Zertifikatelösung sind geringer als bei ordnungs- und abgabenrechtlichen Alternativen, es ergibt sich folglich eine deutlich höhere Kosteneffektivität.
8. Ein Zertifikatsystem zur Verbesserung der Luftqualität sollte zunächst wenigstens für Kohlendioxid, Schwefeldioxid und Stickoxide eingeführt werden.
9. Ein solches System ist bei Vorsorge gegen Emissionsherde mit dem Schutzprinzip des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG vereinbar.
10. Das Vorsorgeprinzip des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG ist so abzuändern und anzuwenden, daß für alle Emittenten ein Mindeststandard verbindlich festgelegt wird, darüber hinaus sorgt ein Lizenzsystem für eine weitere Emissionsreduzierung.
11. Ein Zertifikatsystem ist grundgesetzkonform: es läßt sich mit den Grundrechten aus Art. 14 Abs. 1 S. 1, 12 Abs. 1 S. 1 und 2

Abs. 2 S. 1 GG ebenso vereinbaren wie mit der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG.

12. Auch europäisches Recht steht schließlich einer Einführung nicht entgegen, solange die europarechtlichen Grenzwerte für Schadstoffe eingehalten werden. Ein Lizenzsystem läßt sich im Ergebnis harmonisch in das bestehende Umweltrecht integrieren.

## 2. Ausblick

Handelbare Emissionszertifikate haben in der Öffentlichkeit häufig noch einen schalen Beigeschmack, weil sie nach Meinung vieler mit der Umwelt den letzten Bereich vermarkten, der bisher von einer Kommerzialisierung verschont geblieben ist,<sup>97)</sup> und sich dadurch jedermann von seiner Verantwortung für die Verschmutzung der natürlichen Lebensgrundlagen einem Ablaßhandel gleich freikaufen könne. Dabei wird jedoch übersehen, daß gerade die heutige emissionsrechtliche Genehmigung einem Anlagenbetreiber „seine“ Umweltverschmutzung als unbedenklich gestattet und damit einen moralischen Freifahrtschein ausstellt – dem Betreiber wird *faktisch* ein Emissionsrecht zugeteilt.<sup>98)</sup> Die Kosten für die Beseitigung der Umweltschäden werden zudem noch der Allgemeinheit aufgebürdet. Fazit: Umweltlizenzen leisten einen Beitrag zu mehr gesellschaftlicher Gerechtigkeit bei gleichzeitiger spürbarer Entlastung der Umwelt.

Die Zweifel hinsichtlich der Praktikabilität handelbarer Emissionslizenzen sind in letzter Zeit hingegen wohl geringer geworden. Die erfolgreiche Einführung eines Zertifikatmodells in den USA für Schwefeldioxidemissionen von Kohlekraftwerken durch die Clean Air Act Novelle von 1990 hat die Kritiker offenbar eines Besseren belehrt.<sup>99)</sup> Daß dort für die wesentlichen Schwierigkeiten des Modells durchaus praktikable Lösungsansätze entwickelt worden sind,<sup>100)</sup> sollte trotz aller Unterschiede auch für Deutschland optimistisch stimmen. Ändern wird sich die ablehnende Einstellung gegenüber Emissionszertifikaten hier aber wohl erst mit der Zeit. Denn je vertrauter Emissionsrechte werden, desto deutlicher wird sich zeigen, daß keine andere Lösung so kompliziert und wirklichkeitsfern ist wie die heutige mit einer umfassenden behördlichen Regulation.<sup>101)</sup>

97) *Wasmeier*, NuR 1992, 219 (224); *Huckestein*, ZfU 1993, 1 (16).

98) *Frank*, KJ 1989, 36 (44).

99) Zu den Einzelheiten des US-Modells siehe *Wasmeier*, NuR 1992, 219 (224).

100) *Wasmeier*, NuR 1992, 219 (226).

101) *Bonus*, a. a. O. (Fn. 4), S. 75.