

JET-SET



Die Einführung von Emissionshandelssystemen als sozial-ökologischer Transformationsprozess

Joint Emissions Trading as a Socio-Ecological Transformation


Die Rolle der Bundesländer und Kommunen bei der
Einführung des Emissionshandelssystems in Deutschland

Markus Duscha, Jan Münster, Dominik Seebach

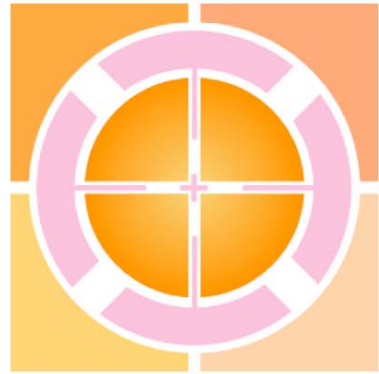
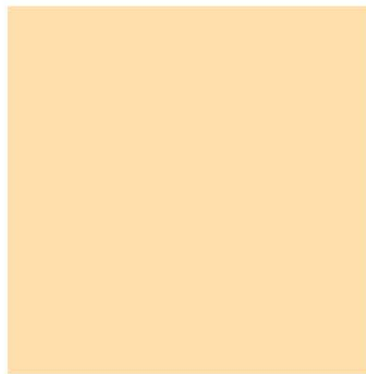
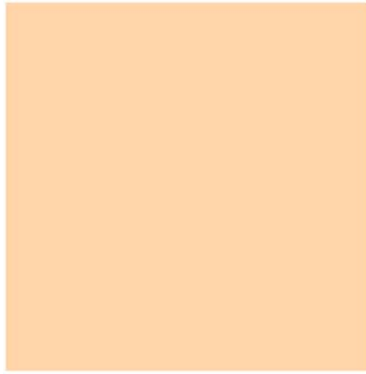


Hintergrundpapier II/05



JET-SET  ist ein Verbundvorhaben im Rahmen der
BMBF-Förderinitiative „Sozial-ökologische Forschung“





JET-SET



Die Einführung von Emissionshandelssystemen als sozial-ökologischer Transformationsprozess

Joint Emissions Trading as a Socio-Ecological Transformation

Wissenschaftszentrum
Nordrhein-Westfalen
Institut Arbeit
und Technik



Kulturwissenschaftliches
Institut
Wuppertal Institut für
Klima, Umwelt, Energie
und

Dr. Ralf Schüle (*Koordination*)
Dipl. Vw. Christiane Beuermann
Dipl. Umw. Wiss. Bernd Brouns
Dipl. Soz. Tilman Santarius
Wolfgang Sterk, M.A.
Dipl. Geogr. Renate Duckat
Marcel Braun, M.A.
Dr. Hermann E. Ott
Prof. Dr. Joseph Alcamo
Dr. Janina Onigkeit

ralf.schuele@wupperinst.org
christiane.beuermann@wupperinst.org
bernd.brouns@wupperinst.org
tilman.santarius@wupperinst.org
wolfgang.sterk@wupperinst.org
renate.duckat@wupperinst.org
marcel.braun@wupperinst.org
hermann.ott@wupperinst.org
alcamo@usf.uni-kassel.de
onigkeit@usf.uni-kassel.de



Dipl. Vw. Niels Anger
Prof. Dr. Christoph Böhringer
Dr. Ulf Moslener
Dipl. Wi.-Ing. Marcus Stronzik
Dipl. Wi.-Ing. Marion Hitzeroth
Dr. Irmgard Schultz
Dr. Immanuel Stiess

anger@zew.de
boehringer@zew.de
moslener@zew.de
stronzik@zew.de
hitzeroth@zew.de
schultz@isoe.de
stiess@isoe.de



Dipl. Ing. Markus Duscha
Dipl.-Ing. Hans Hertle

duscha@ifeu.de
hertle@ifeu.de

Wuppertal, April 2005

Inhaltsverzeichnis

1	<i>EINLEITUNG</i>	5
2	<i>DIE ROLLE DER BUNDESLÄNDER</i>	7
2.1	Mitgestaltung des EHS	8
2.1.1	Formale Mitwirkungsmöglichkeiten und Kommunikationsstrukturen	8
2.1.2	Schwierige Rahmenbedingungen: Zeitdruck und Kapazitäten	10
2.1.3	Ziele, Standpunkte, Differenzen und Konsequenzen	10
2.2	Beratung und Information der im jeweiligen Bundesland ansässigen Unternehmen, die vom Emissionshandel betroffen sind („capacity building“)	14
2.2.1	Beurteilung der Zuständigkeiten	14
2.2.2	Formen der Unterstützung	14
2.2.3	Institutionalisierung	16
2.2.4	Aktivitäten in den einzelnen Phasen und Ausblick	16
2.3	Vorbereitung und Umsetzung des Vollzugs	16
2.4	Mitwirkung bei Vorbereitung und Nutzung projektbasierter Mechanismen (CDM/JI)	18
2.5	Fazit	18
3	<i>DIE ROLLE DER KOMMUNEN</i>	22
4	<i>ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN</i>	24
5	<i>VERZEICHNIS DER VERWENDETEN ABKÜRZUNGEN</i>	27
6	<i>LITERATUR- UND QUELLENANGABEN</i>	28
7	<i>ANHANG</i>	30
7.1	Interviewpartner	30
7.2	Fragebogen für das Leitfadeninterview mit Vertretern aus den Bundesländern	31
7.2.1	Rolle der Länder / Institutionenbildung	31
7.2.2	Mitgestaltung des EHS	31
7.2.3	Information und Kompetenzbildung für die Unternehmen	32
7.2.4	Zuständigkeit bei der Umsetzung und Regelungsinhalte	32
7.2.5	Bund – Länder – Kompetenz und Ausblick allgemein	32

Das Forschungsprojekt JET-SET

Ausgangsproblem

Die Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls im Jahre 1997 markiert für die Entwicklung und Umsetzung der Klimapolitik in der Europäischen Union und in der Bundesrepublik Deutschland einen wichtigen Meilenstein: Seit diesem Zeitpunkt kommt der Konkretisierung und Einführung sog. flexibler Mechanismen – und hier insbesondere dem Handel mit Zertifikaten für Treibhausgasemissionen (kurz: Emissionshandel) zwischen den Industriestaaten – eine herausragende Rolle zu. Mit der Entwicklung von Emissionshandelssystemen (EHS) wird der in Europa bislang vorwiegend ordnungsrechtlich ausgerichteten Umweltpolitik ein marktwirtschaftliches Instrumentarium hinzugefügt, das in seiner Ausgestaltung auf nationaler Ebene neue gesellschaftliche Chancen und Risiken birgt. Über das Ausmaß der ökologischen, wirtschaftlichen, institutionellen und sozialen Folgewirkungen besteht jedoch weiterhin ein großer Informations- und Forschungsbedarf – und dies, obwohl hierzu bereits eine Reihe wirtschafts- bzw. politikwissenschaftlicher Studien vorliegen. Darüber hinaus besteht sowohl für die sog. 1. Kyoto-Verpflichtungsperiode zwischen 2008 und 2012 als auch für die Phase ab dem Jahre 2012 ein großes Informationsdefizit über die sektorale und geographische Weiterentwicklung des europäischen Emissionshandelssystems.

Das vom BMBF geförderten Projekt „Emissionshandel als ein sozial-ökologischer Transformationsprozess“ (**JET-SET – Joint Emissions Trading as a Socio-Ecological Transformation**) befasst sich mit einer Analyse der Folgewirkungen der Implementierung des Emissionshandels in der EU und in Deutschland.

Zielsetzungen des Gesamtvorhabens

Dem Verbundvorhaben liegt die übergeordnete **Hypothese** zugrunde, dass die Einführung eines europäischen Emissionshandelssystems weit reichende sozial-ökologische Transformations- und Lernprozesse auslöst, die u.a.

- das institutionelle Setting klimapolitischer Maßnahmen auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene verändern,
- die Entscheidungsrationitäten und das Marktverhalten von Unternehmen maßgeblich beeinflussen,
- sich auf den öffentlichen Diskurs über – und die öffentliche Wahrnehmung von – (inter-)nationaler Klimapolitik auswirken und die sich schließlich
- auf die Gestaltung der gesellschaftlichen Naturverhältnisse auswirken.

In dieser Hinsicht lässt sich die Einführung eines europäischen Emissionshandelssystems als ein Transformationsprozess begreifen, der gleichermaßen soziale und ökologische Dimensionen in ihren Wechselwirkungen umfasst.

Die **Zielsetzungen** des Verbundvorhabens liegen

- in der wissenschaftlichen Begleitung der Einführung eines EHS in der EU und der Bundesrepublik Deutschland,
- in einer integrierten Abschätzung und Bewertung ausgewählter (zu erwartender) ökonomischer, ökologischer und sozialer Folgewirkungen eines EHS,

- in der Formulierung von Empfehlungen für die Ausgestaltung eines künftigen EHS und schließlich in einer
- konzeptionellen und theoretischen Einbettung der Forschungsergebnisse in die interdisziplinäre Nachhaltigkeitsforschung.

Aufbau des Gesamtvorhabens

In der **Struktur des Gesamtvorhabens** spiegeln sich ein *analytisches* und ein *praktisch-politisches Element* sozial-ökologischer Transformationen durch die Einführung eines europäischen Emissionshandelssystems wider:

Eine **erste Projektphase** befasst sich in analytischer Perspektive mit den sich gegenwärtig abzeichnenden, durch ein europäisches EHS ausgelösten Transformationsprozessen. Entsprechend der Zielsetzungen befassen sich die Basisprojekte (BP) 1-4

- mit Transformationen der institutionellen Rahmenbedingungen im Bereich der europäischen Klimapolitik (BP 1),
- mit der Veränderung von Unternehmensstrategien (BP 2),
- mit der Veränderung von Diskursen und öffentlicher Wahrnehmung von Klimapolitik (BP 3)
- und mit Landnutzungsänderungen am Beispiel von Energiepflanzen (BP 4).

Weitere Bausteine liegen in der Entwicklung einer integrierten Forschungsperspektive für das Gesamtprojekt bzw. in der Sondierung von Gender-Aspekten internationaler Klimapolitik.

Die **zweite Projektphase** befasst sich mit den Potenzialen und Risiken einer Vernetzung des EU-Emissionshandelssystems mit anderen entstehenden Emissionshandelssystemen in Nicht-EU-Staaten und unternimmt eine integrierte Abschätzung und Bewertung dieser möglichen strategischen Verknüpfung von Systemen. Dabei werden folgende Fragestellungen bearbeitet.

- (1) Welche Länder planen momentan den Aufbau eines nationalen CO₂-Emissionshandelssystems? In welchen zeitlichen Dimensionen werden diese nationale Handelssysteme aufgebaut?
- (2) Welche ökonomischen Wirkungen (Kosten, Zertifikatepreis) lösen verschiedene Alternativen („storylines“) der Verknüpfung des EU-Systems mit anderen nationalen Systemen aus?
- (3) Können anspruchsvolle Emissionsreduktionsziele mit Hilfe der Verknüpfung von Emissionshandelssystemen für die Phase nach 2012 erreicht werden?
- (4) Welche institutionellen und prozeduralen Anforderungen müssen erfüllt sein, um potentielle Verknüpfungen verschiedener Emissionshandelssysteme zu ermöglichen?

Die Fragestellungen werden in vier Querschnittsprojekten behandelt:

- Querschnittsprojekt 1: Modelle und Politikszenerarien von Vernetzungen
- Querschnittsprojekt 2: Beiträge zu ökologischen Stabilisierungszielen
- Querschnittsprojekt 3: Ökonomische und ökologische Wirkungen
- Querschnittsprojekt 4: Institutionelle und prozedurale Rahmenbedingungen

Rolle dieses Hintergrundpapiers im Gesamtvorhaben

Das vorliegende Hintergrundpapier ist Ergebnis des an das BP 3 angegliederten Ergänzungsprojekts 7 zur Rolle der Bundesländer bei der Einführung des Emissionshandelssystems in Deutschland. Inhaltlich beschäftigt sich das Papier mit den Optionen und Strategien der Akteure auf der Ebene der deutschen Bundesländer und der Kommunen bei der Mitgestaltung des Emissionshandelssystems, bei der Beratung und Information der im jeweiligen Bundesland/der Kommune ansässigen und vom Emissionshandel betroffenen Unternehmen, bei der Vorbereitung und Umsetzung des Vollzugs sowie hinsichtlich der Mitwirkung bei der Vorbereitung und Nutzung der projektbasierten Mechanismen, *Clean Development Mechanism (CDM)* und *Joint Implementation (JI)*.

1 Einleitung

Die Hauptrollen bei der Einführung eines europäischen Emissionshandelssystem spielten die internationale Staatengemeinschaft, die EU sowie auf nationaler Ebene in Deutschland die Bundesregierung. Diese Ebenen werden an anderen Stellen im Rahmen des JET-SET – Projekts entsprechend behandelt. Mindestens zwei Gründe sprechen jedoch dafür, die Ebenen der Bundesländer sowie der Kommunen zusätzlich näher zu betrachten:

Erstens ist das politische System in Deutschland föderal organisiert. Es müssen von daher bei Neuerungen Übereinkünfte bezüglich zu definierender Zuständigkeiten zumindest erwogen werden. Dies gilt um so mehr bei so grundsätzlich neuen Instrumentarien wie dem EHS. Zudem spielte der Bundesrat als Vertretungsorgan der Länder bei der Gesetzgebung auch bei inhaltlichen Fragen der Ausgestaltung des EHS eine Rolle, bei der auch Konflikte sichtbar wurden.

Und zweitens sind Bundesländer und Kommunen einfach „näher dran“ an der Mehrzahl der Unternehmen. Sei es durch die Zuständigkeiten ihrer Ordnungs- und Regelungsbehörden, aber auch im wörtlichen Sinne durch ihre räumliche Nähe zu den Firmensitzen. Von daher sind hier die Kontakte besser ausgebaut und intensiver als zur Bundesebene. Diese Nähe lässt sich insbesondere für die Kommunikation und Kooperation nutzen, die vielleicht von besonderer Bedeutung ist beim Informationsbedarf grundlegend neuer Instrumente, wie das EHS eines darstellt.

Die Bundesländer waren hierbei in der bisherigen Implementierung des EHS in Deutschland aktiver als die Kommunen.

Im Rahmen dieser Teilstudie des JET-SET – Projekts sollen von daher folgende Fragen untersucht werden:

- Was waren zentrale Elemente des Prozesses und der Rahmenbedingungen, die zur Herausbildung von Interessen und Präferenzen auf der Ebene der Bundesländer führten?
- Welche Konflikte und Interessensgegensätze gab es zwischen Bund und Ländern sowie zwischen oder innerhalb der Bundesländer?
- Welche Vorschläge für den Prozess der Weiterentwicklung sowie die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern/Kommunen lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen für folgende NAPs ableiten?
- Welche strategischen Ansatzpunkte gibt es für Länder und Kommunen in kommenden Verpflichtungsperioden nach der Evaluation der EU-EHS-Richtlinie im Jahr 2006?

Betrachtet wird hier für die Analyse der Rolle der Länder und Kommunen der Zeitraum vom ersten offiziellen Entwurf einer EU-EHS-Richtlinie (Oktober 2001) bis zum September 2004.

Wir möchten uns an dieser Stelle bei den Vertretern der Bundesländer bedanken, die uns in den mit ihnen geführten Interviews wertvolle Informationen vermittelt haben.

Methodisches Vorgehen

Zunächst wurde eine Dokumentenanalyse durchgeführt, bei der vornehmlich die folgenden Quellen herangezogen wurden:

- Berichte der Bundesländer, insbesondere zu den regionalen EH-Planspielen und Simulationen,
- Pressemitteilungen zum Emissionshandel, in denen die Bundesländer genannt wurden,
- Protokolle und Drucksachen aus Parlament, Bundesrat sowie weiteren Arbeitskreisen und -gruppen sowie
- weitere wissenschaftliche Untersuchungen zum Einführungsprozess des Emissionshandels.

Auf dieser Basis und in Abstimmung mit dem Teilprojekt „Soziales Lernen“ aus dem übergeordneten JET-SET – Projekt wurde ein Fragebogen für Leitfadeninterviews generiert.

Dieser Leitfaden stellte die Basis für die Interviews mit den Ländervertretern dar, die im Zeitraum Mitte Oktober bis Mitte November 2004 geführt wurden. Die Bearbeiter der Studie interviewten MitarbeiterInnen der Landesministerien, soweit sie federführend oder hauptsächlich zuständig waren in der Zeit der Einführung des EHS in Deutschland bis zum Sommer 2004. Eine Auflistung der interviewten Personen findet sich in der Anlage.

2 Die Rolle der Bundesländer

Die Analyse zeigte, dass sich die Aktivitäten der Bundesländer bei der Einführung des EHS zunächst folgenden vier Aufgabenfeldern zuordnen lassen:

1. Mitgestaltung der Rahmenbedingungen eines EHS (EU-Richtlinie, NAP, TEHG),
2. Beratung und Information der im jeweiligen Bundesland ansässigen Unternehmen, die vom Emissionshandel betroffen sind („capacity building“),
3. Vorbereitung und Umsetzung des Vollzugs,
4. Mitwirkung bei Vorbereitung/Nutzung projektbasierter Mechanismen (CDM/JI).

Der betrachtete Zeitraum lässt sich in die folgenden Hauptphasen einteilen, die in der Tabelle 1 aufgeführt sind. Die einzelnen Phasen überschneiden sich dabei.

Tabelle 1: Phaseneinteilung der Einführungszeit

Zeitraum	Phase	Meilensteine
bis Oktober 2003	EU-Gestaltungsphase	
		Verabschiedung der EU-Richtlinie: 13.10.2003
September 2003 bis Juni 2004	Nationale rechtliche Implementierung	
		Einreichung NAP an EU: 31. März 2004
		Verabschiedung TEHG: Zustimmung Bundesrat: 11. Juni 2004
März 2004 bis Dezember 2004	Einführungsphase	
Ab Januar 2005	Erprobungsphase des Handels	Beginn der Erprobungsphase: 1.1.2005

2.1 Mitgestaltung des EHS

2.1.1 Formale Mitwirkungsmöglichkeiten und Kommunikationsstrukturen

Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ (AGE)

Formal lag die Federführung für die Gestaltung des Emissionshandelssystem auf deutscher Seite beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Das BMU war im Nationalen Klimaschutzprogramm vom 18.10.2000 beauftragt worden, unter Einbeziehung der Wirtschaft und anderer gesellschaftlicher Gruppen ein Pilotvorhaben „Nationaler Emissionshandel“ einzurichten, um die Möglichkeiten zur Einbeziehung eines EHS in die deutsche Klimapolitik zu erörtern (BT Drs. 14/4729, 61). Damit war de facto das Mandat für die Einrichtung der Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ (AGE) beim BMU ausgesprochen worden, die zu Beginn des Jahres 2001 ihre Arbeit aufnahm. Die AGE hatte beratende und informierende Funktion, jedoch keine Entscheidungskompetenz.

„Die Beratungen im Jahr 2001 ... zielten auf die konkrete Ausgestaltung eines EHS in Deutschland sowie auf dessen Verknüpfung mit einem europäischen und internationalen EH, seit der Vorlage des Richtlinienvorschlags (RLV) im Oktober 2001 konzentrierte sich die Arbeit dann auf den Versuch, eine gemeinsame Position zu diesem zu formulieren und Änderungs- und Ergänzungswünsche aus deutscher Sicht abzustimmen (AGE 2002b, S. 3f)“ (Hartmann 2004). Dadurch und durch ihre Anbindung an das formal zuständige BMU war sie eine der zentralen Plattformen zur Meinungsbildung.

Neben der Wirtschaft, NGOs und den Bundestagsfraktionen wurden auch die Bundesländer in die Abstimmung über die Zusammensetzung der AGE einbezogen (AGE 2000b, S. 3). Schließlich waren die Bundesländer anfangs mit einem, später mit 2 Vertretern in der AGE vertreten, von insgesamt etwa 40 bis 50 Mitwirkenden in der AGE. Dabei überwog die Zahl der Vertreter aus der Wirtschaft (Hartmann 2004). Das Gewicht der Bundesländer blieb in diesem Gremium also gering.

Arbeitsgruppen zur Abstimmung der Länderpositionen

In der extra eingerichteten Unterarbeitsgruppe „Emissionshandel“ des Bund-Länder-Arbeitskreises (BLAK) „Energie und Umwelt“ stimmten MitarbeiterInnen der Umweltministerien der Länder ihre Positionen zum EH ab. Insbesondere in Hinblick auf die Vertretung in der AGE.

Zeitweilig existierte parallel eine „Arbeitsgruppe Emissionshandel“ der Wirtschaftsministerien der Bundesländer. Eine Abstimmung zwischen diesen Arbeitsgruppen geschah nur punktuell und informell durch personelle Überschneidungen¹.

Mitbestimmung über den Bundesrat

Während die Bundesregierung zeitweilig versuchte die umstrittene Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates zum TEHG zu umgehen, drängten die Länder „dagegen von Anfang an auf eine Zustimmungspflichtigkeit des TEHG, um sich einen größeren Einfluss auf die Ausgestaltung des Gesetzes zu sichern. So sollte etwa auch bei den zahlreichen im Gesetz vorgesehenen Verordnungsermächtigungen eine Mitbestimmung des Bundesrats verankert werden. Auch bei NAP bzw. NAPG forderte die Länderkammer eine Beteiligung. ... In der Frage der Zustimmungspflichtigkeit konnte sich der Bundesrat letztlich gegenüber der Bundesregierung durchsetzen².“ (Hartmann 2004). Die Länderkammer forderte zudem eine Beteiligung beim NAP. Hierzu gab es jedoch keine Zustimmungspflichtigkeit, so dass die Länderkammer hierzu auf ein sog. „unechtes Vermittlungsverfahren“ angewiesen war, das aufgrund der eindeutigen Entscheidungskompetenz beim Bundestag ohne inhaltlichen Einfluss blieb.

Versuch einer Bewertung

Inwiefern diese Mitwirkungsmöglichkeiten ausreichten, um die Interessen der Bundesländer hinreichend mit in die Gestaltung des EHS einzubringen, wurde in den von uns geführten Interviews unterschiedlich beurteilt. Einerseits wurde bemängelt, dass die Länder zeitweise vom aktuellen Diskussionsstand abgehängt waren (Int 2)³, was u.a. am hohen Zeitdruck des Verfahrens gelegen haben mag. Zudem wäre der Gesamtprozess nicht gut aufeinander abgestimmt gewesen, z.B. durch die Existenz verschiedener Gremien nebeneinander und weiterer wissenschaftlicher Begleitgruppen (Öko-Institut, ISI, DIW). Hiermit seien Zufällen bzw. auch verstärkter Lobbyarbeit im Hintergrund die Türen noch weiter geöffnet worden (Int 6).

Andere Stimmen betonen hingegen, dass die Abstimmung zwischen den Ebenen EU-Bund-Bundesländer immer hinreichend gut funktioniert hat, zumindest auf Arbeitsebene der Sachbearbeitung (Int 1, Int 5).

Die Schwierigkeiten hätten eher darin gelegen, dass sich die Bundesländer in grundsätzlichen inhaltlichen Fragen nicht einig gewesen seien, z.B. in der Frage der Dezentralität des Vollzugs (s. dazu unten die Ausführungen). Zudem wären kurz vor der Entscheidung im Bundesrat zum TEHG dann doch wieder noch mehr politische Argumentationen ins Spiel gekom-

¹ Die Gründung dieses Arbeitskreises der Wirtschaftsministerien sollte bewusst ein Gegengewicht der Perspektive der Wirtschaft aufbauen, um Belastungen der Wirtschaft weitestgehend zu vermeiden und das Thema nicht allein den Umweltministerien zu überlassen.

² Die Bundesregierung musste befürchten, dass die Bundesländer im Bundesrat in diesem Zusammenhang die Zustimmung zur Artikelverordnung verweigerten, die dazu unstrittig nötig war.

³ Die hier aufgeführten Nummern der Interviews geben NICHT den Platz der Aufzählung der Tabelle im Anhang wieder. Die Interviews wurden unter der Vereinbarung geführt, dass eine Zuordnung der Aussagen zu den interviewten Personen im Bericht nicht möglich sein würde, um vertiefte Hintergrundinformationen erhalten zu können.

men, die eigentlich „eher künstlich generierte Probleme seien“ (Int 1). Außerdem sei die Komplexität des Themenfeldes und der grundsätzlich neue Ansatz des EHS nicht immer leicht zu vermitteln gewesen in Richtung der Entscheidungsträger (Int 1).

Außerdem war das Interesse an einer Mitgestaltung unterschiedlich stark ausgeprägt auf Länderebene. Bundesländer mit wenigen betroffenen Anlagen hätten naturgemäß weniger Mitgestaltungsinteressen gehabt als Bundesländer mit vielen und großen Anlagen (Int 2, Int 3).

2.1.2 Schwierige Rahmenbedingungen: Zeitdruck und Kapazitäten

Aufgrund der kurzen Zeitspanne, die zwischen der Verabschiedung der EU-Richtlinie (endgültig im Oktober 2003) und dem geplanten Start des Handels (zu Anfang 2005) lag, entwickelte sich auch ein enormer Zeitdruck für die nationale Implementierung. Zwar gab es eine Reihe von Vorarbeiten, die schon vor der Richtlinien-Verabschiedung durchgeführt worden waren. Zum Beispiel lagen ein TEHG-Referentenentwurf des BMU schon im September 2003 sowie vielfältige Überlegungen zur Ausgestaltung des NAPs vor. Für die endgültigen und entscheidenden Abstimmungen blieb jedoch bis zur formalen Verabschiedung des NAP im März und des TEHG im Juni 2004 sehr wenig Zeit.

Das erschwerte auch nötige Abstimmungsprozesse auf der Ebene der MitarbeiterInnen der Umweltministerien (Int 2). Teile der Informationen drangen von der Ebene der AGE nicht schnell genug zu den Bundesländern vor. Zudem waren in den von uns befragten Bundesländern in den Ministerien keine zusätzlichen personellen Kapazitäten zur Bearbeitung des Themas Emissionshandel aufgebaut worden. Damit blieb die zur Verfügung stehende Kapazität und Zeit zur Beschäftigung mit dem Thema häufig geringer, als sich dies die jeweils Zuständigen gewünscht hätten. Oder sie ging zu Lasten anderer zu bearbeitender Themenbereiche (Int 1, Int 3).

2.1.3 Ziele, Standpunkte, Differenzen und Konsequenzen

Es lassen sich für den Einführungsprozess des EH in Deutschland grob die folgenden Zielebenen unterscheiden, auf denen Interessen der Bundesländer analysiert wurden:

- a) Stärkung des Klimaschutzes durch das EHS,
- b) Vertretung von Interessen betroffener Firmen,
- c) Wahrung des Einflusses der Länder auch bei der weiteren Gestaltung des EHS,
- d) Beibehaltung bzw. Ausbau von Kompetenzen zum Immissions-/Emissionsschutz.

Anhand dieser Zielebenen werden die durchaus auch innerhalb der Länder unterschiedlichen Standpunkte kurz skizziert, und der jeweils relevante Abstimmungs- und Entscheidungsprozess innerhalb der Bundesländer, aber auch mit der Bundesregierung, mit seinem Ergebnis dargestellt. Die Prozesse werden dabei verschiedenen Phasen zugeordnet.

Ziel: Stärkung des Klimaschutzes durch das EHS

Dieses Ziel wurde im wesentlichen durch die Umweltministerien der Länder verfolgt. Hier überwog die Erwartung, durch einen solchen marktbasieren Mechanismus prinzipiell ein adäquates Instrument zu schaffen, das der Industrie einen effizienten Weg zu Realisierung von CO₂-Minderungen ermöglicht. Voraussetzung sei als Basis die Definition absoluter und anspruchsvoller Reduktionsziele (UMK 2001).

Jedoch gab es auch andere Positionen in den Bundesländern. Insbesondere im Vorfeld der Verabschiedung der EU-Richtlinie setzten z.T. die Wirtschaftsministerien der Länder darauf, die Einführung des EH insgesamt noch verhindern oder zumindest in den Auswirkungen für die Firmen deutlich abmildern zu können. Es wurde befürchtet, dass der Vorschlag der EU zum EH „... die Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Deutschland für eine Reihe von Wirtschaftszweigen nachhaltig verschlechtern würde“ (WMK 2002).

Diese Differenzen spiegeln sich in den weitestgehend getrennt agierenden Arbeitsgruppen der Umwelt- und Wirtschaftsministerien wider (s.o. unter „Arbeitsgruppen zur Abstimmung der Länderpositionen“).

Ziel: Vertretung von Interessen betroffener Firmen

Dem oben genannten Ziel, den Klimaschutz durch den EH zu stärken, stand häufig ein weiteres Ziel entgegen, die Interessen der Firmen im eigenen Bundesland hinreichend im NAP, TEHG etc. einfließen zu lassen.

Ein Bundesland sah die Gefahr, dass durch eine Einführung des EH im Jahr 2005 noch zu viele Fragen nicht hinreichend geklärt sein würden, weil der zur Verfügung stehende Zeitraum für Beratungen und Klärungen zu gering sei. Damit sei keine ausreichende Sicherheit für die betroffenen Firmen und Institutionen auf Landesebene zum Handelsstart 2005 zu gewährleisten. Einem entsprechenden Antrag dieses Bundeslandes über den Bundesrat an die Bundesregierung wurde aber nicht stattgegeben.

Generell wendeten sich die *großen* Firmen mit ihren Interessensäußerungen überwiegend direkt an die für den Einführungsprozess federführend zuständige Bundesebene. Zum Beispiel durch eine Mitwirkung in der AGE.

Kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU) haben aber traditionell eher Kontakte auf Landesebene. Deshalb versuchten sie tendenziell eher, ihre Positionen über die Länder in die Verhandlungen einzubringen (Int 1).

„In Bezug auf das NAPG bzw. ZuG formulierte der Bundesrat ... eine Reihe von Änderungswünschen, etwa ... eine Absenkung der Eintrittsschwelle zur Inanspruchnahme der Härtefallregelung und eine Erhöhung der Obergrenze des Strom-Benchmarks, um auch die Braunkohleverstromung mit einzuschließen.“ (Hartmann 2004). Aufgrund der fehlenden Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates war der Einfluss der Bundesländer hier sehr klein. Ein Einspruch des Bundesrates zum NAP konnte im Parlament mit der nötigen Mehrheit abgewiesen werden.

Es kann aber festgehalten werden, dass innerhalb des Bundesrats ebenfalls Interessenunterschiede bestanden. Dies betraf die jeweils heimische Struktur von Industrie und Energiewirtschaft. Eine Absprache zwischen den Bundesländern auf der Ebene der Sachbearbeitung habe es zwar gegeben. In den Phasen der Entscheidung im Frühjahr 2004 hätten die Länder auf politischer Ebene jedoch primär ihre Eigeninteressen verfolgt. „So seien etwa die neuen Bundesländer an einer weitgehenden Anerkennung von Early Action interessiert gewesen, Nordrhein-Westfalen habe sich für den brennstoffspezifischen Benchmark eingesetzt. Nachdem die Länder beim TEHG/Umsetzungsgesetz mit der Vollzugsfrage ... und ihrer stärkeren Beteiligung an der Gesetzgebung noch primär gemeinsame Interessen verfolgten, setzten somit im Zuge des NAPG auch in dieser Akteursgruppe die Verteilungskämpfe ein.“ (Hartmann 2004)

Ziel: Wahrung des Einflusses der Länder auch bei weiterer Gestaltung des EHS

Neben den o.g. Zielen ging es während der Gestaltung zentraler Meilensteine wie dem TEHG auf deutscher Ebene den Bundesländern auch darum, bei nachgeschalteten Prozessen und Verordnungen Einflussmöglichkeiten für sich zu wahren. Auf dieser Zielebene wurden keine Konflikte zwischen oder auch innerhalb der Bundesländer aufgefunden.

Die Bundesländer konnten im Vermittlungsverfahren einige ihrer Forderungen im TEHG verankern. „So entfiel der ausdrückliche Ausschluss der Zustimmungspflichtigkeit von Verordnungen auf der Grundlage des Gesetzes, zudem wurde eine Anhörung der Länder im Verfahren der Aufstellung des NAP festgeschrieben...“ (BR Drs. 198/04 (B), 3).

Diese Zielrichtung vertraten die Länder durchgängig in den betrachteten Phasen, besonders intensiv im Vorfeld der Verabschiedung des TEHG.

Ziel: Beibehaltung bzw. Ausbau der Kompetenzen beim Immissions-/Emissionsschutz

Bei den Bundesländer liegen die ordnungsrechtlichen Vollzugskompetenzen bei der Genehmigung von industriellen Anlagen, und somit auch von Anlagen, die durch den EH betroffen sein werden. Dies ist unter anderem im BImSchG und der BImSchV geregelt.

Einige Bundesländer verfolgten das Ziel, ihre hier vorhandenen Kompetenzen durch die Berücksichtigung vor allem im TEHG auszubauen. Als ein wesentliches Argument der Befürworter dieser Zielrichtung wurde genannt, dass in den entsprechenden Landesbehörden die Kontakte zu den betroffenen Firmen schon vorliegen und zudem auch relevantes Wissen zu den Anlagendaten. Dies müsse sonst neu aufgebaut oder transferiert werden, was mit zusätzlichem Aufwand für die Behörden sowie die Firmen verbunden wäre. Zudem gäbe es Überschneidungen zum Bewilligungsverfahren nach BImSchV, die einfacher innerhalb einer Zuständigkeit zu bewältigen wären und damit auch mehr Klarheit für die Unternehmen erreicht wäre. Erschwerend käme hinzu, dass die auf Landesebene zuständigen Behörden keine nachgeordneten Behörden des Bundes sind. Unterstützung und Hilfestellung durch diese Behörden für eine zentrale Bundesbehörde müsse von daher immer über den Umweg der Landesministerien gehen, was einen zusätzlichen Aufwand, auch in zeitlicher Hinsicht verursachen würde.

Es gibt aber auch Stimmen innerhalb der Bundesländer, die hierin eher ein Gefahr sehen. Das neue Instrument des EH sei gerade kein Instrument des klassischen, ordnungsrechtlichen und

technischen Immissionsschutzes. Es bestünde das Risiko, dass es durch eine Ansiedlung der Kompetenzen bei den bisher dafür zuständigen Stellen, von den Firmen aber wieder als solches wahrgenommen werde. Dann würden sich wieder eher die technischen Abteilungen und nicht die strategischen Ebenen mit dem Instrument und seinen Chancen beschäftigen. Zudem wäre eine zentralisierte Zusammenführung der Daten sowieso nötig, so dass der Zwischenschritt über dezentralisierte Zuständigkeiten auf der Seite der Behörden zu einem Mehraufwand führen würde.

Zudem wurden auch strategische Überlegungen genannt, die dazu führen könnten, dass mehr Kompetenzen des EHS-Vollzugs bei den Ländern gefordert werden. Zum Beispiel wären viele Anforderungen des „klassischen Umweltschutzes“ bei modernen Anlagen durch die technischen Entwicklungen erfüllt, so dass den dafür zuständigen Behörden neue Aufgaben zukommen müssten, um ihre Existenz zumindest in dem bisherigen Umfang zu rechtfertigen. Dies sei vor dem Druck der leeren Kassen auch auf Ebene der Bundesländer und den damit verbundenen Ängsten auch um die eigenen Arbeitsplätze noch besser zu verstehen.

Damit gab es auch innerhalb von einigen Umweltministerien auf Länderebene einen Konflikt zwischen einerseits den Abteilungen, die sich mit dem Klimaschutzinstrumentarium beschäftigen, und andererseits den Abteilungen, die für die Umsetzung des BImSchG zuständig sind (Int 1).

Durch einen Beschluss der 57. Umweltministerkonferenz (UMK 2001) wurden Vertreter des Immissionsschutzes auch formal in die Meinungsbildung einbezogen. Dort wurde beschlossen, eine gemeinsame Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bund-Länder-Arbeitskreises sowie des „Länderausschusses für Immissionsschutz“ (LAI)⁴ einzurichten. Damit wurde der Einfluss derjenigen Behörden, die sich mit technischem Immissionsschutz beschäftigen, im Prozess deutlich gestärkt.

„In der Vollzugsfrage konnte jedoch die von der Bundesregierung ursprünglich vorgesehene Bund-Länder Vollzugsvariante durchgesetzt werden, wonach die Länder die Genehmigung übernehmen und bei der Berichterstattung mitwirken, das gesamte sonstige technische Management auf Bundesebene aber durch die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im UBA wahrgenommen wird. Hierbei spielte nach Interviewaussagen auch der Druck von Seiten der Wirtschaft auf die Landesregierungen der oppositionsgeführten Länder eine große Rolle ..., da ansonsten ein aufwändiges doppeltes Genehmigungsverfahren (nach TEHG und nach BImSchG) auf die Unternehmen zugekommen wäre. Insofern schien hier das Vorgehen der Bundesregierung, einen alleinigen Bundesvollzug als „Drohkulisse“ aufzubauen ..., erfolgreich gewesen zu sein – ohne dieses Vorgehen wäre zudem die Einhaltung der Fristen der RL gefährdet gewesen.“ (Hartmann 2004)

⁴ Mitglieder des LAI sind die für den Immissionsschutz zuständigen Behörden der Länder und das BMU.

2.2 Beratung und Information der im jeweiligen Bundesland ansässigen Unternehmen, die vom Emissionshandel betroffen sind („capacity building“)

2.2.1 Beurteilung der Zuständigkeiten

Die Aufgabe des *capacity building* bei den betroffenen Unternehmen wurde in den untersuchten Bundesländern zu weiten Teilen durch die Länder und kooperierende Institutionen auf Landesebene selbst übernommen. Aufgrund der grundlegenden Verantwortung der Landesregierungen für die „eigenen“ Unternehmen sahen sie dies meist als ihre ausdrückliche Aufgabe an⁵. Dies gilt insbesondere für die Betreuung der kleinen und mittleren Unternehmen, die im Gegensatz zu großen Konzernen eher Kontakte zur Landesebene als zur Bundes- oder gar EU-Ebene unterhalten. Oft ging die Initiative zur Durchführung von Beratungs- und Informationsveranstaltungen dann auch von den Ländern aus. Gerade KMU haben erst relativ kurz vor Einführung des Emissionshandels von sich aus Initiative gezeigt, Kompetenzen aufzubauen.

Neben den Landesregierungen selbst sind teilweise auch Energieagenturen sowie Wirtschafts- und Handelsverbände an den Maßnahmen beteiligt.

2.2.2 Formen der Unterstützung

Auf Landesebene wurden unterschiedliche Maßnahmen zur Kompetenzbildung bei den Unternehmen durchgeführt. Dazu zählen insbesondere:

Simulationen und Planspiele

Simulationen und Planspiele wurden insbesondere in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses durchgeführt. Beispiele für Planspiele gibt es aus Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein. Hiermit sollte insbesondere den teilnehmenden Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, realitätsnahe Erfahrungen mit diesem neuen Instrument zu sammeln, Strategien für den Emissionsrechtehandel zu entwickeln und mit seinen Chancen und Risiken umzugehen (ISI et al. 2002). Während der Planspiele zeigte sich schon bei der Durchführung mehrerer „Spielrunden“ ein einsetzender Lerneffekt bei den Teilnehmern hin zu besser entwickelten Strategien. Dies kann, ebenso wie die positive Beurteilung durch die Unternehmen, als Zeichen für den Nutzen und Erfolg solcher Planspiele gewertet werden. Außerdem wurden zum Teil die Erfahrungen aus den Planspielen genutzt, um in diesem frühen Entwicklungsstadium des Handelssystems Empfehlungen für die politische Ausgestaltung des Emissionshandels zu formulieren. Das Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung und andere (ISI et al. 2002) ziehen als Fazit des Planspiels in Baden-Württemberg, dass ausgiebige Kompetenzbildungsmaßnahmen nicht nur erleichternde Begleiterscheinung sein können, sondern eine notwendige Voraussetzung für ein funktionierendes

⁵ Ein Interviewpartner gab allerdings zu Bedenken, dass eigentlich der Bund größere Verantwortung in diesem Bereich übernehmen sollte. Schließlich sei dieser auch Verantwortlich für die Gesamtdurchführung des Emissionshandels (Int 4).

Emissionshandelssystem sind. Dies betrifft sowohl die Effekte bei den teilnehmenden Unternehmen als auch die Erfahrungen für Landes- und Bundespolitik.

In Hamburg sowie in Hessen wurden als Simulationen Tender-Programme durchgeführt. Durch diese sollte eine breite Schicht von Unternehmen angeregt werden, sich mit Möglichkeiten der CO₂-Einsparung und des Emissionshandels zu befassen und die kosteneffektivsten Maßnahmen zu identifizieren (Lahmeyer et al. 2003a). Das Hamburger Programm von 2001 setzte als Anreiz hierfür sogar einen Preis von einer viertel Million DM (etwa 125.000 Euro) für die kosteneffektivsten CO₂-Emissionsreduktionen aus.

Teilweise wurde auf die Durchführung solcher Planspiele im Vorfeld bewusst verzichtet, da bei verantwortlichen Stellen auf Landesebene daran gezweifelt wurde, dass die Emissionshandelsrichtlinie wie geplant verabschiedet würde (Int 1).

Individuelle Beratung

Individuelle Beratung der betroffenen Unternehmen war in allen untersuchten Bundesländern ein wichtiges Element der Kompetenzbildung. Nur in Bayern wurde hierfür allerdings eine neue Beratungseinrichtung (Personalstellen >1) geschaffen, die beim Umweltkompetenzzentrum in Augsburg angesiedelt war. In den anderen Bundesländern, von denen Vertreter befragt wurden, wurden entsprechende Verantwortlichkeiten in bestehende Einrichtungen integriert. Dabei waren zumeist die Umweltministerien federführend, teilweise in enger Kooperation mit dem Wirtschaftsministerium. In Nordrhein-Westfalen war das Energieministerium verantwortlich. In Nordrhein-Westfalen war außerdem die Energieagentur mit zwei Personen an der Beratung der Unternehmen beteiligt, zusätzlich gab es als Angebot des Landes so genannte Industriearbeitskreise zum Thema Emissionshandel.

Bereitstellung von Informationsmaterial sowie Durchführung von Informationsveranstaltungen

Außer der Unterstützung durch die individuelle Beratung von Unternehmen wurden von den Ländern auch allgemeine Informationen zum Thema Emissionshandel bereit gestellt. Dies geschah zum einen in Form von Informationsveranstaltungen und Schulungen als auch mittels Informationsmaterialien. Zum Teil wurden diese Maßnahmen auf die Bedürfnisse einzelner Branchen zugeschnitten, um die einzelnen Zielgruppen möglichst direkt ansprechen zu können. Bei der Erstellung der Informationsmaterialien wurden teilweise die Ergebnisse der im Vorfeld durchgeführten Planspiele genutzt, so dass auch die Unternehmen, welche nicht daran teilgenommen hatten, davon profitieren konnten. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen zeigt, dass dieser „Wissenstransfer“ auch von Bundesländern genutzt wurde, die selbst keine Planspiele veranstaltet hatten⁶.

⁶ In NRW wurden umfangreiche Informationsmaterialien erarbeitet, die unter anderem auf den Pilotprojekten in Hessen und Schleswig-Holstein basierten.

2.2.3 Institutionalisierung

Wie oben schon im Einzelnen dargestellt, wurden fast immer die Kompetenzen schon bestehenden Stellen zugeordnet, zumeist in den zuständigen Ministerien. Als zumindest ein Grund hierfür wurde in den Interviews genannt, dass aufgrund der allgemeinen Haushaltslage bei den Bundesländern derzeit eher Stellen gestrichen als neu eingerichtet werden.

2.2.4 Aktivitäten in den einzelnen Phasen und Ausblick

Die Aktivitäten zum Aufbau von einschlägigen Kompetenzen zum Emissionshandel haben in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingesetzt. In die „EU-Gestaltungsphase“ bis Oktober 2003 fallen dabei die erwähnten Planspiele und Simulationen in Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein. Die frühe Durchführung solcher Programme liegt wahrscheinlich daran, dass aus den Ergebnissen auch Anregungen für mögliche Einflussnahme der Länder gewonnen werden sollten. Die Aufnahme verstärkter Beratungs- und Informationsaktivitäten erfolgte in der selben Phase. Zeitliche Unterschiede rührten teilweise daher, dass die Wahrscheinlichkeit der Einführung des EHS und damit die Dringlichkeit von Maßnahmen zur Vorbereitung sowohl von den Ministerien als auch den Unternehmen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich eingeschätzt wurden. Spätestens jedoch seit die Richtlinie 2003 verabschiedet wurde, herrscht von Seiten der betroffenen Unternehmen eine starke Nachfrage nach individueller Beratung und Information.

Auch weiterhin wollen die untersuchten Bundesländer ihre Unternehmen im Emissionshandel unterstützen. Dies soll insbesondere durch Beratung und Informationsmaßnahmen geschehen. Welche personellen und finanziellen Mittel dazu zur Verfügung stehen werden, steht aber zumeist noch nicht fest.

2.3 Vorbereitung und Umsetzung des Vollzugs

Die Bundesländer waren schon in einer sehr frühen Phase einbezogen, um den Vollzug vorzubereiten: Sie erhoben die Anlagendaten der potentiell betroffenen Firmen. In einer ersten Stufe werteten sie die Emissionserklärungen nach § 27 BImSchG im Jahr 2000 aus. In der zweiten Stufe erfolgte eine direkte Datenabfrage bei den Anlagenbetreibern durch die Länder im Zeitraum 2000 bis 2002. Diese Erhebung erfasste alle Angaben, die für die Anwendung der Allokationsregeln erforderlich sind. Auf diesen Daten basierte im wesentlichen der deutsche NAP (BMU 2004, S. 9).

Die unterschiedlichen Positionen, ob der Vollzug eher dezentral in den Bundesländern oder zentral auf Bundesebene angesiedelt sein sollte, wurden schon im Abschnitt 2.1.3 unter der Überschrift „Beibehaltung und Ausbau der Kompetenzen des Immissions-/Emissionsschutzes“ dargestellt.

Aufgrund dieser Interessenskonstellation ergab sich schließlich eine Aufteilung zwischen Bund und Ländern beim Vollzug, die im TEHG festgeschrieben wurde und folgendermaßen aussieht:

Nach § 20 des TEHG sind für den Vollzug der §§ 4 (Emissionsgenehmigung) und 5 (Ermittlung von Emissionen und Emissionsbericht) bei genehmigungsbedürftigen Anlagen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG)⁷ die dafür nach Landesrecht zuständigen Behörden ebenfalls zuständig. Im Übrigen ist das Umweltbundesamt zuständig. Dort wurde hierfür eine zuständige nationale Stelle zum EH errichtet: Die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt).

Spätestens seit dieser Entscheidung verlagerte sich die Hauptarbeit innerhalb der Umweltbehörden von den – eher strategisch ausgerichteten – Klimaschutzreferaten zu den mit der BImSchV betrauten Referaten und ihren nachgeordneten Behörden.

Aus der geteilten Zuständigkeit im Vollzug zwischen Bund und Ländern können sich prinzipiell Konflikte und Schwierigkeiten ergeben: Potential für Konfliktsituationen enthalten die Regelungen zur Zuständigkeit in den Bereichen Monitoring und Genehmigungsrecht.

In einigen (wenigen?) Fällen ergab sich bei Anfragen von Firmen, dass Bundes- und Landesbehörden sich gegenseitig die Zuständigkeit zuwiesen. Dies betraf z.B. den Fall eines Unternehmens, das sich erkundigte, ob seine Anlagen zu denjenigen Anlagen zu rechnen sind, die vom TEHG betroffen seien und zunächst keine verbindliche Antwort mit dem Verweis auf die jeweilige „Nicht-Zuständigkeit“ bekam. Dieser Fall wurde bereits gerichtlich entschieden⁸.

Ein Teil der Interviewpartner sah diese Vorkommnisse u.a. als Konsequenz der „handwerklichen Fehler“ im Gesetz, die auf Grund des Zeitdrucks bei der Erarbeitung nicht hätten ausgemerzt werden können, andere vielmehr als Folge der geteilten Zuständigkeit schlechthin.

Eine Übergabe des gesamten Monitoring-Prozesses an den Bund würde eine einheitliche Zuständigkeit und damit einen Vorteil für die Unternehmen bedeuten. Dabei geht es um die Vermeidung von Auslegungsdifferenzen, die momentan noch zu von Bundesland zu Bundesland unterschiedlichen Detailregelungen und somit theoretisch zu Wettbewerbsverzerrungen führen können.

Auch für dieses Aufgabenfeld des Vollzugs wurden in den von uns befragten Bundesländern bis September 2004 keine zusätzlichen personellen Kapazitäten in den jeweils zuständigen Behörden geschaffen.

⁷ im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 3 des BImSchG

⁸ Das Bayerische Verwaltungsgericht Augsburg entschied am 19.2004, dass dies in die Zuständigkeit des Bundes, hier der DEHSt falle. Aktenzeichen Au 4 E 04.1237

2.4 Mitwirkung bei Vorbereitung und Nutzung projektbasierter Mechanismen (CDM/JI)

Die Einigung zwischen Rat und Parlament auf EU-Ebene auf die sog. „Linking Directive“ am 20. April 2004 eröffnet die Möglichkeit, die projektbasierten Mechanismen Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI) in den Emissionshandel zu integrieren. In welcher Rolle sehen sich die Länder bei der noch möglichen Ausgestaltung?

Hierzu herrscht überwiegend eine eher abwartende Position, wie die Interviews ergaben. Zunächst solle man die Erfahrungen mit dem EH abwarten sowie die sich daraus ergebenden CO₂-Zertifikatspreise. Erst dann wäre besser abschätzbar, welche Rolle die projektbezogenen Mechanismen tatsächlich spielen könnten. Es wurde u.a. vorgeschlagen, hierzu einen Arbeitskreis bei der Umweltministerkonferenz anzusiedeln, damit nicht zu viel unnötige Doppelarbeit geschehe (Int 3).

Zudem wurde in einigen der befragten Ministerien geäußert, dass die zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen nicht dazu ausreichen würden, sich schon jetzt, parallel zur Einführung des EH, intensiv mit diesen Mechanismen zu beschäftigen (Int 1, Int 2, Int 3). Ähnlich wird die Situation von den Befragten in der überwiegenden Zahl der betroffenen Firmen eingeschätzt: Dort sei man erst mal mit dem EH beschäftigt (Int 4).

In wenigen Fällen, z.B. in NRW, sind die Überlegungen wohl schon weiter fortgeschritten, sich beispielsweise mit der Auflage eigener Fonds für solcher Projekte zu beschäftigen. Und das Ministerium für Umwelt und Verkehr in Baden-Württemberg ließ untersuchen, welche Rolle nationale Ausgleichsprojekte für dieses Bundesland spielen könnten.

2.5 Fazit

Zielkonflikte und Konfliktlinien

Ein grundsätzlicher Zielkonflikt bestand und besteht darin, einerseits viel für den *Klimaschutz* erreichen zu wollen, andererseits die *Wettbewerbsfähigkeit* der Unternehmen im eigenen Bundesland nicht zu stark zu belasten durch komplizierte Verfahren, hohe CO₂-Zertifikatspreise etc. Auf Landesebene, wie auch auf Bundesebene spiegelt sich dieser Konflikt in den Positionen der Umweltministerien einerseits sowie der Wirtschaftsministerien andererseits.

Ein weiterer Zielkonflikt besteht in der Frage, wie bedeutsam die *Rolle derjenigen Behörden im Vollzug* des EHS ausfallen sollte, die mit ordnungsrechtlichen Fragen des technischen *Immissionsschutzes* betraut sind. Zumindest gibt und gab es hierzu auch innerhalb einiger Bundesländer, ja sogar innerhalb der Umweltressorts verschiedene Ansichten.

Konflikte zwischen „der“ Wirtschaft und „den“ Bundesländern im Generellen können aufgrund der Analysen nicht konstatiert werden. Vielmehr verstanden viele Unternehmen, insbe-

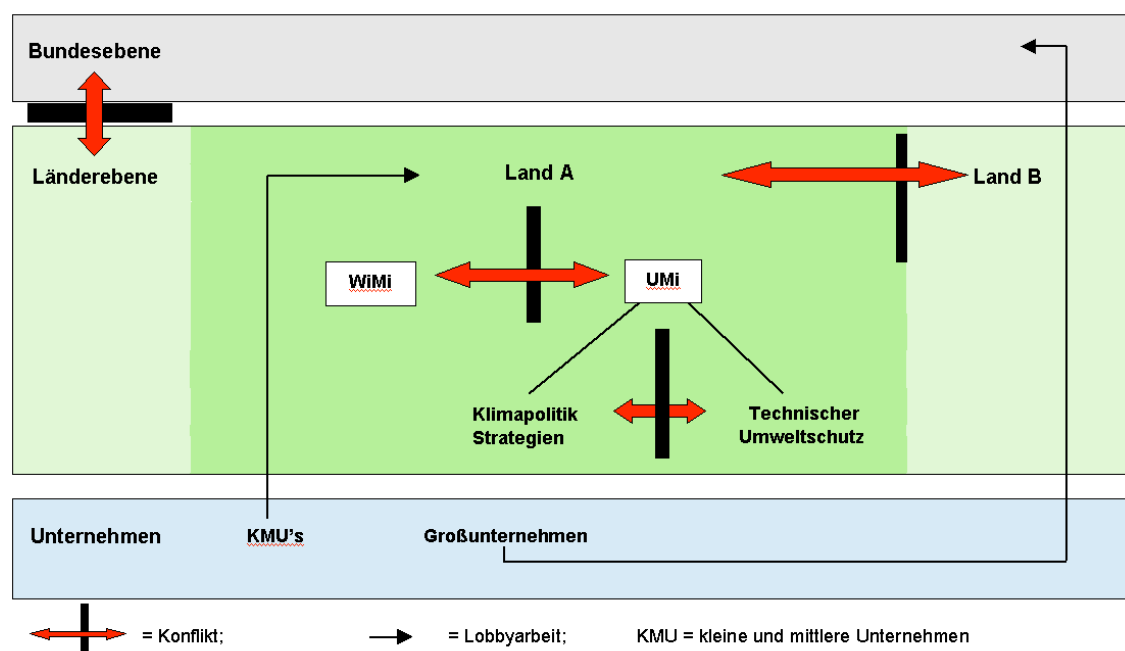
sondere KMUs, die Landesebene als Unterstützung durch das Informationsangebot. Zudem versuchten sie teilweise die Landesebene als weitere Interessensvertretung (neben den Wirtschaftsverbänden) für sich im Prozess zu nutzen. Große Unternehmen wendeten sich dagegen direkt an die auf Bundesebene zuständigen Instanzen.

Die Frage, inwiefern Konflikte zwischen Bund und Ländern vorhanden sind und waren, muss differenziert betrachtet werden: Grundsätzlich waren die Bundesländer um ihren Einfluss in Gestaltungs- und Kompetenzfragen durch das neue Instrumentarium besorgt, z.B. in Hinsicht auf traditionell ihnen zugeordnete Kompetenzen bei Anlagengenehmigungen. Hier kämpften die Länder vereint, z.B. um die Zustimmungspflichtigkeit des TEHG im Bundesrat.

Bei vielen inhaltlichen Fragen gab es jedoch keine einheitlichen Positionen in allen Bundesländern. Hierdurch kam es zu verschiedenen Interessenskonstellationen mit bzw. im Kontrast zur Bundesebene. Dies betrifft u.a. die Frage der Dezentralität der Kompetenzverteilung im Vollzug zwischen Bund und Ländern.

Inwiefern insbesondere letzterer Punkt zur Verkomplizierung des Emissionshandels in Deutschland führen wird, oder sogar zu unterschiedlichen Rahmenbedingungen in verschiedenen Bundesländern, kann zum jetzigen Zeitpunkt und im Rahmen dieser Untersuchung nicht beantwortet werden. Befürchtungen in dieser Richtung wurden aber verschiedentlich in den Interviews geäußert. Die Vorschläge reichten soweit, diese Problematik mit in die „Föderalismuskommission“ mit einzubringen, die zum Zeitpunkt dieser Studie an Vorschlägen zur Optimierung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern arbeitete.

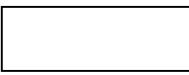









Abb. 1: Konfliktlinien während der Einführung des Emissionshandels in Deutschland in Bezug auf Beteiligung der Bundesländer






Prozesse und was daraus zu lernen ist

Die Aktivitäten der Bundesländer zeigten in den verschiedenen Phasen unterschiedliche Intensitäten in den oben aufgeführten Aufgabenfeldern. In der Abb. 2 werden diese Schwerpunktsetzungen schematisch dargestellt.

Abb. 2: Intensität der Aktivitäten der Bundesländer in den verschiedenen Phasen und Aufgabenfeldern

	EU-Richtlinie	NAP/TEHG	2005 Handelsstart	2008
Aufgabenfelder	EU-Gestaltungsphase	Nationale Implementierung	Einführungsphase (Vorbereitung auf Handel)	Erprobungsphase
Mitgestaltung		 		?
Beratung Unternehmen				
Vollzug				
CDM/JI				

 geringe Aktivität;  mittlere Aktivität;  starke Aktivität

Aufgabenfeld: Mitgestaltung EHS-Rahmenbedingungen

Einigkeit herrschte bei den befragten InterviewpartnerInnen im Wesentlichen darin, dass für solche Abstimmungsprozesse mehr Zeit zur Verfügung stehen müsse als das bisher der Fall war, um einer qualifizierten Mitwirkung der Länder mehr Chancen zu geben.

Überwiegend wurde auch geäußert, dass einige Probleme bei den Abstimmungen nicht nur prozessbedingt waren, sondern generell in der Vielfalt der Meinungen in den verschiedenen Bundesländern und somit im föderalen Prinzip an sich begründet seien.

Diese Einschätzung wird de facto durch die unterschiedlichen Meinungsäußerungen der Interviewten anschaulich untermauert, wie der Prozess fortzuführen oder zu optimieren sei: Dabei reichte das Spektrum von „es ist alles gut gelaufen“ (Int 5) bis „die Bundesländer waren nicht hinreichend informiert“ (Int 2).

Konkrete Vorschläge für Veränderungen im Ablauf wurden nur wenig gemacht. Indirekt wünscht man sich eine bessere Koordination des Gesamtprozesses mit mehr Transparenz. Dies gilt um so mehr, wenn es viele Gremien nebeneinander gibt, wie dies bisher der Fall war (Int 6). Diese Koordinationsaufgabe wird im wesentlichen beim für den EH zuständigen BMU gesehen.

Aufgabenfeld: Information der Unternehmen

Insgesamt sind sich die Bundesländer weitestgehend einig, dass die Information der betroffenen Unternehmen eine Aufgabe ist, die gut bei den Ländern durchgeführt werden kann. Begründet wird dies mit dem engeren Kontakt und der größeren Nähe zu den Unternehmen durch das Land als durch den Bund. Dass dazu die Bundesebene mitwirken soll und es auch in der Vergangenheit tat, wird als selbstverständlich angesehen und soll auch so bleiben. Von daher wird zumindest von der Ebene der Ministerien kein Änderungsbedarf in Hinblick auf die *capacity building*-Prozesse gesehen.

Aufgabenfeld: CDM/JI

Hierzu wurden keine Anmerkungen oder Anregungen von den Interviewpartnern unterbreitet, wie ein weiterführender Prozess aussehen sollte. Es herrscht vielmehr überwiegend eine Stimmung des Abwartens, wie sich der Start des EH auswirkt und welche Folgen dies wohl in der Praxis für CDM/JI haben wird.

Aufgabenfeld: Vollzug

In einigen Interviews wurde geäußert, dass es wichtig sei, den aktuellen Prozess um den Handelsstart herum weiter durch einen Erfahrungsaustausch zu begleiten (Int 3). Ziel müsse es dabei sein, auch zu einer möglichst weitgehenden Harmonisierung der Umsetzung auf Bundesländerebene zu kommen, um keine Wettbewerbsverzerrungen durch Ungleichbehandlungen zu erzeugen. Dies gelte aber um so mehr für die EU-Ebene und die Angleichung der Handhabung zwischen den EU-Mitgliedsstaaten (Int 2).

Inwiefern die getroffenen Zuständigkeitsregelungen, die die Aufgaben zwischen Bund und Ländern verteilen, einen reibungslosen Ablauf ab 2005 ermöglichen oder erschweren, lässt sich im Rahmen dieser Untersuchung noch nicht hinreichend beurteilen. Es wurden, wie schon im Vorfeld der Verabschiedung des TEHG, hierzu auch in den Interviews verschiedene Lösungsvorschläge geäußert, die die Positionen der Bundesländer zu dieser Frage jeweils widerspiegeln. Tendenziell werden dabei Lösungen bevorzugt, die entweder zentraler oder dezentraler sind als die aktuell realisierte Umsetzung. Insbesondere die Sinnhaftigkeit der Aufteilung zwischen der Emissionsgenehmigung und der Betriebserlaubnis auf Bund und Land stößt auf Bedenken, inwiefern das nicht zu (vermeidbaren) Verunsicherungen und Problemfällen führen könnte.

3 Die Rolle der Kommunen

Die Kommunen haben in Bezug auf den Emissionshandel verschiedene Rollen inne:

- a) Sie sind politische Akteursgruppe im Klimaschutz als zusätzliche Ebene zum Bund und den Bundesländern.
- b) Manche Kommunen sind Kraftwerksbetreiber als (Mit-)Inhaber kommunaler Energieversorgungsunternehmen.
- c) Zudem könnten Sie, in ähnlicher Form wie die Bundesländer, als Informationsvermittler für die auf ihren Gemarkungen ansässigen Unternehmen agieren.

Kommunen als politische Akteursebene neben Bund und Bundesländern

In der ersten Rolle sind die Kommunen praktisch nicht aktiv geworden. Das Thema EHS wurde zwar im Deutschen Städtetag in den für Umweltschutz zuständigen Gremien behandelt, aber ohne Stellungnahmen oder dergleichen daraus zu entwickeln⁹ (Int 6).

Kommunen als Kraftwerksbetreiber

Hingegen traten die Kommunen in der zweiten Rolle, als Kraftwerks(-mit-)betreiber, in Erscheinung: Dazu delegierten Sie die Aktivitäten an den Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU). In diesem Verband sind diejenigen kommunalen Betriebe zusammengeschlossen, die (zumeist als Stadtwerke) Kraftwerke betreiben. Die Mitgliedsunternehmen verantworten rund 12.000 MWel installierter Kraftwerkskapazität und vertreten von daher in der Summe den höchsten Anteil der allgemeinen Strom- und Fernwärmeversorgung in Deutschland.

Der VKU war als eines von etwa 40 Mitgliedern in der AGE vertreten. Zudem brachte der Verband formale Stellungnahmen in die Gesetzgebungsverfahren zum NAP und TEHG ein (VKU 2004a; 2004b). Darüber hinaus trat er mit Pressemitteilung sowie Referaten von Verbandsvertretern auf Konferenzen ans Licht der Öffentlichkeit¹⁰.

⁹ Eine Ausnahme bildet hier ein Teil der Kommunen, der im *Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder* vertreten ist: Dort wurde eine sehr frühe Stellungnahme im Oktober 1999 in Potsdam veröffentlicht, die zu grundsätzlichen Aspekten eines EHS und den Kyoto-Mechanismen Stellung bezieht (Emissionsobergrenzen, Erfüllung überwiegend im eigenen Land, etc.). (s. www.klimabundnis.org).

¹⁰ s. dazu unter: <http://www.vku.de/vku/themen/klima/klima.html> (Dezember 2004)

Dabei versuchte der VKU im wesentlichen, für diejenigen Betreiber, die schon Anfang der 90er-Jahre ihre Kraftwerke sehr effizient gebaut bzw. umgebaut hatten, die Anerkennung auch dieses Zeitraums im Rahmen der „early actions“-Diskussion zu erreichen. Andererseits betreiben viele der Mitglieder effiziente Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen. Auch dazu wurde versucht, entsprechend günstige Ausgangsvoraussetzungen zu erreichen.

Kommunen als Informationsvermittler für ihre lokalen Betriebe

Auf breiter Ebene, z.B. durch den Deutschen Städtetag oder seine Landesverbände, gab es hierzu keine Aktivitäten (Int 6). In den größeren Städten gab es zwar Informationsveranstaltungen dazu, die dann aber überwiegend von den örtlichen Industrie- und Handelskammern initiiert und organisiert wurden.

Ebensowenig gibt es bis Ende 2004 aus kommunaler Sicht überwiegend keine strategischen Überlegungen, die projektbasierten Mechanismen als Themen- oder Handlungsfeld aufzugreifen.

Fazit

Die Kommunen agierten, vertreten durch den VKU, in der Einführungsphase des EHS im wesentlichen als Interessensvertretung, um die wirtschaftlichen und juristischen Rahmenbedingungen für den Betrieb ihrer Kraftwerke möglichst günstig mit zu gestalten. Damit konzentrierten sie sich auf den Bereich, in dem sie auch am direktesten vom EHS betroffen sind. Da die Kommunen nicht in den Vollzug mit ihren Verwaltungen involviert sind, ergab sich hier auch keine Handlungsnotwendigkeit; ebensowenig wie zur Information der Betriebe, die überwiegend durch andere Akteure geleistet wurde (Bundesländer, Bundesregierung, Industrie- und Handelskammern).

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Analyse zeigte, dass sich die Aktivitäten der Bundesländer bei der Einführung des EHS zunächst folgenden vier Aufgabenfeldern zuordnen lassen:

1. Mitwirkung an der **Entwicklung eines EHS** auf europäischer und deutscher Ebene (EU-Richtlinie, NAP, TEHG).
2. **Beratung und Information** der im jeweiligen Bundesland ansässigen Unternehmen, die vom Emissionshandel betroffen sind („capacity building“).
3. **Vorbereitung** und Umsetzung des **Vollzugs**.
4. Mitwirkung bei Vorbereitung/Nutzung **projektbasierter Mechanismen** (CDM/JI).

Die Bundesländer waren u.a. durch ihre Mitwirkung in der AGE sowie über die Gesetzgebungsverfahren zum NAPG, TEHG und ZuG in die **Entwicklung des EHS** in Deutschland eingebunden. Dabei lassen sich die folgenden übergreifenden Zielebenen der Bundesländer unterscheiden:

- a) Stärkung des Klimaschutzes durch das EHS.
- b) Vertretung von Interessen betroffener Firmen.
- c) Wahrung des Einflusses der Länder auch bei der weiteren Gestaltung des EHS.
- d) Beibehaltung bzw. Ausbau von Kompetenzen zum Immissions-/Emissionsschutz.

Während bei den Zielebenen a) und b) Differenzen auch zwischen den Bundesländern aufgrund verschiedener Industriestrukturen sowie politischer Lager zu konstatieren sind, lag die Hauptkonfliktlinie zu Zielebene c) zwischen Bund und Bundesländern. Zur Zielebene d) gab und gibt es zwischen sowie auch innerhalb der Bundesländer unterschiedliche Standpunkte in Hinblick auf das EHS.

Aufgrund dieser Vielschichtigkeit von Zielen und Konstellationen konnten die Bundesländer nicht als *ein* Akteur im Gestaltungsprozess auftreten, sondern sie spiegeln die Vielfalt des föderalen Systems auch zu diesem Thema wider.

Die notwendigen Abstimmungs- und Lernprozesse im Hinblick auf ein solches neuartiges Steuerungsinstrument wurden zudem durch einen hohen zeitlichen Druck sowie teilweise durch mangelnde personelle Kapazitäten auf Ebene der Ministerien erschwert.

Die **Informationsvermittlung** über das neue Instrument an die im jeweiligen Bundesland ansässigen Unternehmen wurde von den Ländern als Dienstleistung aufgegriffen. Damit nutzen die Länder den Vorteil ihrer zumeist größeren Nähe (räumlich sowie durch Kontakte) zu den Unternehmen. Hier gab es eine gut funktionierende Arbeitsteilung mit der Bundesebene.

Bei der **Vorbereitung des Vollzugs** lassen sich Schwierigkeiten aufgrund der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nicht ganz ausschließen. Eine Übergabe des gesamten Monitoring-Prozesses an den Bund würde eine einheitliche Zuständigkeit und damit einen Vorteil für die Unternehmen bedeuten. Dabei geht es um die Vermeidung von Auslegungsdifferenzen, die momentan noch zu von Bundesland zu Bundesland unterschiedlichen Detailregelungen und somit theoretisch zu Wettbewerbsverzerrungen führen können.

Zum Themenfeld der **projektbasierten Mechanismen** herrscht überwiegend eine eher abwartende Position, wie die Interviews ergaben. Zunächst solle man die Erfahrungen mit dem EH abwarten sowie die sich daraus ergebenden CO₂-Zertifikatspreise. Erst dann wäre besser abschätzbar, welche Rolle die projektbezogenen Mechanismen tatsächlich spielen könnten, auch auf Ebene der Bundesländer.

Fazit und Ausblick

Die notwendigen Abstimmungsprozesse innerhalb und zwischen den Ländern können einerseits als Bestandteile eines gesellschaftlichen Lernprozesses positiv beurteilt werden: Auf diese Art und Weise setzen sich mehr Institutionen, Menschen und Gremien mit Neuerungen und Veränderungen frühzeitig auseinander und gestalten mit, als dies bei einer zentralistischeren Steuerungsform nötig wäre. Mit der Informationsvermittlung der Firmen zum EHS übernahmen die Bundesländer zudem eine Aufgabe, zu der sie aufgrund ihrer Nähe zu den Firmen, im Vergleich zur Bundesregierung, prädestiniert waren. Mehr Zeit für den Gestaltungsprozess sowie personelle Ressourcen in den Landesministerien wären bei der Weiterentwicklung des EHS jedoch wünschenswert.

Inwiefern andererseits die dadurch generierten Lösungen aufgrund der dabei auch notwendigen Kompromisse weiter von einem möglichen Optimum entfernt sind, lässt sich im Hinblick auf den EH durch diese Teilstudie noch nicht hinreichend beurteilen. Hierzu bedarf es weiterer Evaluationen z.B. bezüglich der Auswirkungen der verteilten Zuständigkeiten zum Vollzug zwischen Bund und Ländern.

Die Kommunen als weitere politische Ebene in Deutschland spielten im Vergleich zu den Bundesländern im Gestaltungs-, Informations- und Umsetzungsprozess eine untergeordnete Rolle. Sie traten primär als (Mit-)Betreiber von Kraftwerken durch ihre kommunalen Unternehmen als Interessensgruppe in Erscheinung.

Das EHS steht jedoch als Klimaschutzpolitisches Instrument erst am Anfang. Aktuelle sowie zukünftige Entwicklungen könnten die Bundesländer als auch die Kommunen evtl. anders

oder stärker betreffen als bisher. Themenfelder wie „Nationale Projekte“¹¹ oder „Ausweitung des EHS auf andere Sektoren“¹² brächten neue Akzente ins Spiel, die auch die regionale und lokale Ebene intensiver betreffen könnten. Bei einer Ausweitung auf Sektoren wie z.B. den Verkehr, die auch weniger zentrale Emissionsquellen aufweisen als die aktuell vom EHS betroffenen Firmen, ergäben sich eventuell auch neue Aufgaben, Chancen oder Einflüsse dieser politischen Ebenen in Deutschland.

¹¹ Projektbasierte Mechanismen sollen nach Ansicht mancher Mitgliedsstaaten auch im eigenen Land eingesetzt werden dürfen.

¹² Vor Beginn der nächsten Phase des europäischen Emissionshandels soll laut EU-Richtlinie geprüft werden, inwiefern auch eine Ausweitung des EH auf andere Sektoren zu empfehlen ist.

5 Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

AGE	Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BLAK	Bund-Länder-Arbeitskreis
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BR Drs.	Bundesratsdrucksache
BT Drs.	Bundestagsdrucksache
CDM	Clean Development Mechanism
DEHSt	Deutsche Emissionshandelsstelle (im Umweltbundesamt angesiedelt)
EH	Emissionshandel
EHS	Emissionshandelssystem
JI	Joint Implementation
LAI	Länderausschuss für Immissionsschutz
NAP	Nationaler Allokationsplan
NAPG	Gesetz über den Nationalen Allokationsplan
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (Umsetzungsgesetz))
UBA	Umweltbundesamt
VKU	Verband kommunaler Unternehmen
ZuG	Zuteilungsgesetz

6 Literatur- und Quellenangaben

- AGE (Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“) (2002b): Bericht über die Beratungen der Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“. Ergebnisse der Phase I (Januar bis Dezember 2001), Mai 2002, Berlin.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2004): Nationaler Allokationsplan für die Bundesrepublik Deutschland, 2005 bis 2007, Berlin, 31. März 2004.
- Hartmann, David (2004): Die Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie in der Bundesrepublik Deutschland, unveröffentlichte Diplomarbeit, Berlin.
- ISI et al. (2002): Simulation eines Emissionshandels für Treibhausgase in der baden-württembergischen Unternehmenspraxis (SET UP), Endbericht im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI), Institut für Statistik und Mathematische Wirtschaftstheorie der Universität Karlsruhe und Takon GmbH Spieltheoretische Beratung, Karlsruhe.
- Lahmeyer et al. (2001): Pilotprojekt: Planspiel zum CO₂-Emissionshandel; Abschlussbericht an das Hessische Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten sowie die Deutsche Ausgleichsbank, Wiesbaden, Lahmeyer International, EUTech und 500ppm.
- Lahmeyer et al. (2003a): Hessen-Tender – Initiative für den Ankauf von CO₂-Emissionsminderungen, Ergebnisbericht an das Hessische Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten sowie die Deutsche Ausgleichsbank, Deutsche Telekom AG, Dresdner Bank AG, Infraserv GmbH & Co., Höchst KG und xlaunch AG, Wiesbaden, Lahmeyer International, Frankfurt Economics, EUTech, CMS und 500ppm.
- Lahmeyer et al. (2003b): Emissionshandel Nord – Nutzen für Wirtschaft und Umwelt, Endbericht an die Energiestiftung Schleswig-Holstein, Kiel, Lahmeyer International, EUTech und 500ppm.
- UMK (2001): Protokoll der 57. Umweltministerkonferenz, November 2001.
- Stadt Hamburg (2001): Umweltbehörde und HEW starten Testlauf für Emissionshandel, Pressemitteilung der Staatlichen Pressestelle der Freien und Hansestadt Hamburg vom 22. August 2001.

VKU (Verband kommunaler Unternehmen) 2004a: Stellungnahme des Verbandes zum Entwurf eines Gesetzes der Bundesregierung zum Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen und der Artikelverordnung 34. BImSchG, Berlin, April 2004.

VKU (Verband kommunaler Unternehmen) 2004b: Stellungnahme des Verbandes zum Entwurf eines Gesetzes der Bundesregierung über den Nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, Berlin, Mai 2004.

WMK (2002): Niederschrift der Wirtschaftsministerkonferenz vom 2./3. Mai 2002; TOP 8.3.

7 Anhang

7.1 Interviewpartner

Tab. 2: Interviewpartner

Bundesland	Name	Institution/Abteilung
Baden-Württemberg	Frau Mietsch-Werthwein	Ministerium für Umwelt und Verkehr Referat Ökologie, Forschung, Klimaschutz
Bayern	Herr Dr. Kneisel	Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Referat Klimaschutz
Brandenburg	Herr Seidler	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Raumplanung Referat 65, Klimaschutz
Hessen ¹³	Herr Schweer	Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz Referat Klimaschutz
Mecklenburg-Vorpommern	Herr Buchta	Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt
Nordrhein-Westfalen	Herr Römmelt	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung Abteilung IV – Energie, Bergbau, Klimaschutz Referat IV 2 Struktur-, betriebs-, und finanzwirtschaftliche Fragen der Energie-, und Wasserversorgung; Klimaschutz

¹³ Dieses Interview wurde vom Wuppertal Institut durch Ralf Schüle geführt.

7.2 Fragebogen für das Leitfadeninterview mit Vertretern aus den Bundesländern

7.2.1 Rolle der Länder / Institutionenbildung

1. Welche Rolle spielte Ihr Bundesland bei der Einführung des Emissionshandels in Deutschland?
2. Welche Rolle spielten „die Länder“ allgemein?
3. Haben Sie auf Ebene ihres Bundeslandes eine entsprechende Abteilung / entsprechende Kapazitäten aufgebaut, die sich mit dem Thema Emissionshandel in Deutschland befasst haben?
4. Wo sind diese Stellen angesiedelt?
5. Welche Aufgaben haben diese Stellen?

7.2.2 Mitgestaltung des EHS

6. Welche Interessen gab es in Ihrem Bundesland an der Mitgestaltung des EHS?
7. Welche Rolle spielten die betroffenen Unternehmen in Ihrem Bundesland in Hinblick auf Ihr Engagement bei der Mitgestaltung des Handelssystems?
8. Welches Interesse bestand in Ihrem Bundesland an einer Mitgestaltung des Emissionshandelssystems, das sich nicht direkt aus den Interessen der Unternehmen ableiten lässt?
9. Welche Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Gestaltung des Systems bestanden aus Ihrer Sicht für die Länder?
10. Haben die Länder Ihre bestehenden Möglichkeiten der Einflussnahme genutzt?
 - In der Phase bis zur Verabschiedung der EU-Richtlinie
 - In der Phase der Implementierung in Deutschland
 - Ist dieser Einfluss ausreichend gewesen?
11. Sollten die Länder in Zukunft mehr Einfluss auf das EHS nehmen können – oder ist die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern angemessen, der Ländereinfluss ausreichend?

- Wie sollte dieser veränderte Einfluss aussehen?

7.2.3 Information und Kompetenzbildung für die Unternehmen

12. Gab es ein Interesse der Unternehmen an Information, Beratung und Kompetenzbildung?
13. Wünschten sich die Unternehmen diese Informationen etc. gezielt vom Bundesland?
14. Die Aufgabe, den Unternehmen ein Angebot an Beratung, Information und Kompetenzbildungsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen, fiel in ihren Augen wem Idealerweise zu?
15. Wie sah Ihr Angebot an Kompetenzbildungsmaßnahmen für Unternehmen in der Vergangenheit aus?
16. Gibt es eine Bewertung Ihres Angebots durch die Unternehmen und wie fiel diese aus?
17. Welchen Nutzen sehen Sie für ihr Bundesland bei der Bereitstellung von Kompetenzbildungs-, Beratungs-, und Informationsangeboten?
18. Welche Lerneffekte für die Entwicklung des EHS lassen sich aus dessen Ergebnissen ableiten?
19. Sind die Erkenntnisse schon eingeflossen in die jetzige Ausgestaltung des EHS?
20. In welcher Form werden Sie weiterhin aktiv sein, um die Kompetenzen der Unternehmen in Ihrem Bundesland zu stärken?

7.2.4 Zuständigkeit bei der Umsetzung und Regelungsinhalte

21. Haben Sie Verbesserungswünsche, die den aktuellen Zustand der Umsetzung und die damit verbundenen Rolle der Bundesländer betreffen?
22. Sind Konfliktsituationen mit dem Bund aufgrund dessen zu erwarten?

7.2.5 Bund – Länder – Kompetenz und Ausblick allgemein

23. Wie beurteilen Sie den Zustand der Kompetenzverteilung beim Thema Emissionshandel zwischen Bund und Ländern allgemein?
24. Sollte hier ein Prozess der Weiterentwicklung stattfinden, und wenn ja, wie sollte dieser aussehen?

25. Welches sind die strategischen Ansatzpunkte für die Bundesländer in den kommenden Handlungsperioden?
26. In Zukunft wird es eine intensivere Einbeziehung der projektbasierten Kyotomechanismen JI und CDM in das EH-System geben. Welche Chancen gibt es, hiermit ein Engagement auf Länderebene zu verstärken?
27. Gibt es irgendetwas zum Themenfeld „EHS und Bundesländer“ was wir hier nicht angesprochen haben, das Ihnen aber wichtig ist zu erwähnen?