

Darf der Staat Klimazertifikate verkaufen?

Widerspruch zwischen nationaler Aneignungspraxis und dem Charakter weltweit öffentlicher Güter

Von Menno Aden*

In der Klimadebatte zählen Umweltzertifikate und deren Zuteilung oder Versteigerung durch den Staat zu den marktnahen und liberaleren Instrumenten der Umweltpolitik. Der Autor des folgenden Beitrags hält dieser Sicht entgegen, dass der Staat bei dieser Vorgehensweise eigentlich etwas verkaufe, was nicht ihm gehöre, sondern der Menschheit als Ganzem. (Red.)

Was vielen gehört, darf der einzelne Mitbesitzer nicht exklusiv nutzen. Diese Einsicht ist trivial. Sie sollte auch für Staaten gelten. In der praktisch überholten, theoretisch aber weiterspukenden Vorstellung, der Staat sei souverän, sei also – in der ursprünglichen Bedeutung dieses Begriffes – über alles erhaben, dürfe alles und ihm gehöre eigentlich auch alles, vergeifen sich Staaten von jeher an Rechten ihrer Bürger. Der moderne Verfassungsstaat hat da ein wenig Abhilfe geschaffen.

Verletzung der Rechte der Bürger

In der globalisierten Welt wird aber sichtbar, dass Staaten (auch ausserhalb von Kriegen) sich zum eigenen Nutzen an Rechten der Menschheit vergeifen. Hier versucht das Völkerrecht Einhalt zu gebieten. Die herkömmlichen Vorstellungen des Völkerrechts scheinen indessen nicht mehr auszureichen, vielmehr fordern neue Fragen neue Antworten. Drei Beispiele mögen dies im Folgenden veranschaulichen.

- Die Führung des Erdölkonzerns Shell wollte 1995 die Bohrinself Brent Spar auf hoher See entsorgen. Nach geltendem Völkerrecht gehört das Weltmeer niemandem. Was niemandem gehört, kann jeder nach Belieben nutzen. Angenommen aber, das Weltmeer gehöre nicht niemandem, sondern allen, nämlich der Menschheit, dann täte man mit einer Aktion, wie Shell sie geplant hatte, Unrecht.
- Man stelle sich vor, eine ägyptische Regierung beschlösse, die Pyramiden als heidnische Monstrositäten zu sprengen. Die Zerstörung von Buddha-Statuen durch die Taliban vor einigen Jahren wies ja in eine ähnliche Richtung. Dies wirft die Frage auf: Gehören die Pyramiden dem ägyptischen Staat oder der Menschheit als Kulturerbe?
- Im Jahr 2000 versteigerten mehrere Staaten mit Blick auf die Anwendung der neuen Mobilfunktechnologie UMTS entsprechende Lizenzen. In Deutschland wurden unglaubliche 50 Mrd. € aus der Versteigerung Erlöst. Der deutsche Finanzminister quittierte dies mit dem Spruch, UMTS stehe für «Unerwartete Mehreinnahmen zur Tilgung von Staatsschulden». Verkauft worden waren eigentlich Nutzungsrechte an dem die Welt umgebenden elektromagnetischen Feld. Woher wusste der deutsche Finanzminister, dass der Erlös aus diesen UMTS-Lizenzen dem deutschen Staat zustand?

Im Zusammenhang mit der Nutzung von Ressourcen oder von Raum tauchen viele ähnliche Fragen auf. Wem gehören beispielsweise die Meeresbodenschätze oder die Arktis, um die sich Kanada und Russland bereits ein Geplänkel liefern? Oder wie ist es zu beurteilen, wenn Russland von den Fluggesellschaften Entgelte fordert, damit diese in mehr als 10 000 Meter Höhe über das men-

schene Sibirien fliegen dürfen? Wem gehört denn der Luftraum über diesem Teil der Erde – wirklich den Russen? Letztlich wird da wohl eher eine Art Schutzgeld dafür bezahlt, dass man nicht abgeschossen wird. Angesichts solcher Spannungen ist ein neues Bewusstsein zu fordern, in welchem der Menschheit als solcher Rechte und Pflichten zugeschrieben werden; die Menschheit als solche muss als Völkerrechtssubjekt gelten.

Grundsätzlich verbotene Emissionen

So sind alle Fragen, die den Klimawandel betreffen, das Welt- und Menschheitsthema par excellence. Ein ebenso wichtiges, die ganze Menschheit in gleicher Weise betreffendes Thema ist aus heutiger Sicht kaum vorstellbar. Und hier erhebt sich die Frage, wem die Erlöse aus dem Handel mit Emissions- oder, wie manche sie nennen, Verschmutzungszertifikaten zustehen. Im Kyoto-Protokoll vom 11. Dezember 1997 haben die wichtigen Industriestaaten die Verpflichtung übernommen, «... dass ihre gesamten anthropogenen Emissionen ... die ihnen zugeteilten Mengen nicht überschreiten, mit dem Ziel, innerhalb des Verpflichtungszeitraums 2008 bis 2012 ihre Gesamtemissionen solcher Gase um mindestens 5% unter das Niveau von 1990 zu senken.»

Diese Pflicht soll im Emissionsrechtshandel umgesetzt werden. Die sehr komplizierten nationalen und internationalen Regeln dieses Handels mögen hier dahinstehen, wichtig ist im vorliegenden Zusammenhang nur der Grundsatz. Aufgrund der im Kyoto-Protokoll übernommenen völkerrechtlichen Pflicht wird in den Staaten durch nationales Gesetz die Freisetzung von Treibhausgas grundsätzlich verboten. Damit wären emissionsintensive Unternehmen wie etwa die Braunkohlekraftwerke des Essener RWE-Konzerns am Ende, freilich auch die Stromversorgung in weiten Teilen Westdeutschlands.

Von diesem Verbot darf der Staat daher Befreiung erteilen. Das geschieht durch Ausgabe von Erlaubnisscheinen (Emissionszertifikaten) über den Ausstoss einer bestimmten Menge von Treibhausgas. Diese Erlaubnisscheine wurden in Deutschland für eine Erprobungsphase bis 2007 unentgeltlich nach Bedürfnissen der Unternehmen zugeteilt. Einige bekamen zu viele, andere zu wenige; ein Ausgleich fand im Sekundärmarkt statt. Künftig werden die Zertifikate nicht mehr einfach zugeteilt, sondern sie müssen gekauft werden. Verkäufer ist (direkt oder indirekt) der Staat. Dieser nimmt den Verkaufserlös in seinen Haushalt. Natürlich wird von staatlichen Stellen bekundet, dass diese Erlöse zweckgebunden für Klimazwecke eingesetzt werden sollen, aber, so der deutsche Wirtschaftsminister, vielleicht auch für ähnliche Zwecke.

Ein globaler Fonds, nicht die Staatskasse

Im Klartext bedeutet dies: Der Staat erlaubt gegen Entgelt, Stoffe in die Erdatmosphäre einzubringen, von denen er weiss, dass sie das Weltklima beeinträchtigen. Er verkauft also einen Teil des der Menschheit gehörenden Klimas zum eigenen Nutzen. Es gilt aber folgender Weltrechtssatz: Wer etwas verkauft, was einem anderen gehört, ist zur Herausgabe des Erlangten verpflichtet. Es ist daher bereits aufgrund des heute geltenden Völker-

rechts zu fordern, dass Erlöse der Staaten aus dem Verkauf von Klimazertifikaten der Menschheit zustehen. Sie sind einem Fonds zuzuführen, aus dem Massnahmen des weltweiten Klimaschutzes nicht nur in dem jeweiligen Staat finanziert werden, beispielsweise durch Kauf und Einrichtung von Schutzzonen im Regenwald Amazoniens.

Aus herkömmlicher Sicht haben nur Staaten und staatsgleiche Organisationen Völkerrechts-Subjektivität. Die Globalisierung fordert indes eine neue Sicht. Die Menschheit ist ein echtes, in gewissem Sinne überhaupt das einzig wirkliche Völkerrechtssubjekt. Dieser gehört alles, was unser Überleben auf diesem Planeten schützt und menschenwürdig macht. Diese Sicht und ihre hier skizzierten Folgen sollten heute verwirklicht werden. Die Frage der Verteilung des Erlöses aus dem Verkauf von Klimazertifikaten hat für sich genommen zwar wohl keine Weltbedeutung. Sie wird aber präjudizielle Bedeutung haben für künftige Fragen und Verrechnungssysteme, in denen über Menschheitsrechte verfügt wird.

* Der Autor war bis 2007 Professor für Wirtschaftsrecht an der Fachhochschule für Ökonomie und Management in Essen und ist Lehrbeauftragter für internationales Wirtschaftsrecht an der Technischen Universität Dortmund.