DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Governance-Aspekte im österreichischen Emissionshandel - Wunsch und Wirklichkeit

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Naturwissenschaften (Mag^{a}.rer.nat.)

Verfasserin:	Julia Haslinger
Matrikel-Nummer:	0305786
Studienrichtung /Studienzweig (lt. Studienblatt):	Anthropologie
Betreuerin / Betreuer:	Ao. Univ.-Prof. Dr. Harald Wilfing

Wien, im November 2009

Erklärung

Die vorliegende Arbeit wurde unter Beachtung der Regeln der guten wissenschaftlichen Praxis erstellt. Die Verfasserin erklärt hiermit, die Diplomarbeit selbstständig angefertigt zu haben. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Darüber hinaus hat sich die Verfasserin bemüht, sämtliche Inhaber der verwendeten Bildrechte ausfindig zu machen und ihre Zustimmung zur Verwendung der Bilder einzuholen. Sollte dennoch eine Urheberrechtsverletzung bekannt werden, wird hiermit um Meldung bei der Autorin ersucht.

Formales

Aus dem Englischen stammenden Begriffe und Bezeichnungen wurden für diese Arbeit unverändert übernommen und deren deutsche Übersetzung gegebenenfalls angefügt.

In dieser Diplomarbeit wurde auf die Verwendung geschlechtsspezifischer Bezeichnungen verzichtet. Die Autorin weist ausdrücklich darauf hin, dass diese Vorgehensweise ausschließlich der Verbesserung des Leseflusses dient und in jedem der verwendeten Fälle selbstverständlich auch die weibliche Form gilt.

Mein persönlicher Dank gilt

Ao. Univ.-Prof. Dr. Harald Wilfing
Für die gute Betreuung und konstruktive Feedbacks

Wolfgang Aubrunner, Dr. Helmut Hojesky und MMag. Katrin Seuss
Für die Bereitschaft, sich für diese Arbeit als Interviewpartner zur Verfügung zu stellen

Mag. Dr. Ulrike Bechtold
Für finale Korrekturen und wertvolle Hinweise

Meinen Eltern
Für die Ermöglichung meines Studiums

Christopher
Für die gemeinsamen Jahre als Studienkollegen und Freunde. Für die zahlreichen legendären Momente, die wir gemeinsam erlebt haben. Und natürlich für die Co-Autorenschaft, ohne die der Werdegang dieser Arbeit nicht so spannend gewesen wäre.

Marion
Für die unermüdliche Unterstützung und die Teilung des großen Wissens, dass alles irgendwann ein Ende hat. Und für's Korrekturlesen natürlich.

David
Für den Glauben an mich und meine Fähigkeiten. Für die Unterstützung und Geduld. Für meinen Ruhepol. Und für's finale Korrekturlesen.

Abkürzungsverzeichnis

AAUs	Assigned Amount Units
AGCS	Gas and Clearing Settlement AG
APCS	Power and Clearing Settlement AG
BAT	Best Available Technologies
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BOKU	Universität für Bodenkultur
CDM	Clean Development Mechanism
CEO	Chief Executive Officer
CERs	Certified Emissions Reductions
CH_4	Methan
CISMO	Clearing Integrated Services and Market Operations GmbH.
CITL	Community Independent Transaction Log
CO_2	Kohlendioxid
CSR	Corporate Social Responsibility
ECRA	Emission Certificate Registry GmbH.
EDM	Electronic Data Management
EEX	European Energy Exchange
EH	Internationaler Emissionshandel
ERUs	Emissions Reduction Units
EU	Europäische Union
EUAs	EU-Allowances
EU-ETS	European Union Emission Trading System
EVUs	Energieversorgungsunternehmen
EXAA	Energy Exchange Austria
EZG	Emissionszertifikategesetz
IT	Informationstechnik
ITL	International Transaction Log/internationales Transaktionsprotokollierungslogbuch
JI	Joint Implementation
KPC	Kommunalkredit Public Consult
lCER	longtime Certified Emissions Reductions
LM	Lebensministerium
MGO	Markt-Gemeinschaft-Organisation-Koordinationsform(en)
Mio.	Million(en)
N_2O	Distickstoffmonoxid, Lachgas
NAP	National Allocation Plan/Nationaler Allokationsplan
NGO	Non Governmental Organisation
NIMBY	Not In My Backyard
o.J.	ohne Jahresangabe
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OeMAG	Abwicklungsstelle für Ökostrom AG
RIECADO	Regional Energy Capacity Auction Data Operator GmbH.
RL	Richtlinie
RMUs	Removal Units

t CO_2-Äqu.	Tonne CO_2-Äquivalent
tCER	temporary Certified Emissions Reductions
THG	Treibhausgas
UBA	Umweltbundesamt
UN/ECE	Economic Commission for Europe
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG 3

GOVERNANCE 7

1. DAS KONZEPT GOVERNANCE UND (S)EINE DEFINITION 9
2. REISEFÄHIGKEIT DES GOVERNANCE-BEGRIFFS 10
3. GESCHICHTE UND HERKUNFT 10
4. NOTWENDIGKEIT VON GOVERNANCE 12
5. DISZIPLINÄRE VIELFALT DER GOVERNANCE-FORSCHUNG UND ANWENDUNG 13
6. PERSPEKTIVEN VON GOVERNANCE UND TYPEN DER KOORDINATION 15
7. SCHWÄCHEN UND GRENZEN DES KONZEPTS 16
8. EVOLUTION DER KOORDINATIONSREGIME MENSCHLICHER SOZIALSYSTEME 16
9. ADAPTIVE GOVERNANCE 18
9.1. GOVERNANCE UND ADAPTIVE GOVERNANCE 19
9.2. ABGRENZUNGEN DER ADAPTIVE GOVERNANCE 20
9.3. ADAPTIVE GOVERNANCE UND SOZIOÖKOLOGISCHE SYSTEME 21
9.4. MANAGEMENT UND ADAPTIVE CO-MANAGEMENT 22
10. GOVERNANCE IM VERGLEICH 23
11. GOVERNANCE-MECHANISMEN UND GOVERNANCE-FORMEN 24
11.1. FORMEN DER INTERDEPENDENZBEWÄLTIGUNG 26
11.2. MARKT 29
11.3. HIERARCHIE 30
11.4. NETZWERKE 31
11.5. GEMEINSCHAFT 32
11.6. GEGENÜBERSTELLUNG DER GOVERNANCE-FORMEN 33
12. HYBRIDE ALS STAND DER FORSCHUNG 34
13. OPERATIONALISIERUNG VON GOVERNANCE IM EMISSIONSHANDEL 37

EMISSIONSHANDEL 41

14. DAS KYOTO-PROTOKOLL ALS RAHMEN FÜR DEN EMISSIONSHANDEL 44
14.1. VERTRAGSSTAATEN 44
14.2. FLEXIBLE MECHANISMEN DES KYOTO-PROTOKOLLS 44
15. GRUNDIDEE DES EMISSIONSHANDELS 47
16. ZEITHORIZONT DES EMISSIONSHANDELS: DIE 3 PHASEN 48
17. ÖSTERREICH 49
17.1. MARKTTEILNEHMER 49
17.2. ZUTEILUNG DER ZERTIFIKATE 50
17.3. AKTUELLER STAND 50

MATERIAL & METHODE 53

MATERIAL 55
METHODE 58
LITERATURBASIERTE LANDKARTE 58
LEITFADENINTERVIEWS 58

ERGEBNISSE 63

I. LITERATURBASIERTE LANDKARTE 65
II. INTERVIEWBASIERTE LANDKARTE - LEBENSMINISTERIUM 71
III. INTERVIEWBASIERTE LANDKARTE - UMWELTBUNDESAMT 75
IV. INTERVIEWBASIERTE LANDKARTE - ECRA 79
GOVERNANCE-MECHANISMEN IM EMISSIONSHANDEL 81

DISKUSSION 83

LITERATUR 99

ANHANG 109

INTERVIEW PROTOKOLL LEBENSMINISTERIUM 111
INTERVIEW PROTOKOLL UMWELTBUNDESAMT 123
INTERVIEW PROTOKOLL ECRA 135
LEBENSLAUF 145
ZUSAMMENFASSUNG 147
ABSTRACT 147

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1. Integration der disziplinären Governance-Ansätze 13
Abbildung 2. Disziplinäre Verortung der Adaptive Governance 19
Abbildung 3. Interaktionsmöglichkeiten von Governance-Formen 34
Abbildung 4. Vom idealen Markt zur idealen Hierarchie 35
Abbildung 5. Kyoto-Ziele der EU-15 Mitgliedsstaaten 44
Abbildung 6. Preisverlauf EUA/€ 48
Abbildung 7. Literaturbasierte Landkarte 64
Abbildung 8. Interviewbasierte Landkarte - Lebensministerium 70
Abbildung 9. Interviewbasierte Landkarte - Umweltbundesamt 74
Abbildung 10. Interviewbasierte Landkarte - ECRA 78

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1. Komplexität von Systemen 17
Tabelle 2. Gegenüberstellung von Governance und Adaptive Governance 20
Tabelle 3. Charakteristika der Governance-Formen 33
Tabelle 4. Arten von Zertifikaten, Unterscheidung nach Kyoto und nach EU 46
Tabelle 5. Übersicht über die Sektoren und Branchen, die vom Emissionshandel betroffen sind 49
Tabelle 6. Governance Mechanismen im Emissionshandel 81

Teil 1

Einleitung

Einleitung

Das Klima ist ein Phänomen, das sich seit Menschengedenken ständig verändert. Die Klimageschichte zeigt uns, dass die Erde immer wieder Wärme- und Kälteperioden erlebt hat.
Doch erst mit der Industrialisierung - die eine allmähliche Veränderung des bisherigen Lebensstils und die Nutzung fossiler Brennstoffe mit sich brachte - ging eine massive Veränderung des Klimasystems einher.
Der Klimawandel trifft sowohl die Umwelt, als auch uns - die darin lebende Gesellschaft - und ist somit ein globales Problem.

Die Bekämpfung des Klimawandels findet auf vielfältige und unterschiedliche Art und Weise statt.
Sie beginnt bei dem Bestreben des Einzelnen, einen nachhaltigen und klimafreundlichen Lebensstil zu führen ··· Bürgerbeteiligungsprozesse haben das Ziel, Bewusstseinsbildung und Problemwahrnehmung in der Bevölkerung zu schaffen ··· Medien thematisieren den Klimawandel immer häufiger ··· Unternehmen werben mit "klimafreundlichen" Standards und Produkten ··· Politische Anreize zum Klimaschutz auf freiwilliger Basis werden eingeführt ··· Nationale Strategien für den Klimaschutz werden ausgearbeitet ··· Globale politische Bemühungen, dem Klimawandel entgegenzuwirken, sind im Gange.

Je größer und komplexer diese politischen Bemühungen werden, desto schwieriger wird es, diese effizient und wirksam zu gestalten, ohne dabei die Kontrolle zu verlieren. Es ist notwendig, eine Art von Steuerung ins Spiel zu bringen, die einen Rahmen für diese politischen Prozesse bieten kann.
Ein relativ neuartiges Konzept aus den Gesellschaftswissenschaften, das diese Anforderung zu erfüllen vermag, ist Governance. Governance wird oft operationalisiert, wenn sich politische Spannungsfelder ergeben.
Der Klimawandel ist Teil des humanökologischen Spannungsfeldes "Natur und Gesellschaft". Klimaschutzmaßnahmen wie der Emissionshandel sind daher ebenfalls in diesem Spannungsfeld angesiedelt und Governance ist gefragt, da die Umsetzung derartiger Maßnahmen stets eine politische ist.

Im Falle der vorliegenden Diplomarbeit wurde der Emissionshandel als globale politische Bemühung, dem Klimawandel entgegenzuwirken, ausgewählt. Rahmengebend dafür ist das Governance-Konzept.

Die Arbeit beschäftigt sich mit der Abwicklung des Emissionshandels auf österreichischer Ebene. Dabei geht es es weniger darum, den Emissionshandel *per se* zu bewerten, sondern vielmehr darum, die Anwendung von Governance auf dieses Thema hin zu untersuchen. Wie der Titel schon sagt, soll Governance auch dazu angewandt werden, mögliche Veränderungen und Verbesserungen im österreichischen System - hypothetisch - zu gestalten.

Der theoretische Teil der Arbeit ist als umfassende Aufarbeitung der Themenstellung zu sehen, der praktische Teil versteht sich als deren Analyse.

Die zentrale Fragestellung lautet daher: Wie kann Governance angewandt werden, um ein mögliches Idealbild des österreichischen Emissionshandelssystems zu erreichen?

Um eine hinreichende Antwort dafür zu finden, müssen schrittweise weitere Fragen aufgeworfen werden: Welche Governance-Mechanismen eignen sich überhaupt zur Analyse des Zertifikatemarktes? Wie sieht gegebenenfalls eine Kombination der in Frage kommenden Mechanismen - ein Hybrid - aus?

Auf dem Weg zur Identifizierung eines möglichen Idealbildes gilt es auch folgende Fragen zu beantworten:
Welche Aspekte des Systems Emissionshandel werden in Hinblick auf ein mögliches Idealbild betrachtet? Welche Aspekte spielen dabei eine wichtige Rolle? Und: In wie weit kann Governance dazu beitragen, damit dieses System eine Entwicklung zu einem möglichen Idealbild erfährt?

Die vorliegende Arbeit versucht diese Fragen zu beantworten, in dem sie sich verschiedener Disziplinen, die in einem Spannungsfeld vereint werden, bedient.

In Absprache mit dem Diplomarbeitsbetreuer wurde das nachfolgende Kapitel dieser Diplomarbeit gemeinsam mit Christopher Blackford verfasst. Es ist daher in beiden Arbeiten ident.

Teil 2

Governance

1. Das Konzept Governance und (s)eine Definition

Gesellschaftliche Akteure sind zahlreich und in unterschiedlicher Weise organisiert. Zu den Akteuren zählen der Staat in seiner institutionellen Ausprägung (Behörden und Ämter, etc.), öffentliche und private Sektoren der Gesellschaft (z.B.: Privatwirtschaft), zivilgesellschaftlich organisierte Gruppen wie etwa Gewerkschaften, Nicht-Regierungs-Organisationen, aber auch nicht-organisierte Gruppen, formelle und informelle Personengruppen und Individuen. Akteure werden durch ihre Interaktionen und Interdependenzen ständig geprägt (Brunnengräber, Dietz et al., 2004). Normen, Werte und Leitbilder sind Handlungsmotivationen für Akteure, diese müssen allerdings nicht zwangsläufig bewusst formuliert sein (Brunnengräber, Dietz et al., 2004; Hatfield-Dodds, Nelson et al., 2007). Das Konzept, das in dieser Diplomarbeit als theoretischer Rahmen vorgestellt wird, ist das der Governance.

Die "Governance-Definition" der vorliegenden Arbeit lautet folgendermaßen: Governance *„… steht für alle diese Formen und Mechanismen der Koordinierung*[1] *zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“* (Benz, Lütz et al., 2007:9).

Governance bezeichnet hier also nicht nur die reine Koordination zwischen Akteuren eines Systems, sondern auch die Art und Weise, wie diese Koordination erfolgt. Die Akteure - individuell, kollektiv oder korporativ - und deren Handlungen sind interdependent.

Diese Definition entspricht einem so genannten "weiten Governance-Begriff" (Schuppert, 2008:24), der sämtliche Modi kollektiven Handelns, von der Hierarchie bis zu selbst-regulierenden Systemen miteinschließt. Der enge Governance-Begriff (Schuppert, 2008:24) wird eher den Politikwissenschaften zugeordnet. Er schließt nur die Formen der Steuerung ein, in denen die Wechselwirkungen zwischen privaten und staatlichen Akteuren im Vordergrund stehen; hierarchisch staatliche Entscheidungen werden vernachlässigt. Wichtig ist die Miteinbeziehung nicht-staatlicher Akteure, die über die klassische Form von Regierung ("governing") hinausgeht (Stoker, 1998; Schuppert, 2008).

Weitere Definitionen, die die Weitläufigkeit des Begriffs darstellen, finden sich bei Stoker (1998:17): *„Governance is ultimately concerned with creating the conditions or ordered rule and collective action“* und auch bei Keohane und Nye (2000:10): *„Governance is the emergence and recognition of principles, norms, rules, and procedures that both provide standards of acceptable public behaviour, and that are followed sufficiently to produce behavioural regularities“.*

Governance ist prozessorientiert. Man nimmt an, dass die Governance-Arrangements durch ihre Kontinuität zur Entscheidungsfindung und Handlung beitragen. Bei den Akteuren kann es zu einer Änderung der Rollenverteilung kommen; Verlagerung von Verantwortlichkeiten sind ein möglicher Teil des Prozesses und neue Akteurskonstellationen können gebildet werden (Brunnengräber, Dietz et al., 2004). Nicht alle Veränderungen sind zweckorientiert, sie können auch Ergebnis von Experiment und Improvisation sein. Mithilfe der Governance wird nicht unbedingt ein vordefiniertes

[1] Hierarchie, Markt, Gemeinschaft, Netzwerk

Ziel zu erreichen versucht, Möglichkeiten ergeben sich im Laufe des Prozesses, ähnlich wie bei dem Konzept der Nachhaltigen Entwicklung (Benz, Lütz et al., 2007).
Durch die Verbreitung des Konzepts auf unterschiedliche disziplinäre Anwendungsgebiete und die verschiedenen Verwendungsweisen des Begriffs sinkt dessen Klarheit auch zwangsläufig, was Kritiker dazu bewegt, das Konzept als missverständlich und zu vage abzulehnen (Benz, Lütz et al., 2007).

2. Reisefähigkeit des Governance-Begriffs

Die Verwendung des weiten Governance-Begriffs wird durch dessen "Reisefähigkeit" (Schuppert, 2008:25) gestärkt. Diese erlaubt es, Governance-Methoden auf verschiedenste Systeme, von vergangenen Herrschaftsstrukturen von Kolonialmächten bis hin zu aktuellen Transformationsgesellschaften anzuwenden.

Die Reisefähigkeit ist damit sowohl zeitlich als auch räumlich gesehen anwendbar:

Die *zeitliche* Reisefähigkeit bezieht sich auf die Analyse vergangener Strukturen der Herrschaft und Steuerung. Kolonialmächte waren durch das Aufeinandertreffen verschiedener so genannter "Governance-Kulturen" ausgezeichnet. Als Beispiel sei die Miteinbeziehung von Wissen in koloniale Governance-Strukturen genannt: Die Kolonialmächte verfügten über ein hierarchisches, eher zentralistisches Governance-Wissen, für eine effektive Verwaltung war allerdings die Miteinbeziehung von lokalem und kulturellem Wissen unentbehrlich. Dadurch kam es zur Entwicklung neuer Governance-Modi (Schuppert, 2008).
Die *räumliche* Reisefähigkeit beschreibt, dass das Konzept der Governance auf verschiedene Formen der Staatlichkeit, von Entwicklungsgesellschaften bis hin zu "modernen Protektoraten" (wie etwa Bosnien und Herzegowina oder Irak) anwendbar ist (Schuppert, 2008).

Die räumliche Flexibilität von Governance geht über die territoriale Ebene eines Nationalstaates hinaus. So wird Governance auf lokaler Ebene (Local Governance), regionaler Ebene (Regional Governance), nationaler Ebene (National Governance) und auf internationaler Ebene (Global Governance) angewandt. Diese Ebenen sind keineswegs isoliert, im Gegenteil, sie verfügen über Schnittstellen, es kommt zu Wechselwirkungen und Interdependenzen zwischen den Ebenen. Die Multilevel Governance beschäftigt sich mit ebendiesen Mehrebenen-Systemen unter der Annahme, dass eine Problemlösung nur durch eine Integration aller Ebenen erreicht werden kann (Brunnengräber, Dietz et al., 2004).

3. Geschichte und Herkunft

Frühe Erwähnungen des Schlagwortes Governance findet man im Fachbereich der Institutionenökonomik, etwa bei Ronald Coase (1937), eine Einsicht in Begriffsdefinitionen beginnt allerdings erst bei Haas (1980) und Hobbes (1984); seitdem hat das Konzept immer mehr an Bedeutung gewonnen (Schuppert, 2008).

Disziplinäre Herkunft

Die disziplinären Wurzeln von Governance nehmen ihren Ausgang bei den Politikwissenschaften und der Institutionenökonomik. Auf Seiten der Institutionenökonomik hat sich neben Ronald Coase in erster Linie Oliver E. Williamson (1985) mit Marktmechanismen, Transaktionskosten und der Handlungskoordination von Marktakteuren beschäftigt. Während sich die Institutionenökonomik auf den Markt konzentrierte, legte man in den Politikwissenschaften anfangs den Fokus auf die Hierarchie als zentrales Konzept für die Handlungskoordination (Benz, Lütz et al., 2007).

Der Governance-Begriff geht aus den Theorien von Planung und Steuerung hervor (Benz, Lütz et al., 2007). In den 1960er und 1970er Jahren erfolgte Planung durch die Politik auf hierarchischer und staatlicher Ebene. Als man erkannte, dass Planung als solche nicht funktionierte, fand ein Paradigmenwechsel zur Steuerungstheorie statt. Zentrales Element hier war die Suche nach Voraussetzungen erfolgreicher politischer Steuerung, die Akteure standen mehr oder weniger im Mittelpunkt (Schuppert, 2008).

Von der Steuerungstheorie …

Die Steuerungstheorie spielte sowohl in den Politikwissenschaften als auch in den Sozialwissenschaften eine Rolle, allerdings waren die Zugänge der beiden Disziplinen unterschiedlich. In der Soziologie wurde die Steuerungstheorie in Zusammenhang mit der Systemtheorie und Kybernetik betrachtet; Steuerung wurde als systemischer Prozess gesehen, der von konkreten Akteuren losgelöst wird. In den Politikwissenschaften spielte zwar der Zusammenhang von Steuerungs- und Systemtheorie eine Rolle, aber durch das Voranschreiten der empirischen Policy-Forschung erhielten Akteure und ihr Handeln einen weitaus größeren Stellenwert (Mayntz, 2009a). Mit der Policy-Forschung kam man zu der Erkenntnis, dass erfolgreiche Politik stark von der Steuerung ihrer adressierten Akteure abhängt und nicht von der Steuerbarkeit der Politik generell und man erklärte den bisherigen klassisch hierarchischen top-down Ansatz der Politik für verfehlt. Bei Politikentwicklung und Implementierung betrieb man verstärkt Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren und ließ gesellschaftliche Selbstregulierung zu (Mayntz, 2008).

… zur Governance

Aktuelle Governance-Theorien nahmen Elemente der Steuerungstheorie auf, verlagerten aber den Fokus auf Regelungsstrukturen von Institutionen und die Eigendynamik von gesellschaftlichen Akteuren (Brunnengräber, Dietz et al., 2004). Renate Mayntz (2009a) beschreibt die Governance-Theorie daher nicht nur als eine einfache Weiterentwicklung der Steuerungstheorie, da sich Governance mit anderen Fragestellungen befasst und den Fokus auf oben genannte Aspekte der Realität lenkt.

Mayntz (2009a) argumentiert, dass sich aufgrund der Fokussierung auf unterschiedliche Teilbereiche der Realität beide Theorien nicht ausschließen, sondern sich - im Gegenteil - ergänzen könnten. Im so genannten akteurszentrierten Institutionalismus wird der Versuch der Ergänzung der Perspektiven von Steuerung und Governance unternommen.

Neue Herausforderungen

Durch Prozesse der Denationalisierung, Verflechtung von Systemen auf mehreren Ebenen und einer Verwischung der klaren Trennung von Staat und Gesellschaft hat sich die Wirkmacht herkömmlicher Institutionen verschoben, die Theorie der Steuerung allein konnte den neuen Herausforderungen

nicht mehr nachkommen (Dose, 2008). Neue globale Probleme wie Finanzkrisen und Klimawandel bedürfen einer Herausbildung neuer Regelwerke und Normen, da bisherige nationale Handlungsansätze zur Problemlösung nicht ausreichen (Brunnengräber, Dietz et al., 2004).

Denationalisierung

Denationalisierung ist der Problembegriff der Beschreibung der verminderten autonomen Veränderung der Handlungsmöglichkeiten des Nationalstaates (Mayntz, 2009b). Ebenso wie bei der Steuerungstheorie geht hier die Autonomie der Handlungsfähigkeit des Staates nach innen. Durch die Globalisierung hat der Staat seine "territoriale Allzuständigkeit" in Hinblick auf Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik eingebüßt. Zwar war es bisher kaum möglich, die Allzuständigkeit (staatliche Souveränität) über nationale und transnationale Prozesse zu wahren, durch grenzüberschreitende Prozesse der Globalisierung wird die staatliche Allzuständigkeit weiter geschwächt. Diese Veränderung ist allerdings kein unabwendbares Schicksal, mit dem der Nationalstaat konfrontiert wird, sondern eine Entwicklung, die durch politische Entscheidungen unterstützt wurde. In dieser Sichtweise spricht man auch von einer "historischen Transformation des Nationalstaates" (Mayntz, 2009b:55). Ebenso zu bedenken ist, dass man nicht von der Handlungsfähigkeit des Nationalstaates allgemein sprechen kann, da weltwirtschaftliche und -politische Veränderungen Staaten auf unterschiedliche Weise beeinflussen oder überhaupt berühren (Mayntz, 2009b).

Mehrebenen-Systeme

Die Verflechtung von Systemen auf mehreren Ebenen ergibt sich folgendermaßen: Das Konzept der Governance spricht den Staat nicht als Akteur per se an, sondern differenziert den Staat in verschiedene, mehr oder weniger vernetzte Akteure wie etwa Behörden und Ämter, die nicht notwendigerweise hierarchisch miteinander verbunden sind (Mayntz, 2009a). Benz (2007b) unterstreicht die Notwendigkeit der Koordination von Akteuren in politischen, institutionell differenzierten Systemen, die auf verschiedenen Ebenen agieren und wechselwirken. Diese Strukturen eines Mehrebenen-Systems sind ebenso variabel wie die Governance-Strukturen selbst.

Mit dem "Wandel der Staatlichkeit" (Dose, 2008:77), der Herausbildung neuer Formen und Aufgaben von Staaten konnten weder das Konzept der Planung noch die Steuerungstheorie mithalten und so war es notwendig eine neue Form der Steuerung und Handlungskoordination - Governance - einzuführen (Dose, 2008).

4. Notwendigkeit von Governance

Die Notwendigkeit des Governance-Konzepts lässt sich am besten veranschaulichen, indem man seine Wurzeln und die historische Entwicklung betrachtet. In Teilen der Wirtschaftswissenschaften gilt mittlerweile der Markt als unübertroffener Mechanismus der Koordination als unzureichend, da es in der modernen Gesellschaft Koordinierungsprobleme gibt, die er nicht bewältigen kann (Coase, 1991). Überdies existieren Formen der Handlungskoordination, die den Markt außer Kraft setzen und die für sein Funktionieren gerade deshalb unentbehrlich sind, etwa Arbeitsorganisationen (Benz, Lütz et al., 2007).

In den Politikwissenschaften ist die Notwendigkeit von Governance als Gegenpunkt zu "Government" fast noch offensichtlicher, wenn man einerseits der Tatsache ins Auge sieht, dass

Handlungskoordination auf inter- und transnationaler Ebene nicht einfach sind und andererseits die Bestätigung vom Scheitern von Planungen in diversen Policy-Studien berücksichtigt (Benz, Lütz et al., 2007).

So erläutern Lange und Schimank (2004), dass mithilfe des Governance-Ansatzes verschiedene Arten der Integration des Individuums in die Gesellschaft, sowie diverse Formen der Interdependenzbewältigung innerhalb und zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen wie etwa Politik, Wirtschaft, Gesundheit und Massenmedien präzise beschrieben werden und auf Basis dessen ihre Vor- und Nachteile analysiert werden können.

5. Disziplinäre Vielfalt der Governance-Forschung und Anwendung

Governance wird als wissenschaftlicher Brückenbegriff bezeichnet, da das Konzept als "Begegnungsort" diverser Disziplinen gilt, die für Governance relevant sind. Durch diese Schnittstelle wird eine Kommunikation zwischen den Wissenschaftsdisziplinen möglich (Benz, Lütz et al., 2007; Schuppert, 2008).

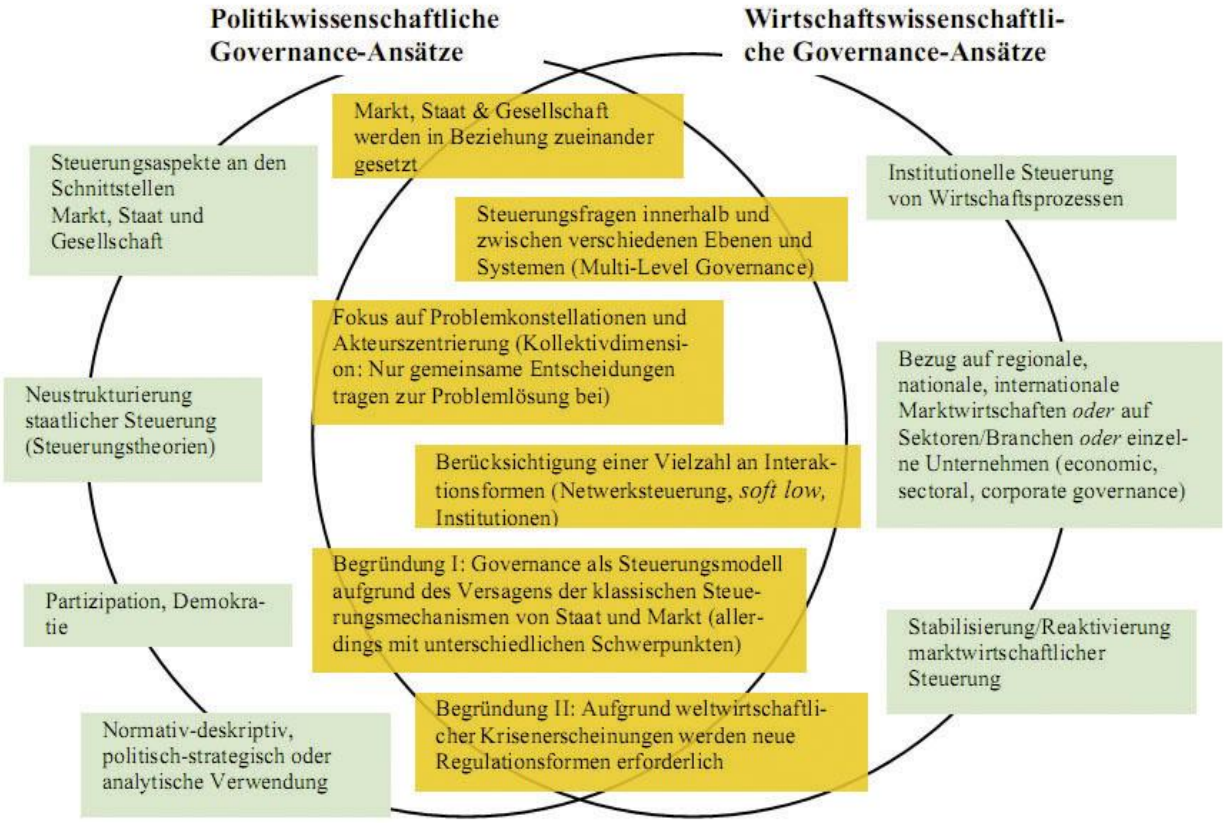


Abbildung 1. Integration der disziplinären Governance-Ansätze. (aus Brunnengräber et al., 2004:22)

Abbildung 1 zeigt die disziplinären Ansätze zur Theorie der Governance. Hierbei wird deutlich, dass die beiden Disziplinen Politik- und Wirtschaftswissenschaften unterschiedliche Aspekte des Konzepts beleuchten und folglich kein einheitliches Verständnis von Governance zustande kommen kann. Die beiden Disziplinen unterscheiden sich zwar in ihrer Herangehensweise und in ihrem

Forschungsansatz, sie nehmen aber von Markt, Staat und Gesellschaft gemeinsam Ausgang (Brunnengräber, Dietz et al., 2004).
Je nach Wissenschaftsdisziplin sind die Kontexte, Fragestellungen und Zielsetzungen der Governance-Forschung sehr unterschiedlich: Die Politikwissenschaft beschäftigt sich hauptsächlich mit Prozessen und Strukturen der Regelung im Kontext der Gesellschaftspolitik, während die Wirtschaftswissenschaften Steuerungsprozesse innerhalb der Wirtschaft auf institutioneller Ebene behandeln. Beide Disziplinen behandeln steuerungsrelevante Fragen auf unterschiedlichen System-Ebenen (Multilevel Governance). Unterschiedliche Ansätze finden sich auch innerhalb einer Disziplin. Durch die Aktualisierung der Steuerungstheorien kommt es in den Politikwissenschaften zu Erweiterungen und Perspektivenwechsel. Bei der Anwendung des Governance-Konzepts kommen je nach Erkenntnisinteresse theoretische, analytische, normative oder praktisch orientierte Ansätze zum Tragen. Dadurch werden unterschiedliche Ergebnisse erzielt; diese Unterschiede sind allerdings nicht nur zwischen den Disziplinen erkennbar, sondern spielen auch innerhalb dieser eine Rolle (Brunnengräber, Dietz et al., 2004).

Es ist eine große Querschnittsmenge der beiden Ansätze zu beobachten: Die Beziehung von Markt, Staat und Gesellschaft, Interdependenzen und Wechselwirkungen sind Gegenstand beider Disziplinen. Akteure, Akteurskonstellationen und Problemkonstellationen sind gleichermaßen in das Forschungsinteresse gerückt (Brunnengräber, Dietz et al., 2004).

Die Vielfalt der Disziplinen, die sich mit Governance beschäftigen, spannt einen Bogen von den Politik- und Wirtschaftswissenschaften über Soziologie hin zu den Rechtswissenschaften (Schuppert, 2008).
Auch Umweltwissenschaften und andere finden Zugang zu dem Konzept der Governance, allerdings passiert dies zumeist unter der Berufung auf einer der oben genannten Disziplinen. Nicht nur Transformationsprozesse innerhalb der Gesellschaft sind Ausgangspunkt für Governance-Forschung, sondern auch sozial-ökologische Systeme (Brunnengräber, Dietz et al., 2004).
Praktische Anwendung findet Governance ebenfalls in Bereichen wie Energie- und Umweltpolitik. An diesem Beispiel wird das Mehrebenen-System wieder erkennbar, da sich Energie- und Umweltpolitik einerseits innerhalb des rechtlichen Rahmens staatlicher Vorgaben (Gesetze, Bestimmungen, etc.) bewegt, andererseits internationale Vorgaben immer mehr Einfluss auf die nationale Politik nehmen (Brunnengräber, Dietz et al., 2004).

Interdisziplinäre Governance-Forschung ist noch jung und bedarf zunächst einer Auseinandersetzung mit disziplinären Hintergründen und Anwendungsmotivationen des Konzepts. Eine interdisziplinäre Anwendung von Governance-Konzepten zur Analyse von sozial-ökologischen, politischen und ökonomischen Transformationsprozessen bedingt eine umfassende wissenschaftliche Grundlage, um Verständigungsschwierigkeiten zwischen den Disziplinen zu vermeiden. Ein interdisziplinärer Ansatz erfordert nicht nur eine gemeinsame Governance-Definition, sondern auch gemeinsame Formulierung des Problems und eine gemeinsame Entwicklung des methodischen Ansatzes (Brunnengräber, Dietz et al., 2004).

6. Perspektiven von Governance und Typen der Koordination

Die Governance-Perspektive ist mehr als eine Beschreibung von Koordination kollektiven Handelns, da sie auch die Mechanismen und ihre strukturelle Verankerung erfasst. Der Begriff erfasst keine konkrete Realität, sondern steht für verschiedene Perspektiven auf die Realität.
Weitere Verwendungsweisen des Governance-Konzepts lauten wie folgt:

Deskriptiver Begriff: Erfassung des Umstandes, dass kollektive Entscheidungen in modernen Gesellschaften immer mehr in nicht-hierarchischen Formen der Zusammenarbeit stattfinden. Dies passiert zwischen staatlichen und privaten Akteuren und führt dazu, dass die autoritative Gesetzesdurchsetzung des Staates an Bedeutung verliert. Besonders im internationalen Kontext kommt dies sehr häufig vor (Benz, Lütz et al., 2007).

Normativer Begriff: Governance wird als Beschreibung des "guten" Regierens verwendet. Damit meint man meist Normen (Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Politik,...). *Good Governance* bezeichnet eine Staats- und Verwaltungspraxis, die sowohl rechtsstaatlich, als auch effizient und bürgernah ist. Der normative Governance-Begriff beinhaltet Kriterien wie Partizipation, Transparenz und Verantwortlichkeit des Staates im Umgang mit Macht und öffentlichen Ressourcen.
Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) betreiben Entwicklungspolitik und Armutsbekämpfung durch Kreditvergabe an Entwicklungsländer. Good Governance ist eine Kondition, unter der die Kredite vergeben werden (Brunnengräber, Dietz et al., 2004; Mayntz, 2009a).
Corporate Governance ist ebenfalls eine Governance-Entwicklung unter normativen Gesichtspunkten. Diese findet sich im Bereich von Unternehmen. Im Gegensatz zu bisherigen Governance-Perspektiven geht es hierbei weniger um die Binnensicht eines Unternehmens, sondern um die Darstellung von Unternehmen nach außen. Aktuelles Diskussionsthema ist hier die *Corporate Social Responsibility* (CSR), die Verantwortung eines Unternehmens gegenüber der Gesellschaft unter sozialen und ökologischen Gesichtspunkten (Brunnengräber, Dietz et al., 2004).

Praktisches Konzept: Governance wird von der Europäischen Kommission als Regierungspraxis verstanden, die am normativen Konzept der Good Governance angelehnt ist. Die Governance-Definition der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, 2001:10) lässt einen Spielraum für Gestaltungsformen des Regierens, andere Praxisorientierungen von Governance münden eher in Management: *„Der Begriff 'Governance' steht für die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, und zwar insbesondere in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz.“* (Benz, Lütz et al., 2007)

In der vorliegenden Arbeit wird der analytische Begriff der Governance unter der Referenzierung auf Benz, Lütz et al. (2007:15,16) verwendet: *„Der analytische Gebrauch von Governance impliziert eine spezifische Sicht auf die Wirklichkeit, indem die Interdependenzen zwischen Akteuren und die verschiedenen Formen der Interdependenzbewältigung im Kontext von Institutionen und gesellschaftlichen Teilsystemen in den Mittelpunkt gerückt werden.“*

7. Schwächen und Grenzen des Konzepts

Eine Schwäche des Governance-Ansatzes ist der so genannte "Problemlösungsbias" (Mayntz, 2009a). Dieser entsteht durch das Erkenntnisinteresse, kollektive Governance-Probleme lösen zu wollen. Mayntz schreibt, dass das Erkenntnisinteresse an Problemlösungen zwar erlaubt ist, solange nicht vorausgesetzt wird, *„dass es in der politischen Wirklichkeit immer um die Lösung kollektiver Probleme und nicht - auch oder primär - um Machtgewinn und Machterhalt geht.“* (Mayntz, 2009a:49). Institutionen sind nicht zwangsweise aus Problemlösungsinteresse heraus entstanden, sondern oftmals durch Improvisation und Experimentieren der Akteure (Benz, Lütz et al., 2007).
Governance erfasst eine Perspektive der Wirklichkeit. Dies bedeutet gleichzeitig, dass andere Perspektiven nicht berücksichtigt werden. Der Governance-Ansatz ist kein passendes Instrument, wenn Steuerungskoordination aufgrund fehlender Steuerungsabsicht ausbleibt. Dies ist beispielsweise bei der Herrschaftssicherung eines Machthabers oder bei Machterwerb und -erhalt zur persönlichen Bereicherung der Fall. Wenn das Problem in andere Systeme nach dem "not in my backyard"-Prinzip (NIMBY) verschoben wird, oder offene Fragen bewusst unentschieden bleiben, können Fragestellungen mithilfe des Governance-Ansatzes nicht gelöst werden (Benz, Lütz et al., 2007).

Der analytische Ansatz der Governance eignet sich sehr gut, die Art und Weise der gesellschaftlichen Koordination zu erforschen, allerdings bleibt die Frage nach dem "Warum" oft ungeklärt. Dies ist auf die Perspektive der Theorie zurückzuführen, die zwar zur Analyse einer Situation geeignet ist, aber die Entstehung eines Governance-Arrangements nicht berücksichtigt. Benz, Lütz et al. (2007) argumentieren, dass diese Schwäche durch eine Verbindung mit gesellschaftstheoretischen Konzepten behoben werden könnte und dadurch eine Erweiterung der Perspektive stattfinden würde.

8. Evolution der Koordinationsregime menschlicher Sozialsysteme

Willke (2007) versuchte, durch die Prinzipien der Koordination (coordination) und der Kooperation (cooperation) eine für Governance wichtige "Basissequenz" zu finden und hält fest, dass die Koordination in einem zusammenhängenden System Ordinaten (ordinates) schafft; sie schafft Achsen der Relevanz, Operationsmöglichkeiten und Reziprozität. Die Kooperation hingegen verlangt nach bereits vorhandenen Arbeitsprozessen (operations).

Evolution, so Willke (2007), ist als generativer Mechanismus die elementarste und grundlegendste Form der Koordination, die man kennt und führt zu einer Kanalisierung von Chaos in Ordnung. Auf Ebene der Koordination bewirkt sie Kommunikation, die sich evolutiv weiter auch auf gesamte Gesellschaftssysteme auswirkt.

Die Herleitung der Koordinationsregime ist nur dann sinnvoll, wenn zwischen der "intra-system complexity", also der internen Komplexität eines Systems, das sich nach Willke (2007) aufgrund des Typs der internen Differenzierung ergibt und der "inter-system complexity", der Beziehungen der Systeme zueinander, unterschieden wird.

Je nach Komplexität innerhalb des Sozialsystems (das sich je nach "Setting", d.h. Hierarchie, segmental, etc. ergibt) und der Komplexität, mit dem es mit einem anderen Sozialsystem oder auch einem Subsystem interagiert, ergeben sich nach Willke (2007) folgende Modi der Koordination, die er als klares Muster der historischen Evolution von Koordinationsregimen sieht:

		Komplexität zwischen Systemen	
		niedrig	hoch
Komplexität innerhalb des Systems	niedrig	*prä-modern* repressive Koordination	*sozialistisch* zentrale Koordination
	hoch	*liberal* selbst-steuernd	*post-modern* kontextabhängige Lenkung

Tabelle 1. Komplexität von Systemen. (aus Willke, 2007:16)

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass der sozialistische Modus dem liberalen entgegengesetzt ist. Dies ist insofern logisch, da die liberale Form abhängig ist von der Eigenlenkung, die ihr zugrunde liegt. Sie braucht darüber hinaus einen hohen Level an Autarkie der Subsysteme, jedoch eine eingeschränkte Rolle in der systemischen Ebene. Die kontextabhängige Lenkung ("contextual guidance") ist ebenso abhängig von Selbststeuerung und Eigenautonomie, braucht im Unterschied zum liberalen Modus allerdings eine strategische Aufgabenstellung für das Gesamtsystem, welches viele komplexe Einzelsysteme zu einem Großsystem verbindet (Willke, 2007).

9. Adaptive Governance

Konkrete Anwendung im Sinne der Operationalisierung findet Governance in einem ihm nahe verwandten anderen Rahmenkonzept, dem der Adaptive Governance. Die Gemeinsamkeiten und die bedeutenden Unterschiede der beiden, sowie die Herkunft und Umsetzungsstrategien sind im folgenden Kapitel erläutert.

Das Konzept der adaptiven Governance-Form, der "Adaptive Governance", ist ein relativ junges und befindet sich nach wie vor in der Entwicklung. Besonders herausstechend hierbei ist, dass sie sich einerseits aus dem Feld der Ökologie, andererseits aus den Politikwissenschaften heraus in den 1990er Jahren entwickelt hat (Gunderson, Carpenter et al., 2006).

Für den ökologischen Hintergrund besonders bedeutend war und ist C.S. "Buzz" Holling, der als Mitbegründer der Ecological Economics einem naturwissenschaftlichen Hintergrund entstammt und zu dem Konzept aus dieser Richtung beigetragen hat. Elinor Ostrom hat sich mit dem Feld der nachhaltigen Entwicklung, common pool resources und den Interaktionen von sozialen mit ökologischen Systemen beschäftigt.
Die Notwendigkeit des externen Managements für selbstregulierende Institutionen ist auch für die Thematik der adaptiven Governance von Bedeutung (Dietz, Ostrom et al., 2008).

In der angeführten Abbildung wurde versucht, Adaptive Governance hinsichtlich anderer Forschungsfelder zu verorten. Dabei ist ersichtlich, dass dem Konzept sowohl Multidisziplinarität, integrative Zusammenarbeit und überdies eine Brückenfunktion als Basis dienen (Hatfield-Dodds, Nelson et al., 2007). In Abbildung 2 nicht explizit genannte Wissenschaftsfelder, derer sich die Adaptive Governance bedient und in denen sie selbst auch eine Rolle spielt, sind Soziologie, Politische Ökonomie und Systemwissenschaft. Als das die Adaptive Governance umschließende Wissenschaftsfeld lässt sich die Institutionenökonomik insofern erklären, da das Konzept in seinen Ursprüngen einerseits direkt aus ihm stammt und andererseits über den institutionellen Weg des Managements zu der Theorie gefunden hat, die sie heute ausmacht (Hatfield-Dodds, Nelson et al., 2007).

Für diese Diplomarbeit ist die Adaptive Governance deshalb von besonderer Relevanz, da diese Arbeit einem naturwissenschaftlichen Hintergrund entspringt und sich im Feld der Humanökologie bewegt. Sowohl die Grenzen der Adaptive Governance als auch der Humanökologie sind diffus; daraus ergeben sich disziplinäre Querschnittsflächen mit der Ökologischen Ökonomik und der Ressourcenökonomik.

Abbildung 2 zeigt die von der Institutionenökonomik ausgehende Begrenzung des Konzepts der Adaptive Governance und ihre nahe Lage zur Humanökologie bzw. dem ebenfalls noch relativ jungen Wissenschaftsfeld der Ökologischen Ökonomik.

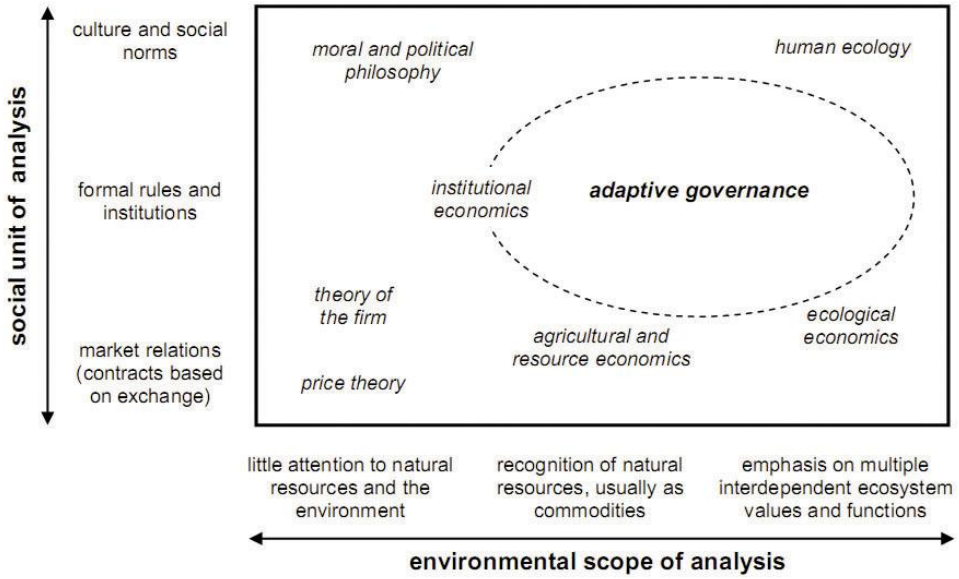


Abbildung 2. Disziplinäre Verortung der Adaptive Governance. (aus Hatfield-Dodds et al., 2007:7)

9.1. Governance und Adaptive Governance

Formale Regeln sind durch die Gesellschaft, die sie regulieren, definiert und werden von Institutionen derselben überwacht und durchgesetzt. Normen hingegen kommen aus der Kultur einer Gesellschaft, ihrer Traditionen und Werte und bedingen diese. Governance agiert in beiden Feldern, da Individuen sowohl von formalen Regeln, kulturellen Normen, institutionellen Normen und nicht zuletzt Gesetzen beeinflusst werden. Aufgrund dieser Einwirkungsvielfalt ergeben sich bei Einflussnahmen oft Kontroversen und Konflikte. Um damit optimal umgehen zu können, und die daraus entstehenden Interdependenzprobleme akkurat lösen zu können, muss Governance so operationalisiert werden, dass sie flexibel reagieren kann.
Dies ist sowohl auf organisatorischem als auch institutionellem Level von Bedeutung (Folke, Hahn et al., 2005; Hatfield-Dodds, Nelson et al., 2007).

Die Prozesse, in denen Governance wirkt, liegen auf verschiedenen Ebenen sozialer Koordination und wurden bereits zuvor beschrieben. Die Besonderheit der Adaptive Governance ist, dass sie sich auf die Evolution von Normen und Regeln in der institutionellen Einbettung spezialisiert (Hatfield-Dodds, 2006). Dies ist insofern notwendig, als dass sich die Gesellschaften, in denen wir leben, innerhalb eines sich ständig veränderten Umfelds befinden. Die deutlichste Definition, die diesen Fokus zum Ausdruck bringt, lautet daher auch *„Adaptive Governance is defined as the evolution of rules and norms that better promote the satisfaction of underlying human needs and preferences given changes in understanding, objectives, and the social, economic and environmental context."* (Hatfield-Dodds, Nelson et al., 2007:4)

Deutlich von wissenschaftsaktuellen Entwicklungen wie der Nachhaltigen Entwicklung geprägt, bedient sich die Adaptive Governance speziell der Normen einer Gesellschaft; ein Umstand, der der Akzeptanz des Konzepts in der Wissenschaftsgemeinschaft nicht unbedingt zuträglich war. Auch der starke naturwissenschaftliche Zugang wird offensichtlich, wenn man die Implementierungsfelder genauer betrachtet. So ist ein Hauptanliegen der Adaptive Governance, dass eine Entwicklung weg

von zentralisierter Regulierung hin zu einem dezentralen Ressourcenmanagement eine erstrebenswerte ist (Folke, Hahn et al., 2005).
Dokumentierte frühe Umsetzungen des Konzepts sind in der Literatur daher besonders im Managementbereich von Ökosystemen zu finden (Hahn, Olsson et al., 2006; Saavedra und Budd, 2009).

9.2. Abgrenzungen der Adaptive Governance

Abgrenzungen des Konzepts zu "allgemeinen" Governance-Theorien hin betreffen vor allem den Umgang des Managements mit gewünschten Ziel-Zuständen. Sonst wichtige Eckpunkte wie die Orientierung an einem Ziel oder das Formulieren von Zielen sind beim Konzept der Adaptive Governance sekundär, der Prozess hingegen das Hauptaugenmerk. Die Entwicklung des Prozesses, oft die Prozessevolution genannt, ist von unersetzbarer Wichtigkeit. Dies ergibt sich weniger als absichtlicher Gegenpol zur Governance-Thematik, sondern daher, dass sich Adaptive Governance mit komplexen Systemen beschäftigt, die Transitionen unterworfen sind und zentralisiertes Management für geschlossene Systeme mit geringen Unsicherheiten besser geeignet ist (Gunderson, Carpenter et al., 2006; Gunderson und Light, 2006).

In Bezug auf die Idealtypen der Governance-Formen [→ Kapitel 11.2. Markt, 11.3. Hierarchie, 11.4. Netzwerk, 11.5. Gemeinschaft] und auch auf die Governance-Mechanismen stellt die Adaptive Governance den Anspruch auf Devolution (also das Gegenteil von Evolution, eine Rückentwicklung) von Macht und Rechten. Hinsichtlich dieser Forderung ist jedoch Vorsicht geboten, kommt es doch oft zur Scheinpartizipation durch vorhandene Hierarchiestrukturen, deren Bestreben es einzig ist, Machterhalt sicherzustellen (Olsson, Folke et al., 2004) [→ Kapitel 7]. Partizipation, die durch eine solche Devolution profitiert, führt im Prozess der adaptiven Governance-Struktur zur Herausbildung von Netzwerken, die flexibel und problemorientiert sind. Ob diese sozioökologischen Systeme eine Führung brauchen (Olsson, Folke et al., 2004) oder ob sie sich selbst erhalten (Mayumi und Giampietro, 2006; Andersson und Ostrom, 2008), ist ein Diskussionspunkt der Wissenschaft.

Governance		Adaptive Governance
Wirtschaftswissenschaften Politikwissenschaften	***Herkunft***	Institutionenökonomik Ressourcenökologie
deskriptiv, analytisch, normativ, praktisch	***Perspektive***	normativ, praktisch
(angewandte) Theorie	***Orientierung***	Praxis, anwendungsorientiert
Hauptaugenmerk auf Prozess?	***Fokus***	Hauptaugenmerk auf Prozess!
der Situation entsprechend	***Art der Regulierung***	dezentral gilt als erstrebenswert
gilt es zu vermeiden	***Scheitern***	als Chance gesehen

Tabelle 2. Gegenüberstellung von Governance und Adaptive Governance.

9.3. Adaptive Governance und Sozioökologische Systeme

Menschen greifen auf Ökosysteme zu und verändern ihre Dynamiken. Sozioökologische Systeme agieren als komplexe adaptive Systeme, die durch ihre Selbstorganisation, Ko-Evolution von Natur und Kultur sowie durch Interaktionen auf räumlichen und zeitlichen Skalen charakterisiert sind (Folke, 2007). Sie basieren auf *„komplexen Verhalten, welche sich als ein Resultat von Interaktionen von Systemkomponenten zueinander und zur Umwelt ergeben. Durch diese Interaktionen und den daraus gewonnen Lehren aus der Umwelt kann ein komplexes adaptives System sein Verhalten so modifizieren, dass es sich den Veränderungen der Umwelt anpasst.“* (Rammel, Stagl et al., 2007:10)
Hinsichtlich der Resilienz eines Systems wirken sowohl soziales als auch ökologisches Wissen als essentielle Teile für die Erneuerung des Systems. So dienen die Wissensgenerierung (knowledge generation) und das soziale Gedächtnis als wichtige Ressourcen für ein System und seine Resilienz (Berkes, 2007a). Das Konzept der Adaptive Governance verdeutlicht dies so, dass das gewonnene Wissen und Erfahrungen von früheren Systemveränderungen und vor allem von erfolgreichen Adaptionen an sie die Grundlage für zukünftige Entscheidungen darstellen. Die sozialen Netzwerke übernehmen die Funktion von so genannten "knowledge carriers" und sind dafür verantwortlich, dass lnformation über die verschiedenen Level von Akteuren gelangt (Berkes, 2007b).

Nach Folke (2007:14-15, kursiv) gibt es vier elementare Aspekte, die als Milestones der Adaptive Governance (Olsson, Folke et al., 2004; Gunderson, Carpenter et al., 2006; Folke, 2007) bezeichnet werden können:

1.) *Wissensgenerierung und Kenntnis über Ressourcen und (Öko)System-Dynamiken*
Verständnis über Resilienzen und über die Dynamiken des betrachteten Ökosystems können dabei hilfreich sein, wenn es darum geht, Signale einer aufkommenden Systemveränderung zu interpretieren bzw. wenn Methoden entwickelt werden müssen, wie mit diesen Veränderungen umgegangen werden kann.

2.) *Wissenseinspeisung in adaptive Management-Prozesse*
Die Kombination des gewonnenen ökologischen Wissens mit adaptiven Praktiken von Governance ist wichtig. Fortgesetzte Experimente, Monitoring und wiederkehrende Evaluierungen helfen dabei, die adaptive Kapazität eines Systems und der Transitionen zu erhöhen.

3.) *Unterstützung flexibler Institutionen und Multilevel Governance-Systeme*
Brückenbildung zwischen Institutionen und Organisationen sind von Bedeutung. In Kombination mit Macht- und Kompetenzaufteilungen werden so skalenübergreifende Interaktionen gefördert und die Entstehung von Multilevel-Netzwerken begünstigt.

4.) *Auseinandersetzung mit externen Störungen, Unsicherheiten und Überraschungen*
Eine Herausforderung beim Umgang mit sozioökologischen Systemen ist es, Unsicherheiten und Risiken als solche zu akzeptieren. Als Vorbereitung darauf dient die Erhöhung der adaptiven Kapazität des Systems. Darüber hinaus stellen Unsicherheiten und Risiken eine mögliche Lernquelle dar und sind nicht unbedingt negativ konnotiert.

9.4. Management und Adaptive Co-Management

Im Gegensatz zur Governance setzt sich Management hauptsächlich mit dem Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb eines institutionellen Settings auseinander, Normen und Regeln bleiben aber bestehen. Das Evolutionsmodell der Adaptive Governance kommt hierbei nicht zum Tragen. Management fokussiert sich auf die Identifizierung von Policy-Strategien, Unsicherheiten und Risiken werden analysiert, aber nicht als Lerngrundlage gesehen (Gunderson, Carpenter et al., 2006). Dieser Unterschied erlaubt es der Adaptive Governance, auch das Scheitern eines Settings als Chance zu sehen, für die zukünftigen Entscheidungen eine weitere Perspektive gewonnen zu haben.
Eine Gemeinsamkeit des Managements mit der Adaptive Governance ist, dass bei beiden Konzepten ein fundamentales Verständnis über das betrachtete System unumgänglich ist (Folke, Hahn et al., 2005).

Das Konzept des Adaptive Co-Management bietet demnach eine Umsetzungsmöglichkeit sowohl von Adaptive Management als auch von Adaptive Governance, da es eine Querschnittsmaterie beider darstellt. Durch die Modifikationen eines Systems werden so genannte Feedback-Loops erzeugt, die einer kontinuierlichen Evaluierung gleichkommen und zu einer Optimierung der Vorgänge und Interaktionen innerhalb des Systems operationalisiert werden können (Folke, Hahn et al., 2005).

Damit ein bestehendes System in ein adaptives Co-Management System transformiert werden kann, braucht es einerseits "Key People" oder "Key Organisations", welche die Instanz der regulated self-regulation erfüllen und dafür sorgen, dass die Handlungsfähigkeit des Netzwerks erhalten bleibt. Der Zeitpunkt, an dem ein bestehendes System oder die vorhandenen Strukturen zu einem Adaptive Co-Management System geändert werden, wird in der Literatur als "Window of Opportunity" (Olsson, Folke et al., 2004:11) bezeichnet und ist meist ein Treffen mit für die Entwicklung wichtigen externen Persönlichkeiten (wie Politikern). Da diese Möglichkeitsfenster rar sind und von den bereits erwähnten Schlüsselfiguren des Systems maßgeblich abhängen, stellen sie gleichwohl auch das größte Risiko für die Transition des sozioökologischen Systems dar (Olsson, Folke et al., 2007).

Obwohl die dem Adaptive Co-Management zugrunde liegende Idee ist, dass es zu keiner Neubildung von Institutionen kommt, sondern vielmehr zu einer Reorganisation bereits bestehender institutioneller Frameworks (Olsson, Folke et al., 2007), ist es aufgrund der Aufgabe verschiedener Instanzen auf dem Weg zu einem adaptiveren Management mitunter sehr wohl der Fall, dass Institutionen gänzlich verschwinden und durch Neubildungen ersetzt werden.

An dieser Stelle kann der Kreis um die Adaptive Governance geschlossen werden: Sie hat sich aus dem Konzept des Adaptive Co-Management herauskristallisiert und ist damit letztendlich einen unüblichen Weg gegangen: Aus einem Mechanismus hat sich eine Grundidee entwickelt, deren Inhalt ist es, dass Wissen über ein System dann am besten umsetzbar ist, wenn es ein Allroundwissen ist und weniger ein Spezialwissen über einzelne Subsysteme (Folke, Hahn et al., 2005).

10. Governance im Vergleich

Wenn man Governance mit anderen Theorien der Politikwissenschaften vergleicht, wird der Neuigkeitswert von Governance deutlich. Um die Aktualität der Theorie zu unterstreichen, zieht Schuppert (2008) drei Begriffspaare zur "Governance im Vergleich" heran:

- Management und Governance
- Government und Governance
- Steuerung und Governance

Management und Governance

Wenn man Management und Governance vergleicht, wird deutlich, dass der Fokus der beiden Perspektiven auf unterschiedlichen Aspekten der Realität liegt. Management beschäftigt sich mit Entscheidungsprozessen von Akteuren innerhalb eines bestehenden institutionellen Settings, Regeln und Normen bleiben unverändert. Hauptaugenmerk wird auf die Identifikation möglicher Policy Strategien gelegt (Hatfield-Dodds, Nelson et al., 2007; Schuppert, 2008).

Governance hingegen bezieht sich auf *„institutionelle Arrangements, die das Verhalten und Entscheidungen von Akteuren in einem ständigen Prozess formen“* (Hatfield-Dodds, Nelson et al., 2007:3). Ein bedeutender Unterschied zum Management besteht darin, dass Governance eine neue Aufgabenverteilung unter den Akteuren einschließt und Selbstregelung von Systemen, wie etwa die Selbstregulierung der Gesellschaft zulässt (Mayntz, 2008; Schuppert, 2008).

Government und Governance

Wie bereits erwähnt, wird auch bei diesem Begriffspaar deutlich, dass der Unterschied der beiden Ansätze in der Perspektive liegt. Bei der Government-Perspektive sind sämtliche Regelungsstrukturen auf den Staat zurückzuführen, das heißt die grundlegende Struktur ist der Staat als klassisches hierarchisches System.

Lange Zeit wurde Governance als weitere Bezeichnung für "Governing" benutzt, Governance wurde als "act of manner of governing" verstanden (Benz, Lütz et al., 2007:10).
Der Governance dienen allerdings auch andere institutionelle Strukturen: Es besteht die Möglichkeit der Zusammenarbeit von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren in Regelungsstrukturen (Schuppert, 2008). Die Regelungsstruktur beschreibt den institutionellen Rahmen, „der das Handeln der Akteure lenkt“ (Mayntz, 2009a:44). Diese Zusammenarbeit kann in unterschiedlichen Koordinationsformen ablaufen, welche später erläutert werden [→ Kapitel 11].

Steuerung und Governance

Der primäre Unterschied zwischen Steuerung und Governance liegt abermals in der Perspektive. Wie Renate Mayntz (2009a) beschrieben hat, ist Governance nicht eine bloße Weiterentwicklung der Steuerungstheorie, in der Fortbeschreibung fand ebenfalls ein Perspektivenwechsel statt. Die Steuerungstheorie funktioniert akteurs- und handlungsbasiert, Governance legt Fokus auf Regelungsstrukturen und Institutionen, innerhalb welcher die Akteure handeln (Schuppert, 2008).

11. Governance-Mechanismen und Governance-Formen

Um das Bild von Governance-Strukturen so vollständig wie nach derzeitigem Stand der Wissenschaft möglich darzustellen, ist es unabdingbar, zuerst zwischen maßgeblichem Vokabular und daraus entstandenen Termini zu unterscheiden.

Definition von Governance-Formen

Es hat sich im Laufe der Governance-Forschung (nicht aber nur durch diese - auch die im "Hintergrund" tätigen Sozialwissenschaften taten hierzu ihr Übriges) der Begriff der Governance-Form herausgebildet. Governance-Formen sind Institutionen, in denen die interdependenten Handlungen koordiniert werden (Wald und Jansen, 2007). Williamson (1991:270) hat sie auch "diskrete Strukturalternativen" genannt. Diese Formen der Governance werden generell sowohl aufgrund ihrer umfassenden und eingliedernden Funktion als auch durch ihre Eigenschaften als Idealtypen der Governance-Form bezeichnet. [→ Kapitel 11.2. Markt, 11.3. Hierarchie, 11.4. Netzwerk, 11.5. Gemeinschaft]

Definition von Governance-Mechanismen

Governance-Mechanismen hingegen sind Aktionsvorgänge zur Entscheidungsfindung, die für eine bestimmte Governance-Form zwar charakteristisch sind, aber nicht ausschließlich dort zur Anwendung kommen. Die Unterscheidung der Begriffe "Form" und "Mechanismus" ist alleine aus diesem Grund besonders wichtig: In der Realität sind innerhalb einer Institution durchaus mehrere Formen (auch Mischformen [→ Kapitel 12]) und Governance-Mechanismen anzutreffen (Hey, Jacob et al., 2007; Wald und Jansen, 2007).

Die Etablierung der Governance-Formen als solche begann, wie einleitend erwähnt, bei Markt und Hierarchie. Zurückgehend auf Coase (1991) ist die Wahl der Koordinationsform eine rationale Entscheidung mit dem Ziel, Transaktionskosten minimal zu halten. Mit dem Ausbau des Verständnisses um soziale Ordnungen und deren Strukturen fanden danach auch die Formen Netzwerk und Gemeinschaft Einzug in die Governance-Thematik. Sie alle unterscheiden sich voneinander durch die Art der Beziehungen, die ihnen zugrunde liegen, als auch durch die Dauer ihrer Implementierung. Wissenschaftshistorisch ist es also nicht verwunderlich, dass dem Markt und der Hierarchie transaktionsbezogene Beziehungen zugrunde liegen, dem Netzwerk und der Gemeinschaft oft aber nicht (Wald und Jansen, 2007).

Der Faktor Zeit

Zu beobachten ist auch, dass sich der Eigenschaftsindikator "Zeit" bei den Governance-Formen stark an die Komplexität ebendieser angleicht. Je komplexer die Beziehungen der Transaktionspartner, desto längerfristig ist die Governance-Form. So bestehen Märkte aus lose gekoppelten Systemen ohne Interdependenzen - sie sind im Sinne der Governance flüchtig und kurzfristig. Hierarchien bestehen aus dauerhaften Beziehungen zwischen den Partnern und sind geschaffene Ordnungen, bei denen Leistung und Gegenleistung weitgehend unspezifisch sind. Sie sind vorzuziehen, wenn es sich um komplexe und langfristige Vorgänge handelt (Wald und Jansen, 2007).

Dazwischen sind Netzwerke und auch die Gemeinschaften anzusiedeln. Die nicht zwingend transaktionsbezogenen Beziehungen führen zu beliebigen Inhalten, die oft dem ökonomischen

Gedanken widersprechen und daher auch differenzierte Herangehensweisen zur Problembewältigung erfordern. Der Governance-Mechanismus, der Netzwerken und Gemeinschaften zugrunde liegt, ist in diesem Fall Vertrauen. Es handelt sich um kooperative Formen der Zusammenarbeit, die die Beziehungen der Akteure stützen und unterstützen (Wald und Jansen, 2007). Die Notwendigkeit dieses Mechanismus ist auch durch die Tatsache begründbar, dass individuelle Leistungsbeiträge schwer zu messen sind und Regelverletzungen schwer beobachtbar sind. Die Hauptfrage der Governance bei Netzwerken und Gemeinschaften ist also, wie Vertrauen entsteht und vor allem, wie es aufrechterhalten werden kann (Watson, Boudreau et al., 2005).

Governance-Mechanismen

Granovetter (1985) bietet mit seinem Konzept der "structural embedded action" eine Antwort auf diese Frage. So beschreibt er, dass in Netzwerken Vertrauen durch die Einbettung in multiple Beziehungen entsteht. Nicht nur ökonomische Tauschbeziehungen, sondern weitere Beziehungsarten sind ausschlaggebend. Überdies spielen auch Erfahrungen (er bezeichnet dies als "Tauschhistorie") eine große Bedeutung, sie beeinflussen die Koordination zukünftiger Vorgänge. Dies grenzt den Governance-Mechanismus des Netzwerks (und auch der Gemeinschaft) klar von dem des Markts und der Hierarchie ab.

Beim Markt ist der hauptsächliche Governance-Mechanismus der Preis. Dies lässt sich insofern gut umsetzen, als dass exakt spezifische Leistungen getauscht werden. Während Märkte schlecht geeignet sind, die einzelnen Aktivitäten der Marktteilnehmer auf ein gemeinsames übergeordnetes Ziel abzustimmen, genügt der Marktpreis als Governance-Mechanismus (Watson, Boudreau et al., 2005; Wald und Jansen, 2007).

Da in Hierarchien die Informationsallokation zentralisiert ist und es eine geregelte Abfolge an Verantwortungszuständigkeiten gibt, entsteht eine feste Kopplung. Da es folglich bi- und multilaterale Abstimmungsprozesse gibt, stellt der Preis keinen geeigneten Governance-Mechanismus dar; vielmehr ist jener bei Hierarchien die Anweisung. Im Unterschied zum Markt werden Motivationsprobleme nicht durch Konkurrenz gelöst, sondern durch Belohnung regelkonformen Verhaltens und durch Bestrafung von Verhalten, das den Regeln widerspricht (Wald und Jansen, 2007). In der Stärke der Zentralisierung von Informationen liegt auch die Schwäche der Anweisung: spezifische Investitionen, hohe Unsicherheit und hoher Abstimmungsbedarf in Verbindung mit hoher Komplexität können zu Hierarchieversagen führen.

Interdependenzbewältigung

Verschiedene Muster der Interdependenzbewältigung von Akteuren und deren Wandel werden als soziale Ordnungen bezeichnet (Schimank, 2007). Soziale Ordnung beruht auf der Tatsache, dass alle Beteiligten sich auf sie einstellen können und Gleiches jeweils den anderen unterstellen können. Die Interdependenzbewältigung selbst geschieht durch Handlungsabstimmung. Darunter versteht man weniger die bewusste und explizite Form der Abstimmung, wie sie in Verhandlungen vorkommt - Abstimmung kommt dann vor, wenn ein Akteur bei der Wahl seines Handelns anderen Akteuren in Rechnung stellt, was schon geschehen ist oder was er als für die Zukunft antizipiertes Handeln erachtet (Schimank, 2007).

Die elementaren Mechanismen der sozialen Ordnungsbildung mit spezifischen Akteurskonstellationen sind Ausgangspunkt der Analyse, auf deren Basis Governance-Strategien

entwickelt werden. Gleichzeitig stellen diese Mechanismen in sozialen Ordnungen auch jene dar, durch die sich Interdependenzbewältigung vollzieht. Schimank (2007) beschreibt den Umstand, dass mit zunehmender Abstraktion eines Mechanismus zwar Logik und Prägnanz steigen und sein Anwendungsbereich größer wird, er jedoch dadurch auch vermehrt ungeeignet ist, eine Erklärung für reale Phänomene der Interdependenzbewältigung zu sein.

11.1. Formen der Interdependenzbewältigung

Im folgenden Abschnitt sollen die vier wichtigsten Formen der Interdependenzbewältigung angeführt und erläutert werden.

Wechselseitige Beobachtung

Die wechselseitige Beobachtung hat als Konsequenz oft die Anpassung des Verhaltens der Akteure zur Folge (Schimank, 2007). Sie ist dann am elementarsten, wenn diese Anpassung einseitig oder wechselseitig das eigene Handeln betrifft, und sich dieses aufgrund der Beobachtung des Handelns anderer Akteure ergibt. Dann nämlich, so argumentiert Schimank (2007), tritt meistens der Fall ein, dass das Gegenüber bereits gehandelt hat und man selbst nur noch reagieren kann. Das Handeln der anderen wird darauf aufbauend als unbeeindruckt durch das eigene erachtet.

Die zunehmend spieltheoretischen Entwicklungen werden auch dann offensichtlich, wenn man bedenkt, dass einseitige Anpassung auch beiderseitig geschehen kann, wenn beide Seiten der Ansicht sind, sie würden sich der jeweils anderen anpassen (Schimank, 2007).
Wechselseitige Anpassung dem Gegenüber nimmt in ihrem Verlauf wahr, dass sich der andere Akteur ebenso einem selbst anpasst als das umgekehrt auch der Fall ist. Es kommt zu einer Sequenz von Aktionen und Reaktionen, deren Ursprung sowohl wechselnd als auch simultan sein kann.

Schimank (2007) erläutert weiter, dass Interdependenzbewältigung in Beobachtungskonstellationen sowohl punktuell in Episoden als auch wiederholend im Ablauf stattfinden kann. Problematisch hierbei ist nur der Umstand, dass es sich bei diesem Mechanismus der sozialen Ordnungsbildung um eine reaktive Handlungsfähigkeit handelt und nicht um eine aktive kollektive. Es wird demnach auf externe Stimuli reagiert und kein kollektiv selbst gesetztes Ziel verfolgt.

„Kommt es zu einer Verstetigung von Interdependenzbewältigung in Konstellationen wechselseitiger Beobachtung, führt dies zu einer Steigerung wechselseitiger kognitiver Erwartungssicherheit“ (Schimank, 2007:37). Dies ermöglicht eine Implementierung der wechselseitigen Anpassung auch in verschiedenen kognitiven, normativen und evaluativen Orientierungen bei Institutionen und kulturellen Deutungsmustern (Schimank, 2007).

Der Mechanismus der Beobachtung und Anpassung liegt besonders auch Teilrealitäten zugrunde und kann ohne Vereinbarungen und Einflusspotentiale funktionieren. Augenscheinlich wird dies bei Akteuren, die aufgrund von Unkenntnissen und Unsicherheiten nicht wissen, was sie tun sollen und observieren, was andere machen. Obwohl mitunter effizient, muss darauf hingewiesen werden, dass eine solche kollektive Handlungsfähigkeit reaktiven statt aktiven Ursprungs ist (Schimank, 2007).

Wechselseitige Beeinflussung

Beeinflussung tritt dann in Erscheinung, wenn es in Teilrealitäten nicht nur Beobachtungen gibt, sondern soziale Einflusspotentiale zum Tragen kommen. Diese können beispielsweise in Form von Expertenwissen oder Vorbildern Wirkung entfalten und generell lässt sich anmerken, dass solche Potentiale auf Macht, Geld, Wissen, Liebe, Sympathie oder moralischer Autorität beruhen können (Schimank, 2007).

Beeinflussung hat zum Ziel, Akteure zu einem gewissen Handeln zu bewegen, das sie von sich aus nicht gewählt hätten, ihnen werden Handlungsintentionen sozusagen auferlegt. Dies ist im Vergleich zur Beobachtung voraussetzungsvoller und auch leistungsfähiger, regiert das kollektive Handeln nun nicht mehr nur, sondern setzt sich auch selbst Ziele.

Es gilt anzumerken, dass die Interdependenzbewältigung selbst bei der Beeinflussung nicht strikt top-down ist, sondern vielmehr ein Abgleich von Einflusspotentialen darstellt. Immerhin ist es äußerst selten, dass ein Akteur gar kein Einflusspotential auf den anderen hat, selbst wenn dieser ihm überlegen ist. Analog zur Beobachtung führt Schimank (2007) an, dass es auch bei der wechselseitigen Beeinflussung punktuelle und stetige Formen gibt.

Im sozialen Kontext besonders bedeutsame verstetigte Abstimmungsmuster stellen die jeder Gemeinschaft zugrunde liegenden Einflussbeziehungen dar. In den Gemeinschaften sind diese relativ symmetrisch, sind sie doch aus stetiger wechselseitigen Beobachtung hervorgegangen (Gläser, 2007). Da in diesen meist jedoch Medien zur Erzeugung von Fügsamkeit wie Geld und Macht fehlen, kommt es zur charakteristischen begrenzten kollektiven Handlungsfähigkeit, die nur im Muster der Hegemonie eine Ausnahme findet. Dabei tritt die asymmetrisch verteilte Macht als Handlungsabstimmung in Einflusskonstellationen insofern auf, als dass sie Fügsamkeit oft gewaltsam durchsetzt. Beispiele hierfür reichen von "Supermächten" bis hin zu Straßengangs. In Hegemonien ist die kollektive Handlungsfähigkeit im Vergleich zu Gemeinschaften größer, da weniger Konsens erforderlich ist (Schimank, 2007).

Wechselseitiges Verhandeln

Formen von formalisierter Machthierarchie fallen unter die Konstellation des wechselseitigen Verhandelns, insbesondere die, die durch rechtliche Regelungen im Rahmen von Organisationen institutionalisiert werden. Nur durch Verhandlungen können die Handlungsabstimmungen hervorgehen, die in Form von Gesetzen, Satzungen und Verträgen ihre Umsetzung finden. In der wechselseitigen Verhandlung passen Akteure ihre Handlungsintentionen bewusst und kommunikativ einander an (Schimank, 2007; Benz, 2007a).

Ebenso wie bei Beobachtung und Beeinflussung geht man auch beim Verhandeln davon aus, dass es sowohl punktuelle als auch verstetigte Formen dieses Mechanismus gibt. Da Verhandeln der Logik des Tausches folgt, ist ein Beispiel des punktuellen Verhandelns der einmalige Tausch oder auch der Gelegenheitstausch. Viele dieser Tauschgeschehen sind in je andere eingebettet, hinzu kommt darüber hinaus noch die institutionelle Einbettung derselben (Granovetter, 1985). Das Ziel, das dieser Mechanismus verfolgt, ist die bessere Realisierung individueller Interessen durch Abstimmung (Schimank, 2007).

Verstetigte Verhandlungskonstellationen, die neben eingebetteten Märkten bestehen, sind sowohl Netzwerke als auch Polyarchien und Hierarchien. Bei Netzwerken entsteht die kollektive Handlungsfähigkeit allseitig freiwillig und aus Vertrauen heraus, wohingegen bei Polyarchien aufgrund von Mehrheitsbeschlüssen, die auch der Minderheit auferlegt werden können, diese weitaus größer ist. Im Sinne von bindenden Vereinbarungen entsteht in Hierarchien hingegen eine verstetigte und kanalisierte Einflussdominanz, die auch die Handlungsfähigkeit, wenn die Durchsetzungsfähigkeit der Spitze gegeben ist, maximiert. Zusätzlich zu beachten ist der Umstand, dass bei allen drei Verhandlungskonstellationen aber auch Metaverhandlungen dahingehend stattfinden, als dass auch festgelegt wird, was Verhandlungsgegenstand ist und was nicht (Schimank, 2007; Benz, 2007a).

Exit

Neben den drei anderen Konstellationsarten der Interdepenzbewältigung, die zuvor erläutert wurden, stellt das "Exit" die extremste Form ebendieser dar. Durch sie ist es möglich, die betreffende Interdependenz abzukappen - es bedeutet, aus einer Akteurskonstellation auszusteigen. Dies bedeutet zwar nicht, dass die gesamte Konstellation zusammenbricht, sie hat aber für den aussteigenden Akteur keine Bedeutung im Sinne des jeweiligen Handelns mehr (Hirschman, 1970). Je nach Aktivitätsfeld kann ein Exit leichter oder schwerer sein: Um sich seinen staatsbürgerlichen Pflichten etwa zu entziehen, müsste man als Exit-Strategie die Emigration wählen. Dies wird von manchen Staaten nicht erlaubt, als einzige Exit-Variante bliebe die "Republikflucht" (Schimank, 2007).

Exit ist dann weiterführend, wenn sich der Akteur im Sinne der betreffenden Interdependenz autark macht. Besonders bei sachlichen oder sozial optionalen Interdependenzen ist Autarkie einfacher möglich (Schimank, 2007:36). Allerdings ist ein Exit, sobald es zur faktischen Autarkie geführt hat, dahingehend sozialwissenschaftlich uninteressant, weil die betreffende Interdependenz verloren gegangen ist; das Problem der Interdependenzbewältigung ist in diesem Fall gelöst (Hirschman, 1970).

Schimank (2007) argumentiert, dass der derzeitige Theoriestand nicht ausreichend ist, dass die abstrakten Ordnungsmodelle so gut als spezifische Kombinationen elementarer Mechanismen sozialer Ordnungsbildung (Exit, Beobachtung, Beeinflussung, Verhandlung) verstanden werden, dass man Governance-Regime ohne der Ebene der Mechanismen analysieren kann.

Er regt jedoch dazu an, vorliegende Governance-Strukturen insofern zu analysieren, als dass man zuerst danach geht, ob die Akteure miteinander verhandeln bzw. dies tun könnten. Darauf aufbauend gilt es den darauf beruhenden Mechanismus festzustellen. Weiters untersucht man das Setting danach auf wechselseitige Beeinflussungen und gegebenenfalls auch auf Verhandlungen. Dieser schrittweisen Vorgehensweise liegt der Vorteil zugrunde, dass man, sobald das so gewonnene Erklärungsmodell ausreicht, um die Interdependenzbewältigung akkurat zu beschreiben, nicht mehr weitersuchen muss und so dem erklärungsökonomischen Prinzip Rechnung trägt (Schimank, 2007).

Im Folgenden soll ein genauerer Überblick über die vier wichtigsten Governance-Formen erfolgen. *„Die Strukturen sind analytisch auf höchster Abstraktionsstufe angesiedelt, um die Logik der sozialen Ordnung und Interdependenzbewältigung zu präzisieren und den Verwendungsbereich möglichst breit zu gestalten“* (Schimank, 2007:30).

11.2. Markt

Der Markt gilt als Koordinations- und Transaktionsform, die im Idealfall Offenheit, soziale Symmetrie aller Marktteilnehmer, Anonymität und die Charakteristik des individuell gerichteten Nutzenkalküls, Freiheit des Marktgeschehens aufweist (Czada, 2007).

Eine institutionelle Regulierung von Märkten soll die Kriterien eines idealen Marktes gewährleisten bzw. aufrechterhalten und Machtverschiebungen, Informations-Asymmetrien und externen Effekten entgegenwirken. Institutionen am realen Markt sind dazu da, die Akteure einerseits an informelle Handlungsprinzipien wie etwa moralbasierte Fairness anzuhalten oder diese andererseits durch Sanktionen bei Nichteinhaltung der Regeln abzumahnen (Wiesenthal, 2000).
Der Markt kann nur dann als solcher bezeichnet werden, wenn eine Selbstregulation stattfindet. Durch eine Regulation von außen würde er einer Politik- oder Verwaltungshierarchie entsprechen (Czada, 2007).

Die Neoklassik nimmt ihren Ausgang am Ende des 19. Jahrhunderts. Der neoklassische Markt ist Gegenstand reiner Ökonomie, politische Fragen werden nicht behandelt. Der Marktmechanismus beruht auf der Dynamik von Angebot und Nachfrage und der Bildung eines Gleichgewichtspreises; der Markt regelt sich somit selbst. Die Weiterentwicklung des neoklassischen Ansatzes, die liberale Marktwirtschaft, legt Augenmerk auf die Wettbewerbseigenschaften des Marktes: ein Marktgleichgewicht kann nie eintreten; durch Innovationen anpassungsfähige Marktteilnehmer verdrängen andere. Adam Smith gilt als einer der Hauptvertreter des Liberalismus; er hat den Begriff der "unsichtbaren Hand" geprägt: *„Wer auf dem Markt zur eigenen Nutzenmehrung tauscht, nützt zugleich dem Allgemeinwohl und wird dabei „von einer unsichtbaren Hand geleitet, um einen Zweck zu fördern, den zu erfüllen er in keiner Weise beabsichtigt hat“* (Czada, 2007 nach Smith, 1999:370-371).

Der bedingungslose Marktein- und ausstieg ist ein Garant für Effizienz und Innovation.
Die Transaktionskostenökonomik mit ihren Hauptvertretern Oliver E. Williamson und Ronald Coase trug zum Verständnis der institutionellen Logik des Marktes bei (Wiesenthal, 2000). Coase (1937) beschäftigte sich mit der Frage der Notwendigkeit von Unternehmen, da laut Neoklassik der freie Markt selbst der effizienteste Allokationsmechanismus ist. Spezielle Güter können nur durch eine Kooperation von Akteuren entstehen, der Markt allein kann dies nicht garantieren. Williamsons (1985) Beitrag der Transaktionskostenökonomik zum Markt besteht in Verträgen: Die Kooperation der Akteure wird unter anderem durch Verträge sichergestellt. Durch Institutionen wird somit die Einhaltung von Verträgen eher gewährleistet und Machtverschiebungen- oder häufungen im Sinne von Monopolen oder Kartellen wird entgegengewirkt (Wiesenthal, 2000).

Die Beziehung der Akteure am Markt ist ausschließlich transaktionsbezogen. Im Vordergrund steht die durch den Markt ermöglichte wechselseitige Beziehung von Akteuren, die freiwillig eingegangen

wird und für beide Seiten von Vorteil ist. Für eine Tauschbeziehung sind anbietende und nachfragende Akteure, aber auch auf zumindest einer Seite rivalisierende Akteure notwendig. Wiesenthal (2000:51) bezeichnet diese Mindestbeteiligung an Akteuren als "Triade".
Die Akteure werden durch den Mechanismus Preis instrumentalisiert, allerdings spielen hier nicht nur klassische ökonomische Größen eine Rolle: Soziales Vertrauen ist eine der informellen Voraussetzungen für die Kooperation von Marktakteuren (Wiesenthal, 2000).

11.3. Hierarchie

Hierarchie bezeichnet ein Organisations- oder Verfahrensprinzip, das auf der Über- bzw. Unterordnung zwischen Funktionen, Personen oder Organisationen bzw. Organisationselementen beruht. Sie ist definiert durch feste Zuständigkeiten und klar geregelte Kontroll- und Aufsichtskompetenzen. Williamson (1975) beschreibt sie als Technik zur Reduktion von Transaktionskosten. Die Verwendung des Hierarchiebegriffs in deskriptiver Form ist weitaus weniger verbreitet und findet sich vor allem in mathematisch-naturwissenschaftlichen Zusammenhängen als Konzept der priorisierten Rangfolge (Döhler, 2007).

Orte der Hierarchieverwendung sind hauptsächlich Organisationen als private Unternehmen und staatliche Verwaltungen, also alle Strukturen, die bürokratische Merkmale aufweisen (Döhler, 2007). Dies hat dazu geführt, dass Organisation oft als Synonym für Hierarchie betrachtet wird und der Begriff der Hierarchie generell mit negativen Konnotationen behaftet ist. Dies ist freilich nicht immer gerechtfertigt, da im speziellen Fall der Hierarchie im Konnex mit Gemeinschaften und Organisationen ein recht hilfreiches Mittel darstellt, um im Falle von strukturellen Ineffizienzen einen Entscheidungsspielraum aufrecht zu erhalten (Gläser, 2007).

Hierarchien tendieren oft zur Ineffizienz, indem die Verantwortungsbereitschaft untergeordneter Funktionsträger gedämpft wird, es zu Informationsengpässen kommt und ihr generell die Flexibilität fehlt, um auf geänderte Anforderungen reagieren zu können (Döhler, 2007). In diesem Hinblick kann man sowohl Kooperation als auch Konkurrenz als leistungsfähiger betrachten. Hierarchie kommt zum einen als bereits vorhandener Ordnungsmechanismus vor, der nur deshalb seine Wirkung entfaltet, weil er stillschweigend akzeptiert wird. Wird sie bewusst als Steuerungsverfahren eingesetzt, muss sie - ihren eigenen Regeln entsprechend - aktiv durchgesetzt werden, die Folge sind oft Widerstände und Ausweichverhalten (Döhler, 2007).

In der Demokratie galt und gilt die Ausdifferenzierung von Zuständigkeiten und Machtverhältnissen deshalb als problematisch, weil sie - oft unter Einfluss fachlicher Spezialisierung - dazu führt, dass sich Teilrationalitäten herausbilden, die einem gesteigerten Risiko ausgesetzt sind, extern beeinflusst zu werden. Die hierarchische, einheitliche, von oben gesteuerte Verwaltung soll dazu beitragen, vor externen Einflussnahmen zu schützen, besonders dann, wenn es sich um Instanzen handelt, die der hierarchischen Aufsicht durch beispielsweise eigene Gesetze entzogen sind (Bundesbanken,...) (Döhler, 2007).

Dem Prinzip der Hierarchie sind - neben dem Scheitern erzwungener Regulierungen - aufgrund der Effizienz sozusagen natürliche Grenzen gesetzt. So ist es beispielsweise im Wissenschaftskontext mittlerweile unumstritten, dass Wertungs- und Prüfungsentscheidungen frei von hierarchischer

Kontrolle erfolgen sollen, wenngleich auch der Wissenschaft, die an politische Vorgaben orientiert ist, weniger Freiräume eingestanden werden als der universitären. Die Legitimation der Verwaltung wird vielmehr durch Leistungsvergleiche statt geschlossener Legitimationsketten erreicht und im Vordergrund stehen die transparente Messung und Beurteilung des Outputs (Döhler, 2007).

Döhler (2007) spricht weiters vom Trend der Enthierarchisierung, der sich jedoch hauptsächlich auf die Makrodimension (Staat-Gesellschaft) bezieht und sozusagen als "rule of last resort" (Döhler, 2007:53) dann greift, wenn vorgelagerte Koordinationsmechanismen versagen. In der Mikrodimension wird die Hierarchie weiterhin bedeutsam bleiben, wenn auch weniger explizit.

11.4. Netzwerke

Netzwerke basieren primär auf der wechselseitigen Beeinflussung von/zwischen Akteuren. Netzwerke sind im Gegensatz zu den anderen Formen nur lose gekoppelt und verändern sich daher ständig: einerseits durch Verstärkungen und Abschwächungen von Beziehungen, andererseits durch das Auftreten und Verschwinden von Akteuren (Benz, Lütz et al., 2007). In Netzwerken sind sowohl private als auch staatliche Akteure von Bedeutung, Markt und Staat lassen sich nicht mehr klar abgrenzen (Wald und Jansen, 2007). In Policy-Netzwerken findet man häufig Zusammenschlüsse von Akteuren, wie Verbände, Ministerien oder Parteien. Sie stehen untereinander beispielsweise durch Informationsaustausch oder durch politischen Einfluss miteinander in Beziehung (Wald und Jansen, 2007).

Bei der Governance-Form der Netzwerke gibt es prinzipiell zwei Ansichtsperspektiven. Einerseits können Netzwerke als eine hybride Governance-Form auf einem Kontinuum zwischen Markt und Hierarchie betrachtet werden. Sowohl die Vorteile als auch Nachteile beider Formen zu vereinend, eignen sie sich insbesondere für Prozesse, bei denen mittlere Unsicherheit herrscht und die durch gegenseitigen Anpassungsbedarf charakterisiert sind (Wald und Jansen, 2007).

Als eigene Governance-Form vor allem durch den soziologischen Institutionalismus betrachtet werden Netzwerke vom Blickpunkt der Effizienz gelöst und entstehen und funktionieren, indem an Normen ausgerichtete Interaktionsorientierung vorherrscht. Sie sind dem Markt beispielsweise deshalb in Bedeutung übergeordnet, da sie durch Lernprozesse und die Herausbildung von Verhaltenserwartungen eine multilaterale Abstimmung ermöglichen; Koordinationsprobleme werden generell so besser gelöst (Wald und Jansen, 2007).

In Zeiten der Globalisierung treten Netzwerke augenscheinlich dort in Erscheinung, wo es zu einer dezentralen Entwicklung von Entscheidungskapazitäten kommt. So sind beispielsweise weltweit verstreute organisatorische Einheiten nach wie vor einer formalen Entscheidungsmacht unterstellt, verfügen aber durch ihr differenziertes Wissen und ihre Unterstützungsleistung über eigene, weitreichende Ressourcen, die auf das Zentralelement zurückwirken (Wald und Jansen, 2007).
In den Politikwissenschaften wird das Netzwerk als idealer Koordinationstyp gehandelt. Die Bedeutung einzelner Institutionen nimmt zu, gleichzeitig wächst die Machtaufteilung unter den Institutionen. Die Akteure stehen hauptsächlich über Verhandlungen miteinander in Verbindung. Der Inhalt der Verhandlungen ist die Verbindung zwischen den Akteuren (Wald und Jansen, 2007).

Granovetter (1985) beschreibt, dass der Handlungsrahmen von Akteuren durch ihre Position in Netzwerken beeinflusst wird.
Aus Policy-Netzwerken ist ein empirischer Forschungsstrang entstanden, der Beziehungsstrukturen von Akteuren mithilfe der Netzwerkanalyse beschreibt. Netzwerkanalysen sind anwendungsneutral und finden in den unterschiedlichsten sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Teildisziplinen Anwendung (Wald und Jansen, 2007).

11.5. Gemeinschaft

Die Gemeinschaft (oft auch nur "Community" genannt) ist die vierte Form der Governance-Strukturen und erfährt die geringste Aufmerksamkeit, obwohl eine Analyse der sozialen Ordnung ohne sie nicht erfolgen kann. Je nach Verständnis versteht man als Gemeinschaft Kollektive, deren Zusammengehörigkeitsgefühl auf Gemeinsamkeiten (meist Interessen) beruht. Eine daraus abgeleitete Eigenschaft der Gemeinschaft ist, dass sie ihre Mitglieder mit ihren Beziehungen vollständig einbindet, meist ortsgebunden ist und charakterisiert ist durch emotionale Bindungen und häufigen persönlichen Kontakt. Die Mitgliedschaft und Beteiligung selbst sind unscharf und fluid, die meisten Gemeinschaften erbringen nur eine schwache Ordnungsleistung (Gläser, 2007). Die Stärke von Gemeinschaftsbeziehungen zwischen Individuen kann daher bestimmen, wie Entscheidungen getroffen werden und bedarf einer Subkategorisierung. Diese Versuche einer Untergliederung gehen bis ins 19. Jahrhundert zurück und münden aktuell in die Erkenntnis, dass es auch eine "Gemeinschaft ohne Nähe" (Webber, 1963) gibt. Der Gemeinschaftsbegriff wird mittlerweile für viele Kollektive verwendet, in denen räumliche Nähe der Mitglieder ebendieser und Face-to-Face-Kontakte nur mehr eine untergeordnete Rolle spielen und mitunter auch völlig fehlen können (Gläser, 2007).
Eine für das Konzept der Governance besonders interessante Aufteilung der Gemeinschaften führt Gläser (2007) durch und kommt zu folgender Unterscheidung:

- Wissenschaftliche Gemeinschaften: sind durch den Bezug auf ein Paradigma und durch das Ideal rationaler Beziehungen charakterisiert.

- Berufsgemeinschaften: ursprünglich nur auf das reine Betätigungsfeld begrenzt, entwickeln sich Berufsgemeinschaften zu einem Sammelbecken von Individuen, die sich über ihre Werte, Normen und Perspektiven auf dieselbe Art wahrnehmen.

- Epistemische Gemeinschaften: besonders in der Politik entstehen Gemeinschaften, die charakterisiert werden durch ihr gemeinsames Politikfeld, geteilte normative Überzeugungen, Kausalannahmen und Qualitätskriterien für Wissen.

Die soziale Ordnung der Gemeinschaften wird neben Beobachtung und der kollektiven Identität durch Eliten beeinflusst. Sie sind in der Gemeinschaft in eindeutiger Unterzahl, sind jedoch für die Entstehung informeller Institutionen in Form von Verhaltensregeln unabdingbar (Gläser, 2007). Dies mag ein Mechanismus sein, die Schwäche der endogenen Governance in der Gemeinschaftsstruktur zu beheben; dies ist jedoch nur begrenzt möglich, da sich die Mitglieder nicht zwingend an diese so entwickelten Regeln halten müssen.

Damit Entscheidungen getroffen werden können, entwickeln sich meist andere soziale Ordnungen innerhalb der Gemeinschaft, und zwar meist Netzwerke und Organisationen (Gläser, 2007). Diese bilden als Schnittstelle mit der relevanten gesellschaftlichen Umwelt das eigentlich effektiv funktionierende Governance-Element. Auch anhand dieses Elements lässt sich die Wichtigkeit der Präsenz von Eliten darstellen, weil sie die formalen Organisationen in der Gemeinschaft in Form von Führungspositionen lenken (Gläser, 2007).

Beim Vergleich von Transaktionsgewinnen (transaction benefits) und der Reaktionsfähigkeit (responsiveness) von Gemeinschaften kann man zwischen restriktiv, diffusiv, inventiv und adaptiv unterscheiden (Watson, Boudreau et al., 2005). Eine Gemeinschaft trachtet nach hohen Transaktionsgewinnen - auch um ihre Mitglieder halten zu können.
Restriktive Gemeinschaften halten sich eher im Hintergrund, sowohl die Reaktionsfähigkeit als auch die Gewinne sind niedrig.
Diffusive Gemeinschaften sind zwar nischenspezialisiert wie die restriktiven, die Transaktionsgewinne sind hier jedoch hoch, da innerhalb der Gemeinschaft viele Leute angesprochen werden.
Inventive Gemeinschaften sind effizient, sowohl die Transaktionsgewinne als auch die Reaktionsfähigkeit sind hoch, da das Aktionsfeld weitläufig ist und damit auch viele Individuen erreicht werden können.
Adaptive Gemeinschaften agieren auf niedrigem (da meist lokalem) Gewinnlevel, sind jedoch in ihrer Anpassungsfähigkeit stärker als alle anderen Formen der Gemeinschaften (Watson, Boudreau et al., 2005).

11.6. Gegenüberstellung der Governance-Formen

Zusammenfassend sind folgende Charakteristika der idealen Governance-Formen festgehalten:

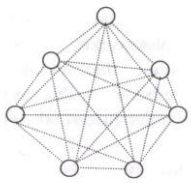
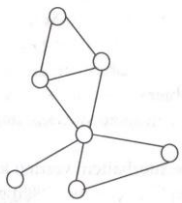
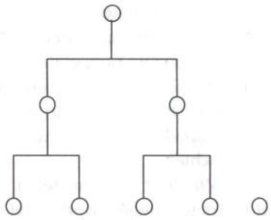
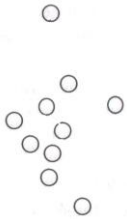
	Markt	Netzwerk	Hierarchie	Gemeinschaft
Mechanismus	Preis	Vertrauen	Weisungen	Identität
Art der Beziehung	kurzfristig	längerfristig	langfristig	identitätsgeleitet, multiplex, solidarisch
Flexibilität	hoch	mittel	niedrig	mittel
Normative Basis	Vertrag, Eigentumsrechte	ergänzende Stärken	Beschäftigung, dauerhafte Beziehung	Überzeugung, dauerhafte Beziehung
Entscheidungen	unabhängig	gegenseitig abhängig	abhängig	gegenseitig abhängig
				

Tabelle 3. Charakteristika der Governance-Formen. (nach Wald und Jansen, 2007:97)

12. Hybride als Stand der Forschung

Die idealen Governance-Formen Markt, Hierarchie, Netzwerk und Gemeinschaft per se eignen sich in der Praxis nur bedingt, da sie in diesem reinen, von anderen Formen abgegrenzten Zustand kaum vorkommen. Wiesenthal (2000:62) bezeichnet die MGO-Koordinationsformen Markt, Gemeinschaft, Ordnung (Hierarchie) in ihrer reinen, alleinstehenden Ausprägung daher als Koordinationsweisen "zweiter Wahl", da die Koordinationsformen erst durch die Erweiterung mit Elementen anderer Koordinationsformen Leistungsmaxima bzw. Effizienzmaxima erreichen können. Die Elemente der Erweiterung wirken als "Mechanismen der negativen Rückkopplung". Bradach und Eccles haben die Kombination der Koordinationsformen bereits (1989) beschrieben, allerdings noch nicht unter dem Terminus Hybrid, sondern als "plural form".

Der gegenwärtige Stand der Governance-bezogenen Forschung hebt sich dahingehend von der Analyse von Systemcharakteristika ab, dass Systeme nicht starr einer der vier zuvor genannten Governance-Formen zugeordnet und daraus die Charakteristika erarbeitet werden. Stattdessen werden die Querschnittsflächen der Formen zueinander betrachtet und analysiert; Mischformen und Hybride sind dann oft das Ergebnis solcher Betrachtungen. So wird argumentiert, dass jede Governance-Struktur mit jeder anderen interagieren kann und sich daraus völlig neue Spielräume ergeben, deren Untersuchung der nächste Aktionsschritt der Wissenschaft sein wird (Watson, Boudreau et al., 2005). Da die Variabilität bei Kombinationsformen deutlich erhöht ist, liegen hierfür noch keine definitiven Theoriemodelle vor (Benz, Lütz et al., 2007).

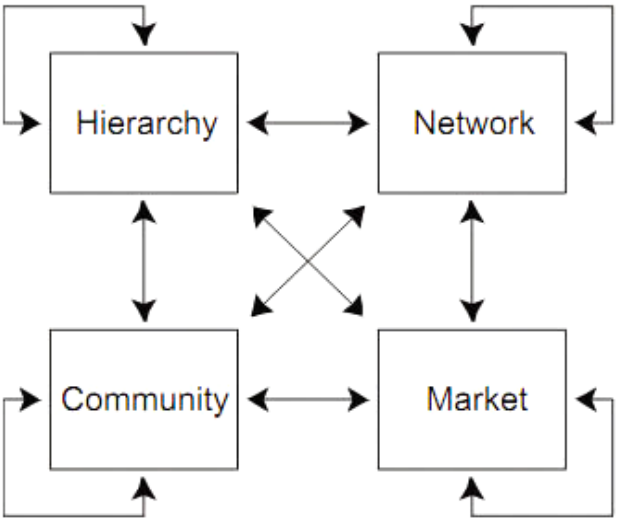


Abbildung 3. Interaktionsmöglichkeiten von Governance-Formen. (aus Watson et al., 2005:139)

Als mögliche Beispiele seien Hybride am Übergang vom Markt zur Hierarchie und vom Netzwerk zur Gemeinschaft und zur Hierarchie genannt.

Vom Markt zur Hierarchie

Als Hybride zwischen Markt und Hierarchie können verschiedenste Koordinationsformen angesiedelt werden, wie etwa informelle Netzwerke (informal networks), langfristige Beziehungen zwischen Käufer und Verkäufer (longterm buyer-supplier relations), Handelskonzerne (business groups), Interessensgemeinschaften (joint ventures). Ob die Hybride in ihren Eigenschaften näher am Markt oder an der Hierarchie angelehnt sind, ist von den individuellen Umständen abhängig. Diese Hybride stellen nicht nur eine Kombination der idealen Governance-Formen Markt und Hierarchie dar, sondern bedienen sich in unterschiedlichem Maße der Governance-Mechanismen (Douma und Schreuder, 2008).

Der ideale Markt und die ideale Hierarchie werden von Douma und Schreuder (2008) als die beiden Enden eines Kontinuums dargestellt: Am einen Ende befindet sich der ideale Markt, dessen einziger Mechanismus der Preis ist. Von diesem Ideal abrückend wird der Markt immer mehr organisiert und reguliert. Als nächster Schritt in Richtung Hierarchie siedeln sich Hybride an, die je nach Ausprägung eher Richtung Markt oder Richtung Hierarchie tendieren. Je näher man der Hierarchie kommt, desto größer wird die Rolle von Institutionen, obwohl Marktmechanismen - wenn auch in geringem Maße - noch zur Anwendung kommen. Am anderen Ende des Kontinuums befindet sich die ideale Hierarchie, in der ausschließlich Hierarchie-Mechanismen angewandt werden.

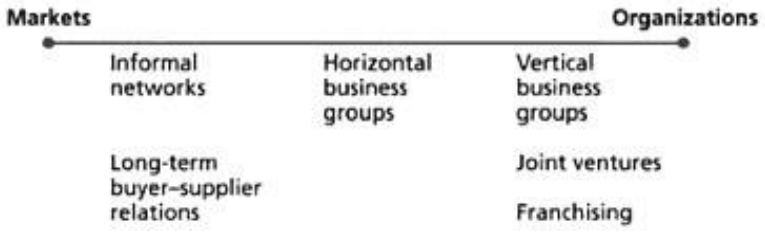


Abbildung 4. Vom idealen Markt zur idealen Hierarchie. (aus Douma et al., 2008:360)

Netzwerke als Hybride

Das Netzwerk, das in dieser Arbeit als eigene Governance-Form bezeichnet wird (→ Kapitel 11.4.), wird nicht immer als eigenständig betrachtet: Entweder gilt es als Governance-Hybridform (Williamson, 1991; Wald und Jansen, 2007) oder es bleibt weitgehend unerwähnt. Wiesenthal (2000:45) beispielsweise spricht ohnehin "nur" von der "GMO-Semantik", die Gemeinschaft, Markt und Organisation (Hierarchie) als elementare Formen der Koordination beschreibt.
Ein Argument, das für die Klassifizierung des Netzwerks als Hybrid spricht, ist die Zusammenführung von Eigenschaften von Markt und Hierarchie in einer neuen Form. Hinsichtlich der Verortung von Netzwerken herrscht zwar noch keine einheitliche Meinung, allerdings ist der Governance-Mechanismus (Vertrauen und Kooperation) von Netzwerken weitgehend unumstritten (Wald und Jansen, 2007).

Vom Netzwerk zur Gemeinschaft

Netzwerke können anhand ihrer vielfältigen Eigenschaften, etwa den Akteursbeziehungen, differenziert werden. Es gibt je nach individueller Begebenheit Netzwerke mit engen, intensiven Beziehungen zwischen Akteuren (strong ties) und Netzwerke mit lockeren, schwachen Verbindungen (weak ties). Als eng gelten beispielsweise freundschaftliche oder familiäre Beziehungen. Enge Beziehungen schaffen Vertrauen als Mechanismus, sie sind eher redundant und werden zu ähnlichen Akteuren und Akteursgruppen geknüpft. Solche engmaschigen Netzwerke sind die Grundlage für soziale Zusammenschlüsse. "Kleine homogene soziale Gemeinschaften auf lokaler Ebene" (Jansen und Wald, 2007:190) bedienen sich sowohl der Eigenschaften von Netzwerken als auch von Gemeinschaften und sind daher ein Beispiel für Hybride, die zwischen idealen Netzwerken und idealen Gemeinschaften angesiedelt sind (Jansen und Wald, 2007).

Vom Netzwerk zur Hierarchie

Netzwerke sind auf aufgrund der Symmetrie ihrer Beziehungen beschreibbar. Hierarchisch organisierte Netzwerke weisen eher lockere Netzwerkstrukturen auf, Akteursbeziehungen zwischen Basis und Spitze sind tendenziell asymmetrisch veranlagt. Materielle Ressourcen, Entscheidungsmacht und das Verfügen über Informationen führen zu solchen asymmetrischen Beziehungen, Akteure definieren dadurch ihre Position im Netzwerk (Jansen und Wald, 2007).

Eine auf einer Metaebene angesiedelte Sicht von Hybriden ist die, dass Hybridformen dabei nicht nur auf die Strukturen selbst, sondern auch auf die Governance-Mechanismen anwendbar sind. Lösungen ergeben sich demnach nicht aus einer limitierten Anzahl von Möglichkeiten, sondern sind für jedes System unterschiedlich und insofern adaptiv, als dass sie sich bei veränderten Eigenschaften ebenfalls abändern (Hey, Jacob et al., 2007; Olsson, Folke et al., 2007).

Für ihre Case Study schlagen Hey et al. (2007) eine Vermischung bereits existierender Formen mit rückkoppelnden Formen vor. Das bedeutet: Hierarchiestrukturen bleiben zwar bestehen, sollen allerdings von kooperativen und selbstregulierenden Governance-Elementen begleitet werden. Der Vorteil besteht darin, dass kooperative Methoden den ganzen Prozess dahingehend stärken, als dass die Implementierung leichter fällt und Konflikte im Vorfeld vermieden werden können.

Ein Kernelement ihres Vorgangs schlägt die sogenannte "Depillarisation" vor - also das Wegbewegen des Konzepts von Säulen hin zu einem Partizipationsprozess, welcher dem Konzept der Devolution von Olsson (2004) entspricht. Macht wird insofern nicht wirklich aufgegeben, sondern so verteilt, dass die Negativeffekte der Hierarchie (Weisungsgebundenheit) umgangen werden und die Kooperation gestärkt wird.
Dabei darf aber das Meta-Ziel nicht aus den Augen verloren werden, es geht nicht, dass jeder macht, was er will, eine kollektive Handlungsfähigkeit muss gewahrt bleiben. Dies spiegelt sich im Konzept der "regulated self-regulation" wider (Hey, Jacob et al., 2007).

13. Operationalisierung von Governance im Emissionshandel

Nachdem im vorangegangen Teil der Diplomarbeit Governance als Theorie erläutert und auf theoretischem Level behandelt wurde, soll der nun folgende Abschnitt eine Verankerung derselben auf greifbarerem Niveau darstellen.

Der hier als Spezialteil bezeichnete Abschnitt gliedert sich in folgende Themenbereiche:
Zuerst findet sich ein eher allgemein gehaltener Einführungsteil, der der Verständnisbildung dient. Dieser Überblick soll thematisch auf die Case Study vorbereiten und auch inhaltlich auf sie hinführen. Neben der Vorstellung des Konzepts und der Grundidee des Emissionshandels als Instrument für den Klimaschutz wird die Einbettung des Emissionshandels in ein globales Gefüge erläutert.

Obwohl man sich geeinigt hat, den Emissionshandel als Instrument für den Klimaschutz einzusetzen, wird der Emissionshandel dennoch von vielen Seiten kritisch beobachtet. Während einige den Emissionshandel als modernen Ablasshandel diskutieren (vgl. Altvater und Brunnengräber, 2008), wird an anderen Stellen die Ausgestaltung des Systems hinterfragt. Im Emissionshandel enthaltene Implikationen, die diskutiert werden, reichen der Gleichstellungsfrage von Entwicklungsländern als Verschmutzer bis hin zu Zuteilungsprinzipien, welche häufig als zu lax und unfair diskutiert werden. Kritik über die Ausgestaltung des Emissionshandels kommt nicht nur von Seiten der Betroffenen - wie auch in den Interviews bestätigt wurde [→ Anhang] - sondern auch von Seiten der Politik, Nicht-Regierungs-Organisationen, Klimaschutzaktivisten und aus den Reihen der Wissenschaft (vgl. DLO, WWF et al., 2006; Haar und Haar, 2006).

Des Weiteren findet sich eine ausführliche Beschreibung der Ausgestaltung des Handelssystems, vom institutionellen Rahmen, der zeitlichen Dimension bis hin zur Fokussierung auf die derzeitige österreichische Situation.

Im Anschluss an den theoretischen Teil wird die vorliegende Case Study über den österreichischen Emissionshandel in Form des Materialteils vorgestellt. Sie erfährt über das darauf folgende Methodenkapitel der Diplomarbeit eine Aufarbeitung im Sinne der Empirie.

Das für die vorliegende Arbeit ausgewählte Fallbeispiel stellt eine Verbindung mit den theoretischen Grundlagen von Governance dar, indem es eine konkrete Anwendung dieser auf ein interdisziplinäres Themenfeld ist. Nachdem Governance zu Beginn als theoretisches Framework etabliert worden ist, findet nun eine Anwendung des Konzepts statt. Dazu wird das eigentlich aus den Sozialwissenschaften stammende Rahmenkonzept wie eine Schablone über die vorliegende humanökologische Problemstellung gelegt [→ Ergebnisse]. Die so gewonnenen Ergebnisse werden anschließend auf der Metaebene der Governance diskutiert und es findet eine Annäherung an ein mögliches Idealbild statt [→ Diskussion].

Die Wahl der Case Study beruht auf einer Reihe von Gesichtspunkten, die der Autorin wichtig erscheinen.

- Durch diese Diplomarbeit wird eine ganzheitliche Perspektive auf das System Emissionshandel geworfen, da dies bisher in einer solchen Form noch nicht geschehen ist.

- Es gibt bis dato noch keine Ansätze, die eine ganzheitliche Sicht auf das institutionelle Gefüge des Emissionshandels in Österreich darstellen. Mit vorliegender Arbeit findet erstmals eine Analyse dieses Systems statt, sowohl auf praktischer Ebene als auch auf Ebene der Governance.

  Für die Analyse wurden alle Institutionen, die an der Abwicklung des Emissionshandels beteiligt sind, zu ihrer Wahrnehmung der Ausgestaltung des Systems befragt [→ Material, Methode, Anhang], die Ergebnisse grafisch dargestellt [→ Ergebnisse] und anschließend mit der Schablone der Governance ausgewertet [→ Diskussion].

Teil 3

Emissionshandel

Der Emissionshandel[2] ist in der Europäischen Union ein Schlüsselinstrument der EU-Klimaschutzpolitik geworden. Er ist in die Kategorie der marktwirtschaftlichen umweltpolitischen Instrumente einzureihen, da er sowohl politische - durch die Festlegung der Rahmenbedingungen - als auch ökonomische Aspekte durch Angebot, Nachfrage und Preisbestimmung der Zertifikate, aufweist (Pickl, 2008). Da die einzelnen Staaten auf unterschiedliche Weise ihre Reduktionsziele verfolgen können, wird der Emissionshandel als wirtschaftsliberal eingestuft (Pickl, 2007).

Durch die österreichische Teilnahme am Emissionshandel eröffnet sich ein spannender Diskurs zahlreicher Disziplinen, von den Naturwissenschaften hin zu Politik und Ökonomie. Der Emissionsrechtehandel verspricht nicht nur dadurch, sondern auch durch seine langfristig angelegte Laufzeit und die stetig größer werdende Relevanz des Klimawandels für die Gesellschaft ein zukunftsträchtiges Wissenschafts- und Wirtschaftsfeld zu werden (Schüle, 2008). 2007 deckte der Emissionshandel immerhin schon 40% der europaweiten Emissionen ab (Pickl, 2007).

Umweltschutz- und Klimaschutzmaßnahmen sind gerade in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs eher gefährdet, da deren Leistbarkeit immer wieder diskutiert wird. Mit langfristiger Klimaschutzpolitik könnte eine Chance genutzt werden, nachhaltige Entwicklung, Ressourcenschonung und energieeffiziente Technologien zu fördern. Nicht zuletzt deswegen, da durch Klimaschutzmaßnahmen, die jetzt getroffen werden, zukünftige soziale, ökologische und ökonomische Folgekosten verringert werden können (Stern, 2007).

Differenzierung: Internationaler und EU-weiter Emissionshandel

Das Kyoto-Protokoll ist rahmengebend für ein internationales Emissionshandelssystem, das auf Ebene der Vertragsstaaten stattfindet. Um der Zielsetzung des Kyoto-Protokolls möglichst kostengünstig nachzukommen, wurde innerhalb der Europäischen Union ein eigenes Emissionshandelssystem eingeführt, der EU-Emissionshandel.

Der EU-Emissionshandel ist somit die Umsetzung des Systems auf europäischer Ebene. Der EU-Emissionshandel findet auf Ebene von Unternehmen statt (Betz, Rogge et al., 2005).
Die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG der Europäischen Kommission ist die rechtliche Grundlage für den EU-weiten Emissionshandel, die Nationalen Allokationspläne und die Handelsperioden (Europäische Kommission, 2003).

Im nachfolgenden Text werden etwaige Unterschiede der beiden Systeme erläutert.
Die vorliegende Arbeit befasst sich mit dem Emissionshandel im Allgemeinen und geht anschließend - in der Case-Study - auf den Emissionshandel auf europäischer Ebene ein.

[2] In vorliegender Arbeit wird vornehmlich der Terminus "Emissionshandel“ verwendet. Dieser ist als Synonym für Emissionszertifikat(e)handel, Zertifikat(e)handel, Emissionsrechtehandel etc. zu verstehen.

14. Das Kyoto-Protokoll als Rahmen für den Emissionshandel

Urheber und Wegbereiter des Agenda-Settings des EU-Emissionshandels ist die Europäische Kommission. Bereits kurze Zeit nach dem Weltklimagipfel 1997 in Kyoto, Japan, aus dem das Kyoto-Protokoll hervorgegangen ist, lud die Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission zu einem Treffen mit NGOs, um einen EU-weiten Emissionshandel informell zu diskutieren. Bereits einige Monate später, im Juni 1998, schlug die Kommission dem EU-Parlament und dem Ministerrat vor, besagten Emissionshandel ab 2005 einzuführen. Nach Herausgabe des "Grünbuch Emissionshandel" (2000) begann die Diskussion eines Richtlinienentwurfs für die Europäische Union; 2003 wurde die EU-Rahmenrichtlinie verabschiedet (Santarius und Braun, 2008).

14.1. Vertragsstaaten

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls haben sich die mehr als 140 Vertragsstaaten verpflichtet, ihre CO_2-Emissionen zu senken. Die Reduktionsziele der Mitgliedsstaaten sind sehr unterschiedlich. Die Europäische Union (EU-15) verpflichtete sich als Gemeinschaft zu einer Emissionsreduktion von 8% bis 2012 gegenüber dem Basisjahr 1990. Innerhalb dieser Gemeinschaft gibt es eine Lastenteilungsvereinbarung, das so genannte "Burden-Sharing". Dem entsprechend hat Österreich ein Ziel von -13%, Deutschland hat ein Reduktionsziel von 21%, Portugal hingegen ist berechtigt 27% mehr CO_2 auszustoßen. Für die neuen EU-Mitgliedsstaaten gelten Reduktionsziele von 8% - ohne Lastenteilung (Betz, Rogge et al., 2005; Schneider, Anderl et al., 2009).

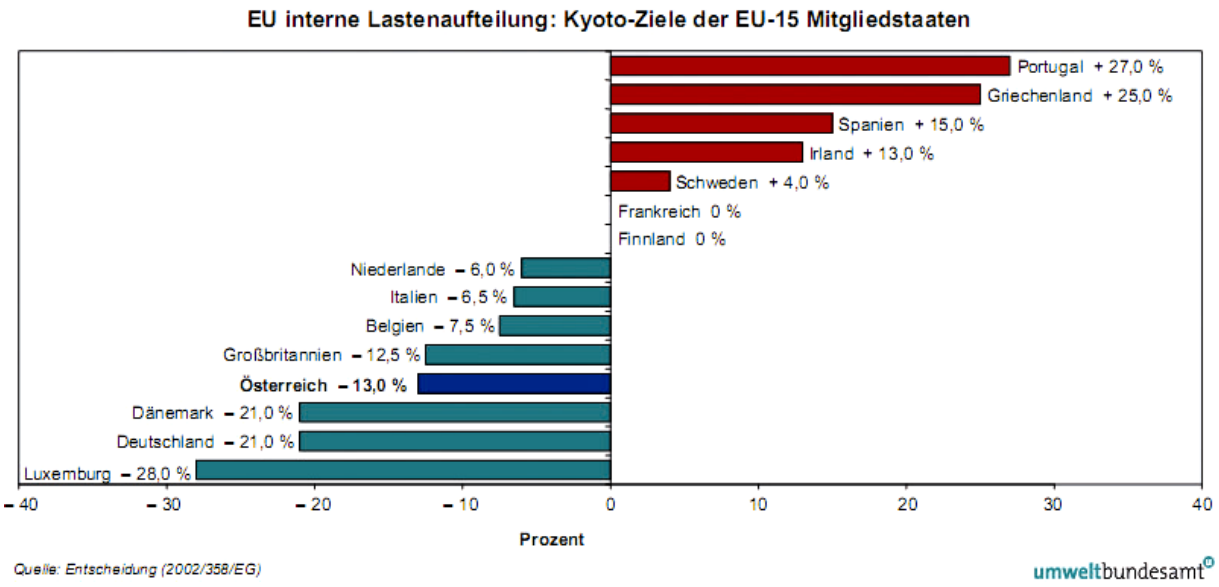


Abbildung 5. Kyoto-Ziele der EU-15 Mitgliedsstaaten. (aus Schneider et al., 2009:46)

14.2. Flexible Mechanismen des Kyoto-Protokolls

Damit die Mitgliedsstaaten möglichst kostengünstig ihren Minderungszielen nachkommen können, sind im Kyoto-Protokoll so genannte flexible Mechanismen vorgesehen. Mit deren Hilfe sollen Maßnahmen zur Emissionsreduktion dort durchgeführt werden, wo sie am kostengünstigsten sind.

Folgende flexible Mechanismen lassen sich unterscheiden (Betz, Rogge et al., 2005; Sterk und Arens, 2008):

- Clean Development Mechanism (CDM)
- Joint Implementation (JI)
- Internationaler Emissionshandel (EH)

Im Rahmen der CDM und JI können staatliche oder private Akteure aus den Industriestaaten in anderen Industriestaaten oder in Entwicklungsländern Klimaschutzprojekte durchführen. Mit diesen Projekten werden Emissionsreduktionsgutschriften generiert, die wiederum von Industriestaaten auf dem Zertifikatemarkt erworben werden können.

Clean Development Mechanism

Artikel 12 des Kyoto-Protokolls beschreibt den CDM, also den Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung. Beteiligte Akteure sind ein Industrie- oder Schwellenland einerseits und ein Entwicklungs- oder Schwellenland andererseits, in dem ein emissionssparendes Projekt stattfindet. Die Kooperation passiert allerdings nicht unbedingt auf staatlicher Ebene, sie findet zwischen Unternehmen der jeweiligen Länder statt. Mögliche Klimaschutzprojekte beschäftigen sich etwa mit erneuerbaren Energien, Technologietransfer oder etwa Effizienzverbesserungen (Sterk und Arens, 2008).

Mittels diesem projektbasierten CDM sollen nicht nur Emissionsreduktionen erreicht werden, sondern auch beteiligten Entwicklungsländern ein möglichst eigenständiger Weg zu nachhaltiger Entwicklung erleichtert werden (Betz, Rogge et al., 2005).

Joint Implementation

JI basiert auf dem Artikel 6 des Kyoto-Protokolls. An emissionssparenden JI-Projekten sind ausschließlich Industrie- und Schwellenländer beteiligt. Wie auch bei CDM kooperieren die Staaten nicht direkt miteinander, sondern über Unternehmen. Auch hier wird den zu Emissionsreduktionen verpflichteten Staaten ermöglicht, Emissionsreduktionsgutschriften zu generieren.

Dieser Mechanismus wurde besonders in Hinblick auf Transformationsgesellschaften wie etwa osteuropäische Volkswirtschaften ausgestaltet. Man geht davon aus, dass in Transformationsgesellschaften die Optionen zur Emissionsminderung besonders kostengünstig ausfallen, da das Effizienzniveau noch niedrig ist; außerdem ist ausländisches Kapital notwendig, um diese Minderungsoptionen umzusetzen (Betz, Rogge et al., 2005; BMLFUW, 2008a).

Internationaler Emissionshandel

Das Basisdokument für den Emissionshandel auf internationaler Ebene ist das Kyoto-Protokoll. Nach Artikel 17 des Kyoto-Protokolls besteht für Länder mit Reduktionsverpflichtungen die Möglichkeit ungenutzte Emissionsrechte zu handeln. Das derzeit größte operierende Handelssystem ist der EU-Emissionshandel, auch EU-ETS (European Union Emission Trading System) genannt.

Die Handelsebene ist je nach Emissionshandelssystem unterschiedlich: Der internationale Emissionshandel läuft grundsätzlich auf staatlicher Ebene ab. Der Handel auf europäischer Ebene findet zwischen den Unternehmen statt.
Damit die flexiblen Mechanismen in ihrer Form auch untereinander agieren können, wurde eine spezielle Richtlinie entworfen, die "Linking Directive".

Linking Directive

Durch die Verbindungsrichtlinie 2004/101/EG (Europäische Kommission, 2004), die so genannte Linking Directive ist es möglich, dass im EU-weiten Emissionshandel nicht nur mit EU-Emissionsrechten gehandelt wird, sondern auch die Emissionsreduktionsgutschriften, die in CDM- und JI-Projekten gewonnen werden können, und die internationalen Emissionsberechtigungen miteinbezogen werden. Alle diese handelbaren Einheiten können unter dem Begriff der Zertifikate zusammengefasst werden (Betz, Rogge et al., 2005). Der Preis wird pro Tonne CO_2-Äquivalent (t CO_2-Äqu.) angegeben.

Emissionszertifikate

Untenstehend findet sich eine Auflistung sämtlicher Zertifikate, gegliedert in Zertifikate des Kyoto-Systems und Zertifikate des EU-ETS.

Arten von Zertifikaten	
Kyoto- Emissionsberechtigungen und Gutschriften	
AAUs: Assigned Amount Units	internationale Emissionsberechtigungen
ERUs: Emissions Reduction Units	aus JI-Projekten gewonnen
CERs: Certified Emissions Reductions	aus CDM-Projekten gewonnen
RMUs: Removal Units	durch Aufforstungsmaßnahmen etc. gewonnen
tCER: temporary CER, **lCER:** longtime CER	befristete Gutschriften von JI/CDM-Projekten
EU- Emissionsberechtigungen	
EUAs: EU Allowances	EU-Emissionsberechtigungen
Force-Major-Emissionsberechtigungen	Anwendung im Falle höherer Gewalt

Tabelle 4. Arten von Zertifikaten, Unterscheidung nach Kyoto und nach EU. (nach Betz, Rogge et al., 2005)

Die Emissionszertifikate sind ausschließlich virtuell vorhanden. Ihr Handel wird über verschiedene Stationen abgewickelt. Erwerb und Verkauf von Zertifikaten kann entweder bilateral von Unternehmen zu Unternehmen oder über Makler (so genannter "Over-the-Counter-Handel") erfolgen. Eine weitere Möglichkeit ist der Handel über Börsen und Banken (Betz, Rogge et al., 2005).

In Deutschland ist die European Energy Exchange (EEX) in Leipzig als Börse berechtigt, mit Zertifikaten zu handeln. Diese arbeitet mit der internationalen Terminbörse namens European Exchange, kurz: Eurex zusammen. Die österreichische Handelsstelle ist die Energy Exchange Austria (EXAA) (Pickl, 2008). Zurzeit werden weitere Handelsplattformen durch Börsen in Amsterdam, Barcelona, Graz und Paris etabliert (Betz, Rogge et al., 2005).

15. Grundidee des Emissionshandels

Der Emissionshandel beruht auf folgenden Annahmen:

- *„Es ist nicht entscheidend, wo Emissionen reduziert werden, sondern dass sie reduziert werden.*
- *Der Verbrauch begrenzter natürlicher Ressourcen kann in monetären Werten ausdrückbar sein.*
- *Klimaschutzmaßnahmen sollen dann dort durchgeführt werden, wo dies am kostengünstigsten (effektivsten) möglich ist.“*
  (Pickl, 2008:12)

Der Emissionshandel von Kohlendioxid (CO_2) auf europäischer Ebene wurde als Steuerungsprinzip am 1. Jänner 2005 gesetzlich eingeführt und war der erste und größte transnationale Handel mit Verschmutzungsrechten (Common und Stagl, 2005). Die Grundidee dabei ist, den globalen Ausstoß von Kohlendioxid in die Atmosphäre zu begrenzen mittels des Grundprinzips, Firmen zu ermöglichen, ihre Verschmutzungsrechte auf einem geregelten Markt zu handeln um eine Emissionsreduktion in der gesamten EU zu möglichst niedrigen Transaktionskosten zu erreichen (Common und Stagl, 2005). Die Idee, Reduktionen eines bestimmten Gutes über spezielle Marktmechanismen zu stimulieren, geht auf den Ökonom John Dales (1968) zurück. Er zeigte Möglichkeiten auf, wie man Akteure mittels Anreizen statt Zwang zu Emissionsreduktionen bringen kann (Pickl, 2007).

Der Preis der Zertifikate wird dynamisch durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage bestimmt. Da einzelne Akteure nicht alle Zertifikate benötigen, die ihnen zur Verfügung stehen, andere Akteure aber zusätzliche Zertifikate zukaufen müssen, entsteht ein Marktmechanismus (Pickl, 2008).

Cap and Trade Prinzip

Die Obergrenze der erlaubten Emissionen wird von einer übergeordneten Instanz politisch festgelegt und mit Voranschreiten der Zeit tendenziell gesenkt. Dieses System heißt "Cap-and-Trade" Prinzip (= beschränken und handeln, Deckelung von Emissionen). "Cap" beschreibt die Zuteilung einer durch den Staat festgelegten Gesamtmenge an Zertifikaten. Der Verbesserungsgrad der Umweltqualität ist von der Höhe der festgelegten Reduktionsziele und somit von der Anzahl der ausgegebenen Zertifikate abhängig. Durch "Trade" können Handelsteilnehmer die Zertifikate nach Bedarf kaufen und verkaufen. Der finanzielle Anreiz für Unternehmen ist dadurch gegeben, dass durch Emissionsreduktionen, die schneller als notwendig durchgeführt wurden, die ungenutzten Zertifikate verkaufen werden können (Pickl, 2008).

Überschreitungen der Emissionsgrenzen werden mit Strafen belegt (European Commission, 2008; Schüle, 2008). In der ersten Handelsperiode 2005-2007 betrug die Strafe 40€ pro fehlender Tonne CO_2-Äqu., in der zweiten Handelsperiode 2008-2012 müssen jeweils 100€ gezahlt werden. Die Sanktionen sind in der EU-Emissionshandelsrichtlinie niedergeschrieben (Betz, Rogge et al., 2005).

16. Zeithorizont des Emissionshandels: Die 3 Phasen

Der Emissionshandel besteht aus drei Phasen: die bereits abgeschlossene Phase I war 2005-2007, die aktuelle Phase II dauert 2008-2012, Phase III erstreckt sich 2013-2020.

Phase I

Phase I galt als Testphase, aus der man Erfahrungen gewinnen konnte, die sich in der aktuellen Phase II durch Veränderungen in den Richtlinien widerspiegeln (Schüle, 2008). In Phase I wurden nahezu alle Zertifikate gratis ausgegeben, was zur Folge hatte, dass ab Frühling 2006 ein steter Preisverfall einsetzte und diese 2007 nur noch wenige Cents Wert waren statt der bisherigen ca. 10-30€ (European Energy Exchange, 2008; 2009).

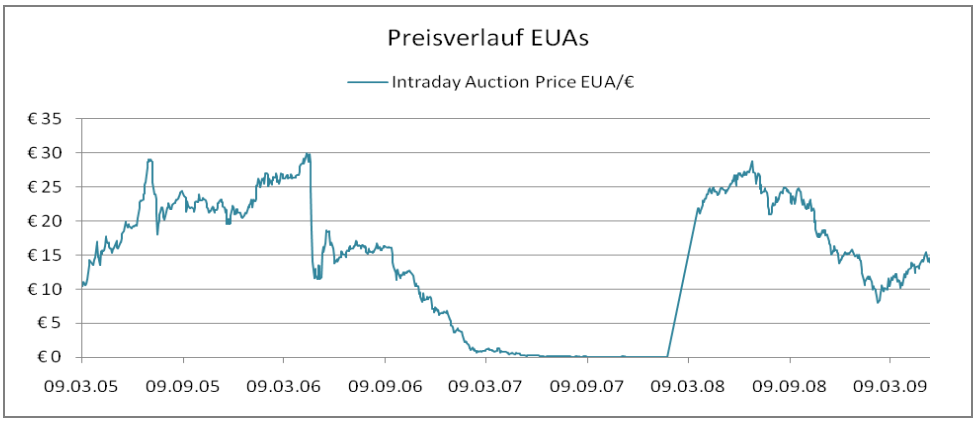


Abbildung 6. Preisverlauf EUA/€. (auf Basis der EEX Marktdaten 2005-2009)

Phase II

Grundlage der Phase II, der Konsolidierungsphase, sind die Nationalen Allokationspläne (NAP) [→ Kapitel 17], die nach den Pannen der Testphase von der Europäischen Kommission modifiziert wurden. Das Kyoto-Protokoll sieht bis zum Jahr 2012 einer Verminderung von Treibhausgasemissionen (inklusive CO_2) um 8% gegenüber dem Basisjahr 1990 vor (Europäische Kommission, 2003). Österreich ist durch das Burden-Sharing Agreement verpflichtet, 13% der Emissionen gegenüber 1990 zu reduzieren (Schneider, Anderl et al., 2008).

Phase III

Mit Phase III soll das im Kyoto-Protokoll genannte Gesamtreduktionsziel für den EU-Emissionshandel von minus 21% gegenüber 2005 erreicht werden (Schneider, Anderl et al., 2009). In Zukunft werden einige massive Änderungen stattfinden: Statt der 27 Allokationspläne für die Mitgliedsstaaten soll die Zuteilung der Zertifikate harmonisiert auf EU-Ebene stattfinden. Die Europäische Kommission wird demnach wahrscheinlich eine EU-weite Gesamtobergrenze für Emissionen festlegen.

Es werden auch Zertifikate für andere Treibhausgase und weitere Industrien (z.B.: Stromerzeugung) miteinbezogen werden. In Zukunft sollen Zertifikate verstärkt versteigert werden. Der Flugverkehr soll aufgrund des steten Wachstums an Verkehrsleistung sowohl EU-weit als auch global einbezogen werden (Doyle, 2009; Schneider, Anderl et al., 2009).

17. Österreich

Pickl (2007) weist ausdrücklich auf die Festsetzung eines institutionellen Rahmen als wesentliches Element hin. Der Emissionshandel unterliegt somit einer politischen Steuerung. Dieser institutionelle Rahmen ist die grundlegende Voraussetzung für das Funktionieren des Emissionshandels.

Die Implementierung des Emissionshandelssystems auf nationalstaatlicher Ebene ist im Kompetenzbereich der Staaten festgelegt, die Europäische Richtlinie soll einen Rechtsrahmen für das gesamte Handelssystem bieten. Schlüsselinstrument auf nationaler Ebene sind die so genannten Nationalen Allokationspläne, in denen die Emissionsverpflichtungen der einzelnen Länder mit höchstem Detailgrad von den Sektoren bis hin zu den einzelnen Anlagen festgeschrieben sind. Die NAP wurden für die ersten beiden Phasen herausgegeben (Europäische Kommission, 2003; Schüle, 2008).

17.1. Marktteilnehmer

In Österreich sind folgende Bereiche der Sektoren Energieaufbringung und Industrie laut Nationalem Allokationsplan und Emissionshandelsgesetz an der Teilnahme des Zertifikatehandels verpflichtet:

Sektoren	Branchen
Energie	
Elektrizitätswirtschaft	Elektrizitätswirtschaft (31)
Fernwärme	Fernwärme (31)
Mineralölverarbeitung	Mineralölverarbeitung (6)
Industrie	
Integrierte Hüttenwerke	Integrierte Hüttenwerke, Röst-, Sinteranlagen für Metallerzeugung (9)
Sonstige Industrie	Sonstige Eisen- und Stahlindustrie (4)
	Zementindustrie (11)
	Papierindustrie (30)
	Chemische Industrie/Textilindustrie (17)
	Kalkindustrie (11)
	Feuerfesterzeugnisse (6)
	Ziegelindustrie (30)
	Lebensmittelindustrie (11)
	Glasindustrie (8)
	Holzindustrie (10)
	Maschinen-, Stahlbau- und Fahrzeugindustrie (6)

Tabelle 5. Übersicht über die Sektoren und Branchen, die vom Emissionshandel betroffen sind. Die jeweilige Anzahl der Anlagen ist in Klammer angegeben. (aus BMLFUW, 2007a:17)

Der Emissionshandel deckte im Jahr 2007 bereits 40% aller Emissionen Europas ab (Pickl, 2007).
Ein ähnliches Bild ergibt sich in Österreich auf Basis der Daten von 2007: ca. 36% aller Emissionen Österreichs wurden durch Anlagen verursacht, die in den Emissionshandel eingebunden sind. Rund 80% der Emissionsverursacher in den Sektoren Industrie und Energieaufbringung sind vom Emissionshandel betroffen. Für die Handelsperiode 2008-2012 steigert sich der Anteil voraussichtlich auf 85% und für die dritte Handelsperiode ist noch eine weitere Steigerung zu erwarten (Schneider, Anderl et al., 2009).

Über die EU-Richtlinie hinaus obliegt des den Nationalstaaten selbst, einen Modus der Erstallokation (Erstausgabe) der Zertifikate zu wählen, neue Marktteilnehmer mit Zertifikaten auszustatten und Vorleistungen, die emissionsmindernd wirken zu berücksichtigen (Schüle, 2008).

Laut EU-Richtlinie sind Überwachung und Berichterstattung betreffend Emissionen ebenfalls Aufgabe der Nationalstaaten (Europäische Kommission, 2003).

17.2. Zuteilung der Zertifikate

Es gibt verschiedene Ansätze, wie die Zertifikate den Emissionsverursachern zugeteilt werden. Ein Großteil der Zertifikate wird gratis zugeteilt - in Österreich werden derzeit 98,8% der Zertifikate gratis ausgegeben (BMLFUW, 2007a) - der Rest wird mit ergänzenden Auktionen auf Börsen versteigert und durch "Grandfathering" zugeteilt. Beim Grandfathering-Prinzip werden Vorleistungen bzw. die Emissionsstruktur von Unternehmen zu einem festgelegten Zeitpunkt in der Vergangenheit in die Verteilung miteinbezogen. Somit bekommt das Prinzip aufgrund der unterschiedlichen nationale Situationen (durch unterschiedliche Verteilungsansätze und Emissionsverursacher) besondere Bedeutung (Pickl, 2007; BMLFUW, 2007a; 2008).

17.3. Aktueller Stand

In Österreich gibt es für die derzeitige Phase II eine Gesamt-Zuteilungsmenge für Industrie und Energiewirtschaft in der Höhe von 32,5 Mio. Zertifikaten pro Jahr. Dies sind ca. 550.000 Zertifikate oder 5,4 Mio. Tonnen CO_2 weniger als in der Testphase. Von diesen 32,8 Mio. Zertifikaten wurden 32,05 Mio. Zertifikate gratis zugeteilt, 400.000 versteigert, und 350.000 im zweiten NAP zusätzlich aufgenommen (BMLFUW, 2007a).

Die Treibhausgasemissionen Österreichs liegen derzeit deutlich über dem Sollwert laut Kyoto-Protokoll [→ Abbildung 7]. Um das Klimaziel Österreichs noch zu erreichen, wurde 2007 ein neues Maßnahmenpaket vorgeschlagen. Hier wird speziell auf die Forcierung von Maßnahmen in den Bereichen nachhaltiger Energieproduktion und -verwendung und Mobilität gesetzt. Im Bereich Verkehr stiegen die Emissionen (CO_2, N_2O, CH_4) 1990-2005 um ca. 90% (BMLFUW, 2007b), wodurch dringender Handlungsbedarf entsteht. Da Verkehr aber nicht im Emissionshandelssystem inbegriffen ist, wird es für Österreich sehr schwierig werden, sein Ziel zu erreichen.

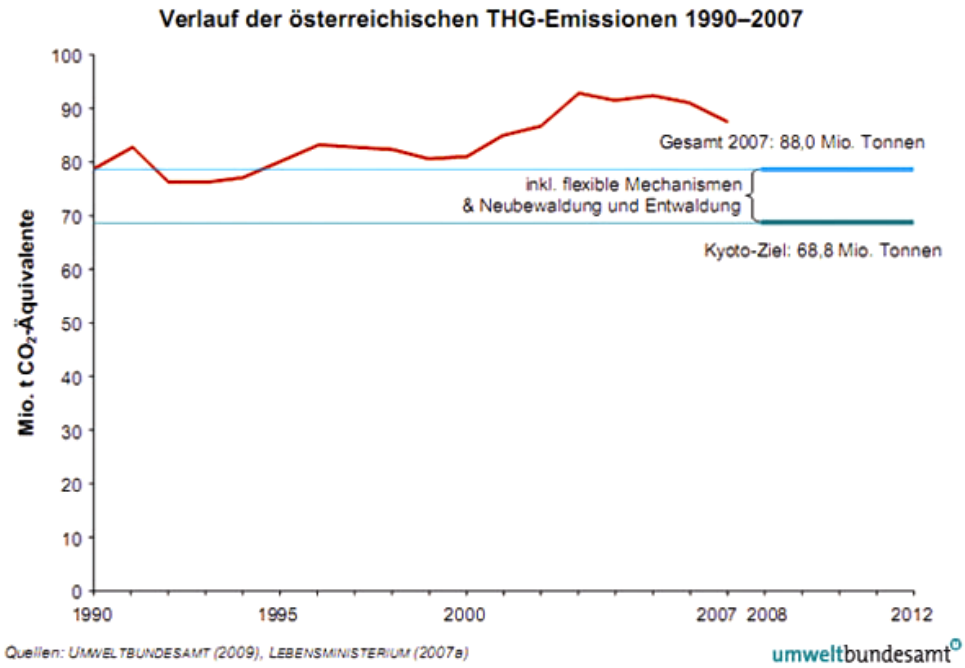


Abbildung 7. Verlauf der österreichischen THG Emissionen 1990-2007. (aus Schneider, Anderl et al., 2009:31)

Teil 4

Material & Methode

Material

Akteure im österreichischen Emissionshandel

Folgende Akteure sind an der Abwicklung des Emissionshandels in Österreich beteiligt und sind daher Ausgangsmaterial für die vorliegende Arbeit:

- Lebensministerium
- Umweltbundesamt
- ECRA

Neben einem Kurzprofil aller drei Institutionen, das sowohl auf die allgemeinen Charakteristika, als auch auf ihre Rolle im Emissionshandel eingeht, wurden drei Personen ausgewählt, die für die Autorin als Ansprechpersonen fungierten.
Die Rolle der Ansprechpersonen wird im Kapitel Methode erläutert.

Kurzprofil der Institutionen

Lebensministerium

Allgemein
Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), auch Lebensministerium genannt, ist eines von zwölf österreichischen Ministerien.
Der amtierende Minister ist DI Nikolaus Berlakovich.
Aufgabe des Lebensministeriums ist es, Gesetze zu entwerfen, zu begutachten und im Einvernehmen mit anderen Ressorts Entscheidungen zu treffen. Weiters hat es die Aufgabe, Beschlüsse der Bundesregierung auszuführen, Standpunkte zu prüfen, über die Ergebnisse Bericht zu erstatten und diese zu interpretieren (BMLFUW, 2004a).

Das Lebensministerium ist in sieben Sektionen gegliedert. In der Sektion V "allgemeine Umweltpolitik" befindet sich jene Abteilung, die für den Emissionsrechtehandel relevant ist: die Abteilung V/4 "Imissions- und Klimaschutz".

Rolle im Emissionshandel
Das Lebensministerium ist die zuständige Behörde für den Emissionshandel in Österreich. Als Behörde trägt es die Gesamtverantwortung für die Abwicklung des österreichischen Handels.

Die Behörde ist für die Festlegung einer Gesamtmenge an Zertifikaten in einer Zuteilungsperiode und für die Aufteilungsregeln zwischen den zertifikatpflichtigen Marktteilnehmern verantwortlich. Dies geschieht in Form der Nationalen Allokationspläne [→ Kapitel 17]. Bei der Erstellung des NAP müssen Vorgaben der EU berücksichtigt werden. Der NAP muss der Europäischen Kommission fristgerecht

zur Anerkennung vorgelegt werden. Nach der Prüfung und Bewilligung des NAP kann dieser national umgesetzt werden (Betz, Rogge et al., 2005).
Das Lebensministerium ist ebenfalls zuständig für die Versteigerung von EU-Zertifikaten (EUAs). Im Rahmen einer Ausschreibung hat diese Aufgabe die Firma Climex als Bestbieter übernommen (Emissionshandelsregister, o.J. b).

Per Verordnung wurde das Umweltbundesamt vom Lebensministerium mit der Führung des nationalen Registers betraut (BMLFUW, 2004c).
Als Ministerium ist es auch für Entwurf und Vorlage von nationalen Gesetzen den Emissionshandel betreffend sowie für die Umsetzung von EU-Gesetzen in nationales Recht verantwortlich.

Ansprechperson
Ansprechperson im Lebensministerium für das Leitfadeninterview war Herr Dr. Helmut Hojesky.
Er ist Leiter der Abteilung "Imissions- und Klimaschutz".

Umweltbundesamt

Allgemein
Das Umweltbundesamt (UBA) ist die zuständige Fachstelle des Bundes für Umweltschutz und Umweltkontrolle. Im Bereich der Umweltkontrolle ist das Umweltbundesamt für die Erhebung, Analyse und Bewertung der Umweltsituation in Österreich verantwortlich. Die Berichterstattung erfolgt im Abstand von drei Jahren und wird dem Nationalrat vorgelegt. Der Aufgabenbereich des Umweltbundesamts ist durch das Umweltkontrollgesetz definiert. Die Umweltkontrolle gilt als eine der Grundlagen für die österreichische Umweltpolitik. Neben der Erhebung und Analyse von Daten, mittels derer Grundlagen für umweltpolitische Entscheidungen erarbeitet werden, ist das Umweltbundesamt am Vollzug von Bundesgesetzen und der Koordinierung internationaler Umweltprogramme in Österreich beteiligt.

Aktuelle Arbeitsbereiche sind zahlreiche umweltrelevante Themen, in denen medienübergreifende und interdisziplinäre Analysen und Bewertungen durchgeführt werden, um eine ganzheitliche, umfassende Bewertung von Ökosystemen zu erstellen. Selbst definiertes oberstes Ziel des Umweltbundesamts sind Umweltschutz und Verbesserung der Umweltsituation von nationaler bis internationaler Ebene (Umweltbundesamt, o.J. a).

Rolle im Emissionshandel
Das Umweltbundesamt ist die so genannte Registerstelle im österreichischen Emissionshandel.
Die Abteilung des Umweltbundesamts, die für die Führung des Registers zuständig ist, heißt "Registerstelle gemäß EZG" und besteht aus vier Personen.

Um einen Handel mit Emissionszertifikaten zu ermöglichen, müssen die EU-Mitgliedsstaaten gesetzlich nationale Emissionshandelsregister eingeführt haben (Umweltbundesamt, o.J. b).
Ein Register ist ein elektronisches System zur Verwaltung von Zertifikaten, ähnlich einem Banksystem. Ein Register dient dazu ein aktuelles Realbild abzubilden, wer in Besitz welches Zertifikats ist. Mittels Register wird somit sichergestellt, das jedes Zertifikat im Besitz nur eines Marktteilnehmers ist. Vergabe, Erwerb, Übertragung von Zertifikaten wird im Register festgehalten.

Um am Handel teilnehmen zu können, ist daher ein Betreiber- oder Personenkonto im nationalen Register obligatorisch (Betz, Rogge et al., 2005; Emissionshandelsregister, o.J. a).
Die verifizierten Emissionen von Anlagen werden ebenfalls in das Register eingetragen.

Das Umweltbundesamt hat als Registerstelle die Gesamtverantwortung für das nationale Register und dessen technische Führung inne.
Das österreichische Register ist mit dem Register anderer EU-Mitgliedsstaaten verbunden und das Umweltbundesamt bildet die Schnittstelle für nationale und internationale Behörden. Die Funktion der Registerservicestelle wurde vom Umweltbundesamt an die ECRA ausgelagert (Emissionshandelsregister, o.J. a).

Ansprechperson
Ansprechperson im Umweltbundesamt für das Leitfadeninterview war Frau MMag. Katrin Seuss.
Sie ist Mitarbeiterin der Registerstelle gemäß EZG.

ECRA

Allgemein
Die Emission Certificate Registry GmbH., kurz: ECRA, ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Sie befindet sich in Eigentum von Unternehmen der Bereiche Energiewirtschaft, Industrie und Banken. Die ECRA ist ein Mitglied der CISMO Group, einer Unternehmensgruppe im Bereich Energiemarkt, und beschäftigt derzeit ca. 15 Mitarbeiter.

Rolle im Emissionshandel
Gemäß einer gesetzlichen Verordnung wurde die ECRA vom Umweltbundesamt als Registerservicestelle beauftragt (BMLFUW, 2004c).

Als Registerservicestelle ist die ECRA für den operativen Betrieb des Registers verantwortlich. Die ECRA ist zugleich Ansprechpartner und Servicestelle für sämtliche Kontoinhaber des nationalen Registers (ECRA, o.J. a).

Aufgabe der ECRA bestand unter anderem in der Entwicklung einer geeigneten Datenbank als Voraussetzung für die Registerführung, also der Buchführung über Speicherung und Transferverfolgung sämtlicher Zertifikate. Der operative Betrieb schließt die Wartung der Register-Datenbank und die Ankopplung des österreichische Registers an das internationale Transaktionsprotokollierungslogbuch (ITL), welches alle nationalen und transnationalen Transaktionen überwacht, ein (Betz, Rogge et al., 2005; Emissionshandelsregister, 2008).

Als Servicestelle richtet die ECRA Betreiberkonten für Markteilnehmer ein und führt diese Konten. Die ECRA steht den Marktteilnehmern als Ansprechpartner, "Helpdesk" zur Verfügung.

Ansprechperson
Ansprechperson in der ECRA für das Leitfadeninterview war Herr Wolfgang Aubrunner.
Er ist Mitglied der Geschäftsführung.

Methode

Der empirische Teil dieser Arbeit setzt sich aus Literaturrecherche und einer qualitativen Erhebung mittels Leitfadeninterviews zusammen.
Die Literaturrecherche war die Grundlage für die Erstellung der "Landkarte". Diese literaturbasierte Landkarte ist als erstes Zwischenergebnis Basis für die Generierung des Interviewleitfadens.
Die Interviews liefern Teilergebnisse in Form von weiteren Landkarten, die aus der Sicht der jeweiligen Institution resultieren.
Die umfassende Auswertung der Interviews ist die Diskussionsgrundlage.

Literaturbasierte Landkarte

Ausgangspunkt für die methodische Herangehensweise dieser Arbeit war eine Literaturrecherche. Die Recherche bezog sich einerseits auf offizielle Dokumente, andererseits fand die Suche im Internet, genauer gesagt auf den Homepages der einzelnen Institutionen statt.
Durch eine Kombination aus Fakten, die aus den offiziellen Dokumenten bezogen werden konnten und der Selbstdarstellung der Institutionen im Web wurde eine "Landkarte" generiert. Diese stellt die Institutionslandschaft der Akteure, die in Österreich für die Abwicklung des Emissionshandels verantwortlich sind[3], grafisch dar.
Diese Grafik wird als literaturbasierte Landkarte bezeichnet.

Leitfadeninterviews

Im Rahmen dieser Diplomarbeit wurden drei Leitfadeninterviews durchgeführt.
Die Interviews dienen der Verifizierung und Erweiterung der literaturbasierten Landkarte.

Der nachfolgende Abschnitt wird die Kriterien zur Auswahl der Interviewpartner, sowie den inhaltlichen und organisatorischen Ablauf der Interviews erläutern.

a) Auswahl der Interviewpartner

Die Auswahl der Ansprechpartner basiert auf den Mitarbeiterverzeichnissen bzw. Organigrammen der Institutionen, die im Internet zu finden sind (BMLFUW, 2004b; ECRA, o.J. b; Umweltbundesamt, o.J. c).
Die Personen wurden unter Berücksichtigung ihres Aufgabenbereiches, ihrer Kompetenz im Emissionsrechtehandel, sowie ihrer Position in der jeweiligen Institution ausgewählt um zu garantieren, dass sie eine Expertise abgeben können. Die Auswahl der Ansprechpersonen geschah bewusst nicht auf oberster Ebene, um eventuelle Informationen auf rein politischer Ebene zu vermeiden. Die Interviewpartner von Lebensministerium und ECRA repräsentieren eine hohe Position im Zuständigkeitsbereich, die Ansprechperson des Umweltbundesamts arbeitet direkt im Themenfeld Emissionshandel. Durch die unterschiedliche interne Strukturierung der drei

[3] Lebensministerium, Umweltbundesamt und ECRA

Institutionen war eine exakt identische Auswahl nicht möglich, daher wurde versucht, eine Balance zwischen den Rangordnungen in den Institutionen herzustellen. Die Interviewpartner befinden sich hinsichtlich ihrer Zuständigkeit und Expertise auf zueinander vergleichbaren Positionen.

Umweltbundesamt: MMag. Katrin Seuss (Mitarbeiterin)
Lebensministerium: Dr. Helmut Hojesky (Abteilungsleiter)
ECRA: Wolfgang Aubrunner (Geschäftsführer)

b) Interviews

Der Erstkontakt zu den Interviewpartnern fand via E-mail mit der Anfrage um ein Experteninterview statt. Zur Vorbereitung wurde ein Interviewleitfaden [→ nächste Seite] und die literaturbasierte Landkarte mitgeschickt.

Die Ansprechpersonen wurden darüber informiert, dass das Ziel der Interviews die Erstellung der Landkarten sei. Der Aspekt der Governance wurde nicht erwähnt.

Die Dauer der Interviews wurde auf ca. 40 Minuten veranschlagt.

Die Protokollierung der Interviews erfolgte mittels Diktiergerät. Die Audiodateien wurde anschließend transkribiert [→ Anhang]. Zum besseren Lesefluss wurde die Transkription in Hochdeutsch verfasst, etwaige Füllwörter wurden nicht transkribiert.

c) Inhalt

Ziel der Interviews war es, tiefergehende Einblicke in die Institutionslandschaft Österreichs zu bekommen. Insbesondere sollten die Verbindungen und Wechselwirkungen der drei Institutionen dargestellt werden. Die Art der jeweiligen Verbindung, tatsächliche Abläufe und mögliche Widersprüche sollten identifiziert werden, ohne dabei explizit die Verbindung zur Governance zu aufzuzeigen.

Die Interviewpartner erhielten einen bis auf geringe Abwandlungen identischen Leitfaden, der als Orientierungshilfe dienen sollte.

Die Autorin behielt während der Interviews weitgehend die Fragen des jeweiligen Leitfadens bei. Wenn sich neue Fragen durch den individuellen Ablauf des Gesprächs eröffnet haben, wurde diesen nachgegangen.

Um die Leitfäden kompakt darzustellen, wurden die drei Versionen hier in einer Version subsummiert und mit Nummern gekennzeichnet.

(1) entspricht den Fragen, die an das Umweltbundesamt gerichtet wurden
(2) entspricht den Fragen, die an das Lebensministerium gerichtet wurden
(3) entspricht den Fragen, die an die ECRA gerichtet wurden

Die Leitfäden enthielten folgende Fragen:

- **Welche Rolle spielt (1) das Umweltbundesamt, (2) das Lebensministerium, (3) die ECRA im Emissionsrechtehandel?**
  Welche Aufgaben erfüllt das Umweltbundesamt hinsichtlich der Umsetzung des Handels in Österreich?

- **Was ist die Grundlage der Beziehung zwischen (1, 2) dem Umweltbundesamt und dem Lebensministerium, (1, 3) dem Umweltbundesamt und der ECRA, (2, 3) dem Lebensministerium und der ECRA?**
  Wie kann diese Verbindung charakterisiert werden?

- **Welche Gewichtung würden Sie den Verbindungen zuschreiben, die bisher besprochen wurden?**

- **Wenn Sie an der derzeitigen Institutionslandschaft etwas ändern könnten, was wäre das? Warum?**
  Wie könnte diese Veränderung in die Tat umgesetzt werden?

Teil 5

Ergebnisse

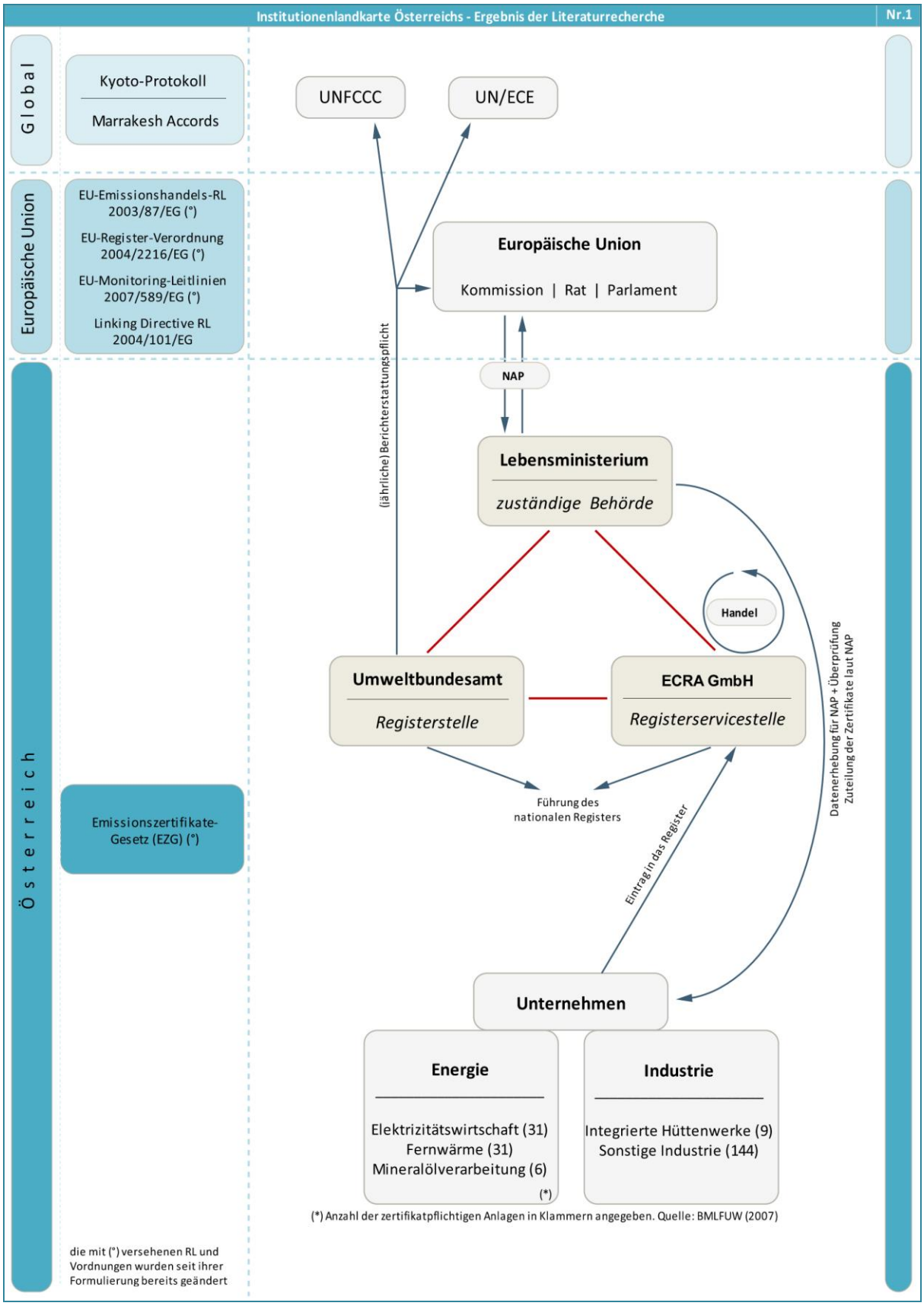


Abbildung 7. Literaturbasierte Landkarte.

Die Ergebnisse setzen sich aus mehreren Teilergebnissen zusammen.
Die literaturbasierte Landkarte ist das erste Teilergebnis. Die drei weiteren Teilergebnisse sind Resultat der Interviews mit Ansprechpartnern der betreffenden Institutionen, bzw. deren Auswertung. Der Inhalt der Interviews ist im Anhang nachzulesen.

I. Literaturbasierte Landkarte

Die literaturbasierte Landkarte [→ Abbildung 7] ist das erste Teilergebnis dieser Arbeit.
Wie bereits im Kapitel "Methode" beschrieben, ist die Karte Ergebnis einer Recherche von großteils offiziellen Dokumenten und der Analyse des Webauftritts der Institutionen.

In der Beschreibung der literaturbasierten Landkarte werden die Quellen referenziert. Bei späteren Versionen wird auf die Quellenangaben verzichtet, da sie - ausgenommen Änderungen, die sich aus den Interviews ergeben haben - mit den Quellen der literaturbasierten Landkarte ident sind.

Die Karte bildet die Institutionslandschaft der Akteure, die für die Abwicklung des Emissionshandels in Österreich verantwortlich sind, ab. Somit ist eine Perspektive des Realbilds entstanden, die aufgrund der Literaturrecherche möglich war.

Im nachfolgenden Teil werden der Aufbau, die Darstellung und der Inhalt der Landkarte erörtert.

1. Framework

a) Gliederung

Inhaltlich ist die Karte in drei Ebenen gegliedert.
Im Zentrum der Karte befindet sich die österreichische Ebene, die gleichzeitig den inhaltlichen Schwerpunkt bildet. Übergeordnet ist die Ebene der Europäischen Union. Der globalen Ebene ist ebenfalls Platz eingeräumt.
Die drei Ebenen sind in unterschiedlichen Farbabstufungen dargestellt:

Dunkelblau = Österreich

Mittelblau = Europäische Union

Hellblau = Globale Ebene

b) Rechtlicher Rahmen

Für alle drei Ebenen ist der rechtliche Rahmen angegeben. Sämtliche Abkommen, Richtlinien, Verordnungen und Gesetze sind in einer Spalte am linken Rand der Karte angeführt, nach Ebene der Genese differenziert.

Vier der Direktiven wurden mit folgendem Kennzeichen versehen: (°)
Dies bedeutet, dass diese Direktive bereits überarbeitet wurde und eine Novelle erschienen ist.
Aus Platzgründen wurden die Novellen der Direktiven nicht extra angegeben, sondern mit (°) ausgewiesen.

Um die Komplexität des rechtlichen Rahmens begreiflich zu machen, ist nachstehend ein Detailbeispiel für die Änderungen der EU-Emissionshandelsrichtlinie angeführt (Europäische Union, 2003; Deutsche Emissionshandelsstelle, 2009).

Original:

- EU-Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (vom 13. Oktober 2003)

Änderungen:

- Richtlinie 2008/101/EG zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft (vom 13. Januar 2009)

- Richtlinie 2009/29/EG zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (vom 23. April 2009)

- Richtlinie 2003/87/EG: Emissionshandels-Richtlinie (Konsolidierte Fassung) - nicht offizielle Fassung (vom 18. Juni 2009)

2. Darstellung

a) Institutionen

Die drei Kerninstitutionen Lebensministerium, Umweltbundesamt und ECRA befinden sich hierarchisch angelegt in der Mitte der Landkarte.

Die Europäische Union wird in dieser Darstellung in Kommission, Rat und Parlament gegliedert, da die drei Teilbereiche in unterschiedlicher Weise mit dem Emissionshandel in Berührung kommen. Diese Differenzierung dient der Verdeutlichung der Vielschichtigkeit.

Obwohl die Unternehmen nicht für die Abwicklung verantwortlich sind, wurden sie in die Landkarte miteinbezogen, da sie am Emissionshandel beteiligt sind, d.h. an das untersuchte System angrenzen und einen nicht unerheblichen Anteil des Emissionshandels ausmachen.

Institutionen, die nicht direkt mit der Abwicklung des Emissionshandels in Zusammenhang stehen, wurden nicht in die Karte aufgenommen.

b) Verbindungen

Die Kerninstitutionen sind mit roten Verbindungslinien verbunden. Die Farbwahl und dickere Linienstärke soll die Fokussierung auf diese Institutionen bestärken.

3. Inhalt

a) Rechtlicher Rahmen

Global

Auf globaler Ebene bilden die Basisdokumente Kyoto-Protokoll und Marrakesh Accords den rechtlichen Rahmen. Die Ausführungen des Kyoto-Protokolls beziehen sich auf das internationale Emissionshandelssystem, das grundsätzlich auf Ebene der Vertragsstaaten stattfindet und nicht auf Ebene der Unternehmen (Betz, Rogge et al., 2005). Das Kyoto-Protokoll wurde durch die UNFCCC ausgestaltet. Die darin festgelegten Zielwerte sind völkerrechtlich verbindlich.

Die Marrakesh Accords, oder "das Übereinkommen von Marrakesch" sind 2001 entstanden und enthalten detaillierte Regeln für die Ausgestaltung des Kyoto-Protokolls (CO_2-Handel.de, 2009).

Europäische Union

Die Informationen über die nachfolgenden Dokumente für die europäische Ebene wurden der Homepage der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) (2009) entnommen.

EU-Emissionshandels-RL 2003/87/EG (°)
Das Basisdokument für den EU-Emissionshandel ist die EU-Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates. Durch diese Direktive aus dem Jahr 2003 wurden die Mitgliedsstaaten verpflichtet, ein „System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft“ einzurichten. Die Richtlinie bedarf einer nationalen Umsetzung (Europäische Union, 2003; Betz, Rogge et al., 2005), [→ Emissionszertifikategesetz].

EU-Registerverordnung 2004/156/EG (°)
Die EU-Registerverordnung der Europäischen Kommission ist die Grundlage für ein standardisiertes Registersystem in der EU. Darin werden Funktion und technische Ausführungskriterien festgelegt.
Die Verordnung hat bereits zwei Änderungen erfahren [→1b Rechtlicher Rahmen].

EU-Monitoring-Leitlinien 2007/589/EG (°)
Die Monitoring-Leitlinien der Europäischen Kommission setzen Leitlinien für die Überwachung und Berichterstattung der Treibhausgasemissionen fest. Für jede Phase gibt es gesonderte Leitlinien. Die Leitlinien 2007/589/EG gelten für Phase II.

Linking Directive RL 2004/101/EG
Die Linking Directive des Europäischen Parlaments und des Rates verbindet die projektbasierten Mechanismen des Kyoto-Protokolls mit dem EU-Emissionshandel. So wird auch Unternehmen ermöglicht, nicht nur mit EU-Zertifikaten zu handeln, sondern auch mit Gutschriften aus JI- und CDM-Projekten [→ Kapitel 14.2].

Österreich

Emissionszertifikategesetz (°)
Das Emissionszertifikategesetz (EZG) bildet in Österreich die rechtliche Grundlage für den Handel mit Zertifikaten. Das EZG ist die nationale Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie. Es regelt, welche Anlagen zertifikatpflichtig sind, d.h. dass sie verpflichtet sind, Zertifikate einzulösen. Des Weiteren ist darin festgelegt, wie die Emissionen zu genehmigen sind und überprüft werden. Die Zuteilung der Zertifikate an die Anlagenbetreiber ist im EZG festgeschrieben; etwaige Sanktionszahlungen ebenfalls.
Das Gesetz wurde bereits mehrmals abgeändert (BMLFUW, 2008b; Emissionshandelsregister, o.J. c).

b) Institutionen

Lebensministerium

Das Lebensministerium ist in Österreich die zuständige Behörde, die für die Abwicklung des Emissionshandels verantwortlich ist (Umweltbundesamt, 2005).

Die Position des Ministeriums an der Spitze des Dreiecks wurde gewählt, da es durch das Emissionszertifikategesetz mit der Koordination des Emissionshandels in Österreich betraut wurde (RIS, 2004).

Das Lebensministerium ist ebenfalls für die Erstellung der Nationalen Allokationspläne verantwortlich [→ Abbildung 7]. Nach inhaltlichen Vorgaben durch die Europäische Kommission erstellt das Ministerium gemäß dem EZG die Nationalen Allokationspläne. Die dafür benötigten Daten der Unternehmen werden durch das Ministerium erhoben. Die Pläne müssen von der Europäischen Kommission in einem weiteren Schritt bewilligt werden (BMLFUW, 2007a). Wenn dies geschieht, werden sie per Verordnung erlassen und die Zuteilung der Zertifikate an die Anlagenbetreiber erfolgt. Welche Anlagenbetreiber davon betroffen sind, wird im Unterpunkt "Unternehmen" erläutert.
Das EZG sieht weiter vor, dass das Lebensministerium das nationale Register zu führen hat. Diese Aufgabe hat das Umweltbundesamt per Verordnung übernommen (BMLFUW, 2004c).

Umweltbundesamt

Das Umweltbundesamt ist als nationale Registerstelle dem Lebensministerium unterstellt. Gemeinsam mit der ECRA hat es die Führung des nationalen Registers übernommen. In der Landkarte wird dies als "Durchführung des nationalen Registers" bezeichnet.

Die Verantwortung für das Register trägt das Umweltbundesamt (Emissionshandelsregister, o.J. a).

Das Umweltbundesamt ist auch zur kontinuierlichen Berichterstattung an diverse Institutionen verpflichtet. Emissionsberichte zur Treibhausgasinventur werden für UNFCCC und die Europäische Kommission, Berichte zur klassischen Luftschadstoffinventur für die UN/ECE verfasst (Umweltbundesamt, 2009). Sie sind Teil der Datenerhebung für die Nationalen Allokationspläne.

ECRA

Die ECRA ist - wie im Materialteil bereits beschrieben - Mitbetreiber des Registers.

Unternehmen, die vom Emissionshandel betroffen sind, müssen sich in das Register eintragen, um als Marktteilnehmer registriert zu sein.

Das Umweltbundesamt und die ECRA wurden auf einer Ebene dargestellt, da sie das Register partnerschaftlich betreiben.

Der Handel mit Emissionszertifikaten wurde nahe der ECRA dargestellt, da diese die operative Führung des Registers inne hat und im Register sämtliche Bewegungen von Zertifikaten festgestellt werden.

Unternehmen

Wie bereits im Kapitel "Darstellung" beschrieben, sind Unternehmen Akteure im österreichischen Emissionshandel. Sie sind zwar nicht an der Abwicklung des Handels beteiligt, aber bei einer umfassenden Darstellung wie dieser ist es unerlässlich, diese externen Akteure miteinzubeziehen.

Die Unternehmen wurden auf dem Niveau von Sektoren dargestellt.
Die Anlagenbetreiber lassen sich in zwei Sektoren aufteilen:

- Energie mit 68 Anlagen und
- Industrie mit 153 Anlagen

Zum Sektor Energie gehören die Elektrizitätswirtschaft, Fernwärme und die Mineralölverarbeitung. Zur Industrie gehören Integrierte Hüttenwerke und die sonstige Industrie [→ Kapitel 17.1, Tabelle 5]. Die Anzahl der dazugehörigen Anlagen wurde auf der Karte in Klammern angegeben. Die Daten wurden dem NAP der Phase II entnommen (BMLFUW, 2007a).

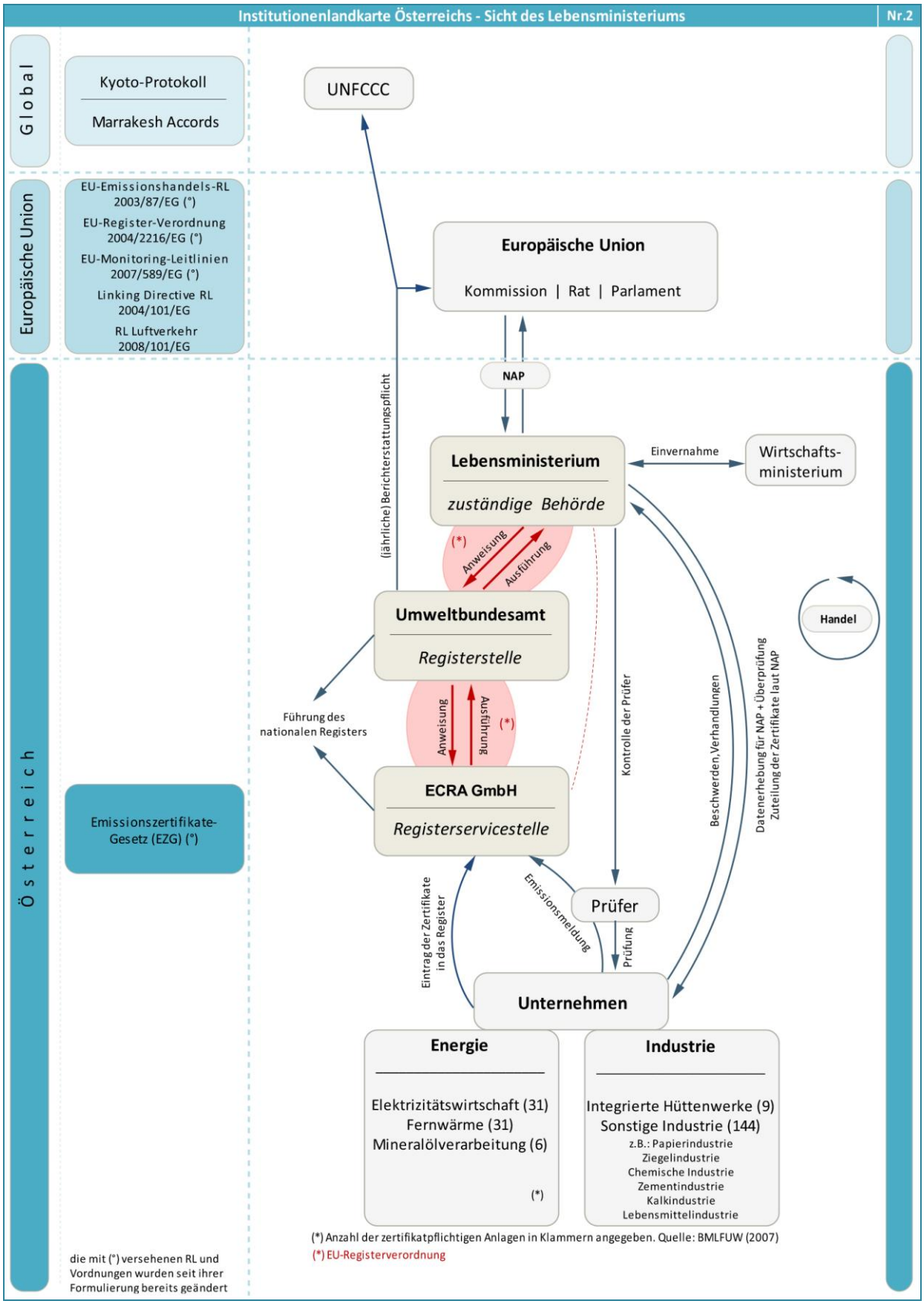


Abbildung 8. Interviewbasierte Landkarte - Lebensministerium.

II. Interviewbasierte Landkarte - Lebensministerium

Das Lebensministerium hat zwei Aufgabenbereiche: die Behördenfunktion und die Erstellung von Gesetzesvorlagen.

Das Ministerium hat sicherzustellen, dass der Emissionshandel in Österreich funktioniert. Als Behörde ist das Ministerium - neben den Bezirksverwaltungsbehörden auf lokaler Ebene - für die Berechtigungsbescheide zur Treibhausgasemission von Anlagen verantwortlich. Die Verteilung der Verantwortlichkeiten dafür ist im EZG festgeschrieben. Eine weitere Aufgabe ist die Zertifizierung und Überprüfung der ca. 15 Anlagenprüfer. Die Versteigerung der Zertifikate wurde vom Ministerium an eine Firma ausgelagert.

Die Zuteilungsmenge der Zertifikate wird nach der Einvernahme mit dem Wirtschaftsministerium festgelegt. Aufgrund der Interessensgegensätze der beiden Ministerien muss die Zuteilung erst ausgehandelt werden, bevor die Zuteilung der Zertifikate festgelegt wird.

Die Verbindung zwischen den drei Institutionen wird als "hierarchisch" beschrieben. Während die Darstellung von Lebensministerium und Umweltbundesamt bestehen bleibt, wurde die ECRA - der Aussage des Lebensministeriums entsprechend - unterhalb des Umweltbundesamts platziert.

Lebensministerium und Umweltbundesamt

Das Lebensministerium hat die Behördenfunktion der Führung des Registers ausgelagert. Per Verordnung übernimmt dies das Umweltbundesamt [→ Abbildung 8]. Die Verbindung zwischen den beiden Institutionen wird regelmäßig gepflegt und basiert auf wechselseitigem, regem Informationsaustausch. Das Umweltbundesamt wurde als der "verlängerte Arm der Behörde" beschrieben.
Das Lebensministerium selbst hat keinen Einblick in das Register.
Die Oberverantwortung ist auf Seiten des Lebensministeriums; das Umweltbundesamt hat relativ flexiblen Handlungsspielraum. Bei Angelegenheiten, die dessen Kompetenzen überschreiten, wird das Lebensministerium eingeschaltet, da die Entscheidungskompetenz und Verantwortung bei der zuständigen Behörde liegt.

Lebensministerium und ECRA

Der Kontakt zwischen Lebensministerium und ECRA wurde als "wenig bis nichts" beschrieben [→ Abbildung 8].
Direkter Kontakt findet bei der Aushandlung der Registergebühren statt, an der alle drei Institutionen beteiligt sind, ansonsten laufen etwaige Kontakte über das dazwischengeschaltete Umweltbundesamt. Eine dünne Verbindung ergibt sich, da ein Vertreter des Ministerbüros im Aufsichtsrat der ECRA sitzt.

Die Verbindung zwischen Lebensministerium und ECRA wurde als "klassisch hierarchisch" bezeichnet.

ECRA und Umweltbundesamt

Das Umweltbundesamt hat die Software-Arbeit an die ECRA ausgelagert.

Die Softwarelösung der ECRA, die durch die Firma Smart Technologies entstanden ist, ist extra entwickelt worden und konnte an andere Mitgliedsstaaten verkauft werden. Eine eigenständige Softwareentwicklung durch ein relativ kleinen Staat wie Österreich wurde als ungewöhnlich beschrieben.

Die ECRA ist die ausführende Institution, die Verantwortung übernimmt das Umweltbundesamt. Diese Art der Kompetenzverteilung ist in der Registerverordnung der EU niedergeschrieben.

Lebensministerium und Unternehmen

Wie im Interview beschrieben, gab es zahlreiche Verhandlungen aufgrund der Unzufriedenheit von Unternehmen über die Zertifikatzuteilungen. Diese waren sehr zeitaufwendig und haben - wie es der Interviewpartner formulierte - "viele Nerven gekostet".
Weiters wurde versucht, Einfluss auf die politische Ebene zu nehmen, vor allem durch die Großindustrie.

Veränderungspotential der Institutionslandschaft

Auf die Frage nach Änderungsmöglichkeiten der derzeitigen Institutionslandschaft wurde auf ein Benchmark-System hingewiesen, das von der Europäischen Kommission für Phase III erarbeitet wird. Durch dieses System sollen die Streitigkeiten zwischen den zuständigen Behörden und den Unternehmen wegfallen und etwaige Einflussnahme schwieriger werden [→ Anhang].

Eine für das Lebensministerium wünschenswerte Änderung wäre der Wegfall des Einvernehmens, das Lebens- und Wirtschaftsministerium gemeinsam treffen müssen. Die Kompromisslösung über die Anzahl der Zertifikate mildert zwar den Interessensgegensatz, entschärft aber den Beitrag zum Klimaschutz [→ Anhang].

Darstellungsänderungen

In das Register werden sowohl Emissionsmeldungen als auch Zertifikate eingetragen.
Die Emissionsmeldungen von Unternehmen werden durch unabhängige Prüfer geprüft. Die geprüften Emissionen werden in das Register eingetragen. Die Prüfer selbst werden vom Lebensministerium anerkannt und kontrolliert. Die Verschiebung von Zertifikaten, z.B.: durch An- und Verkauf durch die Anlagenbetreiber werden ebenfalls in das Register eingetragen.

Die Unternehmen wurden auf Anraten des Interviewpartners in höherem Detailgrad angeführt, um einen besseren Gesamteindruck zu vermitteln.

Die UN/ECE wurde von der Landkarte entfernt, da der Emissionshandel nicht in ihren Aufgabenbereich fällt.

Der Emissionshandel wurde an den Rand der Karte verschoben, da er mit den angeführten Institutionen nicht direkt in Verbindung gebracht wird.

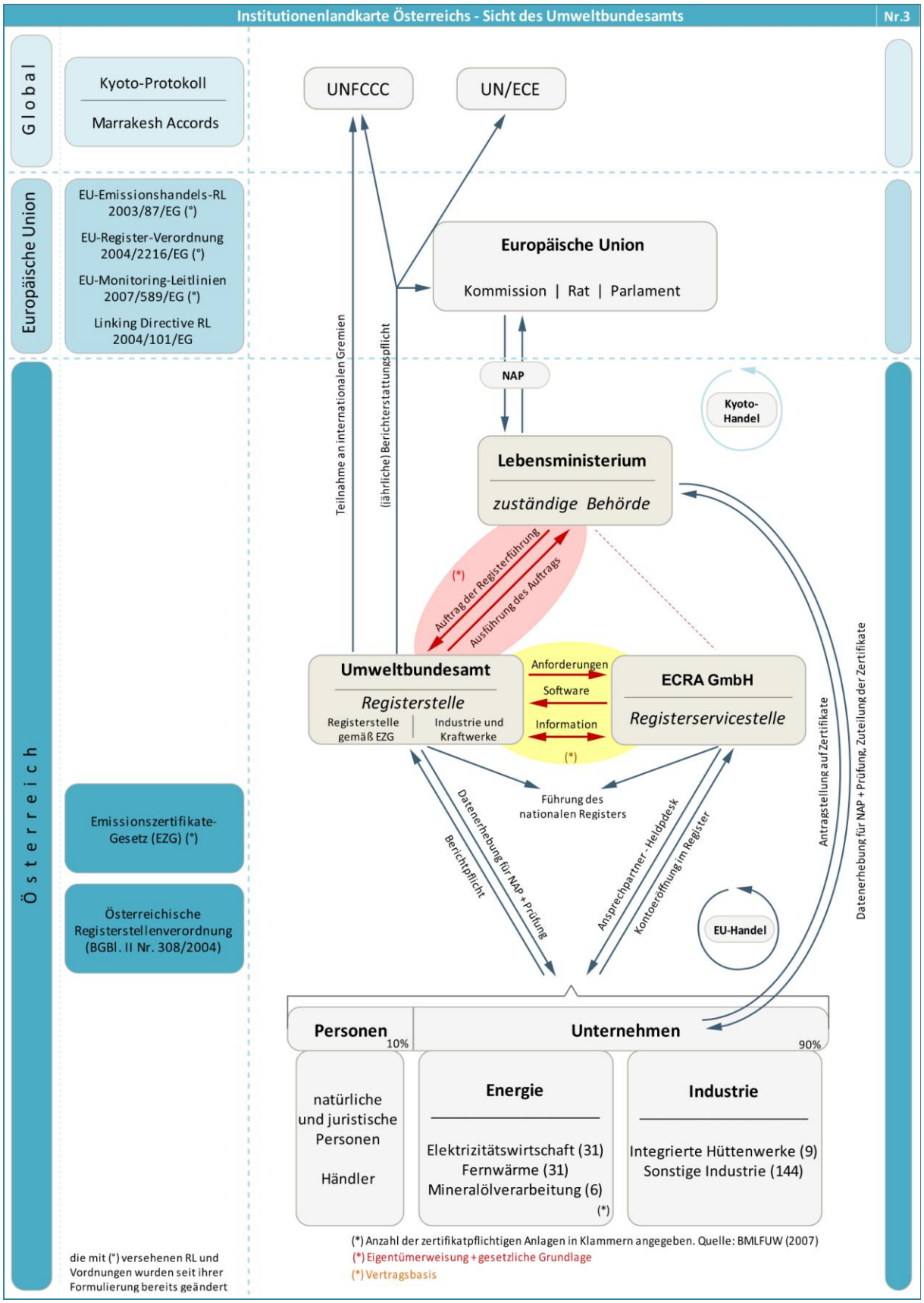


Abbildung 9. Interviewbasierte Landkarte - Umweltbundesamt.

III. Interviewbasierte Landkarte - Umweltbundesamt

Das Umweltbundesamt steht mit dem Lebensministerium und der ECRA gleichermaßen in Verbindung. Die Gewichtung der Verbindung zu beiden Institutionen wurde als ähnlich beschrieben, ihre Intensität unterliegt Schwankungen während des Jahres.

Umweltbundesamt und Lebensministerium

Die Zusammenarbeit zwischen Umweltbundesamt und Lebensministerium ist sowohl vertraglich (durch eine Eigentümerweisung) als auch gesetzlich (durch die österreichische Registerstellenverordnung) geregelt [→ Abbildung 9]. Das Register gehört dem Lebensministerium, welches das Umweltbundesamt mit der technischen Führung desselben beauftragt hat. Das Umweltbundesamt unterstützt das Ministerium somit im Vollzug der Aufgaben. Neben umweltpolitischer Beratung und der Wahrung internationaler Kontakte, beispielsweise durch die Teilnahme an internationalen Gremien, unterstützt das Umweltbundesamt mit den Abteilungen "Registerstelle gemäß EZG" und "Industrie und Kraftwerke" das Lebensministerium bei der Datenerhebung für die Nationalen Allokationspläne. Das Umweltbundesamt ist auch für die Überprüfung der jährlichen Emissionsberichte der Anlagenbetreiber zuständig.

Die Beziehung der beiden Institutionen basiert weitgehend auf Weisungen des Lebensministeriums und auf mehr oder weniger regelmäßiger Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit wird als relativ eng und sehr gut beschrieben, sodass eine Vertrauensbasis vorhanden ist. Die Zusammenarbeit wird als (sich ergänzender) Austausch von Informationen und Wissen, Ausführung von Weisungen und Absprache gesehen. Die Flexibilität in der Arbeitsgestaltung ist relativ niedrig.
Das Umweltbundesamt unterstützt das Lebensministerium, ist aber als GmbH selbst unabhängig.
Die endgültige Entscheidungsfähigkeit (z.B.: über die Zuteilung der Zertifikate) liegt auf der Seite des Ministeriums, somit ist das Umweltbundesamt in seinen Entscheidungen abhängig. Das Ministerium erteilt die Weisung zur Zuteilung der Zertifikate, das Umweltbundesamt ist die ausführende Institution.

Umweltbundesamt und ECRA

Die Aufgabe der Beratungstätigkeiten als Ansprechpartner, den so genannten "Helpdesk", hat das Umweltbundesamt seinerseits an eine wirtschaftsnahe Firma - die ECRA - ausgegliedert. Die Grundlage dieser Aufgabenteilung ist ein auf 2012 befristeter Vertrag zur Unterstützung der Registerführung. Dieser kam durch ein Gesetz zustande. Die ECRA hat als Bestbieter die Ausschreibung gewonnen und den Vertrag bekommen.

Die ECRA ist Ansprechpartner für Kontoinhaber und übernimmt deren technische Betreuung. Die Software-Entwicklung für das Register, mit der die ECRA vom Umweltbundesamt betraut wurde, wurde an die Firma Smart Technologies ausgegliedert. Die ECRA ist dafür verantwortlich, die Anforderungen des Umweltbundesamts im Software-Bereich in die Tat umzusetzen.

Zwischen dem Umweltbundesamt und der ECRA besteht eher informelle und relativ flexible Zusammenarbeit; die Intensität schwankt im Laufe eines Jahres, je nach Arbeitsaufkommen.

Zwischen den beiden Institutionen gibt es einen "jour fixe", der ca. alle zwei Monate abgehalten wird. Neben dem Austausch von Anforderungen und Software ist wechselseitiger Informationsaustausch von großer Bedeutung.

Lebensministerium und ECRA

Auf die Frage nach der Beziehung zwischen der ECRA und dem Lebensministerium wurde beschrieben, dass nur selten direkter Kontakt herrscht.

Veränderungspotential der Institutionslandschaft

Die österreichische Institutionslandschaft wird als sehr gut funktionierend dargestellt. Aufgrund der Balance zwischen der Wirtschaftsnähe zu den Unternehmen durch die ECRA und der Nähe des Umweltbundesamts zum Ministerium wird eine gute Integration aller Aufgaben und Funktionen beschrieben. Der Wunsch, an der derzeitigen Landschaft etwas zu ändern, wurde nicht geäußert.

Des Weiteren wurde erläutert, dass sich im Jahr 2012 die institutionelle Gestaltung verändern könnte, durch Veränderungen der Abwicklung des Emissionshandels durch die EU.

Darstellungsänderungen

Neben den zertifikatpflichtigen Unternehmen wurden noch private und juristische Personen und Händler ergänzt, da diese bereits rund 10% der derzeitigen Marktteilnehmer entsprechen.

Der Emissionshandel wurde differenzierter dargestellt: Der Kyoto-Handel findet sich nahe dem Lebensministerium, da dies der nationale Handelspartner für Österreich ist. Der EU-Handel wurde nach Anmerken des Umweltbundesamts näher in Richtung von Unternehmen und Personen verschoben, da der Handel zwischen ihnen als Marktteilnehmer stattfindet.
[→ Abbildung 9].

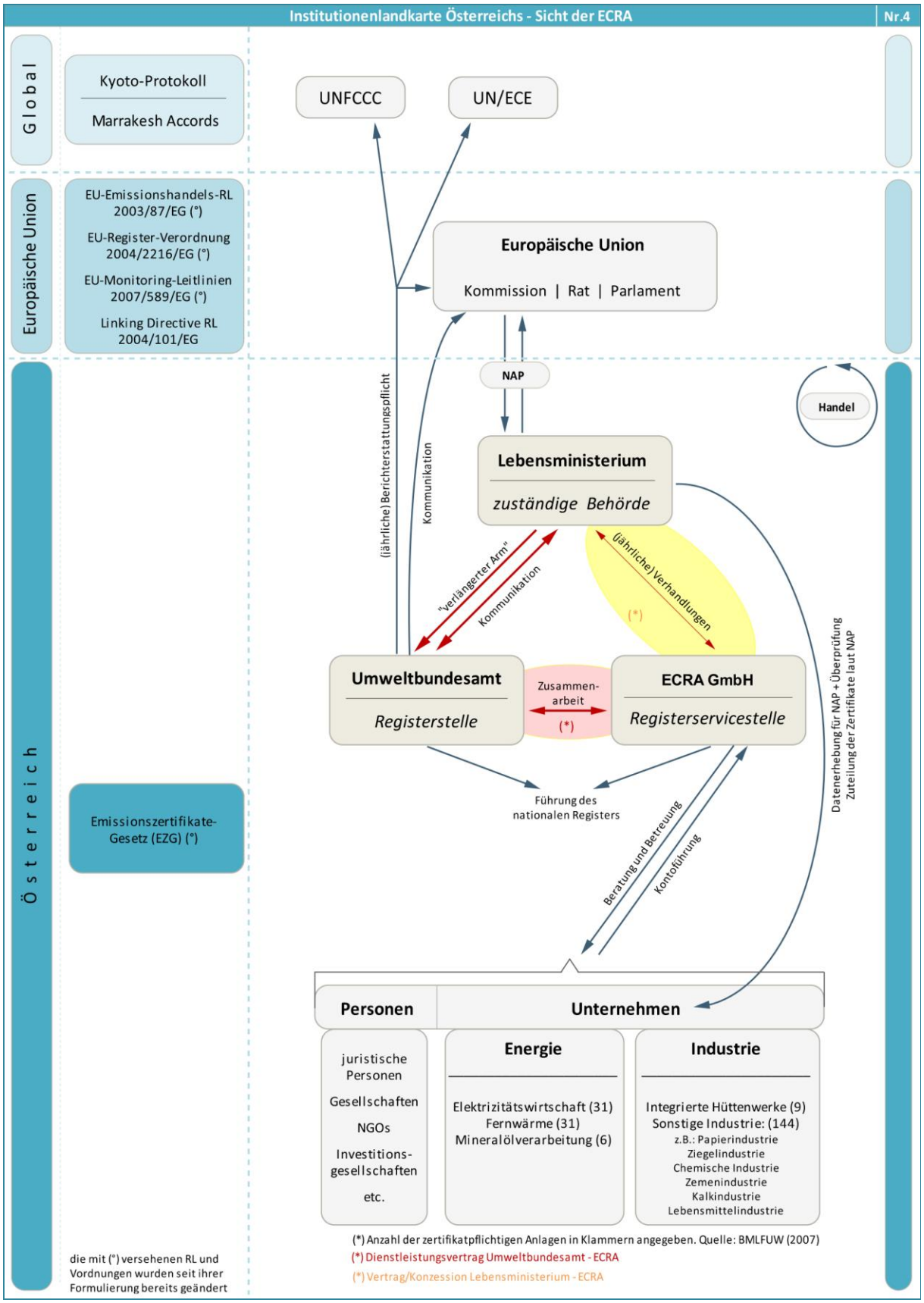


Abbildung 10. Interviewbasierte Landkarte - ECRA.

IV. Interviewbasierte Landkarte - ECRA

Aufgabe der ECRA ist einerseits die technische Expertise der Kontoführung und der internationalen Anbindung des österreichischen Registers, andererseits die Beratung und Betreuung der Marktteilnehmer in Österreich. Die ECRA ist - wie eine Art Bank - für die technische Führung der Konten zuständig. Buchführung, Transfer, Verfolgung und Rückgabe von Zertifikaten ist demnach einer der Kernaufgaben der ECRA. Zur Betreuung der Marktteilnehmer als Servicestelle zählt auch die Schulung von neuen Marktteilnehmern.
Dem Aufsichtsrat der ECRA gehören unter anderem Vertreter der Industrie, sowie des Wirtschafts-, Finanz und Lebensministeriums an.

ECRA und Lebensministerium

Rechtliche Voraussetzung der Beziehung von Lebensministerium und ECRA ist ein Vertrag. Die ECRA war Bestbieter in einer Ausschreibung des Lebensministeriums und auf dessen Basis kam der Vertrag - im Interview auch als Konzession bezeichnet - zustande.

Direkte Kommunikation zwischen den beiden Institutionen findet relativ selten statt, da das Umweltbundesamt dazwischengeschaltet ist. Die jährliche Verhandlung der Kontogebühren stellt den einzigen Fixpunkt der Kommunikation dar. Sonderfälle - wie im Interview beschrieben - erfordern ebenfalls direkten Kontakt beider Institutionen.
Die Zusammenarbeit wird als gut beschrieben. Trotz anfänglicher Bedenken des Lebensministeriums hinsichtlich der Neutralität der ECRA durch ihre Nähe zur Industrie basiert die Zusammenarbeit inzwischen auch auf Vertrauen. Der Handlungsspielraum der ECRA unter dem Ministerium wird relativ flexibel bezeichnet.

ECRA und Umweltbundesamt

Grundlage der Beziehung der beiden Institutionen ist ein Dienstleistungsvertrag. Darin sind die Rechte und Pflichten beider Parteien festgelegt, welche sowohl Weisungsgebundenheit der ECRA als auch beiderseitige Kooperation enthält.

Das Umweltbundesamt überwacht die Tätigkeiten der ECRA; es wurde als "der verlängerte Arm des Lebensministeriums" bezeichnet.
Die Zusammenarbeit von ECRA und Umweltbundesamt wird als eng und durch die bereits langjährige Zusammenarbeit als kameradschaftlich beschrieben. Durch eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit - einem monatlichen "jour fixe" - werde diese noch verstärkt. Falls Entscheidungen getroffen werden müssen, die nicht der Routine oder möglicherweise nicht den Interessen des Umweltbundesamts entsprechen, werden diese mit dem Umweltbundesamt diskutiert.
Daten, welche durch die ECRA erstellt werden, werden an das Umweltbundesamt weitergegeben und in Form von Berichten nach Brüssel überbracht.
Das Umweltbundesamt fungiert somit als Sprachrohr nach Brüssel.

ECRA und Unternehmen

Die Kommunikation zwischen ECRA und den Unternehmen wird als positiv bezeichnet. Trotz der zusätzlich anfallenden Kosten für die Anlagenbetreiber durch die Einführung des Emissionshandels

scheinen diese - nach Einschätzung der ECRA - "im Großen und Ganzen zufrieden" zu sein mit der Servicestelle.

Trotz Klarstellung der Aufgabenverteilung in Österreich ist die ECRA Anlaufstelle für Beschwerden, sei es über die Zuteilung der Zertifikate oder z.B.: über das Lebensministerium. Bei Problemen, die die Unternehmen betreffen, werde versucht, Lösungen zu finden.

Veränderungspotential der Institutionslandschaft

Laut ECRA besteht derzeit kein Handlungsbedarf hinsichtlich Verbesserungsmöglichkeiten der Institutionslandschaft. Der Interviewpartner wies auf mögliche Veränderungen hin bezüglich der Kompetenzverteilung EU-weit und der Bandbreite des Emissionshandels, welche nach 2012 - dem Ende der Kyoto-Phase - relevant werden. Er geht aber davon aus, dass die Kompetenzverteilung innerhalb Österreichs weitgehend beibehalten werden wird.

Darstellungsänderungen

Der Emissionshandel wurde an den Rand der Karte verschoben, da dieser nicht in unmittelbarer Verbindung mit der ECRA oder anderen Institutionen steht. Der Handel wird lediglich bei der ECRA oder anderen Registerstellen dokumentiert.

Die Marktteilnehmer wurden um den Eintrag "Personen" erweitert. Als Personen werden sowohl juristische Personen, Gesellschaften, aber auch NGOs und Investitionsgesellschaften bezeichnet. Derzeit besitzen ca. 30 von rund 200 Marktteilnehmern Personenkonten.

Der Detailgrad der Auflistung von Unternehmen wurde auf Vorschlag des Interviewpartners erhöht.

Der Verbindungspfeil zwischen Unternehmen und ECRA wurde von "Eintrag in das Register" auf "Kontoführung" umbenannt, da dies dem Charakter der Verbindung besser entspricht.

Governance-Mechanismen im Emissionshandel

In nachfolgender Tabelle sind die Governance-Mechanismen zusammengefasst, die aus den Interviews herausgefiltert werden konnten, die Ergebnisdarstellung basiert auf Tabelle 3 "Charakteristika der Governance-Formen" [→ Kapitel 11.6]. Sämtliche Ergebnisse wurden den Interview-Protokollen entnommen und sind ebendort nachlesbar [→ Anhang].

	Lebensministerium	Umweltbundesamt	ECRA
Beziehung LM-UBA			
Mechanismus	Weisung, Vertrauen		-
Handlungsspielraum	relativ flexibel	gering	-
Normative Basis	Vertrag		-
Entscheidungen	abhängig		-
Beziehung LM-ECRA			
Mechanismus	Weisung		Weisung, Identität
Handlungsspielraum	-	-	relativ flexibel
Normative Basis	Vertrag		
Entscheidungen	abhängig	-	-
Beziehung UBA-ECRA			
Mechanismus	Weisung	Weisung, Vertrauen	
Handlungsspielraum	-	relativ flexibel	-
Normative Basis	Vertrag		
Entscheidungen	-	-	relativ unabhängig

Tabelle 6. Governance-Mechanismen im Emissionshandel.

Teil 6

Diskussion

Diskussion

In der vorliegenden Arbeit wurden die Institutionen des österreichischen Emissionshandels mittels qualitativer Methoden untersucht.
Die vorliegenden Landkarten [→ Ergebnisse] sind eine Darstellung der Operationalisierung des analytischen Governance-Begriffs. Das bedeutet, dass die Interdependenzen zwischen den Akteuren und die Interdependenzbewältigung aus den verschiedenen Perspektiven der jeweiligen Institutionen beleuchtet wurden (Benz, Lütz et al., 2007), [→ Kapitel 6]. Diese Verbindungen wurden einer Analyse auf Metaebene der Governance unterzogen.
Im Vordergrund stand dabei die Identifikation bereits vorhandener Governance-Strukturen bzw. die Recherche nach möglichen Potentialen zur Verbesserung durch die Anwendung von Governance-Konzepten.

Der Fokus dieser Arbeit liegt ausschließlich auf jenen Institutionen, die in Österreich für die Abwicklung des Emissionshandels zuständig sind.
Mit Vertretern von drei Institutionen - Lebensministerium, Umweltbundesamt und ECRA - wurden daher Leitfadeninterviews geführt, mit dem Ziel, einen Einblick in die österreichische Institutionslandschaft mit all ihren Verbindungen und Wechselwirkungen zwischen den Akteuren zu erhalten. Der Wortlaut der Interviews ist im Anhang wiedergegeben und die Landkarten, die in Folge dieser Interviews generiert wurden, sind im Ergebnis-Teil zu finden [→ Abbildungen 8, 9, 10].

Sichtweise des Lebensministeriums

Die Landkarte des Lebensministeriums [→ Abbildung 8] ist jene, welche sich optisch grundlegend von den übrigen Karten unterscheidet. Der Interviewpartner machte deutlich, dass die Positionen, in denen sich die drei untersuchten Institutionen zueinander befinden, als klassisch hierarchisch zu verstehen sind.

Das Lebensministerium pflegt eine regelmäßige Zusammenarbeit im Sinne des Informationsaustauschs mit dem ihm unterstellten Umweltbundesamt. Das Lebensministerium lässt dem Umweltbundesamt jedoch relativ freien Handlungsspielraum in seinem Aufgabenbereich.
Mit der ECRA hingegen hat das Ministerium nur sehr selten Kontakt. Eine Zusammenarbeit ist aus Sicht beider Institutionen auch nicht notwendig, da die Aufgabenbereiche der beiden Institutionen klar getrennt sind und im Falle von außergewöhnlichen Ereignissen (wie z.B.: die ungewöhnlich hohe Anzahl an Kontoeröffnungs-Anträgen aus dem Nicht-EU-Raum [→ Anhang]) das Umweltbundesamt dazwischengeschaltet werden kann. Die ECRA ist dem Umweltbundesamt untergeordnet und führt dessen Anforderungen aus.
Diese Institutionslandschaft wurde vom Interviewpartner als funktionierend beschrieben.
Im Interview mit dem Ansprechpartner im Lebensministerium konnten auch Probleme identifiziert werden. Diese werden allerdings nicht in die Untersuchungen miteinbezogen, da sie Akteure betreffen, die an der Abwicklung des Emissionshandels nicht beteiligt sind und daher für den Fokus dieser Arbeit nicht relevant sind. Da diese Akteure (wie z.B.: das Wirtschaftsministerium oder die Unternehmen) dennoch an das analysierte System angrenzen, werden sie der Vollständigkeit halber an dieser Stelle erwähnt.

Als Problem wurde der Kontakt mit den Unternehmen beschrieben, die direkt von der Zertifikatzuteilung durch den NAP betroffen sind: Die Unzufriedenheit der Unternehmen verlangte zahlreiche Verhandlungen über die Zuteilungsmenge. Außerdem wurde versucht, auf politischer Ebene Einfluss zu nehmen.
Als weiteres Manko wurde das teilweise mangelhafte Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium beschrieben, welches durch seine Aktivitäten die Klimaschutzziele aufweicht [→ Anhang, Abbildung 8]. Dieser Aspekt wurde in die Landkarte des Lebensministeriums zwar aufgenommen, ist aber ebenfalls nicht Gegenstand der Untersuchungen, da das Wirtschaftsministerium wie die Unternehmen als "End-User" nicht für die Abwicklung des Emissionshandels zuständig ist.

Sichtweise des Umweltbundesamts

Die Landkarte des Umweltbundesamts ähnelt der literaturbasierten Landkarte weitgehend [→ vgl. die Abbildungen 7 und 9]. Der Detailgrad wurde durch zusätzliche Informationen, die im Interview gegeben wurden, erhöht, wie z.B.: durch die Verbindungen zur EU oder die detaillierte Beschreibung der Charakteristika der Interdependenzen.

Die Zusammenarbeit mit dem Lebensministerium und der ECRA basiert auf Weisungen und Vertrauen [→ Tabelle 6].
Aus dem Interview mit dem Umweltbundesamt geht hervor, dass die Zusammenarbeit mit den beiden anderen Institutionen gut funktioniert: Mit dem Lebensministerium ist die Verbindung eher formell und basiert auf Weisungen vom Ministerium, mit der ECRA ist die Zusammenarbeit eher informell. Informationsaustausch ist für beide Verbindungen von großer Bedeutung.
Laut Umweltbundesamt funktioniert die gesamte Institutionslandschaft sehr gut, Probleme wurden keine angegeben [→ Anhang].

Sichtweise der ECRA

Die Landkarte der ECRA ist der literaturbasierten Landkarte ebenfalls relativ ähnlich, obwohl auch hier der Detailgrad erhöht wurde [→ vgl. die Abbildungen 7 und 10], wie z.B.: um die Beschreibung sämtlicher Verbindungen der Akteure oder die Differenzierung der Marktteilnehmer in Personen und Unternehmen.
Die Beziehung mit dem Lebensministerium wurde - wie auch in den anderen beiden Interviews - als kaum existent beschrieben. Eine Zusammenarbeit ist nicht notwendig, bzw. auch nicht vorgesehen; falls die Notwendigkeit eintreten sollte, ist das Umweltbundesamt als Vermittlungsstelle zwischengeschaltet. Sowohl die Beziehung mit dem Lebensministerium, als auch mit dem Umweltbundesamt basiert auf Verträgen.
Die Verbindung mit dem Umweltbundesamt ist relativ eng und teilweise auch informell. Informationsaustausch und Verhandlungen sind Gegenstand der Beziehung.
Die ECRA steht als einzige Institution direkt und dauerhaft mit den Unternehmen in Kontakt. Auch diese Zusammenarbeit, ebenso wie die gesamte Institutionslandschaft wurde im Interview als gut funktionierend beschrieben. Obwohl die ECRA eine Anlaufstelle der Unternehmen für Beschwerden über die Zertifikatzuteilung bzw. das Lebensministerium geworden ist, besteht aus Perspektive der ECRA kein Bedarf, die Institutionslandschaft zu verändern [→ Anhang].

Unterschiedliche Sichtweisen der Institutionen

Beim Gesamtvergleich wird sichtbar, dass die drei Institutionen teilweise unterschiedliche Perspektiven haben, was ihre Positionen und Handlungsspielräume betrifft. Während im Interview mit dem Lebensministerium eine strenge Hierarchie aller Institutionen beschrieben wird, sind das Umweltbundesamt und die ECRA der Ansicht, dass die Hierarchie zwar vorhanden ist, aber in einer deutlich schwächeren Ausprägung [vgl. die Abbildungen 8, 9, 10].
Ein weiterer Unterschied betrifft ist die explizite Einbeziehung weiterer Akteure in die Landkarten: Das Lebensministerium hat im Interview die Institutionslandschaft um das Wirtschaftsministerium und die Prüfeinrichtungen ergänzt [→ Abbildung 8], da diese in Verbindung mit den drei Kern-Institutionen stehen.
Weitere, kleinere Ergänzungen wurden auch in den anderen beiden Karten durchgeführt: In den Interviews mit dem Umweltbundesamt und der ECRA wurden auf Anraten beispielsweise auch Personen in die Kategorie der Marktteilnehmer aufgenommen [→ Abbildungen 9, 10].

Um die zentrale Forschungsfrage „Wie kann Governance angewandt werden, um ein mögliches Idealbild des österreichischen Emissionshandelssystems zu erreichen?“ beantworten zu können, hat eine schrittweise Annäherung stattgefunden.
Zuerst wurden sämtliche Charakteristika betrachtet und auf ihre Anwendbarkeit für die Analyse untersucht. Danach hat eine Zusammensetzung von Governance-Aspekten stattgefunden. Die daraus entstandene Governance-Form diente als Ausgangspunkt für die Annäherung an ein mögliches Idealbild, welches anschließend diskutiert wird.

Der Emissionshandel als Mehrebenensystem

Mehrebenensysteme zeichnen sich dadurch aus, dass die Interaktionen und Kooperationen zwischen Akteuren unterschiedlicher (Policy)-Ebenen, von national bis global, stattfinden (Braun, 2009).
Im Zuge der Analyse wurde deutlich, dass der österreichische Emissionshandel Teil eines Mehrebenensystems ist (Benz, 2007b): Die ECRA und das Umweltbundesamt sind Akteure auf nationaler Ebene, die dem Lebensministerium als höchstem Akteur auf nationaler Ebene unterstellt sind [→ Abbildungen 8, 9, 10]. Es sind Verbindungen zwischen allen Levels durch die unterschiedlichen Wirkebenen des rechtlichen Rahmens, aber auch durch die Interaktion der Institutionen mit Akteuren auf EU- bzw. globaler Ebene, wie etwa Handelspartnern oder Behörden gegeben:

Wie in den Interviews beschrieben [→ Anhang] ist das Umweltbundesamt das Sprachrohr für Österreich in der Europäischen Union. Durch die regelmäßige Teilnahme an internationalen Gremien bringt auch das Umweltbundesamt die österreichische Perspektive aktiv in Gestaltungsprozesse der EU und der UNFCCC ein [→ Abbildung 9, Anhang]. Das Umweltbundesamt vertritt dann auch die Meinung des Lebensministeriums in den Gremien. Die dabei gewonnenen Informationen werden daran anschließend dem Lebensministerium und gegebenenfalls and die ECRA (z.B.: im Falle von Software-Änderungen) zurückgespielt.

Im Interview mit dem Umweltbundesamt wurde die Verbindung mit transnationalen Partnern durch den Zertifikatehandel ebenfalls deutlich: Auf Anraten der Ansprechpartnerin im Umweltbundesamt wurde der Handel in einen EU-Handel, der auf Landkarte des Umweltbundesamts in der Nähe von

Personen und Unternehmen als Marktteilnehmern verortet ist, und den Kyoto-Handel, in dem das Lebensministerium die national Behörde ist, um mit anderen Behörden anderer Nationen auf globaler Ebene in Kontakt zu treten, aufgeteilt [→ Abbildung 9].

Auch die Gesetze auf EU-Ebene [→ Abbildungen 8, 9, 10] wirken entweder direkt auf Österreich oder müssen zuvor auf die österreichische Ebene übersetzt werden. Das Emissionszertifikategesetz, das in allen Landkarten zu finden ist, ist ein Beispiel für die österreichische Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie (Emissionshandelsregister, o.J. c).

Analyse der festgestellten Governance-Mechanismen

In der Darstellung des österreichischen Emissionshandelssystems auf Metaebene [→ Tabelle 6] konnten Governance-relevante Aspekte identifiziert und Mechanismen herausgefiltert werden, die zumindest großteils für eine Analyse des Gesamtbildes "Zertifikatemarkt in Österreich" geeignet sind.

Wie bei näherer Betrachtung dieser Mischung ersichtlich wird, sind in der Akteurskonstellation Mechanismen aller vier Governance-Formen in mehr oder weniger starker Ausprägung vereint [→ Kapitel 11.2 Markt, 11.3 Hierarchie, 11.4. Netzwerk, 11.5 Gemeinschaft, 11.6 Gegenüberstellung der Governance-Formen]**.**

Die Mechanismen kommen in der Realität als Mischform vor, die sich gegenseitig ergänzen. Diese Erkenntnis deckt sich mit der Einschätzung bei den Interviews [→ Anhang]. Die Mechanismen sollten keinesfalls isoliert betrachtet werden, sondern als Konglomerate von Charakteristika, die ineinander greifen.

Die bei der Beschreibung der Grundlage aller Beziehungen dominierenden Mechanismen sind Weisungen und im Weiteren auch Vertrauen. Auf Ebene von Handlungsspielraum und Entscheidungsmacht wurden fast zur Gänze Governance-Aspekte identifiziert, die ebenfalls auf Hierarchie und Netzwerk hindeuten (Döhler, 2007; Wald und Jansen, 2007).
Die Charakteristika der Kategorien "Mechanismus", "Handlungsspielraum" und "Entscheidung" sind für eine Analyse des Zertifikatemarktes geeignet, da sie sich ergänzen und ein schlüssiges Gesamtbild ergeben, welches mit dem der Literatur [→ Material] und den Leitfadeninterviews [→ Anhang] übereinstimmt.
Dass nicht alle betrachteten Aspekte auf sinnvolle Weise für eine Analyse der Case Study verwendbar sind, wird bei der Kategorie "normative Basis" deutlich. Ein Beispiel dafür wird nachfolgend ausgeführt:

Der Vertrag - die normative Grundlage aller Beziehungen - würde eigentlich der Markt-Form entsprechen (Czada, 2007). Da aber Märkte, die reguliert werden, im Kontext von Governance so genannten Politik- oder Verwaltungshierarchien zugeordnet werden, ist dieser Mechanismus für die Analyse nicht geeignet und wird dementsprechend nicht miteinbezogen (Czada, 2007).
Die Identität - ein Kennzeichen der Gemeinschaft (Gläser, 2007) - ist ein Teil-Ergebnis des Interviews mit der ECRA [→ Tabelle 6, Anhang]. Dieser Aspekt wurde aufgrund der Geschichte der ECRA, die im Interview mit dem Ansprechpartner erläutert wurde, festgestellt. Dieses Merkmal wurde aber ebenfalls nicht in die Analyse miteinbezogen, da sämtliche sonstige Charakteristika der Gemeinschaft in starkem Widerspruch zum Gesamtbild stehen (Wald und Jansen, 2007).

Analyse der festgestellten Governance-Form(en)

Der Emissionshandel lässt sich somit nicht mehr durch eine eindeutige Governance-Form beschreiben, sondern durch eine Mischform oder ein so genanntes Hybrid, das Charakteristika mehrerer Ideal-Formen in sich vereint (Watson, Boudreau et al., 2005), [→ Kapitel 12].

Hybride werden durch ihre individuelle Zusammensetzung aus Governance-Mechanismen und Formen der Interdependenzbewältigung charakterisiert (Hey, Jacob et al., 2007; Olsson, Folke et al., 2007). Wie bereits erläutert, werden die Beziehungen der Akteure hauptsächlich durch Aspekte beschrieben, die sowohl der Hierarchie als auch dem Netzwerk zugeordnet werden können (Döhler, 2007; Wald und Jansen, 2007).

Hierarchie als beteiligte Governance-Form

Die Hierarchie [→ Kapitel 11.3] war die Ausgangskonstellation der Akteure, wie die Literaturrecherche ergeben hat [→ I. Literaturbasierte Landkarte], und durch die Leitfadeninterviews bestätigt wurde [→ Anhang]. Die Institutionen sind zueinander mehr oder weniger deutlich hierarchisch angeordnet; in der Perspektive des Lebensministeriums kommt diese Positionierung besonders deutlich zum Tragen: Wie in Abbildung 8 ersichtlich, sind alle drei Institutionen untereinander angeordnet, und die Art der Verbindungen wurde mit "Anweisung" und "Ausführung" beschrieben. Auch die Entscheidungsabhängigkeit der jeweils unterstellten Institution verdeutlicht den Fokus auf die formelle Zusammenarbeit.
Doch nicht nur die Positionierung der Institutionen weist auf eine Hierarchie hin, sondern auch andere Aspekte, die ihre Interdependenzen und Verbindungen beschreiben: Eine geregelte Aufteilung von Verantwortung und Zuständigkeiten ist die systemische Grundlage zur Aufrechterhaltung aller Abläufe; Hierarchie kann diese Abläufe gewährleisten. Die Verbindungen der Institutionen sind durch dauerhafte, stetige Zusammenarbeit gekennzeichnet, die Entscheidungskompetenzen sind tendenziell asymmetrisch verteilt (Döhler, 2007). Letzteres bedeutet, dass die Entscheidungsmacht bei der jeweils hierarchisch höher stehenden Institution liegt. Das Umweltbundesamt hat die Entscheidungsbefugnis über die ECRA, das Lebensministerium die Entscheidungsmacht über das Umweltbundesamt und die ECRA.

Netzwerk als beteiligte Governance-Form

Der Emissionshandel kann aber nicht allein als "Hierarchie" beschrieben werden, weil Mechanismen zum Tragen kommen, die in einer Hierarchie so nicht vorkommen oder vernachlässigbar, aber für das Funktionieren eines Netzwerks essentiell sind [→ vgl. Kapitel 11.4].
Vertrauen ist ein Charakteristikum der Beziehungen, welches in einer Hierarchie nicht zwangsläufig vorkommen muss, aber für ein Netzwerk unerlässlich ist (Wald und Jansen, 2007). Wie in den Interviews beschrieben wurde, sind Weisungen und Vertrauen eng miteinander verbunden. Weisungen waren von Beginn an die formelle Grundlage der Beziehungen, Vertrauen konnte durch die Zusammenarbeit gewonnen werden. Das Vertrauen eröffnet für die Institutionen relativ flexible Handlungsspielräume, die ansonsten nur gering wären. Trotz hierarchischer Aufstellung der Institutionen und klarer Aufgabenstellung wird nicht ausschließlich der top-down-Weg genutzt, es findet mitunter mehr oder weniger gleichberechtigte Zusammenarbeit statt. All diese Aspekte sprechen für die Governance-Form Netzwerk [→ vgl. Kapitel 11.6, (Wald und Jansen, 2007:97)].

Der Emissionshandel: ein Hybrid …

Da der Emissionshandel durch eine Governance-Mischform (Watson, Boudreau et al., 2005) beschrieben werden kann, ist es nur logisch, dass auch Aspekte identifiziert werden konnten, die sowohl für Hierarchie als auch für Netzwerk sprechen.
Wie bereits erläutert, sind die Zuständigkeiten klar definiert, und innerhalb dieser genießen die Institutionen eine gewisse Autonomie, ein Spielraum, der eher einem "Netzwerk" zugeordnet werden kann. Hauptverbindungen zwischen den Institutionen sind - neben Weisungen - Informationsaustausch und Verhandlungen. Diese kommen in verstetigter Form vor, sowohl ein Zeichen für Hierarchien als auch für Netzwerke. Abstimmungsprozesse sind zumindest teilweise bilateral vorhanden, was auch durch die informelle Zusammenarbeit ermöglicht wurde (Wald und Jansen, 2007).

Die Rolle der Akteure

Um all diese Aspekte zur einer Governance-Form zu verbinden, die dem Emissionshandel entspricht, muss der Charakter der Akteure näher beleuchtet werden: Die Institutionen kommen zumindest teilweise aus dem politischen Umfeld. Das Lebensministerium als zentrale Behörde an der Spitze der Hierarchie ist ein politischer Akteur. Die Beziehungen basieren unter anderem auf Informationsaustausch und Verhandlungen. Diese ermöglichen bi- bzw. multilaterale Abstimmungsprozesse - wie in den Interviews beschrieben wurde - und eine effizientere Koordination sämtlicher Akteure. All diese Aspekte sprechen für die Annäherung an ein Policy-Netzwerk mit einer sehr starren, hierarchisch dominierten Akteurskonstellation und asymmetrischen Beziehungen, aber zumindest relativ flexiblen Handlungsräumen.
Policy-Netzwerke sind Netzwerke, in denen staatliche (Lebensministerium, Umweltbundesamt) und nicht-staatliche (ECRA) Akteure zu einem bestimmten Inhalt (Abwicklung des Emissionshandels) verbunden sind (Wald und Jansen, 2007).

Die Rolle von Ressourcen

Oft entstehen Policy-Netzwerke in Spannungsfeldern, die einen hohen Ressourcenbedarf haben. Gegenstand der Verbindung sind Verhandlungen. Grundlage, auf welcher Policy-Netzwerke aufbauen, ist der Austausch von Ressourcen. Mögliche Ressourcen sind Geld, Personal aber auch Wissen. Am Beispiel des Emissionshandels ist Wissen Expertenwissen über den Emissionshandel selbst, Wissen über die Funktionsweise, Auswirkungen, mögliche Risiken und Erfahrungen, das im EU-Handel, aber auch in Vorläufer-Systemen gesammelt werden konnte (Braun, 2009).

Der Austausch von Informationen findet zwischen den drei Institutionen, aber auch mit Akteuren statt, die an das System angrenzen, beispielsweise die Marktteilnehmer oder die EU.
Als Bündelung von Wissen, welches für Policy-Strategien verwendet wird, sind beispielsweise die Emissionsberichte der Marktteilnehmer zu nennen. Wie in den interviewbasierten Landkarten dargestellt ist, sammeln das Lebensministerium [→ Abbildungen 8, 9, 10] und das Umweltbundesamt [→ Abbildung 9] Informationen über die Emissionen der Marktteilnehmer, auf deren Basis die Nationalen Allokationspläne erstellt werden, die von der Europäischen Kommission genehmigt werden müssen.

… aus Hierarchie und (Policy)-Netzwerk

Die vorliegende Governance-Mischform wird von der Autorin als eine Kombination der idealen Governance-Formen Hierarchie und (Policy)-Netzwerk identifiziert, wobei die unterschiedlichen Mechanismen in den verschiedenen Perspektiven der Interviewpartner mehr oder weniger ausgeprägt zum Tragen kommen [→ Tabelle 6, Anhang].

Annäherung an ein mögliches Idealbild

Um sich nun an ein mögliches Idealbild anzunähern, ist es notwendig, die Gesamtstruktur des Systems Emissionshandel, insbesondere die Charakteristika der Verbindungen zwischen den Institutionen zu betrachten.

Dies trifft sowohl auf Verbindungen innerhalb des betrachteten Systems, als auch auf Verbindungen mit Akteuren zu, die außerhalb dieses Systems agieren bzw. daran angrenzen. Als Verbindungen zu externen Akteuren sind beispielsweise die Einvernahme mit dem Wirtschaftsministerium oder Verhandlungen mit Marktteilnehmern zu verstehen.
Es stellt sich die Frage: Sind diese Verbindungen für ihren Zweck geeignet? Sind sie ineffizient oder fehleranfällig?

Interdependenzen

Augenscheinlich haben sich die bestehenden Verbindungen - seien es Weisungen, seien es Verhandlungen oder (asymmetrischer) Informationsaustausch - bewährt, sowohl aus analytisch-systemischer Sicht, als auch aus Sicht der Interviewpartner [→ Anhang].
Die Tatsache, dass die Verbindungen zwischen allen Akteuren nicht gleich stark ausgeprägt sind, stellt kein Problem dar. Da die Hierarchie als Governance-Form eine klare Aufgabenverteilung gewährleistet (Döhler, 2007), ist die kaum vorhandene Verbindung zwischen dem Lebensministerium und der ECRA auch nicht notwendig. In der Praxis sieht dies folgendermaßen aus: Das Lebensministerium ist als oberste Behörde in Österreich für den Ablauf des Emissionshandels verantwortlich, die Erhebung von Emissionsdaten, Erstellung der NAP und Zuteilung der Zertifikate eingeschlossen. Der Aufgabenbereich der ECRA ist als Helpdesk für Marktteilnehmer anzusehen und kommt folglich mit den Agenden des Lebensministeriums nicht in Berührung [→ vgl. Material].

Governance-Form(en)

Wenn man die Frage nach den Verbindungen stellt, ergibt es sich fast zwangsläufig, dass man auch die Governance-Formen bewertet, innerhalb derer sich die Verbindungen abspielen.

Die Institutionslandschaft als solche bzw. auf Metaebene als Hybrid aus Hierarchie und Netzwerk ist für die Aufgabe der reibungslosen Abwicklung des Emissionshandels in Österreich sehr gut geeignet und hat sich bisher bewährt, wie aus allen drei Interviews hervorgeht und in der Theorie beschrieben wird (Wald und Jansen, 2007), [→ Anhang].

Die Institutionen sind gut aufgestellt

Die reale Institutionslandschaft erscheint demnach - auch an ein so genanntes Idealbild orientiert - sehr gut, da das theoretische Grundgerüst dafür und die Erfahrungen in der Praxis [→ Anhang] eine erfolgreiche Funktionsweise der Institutionslandschaft bestätigen.

Die hierarchische Aufstellung der Institutionen ist essentiell, da durch die Existenz eines zentralen Akteurs - das Lebensministerium - die Aufrechterhaltung sämtlicher Abläufe im System gewährleistet bzw. eingefordert wird. Dies ist besonders wichtig, da durch das Mehrebenensystem sowohl nationale als auch transnationale Verbindungen zu Akteuren vorhanden sind, was die Komplexität des Systems dementsprechend erhöht (Döhler, 2007; Benz, 2007b).
Wie in allen Landkarten dargestellt [→ vgl. die Abbildungen 7, 8, 9, 10], hat das Umweltbundesamt Kontakt zur Europäischen Union, da es seiner Berichterstattungspflicht nachkommen muss. Darüber hinaus wurde im Interview mit der ECRA angegeben [→ Anhang], dass das Umweltbundesamt direkt mit der EU kommuniziert und laut Interview mit dem Umweltbundesamt [→ Anhang] nimmt selbiges regelmäßig an internationalen Gremien, wie etwa Gremien der UNFCCC teil [→ Abbildung 9].
Sämtliche andere transnationale Verbindungen finden sich in "der Emissionshandel als Mehrebenensystem" auf Seite 87.

In einem möglichen Idealbild aus Sicht der Governance sind diese Hierarchie-Strukturen sicherlich eng mit Charakteristika von Netzwerken verbunden. Wie auch das Abbild des Ist-Zustandes durch die Interviews bewiesen hat [→ Tabelle 6, Anhang], können Netzwerk-Eigenschaften wie Vertrauen, Austausch von Erfahrungen und Informationen als wertvolle Ergänzungen zur Hierarchie gesehen werden. Alleine dadurch, dass durch Zusammenarbeit, regelmäßigen Austausch von Erfahrungen und Wissen über die jeweils andere Institution das gesamte Konstrukt weniger anfällig für Beeinflussung macht, werden die Vorteile dieses Hybrides deutlich.

Friktionen in einem (scheinbar) gut funktionierenden System

Der Emissionshandel weist in seiner derzeitigen Form schon grundlegende Eigenschaften eines solchen Idealbildes auf. Allerdings gibt es einige Aspekte, die in Hinsicht darauf noch verändert werden könnten. Im Folgenden werden jene Veränderungsmöglichkeiten erläutert, die Institutionen außerhalb des Systems betreffen.
Es wird betont, das die nachfolgenden Friktionen großteils durch externe Einflüsse auf das in dieser Arbeit betrachtete System entstanden sind und daher nicht im Analysefokus enthalten sind. Dennoch wurden sie in den Interviews angesprochen, daher kann hier auch darauf eingegangen werden.

Problemstellung: das Wirtschaftsministerium „greift ein“

Dem Interview mit dem Vertreter des Lebensministeriums zufolge stellt die Einvernahme zwischen Wirtschafts- und Lebensministerium, die für die Erstellung des NAP getroffen werden muss, einen Negativpunkt dar. Durch die Verhandlungen bzw. verpflichtende Einigung mit Interessenvertretern von Seiten der Wirtschaft [→ Anhang], wird der Klimaschutz tendenziell verwässert.
Dieser Punkt sollte in einem möglichen Idealbild wegfallen. Im Sinne von Governance wäre das Einvernehmen die Interdependenzbewältigung "wechselseitige Verhandlung" [→ Kapitel 11.1]. Den Wegfall dieser Einvernahme könnte man als "Exit-Strategie" bewerten [→ Kapitel 11.1]. Exit bedeutet, eine bestehende Interdependenz - das Einvernehmen zwischen den beiden Ministerien - zu beenden (Schimank, 2007). Zwar bezieht sich Exit darauf, aus einem System auszusteigen, aber der Wegfall kann sicher auch hier als Exit gewertet werden, auch wenn das Wirtschaftsministerium kein Akteur im betrachteten System ist, da das Ergebnis in beiden Fällen der Verlust der Interdependenz ist.

Problemstellung: die Industrie als "Lobby"

Aus dem Interview mit dem Vertreter des Lebensministeriums geht ebenfalls hervor, dass versuchte Einflussnahme durch Industrie-Lobbyisten stattgefunden hat. Obwohl die Einflussnahme hier laut Interview zwar keine Früchte getragen hat, wird hier eine Schwachstelle im Gesamtsystem erkennbar unter Einbeziehung der externen Akteure, die in einem möglichen Idealbild vermieden werden sollte. Auf Ebene von Governance ist diese Einflussnahme als "wechselseitige Beeinflussung" zu betrachten [→ Kapitel 11.1]. Ziel von Beeinflussungen ist es, Akteure zu Handlungsweisen zu bringen, die sie ursprünglich nicht angedacht hätten (Schimank, 2007). Zwar bezieht sich dies ebenfalls auf Interdependenzen innerhalb eines Systems, da aber die Vorgehensweise innerhalb und zwischen Systemen die selbe ist, wird der Terminus "wechselseitige Beeinflussung" hier angewandt.

Wie eine Vermeidung dieser Schwachstelle auf österreichischer Ebene aussehen könnte, ist noch unklar.
Auf EU-Ebene allerdings gibt es einen möglichen Lösungsansatz dafür, der derzeit diskutiert wird: die Einführung eines zentralen Benchmark-Systems, wie im Interview mit dem Ansprechpartner des Lebensministeriums nachzulesen ist [→ Anhang]. In diesem Benchmark-System sollen die Zertifikate nach den gleichen Kriterien in der gesamten EU verteilt werden [→ Anhang]. Dieses System könnte zwar der Einflussnahme auf die jeweiligen nationalen Behörden entgegenwirken, allerdings stellt sich hier möglicherweise das Problem, dass dann die Einflussnahme durch Lobbyisten auf EU-Ebene stattfinden könnte. Für die österreichischen Institutionen wäre dies insofern kein Problem mehr, als dass sich die Problematik aus dem in dieser Arbeit betrachteten österreichischen Bereich auf die EU-Ebene verschieben würde.

Wohin mit den Beschwerden?

Im Interview mit dem Ansprechpartner der ECRA [→ Anhang] wurde erwähnt, dass sie unter anderem eine Anlaufstelle für Beschwerden der Marktteilnehmer geworden sei. Beschwerden fallen allerdings nicht in den Aufgabenbereich der ECRA als Registerservicestelle [→ Material]. Dennoch gelangen laut Aussage des Ansprechpartners Beschwerden über die Zuteilung der Zertifikate oder über das Lebensministerium bei der ECRA ein. Von Seiten der ECRA wurde klargestellt, dass dies nicht in ihren Zuständigkeitsbereich falle und sie folglich diese Beschwerden auch nicht weiter bearbeite bzw. diese an die verantwortliche Stelle direkt gerichtet werden sollen (z.B.: an das Lebensministerium im Falle von Beschwerden über die Zuteilung).
Bei Beschwerden, die die Abwicklung des Emissionshandels direkt betreffen, sieht sich die ECRA als Vermittlungsstelle zwischen Unternehmen und Lebensministerium [→ Kontogebühren bei Anlagenerweiterungen im Interview mit der ECRA, Anhang].

Inhalt statt Prozess

Die bestehende Institutionslandschaft scheint sehr inhaltsorientiert zu sein, dem Prozess innerhalb welcher und aufgrund dessen diese Landschaft entstanden ist, wird nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet: Die derzeit bestehende Institutionslandschaft existiert seit Beginn der Phase I, dem Jahr 2005 (Schüle, 2008). Seit 2005 hat sich das Gefüge der Landschaft nicht geändert, auch die Aufgabenverteilungen und Zuständigkeitsbereiche der Institutionen sind gleich geblieben. Erst für Phase III werden - wie in den drei Interviews beschrieben wurde [→ Anhang] - mögliche Veränderungen der Aufgaben erwartet. Die Interviewpartner konnten nur spekulieren, wie Veränderungen der Institutionslandschaft aussehen werden. Ob die bisherige Kompetenzverteilung

der Institutionen weiterhin beibehalten wird, der NAP weiterhin vom Lebensministerium aufgestellt wird, die ECRA als Registerservicestelle bestehen bleibt und weiterhin die Kontoführung übernehmen wird etc., wollten die Interviewpartner keine Prognose abgeben [→ Anhang].

Um aber mit potentiell auftretenden Problemen wie etwa Einflussnahmen von außen, Konflikten, oder der eben beschriebenen angekündigten Änderung ab 2013 umgehen zu können, muss Governance so operationalisiert werden, dass das System flexibel reagieren kann (Folke, Hahn et al., 2005; Hatfield-Dodds, Nelson et al., 2007).
Prozessorientierung, welche dem Konzept der Adaptive Governance zugesprochen wird (Gunderson, Carpenter et al., 2006; Gunderson und Light, 2006), ist sicherlich erstrebenswert, wenn es darum geht, ein mögliches Idealbild zu zeichnen.

In dieser Operationalisierung muss die Governance-Form so dynamisch sein, dass die verschiedenen Charakteristika, die die Governance-Form ausmachen, je nach Bedarf flexibel verstärkt werden oder in den Hintergrund treten können.
In Anlehnung an das Beispiel des Hybrides zwischen Markt und Hierarchie von Douma und Schreuder (2008), [→ Kapitel 12, Teil "vom Markt zur Hierarchie"] könnte ein Hin- und Herwandern auf einer Skala zwischen einer idealen Hierarchie und einem idealen (Policy)-Netzwerk [→ vgl. Abbildung 4] ein Kennzeichen jenes Hybrides sein, welcher am ehesten einem möglichen Idealbild entspricht: In vorliegender Arbeit wird dies als so genanntes "flexibles Hybrid" bezeichnet.

Ein mögliches Idealbild.?

Der Fokus der vorliegenden Arbeit liegt auf den drei Kerninstitutionen, die an der Abwicklung des österreichischen Emissionshandels beteiligt sind.

Wie aus den Interviews hervorgeht, sind diese drei Institutionen gut aufgestellt [→ Anhang].
Die Governance-Mischform aus Hierarchie und (Policy)-Netzwerk nähert sich an ein mögliches Idealbild an, da die bestehende Institutionslandschaft von den Interviewpartnern als gut funktionierend beschrieben wurde [→ Anhang].
Dementsprechend besteht für diese Struktur kein großer Handlungsbedarf.

Sämtliche Interdependenzen im Sinne von Governance sollten ebenfalls beibehalten werden, da diese sich als funktionell erwiesen haben [→ Anhang].

Im Sinne einer Prozessorientierung könnte Governance verstärkt angewandt werden, sodass die diversen vorkommenden Mechanismen, je nach Bedarf, zur Geltung kommen, wie z.B.: dass bei voraussichtlichen Änderungen (in) der Institutionslandschaft die Institutionen ihre Aufgabenbereiche so flexibel verändern können, dass sie weiterhin als Teil des Systems bestehen bleiben (z.B.: Falls die Funktion der Registerservicestelle wegfällt, die ECRA weiterhin für Kundenbetreuung zuständig wäre).

Es gibt allerdings Reibungspunkte [→ „Friktionen in einem (scheinbar) gut funktionierenden System“], diese fallen jedoch nicht in den Fokus dieser Arbeit.
Akteure außerhalb des betrachteten Systems versuchen hier mit ihren legitimen (Eigen)Interessen auf das betrachtete System Einfluss zu nehmen. Das bedeutet, sie versuchen, die interne

Governance-Struktur der Institutionslandschaft zu beeinflussen. Dies gilt sowohl für die formale, ordnungsgemäße Interessensvertretung des Wirtschaftsministeriums in der Einvernahme, als auch für die informelle Interessensvertretung durch die Industrie.
Dies fällt allerdings in die Problematik einer anderen, hier nicht betrachteten Governance-Ebene und könnten Betrachtungsperspektive weiterer Forschung sein.
Bei der Annäherung an ein mögliches Idealbild in dieser Arbeit wurde auch deutlich, dass Governance zwar ein guter Weg ist, sich einem möglichen Ideal zu nähern, aber auch an Grenzen stößt:
Man kann nicht jedem Problemfeld, das sich ergibt, mit Governance begegnen, da die Problemstellung teilweise außerhalb des betrachteten Wirkungsbereiches liegt (Benz, Lütz et al., 2007), bzw. manche Fragen nur dann gelöst werden können, wenn das System als Ganzes eine Transformation erfährt. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn es um die versuchte Einflussnahme der Industrie auf die zentrale nationale Behörde geht. Fakt hierbei ist, dass der österreichische Bildausschnitt, der in dieser Arbeit im Mittelpunkt stand, nicht das System ist, das geändert werden sollte, sondern vielmehr der Emissionshandel auf EU-Ebene [vgl. Erwähnung des Benchmark-Systems im Interview mit dem Lebensministerium → Anhang].

Die Institutionslandschaft ist, wie zahlreiche andere Behörden in Österreich, hierarchisch aufgebaut.
Hierarchien funktionieren oft gut, weil man nur wenige Akteure für das Funktionieren eines Systems braucht (nach Wald und Jansen, 2007), Wissen über andere Akteure ist nicht essentiell. Solange alles nach vorgefertigtem Schema läuft, sind Hierarchien gut geeignet.
Hierarchien funktionieren, solange alles nach Plan verläuft. Treten aber unerwartete Ereignisse ein - ob ein Akteur im System sein Verhalten ändert, das System verlässt, oder Akteure von außen auf das System einwirken - läuft eine Hierarchie Gefahr, wie ein Kartenhaus zusammenzubrechen (Schimank, 2007). Die eingebundenen Strukturen des Netzwerks stabilisieren das betrachtete System zu einem gewissen Grad. Dennoch sollten Mechanismen in das Institutionsgefüge geholt werden, die die Aufstellung der Institutionen stabiler machen:

Es wäre z.B.: ratsam, so genannte Feedback-Loops, also Lernschleifen einzubauen, damit die Institutionen gegebenenfalls auf ungeplante bzw. unvorhergesehene Ereignisse reagieren können: Mit regelmäßigen Treffen aller drei Institutionen könnte so sichergestellt werden, dass alle auf dem gleichen Wissensstand sind.

Betrachtet man die internen Strukturen, funktioniert die Institutionslandschaft gut. Dennoch sollte man diese kritisch hinterfragen.
Da es, wie in den Interviews festgestellt wurde, trotz des einwandfreien internen Ablaufs Beschwerden von außenstehenden Akteuren gibt, wird klar, dass abseits vom Selbstverständnis dieser Institutionen Konfliktpotential besteht. Die drei Institutionen sollten sich darüber Gedanken machen, ob und wie sie damit umgehen. Im Sinne eines Reflexions- und Lernprozesses wäre es anzuraten, eine Art Clearingstelle einzurichten, in der sämtliche Angelegenheiten behandelt werden können. Doch eine kritische Begutachtung sollte nicht nur deshalb stattfinden:

Es scheint allerdings verwunderlich, dass obgleich einer so positiven Selbsteinschätzung und nach eigenen Angaben kaum veränderungswürdigen Parametern die tagesaktuellen Entwicklungen zum übergeordneten Thema eine andere Sprache sprechen. So wird Österreich - das "Umweltmusterland" - das einzige EU-Land sein, das die Kyoto-Ziele nicht erreicht (onlineStandard, am 12.11.2009).

Angesichts der aktuellen Entwicklungen ist es nicht unwahrscheinlich, dass Rufe zur Reformierung des Emissionshandels laut werden könnten. Das in dieser Arbeit untersuchte System der Institutionslandschaft in Österreich hat sich unter dem gewählten Analysefokus für seine Aufgabe als gut geeignet erwiesen. Daher wäre es der falsche Weg, die nationalen Strukturen in Anbetracht der aktuellen Entwicklungen reformieren zu wollen. Es wäre vorschnell in ein funktionierendes System eingreifen.

Was allerdings betrachtet und gegebenenfalls reformiert werden sollte, sind die Randbedingungen, die die nationalen Strukturen umgeben und darauf einwirken, wie etwa politische Einflussnahme (durch das Wirtschaftsministerium) oder Lobbying durch Interessensvertreter der Industrie, sowohl auf österreichischer, als auch auf EU-Ebene. Die Frage, ob nicht auch andere informelle, nicht-offizielle Kanäle ihr Übriges tun und von den Akteuren auch zur Anwendung kommen, wurde zwar im Rahmen der vorliegenden Diplomarbeit nicht behandelt, kann aber sowohl ein Ansatzpunkt für weitere Forschung und möglicherweise auch Lösungsstrategien - die der Governance besser entsprechen könnten - sein.

Teil 7

Literatur

Literaturverzeichnis

Altvater, Elmar und Brunnengräber, Achim, Eds. (2008). **Ablasshandel gegen Klimawandel?: Marktbasierte Instrumente in der globalen Klimapolitik und ihre Alternativen. Reader des Wissenschaftlichen Beirats von attac**. Hamburg, Vsa-Verlag.

Andersson, Krister und Ostrom, Elinor (2008). "Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective." **Policy Sciences 41**(1): 71-93.

Benz, Arthur (2007a). Politischer Wettbewerb. In: **Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder** A. Benz, Lütz, S., Schimank, U. und Simonis, G. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. **1:** 54-67.

Benz, Arthur (2007b). Multilevel Governance. In: **Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder** A. Benz, Lütz, S., Schimank, U. und Simonis, G. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. **1:** 297-310.

Benz, Arthur; Lütz, Susanne et al. (2007). Einleitung. In: **Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder** A. Benz, Lütz, S., Schimank, U. und Simonis, G. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. **1:** 9-26.

Berkes, Fikret (2007a). "Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking." **Natural Hazards 2007**(41): 283-295.

Berkes, Fikret (2007b). "Community-based conservation in a globalized world." **PNAS 104**(39): 15188-15193.

Betz, Regina; Rogge, Karoline et al. (2005). Flexible Instrumente im Klimaschutz. Emissionsrechtehandel, Clean Development Mechanism, Joint Implementation. Umweltministerium Baden Württemberg. Stuttgart.

BMLFUW (2004a). "Aufgabenbereiche des Lebensministeriums." Zugriff am 30.08.2009, auf http://www.lebensministerium.at/article/articleview/16012/1/4873.

BMLFUW (2004b). "Organigramm des Lebensministeriums." Zugriff am 13.08.2009, auf http://minister.lebensministerium.at/filemanager/download/51048/.

BMLFUW (2004c). Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft über die Betrauung einer Registerstelle für die technische Durchführung des Registers für den Emissionshandel und für die Führung des nationales Registers (Registerstellenverordnung) Bundesgesetzblatt. II Nr. 308/2004 Teil II. Wien.

BMLFUW (2007a). Nationaler Zuteilungsplan für Österreich gemäß § 11 Emissionszertifikategesetz für die Periode 2008-2012. Wien.

BMLFUW (2007b). Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels 2008-2012. Vorlage zur Annahme im Ministerrat am 21. März 2007. Wien.

BMLFUW (2008a). Pressemitteilung. PRÖLL: 93 Prozent des JI/CDM-Ziels für den Klimaschutz unter Dach und Fach. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.

BMLFUW (2008b). "Emissionszertifikategesetz (EZG)." Zugriff am 10.10.2009, auf http://www.umweltnet.at/article/articleview/43111/1/7077/.

Bradach, Jeffrey L. und Eccles, Robert G. (1989). "Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms " **Annual Review of Sociology 15**: 97-118.

Braun, Marcel (2009). "The evolution of emissions trading in the European Union - The role of policy networks, knowledge and policy entrepreneurs." **Accounting, Organizations and Society 34**(3-4): 469-487.

Brunnengräber, Achim; Dietz, Kristina et al. (2004). Interdisziplinarität in der Governance-Forschung Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW). Berlin.

CO_2-Handel.de (2009). "Lexikon." Zugriff am 10.10.2009, auf http://www.co2-handel.de/lexikon.html.

Coase, Ronald Harry (1991). The Nature of the Firm (1937). In: **The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development**. O. E. Williamson und Winter, S. G. New York, Oxford University Press**:** 18-33.

Common, Michael und Stagl, Sigrid (2005). Environmental Policy Instruments. In: **Ecological Economics. An Introduction**. Cambridge, Cambridge University Press**:** 402-441.

Czada, Roland (2007). Markt. In: **Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder** A. Benz, Lütz, S., Schimank, U. und Simonis, G. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. **1:** 68-81.

Dales, John H. (1968). **Pollution, Property and Prices.** , University of Toronto Press.

Deutsche Emissionshandelsstelle (2009). "Gesetze und Verordnungen." Zugriff am 10.10.2009, auf http://www.dehst.de/cln_162/nn_476596/DE/Emissionshandel/Gesetze_20und_20Verordnungen/Gesetze_20und_20Verordnungen__node.html?__nnn=true&__nnn=true#doc476618bodyText3.

Dietz, Thomas; Ostrom, Elinor et al. (2008). The Struggle to Govern the Commons. In: **Urban Ecology:** 611-622.

DLO; WWF et al. (2006) Rückenwind für Emissionshandel. WWF und EU fordern strengeere Emissionslimits.

Döhler, Marian (2007). Hierarchie. In: **Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder** A. Benz, Lütz, S., Schimank, U. und Simonis, G. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. **1:** 46-53.

Dose, Nicolai (2008). Governance als problemorientierte Steuerung. Steuerung angesichts alter Probleme und neuer Herausforderungen. In: **Governance in einer sich wandelnden Welt**. G. F. Schuppert und Zürn, M. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften**:** 77-94.

Douma, Sytse und Schreuder, Hein (2008). Hybrid Forms. In: **Economic Approaches to Organizations**, Financial Times Prent.Int. **4th edition:** 338-363.

Doyle, Avril (2009). "Das EU-Klimapaket. Richtlinie über die Dritte Phase des Europäischen Emissionshandelssystems." Zugriff am 26.5.2009, auf http://www.europarl.europa.eu/news/expert/background_page/064-44005-343-12-50-911-20081208BKG44004-08-12-2008-2008-false/default_p001c002_de.htm.

ECRA (o.J. a). "Über das Register." Zugriff am 29.08.2009, auf http://www.ecra.at/service/register/.

ECRA (o.J. b). "Mitarbeiter (nach Abteilungen)." Zugriff am 13.08.2009, auf http://www.ecra.at/company/employees/index.html.

Emissionshandelsregister (2008). "Aktuelle Meldungen. Österreichs Register ist wieder verfügbar." Zugriff am 29.08.2009, auf http://www.emissionshandelsregister.at/service/recent_info/items/news43.html.

Emissionshandelsregister (o.J. a). "Register. Über das Register." Zugriff am 29.08.2009, auf http://www.emissionshandelsregister.at/register/.

Emissionshandelsregister (o.J. b). "Versteigerung." Zugriff am 30.08.2009, auf http://www.emissionshandelsregister.at/emission_trading/auction/index.html.

Emissionshandelsregister (o.J. c). "Rechtliches. Nationale Gesetze und Regelwerke." Zugriff am 29.08.2009, auf http://www.emissionshandelsregister.at/laws/.

Europäische Kommission (2000). Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union COM(00)87.

Europäische Kommission (2001). Europäisches Regieren. Ein Weißbuch KOM(2001) 428 endgültig.

Europäische Kommission (2003). RICHTLINIE 2003/87/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates 2003/87/EG.

Europäische Kommission (2004). RICHTLINIE 2004/101/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 27. Oktober 2004 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft imSinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls 2004/101/EG.

Europäische Union (2003). "Amtsblatt der Europäischen Union. Richtlinie 2003/87/EG des Parlaments und des Rates." 25.10.2003. Zugriff am 10.10.2009, auf http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:275:0032:0046:DE:PDF.

European Commission (2008). The EU Emissions Trading System. EU action against climate change. Luxembourg.

European Energy Exchange (2008). "Handelsdaten." Zugriff am 19.11.2008, auf http://www.eex.com/de/Marktdaten/Handelsdaten/Emissionsrechte

European Energy Exchange (2009). "Marktdaten. EU-Emissionsberechtigungen 2005, 2006, 2007, 2008, 2009." Zugriff am 24.06.2009, auf http://www.eex.com/de/Downloads/Marktdaten.

Folke, Carl (2007). "Social-ecological systems and adaptive governance of the commons." **Ecological Research 2007**(27): 14-15.

Folke, Carl; Hahn, Thomas et al. (2005). "Adaptive Governance of Social-Ecological Systems." **Annu. Rev. Environ. Resourc. 2005**(30): 441-473.

Gläser, Jochen (2007). Gemeinschaft. In: **Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder** A. Benz, Lütz, S., Schimank, U. und Simonis, G. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. **1:** 82-92.

Granovetter, Mark (1985). "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." **The American Journal of Sociology 91**(3): 481-510.

Gunderson, Lance; Carpenter, Steve R. et al. (2006). "Shooting the Rapids: Navigating Transitions to Adaptive Governance of Social-Ecological Systems." **Ecology and Society 11**(1).

Gunderson, Lance und Light, Stephen S. (2006). "Adaptive management and adaptive governance in the everglades ecosystem." **Policy Sciences 39**(4): 323-334.

Haar, Laura N. und Haar, Lawrence (2006). "Policy-making under uncertainty: Commentary upon the European Union Emissions Trading Scheme." **Energy Policy 2006**(34): 2615-2629.

Hahn, Thomas; Olsson, Per et al. (2006). "Trust-building, Knowledge Generation and Organizational Innovations: The Role of a Bridging Organization for Adaptive Comanagement of a Wetland Landscape around Kristianstad, Sweden." **Human Ecology 2006**(34): 573-592.

Hatfield-Dodds, Steve (2006). "The catchment care principle: A new equity principle for environmental policy, with advantages for efficiency and adaptive governance." **Ecological Economics 2006**(56): 373– 385.

Hatfield-Dodds, Steve; Nelson, Rohan et al. (2007). Adaptive Governance: An introduction, and implications for public policy. ANZSEE Conference. Noosa, Australia.

Hey, Christian; Jacob, Klaus et al. (2007). "Better regulation by new governance hybrids? Governance models and the reform of European chemicals policy." **Journal of Cleaner Production 2007**(15): 1859-1874.

Hirschman, Albert O. (1970). **Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States**, Harvard University Press.

Jansen, Dorothea und Wald, Andreas (2007). Netzwerktheorien. In: **Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder** A. Benz, Lütz, S., Schimank, U. und Simonis, G. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. **1:** 188-199.

Keohane, Robert und Nye, Joseph (2000). Introduction. In: **Governance in a globalizing world**. J. Nye und Donahue, J. Washington, D.C., Brookings Press**:** 1-27.

Lange, Stefan und Schimank, Uwe (2004). Governance und gesellschaftliche Integration In: **Governance und gesellschaftliche Integration** S. Lange und Schimank, U. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften**:** 9-44.

Mayntz, Renate (2008). Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: **Governance in einer sich wandelnden Welt**. G. F. Schuppert und Zürn, M. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften**:** 43-60.

Mayntz, Renate (2009a). Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: **Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung**. Frankfurt/ New York, Campus Verlag**:** 44-52.

Mayntz, Renate (2009b). Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats in Zeiten der Globalisierung (2007). In: **Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung**. Frankfurt/ New York, Campus Verlag**:** 53-64.

Mayumi, Kozo und Giampietro, Mario (2006). "The epistemological challenge of self-modifying systems: Governance and sustainability in the post-normal science era." **Ecological Economics 57**(3): 382-399.

Olsson, Per; Folke, Carl et al. (2007). "Enhancing the Fit through Adaptive Co-management: Creating and Maintaining Bridging Functions for Matching Scales in the Kristianstads Vattenrike Biosphere Reverse, Sweden." **Ecology and Society 12**(1).

Olsson, Per; Folke, Carl et al. (2004). "Social-Ecological Transformation for Ecosystem Management: the Development of Adaptive Co-management of a Wetland Landscape in Southern Sweden." **Ecology and Society 9**(4).

onlineStandard (2009, 12.11.2009). "Österreich verfehlt als einziges Land Kyoto-Klimaziele." Zugriff am 12.11.2009.

Pickl, Stefan (2007). "Der internationale Emissionszertifikatehandel im Spannungsfeld von ökonomischen und ökologischen Zielsetzungen." **Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe 24: Klimawandel und Atomenergie**(1/2008).

Pickl, Stefan (2008). Investitionsverhalten in internationalen Emissionshandelssystemen. Ökologie und ökonomie im Spannungsfeld des Kyoto-Protokolls. Internationales Institut für liberale Politik Wien. Wien.

Rammel, Christian; Stagl, Sigrid et al. (2007). "Managing complex adaptive systems — A co-evolutionary perspective on natural resource management." **Ecological Economics 2007**(63): 9-21.

RIS (2004). "Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. 46. Bundesgesetz. Emissionszertifikategesetz - EZG." Rechtsinformationssystem des Bundes. Zugriff am 10.10.2009, auf http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2004_I_46/BGBLA_2004_I_46.pdf.

Saavedra, Casilda und Budd, William W. (2009). "Climate change and environmental planning: Working to build community resilience and adaptive capacity in Washington State, USA." **Habitat International 33**(3): 246-252.

Santarius, Tilman und Braun, Marcel (2008). Entwicklung und Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie: Konsequenzen für die bundesdeutsche Klimapolitik. In: **Grenzenlos handeln? Emissionsmärkte in der Klima- und Energiepolitik**. R. Schüle. München, oekom Verlag**:** 22-36.

Schimank, Uwe (2007). Elementare Mechanismen. In: **Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder** A. Benz, Lütz, S., Schimank, U. und Simonis, G. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. **1:** 29-45.

Schneider, Jürgen; Anderl, Michael et al. (2009). Klimaschutzbericht 2009 REP-0226. Umweltbundesamt. Wien.

Schneider, Jürgen; Anderl, Michael et al. (2008). Klimaschutzbericht 2008 REP-0150. Umweltbundesamt. Wien.

Schüle, Ralf (2008). Einleitung. In: **Grenzenlos handeln? Emissionsmärkte in der Klima- und Energiepolitik**. R. Schüle. München, oekom Verlag**:** 10-19.

Schuppert, Gunnar Folke (2008). Governance — auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“. In: **Governance in einer sich wandelnden Welt**. G. F. Schuppert und Zürn, M. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften**:** 13-40.

Sterk, Wolfgang und Arens, Christof (2008). Quantität vor Qualität? Die projektbasierten Kyoto-Mechanismen im EU-Emissionshandel. In: **Grenzenlos handeln? Emissionsmärkte in der Klima- und Energiepolitik**. R. Schüle. München, oekom Verlag**:** 37-53.

Stern, Nicholas (2007). **Stern Review on the Economics of Climate Change**. Cambridge, Cambridge University Press.

Stoker, Gerry (1998). "Governance as theory: five propositions." **International Social Science Journal 50**(155): 17-28.

Umweltbundesamt (2005). "Emissionshandel in Österreich." Zugriff am 12.01.2009, auf http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/presse/news2005/FS_Emissionshandel.pdf.

Umweltbundesamt (2009). "Aktuelle Emissionsberichte." Zugriff am 23.02.2009, auf http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/luft/emiberichte/.

Umweltbundesamt (o.J. a). "Über uns." Zugriff am 15.08.2009, auf http://www.umweltbundesamt.at/ueberuns/.

Umweltbundesamt (o.J. b). "Emissionshandelsregister." Zugriff am 15.08.2009, auf http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/industrie/emissionshandel/co2reg/.

Umweltbundesamt (o.J. c). "Organigramm." Zugriff am 13.08.2009, auf http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/ueberuns/organigramm-dt.pdf.

Wald, Andreas und Jansen, Dorothea (2007). Netzwerke. In: **Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder** A. Benz, Lütz, S., Schimank, U. und Simonis, G. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. **1:** 93-105.

Watson, Richard T.; Boudreau, Marie-Claude et al. (2005). "Governance and global communities." **Journal of International Management 11**(2): 125-142.

Wiesenthal, Helmut (2000). Markt, Organisation und Gemeinschaft als »zweitbeste« Verfahren sozialer Koordination. In: **Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit**. R. Werle und Schimank, U. Frankfurt/New York, Campus Verlag. **Band 39:** 44-73.

Williamson, Oliver E. (1985). **The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets and Relational Contracts**. New York, Free Press.

Williamson, Oliver E. (1991). "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives." **Administrative Science Quarterly 36**(2): 269-296.

Willke, Helmut (2007). **Smart Governance: Governing the Global Knowledge Society**. Frankfurt/New York, The University of Chicago Press.

Teil 8

Anhang

Interview Protokoll Lebensministerium

Interviewpartner: Dr. Helmut Hojesky, Abteilung V/4: Immissions- und Klimaschutz (HH)
Interviewer: Julia Haslinger (JH)
Datum: 14.09.2009

(Die ersten Sätze des Gesprächs wurden abgeschnitten. Begonnen wurde mit der Frage, ob an der Interview-Landkarte auf den ersten Blick Änderungen vorgenommen werden sollten)

HH: … ist da. Ja, die Europäische Union ist sicher jetzt der Kern nach wie vor.

JH: Und Sie haben gesagt, die UN/ECE … Würden Sie die ganz wegstreichen?

HH: Ja, ja, ganz wegstreichen. Also UN/ECE hat beim Klimaschutz nichts zu tun und beim Emissionshandel schon überhaupt nichts, definitiv nichts.

JH: Gut, gut zu wissen. Und OECD haben Sie gesagt, eventuell?

HH: Auch nicht betreffend vom Emissionshandel, aber die machen Vorarbeiten schon seit vielen Jahren, zum Beispiel, was die Emissionsinventur betrifft, was Strategien betrifft, also vor allem umweltökonomische Analysen. Hat nicht direkt was zu tun mit dem Emissionshandel, aber es sind vorgelagerte Aktivitäten.

JH: Haben Sie sonst noch Anmerkungen zu der Karte?

HH: Ich schaue sie mir gerade an. Also wenn man da bei dem NAP bleibt …. Zuständige Behörde, Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium ist vielleicht auch wichtig festzuhalten beim NAP. Also, wir sind die zuständige Behörde, das ist richtig, aber für den NAP brauchen wir ein Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium.

JH: Wie kann man sich das vorstellen, dass das ungefähr ausschaut?

HH: Die müssen der Verordnung zustimmen. Also man verhandelt mit Vertretern des Wirtschaftsministeriums beziehungsweise mit Interessensvertretungen, also WKÖ, Fachverbänden, und bis man sich geeinigt hat, dann gibt es das Einvernehmen. …
Ja, Umweltbundesamt, Registerstelle, Registerservicestelle ist richtig. … Wobei … eigentlich müsste das so funktionieren: Registerstelle und darunter ist die Registerservicestelle. Weil betraut ist das Umweltbundesamt per Verordnung zur Führung des Registers und das Umweltbundesamt bedient sich der ECRA als Servicestelle. Also, das ist nicht so ein Dreieck, wo die beiden auf gleicher Ebene stehen, sondern die ECRA ist quasi unter dem Umweltbundesamt.

JH: Also doch eher eine klassisch hierarchische Verbindung?

HH: Ja, ja. Ja, also das ist nicht so klassisch hierarchisch (zeigt auf Lebensministerium und Umweltbundesamt), aber das ist jedenfalls die Verbindung und dahin haben wir keine Verbindung. (zeigt auf die Verbindung zwischen Lebensministerium und ECRA). Das gibt es nicht.

JH: Also, das kann man ganz wegstreichen?

HH: Also wir tun nicht mit der ECRA reden sondern mit unserer betrauten Registerstelle UBA, und die reden dann mit der ECRA.
Aber es ist richtig, dass der Handel … ja, das ist eben dann die Frage, an und für sich bildet die Registerstelle nur ab, wo die Zertifikate derzeit sind. Also, das ist wie eine Buchhaltung. Der Handel wird nicht durch die

Registerstelle gemacht. Den Handel gibt es woanders, also der ist da irgendwo seitlich. Da, da (zeigt an den Rand der Karte) …

JH: Also nochmal weiter seitlich, ja.

HH: Ja. … Also, das darf man nicht verwechseln: Weder die Registerstelle noch die Registerservicestelle handeln, das dürfen sie gar nicht. Die bilden nur ab, wenn ein Handel stattfindet. Also Unternehmen handeln auf Handelsplattformen, zum Beispiel der EXAA in Graz, oder eben auch auf anderen Börsen, da gibt es ja viele. Die EXAA macht es in Österreich. Aber das ist ja nur eine Möglichkeit, dass man über Börsen geht. Die andere Möglichkeit ist, man geht direkt über Broker, das ist quasi wie eine Bank. Es gibt Leute, die Zertifikate anbieten im Auftrag von Betrieben, oder, was natürlich die häufigste Lösung ist: Die Unternehmen tauschen innerhalb ihres Konzerns oder zwischen Unternehmen. Von Unternehmen zu Unternehmen. Die bedienen sich also keines Brokers, oder gehen nicht über die Börse, sondern tauschen direkt aus.

JH: Ohne Zwischenhändler quasi.

HH: Ja, ja. Müssen sie ja auch nicht, das ist ja egal. Aber all das, jeder Transfer von Zertifikaten muss sich im Register abbilden. Das ist uns ganz wichtig. Egal wie die ihre Zertifikate verschieben, das können sie sich auch am Wirtshaustisch bei fünf Bier ausmachen, das ist egal. Aber ein Transfer wird erst gültig, oder sichtbar, wenn er in der Registerstelle von Unternehmen A auf Unternehmen B übergeht. Aufgrund von einem Zuruf von einem Unternehmen, aufgrund von einer Handelstransaktion, einer Börse oder aufgrund der Meldung eines Brokers.
(Wendet sich wieder der Landkarte zu) Ja, das ist wieder richtig, Energie und Industrie. Das würde ich ein bisschen aufsplitten. Ich würde nicht sagen "integrierte Hüttenwerke", das stimmt natürlich, Eisen- und Stahlindustrie ist der eigentliche Übertitel, aber "sonstige Industrie" ist es auch Wert, aufgesplittet zu werden.

JH: Ja, es wird in der endgültigen Version so sein, weil es den Großteil des Rahmens annimmt.

HH: Also, Papier, Zement, Kalk …

JH: Eben, ja.

HH: Metallverarbeitung, Holz, Chemie… Also, da gibt es schon einige noch Große, man sieht es eh schön im Zuteilungsplan, das ist ja nach Sektoren gegliedert. Nur, damit man nicht einen falschen Eindruck vermittelt.

JH: Nein, ich habe es eben auch aus dem Zuteilungsplan raus-summiert, aber in dem Fall werde ich es wieder stärker untergliedern.

HH: Ja, es ist - glaube ich - gescheiter. Man muss nicht alle Bereiche, weil es gibt ja kleinere und größere, je nach Menge, aber so ein paar wichtige andere Player, also Zement, Kalk sind natürlich vom Volumen her auch sehr interessant.
Ja, so, was steht da noch? Registerverordnung, Monitoring-Leitlinien, linking, Emissionshandelsrichtlinie … Ja, nicht zu vergessen, jetzt gibt es schon die Novelle der Emissionshandelsrichtlinie für die Zeit nach 2012. Ja, wie heißt die jetzt? Das ist irgendetwas von Mitte oder Ende dieses Jahres. Ich weiß das natürlich nie auswendig.

JH: Im Moment bin ich auch überfragt, aber …

HH: Ich kann aber nachschauen, das geht relativ rasch, erinnern Sie mich nachher, dass ich Ihnen nachschaue. Flugverkehr sollte auch noch dabei sein. Flugverkehr ist ab 2012 drinnen …

JH: Ab 2012 schon, ja.

HH: Da gibt es dazwischen auch noch eine Novelle der Richtlinie plus eine Novelle des EZG, die ist im Sommer rausgekommen, wo wir den Flugverkehr hineinnehmen.

JH: Aber das ist eben erst ab 2012, ab Phase III in dem Fall?

HH: Nein, das ist noch Phase II. Das ist ja der Schmäh dran, dass man schon in Phase II – das hat auch Kritik hervorgerufen, weil man gesagt hat, ok, jetzt öffnet man den relativ kleinen Markt der klassischen Emissionshandelsunternehmen auch für den Flugverkehr und die brauchen ja viele Zertifikate, und dann werden die Zertifikate knapp. Aber wichtig war es der Kommission schon vor allem, den Flugverkehr schon vor 2013, wo wir ja alle hoffen, dass der internationale Flugverkehr, also wirklich weltweit in das System reinkommt. Dass man dann schon ein Jahr quasi vor-übt. Die Kommission wollte es sogar schon ab 2010 oder 2011 drinnen haben, aber geworden ist es dann 2012. Also der ist schon in der zweiten Phase im letzten Jahr dabei.

JH: Verstehe, ja. Das war mir neu bisher.

HH: Und das ist eine Echte, das ist nicht so eine Übungsphase wie 2005-2007, wo man mal probiert hat und es ist nichts passiert. Weil es ist ja wieder alles auf Null gestellt worden. Die machen sofort aktiv mit. Also das ist nicht eine Übungsphase, das ist echt. Also das eine Jahr jetzt. Und die ist natürlich Kyoto-relevant in dem einen Jahr. Also, wäre es auch Wert, ein eigenes Kasterl zu kriegen, ab 2012, weil wie gesagt, das eine Jahr ist dann Kyoto-relevant.
(Wendet sich wieder der Landkarte zu) Ja, sonst ist das grosso modo ok. Da sollte man dann vielleicht noch reinschreiben, also von der Behörde zu den Unternehmen … wobei wir nicht die Unternehmen prüfen, sondern wir prüfen die Prüfer eigentlich. Der Registereintrag ist Eines, aber da gibt es ja noch die zweite Schiene der verifizierten Emissionsmeldungen. Also im Register müssen dann auch die verifizierten Emissionsmeldungen drinnen stehen. Das heißt, das Register sagt, wo die Zertifikate gerade liegen, aber das Register saldiert auch quasi jedes einzelne Anlagenkonto. Also, die Emissionen müssen ja gemeldet werden, die müssen verifiziert werden durch einen anerkannten, zertifizierten Prüfer, und wir prüfen diese Prüfer.

JH: Könnte man das in dem Fall, wenn man da einen Pfeil macht mit einer Unterbrechung, wo man den Prüfer zwischenschaltet?

HH: Ja, im Wesentlichen ist das so was. Aber es ist neben dem Register, das hat dann wieder eine Rückwirkung auf das Register. Ja, also das wäre ein zweiter Pfad, wo wir die Prüfer prüfen und die prüfen die Unternehmen. Das ist dann der Pfad, wo die ihre Emissionen über den Prüfer in das Register melden.

JH: Also der Eintrag in das Register funktioniert eigentlich so in dem Fall (Zeichnet auf der Landkarte).

HH: … Ja, was die Emissionen betrifft, was die Zertifikatverschiebung betrifft, geht nicht über den Prüfer. Das muss man unterscheiden. Zertifikatskäufe,- Verkäufe gehen direkt, und Emissionen, also das sind die Zertifikate quasi, oder die Nachweise „ich habe gekauft, verkauft“, und da geht es um den Pfad Überprüfung der Emissionen, der echten Emissionen eines Unternehmens.

JH: Wir sind eigentlich eh schon mitten drinnen in der ersten Frage. Weil die erste Frage lautet ja, welche Rolle das Lebensministerium im Emissionsrechtehandel spielt. Also, Sie haben eh schon beschrieben, es ist die zuständige Behörde.

HH: Ja, wir sind die zuständige Behörde. Wir sind die Behörde. Wir bereiten natürlich auch - da ist jetzt noch vorgelagert der Behördenfunktion - wir bereiten auch die Gesetze vor, die Regierungsvorlagen, also zum EZG, Novellen des EZG, das ist mal die eine wichtige Funktion. Also das EZG ist quasi in der Zuständigkeit meiner

Abteilung. Wenn irgendetwas ist mit dem Gesetz oder mit den Verordnungen, müssen wir das machen, ändern, schreiben. Ja, und letztendlich begleiten bis zur parlamentarischen Beschlussfassung.
Ja, und der zweite große Bereich ist eben die Behördenfunktion. Das heißt, machen wir es mal chronologisch, wie es runtergeht. Wir erteilen die Bescheide. Also, das ist quasi der Schritt eins. Jedes Unternehmen kriegt ja einen Bescheid, wo konkret drinnen steht, wie viele Tonnen CO_2 die emittieren dürfen pro Jahr. Das ist eben aufgrund der Rechtssicherheit ist das eben eine Kombination aus der Zuteilungsverordnung, wo zwar schon drinnen steht, wie viele Tonnen jedes Unternehmen kriegt, aber in dem Bescheid ist genau begründet, wieso es genau so viele Tonnen sind. Das dient der Rechtssicherheit, weil Bescheide kann man anfechten. Was auch geschehen ist. Sowohl beim VwGH als auch beim VfGH, da haben wir Beschwerdeverfahren gehabt.

JH: Sind sie auch durchgebracht worden?

HH: Ah, nein, die haben wir gewonnen bisher. Es sind noch welche pending, aber die, die bisher dort waren, haben wir gewonnen.
Ja, also die Unternehmen kriegen einen Bescheid von uns, zusätzlich zum Bescheid der Bezirksverwaltungsbehörde, die einem Unternehmen einmal das Recht gibt, überhaupt Treibhausgase zu emittieren. Wenn sie den Bescheid nicht haben - das ist ein Teil des Anlagengenehmigungsbescheids - wenn sie den nicht haben, dürfen sie gar kein CO_2 mehr emittieren. Also das haben eh alle Anlagen. Das war überhaupt Schritt eins. Und wir kommen dann mit unserem Bescheid und sagen eben, warum die Anlage X so und so viele Tonnen CO_2 emittieren darf. Ja, dann läuft dieses ganze Ding da mit dem Register ab, das wird dann aufgebucht. Jedes Unternehmen muss ein Konto im Register haben, das ist so wie ein Girokonto, wie Sie oder ich ein Girokonto auf der Bank haben, hat da jedes Unternehmen ein Konto im Register. Aber auch Broker. Wenn irgendjemand, der nicht ein Unternehmen ist, im Emissionshandel mit österreichischen Zertifikaten was tun will, braucht er im österreichischen Register ein Konto. Sonst kann er nicht zugreifen darauf. Also, wenn ein Werk X sagt, ok, ich will mich nicht selber damit beschäftigen, ich kenne mich da nicht aus, gibt er es einem Zwischenhändler, quasi. Dann muss der Zwischenhändler auch ein Konto haben im Register. Ja, das ist einmal die Funktion und letztendlich ist es bei uns auch die Überwachung, einerseits der Prüfer, also wir überwachen und überprüfen die …. Nein, also jetzt muss ich einen Schritt zurück. Wir haben die Prüfer quasi zertifiziert oder als Prüfer eingestuft, die hier die Emissionen prüfen dürfen. Das sind schätzomativ 15 circa in Österreich. Das sind Zivilingenieure in der Regel. Die haben sich einer Schulung unterwerfen müssen und die haben wir dann als zugelassene Prüfer etabliert. Die haben auch einen Bescheid gekriegt, also die haben wir quasi als Menschen zugelassen, die die Emissionen von Unternehmen prüfen dürfen. Und da wir sozusagen diejenigen sind, die sagen „du darfst und du darfst nicht“, müssen wir die auch überprüfen, ob sie ihre Arbeit richtig getan haben. Das ist dann die Überprüfungsfunktion der Prüfer. Also wir gehen nicht direkt in jedes Unternehmen, das könnten wir grundsätzlich auch, aber das ist natürlich riesig aufwendig und das machen wir nicht. Sondern wir prüfen die Prüfer, ob die ihre Arbeit anständig tun. Ja, und damit ist sichergestellt … ja, mein Gott, es ist soweit eine gewisse Sicherheit, dass sich das, was sich in den Unternehmen da abspielt, alles rechtens ist.
Ja, wir vergeben dann natürlich auch, oder verhängen … naja, nein, das machen gar nicht wir, das macht die Bezirksverwaltungsbehörde, die Strafen. Also wenn ein Unternehmen zum Beispiel seine jährlichen Emissionen nicht abliefert, oder zu wenige Zertifikate liefert. Nein, wenn es bei den Emissionen Fehler macht .. nein, das geht auch über die Bezirksverwaltungsbehörden, die verhängen dann die Strafen gemäß EZG. Da gibt es ja hinten einen langen Paragrafen, wo da die Strafen drin stehen. Die verhängt dann die Bezirksverwaltungsbehörde. Also, die haben da auch eine Funktion.

JH: Würden Sie die als eigene Institution da reinschreiben?

HH: Nein, nein. Also, das sind die Behörden, die die gesamten Genehmigungsbescheide bei sich haben, also die Gewerbebehörde vor Ort quasi. Das ist auch … die EZG-Geschichten sind eine kleine Zusatzarbeit für die Behörden, die so und so eine Riesen-Anlage genehmigen müssen, weil sie Luftschadstoffe emittieren, weil sie Abwasser ausleiten, was weiß ich alles, weil sie Lärm erzeugen. Also, das sind ja Riesen, diese Bescheide sind ja Ordner. Also, der Voest-Bescheid, alleine der EZG-Bescheid ist, glaube ich, zehn Ordner. Und der

Gesamtbescheid für eine Anlage wie die Voest sind ein ganzer Schrank voll. Das kann sich kein Mensch überhaupt ausmalen. Also, in diese Details können wir gar nicht gehen, gehen wir auch nicht. Dazu gibt es eben die Bezirksverwaltungsbehörden, die sich da hinein-tigern müssen. Also würde ich eher nicht als … da aufzeichnen. Ja, vielleicht irgendwo als Vermerk, aber ohne Pfeil, weil einen direkten Zusammenhang gibt es eigentlich nicht. Also das ist eigentlich durch das EZG klargelegt, was die Bezirksverwaltungsbehörden machen und was das Ministerium macht und was das Umweltbundesamt macht als Registerstelle.
Was auch klar ist, und das möchte ich gleich auch betonen, auch wir natürlich, noch weniger als die Registerstelle mischen uns in den Handel ein. Dürfen wir auch gar nicht. Also wir wissen auch nicht, was da an Zertifikaten herumfliegt. Dürfen wir auch nicht wissen. Also wir sind definitiv keine Händler und dürfen das auch gar nicht sein. Klar, also als Behörde, als Oberbehörde sind wir dazu da, dass das Ganze funktioniert, aber wir schauen nicht hinein. Wir können gar nicht hineinschauen, wir dürfen und wollen auch gar nicht hineinschauen. Der Handel ist etwas ganz separates. Das wäre wichtig, dass man das auch klar macht. Das steht ganz weit außen, hat mit uns keinen Zusammenhang. Auch eben nicht mit Registerstelle und Registerservicestelle. Sondern das, was sich in der Außenwelt abspielt, in der Privatwirtschaft muss sich nur widerspiegeln im Register. Aber zu welchen Preisen die das zum Beispiel gekauft oder verkauft haben, wissen wir auch nicht. Können und dürfen wir nicht wissen, wollen wir nicht wissen. Wir müssen nur schauen, dass am Jahresende so und so viele Zertifikate, oder für das Jahr X in Ende April so und so viel Zertifikate abgegeben wurden, wie emittiert wurden. Das ist diese Überprüfung, und das macht letztendlich das Register.

JH: Ja, wie schaut es aus … wie kann man die Grundlage zwischen dem Lebensministerium und dem Umweltbundesamt beschreiben?

HH: Ja, wie gesagt, das ist die … Das Umweltbundesamt ist per Verordnung eingesetzt als Registerstelle, also der verlängerte Arm der Behörde würde ich sagen.

JH: Also man könnte sagen, dass die Beziehung auf einer Weisung mehr oder weniger funktioniert.

HH: Ja, ja. Also auf gesetzlicher Basis, also ein Verordnung, ein Rechtsakt. Und das ist ganz dürr, da steht praktisch nichts drinnen oder nicht sehr viel. Die besteht aus einem Satz, die Verordnung. Ich weiß gar nicht, wo sie drinnen ist. Also man kann es so beschreiben, dass das Umweltbundesamt hinsichtlich der Führung des Registers für uns Behördenfunktion auch übernimmt. Also wir haben diese Behördenfunktion quasi ausgelagert. Dem Umweltbundesamt übertragen, wie es so schön heißt. (Sucht nach der Verordnung) So, die ist so klein, dass man sie gar nicht findet. Ich hoffe, sie ist drinnen. Wird ja wohl drinnen sein. Ja, weil ich es da gerade aufschlage: Versteigern ist natürlich …. Wie gesagt, das ist ein dürrer Satz. „Mit der Führung des Registers wird die Umweltbundesamt Gesmbh beauftragt“.
Was wir noch machen, das ist auch Aufgabe der Behörde, die Versteigerung von Zertifikaten. In der zweiten Periode werden ja 400.000 Zertifikate pro Jahr im Schnitt versteigert. Eine Versteigerung gab es schon im März und eine zweite wird es im Herbst geben. Also 200.000 haben wir schon versteigert. Und, ja, das führen auch wir durch als Behörde, haben wir auch ausgelagert. Das ist an die Firma Climex ausgelagert worden. Die machen für uns die Versteigerung. Das was ausgeschrieben, das was ein ganz offizielles Vergabeverfahren, die waren Bestbieter und machen das für uns. Also, wir tun etliche Behördliche Aufgaben nach außen, so wie das dem Trend der Zeit entspricht. Können wir auch nicht. Wir sind auch nicht genug Leute, die Deutschen haben für den ganzen Zirkus glaube ich mindestens schon hundert Leute oder mehr. Und wir sind in der ganzen Abteilung zwanzig Leute und machen eben neben Emissionshandel noch tausend andere Dinge. Also Kopenhagen verhandeln, Luftreinhaltung, alles mögliche. Das heißt, wir müssen sehr viele Dinge einfach auslagern.

JH: Ja, ist klar. Würden Sie in dem Fall diesen Firmen einen Platz einräumen in dieser Karte, oder ist das…

HH: Nein, die Versteigerung lassen wir da weg. Ich glaube, das ist nicht so wichtig. Das ist an sich eine … ja, man gibt halt noch zusätzlich Zertifikate raus über die fix zugeteilten Mengen im Zuteilungsplan und wer es glaubt,

sie zu brauchen, ersteigert sie halt. Aber im Prinzip funktioniert es, also die Mechanismen sieht man auch im Register, ist aber nichts spezielles, hat also keine spezielle Rolle.
Ja, also das ist die Beziehung.

JH: Um etwas ins Detail zu gehen bei der Beziehung, wie kann man sich das ungefähr vorstellen, wie ist die Intensität der Beziehung? Also wie ist die … wie schaut es aus mit der Dauer oder mit der Regelmäßigkeit? Also ist das eine Beziehung, die quasi gepflegt wird durch Meetings, oder …?

HH: Ja, freilich. Also wir haben direkten Kontakt mit der Katrin Seuss, beziehungsweise jetzt mit der Verena Maier, oder wie die heißt … na, wie heißt die jetzt, verheiratet weiß ich es gar nicht. Also häufig, häufig. Also meine Leute telefonieren sicher mindestens einmal wöchentlich mit denen, es gibt Meetings dazu, es gibt Sitzungen. Also, wenn denen etwas auffällt, melden sie es uns, wenn wir sagen, wie schaut das aus, was ist da jetzt, dann fragen wir sie. Also es ist ein reger Austausch. Weil die quasi Behördenfunktion für uns haben, wir müssen den Kopf hinhalten, wir müssen gerade stehen für das, was da passiert letztendlich.

JH: Also, es ist auch eine Frage der Entscheidungsfunktionen, beziehungsweise auch von der Abhängigkeit?

HH: Ja, entscheiden können die nichts. Die letzte Entscheidung liegt bei mir.

JH: Also, die letzte Entscheidung liegt bei Ihnen. Könnte man in dem Fall schwarz auf weiß sagen, dass das Umweltbundesamt von Ihnen zur Gänze abhängig ist oder ist das eher gegenseitig?

HH: Naja, die haben ja einen gewissen Spielraum oder freie Hand, wenn es keine Bröseln gibt, erfahren wir es auch nicht. Sonst wäre es ja, wenn sie bei jedem Ding wieder bei uns rückfragen müssten - was weiß ich, Kontoeröffnung, keine Ahnung - das interessiert mich nicht. Also, wenn jemand ein Konto beantragt dann machen die das. Die fragen nicht lange. Es gibt natürlich Rückfragen, wenn … ja … komische, nicht übliche Menschen Konten eröffnen wollen, dann gibt es Rückfragen. Also, alles was Standard ist, machen die ohne Rückfrage, wo es Bröseln gibt, oder wo Bröseln auftauchen könnten, gibt es Rückfragen. Weil sonst würde es uns ja auch nichts helfen.
(Wendet sich wieder der Karte zu) Ja, Lebensministerium, ECRA ist nicht mehr … also wie gesagt, das ist nicht, weil die ECRA da sonst was täte. Mit der ECRA direkt haben wir wenig bis nichts zu tun. Es war am Anfang natürlich die Diskussion, wer das Register führt, wer die Software führt, wer die Software macht. Da hat es viele Diskussionen gegeben, weil die Softwarelösung der ECRA ist ja eine eigenständige und die war damals ja neu, eine Extra-Entwicklung und hat nicht auf dem basiert, was andere Mitgliedsstaaten schon gemacht haben. Also, die Franzosen und die Briten haben jeweils eine Software entwickelt, und haben die auch verkauft an viele Mitgliedsstaaten und wir haben unsere Eigene entwickelt. Das ist für ein kleines Land einmal, ja ok, da kann man darüber streiten, aber war so, ist so gemacht worden. Hat auch dann, muss ich sagen, insoweit Erfolg gehabt, dass auch dann manche andere, neue Mitgliedsstaaten unsere Software übernommen haben. Also die haben die dann gekauft, ja. Also so gesehen hat es sich für die Firma ausgezahlt. Da steckt Siemens dahinter letzten Endes. Smart Technologies, aber das können Sie eh … das kann man nachschauen, da verrate ich Ihnen kein Geheimnis. Smart Technologies ist das und da ist, glaub ich ganz im Hintergrund ist es wieder Siemens.
Wir haben mit der ECRA insofern zu tun, als ein Vertreter unseres Ministerbüros im Aufsichtsrat der ECRA sitzt. Also, die ECRA hat einen Aufsichtsrat und da sind halt mehrere Leute drinnen, und das Ministerium ist eben auch vertreten im Aufsichtsrat. Es gibt dann eine Geschichte, also die Genehmigung oder die Festlegung von Registergebühren, wo wir auch mit der ECRA direkt in Kontakt sind weil die sagen uns, ok, unser Aufwand ist so und so groß. Das lassen wir uns erläutern, das können wir glauben oder auch nicht, und danach werden die Registergebühren bemessen. Da gibt es einen direkten Kontakt, das müssen wir genehmigen letztendlich. Und das sind dann die neuen Gebühren, die gehen dann auch durch den Aufsichtsrat. Aber sonst gibt es eigentlich keine direkten Verbindungen. Wie gesagt, geht über das Umweltbundesamt, die müssen dafür sorgen, dass das Register funktioniert, und das Umweltbundesamt sind diejenigen, die mit der ECRA direkt kooperieren, also

wenn irgendetwas … wenn es da Softwareprobleme gibt, das ist etwas, was von uns schon sehr weit weg ist. Mit dem können wir uns nicht beschäftigen und tun es auch nicht.

JH: Inwiefern hat das Relevanz, dass im Aufsichtsrat der ECRA ein Vertreter aus dem Ministerbüro sitzt?

HH: Naja, weil es doch eine heikle Aufgabe ist. Ja, es ist schon vernünftig, dass das da quasi die politische Ebene ist, die da drinnen sitzt. Ja, weil die gegenüber sind auch eher CEO-Level.

JH: Verstehe. Ja, in dem Fall fällt die zweite, die dritte Frage eigentlich eh schon relativ aus, nachdem das Lebensministerium mit der ECRA sehr wenig bis fast gar nichts miteinander zu tun haben.

HH: Ja, wenig. Nicht gar nichts, aber wenig. Also das, was ich Ihnen beschrieben habe.

JH: Also wäre es vielleicht intelligent, wenn man da eine sehr dünne Linie lassen würde, oder vielleicht eine gestrichelte Linie.

HH: Ja, ja, Aber jedenfalls, es muss so sein. Man kann da einen sehr dünnen Bypass machen, aber wie gesagt, es ist kaum. Also ich … der einzige Fall ist eben diese Registergebühren, wo wir uns auch direkt mit der ECRA unterhalten. Weil da holen wir deren Meinung ein und die vom Umweltbundesamt, aber sonst läuft das alles über das UBA. So ist es auch festgelegt.

JH: Durch das UBA als Vermittlungsstelle.

HH: Ja, ja. Die Verantwortlichen sind dann das UBA. Und was die dann … also das UBA lagert dann auch quasi die Software-Arbeit an die ECRA aus, ja und dann muss dann das Umweltbundesamt dafür gerade stehen, was die da unten tun. Also das ist schon klar hierarchisch. Zu 99% ist das klar hierarchisch. Wir reden mit denen und die haben halt auch wieder einen Teil der Arbeit, der Aufgaben der Registerstelle an die ECRA ausgelagert als Registerservicestelle. Als die Stelle, die die Software pflegt, die die Wartung des Registers macht, die technische.

JH: Wenn Sie sagen, dass … hierarchisch ist es ja meistens so, dass irgendwelche Aufgabenpakete oder Verordnungen oder so was vorliegen. Ist es dann so, dass das Umweltbundesamt zum Beispiel an Sie irgendwelche Berichte abliefern muss?

HH: Ja, das gibt es. Da gibt es Berichte … aber im Wesentlichen … da können wir ja auch … An sich haben wir ja die Funktion hineinzuschauen in das Register. So Sammelinformationen kriegen wir. Und was das Register tun muss, ist in der Registerverordnung, und das ist eine direktanwendbare Verordnung der EU, das ist geregelt, das ist im österreichischen Gesetzbuch drinnen. Also, was die Registerstelle können muss, ist eine Verordnung der EU, eine direkt anwendbare, umsetzbare Verordnung der EU, die Registerverordnung. Die braucht man nicht in nationales Recht umsetzen, das ist direkt anwendbar. Und das ist quasi das Vorschriftenbuch, nach dem das Umweltbundesamt operieren muss und natürlich auch die ECRA. Also, da sind die Verschwiegenheitspflichten drinnen, die Unvereinbarkeiten und was weiß ich … was die alles nicht sagen dürfen oder was geheime Informationen sind, und und und.

JH: Ist alles da drinnen.

HH: Das steht alles da drinnen. Und das ist so ein Schmöker, das ist ein Wahnsinn, das ist nicht zu lesen. Ich bin froh, dass wir das nicht haben in nationales Recht übersetzen müssen. Das gibt es auch nur auf englisch.

JH: Ja, die Frage, welche Gewichtung, ist, glaube ich, sehr eindeutig beantwortet worden von Ihnen. Definitiv

HH: Ja. Das auch. Und wie gesagt, der Bypass ist praktisch nicht existent. Er ist nicht verboten, aber wir tun es einfach nicht, weil es nicht notwendig ist.

JH: Wie, welche Rolle spielt die österreichische Klimastrategie, bzw. spielt sie eine Rolle im Emissionshandel und wenn ja, welche?

HH: Nein, eigentlich … Naja, eine nur sehr mittelbare würde ich sagen. Die Klimastrategie ist ja einmal ohne Emissionshandel erstellt worden. Also die Sektoren Industrie und Energie, wo der Emissionshandel natürlich massiv reinspielt, stehen da einmal nicht so drinnen. Also, die haben einmal Reduktionsziele, diese Sektoren und jetzt ist quasi ein Großteil dieser Reduktionsziele ausgelagert in den Emissionshandel. Also für uns ist klar, dass wir damit einen Teil der Verantwortung aber auch der Gestaltungsmöglichkeiten aus der Hand gegeben haben. Wenn der Zuteilungsplan einmal draußen ist und diese 30,1 Millionen Tonnen plus Versteigerung, die wir pro Jahr jetzt quasi zuteilen, die sind uns … die geben wir aus der Hand als Republik Österreich. Die sind dann draußen und wir haben dann keinen Einfluss mehr drauf. Wenn die Emissionen insgesamt niedriger sind als die Zuteilung, hat Österreich Pech gehabt. Das wird, fürchte ich, auch so sein. Durch die Rezession sind die Emissionen ja tendenziell zurückgegangen. Das können wir jetzt aber auch nicht gutschreiben, weil Zuteilung ist Zuteilung. Das ist der Teil des Kuchens, der fix ist. Emissionshandel ist natürlich als ökonomisches Instrument, geht immer davon aus, man hat immer Wachstum, Wachstum, Wachstum und begrenzt das Wachstum. Mit Rezession hat ja in dem System keiner gerechnet. Also Vorteil für die Betriebe, Nachteil für die Republik, insgesamt hilft es uns also nichts bei der Zielerreichung. Nur die Sektoren, die nicht im Emissionshandel sind, helfen uns was. Also, das sind so die Überlegungen, die da mit reinspielen. Also bei der Klimastrategie als solche hat der Emissionshandel nicht direkt einen Einfluss gehabt. Also wir haben natürlich schon mitgedacht, was ist zugeteilt worden, und was kann der Restsektor leisten. Der Restsektor heißt, bei Industrieanlagen sind es rund 83, 85% … das steht im Zuteilungsplan drinnen … sind im Emissionshandel, und bei der Energieerzeugung sind es weit über 90% der Emissionen sind im Emissionshandel. Beim Rest kann man nicht sehr viel machen. Und bei der Klimastrategie ist der Rest teilweise ein bisschen hochbewertet, sage ich jetzt einmal. Also da müsste der Rest von ein paar Prozent noch einige Reduktion bringen, das ist schwer, sage ich, aber war halt so.
Also mitgedacht wurde es, aber … zu sagen als Rolle in dem Sinn … man hat es als … die Verhandlungen sind dann anders gelaufen. Man hat dann den Emissionshandel und den Zuteilungsplan verhandelt, und man hat dann die Klimastrategie verhandelt, durchaus dann mit anderen Leuten. Nicht von uns aus, aber von unseren Gegenübers.
Also das ist der Zusammenhang. Klimaschutztechnologien … hm, ja. Natürlich, spielt eine Rolle, dort wo, also einerseits für die Emissionshandelsbetriebe, dass sie ihre Emissionen durch Maßnahmen im Betrieb senken und sich dadurch Zertifikate ersparen, die sie dann verkaufen können. Also das ist der Anreiz über den Emissionshandel. Und natürlich brauchen wir auch ähnlich gelagerte Maßnahmen in den Unternehmen, die nicht dem Emissionshandel unterliegen. Da ist halt immer die Durchsetzbarkeit schwer. Wie bringe ich sie dazu? Gesetzlich - schwer. Freiwillig, mit Förderungen geht ein bisschen was, aber auch enden wollend. Also, die … einem Betrieb solche Technologien anordnen kann ich schwer. Das geht in der Luft eher, also wenn Luftgrenzwerte überschritten werden. Bei CO_2, außerhalb des Emissionshandels, schwierig. Es gibt Versuche, also dass man bei Anlagengenehmigungen sehr wohl auch den CO_2-Ausstoß anschaut und versucht zu sagen - wenn sie nicht im Emissionshandel sind - da geht doch was, mach den Prozess anders, was weiß ich. Aber es ist eher die Ausnahme noch.

JH: Das bringt mich eigentlich auf …

HH: Also betreffen …also, summa summarum, die beiden Dinge sind schon getrennt. Sie treffen, beeinflussen einander wechselseitig, aber … auch von der Genese her. Durchaus unterschiedliche Entwicklungspfade, die sich halt verschränken ein bisschen. Aber eine echte Wechselwirkung oder eine … sagen wir so, eine geplante Wechselwirkung ist nicht da. Zumindest bisher nicht da. Wird man natürlich immer weiter anschauen müssen.

JH: Das bringt mich in dem Fall schon zu letzten Frage. Und zwar, wenn man an der derzeitigen Institutionslandschaft etwas ändern könnte, was wäre das und was?

HH: Wir haben immer gesagt, das System sollte möglichst homogen sein über die gesamte EU. Das Hauptproblem war die unterschiedlichen Herangehensweisen der unterschiedlichen Mitgliedsstaaten. Vor allem in der ersten Periode, in der Übungsphase, wo gerade die neuen Mitgliedsstaaten relativ üppig zugeteilt haben. Das hat man ja gesehen. Die sind in Zertifikaten geschwommen. Da gab es dann wieder Klagen, ja das Ziel des Emissionshandels ist ja für alle gleich und die haben jetzt viel besseren Bedingungen und geringere Löhne und das ist ja alles ganz furchtbar. Ab 2013 ist es sowieso anders. Dann gibt es zentral das Benchmark-System, das von der Kommission letztendlich ausgearbeitet wird und da werden alle gleichartigen Branchen gleich behandelt. Also wenn ein Betrieb X, egal ob er in Litauen, in Portugal oder in Österreich steht, wenn der gewissen Standards gehorcht … Also Emission CO_2/Tonne Produkt dann, wenn er darunter ist, ist er gut und kriegt seine Zuteilung. Wenn er darüber ist, wird ihm einfach was abgerissen, also ist sein Klimaschutzbeitrag höher. Das ist dann ab 2013 und das ist auch gut so. Das heißt, diese ganze Streiterei, diese Wickel, die wir da geführt haben zweimal bei diesen Zuteilungsplänen, das ist dann Vergangenheit und das ist gut so. Das hat uns wirklich viele, viele Nerven gekostet und Monate. Also, Sie können sich gar nicht vorstellen, wie viele Firmavertreter und Fachverbandsvorsitzende da bei mir im Zimmer gesessen sind. Also da haben wir oft wirklich Betrieb für Betrieb gefeilscht, um die Tonnen. Das war ein irrsinniger Aufwand. Also da bin ich froh, dass das jetzt weg ist.

JH: Das glaube ich, ja. Ist …

HH: Was ich auch … das muss ich auch sagen natürlich … die Einflussnahme vor allem der Großindustrie vor allem auf die politische Ebene, das gab es. Muss man klar sagen, gab es. Und obwohl wir, glaube ich, ein sehr faires und für alle klar durchschaubares System der Zuteilung aufgestellt haben, gab es immer wieder politischen Druck und vor allem von den Großen … große Konzerne.

JH: Würde der dadurch geringer werden, wenn es ein einheitliches …

HH: Ja sicher. Weil … wenn sie … da können sie dann bei der Kommission Druck machen, oder was weiß ich. Aber das Benchmark-System ist ja auch ein faires, dann ist es ja für alle gleich. Dann fällt dieses Problem weg: „Ja, die in Litauen tun sich aber da viel leichter“ oder „der slowakische Stahlwerker kriegt ja viel mehr zugeteilt als wir“, das fällt dann weg. Wir haben allerdings dann die berühmte Carbon Leakage Diskussion, was ist mit Drittstaaten, was ist außerhalb der EU? Wie kriegen wir die ins Boot mit möglichst ähnlichen Standards? Also die Diskussion verlagert sich dann von innerhalb der EU nach außerhalb, EU und Nicht-EU. Ja, aber gut, da müssen wir durch. Das Paket hat ja auch da die Lösung, oder die sich abzeichnende Lösung, dass bald mehr oder weniger alle Industriebranchen als Carbon Leakage gefährdend eingestuft werden und ihre Zertifikate bis 2020 gratis kriegen. Das ist die logische Antwort darauf.

JH: Um auf das Benchmark-System noch einmal zurückzukommen, ich schätze mal, dass die NAPs von sämtlichen Ländern natürlich Einfluss auch auf dieses Benchmark-System nehmen? Also, gibt es… wie sage ich am besten …

HH: Hm, nein.

JH: Aufgrund welcher Basis wird dieses Benchmark-System generiert?

HH: Auf Basis der Emissionen von jetzt glaube ich. Ich glaube, es ist 2008-2010. Und die BAT-Dokumente, die Sevilla-Arbeiten, die da laufen. Die haben da natürlich auch einen großen Einfluss. Also, was ist wirklich die bestverfügbare Technologie für eine Branche. Und das schaut man sich an. Man schaut sich einen Querschnitt an über den Anlagenpark in Europa. Das kann man ja alles ranken. Also die Emissionen der einzelnen Werke

weiß man, das macht ja jeder Mitgliedsstaat. Das muss man das machen. Wird überall gleich, also die Spielregeln sind für alle gleich. Das heißt man hat einen relativ guten und soliden Datengrundstock um Anlagen miteinander zu vergleichen und dann kann man ja, dann sieht man ja, sag ich jetzt einmal, ob die Stahlwerke in Litauen besser sind als unsere oder schlechter. Das sieht man dann an den Daten recht schön. Und was technisch möglich wäre, weiß man auch, aus den BAT-Dokumenten. Ja, und daraus bastelt man dann den Benchmark. Da macht die Kommission einen Vorschlag, und das muss dann von den Mitgliedsstaaten abgesegnet werden. Im Kommitologie-Verfahren geht das. Aber ist an sich eine sehr faire Herangehensweise, wollten wir von Anfang an so haben, hätte uns viele Nerven erspart. Aber war halt nicht so.

JH: Und wenn man auf die heutige … auf das heutige Arrangement zurückgeht, könnte man in dieser Position noch irgendwelche Dinge verändern oder verbessern oder effizienter gestalten? In wie fern …

HH: Ja, das Einvernehmen ist natürlich mühsam, also das kostet viel Zeit, das quasi solange zu verhandeln, bis die Gegenseite, und das ist eine Gegenseite, das muss man sagen, das ist so, natürlich die Interessen der Wirtschaft sind andere als die des Umweltministeriums. Die natürlich möglich … wir wollten natürlich möglichste Zertifikate verknappen, um einen möglichst hohen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Und die Wirtschaft will natürlich gerade das Gegenteil. Die wollen möglichste viele Zertifikate, und das gratis. Und, ja, das ist natürlich ein Interessensgegensatz, der irgendwo auch durch das Einvernehmen eben entschärft wurde. Und wir dadurch gezwungen waren, solange zu verhandeln, bis das auf Konsens stößt von allen.

JH: Wäre es eine Lösung, es so rauszunehmen? Oder würde sich …

HH: Naja, es würde sich … das ist jetzt eh nur mehr theoretisch, weil die Zuteilungen für die zweite Periode sind erfolgt, die Erhebungen für den Luftverkehr basieren auf den Passagierzahlen des Jahres 2010, die jetzt gerade gemonitored werden, da kann man auch nicht viel herumdrehen. Und ab 2013 geht es eh zentral von Brüssel aus. Also, das ist eine fiktive Übung. Ich bin froh, dass es zentral von Brüssel ausgeht. Weil dann ist endlich das erreicht, was ja alle wollen. Und ich bin ja auch nicht dagegen, ich finde es auch unfair, dass wir knapper zuteilen als andere, die sich mit ihrer Zielerreichung leichter tun. Wenn jetzt die Qualität einer Anlage jetzt das Kriterium ist für die ganze EU, ist das wesentlich besser als so ein Kleinklein in jedem einzelnen Mitgliedsstaat.
Also, die Änderung, die man machen muss ab 2013 ist sicher in unserem Sinn, in aller Sinne glaube ich. Weil es ist das, wo wir hin wollen.
Und das ist müßig, weil wie gesagt, die Sache ist gelaufen. Also jetzt tun wir einfach nur mehr umsetzen, vollziehen. Ja, aus der Reserve noch ausschütten. Aber das ist alles festgelegt, das Prozedere, und da kann man jetzt eigentlich nichts mehr … das ist nur eine Denkübung, aber hat keine Relevanz mehr.

JH: Wie werden die Aufgaben vom Lebensministerium ausschauen ab 2013?

HH: Naja, wir müssen dann schon natürlich die … das Ergebnis, das zentrale Ergebnis von Brüssel umsetzen in nationales Recht. Ob es dann noch Zuteilungspläne in dem Sinn geben wird, weiß ich jetzt noch nicht. Aber wahrscheinlich wird man schon irgendeine Form einer Kundmachung machen müssen, was da raus kommt. Oder es geht auch zentral als Verordnung von Brüssel, dann ist es auch 1:1 umsetzbar. Das ist aber noch unklar.
Die Behördenfunktion haben wir natürlich weiter. Also die Überwachung der Unternehmen bleibt. Wir beschäftigen uns halt nur … rein mit dem Vollzug, aber nicht mit der Zuteilung. Also, diese NAP-Erstellung, das da, das fällt weg. Das ist dann ausgeblendet. Also, da gibt es kein hin und her, das kommt vom … das ist nicht ein Pfeil rauf und runter, es gibt nur mehr einen Pfeil runter. Also wir kriegen die Zahlen quasi übergestülpt und das ist dann zu machen. Punkt.
Alles andere bleibt. Nur die vorgelagerte Aufgabe der Zahlenfindung ist uns abgenommen.

JH: Ja, sehr gut. Also, Sie haben mir das Bild schon sehr, sehr komplettiert.

HH: Ich habe es befürchtet, ja.

JH: Nein, das ist ja gut so! Das ist ja das Ziel davon.

HH: Es ist halt vieles nicht so einfach.

JH: Vor allem man kann es den offiziellen Dokumenten einiges raus-lesen, aber noch nicht so viel wie Experten vor Ort in dem Fall.
Danke für das Interview.

Interview Protokoll Umweltbundesamt

Interviewpartner: MMag. Katrin Seuss, Registerstelle gemäß EZG (KS)
Interviewer: Julia Haslinger (JH)
Datum: 09.09.2009

KS: Ja, also, Frage eins: Welche Rolle spielt das Umweltbundesamt im Emissionsrechtehandel?
Welche Aufgaben wir erfüllen - Wir erfüllen eine Reihe von Aufgaben. Ich fange mal mit der Aufgabe an, die wir hier, in der Abteilung hier direkt, erfüllen. Das ist die Registerstelle gemäß EZG - Emissionszertifikategesetz, wie Sie ja schon wissen - und hier führen wir eben das nationale Register. Da wurden wir eben vom Lebensministerium beauftragt, dieses Register zu führen. Eigentlich, das Register gehört dem Lebensministerium, also dem Umweltminister, und wir wurden jetzt quasi weiter beauftragt mit der technischen Führung. Also, eigentlich wird das Register vom Minister geführt und die technische Führung wurde an uns weitergegeben.
Ja, jetzt ist die Frage, wie detailliert Sie da eine Beschreibung dieser Aufgaben gerne hätten oder eher so grob - weil natürlich da könnte ich Ihnen sehr viel erzählen, was wir da genau machen beim Register, aber ich weiß nicht, inwieweit Sie die Aufgaben ... oder wie detailliert Sie das brauchen?

JH: Also ich glaube, es reicht ein grober Überblick, also die Aufgaben der Registerstelle, die sind ja im Prinzip schon niedergeschrieben, aber um das Ganze noch zu wiederholen, ob ich damit richtig liege.

KS: Das Register zur Verfügung zu stellen, den Marktteilnehmern, eben in Zusammenarbeit mit der ECRA, damit die Marktteilnehmer eben dort Konten eröffnen können und dann in dieser elektronischen Datenbank die Zertifikate handeln können. Also, der Zweck und was wir da in diesem Zusammenhang machen - wir haben die ECRA beauftragt, die Software zu erstellen. Die ECRA macht dann den Helpdesk, das ist auch ein Teil und wir sind zuständig für die internationalen Kontakte, einerseits ... es gibt EU-Gremien und auch vom UNFCCC ein Registertreffen zweimal im Jahr und da sind wir zuständig im Umweltbundesamt, diese internationalen Kontakte jetzt wahrzunehmen und da auch an diesen Gremien teilzunehmen. Und da das Ministerium eben quasi sagt, das Register hat es an uns ausgelagert, fanden auch wir - immer im Auftrag des Ministeriums, weil man dort ja Österreich vertritt - fahren wir auch zu diesen Gremien und nehmen daran teil und arbeiten dann dort an der Weiterentwicklung des Registers mit anderen EU-Kollegen oder eben bei der UNFCCC weltweit an internationalen Entwicklungen im Bereich vom Register arbeiten wir da mit. Also es ist eher so ein politischer Arbeitsteil, den wir da erfüllen. Ja, und dann eben ergeben sich daraus teilweise Software-Änderungen, da haben wir bis jetzt immer Anforderungen gemacht und diese an die ECRA weitergegeben, damit sie dann die Software umprogrammiert, damit sie diesen Anforderungen und Weiterentwicklungen dann entspricht. Also das ist eben unsere Hauptaufgabe, also eben einerseits dieses tägliche Geschäft, dass das Register läuft und der Helpdesk und das, was wir outgesourct haben und andererseits … und wir beaufsichtigen das ... und wir sind "3rd Level Helpdesk", das heißt, die ECRA macht so technische Fragen, wenn sich die Leute nicht einloggen können in die Konten und solche Dinge, aber wenn wir jetzt politische Fragen haben, nachdem wir ja in den Meetings sitzen, kommt das auch zu uns. Also das machen wir auch teilweise. Ja, ich glaube, das war jetzt zum Register eh schon einiges. Das ist in dieser Abteilung. Und dann gibt es eben auch noch andere Abteilungen bei uns im Haus, die eben auch im Emissionshandel zu tun haben. Das sind bei uns hauptsächlich die Abteilung "Industrie und Kraftwerke". Dort sitzen im Prinzip die Experten, die diese Anlagen hier sehr im Detail kennen. Und die haben eben wieder andere Aufgaben, eben zum Beispiel was Sie hier eben genannt haben (zeigt auf die Landkarte) bei der Datenerhebung für den NAP, das ist - soweit ich weiß - über diese Kollegen auch gelaufen, weil das eben hier bei uns die Experten für diese Anlagen sind. Die haben das Ministerium auch unterstützt bei der Erstellung der nationalen Zuteilungspläne. Dann ist es so, es gibt im Prinzip zwei Register im Emissionshandel: Das eine ist das Handelsregister, also was wir hier führen, wo die Zertifikate transferiert werden. Dann gibt es noch ein zweites Register, das nennt sich EDM-EZG. Also EDM steht für Electronic Data Management, das ist eine große Datenbank, die vom Umweltbundesamt für das Lebensministerium betrieben

wird, in der Betreiber verschiedenste Berichtpflichten einbringen. Das ist nicht nur für den Emissionshandel, sondern auch für andere Berichtspflichten, auch für Wasser, Abfälle … Es kommt eigentlich aus dem Abfallbereich und es wurde eben so erweitert, umfasst hier mehrere Dinge, und auch im Bereich Emissionshandel. Also die Betreiber müssen gemäß §8 EZG einen Emissionsbericht einstellen jedes Jahr in diesem Register, und das machen sie eben in diesem EDM-EZG. Das wurde eben auch von uns entwickelt, also das ist auch eine Aufgabe, die wir jetzt hatten, hier dieses EDM-EZG, diese Teil-Applikation für den Emissionshandel zu entwickeln und wir betreiben den jetzt, und wird gewartet und alles, was da dazugehört. Das ist auch bei uns im Haus. Und dort bringen dann die Betreiber ihre Berichte ein. Das ist nicht völlig automatisiert, das ist in einem Excel, das haben auch die Kollegen in der Industrie und Anlagen-Abteilung entworfen. Das ist eben so ein Excel mit automatisierten Berechnungen und Hinweisen zum weiteren ausfüllen, also so ein User-freundliches Excel. Das haben die auch entwickelt drüben. Und das verwenden die Betreiber, um ihre jährliche Meldung abzugeben, die füllen dieses Excel aus, da werden dann Werte eben berechnet, der Input von den Brennstoffen und dann eben die Emissionen, dies sich daraus berechnen. Das wird dann dort hochgeladen und in demselben EDM-EZG müssen dann auch die Prüfer, also die unabhängigen Prüfeinrichtungen dort ihren Prüfbericht hochladen. Und das findet eben im EDM-EZG statt. Dort gibt es diese Emissionsberichte, diese sind ja sehr detailliert und was dort eingestellt ist, ist auch vertraulich, eben diese ganzen Brennstoffeinsätze und.. das wird ja nicht veröffentlicht, während bei uns im Emissionshandelsregister tragen die Unternehmen nur einmal im Jahr ihren Emissionswert ein. Und der wird dann auch veröffentlicht. Und während das vom EDM-EZG, das ist nicht öffentlich zugänglich. Also, zwei Datenbanken, die eine hier, die andere in der anderen Abteilung. Was die Industrie und Anlagen Abteilung dann auch macht, ist, sie prüft diese Berichte, das heißt jedes Jahr eine Stichprobe, also das ist auch eine Aufgabe, und hat auch Kontakt mit den unabhängigen Prüfeinrichtungen, also wenn die bei der Prüfung Probleme haben, dann wenden sich die auch an die Kollegen von Industrie und Anlagen.

JH: Wie kann man sich das vorstellen, wie diese Prüfeinrichtungen arbeiten?

KS: Das sind zum Beispiel Zivilingenieure, die müssen zuerst eine Ausbildung… also da gibt es eine Schulung, die haben wir angeboten - also eine weitere Aufgabe: Die Schulung von den Prüfern - die müssen zuerst diese Schulung absolvieren, dann kommen sie auf eine Liste vom Lebensministerium, dass sie jetzt zugelassen sind als Prüfer für die Emissionshandelsanlagen und dann im Prinzip, was sie machen, sie schauen sich dieses Excel-Sheet, diese Berechnungen an und gehen dann auch in das Unternehmen und prüfen dann vor Ort mit den Zahlen und Unterlagen, ob das jetzt so plausibel ist und schreiben dann darüber einen Prüfbericht.
Ja, und was die Firmen auch machen müssen, eigentlich ganz am Anfang, sie müssen ein Überwachungskonzept erstellen. In dem Überwachungskonzept steht drinnen, wie sie ihre Emissionen überwachen werden und dabei werden sie auch unterstützt von den Kollegen bei uns in der Industrie und Anlagen-Abteilung, das heißt, das ist auch eine Aufgabe von denen. Derzeit zum Beispiel, der Flugverkehr kommt ja jetzt 2012 zum Emissionshandel dazu, und jetzt müssen gerade die Flugverkehrsbetreiber das erstellen und die setzen sich jetzt mit den Flugverkehrsbetreibern zusammen und unterstützen da bei der Erstellung dieser Grundlagen für die Überwachungskonzepte und nach denen werden dann nachher diese Emissionsberichte nach EZG abgegeben, also das ist auch ein Bereich, diese Überwachungskonzepte.
Ja, und dann eben, was ich für das Register schon erwähnt habe, einfach die Unterstützung der Gremienarbeit in der EU. Also das machen die Kollegen zu anderen Themen, also zum Beispiel wenn es geht, also jetzt gibt es die Diskussion, welche Industriesektoren dann noch Gratiszuteilung bekommen oder nicht, oder wie die Zuteilungsregeln in Zukunft aussehen. Also da ist es auch so, dass die Kollegen teilweise das Ministerium auch unterstützen bei dieser Gremienarbeit.

JH: Also, das kann man wirklich sagen, dass das umweltpolitische Mitgestaltung oder Beratung ist?

KS: Ja, das könnte man schon sagen. Es ist halt immer auf Wunsch des Ministeriums, weil im Prinzip sitzt das Ministerium in den Gremien und wenn es gewünscht ist, dass wir da helfen, zuarbeiten, dann tun wir das. Ja, das würde ich jetzt schon als Aufgabe durchaus sehen. (Schaut auf Notizen) Ja, und den NAP habe ich schon

erwähnt, da haben wir eben auch unterstützt. Ja, oder auch, wenn es jetzt neue Marktteilnehmer gibt im Emissionshandel, da muss ja dann auch erst geprüft werden, was die für eine Zuteilung bekommen, das machen dann auch wieder die Kollegen. Die schauen sich das dann eben an, damit das Ministerium den Zuteilungsbescheid machen kann und die Zuteilung festgesetzt wird. Also, eben überall, wo es um die technischen Details der Anlagen geht, wo man die Anlage kennen muss, oder bei uns eben das Register, in den Bereichen ist dann ein Teil eben an uns ausgelagert oder wir unterstützen das Ministerium. Das macht man sich dann fallweise aus, ob wir dann alleine hinfahren, oder zu zweit, also eine Person vom Ministerium und eine Person vom Umweltbundesamt, das kann man jetzt schwer so schwarz oder weiß sagen, das ist dann vom Fall abhängig. Also, wir unterstützen bei der politischen Arbeit, ja.
Ja, das sind eigentlich jetzt die Hauptaufgaben, die mir da eingefallen sind im Bereich Emissionshandel.

JH: Kann man eigentlich sagen, von welchen Institutionen grob die Aufgabenstellungen ausgehen? Sie haben ja gesagt, auf Bitte des Lebensministeriums sind sie in den Gremien drinnen….

KS: Das ist alles für das Lebensministerium.

JH: Kann man dann sagen, dass es Ihnen übergeordnet ist? … Also zumindest in dieser Aufgabenstellung?

KS: Ja, also in diesen Aufgabenstellungen, die ich jetzt genannt habe, schon, weil wir ja da den Vollzug unterstützen und das Ministerium ist zuständig für den Vollzug und das sind ja alles eigentlich Aufgaben, wo wir das Ministerium im Vollzug unterstützen. Es ist aber nicht auszuschließen, dass wir jetzt, das Umweltbundesamt selber, weil wir sind ja auch eine Gmbh, dass wir jetzt selber sagen, ja, wir machen jetzt zum Beispiel eine Ausschreibung der Kommission … nehmen wir teil und machen dann für die Kommission … zum Beispiel ist jetzt was für die zukünftigen Zuteilungsregeln ausgeschrieben, dann machen wir für uns, als Umweltbundesamt im Bereich Emissionshandel. Ja, aber da läuft jetzt derzeit kein Projekt soweit ich weiß. Also, diese Aufgaben sind soweit die Aufgaben, die laufend sind, die für das Lebensministerium den Vollzug unterstützen.
Es gibt zum Beispiel schon noch Dinge, die davon unabhängig sind, zum Beispiel Information der Öffentlichkeit. Ich halt zum Beispiel ein Seminar über Emissionshandel zweimal im Jahr, das hat jetzt überhaupt nichts mit dem Ministerium zu tun. Da ist jemand an uns herangetreten, das machen wir als Umweltbundesamt, einfach als Stelle, wie gesagt, wir haben da Kompetenz im Bereich Emissionshandel, und wir können dann sehr wohl auch selber auftreten … oder es gibt eine Studie der BOKU zum Einbezug des Emissionshandels … des Straßenverkehrs in den Emissionshandel und da gibt es auch ein Gremium, da sitzen wir auch drinnen. Solche Dinge, wo wir eigentlich nichts mit dem Lebensministerium zu tun haben, wo wir dann als Umweltbundesamt quasi unabhängig drinnen sitzen. Aber ja, wenn man den Vollzug unterstützt, dann ist eigentlich immer das Ministerium, das die Entscheidung trägt, die für den Vollzug zuständig sind.

JH: Das heißt, im Fall sollte man etwas differenzieren, also quasi es ist nicht das gesamte Umweltbundesamt in dieser Wechselwirkung, sondern Sie machen eben auch eigenständige Arbeit plus eben diese Auftragsarbeit für das Lebensministerium.

KS: Vielleicht, ja. Weil können eben auch eigenständig im Emissionshandelsbereich… nur eben bei mir sind das nur kleinere Sachen jetzt, wie eben dieses Seminar für eine private Firma oder diese Beratungstätigkeit für die BOKU. Das sind eben kleinere Dinge jetzt, aber ich meine, es ist eben nicht auszuschließen, dass wir dann mal ein größeres Projekt für ... oder wir könnten genau so auch für ein Unternehmen irgendwie eine Studie im Emissionshandel … das ist alles nicht auszuschließen. Ja, das ist ... ja, das wäre gut, das so darzustellen, wobei der Teil mit dem Ministerium jetzt auch der Größere ist, sag ich mal. Derzeit zumindest.

JH: Kann man eigentlich prinzipiell … also wenn wir auf die nächste Frage übergehen, da schaue ich mir ja die Beziehung vom Umweltbundesamt zum Lebensministerium an - ich meine, da haben wir eh schon einiges geklärt… Die Frage ist, wie kann man sich diese Zusammenarbeit in Wirklichkeit vorstellen? Also Sie haben ja

gesagt, es es relativ viel an Weisungen gebunden, beziehungsweise an Aufträge gebunden. Sitzt man dann wirklich in Meetings zusammen, oder funktioniert das alles nur über Briefverkehr oder sind das wirklich nur Weisungen, die von Institution 1 zu 2 gegeben werden, die erfüllt werden ohne Kontakt? Wie kann man sich das ungefähr vorstellen?

KS: Also, mal die Grundlage der Verbindung, das sollte ich zu dem noch sagen, sind Eigentümerweisungen, das ist eben so etwas wie ein Vertrag, das heißt eben in dem Fall Eigentümerweisung, weil das Lebensministerium unser Eigentümervertreter ist, weil wir zu 100% dem Bund gehören und hier das Lebensministerium der Eigentümervertreter ist. Ja, das heißt, das so etwas sonst wie ein Auftrag, zum Beispiel für das Register. Da bekommt man 5 Jahre einen Auftrag, das um eine bestimmte Geldsumme eben zu machen. Das ist vertraglich gesehen da die Grundlage.
Und was sie jetzt angesprochen haben mit den Weisungen, das ist jetzt nicht ganz standardisiert. Teilweise telefonieren wir und machen Dinge mündlich aus, teilweise sagt man, ok, das ist jetzt ein wichtiges Thema, dann gibt es eine Besprechung, dann treffen wir uns zu Besprechungen mit dem Ministerium, teilweise spricht man sich sehr viel über E-mails ab, und teilweise haben schon jetzt auch schriftliche Weisungen, die wir eben auch zu unserer Dokumentation verwenden. Also vom Emissionshandelsregister ist es eben so, wenn wir jemandem Zertifikate zuteilen, machen wir das quasi auf Weisung des Ministerium, weil das Ministerium schlussendlich entscheidet, wer bekommt die Zertifikate und wer nicht. Dann schicken wir uns ein offizielles Schreiben, bitte der Firma so und so viele Zertifikate überweisen. Das ist eine Weisung an uns und das möchten wir eben für unsere Dokumentation auch so haben. Also, dann gibt es dann schon noch offizielle Schriftstücke auch. Also, da ist es notwendig, andere Dinge kann man sich per E-mail ausmachen, oder oft sind es Fragen an uns oder wir haben Fragen an das Ministerium, aber für diese offiziellen Vollzugshandlungen gibt es dann schon eben auch oft diese schriftlichen Weisungen, damit das dokumentiert und nachvollziehbar ist.

JH: Also man kann sagen, dass es sowohl auf Weisungen basiert, beziehungsweise auch auf Zusammenarbeit, die mehr oder weniger regelmäßig geschieht.

KS: Ja, sie ist eigentlich nicht wirklich institutionalisiert. Also es gibt jetzt nicht so etwas wie einen Jour fixe, einmal im Monat, das ist einfach auf Bedarf. Genau. Aber die Zusammenarbeit ist relativ eng, wir kennen natürlich im Lebensministerium die Leute sehr gut, das ist schon historisch gesehen… das Umweltbundesamt war ja mal eine untergeordnete Dienststelle, ist dann ausgegliedert worden, die Kontakte sind sehr gut zum Lebensministerium, es besteht eigentlich eine sehr enge Zusammenarbeit.

JH: Haben diese informelle Kontakte in dem Fall auch etwas damit zu tun? Also ist das in dem Fall vielleicht ein Vorteil? Würde es vielleicht anders laufen, wenn es nur zwei Institutionen wären, wo man keine gemeinsame Geschichte hat?

KS: Ich glaube schon, dass es eher ein Vorteil ist, natürlich, wenn man da eine Vertrauensbasis einfach aufgebaut hat über mehrere Jahre hinweg, dass das die Zusammenarbeit erleichtert, das denk ich schon. Einfach ein bekannter Partner und man weiß, was zu erwarten ist.

JH: Das ist gut, ja. Also Sie haben gesagt, dass die Verbindung zwischen UBA und dem Lebensministerium eine sehr enge ist.

KS: Ja, eine sehr gute, und eng in dem Sinn, dass wir sehr viel für das Lebensministerium arbeiten. Vor allem im Bereich Emissionshandel sowieso, das ist halt der Hauptauftrag. Die Kontakte sind sehr gut, ja.

JH: Ist es bei dieser Zusammenarbeit so, dass sie eher auf Rückfragen oder auf Absprachen zusammenarbeiten, oder gibt es Teambildung dann zwischen diesen beiden Institutionen?

KS: Eher Rückfragen und Absprache. Also Teambildung, dadurch, dass die doch auch woanders sitzen … also so richtiges Teambuilding würde ich das jetzt nicht unbedingt nennen. Also es kann auch schon mal sein, dass man sagt, zu dem Meeting eben eine Person vom Lebensministerium, eine Person von uns, aber ich weiß nicht, ob ich das jetzt schon als Teambuilding … das ist dann für das eine Meeting und dann wars das schon wieder. Also als Teambuilding würde ich das jetzt nicht unbedingt bezeichnen. Dort kann man sich dann schon ergänzen mit dem know-how, deswegen fährt man ja zu zweit hin, aber … Da weiß ich dann nicht, was Sie unter Teambuilding genau verstehen… aber so ein richtiges Team ….

JH: Also ein richtiges Team, eine richtige Arbeitsgruppe zum Beispiel, so etwas Disziplinäres oder Interdisziplinäres entsteht in dem Fall nicht. Also das ist wirklich nur auf Organisationsbasis in dem Fall.

KS: Ja, eine richtige Arbeitsgruppe würde ich jetzt nicht sagen. Es ist mehr Abstimmung, Informationsaustausch, wieder nachfragen, ja. Genau. Vor allem in unserem Bereich ist es so, wenn wir im Register für viele Gremien ohne dem Ministerium teilnehmen, dass wir immer wieder abstimmen, da wir uns dann, bevor wir ins Gremium fahren, dort etwas sagen im Namen von Österreich, dann eben vorher immer wieder abstimmen müssen, ist das ok, ist das auch die Meinung vom Lebensministerium, aber das ist eben dann ein Abstimmen oder man trifft sich dann mal, aber jetzt keine Teamarbeit. Sie haben das Register an uns ausgelagert, und sie wollen schon informiert sein, aber sie wollen jetzt gar nicht die Ressourcen aufwenden, zum Beispiel zu sagen, ein Mitarbeiter arbeitet jetzt da im Team mit, weil dann fehlen denen ja die Ressourcen. Das ist ja der Sinn, dass das quasi ausgelagert ist und da geht es mehr um Informieren und Abstimmung, ja.

JH: Ja, und wie würden Sie die Beziehung zwischen dem UBA und der ECRA beschreiben?

KS: Ja, es war eben so, dass festgelegt wurde, per Gesetz, dass das Umweltbundesamt eine weitere Stelle zur Unterstützung bei der Führung des Registers beauftragen soll. Der Hintergrund war im Prinzip jener: Die ECRA ist sehr wirtschaftsnah. Also, die ECRA … es sind auch die Eigentümer der ECRA teilweise Wirtschaftsvereinigungen, einzelne Unternehmen oder Verbände, oder das heisst, die ECRA ist ein wirtschaftsnahes, oder von der Wirtschaft auch gesteuertes Unternehmen. Und das war der Gedanke warum das festgelegt worden war, weil wir natürlich eher dem Lebensministerium nah und die ECRA eher wirtschaftsnah ist, und dass man da eben eine Balance hat. Und dadurch, durch diese Zusammenarbeit von Umweltbundesamt und ECRA wurde dann ausgeschrieben, eben diese Unterstützung bei der Führung des Registers. Und die ECRA war eben der Bestbieter, und wir haben dann einen Vertrag mit der ECRA abgeschlossen. Wie schon gesagt, für eben vor allem die Softwareentwicklung, das hat die ECRA dann weiter ausgelagert an eine Software-Firma, diesen Teil. Ja, das ist die "Smart Technologies", und selber eben machen sie Helpdesk und haben auch juristische Beratung und kümmern sich eben um die Anliegen der Marktteilnehmer.
Und eben der Vorteil an dieser Konstruktion ist, dass eben die ECRA sehr wirtschaftsnahe ist, hat sich auch sehr gute Kontakte zu diesen Unternehmen und kann dann gleich die Interessen der Unternehmen hier gleich direkt bedienen, dadurch dass sie auch … ECRA ist Ansprechpartner für die Unternehmen, hier eben wird nur 3rd Level Helpdesk, dass wird aber dann über die ECRA weitergeleitet. Also Ansprechpartner für die Unternehmen ist ECRA, und wenn die was nicht beantworten können, dann schicken sie es an uns weiter. Ja. Die Wirtschaftsnähe hat eben den Vorteil der sehr guten Kontakte zu den Unternehmen. Also das war der Hintergedanke dabei und das funktioniert auch so sehr gut, diese Konstruktion.

JH: Also abgesehen von diesen Weiterleitungen bei irgendwelchen Fragen, haben Sie weitere Zusammenarbeit mit der ECRA?

KS: Ja. Mit der ECRA gibt es nämlich sehr wohl einen jour fixe. Wir haben … es gibt zwar jetzt nicht so ein fixes Intervall, dass man jetzt sagt, wirklich einmal im Monat, aber es ist so, man könnte schon sagen, alle zwei Monate circa eben haben wir einen jour fixe mit der ECRA, wo wir uns eben zusammensetzen und über allfällige Themen sprechen. Und sonst ist eben die Kommunikation über Telefon, E-mail. Da gibt es eben in dem

Bereich jetzt weniger schriftliche Weisungen, da geht es mehr um Informationen, oder wie geht man mit Kontoeröffnungen um. Da geht es jetzt nicht um diese offiziellen Dinge wie die Zuweisungen von Zertifikaten, das wirklich dokumentiert sein muss, wo wir dann die Weisung brauchen. Deswegen gibt es da zwischen der ECRA und uns eben nicht so Weisungen, sondern es ist eher per Telefon oder E-mail, das reicht eigentlich. Ja, da sprechen wir uns ab und eben die Softwareentwicklung, verschiedene Entwicklungen, die es sonst gibt, das ist eher informell, die Kommunikation jetzt mit E-mail und Telefon.

JH: Würden Sie sagen … wie intensiv würden Sie die Beziehung zwischen UBA und ECRA beschreiben? Also, zum Beispiel …

KS: Im Vergleich jetzt zum Lebensministerium?

JH: Genau, zum Beispiel.

KS: Ja, ich würde fast …. fast gleich intensiv. Es kommt immer auf den Jahreszyklus drauf an. Wenn jetzt gerade die Zeit ist, wo die Unternehmen die Zertifikate zurückgeben müssen, dann sind wir mit der ECRA jeden Tag in Kontakt, weil da dann sehr viel los ist. Wenn jetzt gerade nicht so eine heiße Phase ist, dann sieht man sich, hört man sich eine Weile nicht, oder bekommt nur die Anfragen per E-mail, als für den 3rd Level Helpdesk weitergeleitet und sieht sich dann im jour fixe eben erst wieder, wo dann Themen eben kommuniziert werden.
Und beim Lebensministerium ist es eben genauso. Da gibt es jetzt nicht so … also die heißen Phasen, wenn es gerade ein Problem gibt, das diskutiert werden muss, wird diskutiert. Steuerbetrug im Emissionshandel, dann sprechen wir wieder öfter mit dem Ministerium oder setzen uns dann auch mal zusammen. Also das ist ziemlich themenabhängig, also ich würde da jetzt so von der Gewichtung fast sagen, wenn ich da überlege, mit wem ich da mehr spreche oder kommuniziere, dann ist es ziemlich gleich, so grob gesagt.

JH: Ja, in dem Fall die phasenweisen Unterscheidungen…

KS: Genau, es gibt phasenweise Unterscheidungen, wenn da ein Thema anfällt, aber so über das Jahr verteilt, könnte ich jetzt nicht sagen, dass es mit dem einen jetzt viel intensiver ist als mit dem anderen. Ja.

JH: Ist es auch so, falls Sie irgendwelche Entscheidungen treffen müssen oder falls die ECRA Entscheidungen treffen muss in Bezug auf Zertifikatehandel, Zuteilung etc., dass sie irgendwie voneinander abhängig sind, oder geht das wirklich nur um den Informationsgehalt?

KS: Das kommt auf die Entscheidung drauf an. Eben Entscheidungen, wer Zertifikate zugeteilt kommt und wer nicht, das muss immer vom Ministerium kommen und geht dann eben auch über uns. Da wäre die ECRA schon abhängig. Also wenn jetzt der Marktteilnehmer anruft bei der ECRA und fragt, „Wann kommen jetzt endlich die Zertifikate?“, dann kann jetzt die ECRA die nicht einfach überweisen. Das ist klar, da sind sie abhängig von uns.

JH: Das heisst, das würde quasi eine ganze Kaskade durchlaufen, wenn die Fragen, wann sie Zertifikate kriegen, da läuft das an die ECRA, wird an Sie weitergeleitet, aber im Endeffekt muss es dann trotzdem das Lebensministerium entscheiden.

KS: Genau. Im Prinzip, das wäre jetzt nur eine Nachfrage, eine Anfrage. Im Prinzip stellt das Unternehmen den Antrag auf Zertifikate sowieso direkt an das Lebensministerium. Das stellt er nicht an die ECRA, das stellt er an die Behörde. Manchmal rufen die halt dann trotzdem bei der ECRA an und fragen, wann kommt das jetzt endlich auf das Konto. Dann fragen die uns und dann weiß ich dann meistens. Da brauch ich dann gar nicht beim Lebensministerium nachfragen, wenn ich es nicht weiß, muss ich dann wieder nachfragen.
Das ist eben das, dass (zeigt auf die Karte), die ECRA eigentlich mit dem Lebensministerium nicht so wirklich zu tun hat. Da sind eben wir dazwischen geschaltet. Also die haben sehr selten direkten Kontakt. Wir haben hin und wieder schon mal Meetings gehabt, ich weiß nicht. Zum Beispiel das Gebührenmodell, also wir, die ECRA

und Umweltbundesamt haben beide Gebühren für das Register und da müssen wir uns natürlich auch abstimmen, und die Gebühren werden vom Ministerium genehmigt. Bei so einem Thema was dann alle drei betrifft, kann man dann schon mal eine Besprechung gemeinsam haben, aber im Prinzip hat die ECRA mit dem Lebensministerium so gut wie keinen Kontakt. Das läuft eben absichtlich über uns, damit dann wirklich an das Ministerium nur die Dinge weitergehen, die wir wirklich nicht beantworten können oder … das meiste können wir dann selber beantworten. Jetzt wirklich bei diesen Entscheidungen beim Vollzug, da muss man beim Ministerium nachfragen.

JH: Ja, das ist ja im Endeffekt eigentlich Sinn der Auslagerung.

KS: Ja, genau.

JH: Haben die Unternehmen eigentlich … also die können dann die Anträge auf die Zertifikate dann direkt beim Lebensministerium stellen, haben die sonst noch direkte Verbindungen mit ….

KS: Mit dem Lebensministerium?

JH: Ja.

KS: Ja, es gab … Teilweise haben größere Unternehmen schon Kontakte zum Lebensministerium. Da gab es am Anfang auch Schulungen der Marktteilnehmer, aber das betrifft dann aber nicht die Registerkonten. Also, ich meine, der Helpdesk von der ECRA ist im Prinzip für das Emissionshandelsregister und diese Konten. Wenn jetzt eben ein Marktteilnehmer mit der Zuteilung oder so was, dann wenden sich die Marktteilnehmer teilweise schon direkt an das Lebensministerium. In wie weit … ich weiß nur, dass es da Kontakte gibt, aber inwieweit sich jetzt die Marktteilnehmer da hinwenden, oder wenn sie unzufrieden sind oder sagen, sie wollen das Ministerium vielleicht verklagen oder sonst etwas, da gibt es schon Kontakte.
Eben nicht in Bezug jetzt unbedingt dann auf wenn mit dem Registerkonto was nicht funktioniert, weil dafür gibt es den Helpdesk. Aber für die Zuteilung ja, wenn die mit der Zuteilung unzufrieden sind, dann kann ihnen weder die ECRA noch wir weiterhelfen. Da müssen sie sich dann mit dem Ministerium drum streiten. Das passiert teilweise auch.

JH: Passiert das öfter?

KS: Das kann ich nicht genau sagen, weil sich die Unternehmen das dann mit dem Ministerium ausmachen. Es gibt sicherlich Fälle, wo die Marktteilnehmer mit ihrer Zuteilung nicht einverstanden sind.

JH: Aber ist es so, dass man daran etwas ändern kann oder werden diese Beschwerden zur Kenntnis genommen, dass man sagt, das ist so.

KS: Nein, die Zuteilung, die einmal im NAP festgelegt ist, kann nicht verändert werden.

JH: Man kann es für den nächsten NAP vielleicht berücksichtigen, wenn überhaupt?

KS: Ja, es geht teilweise - glaube ich - auch um Anträge für neue Marktteilnehmer, auch wenn man eine Erweiterung hat von einer Anlage, gilt man als neuer Marktteilnehmer, teilweise gibt es dann da vielleicht Diskussionen, wenn man sagt, man hat eine Erweiterung, wie viele Zertifikate kriegt man da für die Erweiterung, dann schauen sich das unsere Leute bei Industrie und Anlagen an. Auch solche Dinge, das ist ja auch jetzt laufend. Also über die Zuteilung, die jetzt im NAP 2 drinnen steht, glaub ich nicht, dass da jetzt noch diskutiert wird, weil das ist fix. Aber es gibt laufende Dinge wie eben neue Marktteilnehmer…

JH: … Für die eben die Reserven vorhanden sind.

KS: Ja genau. Und das ist jetzt nicht auszuschließen, dass die mal kommunizieren.

JH: Also das ist eigentlich ein ziemlich starres System, wenn man sich das so anschaut. Wo extrem wenig flexible Dinge vorhanden sind, bei der Reserve kann man ja sagen, je nach dem, wie groß so ein Unternehmen ist, je nach Verschmutzung, dass es so und so viele Zertifikate kommt aus diesem 1%, oder was das ist.

KS: Ja, es rechnet einfach, wie viel das ist, ja. Aber es gibt dann Regelungen, die Zertifikate bekommt das Unternehmen dann erst, wenn sie wirklich in Betrieb gehen, da müssen sie die Inbetriebnahme nachweisen. Teilweise, wo dann nicht so klar ist, ist die Anlage schon in Betrieb oder eben noch nicht, wird dann wieder gesprochen … solche Themen dann. Also meistens bekommen wir dann die Kommunikation über die ECRA, aber ich meine, in manchen Fällen, oder wo die Unternehmen schon unseren Kontakt haben, kann es auch sein, dass uns die halt dann auch kontaktieren. Aber eben dann schon zu politischen Fragen, und nicht um das Register selber, wo die dann schon wissen wollen, wann kriegen sie ihre Zuteilung, dann bringt es nichts, wenn sie die ECRA anrufen, dann rufen sie dann gleich mich an, weil ich das dann eher weiß. Aber der formalisiertere Weg ist eigentlich so, ja.
Das "Eintrag in das Register" (zeigt auf die Karte), das wundert mich noch. Was meinen sie da mit Eintrag, also dass ein Konto eröffnet wird?

JH: Ja genau. Wie meinen Sie, dass man das besser umschreiben könnte?

KS: "Kontoeröffnung im Register", das ist das, was die Unternehmen tun. Weil "sich eintragen" verwenden wir einfach nicht dafür. Das ist "ein Konto eröffnen".
Dann, wen es natürlich auch noch gibt, sind dann die Zertifikatehändler, aber ich weiß nicht, ob die Sie da interessieren, weil es kann ja jede natürliche oder juristische Person auch so ein Konto eröffnen. Das heißt, die wären dann halt quasi da daneben (zeigt auf die Karte), die natürlichen und juristischen Personen, und die eröffnen auch ein Konto hier. Also wäre jetzt noch eine andere Gruppe, die auch am Emissionshandel teilnimmt, aber ich weiß jetzt nicht … das ist jetzt keine …

JH: Nein, doch, schon eigentlich.

KS: Wenn Sie die Unternehmen haben, gehören die eigentlich auch dazu.

JH: Von welcher …

KS: Von welcher was? Also, Sie können jetzt sagen, Sie eröffnen ein Konto. Das hat jetzt verschiedene Gründe. Die meisten sind Händler, also Handelsfirmen, die das für Unternehmen ankaufen und den Unternehmen weiter verkaufen, es wäre auch möglich, einfach zu spekulieren mit den Emissionszertifikaten. Also die nehmen selber nicht am Emissionshandel teil und haben jetzt keine Reduktionsverpflichtung sondern wollen einfach nur handeln. Oder, es kann zum Beispiel auch sein, dass Sie jetzt sagen, ja, ich möchte gerne Zertifikate kaufen und dann löschen, weil ich möchte meine Flüge kompensieren, weil ich möchte der Umwelt Gutes tun. Das gibt es auch. Ja, da kann man dann eben ein Personenkonto eröffnen.

JH: Wie schaut das von der Größendimension aus? Also, kann man da ungefähr sagen, wieviel …

KS: Das ist vielleicht von den Konten vielleicht 10% hier und 90% Unternehmen. So jetzt in Österreich. In anderen Ländern schaut es teilweise … gibt es teilweise mehr Händler. In Großbritannien, Niederlande, dort wird sehr viel gehandelt, dort sind auch teilweise die Börsen, und dort spielen die Händler eine größere Rolle. Bei uns sind die eher ein bisschen untergeordnet, aber es wird mehr. Also, es entdecken jetzt immer mehr den Emissionszertifikatemarkt jetzt wirklich auch zum Handeln, und insofern dann auch wieder Händlerkonten.

JH: Das heißt, es ist definitiv fix, dass wir den Handel da wegstreichen sollten (zeichnet auf der Karte).

KS: Ja, außer Sie meinen eben den Kyoto-Handel. Sonst findet der Handel da eben zwischen den Unternehmen, den juristischen Personen und wenn es noch mehr, dann findet der Handel eben da unten natürlich statt (zeigt auf die Karte), zwischen den Unternehmen und den natürlichen und juristischen Personen. Aber natürlich, das ist jetzt in Österreich, da fehlt halt wieder das Ausland, weil es wird ja natürlich sehr viel mit anderen Staaten gehandelt. Aber innerhalb von Österreich, wäre das halt dann hier, mehrere Unternehmen und mehrere Personen, da wäre der Handel hier unten (zeigt auf die Karte).
Es ist eben die Frage, ob Sie den Kyoto-Handel abbilden wollen. Weil da haben Sie keinen Handelspartner, weil das ist nur Österreich der Handelspartner, und dann wär der Handelspartner dann irgendein ausländischer Staat.

JH: Im Kyoto-Handel wären die Handelspartner nur Staaten, in dem Fall.

KS: Genau. Und das hier, das Lebensministerium wäre die Vertretung von Österreich und würde eben hier handeln mit anderen Staaten (zeigt auf die Karte), also Österreich ist hier nicht drauf.

JH: Ja. Würden Sie sagen, die Verbindung mit anderen Staaten – es ist ja auch so, dass es verschiedene Arten von Zertifikaten gibt, es gibt ja CDM-Projekte, wie schaut da der Anteil aus von Zertifikaten? Ist es ein sehr großer, ist es ein wichtiger Anteil davon?

KS: Nein, es ist schon so, dass jetzt hauptsächlich die EU-Zertifikate gehandelt werden, also jetzt hier im EU-Emissionshandel, von dem wir jetzt sprechen. Die EU-Zertifikate, das sind die, die Unternehmen jetzt zugeteilt bekommen, die werden hauptsächlich. Und aus den CDM-Projekten, das sind die CERs, die werden auch gehandelt, die sind an zweiter Stelle, aber wesentlich geringer. Also, ich habe jetzt keine fixen Prozentzahlen hier, aber es ist sicher mal über 90%, die EU-Emissionszertifikate, und dann eben noch schon ein Teil diese CERs aus den CDM-Projekten, und dann gibt es ja noch einen dritten Typ, das sind die ERU aus den Joint Implementation-Projekten, das ist fast gar nichts, aber auch international gibt es da noch sehr wenig. Der ist wirklich noch sehr klein, dieser Anteil. Aber CERs schon, aber im Vergleich zu den EU-Zertifikaten, denk ich unter 10%, also über 90% sind die EU-Zertifikate.
Ich meine, es gibt auch dieses Limit für die Unternehmen - ich weiß nicht, ob Sie das wissen - Unternehmen dürfen ja nicht beliebig viele CER und ERU verwenden für ihre Einhaltung. Es gibt ein Limit, und das liegt in Österreich bei 10% der Gratiszuteilung, die ein Unternehmen erhält. Das heisst … ja, ich meine natürlich, Händler könnten nur CERs handeln, aber für ein Unternehmen würde es jetzt auch nicht so viel Sinn machen, weil die dürfen nur 10% CERs zurückgeben. Deswegen wäre es jetzt sehr unwahrscheinlich, dass sie 90% CERs jetzt am Konto hätten, oder so, außer sie handeln. Deswegen ist dieser Anteil auch immer kleiner als die EU-Emissionszertifikate, die die handeln oder oft auch nur bekommen und am Konto liegen lassen und im nächsten Jahr zurückgeben. Das ist unterschiedlich. Es ist jetzt nicht jedes Unternehmen gleich in reger Handelstätigkeit involviert. Natürlich die großen, die da mehr know-how haben oder auch Personal haben, mehr als die kleinen, die die Zuteilung bekommen und dann liegt das am Konto und dann geben sie es zurück oder müssen vielleicht einmal was ankaufen.

JH: Ja, in dem Fall sind wir schon bei der letzten Frage angekommen, weil die Gewichtung haben Sie jetzt ohnehin schon sehr schön erläutert in dem Fall. Also, wenn Sie an der derzeitigen Institutionslandschaft etwas ändern könnten, was wäre das? Also ich hätte das jetzt auf die Rahmenbedingungen bezogen, sei es erstens einmal auf die österreichische Ausführung, beziehungsweise auf die ganze Rahmengebung, wie es eben von der EU teilweise vorgesehen ist, ob man Dinge effizienter machen könnte, oder Aufgabe vereinfachen …

KS: Aber die Institutionslandschaft ist ja nicht von der EU vorgegeben. Das kann sich ja jedes Land selber aussuchen, wie es sich da organisiert. Was meinen Sie?

JH: Also die konkrete Ausführung ist ja von Österreich, aber die EU hat ja vorgesehen, dass es die und die Stelle zu besetzen gibt, oder?

KS: Ja also, dass es ein Register gibt, aber jetzt wirkliche Stellen, eine zuständige Behörde muss es natürlich geben, aber zum Beispiel dieses Konstrukt, ja ….
Es muss eine zuständige Behörde geben, das ist klar. Da wüsste ich auch nicht, wie man, warum man das ändern sollte, und dann jetzt in diesem Konstrukt muss es natürlich jemanden geben, der das Register führt. In manchen Ländern macht das das Ministerium selber, in andere Ländern macht es eine Bank zum Beispiel, weil das ist jetzt hier finanznah. Und das liegt dann im Ermessen des Mitgliedstaats. Es muss irgendwer führen, aber es legt jetzt nicht … also die EU sagt jetzt nicht, wer das tun muss. Insofern nur, dass es eine zuständige Behörde gibt. Deswegen sehe ich das jetzt nicht so von der EU jetzt festgelegt. Wie ich jetzt schon gesagt habe, wir haben jetzt schon die Erfahrung gemacht, dass es eigentlich die Konstellation, die wir haben, so sehr gut funktioniert. Eben, weil ECRA ja eben von der Wirtschaft kommt, und die eben diesen Kontakt hat und wir dafür hier die Nähe zum Ministerium haben und eben das gemeinsam zu machen, das alles integrieren können, dass wir die Erfahrung gemacht haben, dass das sehr gut so funktioniert. Wir wurden auch vom Rechnungshof geprüft und der ist auf das selbe Ergebnis gekommen, dass das eigentlich eben Sinn macht und gut funktioniert. Also insofern habe ich jetzt hier keine Vorschläge, um das jetzt zu verändern. Also vielleicht eine Sache, was von der EU ja schon kommt, teilweise, natürlich neue Gesetze. Also in dem Bereich ist vorgesehen, dass das Register für den EU-Emissionshandel ab 2012 von einer Gemeinschafts-Software geführt wird, die dann in Brüssel sitzt. Also insofern wird sich hier dann vermutlich etwas ändern müssen, weil die ECRA eben diesen Software-Teil bei sich, bei ihren Aufgaben dabei hat. Dieser Teil hier würde dann nach Brüssel gehen. Das heißt, ich meine, das ist jetzt die Frage, das ist dann eigentlich offen, es könnte gleich bleiben mit Helpdesk weiterhin, nur Software fällt weg. Also, dass ist dann offen. Also die jetzige Konstruktion ist eben bis 2012, bis Ende 2012 so beauftragt. Also, ja, das muss man sich dann anschauen, wie das dann ist, wenn das Register in Brüssel ist, ob man dann diese Konstruktion jetzt dann neu überdenken muss, oder ... Aber im Prinzip sind wir der Meinung, dass ECRA, selbst wenn der Software-Teil wegfällt, der Helpdesk, dass das dann weiterhin Sinn macht, durch die Nähe zu den Unternehmen. Ja, also … aber es ist nicht auszuschließen, dass sich durch diese Auslagerung der Software dann dort Änderungen sich ergeben. Ich meine, es wird natürlich jetzt schon diskutiert, aber es ist dann doch noch Zeit bis 2012. … Ja also, der Vertrag mit ECRA läuft 2012 aus, man müsste es dann wieder neu ausschrieben. Also nachher ist im Prinzip dann sowie wieder alles offen. Wenn es dann wieder eine neue Ausschreibung gibt, dann ist wieder die Frage, wer ist der Bestbieter. Also es ist jetzt nicht in Stein gemeißelt, dass … also, dass wir uns jemandem bedienen zur Unterstützung, das steht in der Registerstellenverordnung drinnen, das ist also quasi fix. Aber eben hier, dass das die ECRA macht, ist nur bis 2012 fix. Ja, es könnte … weiß man dann nicht, wer das dann macht, weil wenn es eine Ausschreibung geben muss. Ja, also dieser Teil hier (zeigt auf LM und UBA) ist eben mehr fix, weil es eben ein Gesetz gibt, die Registerstellenverordnung, die uns permanent beauftragt mit der Führung des Registers und dieser Teil (zeigt auf die ECRA) ist eben nur auf Vertragsbasis und quasi jetzt befristet. Wobei unser Vertrag mit dem Lebensministerium auch erneuert werden muss, also der läuft jetzt auch nicht unbefristet. Aber wir haben eben diese gesetzliche Grundlage, dass das Umweltbundesamt das Register, die technische Führung des Registers übernimmt.

JH: Ja, es ist eh schon ein sehr großes Bild geworden. Es ist einiges dazu gekommen, muss ich sagen. Ich bin jetzt an das Ende meiner Fragen angelangt, Sie haben mir wirklich alles beantworten können. Das freut mich natürlich.
Also, ich bedanke mich für das Interview.

Interview Protokoll ECRA

Interviewpartner: Wolfgang Aubrunner, Mitglieder der Geschäftsführung (WA)
Interviewer: Julia Haslinger (JH)
Datum: 30.09.2009

(Die ersten Sätze des Gesprächs wurden abgeschnitten.)

JH: Wenn wir uns die Landkarte kurz anschauen können.

WA: Dieses Ding?

JH: Genau, ja. Fällt Ihnen spontan dazu etwas ein, was Sie ändern möchten daran?

WA: Wir haben da das Lebensministerium als zuständige Behörde, wir haben die Registerstelle als Umweltbundesamt definiert, die ECRA als Registerservicestelle. Der Handel ist für mich nicht verständlich mit dem … was soll das ausdrücken?

JH: Ich hätte den Handel am ehesten in Richtung ECRA gestellt, da es für mich sehr schwierig gewesen ist, ihn ungefähr zu orientieren. Wo würden Sie in hintun?

WA: Komplett außerhalb dieser Grafik. Der Hintergrund ist: Der Handel findet statt an Börsen oder OTC mäßig, und findet dann nur durch die Einträge in der Registerservicestelle Niederschlag. Aber die ECRA hat nichts unmittelbar mit dem Handel zu tun. Also es gibt - wenn Sie so wollen kann man sagen - es gibt einen börslichen Handel und einen außerbörslichen Handel von CO_2-Zertifikaten. Da gibt es die EEX in Deutschland, oder die EXAA in Österreich, oder die Blue Next, das ist eine Amerikanische Veranstaltung in Frankreich, die bieten börslichen Handel an von CO_2-Zertifikaten. Und die ECRA führt de facto nur Personenkonten und Konten für die Anlagenbetreiber. Das ist so eine Art, wie wenn Sie bei einer Bank ein Konto führen würden, führt auch die ECRA Konten für die CO_2-Zertifikate. … Die kommen primär aus dem National Allocation Plan und natürlich aus Börsentransaktionen und aus außerbörslichen Transaktionen. Aber der Handel ist etwas anderes.

JH: Mhm. Also in dem Fall streichen wir den Handel ganz raus?

WA: Nein, das, was man tun kann: Man kann den Handel sehr wohl gesondert erwähnen, also Handel als eigenes … als eigener Teil, der bei der ECRA oder bei anderen Registerstellen ihren Niederschlag findet. Weil ein österreichischer Händler kann auch in Deutschland, in der deutschen Registerstelle ein Konto haben. Also es ist dann nicht auf das österreichische Regime 1:1 umlegbar.
Mhm, also das hätte ich jetzt einmal auf den ersten Blick . Und da haben wir dann die Unternehmen. Die haben … "Eintrag in das Register" heißt eigentlich, die Unternehmen führen ein Konto bei der Registerservicestelle. Ist das damit gemeint, mit "Eintrag in das Register"?

JH: Ja.

WA: Und dann gibt es ja fünf Branchen, die vom CO_2-Handel betroffen sind. Und jetzt haben Sie nur zwei … also die Energie ist eines, und dann haben Sie die Industrie mit Hüttenwerke und sonstige Industrie angeführt. Also ich würde die fünf auch explizit anführen. Also, das ist eben Glas und Zement, dann die Energieversorger, das wäre also Energie, EVUs … und die anderen beiden muss man ein bisschen …

JH: Kalk, glaube ich…

WA: Also das weiß ich bestimmt nicht mehr alles auswendig. Das ist schon so lange her.

JH: Aber das ist eh in den NAPs dokumentiert, welche das sind.

WA: Genau.

JH: Ja in dem Fall darf ich gleich zur ersten Frage übergehen. Und zwar konkret gesehen …

WA: Eines noch! Entschuldigung. Nicht nur Unternehmen. Ich würde ich nicht "Eintrag in das Register" schreiben. Ich würde sagen "Kontoführung". De facto ist es so, dass die Kontoführung durch die ECRA erfolgt und die Unternehmen haben Konten bei der ECRA. Und ich würde auch ein weiteres Kasterl machen sagen "Personenkonten". Weil wir haben in der Zwischenzeit auch eine zweistellige Anzahl an Personenkonten.

JH: Wie viele Personenkonten in das in etwas? Ungefähr?

WA: Dreißig.

JH: Können Sie sagen, welche Art von Personen das sind? Also sind das Privatpersonen, die …

WA: Nein, nein, das sind juristische Personen, das sind Gesellschaften, die auch teilweise CO_2 handeln, aber auch … das können NGOs genau so sein, wie irgendwelche Investmentgesellschaften, die auch im Bereich CO_2 tätig sind.

JH: Welche Rolle genau spielt die ECRA genau im Emissionsrechtehandel?

WA: Das ist schon eine Ihrer ersten Fragen, oder?

JH: Genau, ja.

WA: Soll ich Ihnen ein bisschen was noch vorher erzählen, wie es zu dem ganzen Thema ECRA gekommen ist?

JH: Gerne, ja. Bitte.

WA deutet, das Diktiergerät abzuschalten. (Die nachfolgenden Aussagen wurden auf Bitte von WA) hin nicht protokolliert)

WA: Also die Rolle der ECRA ist relativ einfach im Emissionsrechtehandel. Also, ich würde überhaupt sagen, es heißt nicht nur Emissionsrechtehandel, sondern im Endeffekt geht es um das ganze Thema des Emissionsregimes in Österreich. Und da war es eben schlussendlich der Fall, eine zentrale Stelle zu haben, die technisch ein Konto führen kann, die die Transaktionen führen kann, die technische Verbindungen zum CITL und zum ITL aufbaut und wir haben das aufgrund unserer Software. Wir haben da ganz gute Expertise, auch aus den anderen Geschäftstätigkeiten heraus, haben wir das geschafft, eben diese Kontoführung und den Anmeldeprozess, die Schulungen und dergleichen für die Marktteilnehmer zu organisieren. Und im Endeffekt ist das die Kernrolle der ECRA. Das heißt Kontoführung, Beratung und Betreuung der Marktteilnehmer und … das sind so die Kernelemente, die wir übernehmen.
Dann die Einspielung des National Allocation Plans, dann die Rückgaben organisieren. Wobei da arbeiten wir auch eng mit dem Umweltbundesamt. Das Umweltbundesamt ist ja formal die Registerstelle. Das heißt, wenn es diese Rücknahmen gibt, dann kommt die Frau Seuss zu uns vom Umweltbundesamt und macht das in unserem System. Also da gibt es eine enge Verknüpfung.
Ich habe Ihnen ein paar Folien da auch ausgedruckt, auch wo das Netzwerk der österreichischen Institutionen ein bisschen dargestellt sind. Wir haben nämlich auch … die ECRA hat seinerzeit auch Schulungen für die 200 Marktteilnehmer bei der Markteinführung. Wir haben in Zusammenarbeit mit der Wirtschaftskammer in Wien, in Linz, in Graz und in Innsbruck haben wir Schulungen für die Marktteilnehmer abgehalten. Und haben eben …

das waren 150 Seiten Schulungsunterlagen, die wir zusammengestellt haben, also wie ist der Zusammenschluss, also welche Behörden gibt es, welche Registerstellen, welche Prüfeinrichtungen gibt es, was ist die Aufgabe der ECRA, dann gibt es Handelsplätze eben, Zertifikatehändler, Anlagenbetreiber und dergleichen als Netzwerk dargestellt. Auch wer sind die zuständigen Behörden in Österreich, das BMLFUW, Landeshauptmann, Bezirksverwaltungsbehörden und andere Behörden. Ich kann Ihnen das dann auch mitgeben, vielleicht hilft das …

JH: Das wäre sehr nett sogar, ja.

WA: Dann die Registerstelle. Wofür ist quasi das Umweltbundesamt zuständig. Eben Ansprechpartner für die Behörden. Das machen wir nicht, als ECRA sind wir zu klein. Wir haben gesagt, die Aufgabenteilung mit der ECRA ist so, dass das Umweltbundesamt sich mit Brüssel akkordiert, mit dem Lebensministerium sich akkordiert. Und wir betreuen dann de facto die österreichischen Marktteilnehmer. Das ist so unsere Rolle. Dann das Umweltbundesamt überwacht eben uns als Registerstelle. Das Umweltbundesamt erstellt auch die Berichte, obwohl die Berichte kommen aus unseren Systemen, das geben wir an das Umweltbundesamt. Aber das Umweltbundesamt gibt dann die Berichte nach Brüssel weiter. Wir haben dann natürlich auch gemeinsame Aktivitäten mit der ... also zwischen Umweltbundesamt und ECRA. Eben das Thema Festlegung weiterer Schnittstellen, zum Beispiel das CITL-Thema war, oder auch Adaptierungssoftware, dann macht man das natürlich in Abstimmung zwischen den beiden.
Und was wir machen, ist hier auf dieser Folie ganz gut dargestellt: Eben die Buchführung, die Speicherung, den Transfer, die Verfolgung, die Rückgabe der Zertifikate, das ist die Kernaufgabe der ECRA. Auch diesen Geschäftsprozess aufzusetzen. Wir sind die Ansprechstelle eben für alle Teilnehmer, haben eben diese technische Verbindung eben zum CITL und damals dann noch als UNFCCC-ITL und die Datenbank. Das läuft alles bei der ECRA. Also ist alles hier darin aufgelistet an Tätigkeiten. Das geben ich Ihnen dann auch gerne mit.
Also, so sehe ich die Rolle der ECRA im gesamten Bereich jetzt.
Die nächste Frage, die Sie da gestellt haben, ist „Was ist die Grundlage der Beziehung zwischen der ECRA und dem Lebensministerium?“. Die Grundlage ist relativ einfach, es gab wie gesagt eine Ausschreibung. Wir waren der Bestbieter im Jahr 2004. Und auf Basis der Ausschreibung gab es dann einen Vertrag, eine Art Konzession des Lebensministeriums an die ECRA, also das ist auch die Geschäftsbasis der ECRA und zusätzlich gab es auch einen Dienstleistungsvertrag zwischen dem Umweltbundesamt und der ECRA. Also einerseits die Beziehung der ECRA zum Lebensministerium ist die Konzession, und das zweite ist der Dienstleistungsvertrag, wo klar definiert ist die Aufgabenverteilung zwischen UBA und ECRA. Also die beiden juristischen Werke gibt es.

JH: Abgesehen von dieser Konzession, gibt es Zusammenarbeit mit dem Lebensministerium?

WA: Im Zusammenhang mit dem CO_2-Handel?

JH: Ja.

WA: Wir haben aufgrund der Tatsache, dass das sehr reibungslos funktioniert in Österreich, also die Registerservicestelle … Es ist so, dass wir wenig mit dem Lebensministerium direkt kommunizieren, wir kommunizieren regelmäßig mit dem Umweltbundesamt. Wir haben so auch einmal im Monat einen jour fixe. Auch glaube ich, übernächste Woche ist wieder einer, wo wir aktuelle Themen besprechen. Und mit dem Lebensministerium haben wir einmal im Jahr ein wesentliches Thema, nämlich das Thema der Kontogebühren. Weil ja die ECRA sich von den Kontogebühren ernährt, wenn man so sagen kann. Das heißt, wir sagen, was kostet der Betrieb in etwa, das ist auch eine Thematik gewesen bei der Ausschreibung. Und wir haben gesagt, die ECRA kostet über fünf Jahre so und so viel, und auf Basis dessen werden die Kontogebühren, und wurden damals die Kontogebühren festgelegt. Das hat über dreißig Sitzungen gedauert, bis zwischen dem Marktteilnehmern, dem Lebensministerium, dem Umweltbundesamt und der ECRA eine Kontostruktur ausverhandelt war. Also, ich glaube, 36 Sitzungen gab es, ohne Scherz. Und die Gebühren werden jetzt quasi - wurden einige Jahre gleich gelassen und wir haben dann irgendwann auch mal Indexanpassungen

vorgeschlagen, respektive gesagt, wir haben auf der anderen Seite Dienstleister, die indexmäßig angepasst werden, und dann haben wir auch die Kontogebühren indexmäßig angepasst. Und da obliegt es auch der Genehmigung durch das Lebensministerium. Da haben wir Kontakt zum Sektionschef Liebel. Und beim Liebel ist eben Hojesky und Wollanski, das sind unsere anderen beiden Ansprechpartner. Aber das ist eher eine Routine-Thematik.
Wir haben erst jetzt kürzlich aufgrund einer sehr sonderbaren Situation uns wieder mit dem Lebensministerium in Verbindung gesetzt. Es ist so, dass sehr viele Personenkonten eröffnet werden oder Anträge zu Eröffnung, die nicht aus dem EU-Raum kommen. Also wir haben Personenkontenanträge aus Dubai, aus den British Virgin Islands, aus Pakistan, aus aller Herren Länder. Und wir vermuten … wir vermuten gewisse Absichten dahinter. Und bei uns macht das einen wirklich exorbitanten Aufwand aus. Weil man muss feststellen, ob es die Personen überhaupt gibt, ob es die Gesellschaft gibt, man muss das beglaubigt haben vom Notar und von Rechtsanwälten. Und da haben wir gleich einen extremen Aufwand mit diesen neuen Marktteilnehmern. Und wir haben uns jetzt eine Zusatzgebühr vom Lebensministerium genehmigen lassen. Das ist erst gestern genehmigt worden. Wo wir sagen, eine einmalige Bearbeitungsgebühr für solche Marktteilnehmer, die nicht aus dem EU-Raum kommen. … Ich glaube im Moment sind 17 Anträge pending.

JH: Dürfte man erfahren, welche Absichten da dahinter stecken könnten?

WA: Das müssten wir die Kontowerber befragen.

JH: Und Sie haben eine Vermutung?

WA: Also wir vermuten, dass aufgrund der unterschiedlichen steuerlichen Beahndung von CO_2-Zertifikaten in Europa hier die Absicht besteht, steuergünstige Transaktionen durchzuführen. Also es gibt in Österreich die Steuerpflicht, es gibt andere Märkte, wo CO_2-Zertifikate umsatzsteuerbefreit sind. Wenn man in Österreich CO_2-Zertifikate verkauft, bekommt man den Verkaufserlös zuzüglich Umsatzsteuer 20%, wenn man sie auf einem Markt einkauft, der nicht steuerpflichtig ist, heißt das ich kaufe Zertifikate ohne Steuer ein und verkaufe sie mit Steuer. Und … das ist unvermeidbar, das ist derzeitiges Steuerrecht in Österreich, und in anderen Ländern. Und natürlich wäre der Teilnehmer dann verpflichtet, die Steuer abzuführen. Nur wir kennen die Firmen nicht. Die sind nicht einmal im EU-Raum und wir vermuten durchaus, dass da - nicht alle - aber vielleicht der ein oder andere hier unlautere Absichten hat. Und das ist auch schon Thema in der Kommission. Wir haben es ja, nachdem wir das bemerkt haben als ECRA, weil wir als *face to the costumer* dienen, haben wir dieses Thema schon thematisiert beim Umweltbundesamt und die haben das schon nach Brüssel auch mitgenommen. Und es gibt auch - ich habe gestern erst einen Artikel gelesen - es gibt schon die Überlegungen, auf europäischer Ebene eine Harmonisierung herbeizuführen. Das heißt "Reverse Charge" Anwendung, aber das ist halt ein Thema, das in die Steuerrechte der lokale Märkte eingeht. Das muss man dann flächendeckend in den jeweils lokalen Märkten auch umsetzen. Also Reverse Charge heißt dann, diese Steuerschuldung, die man hat, dass dies wegfällt. Dass die Zertifikate generell dann ohne Steuern gehandelt werden.

JH: Sie haben ja gesagt, Sie haben jetzt diese Bearbeitungsgebühr eingeführt, weil sie eben nötig gewesen ist.

WA: Aufgrund der enormen Aufwände. Wir haben mit der Botschaft in Karachi und mit Rechtsanwälten in Dubai … und müssen natürlich auch beglaubigte Firmenbuchauszüge bekommen. Und das kostet echt viele viele Stunden. Und das war nicht absehbar in der Vergangenheit, dass das dermaßigen … ja … Boom erlebt.

JH: Könnte man behaupten, dass die Beziehung zwischen der ECRA und dem Lebensministerium insofern in ihren Handlungsspielräumen flexibel ist dadurch?

WA: Ich denke, jedenfalls. Also wir agieren quasi unter der Konzession. Wenn haben, wenn wir eben so Themen haben, die zu behandeln sind, dann wird das auch diskutiert oder auch genehmigt. Wir denken, dass die Zusammenarbeit eine gute ist, über die Jahre.

JH: Also, die Zusammenarbeit basiert eben nicht nur auf dieser Konzession, sondern eher auch auf … kann man sagen Vertrauen?

WA: Also ich denke schon mittlerweile, dass sich herumgesprochen hat, dass die anfänglichen Befürchtungen des Ministeriums, dass wir eine von der Industrie dominierte Gesellschaft wären, dass das einfach jetzt ausgeräumt ist. Wir sind auch wirklich zu datenvertraulich… verpflichtet, wir leben das auch. Wir haben auch, um vertrauensbildende Maßnahmen zu setzen, unsere Aufsichtsrat… Wir sind eine Gesellschaft, eine GmbH, haben trotzdem einen Aufsichtsrat, der ja nicht verpflichtend wäre. Wir haben drei Vertreter der Ministerien, das heißt, wir haben einen Vertreter vom Wirtschaftsministerium, einen Vertreter vom Lebensministerium, einen Vertreter vom Finanzministerium in unserem Aufsichtsrat drinnen. Und wir haben natürlich auch ein bisschen die Industrie drinnen, nicht Anlagenbetreiber möchte ich betonen, aber Industrievertreter wie zum Beispiel die Wirtschaftskammer oder der Verband Stein und Keramik und wenn dort Fragen gestellt werden über einzelne Marktteilnehmer, gibt es natürlich keine Auskunft darüber.
Aber das leben wir auch schon in den anderen Gesellschaften. Also Datenvertraulichkeit ist das höchste Gut.

JH: Ja, also von ECRA und Lebensministerium ist eh schon einiges gekommen. Was kann man sagen, was ist die Grundlage der Beziehung zwischen der ECRA und dem Umweltbundesamt in dem Fall?

WA: Der Dienstleistungsvertrag. Also man hat im Jahr 2004 nach der Ernennung der Konzession mit dem Umweltbundesamt einen umfangreichen Dienstleistungsvertrag abgeschlossen, der die Rechte und Pflichten beider Parteien regelt. Und einerseits, dass sie die Aufsicht über die ECRA hat bis hin zur Kooperation, bis hin zu einer gewissen Weisungsgebundenheit, also das sind alles Bestandteile des Vertrages. Und ich denke, das läuft sehr kameradschaftlich in der Zwischenzeit auch ab. Was sich eben durch die jour fixe auch manifestiert.

JH: Die Entscheidungen, die Sie treffen, könnte man sagen, dass sie gegenseitig abhängig sind in dem Fall? Oder …

WA: Welche Entscheidungen? Also, als Gesellschaft, wir sind ja eine Kapitalgesellschaft, bin ich als Geschäftsführer der Gesellschaft verpflichtet und kann nur im Interesse der Gesellschaft Entscheidungen treffen. Wenn wir feststellen, dass die Entscheidungen möglicherweise nicht im Interesse des Umweltbundesamtes wären, dann würden wir das jedenfalls mit ihnen abstimmen. Aber es gibt keine wirklich großen Entscheidungsthemenstellungen. Wir haben in der Vergangenheit so kleine Themen gehabt, wie „Was passiert mit einem Marktteilnehmer, der seine Gebührenrechnung nicht bezahlt?“, können wir dem seine Zertifikate wegnehmen oder nicht? Also solche Dinge haben wir diskutiert mit dem Umweltbundesamt. Und da haben wir auch keine differierenden Sichten dazu. Oder wenn es um den Konkurs eines Anlagenbetreibers geht. Aber auch das sind irgendwie so klare Themenstellungen.

JH: Also, Sie haben ja gesagt, es gibt diesen jour fixe. Ist es so, dass Sie bestimmte Personen quasi abgestellt haben, die für diese Zusammenarbeit zuständig sind?

WA: Die ECRA meinen Sie?

JH: Ja.

WA: Ja. Also wir haben Mitarbeiterkapazitäten zugekauft. Also die ECRA aus dem CISMO-Pool. Die CISMO ist eigentlich eine Dienstleistungsgesellschaft, die Mitarbeiter für APCS, AGCS, OeMAG, RIECADO, EXAA und ECRA zur Verfügung stellt. Da haben wir drei, vier Mitarbeiter ausgebildet, die die Software der ECRA betreiben können beziehungsweise die Kundenbetreuung machen können und aus dem Pool nehmen immer ein bis zwei Mitarbeiter am jour fixe mit der ECRA, oh, mit dem Umweltbundesamt teil. Und zusätzlich nimmt auch der Softwarelieferant teil. Weil in den meisten Fällen geht es auch um irgendwelche Schnittstellen, oder Systemtests, ITL, CITL und dergleichen. Ich bin auch manchmal dabei, also je nach Themenstellungen also.

JH: Ja, die Frage nach der Gewichtung über die beiden Verbindungen ist, glaube ich, auch schon relativ geklärt.

WA: (liest den Leitfaden) Welche Gewichtungen würden Sie den Verbindungen zuschreiben, die bisher besprochen wurden?

JH: Genau.

WA: Die Gewichtungen zwischen Lebensministerium und Umweltbundesamt und ECRA meinen Sie?

JH: Ja, genau.

WA: Also, ich glaube nicht, dass man hier von Gewichtungen sprechen kann. Es ist so eine Art Koexistenz, und das war bewusst, dass man im Jahr 2004 sagt, es gibt eine Gesellschaft, die beherrscht diesen Bereich Kontoführung, Systemarchitektur, beherrscht auch das Thema Kundenanbindung und Kundenbetreuung. Es war auch nie Zweifel, dass wir jetzt mit Brüssel laufend kommunizieren wollten. Das ist die klassische Rolle für das Umweltbundesamt. Und ich sehe das Umweltbundesamt, obgleich 100% eigenständige Gesellschaft, ist es de facto der verlängerte Arm des Lebensministeriums. Und damit sind die Aufgaben klar vergeben.

JH: Wie sieht es aus zwischen der ECRA und den Unternehmen? Wie würden Sie diese Verbindungen charakterisieren?

JH: Also ich glaube, dass die ECRA sich in den letzten Jahren einen sehr guten Namen gemacht hat, weil die Unternehmen ja von uns betreut werden. Einerseits im Rahmen der Zuteilungen, andererseits im Rahmen der Rücknahmen und auch bei laufenden Themenstellungen. Wir haben erst jetzt unlängst eine Thematik gehabt, wo eine vermeintliche Registerstelle alle österreichischen Anlagenbetreiber per fingierten Brief aufgefordert hat, ein Konto zu eröffnen. Das war mit so einer Art Wappen aus Brüssel, mit einer EU-Flagge und einer Adresse in Brüssel und einem Zahlschein von 1.500€. Und die haben sich wirklich viel Arbeit gemacht, die haben aus den öffentlichen Unterlagen oder aus den öffentlich zugänglichen Daten die Kontonummern alle abgesackt aus dem Internet, die Ansprechpartner. Und die wurden versorgt mit eben der Aufforderung zur Kontoeröffnung. Und wir haben das mitbekommen, eben aufgrund von Rückmeldungen von Marktteilnehmern. Wir haben dann alle Marktteilnehmer mit einem Schreiben direkt informiert, dass das keine Verpflichtung ist, dass das keine offizielle Registerstelle ist und dergleichen. Und da habe ich gesehen, dass die das sehr geschätzt haben, auch im Rahmen der letzten Aufsichtsratssitzung im September sehr positives Feedback, dass wir als ECRA sehr rasch reagiert haben, sehr rasch die Anlagenbetreiber informiert haben, dass es hier um … Betrug ist vielleicht hier ein zu scharfes Wort, aber zu einer Irreführung gekommen ist. Und die Anlagenbetreiber, de facto die Wirtschaft ist an sich mit uns - ich glaube - im Großen und Ganzen zufrieden. Wiewohl natürlich zusätzliche Kosten für die Anlagenbetreiber dazugekommen sind durch den ganzen CO_2-Handel. Aber man hat ihnen … ich glaube, man hat ihnen erstens durch diese Schulungen klar gemacht, dass es ein neues Regime gibt. Und wir sind mit unseren Kontogebühren wirklich sehr … deutlich kostengünstiger als viele andere in Europa. Und das ist auch der Grund wahrscheinlich, warum wir viele Personenkonten zusätzlich bekommen haben. Und bei uns läuft das einmal im Jahr werden die Kontogebühren eingehoben. Wir heben die ein für das Umweltbundesamt und für die ECRA. Die vom Umweltbundesamt führen wird dann an das Umweltbundesamt ab. Und im gesamten Jahr kostet dass 400.000€, der Betrieb der Registerservicestelle. Das ist für vergleichbare Aufgaben wirklich ein sehr geringer Betrag. Also ich glaube, dass wir hohe Akzeptanz bei den Anlagenbetreibern und Kontoinhabern haben.

JH: Haben Sie sonst eigentlich irgendwelche Probleme mit den Kontoinhabern? Also in der Diskussion um die Menge der Zertifikate, oder …?

WA: Nein. Es war ganz klar kommuniziert, dass das nicht beeinflussbar ist von der ECRA. Wir legen den NAP nicht fest. Wir exekutieren den NAP. Und das ist 1:1 so kommuniziert, und wenn es Beschwerden gibt, dann

bitte an das Lebensministerium, die legen den NAP fest. Es kommt dann vor, dass sich Anlagenbetreiber bei uns über das Lebensministerium beschweren, aber das ist … das nehmen wir zur Kenntnis und kommentieren das nicht. Und wir haben den Anlagenbetreibern über die Jahre jetzt geholfen, wenn es darum ging - da gab es letztes Jahr eine Kleinigkeit, also ich sehe es als Kleinigkeit an, die betroffenen Unternehmen haben das nicht so als Kleinigkeit angesehen. Es wurden nämlich Neu … Zubauten zu Anlagen wurden als Neukonten definiert vom Lebensministerium. Oder Anlagenerweiterungen wurden als neue Konten definiert. Das heißt, wenn da schon eine Fabrik gestanden ist, oder ein Schlot gestanden ist, und das Unternehmen hat eine Anlagenerweiterung gemacht, dann hat das Lebensministerium gesagt „Dafür bekommst du X Zertifikate und für die Neuanlage bekommst du Y Zertifikate“, aber es sind zwei Konten. Und das bedeutet?

JH: Zweimal zahlen.

WA: Genau. Und da haben wir dann mit … das sind dann einzelne Anlagenbetreiber zu uns gekommen und haben gesagt, „Nein, kann ja jetzt nicht sein und Ihr könnt uns da jetzt nicht zweimal Kontogebühren verrechnen“. Und wir haben dann gesagt, „Bitte, das Lebensministerium hat definiert, es sind zwei Konten zu führen“, weil ja auch die Zuteilungen auf zwei verschiedene Konten stattfinden. Ich habe dann die … Da gab es schon einige Marktteilnehmer, die davon betroffen waren - ich bilde mir ein, acht oder zwölf, also in der Größenordnung. Und ich habe dann mir das angehört, ich habe dann auch mit ein paar Anwälten gesprochen, die da von den Anlagenbetreibern aufgehetzt wurden und wir haben dann eine sehr pragmatische Lösung gefunden. Also wir haben dann vorgeschlagen, wir als ECRA haben vorgeschlagen, wir verrechnen für diese Neuanlagen, die zumindest dieses Basisentgelt nicht. Es gibt so ein Mindestentgelt. Und wir haben gesagt, ok, eine bestehende Anlage und Neuanlage wird dann zusammen betrachtet und es fällt nur einmal diese Mindestgebühr an von 300€ oder so. Und nicht zweimal 300€. Damit ist schon mal den Leuten geholfen gewesen. Und da haben wir gesehen, man mit den Leuten wirklich sehr konstruktiv arbeiten und wir haben den Vorschlag dem Lebensministerium mit der Frau Dr. Wollanski besprochen. Ich glaube, das habe ich sogar direkt gemacht, ohne Umweltbundesamt, das Umweltbundesamt informiert, aber mit der Wollanski gesprochen und die hat gesagt ok, wenn wir das können so darzustellen, dann sollen wird das auch so tun. Im Rahmen der neuen Gebühreneinreichung für 2009, also sprich 2008 für 2009, haben wir das so berücksichtigt und das ist auch belobigt worden vom Ministerium. Also, das heißt, wenn wir können, unterstützen wir natürlich die Industrie schon.

JH: Und sie dürften in dem Fall doch eine Handlungsspielraum auch haben…

WA: Ja, ich glaube, kreativen Ideen ist niemand … wie sagt man so schön? … Die werden durchaus unterstützt.

JH: Würden Sie diese Triade so stehen lassen? (zeigt auf die Landkarte)

WA: Triade … das klingt nach China und nach Mafia …

JH: Nein, überhaupt nicht. Also diese Dreier-Konstellation?

WA: Ich glaube, dass das grafisch durchaus korrekt ist. Also, wenn ich das mit unseren Uraltfolien vergleiche, schaut das genau so aus. Wir haben da oben die zuständige Behörde, das war damals … also das Lebensministerium, die Registerstelle ist das Umweltbundesamt und siehe da … damals haben wir es als Abbildungsstelle bezeichnet, heute heißt es halt Servicestelle. Also wir haben es genauso auch dargestellt seinerzeit. .. Da war was anderes, Entschuldigung, das war etwas anderes. (Zeigt auf die Karte) Die KPC ist das. KPC ist die Kommunalkredit Public Consult, die hat nämlich … das war die … die haben diese Rahmenbedingungen für diese Joint Implementation/CDM Projekte gemacht. Und Implementierung von Joint Implementation und CDM Projekten. Die haben wir damals da gesehen, aber spielen de facto in der Struktur, in der heutigen, kaum eine Rolle mehr. Mit denen kommunizieren wir auch nicht direkt. Die führen, glaube ich, Konten bei uns, aber das ist es schon.

Ja, also das kann man durchaus so stehen lassen.

JH: In dem Fall bin ich schon bei meiner letzten Frage angekommen.

WA: Jössas na.

JH: … Und zwar: Wenn Sie an der derzeitigen Institutionslandschaft etwas ändern könnten, was wäre das?

WA: … Ich denke, dass sich die derzeit bestehende - Sie nennen es Institutionslandschaft - die hat sich an sich ganz gut bewährt. Und ich sehe aktuell auch keinen Handlungsbedarf für das … für diese Kyoto-Phase, die wir derzeit haben bis 2012. Ab dem Jahr 2012 wird sowieso die Welt ein bisschen anders aussehen. Also was kommt nach Kyoto und es sind ja auch so Themenstellungen wie eine internationale Registerstelle im Gespräch und dergleichen. Mit all diesen neuen Entwicklungen wir es sowieso Veränderungen geben. Ich gehe trotzdem davon aus, dass wir in Österreich als auch wahrscheinlich in andern europäischen Märkten diese Kompetenzverteilung weiterhin haben werden. Diese Kompetenzverteilung Ministerium wird den NAP definieren und anerkennen und zuteilen. Das Umweltbundesamt wird weiterhin diese Kommunikationsschiene nach außen sein und Brüssel vertreten. Und die ECRA wird möglicherweise nicht mehr auf ihrer eigenen Plattform die CO_2-Zertifikate einbuchen, sondern auf einer von jemand anderem zur Verfügung gestellten. Aber eine gewisse lokale Betreuung durch die ECRA wird auch in Zukunft wahrgenommen werden müssen und daher glaube ich, dass sich möglicherweise die IT-Landschaft ändern wird, aber die Zuordnungen der Aktivitäten wird sich nicht wesentlich ändern. Das ist zumindest meine Einschätzung. Wir haben auch die Situation, dass jetzt zusätzliche Sektoren miteinbezogen werden in den NAP, also ich denke da an den Flugverkehr, das sind Herausforderungen für die Zukunft. Und wenn man das in die bestehende Struktur einpflegt oder einbindet, dann hat man viel gewonnen, weil es gibt ja schon eine bestehende Struktur. Man hat dann da unten (zeigt auf die Unternehmen in der Landkarte) nicht nur fünf Industriezweige, sondern man hat dann Flugverkehr, Hausbrand und was auch immer … wird dann mit aufgenommen.
Ich glaube auch, dass auch auf der Kostenseite man nicht wirklich sich was einsparen wird können. Also wenn man jetzt sagt, man will was verändern um des Veränderns Willen, also wir denken, dass wir mit dem Gesamtbudget, das wir zur Verfügung haben, das ganz ordentlich machen. Und da sind keine großen Kosteneinsparungen möglich. Nur wenn man jetzt irgendwelche Aufgaben verlagern würde.

JH: Also, Sie würden es eigentlich so belassen, wie es jetzt im Moment ist.

WA: Ja.

JH: Keine Konflikte, kein Konfliktpotential?

WA: Wenn es Konflikte gäbe, oder wenn es Konfliktpotential gäbe, dann hätte man das schon längst ausgeräumt. Weil, ich meine, das ist eine der wesentlichen Aufgaben, dass man Konflikte bereinigt und löst. Und ich stehe auf dem Standpunkt - aber das kennen Sie wahrscheinlich eh ganz gut - never change a winning team. Also, wir haben gute Leute in der ECRA, wir haben gute Leute im Umweltbundesamt sitzen, und wenn die gut harmonieren, dann sollte man das beibelassen. Und nicht nur Veränderungswillen da herbeiführen.

JH: Gut. In dem Fall darf ich da mal abschalten.

Lebenslauf

Persönliche Angaben

Name	Julia Haslinger
Wohnort	Währinger Straße 93, 1180 Wien
E-Mail	julia.haslinger@gmx.net
Geburtsdatum	02.01.1985
Geburtsort	Linz
Nationalität	Österreich

Ausbildung

1991 - 1995	Volksschule Wels
1995 - 2003	Bundesgymnasium Wels
2003	Matura mit gutem Erfolg
Seit Herbst 2003	Diplomstudium Biologie an der Universität Wien
Seit Juni 2006	Studium der Anthropologie an Universität Wien

Erfahrungen

September - Oktober 2006	Mitarbeit an der Archäologischen Notgrabung der Stadtarchäologie Wien, Sensengasse
Juni 2007 - September 2008	Museumsführerin im Pathologisch-anatomischen Bundesmuseum (Narrenturm)
Februar 2008 - April 2008	Praktikum am Institut für Technikfolgenabschätzung (ITA) im Rahmen des Projekts "pTA Altern"
Juli 2008 - August 2008	Mitarbeit am Institut für Technikfolgenabschätzung (ITA) im Rahmen des Projekts "pTA Altern II"
August - Oktober 2009	Mitarbeit am Institut für Technikfolgenabschätzung (ITA) im Rahmen des Projekts "WWViews – World Wide Views on Global Warming"
Seit Oktober 2009	teilzeitliche wissenschaftlich-unterstützende Mitarbeit und Office-Tätigkeit am Institut für Technikfolgenabschätzung (ITA)

Fremdsprachen

Englisch	flüssig in Wort und Schrift
Französisch	Basiskenntnisse

Zusammenfassung

Governance - ursprünglich aus Institutionenökonomik und Politikwissenschaften kommend - findet in diversen Wissenschaftsfeldern Anwendung. Der theoretische Teil dieser Arbeit beschäftigte sich eingehend mit diesem Konzept. Im Zuge der umfassenden Behandlung von Governance wurde das Subkonzept der Adaptive Governance vorgestellt, welches häufig in naturwissenschaftlichen Spannungsfeldern operationalisiert wird.

Das ausgewählte Fallbeispiel, der Emissionshandel in Österreich, wurde in dieser Arbeit vorgestellt. Der Fokus lag dabei auf jenen Institutionen, die für die Abwicklung des Emissionshandels in Österreich verantwortlich sind: Lebensministerium, Umweltbundesamt und ECRA. Diese drei Institutionen waren auch die Grundlage für den empirischen Teil.

Mittels Literaturrecherche und Leitfadeninterviews mit Ansprechpartnern dieser drei Institutionen wurden so genannte Institutionslandkarten generiert, die als Abbild der nationalen Struktur für die Abwicklung des Emissionshandels inkl. den vorhandenen Verbindungen und Wechselwirkungen zwischen den Akteuren dienen sollte. In der anschließenden Auswertung wurden Governance-Aspekte in dem betrachteten System analysiert. Ziel dieser Arbeit war es, jene Governance-Aspekte zu identifizieren und sich mithilfe der Operationaliserung von Goverance an ein mögliches Idealbild anzunähern.

Es hat sich gezeigt, dass die drei Institutionen gut aufgestellt sind. Allerdings wirken Akteure, die sich außerhalb des untersuchten Systems befinden, auf die Institutionen negativ ein. In wie weit man dieser Problemstellung mit der Operationalisierung von Governance begegnen könnte, wurde in Hinblick auf ein mögliches Idealbild diskutiert.

Abstract

Governance - originally coming from Institional Economics and political sciences - is positioned in various scientific fields. The theoretical part of this thesis deals with the governance-concept in-depth. In the course of a detailed analysis the subconcept of Adaptive Governance, which ist often operationalised in natural science fields, was introduced.

The chosen case study, the Emissions Trading Scheme in Austria, was elucidated in this thesis. The focus was on those institutions, which are responsible for the clearing of emissions trading in Austria: Lebensministerium, Umweltbundesamt and ECRA. These three institutionen were the foundation of the empirical part.

Using literature research and guided interviews with contact persons of these three institutions so called "Institutionslandkarten" were generated in order to provide a picture of the national clearing structure of emissions trading including existing connections and interdependencies between the players. In a subsequent examination governance-aspects within this system were analysed. Aim of this thesis was to identify governance-aspects and to approach a feasible ideal by means of operationalisation of governance.

It was shown that the three institutions are well arranged. Though external players affect the analysed system negatively. To which extent this problem can be handled with an operationalisation of governance, was discussed with regard to a feasible ideal.