

Klimaschutz in der Finanzkrise

Kommentar zur Umweltpolitik

Dezember 2008

Nr. 6

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	1
1 Einleitung.....	3
2 Niedrige Vermeidungskosten – Hohe Schadenskosten des unterlassenen Klimaschutzes.....	5
3 Verschiebung des europäischen Klimaschutzpaketes gefährdet die globale Klimapolitik.....	7
3.1 Bedeutung der EU-Vorreiterrolle in der Klimapolitik	7
3.2 Neue Chancen für internationales Klimaabkommen durch Kurswechsel in den USA	7
4 Gefahr der Standortverlagerung überzogen.....	10
4.1 Kostenlose Vergabe verbessert nicht die Wettbewerbsfähigkeit.....	10
4.2 Standortwahl: Emissionshandel nur ein Faktor von vielen	11
4.3 Der Revisionsvorschlag der Europäischen Kommission: Maximale Investitionssicherheit bei gegebener strategischer Ausgangslage.....	14
5 Klimaschutzvorgaben für die Automobilindustrie als Innovationschance	17
6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	20
Literatur	21

Zusammenfassung

Der Klimawandel beschleunigt sich dramatisch. Für weiteren Aufschub der Klimapolitik ist keine Zeit. Dennoch wurde in den letzten Tagen der prominente Ruf aus der Wirtschaft und einigen Bundesländern nach einer Verschiebung und Aufweichung des Klimaschutzpaketes der Europäischen Union immer lauter. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen sieht darin einen Rückfall in den Irrglauben, dass Umweltschutz der Wirtschaft schade und man sich daher nur in guten Zeiten eine anspruchsvolle Umweltpolitik leisten könne.

Der wissenschaftliche Sachstand belegt das Gegenteil. Eine anspruchsvolle Klimapolitik hilft katastrophale Schäden abzuwehren und schafft neue Marktchancen und Arbeitsplätze. Verpasste Klimapolitik riskiert, dass der Automobilstandort Deutschland das Schicksal Detroits erleidet.

In den internationalen Klimaverhandlungen nimmt die Europäische Union eine Schlüsselrolle ein. Wer nun nach Verschiebung des Klimaschutzpaketes ruft, zielt in letzter Konsequenz auf ein Scheitern der Klimaschutzkonferenz von Kopenhagen und kündigt faktisch den parteiübergreifenden klimapolitischen Konsens in Deutschland ohne triftigen Grund auf. Die Folgen wären dramatisch.

Insgesamt kommt der SRU zu den folgenden Schlussfolgerungen:

1. Das Klimaschutzpaket der EU ist in der Gesamtbilanz – auch und gerade in der aktuellen Wirtschaftskrise – mit großen wirtschaftlichen Zukunftschancen verbunden. Demgegenüber sind die Belastungen für den Energiesektor und die meisten energieintensiven Industrien vergleichsweise gering.
2. Die Verschiebung des Klimaschutzpaketes gefährdet den Beginn einer globalen Klimapolitik unter Einschluss der USA und der Schwellenländer China und Indien in der Kyoto-Nachfolgekonferenz von Kopenhagen. Das vorgeschlagene Klimaschutzpaket der Europäischen Kommission verdient daher aktive Unterstützung. Der Kurs der Europäischen Kommission, der französischen Ratspräsidentschaft und auch der deutschen Bundesregierung, eine politische Einigung zum Europäischen Klimaschutzpaket noch im Jahr 2008 konstruktiv voranzutreiben, ist ohne Alternative.
3. Der Verhandlungsprozess um das Klimaschutzpaket sollte jedoch nicht durch unverhältnismäßige Rücksichtnahme auf industrielle Partikularinteressen belastet werden. Für eine pauschale Freistellung aller energieintensiven Industrien von der Auktionierung der Emissionsrechte gibt es keine haltbaren ökonomischen Gründe. Wie die bisherigen Erfahrungen gezeigt haben, preisen Unternehmen im Emissionshandel auch „geschenkte“ Emissionsrechte ein.

Deshalb führt eine Auktionierung der Emissionsrechte auch nicht zu der behaupteten Erhöhung der Güter- und Energiepreise. Vielmehr bedeutet eine kostenlose Vergabe einen massiven Vermögenstransfer an die begünstigten Industrien zulasten der Verbraucher. Bei einer Auktionierung kommen diese Mittel der Allgemeinheit zugute.

4. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Klimaschutzmaßnahmen für Kraftfahrzeuge verbessern die Marktchancen für eine zukunftsfähige Fahrzeugflotte. Das Innovationstempo muss in Richtung auf ein „2-Liter-Auto“ beschleunigt werden. Die am 1. Dezember 2008 gefundene politische Einigung verlangsamt hingegen das Innovationstempo. Symbolische und absehbar ineffektive Fördermaßnahmen wie die Kfz-Steuerbefreiung für Neuwagen sollten durch die Absatzförderung besonders CO₂-armer Fahrzeuge ersetzt werden.

5. Insgesamt sollten die anstehenden staatlichen Investitionen und Kaufanreize schwerpunktmäßig energieeffiziente und kohlenstoffarme Pfade, Produkte und Infrastrukturen unterstützen und damit kurzfristige Konjunkturpolitik mit mittelfristiger Zukunftsfähigkeit verknüpfen.

1 Einleitung

Die Weltwirtschaft steht möglicherweise vor einer der schwersten Rezessionen seit den 1930er-Jahren. In den letzten Tagen wurde dies von prominenten Vertretern aus Wirtschaft und Bundesländern zum Anlass genommen, die Verschiebung des Klimaschutzpaketes der Europäischen Kommission und die Abschwächung wichtiger Kernelemente zu fordern. Zugleich werden die Warnmeldungen der Klimawissenschaftler immer alarmierender: Der Klimawandel nimmt keine Rücksicht auf die Finanzkrise – er geht unvermindert weiter.

Die Europäische Kommission hat im Januar 2008 ein Klimaschutzpaket vorgeschlagen, das noch im Dezember 2008 vom Ministerrat und dem Europäischen Parlament angenommen werden soll. Die wesentlichen Elemente dieses Paketes sind:

- die Novelle des Europäischen Emissionshandels für die Periode ab 2013,
- nationale Klimaschutzziele für die Sektoren außerhalb des Emissionshandels für 2020,
- Ausbauziele für Erneuerbare Energien bis 2020,
- ein Rechtsrahmen für die Kohlenstoffsequestrierung,
- CO₂-Emissionsbegrenzungen für PKW.

Hierdurch sollen die CO₂-Emissionen in der EU bis 2020 um 20 % reduziert werden, im Falle eines internationalen Abkommens sogar um 30 % gegenüber 1990. Dieses Maßnahmenpaket ist die einseitige Vorleistung der Europäischen Union für die Neuaushandlung eines internationalen Klimaschutzabkommens für die Zeit nach 2012. Ohne eine solche Vorleistung wird die EU nicht glaubwürdig als Motor des internationalen Klimaschutzes auftreten können.

Zahlreiche Vorschläge aus den Bundesländern und der Wirtschaft zielen auf eine Verschiebung des Klimaschutzpaketes und auf Sonderregeln für die energieintensiven Industrien und die Automobilindustrie. Dies wird zumeist mit den Anpassungskosten begründet, die in der augenblicklichen Wirtschaftslage nicht mehr tragbar seien. Eine solche Argumentation ist jedoch einseitig, weil sie

- die wirtschaftlichen Folgen eines unterlassenen und abgeschwächten Klimaschutzes nicht in Rechnung stellt,
- die stimulierenden Elemente von Klimaschutzanforderungen für die Wirtschaft ausblendet,
- die negativen Folgen für die internationale Klimaschutzpolitik billigend in Kauf nimmt und damit

- zu einer Situation beitragen wird, die es gerade auch aus wirtschaftlichen Gründen zu vermeiden gilt, zu einer fehlenden internationalen Harmonisierung der Klimapolitik.

Die notwendige Nachfragestimulierung der Weltwirtschaft sollte nach Auffassung des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) unbedingt klimapolitisch qualifiziert verlaufen. Wenn nunmehr zur Stützung der Wirtschaft erhebliche zusätzliche öffentliche Ausgaben getätigt werden, sollten diese zugleich dem Übergang hin zu einer energieeffizienten und kohlenstoffarmen Wirtschaft dienen. Nach den Prognosen der Internationalen Energieagentur wird sich die Weltwirtschaft – trotz vorübergehender Entlastungen – mittelfristig auf sehr hohe Energiepreise und hohe Zertifikatpreise für Kohlendioxid einstellen müssen. Wer diese Prognosen bei der Ausgestaltung der Konjunkturpolitik ausblendet, richtet mittelfristig wirtschaftspolitischen Schaden an, weil er überholte Strukturen subventioniert.

Der SRU hat sich in den letzten Jahren wiederholt mit der Ökonomie des Klimaschutzes befasst. Im Folgenden werden die auch aktuell wichtigen Argumente aus der Gutachtenarbeit des SRU zusammengetragen und durch neue Erkenntnisse ergänzt.

2 Niedrige Vermeidungskosten – Hohe Schadenskosten des unterlassenen Klimaschutzes

Der SRU hat in seinem Umweltgutachten 2008 (SRU 2008, Tz. 94) einen Überblick über die internationale Diskussion von Klimaschadens- und Vermeidungskosten zusammengestellt. Aktuelle Studien belegen eindeutig, dass die Schadenskosten, die durch einen ungebremsen Klimawandel verursacht werden, die Kosten für den Schutz des Klimawandels bei Weitem übertreffen.

Nach dem sogenannten Stern-Bericht kann ein ungebremseter Klimawandel zu Pro-Kopf-Einkommenseinbußen in der Welt von bis zu 20 % führen (STERN 2007). Kürzlich hat die Internationale Energieagentur (IEA) in ihrem World Energy Outlook ein Krisenszenario vorgelegt: Ohne einschneidende Kurskorrektur sind schon bis 2050 durchschnittliche Temperaturerhöhungen von bis zu 6° C möglich – das Dreifache der international als tolerabel angesehenen Grenze (IEA 2008). Die Schadenskosten könnten dementsprechend noch höher liegen.

Demgegenüber liegen die Kostenschätzungen für einen energischen globalen Klimaschutz (Zielniveau 450 ppm CO₂-eq) bei 3 bis 5,5 % des kumulierten Weltbruttoinlandsproduktes bis zum Jahre 2050. Die damit verbundenen Wachstumsverluste von 0,12 % jährlich liegen im Rauschen gängiger Prognoseunsicherheiten (FISHER et al. 2007). Dabei ist zu beachten, dass viele Modelle die erheblichen Innovationseffekte anspruchsvoller Klimapolitik nur unzureichend berücksichtigen und die Kosten des Klimaschutzes somit eher überschätzen (OOSTERHUIS 2006; ELLIS 2007; ZEDDIES 2006).

Modellierungen der ökonomischen Wirkungen des europäischen Klimaschutzprogrammes (LUTZ et al. 2008; EUROPEAN COMMISSION 2008) kommen in ihren Grundaussagen zu demselben Ergebnis. Das Bruttosozialprodukt ist bei Erreichung des europäischen 20 %-Ziels im Jahr 2020 lediglich um weniger als 1 % geringer als in einem Szenario ohne die entsprechenden Maßnahmen. Akzeptieren andere Staaten ebenfalls Klimaschutzziele für 2020 sind die Kosten noch niedriger. Und hier sind die Kosten des Nichthandelns nicht einmal eingerechnet.

Ein kürzlich veröffentlichter Bericht der OECD hat versucht, die Kosten des Nichthandelns zu quantifizieren. Auf der Basis der Berechnungen des STERN-Berichtes und anderer Quellen kommt die OECD zu dem Ergebnis, dass das Konsumniveau bei klimapolitischem Nichthandeln um 14,4 % niedriger liegt, als bei erfolgreicher Bekämpfung des Klimawandels. Generell betonen viele Studien, dass die herkömmliche Kosten-Nutzen-Analyse eigentlich nur für inkrementelle Vergleiche geeignet sei. Im Falle des Klimawandels ist aber ein genereller struktureller Wandel

erforderlich, die Kosten des Nichthandelns werden tendenziell unterschätzt und können teilweise nicht exakt prognostiziert werden. Das gilt zum Beispiel für Naturkatastrophen (OECD 2008; s. a. SRU 2005, Tz. 3-6 und dortige Literatur).

Auch für Deutschland wurden in verschiedenen Studien – für das Meseberg-Programm, aber auch in anderen Zusammenhängen – insgesamt wirtschaftlich vertretbare Kosten, erhebliche Marktchancen und positive Arbeitplatzeffekte als Effekte von Klimaschutzmaßnahmen berechnet (SRU 2008, Tz. 104-107; DOLL et al. 2008; DOLL et al. 2007).

Seit Jahren betonen eine Reihe von Investorenvereinigungen und der Privatwirtschaft nahe stehende wissenschaftliche Dienstleister die wirtschaftliche Bedeutung klimapolitischer Vorgaben, um diese Marktchancen auch voll ausschöpfen zu können (Pressemitteilung CDP 22. September 2008; Pressemitteilung CERES 19. März 2007; CLIFFORD CHANCE 2007; HEYMANN 2007; HOFFMANN et al. 2006; s. a. SRU 2005, Tz. 12-14 und dortige Literatur).

3 Verschiebung des europäischen Klimaschutzpaketes gefährdet die globale Klimapolitik

3.1 Bedeutung der EU-Vorreiterrolle in der Klimapolitik

Weitgehend anerkannt ist, dass die internationale Klimapolitik langfristig nur erfolgreich sein kann, wenn die großen Emittenten, wie die USA, China und Indien ebenfalls Reduktionsverpflichtungen eingehen. Auf dem Weg dorthin kommt es aber entscheidend auf das Verhandlungsgewicht von Vorreitern in der internationalen Klimapolitik an (OBERTHÜR und ROCHE KELLY 2008; SCHREURS und TIBERGHIE 2007). Die Europäische Union kann diese Rolle nur glaubwürdig und mit Gewicht übernehmen, wenn sie selbst klimapolitische Erfolge vorzeigen kann.

Die französische Ratspräsidentschaft hat sich für das letzte Halbjahr 2008 eine politische Einigung von Rat und Europäischem Parlament über das europäische Klimaschutzpaket zum Ziel gesetzt. Der wesentliche Grund hierfür ist, dass die EU vor dem Ende einer Legislaturperiode steht. Das Europäische Parlament wird im Juni 2009 neu gewählt und ist damit nur noch die ersten Monate in 2009 arbeitsfähig. Wird diese kurze Zeit für die parlamentarische Verabschiedung des Paketes nicht genutzt, wird die EU ohne eigene vorzeigbare Maßnahmen für die Periode nach 2012 in die internationalen Klimaschutzverhandlungen gehen müssen. Hierdurch fiele ein Motor des internationalen Klimaschutzes aus. Damit wäre aber auch ein erfolgreicher Abschluss der Kyoto-Nachfolgekonferenz in Kopenhagen im Jahr 2009 gefährdet. Sollte die Kopenhagen-Konferenz scheitern, so wird mit hoher Wahrscheinlichkeit das sehr knapp bemessene Zeitfenster versäumt, das die internationale Gemeinschaft noch zur Vermeidung gefährlicher Störungen des Klimasystems hat. Darüber hinaus wird die fehlende internationale Harmonisierung auch wiederum den Fortschritt des nationalen und europäischen Klimaschutzes behindern. Die so harmlos erscheinende Forderung nach einem Verschieben setzt damit den Erfolg des internationalen Klimaschutzes aufs Spiel und ist damit in letzter Konsequenz eine Absage an den Klimaschutz insgesamt.

3.2 Neue Chancen für internationales Klimaabkommen durch Kurswechsel in den USA

Es ist wenig nachvollziehbar, dass zu einem Zeitpunkt, in dem die Chancen gewachsen sind, dass die USA einen strategischen Kurswechsel ihrer internationalen Klimapolitik vollziehen, die energieintensiven Industrien und einige Politiker die Sorge um internationale Wettbewerbsprobleme besonders betonen. Mit dem Kurswechsel der

USA verbreitert sich die Zahl der wichtigen Emittenten, die zu Klimaschutzverpflichtungen bereit sind.

Wenige Tage nach seinem Wahlsieg wiederholte der zukünftige US-Präsident Barack Obama am 18. November 2008 seine Pläne, sich energisch für die internationalen Klimaverhandlungen zu engagieren, ein Emissionshandelssystem zur Begrenzung industrieller CO₂-Emissionen einzuführen, die Treibhausgasemissionen ab 2020 stark zu reduzieren und sie bis 2050 um 80 % zu vermindern. Anstatt Klimaschutz als Last für die US-Wirtschaft zu betrachten, stellt er ihn als Chance dar, die (Energie-) Sicherheit in den USA zu verbessern und „damit Millionen von neuen Arbeitsplätzen zu schaffen“ (eig. Übersetzung, nach: („Holder Seen as Obama Choice for Justice Post“, Eric Lichtblau and John M. Broder, *New York Times* 18. November 2008). Einige Tage später, am 21. November 2008 begann er seine Pläne für einen ökonomischen Wiederaufbauplan vorzulegen, eine Art von „Green New Deal“.

Während ihrer Wahlkampagne haben Obama und sein Vizepräsidentenskandidat Joe Biden ihre Vorstellungen für ein umfassendes Neue-Energien-Programm für die USA vorgestellt. Es beinhaltet die folgenden Kernelemente:

- die Schaffung von 5 Millionen neuen Arbeitsplätzen,
- die Investition von 150 Milliarden US-Dollar in einem Zeitraum von zehn Jahren zur Ausgestaltung einer zukünftig sauberen Energienutzung,
- die Markteinführung von einer Millionen Hybrid-Autos bis 2015, die auf 150 Meilen nur eine Gallone Sprit benötigen,
- Ausbauziele für den Anteil an erneuerbaren Energien am Energiebedarf: 10 % bis 2012, 25 % bis 2025,
- die Einführung eines Emissionshandelssystems mit dem Ziel, den Treibhausgasausstoß bis 2050 um 80 % gegenüber dem heutigen Niveau zu reduzieren,
- ein nationales Ziel für die Energieeffizienz von Gebäuden, damit ab 2030 alle neuen Gebäude kohlenstoffneutral sind,
- die Initiierung eines globalen Energieforums unter der Beteiligung der G8-Staaten sowie Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika und
- die Entwicklung und Anwendung einer „sauberen“ Kohleverstromung (clean coal).

Außerdem haben sie weitere Maßnahmen zur Förderung verbrauchsärmerer PKW und zur Dekarbonisierung von Kraftstoffen angekündigt.

Dieser Übergang zu einer ökologischen Industriepolitik findet seinen Ausdruck auch in den Aktivitäten auf den Ebenen der Städte und Bundesstaaten. Bis November 2008

haben sich über 900 Bürgermeister, die über 80 Millionen Amerikaner repräsentieren, die eine oder andere Form von kommunalen Treibhausgasreduktionszielen gesetzt. Im Januar 2009 soll der Emissionshandel unter der Regionalen Treibhausgasinitiative (der sich die Staaten Maine, Maryland, Massachusetts, Vermont, New Hampshire, Connecticut, New York, New Jersey, und Delaware angeschlossen haben) beginnen. Die erste Auktion von CO₂-Emissionsrechten startete im Oktober diesen Jahres. Die Western Climate Initiative, die 20 % der US-Wirtschaft (die Staaten California, Oregon, Washington, Arizona, Montana, New Mexico, Utah) und 70 % der kanadischen Wirtschaft (die Provinzen British Columbia, Manitoba, Quebec und Ontario) repräsentiert, hat sich das Ziel gesetzt, ihre Emissionen bis 2020 um 15 % des Standes von 2005 und zwischen 50 und 85 % bis zum Jahr 2050 zu reduzieren.

Insgesamt stehen die Zeichen in den USA auf einen grundsätzlichen Kurswechsel in der Klimapolitik. Es wäre kurzsichtig, diesen Kurswechsel in der deutschen und europäischen Klimapolitik nicht zu antizipieren. Je stärker sich in der EU Bedenkensträger durchsetzen, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die politische Initiative und die ökonomische Innovationsdynamik in der Klimapolitik in Zukunft von den USA ausgehen.

4 Gefahr der Standortverlagerung überzogen

In einer großangelegten Anzeigenkampagne behaupten die energieintensiven Industrien Deutschlands, dass der Emissionshandel im Falle der Versteigerung der Emissionsrechte sie mit Zusatzkosten von 7 Mrd. Euro pro Jahr belaste, während solche Kosten für die Wettbewerber aus Amerika und Asien nicht entstehen würden. Durch die Bedrohung ihrer Wettbewerbsfähigkeit seien 900.000 Arbeitsplätze gefährdet. Der Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI) fordert sogar die kostenlose Vergabe für *alle* vom Emissionshandel betroffenen Industrien (BDI 2008). Eine solche Argumentation ignoriert eine Reihe von Untersuchungen, die deutlich machen, dass nur sehr wenige energieintensive Industriezweige tatsächlich von einem „Leakage Risiko“, im Sinne der Verlagerung der Produktion (und damit auch der Emissionen) ins Ausland, betroffen sind. Es wird nicht bestritten, dass für diese gefährdeten Industrien flankierende Maßnahmen getroffen werden müssen. Allerdings bestehen erhebliche Zweifel daran, dass die kostenlose Vergabe hierfür eine Ziel führende Maßnahme ist.

4.1 Kostenlose Vergabe verbessert nicht die Wettbewerbsfähigkeit

Seit der Einführung des Europäischen Emissionshandels ist die politisch-öffentliche Diskussion durch eine propagandistisch betriebene Fehlinterpretation der Wettbewerbsdimension dieses neuen Instruments geprägt. Mit Verweis auf vermeintlich negative Wettbewerbswirkungen lehnen die unter den Emissionshandel fallenden Branchen insbesondere eine Versteigerung der Emissionsrechte ab und fordern stattdessen eine kostenlose Vergabe.

Tatsächlich entsteht eine veränderte Wettbewerbsposition nicht erst durch die Zuteilung von Emissionsrechten, sondern schon durch die Einführung des Emissionshandels an sich. Das neue Regime macht das vormals freie Gut CO₂-Emissionen zu einem handelbaren Produktionsfaktor mit einem Marktpreis, der alternativ zur eigenen Nutzung am Markt verkauft werden kann. Daher gilt für CO₂-Rechte dasselbe betriebswirtschaftliche Kalkül wie für jeden anderen Produktionsfaktor: Opportunitätskosten werden eingepreist, auch für kostenlos erhaltene Emissionsrechte. Die Wettbewerbsfähigkeit (in Bezug auf CO₂) ergibt sich ausschließlich aus der CO₂-Effizienz, also der produktiven Verwendung dieses neuen Faktors. Der Vergabemodus der Emissionsrechte (Versteigerung versus kostenlose Vergabe) hat somit vor allem Auswirkungen auf die Verteilung der sogenannten Windfallprofits, also der zusätzlichen Gewinne, die sich aus der Differenz zwischen Preisen und tatsächlichen Kosten ergeben. Im Falle der Versteigerung fallen diese den öffentlichen Haushalten, im Falle einer kostenlosen Vergabe den Elektrizitätserzeugern

zu. Die Höhe der Gewinnentnahmen allein für die deutschen Stromversorger wurde auf 35,5 Mrd. Euro für den Zeitraum von 2008 – 2012, für den die kostenlose Vergabe noch weitgehend praktiziert wird, geschätzt (MATTHES 2008).

Für stromintensive Industrien, wie z. B. die Aluminium- und Papierproduktion, macht der Vergabemodus nicht einmal einen Unterschied in der Vermögensposition. Sofern sie keine Eigenherstellung von Strom betreiben, sondern diesen von den Produzenten beziehen, ist der Zertifikatspreis in den Elektrizitätspreis bereits eingepreist.

Die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten kommt nicht nur einer Subvention gleich, sie ist auch ursächlich für die Funktionsdefizite, die man in den ersten Phasen des Emissionshandels seit 2005 beobachten konnte. Geschenkte Emissionsrechte haben eine in der Umweltpolitik bisher ungekannte „Verteilungsschlacht“ ausgelöst. Im Ergebnis hat diese das System nicht nur unnötig komplex, sondern auch für den Konsumenten unnötig teuer gemacht. Die kostenlose und dezentrale Vergabe durch die Mitgliedsstaaten hat nicht nur zu mangelnder Investitionssicherheit, sondern auch zur Aufweichung des Klimaschutzziels in Form von Überallokation, insbesondere in der ersten Handelsperiode (2005 – 2007), geführt (SRU 2008, Tz. 167 und 170; SRU 2006)

4.2 Standortwahl: Emissionshandel nur ein Faktor von vielen

Auch mit Blick auf Unternehmen, die im globalen Wettbewerb mit Konkurrenten ohne vergleichbare CO₂-Bepreisung stehen, ist das Argument der Wettbewerbsprobleme durch die Versteigerung irreführend. Es wird argumentiert, dass die betroffenen – insbesondere energieintensiven – Industrien im Falle der Versteigerung aufgrund der zusätzlichen Kostenbelastung in das außereuropäische Ausland abwandern, dies mit Arbeitsplatz- und Wohlfahrtsverlusten in Deutschland einhergeht, die relevanten Emissionen aber nicht gesenkt, sondern lediglich verlagert werden (Leakage-Effekt). Auch wenn – im Falle einer fehlenden internationalen Konzertierung der Klimaschutzmaßnahmen – tatsächlich zusätzliche Kosten im Vergleich zu nicht-europäischen Unternehmen entstehen, so steht deren Bedeutung in keinem Verhältnis zu dem propagierten Exodus des Industriestandortes Deutschland. Ohnehin kann hier die kostenlose Vergabe der Emissionsrechte kaum Abhilfe schaffen. Vielmehr ist auch hier die Wettbewerbsfähigkeit einerseits von der CO₂-Intensität der Produktionsverfahren sowie dem Zertifikatspreis und andererseits auch von den Kostenüberwälzungsmöglichkeiten auf die Verkaufspreise abhängig.

Zu beachten ist hierbei aber, dass der Emissionshandel antizyklisch wirkt. Die Europäische Kommission rechnet zwar in ihrer Gesetzesfolgenabschätzung (Europäische Kommission 2008b) unter den Rahmenbedingungen eines

kontinuierlichen hohen Wirtschaftswachstums mit einem Anstieg des Zertifikatspreises auf 39 €/t CO₂ bis 2020. Fällt das Wirtschaftswachstum aber geringer aus, sinkt auch die Nachfrage nach Zertifikaten und folglich der Zertifikatspreis. In diesem Sinne reagiert der Emissionshandel wie kein anderes marktwirtschaftliches oder ordnungsrechtliches Instrument sensibel auf Konjunkturzyklen.

Zudem können die Unternehmen höheren Energiepreisen auch dadurch begegnen, dass sie den Kostennachteil durch Prozessinnovationen ausgleichen oder sich durch Produktdifferenzierung Preissetzungsspielräume schaffen, die ihnen die Überwälzung der Kosten ermöglichen. So kann aus der Vorreiterrolle Europas sogar ein Wettbewerbsvorteil entstehen. Generell ist die Gefahr von Standortverlagerungen durch den europäischen Emissionshandel zu relativieren, da die betriebliche Standortwahl von einer Reihe von Faktoren (Marktzugang, Investitionsklima, Volatilität von Wechselkursen und wichtigen Kostenfaktoren wie z. B. Lohnkosten etc.) abhängt, der Emissionshandel jedoch nur für den durch ihn ausgelösten Energiepreisunterschied verantwortlich gemacht werden kann. Darüber hinaus bieten die energieintensiven Branchen ein sehr heterogenes Bild, welches Einzelfallbetrachtungen notwendig macht. Weiterhin bleibt mit Blick auf die Verhandlungen für ein Post-Kyoto-Abkommen zu fragen, wie lange das CO₂-Kosten-Differenzial bestehen bleibt und ob sich eine Verlagerung alleine aus CO₂-Gesichtspunkten überhaupt lohnt (SRU 2006, Tz. 28-9; SRU 2008, Tz. 170).

Um die Diskussion zu versachlichen, haben eine Reihe von aktuellen Studien versucht, den Leakage-Effekt zu quantifizieren (GRAICHEN et al. 2008; HOURCADE et al. 2007). Eine reale Gefahr der Abwanderung besteht demnach nur dann, wenn die Faktoren (i) hohe Energieintensität und (ii) hohe Handelsintensität zusammentreffen. Zudem sind die Spielräume zur Kostenüberwälzung zu betrachten. Wird das erste Kriterium als ein Anteil von mehr als 2 % CO₂-Kosten an der Wertschöpfung definiert, so fallen lediglich etwas über 2 % des deutschen Sozialproduktes in diese Kategorie. Bei 1 % des deutschen Sozialproduktes sind die CO₂-Kosten höher als 10 %. Letztlich stechen nur die Zement-, Düngemittel-, und Stickstoffherzeugung (zusammen knapp 0,1 % des deutschen Sozialproduktes) mit über 20 % CO₂-Kosten besonders hervor. Das zweite Kriterium der Handelsintensität misst den Anteil (außereuropäisch) gehandelter Produkte am Gesamtmarkt. Hier zeigt sich, dass zum Teil gerade die Produkte mit der höchsten CO₂-Intensität gleichzeitig die geringste Handelsintensität aufweisen, also dem internationalen Wettbewerb am wenigsten ausgesetzt sind. Insgesamt weist lediglich ein Viertel der Industrien des Emissionshandelssektors eine Handelsintensität von über 25 % auf. Die oben genannten besonders CO₂-intensiven Produkte liegen alle unter dieser Schwelle – Kalk und Zement sogar unter 10 %. Insgesamt sind die Eisen- und Stahlerzeugung, Düngemittel- und Stickstoffherstellung sowie die Papier- und Aluminiumherstellung am ehesten einer Kombination aus hoher

CO₂-Intensität und hoher Handelsintensität ausgesetzt. Dennoch ist dies immer noch kein verlässlicher Indikator internationaler Konkurrenzintensität, da er nichts über die Überwälzungsmöglichkeiten höherer Kosten aussagt. Wie der SRU (s. o.) kommen die Studien zu dem Schluss, dass innerhalb dieses Segments Produzenten von standardisierten Produkten mit geringen Transportkosten und geringen Wechselkursrisiken einer höheren Konkurrenzintensität ausgesetzt sind als Produzenten spezialisierter Produkte, die einer hohen Kooperation mit den Kunden bedürfen und bei denen die Transportkosten hoch sind (GRAICHEN et al. 2008, S. 19).

Das doppelte Kriterium wurde auch von Fachleuten aus Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden in den EU-Prozess eingespeist und ist im Prinzip von der Europäischen Kommission und der Französischen Ratspräsidentschaft übernommen worden (ENDS Europe DAILY vom 18. September 2008). Politisch scheint sich jedoch – auch auf Druck der Bundesregierung – eine zu großzügig bemessene Liste von Branchen herauszukristallisieren, die nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft und weitgehend von einer Versteigerung ausgenommen werden sollen. Dies erscheint als eine voreilige und im Lichte einer seriösen Risikoanalyse auch weit überzogene Ausnahme.

Auch die Internationale Energieagentur hat jüngst die Multidimensionalität von Investitionsentscheidungen in einer globalisierten, sich rapide ändernden Welt hervorgehoben. Um den zukünftigen Effekt des Emissionshandels zu isolieren, müsste er mit einem Szenario zukünftiger Entwicklung ohne Emissionshandel verglichen werden. Empirisch gesehen hat aber z. B. die Aluminiumindustrie ohnehin an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt und ein Trend zur Verlagerung in das Nicht-EU-Ausland besteht schon seit den 1990er-Jahren – also seit vor Einführung des Emissionshandels (REINAUD 2008a). Das Gleiche gilt auch für die deutsche bzw. europäische Zementindustrie. Zwar ist hier die Handelsintensität ohnehin am geringsten (s. o.), da hier die hohen Transportkosten eine Barriere für Nicht-EU-Konkurrenz darstellen. Dennoch wird behauptet, die Produktion des Vorproduktes Zementklinker, welches den Löwenanteil des Energiebedarfs bei gleichzeitig geringeren Transportkosten auf sich vereint, würde aufgrund des Emissionshandels abwandern. Ein Blick auf den Weltzementmarkt zeigt jedoch, dass das größte Nachfragewachstum, d. h. die zukünftigen Hauptabsatzmärkte, in der Maghreb-Region, den GUS-Staaten und in Asien zu finden sind (CEMNET 2007). Vor diesem Hintergrund bleibt zu fragen, welche Zukunft die Zementindustrie in der EU überhaupt noch hat. Den Europäischen Emissionshandel für den Exodus der Zementindustrie verantwortlich zu machen, erscheint vor diesem Hintergrund unredlich.

Bei der Frage, ob die kostenlose Vergabe eine geeignete Maßnahme ist, um Wettbewerbsnachteile gegenüber der außereuropäischen Konkurrenz auszugleichen,

muss zwischen direkten und indirekten CO₂-Kosten unterschieden werden. Direkte CO₂-Kosten entstehen durch die Zertifikatspflicht der jeweiligen Produktionsprozesse und überwiegen z. B. in der Zement- und Kalkproduktion. Indirekte Kosten entstehen durch erhöhte Stromkosten aufgrund eingepreister Emissionsrechte und überwiegen bei stromintensiven Prozessen wie z. B. Aluminium- und Papierproduktion. Die kostenlose Vergabe könnte demnach nur bei den direkten Kosten Abhilfe schaffen. Für die indirekten Kosten müsste zu jedem Zeitpunkt der Energie- bzw. CO₂-Mix bestimmt werden, was kaum praktikabel ist, oder die Einpreisung müsste verboten werden, wodurch der Emissionshandel ad absurdum geführt würde. Ohnehin verbessert dies nicht – wie oben erwähnt – die Produktivität der CO₂-Nutzung, d. h. die Grenzkosten der Produktion und damit die Preise, zu denen man auf dem Weltmarkt konkurrieren müsste. Es handelt sich lediglich um eine kompensatorische Subvention, aber nicht um eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit.

Eine Lösung für das nach seriöser Risikoanalyse noch bestimmbare Leakage-Problem läge sicher in der Verabschiedung eines Internationalen Klimaschutzabkommens für den Zeitraum nach 2012, in deren Rahmen sich das außereuropäische Ausland zur Einführung ähnlicher Regulierungen zur Bepreisung von CO₂ verpflichtet. Dies ist so im Kommissionsvorschlag vom Januar 2008 angelegt und hätte die notwendige Investitionssicherheit gebracht. Sonderregelungen sollten nur für solche Branchen eingeführt werden, für die ein Wettbewerbsrisiko wirklich plausibel gemacht werden kann. Ob und in welchem Maße ein solches besteht, kann letztlich erst nach der Auswertung der Ergebnisse der Internationalen Konferenz in Kopenhagen, Ende 2009, ermittelt werden.

Die Internationale Energieagentur weist darauf hin, dass Maßnahmen gegen Leakage auch gesamtwirtschaftliche Kosten verursachen. Daher müssen sie auf objektiven Kriterien beruhen anstatt auf spekulativen Leakage-Szenarien. Sonst besteht die Gefahr, dass das Klimaschutzinstrument Emissionshandel zu einem teuren Instrument reiner Industriepolitik degeneriert (REINAUD 2008b).

4.3 Der Revisionsvorschlag der Europäischen Kommission: Maximale Investitionssicherheit bei gegebener strategischer Ausgangslage

Mit dem vorgelegten Entwurf zur Revision des europäischen Emissionshandels (Europäische Kommission 2008a) hat die Europäische Kommission einen Vorschlag unterbreitet, der angesichts der strategischen Ausgangslage in der internationalen Klimapolitik ein Maximum an Investitionssicherheit für die beteiligten Unternehmen bietet. Wie oben bereits erwähnt genießt der erfolgreiche Abschluss eines Internationalen Abkommens zur Nachfolge des Kyoto-Protokolls auf der Klimakonferenz in Kopenhagen Ende 2009 oberste Priorität, um dadurch ein wirklich

globales Klimaregime zu erreichen. Der Richtlinienvorschlag ist damit ein Teil der First-Mover-Strategie der EU, durch vorab getroffene Verpflichtungen zu mehr Klimaschutz auch andere Länder zu vergleichbaren Reduktionsleistungen zu bewegen. Dies betrifft vor allem den Beschluss der Staats- und Regierungschefs vom Frühjahrsgipfel 2007, die eigene Reduktionsleistung im Erfolgsfall der Kopenhagen-Konferenz von 20 % auf 30 % zu verschärfen, um gerade die Chancen dieses Erfolgsfalles zu erhöhen.

Dem Richtlinien-Vorschlag kommt in dieser Strategie die kaum zu überschätzende Aufgabe zu, den Teil zu repräsentieren, der über Lippenbekenntnisse hinausgehen soll, um der EU-Delegation ein glaubwürdiges Auftreten zu ermöglichen. Kernelemente des Vorschlags sind:

- die langfristig berechenbare Reduktion des Emissionsbudgets,
- die automatische Anpassung des Budgets im Falle des Erfolgs der Kopenhagen-Konferenz sowie
- die Versteigerung als Regel mit sofortiger Wirkung für die Energiewirtschaft und einer vordefinierten Übergangsphase für die Industrie; Ausnahmen für letztere nur nach Prüfung und bei fehlendem Post-2012-Abkommen;
- der Verzicht auf eine vorherige Definition eventuell gefährdeter Branchen und Gegenmaßnahmen im Falle des Scheiterns von Kopenhagen.

Im Folgenden soll kurz auf die einzelnen Punkte eingegangen werden:

Langfristiger Emissionsfaktor: Mit dem „ewigen“ Reduktionsfaktor für das Emissionsbudget von linear 1,74 % (Art. 9) bietet der RL-Vorschlag erstmals eine Langfristperspektive der regulatorisch bedingten Fundamentaldaten, die mit dem Investitionshorizont der Energie- und Schwerindustrie übereinstimmt. Wird der Faktor beibehalten, führt dies zu einer Reduktion von circa 70 % bis 2050 (gegenüber 2005). Auch die Überprüfung dieses Faktors, die angesichts zukünftiger neuer klimapolitischer Erfordernisse vielleicht notwendig wird und für 2025 vorgesehen ist, wurde bereits im Richtlinienvorschlag festgelegt.

Automatische Anpassung bei Post-Kyoto-Abkommen: Ebenso vorbildlich ist der Automatismus, der vorsieht, dass im Erfolgsfall der Kopenhagen-Konferenz ein proportionaler Anteil der zusätzlichen europäischen Reduktionsleistung auf den Emissionshandelssektor entfällt (Art. 28). Die Kritik, dass dies verfrüht sei, erscheint vor dem Hintergrund der von den Unternehmen immer wieder geforderten Investitionssicherheit abstrus. Wird die Regelung fallen gelassen und tritt der Fall des verschärften Reduktionsziels ein, ist dennoch kaum zu erwarten, dass der Emissionshandelssektor davon ausgenommen werden wird. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Politik auch hier einen zusätzlichen Beitrag einfordern wird, was angesichts der langfristig hohen und günstigen Einsparpotenziale in diesem Sektor auch

gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist. Wird auf den Automatismus verzichtet, ist im Falle der Verschärfung des Reduktionsziels die nächste Anzeigenkampagne vorhersehbar, in der die Unternehmen des Emissionshandelssektors – völlig überrascht von der neuen Anforderung – den Exodus der deutschen Schwerindustrie heraufbeschwören.

Versteigerung der Emissionsrechte: Wie oben dargelegt, hatte die kostenlose Vergabe der Emissionsrechte unübersehbare negative Rückwirkungen auf die Funktionsweise des Instruments. Deshalb ist der im Richtlinienvorschlag vorgesehene Ansatz der vollständigen Auktionierung (Art. 10, 10a) von unverzichtbarer Bedeutung. Hinzu kommt, dass gerade in den prognostizierten Szenarien mit hohen Energie- und Emissionshandelspreisen die kostenlose Vergabe – nach welchen Kriterien auch immer – in der Bevölkerung immer geringere Akzeptanz finden wird. Durch die (gerechtfertigte) Weitergabe in den Verbraucherpreisen ist eine Wiederholung des Schwenks in der öffentlichen Meinung hin zur Versteigerung, wie er 2006-2007 beobachtet werden konnte, bereits absehbar (MATSCHOSS 2008). Diese erneute Diskussion würde neue Unsicherheiten mit sich bringen.

Verzicht auf vorab definierte Ausnahmeregelungen: Ein weiterer wesentlicher Teil der Glaubwürdigkeit besteht auch darin, den erfolgreichen Abschluss der Kopenhagen-Konferenz als Ausgangspunkt zu betrachten und erst im Falle des Scheiterns eventuell gefährdete Branchen und mögliche Hilfsmaßnahmen zu definieren. Dies bereits vorab zu tun, wie es von den Unternehmen, ihren Verbänden – und leider auch von der Bundesregierung – gefordert wird, ist kontraproduktiv und untergräbt die Verhandlungsposition der EU.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission zielt mit allen Mitteln genau auf das ab, was seit Jahren die Hauptforderung des BDI und anderer Industrieverbänden ist: ein level-playing-field in Bezug auf klimapolitische Vorgaben (SRU 2005). Finden die Forderungen der energieintensiven Industrie jedoch Eingang in die Richtlinie, stellen sie diese von den Füßen auf den Kopf und gefährden eben damit genau das gewünschte level-playing-field.

Wenig Planungssicherheit bringt hingegen die Kompromisslinie der französischen Ratspräsidentschaft, das weiterreichende 30 % Verminderungsziel im Lichte der Ergebnisse der Kopenhagenkonferenz einer erneuten politischen Prüfung durch Rat und Parlament zu unterziehen. Es wird – auch angesichts der neu entfachten Stimmung gegen den Klimaschutz – schwieriger werden, das ehrgeizigere Zielniveau noch zu erreichen. Eine wesentliche Errungenschaft der Beschlüsse unter Deutscher Ratspräsidentschaft ginge damit verloren.

5 Klimaschutzvorgaben für die Automobilindustrie als Innovationschance

Im Dezember 2007 hat die Europäische Kommission einen Richtlinienvorschlag für die CO₂-Begrenzung von Kraftfahrzeugen vorgelegt. Ziel dieses Vorschlages ist es, einen durchschnittlichen Flottenverbrauch für Neufahrzeuge von 130 g CO₂ /km bis 2012 zu erreichen. Bei der Ausgestaltung des Instrumentes hat die Europäische Kommission bereits die besondere Spezialisierung deutscher Hersteller auf sogenannte Premiumfahrzeuge berücksichtigt (SRU 2008, Tz. 162). So wurde eine gewichtsabhängige Grenzwertkurve eingeführt, die höhere CO₂-Emissionen erlaubt, je schwerer ein Fahrzeug ist. Der Durchschnittsverbrauch wurde von ursprünglich in den 1990er Jahren angestrebten 120 g CO₂ /km im Rahmen des sogenannten integrierten Ansatzes auf 130 g CO₂ /km nach oben angepasst und die effektive Einhaltung durch niedrige Strafsätze in den Jahren 2012 und 2013 um 3 Jahre verschoben. Unter der Federführung des Bundeskanzleramtes hat die Bundesregierung weitere Zugeständnisse erfolgreich bewirkt, die die Innovationsdynamik für energieeffiziente Kraftfahrzeuge erheblich bremsen werden. Die EU verliert hierdurch den internationalen Wettlauf bei der Einführung klimaschonender Fahrzeuge (ICCT 2007, s. a. Abb. 1). Abbildung 1 zeigt, dass der Vollzug der ACEA-Selbstverpflichtung von 1998 ein Aufholen der EU gegenüber Japan ermöglicht hätte; die im Dezember beschlossenen Grenzwerte flachen jedoch die Innovationsdynamik im Vergleich zur Selbstverpflichtung ab.

Abbildung 1

Europa verliert internationale Führungsrolle bei CO₂-Begrenzung von Kraftfahrzeugen

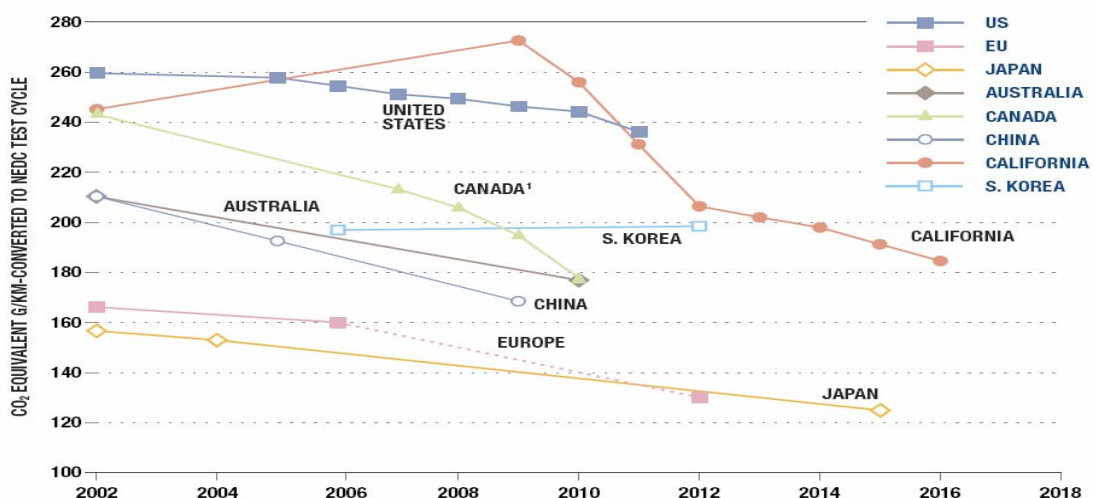


FIGURE ES-1. Actual and Projected GHG Emissions for New Passenger Vehicles by Country, 2002-2018.

Quelle: ICCT 2007

Dies kann sich angesichts des prognostizierten Preisanstiegs für Öl (vgl. IEA 2008) sehr negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie auswirken. Im ersten Halbjahr 2008 sind bereits die Verkaufszahlen für sog. Sport Utility Vehicles (SUV) in der EU um 44 % gefallen. Auch in anderen wichtigen Absatzmärkten sind die Verkaufszahlen für schwere Fahrzeuge eingebrochen (Quelle: Automotive News Europe, August, September).

Das Schicksal des Automobilstandorts Detroit zeigt die Gefahren einer verfehlten Produktpolitik, die die Zeichen der Zeit nicht erkennt und notwendige Innovationen zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit nicht umsetzt. Die Krise von General Motors (GM), die auch Opel in Mitleidenschaft zieht, ist wesentlich auch durch eine nicht zeitgemäße, insgesamt überdimensionierte Produktpalette verursacht. Die Konzerne in Detroit setzten zu lange auf große und teure SUVs, Geländewagen und Pick-ups mit hohem Treibstoffverbrauch. Steigende Benzinpreise und die aktuellen Konjunkturerbrüche durch die Finanzkrise haben dazu geführt, dass diese Modelle kaum noch nachgefragt werden; im Vergleich zur japanischen und europäischen Konkurrenz sind sie ineffizient, veraltet und nicht wettbewerbsfähig. GM hat im Juni 2008 vier Produktionsstandorte für SUV's stillgelegt. Auch die Gebrauchtwagenpreise der Detroit Modelle sind eingebrochen, ein weiteres Indiz für die Abkehr der Verbraucher von Fahrzeugen mit hohem Verbrauch (http://www.ftd.de/meinung/kommentare/Leitartikel_US_Autoindustrie_Gesch%E4ftsm odell_gesucht/397901.html., <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/auto-friedhof-fuer-jungverstorbene;2098130>).

Das Beispiel Detroit zeigt, dass deutsche und europäische Industriepolitik rechtzeitig Anreize für eine Umorientierung der Automobilindustrie hin zu einer effizienten und sparsamen Fahrzeugflotte setzen muss. Derzeit fördert die Bundesregierung nicht nur auf der europäischen Bühne, sondern auch mit nationalen Fördermaßnahmen, den Absatz nicht mehr zeitgemäßer Modelle und behindert die Marktdurchdringung durch effiziente Fahrzeuge. Die Bundesregierung lässt sich das Dienstwagenprivileg, von dem der Absatz von Premiumwagen überproportional profitiert, ca. 9 Mrd. Euro Steuerausfälle kosten. Im Premiumsegment profitieren bis zu 80 % aller Neuwagen von den steuerlichen Absetzmöglichkeiten des Dienstwagenprivilegs (GÖRRES und BETTINA 2008; UBA 2008, S. 22). Das Konjunkturprogramm der Bundesregierung mit der Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Neuwagen setzt diese überholte Förderpolitik konsequent mit anderen Mitteln fort, muss aber letztlich als symbolischer Aktionismus mit der Gefahr hoher Mitnahmeeffekte gewertet werden (SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG 2008).

Nach Aussagen des Verbandes der Automobilindustrie (VDA) verfügt die deutsche Automobilindustrie bereits über 77 Fahrzeugmodelle mit einem Verbrauch von unter

100 g CO₂/km. Der Marktanteil neu verkaufter Modelle unter 130 g CO₂/km liegt bereits bei 57 % (VDA Präsident Dr. Wissmann, in: Die Welt vom 6.10.2008). Innovationsförderliche Europäische Grenzwerte und eine nationale, klimapolitisch qualifizierte Steuerpolitik könnten viel zum Markterfolg solcher Fahrzeuge beitragen und damit der Deutschen Automobilindustrie dazu verhelfen, auch in Zukunft an bisherige Weltmarkterfolge anzuknüpfen. Unverzichtbar ist auch ein klares Signal zu einem fortgesetzten Innovationspfad für Kraftfahrzeuge. Der SRU hat – ebenso wie die Berichterstatter im Europäischen Parlament – einen Flottenverbrauchswert von 80 – 95 g CO₂/km für 2020 empfohlen (SRU 2008, Tz. 162). Die Antwort der EU auf einen Ölpreis von bis zu 200 US-Dollar per Barrel bis 2030 (IEA 2008, S. 40) wäre dann die Halbierung des durchschnittlichen Flottenverbrauchs für die gesamte Fahrzeugflotte.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Klimaschutzpaket der Europäischen Union ist in der Gesamtbilanz – auch und gerade in der aktuellen Wirtschaftskrise – mit großen wirtschaftlichen Zukunftschancen sowie insgesamt vertretbaren aktuellen Belastungen für den Energiesektor und die meisten energieintensiven Industrien verbunden. Die Klimaschutzmaßnahmen für die Kraftfahrzeuge verbessern die Marktchancen für eine zukunftsfähige Fahrzeugflotte. Die Verschiebung des Klimaschutzpaketes wäre mit hohen Risiken für die internationale Klimadiplomatie und mit inakzeptablen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Risiken für das Klimasystem verbunden. Das vorgeschlagene Klimaschutzpaket der Europäischen Kommission verdient daher – auch aus wirtschaftspolitischer Perspektive – aktive Unterstützung.

Daher ist der Kurs der französischen Ratspräsidentschaft und auch der deutschen Bundesregierung, eine politische Einigung zum europäischen Klimaschutzpaket noch im Dezember 2008 zu erreichen, ohne Alternative.

Der Verhandlungsprozess um das Klimaschutzpaket sollte jedoch nicht durch überzogene und sachlich unangemessene Rücksichtnahme auf industrielle Partikularinteressen unnötig belastet werden.

Für eine pauschale Freistellung aller energieintensiven Industrien von der Auktionierung gibt es keine haltbaren ökonomischen Gründe. Der Innovationspfad hin zum klimafreundlichen Kraftfahrzeug sollte nicht unnötig abgeflacht und gebremst werden. Symbolische Fördermaßnahmen wie die Kfz-Steuerbefreiung für Neuwagen sollten durch die Absatzförderung besonders CO₂-armer Fahrzeuge ersetzt werden.

Insgesamt sollten die anstehenden staatlichen Investitionen und Kaufanreize schwerpunktmäßig energieeffiziente und kohlenstoffarme Pfade, Produkte und Infrastrukturen unterstützen und damit kurzfristige Konjunkturpolitik mit mittelfristiger Zukunftsfähigkeit verknüpfen.

Literatur

BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) (2008): EU Emissionshandelssystem 2013-2020. Plädoyer für eine kostenfreie Zuteilung von EU-Emissionsberechtigungen an die Industrie auf der Basis von Benchmarks. Berlin: BDI. BDI-Drucksache Nr. F 0026. <http://www.bdi-online.de/de/publikationen/77.htm> (26.11.2008).

CEC (Commission of the European Communities) (2008): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the EU greenhouse gas emission allowance trading system. Impact Assessment. Commission Staff Working Document(SEC(2008)52. Brussels: Commission of the European Communities.

CEMNET (2007): World Cement Overview 2006. Surrey. <http://www.cemnet.com/publications/GlobalCementReport/default.aspx> (02.12.2008).

Clifford Chance (2007): Climate Change: a business response to a global issue London: Clifford Chance.

Doll, C., Eichhammer, W., Fleiter, T., Ragwitz, M., Schade, W., Schleich, J., Schlomann, B., Sensfuss, F., Walz, R., Wietschel, M., Harthan, R. O., Matthes, F. C., Hansen, P., Kleemann, M., Markewitz, P., Martinsen, D., Ziesing, H.-J., Jakob, M. (2008): Wirtschaftlicher Nutzen des Klimaschutzes. Kostenbetrachtung ausgewählter Einzelmaßnahmen der Meseberger Beschlüsse zum Klimaschutz. Karlsruhe, Berlin, Jülich, Zürich: Fraunhofer ISI, Forschungszentrum Jülich, Öko-Institut, ETH Zürich.

Doll, C., Eichhammer, W., Fleiter, T., Ragwitz, M., Schade, W., Schlomann, B., Sensfuss, F., Wietschel, M., Harthan, R. O., Matthes, F. C., Hansen, P., Kleemann, M., Markewitz, P. (2007): Wirtschaftliche Bewertung von Maßnahmen des Integrierten Energie- und Klimaprogramms (IEKP) (Zusammenfassung des Zwischenberichts). Karlsruhe, Berlin, Jülich: Fraunhofer ISI, Öko-Institut, Forschungszentrum Jülich.

Ellis, M. (2007): Experience with Energy Efficiency Regulation for Electrical Equipment. Paris: IEA. IEA Information Paper.

Europäische Kommission (2008a): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten. KOM(2008) 16 endg. Brüssel: Europäische Kommission.

European Commission (2008b): Impact Assessment. Document accompanying the Package of Implementation Measures for the EU's objectives on Climate Change and Renewable Energy for 2020. SEC(2008) 85/3. Brussels: European Commission.

Fisher, B. S., Nakicenovic, N., Knut, A., Corfee Morlot, J., de la Chesnaye, F., Hourcade, J.-C., Jiang, K., Kainuma, M., La Rovere, E., Matysek, A., Rana, A., Riahi, K., Richels, R., Rose, S., van Vuuren, D., Warren, R. (2007): Issues related to mitigation in the long-term context. In: IPCC (Hrsg.): Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, S. 169-250.

Görres, A., Bettina, M. (2008): Firmen - und Dienstwagenbesteuerung modernisieren: Für Klimaschutz und mehr Gerechtigkeit. (25.11.2008).

Graichen, V., Schumacher, K., Matthes, F. C., Mohr, L., Duscha, V., Schleich, J., Diekmann, J. (2008): Impacts of the EU Emissions Trading Scheme on the industrial competitiveness in Germany. Dessau: UBA. Climate Change 10/08.

Heymann, E. (2007): Klimawandel und Branchen: manche mögen's heiß! Frankfurt a. M.: Deutsche Bank Research.

Hoffmann, A., Glancy, D., Horn, M., Pryor, S., Shahinian, M., Shopoff, G. (2006): Getting Ahead of the Curve: Corporate Strategies That Address Climate Change. Arlington: Pew Center on Global Climate Change. Prepared for the Pew Center on Global Climate Change.

Hourcade, J.-C., Demailly, D., Neuhoff, K., Sato, M., Grubb, M., Matthes, F. C., Graichen, V. (2007): Differentiation and Dynamics of EU ETS Industrial Competitiveness Impacts. Climate Strategies. Climate Strategies Report.

ICCT (International Council on Clean Transportation) (2007): Passenger Vehicle Greenhouse Gas and Fuel Economy Standards: A Global Update. Washington, DC: ICCT.

IEA (International Energy Agency) (2008): World Energy Outlook 2008. Paris: IEA.

Lutz, C., Meyer, B., Jungnitz, A. (2008): Environmental and Economic Effects of Post-Kyoto Carbon Regimes. Osnabrück: gws. gws Discussion Paper 2008/2.

Matschoss, P. (2008): Doch kein NEPP? – Struktur und Wettbewerbswirkungen des revidierten NAP II. Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 31 (2), S. 233-243.

Matthes, F. C. (2008): Die Gewinnmitnahmen deutscher Stromerzeuger in der zweiten Phase des EU-Emissionshandelssystems (2008 - 2012). Eine Kurzanalyse für die Umweltstiftung WWF Deutschland. Berlin: Öko-Institut.

Oberthür, S., Roche Kelly, C. (2008): EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges. The International Spectator 43 (3), S. 35-50.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2008): Costs of Inaction on Key Environmental Challenges. Paris: OECD.

Oosterhuis, F. (Hrsg.) (2006): Ex-post estimates of costs to business of EU environmental legislation. Final report. Amsterdam: Institute for Environmental Studies.

Reinaud, J. (2008a): Climate Policy and Carbon Leakage. Impacts of the European Emissions Trading Scheme on Aluminium. Paris: IEA. IEA Information Paper.

Reinaud, J. (2008b): Issues Behind Competitiveness and Carbon Leakage. Focus on Heavy Industry. Paris: IEA. IEA Information Paper.

Schreurs, M., Tiberghien, Y. (2007): Multi-level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change. Global Environmental Politics 7 (4), S. 19-46.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008): Jahrgutachten 2008/2009: Die Finanzkrise meistern - die Wachstumskräfte stärken Wiesbaden.

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2008): Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels. Berlin: Erich Schmidt.

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2006): Die nationale Umsetzung des europäischen Emissionshandels: Marktwirtschaftlicher Klimaschutz oder Fortsetzung

der energiepolitischen Subventionspolitik mit anderen Mitteln? Berlin: SRU. Stellungnahme 11.

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2005): Kontinuität in der Klimapolitik - Kyoto-Protokoll als Chance. Berlin: SRU. Stellungnahme 7.

Stern, N. (2007): The Economics of Climate Change. The Stern Review. Cambridge: Cambridge University Press.

UBA (Umweltbundesamt) (2008): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland Berlin: UBA (Umweltbundesamt).

Zeddies, G. (2006): Gesamtwirtschaftliche Effekte der Förderung regenerativer Energien, insbesondere der Biomasse. Eine kritische Beurteilung vor dem Hintergrund modelltheoretischer Konzeptionen. Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 29 (2), S. 183-205.

Der SRU berät die Bundesregierung seit 1972 in Fragen der Umweltpolitik. Die Zusammensetzung des Rates aus sieben Universitätsprofessorinnen und -professoren verschiedener Fachdisziplinen gewährleistet eine wissenschaftlich unabhängige und umfassende Begutachtung, sowohl aus naturwissenschaftlich-technischer als auch aus ökonomischer, rechtlicher, politikwissenschaftlicher und ethischer Perspektive.

Der Rat besteht derzeit aus folgenden Mitgliedern:

Prof. Dr. Martin Faulstich (Vorsitzender), Technische Universität München

Prof. Dr. Heidi Foth (stellv. Vorsitzende), Universität Halle-Wittenberg

Prof. Dr. Christian Calliess, Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Olav Hohmeyer, Universität Flensburg

Prof. Dr. Karin Holm-Müller, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. Manfred Niekisch, Zoologischer Garten Frankfurt

Prof. Dr. Miranda Schreurs, Freie Universität Berlin

Sachverständigenrat für Umweltfragen

Reichpietschufer 60, 10785 Berlin

Telefon 030 / 26 36 96-0, Fax 030 / 26 36 96-109

Internet: www.umweltrat.de, E-Mail: sru-info@uba.de