

# Klimaschutz in Wettbewerbsländern der EU

DR. ROLAND GERES\* & ANDREAS KOHN\*\*

Der VIK kam mit der Frage auf uns zu, wie es nach Paris um die Rolle der Klimaschutz-Instrumente und -Policies in wesentlichen Wettbewerbsregionen der Europäischen Union bestellt sei. Es ist die richtige Frage zur richtigen Zeit. Denn das Pariser Abkommen basiert auf dem Grundkonsens, dass alle Staaten ihre Ziele und Maßnahmen nicht nur selbst umsetzen, sondern auch festlegen. Zwar sieht der internationale Vertrag eine für alle Staaten geltende Pflicht zu einer standardisierten Berichterstattung vor, wodurch eine Vergleichbarkeit der jeweiligen Anstrengungen hergestellt wird. Es darf auch nicht unerwähnt bleiben, dass er alle Staaten dazu verpflichtet, Maßnahmen festzulegen, umzusetzen und alle fünf Jahre nachzulegen. Auch sind Instrumente der internationalen Kooperation angelegt, etwa ein neuer Marktmechanismus. Doch im Kern ist Klimapolitik nach Paris eine nationale Angelegenheit. Wer Klimapolitik also unter Wettbewerbsgesichtspunkten betrachten will, muss dies für jedes relevante Land einzeln tun.

Ist dieser Befund neu? Keineswegs. Interessanter hingegen ist die Erkenntnis, dass dies nicht immer so war. Es gab eine Zeit, in der die Annahme zutraf, dass es in anderen Staaten überhaupt keine Vorgaben zum Klimaschutz gebe. Nebenbei bemerkt: Auch in der EU gibt es den Klimaschutz nicht schon seit jeher. Der globale Wendepunkt war die Klimakonferenz von Kopenhagen. So schwach ihr Ergebnis, der „Copenhagen Accord“, war: Diese Konferenz hat den größten Boom an regulatorischer Tätigkeit zum Klimaschutz ausgelöst. Eine Studie zur Anzahl der jährlich erlassenen Klimaschutzgesetze<sup>1</sup> verdeutlicht dies. Die Studie erfasst 66 Staaten, also nur etwa ein Drittel der Gesamtzahl der Staaten. Es zeigt sich deutlich, wie die gesetzgeberische Tätigkeit sowohl in Industrieländern („Annex I“) als auch Entwicklungs- und Schwellenländern („non-Annex I“) im Vorlauf des Gipfels 2009 stark angestiegen ist. Mehr noch: Auch in den Folgejahren riss dieser Trend nicht ab.

Was wir heute an real umgesetzter Klimapolitik sehen, ist die Folge von Kopenhagen, internationalem Dialog in anderen Formaten (z. B. G7/G20) und natürlich Veränderungen in nationalen Rahmenbedingungen und politischen Zielen. Das gilt für die chinesischen Pilotsysteme zum Emissionshandel ebenso wie für die Emissions- und Verbrauchsstandards in den USA. Es gilt für CO<sub>2</sub>-Steuern in Mexiko genauso wie die Emissionshandelssysteme US-amerikanischer und kanadischer Bundesstaaten. Und es gilt freilich für die EU. Die Umsetzung all dieser Maßnahmen war eine fundamentale Voraussetzung für die Bereitschaft, in Paris zu einem internationalen Ergebnis zu kommen.

Paris kann nun verstanden werden als die kollektive Entscheidung der Staatengemeinschaft, weiter nach diesem Ansatz zu verfahren. Die wesentliche Botschaft, gerade auch an die Industrie, lautet denn auch: Dieser Ansatz ist ernst gemeint. Bei großer Unterschiedlichkeit der jeweiligen nationalen Umsetzungen zielen die großen Wettbewerbsnationen doch auf einen Gleichschritt oder zumindest gleichgerichtete Aktivitäten ab. Wenn also in China 2017 der Emissionshandel nach EU-Vorbild auf nationaler Ebene eingeführt wird, ist das zum einen eine Folge von Paris, zum anderen tragen solche nationalen Aktivitäten dazu bei, sich auch internationale Verpflichtungen aufzuerlegen. Der Einbezug der energieintensiven Industrien ist dabei übrigens vorgesehen. Und dass die USA die Einhaltung der von der Umweltbehörde EPA erlassenen Standards rigoros durchsetzt, ist ebenfalls eine Folge von Paris.

Was sich mittlerweile gefestigt hat, ist das Set an Instrumenten zur Umsetzung von

Klimaschutz: Es besteht aus Emissionshandelssystemen, CO<sub>2</sub>-Steuern und Standards. Eine sehr starke Rolle spielt dabei der Emissionshandel. Gegenwärtig sind 17 Systeme operativ geschaltet, weitere 15 sind in Vorbereitung. Laut der International Carbon Action Partnership dürfte das Gesamtvolumen der unter diesen Systemen regulierten Emissionen mit dem Start des landesweiten chinesischen Systems von 4,6 auf 6,78 Gt CO<sub>2</sub> ansteigen.<sup>2</sup> Wir gehen davon aus, dass in den kommenden 10 Jahren eine Reihe an Systemen miteinander handelsfähig verbunden wird. Dass solches Linking zu einem einheitlichen globalen CO<sub>2</sub>-Markt führt, ist allenfalls langfristig zu erwarten. Dennoch wird es eine stärkere Internationalisierung der CO<sub>2</sub>-Preise vorantreiben. Dies gilt auch für den in Paris beschlossenen neuen Marktmechanismus, eine Art Nachfolger des Clean Development Mechanism (CDM). Er ist noch nicht einsatzbereit und muss in den nächsten Jahren ausgestaltet werden.

Das globale Bild der Klimaschutz-Maßnahmen ist nach Paris uneinheitlich. Ist das oft zitierte „Level Playing Field“ also in weitere Ferne denn je gerückt? Wir denken, die Frage muss anders gestellt werden. Das „ebene Spielfeld“ wurde kaum je definiert. Und es ist fraglich, weshalb in einem marktwirtschaftlichen System die Staaten ihren Wettbewerb um die Attraktivität ihrer Standorte aufgeben sollten. Dieser Wettbewerb wird auch künftig

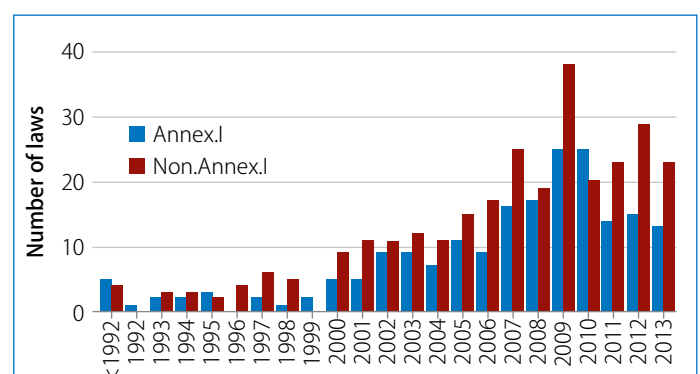


Abb. 1: Gesetzgebungsaktivitäten in 66 Ländern aufgeschlüsselt nach Industrieländern („Annex I“) und Entwicklungs- und Schwellenländern („non-Annex I“) (Quelle: Fußnote<sup>1</sup>)

Bestand haben und es wird weiterhin mit harten Bandagen gekämpft werden.

Entscheidend aus Sicht der Wirtschaft sind nicht einheitliche Anforderungen. Worauf es ankommt ist das Gesamtbild: Der Vergleich nationaler Umstände muss zunächst auf die Kostenbelastungen blicken, die in den jeweiligen Staaten anfallen. Der EU ist es bislang gut gelungen, den Klimaschutz mit einem wirkungsvollen Set an Schutzmaßnahmen gerade für die energieintensiven Industrien zu verbinden. Auch in anderen Emissionshandelssystemen gibt es derartige Carbon Leakage-Maßnahmen und es ist damit zu rechnen, dass auch China seine Industrien in vergleichbarer Weise schützen wird, soweit aus dem Emissionshandel signifikante Kostenbelastungen erwachsen. Zweitens müssen die bestehenden Opportunitäten bewertet werden. Noch immer ist es weit verbreitet, Klimaschutz als einen reinen Kostenfaktor zu bewerten. Gerade in Deutschland wurden zwischen 2008 und 2012 unter dem UN-Projektmechanismus Joint Implementation hochwirksame und zugleich sehr lukrative Klimaschutzprojekte im großtechnischen Bereich umgesetzt. Paris weist auch in die Richtung, künftig wieder stärker von solchen Mög-

lichkeiten, Innovationen anzureizen und umzusetzen, Gebrauch zu machen. Drittens müssen die regulatorischen Risiken bewertet werden. Der EU-Emissionshandel bietet mit dem System der kostenlosen Zuteilung eine hohe Planungssicherheit für Unternehmen. Eingriffe in den CO<sub>2</sub>-Markt hingegen sind ein Risiko. Ob sie, wie versprochen, mit der Einführung der Marktstabilitätsreserve ein Ende haben werden, bleibt abzuwarten. Hinsichtlich der regulatorischen Risiken rangiert die EU aus unserer Sicht auf Höhe der USA, aber deutlich vor China. Viertens müssen reputative Risiken bewertet werden. Dies ist allerdings ein Punkt, der eher auf Unternehmen zielt, die Produkte für private Endkunden herstellen sowie zunehmend auf die Finanzbranche. Und er ist sehr relevant für Unternehmen, die auf Attraktivität für (institutionelle) Kapitalanleger angewiesen sind, wie die aktuelle Debatte um „Divestment“ bei Kohle und „Carbon Bubble“ für alle fossilen Brennstoffe zeigt. Schließlich müssen diese klimabezogenen Aspekte in den Gesamtkontext anderer Faktoren gestellt werden, etwa der Strompreise oder staatlicher Förderungen.

Für Unternehmen bedeutet dies, dass sie ihre wichtigsten Produktionsstandorte

und Absatzmärkte nach einer derartigen Matrix bewerten müssen. Einfacher macht das die Welt nicht, aber gerade darin besteht ja erfolgreiches Unternehmertum: In einem unübersichtlichen Umfeld eine Möglichkeit zu erkennen und sie schneller und besser als andere auszunutzen.



1 Nachmany, M., Fankhauser, S., Townshend, T., Collins, M., Landesman, T., Matthews, A., Pavese, C., Rietig, K., Schleifer, P. and Setzer, J., 2014. "The GLOBE Climate Legislation Study: A Review of Climate Change Legislation in 66 Countries. Fourth Edition." London: GLOBE International and the Grantham Research Institute, London School of Economics.  
 2 Emissions Trading Worldwide, International Carbon Action Partnership, Status Report 2015



**\*Weitere Informationen:**

Dr. Roland Geres  
 Gesellschafter  
 Geschäftsführer Klima, Energie  
 FutureCamp Holding  
 roland.geres@future-camp.de



**\*\*Weitere Informationen:**

Andreas Kohn  
 Analytik und Klimapolitik  
 FutureCamp Holding  
 andreas.kohn@future-camp.de

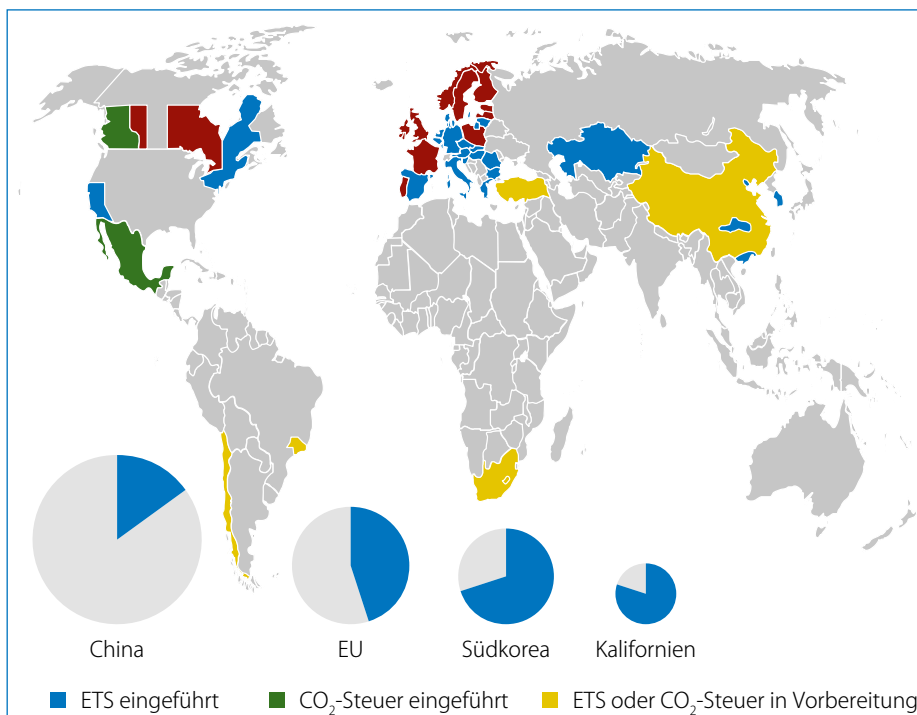


Abb. 2: Das EU-Emissionshandelssystem ist kein Einzelfall mehr. Doch neben Handelssystemen werden auch immer mehr CO<sub>2</sub>-Steuern eingeführt. (Quelle: FutureCamp)