

Breuer, Christian; Wacker-Theodorakopoulos, Cora; Waidlein, Nicole

Article

Klimapolitik nach der Wahl

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Breuer, Christian; Wacker-Theodorakopoulos, Cora; Waidlein, Nicole (2022) : Klimapolitik nach der Wahl, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 102, Iss. Konferenzheft, pp. 2-4, <https://doi.org/10.1007/s10273-022-3166-8>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/262853>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Christian Breuer, Cora Wacker-Theodorakopoulos, Nicole Waidlein

Klimapolitik nach der Wahl

Anfang 2022 hat die neu gewählte Bundesregierung eine ehrgeizige Klimaschutzstrategie zur Erreichung ihrer Klimaziele vorgelegt. Deutschland hat dabei das Ziel, seine Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 65 % gegenüber 1990 zu senken und bis 2045 klimaneutral zu sein. Dabei steht die gewählte Bundesregierung nun vor der großen Aufgabe, dafür die wirtschaftspolitischen Weichen zu stellen. Hierbei sind zentrale Fragen: Wie müssen ordnungspolitische und marktorientierte Instrumente, Forschungs- und Infrastrukturpolitik dimensioniert werden, damit Klimaschutz verlässlich, rechtzeitig und möglichst effizient gelingt? Brauchen wir einen fundamentalen Paradigmenwechsel oder kann die Dichotomie von Markt und Staat konstruktiv und konkret überwunden werden? Diese Fragen standen im Zentrum der gemeinsam ausgerichteten Online-Konferenz von Wirtschaftsdienst und der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin am 26. November 2021. In den drei Sessions *Fairness und globale Märkte*, *Mobilität auf dem Klimaprüfstand* und *Nachhaltige Anreize für klimaneutrale Innovationen und Investitionen* diskutierten die Referent:innen und Teilnehmenden aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft intensiv zur Klimapolitik nach der Wahl. In diesem Konferenzheft sind die Vorträge gebündelt.

In ihrer Keynote stellte die Physikerin und Klimawissenschaftlerin *Brigitte Knopf*, Generalsekretärin am Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) die zukünftigen Aufgaben für die Gesellschaft, wenn Klimaneutralität erreicht werden soll. Knopf zufolge haben die Ergebnisse der Klimakonferenz in Glasgow auch Fortschritte erreicht, und der globale Kohle-

ausstieg sowie neue Abkommen geben durchaus Grund zur Hoffnung. Nach Berechnungen des MCC würden die abgegebenen Versprechungen dazu führen, dass sich das Klima bis 2045 um 1,8 °C erwärmt. Bei Beibehaltung der derzeitigen Politik hingegen würde sich die Erde um 2,7 °C erwärmen. Brigitte Knopf mahnt weiter, Treibhausgasneutralität 2045 bedeute, dass bereits 2040 CO₂-Neutralität herrschen müsse, da ja auch noch andere Treibhausgase reduziert werden müssen. Auch die Restemissionen müssen berücksichtigt werden, die sich etwa in der Landwirtschaft nicht ganz vermeiden lassen. Die CO₂-Entnahme sowie technische Senken sollten dringend weiterentwickelt werden. Zudem muss eine schnelle Dekarbonisierung vorangetrieben werden. Im Ariadne-Projekt wurde noch einmal deutlich, dass eine starke Elektrifizierung und ein schnellerer Kohleausstieg unbedingt notwendig sind, d. h. ein deutlich schnellerer Ausbau von Wind- und Solarkraft sowie ein fast vollständiger Ausstieg aus der Kohleverstromung. Der Staat hat die Aufgabe, hierfür die Rahmenbedingungen zu schaffen.

1. Session: Fairness und globale Märkte: Wie gelingt internationale Kooperation?

Barbara Praetorius von der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin betont in ihrem Beitrag „Klimapolitik nach der Wahl: Bedingungen einer neuen ökologischen Industriepolitik“, dass zur Erreichung der globalen Klimaziele eine drastische Emissionsminderung in allen Sektoren wie Energiewirtschaft, Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft notwendig ist. Darin spielt die Industrie in doppelter Hinsicht eine zentrale Rolle: zum einen bei der Emissionsminderung in der eigenen Produktion, zum anderen bei der Erzeugung klimaneutraler Produkte und emissionsfreier Produktionsprozesse. Mit Hilfe einer neuen ökologischen Industriepolitik soll die Umgestaltung der Wirtschaft hin zur Klimaneutralität gelingen. Dabei ist die Vereinbarkeit von Klimaschutz und Wettbewerbsfähigkeit eine Voraussetzung für den Erfolg eines solchen Programms.

Karen Pittel, *Lisandra Flach* und *Johannes Pfeiffer* vom ifo Institut München stellen in ihrem Beitrag *Fairness und Eigeninteresse der Industrie- und Entwicklungsländer gegenüber*. Diese Interessen prägen die internationalen Verhandlungen und Maßnahmen zum Klimaschutz, ohne dabei immer klar trennbar zu sein. Anhand der im internationalen Handel mit Deutschland enthaltenen CO₂-Emissionen zeigt sich, auf welche Länder und Regionen sich im Eigeninter-

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Christian Breuer ist Chefredakteur von *Wirtschaftsdienst* und *Intereconomics* in der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft in Hamburg.

Cora Wacker-Theodorakopoulos und **Dr. Nicole Waidlein** sind Redakteurinnen beim *Wirtschaftsdienst*.

se begründete Schutzmaßnahmen der EU besonders stark auswirken könnten. Dabei betonen die Autor:innen, dass eine faire Lastenverteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern für globale Kooperation im Klimaschutz unabdingbar ist. Auf diese Weise können effektive und ökonomisch effiziente Maßnahmen durchgeführt werden, was wiederum im Eigeninteresse aller Staaten liegt.

Susanne Dröge von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) sprach über Carbon Leakage und den CO₂-Grenzausgleich. Da die Klimapolitik international unterschiedlich ausgerichtet ist und zu verschiedenen Verpflichtungen der Unternehmen führt, sind unerwünschte Effekte zu erwarten, d.h. die globalen Klimaschutzbemühungen werden durch Carbon Leakage unterlaufen. Unternehmen aus Ländern mit strengeren Umweltauflagen erfahren dadurch Nachteile. Die EU plant als Teil des Green Deals, die CO₂-Kostenunterschiede bei Importen und Exporten auszugleichen. Bisher wurden hinter der Grenze im Inland auch bereits Maßnahmen getroffen, um diese Unternehmen zu schützen, etwa durch Steuerausnahmen oder eine freie Zuteilung von CO₂-Zertifikaten. Im Juli 2021 hat die EU das CO₂-Grenzausgleichssystem Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) ins Leben gerufen. Dabei werden die Erzeugnisse der folgenden Sektoren vom CBAM erfasst: Zement-, Aluminium-, Düngemittel-, Strom-, Eisen- und Stahlindustrie. Das CBAM soll in drei Phasen schrittweise implementiert werden. Probleme sind dabei in einer Phase zu erwarten, in der es sowohl eine freie Zuteilung als auch bereits finanzielle Transfers gibt. Ausnahmeregeln für Entwicklungsländer soll es nicht geben und die Importeure müssen mit höheren administrativen Kosten rechnen.

Parallel zum CBAM erwägt der Europäische Rat auch die Einrichtung eines Klimaclubs, in dem Strategien zur Bepreisung von CO₂-Emissionen erörtert und gefördert werden können. *Guntram Wolff*, Direktor des Thinktanks Bruegel in Brüssel zitiert zunächst den Koalitionsvertrag: „Wir nutzen die Europäische Union und die internationalen Gremien gemeinsam mit europäischen Partnern für eine Initiative zur Gründung eines für alle Staaten offenen internationalen Klimaclubs mit einem einheitlichen CO₂-Mindestpreis und einem gemeinsamen CO₂-Grenzausgleich.“ Die ursprüngliche Idee eines Klimaclubs stammt vom Nobelpreisträger William Nordhaus, der das klassische Free-Rider-Problem erkannt und deshalb die Idee hatte, einen Klimaclub zu gründen, und vorschlug, dass alle Nichtmitglieder Handelszölle zahlen müssen. Dies sollte ein Anreiz sein, dem Club beizutreten. Zwar ist dies nicht mit der WTO vereinbar, doch ein CBAM-basierter Club wäre denkbar. Drei Schritte wären notwendig: Die Mitglieder des Clubs müssten die gleichen Ambitionen haben, man müsste sich auf einen internationalen Standard für die Messbarkeit des CO₂-Ausstoßes einigen und ein Schiedsgericht innerhalb

des Clubs müsste eingerichtet werden. Die Chancen für einen derartigen Club sind gestiegen. Die Stromerzeugungskosten aus Solar- und Windkraft sind mittlerweile geringer als aus Gas und Kohle. Die USA öffnet sich mit ihrem Präsident Biden wieder der Klimaproblematik und China hat das Ziel, 2060 karbonneutral zu sein. Zudem könnte ein Klimaclub die technologische Zusammenarbeit stärken und entsprechend schneller Fortschritte erreichen (Tagliapietra und Wolff, 2021).

2. Session: Mobilität auf dem Klimaprüfstand

Peter Kasten vom Öko-Institut in Berlin betont in seinem Vortrag, dass der Verkehrssektor in Deutschland weit davon entfernt ist, die im Klimaschutzgesetz und nach der Novellierung der Effort-Sharing-Verordnung auch die von der EU gesetzten Treibhausgasemissionsziele zu erreichen. Die Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors müssen bis 2030 um fast die Hälfte gegenüber 2019 gesenkt werden. Gesellschaft, Industrie und Politik stehen vor entsprechend großen Herausforderungen, um die Klimaschutzziele der nächsten Jahre zu erreichen. Eine Antriebs- sowie Mobilitätswende ist hierfür erforderlich. Der Schlüssel zur Erreichung dieses Ziels ist ein rascher Umstieg auf emissionsfreie Fahrzeuge, die gegenüber klimafreundlichen Kraftstoffen wie E-Fuels deutliche Vorteile bei Kosten und Geschwindigkeit der Emissionsminderung haben. Ein klimaorientiertes und sozial gerechteres Marktdesign ist nicht nur möglich, sondern auch notwendig. Es bleibt aber fraglich, ob und wie die im Koalitionsvertrag gesetzten Ziele für den Klimaschutz im Verkehrssektor erreicht werden. Der Koalitionsvertrag stellt sich zwar der Herausforderung im Verkehrssektor, indem er hohe Ziele setzt, aber konkrete Hinweise auf die Politikgestaltung fehlen fast vollständig.

Alexander Eisenkopf von der Zeppelin Universität Friedrichshafen hebt die Rolle des Schienenverkehrs hervor und sieht im Zuge der politisch und gesellschaftlich propagierten „Verkehrs- und Klimawende“, dass der Stärkung des Schienenverkehrs in Deutschland eine zunehmend wichtige Rolle beigemessen wird. Mit der Coronakrise ist die Klimadebatte zwar zwischenzeitlich mehr oder weniger aus den Schlagzeilen verschwunden; es ist jedoch damit zu rechnen, dass sie spätestens nach dem Ende der Pandemie mit zunehmender Intensität fortgeführt wird und auch in der Verkehrspolitik zu entsprechenden Weichenstellungen führen wird. Eine stärkere Nutzung der Schiene spielt in den politischen Strategien eine bedeutende Rolle. Allerdings ist die Erreichbarkeit der im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung formulierten Verlagerungsziele bis 2030 fraglich. Trotz der absehbaren Grenzen einer Verlagerungspolitik ist eine marktorientierte Steigerung der Effizienz und Servicequa-

lilität des Schienenverkehrs nicht möglich. Der Schwerpunkt der klimapolitischen Bemühungen sollte deshalb auf dem Straßenverkehr liegen, wo durch die Etablierung eines Emissionshandels kleinteilige und kontraproduktive Regulierungen überwunden werden könnten.

Ferdinand Dudenhöffer vom CAR Center Automotive Research in Duisburg zeigt in seinem Beitrag auf, dass der Bestand an Pkw stetig ansteigt. Zum einen wird das Wirtschaftswachstum in vielen Ländern die Autodichte erhöhen, d. h. mehr Menschen werden sich ein eigenes Auto leisten können. Zum anderen werden starke technologische Innovationen die Anpassung der Pkw an die Welt von morgen vorantreiben. Die Nachfrage nach individueller Mobilität ist somit hoch und nimmt weiter zu. Die Herausforderung ist nun, das Auto klimaneutral zu gestalten. Voll-elektrische Autos spielen hier eine zentrale Rolle. Dabei darf der Strombedarf jedoch nicht unterschätzt und muss für die Zukunft sichergestellt werden. Die Innovation des intelligenten und selbstfahrenden Autos ist revolutionär, schreibt Dudenhöffer, es werde weiter an Bedeutung gewinnen. China, der wichtigste Automarkt der Welt, ist hier bereits Vorreiter. Deutschland kann von China lernen, und daher ist eine Zusammenarbeit wichtig. Auch künftig wird das Auto das wichtigste Verkehrsmittel sein.

3. Session: Nachhaltige Anreize für klimaneutrale Innovationen und Investitionen

Andreas Löschel und *David Schulze* von der Ruhr-Universität Bochum bezeichnen hohe Preise für den Ausstoß von klimaschädlichen Treibhausgasen als einen effizienten Weg, um den Umstieg auf ein nachhaltiges Wachstumsmodell und die gesetzten Klimaziele zu erreichen. Trotz der Einführung von CO₂-Preisen für Emissionen in Deutschland und Europa sind große Bereiche noch nicht von einer CO₂-Bepreisung abgedeckt. Zusätzlich sind die Preise sehr wahrscheinlich zu niedrig, um die Zielerreichung im Klimaschutz zu sichern. Vor diesem Hintergrund ist die Einführung eines Schattenpreises auf Emissionen aus öffentlichen Beschaffungen und Investitionen ein weiterer Mechanismus, der die Energiewende unterstützen kann und auch indirekte Emissionseinsparungen finanziell attraktiv macht. Die zu erwartende Wirkung ist jedoch durch die niedrige Preisspanne, den kurzen Planungshorizont und die bisher eingeschränkte Anwendung auf Bundesausgaben begrenzt. Potenzielle Hürden sind die rechtliche Komplexität und der Aufwand zur Vermeidung von Doppelbelastungen, sollte der Anwendungsbereich von Shadow Pricing auf Länder- und Gemeindeebene ausgeweitet werden. Für finanzschwache öffentliche Haushalte bedeutet ein Schattenpreis dabei eine zusätzliche Belastung. Sie können daher nur eine Übergangslösung bis zur Einführung eines umfassenden Preises für Treibhausgasemissionen sein.

Sebastian Dullien und *Ulrike Stein* von der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf sehen es schon fast als eine Binsenweisheit an, dass ein robuster CO₂-Preis ein „zentrales Instrument“ in der Bekämpfung des Klimawandels sein sollte. Gleichzeitig sind CO₂-Preise politisch oft unbeliebt, selbst, wenn gleichzeitig die Bevölkerung eigentlich von der Notwendigkeit des Klimaschutzes überzeugt ist. Eine zentrale Kritik an hohen CO₂-Preisen ist dabei oft, dass diese „unsozial“ seien, da sie ärmere Haushalte stärker belasten als reichere Haushalte und damit die bestehende Ungleichheit bei Einkommen, Lebensstandards und letztlich Lebenschancen verschärfen. Dullien zeigt, unter welchen Bedingungen eine Kohlenstoffsteuer oder andere Mechanismen zur Bepreisung von CO₂-Emissionen als „sozial ausgewogen“ angesehen werden können und welche wirtschaftspolitischen Instrumente geeignet sind, um dieses Ziel zu erreichen. Es sollte eine breite Palette von Instrumenten eingesetzt werden, die nicht nur die relativen Preisänderungen im Verbrauchskorb berücksichtigen, sondern auch mögliche Arbeitsplatzverluste beim Übergang zu einer kohlenstoffneutralen Wirtschaft.

Justus Haucap und *Jonathan Meinhof* von der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf konstatieren, dass Deutschland im internationalen Vergleich bereits seit vielen Jahren sehr hohe Strompreise hat. Da Strom teilweise aus Gas erzeugt wird, haben sich die Preise infolge des Ukrainekriegs weiter erhöht. Aber auch die gestiegenen CO₂-Preise zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes wirken weiter preistreibend. Handlungsbedarf besteht außerdem bei den grundlegenden Fragen des Strommarktdesigns: zur Förderung der Stromerzeugung der erneuerbaren Energien, zur Versorgungssicherheit und zu den Nutzungsentgelten.

Oliver Sartor und *Aylin Shawkat* von der Agora Energiewende in Berlin stellen fest, dass in jüngster Zeit mehrere Vorschläge für kooperative Klimabündnisse auftauchten, unter anderem von der OECD, dem IWF, der Welthandelsorganisation (WTO) und der deutschen Regierung. Das Konzept des Klimaclubs umfasst viele verschiedene mögliche Regelungen und Absichten. Sie reichen von sogenannten Transformationsclubs (die Anreize für die Mitgliedschaft schaffen und Nichtmitglieder bestrafen) bis hin zu lockereren gemeinsamen Vereinbarungen über das Ambitionsniveau für Klimamaßnahmen, wie z. B. die „Net Zero Coalition“ der Vereinten Nationen. In Anbetracht dieser Option gibt es noch keine Einigung darüber, wie ein solcher Club gestaltet werden soll, sowie über seine Ziele, Regeln oder den Umfang der Mitgliedschaft.

Literatur

Tagliapietra, S. und G. B. Wolff (2021), Ein Klimaclub für eine globale Dekarbonisierung, *Wirtschaftsdienst* (101)5, 350-352.