

EDITORIAL

Internationale Klimapolitik von heute und morgen

Das Kyoto-Protokoll stellt die Basis für eine nachhaltige globale Klimapolitik dar. Seine Ratifizierung durch die russische Duma im Oktober 2004 wurde international begrüßt. Damit machte Russland den Weg frei für die operative Umsetzung eines der innovativsten Instrumente des Protokolls – des Clean Development Mechanism (CDM). Auch der zum 1. Januar 2005 eingeführte EU-Emissionshandel wurde dadurch forciert.

Zu den mittelfristigen Aufgaben gehört es, sowohl auf der Seite der Industrieländer als auch auf jener der Entwicklungs- und Schwellenländer, Leitlinien und Ziele des internationalen Klimaregimes nach 2012 auszuarbeiten.

Das HWWI engagiert sich bei der Diskussion aktiv. Im Kompetenzbereich »Internationale Klimapolitik« wird die Umsetzung und Weiterentwicklung des Kyoto-Prozesses wissenschaftlich analysiert und in wirtschaftspolitische Empfehlungen transformiert. EL

IN DIESER AUSGABE

Emissionsgutschriften aus Entwicklungsländern: Der rasante Aufschwung des CDM Seite 1/2

Anfang der Zukunft – Internationale Klimapolitik nach 2012 Seite 2

EU – Russland: Neue Dynamik in der Zusammenarbeit? Seite 3

Staatliche Außenwirtschaftsförderung allokatonsineffizient Seite 4

INTERNATIONALE KLIMAPOLITIK

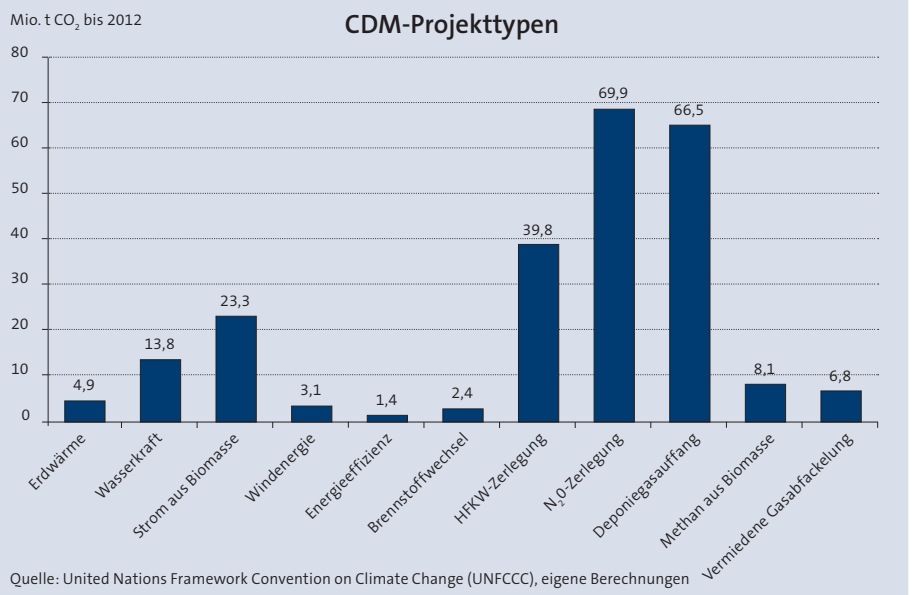
Emissionsgutschriften aus Entwicklungsländern: Der rasante Aufschwung des CDM

Seit in Kyoto 1997 die internationalen Marktmechanismen in der Klimapolitik eingeführt wurden, steht der CDM im Zentrum der Aufmerksamkeit. Das HWWI beteiligt sich bei der Entwicklung von Methodenvorschlägen für Technologien der industriellen Energieeffizienzsteigerung. Von Axel Michaelowa

Der CDM erlaubt den Industrieländern die Schaffung von Emissionsgutschriften aus Projekten in Entwicklungsländern, die Treibhausgase reduzieren. Da es für alle Beteiligten Anreize gibt, eine überhöhte Anzahl an Emissionsgutschriften auszuweisen, wurde ein umfangreiches Regelwerk geschaffen, das eine Kontrolle durch unabhängige Prüfungsunternehmen vorsieht. Der 2001 eingesetzte CDM-Exekutivrat hat eine sehr aktive Rolle eingenommen und versteht sich als Anwalt der Umweltintegrität des CDM. Sehr zum Missfallen der Unternehmen hat er das Prinzip der Projektzusätzlichkeit strikt definiert. Die Projektentwickler müssen nachweisen, dass

ihr Projekt ohne den CDM nicht stattgefunden hätte. Er legt auch bei der Akkreditierung der Prüfungsunternehmen strenge Maßstäbe an.

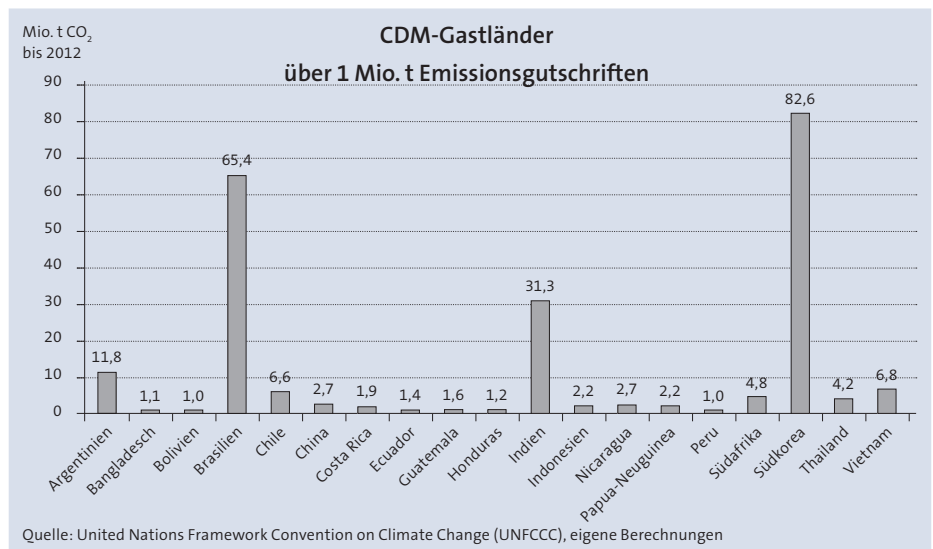
Mittlerweile sind von den Projektentwicklern über 100 Methodenvorschläge zur Berechnung der Referenzfallemissionen vorgelegt worden; davon wurden bislang ein Viertel angenommen. Die endgültige Ablehnungsquote liegt bei ca. einem Drittel. Seitens des Exekutivrats wird die Zusammenfassung von Methoden für ähnliche Projekttypen aktiv vorangetrieben und somit das Prozedere vereinfacht. Der CDM-Projektzyklus ist hinsichtlich seiner Transparenz vorbildlich – jeder Projekt-



vorschlag muss im Internet publiziert werden und jedermann kann Kommentare abgeben, die den Prüfungsunternehmen zugeleitet werden.

Ende 2004 wurde das erste CDM-Projekt vom Exekutivrat genehmigt. Mittlerweile haben sieben Projekte eine solche Genehmigung; sie erbringen bis 2012 ein Gutschriftsvolumen von 44 Mio. t CO₂. Über 100 Projekte mit 240 Mio. t CO₂ Gutschriften sind auf dem Weg zur Genehmigung.

Die Effizienz des Marktes bei der Entdeckung der kostengünstigsten Emissionsreduktionen erkennt man daran, dass Technologien dominieren, die noch vor wenigen Jahren von niemandem prognostiziert worden wären – z.B. die Zerlegung der industriellen Gase HFKW-23 und Lachgas. Unterrepräsentiert ist die Steigerung der Energieeffizienz (s. Grafik S. 1). Aus diesem Grund entwickelt das Hamburgische Welt-Wirtschaftsinstitut (HWWI) im Rahmen



eines Projekts mit der japanischen Regierung Methodenvorschläge für vielversprechende Technologien der industriellen Energieeffizienzsteigerung.

Während inzwischen 59 Entwicklungsländer eine Genehmigungsbehörde für CDM-Projekte eingerichtet haben, konzentrieren

sich die bisher eingebrachten CDM-Projekte auf ein Dutzend Schwellen- und Mitteleinkommensländer (s. Grafik). Die im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit erfolgte Unterstützung bei der Entwicklung von CDM-Know-How, an der sich HWWI-Mitarbeiter intensiv beteiligen, hat diesen Trend nicht stoppen können.

Anfang der Zukunft – Internationale Klimapolitik nach 2012

Am 16. und 17. Mai 2005 fand in Bonn das Seminar der „Regierungsexperten“ zur Fortführung des internationalen Klimaregimes nach 2012 statt. Das Seminar ist ein Ergebnis der letzten UN-Klimaverhandlungen (Dezember 2004, Buenos Aires); es fand jedoch außerhalb der offiziellen Verhandlungsrunden statt, um den internationalen Dialog trotz der politischen Meinungsverschiedenheiten zu initiieren. Die Brisanz der Thematik besteht darin, ökologische Notwendigkeiten – also die Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen – mit nationalen Interessen in Einklang zu bringen.

Das Seminar kann als gelungener Einstieg in die Verhandlungen gewertet werden. Einigkeit bestand nicht nur darüber, dass Klimawandel eine zunehmende Bedrohung ist, dem weiterhin auf internationaler Ebene begegnet werden muss, sondern auch darüber,

dass bereits erste Klimaänderungen zu bemerken sind. Grundsätzlich ist man auch darüber einig, dass das künftige Klimaregime beide Elemente „Emissionsreduktion“ und „Anpassung an den Klimawandel“ enthalten muss. Darüber hinaus scheint sich das Ziel der maximal akzeptablen Temperaturerhöhung um 2°C als Benchmark durchzusetzen.

Erwartungsgemäß unterstrichen die Entwicklungs- und Schwellenländer ihr Bedürfnis nach Unterstützung bei Anpassungsmaßnahmen und bei nachhaltiger Entwicklung durch Technologie- und Finanztransfers. Die Umsetzung der bisherigen Vereinbarungen wurde als unzureichend kritisiert. Von sämtlichen Industriestaaten werden verstärkte Reduktionen erwartet.

Seitens der Industriestaaten lag der Fokus weniger auf Anpassungsmaßnahmen als auf Emissionszielen. Die

Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten präsentierten ihre Reduktionsvorstellung von 15 auf 30% für die entwickelten Länder bis zum Jahr 2020 (gegenüber 1990). Auch Kanada und Japan unterstrichen die Notwendigkeit der absoluten Emissionsreduktion, allerdings ohne dies zu quantifizieren.

Insgesamt ist das Seminar als konstruktiv zu beurteilen, da es die Grundlage für ein Mandat des offiziellen Verhandlungsbegins „Post 2012“ durch die im Dezember abzuhaltende Vertragstaatenkonferenz bildet. Südafrika schlug als Leitlinie dazu ein „Montreal Mandate“ vor. Die kanadische Regierung will die vier Komplexe Emissionsziele, Technologieentwicklung, Marktmechanismen und Entwicklung diskutieren. Die eigentlichen Hürden und Streitigkeiten werden jedoch erst in eben diesen Verhandlungen offenbart werden. Es wird ein langer Weg.

EU – Russland: Neue Dynamik in der Zusammenarbeit?

Bei dem 15. Gipfeltreffen am 10. Mai 2005 in Moskau haben sich Russland und die EU nach monatelangen Verhandlungen auf ein Rahmenabkommen für eine engere politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit geeinigt. Russlands Präsident Putin würdigte das Rahmenabkommen als großen Schritt in Richtung eines Europas ohne Grenzen, und der Kommissionspräsident Barroso sprach von enormen Fortschritten bei der Vertiefung beiderseitigen Beziehungen. *Von Andreas Polkowski*

Die Tatsache ist, dass man von den ehrgeizigen Zielen noch sehr weit entfernt ist. Wer in dem knapp sechzig Seiten umfassenden Dokument über die vier Räume der Zusammenarbeit (Wirtschaft; Freiheit, Sicherheit und Recht; äußere Sicherheit; Erziehung, Forschung und Kultur) nach verbindlichen Maßnahmen sucht, wird enttäuscht sein. Stattdessen findet er dort etliche Absichtserklärungen bezüglich verstärkter Kooperation, gemeinsamen Dialogs und nützlicher Harmonisierung in allen vier Bereichen.

Bei den vereinbarten »Road Maps« handelt es sich um kurz- bis mittelfristige Aktionspläne zur Verwirklichung der jeweiligen Zielvorstellungen. Der Aktionsplan für den gemeinsamen Wirtschaftsraum beispielsweise sieht u.a. den Abbau von Handelshemmnissen und eine bessere Koordinierung der als nichttarifäre Handelshemmnisse eingesetzten Kontrollinstrumente (tierärztliche, medizinisch-hygienische und phyto-sanitäre) vor. Darüber hinaus wird die Annäherung von industriellen Standards und Regulierungen (z.B. das Wettbewerbsrecht) angestrebt. Mit der Rechtsharmonisierung und verstärkter Kooperation in den Bereichen Telekommunikation, IT, Raumfahrt, Maschinenbau, Medizintechnik, Pharma-, Textil- und Autoindustrie sollen speziell dafür geschaffene Gremien beauftragt werden. Zudem sollen Zollkontrollen vereinfacht und Betrugsbekämpfung verstärkt werden. Beide Seiten wollen auch Datenbasen im öffentlichen Beschaffungswesen gegenseitig zugänglich machen.

Die vielfältigen Projekte sind nicht neu; neu ist allerdings der Ehrgeiz, parallel mit der EU-Osterweiterung, auch Russland in den Gemeinsamen Europäischen Markt

integrieren zu wollen. Das Bestreben geht auf eine Initiative des damaligen EU-Kommissionspräsidenten Prodi, der vor vier Jahren vorgeschlagen hat, die Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraumes, in Zusammenarbeit mit Russland, in Angriff zu nehmen. Der Entschluss zu einer solchen Zusammenarbeit wurde im Mai 2003 auf dem Gipfeltreffen in St. Petersburg gefasst.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und Russland sind asymmetrisch. Während die EU für Russland sowohl bei den Importen als auch bei den Exporten der wichtigste Handelspartner ist und einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung seiner Wirtschaft leistet, hat Russland für die EU hauptsächlich als Lieferant von Erdöl und -gas sowie von anderen Rohstoffen eine Bedeutung (s. Tabelle). Auch wenn die EU an diesen Lieferungen interessiert ist, wünscht sie sich eine engere Zusammenarbeit auch in anderen Bereichen, wofür allerdings zunächst einmal günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen.

Im Hinblick auf die Schaffung dieser Rahmenbedingungen unterstützt die EU den Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation (WTO). Bereits vor einem Jahr wurde ein entsprechendes Abkommen mit der EU unterzeichnet, in dem sich Russland verpflichtete, die Erdgaspreise für seine einheimische Industrie bis 2010 zu verdoppeln, den durchschnittlich erhobenen Einfuhrzoll für Industriegüter unter 7,6% zu halten und seine Märkte für Telekommunikations-, Transport- und Finanzdienstleistungen den ausländischen Unternehmen zu öffnen. Es gilt als wahrscheinlich, dass der Beitritt Russlands zur WTO auf dem WTO-Gipfel in Hongkong im Dezember 2005 beschlossen wird.

Die EU ist aber nicht nur an der Intensivierung wirtschaftlicher Beziehungen zu Russland interessiert, sondern auch daran, dass sich der große Nachbar stabil und demokratisch entwickelt und dass die „gemeinsame Vision eines in Frieden, Sicherheit und Wohlstand vereinten europäischen Kontinents“ verwirklicht werden kann.

Außenhandel: EU-15 – Russland

	1994	1997	2000	2003
Importe der EU-15 in Mrd. Euro				
Extra-EU-Handel	514,33	672,57	1033,34	987,73
Russland	21,35	27,04	45,72	51,84
Anteil	4,15%	4,02%	4,42%	5,25%
Exporte der EU-15 in Mrd. Euro				
Extra-EU-Handel	523,77	721,13	941,27	972,92
Russland	14,35	25,54	19,92	33,07
Anteil	2,74%	3,54%	2,12%	3,4%
Saldo der EU-15 in Mrd. Euro				
Extra-EU-Handel	9,44	48,56	-92,07	-14,81
Russland	-7	-1,5	-25,81	-18,77

Quelle: Eurostat

Staatliche Außenwirtschaftsförderung allokatonsineffizient

Die außenwirtschaftliche Verflechtung Deutschlands hat im Zuge der europäischen Integration und der Globalisierung an Tiefe und Breite gewonnen. Importe und Exporte sind vom Umfang her wichtige, aber nicht mehr ausschließliche Bestandteile der Integration Deutschlands in die Weltwirtschaft. *Von Karl-Wolfgang Menck*

Das klassische Ein- und Ausfuhrgeschäft umfasst heute neben den Lieferungen umfangreiche Dienstleistungs- und Betreuungsvereinbarungen, z.B. im Rahmen des Managements, der Wartung und Betreuung technischer Anlagen und der Ausbildung von Personal zur Nutzung von Maschinen und Anlagen.

Unabhängig von dem Umfang und von der Tiefe der außenwirtschaftlichen Verflechtung gilt: Die öffentliche Unterstützung ist allokatonsineffizient, weil sie Vereinbarungen mit Kunden und Lieferanten begünstigt, die bei ausschließlicher betriebswirtschaftlicher Entscheidung nicht ausgewählt worden wären. Signale an die Exportwirtschaft unterbleiben, andere Märkte zu erschließen, die auch ohne öffentliche Förderung einen ausreichenden Ertrag erwarten lassen. Im schlimmsten Fall wenden sich Unternehmen von Absatzgebieten oder von Beschaffungsmärkten ab, die sie bislang mit eigenen Mitteln

erschlossen und in denen sie den Erfolg und das geschäftliche Risiko als aus unternehmerischer Sicht tragbar einschätzten.

Mit einer kurzfristigen Variation der Außenwirtschaftsförderung – z.B. nach dem politischen Wohlverhalten eines Abnehmerlandes, nach konjunkturellen, nach finanzpolitischen Erwägungen, nach einzelnen Gütern oder nach dem Geschäftsort des Lieferanten in Deutschland – sind zudem die im einzelnen Fall spezifischen wirtschaftlichen Benchmarks für die Aufnahme eines Geschäfts nicht mehr maßgeblich. Die Leitlinien einer ordnungspolitisch begründbaren Außenwirtschaftsförderung sind folglich so definiert: **Sie sollen nicht unternehmerische Entscheidungen in die falsche Richtung lenken und müssen berechenbar sein. Mitnahmeeffekte gilt es zu vermeiden.**

Aus der Sicht der deutschen Bundesregierung sind die öffentlichen Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung Teil der staatlichen Instrumente, die Wachstum und Wohlstand sichern, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen erhalten und steigern sowie Arbeitsplätze schaffen. Die staatlichen Instrumente sollen zudem mittelständische Unternehmen fördern, soweit diese aufgrund ihrer Betriebsgröße Probleme und Ineffizienzen im Auslandsgeschäft nicht aus eigener Kraft beseitigen können. Eine unilaterale nationale ersatzlose Aufhebung öffentlicher Förderung in einem Land benachteiligt Unternehmen, solange nicht auch gleiches in anderen Staaten geschieht. Dies ist aber nicht zu erwarten.

Die Gestaltung der öffentlichen Außenwirtschaftsförderung und deren Notwen-

digkeit stehen derzeit nicht im Fokus der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion. Dies heisst aber nicht, dass Kammern und Verbände, aber auch Unternehmen dieses Thema für nicht dringlich halten.

Mit der Ausweitung der Geschäfte zeichnen sich neue Risiken ab. Unsicherheiten entstehen im Ausland aus der Verweigerung von Niederlassungs- und Arbeitsgenehmigungen für aus Deutschland entsandtes Personal, das zur Erfüllung der vertraglich vereinbarten Leistungen unabdingbar ist. Wenn im Streitfall Gerichte den ausländischen Unternehmen die Rechtsdurchsetzung verwehren, sehen sich die Betroffenen außerstande, ihre Forderungen ohne staatlichen Beistand zu sichern.

Ein bislang wenig beachtetes Thema der Außenwirtschaft und ihrer Rahmenbedingungen ist die **Steuerpolitik bei grenzüberschreitenden konzerninternen Vorgängen**: die Zurechnung von Kosten und Erträgen sowie die Bewertung angemessener Verrechnungspreise aus der Sicht der Finanzverwaltungen und der Unternehmen verursachen in der Außenwirtschaft tätigen Unternehmen zunehmend Probleme. Ordnungspolitisch argumentiert, sollte die Antwort lauten: So wie der Staat veranlasst werden sollte, in die Entscheidungen der Unternehmen nicht einzugreifen und dadurch deren bestmögliche Entscheidung bei Auslandsgeschäften gleich welcher Art sicherzustellen, ist es ebenso notwendig, dass der Staat auf die marktlichen Risiken – die Gegenstand unternehmerischer Verantwortung sind – nicht auch noch Unsicherheiten aufsattelt, die, wie in diesem Fall, durch die Gestaltung des Steuerrechts verursacht werden.

HWWI im Dialog | VORTRAG

Die demographische Entwicklung in Hamburg – Wie sieht die „Wachsende Stadt“ im Jahre 2025 aus?

Birgit Schnieber-Jastram
Zweite Bürgermeisterin und Senatorin für Soziales und Familie der Freien und Hansestadt Hamburg

Mittwoch, 15. Juni 2005, 17.15 Uhr
Baseler Hof Säle, Gartensaal
Esplanade 15, Hamburg

Weitere Informationen unter:
<http://www.hwwi.org/veranstaltungen/einzelveranstaltungen.htm>