

Die wirtschaftliche und politische Macht einer Branche: Das Beispiel der deutschen Automobilindustrie

Werner Reh

Die öffentlichen Debatten über die Automobilindustrie in Deutschland trugen in den letzten Jahren durchwegs negative Vorzeichen: Dieselsabgaskandal, Kartellabsprachen zwischen den Herstellern, Manipulationen bei den CO₂-Emissionen, Versagen beim sogenannten „Hochlauf“ der Elektromobilität. Der Dieselskandal führte in Deutschland zu einem Einbruch bei den Neuwagenkäufen von Diesel-Pkw. Die deutschen Hersteller hatten auf Dieselautos gesetzt und waren bisher damit erfolgreich auf dem europäischen Markt. Durch den Dieselskandal wird nun der Verlust von 500.000 Arbeitsplätzen befürchtet (Wirtschaftswoche 13.1.2018).

Die Macht der Autoindustrie weist mehrere Dimensionen auf (vgl. dazu auch den Beitrag von Sandra Pauser in diesem Heft). Nicht zuletzt deswegen eignet sich diese Industrie für eine Analyse von ökonomischen und politischen Machtverhältnissen. Hier ist zunächst einmal die oligopolistische Marktform zu beachten. Diese ist wesentlich auf das Wirken von Skalenerträgen in Entwicklung und Produktion sowie auf Fusionsprozesse zurückzuführen. Ausdruck dieser Marktstruktur sind etwa die im Juli 2017 publik gewordenen Kartellabsprachen. Dahinter steht ein womöglich illegales „Autokartell“ der fünf deutschen Hersteller Volkswagen, Daimler, BMW, Audi und Porsche (Der Spiegel, 23.11.2017). EU-Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager sagt dazu: „Sollte sich der Verdacht gegen die deutschen Autohersteller gerichtlich bestätigen, drohen ihnen sehr hohe Geldstrafen.“ Der Vorwurf wird erhoben, dass sich die großen deutschen Autobauer zusammen mit Bosch detailliert über die Einführung einer neuen Softwarefunktion zur AdBlue-Dosierung und viele weitere technische Themen in Hunderten von Arbeitskreisitzungen abgestimmt haben. Der VW-Konzern hat deshalb Selbstanzeige beim Bundeskartellamt und den Wettbewerbsbehörden in Brüssel eingereicht

Zweitens bestehen Machtbeziehungen entlang der stark ausdifferenzierten Zulieferkette. Hier besitzen VW, Mercedes usw. Käufermacht und können den Zulieferern preisliche und nichtpreisliche Parameter der Transaktion teilweise diktieren. Aufgrund der üblichen sog. „Open Book Policy“ haben die Hersteller einen genauen Einblick in die Kostenstruktur ihrer Zulieferer und können diese massiv unter Druck setzen. Drittens ist die Autobranche ein wichtiger Arbeitgeber, der zahlreiche, vergleichsweise gut bezahlte Jobs anbietet. Die Stadt Wolfsburg, der von den Nazis 1938 aus dem Boden gestampfte Stammsitz von VW, kann als idealtypische „single-factory town“ gelten, das reale Pendant zum Modell des Monopsons am Arbeitsmarkt. Letztlich, und diese Dimension steht im Zentrum dieses Beitrags, ist die Macht der Autoindustrie gegenüber staatlichen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen anzuführen. Die entscheidende Machtquelle ist hierbei die volkswirtschaftliche Bedeutung der Automobilindustrie in Deutschland. Kein anderes Land der Welt weist eine derart hohe Abhängigkeit von dieser Branche auf (Rammer 2017). Ökonomische und politische Macht steht aber nicht im Widerspruch zum Wettbewerb um Märkte oder Ressourcen.

Wirtschaftliche Macht wird zu politischer Macht: Verflechtungen von Industrie und Staat

Die deutschen Autohersteller sind mit einem Umsatz von 405 Milliarden Euro im Jahre 2016 – davon 55 Prozent im Export – und über 800.000 Beschäftigten zweifellos einer der erfolgreichsten und wichtigsten Industriezweige in Deutschland (<https://de.statista.com/themen/1346/automobilindustrie/>). Eine Untersuchung von 2009 ergab, dass im Jahr 2004 neben 870.000 Beschäftigten in der Automobilproduktion ein zusätzlicher indirekter Beschäftigungsbeitrag dieser Branche von 1,12 Mio. Beschäftigten besteht. Damit lag der Gesamtbeschäftigungseffekt 2004 bei etwa 2 Mio. Arbeitsplätzen (Legler et al. 2009). Aufgrund der relativ hohen Produktivität der Branche liegt der Anteil am BIP bei etwa 7% (Rammer 2017). Hinzu kommt noch eine regionale Konzentration: Mehr als 60% der Beschäftigten der Autoindustrie arbeiten in den drei Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen (Friedrich Ebert Stiftung 2015). Die übrigen Fabriken und Zulieferer verteilen sich aber über alle Bundesländer. Volkswagen verkauft mit 11 Millionen die meisten Fahrzeuge weltweit. In Europa konnte sich die deutsche Automobilindustrie gegenüber anderen „nationalen Champions“ zunehmend durchsetzen, vor allem im besonders lukrativen Segment der Prämium-Fahrzeuge (vgl. Abbildung 1). Zudem werden in der Automobilindustrie 35% der Forschungs und Entwicklungs-Investitionen getätigt. Nicht zuletzt unterstützen auch die Gewerkschaften die Automobilindustrie, immerhin handelt es sich zumeist um relativ gut bezahlte und seit Jahrzehnten sichere Jobs. Die Autoindustrie, die größte Branche des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland, steht daher auch im Fokus der deutschen Wirtschaftspolitik. Sie wird von den handelnden politischen Akteuren und wahrscheinlich auch von Teilen der Bevölkerung als „systemrelevant“ und damit als „too big to fail“ eingeschätzt.

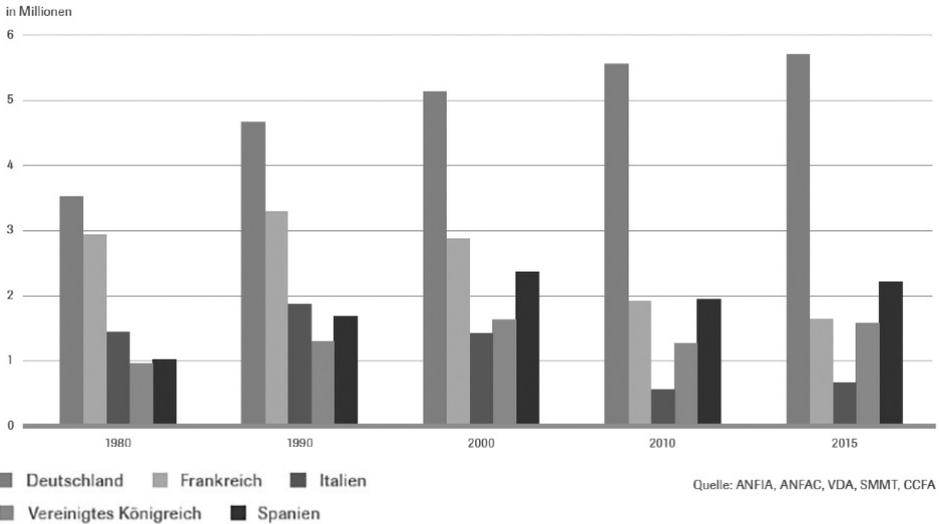


Abbildung 1: PKW-Produktion in Europa (1980–2015). Quelle: VDA, Jahresbericht 2016

Es existiert eine enge Partnerschaft zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern im Automobilssektor und auch, siehe das VW-Gesetz, direkt mit dem Staat. Das resultiert aus dem Prinzip der paritätischen Mitbestimmung, wodurch in Betrieben mit über 2000 Mitarbeitern Arbeitnehmer und Kapitaleigner jeweils die Hälfte der Aufsichtsratsmitglieder stellen. Phasen stärkerer Unabhängigkeit der größten Einzelgewerkschaft IG Metall wurden seit 2007 von Kooperation und einem engen Schulterschluss mit den im Verband der Automobilindustrie, VDA, zusammengeschlossenen Unternehmen der Autobranche in Deutschland abgelöst (vgl. dazu auch den Beitrag von Adam in diesem Heft). Traditionell haben die Gewerkschaften großen Einfluss auf die Sozialdemokratische Partei (SPD), die Arbeitgeber auf die Christliche Demokratische Union Deutschlands (CDU) und die Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU). Die Gefahr eines kollusiven Verhaltens ist hier nicht von der Hand zu weisen. Partikularinteressen könnten zu Lasten von Gemeinwohlinteressen durchgesetzt, Umwelt- und Klimaschutzziele unterlaufen werden.

Die Autofahrer sind als Wähler eine politische Macht: Die gesamte Bevölkerung könnte auf den Vordersitzen der 45,8 Millionen Pkw in Deutschland Platz nehmen. Der Allgemeine Deutsche Automobil-Club (ADAC) hat fast 20 Millionen Mitglieder und setzt sich für die AutofahrerInnen ein. Der Verband der Automobilindustrie, VdA, ist eine schlagkräftige Lobby. Ihr Präsident, Matthias Wissmann, verfügt als Berufspolitiker über langjährige und hochrangige Erfahrungen als Forschungs- und als Verkehrsminister, dann als Ausschussvorsitzender – u. a. des Ausschusses für Europaangelegenheiten – bevor er 2007 ohne Latenzzeit VdA-Präsident wurde.

Der Seitenwechsel zwischen Politik und Autolobby ist der am stärksten sichtbare Ausdruck der engen Verflechtung zwischen Politik und Herstellern: 2013 wechselte Eckart von Klæden von seinem Amt als Staatsminister im Kanzleramt direkt zu Daimler, wurde dort Cheflobbyist. Für VW leitete seit 2012 bis zu seinem Rücktritt Anfang 2018 Thomas Steg das Hauptstadtbüro. Er kam aus der niedersächsischen Landespolitik, war auch Regierungssprecher in Berlin unter den Kanzlern Gerhard Schröder und Angela Merkel. Der Berliner Büroleiter von VW, Michael Jansen war früher Büroleiter von Frau Merkel, um nur einige Beispiele zu nennen.

Wie eng die Kontakte zwischen Politik und Autokonzernen sind, legte eine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 5.7.2017 (BT-Drucks. 18/1280) offen. Seit Bekanntwerden des Dieselskandals im September 2015 bis Mai 2017 gab es 325 Treffen zwischen der Autoindustrie und der Bundesregierung, 90 mit Gewerkschaften und Betriebsräten, 21 mit Umweltverbänden. Bei Letzteren handelt es sich fast ausschließlich um öffentliche Anhörungen.

Die Website LobbyFacts.eu zeigt, basierend auf dem Transparenz-Register der EU-Kommission, dass 2016 Volkswagen mit Lobbyingausgaben von ca. EUR 3,3 Mio Platz sieben in der Lobbyingrangliste der EU einnahm, während Daimler mit ca. EUR 2,5 Mio Platz 13 erreichte. (https://lobbyfacts.eu/files/attachment/spreadsheet_top_spenders_2012_2016_updated.pdf)

In Deutschland verteilten die Autobauer Spenden an alle demokratischen Parteien im Bundestag, mit Ausnahme der Partei DIE LINKE. Anteilig erhält die CSU den höchsten, SPD und Grüne den geringsten Anteil. Außerordentlich problematisch waren Großspenden der Quandt-Familie, Großaktionär von BMW, im Jahre 2013 an die CDU im Umfang von 690.000 Euro nach dem Versuch der Bundeskanzlerin, die CO₂-Grenzwerte für Pkw zu blockieren; oder deren Spende im Umfang von 450.000 Euro im Jahre 2009, nach der ersten Entscheidung über die CO₂-Grenzwerte für Pkws, die viele Wünsche der deutschen Autobauer berücksichtigte.

Die Personalstärke der Lobby der deutschen Hersteller in der EU ist beeindruckend: Volkswagen beschäftigt in Brüssel nach Recherchen des Corporate Europe Observatory 43 Lobbyisten, Daimler 14, BMW 8 (<https://corporateeurope.org/power-lobbies/2015/09/>). Die politische Macht der Autokonzerne kann nicht nur an ihrer personal- und finanzstarken Lobby in Deutschland und in Brüssel abgelesen werden, sondern muss an ihrem Einfluss auf Entscheidungen und deren Umsetzung, also auf politische Programme, festgemacht werden. Dies soll im Folgenden anhand von Fallbeispielen illustriert werden. Neben der Abwrackprämie werden die Elektroauto-Förderung, die Debatte um CO₂-Grenzwerte und schließlich der Dieselskandal behandelt.

Die Abwrackprämie: Direkte Subventionen an „systemrelevante“ Autohersteller

Direkte oder sektorale Subventionen an einzelne Industriezweige oder Unternehmen werden in der Wirtschaftswissenschaft überwiegend kritisch gesehen. Als sektorale Intervention ist die nach Ausbruch der Banken- und Wirtschaftskrise von VDA-Präsident Matthias Wissmann vorgeschlagene Einführung von Abwrackprämien für die Verschrottung für Pkw, die älter als neun Jahre sind, anzusehen. Er schlug dafür den marketingtauglichen Namen „Umweltprämie“ vor. Am 14. Januar 2009 beschloss das Bundeskabinett ihre Einführung. Mit je 2.500 Euro sollte die Verschrottung von etwa 600.000 Pkw gefördert werden. Der Förderrahmen wurde von ursprünglich 1,5 Mrd. Euro auf letztlich fünf Milliarden Euro erhöht und der Zeitraum bis September 2009 ausgeweitet, um den damaligen Bundestagswahlkampf einzuschließen. Über 1,1 Millionen neue Fahrzeuge konnten damit gefördert werden. Auch offiziell wurde der Begriff Umweltprämie übernommen, obwohl Umweltkriterien fehlten. Eine Staffelung der Abwrackprämie nach Emissionsstandards hätte einen starken Luftreinhalteeffekt ausgelöst und die Einhaltung der Feinstaubgrenzwerte in den Städten beschleunigt. Als Nebeneffekt hätten die deutschen Hersteller profitiert, weil ihre neuen Diesel damals schon durchgängig mit Partikelfiltern ausgestattet waren. Letztlich wurde der Absatz von Neuwagen, wie vom VDA intendiert, gefördert. Die Luftreinhalteprobleme in den Städten blieben noch Jahre ungelöst, der Ressourcenverbrauch insgesamt würde erhöht. Wirtschaftspolitisch bemerkenswert ist, dass von der Abwrackprämie in hohem Ausmaß ausländische Autoproduzenten profitierten (<http://www.taz.de/!5167815/>, 08.02.1017).

Zusammengenommen ist die Abwrackprämie ein Beispiel dafür, wie die Automobilindustrie die Politik unter Druck setzen und entsprechende Zugeständnisse erreichen kann. Die Tatsache, dass dabei keine Verkoppelung mit breiteren gesellschaftlichen Zielen stattfand, ist ein Zeichen dafür, dass die Politik (kurzfristigen) Brancheninteressen entgegengekommen ist.

Das Versagen bei der Elektroauto-Förderung

In vielen Ländern werden heute Elektroautos gefördert, offiziell um Klimaziele im Verkehr zu erreichen und den Straßenverkehr zu dekarbonisieren. Es wird in Forschung und Entwicklung (F&E) (z. B. Batteriezellen-, Recyclingforschung) investiert, der Kauf von E-Autos durch Prämien angereizt und Ladeinfrastrukturen werden staatlich mitfinanziert. Es gibt jedoch kein umfassendes und strategisches F&E-Konzept sondern nur zahlreiche regionale Modellprojekte bzw. „Schaufenster“ und keine industriepolitische Strategie für den Aufbau einer Batteriezellenproduktion in Deutschland.

In Deutschland wurden die Fördermaßnahmen in der eigens dafür eingerichteten „Nationalen Plattform Elektromobilität, NPE“ mit Industrie, angewandter Wissenschaft und mit Beteiligung von NGO verhandelt. In drei Stufen sollten technologieoffen die Marktvorbereitung, der Markthochlauf und ab 2020 ein selbsttragender Markt für Elektromobilität mit den regierungsamtlich vorgegebenen eine Million Elektrofahrzeugen in Deutschland geschaffen werden. 2017 wurde die Zielgröße für 2020 auf 500.000 E-Autos reduziert. Kaufanreize für E-Autos in Höhe von 4.000 Euro pro Neuwagen und von 3.000 Euro für Plug-In-Hybride wurden zwischen Regierung und den Autoherstellern für den geplanten Markthochlauf vereinbart. Insgesamt wurden bis zum Juni 2019 EUR 1,2 Mrd. für über 300.000 Fahrzeuge bereitgestellt, zur Hälfte vom Staat und den Herstellern finanziert. Am 1. 1. 2017 waren in Deutschland 34.022 E-Autos zugelassen. Das ist weniger als ein Promille des gesamten Pkw-Bestands von 45,8 Millionen Pkw.

Worin liegen die Gründe für das Scheitern? Einerseits liegen sie bei den Herstellern: Derzeit bieten diese nur fünf E-Automodelle an, die allesamt durch hohes Gewicht und geringe Reichweiten und hohe Preise charakterisiert sind (Helmers 2015: 23). Auf Automessen und in den Medien werden dagegen Sport Utility Vehicles (SUV) und Geländewagen sowie andere herkömmliche Modelle intensiv beworben. Die Führungsetagen der deutschen Autohersteller sind, das legte jüngst eine Meinungsumfrage durch KPMG offen, gegen Elektroautos und erwarten ihr Scheitern: „Am größten ist die Skepsis ausgerechnet bei Firmenchefs und Aufsichtsratsvorsitzenden ausgeprägt. Satt 72 Prozent der weltweit befragten 229 Auto-Bosse sagen das Aus für Batteriefahrzeuge voraus“ (Manager Magazin v. 10.1.2018).

Ein zweiter Grund liegt in dem bisher völlig unzureichenden Ausbau der Ladeinfrastruktur auf den sich die Bundesregierung und die Autohersteller nicht einigen konnten. Der neue Koalitionsvertrag vom 7.2.2018 verspricht den Aufbau von 100.000 zusätzlichen Ladepunkte für E-Autos bis 2020.

Drittens fehlt ein übergreifendes Konzept nachhaltiger Mobilität, in das umweltverträgliche und effiziente E-Autos eingebunden sind und das Reichweitendefizite ausgleichen könnte. Sinnvoll ist die Nutzung von E-Autos in Flotten, damit sie überhaupt einen ökologischen Vorteil erzielen. Die Autohersteller wollen E-Autos vor allem als Zweitwagen und auf dem Privatwagenmarkt absetzen und dadurch die Absatzmengen steigern. Es fehlt auch eine Strategie für die Versorgung der E-Autos mit regenerativen Energien (Sektorenkopplung). Bei einer Fortsetzung der bisherigen Verkehrspolitik würde in 2050 das Zwei- bis Dreifache der heutigen Gesamtstrommenge regenerativ erzeugt werden müssen. Eine Wende zu nachhaltiger Mobilität, zur Einsparung und Verlagerung von Verkehr ist deshalb unverzichtbar, wird aber von der Automobilindustrie verzögert bzw. verhindert.

Die CO₂-Grenzwerte für Pkw: Einflussnahmen und Manipulationen der Hersteller und ihre Grenzen

Nach der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls zur weltweiten Reduzierung der Treibhausgase im Jahr 1997 verhandelte die EU-Kommission das sogenannte „freiwillige Abkommen“ (voluntary agreement), also eine Selbstverpflichtung mit der Europäischen Autoindustrie (ACEA). Es wurde 1998 besiegelt und sollte eine Reduktion der durchschnittlichen CO₂-Emissionen bei Neuwagen von 186 g/km (Basis 1995) auf durchschnittlich 140 g/km im Jahr 2008 erreichen. Auf ein „technology forcing“, in dem der Gesetzgeber einen neuen Standard festlegt, der mit gegenwärtig verfügbaren technischen Mitteln nicht oder

nur zu hohen Kosten erreichbar ist, wurde verzichtet und stattdessen auf vorhandene Technik gesetzt. Die angestrebte CO₂-Reduktion sollte auf Basis einer „Verdieselung“ der Neuwagenproduktion erfolgen. Im Gegenzug verzichtete die EU-Kommission darauf, das Inverkehrbringen von Diesel-Pkw zu behindern (Helmerts 2015: 8 f.). Bis heute, und das schließt die Euro 6-Grenzwerte ein, erfahren Diesel-Pkw deshalb eine Bevorzugung bei der europäischen Emissionsgesetzgebung.

Diesel-Pkw galten damals als Lösung, weil die Dieseltechnik insbesondere von der Automobilzulieferindustrie (z. B. der Robert Bosch GmbH) stark verbessert worden war. Der damalige Vorteil von durchschnittlich rund 10 Gramm CO₂ pro km gegenüber vergleichbaren Benzinern wurde durch die starke Zunahme der Gewichte und Motorisierung (ansteigender Verkauf von Diesel-SUV und Geländewagen) wieder aufgefressen – ein klassischer Reboundeffekt. Aktuell liegen Diesel- und Benzin-Neuwagen gleichauf. Die um 22 Cent niedrigere Energiesteuer von Diesel-Pkw ist aber ein wirksamer Anreiz zum Vielfahren. Die Jahresfahrleistungen der Diesel-Pkw stiegen deshalb kontinuierlich auf durchschnittlich 20.000 Kilometer, die der Benzin-Neuwagen sanken kontinuierlich auf durchschnittlich 10.000 Kilometer.

Abbildung 2 zeigt den o.g. Reboundeffekt und den Trend der Verminderung der EU-weiten offiziellen CO₂-Emissionen von Benzinern und Diesel-Pkw. Die deutschen Hersteller lagen mit einem Wert von 170 g CO₂/km in 2008 höher als die europäischen Durchschnittswerte und deutlich über den angestrebten 140 g CO₂/km.

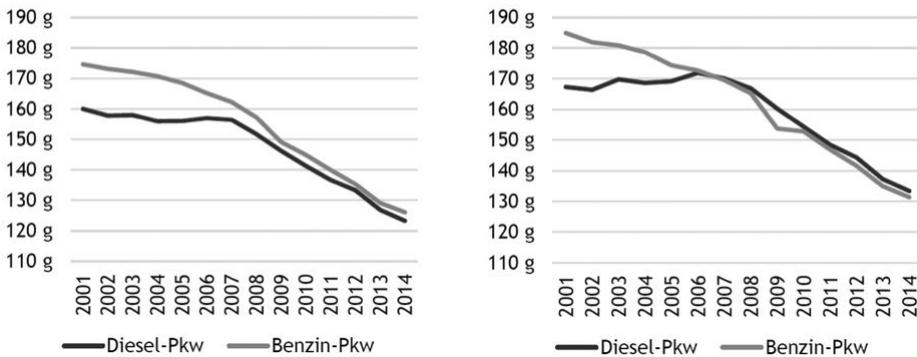


Abbildung 2: Durchschnittlicher CO₂-Ausstoß neu registrierter Pkw in der EU (links) und Deutschland (rechts). Quelle: <https://www.zukunft-mobilitaet.net/164605/analyse/spezifische-co2-emissionen-diesel-pkw-ottomotor-potenziale-treibhausgasemissionen-thg/> (08.02.2018)

Als Folge der Zielverfehlung der freiwilligen Selbstverpflichtung mit Durchschnittswerten über 150 g/km begannen 2007 die Arbeiten an einer gesetzlichen Regelung der CO₂-Emissionen in der EU. Im April 2009 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat eine Verordnung zur Regulierung der CO₂-Emissionen bei neuen Pkw (Verordnung EG Nr. 715/2007). Nach dem ersten Kommissionsvorschlag sollte der CO₂-Ausstoß von Neuwagen jedes Herstellers bis 2012, dann nur noch bis 2015 auf durchschnittlich 130 g /km und bis 2020 auf 95 g/km gesenkt werden. Das erste Ziel konnte bis 2015 erreicht werden. Das Festhalten am 95 g-Ziel 2020 können Umwelt-NGOs als Erfolg verbuchen. Auf ihrem Treffen in

Straubing am 8.3.2009 hatten die Bundeskanzlerin Merkel und der damalige französische Staatspräsident Sarkozy noch 105 g CO₂/km gefordert. Der 95 Gramm-Grenzwert übt Druck auf ein Downsizing der Neuwagenflotten oder einen höheren Absatz von E-Autos aus.

Der VDA konnte die Verordnung nach den Interessen der deutschen Hersteller, die im lukrativen Segment der Prämiumfahrzeuge sehr erfolgreich waren und die Konkurrenten aus Frankreich und Italien aus dem Feld geschlagen hatten, umgestalten. Das Interesse der deutschen Hersteller und des VDA lag darin, die höheren Gewichte der deutschen Neuwagen im Vergleich zu den ausländischen Konkurrenten zu berücksichtigen, die Grenzwerte zu entschärfen und die Termine nach hinten zu schieben. „Winning time for doing nothing“, um anschließend „business as usual“ zu machen: Trippelschritte für mehr Effizienz, die ohnehin geplant waren und keine zusätzlichen Anstrengungen und Investitionen erforderten. Die von den deutschen Herstellern angestrebten Abänderungen waren:

- Orientierung der Grenzwerte am Gewicht der Neuwagen: Dieser Vorschlag wurde von Bundesverkehrs- und Bundesumweltministerium entwickelt und eingebracht. Bei höherem Gewicht werden die Grenzwerte angehoben. Die Kommission konnte letztlich die von den deutschen Herstellern und der Bundesregierung lobbyierten Vorteile für große und schwere Autos begrenzen und kontraproduktive Effekte einer Auflastung der Pkw verhindern.
- Absenkung der Strafen bei Grenzwertüberschreitung: Die Strafen wurden zeitlich gestaffelt: ab 2019 gilt dann der volle Satz von 95 €/g pro g CO₂/km Überschreitung für jeden Hersteller. Hier setzte sich die Kommission durch.
- Einführung von Ökoinnovationen auf Vorschlag des VdA und der Bundesregierung. Nicht konkret präzierte „eco innovations“ wurden in die Verordnung aufgenommen und können mit bis zu 7 g CO₂ auf die Zielvorgabe für die durchschnittlichen spezifischen Emissionen des jeweiligen Herstellers angerechnet werden. Die Kommission konnte deren Einsatz durch die Vorgabe von Kriterien einschränken.
- Einführung eines Bonus für besonders sparsame Fahrzeuge bei spezifischen CO₂-Emissionen von weniger als 50 g CO₂/km. E-Autos werden als Nullemission gerechnet.
- „Phasing in“: Die Durchsetzung dieser Verschiebung des Inkrafttretens des 130 g-Grenzwertes mit Stufen von 157 g/km ab 2012, 142 g/km ab 2013, 133 g/km ab 2014 und 130 g/km ab 2015 verschaffte den Herstellern drei Jahre mehr Zeit.

Die Umweltverbände konzentrierten sich in ihrer Lobbyarbeit auf die Beibehaltung des von der Kommission vorgeschlagenen 95-g-Wertes ab 2020, der die Autohersteller unter Innovationsdruck setzte. Ohne Downsizing der Flotten, zusätzliche Effizienzmaßnahmen und E-Autos ist er nicht einzuhalten. Die Zugeständnisse an die deutschen Hersteller waren trotzdem gewaltig. Auch andere Länder brachten ihre besonderen Interessen in das europäische Konzert ein – z. B. Schweden einen Bonus für E 85-Fahrzeuge (die zu 85 Prozent mit Biosprit betrieben werden). Die EU-Kommission konnte diese Zugeständnisse aber eingrenzen und eine übermäßige Verwässerung ihrer Vorschläge verhindern. Die Verweigerungshaltung der Hersteller verlagerte sich damit in die Implementationsphase. Sie nutzen die Manipulationsmöglichkeiten bei den Testverfahren des Neuen Europäischen Testzyklus NEFZ, durch Maßnahmen der Zyklus-Erkennung bzw. des Cycle Beating weidlich aus: Die – speziell vorbereiteten – Testfahrzeuge schalten auf dem Rollenprüfstand möglichst viele energieverbrauchende Aggregate aus (von der Lichtmaschine bis zur Klimaanlage trotz der Außentemperatur von 30°C), nutzen extrem hart aufgepumpte

Energiespar-Reifen u. a. m. Wie wirkungslos dadurch die CO₂-Grenzwerte wurden, zeigt die aktuelle Studie des ICCT (The International Council on Clean Transportation): Die Diskrepanz zwischen den auf dem Prüfstand gemessenen Emissionen und der Realität bei den Neuzulassungen beträgt nicht mehr +15% wie 2008, sondern ist auf +42% in 2016 angestiegen. Die EU-Grenzwerte haben an den realen Emissionen der Neuwagen nur wenig geändert; stattdessen nahmen aber die Manipulationen der Hersteller zu.

Der Dieselskandal: Die Innovationsblockaden und der Betrug der Autohersteller

Ziel der europäischen Immissionsgrenzwerte für die Schadstoffe Feinstaub (PM₁₀) und Stickstoffdioxid (NO₂) war der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung in den Städten. Während die Feinstaubprobleme mittlerweile durch Fahrverbote für hoch emittierende Fahrzeuge und die Ausrüstung der Fahrzeuge mit wirksamen Partikelfiltern weitgehend gelöst sind, werden die Jahresmittelwerte für Stickstoffdioxid noch in fast 90 Städten (2016) bzw. rund 70 Städten (2017) in Deutschland überschritten. Diesel-Pkw sind für etwa 50% der Immissionen verantwortlich.

2015 wurde bekannt, dass die „Environmental Protection Agency (EPA)“ der USA der Volkswagen AG die Verwendung illegaler Abschaltreinrichtungen vorwarf, die die Abgasreinigung bei Fahrten auf der Straße außer Kraft setzen. Volkswagen gab diese Manipulationen zu und zahlte insgesamt 22 Milliarden US\$ an Strafen und Entschädigungen. Der damalige Verkehrsminister Dobrindt von der CSU behauptete zunächst, deutsche Hersteller nutzten keine illegalen Abschaltreinrichtungen und lehnte den Entzug der Typzulassung und den Erlass von Verkaufsverboten ab. Im Juni 2017 sprach er dann doch von unzulässigen Abschaltreinrichtungen und verhängte am 27. Juli 2017 ein Zulassungsverbot für den Porsche Cayenne mit 3,0-Liter-TDI-Motor und rief erst 22.000 und dann 57.600 Fahrzeugen des Typs VW Touareg zurück (vgl. die Dokumentation in „Abgasskandal“, Wikipedia, Abruf: 12.1.2018). Im Realbetrieb emittieren laut Messungen des Umweltbundesamtes Euro 4-Dieselfahrzeuge 674 Milligramm Stickoxid (erlaubt sind 250 mg/km NO_x), Euro 5-Dieselfahrzeuge 906 mg (Grenzwert: 180 mg/km), die neuesten Euro 6-Dieselfahrzeuge im Durchschnitt 507 mg/km (Grenzwert: 80 mg/km). Auch die neuesten Modelle überschreiten somit die Grenzwerte im Durchschnitt um das 6-fache. Die Regierungspolitiker folgten dennoch den Argumenten der Autokonzerne und gaben sich mit Software-Nachbesserungen zufrieden, die die Belastungen in den Städten nach Berechnungen des Umweltbundesamtes nur um 3-7% Prozent mindern. Die Hersteller behaupteten, Hardware-Lösungen seien nicht möglich.

Mit der juristischen Erzählung, die EU-Regelungen seien unklar und müssten erst präzisiert werden – eine Aussage, die erst nach dem 18. September 2015 vorgetragen wurde –, versuchte die Bundesregierung die Autokonzerne zu exkulpieren. Unisono riefen der VdA, seine europäische Dachorganisation ACEA und Regierungspolitiker nach Klarstellungen der EU. Ein Blick in die Gesetzestexte offenbart aber überraschende Klarheit (Führ 2017): Ziel der drei einschlägigen Verordnungen ist „die tatsächliche Reduktion der Abgasemissionen von Kraftfahrzeugen, um eine bessere Luftqualität zu erreichen“ und eben nicht nur die Einhaltung von Grenzwerten auf dem Prüfstand. Die Grenzwerte sind „unter normalen Betriebsbedingungen“ einzuhalten. Abschaltreinrichtungen werden in Art. 5 Abs. 2 S. 1 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 ausdrücklich verboten. Ausnahmen von diesem Verbot sind nur erlaubt, um den Motor vor Beschädigungen, d. h. unmittelbar drohenden Motorschäden zu schützen. Ausnahmen sind immer juristisch eng auszulegen; deshalb

sind die genutzten Defeat-Devices mit Hilfe der Motorsteuerung, Thermo- oder Zeitfenstern illegal. Der Abschlussbericht des Volkswagen-Untersuchungsausschusses des Bundestags (Drucksache 18/12900 vom 22.06.2017) wiederholt im Mehrheitsbeschluss trotzdem die Schutzbehauptungen der Autoindustrie.

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) sah darin einen Beleg, dass selbst der größte Industrieskandal in der Bundesrepublik Deutschland nicht das „eheähnliche Verhältnis“ zwischen Autokonzernen und der Bundesregierung erschüttern konnte. Dass die Politik ‚komplex formulierte Ausreden‘ statt Lösungen vorlegt, zeigte für den DUH Geschäftsführer Jürgen Resch, „wer in dieser eheähnlichen Beziehung die Hosen anhat“. (<https://www.presseportal.de/pm/22521/3672086>, 29.6.2017). An diesem Verhältnis änderte auch der „Diesel-Gipfel“ vom 2.8.2017 nichts. Das eigentliche Ziel des dort gegründeten Nationalen Forums Diesel war es, mit Hilfe von Placebo-Maßnahmen die EU-Kommission von ihrer Klageerhebung gegen die Bundesrepublik Deutschland abzubringen.

Fazit

Die starke wirtschaftliche und politische Macht der deutschen Autokonzerne beruht auf der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Branche. Die Netzwerke zwischen den Eliten der Politik und der Autoindustrie sind eng gewoben, Arbeitnehmer und Gewerkschaften unterstützen dies und auch die öffentliche Meinung steht hinter „ihrer“ Autoindustrie. Die Fokussierung auf die Dieselsechnologie war ein deutscher Sonderweg, der in der EU durchgesetzt wurde - mit dem offiziellen politischen Ziel Klimaschutz. Dafür wurden Diesel-Pkw bei den Schadstoffemissionen privilegiert. Weil die deutschen Autokonzerne, und in ihrem Windschatten auch die europäischen Autobauer, weder die Grenzwerte für CO₂ noch für Stickoxide einhalten, wurden sie zu einem der Hauptverursacher der Verfehlung der Klimaschutzziele und der städtischen Luftreinhalteziele. Im Verkehrssektor in Deutschland liegen die CO₂-Emissionen heute höher als 1990. Der Koalitionsvertrag vom 7.2.2018 enthält kein Konzept für effiziente und emissionsfreie Pkw. Die Unternehmen fürchten das Risiko und halten am alten, lukrativen Geschäftsmodell der Prämienautos fest. Bis heute ist das Geschäftsmodell der deutschen Hersteller – selbst bei stark rückläufigem Verkaufsanteil von Diesel-Neuwagen – ökonomisch noch immer sehr erfolgreich.

In den Nullerjahren fand ein Strategiewechsel statt. Bis dahin galten ambitionierte EU-Grenzwerte als Chance für den Export fortschrittlicher Technik auf den globalen Märkten, die durch EU-Normen oft geprägt werden konnten. Mit dem Amtsantritt von Matthias Wissmann als VDA-Präsident im Jahr 2007 gab es einen Übergang zur stärkeren Beeinflussung der Regierungspolitik in Deutschland und mit deren Unterstützung auch der Politikformulierung in Brüssel. Im europäischen Konzert sind die deutschen Autokonzerne aber nur einer der großen Player. Die Rechtsetzung behält ihre Eigenständigkeit und kann sich partiell gegen sektorale und Mitgliedstaaten immunisieren (vgl. dazu auch den Beitrag von Jäger und Reiner in diesem Heft). Der Europäische Gerichtshof kann die Gesetze auch gegen Widerstände durchsetzen. Die Klarheit und Kohärenz des Verbots von Abschaltvorrichtungen bei den Stickoxid-Verordnungen bedeuten, dass das Handeln der Hersteller den Tatbestand des Betrugs erfüllt. Bei den CO₂-Grenzwerten schöpften die Hersteller „nur“ durch Tricksen die Schlupflöcher der Testverfahren aus, wobei der neue Testzyklus ab September 2019 (WLTC: Worldwide harmonized Light vehicles Test Cycle) die „Real Driving Emissions“ erstmals messen wird. Die Grenzwertüberschreitungen in deutschen Städten sind übrigens Gegenstand eines aktuellen Vertragsverletzungsverfahrens.

Rammers (2017) Aussagen zur Rolle von Politik und Herstellern ist zuzustimmen: „Die deutsche Politik hat sich unter diesen Rahmenbedingungen dafür entschieden, den Auto-produktionsstandort Deutschland so gut es geht zu schützen. Und dort, wo internationale Regulierungen das Leben der Autoindustrie schwermachen, hat man durch eine lasche behördliche Aufsichtspraxis Kompensation geleistet.“ Das Politikversagen in Deutschland wurde damit zum Staatsversagen. Denn die Hauptakteure Hersteller, Gewerkschaften und Politik externalisieren die negativen Folgen auf die Klima- und Gesundheitspolitik und auf die Verbraucher und Leasingfirmen, bei denen der massive Wertverlust ihrer Diesel-Pkw verbucht wird. Hier zeigt sich kollusives Verhalten sehr deutlich. Die abnehmende Macht der Gewerkschaften (vgl. den Beitrag von Adam) ist ein wichtiger zusätzlicher Erklärungsfaktor. In innovativen Industriebereichen sind nicht nur die erwartete Zahl der künftigen Arbeitsplätze, sondern auch der Organisationsgrad wesentlich niedriger als in der Produktion mit Verbrennungsmotoren. Dass es aber auch anders gehen könnte zeigen die 2005 in Kraft getretenen Euro 4-Grenzwerte für Benziner. Sie lösten die Emissionsprobleme an der Quelle durch eine ambitionierte und mutige Regulierung - gegen den massiven Widerstand der Autobauer.

Die informelle Zusammenarbeit von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Politikern trägt neokorporatistische Züge, allerdings bei einer stark zurückgenommenen Rolle des Staates, der weder lenkt, nicht einmal mehr moderiert und schon gar nicht einer diskursiv-demokratisch legitimierten Vorstellung von Gemeinwohl in der Verkehrspolitik zum Durchbruch verhilft.

Literatur

- Buigues, Pierre (2017): A driver in every car: when the auto industry says jump, do governments say „how high?“ *Journal of Business Strategy* 38: 3–10.
- Friedrich Ebert Stiftung (2015): *The Future of the German Automotive Industry: Structural Change in the Automotive Industry: Challenges and Perspectives*. Bonn.
- Führ, Martin (2017): Der Dieselskandal und das Recht. Ein Lehrstück zum technischen Sicherheitsrecht. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, NVwZ*, 265–273.
- Helmers, Eckard (2015): *Die Modellentwicklung in der deutschen Autoindustrie: Gewicht contra Effizienz*, Trier.
- ICCT (2016): *Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen neuer Pkw in der EU – Prüfstand versus Realität*.
- Legler, Harald/Gehrke, Birgit/Krawczyk, Olaf/Schasse, Ulrich/Rammer, Christian/Leheyda, Nina/Sofka, Wolfgang (2009): *Die Bedeutung der Automobilindustrie für die deutsche Volkswirtschaft im europäischen Kontext*. Endbericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Hannover und Mannheim.
- Rammer, Christian (2017): Deutsche Autoindustrie: Ein politisch-industrieller Komplex? In: *ifo Schnelldienst*, 18, 3–4.
- Umweltbundesamt (2016): *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland*. Aktualisierte Ausgabe, Berlin.