

Zeit für die CO₂-Steuer

Die Kanzlerin will nur zum Klimagipfel fahren, wenn es Erfolgchancen gibt. Dabei sollte sie neue Ansätze in die Verhandlungen einbringen

JAN MARTIN WITTE

Bereits vor dem Auftakt am 7. Dezember kann nichts mehr darüber hinwegtäuschen, dass der Kopenhagener Klimagipfel schon jetzt eine politische Leiche ist. Zu groß sind die verbleibenden Unterschiede in den Positionen der wesentlichen Verhandlungsparteien, zu gering die Handlungsspielräume der politischen Akteure im Kontext der weltweiten Wirtschaftskrise und ihrer Folgen. Ein globaler CO₂-Markt mit ambitionierter Kappung, eines der zentralen Ziele auch der Bundesregierung, wird in absehbarer Zukunft keine Realität werden.

Die schwarz-gelbe Regierung hat in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, die Vorreiterrolle Deutschlands in der internationalen Klimapolitik festigen und ausbauen zu wollen. Sie täte nun gut daran, neue Akzente für die multilateralen Verhandlungen für die Zeit nach Kopenhagen zu setzen. Um eine Erderwärmung von mehr als zwei Grad Celsius zu verhindern, so wie es das International Panel on Climate Change fordert, bedarf es wirksamer Instrumente. Insbesondere müssen Mittel und Wege gefunden werden, die Schwellenländer, insbesondere China und Indien, zügig und effektiv in den globalen Klimaschutz einzubinden.

Zentrales Ziel der Kopenhagener Verhandlungsrunde ist es, das 2012 auslaufende Kioto-Protokoll zu ersetzen und damit eine solide Basis für den globalen Handel mit CO₂-Emissionszertifikaten zu legen. Ein solcher marktbasierter Ansatz in der Klimapolitik ebnet nach Ansicht seiner Befürworter den ökonomisch effizientesten Weg für die notwendigen Treibhausgasreduzierungen. Aber ist es politisch realistisch, die notwendigen Treibhausgasreduzierungen auf diesem Weg zu erreichen? Augenscheinlich kaum.

Offensichtlich ist, dass der bislang eingeschlagene Weg, über multilaterale Verhandlungen ein solches globales Emissionshandelssystem zu etablieren, wenig aussichtsreich ist. Die politischen Hürden sind zu hoch. Aber selbst wenn ein globaler Markt in Kopenhagen tatsächlich beschlossen würde, wäre weiterhin unklar, ob dieser den Praxistests bestehen würde. Ein solcher Markt wäre mit großer Wahrscheinlichkeit durch fehlende Transparenz und politisch verzerrte Transaktionen geprägt, was zu perversen Ergebnissen in der Klimapolitik führen könnte.

Integration von unten

Ein alternativer Weg zu einem globalen Markt für Emissionen wäre denkbar über eine stufenweise Integration der auf nationaler beziehungsweise regionaler Ebene bestehenden Emissionshandelssysteme. Ein erster Schritt wäre beispielsweise der oft geforderte transatlantische CO₂-Markt. Aber auch dieser Integration von unten sind enge Grenzen gesetzt. Zum einen existiert außerhalb der EU bislang kein vergleichbarer Markt für CO₂. Die USA, Australien und Neuseeland befinden sich in fortgeschrittenen Planungen für die Einrichtung solcher Märkte, die

aber von massiven innenpolitischen Verteilungskonflikten begleitet sind. Des Weiteren reflektieren die jeweils existierenden Systeme hart verhandelte innenpolitische Kompromisse über die Verteilung der Kosten und Gewinne des Klimaschutzes. Der Aufbau von Emissionshandelssystemen hat enorme Verteilungseffekte, die im Fall einer internationalen Integration neu auf den Prüfstand kämen. Mindestvoraussetzung einer Marktintegration wären vergleichbare CO₂-Kappungsgrenzen, was etwa eine transatlantische Integration unter derzeitigen Bedingungen unmöglich machen würde.

Auf nach Kopenhagen

Das unter diesen Voraussetzungen realistische Szenario für den Emissionshandel in den kommenden Jahren verspricht keinen entscheidenden Fortschritt im globalen Klimaschutz. CO₂-Märkte werden langfristig ohne Zweifel einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Um die Welt auf den notwendigen CO₂-Abbaupfad zu setzen, bedarf es jedoch anderer, auch kurzfristig schlagkräftiger Instrumente. Infrastrukturabkommen und CO₂-Steuern bieten sinnvolle Ansätze.

Infrastrukturabkommen sollten auf die Förderung des Klimaschutzes insbesondere in Schwellenländern zielen. Der Kampf gegen den Klimawandel wird nicht in Europa oder den USA gewonnen, sondern in China und Indien. So produziert China heute schon mehr als 20 Prozent des globalen CO₂-Ausstoßes, angetrieben vor allem durch die überwiegende Nutzung von Kohle in der Stromproduktion. Infrastrukturabkommen würden auf die Förderung sauberer Energieproduktion in China abzielen und dazu finanzielle Ressourcen wie auch Technologien bereitstellen. Ein wichtiges Element in diesem Zusammenhang sind Investitionen in die Anwendung der CO₂-Abscheidungstechnologie in China. Für solche Abkommen müssen finanzielle und wirtschaftliche Hürden aus dem Weg geräumt werden. Hier könnte die Bundesregierung, auch auf EU-Ebene, eine wichtige Führungsrolle übernehmen.

Schließlich ist es aber auch angebracht, Pläne für die Einführung einer CO₂-Steuer wieder zu entstauben. Die EU-Kommission hat einen entsprechenden Vorschlag bereits 1992 entwickelt. Der französische Präsident Nicolas Sarkozy hat eine CO₂-Steuer kürzlich wieder ins Spiel gebracht. Eine solche Maßnahme ist zweifellos unpopulär, würde aber klare Preissignale an Produzenten und Verbraucher senden und damit klimafreundliche Technologien sowie Energieeffizienz schnell und effektiv fördern.

Der Klimawandel und seine Folgen stellen neue Herausforderungen an Demokratie und politische Führungskraft. Gerade wegen des drohenden Scheiterns der laufenden Verhandlungen muss Kanzlerin Angela Merkel selbst nach Kopenhagen reisen und nicht, wie in den vergangenen Tagen angedeutet, dem Gipfel fernbleiben und auf weitere Verhandlungsrunden nach altem Muster hoffen. Die deutsche Regierung sollte Kopenhagen dazu nutzen, neue Ideen und Ansätze in die Verhandlungen einzubringen.

JAN MARTIN WITTE ist Mitgründer und stellvertretender Direktor des Global Public Policy Institute in Berlin, eines unabhängigen Thinktanks.

Nicht ohne meine Nachbarn

Die EU-Kommission wird einen Wettlauf um Opel-Beihilfen verhindern. Entweder Deutschland verzichtet ganz auf Standort- und Arbeitsplatzbedingungen – oder koordiniert sich europaweit **VON ANDREAS HAAK**

Einmal mehr stellt sich die Frage, ob Opel auch unter dem Dach der neuen GM staatliche Beihilfen bekommen soll. Selbst der Opel-Betriebsrat fürchtet nun, dass GM die EU-Staaten zu einem Subventionswettbewerb anstachelt. Zu Recht: Einige Politiker stellten GM bereits unmittelbar nach der Botschaft aus Detroit finanzielle Stützen in Aussicht. Freilich nicht ohne darauf hinzuweisen, dass die Vergabe staatlicher Mittel an den Erhalt deutscher Standorte und Arbeitsplätze geknüpft ist.

Es würde der Sache jedoch gut anstehen, wenn die Spielregeln des europäischen Wettbewerbsrechts bei der Entscheidung über etwaige Beihilfen Beachtung fänden. Schon einmal haben die politischen Akteure ein Eigentor geschossen, als sie sich frühzeitig auf Beihilfen zugunsten eines bestimmten Bieterkonsortiums festlegten. Die EU-Kommission verlangte von Deutschland bekanntlich eine Erklärung, ob die Gewährung von Garantien an die Übernahme von Opel durch einen bestimmten Bieter geknüpft sei.

Natürlich sind Entscheidungen über staatliche Beihilfen – gerade bei großen, öffentlichkeitswirksamen Fällen – immer auch politische Entscheidungen. Dies ändert jedoch nichts daran, dass sich die Staaten der EU im EG-Vertrag ein striktes rechtliches Korsett für staatliche Beihilfen geschnürt haben. Diese Vorgaben gelten auch im Fall Opel.

Nach dem EG-Vertrag sind staatliche Beihilfen, die zu einer Verfälschung des Wettbewerbs und einer

Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels führen, grundsätzlich verboten. Ausnahmen sind möglich, aber nur in eng umrissenen Fällen. Das Beihilfeverbot entspricht dem Grundgedanken des freien und fairen Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt. Der ist eine der tragenden Säulen der EU. Die ordnende Wirkung des Beihilferechts zeigte sich zuletzt bei den Bankenrettungen. Die Europäische Beihilfenaufsicht hat hier nationale Alleingänge und Förderungen nach dem Gießkannenprinzip wirksam verhindert.

Selbst bei den von der EU genehmigten Ausnahmefällen ist zu beachten, dass staatliche Beihilfen nicht an Arbeitsplatz- oder Standortgarantien geknüpft werden dürfen. Solche Garantien wirken wie unzulässige Beschränkungen der Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheit. Auch diese gehören zu den Kernelementen des gemeinsamen Wirtschaftsraums.

Die EU-Kommission muss daher gegen jede Form von Beihilfen vorgehen, die zu einem Kapazitätsabbau außerhalb des betreffenden Mitgliedsstaats führen können. Folgerichtig hat sie schon im Fall von Frankreichs geplanten Beihilfen für Peugeot und Renault darauf bestanden, den Fluss staatlicher Mittel nicht vom Erhalt der französischen Standorte abhängig zu machen. Vergleichbares kann die Kommission deshalb auch nicht bei Opel für Deutschland oder Spanien zulassen.

Staatshilfen könnten GM und Opel vornehmlich aus dem von der EU bereits pauschal genehmigten Deutschlandfonds erhalten. Als weitere Alternative sind Fördermittel nach den Regeln für sogenannte Rettungs- oder Umstrukturierungsbeihilfen möglich.

Ob Opel die Voraussetzungen für eine Förderung aus dem Deutschlandfonds erfüllt, ist fraglich. Sie setzt unter anderem voraus, dass Opel bereits vor Juli 2008 keine wirtschaftlichen Probleme hatte und auf der Grundlage eines tragfähigen Geschäftsmodells sanierungsfähig ist. Dies ist bei einem Unternehmen, das seit Längerem mit strukturellen Problemen kämpft, zumindest zweifelhaft. Subventionen nach den Regeln über Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen wären dagegen für Opel mit einschneidenden Konsequenzen verbunden. Dann müsste das Unternehmen stark umstrukturiert werden. GM wäre gezwungen, seine Tochter erheblich zu verkleinern und dazu möglicherweise auch Teile von Opel zu verkaufen.

Die Wettbewerber von Opel jedenfalls werden die Umstrukturierung von GM und die damit verbundenen Beihilfen genau beobachten. Sie fordern zu Recht eine Gleichbehandlung der Unternehmen in einem durch die Finanzkrise stark geschwächten Markt. Nach der Abwrackprämie greift der Staat ein zweites Mal in den Automobilmarkt ein und verändert damit möglicherweise entscheidend

marktbereinigende Faktoren. Konkurrenten aus dem In- und Ausland sind durch den mit den Beihilfen verbundenen Wettbewerbs-eingriff unmittelbar betroffen. Sie können durch eine Beschwerde an die Europäische Kommission auf Wettbewerbsverzerrungen und unzulässige staatliche Beihilfen hinweisen. Genau dafür hat die Kommission das Beschwerdeverfahren unlängst mit dem Ziel einer schnelleren und effektiveren Bearbeitung reformiert. Eine Beschwerde könnte dazu führen, dass die EU-Kommission zugesagte Beihilfen noch einmal prüft.

Die Politik wird sich wohl – schon wegen der Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen nächstes Jahr – letztlich für weitere Staatshilfen für Opel entscheiden. Ohne staatliche Förderung dürfte eine Restrukturierung von Opel nicht möglich sein. Die EU-Kommission wird aber um der eigenen Glaubwürdigkeit willen sehr genau darauf achten, dass keine Standort- und Arbeitsplatzgarantien verlangt werden. Opel und GM erhalten deshalb letztlich eine finanzielle Unterstützung, ohne dafür eine verbindliche Gegenleistung zusagen zu müssen.

Besser wäre eine gemeinsame EU-weite Abstimmung der Beihilfen zugunsten der Opel-Standorte in den verschiedenen Mitgliedsstaaten. Nur eine solche Koordination kann Wettbewerbsverzerrungen durch nationale Alleingänge ausschließen.

ANDREAS HAAK ist Experte für EU-Beihilferecht und Partner der internationalen Wirtschaftskanzlei Taylor Wessing.

Merkel kopiert Merkel

Kritiker werfen der Kanzlerin vor, dass sie finanzpolitisch pokert. Das ist Quatsch, Wachstum gibt es ja nicht von der Versicherung. Das Problem ist eher, dass Merkels Topteam 2010 den Faden zu verlieren droht



THOMAS FRICKE

Wenn Angela Merkel auf Deutschlands große Professoren hören würde, wäre sie heute wahrscheinlich keine Kanzlerin mehr. Als Angela I. vor vier Jahren antrat, ignorierte sie zeternde Sachverständige, die wegen „prekärer Staatsfinanzen“ sofortiges Konsolidieren einforderten. Stattdessen schob sie die Konjunktur an. Und? Schon im Jahr darauf gab es dank Wachstum halb so viel Staatsdefizit, am Ende sogar zwei Millionen weniger Arbeitslose. Ganz ohne große Kürzungsprogramme und neuerliche Reformdramen.

Das hat so eindrucksvoll gewirkt, dass Merkel nicht nur wiedergewählt wurde, sondern das Rezept 2010 gleich wieder versucht – gegen das erneute Zetern leicht lernschwach wirkender Sachverständiger. Die Frage ist nur, ob das wieder so gut klappt. Weniger, weil der Befund plötzlich falsch wäre, dass es ohne gute Konjunktur noch keiner Regierung gelang, Staatsfinanzen zu sanieren. Nach den ersten schwarz-gelben Koalitionswirren scheint die Gefahr eher darin zu liegen, dass die Strategie 2010 im realpolitischen Chaos implodiert – und es weder Aufschwung noch Defizitabbau gibt.

Lernschwache Sachverständige

Manchmal wiederholt sich Geschichte: Als der Sachverständigenrat nach der Wahl 2005 sein Gutachten vorlegte, prophezeiten die Professoren fürs folgende Jahr (wie heute) ein mickriges Wachstum von einem und ein Staatsdefizit über drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Um das abzubauen, sei (wie heute) ein Sparpaket von Anfangs 6 Mrd. € nötig, was (wie heute) auch die EU-Kommission zur Abwehr des Untergangs des Abendlandes einforderte – und die Kanzlerin (wie heute) wenig beeindruckte.

In der Folge wuchs die Wirtschaft 2006 mit 3,2 Prozent dreimal so schnell wie die sachverständigen Amateurprognostiker gemeint hatten. Und das Defizit lag nur noch bei 1,6 Prozent. Mehr noch: Es lag just in dem Jahr erst-

mals unter drei, in dem es erstmals seit Jahren keine neuen Kürzungsprogramme gab und die Kanzlerin den Trippelschritt lehrte. Man muss wahrscheinlich Physiker/-in sein, um aus dieser Erfahrung naheliegende Schlüsse zu ziehen.

Zu den kuriosen Parallelen zählt, dass die Sachverständigen auch im jetzt vorgelegten Gutachten 2009 eine bestenfalls leichte konjunkturelle Erholung feststellen – obwohl die Wirtschaft seit dem Sommer rekordverdächtig wächst. Wie 2005 stehen die Chancen angesichts einer weltweit zunehmendem Eigendynamik gar nicht schlecht, dass der Zuwachs nächstes Jahr bei weit über zwei (und nicht 1,6) Prozent liegt – und dass das strukturelle deutsche Staatsdefizit dann deutlich unter den EU-amtlich prognostizierten 3,6 Prozent liegt (neue Steuersenkungen noch nicht enthalten). Dann würden bei fortgesetztem Aufschwung ab 2011 im Zweifel ein paar kleinere Kürzungsaktionen reichen. Und Schluss mit Untergang.

Damit das klappt, müsste die Konjunkturpolitik nur rasch und gut wirken. Hier liegen die Risiken. Ein Unterschied zu 2006 ist, dass die Kanzlerin damals mehr Glück mit ihren konjunkturellen Ideengebern hatte: Eine beschleunigte Abschreibung von Investitionen eignet sich dazu eben besser als, sagen wir, niedrigere Mehrwertsteuern für Hotelübernachtungen.

Ein zweiter Unterschied liegt darin, dass die Koalition finanzpolitisch spätestens Mitte 2010 jenen strategischen Faden zu verlieren droht, der schon jetzt nicht immer ganz einfach erkennbar ist. Vor drei Wochen hat Merkel beantragt, dass 2011 noch ein krisenbedingtes Sonderjahr sei, in dem man noch schulden-trächtig Steuern senken dürfe. Jetzt sagt der Finanzminister Brüssel zu, schon 2011 das struk-

turelle Staatsdefizit abzubauen – was nach Adam Stabilitätsriese bei gleichzeitiger Senkung von Steuern mathematisch darauf hinausläuft, dass den Leuten anderswo das Geld aus der Tasche gezogen wird. Eine Tasche, andere Tasche. Sie kennen das aus rot-grüner Zeit.

Für derartigen Widersinn dürfte das Potenzial im Laufe des Jahres 2010 stark steigen, anders als 2006, als Merkels Kuschelfreund Peer Steinbrück immer gern zur Seite sprang und es auch keine Opposition gab. Schon jetzt gibt es in der Koalition reichlich Leute, die zwar auf-sagen, man müsse Schulden hinnehmen und das Wachstum fördern, aber im gleichen Atemzug vorschlagen, Sozialtats zu kürzen oder Autobahngebühren einzuführen. Schon jetzt wird plausibel vorhergesagt, dass die Kreativität diesbezüglich nach der NRW-Wahl im kommenden Frühjahr richtig Fahrt bekommt.

Drohende Panikschübe

Bis dahin dürfte durchgesieckert sein, was es bedeutet, penetranten Brüsseler Wächtern eines gescheiterten Stabilitätspakts (entgegen ersten Schäublescher Unvorhersehbarkeitsbekundungen) versprochen zu haben, das Strukturdefizit 2011 um lockere 15 Mrd. € wegzukürzen – bei gleichzeitiger Steuerreform und entsprechenden strukturellen Einnahmeausfällen. Das kann zum Konjunkturdesaster werden. Und vielleicht gibt es 2010 ja auch erste Professoren, die wieder nach Karlsruhe zu gehen drohen, um drohende Verstöße gegen die ziemlich verquere Schuldenbremse zu beklagen.

Es wäre ein kleines Wunder, wenn Merkel im Sommer 2010 noch (na ja) eine Front aus überzeugten Verteidigern des Erst-mal-Wachsens-und-dann-leichter-Schuldenabbaus hinter sich hätte. Aber so eine Strategie geht eben nur auf, wenn man auch die Geduld hat, das durchzuziehen, im Zweifel nachzubessern. Und nicht auf halbem Weg Panik schiebt, heillos Abgaben anhebt, Gebühren erfindet, Steuersenkungen verschiebt und Investitionen kürzt – wie es eine Vorgängerregierung nach der Wahl 2002 gemacht hat. Anders als bei Angela I. war das Ergebnis damals, dass die Schulden danach höher lagen und das Wachstum tiefer. Die Kinder danken.

E-MAIL fricke.thomas@guj.de

THOMAS FRICKE ist Chefökonom der FTD. Er schreibt jeden Freitag an dieser Stelle.

IMPRESSUM

Die **Financial Times Deutschland** ist überregionales Pflichtblatt aller acht deutschen Wertpapierbörsen.

Sprecher des Chefredakteurskollegiums: Steffen Klusmann

Chefredakteure: Stefanie Burgmaier (Börse Online), Dr. Nikolaus Förster (Impulse), Steffen Klusmann (Capital, FTD)
Stellvertretende Chefredakteure: Sven Clausen (FTD), Gereon Kruse (Börse Online), Alexander Mayerhöfer (Impulse), Paul Prandl (Capital), Stefan Weigel (FTD)

Artdirector: Dominik Arndt, Carsten Lüdemann (Stv.)

Geschäftsführende Redakteurin: Isabelle Arnold
Chef vom Dienst: Cosima Jäckel, Sven Sorgenfrey (Stv.)

Bildchef: Peter Raffelt, Jose Blanco (Stv.)
Unternehmen: Guido Warlumont (Ltg.), Claus Gorgs (Stv.), Jörn Paterak (Stv.)
Politik: Andreas Theysen (Ltg.)
Finanzen: Tim Bartz (Ltg.)

Geld: Marie-Luise Hoffmann (Ltg.), Helmut Kipp (Stv.), Jochen Mörsch (Stv.)
Agenda: Christian Baulig (Ltg.), Horst von Büttlar (Stv.)
Online: Dr. Anton Notz (Ltg.)

Verantwortlich im Sinne des Presse-rechts: Steffen Klusmann, Sitz des Ressorts Politik ist Berlin, der Ressorts Finanzen und Geld Frankfurt am Main, im Übrigen Hamburg.

„Financial Times“, „Financial Times Deutschland“ and „FTD“ are registered trade marks of The Financial Times Limited and used under license. The Financial Times Limited is neither the publisher of nor responsible for the content of this publication.

G+J Wirtschaftsmedien GmbH & Co. KG
Stubbenhuk 3, 20459 Hamburg
Tel.: 040/319 90-0, Fax: -310

Geschäftsführer: Dr. Bernd Buchholz, Ingrid Haas
Verlagsleiter: Jan Honsel
Anzeigenleiter: Mario Suchert (verantwortl.)
Vertrieb: DPV Deutscher Pressevertrieb, Leitung: Randi Greve, Düsternstr. 1-3, 20355 Hamburg
ISSN 1615-4718

Nachdruckrechte/Syndication: Picture Press Bild- und Textagentur GmbH, Koordination: Petra Martens; Anfragen: Nicole Wulff, Tel.: 040/37 03 34 01, E-Mail: wulff.nicole@picturepress.de

Druck: Presse-Druck- und Verlags-GmbH, 86167 Augsburg; Mannheimer Morgen Großdruckerei und Verlag GmbH, 68167 Mannheim; Druck- und Verlagszentrum GmbH & Co. KG, 58099 Hagen; BVZ Berliner Zeitungsdruck GmbH, 10365 Berlin

A B H M

