

Klimaverhandlungen

Solide Ergebnisse, neue Dynamik

Die 23. Weltklimakonferenz (COP 23) fand im November 2017 unter der Präsidentschaft von Fidschi in Bonn statt. Das zentrale Ziel der Verhandlungen war, ein sogenanntes Regelbuch zur Umsetzung der im Rahmen des Paris-Abkommens fixierten Inhalte zu erarbeiten. Auch wenn insbesondere im Hinblick auf die Messung und Berichterstattung von Treibhausgasemissionen noch nicht alle Hausaufgaben gemacht wurden, stehen am Ende der COP 23 insgesamt solide Ergebnisse. Eine Verabschiedung des Regelwerks im Rahmen der nächsten Weltklimakonferenz 2018 in Kattowitz ist somit zu erwarten. Dies ist ein zentraler Meilenstein, damit das Paris-Abkommen ab 2020 wirksam wird.

Die wirklich spannende Entwicklung vollzog sich dieses Mal allerdings jenseits der bislang dominierenden Ebene der Nationalstaaten. Zentrale Vorstöße waren beispielsweise die von Michael Bloomberg initiierte „Americas Pledge Initiative“, die von Kanada und Großbritannien vorgestellte „Global Alliance to Power Past Coal“ oder auch die Erklärung „We Are Still In“. Gerade am Beispiel der „Americas Pledge Initiative“ zeigt sich eine neue Dynamik, die die diesjährigen Klimaverhandlungen von Beginn an geprägt hat. Die Initiative vereint derzeit über 2000 führende gesellschaftliche Akteure aus Bundesstaaten, Städten, Unternehmen und der Wissenschaft. Damit zeigt sie ebenso wie die über 2300 Unterstützer der Erklärung „We Are Still In“, dass die USA beim Klimaschutz trotz der offiziellen Klimapolitik von Donald Trump – oder gerade deshalb – immer noch und immer engagierter mit dabei sind. Die „Americas Pledge Initiative“ verfolgt einen ambitionierten Klimaschutz und will verhindern, dass der Ausstieg der USA aus dem Paris-Abkommen rechtsverbindlich wird. Und tatsächlich kann dieses Bündnis es schaffen, sich als neue klimapolitische Kraft zu etablieren. Nach eigenen Angaben vertreten die derzeit teilnehmenden Akteure mehr als die Hälfte der US-Bevölkerung und Wirtschaftsleistung. Wenn die Initiative ein Land wäre, wäre sie demnach die drittgrößte Wirtschaftsmacht der Welt – vor Japan und Deutschland.

Den Kohleausstieg klar im Blick hat die „Global Alliance to Power Past Coal“. Bereits jetzt haben über 20 Industriestaaten erklärt, dass sie bis 2030 aus der Kohle aussteigen wollen. Bis zur Klimaverhandlung im nächsten Jahr ist es das Ziel der Initiatoren, bis zu 50 Unterstützer zu vereinen. Aus klimapolitischer Sicht ist ein schnellstmöglicher Kohleausstieg wichtig und richtig. Ob dies und die bislang absehbaren Maßnahmen zum Klimaschutz ausreichen werden, um die globalen Klimaschutzziele zu erreichen, ist jedoch zu bezweifeln. Die bereits bestehen-

den klimapolitischen Maßnahmen lassen bis 2100 einen Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur von 3,4°C gegenüber der vorindustriellen Zeit erwarten. Würden ergänzend die derzeit zugesagten, aber noch nicht umgesetzten Maßnahmen tatsächlich realisiert werden, ist nur eine Begrenzung des Temperaturanstiegs auf etwas unter 3,2°C abzusehen. Deutlich mehr Klimaschutz ist somit ebenso erforderlich wie eine frühzeitige Anpassung an die Folgen des Klimawandels.

Erfreulicherweise hat sich im Rahmen der Klimaverhandlungen zunehmend eine politische Akzeptanz für dringend notwendige zusätzliche ökonomische Anreize gezeigt, die für die Klimaschutzziele global unabdingbar sind. Der von Emmanuel Macron bekräftigte Mindestpreis im Emissionshandelssystem von 30 Euro/t CO₂ ist hier ein erstes wichtiges politisches Signal. Aus der trotzdem noch absehbaren klimapolitischen Zielverfehlung entsteht eine wachsende Verantwortung der sich nun etablierenden neuen Initiativen. Es geht spätestens ab jetzt nicht mehr nur um nationalstaatliche Klimapolitik. Eine zunehmende Bedeutung haben gesellschaftsübergreifende Zusammenschlüsse auf unterschiedlichen Ebenen. Und diese scheinen es ernst zu meinen mit dem Klimaschutz. Ein Signal, das Hoffnung macht.

Markus Groth
Climate Service Center Germany (GERICS)
Markus.Groth@hzg.de

Transpazifische Partnerschaft TPP

Totgeglaubte leben länger

Aus dem Freihandelsabkommen TPP (Transpazifische Partnerschaft) wird nun das CPTPP. Mit dem Rückzug der USA aus dem bisherigen Abkommen am dritten Tag nach dem Amtsantritt von US-Präsident Trump sahen Beobachter kaum eine Zukunft für den vormals „modernsten“ Freihandelspakt. Die nun vorgeschlagenen Buchstaben stehen für „comprehensive“ und „progressive“. Sie sollen verdeutlichen, dass es weiterhin ein modernes Abkommen ist, trotz des Rückzugs der USA. Dass das Abkommen überhaupt noch zustande kommt, ist ein Signal dafür, dass in Zeiten von Populismus und Abkehr der USA vom Multilateralismus die Globalisierung dennoch keinen Halt macht. Die Verlierer dieser Entwicklung sind sowohl wirtschaftlich als auch politisch die USA.

Zwar sind bei der Neuauflage von TPP zu CPTPP noch einzelne Klauseln umstritten. So hat Kanada Bedenken bei einigen kulturpolitischen Klauseln geäußert, Vietnam, Brunei und Malaysia stören sich noch an einzelnen anderen Formulierungen. Doch war die Verkündung, nur einen

Vorschlag zur Mehrwertsteuer

Tag nach Donald Trumps Tirade gegen multilaterale Handelsabkommen beim APEC-Gipfel in Vietnam, mehr als nur ein symbolischer Schritt: CPTPP wird kommen, verkündeten die verbleibenden elf Staaten, mit oder ohne die USA, und das in nur minimal veränderter Fassung. CPTPP verändert den Text von TPP nur unwesentlich. 20 Klauseln werden suspendiert, auch um den USA in Zukunft doch noch eine Mitgliedschaft zu ermöglichen. Diese Klauseln betreffen vor allem Themen wie geistige Eigentumsrechte insbesondere bei Pharmazeutika und Investitionsschutz – durchaus nicht unkritisch von den übrigen Teilnehmern gesehen. Doch andere Klauseln bleiben, die CPTPP zu einem modernen Freihandelspakt machen, der über Zollsensenkungen hinausgeht. Neben diesen werden auch Themen wie E-Commerce, nichttarifäre Handelshemmnisse wie z.B. Regulierungen der Automobilbranche, und – besonders wichtig – der Dienstleistungshandel geregelt.

Dass für die USA eine Mitgliedschaft in TPP wirtschaftlich von Vorteil gewesen wäre, war unter Ökonomen weitgehend unumstritten. Doch der Rückzug bei gleichzeitigem Abschluss von CPTPP könnte den USA sogar direkt schaden. Denn es gibt einen Nebenschauplatz, NAFTA, das nordamerikanische Freihandelsabkommen mit Mexiko und Kanada. Auch dieses wird derzeit unter der Federführung der Trump-Administration neu verhandelt. Sollte dies scheitern, so könnten die USA den Zugang unter Präferenzzollsätzen zu beiden Nachbarstaaten verlieren, während für Kanada und Mexiko solch ein bevorzugter Marktzugang untereinander weiterhin gegeben wäre – unter CPTPP. Die Folge wären Handelsumleitungen, die US-Unternehmen hart treffen könnten. Doch neben den wirtschaftlichen Folgen des Rückzugs der USA aus TPP gibt es auch politische. Es wurde oft gemutmaßt, dass für die USA gerade bei TPP auch geopolitische Interessen eine große Rolle spielten. Mit der wirtschaftlichen Bindung der Pazifikanrainer an den nordamerikanischen Staat würde Chinas Position in der Region relativ geschwächt. China, nicht Teil der TPP-Gruppe, versucht unterdessen mit Hilfe eines anderen, jedoch weitaus weniger ambitionierten Freihandelsabkommens namens RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) eine ähnliche wirtschaftliche und politische Bindung der Pazifikstaaten zu erreichen. Die wirtschaftliche Integration im Pazifikraum schreitet also voran, auch ohne die USA. Damit geben diese ihre Vorreiterrolle und Machtposition in der Region ab und das Abkommen verliert weitgehend seine geopolitische Dimension. Der Rückzug ist zum eigenen Nachteil – sowohl politisch, als auch ökonomisch. CPTPP jedoch lebt weiter.

Julian Hinz
Institut für Weltwirtschaft Kiel
julian.hinz@ifw-kiel.de

Die Europäische Kommission hat am 4.10.2017 mit Verweis auf mehrwertsteuerliche Mindereinnahmen in Höhe von rund 150 Mrd. Euro pro Jahr eine umfassende Reform des EU-Mehrwertsteuersystems vorgeschlagen. Schätzungen der EU-Kommission zufolge soll sich alleine der grenzüberschreitende Mehrwertsteuerbetrag auf rund 50 Mrd. Euro jährlich belaufen. Wenngleich die Mehrwertsteuer durch europäische Rechtsakte eine weitgehende Harmonisierung erfahren hat, wird seit geraumer Zeit eine grundsätzliche Reform des Besteuerungssystems diskutiert. Hintergrund sind betrugsanfällige Regelungen zum grenzüberschreitenden Warenverkehr, die zur Bildung einer sogenannten Mehrwertsteuer-Lücke, also der Differenz zwischen den erwarteten und den tatsächlichen Mehrwertsteuereinnahmen, unmittelbar beitragen. Der veröffentlichte Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung und Vereinfachung bestimmter Regelungen des Mehrwertsteuersystems und zur Einführung eines endgültigen Systems der Besteuerung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten soll die bestehenden Probleme weitgehend lösen. In diesem Zusammenhang verspricht sich die EU-Kommission eine Verringerung des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs um 80%. Gelöst werden vor allem Probleme, die durch die auf Art. 138 Abs. 1 der Richtlinie 2006/112/EG zurückgehende Steuerbefreiung für innergemeinschaftliche Lieferungen von Gegenständen entstehen. Diese bildet die Grundlage für den sogenannten Karussellbetrug.

Nach dem neuen System soll auf den grenzüberschreitenden Handel zwischen Unternehmen künftig Mehrwertsteuer erhoben werden, um den Missbrauch der gewährten Steuerfreiheit zu verhindern. Der Richtlinienvorschlag sieht zudem vor, dass die Vorschriften für Konsignationslager vereinfacht werden und die Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer zur materiellen Voraussetzung für die Steuerbefreiung bestimmter innergemeinschaftlicher Umsätze wird. Ferner werden legislative Verbesserungen beim Reihengeschäft vorgenommen und das Konzept des „zertifizierten Steuerpflichtigen“ eingeführt. Als weiterer Eckpfeiler wird eine einzige Anlaufstelle eingerichtet, die es den Lieferern ermöglicht, ihren Erklärungspflichten nachzukommen.

Das derzeitige Mehrwertsteuersystem, das ursprünglich 1993 als Übergangslösung geschaffen wurde, erscheint vor dem Hintergrund einer zunehmend globalisierten sowie digitalisierten Wirtschaft für grenzüberschreitend tätige Unternehmen als zu komplex. So merkt die EU-Kommission an, dass diese Unternehmen hinsichtlich der

Befolgung von mehrwertsteuerspezifischen Vorschriften mitunter 11% höhere Kosten zu tragen hätten, als nur im Inland tätige Unternehmen. Dadurch würden die Vorteile des Binnenmarkts nicht vollständig ausgeschöpft. Letztlich soll ein einfaches, gerechtes und weniger betrugsanfälliges Mehrwertsteuersystem etabliert werden, das die Systematik des innergemeinschaftlichen Erwerbs ablöst. So soll laut Richtlinienvorschlag „die Besteuerung im Bestimmungsmitgliedstaat der Lieferung von Gegenständen bzw. der Erbringung von Dienstleistungen erfolge[n]“. Dieses Bekenntnis zum Grundsatz der Besteuerung im Bestimmungsland bedeutet eine Abkehr von der bisher angestrebten Besteuerung nach dem Ursprungslandprinzip. Diese Neuausrichtung des EU-Mehrwertsteuersystems ist zu begrüßen, da gerade die Steuerlehre die Besteuerung nach dem Bestimmungslandprinzip als eines der drei Kriterien für eine optimal ausgestaltete Mehrwertsteuer anführt. Hierbei werden in der Literatur zudem die Ausgestaltung als Allphasenumsatzsteuer mit rechnungsbasiertem Vorsteuerabzug sowie die Verwendung eines einzigen Steuersatzes auf eine möglichst breite Steuerbemessungsgrundlage als Maßstäbe eines optimalen Steuersystems benannt. Dagegen sind Steuerbefreiungen nur in begründeten Ausnahmefällen zu gewähren. Insgesamt liefert die EU-Kommission einen zu begrüßenden Vorschlag für ein Mehrwertsteuersystem, das die Prinzipien des EU-Binnenmarkts widerspiegelt und dadurch Möglichkeiten für Wachstum und Beschäftigung eröffnet.

Daniel R. Kälberer
Universität Hohenheim
d.kaelberer@uni-hohenheim.de

EU-Klimapolitik

Ende des Verbrennungsmotors?

Das „Ende des Verbrennungsmotors“ wird allenthalben verkündet. Wie stellt sich die Europäische Kommission in ihrem Paket „Clean Mobility“ zum Verbrennungsmotor und dessen Ende? Bei CO₂ heißt das: Nullemissionen – und das ab 2050, so die Implikation der klimapolitischen Rahmenbeschlusslage. Am Ende läuft alles auf eine Fahrzeugflotte mit einem klimagerechten Treibstoff hinaus. Als produzierter Stoff ist dieser gesuchte Treibstoff X rein – nicht nur in seiner Vorleistung, sondern zugleich in seiner Verwendung. Er ist frei von all den schmutzigen Begleitstoffen, welche heutige Gemische, die als Treibstoff genutzt werden, mit sich bringen bzw. an sich haben. Weiter gilt: Das mit X betankte Fahrzeug ist ebenfalls sauber. Welche Kandidaten gibt es für X? Was werden wir in Zukunft tanken? Dafür gibt es drei Optionen: 1. Elektrizität, batteriegespeichert; Antrieb mit Elektromotor; 2. Wasser-

stoff (H₂), umgewandelt via Brennstoffzelle; Antrieb ebenfalls mit Elektromotor; und 3. Kohlenwasserstoffe (CH₄ bzw. PtL), eingesetzt im Verbrennungsmotor. Die dritte Option ist die „drop in“-Lösung: Bei ihr kann hinsichtlich Antriebsart und Tankinfrastruktur (im Wesentlichen) alles so bleiben wie es ist. Für X gibt es somit eine Lösung, die nur leichte Veränderungen nach sich zieht, und zwei wirkliche Alternativen. Spezifisch an dieser Antwort auf die Frage nach den Optionen ist, dass jede Treibstoffart eine Antriebsart impliziert et vice versa. Das heißt, mit der Wahl eines von beiden Elementen ist über das Komplement mitentschieden. Beide sind eindeutig aufeinander abbildbar. Das prägt den regulatorischen Ansatz im aktuellen Paket der Kommission.

Die Kommission vermeidet ein Urteil der Art: Der Treibstoff X ist Elektrizität. Sie hat sich der Programmatik der technologischen Liberalität verschrieben, will „technologieoffen“ entscheiden. Damit soll die eigentliche Entscheidung der Markt treffen, womöglich noch der heimische. Die liberale Neutralitätshaltung, den Markt entscheiden zu lassen, ist der eindeutigen Komplementarität wegen nicht wirklich durchzuziehen. Der Staat muss entscheiden, welche Infrastrukturen er ergänzend anbieten will. Dann ist technologischer Wettbewerb unter Antriebsoptionen zwar möglich, aber nur unter denjenigen Optionen, die der Staat entgegen seiner liberalen Grundhaltung ausgewählt hat. Der „Action Plan on alternative fuel infrastructure“ im aktuellen „Clean Mobility“-Paket enthält nun nicht zwei, sondern drei Alternativen. Es wird der Aufwuchs von Tankstellen für Strom und Wasserstoff vorgeschrieben – darüber hinaus der für zwei Aggregatformen von Erdgas: für Flüssigerdgas (LNG) und komprimiertes Erdgas (CNG). Erdgas aber stammt aus fossilen Quellen. LNG und CNG sind somit nicht „klimasauber“. Sie müssen folglich bis 2050 schon wieder aus dem Markt verschwunden sein.

Für die Mitgliedstaaten bedeutet dies verlorene Vermögenswerte. Sie haben sehenden Auges „Stranded Assets“ produzieren lassen. Sie sollen zwei (Tank-)Infrastrukturen errichten lassen, die entweder alsbald mit sinkenden Nutzungsraten konfrontiert und/oder vor Ende ihrer kalkulierten ökonomischen Lebensdauer wieder stillzulegen sind. Das ist offenkundig ökonomisch unsinnig. Da werden Milliarden Euro Investitionen zunichte gemacht. Es liegt am EU-Ministerrat und am Europäischen Parlament, diesen ökonomischen Unsinn zu verhindern. Wenn die nichts auszurichten vermögen, dann liegt der Ball im Feld der Mitgliedstaaten.

Hans-Jochen Luhmann
Wuppertal Institut
jochen.luhmann@wupperinst.org