

Überlegungen zur Transformationspolitik

Jakob von Weizsäcker

1. Einleitung

Deutschland und Europa haben mit ihren ambitionierten Klimaschutzz Zielen eine Vorreiterrolle übernommen. Für unsere klimapolitische Glaubwürdigkeit ist entscheidend, dass wir diese Ziele auch erreichen. Für unsere Prosperität ist entscheidend, dass wir die Ziele mit wirtschaftlicher Dynamik erreichen statt mit wirtschaftlicher Stagnation. Für unseren sozialen Zusammenhalt ist entscheidend, dass die Lasten der Umstellung sozial ausgewogen verteilt und, wo erforderlich, kompensiert werden.

Für unseren Beitrag zur Rettung des Weltklimas ist es als vergleichsweise kleiner Teil der Welt entscheidend, dass wir alles drei kombinieren: klimapolitische Glaubwürdigkeit, Prosperität und sozialen Zusammenhalt. Wenn uns das nicht gelingt, werden wir zu einem traurigen Vorreiter, dem man eigentlich nicht folgen mag, weil ihm auf seinem Ritt ein unschönes Schicksal ereilte. Aber wenn uns die Vorreiterrolle gelingt, werden wir zum hoch attraktiven Vorbild für andere Teile der Welt, die derzeit noch überlegen, wie rasch und ambitioniert sie den Klimaschutz wirklich betreiben werden.

Glücklicherweise verlangt das gerade international motivierte Ziel, klimapolitische Glaubwürdigkeit, Prosperität und sozialen Zusammenhalt miteinander zu kombinieren, keine innenpolitischen Opfer ab. Im Gegenteil, es ist genau die Kombination, die man benötigt, um im nationalen politischen Wettbewerb zu bestehen. Klimaschutz, der die wirtschaftliche Dynamik und den sozialen Zusammenhalt gefährdet, geht auch innenpolitisch schief. Die Ziele sind somit klar.

2. Instrumente für den Klimaschutz

Werfen wir im nächsten Schritt einen Blick auf die drei zentralen Instrumente für den Klimaschutz: 1) Die CO₂-Bepreisung, die in der Regel die Form von CO₂-Steuern oder Emissionszertifikaten annimmt. 2) Das Ordnungsrecht, also die Nutzung exekutiver und legislativer Instrumente zur Steuerung der Emissionen über Ge- und Verbote. 3) Die klimafreundliche Subventionierung. Dabei ist der Subventionsbegriff hier recht breit zu fassen. Es kann um die Förderung von Innovation und technischem Fortschritt gehen. Es kann sich um Investitionen in Infrastrukturen für die Transformation handeln. Auch industriepolitische Projekte sind damit abgedeckt. Das gilt gleichermaßen für Vorhaben, die die Transformation innerhalb bestehender Branchen vorantreiben, und für solche, die Wertschöpfungsstrukturen branchenübergreifend verändern.

Jedes dieser Instrumente hat seine Berechtigung, aber auch seine Probleme. Bis zu einem gewissen Grad können die drei Instrumente einander ersetzen, sind also Substitute. So können zusätzliche Tonnen CO₂ durch einen höheren CO₂-Preis, durch mehr Ordnungsrecht oder auch durch mehr Subventionen eingespart werden. Bis zu einem gewissen Grad ergänzen sie aber auch einander, sind also Komplemente. So kann der CO₂-Preis in manchen Märkten viel besser wirken, wenn er mit darauf abgestimmten regulatorischen Anpassungen und von einer vorausschauenden Innovations-, Infrastruktur- und Industriepolitik begleitet wird.

Im Ergebnis wird jedes dieser Instrumente in einem optimalen Politik-Mix benötigt. Tatsächlich nutzen wir auch jedes dieser Instrumente auf dem Weg zur Klimaneutralität bereits heute ausgiebig und werden es in Zukunft noch stärker tun. Den klügsten Instrumentenmix zur Erreichung der Emissionsziele zu finden ist dabei eine – wenn nicht die – zentrale finanz-, sozial- und wirtschaftspolitische Aufgabe unserer Zeit. Je näher wir diesem bestmöglichen Mix kommen, desto erfolgreicher können wir Klimaschutz, wirtschaftliche Dynamik und sozialen Zusammenhalt miteinander kombinieren.

Die CO₂-Bepreisung ist aus ökonomischer Sicht ein ganz zentrales Instrument, um eine effektive Reduktion der Treibhausgasemissionen zu erreichen. Wie außerordentlich wirksam der Preis als Lenkungsinstrument sogar ganz kurzfristig sein kann, hat der durch den Ukrainekrieg ausgelöste Energiepreisschock eindrucksvoll gezeigt. Er hat aber auch gezeigt, welch enormen wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen mit dem Preisinstrument einhergehen können. Deshalb war das entsprechende Maßnahmenbündel der

Bundesregierung als Reaktion darauf so wichtig. Wenn aber die CO₂-Bepreisung entsprechend durch Begleitmaßnahmen eingebettet wird, spricht viel dafür, sie noch deutlich stärker als bislang zu nutzen.

Dabei ist allerdings aus fiskalischer Sicht zu berücksichtigen, dass die staatlichen Begleitmaßnahmen typischerweise so kostspielig sind, dass dafür ein signifikanter Teil der CO₂-Preis-Mehreinnahmen benötigt wird. Und im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit darf nicht übersehen werden, dass die CO₂-Bepreisung sich international auf sehr verschiedenen Niveaus bewegt und sich mit unterschiedlicher Geschwindigkeit entwickelt. Deshalb ist das Problem des *Carbon Leakage*, also der Gefahr von Umgehung von CO₂-Bepreisung durch die Verlagerung CO₂-intensiver Wertschöpfungsschritte an CO₂-Niedrigpreisstandorte, real. In der Praxis setzt dies auch der Höhe der effektiven CO₂-Bepreisung in bestimmten Bereichen Grenzen, solange Abwehrmechanismen gegen das Leakage nicht weiter gestärkt werden. Ein vielversprechender Abwehrmechanismus könnte in der Schaffung eines internationalen Klimaclubs bestehen, in dem sich gleichgesinnte Länder zusammenschließen, um gemeinsam wirkungsvoller gegen ein Leakage vorzugehen. Bundeskanzler Olaf Scholz verfolgt diesen Ansatz im Rahmen der G7 und G20 mit Nachdruck.

Das *Ordnungsrecht* spielt eine wichtige Rolle bei der Forcierung und der Normierung von technologischen Entwicklungen, bei der Entstehung neuer Märkte und der Senkung von Transaktionskosten und Risiken. Auch findet es bisweilen Anwendung in Bereichen, wo Kostentransparenz nicht opportun erscheint oder eine intramarginalare Bepreisung von Emissionen politisch nicht durchsetzbar wäre. Trotz dieser Vorteile birgt Ordnungspolitik auch erhebliche Risiken. So besteht immer die Gefahr, dass sie zu präskriptiv oder zu sehr am Status Quo orientiert ausgestaltet wird, was zu statischen und dynamischen Ineffizienzen führt. Auch ist die Verschleierung von Kosten im Rahmen des Ordnungsrechts ein zweischneidiges Schwert. Es kann nämlich dazu führen, dass distributive Unwuchten oder überhöhte wirtschaftliche Kosten zu spät erkannt werden.

Auch im Lichte der Herausforderung der vorgenannten Instrumente kommt dem dritten Instrument, nämlich der *Subventionierung*, in der Praxis ein erhebliches Gewicht zu. Dies gilt nicht nur für die ordnungökonomisch unstrittige Rolle des Staates für Innovationen und Infrastruktur, die in beiden Feldern für eine erfolgreiche Klimatransformation in Deutschland weiter ausgebaut werden muss. Sondern dies gilt auch für industriepolitische Maßnahmen, wie sie in den USA in Ermangelung einer nationalen CO₂-

Bepreisung mit ganz besonderem Schwung zum Beispiel im Rahmen des *Inflation Reduction Act* betrieben werden. Dekarbonisierung und Geopolitik machen eine aktiveren und damit auch teurere Industriepolitik unvermeidlich. Dies ist jedoch nicht als Freibrief misszuverstehen, sondern Aufruf für eine noch deutlich sorgfältigere analytische Fundierung des staatlichen Handelns in diesem Bereich. Die Summe der erforderlichen staatlichen Unterstützung für diese drei Is (Innovation, Infrastruktur und Industriepolitik) dürfte sich nicht überall allein aus dem Kernhaushalt finanzieren lassen werden, zumal die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung zu signifikanten Anteilen durch Kompensationsmaßnahmen gebunden sein dürften.

3. Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland

Das Saarland steht in diesem Zusammenhang vor einem doppelten Problem: Es ist klassisches Industrieland mit einer Abhängigkeit der bestehenden Wertschöpfung von CO₂-Emissionen. Es hat die höchste Konzentration von Arbeitsplätzen in den Sektoren Automobilwirtschaft und Metallverarbeitung aller Bundesländer, ist aber gleichzeitig eines der finanziell schwächsten Bundesländer. Weiter zugespitzt hat sich die Situation durch den Ukrainekrieg und den damit einhergehenden Energiepreisschock. Denn damit wurde klar, dass viele Investitionentscheidungen, die sich sonst über die nächsten 22 Jahre bis 2045 eher gleichförmig abgespielt hätten, sich deutlich beschleunigen und verteuren.

Um dieser Situation zu begegnen, hat das Saarland einen Transformationsfonds mit einem Volumen von 3 Milliarden Euro eingerichtet. Davon wurden 590 Millionen Euro aus dem Kernhaushalt zugeführt und 2,41 Milliarden im Rahmen einer außergewöhnlichen Notsituation kreditfinanziert. Inhaltlich konzentriert sich der Fonds auf investive Ausgaben für die drei Is, also Innovation, Infrastruktur und Industriepolitik für die beschleunigte Transformation im Saarland.

Um zu verhindern, dass es dabei zu einer Verlagerung von Investitionen aus dem Kernhaushalt kommt, wurde gleichzeitig eine erhöhte Investitionsquote im Kernhaushalt festgesetzt und verstetigt. Um eine hohe Qualität der Entscheidungen bei der Verausgabung der Fondsmittel zu sichern, wurde ein hochkarätiger Beirat für den Transformationsfonds eingerichtet. Er bündelt ökonomischen Sachverstand aus der Wissenschaft und der Saarwirtschaft.

Ursprünglich war der Fonds auf 10 Jahren ausgelegt, ganz einfach, weil sich größere Investitionsvorhaben in Deutschland trotz der beschleunigten Transformation typischerweise über Jahre hinziehen. Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 mit seiner starken Betonung von Jährlichkeit und Jährligkeit wird der Transformationsfonds nunmehr durch jährlich zu fassende Notlagenbeschlüsse abgestützt. Dabei kann ein Mindestmaß an Planungssicherheit für mehrjährige Transformationsprojekte durch den glücklichen Umstand des hohen Eigenfinanzierungsanteils von knapp 0,6 Milliarden erreicht werden. Es stellt sich aber gleichwohl die Frage, weshalb der Notwendigkeit überjähriger Planungssicherheit bei ganz konkreten investiven Vorhaben, die sich aus der Notlage ergeben, im Urteilsspruch aus Karlsruhe keine größere Beachtung geschenkt wurde.

Die saarländische Projektliste für den beschleunigten Strukturwandel im Rahmen des Transformationsfonds nimmt immer konkreter Gestalt an. Es geht um grünen Stahl. Es geht um eine Chipfabrik von Wolfspeed mit der innovativen Siliziumkarbid-Halbleiter-Technologie. Es geht um die rasche Erweiterung von CISPA, des deutschlandweit größten Forschungszentrums für Cybersicherheit. Es geht um die Förderung von innovativen Gründungen und Transformationsprojekten des saarländischen Mittelstands. Es geht um Wasserstoffinfrastruktur.

Es geht darum, dass sich selbst ein kleines, finanzschwaches Bundesland mit starken Investitionen in der beschleunigten Transformation eine erfolgreiche Zukunft aufbauen kann. Es geht darum, dass auch im Saarland Klimaschutz, wirtschaftliche Dynamik und sozialer Zusammenhalt Hand in Hand gehen. Natürlich ist dieser Weg über einen partiell schuldenfinanzierten Transformationsfonds nicht ohne Risiko für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Aber die Chancen stehen gut, dass sich kluge Investitionen auch fiskalisch rechnen werden. Viel riskanter für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Zukunft des Landes wäre es, die Zukunftsinvestitionen zu unterlassen und sich damit auf den Weg des wirtschaftlichen Abstiegs, der Perspektivlosigkeit und der Abwanderung zu begeben.

4. Finanzierung der Transformation

Ein solcher, öffentlicher Investitionsschub für eine erfolgreiche Zukunft unter den Bedingungen der beschleunigten Transformation wird vielerorts nicht ausschließlich aus dem Kernhaushalt zu stemmen sein. Die Erfahrungen

auf Bundesebene und einer ganzen Reihe von Bundesländern zeigen dies eindrücklich. Manchmal wird deshalb vorschnell die Abschaffung der Schuldenbremse gefordert. Dies halte ich für falsch. Eine Schuldenbremse brauchen wir als Fairnessabkommen zwischen der zeitlichen Abfolge von Regierungen, damit die heutige Regierung die Handlungsspielräume künftiger Regierungen nicht zu stark einschränkt. Auch brauchen wir eine Schuldenbremse in Europa als Fairnessabkommen zwischen Ländern in einer Währungsunion.

Aber ob die Schuldenbremse, wie sie heute im Grundgesetz steht und wie sie durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November ausgedeutet wurde, die beste aller möglichen Schuldenbremsen ist, diese Frage muss man sich stellen: Die Frage, ob sie nicht angepasst werden muss, um Investitionen in die Zukunft besser zu berücksichtigen, damit wir Klimaschutz, wirtschaftliche Dynamik und sozialen Zusammenhalt miteinander in Einklang bringen können.

Dabei darf aber nicht der Eindruck entstehen, dass eine Änderung der Schuldenbremse alle Probleme löst. Genauso ist es richtig, die bestehenden Haushalte zu durchforsten. Ein staatlicher Haushalt ist nie perfekt. Es gibt immer Verbesserungsmöglichkeiten. Prioritäten können klarer definiert werden. Die Wirkung und Zielgenauigkeit können verbessert werden. Immer wieder muss auch die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft, zwischen Sozialstaat und den privaten Haushalten nachjustiert werden. Kurzum: Um die Transformation zu bewältigen, muss es auch gelingen, die Qualität der öffentlichen Finanzen zu erhöhen, um den Finanzierungsbeitrag aus dem Kernhaushalt für die Transformation zu steigern. Dies ist kein Widerspruch zu einer partiellen Kreditfinanzierung von Zukunftsinvestitionen, sondern beides muss Hand in Hand gehen. Um dies in der Praxis zu erleichtern, kann es hilfreich sein, den kreditfinanzierten Anteil der Transformation als ein Sondervermögen vom Kernhaushalt abzugrenzen und gleichzeitig die Investitionsquote im Kernhaushalt als einen Anspruch an die Qualität der öffentlichen Finanzen zu erhöhen.

5. Fazit

Eine Politik der gelingenden Transformation ist keine Politik der einfachen Rezepte, sondern des anspruchsvollen Sowohl-als-auch. Wir müssen Klimaschutz mit wirtschaftlicher Prosperität und sozialem Zusammenhalt zusammendenken. Wir müssen CO₂-Bepreisung, Ordnungsrecht und Investitionen

in Innovation, Infrastruktur und Industriepolitik zusammen denken. Und finanziell müssen wir die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen und der Verbesserung der Qualität der Schuldenbremse zusammen denken. Wenn uns das gelingt, dann gelingt uns die Transformation.

