

UMWELT, INNOVATION, BESCHÄFTIGUNG

07/2022

Policy Paper

Grüne Konjunkturpolitik

Herausforderungen und Chancen

von:

Erik Gawel, Klaas Korte
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ GmbH, Leipzig

Paul Lehmann
Universität Leipzig

Herausgeber:
Umweltbundesamt



UMWELT, INNOVATION, BESCHÄFTIGUNG 07/2022

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3720 14 101 0

FB000956

Policy Paper

Grüne Konjunkturpolitik

Herausforderungen und Chancen

von

Erik Gawel, Klaas Korte

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ GmbH,
Leipzig

Paul Lehmann

Universität Leipzig

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und
Verbraucherschutz
Stresemannstr. 128 – 130
10117 Berlin
www.bmuv.de

Durchführung der Studie:

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Department Ökonomie
Permoserstr. 15
04318 Leipzig

Abschlussdatum:

Februar 2022

Redaktion:

Fachgebiet I 1.4 Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fragen der Umweltpolitik,
nachhaltiger Konsum
Wolfgang Bretschneider

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1865-0538

Dessau-Roßlau, Dezember 2022

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

Abkürzungsverzeichnis

CO₂	Kohlendioxid
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
ESt	Einkommensteuer
EU	Europäische Union
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Kfz	Kraftfahrzeug
NGO	Nichtregierungsorganisation
Pkw	Personenkraftwagen
StromSt	Stromsteuer
TSF	Transformative stabilisierende Finanzpolitik

Grüne Konjunkturpolitik – Herausforderungen und Chancen

Grüne Konjunkturprogramme als Mittel zur Krisenbewältigung

Die Herausforderungen einer Transformation der Wirtschaft im Sinne der ökologischen Nachhaltigkeit fallen derzeit zusammen mit einer durch die Corona-Pandemie ausgelösten wirtschaftlichen Rezession. Während die wirtschaftlichen Pandemiefolgen eher kurz- bis mittelfristig und dabei stark sektoral wirken und insoweit insbesondere konjunkturpolitisch zu bewältigen sind, erfordert die ökologische Transformation u. a. eine langfristige, zielgerichtete und breit angelegte Transformationspolitik. Dennoch – und völlig zu Recht – werden beide Krisen und die jeweiligen Bewältigungsstrategien bereits in ihrer Interaktion diskutiert (z. B. Barbier, 2020; Hepburn et al., 2020; Leal Filho et al., 2020; Stern et al., 2020). So werden die Corona-bedingten Hilfs- und Konjunkturprogramme in Deutschland und in der EU in der öffentlichen Diskussion teilweise auch daran gemessen, ob und wie stark ihr Beitrag zur ökologischen Transformation ist. Die Verbindung beider wirtschaftspolitischer Anliegen könnte man mit dem Schlagwort „grüne Konjunkturprogramme“ belegen. Die aktuelle Chance, erhebliche öffentliche Mittel zu mobilisieren und für bestimmte Zwecke verwendet zu sehen, ruft freilich auch Interessenvertreter*innen aller Couleur auf den Plan, vorzugsweise mit bekannten Vorschlägen, welche keineswegs nachhaltig sein müssen.

Als „Konjunktur“ werden volkswirtschaftlich zyklische Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotenzials bezeichnet. Der Begriff nimmt dabei auf makroökonomische Gleichgewichtskonzepte aus gesamtwirtschaftlichem Angebot und gesamtwirtschaftlicher Nachfrage Bezug. Konjunkturpolitik ist entsprechend auf die Stabilisierung der Auslastung der Produktionskapazitäten einer Volkswirtschaft und somit auf die Aufrechterhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausgerichtet. Sie kann mithin sowohl die Behebung bzw. Vermeidung von Unterauslastungen der volkswirtschaftlichen Kapazitäten zum Ziel haben als auch „Überhitzungen“ der Gesamtwirtschaft bzw. Schlüsselbranchen zu verhindern bzw. abzumildern suchen.

Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können vielfach als „Krisenlage“ verstanden werden, die – je nach Situation und Ursachen – staatliche Maßnahmen der Stabilisierungspolitik notwendig machen können. Derartige Krisenlagen können auf exogene „Schocks“ zurückgehen („Ölpreis-Schock“, Corona-Krise), aber auch endogene Ursachen haben, die sich aus dem Verhalten der Markakteure ergeben (z. B. Investitionsattentismus oder produktivitätsabstrakte Lohnfindung). Entsprechend beschäftigt sich nicht nur die makroökonomische Theorie mit einer Vielzahl von wohlunterschiedenen Krisenkonstellationen, sondern es offenbart sich auch empirisch das „Gesetz von der Spezifität der Krise“. Angesichts der hohen Diversität in der Krisenphänomenologie, exemplarisch sei etwa auf die Finanzkrise 2008/2009 und die Corona-Krise 2020/2021 verwiesen, existiert auch kein Standard-Setting angemessenen stabilisierungspolitischen Handelns – schon gar solches, das sich auf die Fiskalpolitik oder allgemeine Staatsinvestitionen beschränken ließe. Vielmehr wird sich ein je spezifischer Maßnahmen-Mix empfehlen, der den Besonderheiten der jeweiligen Krise gerecht werden kann.

Die Herausforderung „grüner Konjunkturprogramme“ besteht vordringlich darin, kurzfristig die Konjunktur zu stabilisieren und dabei gleichzeitig positive Anreize im Sinne der langfristigen Nachhaltigkeitstransformation zu setzen. In einer idealen (erstbesten) Welt würde kein Bedarf an einer „grünen Konjunkturpolitik“ bestehen. Stattdessen würde eine erstbeste Transformationspolitik den Pfadwechsel einer Volkswirtschaft organisieren, während erstbeste Konjunkturpolitik Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität dabei bestmöglich abfängt. Es bliebe dann „nur noch“ die wirtschaftspolitische Moderation von Zielkonflikten zwischen beiden Politikfeldern. In der durch Verzerrungen und Barrieren gekennzeichneten realen Welt hingegen kann die Frage

sinnvoll gestellt werden, inwieweit eine Stabilisierungspolitik zugleich auch transformative Verantwortung übernehmen kann, z. B. weil erstbeste Transformationspolitik politisch gehindert ist. Einen Konsens, welche Maßnahmen hierzu (nicht) geeignet sind, scheint es bislang nur sehr partiell zu geben. Insgesamt wird die Verzahnung von konjunktureller Wirtschafts- und Finanzpolitik mit den Erfordernissen der ökologischen Transformation kontrovers diskutiert. So folgern manche Volkswirte*Volkswirtinnen etwa, die Klimapolitik müsse vor dem Hintergrund der Corona-Rezession effizienter werden, d. h. auf CO₂-Bepreisung beschränkt werden, Subventionen für den Ausbau Erneuerbarer Energien seien hingegen abzuschaffen (Weimann 2020). Ganz im Gegensatz dazu wird etwa von klimapolitischen NGOs und Think Tanks kritisiert, das „EU recovery budget“ zur Linderung der Corona-Krise sei bei Weitem nicht „grün“ genug (z. B. Agora Energiewende, 2020). Entsprechend besteht Bedarf an einer systematischen Aufarbeitung der Kriterien, die an „grüne Konjunkturprogramme“ angelegt werden sollten. Und auch das Verhältnis von konjunktur- und transformationspolitischen Zielsetzungen bei der Ausgestaltung von Maßnahmen und Instrumenten¹ „grüner Konjunkturprogramme“ bedarf einer näheren Betrachtung und Einordnung. Denn wie bei multipler Zielsetzung der Wirtschaftspolitik grundsätzlich möglich, so kann auch bei Maßnahmen und Instrumenten grüner Konjunkturpolitik sowohl Zielharmonie bestehen (konjunkturpolitische überlegene Maßnahmen/Instrumente sind auch aus transformationspolitischer Sicht zu empfehlen) als auch ein gewisser Zielkonflikt auftreten (konjunkturpolitisch überlegene Maßnahmen/Instrumente erzielen keine oder negative transformationspolitische Zielbeiträge; transformationspolitisch dringende Maßnahmen binden Mittel, die für konjunkturelle Stimuli benötigt werden).

Grüne Konjunkturpolitik: Zwischen Konjunkturpolitik und Transformationspolitik

„Grüne Konjunkturpolitik“ wird für die Zwecke dieses Papiers definiert als eine Stabilisierungspolitik, die neben der gezielten Bearbeitung von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zugleich (längerfristig wirksame) Impulse für eine Transformation der Volkswirtschaft im Sinne der ökologischen Nachhaltigkeit zu platzieren sucht. Sie steht damit im Schnittfeld einer allgemeinen Konjunkturpolitik (Staatsziel Stabilisierung) auf der einen und einer Transformationspolitik (Staatsziel Allokation) auf der anderen Seite. Als Transformationspolitik lassen sich staatliche Maßnahmen zusammenfassen, die auf die nachhaltigkeitsbezogene, langfristige und dauerhafte Veränderung von Konsum- und Produktionsstrukturen gerichtet sind. Sie strebt einen neuen Gleichgewichtspfad der wirtschaftlichen Entwicklung an, der zugleich mit den Anforderungen der ökologischen Nachhaltigkeit und dem Konzept der planetaren Grenzen vereinbar ist.

Transformationspolitik ist damit – wie die Konjunkturpolitik – ein Politikfeld, das sich über die *Zielerreichung* definiert, welche mit ihrer Hilfe gelingen soll, hier: der strukturelle Umbau der Volkswirtschaft unter ökologischen Nachhaltigkeitsanforderungen. Anders als die Konjunkturpolitik, die der Staatsaufgabe Stabilisierung dient, dürfte Transformationspolitik der Staatsaufgabe Allokation zuzurechnen sein. Sie ist zudem langfristig ausgerichtet.

Investitionen spielen in beiden Politikfeldern eine herausgehobene Rolle. Staatsinvestitionen sowie die Induktion privater Investitionen können – bei geeigneter Ausgestaltung – einerseits konjunkturpolitisch Nachfrageimpulse setzen (Nachfrageeffekt) und andererseits den transformativen Umbau des Kapitalstocks vorantreiben und maßgeblich stützen (Kapazitätseffekt). Staatliche Investitionspolitik ist insoweit jedoch – anders als die zuvor beschriebenen zielbezogenen Politiken – eine *Maßnahmenpolitik*, d. h. sie definiert sich über den wirtschaftspolitischen Hebel, mit dessen Hilfe bestimmte Ziele erreicht werden sollen. Investitionspolitik steht mithin quer zu den

¹ Als „Instrument“ soll hier eine Kategorie staatlicher Zielbewirkung gelten, z. B. „Abgaben“, „Kaufprämien“ usw. Eine „Maßnahme“ hingegen stellt eine konkretisierte Vorgehensweise im Einzelfall dar, z. B. die Kfz-Steuer-Reform 2021.

zielbezogenen Politiken und kann diesen in unterschiedlicher Weise dienen. Somit ist Investitionspolitik Mittel insbesondere der Konjunkturpolitik als auch Mittel der Transformationspolitik; sie kann zudem Strukturpolitiken tragen (Energiepolitik, Agrarpolitik, Mittelstandspolitik, Umweltpolitik usw.) oder auch die Wachstumspolitik. Abbildung 1 verdeutlicht diesen Zusammenhang. Die Abbildung zeigt exemplarisch vier zielbezogene Politikfelder (Konjunkturpolitik, Wachstumspolitik, herkömmliche Strukturpolitik und Transformationspolitik neuen Typs). Sie alle verfolgen je eigene Ziele der Wirtschaftspolitik mit gewissen Schwerpunkten auf die Staatsaufgaben der Stabilisierung (Konjunktur- und Wachstumspolitik) sowie der Allokation (Struktur- und Transformationspolitik). Gleichsam quer dazu steht die mittelbezogene Investitionspolitik, die – je nach Ausgestaltung – allen genannten zielbezogenen Politiken dienlich sein kann.

Abbildung 1: Investitionspolitik und Konjunkturpolitik²



Quelle: eigene Darstellung, UFZ

Transformative stabilisierende Finanzpolitik als Nukleus grüner Konjunkturpolitik

Im Schnittfeld von Konjunktur- und Transformationspolitik steht die transformative stabilisierende Finanzpolitik (TSF). Zu ihr zählen die transformative Ausgabenpolitik (z. B. Nachhaltigkeitsinvestitionen) sowie die transformative Einnahmenpolitik (z. B. CO₂-Besteuerung; Abschaffung der StromSt). Zur allgemeinen Konjunkturpolitik gehören aber auch zahlreiche stabilisierungspolitische Felder ohne direkten Transformationsbezug (z. B. die Geldpolitik, die Einkommenspolitik); zur Transformationspolitik wiederum gehören vielfältige Maßnahmen ohne direkten stabilisierungspolitischen Gehalt, insbesondere auch jenseits der Finanzpolitik, etwa im Bereich der Regulierungspolitik. Konjunktur- wie Transformationspolitik weisen insoweit Restmengen auf, die keinen unmittelbaren Bezug zum jeweils anderen Bereich aufweisen, aber aus sich heraus legitimiert sein können. Daher kann weder Konjunkturpolitik noch Transformationspolitik ohne Rest durch „grüne Konjunkturpolitik“ ersetzt werden. Tabelle 1 verdeutlicht diesen Zusammenhang. Von besonderem Interesse im Kontext grüner Konjunkturpolitik ist das Feld oben links, das kategoriale Schnittmengen zwischen Konjunktur- und Transformationspolitik aufzeigt. Hier stehen also Maßnahmen und Instrumente, die sich für „grüne Konjunkturpolitik“ grundsätzlich in Dienst nehmen lassen.

² Die aufgezeigten zielbezogenen Politikfelder sind nicht als disjunkt zu verstehen, sondern es können teilweise Schnittmengen bestehen.

Tabelle 1: Zusammenhang von Konjunktur- und Transformationspolitik

Konjunkturpolitik		Transformationspolitik
Ja	<p>Ja</p> <p>Transformative stabilisierende Finanzpolitik:</p> <ul style="list-style-type: none"> • transformative Ausgabenpolitik: Nachhaltigkeitsinvestitionen • transformative Einnahmenpolitik: CO₂-Besteuerung; Abschaffung StromSt <p>Transformative Einkommenspolitik: Senkung EEG-Umlage</p>	<p>Nein</p> <p>Geldpolitik</p> <p>Nichttransformative Ausgabenpolitik (z. B. Staatskonsum, Investitionen in Karbon-technologien)</p> <p>Nichttransformative Einnahmenpolitik (z. B. allgemeine ESt-Senkung)</p>
Nein	Regeln zur Flächenausweisung für Windkraft an Land	--

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

Maßnahmen und Instrumente im Spannungsfeld zwischen konjunkturpolitischem und transformationspolitischem Anspruch

Bei grünen Konjunkturprogrammen besteht die grundsätzliche Herausforderung darin, dass der konjunktur- und transformationspolitische Zielbereich gleichzeitig adressiert werden sollen und mithin Zielkonflikte auftreten können, die Abwägungen notwendig machen. Eine „grüne Konjunkturpolitik“ ist zuvörderst eine spezielle Form von Konjunkturpolitik. Beim Einsatz „grüner Konjunkturpolitik“ wird man daher wohl grundlegend die konjunkturpolitische Eignung als *conditio sine qua non* voraussetzen müssen. Andernfalls wäre sie keine Konjunkturpolitik. Grüne Konjunkturpolitik wird sich daher nicht allein über ihre transformative Qualität legitimieren und auch keine Defizite in der konjunkturellen Eignung unter Verweis auf transformativen Gehalt heilen können. Es gilt mithin ein Primat der Konjunkturpolitik über die Transformationspolitik: Nur konjunkturpolitisch sinnvolle Maßnahmen sollten Bestandteil grüner Konjunkturprogramme sein; transformationspolitische Einwände können aber unter bestimmten Bedingungen (dazu noch unten) zum Ausschluss konjunkturpolitisch dem Grunde nach sinnvoller Maßnahmen führen, soweit insofern bessere zur Verfügung stehen.

Bei der Bewertung der beiden Dimensionen der grünen Konjunkturpolitik – ihrer konjunkturpolitischen wie ihrer transformationspolitischen Eignung – gilt daher: Beide Bewertungen sind zunächst einmal voneinander unabhängig. Insbesondere ist auch die konjunktur- und transformationspolitische Eignung von Maßnahmen und Instrumenten voneinander unabhängig: Die transformative Potenz eines Instruments als solche kann durch eventuelle konjunkturelle Eignung nicht verbessert, eine gegebene Konjunkturwirkung durch transformationspolitisches Vermögen nicht gesteigert oder Defizite nicht ausgeglichen werden. Insofern sind beide Kriterienbereiche auch zunächst getrennt zu durchmustern und erst anschließend in einem eigenständigen gesamthaften Bewertungsakt zu verbinden.

Daher dürfte es zur Legitimation von Maßnahmen gerade nicht ausreichen, einer beliebigen Transformationsmaßnahme „gewisse Nachfrageeffekte“ zu attestieren oder umgekehrt einem Nachfragestimulus „irgendwelche“ Bezüge zur Transformation. Vielmehr wird zu fordern sein, dass Maßnahmen in je einem Bereich vollauf geeignet und gegenüber anderen Maßnahmen auch zudem vorzugswürdig erscheinen.

Die Doppelzielerfüllung im Rahmen eines „grünen Konjunkturprogramms“ kann grundsätzlich *additiv* und/oder *integrativ* erfolgen. Da Krisenprogramme typischerweise mehrere Maßnahmen umfassen, lassen sich beide Ziele derart ansteuern, dass je eigene Maßnahmen die konjunkturelle, andere hingegen die transformative Zielstellung schwerpunktmäßig übernehmen (*additiver Ansatz*). In diesem Falle besteht allerdings ggf. noch die Budgetkonkurrenz, da alle Maßnahmen um knappe öffentliche Mittel konkurrieren müssen. Der *integrative* Ansatz würde demgegenüber sogar noch versuchen, beide Zielstellungen in einzelnen Maßnahmen bzw. Instrumenten zu adressieren (z. B. einem nachfrageschaffenden transformativen Investitionsprogramm). Hier besteht eine besondere Notwendigkeit der Abwägung im Falle von Zielkonflikten. Derartige Konflikte können sich bereits aufgrund der differierenden Fristigkeiten ergeben: Während Transformationspolitik langfristige Umwälzungen der Konsum- und Produktionsstruktur erstrebt, müssen konjunkturelle Impulse in besonderer Weise „timely“ erfolgen, also den jeweiligen akuten Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kurzfristig entgegenwirken und zudem „temporary“ sein, also in Fristenkongruenz zur Krisenerscheinung stehen.³ Konflikte können aber auch auf der Wirkungsebene auftreten (Konjunkturmaßnahmen als Transformationsblockade bzw. Transformationsimpulse mit prozyklischer Wirkung, etwa durch Nachfrageschaffung in ohnehin bereits ausgelasteten Branchen) oder schlicht dadurch, dass transformative und nicht-transformative Konjunkturpolitik miteinander konkurriert (z. B. stärkere konjunkturpolitische Wirkung durch Geldpolitik statt Investitionsausgaben).

Die potenziell konfliktträchtige Verfolgung sowohl von Stabilisierungs- als auch von Allokationszielen („Transformation“) bedarf der Formulierung von „Konfliktregeln“. Diese stellen klar, wie zu verfahren sein soll, wenn es nicht gelingt, beide Zielstellungen ohne Abstriche, also perfekt harmonisch zu realisieren. Insbesondere muss mit unterschiedlichen Zielerfüllungsbeiträgen alternativer Maßnahmen(pakete) umgegangen werden. Zu diesen Konfliktregeln zählen:

- a) Die Paretoverbesserungs-Regel: Wähle diejenige Maßnahme(nkombination), die bei gegebener Zielerfüllung des einen die bestmögliche Zielerfüllung des jeweils anderen Zielbereiches erlaubt.
- b) Die Schadensfreiheits-Regel: Sorge dafür, dass Maßnahmen(kombinationen) bei gegebenen Zielerfüllungsbeitrag in einer Dimension in der jeweils anderen zumindest nicht schaden.
- c) Die No-Veto-Regel: Ist die Schadensfreiheitsregel *mangels (zulässiger) Alternativen* nicht einzuhalten, so bleibt im Interesse der stabilisierungspolitischen Zielerfüllung ein sachlich und zeitlich begrenzter transformativer Schaden erlaubt (und zwar gemäß a) unter Minimierung der dabei eintretenden Schäden).

Aufgrund des konjunkturpolitischen Primats einer „grünen Konjunkturpolitik“ als „Konjunkturpolitik“ bedeuten diese Regeln konkret:

- a) Wähle bei gegebenem Stabilisierungsbeitrag die maximale Transformationswirkung.
- b) Schließe für gegebenen Stabilisierungsbeitrag Alternativen aus, die transformativen „Schaden“ bedeuten würden.
- c) Ist keine „schadensfreie“ Alternative verfügbar, bleibt die Empfehlung zur Stabilisierung bestehen. Der Schaden ist dann hinzunehmen und zu einem späteren Zeitpunkt auszugleichen. Dies sichert die jederzeitige stabilisierungspolitische Handlungsfähigkeit des Staates.

Vor diesem Hintergrund enthält das Konzept einer „grünen Konjunkturpolitik“ kein striktes Gebot doppelter Zielerreichung (mit der Konsequenz staatlicher Inaktivität, falls dies nicht möglich

³ Dies schließt jedoch nicht aus, dass in Krisenzeiten aktivierte Transformationsmaßnahmen einen darüber hinausreichenden Wirkhorizont haben können.

wäre). Vielmehr handelt es sich um eine Konjunkturpolitik, *die sich ihrer Bezüge und Verantwortung zur Transformationspolitik (als Nebenziel) bewusst ist* und entsprechende Co-Benefits abwägend in ihr Maßnahmen-Kalkül einstellt. Dies impliziert jedoch nicht, dass stets und unter allen Umständen (signifikante) transformative Impulse gesetzt werden müssen, insbesondere dann nicht, wenn dies den eigentlichen stabilisierungspolitischen Erfolg beeinträchtigen oder stabilisierungspolitische Maßnahmen blockieren würde (z. B. im Falle strategischer Unternehmensrettungen, die aber zunächst strukturkonservierend wirken).

Die zeitliche und sachliche Adäquanz bestimmen über die Eignung von Instrumenten und Maßnahmen

Mit dem Anspruch grüner Konjunkturpolitik sollten Maßnahmen und Instrumente sowohl auf ihre konjunkturpolitische als auch auf ihre transformationspolitische Eignung hin analysiert werden. Wie oben dargelegt sind beide Eignungsprüfungen zunächst voneinander unabhängig. Hierzu bietet sich ein Quartett an Bewertungskriterien an („4 Ts“). Mit Blick auf die konjunkturpolitische Eignung sollte geprüft werden, ob die Maßnahmen und Instrumente zur Adressierung der Krisenauswirkungen zeitlich adäquat sind (*timely* und *temporary*) und ob sie sachlich adäquate konjunkturelle Wirkungen entfalten können (*targeted*). Für die Bewertung der transformationspolitischen Eignung sollte das Kriterium *transformative* hinzutreten.

Timely: Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturpolitik sollten zeitnah und rechtzeitig wirksam sein.

Um zeitlich adäquat zur Bewältigung der Krise wirken zu können, sollten Maßnahmen und Instrumente erstens zeitnah und rechtzeitig wirksam sein. Dies bedeutet zum einen, dass sie zeitnah umsetzbar sein müssen, also keine langen Gesetzgebungs- und/oder Planungsverfahren im Vorfeld notwendig sind, und ihre volkswirtschaftliche Wirksamkeit zeitnah eintritt, also keine große Latenz zwischen Maßnahmenimplementierung und volkswirtschaftlicher Wirksamkeit besteht. Zum anderen müssen sie auch rechtzeitig wirken, also etwa betroffene Branchen zum Zeitpunkt der Krisenauswirkung in der entsprechenden Branche stützen.

Temporary: Der Einsatz und die Haushaltswirksamkeit von Maßnahmen und Instrumenten grüner Konjunkturpolitik sollten zeitlich auf den jeweils erforderlichen Wirkbereich begrenzt sein.

Konjunkturpolitik dient der Abfederung von Schwankungen in der Auslastung der Produktionskapazitäten einer Volkswirtschaft. Um zeitlich adäquat zur Bewältigung der Krise wirken zu können, sollten Maßnahmen und Instrumente daher zweitens zeitlich begrenzt wirken. Dies bedeutet zum einen, dass ihr Einsatz unter konjunkturellen Gesichtspunkten auf die Dauer des konjunkturellen Schocks beschränkt werden sollte. Zum anderen sollte von ihnen insoweit auch nur eine temporäre Belastung der öffentlichen Haushalte ausgehen. Dies schließt nicht aus, dass in Krisenzeiten aktivierte Transformationsmaßnahmen zeitlich darüber hinausreichen.⁴

Targeted: Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturpolitik sollten zielgerichtet konjunkturelle Schwankungen adressieren.

Um konjunkturelle Schwankungen effektiv und effizient abfedern zu können, müssen Maßnahmen und Instrumente auch sachlich adäquat ausgestaltet sein. Dies bedeutet, dass die Maßnahmen und Instrumente hinsichtlich ihrer Zielrichtung, der Adäquanz ihrer Adressaten als auch ihrer Passfähigkeit mit dem bestehenden Policy-Mix im jeweiligen Krisenzusammenhang („Gesetz von der Spezifität der Krise“) analysiert werden sollten. Da Konjunkturpolitik potenziell auch

⁴ Dabei ist jedoch zu gewährleisten, dass diese Maßnahmen nach Krisenende nicht destabilisierend wirken (etwa durch Überhitzung, etwa in einzelnen Branchen).

große Verteilungswirkungen zeitigen kann, sollten auch diese mitberücksichtigt werden. Die Zielgerichtetheit der Maßnahmen und Instrumente sollte dabei an ihrer Ursachengerechtigkeit sowie ihrer konjunkturellen Effektivität (Welche konjunkturelle Wirkung wird entfaltet?) und Effizienz (Wie groß ist die konjunkturelle Wirksamkeit je eingesetztem Euro öffentlicher Mittel?) festgemacht werden. Zur Feststellung der Adäquanz der Adressaten ist deren Betroffenheit durch die Krise und Bedürftigkeit für staatliche Unterstützung bei der Krisenbewältigung zu prüfen.

Transformative: Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturpolitik sollten auf die Effektivität und Effizienz ihres Beitrags zur ökologischen Transformation geprüft werden.

Um dem Anspruch grüner Konjunkturpolitik gerecht zu werden, sollten die Maßnahmen auch mit Blick auf ihren Beitrag zur ökologischen Transformation geprüft werden. Hierbei ist einerseits ihre transformative Effektivität zu bewerten. Angesichts der Dringlichkeit der Klimakrise sollten dabei die Wirkungen auf die Treibhausgasemissionen eine gewichtige Rolle spielen. Daneben sollten aber auch die Wirkungen auf relevante andere Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit in den Blick genommen werden. Angesichts der langfristigen Charakteristik der ökologischen Transformation sollte zudem geprüft werden, wie stark die Maßnahmen und Instrumente auf Investitionsentscheidungen wirken und wie persistent die Effekte mithin sein werden. Zudem sollte auch die transformative Effizienz in den Blick genommen werden, also geprüft werden, ob es keine anderen Maßnahmen/Instrumente gibt, die denselben transformativen Beitrag zu geringeren volkswirtschaftlichen Kosten bewirken.

Die dargelegten Eignungskriterien sind in der Übersicht in Box 1 zusammengetragen.

Hemmnisse und Wechselwirkungen mit dem bestehenden Policy Mix als zusätzliche Herausforderung bei der Auswahl von Maßnahmen und Instrumenten

Theoretisch geeignete Maßnahmen grüner Konjunkturpolitik können aufgrund verschiedener Hemmnisse in ihrer Wirkung eingeschränkt sein und mithin nicht die erwartete Leistungsfähigkeit entwickeln. Mangelnde politische Umsetzbarkeit oder rechtliche Konformitätsprobleme können die Implementation von Maßnahmen und Instrumenten gänzlich verhindern. Daneben können Koordinationsprobleme des Marktes und des Staates (etwa Informationsprobleme, fehlende Planungskapazitäten oder Verhaltensanomalien) die Leistungsfähigkeit von Maßnahmen und Instrumenten in der Praxis herabsetzen und sie im Maßnahmen-/Instrumentenvergleich zurückfallen lassen. Derartige Hemmnisse sollten daher bei der Bewertung von Maßnahmen und Instrumenten mitbedacht werden, um die Auswahl theoretisch zwar überlegener, tatsächlich aber nur suboptimaler Maßnahmen und Instrumente zu vermeiden.

Zudem treten Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturpolitik zu einem bestehenden Policy Mix hinzu. In der Folge kann es zu Wechselwirkungen mit Maßnahmen und Instrumenten des bestehenden Policy Mix kommen. Um konterkarierende Anreize und unklare Allokationssignale zu vermeiden, sollten Maßnahmen und Instrumente auch auf ihre Passfähigkeit mit dem bestehenden Policy Mix abgeprüft werden.

Box 1: Eignungskriterien für Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturpolitik

Kriterien der zeitlichen Adäquanz:

- ▶ Timely:
 - kurzfristige Umsetzbarkeit
 - kurzfristige Wirksamkeit
 - rechtzeitige Wirksamkeit
- ▶ Temporary:
 - zeitliche Begrenztheit der Maßnahme
 - temporäre Belastung der öffentlichen Haushalte

Kriterien der sachlichen Adäquanz:

- ▶ Targeted:
 - Zielgerichtetetheit der Maßnahmen/Instrumente
 - Ursachengerechtigkeit
 - konjunkturelle Effektivität
 - konjunkturelle Effizienz
 - Adäquanz der Adressaten
 - Betroffenheit der Adressaten
 - Bedürftigkeit der Adressaten
 - Passfähigkeit mit bestehendem Policy-Mix
 - Verteilungsgerechtigkeit
- ▶ Transformative:
 - Transformative Effektivität
 - erwartete absolute Änderung der Treibhausgasemissionen
 - andere Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit
 - Netzwerkeffekte / Spill-over in andere Bereiche der ökologischen Nachhaltigkeit
 - Investitionswirksamkeit
 - Transformative Effizienz

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

Auch grüne Konjunkturpolitik muss das „Gesetz von der Spezifität der Krise“ beachten.

Jede reale Krise ist anders: Die Charakteristik von Krisen und die daraus erwachsenden konjunkturpolitischen Herausforderungen sowie die konjunkturpolitische Eignung von Instrumenten und Maßnahmen sind von Fall zu Fall zu prüfen. Maßnahmen und Instrumente müssen insoweit strikt dem Kriterium der sachlichen Adäquanz gehorchen, insbesondere dem „Gesetz von der Spezifität der Krise“. Die Erscheinungsform der Krise bestimmt den Instrumenteneinsatz. Fehlende konjunkturelle Adäquanz kann im Rahmen grüner Konjunkturpolitik nicht durch transformativen Gehalt „ausgeglichen“ werden. Liegt eine Angebotskrise vor, so rechtfertigt dies für sich genommen gerade keine *zusätzlichen, krisenadressierenden* transformativen Investitionsausgaben. Die Spezifität von Krisen und die daraus erwachsende Notwendigkeit krisenspezifischer Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturpolitik machen die detaillierte Analyse sauber voneinander unterschiedener Maßnahmen und Instrumente erforderlich. Kategorialbewertungen von Maß-

nahmen und Instrumenten erscheinen hingegen wenig geeignet, um Aussagen über deren konkrete Eignung im krisenbezogenen Einzelfall zu treffen, da gerade ihre Spezifika hierbei von maßgeblicher Relevanz sind.

Nachfragestimuli, Unternehmensrettungen, Unternehmenskostensenkungen und Einnahmenpolitik für grüne Konjunkturpolitik von besonderer Relevanz

Im Bemühen, konjunkturpolitische Maßnahmen und Instrumente auch an transformationspolitischen Zielen zu orientieren, sollte der Fokus auf Maßnahmen und Instrumenten liegen, die einen potenziell relevanten Effekt auf die ökologische Transformation haben, soweit dadurch die Stabilisierungspolitische Zielerreichung nicht beeinträchtigt wird. Konjunkturpolitische Maßnahmen lassen sich entlang ihres primären Eingriffspunkts grundlegend clustern in die sechs Kategorien Einkommenssicherung, Nachfragestimuli, strategische Unternehmensrettung, Unternehmenskostensenkung, allgemeiner Nachteilsausgleich und Einnahmenpolitik. Als allgemeiner Nachteilsausgleich sollen dabei finanzielle Ausgleiche vermuteter (auch nicht-monetärer) Krisen-Nachteile verstanden werden, die jenseits der sachlich gerechtfertigten Zahlungsströme in den anderen Maßnahmenclustern (wie etwa dem Kurzarbeitergeld als Maßnahme der Einkommenssicherung) erfolgen.

Tabelle 2 illustriert die sechs Kategorien am Beispiel ausgewählter konjunkturpolitischer Instrumente und Maßnahmen, welche in Deutschland im Zuge der Coronakrise eingeführt wurden.

Von Relevanz mit Blick auf die Entfaltung potenzieller (positiver oder negativer) Auswirkungen auf die Erreichung transformationspolitischer Ziele erscheinen dabei insbesondere die vier Kategorien Nachfragestimuli, strategische Unternehmensrettungen, Unternehmenskostensenkungen und Einnahmenpolitik. Denn hier können signifikante Transformationsanreize entstehen, und eine entsprechende Lenkungswirkung ist zu erwarten. Die Einkommenssicherung weist einen derartigen Transformationsbezug kaum je auf. Maßnahmen und Instrumente des allgemeinen Nachteilsausgleichs sind als Gegenstand der Stabilisierungspolitik ohnehin fragwürdig und ein Einfallsstör für Lobbyinteressen und überdies frei von transformationspolitischer Ambition. Bei der Prüfung der transformationspolitischen Leistungsfähigkeit von Maßnahmen und Instrumenten für ein Konjunkturprogramm sollten die vier anfangs genannten besonders relevanten Kategorien daher primär in den Fokus genommen werden. Auch aus transformationspolitischen Gründen (s. auch unten) sollte stets auch die Einnahmenseite mitbedacht werden.

Gezielte grüne Nachfragestimuli sollten im Rahmen von grünen Konjunkturprogrammen dort gesetzt werden, wo auch ohne die Krise Marktversagenstatbestände dies erforderlich machten.

Bei Politikmaßnahmen und -instrumenten zur Stimulierung der Nachfrage sollten, unter der Prämissen ihrer grundsätzlichen konjunkturpolitischen Vorzugswürdigkeit, transformationspolitische Impulse gezielt dort gesetzt werden, wo Marktversagenstatbestände vorliegen – und mithin staatliche Korrekturmaßnahmen auch ohne konjunkturpolitische Impulse angezeigt wären. Derartige Marktversagen können beispielsweise in nicht-internalisierten Externalitäten, Wissens-Spillovern oder Budgetrestriktionen bestehen. Eine derart gestaltete Priorisierung gewährleistet, dass transformationspolitisch effektive und effiziente Maßnahmen und Instrumente gewählt werden und rent-seeking-Bestrebungen „grüner Akteure“ abgewehrt werden.

Tabelle 2: Kategorien von Maßnahmen und Instrumenten von Konjunkturpolitik

Instrumentenkategorie	Beispielhafte Maßnahmen, welche in Deutschland im Zuge der Coronakrise eingeführt wurden
Einkommenssicherung	<ul style="list-style-type: none"> • Erleichterter Zugang zur Grundsicherung • Kurzarbeitergeld • Überbrückungs-, Neustart-, November- und Dezemberhilfen • KfW-Schnellkredite für Unternehmen • „Kommunaler Solidarpakt 2020“ zum Ausgleich sinkender Gewerbesteuereinnahmen für Kommunen • Beihilfe zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs sowohl für Verkehrunternehmen als auch für öffentlichen Sektor
Nachfragestimuli	<ul style="list-style-type: none"> • Temporäre Senkung des Umsatzsteuersatzes (im Kfz-Bereich in Verbindung mit Ankündigung einer Kfz-Steuerreform) • Förderung der Verkehrswende (Verdopplung der Kaufprämie für emissionsarme Pkw, Ausbau der Ladeinfrastruktur, Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich Elektromobilität und Batterien, Förderung von Investitionen in klimafreundliche Schiffe und Flugzeuge, Förderung von Zukunftsinvestitionen von Herstellern und Zulieferern im Bereich Elektromobilität) • Nationale Wasserstoffstrategie (Ausbau Wasserstoff-Tankstellennetz, Contracts for Difference für Industriesektor, Investitionszuschüsse für Neuanlagen) • Aufstockung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms • Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien (Erhöhung der Ausbauziele) • Maßnahmenpaket Digitalisierung deutsche Wirtschaft
Strategische Unternehmensrettung	<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung des Sondervermögens Wirtschaftsstabilisierungsfonds, verwendet u.a. für Lufthansa, TUI, FTI Touristik, GALERIA Karstadt Kaufhof • Maßnahmenpaket für deutsche Flughäfen • Vorübergehende Aussetzung der Insolvenzantragspflicht
Unternehmenskostensenkung	<ul style="list-style-type: none"> • Temporäre Senkung der EEG-Umlage • Verschiebung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer • Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrags • Stundung der Unternehmenssteuern • Aussetzung von steuerlichen Vollstreckungsmaßnahmen
Allgemeiner Nachteilsausgleich	<ul style="list-style-type: none"> • Kinderbonus • Homeoffice-Pauschale • Verlängerung von Kinderkranken- und Pflegeunterstützungsgeld • Einmalzahlung an Beschäftigte im Kranken- und Pflegebereich • Einmalzahlung im öffentlichen Dienst (mit Tarifhöhen-Staffelung)
Einnahmenpolitik	<ul style="list-style-type: none"> • keine

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

Grüne Konjunkturpolitik sollte durch Instrumente begleitet werden, die die Kostenwahrheit von Preisen erhöhen und Investments transformativ anleiten.

Wenn im Rahmen und als Folge konjunkturpolitischer Eingriffe starke Konsum- und Investitionstätigkeiten stattfinden, ist die Kostenwahrheit von Preisen von maßgeblicher Relevanz sowohl hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Effizienz der Konsum- und Investitionsentscheidungen als auch mit Blick auf deren ökologische Nachhaltigkeit. Denn bei Bestehen nicht-internalisierter Externalitäten werden diese Entscheidungen auf Basis unvollständiger Kosteninformationen getroffen und haben eine ineffiziente Ressourcenallokation zur Folge. Soweit es sich dabei um externe Klima- und Umweltkosten handelt, fällt mithin auch die Inanspruchnahme der entsprechenden Ressourcen ineffizient hoch aus. Maßnahmen und Instrumente, die Konsum und Investitionen anregen, sollten daher durch Instrumente begleitet werden, die die Kostenwahrheit von Preisen erhöhen, indem sie zur Internalisierung von Externalitäten beitragen. Mengenbasierte Instrumente mit marktlicher Preisbildung zur Internalisierung von externen Kosten – wie etwa ein Treibhausgas-Emissionshandelssystem – können zudem aufgrund ihrer antizyklischen Wirkung die Funktion eines automatischen Stabilisators entfalten. In Zeiten hoher Auslastung der Produktionsfaktoren und damit verbundenen hohen Emissionen wirken steigende Zertifikatpreise kontraktiv, bei sich abschwächender Konjunktur hingegen sinken die Zertifikatpreise und entfalten dadurch expansive Effekte.

Zur grünen Konjunkturpolitik gehört auch eine transformitive Einnahmenpolitik.

Einnahmepolitische Instrumente, die externe Umweltkosten internalisieren, können im Rahmen von grüner Konjunkturpolitik einen doppelten Nutzen entfalten. Sie sichern Fiskalität, die zur Refinanzierung ausgabeseitiger konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente dienen kann, ohne jedoch per Saldo in Rezessionslagen dadurch kontraktiv zu wirken. Und sie setzen Preiskorrekturen, die dafür sorgen, dass die anderweitig platzierten transformativen Impulse zielgerichtet wirken können und nicht durch Verzerrungen an anderer Stelle verunklart werden (widersprüchliche Anreize). Trotz der Kaufkraft-abschöpfenden Wirkung einnahmenpolitischer Maßnahmen lässt sich im Zusammenspiel mit anderen ausgabeorientierten Maßnahmen eines grünen Konjunkturprogramms sicherstellen, dass per Saldo bei Bedarf expansive Impulse gesetzt werden. Bei der Auswahl und Ausgestaltung von Instrumenten der Einnahmenpolitik sollten transformationspolitische Co-Benefits genutzt werden, ohne die stabilisierungspolitische Zielerreichung in Frage zu stellen. Konsequente CO₂-Bepreisung und der Abbau klima- und umweltschädlicher Subventionen geben hier wichtige Beispiele ab. Ihr Einsatz dürfte bei einer Vielzahl krisenhafter Entwicklungen einen sinnvollen Baustein grüner Konjunkturpolitik darstellen (Robustheit trotz grundsätzlicher Krisenspezifität). Zur Refinanzierung von im Rahmen einer Konjunkturpolitik notwendigen Staatsausgaben sollten derartige Instrumente daher ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Zudem kann bei krisenspezifischer Eignung (z. B. global expansive Impulse notwendig) im Rahmen eines ohnehin angestrebten ökologischen Umbaus des Steuersystems erwogen werden, geplante steuerliche Entlastungen in den Zeitraum der Krise vorzuziehen und die geplanten steuerlichen Belastungen an anderer Stelle erst nach der Krise vorzunehmen. Hierbei sollten jedoch die angestrebten Ent- und Belastungen in einem gemeinsamen Gesetzgebungsverfahren festgeschrieben werden, um einem polit-ökonomisch inhärenten Ausbleiben der späteren steuerlichen Belastungen vorzubeugen, das sowohl die transformatorische Effektivität des Umbaus als auch die fiskalische Handlungsfähigkeit gefährdete.

Strategische Unternehmensrettungen sollten als Gelegenheitsfenster zum Anstoß ökologischer Transformationsprozesse in Betracht gezogen werden

Werden im Rahmen der Krisenbewältigung strategische Unternehmensrettungen als notwendig erachtet, so sollten sie als Gelegenheitsfenster zum Anstoß ökologischer Transformationsprozesse in Betracht gezogen werden. Maßnahmen und Instrumente der strategischen Unternehmensrettungen durch den Staat (Kredite, Bürgschaften, Beteiligungen) bieten die Gelegenheit, nur unter bestimmten Auflagen im Transformationsinteresse gewährt zu werden. Staatliche Unterstützungen können so an ökonomisch zu rechtfertigende Bedingungen der ökologischen Transformation geknüpft werden, etwa eine (im Rahmen der ökologischen Transformation ohnehin anstehende oder vorgezogene) Dekarbonisierung der Geschäftsaktivitäten, z. B. über Zielvorgaben für grüne Kraftstoffe. Dabei ist freilich sicherzustellen, dass nicht lediglich die Wettbewerbsfähigkeit des entsprechenden Unternehmens ohne zusätzlichen Umweltnutzen reduziert wird.⁵ Unter dem Vorbehalt des Erhalts der Wettbewerbsfähigkeit des/der entsprechenden Unternehmen(s) sowie der zuvor zu prüfenden volkswirtschaftlichen Indikation einer strategischen Rettung könnte die Nutzung dieses Gelegenheitsfensters jedoch im Gemeininteresse in Betracht gezogen werden, auch wenn die transformative Effizienz – im Vergleich zu anderen Instrumenten – wohl eher begrenzt anmutet.

Absenkungen der Abgaben auf den Stromverbrauch sollten mit Blick auf negative Transformationsbeiträge kritisch geprüft werden.

Zur Reduktion von Unternehmenskosten bei gleichzeitiger Setzung transformativer Anreize werden im Kontext grüner Konjunkturpolitik oftmals Absenkungen der Abgaben und Steuern (Stromsteuer, EEG-Umlage) auf den Stromverbrauch gefordert. Auf diese Weise können Anreize zur Substitution brennstoffbasierter Produktionsweisen durch strombasierte gesetzt werden. Ein solcher Ansatz birgt jedoch nicht nur die Gefahr aufgrund (teilweise) ausbleibender Weiterreichung der Abgaben-/Steuersenkung durch die Stromversorger konjunkturpolitisch ineffektiv zu sein, sondern reduziert (im Falle der Weiterreichung) auch Anreize zur effizienten Stromnutzung. Angesichts multipler Klima- und ökologischer Schäden der (auch erneuerbaren) Stromerzeugung (Treibhausgasemissionen, Flächenverbrauch, Landschaftszerschneidung, Monokulturen/reduzierte Artenvielfalt) droht somit auch ein transformationspolitisch negativer Zielbeitrag. Dies gilt gerade dann, wenn durch Sektorkopplungen der Strombedarf insgesamt stark ansteigt. Strom ist und bleibt ein knappes Gut mit erheblichen Externalitäten. Diese Knappheit kann speziell die Stromsteuer vermitteln und zu Energieeffizienz und Stromeinsparungen anregen. Vor diesem Hintergrund sollten derartige Maßnahmen kritisch geprüft und konjunktur- und transformationspolitisch überlegene Alternativen vorgezogen werden.

Investitionsmaßnahmen müssen kritisch auf ihre konjunkturelle Eignung geprüft werden

Die ökologische Transformation der Volkswirtschaft wird in hohem Maße staatliche und private Investitionen erfordern. Vor diesem Hintergrund erscheinen investive Maßnahmen zur konjunkturellen Stimulation (Nachfrageeffekt) auf den ersten Blick als ein aussichtsreiches Feld grüner Konjunkturpolitik. Die Voraussetzungen an investitionspolitische Maßnahmen zur konjunkturpolitischen Eignung sind jedoch hoch. Ihre Eignung hängt insbesondere an den folgenden Aspekten:

⁵ Das wäre beispielsweise der Fall, wenn der Lufthansa ein Kurzstreckenflugverbot auferlegt würde, die Verbindungen dann aber absehbar durch Konkurrenzanbieter übernommen würden. Ob Nachhaltigkeitsziele zum Wettbewerbsnachteil werden, hängt ohnehin an der begleitenden Klima-Regulierung oder der Nachfrage, z. B. nach „grünem“ Tourismus.

- ▶ Krisenspezifischer Bedarf an Nachfragstimuli (global/sektoral)
- ▶ Verausgabungsreife von Investitionsmitteln (hinderlich: Planungsnotwendigkeit)
- ▶ Verausgabungsgeschwindigkeit (hinderlich: umfangreiche Antragsverfahren)
- ▶ Unmittelbarkeit der Kreislaufwirksamkeit
 - Relevanz von Drittentscheidern für letztliche Investitionsentscheidungen (Kommunen, Unternehmen)
 - Sekundäre Planungsnotwendigkeit (hinderlich: Mittel-Empfänger*in muss seinerseits Planungen und Genehmigungsverfahren durchführen)
 - Verfügbarkeit von Kapazitäten (hinderlich: Kapazitätsengpässe)
 - Investitionsbereitschaft der Dritten (hinderlich: Unsicherheit, negative Erwartungen)
 - Erstperioden-Push (relevante Masse der Investitionszeitreihe in Erstperiode(n)?)
- ▶ Ko-Investments (werden private Komplementärinvestments angereizt? Beispiel: Ladesäulen-Programme)

Günstig wären mithin lang vorausgeplante, aber wiederum „wartefähige“ Transformations-Projekte, die gleichsam auf Knopfdruck bei geeignetem konjunkturellem Setting „timely and targeted“ abfließen können, aber zugleich auf ein Krisen-Gelegenheitsfenster warten können, um aktiviert zu werden. Dies könnte etwa für das Vorziehen von Tranchen bereits durchgeplanter Investitionsvorhaben zur Förderung der ökologischen Transformation zutreffen, soweit diese auch konjunkturpolitisch geeignet sind (also etwa Nachfrage in unterausgelasteten Branchen entfalten).

Ad-hoc-Investments oder Investitionsvorhaben der „langen Linie“ (jahrzehntelanges Gebäudesanierungsprogramm), aber ohne konkrete Planungs- und Verausgabungsreife, eignen sich hingegen konjunkturpolitisch weniger. Gleiches gilt für Investments, für die aufgrund der Spezifika der Krise gar kein adäquater konjunkturpolitischer Bedarf bejaht werden kann (z. B. Bauinvestitionen bei trotz allgemeiner Krise überhitzter Baukonjunktur oder bei Angebotskrisen). Schließlich eignen sich auch transformationspolitische Vorhaben nicht, die so dringlich sind, dass sie kein Zuwarten auf eine konjunkturell bedürftige Krisenzeit gestatten.

Dieser weitreichenden Einschränkungen sollte man sich bei der Erwägung investiver Maßnahmen für die Verfolgung konjunkturpolitische Ziele gewahr sein, denn die verbleibende Menge tatsächlich geeigneter Investitionsmaßnahmen für ein grünes Konjunkturprogramm dürfte entsprechend klein ausfallen.

Von Einzel-Maßnahmen des allgemeinen Nachteilsausgleichs sollte im Rahmen grüner Konjunkturprogramme Abstand genommen werden.

Maßnahmen des allgemeinen Nachteilsausgleichs wie sie im Rahmen der Corona-Krisenpolitik mannigfaltig angewandt wurden (z. B. Kinderbonus, Homeoffice-Pauschale, Pflegezuschlag, Bonus im öffentlichen Dienst, Umsatzsteuersenkung für Restaurationsleistungen usw.) können einer Eignungsprüfung für grüne Konjunkturpolitik nicht standhalten. Insbesondere sind sie als eher symbolische (aber für die öffentliche Hand gleichwohl teure) Pauschalzahlungen ohne die Prüfung der Bedürftigkeit ihrer Adressaten wenig zielgerichtet, und ihre potenzielle Nutzung zur Erhöhung der Sparquote macht ihre konjunkturelle Effektivität fraglich. Zudem ist derartigen Maßnahmen keinerlei transformationspolitische Eignung zu attestieren. Schließlich bieten sie ein zweifelhaftes Einfallstor für Lobbywettbewerb um Gruppen-„Prämien“. Insgesamt erscheinen

Maßnahmen des allgemeinen Nachteilsausgleichs für grüne Konjunkturpolitik daher weitgehend ungeeignet und sollten mithin nicht Bestandteil grüner Konjunkturprogramme sein.

Transformationspolitisch sinnvolle Maßnahmen und Instrumente sollten auch in krisenfreien Zeiten vorangebracht werden.

Die Dringlichkeit klimapolitischer und ökologischer Herausforderungen macht entschlossenes und zeitnahe transformationspolitisches Handeln notwendig. Maßnahmen und Instrumente, die in transformationspolitischer Hinsicht als geeignet zu bewerten sind, sollten daher vordringlich und auch unabhängig vom Vorliegen der Notwendigkeit akuter konjunkturpolitischer Eingriffe vorangebracht werden. Ein Zuwarten auf die nächste Krise erhöht nicht nur den politischen Handlungsdruck (und macht etwa Klimaschutz immer teurer) sondern steigert gleichzeitig auch die Wahrscheinlichkeit des zukünftigen Eintritts eines Krisenszenarios. Gleichwohl ist hier angesichts der Mittelkonkurrenz transformationspolitischer Maßnahmen eine Priorisierung angezeigt und weniger dringliche (aber durchgeplante und genehmigungsreife) Investitionsprojekte können – wenn sachlich adäquat – als konjunkturpolitisches Instrument zur Umsetzung in einer nächsten Krise zurückgehalten werden.

Quellenverzeichnis

- Agora Energiewende (2020): Recovering better! Climate safeguards for the EU's proposed 1.8 trillion Euro budget. Agora Energiewende, Berlin, <https://www.agora-energiewende.de/en/publications/recovering-better/>
- Barbier, E. (2020): Greening the Post-pandemic recovery in the G20. In: Environmental and Resource Economics, 76, Springer Nature, Berlin, S. 685 – 703, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10640-020-00437-w>
- Feld, L., Grimm, V., Schnitzer, M., Truger, A., Wieland, V. (2020): So kann sich die Wirtschaft erholen, Süddeutsche Zeitung, 22. Mai 2020, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wirtschaftsweisecoronakrise-ratschlaege-1.4913986> (25. Juni 2021)
- Gawel, E., Lehmann, P. (2020a): Killing Two Birds with One Stone? Green Dead Ends and Ways Out of the COVID-19 Crisis. In: Environmental and Resource Economics, 76, Springer Nature, Berlin, S. 504 – 507, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10640-020-00493-2.pdf>
- Hepburn, C., O'Callaghan, B., Stern, N., Stiglitz, J., Zenghelis, D. (2020): Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? In: Oxford Review of Economic Policy, 36, 1, Oxford University Press, Oxford, S. 359 – 381, <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa015>
- Leal Filho, W., Londero Brandli, L., Lange Salvia, A., Rayman-Bacchus, L., Platje, J. (2020): COVID-19 and the UN Sustainable Development Goals: Threat to Solidarity or an Opportunity? In: Sustainability, 12 (13), Artikel-Nr. 5343, MDPI, Basel, <https://doi.org/10.3390/su12135343>
- Stern, N., Unsworth, S., Valero, A., Zenghelis, D., Rydge, J., Robins, N. (2020): Strategy, Investment and Policy for a Strong and Sustainable Recovery: An Action Plan. Centre for Economic Performance, London, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/cepcovid-19-005.pdf>
- Weimann, J. (2020): Warum Corona eine andere Klimapolitik erzwingt. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.4.2020, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/warum-corona-eine-andere-klimapolitik-erzwingt-16740519.html>