

Holger Techert

Die doppelte Herausforderung: Klimaschutz und Konjunkturpolitik

Viele Länder haben infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise Konjunkturprogramme verabschiedet, die gleichzeitig auch den Klimaschutz vorantreiben sollen. Beide wirtschaftspolitischen Instrumente unterscheiden sich aber in ihrer Wirkung. Konjunkturpolitische Instrumente sollen kurzfristig punktgenau eingesetzt werden, während klimapolitische Instrumente längerfristig ausgelegt sind. Holger Techert zeigt, unter welchen Bedingungen Zielkonflikte entstehen.

Während des vergangenen Jahrhunderts wurde ein allmählicher Anstieg der Durchschnittstemperatur auf der Erde um 0,74° C gemessen.¹ Diese globale Erwärmung wird auf menschliche Einflüsse durch die Emission von Treibhausgasen zurückgeführt. Vor allem die Verbrennung fossiler Energieträger durch Industrie, Haushalte und Verkehr führt zu einer steigenden Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre. Ziel der Klimapolitik ist es, sowohl die Geschwindigkeit der globalen Erwärmung zu verlangsamen, als auch deren Folgen abzumildern. Die nationale Klimaschutzstrategie der Bundesregierung verfolgt das Ziel, die globale Erwärmung durch die Reduktion von Treibhausgasen zu verlangsamen. Dies kann insbesondere durch die Einsparung und/oder die effizientere Nutzung von Energie erfolgen.

Infolge der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise ist die gesamtwirtschaftliche Produktion in vielen Ländern stark eingebrochen. Als Reaktion auf diesen konjunkturellen Abschwung haben viele Länder Konjunkturprogramme verabschiedet. Mit ihnen wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch gesteigerte staatliche Ausgaben erhöht. Sie verfolgen das Ziel, die potenziellen Produktionskapazitäten einer Volkswirtschaft – die in Zeiten einer wirtschaftlichen Rezession nicht voll genutzt werden – kontinuierlich auszulasten. Die zusätzlich anfallenden Ausgaben werden durch die Aufnahme von Schulden finanziert. Sobald sich die Wirtschaft erholt hat, sollen die Schulden durch die gestiegenen Steuereinnahmen wieder beglichen werden.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise zu überwinden und der globalen Erwärmung Einhalt zu gebieten, sind zwei aktuelle Herausforderungen der Politik. Wirtschaftliche

Wachstumsimpulse können u.a. mit Klimaschutzinstrumenten ausgelöst werden, durch die zudem die Treibhausgasemissionen reduziert werden. Dies führt zu der Überlegung, die wirtschaftliche Krise als Chance für einen wirtschaftlichen Neuanfang zu nutzen, der auf einer kohlenstoffarmen Produktionsweise basiert. In öffentlichen Diskussionen wurde aus dieser Idee heraus zuletzt mehrfach gefordert, Konjunkturprogramme klimaschonend zu gestalten.²

Eröffnen „grüne“ Konjunkturprogramme Chancen für deutsche Unternehmen?

Einzelne Staaten sind der Forderung nach „grünen“ Konjunkturprogrammen in unterschiedlich starkem Ausmaß nachgekommen. Die Klimaschutzinstrumente, die zu einem ökologischen Wirtschaftsaufschwung führen sollen, sind vielfältig. Sie reichen von steuerlichen Vergünstigungen für umweltfreundliche Technologien über staatliche Investitionen in eine kohlenstoffarme Infrastruktur bis hin zu einer erleichterten Kreditvergabe für einen energieeffizienten Konsum. So wurde in den USA die Steuergutschrift für die Erzeugung regenerativer Energien verlängert, China baut die nationalen Strom- und Schienennetze mit Konjunkturmitteln aus und in Japan erhalten Konsumenten beim Kauf energieeffizienter Elektrogeräte Gutschriften in Form von „Ökopunkten“. Die „grünen“ Schwerpunkte der weltweit verabschiedeten Konjunkturprogramme sind Investitionen in das Schienen- und Stromnetz, die Wasser- und Kreislaufwirtschaft, die ener-

¹ Vgl. IPCC: Climate Change 2007, Synthesis Report, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf, Zugriff am 8.9.2010.

² Vgl. z.B. R. Pollin, H. Garrett-Peltier, J. Heintz, H. Scharber: Green Recovery: A Program to Create Good Jobs and Start Building a Low-Carbon Economy, Center for American Progress, Washington 2008; N. Robins, R. Clover, C. Singh: A Climate for Recovery, HSBC Global Research, New York 2009; E. Barbier: Green Stimulus, Green Recovery and Global Imbalances, in: World Economics, 11. Jg. (2010), Nr. 2.

Holger Techert, Dipl.-Volkswirt, ist Mitarbeiter in der Abteilung Umwelt- und Energieökonomik am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

getische Gebäudesanierung sowie die Energiegewinnung aus regenerativen Quellen.³

Deutsche Unternehmen nehmen in den Bereichen erneuerbare Energien und Umwelttechnologien im internationalen Vergleich häufig eine führende Marktposition ein. Von einem hohen Anteil „grüner“ Maßnahmen an den Konjunkturprogrammen können sie daher möglicherweise profitieren.

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln widmet sich derzeit der Frage, inwiefern sich tatsächlich neue Marktchancen für deutsche Unternehmen aufgrund der Konjunkturprogramme ergeben. Ziel des vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit geförderten Forschungsprojekts (Förderkennzeichen: 0325177) ist es, die Auswirkungen nationaler und internationaler Konjunkturprogramme auf Unternehmen aus den Bereichen erneuerbare Energien und Umwelttechnologien zu untersuchen. Dazu werden umfassende Marktstudien und Unternehmensbefragungen durchgeführt. Im ersten Schritt wird zunächst auf theoretischer Ebene ausgearbeitet, inwiefern eine ökologisch orientierte Konjunkturpolitik sinnvoll ist.

Eine integrierte Konjunktur- und Klimapolitik – zwei Fliegen mit einer Klappe?

Die wirtschaftliche Aktivität erreicht in der Rezession einen Tiefpunkt. Konjunkturprogramme bieten die Möglichkeit, den kommenden Aufschwung verstärkt in politisch beziehungsweise gesellschaftlich gewünschten Wirtschaftsbereichen zu fördern. Im Sinne des Klimaschutzes stellen die Branchen Erneuerbare Energien und Umwelttechnologien solche Wirtschaftsbereiche dar. Diese Branchen können durch Klimaschutzmaßnahmen gezielt gefördert werden. Mit der Kombination von Konjunkturprogrammen und Klimaschutzmaßnahmen können daher zwei Ziele gleichzeitig verfolgt werden: Der Klimaschutz erhöht die Lebensqualität und kann den Folgen eines globalen Klimawandels vorbeugen. Ein steigendes Bruttoinlandsprodukt verspricht zusätzlich einen höheren materiellen Wohlstand.

3 Vgl. N. Robins, R. Clover, C. Singh, a.a.O., S. 42 f.

In Anlehnung an den „New Deal“, einer Reihe umfangreicher Konjunkturprogramme und Sozialreformen in den USA der 30er Jahre, werden diese Maßnahmen auch unter dem Begriff „Green New Deal“ diskutiert. Neben Nachfrageimpulsen für die Wirtschaft schafft der „Green New Deal“ zugleich grundlegende strukturelle Veränderungen für ein klimaschonenderes Wirtschaften. Im Unterschied zum historischen „New Deal“ beziehen sich die strukturellen Veränderungen des „Green New Deal“ nicht auf soziale sondern auf ökologische Herausforderungen. Eine Anpassung der industriellen Strukturen hin zu einem umweltverträglicheren Wirtschaften bezeichnet das Bundesumweltministerium (BMU) als ökologische Industriepolitik.⁴ Mit dem „Green New Deal“ wird u.a. dieser Strukturwandel initiiert. Er kann als Anschubhilfe einer ökologischen Industriepolitik verstanden werden. Mit Konjunkturprogrammen greift der Staat diskretionär, also nach dem Ermessen im Einzelfall, in den Wirtschaftsprozess ein. Sie sind Teil der diskretionären Fiskalpolitik. Der „Green New Deal“ kann daher an der Schnittstelle zwischen Konjunkturpolitik und ökologischer Industriepolitik eingeordnet werden.

Die Idee einer integrierten Konjunktur- und Klimapolitik ist zunächst einleuchtend: Warum sollten finanzielle Mittel, die ohnehin zur Stützung der Wirtschaft ausgegeben werden, nicht gleichzeitig eine klimapolitische Funktion erfüllen. Die verfügbaren Mittel beider Politikbereiche können zusammengelegt werden und so eine Win-win-Situation schaffen. Es bleibt jedoch zu bedenken, dass bei integrierten Maßnahmen konjunktur- und klimapolitische Anforderungen gleichzeitig berücksichtigt werden müssen. Möglicherweise ist es erforderlich, Kompromisse zwischen den konjunktur- und klimapolitischen Anforderungen zu schließen oder einzelne Anforderungen auch ganz zu vernachlässigen. Das Ergebnis separat durchgeführter Konjunktur- und Klimaschutzmaßnahmen könnte besser sein als das Ergebnis einer integrierten Politik. In der öffentlichen Diskussion gehen die Meinungen über eine Erfolg versprechende Vereinbarkeit von Konjunktur- und Klimapolitik auseinander. „Eine teure Illusion“ titelte Gerd Held diesbezüglich in „Die Welt“. In derselben Zeitung erschien nur eine Woche später „Zeit für grünen ‚New Deal‘“ von Bärbel Höhn.⁵

Um die Möglichkeiten und Grenzen eines „Green New Deal“ zu analysieren, werden die Anforderungen an Kon-

4 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU): Ökologische Industriepolitik, Memorandum für einen „New Deal“ von Wirtschaft, Umwelt und Beschäftigung, Berlin 2006.

5 G. Held: Umweltschutz ist kein Ausweg aus der Finanz- und Wirtschaftskrise – Eine teure Illusion, in: Die Welt vom 10.1.2009; B. Höhn: Umweltschutz im Zeichen der Wirtschaftskrise – Zeit für grünen „New Deal“, in: Die Welt vom 19.1.2009.

junkturpakete und Klimaschutzmaßnahmen zunächst separat betrachtet. Anschließend wird geprüft, welche Maßnahmen sich für eine Verknüpfung beider Politikbereiche eignen.

Konjunkturpakete – kurzfristige Nachfrageimpulse auf Basis neuer Schulden

Ziel eines Konjunkturpaketes ist es, kurzfristig einen Nachfrageimpuls zu schaffen. Grundlegend können dazu direkte und indirekte diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen eingesetzt werden. Direkte Maßnahmen steigern die Nachfrage durch zusätzliche Ausgaben der öffentlichen Haushalte. Bei indirekten Maßnahmen dagegen erfolgt die Nachfragerhöhung durch eine Anpassung der Einnahmequellen der öffentlichen Hand, z.B. durch Steuerentlastungen. Erfolg versprechende diskretionäre Fiskalmaßnahmen müssen einige Anforderungen erfüllen. Ein konjunktureller Nachfrageimpuls, der seine Wirkung erst nach der Rezession entfaltet, kommt zu spät. Er verstärkt die folgende Phase des Aufschwungs und damit – entgegen dem Stabilitätsziel – die konjunkturellen Schwankungen.

Die finanziellen Mittel müssen außerdem möglichst wirkungsvoll eingesetzt werden. Eine starke Wirkung kann durch die zielgerichtete Auswahl von Maßnahmen mit hohem Multiplikatoreffekt erreicht werden. Zusätzlich können verstärkt jene Haushalte und Unternehmen unterstützt werden, die unter der Krise am stärksten zu leiden haben. Damit ließen sich auch verteilungspolitische Aspekte berücksichtigen. Schließlich wird durch eine zeitliche Befristung der Maßnahmen ein langfristiges Budgetdefizit und damit eine dauerhafte und ausufernde Überschuldung des Staates verhindert. Der fiskalpolitische Handlungsspielraum wird somit auch für zukünftige Krisen gesichert. Folglich müssen Konjunkturprogramme

1. rechtzeitig
2. zielgerichtet und
3. zeitlich befristet

sein, um eine positive gesamtwirtschaftliche Wirkung zu entfalten.⁶

Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat die Anforderungen an Konjunkturpakete während der jüngsten Wirtschaftskrise neu formuliert.⁷ Die Neuformulierung der Anforderungen ist dem Ausmaß und der Dauer der Krise ge-

schuldet. Nach wie vor müssen Konjunkturpakete rechtzeitig umgesetzt werden. Der besonders starke und lange andauernde Nachfrageeinbruch erfordert darüber hinaus umfangreiche und zeitlich anhaltende Konjunkturprogramme. Die Ergebnisse verschiedener Untersuchungen über die Höhe von Multiplikatoreffekten variieren stark.⁸ Aufgrund der Unsicherheit, in welchen Bereichen welche Instrumente am effizientesten wirken, empfiehlt der IWF allgemein eine breite Streuung der finanziellen Mittel. Des Weiteren müssen die Maßnahmen in ihrem Umfang unbestimmt sein. Damit wird ein Signal gesetzt, dass die Mittel bei Bedarf ausgeweitet werden. Bei der Wirtschaftskrise handelt es sich um ein globales Problem, das auf globaler Ebene angegangen werden muss. Der IWF fordert daher zu kollektiven Maßnahmen auf. Eine weitere Anforderung an die Maßnahmen ist deren Nachhaltigkeit. Der Begriff Nachhaltigkeit umfasst hier allerdings nur die finanzielle Nachhaltigkeit. Ökologische oder soziale Aspekte bleiben dabei unberücksichtigt.

Klimaschutzinstrumente – dauerhaft und berechenbar

Klimaschutz ist unabhängig von der aktuellen wirtschaftlichen Lage ein wichtiger Teil der politischen Aufgaben. Er muss im Gesamtzusammenhang aller politischen Ziele gesehen werden. Die Mittel für den Klimaschutz werden nicht über eine erhöhte Staatsverschuldung bereitgestellt, sondern konkurrieren im Haushalt mit anderen Politikbereichen. Mit den gegebenen Möglichkeiten muss daher der größtmögliche Erfolg erzielt werden. Investitionen in klimaschonende, aber teure Technologien machen sich oft erst nach vielen Jahren bezahlt. Haushalte und Unternehmen müssen in diesem Fall ihr Verhalten langfristig für die Zukunft festlegen. Häufig sind einmal getätigte Auszahlungen dabei weitgehend irreversibel. Die kurzfristige Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen im Bereich des Klimaschutzes kann daher zu (unnötigen) Belastungen für die Betroffenen führen. Der effiziente Einsatz der verfügbaren Mittel erfordert es, Belastungen dieser Art zu vermeiden. Daher werden für Klimaschutzinstrumente die Anforderungen formuliert, dass sie dauerhaft und berechenbar sein müssen. Um eine möglichst große Wirkung zu entfalten, müssen sie darüber hinaus umfangreich anwendbar sein, also von möglichst vielen Unternehmen und/oder Haushalten wahrgenommen werden können. Anpassungsreaktionen von Haushalten oder Unternehmen auf Klimaschutzinstrumente können dazu führen, dass nicht das gesamte Emissionseinsparpotenzial der Maßnahmen genutzt wird. In diesem Fall liegt

6 Vgl. D. Elmendorf, J. Furman: If, When, How: A Primer on Fiscal Stimulus, Strategy Paper, The Brookings Institution 2008, S. 10-18.

7 Vgl. A. Spilimbergo, S. Symansky, O. Blanchard, C. Cottarelli: Fiscal Policy for the Crisis, IMF Staff Position Note, SPN/08/01, 2008.

8 Vgl. A. Spilimbergo, S. Symansky, M. Schindler: Fiscal Multipliers, IMF Staff Position Note, SPN/09/11, 2009, S. 5 f.

ein so genannter „Rebound-Effekt“ vor.⁹ Negative Auswirkungen dieser Art können vermieden werden, indem Klimaschutzinstrumente keine oder nur geringe Marktverzerrungen verursachen.

Außerdem muss ein Klimaschutzinstrument in einer sozialen Marktwirtschaft die Leistungsfähigkeit einzelner Betroffener angemessen berücksichtigen. Die Frage, wie die Leistungsfähigkeit zuverlässig gemessen werden kann, ist nicht leicht zu beantworten. Allgemein kann jedoch festgehalten werden, dass der Klimaschutz einzelne Wirtschaftsbereiche nicht übermäßig stark belasten darf. Wettbewerbsverzerrungen können einseitige Belastungen einzelner Branchen, Regionen oder Länder verursachen und müssen daher vermieden werden. Nach dem Grundsatz des Verursacherprinzips müssen Klimaschutzinstrumente an denjenigen gerichtet werden, der das Klima durch sein Verhalten negativ beeinflusst. Dies setzt die Identifikation eines Verursachers voraus.

Die eindeutige Zurechnung klimaschädlichen Verhaltens zu einem Verursacher gestaltet sich in der Praxis oft schwierig. Ist der Endverbraucher energieintensiver Produkte der Verursacher oder der Hersteller, der energieintensiv produziert? Auch international entstehen hierbei Schwierigkeiten. Der Klimawandel ist ein globales Problem. Alle Länder profitieren gleichermaßen von den Klimaschutzanstrengungen eines einzelnen Landes. Dies bedeutet umgekehrt jedoch, dass für jedes einzelne Land ein Anreiz besteht, auf eigene Maßnahmen für den Klimaschutz zu verzichten und die Aufgabe des Klimaschutzes anderen Ländern zu überlassen. Klimaschutzmaßnahmen müssen daher international abgestimmt werden.

Eine integrierte Konjunktur- und Klimapolitik – Konflikte auf vier Ebenen

Der politische Gestaltungsspielraum der konjunktur- bzw. klimapolitischen Instrumente kann grob auf vier verschiedenen Ebenen als einschränkend oder erweiternd charakterisiert werden. Die Ebenen betreffen die Zeit bis zur Umsetzung und die Dauer der Maßnahmen sowie den Umfang (absolute Allokation) und die Verteilung der Mittel auf einzelne Wirtschaftsbereiche oder Bevölkerungsgruppen (relative Allokation). Die Einteilung in einschränkende oder erweiternde Anforderungen muss in Abhängigkeit der betreffenden Ebene interpretiert werden. Bei den Anforderungen auf den zeitlichen Ebenen ist unter

⁹ Im Personen- und Güterverkehr und bei der Wohnraumbeheizung wurde z.B. eine gestiegene Nachfrage infolge (energie-)effizienzbedingter Kostensenkungen beobachtet, vgl. S. Sorrell: The Rebound Effect: an assessment of the evidence for economywide energy savings from improved energy efficiency, UK Energy Research Centre, 2007.

einschränkend zu verstehen, dass eine raschere Umsetzung bzw. ein kürzerer zeitlicher Umfang der Maßnahmen gefordert wird. Die Beachtung der Anforderungen, die auf den zeitlichen Ebenen als erweiternd beurteilt wurden, hat hingegen einen längeren Zeitraum bis zur Umsetzung zur Folge bzw. verlangt eine längere zeitliche Dauer der Maßnahmen. Die Gestaltungsmöglichkeiten bei den jeweiligen Maßnahmen sind in diesem Fall erweitert. Auf der Ebene der relativen Allokation bezieht sich die Einteilung in einschränkend oder erweiternd auf die Anzahl der Betroffenen einer Maßnahme, auf der Ebene der absoluten Allokation hingegen auf den Umfang der zu verteilenden Finanzmittel. Ein integriertes konjunktur- und klimapolitisches Instrument sollte möglichst allen Anforderungen gerecht werden. Zwischen den Anforderungen bestehen zahlreiche Konflikte, von denen die wichtigsten kurz erläutert werden.

Zeit bis zur Umsetzung

Die Anforderung „rechtzeitige Maßnahmen“ schränkt die Zeit bis zu deren Umsetzung ein. Ihr steht die Anforderung „international“ (bzw. „kollektiv“) gegenüber. International abgestimmte Maßnahmen werden bis zu ihrer Verabschiedung und Umsetzung mehr Zeit in Anspruch nehmen, als nationale oder regionale Maßnahmen. Je mehr Parteien an deren Gestaltungs- und Umsetzungsprozess teilnehmen, desto länger ist der dafür erforderliche Zeitraum. Konjunkturpolitisch gesehen ist eine rechtzeitige Wirkung notwendig, um den Konjunkturzyklus nicht negativ zu beeinflussen. Die Anforderung „rechtzeitig“ muss daher vorrangig vor der Anforderung „international“ erfüllt werden.

Dauer

Zeitlich befristete Maßnahmen können nicht dauerhaft gestaltet werden. Diese beiden Eigenschaften bilden einen unvereinbaren Widerspruch. Konjunkturpakete werden durch die Aufnahme neuer Schulden finanziert, die nach der Krise wieder abbezahlt werden müssen. Eine zunehmende Staatsverschuldung schränkt den fiskalpolitischen Handlungsspielraum für künftige Wirtschaftskrisen ein. Nachhaltige integrierte Konjunktur- und Klimaschutzmaßnahmen müssen daher zeitlich befristet sein. Sie können allerdings – in Abhängigkeit der Schwere der zugrunde liegenden Krise – verschieden lange anhalten. Die zeitliche Befristung stellt ebenfalls ein notwendiges Kriterium dar, das eingehalten werden muss.

Absolute Allokation

Durch das Gebot der finanziellen Nachhaltigkeit wird der Umfang der Konjunkturmittel eingeschränkt. Ein zuneh-

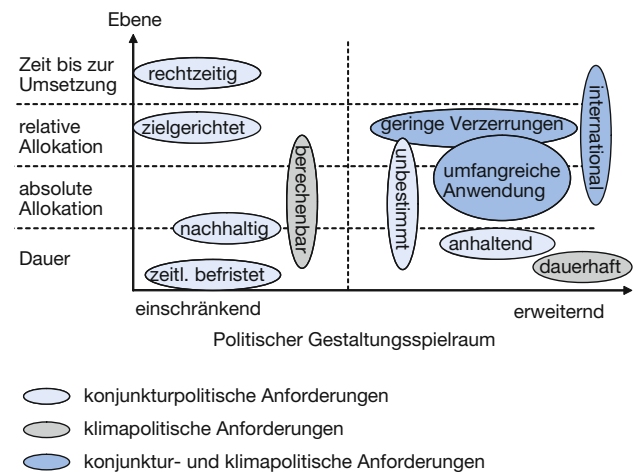
mender Umfang integrierter konjunktur- und klimapolitischer Maßnahmen führt zu einer höheren Staatsverschuldung und kann ab einem gewissen Ausmaß nicht mehr nachhaltig sein. Dem steht die Anforderung an eine umfangreiche Anwendbarkeit gegenüber. Eine umfangreiche Anwendbarkeit bezieht sich zwar in erster Linie auf eine breite Streuung der Mittel, also auf die relative Allokation. Dies impliziert jedoch auch einen mengenmäßig großen Mittelumfang und ist insofern mit der Anforderung „umfangreich“ gleichzusetzen. Je mehr Haushalte oder Unternehmen von einer integrierten Konjunktur- und Klimaschutzmaßnahme profitieren sollen, desto mehr Mittel müssen aufgewendet werden. Auch die Anforderung an internationale Maßnahmen stellt in diesem Sinne ein erweiterndes Element des Gestaltungsspielraums dar.

Relative Allokation

Geringe Verzerrungen im klimapolitischen Sinne können dann erwartet werden, wenn möglichst alle Schadstoffemittenten von einer Maßnahme gleichermaßen betroffen sind. Dieses Ziel kann durch eine umfangreiche Anwendbarkeit bzw. eine breite Streuung der Maßnahmen erreicht werden. Die Anforderung an geringe Verzerrungen, eine umfangreiche Anwendbarkeit und eine breite Streuung werden auf der Ebene der relativen Allokation daher als gleichwertig beurteilt. Auch das Element „international“ erweitert den politischen Gestaltungsspielraum, während die Anforderung „zielgerichtete Maßnahmen“ diesen wieder einschränken. Hierbei werden die Mittel zielgerichtet auf Maßnahmen bzw. Haushalte und Unternehmen verteilt, die eine effiziente Wirkung versprechen oder verteilungspolitisch erwünscht sind. Auf der Ebene der relativen Allokation ist der unterschiedliche Anwendungsbereich von Konjunktur- und Klimaschutzmaßnahmen zu beachten. Konjunkturpolitisch zielgerichtete Maßnahmen können im klimapolitischen Sinne durchaus von vielen Emittenten angewendet werden. Der Konflikt zwischen einschränkenden und erweiternden Spielräumen ist daher auf dieser Ebene zu relativieren.

Ein weiterer Konflikt besteht zwischen den Anforderungen „unbestimmt“ und „berechenbar“. Unbestimmte Maßnahmen können im Bedarfsfall ausgeweitet werden. Die Ausweitung kann sich auf den finanziellen und den zeitlichen Umfang sowie auf die Zielgruppe beziehen. Berechenbare Maßnahmen können gerade nicht ausgeweitet werden. Es steht von Anfang an fest, wer über welchen Zeitraum und in welcher Höhe von den Maßnahmen profitiert. Das Konfliktpotenzial zwischen den beiden Anforderungen wird dennoch als gering beurteilt. Während durch die Anforderung „berechenbar“ in erster Linie eine Einschränkung der Maßnahmen durch eine nachträgliche Anpassung verhindert werden soll, wird durch die Anforderung

Einordnung der Anforderungen



Quelle: Eigene Einordnung.

derung „unbestimmt“ lediglich eine Ausweitung ermöglicht. Das Ziel ist in beiden Fällen, dass Haushalte und Unternehmen dem staatlichen Handeln vertrauen.

Die Abbildung stellt die Anforderungen an kombinierte konjunktur- und klimapolitische Instrumente schematisch dar. Bei gleichwertigen Anforderungen wurde die klimapolitische Bezeichnung gewählt. Es fällt auf, dass die klassischen konjunkturpolitischen Anforderungen (rechtzeitig, zielgerichtet, zeitlich befristet) den politischen Gestaltungsspielraum eher einschränken. Die Neuformulierung der Anforderungen durch den IWF (unbestimmt, nachhaltig, international) ist mitunter dem Ausmaß der jüngsten Wirtschaftskrise zuzuschreiben. Sie haben einen eher großen Gestaltungsspielraum und lassen sich daher besser mit den klimapolitischen Anforderungen in Einklang bringen. Allerdings führt die Neuformulierung zu Konflikten innerhalb der konjunkturpolitischen Anforderungen. Dies gilt insbesondere für die Konflikte zwischen den Anforderungen „rechtzeitig“ und „kollektiv“ (international) sowie „umfangreich“ und „nachhaltig“. Je nachdem, inwieweit aufgrund der Schwere der Krise die Forderungen des IWF berücksichtigt werden, kann ein zusätzlicher Konflikt mit den klimapolitischen Anforderungen entstehen oder auch nicht.

Hinsichtlich der Dauer der Maßnahmen führt die zusätzliche Berücksichtigung der klimapolitischen Anforderungen in jedem Fall zu einem Konflikt. Während Klimaschutzinstrumente dauerhaft angelegt sein müssen, ist für konjunkturpolitische Instrumente eine zeitliche Befristung unabdingbar. Die Forderung nach internationalen Maßnahmen birgt insgesamt ein großes Konfliktpoten-

zial. Nicht jede Volkswirtschaft kann im gleichen Maße zur Stabilisierung der Konjunktur und zum Klimaschutz beitragen. Für kleine, offene Volkswirtschaften mit hoher Importquote besteht darüber hinaus die Gefahr, dass Nachfrageimpulse zu großen Teilen im Ausland ihre Wirkung entfalten. Es ist daher fraglich, ob eine internationale Abstimmung der Maßnahmen gelingen kann. Neben dem Konflikt hinsichtlich einer rechtzeitigen Umsetzung sind ebenfalls Konflikte in Bezug auf den Umfang und die Verteilung der Mittel denkbar. Erfahrungen aus vergangenen Klimaverhandlungen haben z.B. gezeigt, dass auf internationaler Ebene oftmals nur ein minimaler Konsens erzielt wird.

Konzept einer integrierten Konjunktur- und Klimapolitik

Die Verknüpfung von konjunktur- und klimapolitischen Instrumenten ist mit Problemen behaftet. Vor allem der unterschiedliche zeitliche Horizont birgt Konfliktpotenziale. Fiskalpolitische Maßnahmen müssen kurzfristig wirken. „Die Wucht, mit der sie [die Krise] über [...] Deutschland hereinbricht, ist so gewaltig, dass keine Zeit blieb, innezuhalten und theoretische, gar ideologische Diskurse zu führen“¹⁰, schrieb Stefan Homburg. Es bleibt also kaum Zeit, international abgestimmte Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, die dauerhaft Bestand haben sollten. Auf der zeitlichen Ebene müssen vorrangig die notwendigen Anforderungen „rechtzeitig“ und „zeitlich befristet“ erfüllt werden. Je geringer der Planungs- und Umsetzungsaufwand einer kombinierten klima- und fiskalpolitischen Maßnahme ist, desto eher kann sie rechtzeitig umgesetzt werden.

Eine internationale Abstimmung darf daher nur insoweit erfolgen, wie sie der rechtzeitigen Wirkung der Maßnahme nicht entgegensteht. Um den Zeitaufwand gering zu halten, sollten kombinierte fiskal- und klimapolitische Maßnahmen einen geringen Grad an Komplexität aufweisen. Darüber hinaus bietet es sich an, bereits vor einer Krise Schubladenprojekte zu planen, die im Bedarfsfall rasch umgesetzt werden können. Die Ausweitung von Kompetenzen der Entscheidungsträger im Falle einer Wirtschaftskrise könnte die Umsetzung der Maßnahmen zusätzlich antreiben. Die zeitliche Befristung der Maßnahmen lässt einen beschleunigenden Einfluss auf einen Strukturwandel nur während der Krise zu. Um die klimapolitische Forderung nach Dauerhaftigkeit zu erfüllen, könnten Klimaschutzinstrumente, die nicht auf einer erhöhten Staatsverschuldung basieren, an integrierte Maßnahmen anknüpfen. Diese Maßnahmen hätten allerdings

keine konjunkturpolitische Funktion mehr. Sie wären der Klimapolitik zuzurechnen.

Während auf der zeitlichen Ebene die konjunkturpolitischen Anforderungen erfüllt werden müssen, sind auf der allokativen Ebene Kompromisse möglich. Ein größerer Umfang der Mittel (und damit ein geringeres Maß an Nachhaltigkeit), kann durch die positiven Wirkungen eines beschleunigten Strukturwandels gerechtfertigt werden. Die kommende Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs kann in diesem Fall – aus klimapolitischer Perspektive – auf nachhaltigeren Strukturen aufbauen. Auf der Ebene der relativen Allokation kann eine möglichst große (konjunkturpolitische) Effizienz der eingesetzten Mittel durch die zielgerichtete Auswahl von Maßnahmen mit hohen Multiplikatoreffekten erreicht werden. Integrierte Maßnahmen haben dagegen den Vorteil einer zusätzlichen emissionsreduzierenden Wirkung. Sie könnten daher – trotz eines möglicherweise geringeren Multiplikators – einer Maßnahme mit höherem Multiplikator, allerdings ohne klimarelevante Wirkung, vorgezogen werden. Allgemein ausgedrückt muss der Vorteil der zusätzlichen klimapolitischen Wirkung den Nachteil einer Vernachlässigung konjunkturpolitischer Anforderungen übersteigen. Klimapolitische Ziele können monetär nur schwer bewertet werden. Auch die Bewertung konjunktureller Maßnahmen ist aufgrund einer mangelnden Vergleichbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung ohne Konjunkturmaßnahmen kaum möglich. In der Praxis ist es daher schwierig, klimapolitische Vorteile und konjunkturpolitische Nachteile gegeneinander abzuwägen. Welche Maßnahmen in welchem Umfang durchgeführt werden, muss im Einzelfall beurteilt werden. Dabei spielen u.a. länderspezifische Charakteristika eine Rolle, die ausschlaggebend für die Wirksamkeit fiskalpolitischer Maßnahmen sind.

Das Instrumentarium einer integrierten Konjunktur- und Klimapolitik ist begrenzt

Für eine integrierte Konjunktur- und Klimapolitik kommt grundsätzlich jede Anpassung der staatlichen Ausgaben- oder Einnahmenpolitik mit emissionsreduzierender Wirkung in Frage. Die rechtzeitige Wirkung grenzt das potenzielle Instrumentarium jedoch auf schnell umsetzbare Maßnahmen ein. Für eine kombinierte Konjunktur- und Klimapolitik eignen sich unmittelbare staatliche Klimaschutzmaßnahmen sowie finanz- und steuerpolitische Maßnahmen:

- Unmittelbarer staatlicher Klimaschutz kann durch einen klimafreundlicheren Staatskonsum oder die Vergabe von öffentlichen Aufträgen für direkt oder indirekt emissionsreduzierende Projekte erfolgen. In diese Kategorie fallen z.B. die energetische Sanierung staat-

¹⁰ S. Homburg: Schieben und ziehen, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 107 vom 11.5.2009.

licher Gebäude oder Investitionen in eine klimaschonendere Infrastruktur.

- Finanz- und steuerpolitische Maßnahmen setzen monetäre Anreize für einen Emittenten, seine Emissionen aufgrund der Belastung eines emissionsstarken oder der Belohnung eines emissionsarmen Verhaltens zu verringern. Hierunter fallen beispielsweise die gesetzlich festgelegte Mindestvergütung für Strom aus erneuerbaren Energiequellen oder die u.a. an die Emissionen gekoppelte Kraftfahrzeugsteuer.

Unmittelbarer staatlicher Klimaschutz kann im Rahmen von Konjunkturprogrammen schnell umgesetzt werden. Konsumtive Ausgaben, wie z.B. die Anschaffung klimafreundlicher Fahrzeuge, können rasch getätigt werden. Auch staatliche Investitionen eignen sich dafür, die Wirtschaft zu beleben. Projekte im Bereich des Straßenbaus waren Bestandteil vieler länger zurückliegender wie auch jüngst verabschiedeter Konjunkturpakete. Vorhaben wie Umgehungsstraßen, Straßensanierung oder die Errichtung von Lärmschutzwällen liegen häufig umsetzungsreif vor und können, wenn die finanziellen Mittel verfügbar sind, schnell realisiert werden. Projekte dieser Art, die gleichzeitig eine emissionsreduzierende Wirkung haben, eignen sich gut als kombinierte Konjunktur- und Klimaschutzmaßnahme.

Ein Beispiel hierfür ist der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs. Maßnahmen dieser Art sind allerdings auf den Anwendungsbereich staatlicher Konsum- bzw. Investitionstätigkeiten begrenzt und der Einsatz von privatem Kapital wird dadurch nicht gefördert. Mit finanz- und steuerpolitischen Maßnahmen kann die Wirtschaft hingegen auch in Bereichen gestützt werden, in denen der Staat selbst nicht als Nachfrager auftritt. Zudem werden zusätzlich private Investitionen angeregt. Aufgrund der Einbindung privater Investitionen ist wiederum mit einer längeren zeitlichen Verzögerung zwischen Umsetzung und Wirkung der Maßnahme zu rechnen. Selbst wenn die Maßnahmen umsetzungsreif vorliegen, müssen Haushalte oder Unternehmen zunächst darauf reagieren. Finanzielle Anreize zur energetischen Gebäudesanierung im Privatwohnbau werden beispielsweise später wirken als eine unmittelbare staatliche Sanierung von Bundesgebäuden. Eine Verknüpfung von Konjunktur- und Klimapolitik sollte daher immer aus einer ausgewogenen Mischung beider Instrumente bestehen.

Fazit

Eine integrierte Konjunktur- und Klimapolitik ist eine viel versprechende Idee, zwei aktuelle Herausforderungen

zusammen anzugehen. Konjunkturpolitische Maßnahmen, die emissionsreduzierend gestaltet werden, können die Folgen einer Wirtschaftskrise abmildern und gleichzeitig den Klimaschutz vorantreiben.

Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzung von Konjunktur- und Klimapolitik werden jedoch zum Teil unterschiedliche Anforderungen an die Instrumente beider Politikbereiche gestellt. Ziel der Konjunkturpolitik ist es, durch die Aufnahme neuer Schulden kurzfristig gesamtwirtschaftliche Nachfrageimpulse zu schaffen.

Zuvorderst muss eine rechtzeitige Umsetzung der Maßnahmen sichergestellt werden. Um eine ausufernde Staatsverschuldung und eine prozyklische Wirkung zu vermeiden, müssen die Maßnahmen zudem auf die wirtschaftliche Rezession befristet werden. Die Klimaschutzpolitik bezweckt eine langfristige Reduktion der Treibhausgasemissionen. Um eine nachhaltige Wirkung zu erzeugen, müssen die Maßnahmen so gestaltet werden, dass Haushalte und Unternehmen ihr Verhalten verlässlich danach ausrichten können. In erster Linie sind hierfür dauerhafte und berechenbare Maßnahmen erforderlich.

Konflikte zwischen den Anforderungen an Konjunktur- und Klimaschutzmaßnahmen existieren vor allem auf der zeitlichen Ebene, hinsichtlich der Zeit bis zur Umsetzung sowie der Dauer der Maßnahmen. Integrierte konjunktur- und klimapolitische Maßnahmen müssen rechtzeitig umgesetzt werden und zeitlich befristet sein. Andernfalls können sie mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften. Auf der zeitlichen Ebene sind also vorrangig die konjunkturpolitischen Anforderungen zu erfüllen.

Auf der allokativen Ebene kann eine Vernachlässigung konjunkturpolitischer Anforderungen hingegen durch die Vorteile der zusätzlichen klimapolitischen Wirkung gerechtfertigt werden. Hier stellt sich die Frage, wie hoch der Anteil „grüner Maßnahmen“ an einem Konjunkturpaket sein kann. Die Vor- und Nachteile einer integrierten Maßnahme können in der Praxis jedoch kaum gegeneinander aufgerechnet werden. Eine pauschale Aussage über einen optimalen Anteil ist daher nicht möglich, sondern muss jeweils im Einzelfall beurteilt werden.

Potenzielle Klimaschutzinstrumente, die sich zugleich für eine Stabilisierung der Konjunktur eignen, sind unmittelbar staatliche sowie finanz- und steuerpolitische Maßnahmen. Diese Instrumente können rasch eingesetzt werden. Die rechtzeitige Wirkung kann am besten durch unmittelbar staatliche Maßnahmen sichergestellt werden. Durch eine zusätzliche Einbindung privater Investitionen sind bei finanz- und steuerpolitischen Instrumenten hingegen höhere Multiplikatoreffekte zu erwarten.