

1. Einleitung

Die Corona Pandemie hat in Deutschland wie in den meisten anderen Ländern der Welt zu einem Stillstand eines großen Teils des öffentlichen Lebens und in mehreren Wirtschaftszweigen geführt. Vom Veranstaltungsverbot und der Schließung nahezu aller Geschäfte des Einzelhandels sowie Restaurants, Cafés, aber auch Kultureinrichtungen sind v.a. kleine Unternehmen und Solo-Selbstständige betroffen. Aber auch Betriebe aller Größenordnungen in anderen Branchen sind aufgrund von Unterbrechungen ihrer gewohnten v.a. internationalen Lieferketten in ihrer Lieferfähigkeit eingeschränkt. Dies trifft kleinere und mittlere Betriebe aufgrund ihrer i.d.R. geringeren Liquidität und Reserven stärker als Großunternehmen.

Die Bundesregierung hat zur Abfederung der kurzfristigen wirtschaftlichen und sozialen Härten Soforthilfeprogramme in nie dagewesener Höhe aufgelegt. Nichtsdestotrotz ist absehbar, dass in 2020 mit einem signifikanten Wirtschaftseinbruch zu rechnen ist und viele Menschen und Unternehmen in ihrer Existenz bedroht sein werden. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung angekündigt, ein Konjunkturprogramm aufzulegen.

Zu dessen möglichen Inhalten wurden bereits vor mehreren Wochen seitens der Politik¹ und in Folge zunehmend auch von Wissenschaft und Interessenverbänden Vorschläge in den öffentlichen Diskurs eingebracht. Bei mehreren derselben ist festzustellen, dass Ideen früherer Konjunkturprogramme (z.B. die Abwrackprämie²) wiederbelebt werden oder dass der Start oder die Weiterentwicklung und Ausweitung geplanter Klima- und umweltpolitischer Maßnahmen ausgesetzt oder verschoben werden soll (Bsp. CO₂-Preis, Green Deal, CO₂-Grenzwerte für Neuwagen³, Inkrafttreten von Ecodesign-Vorgaben⁴). Seit Kurzem liegen nun auch die Vorschläge der Ministerien für Maßnahmen im Rahmen des Konjunkturprogramms auf dem Tisch. Die meisten derselben sehen entsprechend der öffentlich zugänglichen Vorabinformationen keine besondere oder explizite Berücksichtigung von Klima- oder Umweltaspekten vor mit Ausnahme der prinzipiell umweltorientierten Vorschläge des Umweltministeriums mit einem wichtigen Schwerpunkt auf Kommunen.

Ein außer Acht lassen von Umweltaspekten in einem solchen Konjunkturpaket würde das Risiko mit sich bringen, durch fehlgeleitete Investitionsanreize nicht nachhaltige Technologie- und Entwicklungspfade auf viele Jahre zu verstetigen. Dies würde der Erreichung von nationalen und europäischen Umweltzielen, wie auch der internationalen Klima- und Biodiversitätsziele entgegenstehen oder die Kosten für deren Erreichung durch einen späteren, dann notwendigerweise radikaleren und mit mehr Härten verbundenen Pfadwechsel deutlich erhöhen. Die Wiederbelebung der Wirtschaft nach der Covid-19 Krise würde in dem Falle gleich die nächste Krise, die Klimakrise, verschärfen. In vielen Bereichen sind nachhaltige Technologien verfügbar, häufig marktreif, wirtschaftlich darstellbar und wettbewerbsfähig. Vor diesem Hintergrund wäre eine fehlgeleitete Investitionsförderung für überkommene, weniger nachhaltige Technologien und Industrien mit den ggf. fatalen Folgen für ansonsten konkurrenzfähige nachhaltige Alternativen besonders tragisch.

¹ N.b.: Viele Ideen für Wege aus der Krise. Tagesschau.de, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/corona-konjunkturprogramme-101.html>

² N.b.; Söder fordert Prämie für den Kauf klimafreundlicher Autos. In [sueddeutsche.de](https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/auto-muenchen-soeder-fordert-praemie-fuer-den-kauf-klimafreundlicher-autos-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200408-99-633792), online verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/auto-muenchen-soeder-fordert-praemie-fuer-den-kauf-klimafreundlicher-autos-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200408-99-633792>

³ Götze, Susanne: Wie das Corona Virus die Klimapolitik ausbremst.in: [spiegelonline.de](https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/klimapaket-der-bundesregierung-wie-die-corona-krise-die-klimapolitik-ausbremsen-koennte-a-4c0f36a0-68ca-43ac-866f-1fcc9cbb884d), online verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/klimapaket-der-bundesregierung-wie-die-corona-krise-die-klimapolitik-ausbremsen-koennte-a-4c0f36a0-68ca-43ac-866f-1fcc9cbb884d>

⁴ Der europäische Hausgeräteverband fordert dies in einem Brief an die Europäische Kommission. Online verfügbar unter https://applia-europe.eu/images/press-releases/2020-04-06_APPLiA_COVID19_consequences_on_the_Home_Appliance_sector.pdf

In Anbetracht dieser Risiken wie auch der Chancen, die ein Konjunkturpaket für die Transformation in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung mit sich bringt, wurden auch viele Vorschläge für ökologisch ausgerichtete Maßnahmen eines solchen Konjunkturprogramms in die Diskussion eingebracht⁵.

Dabei besteht eine nicht zu unterschätzende Herausforderung bei der Auswahl und dem Design von effizienten Konjunkturmaßnahmen darin, sicherzustellen, dass diese gleichzeitig zur kurz- und mittelfristigen Wiederbelebung der Konjunktur und mittel- bis langfristig zur Erreichung beschlossener Klima- und Umweltziele beitragen. Viele klassische Konjunkturmaßnahmen fördern zwar nicht explizit weniger nachhaltige Technologien oder Branchen, sondern zielen darauf ab, in der Breite und formal nicht diskriminierend oder bevorzugend Wirkung zu entfalten bzw. besonders betroffene Branchen oder Unternehmen zu stützen. Damit festigen sie gleichzeitig aber die bestehenden Produktions- und Konsummuster.

Die Produktions- und Konsumstrukturen der deutschen Wirtschaft und Gesellschaft (wie auch der anderer Länder) müssen sich für die Erreichung der Ziele des Pariser Klimaabkommens ebenso wie für die Einhaltung der planetaren Grenzen allerdings noch grundlegend in Richtung einer ressourcensparenden und weitgehend emissionsfreien Kreislaufwirtschaft weiterentwickeln. Diese Transformation wird einen hohen Einsatz öffentlicher und privater Mittel benötigen und muss zügig voranschreiten. Daher besteht die Notwendigkeit, Konjunkturmaßnahmen mit einem breiteren, die Nachhaltigkeitstransformation integrierenden Zielkorridor und mutiger zu denken. Das wird auch die gezielte Förderung bestimmter zukunftsorientierter Technologien und Branchen bedeuten müssen.

Die gegenwärtige Krise hat klarer noch als die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 die Bedeutung resilienter Daseinsvorsorge und in diesem Zusammenhang von auch in Krisenzeiten funktionierenden Lieferketten deutlich gemacht. Um eine zukunftsfeste Aufstellung von Wirtschaft und Gesellschaft nach der Krise zu unterstützen, sollten Konjunkturmaßnahmen entsprechend auch einen Beitrag zur Bildung krisenresilienter Strukturen, v.a. im Feld der Daseinsvorsorge leisten.

Vor diesem Hintergrund ist es Ziel der vorliegenden Arbeit, mit konkreten Maßnahmenvorschlägen in Form von Steckbriefen Impulse für ein nachhaltiges Konjunkturpaket zu setzen, die der Herausforderung der gleichzeitigen Bedienung von mindestens zwei der drei Ziele gerecht werden, namentlich der konjunkturellen Wiederbelebung, der Transformation für eine nachhaltige Entwicklung und der Förderung krisenresilienterer Strukturen. Die Vorschläge haben nicht den Anspruch in ihrer Summe ein Gesamtkonzept für ein Konjunkturpaket zu liefern, sondern geben Anregungen für weitere Elemente und/oder die Ausgestaltung von bereits in der Diskussion befindlichen Vorschlägen. Sie sind im Rahmen eines mit Eigenmitteln und einer Förderung von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt finanzierten Projektes erarbeitet worden und stellen eine Vorab-Veröffentlichung von Teilen der umfassenderen Studie dar, die in Kürze auf den Internetseiten der beiden Organisationen publiziert wird. Den Steckbriefen vorgeschaltet findet sich eine kurze Zusammenfassung der tiefergehenden Analyse mehrerer Konjunkturprogramme, die in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 in Deutschland und weiteren Ländern aufgelegt wurden inklusive daraus abgeleiteter Schlussfolgerungen für die Gestaltung des aktuell diskutierten Konjunkturprogramms.

⁵ U.a. Agora Verkehrswende und Agora Energiewende (2020) [Der Doppelte Booster. Vorschlag für ein zielgerichtetes 100-Milliarden-Wachstums- und Investitionsprogramm.](#)

DNR (2020) [Die Krisen nachhaltig überwinden und eine resiliente Gesellschaft entwickeln. Forderungen der Umweltverbände zu Konjunkturhilfen im Rahmen der Corona-Krise.](#)

Bach et al. (2020) [Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise.](#) DIW Berlin, FÖS, ifso und IMK. Forschungsvorhaben im Auftrag des BMU.

2. Die Impulse im Einzelnen

2.1. Lehren aus den Konjunkturprogrammen in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009

Krisen sind sich ähnlich und doch immer wieder anders

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 war eine Krise wie aus dem Lehrbuch: Zunächst waren die Banken in der Krise. Daraufhin wurde die ganze Wirtschaft in Mitleidenschaft gezogen: die Nachfrage litt, der Absatz brach ein, anschließend die Gewinne. Investitionen wurden zurückgestellt und die Produktion ging zurück. Mit Konjunkturpaketen reagierten Staaten in unterschiedlicher Weise auf die Finanzkrise. Die wirtschaftliche Tätigkeit in ihren Gesellschaften sollte wieder angekurbelt werden. Die jetzige Wirtschaftskrise ist keine ursprünglich ökonomische Krise, sondern wurde von der Covid-19 Pandemie und ihrer Eindämmung hervorgerufen. Nichtsdestotrotz lohnt die Analyse der Konjunkturprogramme in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, um daraus für die Gestaltung des aktuellen Konjunkturpaketes zu lernen. Wie können wir die Unterstützungsprogramme in der Corona-Krise ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltig gestalten? Wie kann es gelingen, die Gesellschaft zukunftsorientiert aus der Krise zu navigieren?

Einige Staaten dachten in der Bewältigung der Finanzkrise grün – andere nicht

Die Finanzkrise geschah 2008/2009 zu einer Zeit, in der die Klimakrise noch nicht so drängend empfunden wurde wie heute. Die Konjunkturpakete dienten vor allem der Stärkung der Wirtschaft. Trotzdem beinhalteten Konjunkturpakete einiger Staaten grüne Elemente. Einige dieser grünen Elemente waren wirksam und durchdacht, andere nicht.

In den USA enthielt das Konjunkturprogramm zum Beispiel ein Bündel von Maßnahmen, das darauf abzielte, der Elektromobilität einen entscheidenden Schub zu geben. Die Förderung nahm strategisch die gesamte Liefer- und Wertschöpfungskette in den Blick. Sie unterstützte die heimische Fertigung von Fahrzeugbatterien, den Ausbau einer Ladeinfrastruktur und stellte Kredite bereit für die Entwicklung fortschrittlicher Antriebstechnologie, mit deren Hilfe zum Beispiel die TESLA Fabrik in Kalifornien realisiert wurde. Das Programm entfaltete positive wirtschaftliche und ökologische Lenkungswirkung, indem es zukunftsfähige Technologien in ihrem Frühstadium förderte und die USA in diesem Bereich wettbewerbsfähig machte. Verbundene Risiken waren einkalkuliert, Pleiten oder Verluste konnten durch Zinszahlungen aus den Kreditprogrammen ausgeglichen werden, so dass das Programm ohne zusätzliche Belastungen für den Steuerzahler blieb.

Abwrackprämien hingegen hatten zwar einen grünen Anstrich, entpuppten sich aber als Farce. Sie wurden zunächst in Deutschland und Frankreich, und anschließend auch in den USA und einigen anderen Ländern umgesetzt. Die Gelder zur Förderung der Automobilindustrie sollten Investitionen in klimafreundlichere Fahrzeuge ermöglichen. Die Bedingungen, die die Hersteller erfüllen mussten waren allerdings viel zu schwach. Die Abwrackprämien stärkten zwar kurzfristig die betroffenen Branchen. Aber sie zementierten alte Strukturen, statt mutig neue zu befördern. In der Konsequenz wurde viel Geld für wenige Autokäufer*innen zur Stützung einer Branche und der nicht zukunftsweisenden Verbrennertechnologie ausgegeben. Auch die alternative Gestaltung der Abwrackprämie in Form einer Art Mobilitätsprämie in Kanada war trotz des verkehrsträgeroffenen Ansatzes am Ende nicht erfolgreich im Sinne der Nachhaltigkeit. Wer sein Auto verschrottete, konnte zwischen 2009-2011 neben einer Barzahlung von 300 kanadischen Dollar (ca. 188 Euro) auch andere Prämien wie z.B. ein Fahrrad, einen Zuschuss für ein Jahresticket des ÖPNV oder eine Mitgliedschaft in einem Car-Sharing Programm erhalten. Allerdings entschied sich der Großteil der Konsument*innen für

eine Barprämie, um mithilfe von Rabatten der Autohersteller ein neues Auto zu kaufen, anstatt ihr Mobilitätsverhalten umzustellen.

Das französische Konjunkturpaket sah zwar einige Gelder für grüne Maßnahmen wie die Förderung erneuerbarer Energien oder die energetische Gebäudesanierung vor. Insgesamt wurde in Frankreich jedoch die Chance verpasst, die umfangreich bereitgestellten Mittel für Infrastrukturmaßnahmen stärker nach ökologischen Kriterien auszurichten.

In Südkorea hingegen wurde das Konjunkturpaket als „Green New Deal“ mit einem sehr hohen Anteil an grünen Maßnahmen aufgelegt. Allerdings fehlten die politischen Rahmenbedingungen, um das Wachstum des Landes auch tatsächlich grün zu gestalten. In der Folge wuchsen nach der Krise mit der Wirtschaft trotzdem auch die Emissionen Südkoreas.

Klare Kriterien helfen bei der Gestaltung grüner, wirksamer und wirtschaftlicher Konjunkturpakete

Die Erfahrung aus den früheren Konjunkturpaketen zeigt, dass klare Kriterien nötig sind, um Konjunkturpakete so zu schnüren, dass sie wirtschaftlich, sozial und ökologisch wirken und zu Resilienz und Krisenfestigkeit beitragen. Den vergangenen Programmen hat eine solche konsistente Strategie zumeist gefehlt.

Schnell, substanziell und nachhaltig - das sind daher die wichtigsten Kriterien für ein gutes Konjunkturpaket. Maßnahmen müssen schnell eingeführt werden und wirken. Gleichzeitig sollen sie nur temporär sein. Sie müssen ausreichend mit finanziellen Mitteln ausgestaltet sein. Und sie benötigen Reichweite, um Wirkungen zu entfalten. Ihre Wirkungen sollen nachhaltig sein in mehrfacher Hinsicht: Sie sollen die Wirtschaft ankurbeln und nicht verpuffen. Sie sollen sozial gerecht sein und niemanden außen vorlassen. Sie sollen umwelt- bzw. klimafreundlich sein, um natürliche Ressourcen zu schonen. Dabei sollen die Kriterien ambitionierte Standards setzen, um neuen zukunftsweisenden Strukturen Raum und Möglichkeiten zur Entwicklung zu geben und in diesem Sinne auch transformativ zu sein. So hat beispielsweise das Konjunkturprogramm der USA viele neue und flexible Wertschöpfungsstrukturen ermöglicht und Impulse für ökologische technische Innovationen gegeben. Dies ließ sich in Deutschland und anderen Ländern nicht beobachten. Essentiell sind schließlich auch Kriterien für die Refinanzierung der Pakete.

Die Essenz

Konjunkturpakete sollten nicht ausschließlich aus der kurzfristigen Perspektive heraus konzipiert werden. Denn die eingesetzten Mittel sind erheblich und können nur in Sondersituationen mobilisiert werden und sollten dann auch die mittel- und langfristige Stärkung der Wirtschaft im Blick haben. Um sich in diesem Sinne und der ex-post Betrachtung als erfolgreich zu erweisen, müssen sie mutig sein sowie groß und weit voraus gedacht werden: sie setzen auf neue flexible Wertschöpfungsketten, statt alte Strukturen zu manifestieren. Damit können Länder verpasste Entwicklungen aufholen und sich in Zukunftsbereichen wettbewerbsfähig machen.