

KURZPAPIER

Investitionen in eine nachhaltige Recovery

Wie wir die Krise als Katalysator für ein zukunftsfähigeres Europa nutzen können

Stefanie Berendsen¹, Christoph Bals, Ingmar Jürgens

Krisen sind hart. Sie zerren am dünnen Deckmäntelchen der Zivilisation. Sie testen die Gleichheit aller vor dem Gesetz, denn sie treffen, - wie jetzt „Corona“, wie die immer weiterwachsende Klimakrise oder auch wie die letzte Finanz- und Wirtschaftskrise, die Ärmsten und die weniger Privilegierten am stärksten. In der Krise zeigen unsere Gesellschaften ihr wahres Gesicht: wie wir mit den Schutzbedürftigen umgehen, ob wir zur Solidarität mit den Verletzlichsten fähig und willens sind oder nicht – in Deutschland, in der EU und weltweit. Krisen sind eine Bewährungsprobe für Demokratien. Können sie die notwendige Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit beweisen? Krisen binden Ressourcen, engen Handlungsräume ein und entziehen – zumindest vorübergehend - unseren wachstumsbasierten Konsumgesellschaften den Nährboden für ihren (eng gefassten) Wohlstand(sbegriff). Es besteht das Risiko, dass Gewinne privatisiert, aber die Verluste sozialisiert werden. Unternehmen, die ihre potenziellen Krisenpuffer in die Auszahlung hoher Dividenden und den Rückkauf eigener Aktien zur Stützung des Börsenpreises und damit gekoppelter Anreizmechanismen für die Führungsetage gesteckt oder ihren Beitrag zum Gemeinwohl durch Verlegung ihres Firmensitzes in „Steueroasen“ verweigert haben, rufen dennoch lautstark nach dem Staat, nach Unterstützung der SteuerzahlerInnen, deren Gehälter als ArbeitnehmerInnen nur bei einem Bruchteil der Vorstandsgehälter liegen.²

Krisen sind aber auch katalytisch. Sie drängen uns zum Handeln und mithin auch zum Nachdenken und Infragestellen dessen, was war und was sich jetzt als weniger resilient und krisenfest herausstellt, als gehofft oder erwartet. Sie zwingen dazu, Prioritäten neu zu setzen. Und wenn man die bis vor kurzem prognostizierten Wachstumskurven und die jetzt plausiblen Entwicklungen nebeneinander aufzeichnet, dann umreißt das anschaulich den Raum für ökonomische Entscheidungen. Werden wir diesen mit zukunftsfähigen Ideen füllen können oder so schnell wie es eben geht, mit den Ideen der alten Welt auffüllen, sozusagen mit dem guten alten Beton zuschütten?³ Wir stehen angesichts dieser Krise in den nächsten 6-18 Monaten vor einem Scheideweg, in Deutschland, in der EU und international, deren Dringlichkeit und Bedeutung ein Verschieben auf später nicht erlauben.

Wie reagieren wir und wie „nutzen“ wir die katalytische Macht dieser neuen Krise? Wie bringen wir das Wohlergehen der Mächtigen und gerade auch der weniger Mächtigen heute und wie das heute und morgen

¹ Stefanie Berendsen ist Analystin bei Climate & Company (climateandcompany.org)

² Sehr lesenswert zu diesem Thema der Artikel „The Mousetrap“ in der FT vom 28.4.2020: „Quoting an FT story about Disney furloughing more than 100,000 workers while keeping its executive bonus programme in place, Ms Disney [Nachfahre von Walt] declared that as an heir it is ‘very difficult for me to sit by when I see abuses taking place with that name attached to them.’“

³ Zukunftsorientierte, dem Klimaschutz und den SDG verpflichtete Beton- und Zementunternehmen mögen uns diese Formulierung verzeihen. Glücklicherweise trägt weitgehende firmenspezifische Offenlegung von Umwelt, sozialen und Governanceaspekten (engl.kurz ESG), zu der sich ja eben Unternehmen wie HeidelbergCement bekennen, dazu bei, dass die Öffentlichkeit und Investoren zukünftig ganz genau sehen können, welche Unternehmen auf einem nachhaltigen Pfad sind – und welche nicht). Wichtig, dass eine verpflichtende Offenlegung im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der „non-financial reporting directive“ zügig eingeführt wird, um Informationsasymmetrien abzubauen und Kapitalallokation effizienter zu machen.

betroffener Menschen unter einen Hut? Sind wir bereit – oder sperren wir uns - wie aktuell noch Teile der deutschen Bundesregierung und insbesondere Teile der CDU/CSU-Fraktion, dem guten Beispiel von Ländern wie Dänemark oder Frankreich zu folgen und die Bereitstellung von Unternehmenshilfen an Bedingungen zu knüpfen? Schieben wir Menschenrechte zurück aufs Abstellgleis (kein Lieferkettengesetz) oder Klimaschutz, wie vom Wirtschaftsrat der CDU vorgeschlagen, auf die lange Bank oder stärken wir sie – auch als Grundlage der Resilienz jeder Gesellschaft?

Grundlegende Entscheidungen liegen in den nächsten Monaten vor uns. Wichtig ist dabei, drei Phasen zu unterscheiden:

1. Phase: First things first – Nothilfen sind notwendig

Krisen benötigen zuerst Nothilfe (Emergency) - dann Wiederanschub (Recovery) und können bei grundlegend neuen Prioritätensetzungen dann in einem neuen „Gesellschaftsvertrag“ münden. In der ersten Phase liegt der Fokus völlig zurecht auf den dringenden Bedürfnissen, um das Gesundheitssystem zu stärken, Hunger und Massenarbeitslosigkeit zu verhindern, Honorarkräften die weitere Existenz zu ermöglichen und Privat- und Firmeninsolvenzen soweit wie möglich abzuwenden. In diese Bereiche fließt bislang auch der Großteil staatlicher Unterstützung (über Zentralbanken, Entwicklungsbanken, oder die Institutionen der internationalen Finanzarchitekten, wie IMF und Weltbank).⁴ Schnellstmöglich müssen medizinische Materialien und andere Güter für systemrelevante Berufe bereitgestellt, Institutionen finanziell stabilisiert, bedrohte Haushalte finanziell unterstützt und etwa der hohen Zahl von Tagelöhnern ohne aktuelles Einkommen das Überleben und der Zugang zum Gesundheitssystem ermöglicht werden.

2. Phase: Krisen rufen nach Lösungen, die über die Zeit robust sind, nicht nach Strohfeuern!

In der Recovery- Phase bedeutet Optimierung nicht etwa möglichst nah an den Ausgangszustand zurückzukehren, sondern qualitativ auf ein höchst mögliches Niveau zu gelangen. Die „Höhenmessung“ richtet sich dabei nicht einfach nach dem Bruttoinlandsprodukt, sondern natürlich nach den gesellschaftlich vereinbarten Zielen. Optimaler Stimulus in diesem Sinne sollte sich an den gesellschaftlichen Präferenzen orientieren und die am besten geeigneten Instrumente und Rahmensetzungen dafür implementieren. Das Risiko besteht allerdings, dass der Stimulus sich am lauten Geschrei der VertreterInnen von Partikularinteressen der alten, bestehenden, nicht zukunftsfähigen Strukturen orientiert, denn die Vergangenheit ist in aller Regel besser organisiert als eine erst im Aufbau befindliche Zukunft.

Aussagen einiger Akteure, so wie die des Europaparlamentarier Markus Pieper, die fordern, zunächst mal Unternehmen ohne irgendeine Zielvorgabe zu unterstützen, sind insofern extrem unsachlich und entbehren jeglicher wissenschaftlichen Grundlage, weil sie ignorieren (wollen), dass eine Bewertung von Politikmaßnahmen gemäß ihrer Wirkungen (und einer entsprechenden Ausrichtung der Politik an den Wirkungen) nur über den gesamten davon betroffenen zeitlichen Wirkungshorizont sinnvoll sind. Es stimmt hingegen hoffnungsvoll, dass die Stiftung 2° mit mehr als 65 großen deutschen Unternehmen aus allen Branchen, u.a. Schwerindustrie, Chemieindustrie, Maschinen- und Fahrzeugbau, Finanzbranche sowie Gebäude und Mobilität sich dafür aussprechen, Krisenbewältigung und ambitionierte Klimapolitik zu vereinen. Diese Unternehmen wollen sich weiter an dem Ziel der Treibhausgasneutralität orientieren - und keinen Zickzackkurs der Politik.⁵

⁴ "Planning for the economic recovery from COVID-19: A sustainability checklist for policymakers", World Bank Blogs: <https://blogs.worldbank.org/climatechange/planning-economic-recovery-covid-19-coronavirus-sustainability-checklist-policy-maker>

⁵ Unternehmensappell für Krisenbewältigung und Zukunftsfähigkeit", Stiftung 2°: www.stiftung2grad.de/unternehmensappell-klimakonjunkturprogramm

Noch eindeutiger ist die Bewertung, wenn sie nicht aus der Perspektive kurz- und mittelfristiger Nutzenorientierung, sondern aus der am Gemeinwohl orientierten Perspektive vorgenommen wird: Der Gesamteffekt, den es zu bewerten gilt, besteht in der Summe der Wohlfahrtseffekte über den relevanten Zeitraum – nicht in der Maximierung kurzfristigen Nutzens.

3. Phase: Auf dem Weg zu einem neue Gesellschaftsvertrag?

Wenn die Recovery-Phase ausreichend Impulse in Richtung sozialer und ökologischer Zukunftsfähigkeit gibt, wenn sie ganz neue Formen der Solidarität in der Gesellschaft, in der EU, international auf den Weg bringt, dann könnte – wie nach dem Zweiten Weltkrieg – in der dritten Phase ein neuer internationaler, regionaler und nationaler Gesellschaftsvertrag etabliert werden. In den Jahren nach 1945 wurde mit der UN, der Menschenrechts-Charta, den Bretton Woods Institutionen, dem Marshallplan, Entschuldungsregeln und vielem mehr ein neuer „Gesellschaftsvertrag“ etabliert, der sehr stark auf die Interessen der USA und ihrer westlichen Partnerstaaten zugeschnitten war. Mit den Globalen Nachhaltigkeitszielen und den Zielen des Pariser-Klimaabkommens sind – in Ergänzung zu den Menschenrechten - im Prinzip die Ziele für diesen neuen Gesellschaftsvertrag 2015 international verabschiedet worden. Doch bisher sind die Strukturen und Institutionen international, in der EU und national nicht daran ausgerichtet worden, diese Ziele tatsächlich zu erreichen. Insbesondere Klima- und Biodiversitätsziele, die die Lebensgrundlagen sichern sollten, rücken von Jahr zu Jahr sogar in weitere Ferne. Ebenso wird in den meisten Staaten die Kluft zwischen Arm und Reich und damit die Polarisierung (und die Verletzlichkeit und Krisenanfälligkeit großer, armer, Bevölkerungsgruppen) größer, nicht kleiner. In der Corona-Krise offenbart sich dies etwa an dem großen Teil der Menschheit, die weder zu menschenwürdigen Sanitäreinrichtungen noch zu ÄrztInnen und Krankenhausbetten Zugang hat; oder für die Corona-Kurzarbeitsgehälter einfach nicht ausreichen,⁶ wenn sie überhaupt Zugang dazu haben. Überall auf der Welt sehen wir: die Krise trifft überproportional den ärmeren Teil der Bevölkerung, der keine Liquiditätspolster hat und von der Hand in den Mund lebt bzw. leben muss. Außerdem wird deutlich, dass Regionen, die von starken Ungleichheiten und geschwächten staatlichen Institutionen (wie Arbeitslosenversicherungen, Kranken- und Sozialversicherungssystemen) gekennzeichnet sind, sich durch eine erheblich niedrigere Krisenresilienz auszeichnen. Das galt schon für die letzte Finanz- und Wirtschaftskrise, das gilt für die aktuelle Corona-Krise und das gilt vielleicht sogar noch mehr für die Klimakrise.

Neue Prioritätensetzungen nach der Corona-Krise können das bisher undenkbbare möglich machen – international, in der EU und in Deutschland. EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen öffnet eine Tür in Richtung einer solchen grundlegenden Neuorientierung – in diesem Fall in der EU. Sie drängt darauf, dass sich alle Recovery-Ansätze der Phase zwei an den Zielen des Europäischen Green Deal (Klima, Biodiversität, Kreislaufwirtschaft und eine auch sozial faire Transformation) sowie eines White Deals (Gesundheits- und Pflegesystem) orientieren sollen. Es wäre gerade auch an der Zivilgesellschaft, die Tür für die Debatte um einen neuen Gesellschaftsvertrag aufzustoßen.⁷

Aber zunächst gilt es, die Phase 2 erfolversprechend zu gestalten. Folgende Fragen stellen sich:

1. Können klimafreundliche und nachhaltige Investitionen eine zentrale Rolle in der Recovery-Phase spielen? Wie groß ist der Investitionsbedarf in den unterschiedlichen Sektoren?
2. Kann der Markt diese nachhaltigen Investitionen einfach absorbieren, um einerseits kurzfristige Impulse zur Wiederbelebung der Volkswirtschaften zu geben und eben darüber hinaus mittelfristig weitere Ausgaben des Staates zu minimieren, sowie keine zusätzlichen „stranded assets“ zu generieren?

⁶ Laut einer kürzlich veröffentlichte Umfrage des Düsseldorfer Wirtschaftsforschungsinstituts IMK geben 40% der Beschäftigten an, dass sie spätestens nach 3 Monaten Kurzarbeitsgeld in finanzielle Probleme geraten würden.

⁷ Es führt kein Weg zurück“, Interview mit Ursula von der Leyen, DIE ZEIT, 8.4.2020, S. 3;

Die Recovery-Phase erfolgreich gestalten

Bundeskanzlerin Merkel hat beim Petersberger Klimadialog gefordert, „wenn wir Konjunkturprogramme auflegen, immer auch den Klimaschutz ganz fest im Blick zu haben und deutlich zu machen, dass wir nicht etwa am Klimaschutz sparen, sondern dass wir in zukunftsfähige Technologien investieren.“⁸ Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die Umsetzbarkeit einer solchen Orientierung geplanter Maßnahmen an Zukunftsfähigkeit und Klimaschutz zu überprüfen.

1. Können klimafreundliche und nachhaltige Investitionen eine zentrale Rolle in der Recovery-Phase spielen? Wie groß ist der Investitionsbedarf in den unterschiedlichen Sektoren?

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben, wenn auch in unterschiedlicher Größe und Form, Unterstützungsmaßnahmen in Höhe von hunderten Milliarden Euro angekündigt, etwa in Form von Darlehensgarantien und direkten Zuschüssen. Bis zum 27. April hat die EU unter anderem 100 Mrd. EUR über SURE (EU-Finanzierung für Kurzarbeitsprogramme), 200 Mrd. EUR über die European Investment Bank, 240 Mrd. EUR über den European Stability Mechanism (ESM), sowie weitere 2450 Mrd. EUR an nationalen Liquiditätsmaßnahmen, letztere genehmigt nach den vorübergehenden, flexiblen EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen, angekündigt (siehe Abb. 1). Dies entspricht bereits einer Mobilisierung von mindestens 3390 Mrd. EUR nur wenige Wochen nachdem die ersten Fälle von Coronavirus-Patienten in der EU aufgetreten sind.⁹

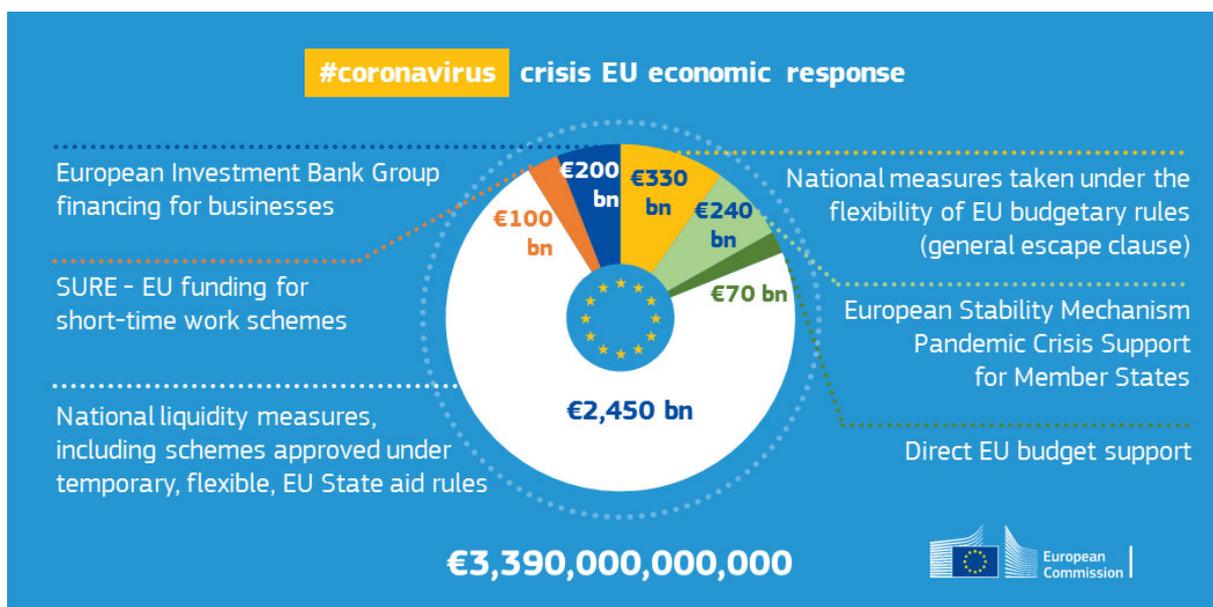


Abb. 1: Übersicht der Maßnahmen als Reaktion auf die Coronavirus-Pandemie (EU)¹⁰

Im Vergleich dazu sind laut einer Analyse der Europäischen Kommission (siehe Abb. 2)¹¹ in der EU jährlich rund EUR 260 Mrd¹². zusätzlich nötig, um Energie- und Klimaziele zu erreichen (im Zeitraum von 2021-2030).

⁸ Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen des XI. Petersberger Klimadialogs am 28. April 2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-des-xi-petersberger-klimadialogs-am-28-april-2020-vi-deokonferenz--1748018>

⁹ Maßnahmen im Überblick: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/economy_de (Englisch: https://ec.europa.eu/info/files/policy-measures-taken-against-spread-and-impact-coronavirus_en)

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu_economic_response_20_apr_2.png

¹¹ Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0285&from=EN>

¹² Für die Annahmen hinter den korrespondierenden EUCO32-32.5 Szenarien, siehe: <https://ec.europa.eu/energy/en/data-analysis/energy-modelling/euco-scenarios>.

Dies entspricht gut 1,5 % des jährlichen BIP's innerhalb der EU-28 (2018 BIP)¹³. Dieser Betrag kommt zusätzlich zu den rund EUR 1100 Mrd., die bereits im sogenannten „Business as Usual“ Szenario in diese Sektoren investiert wird. Einen besonders großen zusätzlichen Investitionsbedarf gibt es im Energie-, Gebäude-, Transport- und Tertiärsektor.

Um diesen Investitionsbedarf decken zu können, muss sowohl öffentliche als auch private Finanzierung massiv mobilisiert werden. Die Europäische Kommission hat Ende 2019 im Rahmen des Europäischen Green Deals¹⁴ angekündigt, durch einen Investitionsplan (European Green Deal Investment Plan¹⁵) mindestens EUR 1 Billion bis 2030 mobilisieren zu wollen. Dies soll durch verschiedene Instrumente geschehen, zum Beispiel den „Just Transition Fund“, der bis 2027 Investitionen von mindestens EUR 100 Mrd. vor allem in stark von der Transformation betroffenen Regionen mobilisieren soll. In Ergänzung zum Einsatz von Mitteln aus dem EU-Haushalt sollen vor allem die Rahmenbedingungen für private und öffentliche Investoren verbessert werden, um nachhaltige Investition zu fördern.

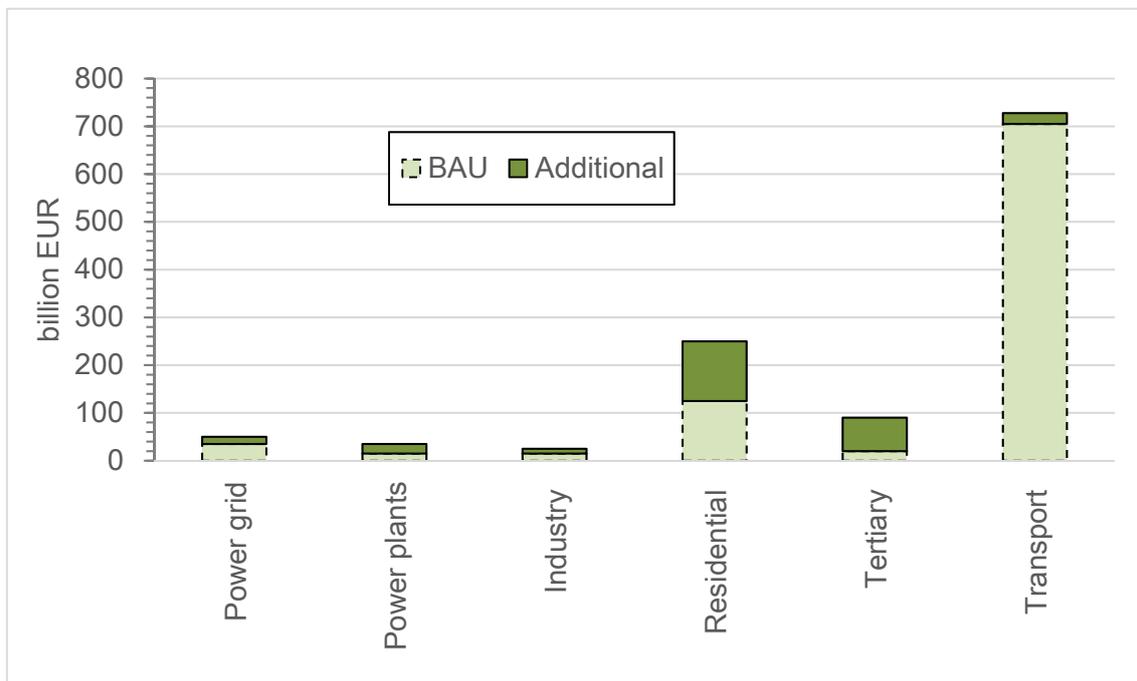


Abbildung 2: Der durchschnittlich jährliche Investitionsbedarf in der EU28 von 2021-2030. Bildquelle: eigene Darstellung, Datenquelle: Europäische Kommission (2019)¹⁶.

Im April 2020 haben die meisten EU-Mitgliedstaaten ihre endgültigen nationalen Energie- und Klimapläne (NECPs) eingereicht (21 von 27 Ländern). Deutschland gehört allerdings zu den sechs Ländern, wo dies noch nicht passiert ist. Wir haben den Ansatz der Mitgliedstaaten zur Finanzierung in den derzeit verfügbaren NECPs überprüft. Das Spektrum der Investitionsbedürfnisse ist groß, variiert zwischen EUR 186 Mrd. für Italien und EUR 2 Mrd. für Zypern und spiegelt unter anderem unterschiedliche Größen von Volkswirtschaften, Baselines und Ziele, sowie Methoden zur Berechnung der Gesamtkosten im Vergleich zu den zusätzlichen Kosten wider. In der Regel sind es die Sektoren Verkehr, Energieeffizienz in Gebäuden und Energieerzeugung, in denen die meisten Finanzmittel erforderlich sind.

¹³ „GDP at market prices, EU-28“, siehe: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/main-tables>

¹⁴ Siehe: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf

¹⁵ Siehe https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24

¹⁶ eigene Darstellung. Daten siehe Europäische Kommission (2019): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0285&from=EN>

Grundsätzlich wissen wir also, sobald auch die restlichen sechs Staaten ihre NECPs eingereicht haben, wie viel wo investiert werden muss. Es besteht nun die Möglichkeit, die zur Bewältigung der durch das Coronavirus verursachten Wirtschaftskrise bereitgestellten Finanzmittel zu nutzen, um die beschleunigte Realisierung dieser Investitionen zu unterstützen und privates Kapital für erneuerbare Energien, Energieeffizienz usw. zu mobilisieren.

Der Kompass ist also vorhanden. Es wäre im Wesentlichen klar, in welchen Bereichen in den EU-Staaten die nachhaltigen Investitionen im Rahmen einer Green Recovery-Strategie fließen müssten, um erstens kurzfristige Impulse zur Wiederbelebung der Volkswirtschaften zu geben, zweitens mittelfristig weitere Ausgaben des Staates zu verringern und drittens keine zusätzlichen „stranded assets“ zu generieren.

Damit aber stellt sich die weitere Frage: Haben wir die nötigen Marktkapazitäten und Rahmenbedingungen, um Maßnahmen schnell zu verwirklichen? Kann der Markt diese nachhaltigen Investitionen absorbieren?

Als Reaktion auf die durch Corona ausgelöste Wirtschaftskrise schlägt etwa Agora Energiewende vor,¹⁷ dass Deutschland etwa 3 % seines BIPs (100 Mrd. EUR) für Konjunkturpakete bereitstellt, die gezielt, solidarisch und so sozial wie möglich die Klima- und Energieziele unterstützt. Die Konjunkturmaßnahmen sollen einerseits die Kaufkraft auf soziale Weise erhöhen, andererseits die Wirtschaft zukunftsfähig machen (zum Beispiel durch Investitionen in Energieeffizienz, neue Technologien und Infrastruktur), sowie drittens eine EU-Komponente beinhalten, die die gesamte EU stärkt (zum Beispiel paneuropäische Infrastrukturprojekte, Förderung des Green Deals).¹⁸

Nun ist es nicht nur bemerkenswert, dass wir von den EU-Staaten nicht nur gerade erst (oder bei den sechs Nachzülern, wie Deutschland, bald) die für die notwendige Energie- und Klimatransformation im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit notwendige kohärente Investitionsstrategie vorliegen haben, und dass diese eben nicht einfach top-down ermittelt wurde, sondern als von den meisten Mitgliedstaaten selbst formulierte Investitionsstrategie bereits vorliegt. Besonders relevant ist aber drittens auch, dass die nationalen Energie- und Klimapläne, die Ende 2019, nach einem einjährigen Vorbereitungsprozess und Austausch mit der Kommission und unter den Ländern fällig waren, nicht nur den Investitionsbedarf zur Erreichung der nationalen Klima- und Energieziele definieren, sondern auch beschreiben, wie und in welchem regulativen Rahmen die Staaten ihre Ziele erreichen wollen.

Der jeweils nationale Rahmen, die nationalen Ziele und die europäische Governance sind also startklar, um sinnvoll die großen Investitionsvolumina zur Erreichung der Klimaziele zu kanalisieren.

Aber was braucht es noch, um diese Investitionen erfolgreich in den Markt zu bringen und entsprechend große Beschäftigungs- und Wachstumseffekte zu erzielen?

Lässt sich in den EU-Staaten die Investitionslücke schließen?

Um die Investitionslücke zu schließen, gibt es auf EU-Ebene bereits eine Reihe von Mechanismen zur Bereitstellung von Finanzierung und technischer Unterstützung, wie

- den European Fund for Strategic Investment (EFSI),
- das Structural Reform Support Programme (SRSP, ab 2020: Reform Support Programme, RSP) sowie

¹⁷ Wie aus einem noch unveröffentlichten Analysepapier der Agora Energiewende hervorgeht die den Autor*innen vorliegt.

¹⁸ Agora Energiewende, Der Doppelte Booster Vorschlag für ein zielgerichtetes 100-Milliarden-Wachstums- und Investitionsprogramm, Entwurfssfassung zur Diskussion Stand 14. April 2020;

- Kapazitätsentwicklungsmechanismen wie den EIB Investment Advisory Hub oder Instrumente wie ELENA (European Local Energy Assistance).

Der nächste mehrjährige Finanzrahmen der EU (EU-MFF, 2021-27) enthält zudem das InvestEU-Programm zur Kombination des EFSI und anderer verfügbarer Finanzinstrumente, um zusätzliche Investitionen in Höhe von mindestens 650 Mrd. EUR wirksam einzusetzen. (Zumindest 30 % dieser Investitionen sollen zu den Klimazielen beitragen¹⁹). Da das Reform Support Programme eine erhebliche Aufstockung des Budgets bewilligt bekommen hat - von bis zu 25 Mrd. EUR für den Zeitraum 2021-27²⁰ -, besteht Raum für eine weitere Einbeziehung der Klima- und Energiepolitik in das wirtschaftspolitische Regime der EU-Staaten. Hinzu kommt, dass dieses auch von den Reformen im Rahmen der europäischen Energieunion profitiert.

Allerdings können selbst diese deutlich erhöhten öffentlichen Mittel der EU das Transformationsvorhaben nicht allein finanzieren. Die entsprechenden Mechanismen und Finanzierungsinstrumente können aber erheblich dazu beitragen, die Investitionslücke zu schließen und die Klima- und Energieziele für 2030 zu erreichen, indem Kapazitäten aufgebaut und der richtige Rahmen für die Mobilisierung nachhaltiger Privatinvestitionen geschaffen wird.

Wie aber kann die dennoch bestehende Restinvestitionslücke geschlossen werden? Den ersten finanziellen Corona-Maßnahmen werden weitere Konjunkturpakete, vielleicht auch finanziert durch neue Instrumente, folgen (diese wichtige Debatte über notwendige neue Instrumente, können wir nicht im Rahmen dieses Kurzpapiers führen). Dennoch wird es einen schweren Einbruch des BIP in der EU geben – auch wenn es über das genaue Ausmaß je nach weiterem Szenario erhebliche Unsicherheiten gibt. Für Finanzierungsansätze, die anteilig am BIP berechnet werden, wird dieser Einbruch deutliche Folgen haben. Besonders in den Fällen, in denen Mitgliedsstaaten Obergrenzen als Prozentsatz des BIP festlegen, wird die Größe des EU-Haushalts überarbeitet werden müssen. Ob und in welchem Ausmaß dies die Umsetzung des Green Deals und korrespondierende Fördermechanismen beeinflusst und inwieweit die beschlossenen Maßnahmen als Reaktion auf die Corona-Pandemie in direkter Konkurrenz zu Ausgaben für den Green Deal und die NECP stehen, ist an dieser Stelle nur schwer zu sagen. Sicher ist jedoch, dass die Energie- und Klimapolitik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten angesichts dieser Situation auch vor zusätzlichen Herausforderungen steht.

Umso wichtiger ist es, die Corona Maßnahmen am Ziel der Treibhausgasneutralität und Meilensteinen auf diesem Weg hin verbindlich zu orientieren und auf Strategien zu setzen, die schnell und verstärkt private Investitionen in (Klima-)resiliente Strukturen anziehen. Der Green Deal und andere klimarelevante Entwicklungspläne haben ein großes Potenzial, unsere Wirtschaft – nicht einfach wieder, sondern neu – aufzubauen. Solche Elemente eines neuen Wohlstandsmodells können als ein wichtiger Baustein eines neu entstehenden Gesellschaftsvertrages werden.

Gerade diese auf eine erhebliche Hebelwirkung abzielenden Instrumente sind in der Krise zentral, um aus unseren Analysen der Investitionslücken nach der letzten Wirtschaftskrise zu lernen. So kann der, durch die notwendigen Hilfsmaßnahmen erheblich eingeschränkte, fiskalische Spielraum effizient genutzt werden (die Abgrenzung, an welchen Stellen vor allem öffentliche Investitionen eingesetzt und wo vor allem private Investitionen gehebelt werden sollten, können wir an dieser Stelle nicht vornehmen.)

Um diese Hebelwirkung zu erreichen, spielt der Kapazitätsaufbau für die Entwicklung bankfähiger Projekte weiterhin eine zentrale Rolle. Dieser ist aber auch machbar, denn wir haben die Strukturen und Instrumente, um das zügig umzusetzen!

¹⁹ Regulation of the European Parliament and of the Council – establishing the InvestEU Programme. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A439%3AFIN>)

²⁰ “Reform Support Programme” under MFF 2021-27. (<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1791-Multiannual-Financial-Framework-post-2020-Regulation-for-establishing-the-Reform-Support-Programme-for-2021-27>)

In Bezug auf die notwendigen Investitionsanreize ist auf EU-Ebene also schon viel passiert, aber es muss auch noch einiges geleistet werden. Und selbst wenn die Investitionsanreize stimmen, müssen Märkte in der Lage sein, neue Projekte auch zu absorbieren.

Nach Erfolgsgeschichten beim Ausbau erneuerbarer Energien oder der Implementierung von anderen Klimamaßnahmen muss man trotzdem nicht lange suchen. Allein in der EU hat sich die Nutzung erneuerbarer Energien seit 2005 verdoppelt – trotz unterschiedlichster Barrieren in den verschiedenen Regionen. Schweden, z.B., ehemals sehr abhängig von fossilen Brennstoffen, hat es in den letzten Jahrzehnten geschafft seinen Energieverbrauch fast komplett zu dekarbonisieren. Dies suggeriert, dass Barrieren wie Fachkräftemangel oder fehlendes Antrags-Know-How durchaus abgebaut werden können. Da angesichts der Corona-Krise mit einem Rückgang der gewerblichen Bautätigkeit gerechnet werden muss, ist hier für den Bausektor eine Kapazitätsreserve absehbar. Auch haben viele MitarbeiterInnen von Industriesektoren, die jetzt vor Problemen stehen, eine Bauausbildung und könnten in diesen Sektoren Aufgaben übernehmen. Fortbildungsmaßnahmen könnten Teil des Kapazitätsaufbaus im Rahmen der Recovery-Programme sein. Einen „one-size-fits-all“ Ansatz gibt es leider nicht – aber dort, wo langfristig geplant wird und politische sowie wirtschaftliche Flexibilität sowie Unterstützung herrscht, um Barrieren systematisch adressieren zu können, gelingt die Implementierung nachhaltiger Projekte durchaus in rasantem Tempo.

Es ist nicht etwa so, dass nur wohlhabende Regionen Projekte erfolgreich implementieren können. In Deutschland, zum Beispiel, sind ökonomisch schwächere Bundesländer erfolgreicher im Ausbau Erneuerbarer Energien, da sie staatliche Anreize strategisch nutzen können, um ihre Wirtschaft anzukurbeln.²¹ Nach verschiedenen Studien gibt es große Synergiepotenziale zwischen ökologischen und sozialen Fragen – zum Beispiel bei intelligent designten Programmen für energetische Gebäudesanierung.²² Kürzlich hat etwa die spanische Regierung einen Vorschlag für eine Ewigkeitsanleihe von 1500 Mrd. EUR für ein groß angelegtes EU-Recovery-Programm vorgelegt – gerade auch wegen der der ökonomischen Chancen für die schwächeren Regionen des Landes.²³

Ausblick: harte trade-offs

Wir können öffentliche Gelder nur einmal ausgeben. Durch die notwendigen Liquiditäts- und Hilfsmaßnahmen kommen die Grenzen öffentlicher Schulden Tragfähigkeit schon in Sichtweite.²⁴ Und eine sehr hohe Staatsverschuldung führt ceteris paribus zu höheren Finanzierungskosten und zu einem Schuldenabbau- und damit reduziertem fiskalischen Spielraum.

Wie wir oben skizziert haben, ist dieser Spielraum aber extrem wichtig, um die zentralen gesellschaftlichen Ziele zu erreichen, öffentliche Güter (wie Resilienz) zu schützen und Märkte (Haushalte und Unternehmen) in die Lage zu versetzen, zur Erreichung dieser Ziele (und Bereitstellung dieser Güter) beizutragen (Stichwort: Kapazitätsaufbau, Fachkräfte). Wenn die Recovery-Programme diesen Spielraum noch weiter einengen müssen, dann ist es essenziell, dabei das multiple Optimierungsproblem der parallelen Erreichung

²¹ Wurster, S., & Hagemann, C. (2018). Two ways to success expansion of renewable energies in comparison between Germany's federal states. *Energy Policy*, 119, 610–619. Online verfügbar: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.059>

²² Sarah Wolf, Jahel Mielke, Franziska Schütze, Jonas Teitge, Carlo C. Jaeger, (alle Global Climate Forum), 2020, Working Paper 1/2020 About the European Green Deal, <https://globalclimateforum.org/wp-content/uploads/2020/03/About-the-European-Green-Deal.pdf>

²³ Belén Carreño, Inti Landauro, (2020), Spain seeks 1.5 trillion euro recovery fund using EU perpetual debt, Reuters; <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-spain-eu/spain-seeks-1-5-trillion-euro-recovery-fund-using-eu-perpetual-debt-idUSKBN222002>

²⁴ Wo diese genau liegen, wurde ja im letzten Jahrzehnt (mal wieder) intensiv diskutiert und wir wollen uns hier nicht anmaßen, ein Urteil über objektive Schuldenobergrenzen zu fällen, da wir diese, bei allem Pragmatismus, der in einer unfertigen gemeinsamen Währungszone notwendig ist, nicht für statisch und nicht für unabhängig von anderen Faktoren festlegbar halten.

konjunktur- und beschäftigungspolitischer, sozialpolitischer und umwelt/klimapolitischer Ziele im Blick zu haben. Diese Programme sollten einige und nicht nur ein Ziel möglichst optimal erreichen.

Es wäre nicht im Sinne des Gemeinwohls und würde künftige Großkrisen befeuern, wenn nun das knappe öffentliche Geld in nicht zukunftsfähige Geschäftsmodelle oder an Unternehmen, die durch kurzfristige Profitinteressen und falsche Effizienzmantras massiv zu ihrer Krisenanfälligkeit beigetragen haben, fließen würde.

Wir sehen bereits jetzt sehr problematische Entwicklungen: einige große, börsennotierte Unternehmen in den USA, wie zum Beispiel Nikola Motors oder die Kohlefirma Hallador Energy, haben (man könnte fast sagen: schamlos) den „small business rescue fund“ angezapft, obwohl sie sich, im Gegensatz zum Mittelstand und kleinen Unternehmen, bisher problemlos am Kapitalmarkt mit Geld versorgen konnten. Der Fonds war, zumindest temporär aufgebraucht und viele KMU gingen leer aus.²⁵

In Deutschland machte neben BMW und Daimler auch VW auf sich aufmerksam, indem man trotz der Nutzung öffentlicher Mittel für Kurzarbeit an Dividenden- und Bonuzahlungen festhalten will (bzw. diese im Fall VWs für Vorzugsaktien sogar um knapp 35 % im Vergleich zum Vorjahr anheben möchte).

Während andererseits Daimler-Chef Källenius eben noch die zumindest potenzielle Zukunftsfähigkeit der Branche andeutete,²⁶ mit seinem starken Votum, den Coronavirus nicht als Ausrede für weniger Klimaschutz zu benutzen, (das er allerdings mit seinem Votum für Unterstützung von Verbrennungsmotoren kurz darauf schon wieder konterkariert hat), wäre die in den USA diskutierte Unterstützung für den Ölsektor – anders als für Menschen, die dort ihre Arbeit verlieren – hoch problematisch. Megan Green, Senior Fellow der Harvard Kennedy School, schreibt zurecht:

„Natürlich sollte die Regierung Unterstützung für Entlassungen von Energiearbeitern anbieten, zusammen mit all jenen, die in der Krise ihren Arbeitsplatz verlieren. Während viele Unternehmen, die wegen des Coronavirus geschlossen wurden, zuvor gesund waren, befanden sich viele in der Ölindustrie bereits auf dem Weg zum Scheitern. Dies ist keine Zeit, um Zombies zu erschaffen.“²⁷

Auch für den Bankensektor darf jetzt nicht erneut die öffentliche Hand die Zeche zahlen. Der desolate Zustand vieler europäischer Banken vor der Corona-Krise, die teilweise viel zu hohe Anteile nationaler Staatsanleihen halten und immer noch viel zu hohe Anteile an nicht tragfähigen Krediten in ihren Portfolios haben sowie ein insgesamt fragmentierter Bankensektor werfen die kritische Frage auf, wann hier eine Unterstützung mit Steuergeldern tatsächlich angesagt ist. Aussagen der britischen „Financial Conduct Authority“, also der Aufsichtsbehörde, es lägen glaubwürdige Berichte vor, dass einige Banken ihren auf dringende Eigenkapitalbeschaffung angewiesenen Kunden missbräuchlich zusätzliche Gebühren für angebliche Beratungsleistungen aufzwingen, führen dann schon zu echter Fassungslosigkeit – oder einem „terrible feeling of déjà vu“²⁸.

²⁵ Financial Times, European Edition, 22.4.2020: Backlash after big US groups dip into small business rescue fund

²⁶ Gastbeitrag in der FAZ vom 19.4.2020

²⁷ Megan Greene (2020): <https://www.ft.com/content/4a6494e2-7fbc-11ea-b0fb-13524ae1056b>

²⁸ Frei nach "Déjà Vu," der 16. Episode von Monty Python's Flying Circus; und dem schrecklichen Gefühl, dass wir solches bzw. ähnliches Verhalten leider in der post-2008 Finanzkrise schon einmal erlebt haben.

Unternehmenshilfen im Sinne einer Green Recovery-Strategie müssen an Bedingungen geknüpft werden.

Natürlich ist es wichtig und richtig, unsere Unternehmen in dieser Krise zu unterstützen, denn Unternehmen und v.a. ihre MitarbeiterInnen bilden die Essenz und das Rückgrat unserer Volkswirtschaften. Als Minimalbedingung erscheint eine Transparenzanforderung an Hilfs- und Stimulusmaßnahmen, im Sinne der Verhältnismäßigkeit zumindest für größere Unternehmen bzw. Summen, wie es zum Beispiel die Lynn Forester de Rothschild, Gründerin der „Coalition of Inclusive Capitalism“ fordert.²⁹ Damit würde man zumindest die sozialen und Umweltauswirkungen der Maßnahmen nachvollziehen können und einen wichtigen Schritt in die überfällige verpflichtende ESG-Offenlegung für größere Unternehmen gehen.³⁰

Eine weitere Option ist der staatliche Erwerb von Eigenkapitalanteilen (statt Krediten), um ein erneutes „boardroom bailout“ wie 2008 zu vermeiden³¹. Schließlich gibt es gute Beispiele dafür (Schwedens Bankenverstaatlichung und Hongkongs Intervention in Aktienmärkten in den Finanzkrisen der 1990er Jahre). Die entsprechenden Stimmrechte könnte der Staat im Sinne seiner Bürger (und der im letzten Jahr von vielen angestimmten, aber noch nicht umgesetzten „stakeholder primacy“) ausüben und somit „shareholder und stakeholder value“ gemeinsam vertreten. Allerdings geht es hier nicht um eine weitgehende Verstaatlichung ohne Vision, wie ein „Exit“ aussehen könnte, sondern um die legitime Ausübung staatlicher Interessen im Gegenzug für staatliche Unterstützung.

Steuerverlagerung („tax shifting“) sollte nicht belohnt werden: In Dänemark und Frankreich sind Firmen, deren Sitz in Steueroasen (EU's list of non-cooperative tax jurisdictions) liegt, von Nothilfen ausgeschlossen.

Und wenn SteuerzahlerInnen ranmüssen, müssen auch InvestorInnen und VorständInnen in die Pflicht genommen werden. In diesem Sinne hat Großbritanniens Investorenverband (!) alle Unternehmen aufgefordert, ihre Anreiz- und Bonusprogramme zu überdenken.

Insgesamt lässt sich festhalten:

Das Überleben unserer Lebens- und Wirtschaftsgrundlage durch konsequenten und schnell wirksamen Klimaschutz und die Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele ist keine Randbedingung, sondern ein zentrales Element verantwortungsvoller Wirtschafts-, Finanz- und Konjunkturpolitik. Klar schränkt das die Freiheitsgrade in der Gestaltung von Konjunkturprogrammen ein. Aber wenn mit gutem Grund der Motor der Wirtschaft wieder angeworfen wird, dann sollte die Fahrtrichtung stimmen. Selbst bei „nur ökonomischer“³² Betrachtung werden die Einschränkungen der Freiheitsgrade von mittelfristigen Wohlfahrtseffekten, der Reduzierung von Klima- und anderen Nachhaltigkeitsrisiken und der Vermeidung gestrandeter Investitionen überkompensiert, nach zunehmender wissenschaftlicher Evidenz zu den erheblichen Klimarisiken und Kosten des Klimawandels und damit verbundener extremer Wetterereignisse sogar ganz erheblich. Wenn wir in Phase drei einen neuen Gesellschaftsvertrag aller Generationen anstreben, führt politisch und gesellschaftlich an einer solchen Weichenstellung kein Weg vorbei.

²⁹ in Ihrem Beitrag in der Financial Times vom 30 April („Companies that tap US relief must be more transparent“)

³⁰ wie die Wissenschaftsplattform „Sustainable Finance“, basierend auf einer Auswertung der vorliegenden Forschung zu diesem Thema, in einem „Policy Brief“ erläutert (https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.680026.de/sfrp_policybrief2_disclosure_de.pdf)

³¹ Siehe den Kommentar von Merryn Somerset Webb in der Financial Times vom 2.Mai, mit dem Titel „There is a way to solve the bailout problem“, wo sie Parallelen zu den steuerfinanzierten Bankenrettungsprogrammen der post-2008 Krise zieht.

³² Will sagen: nur einer Betrachtung der im Rahmen der traditionell verbreiteten und verengten Messung von Wohlstand üblichen Kennzahlen.

Quellenverzeichnis

Barker, A., Nicolaou, A. (2020, April 28). The mousetrap. Financial Times. <https://www.ft.com/content/5152fd4a-861a-11ea-b872-8db45d5f6714>

Europäische Kommission. (2020a). Beschäftigung und Wirtschaft in der Corona-Krise. European Commission. Retrieved 30 April 2020, from https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_de

Europäische Kommission. (2020b). The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism explained. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24

Europäische Kommission. (2019a). United in delivering the Energy Union and Climate Action—Setting the foundations for a successful clean energy transition. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS ({SWD(2019) 212 final} - {SWD(2019) 213 final}). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0285&from=EN>

Europäische Kommission. (2019b). The European Green Deal—COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS (COM(2019) 640 final). https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf

Europäische Kommission. (2018). Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the establishment of the Reform Support Programme (COM(2018) 391 final). Europäische Kommission; Ref. Ares(2018)2829970 - 31/05/2018. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1791-Multiannual-Financial-Framework-post-2020-Regulation-for-establishing-the-Reform-Support-Programme-for-2021-27>

Forester De Rothschild, L. (2020, April 29). Companies that tap US relief packages must be more transparent. Financial Times. <https://www.ft.com/content/0ffcba84-892b-11ea-a109-483c62d17528>

Greene, M. (2020, April 19). Bailing out the oil industry brings a fate worse than death. Financial Times. <https://www.ft.com/content/4a6494e2-7fbe-11ea-b0fb-13524ae1056b>

Hammer, S., Hallegate, S. (2020, April 14). Planning for the economic recovery from COVID-19: A sustainability checklist for policymakers [World Bank Blogs]. Planning for the Economic Recovery from COVID-19: A Sustainability Checklist for Policymakers. <https://blogs.worldbank.org/climatechange/planning-economic-recovery-covid-19-coronavirus-sustainability-checklist-policymakers>

Roggenbuck, A., Sol, X. (2019). NOT WORTH CELEBRATING – YET? The Investment Plan for Europe—A critical analysis of the pilot phase of the “Juncker Plan”. CEE Bankwatch, Counter-Balance. <https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2019/09/EFSI-final.pdf>

Schiemann, F., Busch, T., Bassen, A., Klein, C., Jürgens, I., Moslener, U., Wilkens, M. (2019). Verpflichtende klimabezogene UnternehmensBerichterstattung als Mittel zur Reduzierung von CO2-Emissionen—Policy Brief (Policy Brief – 2/2019). Wissenschaftsplattform Sustainable Finance in Kooperation mit BMBF-Projekt „Klimaberichterstattung als Instrument zur CO2-Reduktion (CRed)“. https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.680026.de/sfrp_policybrief2_disclosure_de.pdf

Stiftung 2°. (2020, April 27). Unternehmensappell für Krisenbewältigung und Zukunftsfähigkeit. 68 Große Deutsche Unternehmen Appellieren an Die Politik, Maßnahmen Zur Bewältigung Der Folgen Der Corona-Krise Mit Ambitionierter Klimapolitik Zu Vereinen. <https://www.stiftung2grad.de/unternehmensappell-klima-konjunkturprogramm>

Wurster, S., & Hagemann, C. (2018). Two ways to success expansion of renewable energies in comparison between Germany's federal states. Energy Policy, 119, 610–619. Online verfügbar: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.059>

AutorInnen: Stefanie Berendsen, Christoph Bals, Ingmar Jürgens

Redaktion: Janina Longwitz

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/18600

Mai | 2020

Herausgeber: Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Tel. +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Internet: www.germanwatch.org

Büro Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 2888 356-0, Fax -1

E-Mail: info@germanwatch.org