



Hintergrundpapier

Grüner Neustart nach der Pandemie

Chance verpasst – Konjunkturlösungen fehlt die Klimawirkung

Die Bundesregierung hat die Chance vertan, eine kohärente und transparente Grundlage für Konjunkturlösungen zu schaffen, die sich an Klima- und Nachhaltigkeit orientiert.

Die Bewältigung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Folgen durch die Corona-Krise hat weltweit zu nie dagewesenen öffentlichen Hilfsprogrammen geführt. Diese Programme wurden verabschiedet, um die Wirtschaft zu stützen und Arbeitsplätze zu sichern. Gleichzeitig hat sich mit der Verabschiedung der Corona-Konjunkturpakete die Chance geboten, unsere Wirtschaft zukunftsfähig auszurichten sowie einen wirksamen Beitrag zur Erreichung der Pariser Klimaziele und Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen zu leisten. Die Mittel hätten genutzt werden können, um den großen Krisen unserer Zeit systematische Lösungsansätze entgegenzustellen: der Klimakrise, dem Verlust der Artenvielfalt und der Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit unserer Ökosysteme sowie den gesellschaftlichen Herausforderungen im Bildungs- und Gesundheitssystem.

Diese Chance hat die Bundesregierung fahrlässig vertan. Eine kohärente und somit für alle Wirtschaftsakteure transparente und nachvollziehbare Grundlage für Konjunkturlösungen, die sich an Klima- und Nachhaltigkeitszielen orientiert, hat die Politik nicht geschaffen – trotz der Ankündigung, dass Klimaschutz im Mittelpunkt der Wirtschaftshilfen stehen werde.

Das ist das Ergebnis der Studie „Ein grüner Neustart nach der Pandemie?“, die DIW Econ im Auftrag des WWF Deutschland erstellt hat. Schwerpunkt der Analyse ist die Frage, inwiefern die von der Bundesregierung im Rahmen der Pandemie-Bekämpfung ergriffenen Konjunkturmaßnahmen zur Erreichung der Klimaziele des Pariser Abkommens beigetragen haben. Im Rahmen der Studie wurde die Bestandteile in den Konjunkturprogrammen analysiert, die potenziell oder faktisch eine klimarelevante Wirkung haben. Maßnahmen zur kurzfristigen Stabilisierung der Wirtschaft, zum Beispiel die Corona-Soforthilfen, wurden nicht betrachtet.

Einzelanalysen der drei betrachteten Maßnahmenpakete:

Der Fokus der Analyse liegt auf den drei Programmen mit potenzieller Wirkungsrelevanz:

- Dem Konjunktur- und Zukunftsprogramm (KZP, ca. 130 Mrd. Euro)
- Dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF, ca. 600 Mrd. Euro)
- Den KfW-Sonderprogrammen (unbegrenzt)

Beim Konjunktur- und Zukunftsprogramm fließen fast ein Viertel der Gelder in potenziell klimaschädliche Investitionen.

Beim KZP halten sich klimafreundliche und potenziell klimaschädliche Investitionen, zum Beispiel in die verstetigte Nutzung fossiler Technologien wie Euro6-Diesel-LKW, die Waage: Etwa ein Viertel wurde in potenziell klimaschädliche Maßnahmen investiert, knapp die Hälfte beinhalten nicht Klimaschutz-wirksame Investitionen und etwa ein Viertel werden in klimafreundliche Maßnahmen investiert. Hierbei liegt der größte Anteil im Verkehrssektor, gefolgt vom Energie- und Gebäudesektor. Klimaschädliche und klimafreundliche Maßnahmen des Pakets heben sich anteilig fast auf.

Beim WSF wurden bisher lediglich 9 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel für direkte Rekapitalisierungsmaßnahmen abgerufen. Nur etwa 1 Prozent der geflossenen Leistungen lassen sich über die Unternehmensbewertung eindeutig als klimafreundlich einschätzen. Und das, obwohl 17 von 20 Unternehmen sich den besonders emissionsrelevanten Bereichen des verarbeitenden Gewerbes, des Verkehrs- und Transportwesens, der Energieversorgung und der Tourismusbranche zuordnen lassen. Es wurden keine klaren, quantifizierten Klima- oder Nachhaltigkeitskriterien festgelegt. Ebenso existieren keine Verpflichtungen für Unternehmen, ihre Klimaperformance zu verbessern, zum Beispiel über das Setzen von Paris-kompatiblen Klimazielen und der Erarbeitung von Strategien und Plänen zur Umsetzung der Klimatransformation.

Beim Wirtschafts-Stabilisierungsfonds und bei den KfW-Programmen gibt es keine unmittelbare Bindung an Klimakriterien.

Im Bereich der KfW-Programme sind bis Juni 2021 über 50 Milliarden Euro geflossen. Hier gelten die allgemeinen Vergabekriterien der KfW, die – obwohl die Bundesregierung die KfW zur transformativen Förderbank weiterentwickeln will – nicht unmittelbar an das Erreichen von Klimazielen geknüpft sind. Problematisch bei der Analyse der KfW-Programme ist die bestehende Intransparenz. Für die Analyse konnten von über 130.000 Anträgen auf Leistungen zum Zeitpunkt der Analyse immerhin knapp 25 Prozent über die europäische Beihilfedatenbank betrachtet werden. Hier zeigt die Analyse, dass mindestens ein Drittel der Mittelempfänger Unternehmen aus emissionskritischen Sektoren waren. Auch hier wurde die Förderung ohne eine Bindung an Klimazielsetzungen vergeben.

Die Gestaltung der Konjunkturmaßnahmen zeigt strukturelle Defizite

Die Analyse der Konjunkturmaßnahmen in Deutschland zeigt: Der Bundesregierung fehlen Plan und Kompass, um die großen Krisen unserer Zeit systematisch und strukturiert anzugehen. Zwar wurden anders als nach der Finanzkrise 2008/09 keine offensichtlich klimaschädlichen Maßnahmen wie die damalige Abwrackprämie beschlossen wurde. Allerdings sind klimarelevante Potentiale bei der Gestaltung der Programme oft ungenutzt geblieben oder vollständig außer Acht gelassen worden. Bei einigen Maßnahmen sind sogar negative Folgeeffekte für das Klima zu befürchten. Konkret wurden unter anderem folgende strukturelle Defizite identifiziert:

Erhoffte Klimawirkungen
der Konjunkturprogramme
treten bestenfalls
zufällig ein.

- Es gab und gibt keinen Prozess, der sicherstellt, dass Klimaschutz systematisch in den Konjunkturprogrammen verankert werden kann.
- Insbesondere fehlt es an einem klaren Rahmen, der die Konjunkturmaßnahmen unmittelbar an klimapolitische Ziele knüpft, zum Beispiel über die Anwendung konkreter Kriterien. Diese hätten zum Beispiel aus der EU-Taxonomie zur Klassifizierung nachhaltiger Aktivitäten abgeleitet werden können.
- Zielsetzungen sind dort, wo sie formuliert sind, so unkonkret, dass die erhofften Klimaschutzwirkungen bestenfalls zufällig eintreten.
- Es gibt kein Monitoringsystem, das Transparenz mit Blick auf die Zielerreichung schaffen könnte beziehungsweise Erwartungen an Leistungsempfänger formulieren und den tatsächlichen Fortschritt prüfen könnte.

Das Ergebnis der Analyse legt dar, wo die Defizite und Handlungsbedarfe der aktuellen Maßnahmen liegen. Die strukturellen Defizite wirken dabei deutlich über den Anwendungsbereich von Konjunkturprogrammen hinaus, da sie für jegliche öffentliche Finanzierungs-, Förder- und Investitionsvorhaben relevant, sind.

WWF-Forderungen an die Bundesregierung

Gesellschaftliche Ziele wie Klima- und Biodiversitätsschutz müssen bei der Vergabe öffentlicher Mittel im Rahmen von Konjunkturprogrammen zur Maxime erhoben werden.

Die staatlichen Mittel, die zur Unterstützung der Konjunktur eingesetzt werden, sind von der Gesellschaft als Ganzes getragen. Aus diesem Grund müssen gesamtgesellschaftliche Ziele bei der Festlegung der Kriterien und Bedingungen für den Zugang zu diesen Mitteln zur Maxime erhoben werden. Mit Blick auf den fortschreitenden Verlust der Biodiversität und angesichts eines Investitionsbedarfs von etwa 50 Mrd. Euro pro Jahr zur Erreichung der Klimaziele muss die nächste Bundesregierung bei der Vergabe öffentlicher Gelder zwingend angemessene und zielgerechte klima- und umweltpolitische Kriterien definieren. Ein möglicher Maßstab dafür sind die Kriterien zu den sechs Umweltzielen der EU-Taxonomie, die unmittelbar angewendet werden können.

Die Unterstützung von Unternehmen durch öffentliche Gelder muss zudem an das Setzen von Klima- und Nachhaltigkeitszielen geknüpft werden. Unternehmen müssen transparent und nachvollziehbar darlegen, wie öffentliche Mittel verwendet werden, sodass die breite Öffentlichkeit bzw. die Steuerzahler über die Nachhaltigkeitswirkung plausibel informiert werden. Werden Klima- und Umweltziele verfehlt, so müssen Gelder vom Staat auch wieder zurückgefordert oder gegebenenfalls in direkte Beteiligungen umgewandelt werden.

Bei der Gestaltung von Konjunkturprogrammen sollte gezielt privates Kapital zur Transformationsfinanzierung mobilisiert werden.

Steigt der Bund mit Steuergeldern als Investor direkt als Anteilseigner bei Unternehmen ein, so muss er sein Mitspracherecht mit Blick auf Klima- und Nachhaltigkeitsziele aktiv nutzen. Darüber hinaus müssen mögliche Konsequenzen bei Verfehlung dieser Ziele klar definiert und angewendet werden.

Auf Grund der Begrenztheit öffentlicher Haushalte sollte die Bundesregierung zudem bei der Ausgestaltung von Konjunkturprogrammen stärker darauf fokussieren, privates Kapital zur Transformationsfinanzierung systematisch zu mobilisieren. Standards und klare Strukturen ebnen den Weg von privatem Kapital in den Umbau unterstützende Maßnahmen.

Neben dem Klimaschutz, der im Fokus dieser Analyse steht, ist die systematische Berücksichtigung und Integration weiterer Themenfelder wie Biodiversität, Kreislaufwirtschaft oder Wasserschutz bei der (Um-)Gestaltung bestehender und zukünftiger Programme zur Wirtschaftsförderung oder Konjunkturstützung zentral. Diese Bereiche sind gegenwärtig noch deutlich weniger strukturell verankert.

Grundsätzlich sollten Entscheidungen über Mittelvergaben der öffentlichen Hand einer systematisch verankerten ex-ante Impact-Bewertung unterliegen. Darüber hinaus müssen die Mittelflüsse fortlaufend und transparent nachverfolgt und die Wirkung von Konjunkturprogrammen zeitnah ex-post evaluiert werden.

Konjunktur-, industrie-, umwelt- und klimapolitische Überlegungen müssen in Zukunft Hand in Hand gehen.

Konjunktur-, industrie-, umwelt- und klimapolitische Überlegungen müssen in Zukunft Hand in Hand gehen. Sie brauchen angemessene Strukturen und Transparenz, um zielgerichtet die notwendige Transformation zu unterstützen. Damit schützen wir nicht nur Klima und Umwelt, sondern sichern Zukunftsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit, langfristigen Wohlstand und Arbeitsplätze.

Impressum

Herausgeber:

WWF Deutschland, Reinhardtstraße 18, 10117 Berlin

Autor:innen der Studie: DIW Econ GmbH, Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Koordination und Autor:innen des Begleitdokuments: Matthias Kopp, Laura

Niederdrenk, David Knewitz (WWF Deutschland)

Kontakt: laura.niederdrenk@wwf.de, david.knewitz@wwf.de

Stand: September 2021