

UMWELT, INNOVATION, BESCHÄFTIGUNG

06/2022

Abschlussbericht

# Grüne Konjunkturprogramme

von:

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

Paul Lehmann  
Universität Leipzig

Herausgeber:

Umweltbundesamt

Für Mensch & Umwelt



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit  
und Verbraucherschutz

Umwelt   
Bundesamt



UMWELT, INNOVATION, BESCHÄFTIGUNG 06/2022

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

Forschungskennzahl 3720 14 101 0

FB000955

Abschlussbericht

# **Grüne Konjunkturprogramme**

von

Erik Gawel, Klaas Korte

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ GmbH,  
Leipzig

Paul Lehmann

Universität Leipzig

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

## Impressum

### Herausgeber

Umweltbundesamt

Wörlitzer Platz 1


06844 Dessau-Roßlau


Tel: +49 340-2103-0

Fax: +49 340-2103-2285

[buergerservice@uba.de](mailto:buergerservice@uba.de)

Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

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

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

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und  
Verbraucherschutz

Stresemannstr. 128 – 130

10117 Berlin

[www.bmu.de](http://www.bmu.de)

### Durchführung der Studie:

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ

Permoserstraße 15

04318 Leipzig

### Abschlussdatum:

Februar 2022

### Redaktion:

Fachgebiet I 1.4, Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Umweltfragen, nachhaltiger Konsum

Wolfgang Bretschneider

Publikationen als pdf:

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

ISSN 1865-0538

Dessau-Roßlau, Dezember 2022

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

**Danksagung**

Die Autoren danken Niels Wauer ganz herzlich für die tatkräftige Unterstützung im Rahmen dieses Projekts.

**Kurzbeschreibung: Grüne Konjunkturprogramme**

Die Verzahnung von konjunktureller Wirtschafts- und Finanzpolitik mit den Erfordernissen der ökologischen Transformation wird unter dem Schlagwort „grüner Konjunkturprogramme“ kontrovers diskutiert. Die Herausforderung „grüner Konjunkturprogramme“ besteht vordringlich darin, kurzfristig die Konjunktur zu stabilisieren und dabei gleichzeitig positive Anreize im Sinne der langfristigen Nachhaltigkeitstransformation zu setzen. Einen Konsens, welche Maßnahmen hierzu (nicht) geeignet sind, scheint es bislang nur sehr partiell zu geben, zumal durch die gleichzeitige Verfolgung von stabilisierungs- und transformationspolitischen Zielsetzungen Zielkonflikte auftreten können, die Abwägungen notwendig machen.

Diese Studie arbeitet systematisch auf, welche Herausforderungen der Anspruch der Förderung einer ökologischen Transformation an die Ausgestaltung grüner Konjunkturprogramme stellt und welche Kriterien hieraus für die Eignungsbewertung konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente formuliert werden können. Auf dieser Basis werden ausgewählte Maßnahmen und Instrumente hinsichtlich ihrer Eignung für den Einsatz in grünen Konjunkturprogrammen geprüft. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser Systematisierung und Prüfung wird herausgearbeitet, welche Möglichkeiten zur Stimulation der ökologischen Transformation bei der Ausgestaltung effektiver und effizienter konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente bestehen. Als Ergebnis dieser Analysen werden Handlungsempfehlungen zur Gestaltung von Maßnahmen und Instrumenten grüner Konjunkturprogramme erarbeitet.

**Abstract: Green stimulus packages**

The linkage of stabilising economic and fiscal policy with the requirements of a transformation towards environmental sustainability is being discussed controversially under the heading of “green stimulus packages”. The challenge of green stimulus packages is primarily to stabilise the economy in the short term while at the same time setting positive incentives in the sense of long-term sustainability transformation. There seems to be only a very partial consensus on which measures are (not) suitable for this purpose, especially since the simultaneous pursuit of stabilisation and transformation policy objectives can lead to trade-offs.

This study systematically reviews the challenges that are related to promoting a transformation towards environmental sustainability in the context of green stimulus packages. Moreover, criteria are formulated for the evaluation of stabilisation policy measures and instruments. On this basis, selected measures and instruments are examined with regard to their suitability for use in green stimulus packages. Based on the results of this systematisation and examination, it will be worked out which possibilities exist for stimulating the transformation towards environmental sustainability when designing effective and cost-effective stabilisation policy measures and instruments. As a result of these analyses, recommendations for the design of measures and instruments of green stimulus packages will be developed.

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	9
Tabellenverzeichnis.....	9
Abkürzungsverzeichnis.....	10
Zusammenfassung.....	11
Summary.....	21
1 Einleitung.....	30
1.1 Hintergrund und Problemstellung.....	30
1.2 Ziel und Gegenstand der Studie.....	31
1.3 Aufbau der Studie.....	32
2 Grüne Konjunkturprogramme als Instrument der Wirtschaftspolitik in Krisenzeiten.....	33
2.1 Charakteristik von Krisen und Implikationen für Stabilisierungspolitik.....	33
2.2 Konjunktur- und Investitionspolitik zur Abfederung von (krisenbedingten) Konjunkturreinbrüchen.....	36
2.3 Herausforderungen des Anspruchs grüner Transformation an konjunkturpolitische Maßnahmen.....	39
3 Wirtschaftspolitische Analyse grüner Konjunkturprogramme.....	41
3.1 Clusterung konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente.....	41
3.2 Eignungskriterien für Maßnahmen und Instrumente „grüner Konjunkturpolitik“.....	45
3.2.1 Kriterien der zeitlichen Adäquanz.....	46
3.2.1.1 Das Kriterium „timely“ und seine Operationalisierung.....	46
3.2.1.2 Das Kriterium „temporary“ und seine Operationalisierung.....	47
3.2.2 Kriterien der sachlichen Adäquanz.....	48
3.2.2.1 Das Kriterium „targeted“ und seine Operationalisierung.....	48
3.2.2.2 Das Kriterium „transformative“ und seine Operationalisierung.....	50
3.2.3 Ansatz für die multikriterielle Bewertung.....	53
3.2.3.1 Konjunkturpolitische Bewertung.....	53
3.2.3.2 Transformationspolitische Bewertung.....	54
3.2.3.3 Gesamthafte Bewertung.....	54
3.3 Hemmnisse für die Umsetzung konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente.....	57
3.3.1 Mangelnde politische Umsetzbarkeit.....	57
3.3.2 Rechtliche Konformitätsprobleme.....	57
3.3.3 Koordinierungsversagen.....	57
3.4 Eignungs- und Hemmnisanalyse ausgewählter Maßnahmen und Instrumente.....	58
3.4.1 Überblick.....	58
3.4.2 Anpassungen der Umsatzsteuersätze.....	64

3.4.2.1	Beschreibung der Maßnahme .....	64
3.4.2.2	Bewertung der Maßnahme.....	66
3.4.3	Staatliche Investitionsausgaben .....	74
3.4.3.1	Beschreibung der Maßnahme .....	74
3.4.3.2	Bewertung der Maßnahmen .....	76
3.4.4	Kaufprämien für Kraftfahrzeuge .....	81
3.4.4.1	Beschreibung der Maßnahme .....	81
3.4.4.2	Bewertung der Maßnahme.....	82
3.4.5	Strategische Unternehmensrettungen .....	84
3.4.5.1	Beschreibung der Maßnahme .....	84
3.4.5.2	Bewertung der Maßnahme.....	85
3.4.6	Senkung staatlicher Abgaben und Umlagen auf Stromverbrauch .....	87
3.4.6.1	Beschreibung der Maßnahme .....	87
3.4.6.2	Bewertung der Maßnahme.....	87
3.4.7	CO <sub>2</sub> -Bepreisung .....	90
3.4.7.1	Beschreibung der Maßnahme .....	90
3.4.7.2	Bewertung der Maßnahme.....	90
3.4.8	Anpassungen der Kfz-Besteuerung.....	93
3.4.8.1	Beschreibung der Maßnahme .....	93
3.4.8.2	Bewertung der Maßnahme.....	94
3.4.9	Abbau umweltschädlicher Subventionen .....	95
3.4.9.1	Beschreibung der Maßnahme .....	95
3.4.9.2	Bewertung der Maßnahme.....	96
3.5	Zusammenfassende Bewertung der Eignung und Umsetzbarkeit von Maßnahmen und Instrumenten .....	97
3.5.1	Das Ampelschema und seine Ausprägungen.....	97
3.5.2	Exemplarische zusammenfassende Bewertung ausgewählter Instrumente und Maßnahmen.....	99
4	Möglichkeiten zur Förderung der grünen Transformation bei der Ausgestaltung konjunkturpolitischer Maßnahmen .....	101
5	Fazit: Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung von Maßnahmen und Instrumenten grüner Konjunkturprogramme .....	106
6	Quellenverzeichnis .....	113
A	Anhang .....	119
A.1	Konjunkturpolitische Maßnahmen und Instrumente im Rahmen der Corona-Pandemie und ihre Cluster-Zuweisung .....	119



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Investitionspolitik und Konjunkturpolitik .....	37
Abbildung 2:	Aufteilung des Subventionsvolumens nach Sektoren .....	96

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ursachen der wirtschaftlichen Krise (Corona-Rezession als Krise „sui generis“)...	35
Tabelle 2:	Zusammenhang zwischen Konjunkturpolitik und Transformationspolitik anhand beispielhafter Maßnahmen .....	38
Tabelle 3:	Konjunkturpolitische Instrumente und Maßnahmen, welche in Deutschland im Zuge der Coronakrise eingeführt wurden .....	44
Tabelle 4:	Kategorien grüner Konjunkturprogramm nach Strand und Toman (2020) sowie erwartete konjunktur- und transformationspolitische Effekte.....	60
Tabelle 5:	Gesamtbewertung einer temporären allgemeinen Umsatzsteuersenkung.....	74
Tabelle 6:	Gesamtbewertung einer temporären Branchen-Umsatzsteuersenkung .....	74
Tabelle 7:	Zusammenfassung von Faktoren für die konjunkturpolitische Wirksamkeit von staatlichen Investitionsausgaben am Beispiel des ÖPNV sowie der Förderung von Elektromobilität .....	79
Tabelle 8:	Gesamtbewertung staatlicher Investitionen am Beispiel eines ÖPNV-Programms.....	81
Tabelle 9:	Gesamtbewertung staatlicher Investitionen am Beispiel eines Elektromobilitäts-Programms .....	81
Tabelle 10:	Gesamtbewertung einer Kfz-Kaufprämie.....	84
Tabelle 11:	Gesamtbewertung von Maßnahmen der strategischen Unternehmensrettung...	87
Tabelle 12:	Gesamtbewertung von Maßnahmen zur Senkung staatlicher Strompreisbestandteile .....	89
Tabelle 13:	Gesamtbewertung der Maßnahme CO <sub>2</sub> -Bepreisung.....	93
Tabelle 14:	Übersicht über die CO <sub>2</sub> -bezogene Komponente der Kfz-Steuer ab dem 1.1.2021 .....	93
Tabelle 15:	Gesamtbewertung der Maßnahme Kfz-Steuer-Reform .....	95
Tabelle 16:	Gesamtbewertung von Maßnahmen zur Senkung staatlicher Strompreisbestandteile .....	97
Tabelle 17:	Ampelschema für die Gesamtbewertung der ausgewählten konjunkturpolitischen Instrumente und Maßnahmen.....	99
Tabelle 18:	Gesamtbewertung der ausgewählten konjunkturpolitischen Instrumente und Maßnahmen entlang des Ampelschemas .....	99
Tabelle 19:	Übersicht der konjunkturpolitischen Maßnahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets 2020 sowie der Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2021.....	119

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AfA</b>	Abschreibung für Abnutzung
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>BOP-HH</b>	Bundesbank- Online- Panel- Haushalte
<b>CARS</b>	Car Allowance Rebate System
<b>CO<sub>2</sub></b>	Kohlendioxid
<b>DIW</b>	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
<b>DL Betriebe</b>	Dienstleistungsbetriebe
<b>DSGE</b>	Dynamisch-Stochastisches Allgemeines Gleichgewichtsmodell
<b>EEG</b>	Erneuerbare-Energien-Gesetz
<b>ESt</b>	Einkommensteuer
<b>EStG</b>	Einkommensteuergesetz
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EU ETS</b>	European Union Emissions Trading System
<b>EVS</b>	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
<b>F&amp;E</b>	Forschung und Entwicklung
<b>HVPI</b>	Harmonisierter Verbraucherpreisindex
<b>IW</b>	Institut der deutschen Wirtschaft
<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>Kfz</b>	Kraftfahrzeug
<b>KfzSt</b>	Kraftfahrzeugsteuer
<b>KMU</b>	Kleine und mittlere Unternehmen
<b>KSK</b>	Künstlersozialkasse
<b>KSt</b>	Körperschaftsteuer
<b>LEH</b>	Lebensmitteleinzelhandel
<b>NGO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>ÖPNV</b>	Öffentlicher Personennahverkehr
<b>Pkw</b>	Personenkraftwagen
<b>SDG</b>	Sustainable Development Goals
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>SOEP</b>	Sozio-oekonomisches Panel
<b>StabG</b>	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
<b>StromSt</b>	Stromsteuer
<b>SVR</b>	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
<b>TSF</b>	Transformative stabilisierende Finanzpolitik
<b>UBA</b>	Umweltbundesamt
<b>USt</b>	Umsatzsteuer
<b>UStG</b>	Umsatzsteuergesetz
<b>VGSD</b>	Verband der Gründer und Selbstständigen Deutschland
<b>VPI</b>	Verbraucherpreisindex
<b>WSF</b>	Wirtschaftsstabilisierungsfonds

## Zusammenfassung

Die Verzahnung von konjunktureller Wirtschafts- und Finanzpolitik mit den Erfordernissen der ökologischen Transformation wird unter dem Schlagwort „grüner Konjunkturprogramme“ in Wissenschaft und auch Politik kontrovers diskutiert. Exemplarisch kann hier etwa der Diskurs im Rahmen der Coronakrise dienen. So folgern manche Volkswirte\*Volkswirtinnen zum Beispiel, die Klimapolitik müsse vor dem Hintergrund der Rezession effizienter werden, d. h. auf CO<sub>2</sub>-Bepreisung beschränkt werden, Subventionen für den Ausbau Erneuerbarer Energien seien hingegen abzuschaffen (Weimann 2020). Ganz im Gegensatz dazu wird etwa von klimapolitischen NGOs und Think Tanks kritisiert, das „EU recovery budget“ zur Linderung der Corona-Krise sei bei Weitem nicht „grün“ genug (z. B. Agora Energiewende 2020). Entsprechend besteht Bedarf an einer strukturierten Untersuchung der Kriterien, die an „grüne Konjunkturprogramme“ angelegt werden sollten. Und auch das Verhältnis von konjunktur- und transformationspolitischen Zielsetzungen bei der Ausgestaltung von Maßnahmen und Instrumenten<sup>1</sup> „grüner Konjunkturprogramme“ bedarf einer näheren Betrachtung und Einordnung. Denn wie bei multipler Zielsetzung der Wirtschaftspolitik grundsätzlich möglich, so kann auch bei Maßnahmen und Instrumenten grüner Konjunkturpolitik sowohl Zielharmonie bestehen (konjunkturpolitische überlegene Maßnahmen/Instrumente sind auch aus transformationspolitischer Sicht zu empfehlen) als auch ein gewisser Zielkonflikt auftreten (konjunkturpolitisch überlegene Maßnahmen/Instrumente erzielen keine oder negative transformationspolitische Zielbeiträge; transformationspolitisch dringende Maßnahmen binden Mittel, die für konjunkturelle Stimuli benötigt werden).

Diese Studie arbeitet systematisch auf, welche Herausforderungen der Anspruch der Förderung einer ökologischen Transformation an die Ausgestaltung grüner Konjunkturprogramme stellt und welche Kriterien hieraus für die Eignungsbewertung konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente formuliert werden können. Auf dieser Basis werden ausgewählte Maßnahmen und Instrumente hinsichtlich ihrer Eignung für den Einsatz in grünen Konjunkturprogrammen geprüft. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser Systematisierung und Prüfung wird herausgearbeitet, welche Möglichkeiten zur Stimulation der ökologischen Transformation bei der Ausgestaltung effektiver und effizienter konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente bestehen. Als Ergebnis dieser Analysen werden Handlungsempfehlungen zur Gestaltung von Maßnahmen und Instrumenten grüner Konjunkturprogramme erarbeitet.

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

Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können vielfach als „Krisenlage“ verstanden werden, die – je nach Situation und Ursachen – staatliche Maßnahmen der Stabilisierungspolitik notwendig machen können. Derartige Krisenlagen können auf exogene „Schocks“ zurückgehen („Ölpreis-Schock“, Corona-Krise), aber auch endogene Ursachen haben, die sich aus dem Verhalten der Marktakteure ergeben (z. B. Investitionsattentismus oder produktivitätsabstrakte Lohnfindung). Entsprechend beschäftigt sich nicht nur die makroökonomische Theorie mit einer

---

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

Vielzahl von wohlunterschiedenen Krisenkonstellationen, sondern es offenbart sich auch empirisch das „Gesetz von der Spezifität der Krise“. Angesichts der hohen Diversität in der Krisenphänomenologie, exemplarisch sei etwa auf die Finanzkrise 2008/2009 und die Corona-Krise 2020/2021 verwiesen, existiert auch kein Standard-Setting angemessenen stabilisierungspolitischen Handelns – schon gar solches, das sich auf die Fiskalpolitik oder allgemeine Staatsinvestitionen beschränken ließe. Vielmehr wird sich ein je spezifischer Maßnahmen-Mix empfehlen, der den Besonderheiten der jeweiligen Krise gerecht werden kann.

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

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

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

Investitionen spielen in beiden Politikfeldern eine herausgehobene Rolle. Staatsinvestitionen sowie die Induktion privater Investitionen können – bei geeigneter Ausgestaltung – einerseits konjunkturpolitisch Nachfrageimpulse setzen (Nachfrageeffekt) und andererseits den transformativen Umbau des Kapitalstocks vorantreiben und maßgeblich stützen (Kapazitätseffekt). Staatliche Investitionspolitik ist insoweit jedoch – anders als die zuvor beschriebenen zielbezogenen Politiken – eine *Maßnahmenpolitik*, d. h. sie definiert sich über den wirtschaftspolitischen Hebel, mit dessen Hilfe bestimmte Ziele erreicht werden sollen. Investitionspolitik steht mithin quer zu den zielbezogenen Politiken und kann diesen in unterschiedlicher Weise dienen. Somit ist Investitionspolitik Mittel insbesondere der Konjunkturpolitik als auch Mittel der Transformationspolitik; sie kann zudem Strukturpolitiken tragen (Energiepolitik, Agrarpolitik, Mittelstandspolitik, Umweltpolitik usw.) oder auch die Wachstumspolitik.

Im Schnittfeld von Konjunktur- und Transformationspolitik steht die transformative stabilisierende Finanzpolitik (TSF). Zu ihr zählen die transformative Ausgabenpolitik (z. B. Nachhaltigkeitsinvestitionen) sowie die transformative Einnahmenpolitik (z. B. CO<sub>2</sub>-Besteuerung; Abschaffung

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

**Tabelle: Zusammenhang von Konjunktur- und Transformationspolitik anhand beispielhafter Maßnahmen**

Konjunkturpolitik	Transformationspolitik	
	Ja	Nein
Ja	<p><b>Transformative stabilisierende Finanzpolitik:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>transformative Ausgabenpolitik: Nachhaltigkeitsinvestitionen</b></li> <li>• <b>transformative Einnahmenpolitik: CO<sub>2</sub>-Besteuerung; Absenkung StromSt</b></li> </ul> <p><b>Transformative Einkommenspolitik: Senkung EEG-Umlage</b></p>	<p>Geldpolitik</p> <p>Nichttransformative Ausgabenpolitik (z. B. Staatskonsum, Investitionen in Karbontechnologien)</p> <p>Nichttransformative Einnahmenpolitik (z. B. allgemeine ESt-Senkung)</p>
Nein	Regeln zur Flächenausweisung für Windkraft an Land	--

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

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

Bei der Bewertung der beiden Dimensionen der grünen Konjunkturpolitik – ihrer konjunkturpolitischen wie ihrer transformationspolitischen Eignung – gilt daher: Beide Bewertungen sind zunächst einmal voneinander unabhängig. Insbesondere ist auch die konjunktur- und transformationspolitische Eignung von Maßnahmen und Instrumenten voneinander unabhängig: Die transformative Potenz eines Instruments als solche kann durch eventuelle konjunkturelle Eignung nicht

verbessert, eine gegebene Konjunkturwirkung durch transformationspolitisches Vermögen nicht gesteigert oder Defizite nicht ausgeglichen werden. Daher dürfte es zur Legitimation von Maßnahmen gerade nicht ausreichen, einer beliebigen Transformationsmaßnahme „gewisse Nachfrageeffekte“ zu attestieren oder umgekehrt einem Nachfragestimulus „irgendwelche“ Bezüge zur Transformation. Vielmehr wird zu fordern sein, dass Maßnahmen in je einem Bereich vollauf geeignet und gegenüber anderen Maßnahmen auch zudem vorzugswürdig erscheinen. Insofern sind beide Kriterienbereiche auch zunächst getrennt zu durchmustern und erst anschließend in einem eigenständigen gesamthaften Bewertungsakt zu verbinden.

Die Doppelzielerfüllung im Rahmen eines „grünen Konjunkturprogramms“ kann grundsätzlich *additiv* und/oder *integrativ* erfolgen. Da Krisenprogramme typischerweise mehrere Maßnahmen umfassen, lassen sich beide Ziele derart ansteuern, dass je eigene Maßnahmen die konjunkturelle, andere hingegen die transformative Zielstellung schwerpunktmäßig übernehmen (*additiver* Ansatz). In diesem Falle besteht allerdings ggf. noch die Budgetkonkurrenz, da alle Maßnahmen um knappe öffentliche Mittel konkurrieren müssen. Der *integrative* Ansatz würde demgegenüber sogar noch versuchen, beide Zielstellungen gemeinsam in einzelnen Maßnahmen bzw. Instrumenten zu adressieren (z. B. einem nachfrageschaffenden transformativen Investitionsprogramm). Hier besteht eine besondere Notwendigkeit der Abwägung im Falle von Zielkonflikten. Derartige Konflikte können sich bereits aufgrund der differierenden Fristigkeiten ergeben: Während Transformationspolitik langfristige Umwälzungen der Konsum- und Produktionsstruktur erstrebt, müssen konjunkturelle Impulse in besonderer Weise „timely“ erfolgen, also den jeweiligen akuten Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kurzfristig entgegenwirken und zudem „temporary“ sein, also in Fristenkongruenz zur Krisenerscheinung stehen.<sup>2</sup> Konflikte können aber auch auf der Wirkungsebene auftreten (Konjunkturmaßnahmen als Transformationsblockade bzw. Transformationsimpulse mit prozyklischer Wirkung, etwa durch Nachfrageschaffung in ohnehin bereits ausgelasteten Branchen) oder schlicht dadurch, dass transformative und nicht-transformative Konjunkturpolitik miteinander konkurriert (z. B. stärkere konjunkturpolitische Wirkung durch Geldpolitik statt Investitionsausgaben).

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

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

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

---

<sup>2</sup> Dies schließt jedoch nicht aus, dass in Krisenzeiten aktivierte Transformationsmaßnahmen einen darüber hinausreichenden Wirkungshorizont haben können.

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

Vor diesem Hintergrund enthält das Konzept einer „grünen Konjunkturpolitik“ kein striktes Gebot doppelter Zielerreichung (mit der Konsequenz staatlicher Inaktivität, falls dies nicht möglich wäre). Vielmehr handelt es sich um eine Konjunkturpolitik, *die sich ihrer Bezüge und Verantwortung zur Transformationspolitik (als Nebenziel) bewusst ist* und entsprechende Co-Benefits *abwägend in ihr Maßnahmen-Kalkül einstellt*. Dies impliziert jedoch nicht, dass stets und unter allen Umständen (signifikante) transformative Impulse gesetzt werden müssen, insbesondere dann nicht, wenn dies den eigentlichen stabilisierungspolitischen Erfolg beeinträchtigen oder stabilisierungspolitische Maßnahmen blockieren würde (z. B. im Falle strategischer Unternehmensretungen, die aber zunächst strukturkonservierend wirken).

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

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

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

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

Konjunkturpolitik dient der Abfederung von Schwankungen in der Auslastung der Produktionskapazitäten einer Volkswirtschaft. Um zeitlich adäquat zur Bewältigung der Krise wirken zu können, sollten Maßnahmen und Instrumente daher zweitens zeitlich begrenzt wirken. Dies bedeutet zum einen, dass ihr Einsatz unter konjunkturellen Gesichtspunkten auf die Dauer des konjunkturellen Schocks beschränkt werden sollte. Zum anderen sollte von ihnen insoweit auch nur eine temporäre Belastung der öffentlichen Haushalte ausgehen. Dies schließt nicht aus, dass in Krisenzeiten aktivierte Transformationsmaßnahmen zeitlich darüber hinausreichen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Dabei ist jedoch zu gewährleisten, dass diese Maßnahmen nach Krisenende nicht destabilisierend wirken (etwa durch Überhitzung, etwa in einzelnen Branchen).

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

Um konjunkturelle Schwankungen effektiv und effizient abfedern zu können, müssen Maßnahmen und Instrumente auch sachlich adäquat ausgestaltet sein. Dies bedeutet, dass die Maßnahmen und Instrumente hinsichtlich ihrer Zielrichtung, der Adäquanz ihrer Adressaten als auch ihrer Passfähigkeit mit dem bestehenden Policy-Mix im jeweiligen Krisenzusammenhang („Gesetz von der Spezifität der Krise“) analysiert werden sollten. Da Konjunkturpolitik potenziell auch große Verteilungswirkungen zeitigen kann, sollten auch diese mitberücksichtigt werden. Die Zielgerichtetheit der Maßnahmen und Instrumente sollte dabei an ihrer Ursachengerechtigkeit sowie ihrer konjunkturellen Effektivität (Welche konjunkturelle Wirkung wird entfaltet?) und Effizienz (Wie groß ist die konjunkturelle Wirksamkeit je eingesetztem Euro öffentlicher Mittel?) festgemacht werden. Zur Feststellung der Adäquanz der Adressaten ist deren Betroffenheit durch die Krise und Bedürftigkeit für staatliche Unterstützung bei der Krisenbewältigung zu prüfen.

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

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

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

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

Auf Basis der dargelegten konzeptionellen Überlegungen zu „grünen Konjunkturprogrammen“ lassen sich die folgenden Empfehlungen für die Ausgestaltung grüner Konjunkturpolitik ableiten:

Jede reale Krise ist anders: Die Charakteristik von Krisen und die daraus erwachsenden konjunkturpolitischen Herausforderungen sowie die konjunkturpolitische Eignung von Instrumenten und Maßnahmen sind von Fall zu Fall zu prüfen. Maßnahmen und Instrumente müssen insoweit strikt



dem Kriterium der sachlichen Adäquanz gehorchen, insbesondere dem „Gesetz von der Spezifität der Krise“. Die Erscheinungsform der Krise bestimmt den Instrumenteneinsatz. Fehlende konjunkturelle Adäquanz kann im Rahmen grüner Konjunkturpolitik nicht durch transformativen Gehalt „ausgeglichen“ werden. Liegt eine Angebotskrise vor, so rechtfertigt dies für sich genommen gerade keine *zusätzlichen, krisenadressierenden* transformativen Investitionsausgaben. Die Spezifität von Krisen und die daraus erwachsende Notwendigkeit krisenspezifischer Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturpolitik machen die detaillierte Analyse sauber voneinander unterschiedener Maßnahmen und Instrumente erforderlich. Kategorialbewertungen von Maßnahmen und Instrumenten erscheinen hingegen wenig geeignet, um Aussagen über deren konkrete Eignung im krisenbezogenen Einzelfall zu treffen, da gerade ihre Spezifika hierbei von maßgeblicher Relevanz sind.

Im Bemühen, konjunkturpolitische Maßnahmen und Instrumente auch an transformationspolitischen Zielen zu orientieren, sollte der Fokus auf Maßnahmen und Instrumenten liegen, die einen potenziell relevanten Effekt auf die ökologische Transformation haben, soweit dadurch die stabilisierungspolitische Zielerreichung nicht beeinträchtigt wird. Konjunkturpolitische Maßnahmen lassen sich entlang ihres primären Eingriffspunkts grundlegend clustern in die sechs Kategorien Einkommenssicherung, Nachfragestimuli, strategische Unternehmensrettung, Unternehmenskostensenkung, allgemeiner Nachteilsausgleich und Einnahmenpolitik. Als allgemeiner Nachteilsausgleich sollen dabei finanzielle Ausgleiche vermuteter (auch nicht-monetärer) Krisen-Nachteile verstanden werden, die jenseits der sachlich gerechtfertigten Zahlungsströme in den anderen Maßnahmenclustern (wie etwa dem Kurzarbeitergeld als Maßnahme der Einkommenssicherung) erfolgen. Von Relevanz mit Blick auf die Entfaltung potenzieller (positiver oder negativer) Auswirkungen auf die Erreichung transformationspolitischer Ziele erscheinen dabei insbesondere die vier Kategorien Nachfragestimuli, strategische Unternehmensrettungen, Unternehmenskostensenkungen und Einnahmenpolitik. Denn hier können signifikante Transformationsanreize entstehen, und eine entsprechende Lenkungswirkung ist zu erwarten. Die Einkommenssicherung weist einen derartigen Transformationsbezug kaum je auf. Maßnahmen und Instrumente des allgemeinen Nachteilsausgleichs sind als Gegenstand der Stabilisierungspolitik ohnehin fragwürdig und ein Einfallstor für Lobbyinteressen und überdies frei von transformationspolitischer Ambition. Bei der Prüfung der transformationspolitischen Leistungsfähigkeit von Maßnahmen und Instrumenten für ein Konjunkturprogramm sollten die vier anfangs genannten besonders relevanten Kategorien daher primär in den Fokus genommen werden. Auch aus transformationspolitischen Gründen (s. auch unten) sollte stets auch die Einnahmenseite mitbedacht werden.

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

Wenn im Rahmen und als Folge konjunkturpolitischer Eingriffe starke Konsum- und Investitionstätigkeiten stattfinden, ist die Kostenwahrheit von Preisen von maßgeblicher Relevanz sowohl hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Effizienz der Konsum- und Investitionsentscheidungen als auch mit Blick auf deren ökologische Nachhaltigkeit. Denn bei Bestehen nicht-internalisierter Externalitäten werden diese Entscheidungen auf Basis unvollständiger Kosteninformationen getroffen und haben eine ineffiziente Ressourcenallokation zur Folge. Soweit es sich dabei um externe Klima- und Umweltkosten handelt, fällt mithin auch die Inanspruchnahme der entsprechenden

Ressourcen ineffizient hoch aus. Maßnahmen und Instrumente, die Konsum und Investitionen anregen, sollten daher durch Instrumente begleitet werden, die die Kostenwahrheit von Preisen erhöhen, indem sie zur Internalisierung von Externalitäten beitragen. Mengenbasierte Instrumente mit marktlicher Preisbildung zur Internalisierung von externen Kosten – wie etwa ein Treibhausgas-Emissionshandelssystem – können zudem aufgrund ihrer antizyklischen Wirkung die Funktion eines automatischen Stabilisators entfalten. In Zeiten hoher Auslastung der Produktionsfaktoren und damit verbundenen hohen Emissionen wirken steigende Zertifikatpreise tendenziell kontraktiv, bei sich abschwächender Konjunktur hingegen sinken tendenziell die Zertifikatpreise und entfalten dadurch expansive Effekte.

Einnahmepolitische Instrumente, die externe Umweltkosten internalisieren, können im Rahmen von grüner Konjunkturpolitik einen doppelten Nutzen entfalten. Sie sichern Fiskalität, die zur Refinanzierung ausgabeseitiger konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente dienen kann. Und sie setzen Preiskorrekturen, die dafür sorgen, dass die anderweitig platzierten transformativen Impulse zielgerichtet wirken können und nicht durch Verzerrungen an anderer Stelle verunklart werden (widersprüchliche Anreize). Trotz der Kaufkraft-abschöpfenden Wirkung einnahmenpolitischer Maßnahmen lässt sich im Zusammenspiel mit anderen ausgabeorientierten Maßnahmen eines grünen Konjunkturprogramms sicherstellen, dass per Saldo bei Bedarf expansive Impulse gesetzt werden. Bei der Auswahl und Ausgestaltung von Instrumenten der Einnahmepolitik sollten transformationspolitische Co-Benefits genutzt werden, ohne die stabilisierungspolitische Zielerreichung in Frage zu stellen. Konsequente CO<sub>2</sub>-Bepreisung und der Abbau klima- und umweltschädlicher Subventionen geben hier wichtige Beispiele ab. Ihr Einsatz dürfte bei einer Vielzahl krisenhafter Entwicklungen einen sinnvollen Baustein grüner Konjunkturpolitik darstellen (Robustheit trotz grundsätzlicher Krisenspezifität). Zur Refinanzierung von im Rahmen einer Konjunkturpolitik notwendigen Staatsausgaben sollten derartige Instrumente daher ebenfalls in Betracht gezogen werden.

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

Werden im Rahmen der Krisenbewältigung strategische Unternehmensrettungen als notwendig erachtet, so sollten sie als Gelegenheitsfenster zum Anstoß ökologischer Transformationsprozesse in Betracht gezogen werden. Maßnahmen und Instrumente der strategischen Unternehmensrettungen durch den Staat (Kredite, Bürgschaften, Beteiligungen) bieten die Gelegenheit, nur unter bestimmten Auflagen im Transformationsinteresse gewährt zu werden. Staatliche Unterstützungen können so an ökonomisch zu rechtfertigende Bedingungen der ökologischen Transformation geknüpft werden, etwa eine (im Rahmen der ökologischen Transformation ohnehin anstehende oder vorgezogene) Dekarbonisierung der Geschäftsaktivitäten, z. B. über Zielvorgaben für grüne Kraftstoffe. Dabei ist freilich sicherzustellen, dass nicht lediglich die Wettbewerbsfähigkeit des entsprechenden Unternehmens ohne zusätzlichen Umweltnutzen reduziert wird.<sup>4</sup> Unter dem Vorbehalt des Erhalts der Wettbewerbsfähigkeit des/der entsprechenden Unternehmen(s) sowie der zuvor zu prüfenden volkswirtschaftlichen Indikation einer strategischen Rettung

<sup>4</sup> Das wäre beispielsweise der Fall, wenn der Lufthansa ein Kurzstreckenflugverbot auferlegt würde, die Verbindungen dann aber absehbar durch Konkurrenzanbieter übernommen würden. Ob Nachhaltigkeitsziele zum Wettbewerbsnachteil werden, hängt ohnehin an der begleitenden Klima-Regulierung oder der Nachfrage, z. B. nach „grünem“ Tourismus.

könnte die Nutzung dieses Gelegenheitsfensters jedoch im Gemeininteresse in Betracht gezogen werden, auch wenn die transformative Effizienz – im Vergleich zu anderen Instrumenten – wohl eher begrenzt anmutet.

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

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

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

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

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

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

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

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

## Summary

The linkage of stabilising economic and fiscal policy with the requirements of a transformation towards environmental sustainability is being discussed controversially in science and policy under the heading of “green stimulus packages”. The discourse in the context of the Corona crisis can serve as an example here. For example, some economists conclude that, against the backdrop of the recession, climate policy must become more efficient i.e. be limited to CO<sub>2</sub> pricing, while subsidies for the expansion of renewable energies should be abolished (Weimann 2020). In contrast, e.g. climate policy NGOs and think tanks criticise that the “EU recovery budget” for the alleviation of the Corona crisis is far from being “green” enough (e.g. Agora Energiewende 2020). Accordingly, there is a need for a structured examination of the criteria that should be applied to green stimulus packages. Moreover, the relationship between stabilisation and transformation policy objectives in the design of measures and instruments of green stimulus packages requires closer review. Whenever economic policy pursues multiple objectives, measures and instruments can create synergies (measures/instruments that are superior in terms of stabilisation policy are also recommended from a transformation policy perspective) as well as trade-offs (measures/instruments that are superior in terms of stabilisation policy make no or negative contributions to transformation policy objectives; measures that are urgent in terms of transformation policy tie up funds that are needed for economic stimuli).

This study systematically reviews the challenges that are related to promoting the transformation towards environmental sustainability in the context of green stimulus packages – as well as the criteria that consequently can be formulated for the evaluation of stabilisation policy measures and instruments. On this basis, selected measures and instruments are examined with regard to their suitability for use in green stimulus packages. Based on the results of this systematisation and examination, it will be worked out which possibilities exist for stimulating the transformation towards environmental sustainability when designing effective and cost-effective stabilisation policy measures and instruments. As a result of these analyses, recommendations for the design of measures and instruments of green stimulus packages will be developed.

The term “business cycle” is used in economics to describe cyclical fluctuations in the degree of utilisation of the production capacity. The term refers to macroeconomic equilibrium concepts of aggregate supply and aggregate demand in an economy. Accordingly, stabilisation policy is aimed at stabilising the utilisation of an economy’s production capacities and thus at maintaining macroeconomic equilibrium. It can therefore strive for both to eliminate or avoid under-utilisation of an economy’s capacities and to prevent or mitigate “overheating” of the economy as a whole or in key sectors.

Disturbances of the macroeconomic equilibrium can often be understood as a “crisis”, which – depending on the situation and causes – may require government stabilisation policy measures. Such crises can be caused by exogenous “shocks” (“oil price shock”, Corona crisis), but they can also have endogenous causes resulting from the behaviour of market actors (e.g. investment sentiment or productivity-abstract wage setting). Accordingly, not only does macroeconomic theory deal with a multitude of well-differentiated crisis constellations, but empirical evidence also points towards a “law of the specificity of the crisis”. In view of the high diversity in crisis phenomenology, as might be exemplified by the financial crisis of 2008/2009 and the Corona crisis of 2020/2021, there is also no standard setting for appropriate stabilisation policy action – even less one that could be limited to fiscal policy or general state investments. Rather, a specific mix of measures will be required to address the particularities of the respective crisis.

The major challenge of green stimulus packages is to stabilise the economy in the short term while providing positive incentives for long-term sustainability transformation. In an ideal (first-best)

world, there would be no need for a “green stabilisation policy”. Instead, a first-best transformation policy would organise the path change of an economy, while a first-best stabilisation policy would cushion fluctuations in economic activity in the best possible way. The “only” remaining issue would be to manage possible trade-offs between the two policy fields. However, in the real world characterised by multiple distortions and barriers, it can be meaningful to raise the question to what extent a stabilisation policy can simultaneously aim for achieving transformative objectives, e.g. if a first-best transformation policy is not politically feasible.

For the purposes of this study, “green stabilisation policy” is defined as a stabilisation policy which, in addition to the specific treatment of disturbances of the macroeconomic equilibrium, also seeks to place (longer-term effective) impulses for a transformation of the national economy towards environmental sustainability. It thus stands at the intersection of a general stabilisation policy (policy objective: stabilisation) on the one hand and a transformation policy (policy objective: allocation) on the other. Transformation policy can be summarised as government measures aimed at sustainability-related, long-term and permanent changes in consumption and production structures. It strives for a new equilibrium path of economic development that is compatible with the requirements of environmental sustainability and the concept of planetary boundaries. Transformation policy is thus – like stabilisation policy – a policy field that is defined by the achievement of the underlying objective, in this case: the structural transformation of the national economy towards environmental sustainability.

Investments play a prominent role in both policy fields. For one thing, public investments as well as the stimulation of private investments can – if appropriately designed – create the demand impulses needed to stabilise an economy in times of under-utilised production capacity (demand effect). For another thing, such measures may advance and significantly support the transformative restructuring of the capital stock (capacity effect). Unlike the previously described objective-related policies, public investment policy is a measure-related policy, i.e. it is defined by the economic policy lever by which certain policy objectives are to be achieved. Investment policy therefore intersects with the objective-related policies and can serve them in different ways. Thus, investment policy is a means of both economic policy and transformation policy; it can also support structural policies (energy policy, agricultural policy, SME policy, environmental policy, etc.) or growth policy.

Transformative stabilising fiscal policy (TSF) represents the intersection of stabilisation and transformation policy. This encompasses transformative expenditure policy (e.g. sustainability investments) and transformative revenue policy (e.g. carbon pricing; reform of energy taxation). However, general stabilisation policy also includes numerous policy fields without direct reference to transformation (e.g. monetary policy, income policy). Transformation policy, on the other hand, includes a wide range of measures without direct stabilisation policy content, especially beyond fiscal policy, for example in the area of regulatory policy. In this respect, both stabilisation and transformation policy have residual amounts which have no direct link to the other area, but which can be legitimised through their original objective. Therefore, neither stabilisation policy nor transformation policy can be fully replaced by “green stabilisation policy”. The following table illustrates this connection. Of particular interest in the context of green stabilisation policy is the field at the top left, which highlights categorical intersections between stabilisation and transformation policy. This is where measures and instruments are listed that can basically be used for green stabilisation policy.

**Table: Connection between stabilisation policy and transformation policy on the basis of exemplary measures**

Stabilisation policy	Transformation policy	
	Yes	No
Yes	<p><b>Transformative stabilising fiscal policy:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>transformative expenditure policy: e.g. green investments</b></li> <li>• <b>transformative revenue policy: e.g. CO<sub>2</sub>-taxation, reform of energy taxes</b></li> </ul> <p><b>Transformative income policy: e.g. reduction of levies on electricity prices</b></p>	<p>Monetary policy</p> <p>Non-transformative expenditure policy (e.g. government final consumption expenditures, investments in fossil fuel-based technologies)</p> <p>Non-transformative revenue policy (e.g. general income tax reductions)</p>
No	E.g. rules for the designation of areas for onshore wind power	--

Source: own table, UFZ

The fundamental challenge of green stimulus packages is that stabilisation and transformation policy objectives are to be addressed at the same time and thus trade-offs can arise. A “green stabilisation policy” is first and foremost a special form of stabilisation policy. Therefore, a policy’s effectiveness in terms of stabilisation must be considered a *conditio sine qua non*, otherwise it would not serve as stabilisation policy. Green stabilisation policy will therefore not be able to legitimise itself solely through its transformative quality, nor can deficits in terms of stabilisation be cured by pointing to a policy’s transformative effectiveness. Consequently, the primacy of stabilisation policy over transformation policy applies: only measures that make sense in terms of stabilisation policy should be part of green stimulus packages; transformation policy objections can, however, under certain conditions (see below) lead to the exclusion of measures that make sense in terms of stabilisation policy, provided that better ones are available.

When assessing the two dimensions of green stabilisation policy – its suitability with respect to stabilisation policy and its suitability with respect to transformation policy – the following therefore applies: Initially, both assessments are independent of each other. In particular, the effectiveness of measures and instruments in terms of stabilisation and transformation needs to be evaluated independently: The transformative effectiveness of an instrument as such cannot be improved by possible stabilisation benefits, a given stabilisation effect cannot be increased (or deficits in terms of stabilisation cannot be compensated) by transformation benefits. Therefore, in order to legitimise measures, it should not be sufficient to attribute “certain demand effects” to any transformation measure or, conversely, to attribute “some” relation to transformation to a demand stimulus. Rather, it will be necessary to demand that measures in one area are fully suitable and also superior to alternative measures. In this respect, both areas of criteria should first be examined separately and only then be combined in a subsequent, independent overall assessment.

The fulfilment of the dual target within the framework of a green stimulus package can basically be additive and/or integrative. Since stimulus packages typically comprise several measures, both objectives can be pursued in such a way that some measures focus on the stabilisation objective, while others focus on the transformative objective (additive approach). In this case, however, measures may still compete for scarce public budgets. In contrast, the integrative approach would try to create (single) measures or instruments that address both objectives simultaneously (e.g. a demand-creating transformative investment programme). In this case, there is a particular need for balancing when objectives are conflicting. Such conflicts can already arise due to the differing

timeframes: While transformation policy strives for long-term changes in the structure of consumption and production, stabilisation stimuli must be particularly “timely”, i.e. they must counteract the respective acute disturbances of the overall economic balance in the short term and also be “temporary”, i.e. they must be congruent in time with the occurrence of the crisis.<sup>5</sup> However, conflicts can also occur at the impact level (stabilisation measures as a blockade against transformation or transformation impulses with a pro-cyclical effect, e.g. by creating demand in sectors that are already working to capacity) or simply because transformative and non-transformative stabilisation policies compete with each other (e.g. stronger stabilisation effects through monetary policy instead of investment spending).

The potential trade-offs between stabilisation and allocation objectives (“transformation”) require the formulation of “conflict rules”. These rules clarify how to proceed if it is not possible to realise both objectives without compromises, i.e. in perfect harmony. In particular, different contributions of alternative measures (packages of measures) to achieving the objectives must be dealt with. These conflict rules include:

- a) The Pareto improvement rule: Choose the measure (or combination of measures) which, given the fulfilment of one objective, allows the best possible fulfilment of the other objective.
- b) The do-no-harm rule: Ensure that measures (or combinations of measures) when making a given contribution to attaining one objective do at least no harm with respect to the second objective.
- c) The no-veto rule: If the do-no-harm rule cannot be complied with *due to a lack of (permissible) alternatives*, then in the interest of fulfilling the stabilisation policy objective, a factually and temporally limited transformative damage remains permissible (this means in accordance with a) while minimising the damage that occurs in the process).

Due to the primacy of the stabilisation objective for “green stabilisation policy”, these rules mean concretely:

- a) For a given contribution to stabilisation, choose the maximum transformation effect.
- b) For a given contribution to stabilisation, exclude alternatives that would cause transformative “harm”.
- c) If no harmless alternative is available, the recommendation for stabilisation remains valid. The transformative damage must then be accepted and compensated for at a later date. This ensures the government's ability to act at any time in the interests of stabilisation policy objectives.

Against this background, the concept of a green stabilisation policy does not contain a strict imperative to achieve both objectives simultaneously and to the same extent (with the consequence of state inactivity if this is not possible). Rather, green stabilisation policy is a stabilisation policy *that is aware of its links to and responsibility for transformation policy (as a secondary objective)* and that *weighs up the corresponding co-benefits in its consideration of measures*. However, this does not imply that (significant) transformative impulses must always be set under all circumstances, especially if this would impair the actual success of stabilisation policy or block stabilisation policy measures (e.g. in the case of strategic rescues of companies, which initially have a structure-preserving effect).

With the claim of green stabilisation policy, measures and instruments should be analysed both for their suitability in terms of stabilisation and for their suitability in terms of transformation. As

<sup>5</sup> However, this does not rule out the possibility that transformation measures activated in times of crisis may have an impact horizon that extends beyond the time of crisis.



explained above, both assessments are initially independent of each other. A quartet of evaluation criteria (“4 Ts”) is suitable for this purpose. With regard to the suitability for stabilisation policy objectives, it should be examined whether the measures and instruments to address the effects of the crisis are adequate in terms of time (timely and temporary) and whether they can generate factually adequate stabilisation effects (targeted). In order to assess the suitability of transformation policy, the criterion “transformative” should be added.

*Timely: Measures and instruments of green stabilisation policy should take effect at the right time and promptly.*

In order to be able to have a temporally adequate impact for overcoming the crisis, measures and instruments should be effective at the right time and promptly. For one thing, this means that they must be implementable in a promptly manner, i.e. no lengthy legislative and/or planning procedures are necessary in advance, and that their economic effectiveness must occur promptly, i.e. there is no high latency between the implementation of measures and their economic effectiveness. For another thing, they must be effective at the right time, i.e. they must support the affected sectors at the time of the crisis’ impact in the respective sector.

*Temporary: The application of measures and instruments of green stabilisation policy and their impact on public budgets should be limited in time to the respective required impact horizon.*

Stabilisation policy serves to cushion fluctuations in the utilisation of an economy’s production capacities. To be able to have an adequate temporal impact for overcoming the crisis, the effectiveness of measures and instruments should therefore be temporally limited. This implies firstly that their application should be limited to the duration of the economic shock from a stabilisation point of view. Secondly, they should only impose a temporary burden on public budgets. This does not exclude the possibility that transformation measures activated in times of crisis may extend beyond this period.<sup>6</sup>

*Targeted: Measures and instruments of green stabilisation policy should address cyclical fluctuations in a targeted manner.*

In order to be able to effectively and cost-effectively cushion cyclical fluctuations, measures and instruments must also be appropriately designed. This means that the measures and instruments should be analysed with regard to their target orientation, the adequacy of their addressees and their fit with the existing policy mix in the context of the respective crisis (“law of the specificity of the crisis”). Since stabilisation policies can potentially also have major distributional effects, these should also be taken into account. The appropriateness of the measures and instruments should be determined by their suitability to address the causes of destabilisation as well as by their stabilisation-effectiveness (what stabilisation effect is achieved?) and cost-effectiveness (how big is the stabilisation effect per euro of public funds used?). In order to determine the adequacy of the addressees, it is necessary to scrutinise how they are affected by the crisis and whether they need state support to overcome the threats produced by the crisis.

*Transformative: Measures and instruments of green stabilisation policy should be examined with respect to the effectiveness and cost-effectiveness of their contribution to the transformation towards environmental sustainability.*

In order to meet the requirements of a green stabilisation policy, the measures should also be examined with respect to their contribution to the transformation towards environmental sustainability. For one thing, their transformative effectiveness should be assessed. In view of the

---

<sup>6</sup> However, it must be ensured that these measures do not have a destabilising effect after the end of the crisis (e.g. through overheating, for example in individual sectors).

urgency of the climate crisis, the effects on greenhouse gas emissions should play an important role. At the same time, however, the effects on relevant other aspects of environmental sustainability should also be taken into account. In view of the transformation's long-term nature, it should also be examined how strongly the measures and instruments affect investment decisions and how persistent the effects will be. For another thing, the transformative cost-effectiveness should also be considered, i.e. it should be examined whether there are other measures/instruments that make the same transformative contribution at lower economic costs.

Theoretically, suitable measures of green stabilisation policy can be limited in their effect due to various obstacles and thus not develop the expected performance. Lack of political feasibility or legal conformity problems can completely prevent the implementation of measures and instruments. In addition, coordination problems of the market and the state (e.g. information problems, lack of planning capacities or behavioural anomalies) can reduce the performance of measures and instruments in practice and, thus, cause them to fall behind in the comparison of measures/instruments. In order to avoid selecting measures and instruments that are theoretically superior but suboptimal under real-world conditions, such obstacles should therefore be taken into account when evaluating measures and instruments.

Furthermore, measures and instruments of green stabilisation policy must be embedded into an existing policy mix. This can lead to interactions with measures and instruments of the existing policy mix. To avoid counteracting incentives and unclear allocation signals, measures and instruments should also be checked for their fit with the existing policy mix.

On the basis of the conceptual considerations outlined above, the following recommendations for the design of green stabilisation policy can be derived:

Every real-world crisis is different: the characteristics of crises and the resulting stabilisation policy challenges as well as the suitability of instruments and measures for stabilisation policy must be examined on a case-by-case basis. In this respect, measures and instruments must strictly obey the criterion of factual adequacy, in particular the "law of the specificity of the crisis". The specific characteristics of the crisis determine the instruments to be used. A lack of stabilisation adequacy cannot be "compensated" by transformative content within the framework of green stabilisation policy. For instance, transformative investment expenditures cannot be justified in the case of a supply crisis. The specificity of crises and the resulting need for crisis-specific measures and instruments of green stabilisation policy require a detailed analysis of clearly distinguished measures and instruments. Categorical assessments of measures and instruments, on the other hand, do not seem very suitable for making statements about their concrete suitability in crisis-related individual cases, since it is precisely their specifics that are of decisive relevance here.

In the effort to align stabilisation policy measures and instruments with transformation policy objectives, the focus should be on measures and instruments that have a potentially relevant effect on the transformation towards environmental sustainability, as long as the achievement of stabilisation policy objectives is not impaired. Stabilisation policy measures can be fundamentally clustered along their primary point of intervention into six categories: income protection, demand stimuli, strategic rescue of companies, corporate cost reductions, general disadvantage compensation and revenue policy. General compensation for disadvantages should be understood as financial compensation for presumed (also non-monetary) disadvantages of the crisis that are beyond the objectively justified payment flows in the other clusters of measures (such as short-time allowance as a measure to secure income). With regard to the development of potential (positive or negative) effects on the achievement of transformation policy objectives, the four categories of demand stimuli, strategic rescue of companies, corporate cost reductions and revenue policy appear to be of particular relevance. This is because significant transformation incentives can arise

here, and a corresponding steering effect can be expected. Income protection hardly ever has such a transformational link. Measures and instruments of general disadvantage compensation are in any case questionable as an object of stabilisation policy and a gateway for lobbying interests and, moreover, free of transformation policy ambition. When examining the transformational performance of measures and instruments for an economic stabilisation programme, the four particularly relevant categories mentioned above should therefore be the primary focus. Not least for reasons of transformation policy (see also below), the revenue side should always be considered as well.

Under the premise of their fundamental preferability from a stabilisation policy point of view, policy measures and instruments to stimulate demand should seek to set transformational policy impulses specifically where market failures exist – and, hence, where government corrective measures would also be appropriate without stabilisation policy impulses. Such market failures can, for example, consist of non-internalised externalities, knowledge spillovers or budget restrictions. Such prioritisation ensures that effective and cost-effective measures and instruments of green stabilisation policy are chosen, and that the rent-seeking efforts of “green actors” are averted.

If measures of stabilisation policy stimulate consumption and investment, it is crucial that market prices reflect the true cost of resource utilisation – both with regard to the economic efficiency of consumption and investment decisions and with a view to their environmental sustainability. For if non-internalised externalities exist, decisions on consumption and investments are made on the basis of incomplete cost information and result in an inefficient allocation of resources. Insofar as external climate and environmental costs are involved, the use of the corresponding resources is also inefficiently high. Measures and instruments that stimulate consumption and investment should therefore be accompanied by instruments that increase the cost reflectiveness of prices by internalising externalities. Quantity-based instruments with market pricing for the internalisation of external costs – such as a greenhouse gas emissions trading system – can also possess the function of an automatic stabiliser due to their anti-cyclical effect. In times of high utilisation of production capacities and the associated high emissions, rising certificate prices tend to have a contractionary effect; when the economy weakens, on the other hand, certificate prices tend to fall and thus have an expansionary effect.

Revenue policy instruments that internalise external environmental costs can have a double benefit in the context of green stabilisation policy. They secure fiscal resources that can be used to refinance expenditure-side stimulus policy measures and instruments. And they set price corrections that ensure that the transformative impulses placed elsewhere can have a targeted effect and are not obscured by market price-induced distortions (contradictory incentives). If necessary, a possible skimming effect of revenue policy measures on purchasing power can be mitigated by the interaction with other expenditure-oriented measures of a green stimulus package. When selecting and designing revenue policy instruments, transformational co-benefits should be used without calling into question the achievement of stabilisation policy objectives. Consistent CO<sub>2</sub> pricing and the reduction of subsidies that are harmful to the climate and the environment are important examples of this. Their application is likely to be a sensible component of green stabilisation policy in a variety of crisis-related developments (robustness despite fundamental crisis-specificity). Such instruments should therefore also be considered for the refinancing of government expenditures necessary within the framework of a stimulus policy. Furthermore, in the case of crisis-specific suitability (e.g. global expansionary impulses are necessary) and if an environmental restructuring of the tax system is aimed for anyway, it can be considered to bring forward planned tax relief to the period of the crisis and to implement the planned tax burdens elsewhere after the crisis. In this case, however, the targeted reliefs and burdens should be laid down in a

joint legislative procedure in order to prevent a politico-economically inherent omission of the later tax burdens, which would endanger both the transformational effectiveness of the restructuring and the governmental fiscal health of the state.

If the strategic rescue of companies is deemed necessary in the context of crisis management, it should be considered as a window of opportunity to initiate transformation processes. Measures and instruments for the strategic rescue of companies by the state (loans, guarantees, participation in enterprises) offer the opportunity to be granted only under certain conditions in the interest of transformation. In this way, state support can be linked to economically justifiable conditions of transforming towards environmental sustainability, such as a decarbonisation of business activities, e.g. through targets for green fuels. However, it must be ensured that the transformative conditions do not just reduce the competitiveness of the respective company without any additional environmental benefit.<sup>7</sup> Provided that the competitiveness of the company/companies in question is maintained and the economic indication of a strategic rescue is examined beforehand, the use of this window of opportunity could be considered in the public interest, even if the transformative efficiency seems rather limited as compared to other instruments.

In order to reduce corporate costs while at the same time setting transformative incentives, calls for lowering levies and taxes (electricity tax, EEG surcharge) on electricity consumption are put forward often in the context of green stabilisation policy. In this way, incentives can be set to substitute fuel-based production methods with electricity-based ones. However, such an approach not only bears the risk of being ineffective in terms of stabilisation policy if electricity suppliers refrain from (fully) passing on the reduction in charges/taxes. It also reduces incentives for the efficient use of electricity (in the case of passing on the reduction). Thus, in view of the multiple environmental impacts of (also renewable) electricity generation (greenhouse gas emissions, land consumption, landscape fragmentation, monocultures/reduced biodiversity), there is also a threat of a negative target contribution in terms of transformation policy. This is especially true if the overall demand for electricity rises sharply as a result of sector coupling. Electricity is and remains a scarce resource with considerable externalities. The electricity tax in particular can convey this scarcity and encourage energy efficiency and electricity savings. Against this background, such measures should be critically examined and alternatives that are superior in terms of economic and transformation policy should be preferred.

The transformation of the economy towards environmental sustainability will require a high degree of public and private investment. Against this background, investment measures for economic stimulation (demand effect) appear to be a promising field of green economic policy at first glance. However, the requirements for investment policy measures to be suitable for stabilisation policy are high. Their suitability depends in particular on the following aspects:

- ▶ Crisis-specific need for demand stimuli (global/sectoral)
- ▶ Investment funds ready to be spent (obstacle: need for planning)
- ▶ Spending quickness (obstacle: extensive application procedures)
- ▶ Immediacy of the effect on the business cycle
  - Relevance of third-party decision-makers for final investment decisions (municipalities, companies)

---

<sup>7</sup> This would be the case, for example, if a ban on short-haul flights was imposed on Lufthansa, but the connections were then foreseeably taken over by competing providers. In any case, whether sustainability objectives become a competitive disadvantage depends on the accompanying climate regulation or the demand, e.g. for “green” tourism.

- Secondary need for planning (obstacle: the recipient of the funds has to carry out planning and approval procedures on his\*her side)
  - Availability of capacities (obstacle: capacity bottlenecks)
  - Willingness of third parties to invest (obstacle: uncertainty, negative expectations)
  - First round push effect (relevant mass of the investment time series in first period(s)?)
- Co-investments (will complementary investments by private actors be encouraged? Example: programmes to promote charging stations for electric vehicles)

Consequently, it would be favourable to have transformation projects “in stock” that have been planned well in advance and can be implemented flexibly to address an economic crisis “timely and targeted”. This could apply, for example, to bringing forward tranches of already planned investment projects to promote the transformation towards environmental sustainability, given that these are also suitable from a stabilisation policy perspective (e.g. generate demand in underutilised sectors). Ad hoc investments or long running investment projects (e.g. a decade-long building renovation programme) without concrete planning and expenditure maturity are less suitable in terms of stabilisation policy, however. The same applies to investments for which, due to the specific characteristics of the crisis, no adequate stabilisation policy need can be affirmed (e.g. construction investments in a construction industry that is overheated despite the general crisis or in a supply crisis). Finally, transformation policy projects that are so urgent that they cannot wait for a matching crisis are not suitable either. These extensive limitations should be borne in mind when considering investment measures for the pursuit of stabilisation policy objectives, because the remaining number of actually suitable investment measures for a green stimulus package is likely to be accordingly small.

Measures to compensate for general disadvantages, such as those that were applied in many ways in the context of the Corona crisis in Germany (e.g. child bonus, tax rebate for home office working, bonus payment for care workers, public service bonus, VAT reduction for restaurant services, etc.), cannot stand up to a suitability test for green stabilisation policy. These rather symbolic, yet costly, lump-sum payments without an examination of the neediness of their addressees, are barely targeted. Potentially, these payments may primarily increase the savings rate, which makes their stimulating effectiveness questionable. Moreover, such measures are not suitable for transformational policy objectives at all. Finally, they offer a questionable gateway for lobbying competition for group “bonuses”. All in all, measures to compensate for general disadvantages appear to be largely unsuitable for green stabilisation policy and should therefore not be part of green stimulus packages.

The urgency of climate policy and environmental challenges necessitates resolute and timely transformation policy action. Measures and instruments that can be assessed as suitable in terms of transformation policy should therefore be pushed forward as a matter of urgency and also independently of the need for acute stabilisation policy interventions. Holding back such transformation projects for the next crisis would not only increase the political pressure to act (and make climate protection more and more expensive) but also increase the probability of a future crisis scenario. Nevertheless, given the competition for funds between transformation policy measures, prioritisation is indicated, and less urgent (but fully planned and ready for approval) investment projects can – if factually adequate – be held back as a stabilisation policy instrument for implementation in a next crisis.

# 1 Einleitung

## 1.1 Hintergrund und Problemstellung

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

Die Herausforderung „grüner Konjunkturprogramme“ besteht vordringlich darin, kurzfristig die Konjunktur zu stabilisieren und dabei gleichzeitig positive Anreize im Sinne der langfristigen Nachhaltigkeitstransformation zu setzen. Einen Konsens, welche Maßnahmen hierzu (nicht) geeignet sind, scheint es bislang nur sehr partiell zu geben. Allgemein positiv aufgenommen wurde im Kontext des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets 2020 der Bundesregierung etwa, dass keine neuerliche Kaufprämie für Pkw mit Verbrennungsmotoren enthalten war. Die durchweg negativen Erfahrungen mit der „Abwrackprämie“ 2009, die weder konjunkturell noch ökologisch vorteilhafte Effekte verbuchen konnte, scheinen somit weitgehend (Einzelfälle ausgenommen) anerkannt (z. B. Feld et al. 2020). Gefordert als Krisenbewältigungsinstrument wurde sie gleichwohl. Konjunkturpolitik ist entsprechend auf die Stabilisierung der Auslastung der Produktionskapazitäten einer Volkswirtschaft und somit auf die Aufrechterhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ausgerichtet. Sie kann mithin sowohl die Behebung bzw. Vermeidung von Unterauslastungen der volkswirtschaftlichen Kapazitäten zum Ziel haben als auch Überhitzungen in einzelnen Branchen bzw. der Gesamtwirtschaft zu verhindern bzw. abzumildern suchen.

Insgesamt jedoch wird die Verzahnung von konjunktureller Wirtschafts- und Finanzpolitik mit den Erfordernissen der ökologischen Transformation kontrovers diskutiert. So folgern manche Volkswirte\*Volkswirtinnen etwa, die Klimapolitik müsse vor dem Hintergrund der Corona-Rezession effizienter werden, d. h. auf CO<sub>2</sub>-Bepreisung beschränkt werden, Subventionen für den Ausbau Erneuerbarer Energien seien hingegen abzuschaffen (Weimann 2020). Ganz im Gegensatz dazu wird etwa von klimapolitischen NGOs und Think Tanks kritisiert, das „EU recovery budget“ zur Linderung der Corona-Krise sei bei Weitem nicht „grün“ genug (z. B. Agora Energiewende 2020). Entsprechend besteht Bedarf an einer systematischen Aufarbeitung der Kriterien, die an „grüne Konjunkturprogramme“ angelegt werden sollten. Und auch das Verhältnis von konjunktur- und transformationspolitischen Zielsetzungen bei der Ausgestaltung von Maßnahmen und Instrumenten<sup>8</sup> „grüner Konjunkturprogramme“ bedarf einer näheren Betrachtung und Einordnung. Denn wie bei multipler Zielsetzung der Wirtschaftspolitik grundsätzlich möglich, so kann auch bei Maßnahmen und Instrumenten grüner Konjunkturpolitik sowohl Zielharmonie bestehen

<sup>8</sup> Als „Instrument“ soll nachfolgend eine Kategorie staatlicher Zielbewirkung gelten, z. B. „Abgaben“, „Kaufprämien“ usw. Eine „Maßnahme“ hingegen stellt eine konkretisierte Vorgehensweise im Einzelfall dar, z. B. die Kfz-Steuer-Reform 2021.

(konjunkturpolitische überlegene Maßnahmen/Instrumente sind auch aus transformationspolitischer Sicht zu empfehlen) als auch ein gewisser Zielkonflikt auftreten (konjunkturpolitisch überlegene Maßnahmen/Instrumente erzielen keine oder negative transformationspolitische Zielbeiträge; transformationspolitisch dringende Maßnahmen binden Mittel, die für konjunkturelle Stimuli benötigt werden).

Insgesamt ergibt sich somit ein komplexes Problemfeld: Kurzfristig wirkende Maßnahmen und Instrumente der Konjunkturpolitik müssen systematisch auf ihre Passfähigkeit und mögliche Co-Benefits zur ökologischen Transformation überprüft werden; gleichzeitig ist sicherzustellen, dass knappe staatliche Mittel effizient genutzt werden, um konjunkturelle Folgen einer Krise abzufedern; schließlich muss jede Empfehlung zur Weiterentwicklung des Policy-Mix angesichts politökonomischer Hemmnisse (Lobbywettbewerb) bestehen können (z. B. Gawel/Lehmann 2020a). Der Systematisierung dieser Problemlage widmet sich der vorliegende Forschungsbericht.

## 1.2 Ziel und Gegenstand der Studie

Vor dem Hintergrund der oben aufgezeigten Problemlage hat dieser Bericht zum Ziel, systematisch aufzuarbeiten, welche Herausforderungen der Anspruch der Förderung einer ökologischen Transformation an die Ausgestaltung grüner Konjunkturprogramme stellt, welche Kriterien hieraus für die Eignungsbewertung konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente formuliert werden können und ausgewählte Maßnahmen und Instrumente hinsichtlich ihrer Eignung für den Einsatz in grünen Konjunkturprogrammen zu bewerten. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser Systematisierung und Prüfung wird herausgearbeitet, welche Möglichkeiten zur Stimulation der ökologischen Transformation bei der Ausgestaltung effektiver und effizienter konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente bestehen. Als Ergebnis dieser Analysen werden Handlungsempfehlungen zur Gestaltung von Maßnahmen und Instrumenten grüner Konjunkturprogramme erarbeitet. Im Mittelpunkt stehen dabei die folgenden Forschungsfragen:

1. An welchen Zielen sollen sich grüne Konjunkturprogramme orientieren und welche Kriterien ergeben sich daraus für konkrete Maßnahmen und Instrumente?
2. In welchem Verhältnis stehen konjunkturpolitische und transformationspolitische Kriterien bzw. Zielsetzungen und welche Implikationen ergeben sich hieraus für die Bewertung von Maßnahmen und Instrumenten?
3. Welche Erfahrungen wurden in der Vergangenheit mit bestimmten Maßnahmen und Instrumenten gemacht, etwa im Rahmen der Konjunkturprogramme während der Finanzkrise?
4. Welche Maßnahmen und Instrumente sind mit Blick auf die erarbeiteten Kriterien grundsätzlich geeignet (und welche nicht)?
5. Welche Hemmnisse stehen den grundsätzlich empfehlenswerten Maßnahmen und Instrumenten im Weg und inwieweit lassen sie sich beseitigen, z. B. durch flankierende Instrumente/Maßnahmen?
6. Welche Möglichkeiten zur Setzung transformationspolitischer Impulse bietet das Gelegenheitsfenster konjunkturpolitischer Eingriffe in das Wirtschaftsgefüge?
7. Welche konkreten Handlungsempfehlungen lassen sich auf Grundlage dieser Analysen für die Ausgestaltung grüner Konjunkturprogramme ableiten?

Auf Basis der Untersuchung dieser Fragen werden Vorschläge entwickelt, die sowohl für die aktuelle Debatte um grüne Konjunkturprogramme als Antwort auf die Corona-Rezession als auch für künftige Krisenerscheinungen anwendbar sein sollen. Die Entwicklung dieser Vorschläge schließt eine Bewertung bereits beschlossener Maßnahmen und Instrumente zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie ein – hieraus werden verallgemeinerte Vorschläge für eine akute Krisenpolitik abgeleitet, die zugleich der ökologischen Transformation verpflichtet bleibt.

Während die zu diesem Zwecke erarbeiteten Eignungskriterien grundsätzlich universell für die Bewertung von Maßnahmen und Instrumenten grüner Konjunkturprogramme anwendbar sein sollten, wird im Rahmen dieser Studie (etwa bei der angewandten Bewertung oder der Formulierung von Handlungsempfehlungen) die Anwendung in der Bundesrepublik Deutschland unterstellt. Die Ergebnisse dieser Studie sind daher nicht ohne Weiteres (z. B. die Berücksichtigung abweichender rechtlicher Rahmenbedingungen) auf die institutionellen Rahmenbedingungen anderer Länder übertragbar.

### 1.3 Aufbau der Studie

Zur Beantwortung der im letzten Abschnitt formulierten Forschungsfragen ist die Studie wie folgt aufgebaut:

Abschnitt 2 dient der Erörterung und Abgrenzung von grüner Konjunkturpolitik als Instrument zur Abfederung krisenbedingter Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotenzials einer Volkswirtschaft. Hierzu wird zunächst eine Charakterisierung von konjunkturellen Krisen vorgenommen und dargelegt, welche Implikationen sich daraus für die Ausgestaltung von Stabilisierungspolitik ergeben. Sodann erfolgt eine Einordnung und Abgrenzung von Konjunkturpolitik und Investitionspolitik sowie die Darstellung der konjunkturpolitisch relevanten Schnittmengen dieser beiden Politikfelder. Im letzten Abschnitt des zweiten Abschnitts wird schließlich erörtert, welche zusätzliche Herausforderung der Anspruch grüner Transformation an die Ausgestaltung konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente stellt.

Abschnitt 3 geht der Frage nach, welche Aspekte bei der volkswirtschaftlichen Bewertung der Eignung von Maßnahmen und Instrumente für grüne Konjunkturprogramme Berücksichtigung finden sollten und wendet die ausgearbeiteten Kriterien beispielhaft auf ausgewählte Maßnahmen und Instrumente an. In ersten Unterabschnitt wird eine Clusterung konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente erarbeitet, die sich am Haupt-Ansatzpunkt des staatlichen Eingriffs orientiert. Eine solche Clusterung erlaubt es, die kaum fassbare Vielzahl an Instrumente und Maßnahmen mit gleichartiger Wirkweise zu identifizieren und im Rahmen einer handlichen Phänotypologie zusammenzufassen. In zweiten Unterabschnitt werden Kriterien für die Bewertung der Eignung von Instrumenten und Maßnahmen in einem grünen Konjunkturprogramm erarbeitet sowie dargelegt, wie sich diese Kriterien zueinander verhalten und welche Implikationen sich daraus für die Bewertung ergeben. Der dritte Unterabschnitt legt dar, welche wichtigen Hemmnisse sich für die Implementation potenziell geeigneter Maßnahmen und Instrumente ergeben können. Im vierten Unterabschnitt werden dann exemplarisch ausgewählte Instrumente und Maßnahmen anhand des ausgearbeiteten Kriteriensets analysiert und hinsichtlich der Hemmnisse für ihre Umsetzung untersucht. Aufbauend auf diesen Analysen findet im fünften Unterabschnitt des dritten Abschnitts eine zusammenfassende Bewertung der Eignung dieser Maßnahmen und Instrumente für grüne Konjunkturprogramme mithilfe eines Ampelschemas statt.

In Abschnitt 4 wird basierend auf den Erkenntnissen der Abschnitte 2 und 3 herausgearbeitet, welche Möglichkeiten die Notwendigkeit konjunkturpolitischer Eingriffe zur Förderung einer ökologischen Transformation der Volkswirtschaft bietet – und mithin auch, wo bei einer volkswirtschaftlichen Perspektive Grenzen zur Setzung grüner Impulse im Rahmen stabilisierungspolitischer Maßnahmen bestehen.

Der abschließende Abschnitt 5 fasst die zentralen Aussagen und Ergebnisse dieser Studie zusammen und formuliert Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung von Maßnahmen und Instrumenten grüner Konjunkturprogramme.



## 2 Grüne Konjunkturprogramme als Instrument der Wirtschaftspolitik in Krisenzeiten

### 2.1 Charakteristik von Krisen und Implikationen für Stabilisierungspolitik

Als „Konjunktur“ werden volkswirtschaftlich zyklische Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotenzials bezeichnet. Der Begriff nimmt dabei auf makroökonomische Gleichgewichtskonzepte aus gesamtwirtschaftlichem Angebot und gesamtwirtschaftlicher Nachfrage Bezug. Ungleichgewichtslagen sind als Störungen des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (§ 1 StabG) mit wirtschaftspolitisch problematischen Erscheinungen wie Preisniveauanstieg, Arbeitslosigkeit oder Wachstumsschwächen assoziiert und sollen im Rahmen der Konjunkturpolitik vermieden werden. Allgemeiner wird von Stabilisierungspolitik gesprochen (Pätzold/Baade 2008) als eine der drei großen wirtschaftspolitischen Staatsaufgaben (Allokation, Distribution, Stabilisierung). Stabilisierungspolitik umgreift auch die von einer Konjunkturpolitik i. e. S. zu unterscheidende Wachstumspolitik und zielt ganz grundlegend darauf ab, (übermäßige) Schwankungen der Wirtschaftsaktivität zu vermeiden, um eine gleichmäßige Entwicklung zu gewährleisten. Stabilisierungspolitische Handlungsfelder sind somit die konjunkturpolitischen Handlungsfelder der Fiskal-, Geld- und Einkommenspolitik sowie das Handlungsfeld der Wachstumspolitik.

Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können als „Krisenlage“ verstanden werden, die – je nach Situation und Ursachen – staatliche Maßnahmen der Stabilisierungspolitik notwendig machen können. Derartige Krisenlagen können auf exogene „Schocks“ zurückgehen („Ölpreis-Schock“, Corona-Krise), aber auch endogene Ursachen haben, die sich aus dem Verhalten der Marktakteure ergeben (z. B. Investitionsattentismus oder produktivitätsabstrakte Lohnfindung). Recht allgemein unterscheidet die Theorie der Stabilisierungspolitik zunächst angebots- von nachfrageinduzierten Krisen. Nachfragekrisen sind im Rezessionsfalle dadurch gekennzeichnet, dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage (aus exogenen oder endogenen Gründen) in einer Periode nicht ausreicht, das gegebene gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial auszulasten. Paradigmatisch hierfür steht in der keynesianischen Makroökonomik die Möglichkeit eines (persistenten) Unterbeschäftigungs-Gleichgewichtes, aus dem nur staatliche Nachfrageschübe (Staatskonsum oder Staats-Investitionen) herausführen. Dem gegenüber stehen angebotsinduzierte Krisen, in denen die gesamtwirtschaftliche Produktion angebotsseitig stagniert (z. B. Arbeitskräftemangel, fehlende Qualifizierung, Kapitalmangel, hohe Steuerlast, Bürokratie u. a. m.). Es ist Gegenstand der Makroökonomik sowie der Theorie der Stabilisierungspolitik, jeweils für die spezifischen Ursachen der Gleichgewichtsstörungen geeignete staatliche Maßnahmen und deren Wirkungen zu beschreiben. So liegt es auf der Hand, dass eine durch Arbeitskräftemangel oder im internationalen Vergleich hohe Steuerlast von Unternehmen in einer offenen Volkswirtschaft verursachte Unterauslastung der Produktionskapazitäten nicht dadurch angemessen adressiert werden können, dass staatliche Zusatznachfrage entfaltet wird. Dies könnte in einem Inflationsschub münden, ohne die erwünschten realwirtschaftlichen Effekte zu zeitigen, und insoweit gerade kontraproduktiv sein.

Neben den in der makroökonomischen Theorie beschriebenen, theoretisch stilisierten Störungslagen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zeigen die Krisen in der realen Wirtschaftsentwicklung nochmals einen hohen Grad an Spezifität. So wurde in den frühen 1970er Jahren eine theoretisch zuvor noch nicht beschriebene Stagflations-Konstellation registriert, in der – auch ohne Nachfrageüberhang bei stagnierender Wirtschaft – gleichwohl erhebliche Inflationstendenzen auftraten. Die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland der Jahre 2000 ff. wurde maßgeblich auch auf spezifische Rigiditäten des Arbeitsmarktes zurückgeführt. Die sog. Finanzkrise

2008/2009 hatte ihre Ursachen im Finanzsektor und bedrohte das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch Kreditausfälle und eine durch Vertrauenserosion ausgelöste Kettenreaktion im Finanzsektor, welche letztlich auch die Realwirtschaft ergreifen würde. Die Corona-Krise 2020/21 schließlich hatte mit der Pandemie exogene Ursachen und wurde durch die Pandemiepolitik selbst noch zusätzlich verschärft, da wirtschaftliche Betätigung im Gesundheitsinteresse z. T. staatlich eingeschränkt wurde.

Diese wenigen Beispiele mögen genügen, um zu illustrieren, dass es nicht *die eine* konjunkturelle Krisenlage gibt, auf die ein Standardprogramm stabilisierungspolitischer Maßnahmen die volkswirtschaftlich geeignete Antwort darstellen würde. Insbesondere stellen nicht alle volkswirtschaftlichen Krisen „keynesianische Nachfragekrisen“ mit globaler Unternachfrage dar, auf die mit fiskalpolitischen Impulsen staatlicher Ausgabenpolitik (makroökonomisch: mit  $\Delta G$  durch zusätzlichen Staatskonsum oder zusätzliche Staatsinvestitionen) krisenadäquat zu reagieren wäre. Darauf wurde bereits verstärkt seit den 1970er Jahren in der Diskussion um angebotsorientierte Wirtschaftspolitik kritisch hingewiesen. Die keynesianische Nachfragekrise stellt mit Blick auf die Praxis wohl eher einen Lehrbuchfall dar, der – jedenfalls in neuerer Zeit – so kaum idealtypisch praxisrelevant war. Vermutlich war in Deutschland die Konjunkturkrise 1966/67 die letzte Rezession, auf die dies wohl uneingeschränkt zutrifft. Die Finanzkrise 2008/2009 wurde jedenfalls wirtschaftspolitisch angemessen durch strategische Unternehmensrettungen von systemrelevanten Finanzintermediären, vertrauensbildende Maßnahmen („Ihre Einlagen sind sicher.“) sowie eine ultralockere, liquiditäts- und vertrauenssichernde Geldpolitik adressiert. Staatliche Ausgabenprogramme wären hier *als zentrale* Maßnahme der Stabilisierungspolitik insoweit kontraindiziert gewesen, als sie die Ursachen des Problems (Vertrauens- und Krediterosion, drohende Implosion des Finanzsektors etc.) nicht hätte adäquat adressieren können.

Auch die aktuelle Corona-Krise verdeutlicht in besonders eindrücklicher Form das „Gesetz von der Spezifität der Krise“ (Tab. 1). Die Corona-Rezession kann insoweit als *Krise sui generis* angesprochen werden, als sie nicht nur verschiedene Elemente der idealtypischen makroökonomischen Störungen (nachfrage- und angebotsbezogen) in sich vereint, sondern auch – als wohl einzigartiger Fall – zusätzlich genuine staatliche Maßnahmen des Infektionsschutzes als weitere unmittelbare Ursachen aufweist. D. h. die Krise wird z. T. durch staatliche Maßnahmen verschärft bzw. sektoral überhaupt erst induziert. Dabei kann hier dahinstehen, ob letztlich auch insoweit „das Virus“ als Urheber der Krise betrachtet werden muss. Jedenfalls dürfte es einzigartig sein, dass Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes wie Unterbeschäftigung und Produktionsausfall zumindest teilweise direkt auf die (legitime) Verfolgung anderer wirtschaftspolitischer Ziele, nämlich produktions- und konsumbeschränkende Maßnahmen des Infektionsschutzes zurückgehen.

Die konkreten Ursachen der volkswirtschaftlichen Corona-Krise (jenseits der Initialursache der Virusausbreitung) sind äußerst vielgestaltig (Tabelle 1). Die volkswirtschaftliche Corona-Krise geht sowohl auf angebotsseitige wie nachfrageseitige Ursachen zurück. Diese zerfallen jeweils wieder in staatsinduzierte Ursachen (z. B. Betriebsstätten-Schließungen bzw. Konsumverbote), in autonome Verhaltensanpassungen der Wirtschaftssubjekte (z. B. Investitions- und Konsumattentismus oder „Angstsparen“, indem Konsum zum Zwecke der Infektionsprävention gemieden wird wie Bahnfahrten oder Luftreisen) sowie schließlich marktbedingte Effekte (Lieferkettenprobleme, Sekundäreffekte wie Kaufkraftausfall wegen Kurzarbeit usw.).

**Tabelle 1: Ursachen der wirtschaftlichen Krise (Corona-Rezession als Krise „sui generis“)**

	Angebotsseite	Nachfrageseite
<b>Staatsinduziert</b> „Ich darf nicht“	Betriebsstättenschließung Arbeitsschutzauflagen (Raumbelegung u.a.) Arbeitsverbote (Isolierungs-, Quarantäneanordnung)	Konsumverbote (Ausgangsbeschränkung, Betriebsschließung, Isolierungs-/Quarantäneanordnung) Konsumerschwernis (Auflagen wie Maske, Tests, Voranmeldung)
<b>Autonom</b> „Ich will nicht“	Investitions- und Produktionsattentismus	Angstsparen (1) mit und (2) ohne Konsumnachholung: a) Kaufaktvermeidung, b) Konsumattentismus
<b>Marktbedingt</b> „Ich kann nicht“	Lieferkettenprobleme Nachfrageausfall	Schließung von Handels-/DL-Betrieben autonome Angebotseinschränkung (zeitlich, sachlich) Kaufkraftausfall

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

Es liegt auf der Hand, dass beispielsweise akute Erhöhungen der globalen Staatsausgaben weder die Auswirkungen von Betriebsstätten-Schließungen oder Phänomene wie Angstsparen bzw. Investitionsattentismus adäquat adressieren können – und zwar weder von den Ursachen noch von den (strukturell z. T. hochspezifischen, weil bestimmte Branchen betreffenden) Folgen. Besonders persistent sind autonome Konsum- und Investitionszurückhaltungen aus Sorge um Infektionsrisiken bzw. Unsicherheit über deren Folgewirkungen (sektoraler Nachfrageausfall). Selbst bei Aufhebung aller staatlichen Infektionsschutzbemühungen können diese evtl. fortbestehenden Unsicherheiten über die Infektionsrisiken und ihre Folgewirkungen die Krise perpetuieren (Correia et al. 2020, Dorn et al. 2020, Sheridan et al. 2020), indem beispielsweise (als riskant eingeschätzter, weil mit Kontakten verbundener) Konsum vermieden und private Investitionen (länger) zurückgehalten werden oder Grenzanbieter sogar vollständig vom Markt ausscheiden müssen. Es ist daher nachvollziehbar argumentiert worden, dass vor allem konsequente Pandemie-Eindämmung zu einer Erwartungsstabilisierung und damit zu einer nachhaltigen wirtschaftlichen Erholung beitragen könne (so etwa Dorn et al. 2020).

Bestimmte temporäre Konsumausfälle hingegen wie jene in Bezug auf die Anschaffung langlebiger Gebrauchsgüter lassen erwarten, dass bei einer Verbesserung der Infektionslage Nachholungen von Käufen stattfinden (Pkw, Hausrat). Soweit Unternehmen die Kapitalausstattung besitzen, absehbar temporäre Nachfrageschwankungen zu verkraften, liegt insoweit u. U. noch keine Indikation für staatliches Eingreifen vor. Dienstleistungen hingegen (Friseur\*in, Hotels, Restaurants) können von der Natur ihrer Nutzenstiftung her nicht „nachholend“ nachgefragt werden. Andere Branchen hingegen verzeichneten Rekord-Umsätze (Bau- und Gartenmärkte, Online-Versandhandel). Insoweit lag auch kein *allgemeines* Krisenszenario vor, auf das globalsteuernd hätte angemessen reagiert werden können.

Es bleibt festzuhalten, dass sich nicht nur die makroökonomische Theorie mit einer Vielzahl von wohlunterschiedenen Krisenkonstellationen beschäftigt, sondern sich auch empirisch das „Gesetz von der Spezifität der Krise“ offenbart. Angesichts der hohen Diversität in der Krisenphänomenologie, welche exemplarisch durch Finanzkrise und Corona-Krise illustriert wird, existiert auch kein Standard-Setting angemessenen stabilisierungspolitischen Handelns – schon gar solches, das

sich auf die Fiskalpolitik oder allgemeine Staatsinvestitionen beschränken ließe. Vielmehr wird sich ein je spezifischer Maßnahmen-Mix empfehlen, der den Besonderheiten der jeweiligen Krise gerecht werden kann. Welche Rolle dabei grünen Investitionsprogrammen bzw. transformativer Konjunkturpolitik zukommen kann, ist Gegenstand der nachfolgenden Abschnitte 2.2 und 2.3.

## 2.2 Konjunktur- und Investitionspolitik zur Abfederung von (krisenbedingten) Konjunkturreinbrüchen

Als Teil der Stabilisierungspolitik sucht Konjunkturpolitik zyklische Schwankungen im aktuellen Auslastungsgrad des jeweiligen Produktionspotenzials zu begrenzen, um eine möglichst gleichmäßige wirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten. Sie greift sowohl in der Rezession als auch im Boom, um Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorzubeugen bzw. entgegenzuwirken. Sie ist als solche kurzfristig ausgerichtet und auf ein präzises, antizyklisches Zeitmanagement angewiesen.

Konjunkturpolitik ist insoweit ein Politikfeld, das sich über die *Zielerreichung* definiert, welche mit ihrer Hilfe gelingen soll, hier: der Stabilisierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Auf gleicher Ebene stehen etwa die Wachstumspolitik, die (herkömmliche) Strukturpolitik (z. B. die Agrarpolitik, die Energiepolitik usw.) sowie – als spezielles neueres Feld – die Transformationspolitik. Sie alle definieren sich über eine ganz bestimmte Zielstellung von Wirtschaftspolitik.

Als Transformationspolitik lassen sich staatliche Maßnahmen zusammenfassen, die auf die nachhaltigkeitsbezogene, langfristige und dauerhafte Veränderung von Konsum- und Produktionsstrukturen gerichtet sind. Sie strebt einen neuen Gleichgewichtspfad der wirtschaftlichen Entwicklung an, der zugleich mit den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung vereinbar ist, insbesondere mit jenen der ökologischen Nachhaltigkeit und dem Konzept der planetaren Grenzen. Transformationspolitik ist damit – wie die Konjunkturpolitik – ein Politikfeld, das sich über die *Zielerreichung* definiert, welche mit ihrer Hilfe gelingen soll, hier: der strukturelle Umbau der Volkswirtschaft unter Nachhaltigkeitsanforderungen. Anders als die Konjunkturpolitik, die der Staatsaufgabe Stabilisierung dient, dürfte Transformationspolitik der Staatsaufgabe Allokation zuzurechnen sein. Sie ist zudem langfristig ausgerichtet.

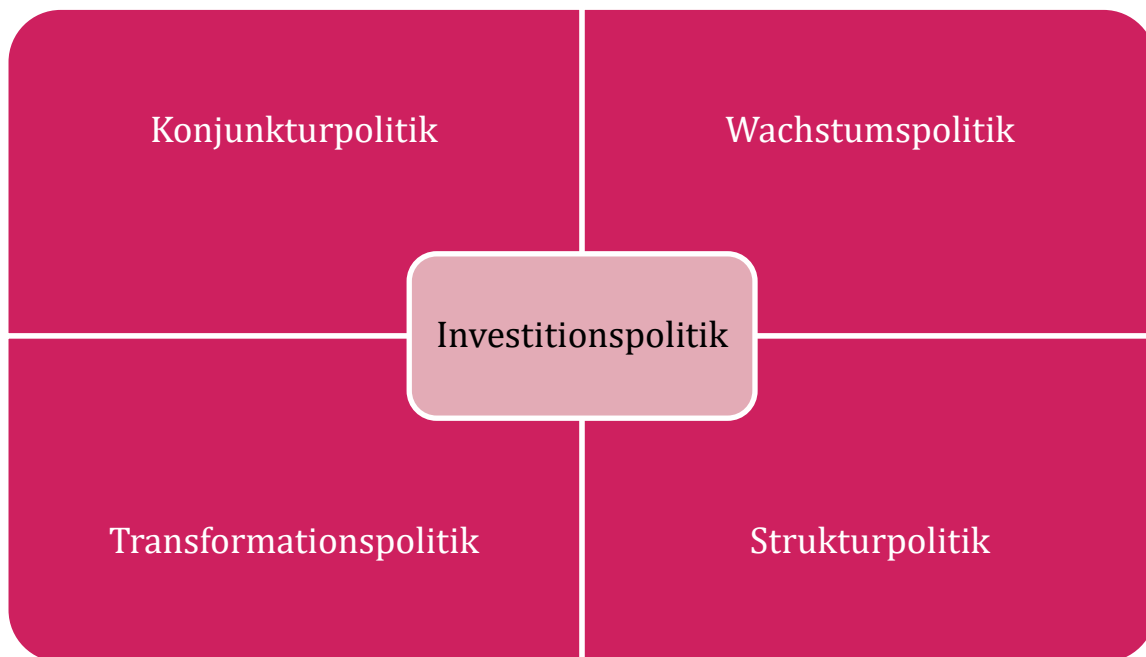
Investitionen spielen in beiden Politikfeldern eine herausgehobene Rolle. Staatsinvestitionen sowie die Induktion privater Investitionen können – bei geeigneter Ausgestaltung – einerseits konjunkturpolitisch Nachfrageimpulse setzen und andererseits den transformativen Umbau des Kapitalstocks vorantreiben und maßgeblich stützen. Staatliche Investitionspolitik ist insoweit jedoch – anders als die zuvor beschriebenen zielbezogenen Politiken – eine *Maßnahmenpolitik*, d. h. sie definiert sich über den wirtschaftspolitischen Hebel, mit dessen Hilfe bestimmte Ziele erreicht werden sollen. Bei der Investitionspolitik sind dies (öffentliche) Investitionsausgaben sowie Maßnahmen zur Stimulierung privater Investitionstätigkeit (KfW-Programme, Steuererleichterungen, Subventionen, Maßnahmen zur Erwartungsstabilisierung). Investitionspolitik ist damit nicht nur, aber ganz wesentlich Finanzpolitik über öffentliche Ausgaben und Einnahmen.<sup>9</sup>

Auf Grund dieser Eigenschaft steht Investitionspolitik mithin quer zu den zielbezogenen Politiken und kann diesen in unterschiedlicher Weise dienen. Somit ist Investitionspolitik Mittel insbesondere der Konjunkturpolitik als auch Mittel der Transformationspolitik; sie kann zudem Strukturpolitiken tragen (Energiepolitik, Agrarpolitik, Mittelstandspolitik, Umweltpolitik usw.) oder auch die Wachstumspolitik.

<sup>9</sup> Auch geldpolitische Maßnahmen zielen über realwirtschaftliche Transmissionsmechanismen monetärer Impulse auf private Investitionstätigkeit. Zudem können (De-)Regulierungseingriffe investiv stimulieren.

Abbildung 1 verdeutlicht diesen Zusammenhang. Die Abbildung zeigt exemplarisch vier zielbezogene Politikfelder (Konjunkturpolitik, Wachstumspolitik, herkömmliche Strukturpolitik und Transformationspolitik neuen Typs). Sie alle verfolgen je eigene Ziele der Wirtschaftspolitik mit gewissen Schwerpunkten auf die Staatsaufgaben der Stabilisierung (Konjunktur- und Wachstumspolitik) sowie der Allokation (Struktur- und Transformationspolitik). Gleichsam quer dazu steht die mittelbezogene Investitionspolitik, die – je nach Ausgestaltung – allen genannten zielbezogenen Politiken dienlich sein kann. Dabei ist stets die Staatsnachfrage nach Investitionsgütern (Staatsinvestitionen) von der Induktion privater Investitionsgüternachfrage (private Investitionen, z. B. Bau- und Ausrüstungsinvestitionen, Lagerinvestitionen usw.) zu unterscheiden.

**Abbildung 1: Investitionspolitik und Konjunkturpolitik<sup>10</sup>**



Quelle: eigene Darstellung, UFZ

Investitionen zeichnen sich dabei grundlegend durch eine volkswirtschaftliche Doppelfunktion aus: Als Bestandteil der Güternachfrage (Staats- oder private Nachfrage) erzeugen sie über Multiplikatorprozesse kurzfristig Einkommenseffekte, und als Mehrung des Kapitalstocks einer Volkswirtschaft zeitigen Netto-Investitionen zugleich einen Kapazitätseffekt für die künftige Güterproduktion ( $I^n = \Delta K$ ):

- ▶ *Einkommenseffekt*: Eine höhere gesamtwirtschaftliche Investitionsnachfrage bewirkt eine höhere Produktion von Investitionsgütern (bei annahmegemäß unterausgelastetem Produktionspotenzial) und löst damit Multiplikatorprozesse aus, die zu einem um  $1/s \cdot \Delta I$  höheren Volkseinkommen  $\Delta Y$  führen.
- ▶ *Kapazitätseffekt*: Durch eine (Netto-) Investition steigt der Kapitalbestand der Volkswirtschaft um  $\Delta K = I$ , so dass mit der gleichen Ausstattung an anderen Produktionsfaktoren mehr produziert werden kann (und bei gleichgewichtiger Entwicklung  $\Delta Y^s = \Delta Y$ ) auch produziert wird. Der Kapazitätseffekt auf das Güterangebot  $Y^s$  beträgt:  $\Delta Y^s = 1/v \cdot \Delta K = 1/v \cdot I$  ((mit  $v$  – Kapitalintensität und  $1/v$  – Kapitalproduktivität).

<sup>10</sup> Die aufgezeigten zielbezogenen Politikfelder sind nicht als disjunkt zu verstehen. Vielmehr können durchaus teilweise Schnittmengen bestehen.

Die Doppelnatur der Investitionen verdeutlicht ihre Fähigkeit, sowohl stabilisierungs- als auch allokatiospolitisch eingesetzt zu werden.

Insbesondere die Transformationspolitik hat starke Berührungspunkte zur Investitionspolitik, ist aber mit dieser naturgemäß nicht identisch. Es sind insbesondere zu unterscheiden private und öffentliche Investitionen, Staatskonsum und Staatsinvestitionen, transformative Maßnahmen auf der Einnahmen- sowie auf der Ausgabenseite. Ferner existieren Maßnahmen der Transformationspolitik, die keine Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand implizieren: So kann das EEG als Beispiel einer Maßnahme einer nicht-finanzpolitischen Transformationspolitik gelten, die weder öffentliche Einnahmen noch Ausgaben berühren, aber über Mindestpreise private Investitionstätigkeit zugunsten regenerativer Energieerzeugung stimulieren soll. Auch bewusstseins-schaffende und informatorische Maßnahmen (z. B. Tierwohllabel) sind Teil einer (konsumbezogenen) Transformationspolitik.

Unter „investiver Transformationspolitik“ als Spezialfall der Transformationspolitik lassen sich vor diesem Hintergrund staatliche Maßnahmen subsumieren, die auf einen nachhaltigkeitsbezogenen Umbau des volkswirtschaftlichen Produktionspotenzials durch private und staatliche Investments abzielen. Dies unterscheidet Transformationspolitik von der traditionellen Wachstumspolitik, die erstens auf eine *gleichmäßige Erhöhung* des Produktionspotenzials und dies zweitens ohne nähere Betrachtung von dessen Zusammensetzung gerichtet ist. Transformationspolitik kann die Wachstumsfrage offen lassen und ist in besonderer Weise an der nachhaltigkeitsorientierten Zusammensetzung des Kapitalstocks interessiert.

Vor dem Hintergrund der hier vorgenommenen konzeptionellen Ordnung verfügen auch Konjunkturpolitik und Transformationspolitik über Schnittfelder, jedoch auch – mathematisch formuliert – jeweils über „Restmengen“, d. h. Bereiche von Politikmaßnahmen, die zwar zu je *einem* Bereich gehören, nicht aber zugleich zum anderen Bereich. Tabelle 2 verdeutlicht diesen Zusammenhang.

**Tabelle 2: Zusammenhang zwischen Konjunkturpolitik und Transformationspolitik anhand beispielhafter Maßnahmen**

Konjunkturpolitik	Transformationspolitik	
	Ja	Nein
Ja	<p><b>Transformative stabilisierende Finanzpolitik:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>transformative Ausgabenpolitik: Nachhaltigkeitsinvestitionen</b></li> <li>• <b>transformative Einnahmenpolitik: CO<sub>2</sub>-Besteuerung; Absenkung StromSt</b></li> </ul> <p><b>Transformative Einkommenspolitik: Senkung EEG-Umlage</b></p>	<p>Geldpolitik</p> <p>Nichttransformative Ausgabenpolitik (z. B. Staatskonsum, Investitionen in Karbontechnologien)</p> <p>Nichttransformative Einnahmenpolitik (z. B. allgemeine ESt-Senkung)</p>
Nein	Regeln zur Flächenausweisung für Windkraft an Land	--

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

Die Tabelle 2 zeigt – ohne eine Bewertung vornehmen zu wollen – kategoriale Schnitt- und Restmengen von Konjunktur- und Transformationspolitik auf. So stellt etwa die Geldpolitik Teil der Konjunkturpolitik dar, ohne zugleich Transformationspolitik zu sein (Feld oben rechts). Ähnliches

gilt für konjunkturpolitisch motivierte Staatsinvestitionen in Karbontechnologien. Der umgekehrte Fall ergibt sich im Feld unten links: Hierher gehören jene Bereiche der Transformationspolitik, die nicht zugleich Konjunkturpolitik darstellen, z. B. Gunst-Regeln zur vermehrten Flächenausweisung für Land-Windkraft. Das Feld unten rechts („weder-noch“) ist für unsere Zusammenhänge uninteressant, da keines der hier relevanten Zielfelder berührt werden kann.

Von besonderem Interesse hingegen ist das Feld oben links, das kategoriale Schnittmengen zwischen Konjunktur- und Transformationspolitik aufzeigt. Hier stehen also Maßnahmen, die sich für „grüne Konjunkturpolitik“ in Dienst nehmen lassen. Als „grüne Konjunkturpolitik“ lässt sich eine Stabilisierungspolitik definieren, die neben der gezielten Bearbeitung von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zugleich (längerfristig wirksame) Impulse für eine Transformation der Volkswirtschaft im Sinne der ökologischen Nachhaltigkeit zu platzieren sucht.

Dieser Schnittbereich wird dominiert durch ein Maßnahmenfeld, das man als „transformative stabilisierende Finanzpolitik“ (TSF) bezeichnen könnte:

- ▶ als *transformative Ausgabenpolitik* stehen insbesondere (1) Maßnahmen einer (kurzfristigen) Schließung globaler Nachfragerücken durch transformative Investitionen (Einkommenseffekt der Investitionen) bereit (konjunkturell-transformative Investitionspolitik); (2) ferner kommt auch die strategische Unternehmensrettung mit transformativem Gehalt (z. B. Nachhaltigkeitsauflagen) in Betracht;
- ▶ als *transformative Einnahmenpolitik* kommen (1) der Abbau umwelt- und klimaschädlicher Subventionen, (2) eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit öffentlichen Einnahmen sowie (3) Abgabesenkungen in Transformationsfeldern (z. B. StromSt) bzw. (4) Abgabehöherungen in Exnovationsfeldern (z. B. KfzSt) in Betracht.

Hinzu kommen konjunkturpolitische Maßnahmen der *transformativen Einkommenspolitik* (ohne unmittelbare Budgetinzidenz), z. B. EEG-Umlage-Variation.

Zusammenfassend gilt indes, dass Transformationspolitik nicht nur über Investitionspolitik, insbesondere nicht nur über öffentliche Investitionsausgaben vermittelt wird. Auch Konjunkturpolitik ist weit mehr als Investitionspolitik, ja lässt sich nicht einmal nur auf Finanzpolitik begrenzen (z. B. auch Geldpolitik). Dennoch lässt sich „grüne Konjunkturpolitik“ zentral über eine „transformative stabilisierende Finanzpolitik“ ins Werk setzen. Investitionen spielen hierbei wiederum eine herausgehobene Rolle. Allerdings sind auch Maßnahmen auf der Einnahmenseite sowie strategische Unternehmensrettungen von Bedeutung.

## 2.3 Herausforderungen des Anspruchs grüner Transformation an konjunkturpolitische Maßnahmen

„Grüne Konjunkturpolitik“ begegnet zahlreichen grundlegenden Herausforderungen. Zunächst sind offenbar zwei wirtschaftspolitische Zielfelder – noch dazu aus verschiedenen Bereichen an Staatsaufgaben (Stabilisierung, Allokation) – gleichzeitig zu adressieren. Die Theorie der Wirtschaftspolitik zeigt auf, dass bei einer solchen Konstellation neben Zielharmonie oder Zielneutralität auch grundsätzlich Zielkonflikte auftreten können.

Derartige Konflikte können sich bereits aufgrund der differierenden Fristigkeiten ergeben: Während Transformationspolitik langfristige Umwälzungen der Konsum- und Produktionsstruktur erstrebt, müssen konjunkturelle Impulse in besonderer Weise „timely“ erfolgen, also den jeweiligen akuten Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kurzfristig entgegenwirken. Konflikte können aber auch auf der Wirkungsebene auftreten (Konjunkturmaßnahmen als Trans-

formationsblockade bzw. Transformationsimpulse mit prozyklischer Wirkung, etwa durch Nachfrageschaffung in ohnehin bereits ausgelasteten Branchen) oder schlicht dadurch, dass transformative und nicht-transformative Konjunkturpolitik miteinander konkurriert.

Im Ziel-Mittel-Zusammenhang eines pluralen Zielfächers ist zudem die Tinbergen-Regel zu beachten. Ihre Grundaussage ist, dass jedes wirtschaftspolitische Ziel mindestens ein linear unabhängiges Instrument benötigt. Aus dem Tinbergen-Modell folgt eine klare Zuordnung („Assignment“) wirtschaftspolitischer Ziele zu den entsprechenden Mitteln und somit zu den wirtschaftspolitischen Trägern (z. B. ist die Zentralbank allein für das Ziel der Preisniveaustabilität zuständig).<sup>11</sup> Ein Instrument kann demnach nicht gleichzeitig auf zwei Zielgrößen ausgerichtet werden.

Beim Einsatz „grüner Konjunkturpolitik“ wird man wohl grundlegend die konjunkturpolitische Eignung als *conditio sine qua non* voraussetzen müssen. Andernfalls wäre sie keine Konjunkturpolitik. Grüne Konjunkturpolitik wird sich daher nicht allein über ihre transformative Qualität legitimieren können. Welche Rolle das Transformative aber dabei einnehmen kann, bleibt konzeptionell eine Herausforderung (dazu näher Abschnitt 3.2 und 4). Denn zugleich muss eine „grüne Konjunkturpolitik“ einen gewissen Transformationsanspruch besitzen. Ob sich dies instrumentell additiv oder integriert abbilden lässt, bedarf der Klärung.

Müssen nämlich beide Zielbereiche prinzipiell gleichzeitig bedient werden, so wurde bereits festgestellt, dass instrumentell für derartige Doppelfunktionen ein nur begrenzter Schnittbereich existiert (insbesondere die „transformative stabilisierende Finanzpolitik“). Dies bedeutet, dass konjunkturpolitisch auch „nicht-transformative“ Maßnahmen zur Verfügung stehen und ggf. in besonderer Weise für die Krisenlage indiziert sind. Hier offenbart sich das Problem, wie mit der Konkurrenz transformativer und nicht-transformativer konjunkturpolitischer Maßnahmen umzugehen ist. Lässt sich beispielsweise ein Vorrang transformativer Konjunkturpolitik rechtfertigen, obwohl die Eignung anderer Maßnahmen höher zu bewerten ist? Kann es insbesondere einen Vorrang der TSF im Rahmen von Krisenpolitik geben?

Dies kann die Notwendigkeit bedeuten, eine Lösung für „konfliktäre“ (z. B. konkurrierende) Beziehungen über Zielhierarchien herbeizuführen. So könnte das Transformationsziel lediglich eine Nebenbedingung im konjunkturpolitischen Steuerungsgefüge abgeben (Alternative: strikte Gleichrangigkeit). Eine solche Nebenbedingung könnte zum Inhalt haben, jedenfalls transformationspolitisch nicht zu schaden („do no harm“) oder aber anspruchsvoller formuliert sein.

In jedem Falle müssen die Kriterien dargelegt werden, anhand derer „grüne Konjunkturpolitik“ einerseits konjunkturpolitisch, andererseits unter Transformationsgesichtspunkten zu bewerten ist (dazu unten Abschnitt 3.2). Ferner muss eine übergreifende Bewertungsregel gefunden werden, der zu entnehmen ist, wie mit divergierenden Eignungen in Punkto Konjunktur und Transformation) insgesamt umzugehen sein soll.

Aufgrund der Vielgestalt der theoretisch denkbaren Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und des empirischen Gesetzes von der Spezifität der Krise dürfte es jedenfalls für die grüne Konjunkturpolitik auch keine „one size fits all“-Lösung geben. Dies erfordert eine Einzelanalyse der in Frage kommenden Instrumente, welche sich jedoch grob in sechs Instrumentenkategorien clustern lassen (dazu im Einzelnen Abschnitte 3.1 und 3.4). Schließlich ist zu berücksichtigen, welche Barrieren und Hemmnisse beim Einsatz konkreter Instrumente auftreten können (z. B. politischer, rechtlicher oder institutioneller Art) und in welcher Weise dies die Einsatzempfehlung beeinflussen kann (dazu Abschnitt 3.3).

<sup>11</sup> Erfahrungsgemäß gibt es aber realiter kaum je linear unabhängige Instrumente. Praktisch alle Instrumente der Wirtschaftspolitik stehen zueinander in bestimmten Beziehungen. Dies kann etwa der Fall sein bei Antinomie oder im Falle von Komplementarität, theoretisch auch durch Identität. Dies beschreibt die horizontale Beziehungsebene. Mitunter kommt einem Instrument auch ein gewisser politischer Eigenwert zu oder es ist zugleich das Ziel eines anderen Instruments. Dies wäre die vertikale Beziehungsebene.



## 3 Wirtschaftspolitische Analyse grüner Konjunkturprogramme

### 3.1 Clusterung konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente

Grundsätzlich unterscheiden die Wirtschaftswissenschaften im Bereich der Konjunktur- und allgemeinen Wirtschaftspolitik zwischen angebots- und nachfrageseitigen Instrumenten. Angebotsseitige Konjunkturpolitik geht davon aus, dass Produktion und Beschäftigung insbesondere von den Produktionskosten und -anreizen sowie der Produktivität der Unternehmen abhängen. Entsprechend umfassen angebotsseitige Instrumente beispielsweise Steuersenkungen und Deregulierung sowie staatliche Investitionen in Humankapital, Investitionsgüter auf Unternehmensseite oder Forschung und Entwicklung. Eine nachfrageseitige Konjunkturpolitik fußt hingegen auf der Annahme, dass vor allem die gesamtwirtschaftliche Nachfrage entscheidend für Produktions- und Beschäftigungsniveau ist. Entsprechende Instrumente sollen daher vor allem die Nachfrage stützen und erhöhen, etwa durch Steuerentlastungen und direkte Zuschüsse für private Haushalte, die Erhöhung staatlicher Nachfrage durch mehr staatlichen Konsum und Investition sowie durch sonstige verbrauchsfördernde Maßnahmen.

Die im Rahmen dieser Untersuchung betrachteten sechs Kategorien von konjunkturpolitischen Maßnahmen und Instrumenten (dazu nachfolgend) knüpfen unmittelbar an die Unterscheidung zwischen angebots- und nachfrageseitiger Politik an, gehen teilweise aber auch darüber hinaus. Die Kategorien werden dabei nach dem unmittelbaren Eingriffspunkt des Staates unterschieden. Der primäre Eingriffspunkt ist dabei zu trennen von der letztlichen Belastungs- und Anreizwirkung auf die unterschiedlichen privaten Akteure (Inzidenz). Letztere hängt von einer Vielzahl von marktlichen und nicht-marktlichen Faktoren ab. Z. B. wirkt ein Nachfragstimulus im Kreislaufzusammenhang dann auch „einkommenssichernd“; gleichwohl ergibt es Sinn, beides zunächst analytisch zu trennen.

Insgesamt werden im Rahmen der folgenden Untersuchung sechs Kategorien von konjunkturpolitischen Maßnahmen und Instrumenten unterschieden. Instrumente der (1) Einkommenssicherung für private und öffentliche Haushalte sowie Unternehmen. Diese setzen direkt bei der Einkommensentstehung an. (2) Nachfragestimuli sind typischerweise rein nachfrageseitige Instrumente der Einkommensverwendung. Instrumente der (3) strategischen Unternehmensrettung sowie der (4) Unternehmenskostensenkung adressieren hingegen zunächst die Angebotsseite. Darüber hinaus können in Krisenzeiten Instrumente des (5) allgemeinen Nachteilsausgleichs ergriffen werden, insbesondere wenn die staatliche Kriseninterventionen – wie beispielsweise in der Coronakrise – zu politisch wahrgenommenen Zusatzbelastungen führen oder strukturelle Nachteile im Krisenkontext herausstellen (z. B. Unterbezahlung von Pflegekräften). Derartige Instrumente folgen nicht vordergründig den Ansätzen einer angebots- oder nachfrageorientierten Konjunkturpolitik. Abschließend werden zudem Instrumente der (6) Einnahmenpolitik betrachtet. Mit derartigen Instrumenten können im Falle einer Rezession die staatlichen Ausgaben für konjunkturpolitische Instrumente und Maßnahmen refinanziert werden. Umgekehrt können Instrumente der Einnahmenpolitik im Falle eines wirtschaftlichen Booms einer konjunkturellen Überhitzung entgegenwirken.<sup>12</sup>

Diese sechs Kategorien geben recht allgemein ein brauchbares Raster für stabilisierungspolitische Interventionen des Staates in einem transformativen Krisenszenario ab, weil sie wichtige und ty-

<sup>12</sup> Hepburn et al. (2020) verwenden eine detaillierte Klassifikation von 25 konjunkturpolitischen Archetypen.

pische Handlungsfelder herausgreifen, ohne dabei den staatlichen Optionenraum vollständig abbilden zu wollen oder andere Klassifikationen der Stabilisierungspolitik (dazu etwa Pätzold/Baade 2008; Zimmermann et al. 2012, S. 361 ff.) zu erübrigen.

Instrumente der **Einkommenssicherung** verfolgen das Ziel, kurzfristig krisenbedingte Einnahmeausfälle direkt zu kompensieren. Dabei geht es darum, den Verlust von Markteinkommen in Krisenzeiten auszugleichen, der sowohl auf Haushaltsebene durch Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit als auch bei Selbstständigen und Unternehmen durch Auftrags- und Absatzverluste entstehen kann. Zudem können Instrumente der Einkommenssicherung das Ziel verfolgen, auf untergeordneten Ebenen des öffentlichen Sektors sinkende Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben auszugleichen. Der Ausgleich dieser Einnahmeverluste erfolgt durch direkte staatliche Transferleistungen und staatliche Kredite an private Haushalte (z. B. Entgeltersatzleistungen wie Kurzarbeitergeld), Selbständige, Unternehmen und den öffentlichen Sektor (z. B. Kommunen, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts).

**Nachfragestimuli** sollen Wirtschaftsaktivitäten kurzfristig durch die Förderung von Konsum und Investitionen anregen. Dabei können direkte und indirekte Stimuli unterschieden werden (Bowen et al. 2009, Strand/Toman 2010). Direkte Nachfragestimuli sind unmittelbar an die tatsächliche Konsum- oder Investitionsentscheidung gebunden. Die staatliche Förderung erfolgt also nur, wenn die Konsum- und Investitionsentscheidung tatsächlich getroffen wird. Direkte Nachfragestimuli können einerseits durch direkte staatliche Investitionen erfolgen. Andererseits umfassen sie aber auch Maßnahmen, welche privaten Konsum und Investitionen subventionieren – etwa durch Konsumgutscheine, Kaufprämien oder staatliche Investitionszuschüsse. Indirekte Nachfragestimuli hingegen sind nicht unmittelbar an die tatsächliche Konsum- oder Investitionsentscheidung gebunden. Vielmehr besteht hier der Ansatz darin, durch die Senkung von Steuern und Abgaben Anreize für mehr Konsum und Investition zu schaffen. Die letztliche Nachfragewirkung hängt dann von den mengen- und preisbezogenen Anpassungsreaktionen im Markt ab. In welchem Umfang die Marktakteure tatsächlich von den Stimuli profitieren, wird dabei durch diverse Eigenschaften des Marktes bestimmt, etwa die Elastizitäten von Angebot und Nachfrage sowie die Bedeutung etwaiger Marktmacht. Zudem bleibt es den privaten Marktakteuren überlassen, ob sie die finanziellen Entlastungen durch Steuer- und Abgabensenkung tatsächlich für Konsum oder Investition nutzen oder aber stattdessen sparen.

Nachfragestimuli können zudem universell oder selektiv eingesetzt werden. Universelle Nachfragestimuli diskriminieren nicht zwischen verschiedenen Wirtschaftsaktivitäten. Ein Beispiel für einen universellen Nachfragestimulus sind etwa eine generelle Umsatzsteuersenkung oder Investitionszulagen.<sup>13</sup> Selektive Nachfragestimuli diskriminieren bei der staatlichen Förderung hingegen explizit zwischen Wirtschaftsaktivitäten. Beispiele wären etwa die Senkung der Umsatzsteuer nur für bestimmte Wirtschaftszweige (oder Güter/Dienste), die Senkung ausgewählter Verbrauchsteuern oder die direkte Förderung von Konsum und Investitionen in ausgewählten Wirtschaftszweigen.

---

<sup>13</sup> Aktuell werden verschiedentlich auch Zulagen oder Sonderabschreibungen vorgeschlagen (z. B. Hüther und Bardt 2020). Die degressive Abschreibung wurde befristet auch als steuerlicher Investitionsanreiz für die Jahre 2020 und 2021 durch das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz wieder eingeführt. Sobald das Wirtschaftsgut angeschafft wurde, der\*die Unternehmer\*in also wirtschaftlich darüber verfügen kann, kann er\*sie unter bestimmten Voraussetzungen zusätzlich zur linearen bzw. degressiven Abschreibung für Abnutzung (AfA) für das Wirtschaftsgut 20 % sogenannte Sonderabschreibung in Anspruch nehmen (§ 7g Abs. 5 EStG). Die allokativen Potenz derartiger Instrumente, die früher auch in § 26 Nr. 3 StabG vorgesehen waren, gilt jedoch zu Recht als begrenzt (Hansmeyer 1977, 611 f.; Mackscheidt und Steinhausen 1978, 157 f.): Sie verlagern die Steuerlast nur in zukünftige Perioden, beschränken sich mithin auf einen – nur in Positivzinsphasen relevanten – Zins- und Liquiditätsvorteil und erreichen ohnehin nur Unternehmen mit Gewinnen. Bei insgesamt eingetrübten Erwartungen bleibt es selbst dann weithin bei Mitnahmeeffekten. Als komparativ stärker erweisen sich echte Investitionszulagen, da sie die Rentabilität auch jenseits von Zinseffekten verbessern und auch Verlustfälle adressieren, auch wenn ungünstige Erwartungen als Investitions-Hemmnis verbleiben.

Grüne Stimulusprogramme sind typischerweise direkte, selektive Nachfragestimuli. Nach Strand und Toman (2010, S. 5) versteht man darunter insbesondere „[...] the application of policies and measures to stimulate short-run economic activity while at the same time preserving, protecting and enhancing environmental and natural resource quality both near-term and longer-term.“ Strand und Toman (2010) unterscheiden dabei drei Arten von grünen Nachfragestimuli:

- ▶ Schnell implementierbare, arbeitsintensive Maßnahmen, wie etwa Sanierung von bestehenden Umweltschäden (Tagebaue, kontaminierte Böden etc.), Erhalt und Wiederherstellung von Ökosystemen (z.B. Renaturierung von Mooren, Wiederaufforstung), energetische Gebäudesanierung
- ▶ Kapitalintensive Investitionen in Umwelt- und Ressourcenschutz, wie etwa Ausbau von erneuerbaren Energien oder Infrastruktur zur Nutzung umweltfreundlicher Technologien (z. B. öffentlicher Nahverkehr, Versorgungsinfrastruktur für umweltfreundliche Energieträger)
- ▶ Andere spezifische Maßnahmen mit grünen Charakteristika, wie etwa Abwrackprämien für den Ersatz alter, emissionsintensiver Investitionsgüter (Fahrzeuge, Heiztechnik) durch neue, emissionsarme Investitionsgüter, Aufbau und Ausweitung von Recycling- und Sharingsystemen

Instrumente der **strategischen Unternehmensrettung** sollen gezielt ausgewählten Unternehmen durch die Krise helfen und vor einer etwaigen Insolvenz bewahren. Zu diesem Zweck erhalten die Unternehmen staatliche Unterstützung in Form direkter Finanzhilfe, öffentlicher Kredite und Bürgschaften. Diese Maßnahmen sind generell selektiv angelegt. Die Auswahl der Unternehmen, welche staatliche Unterstützung erhalten dürfen, erfolgt nach bestimmten festgelegten Kriterien, etwa der industriepolitischen Bedeutung. Prinzipiell kann die Auswahl der empfangsberechtigten Unternehmen dabei auch nach umweltbezogenen Kriterien erfolgen, etwa durch eine Privilegierung von Unternehmen, welche bedeutsam für die Produktion und den Vertrieb umweltfreundlicher Technologien sind. Zudem kann die staatliche Unterstützung an umweltbezogene Auflagen geknüpft werden.

Instrumente zur **Unternehmenskostensenkung** zielen darauf ab, Unternehmen temporär bei den laufenden Kosten zu entlasten. Diese Entlastung kann insbesondere durch die temporäre Senkung oder die Stundung staatlicher Steuern, Abgaben und Kreditverpflichtungen erfolgen, etwa von Einkommens- und Unternehmenssteuern. Direkte umweltpolitische Relevanz kann durch Instrumente der Unternehmenskostensenkung entstehen, wenn beispielsweise Umwelt- und Energiesteuern gesenkt werden.<sup>14</sup>

Instrumente zum **allgemeinen Nachteilsausgleich** dienen dazu, vermutete (auch nicht-monetäre) allgemeine oder krisenbedingte Sonderbelastungen auszugleichen. Sonderbelastungen können etwa durch zusätzliche Belastungen im Berufsalltag (z.B. im Kranken- und Pflegebereich während der Coronakrise), zusätzliche Aufwendungen für Heimarbeit oder die Betreuung und Pflege von Familienangehörigen entstehen. Im Gegensatz zu den vorher genannten Maßnahmen geht es bei Instrumenten des allgemeinen Nachteilsausgleichs weniger darum, eine existenzielle Bedrohung abzuwehren. Ziel ist es vielmehr, die Sonderbelastungen durch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen jenseits der sachlich gerechtfertigten Zahlungsströme in den vorgenannten Kategorien (wie etwa dem Kurzarbeitergeld als Maßnahme der Einkommenssicherung) zu honorieren.

<sup>14</sup> Theoretisch können Instrumente auch darauf abzielen, die Kosten auf Seiten der privaten Haushalte zu senken. Derartige Wirkung entfalten beispielsweise Maßnahmen zur vergünstigen oder kostenlosen Bereitstellung von Gütern des Grundbedarfs (z.B. über Lebensmittelmarken) in Krisenzeiten (vgl. z.B. Hepburn et al. 2020). Auf derartige Maßnahmen wird in dieser Untersuchung jedoch nicht weiter eingegangen, da sie in der Vergangenheit in Deutschland nur von geringer Bedeutung waren.

**Einnahmenpolitik** umfasst abschließend Instrumente, mit deren Hilfe die zuvor genannten staatlichen Ausgaben finanziert werden können. Dazu zählen allgemein Instrumente wie Steuererhöhungen oder Neuverschuldung des Staates. Umweltpolitisch relevant sind insbesondere die Einführung und Erhöhung von Umweltsteuern und -abgaben sowie die Abschaffung umweltschädlicher staatlicher Subventionen (Bach et al. 2020, Barbier 2020, Stern et al. 2020).

Tabelle 3 illustriert die sechs Kategorien am Beispiel der ausgewählten konjunkturpolitischen Instrumente und Maßnahmen, welche in Deutschland im Zuge der Coronakrise eingeführt wurden.

**Tabelle 3: Konjunkturpolitische Instrumente und Maßnahmen, welche in Deutschland im Zuge der Coronakrise eingeführt wurden**

Instrumentenkategorie	Beispielhafte Maßnahmen, welche in Deutschland im Zuge der Coronakrise eingeführt wurden
Einkommenssicherung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erleichterter Zugang zur Grundsicherung</li> <li>• Kurzarbeitergeld</li> <li>• Überbrückungs-, Neustart-, November- und Dezemberhilfen</li> <li>• KfW-Schnellkredite für Unternehmen</li> <li>• „Kommunaler Solidarpakt 2020“ zum Ausgleich sinkender Gewerbesteuer-einnahmen für Kommunen</li> <li>• Beihilfe zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs sowohl für Verkehrsunternehmen als auch für öffentlichen Sektor</li> </ul>
Nachfragestimuli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temporäre Senkung des Umsatzsteuersatzes (im Kfz-Bereich in Verbindung mit Ankündigung einer Kfz-Steuerreform)</li> <li>• Befristete degressive Abschreibungsoptionen</li> <li>• Förderung der Verkehrswende (Verdopplung der Kaufprämie für emissionsarme Pkw, Ausbau der Ladeinfrastruktur, Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich Elektromobilität und Batterien, Förderung von Investitionen in klimafreundliche Schiffe und Flugzeuge, Förderung von Zukunftsinvestitionen von Herstellern und Zulieferern im Bereich Elektromobilität)</li> <li>• Nationale Wasserstoffstrategie (Ausbau Wasserstoff-Tankstellennetz, Contracts for Difference für den Industriesektor, Investitionszuschüsse für Neuanlagen)</li> <li>• Aufstockung des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms</li> <li>• Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien (Erhöhung der Ausbauziele)</li> <li>• Maßnahmenpaket Digitalisierung deutsche Wirtschaft</li> </ul>
Strategische Unternehmensrettung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einrichtung des Sondervermögens Wirtschaftsstabilisierungsfonds, verwendet u.a. für Lufthansa, TUI, FTI Touristik, GALERIA Karstadt Kaufhof</li> <li>• Maßnahmenpaket für deutsche Flughäfen</li> <li>• Vorübergehende Aussetzung der Insolvenzantragspflicht</li> </ul>
Unternehmenskostensenkung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temporäre Senkung der EEG-Umlage</li> <li>• Verschiebung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer</li> <li>• Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrags</li> <li>• Stundung der Unternehmenssteuern</li> <li>• Aussetzung von steuerlichen Vollstreckungsmaßnahmen</li> </ul>
Allgemeiner Nachteilsausgleich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kinderbonus</li> <li>• Homeoffice-Pauschale</li> <li>• Verlängerung von Kinderkranken- und Pflegeunterstützungsgeld</li> <li>• Einmalzahlung an Beschäftigte im Kranken- und Pflegebereich</li> <li>• Einmalzahlung im öffentlichen Dienst (mit Tarifhöhen-Staffelung)</li> </ul>
Einnahmenpolitik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• keine</li> </ul>

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

### 3.2 Eignungskriterien für Maßnahmen und Instrumente „grüner Konjunkturpolitik“

Zur Bewertung der Eignung von Maßnahmen und Instrumenten als Baustein grüner Konjunkturpolitik wurden vom UBA im Rahmen einer Literaturlauswertung vier Kategorien von Kriterien timely, temporary, targeted und transformative (4 Ts) identifiziert (UBA 2020). Diese Kriterien beziehen sich auf die zeitliche (Abschnitt 3.2.1) sowie die sachliche (Abschnitt 3.2.2) Adäquanz von Maßnahmen und finden etwa auch bei den Analysen von Bach et al. (2020) Anwendung. Für die Eignungsbewertung spezifischer Maßnahmen und Instrumente bedürfen diese Kriterien jedoch einer weiteren Operationalisierung.

Die im Folgenden näher erläuterten Kriterien mit ihren weiteren Spezifizierungen sind in der folgenden Übersicht zusammengetragen:

#### Eignungskriterien für Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturpolitik

##### Kriterien der zeitlichen Adäquanz:

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

##### Kriterien der sachlichen Adäquanz:

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

Während sich die ersten drei Kriterienkategorien (timely, temporary und targeted) vornehmlich auf die Bewertung der konjunkturpolitischen Eignung von Maßnahmen und Instrumenten richten, hat die Kategorie *transformative* eine klare Ausrichtung auf die Bewertung der ökologischen Nachhaltigkeit.<sup>15</sup>

### 3.2.1 Kriterien der zeitlichen Adäquanz

Konjunkturpolitik zielt auf die Begrenzung kurzfristiger Schwankungen im aktuellen Auslastungsgrad des jeweiligen Produktionspotenzials einer Volkswirtschaft. Entsprechend entscheidet sich die Eignung konjunkturpolitischer Maßnahmen auch anhand ihrer zeitlichen Adäquanz, sowohl hinsichtlich ihrer Fähigkeit kurzfristig (d. h. zum Zeitpunkt der Unterauslastung des jeweiligen Produktionspotenzials: „timely“) zu wirken als auch in Ihrer Anwendung grundsätzlich auf die Dauer des konjunkturellen Schocks begrenzt zu sein („temporary“). Im Folgenden werden diese beiden Kriterien weiter operationalisiert.

Für Maßnahmen und Instrumente des Clusters „Einnahmenpolitik“ (vgl. Abschnitt 3.1) ist die Anwendbarkeit der Kriterien der zeitlichen Adäquanz einzuschränken. So kann etwa die Refinanzierung ausgabeseitiger Maßnahmen auch erst mit zeitlichem Verzug erfolgen und übergangsweise schuldenfinanziert sein (sofern der Kapitalmarkt dies erlaubt). Bei konjunkturellen Einbrüchen kann so eine weitere Belastung der privaten Akteure im Zeitraum der konjunkturellen Krise durch zusätzliche Steuern und Abgaben vermieden werden (Agrawala et al. 2020). Sofern einnahmepolitische Maßnahmen durch eine transformative Ausrichtung einen Beitrag zur angestrebten ökologischen Nachhaltigkeit leisten können (vgl. Abschnitt 3.2.2.2) bzw. der Internalisierung nicht-internalisierter Externalitäten dienen, sollte ihre Anwendung (unter Berücksichtigung ihrer Bewertung bei allen weiteren Kriterien) auch nicht nur vorübergehend vorgenommen werden, sondern langfristig bzw. dauerhaft angelegt sein. Jedoch kann etwa die Aussetzung einer möglichen Rückvergütung von Einnahmen (wie z. B. im Kontext der CO<sub>2</sub>-Bepreisung diskutiert) für die Dauer des konjunkturellen Schocks zur Gegenfinanzierung ausgabeseitiger Maßnahmen angezeigt sein.

#### 3.2.1.1 Das Kriterium „timely“ und seine Operationalisierung

Die Notwendigkeit zeitlich adäquat und damit kurzfristig zum Zeitpunkt seiner Auswirkungen einem konjunkturellen Schock zu begegnen setzt Anforderungen sowohl an die schnelle Wirksamkeit von Maßnahmen und Instrumente als auch die Rechtzeitigkeit ihres Einsatzes. Die schnelle Wirksamkeit hängt dabei von zwei Faktoren ab, der zeitnahen Implementierbarkeit der Maßnahmen und Instrumente sowie einer kurzen Zeitspanne zwischen Implementierung und dem Eintritt der (vollen) volkswirtschaftlichen Wirkung. Insgesamt ergeben sich daraus die folgenden Eignungskriterien zur Operationalisierung des Kriteriums *timely*:

- ▶ zeitnahe Wirksamkeit
  - zeitnahe Umsetzbarkeit
  - zeitnaher Eintritt der volkswirtschaftlichen Wirkung
- ▶ rechtzeitige Wirksamkeit

Mit dem Kriterium der zeitnahen Umsetzbarkeit soll sichergestellt werden, dass die Maßnahmen und Instrumente tatsächlich auch zum Zeitpunkt des konjunkturellen Schocks umgesetzt werden

<sup>15</sup> Für die Bewertung (grüner) Konjunkturprogramme finden sich neben den 4Ts auch weitere, jedoch weniger etablierte, Konzepte. Hepburn et al. (2020) etwa verwenden die Kriterien „speed of impact“, „long-run economic multiplier“, „climate impact potential“ und „overall desirability“, im Rahmen des Recovery Act 2009 der US-amerikanischen Regierung wurden die Ziele „speedy“, „substantial“, and „sustained“ formuliert (Furman 2020) und die Weltbank bietet mit der Sustainability Checklist for Assessing Economic Recovery Interventions einen sehr umfassenden Kriterienkatalog an (World Bank Group 2020).

können (Kriterium der zeitnahen Umsetzbarkeit). Dies bedeutet, dass einerseits die politischen Prozesse (Beschlussfassungen, Rechtsänderungen) zeitnah erfolgen können müssen. Einfache Gesetzesanpassungen wie etwa eine Anpassung des Umsatzsteuersatzes können dies Kriterium leichter erfüllen als etwa Maßnahmen, die den Erlass neuer Gesetze erfordern. Andererseits können etwa langwierige Planungs- und Ausschreibungsverfahren für z. B. Infrastrukturprojekte der zeitnahen Umsetzbarkeit entgegenstehen (Bach et al. 2020).

Neben der kurzfristigen Umsetzbarkeit müssen die Maßnahmen und Instrumente aber auch zeitnah nach der Implementierung ihre volkswirtschaftliche Wirkung entfalten (Kriterium des zeitnahen Eintritts der volkswirtschaftlichen Wirkung). Sofern Maßnahmen erst mit Verzögerung nach ihrer Umsetzung einen konjunkturstimulierenden Effekt entfalten, leisten sie u. U. keinen Beitrag zur Glättung des konjunkturellen Einbruchs mehr und können ggf. sogar zu einer Überhitzung der Konjunktur beitragen, mit entsprechenden inflationstreibenden Effekten. Änderungen im Bereich der Einkommensteuer etwa mögen zwar u. U. zeitnah umsetzbar sein und entfalten anschließend sofort ihre steuerrechtliche Wirksamkeit, die volkswirtschaftlichen Effekte (etwa steuerliche Entlastungen von privaten Haushalten) können aber teilweise erst stark zeitverzögert (mit der Steuerfestsetzung im auf das Veranlagungsjahr folgenden Jahr) eintreten.

Die verschiedenen Branchen einer Volkswirtschaft können nicht nur in unterschiedlichem Ausmaß von einem Konjunkturunbruch betroffen sein, sondern die Effekte in den einzelnen Branchen können auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten auftreten (unmittelbar mit dem Eintreten des den Konjunkturunbruch auslösenden Ereignisses oder mit (erheblichem) zeitlichem Versatz). Entsprechend müssen Maßnahmen und Instrumente auch zur rechten Zeit wirken, andernfalls drohen sie auf eine noch oder bereits wieder hohe Auslastung der Produktionskapazitäten in den entsprechenden Branchen zu treffen (Kriterium der rechtzeitigen Wirksamkeit).

### **3.2.1.2 Das Kriterium „temporary“ und seine Operationalisierung**

Konjunkturpolitische Maßnahmen zielen auf eine Glättung der Auslastung der Produktionskapazitäten. Entsprechend ist an sie der Anspruch einer temporären Ausgestaltung zu stellen, die sich an der zeitlichen Charakteristik des Konjunkturunbruchs (in der betroffenen Branche) entscheidet.

Dies heißt erstens, dass die Maßnahmen zeitlich begrenzt sein müssen auf die (erwartbare) Dauer des konjunkturellen Schocks (Kriterium der zeitlichen Begrenztheit der Maßnahme)– also etwa Steuerstundungen oder vergünstigte (d. h. staatlich subventionierte) Kredite nur in einem definierten und krisenbezogenen Zeitrahmen in Anspruch genommen werden können.

Zweitens sollten die Instrumente und Maßnahmen nur eine vorübergehende Belastung der Staatshaushalte mit sich bringen (Kriterium der temporären Belastung der öffentlichen Haushalte), da sie entweder zu einer höheren Staatsverschuldung beitragen (UBA 2020) oder aber zu Lasten anderer Staatsausgaben gehen müssen, mit entsprechenden negativen konjunkturellen Wirkungen an anderer Stelle. Langfristige staatliche Abnahmegarantien oder dauerhafte Steuerensenkungen etwa können einem solchen Anspruch nicht genügen.

Der Anspruch des temporären Charakters schließt jedoch nicht aus, dass in Krisenzeiten aktivierte und sachlich indizierte (s. Abschnitt 3.2.2.2) Transformationsmaßnahmen zeitlich darüber hinausreichen, soweit sichergestellt ist, dass diese Maßnahmen nach Krisenende nicht destabilisierend wirken (etwa durch spätere Überhitzung einzelner Branchen). Gleichwohl müssen auch solche Maßnahmen freilich dem timely-Kriterium gerecht werden und mithin etwa einen signifikanten Erstrunden-Push auslösen.

Die Idee des „Temporären“ im Zusammenhang mit Konjunkturmaßnahmen geht davon aus, dass die Indikation einer Maßnahme mit der im Zeitablauf sich wandelnden konjunkturellen Situation

systematisch entfällt. Im Zusammenhang „grüner Konjunkturpolitik“ gilt dies zwar nur eingeschränkt, soweit sich das dauerhafte Motiv der Transformation mit dem akuten Motiv der Stabilisierung überlagert (etwa in dem eine in Rezessionszeiten aktivierte, expansiv wirkende Transformationsmaßnahme gestartet, dann aber beibehalten wird, so sie dann nicht destabilisierte). Hier erweist sich, dass die Ausstrahlungswirkung des Transformativen nicht nur sachlich, sondern auch zeitlich relevant werden kann.

### 3.2.2 Kriterien der sachlichen Adäquanz

Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturprogramme müssen nicht nur zeitlich angemessen auf einen konjunkturellen Schock reagieren, sondern auch sachlich adäquat sein. Das heißt, sie müssen einerseits zielgerichtet die Auswirkungen der Krise bekämpfen können. Andererseits sollten sie transformativ wirken, um dem Anspruch eines grünen Konjunkturprogramms gerecht zu werden.

#### 3.2.2.1 Das Kriterium „targeted“ und seine Operationalisierung

Das Kriterium der Zielgerichtetheit lässt sich unterteilen in die Zielgerichtetheit der Maßnahmen und Instrumenten sowie die Adäquanz deren Adressaten. Ihm kommt damit eine gewichtige Rolle bei der Berücksichtigung der jeweils eigenen Spezifika der den konjunkturpolitischen Maßnahmen zugrundeliegenden Krisenerscheinung zu (gemäß dem Gesetz von der Spezifität der Krise). Da konjunkturelle Maßnahmen potenziell mit starken Verteilungseffekten einhergehen können, sind zudem die Verteilungswirkungen der Maßnahmen zu analysieren. Im Folgenden werden hierzu die nachstehenden Kriterien mit ihren Unterkriterien näher erläutert:

- ▶ Zielgerichtetheit der Maßnahmen/Instrumente
  - Ursachengerechtigkeit
  - Konjunkturelle Effektivität
  - Konjunkturelle Effizienz
- ▶ Adäquanz der Adressaten
  - Betroffenheit der Adressaten
  - Bedürftigkeit der Adressaten
- ▶ Passfähigkeit mit bestehendem Policy-Mix
- ▶ Verteilungsgerechtigkeit

Mit Blick auf die Zielgerichtetheit der Maßnahmen lässt sich fordern, dass diese an den Ursachen der Krise ausgerichtet sein sollten (Kriterium der Ursachengerechtigkeit der Maßnahme). Denn Maßnahmen, die die Ursache ausblenden, können u. U. fehlgehen. So adressieren etwa Nachfragestimuli unterbrochene Lieferketten als Auslöser eines konjunkturellen Einbruchs nicht und können entsprechend u. U. auch keine oder nur geringe Wirkung entfalten. Welche Ursachen einer konjunkturellen Krise zugrunde liegen können, ist in Abschnitt 2.1 ausgeführt. Zudem müssen die Maßnahmen auch effektiv sein, also geeignet, um bei bedürftigen und betroffenen Adressaten (s. u.) innerhalb der betrachteten Volkswirtschaft tatsächlich eine Entlastungswirkung von den krisenbedingten Auswirkungen zu entfalten bzw. im Falle einer konjunkturellen Überhitzung zur Konjunkturabkühlung beizutragen (Kriterium der konjunkturellen Effektivität). Von Bedeutung bei der Bewertung der Effektivität ist dabei zunächst die grundsätzliche Eignung auf das stabilisierungspolitische Teilziel (z. B. Beschäftigung, Inflation) einzuwirken. So können etwa generelle



Nachfragestimuli nur eine geringe konjunkturelle Wirkung entfalten, wenn große Teile des Konsums wegen angeordneter Schließungen von Läden und/oder Gastronomie schlichtweg nicht möglich sind. Daneben entscheidet das Ausmaß der konjunkturstabilisierenden Wirkung über die Effektivität der Maßnahmen. Da Konjunkturpolitik zum Ziel hat, die einheimische Wirtschaft zu stabilisieren, sollten die Maßnahmen und Instrumente zudem vorwiegend innerhalb der heimischen Volkswirtschaft Wirkung entfalten (vgl. Bach et al. 2020). Eine Stimulierung von Nachfrage nach Konsumgütern, die im Ausland produziert werden, kann diesem Anspruch etwa nicht gerecht werden.

Maßnahmen und Instrumente sollten zudem effizient sein, also eine möglichst hohe konjunkturelle Wirkung je eingesetztem Euro staatlicher Mittel entfalten (Kriterium der konjunkturellen Effizienz). Dies schließt zum einen ein, dass es keine anderen vergleichbaren Maßnahmen (in Bezug auf Adressaten, Ursachengerechtigkeit und Effektivität) gibt, die eine höhere konjunkturelle Wirkung je eingesetztem Euro erzielen. Zum anderen sollte Konjunkturpolitik grundsätzlich vermeiden, eine (anhaltende) Verzerrung der Struktur der volkswirtschaftlichen Produktionskapazitäten zu bewirken, da eine solche die Effizienz der Allokation der Produktionsfaktoren in der Volkswirtschaft herabsetzt. Dies gilt umso mehr, wenn die strukturpolitischen Effekte gezielt Lobbyinteressen bedienen und mithin nicht Effizienz-gerichtet sind.<sup>16</sup> Entsprechend sollten konjunkturpolitische Maßnahmen allenfalls kurzfristig strukturverändernd wirken, nicht aber (unter dem Deckmantel der Konjunkturpolitik) gezielte Strukturpolitik betreiben. *Grüne Konjunkturpolitik* tritt freilich mit dem Anspruch an, gezielt strukturverändernde Wirkungen im Sinne einer Erhöhung der Nachhaltigkeit einer Volkswirtschaft zu erzielen, sodass der Anspruch der ausbleibenden Strukturveränderung dahingehend einzuschränken ist. Gleichzeitig jedoch muss auch an grüne Maßnahmen und Instrumente der Anspruch gestellt werden, dass ihre Auswahl nach Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten erfolgt und nicht Lobbyinteressen geschuldet ist.

Zur Identifikation der Adressaten zielgerichteter Maßnahmen und Instrumente ist zunächst das Kriterium der Betroffenheit anzulegen (Bach et al. 2020), also zu fragen, ob die Adressaten tatsächlich durch den konjunkturellen Schock Einkommens- und/oder Umsatzverluste erlitten haben (Kriterium der Betroffenheit der Adressaten). Wenn etwa das Gütertransportgewerbe von einer Krise betroffen ist, ist bei Maßnahmen, die generell den Verkehrssektor entlasten, der Anteil der Betroffenen unter den Adressaten recht gering.

Sodann ist unter der Prämisse knapper öffentlicher Mittel zu prüfen, inwiefern die Betroffenen auch tatsächlich staatlicher Ausgleichsmaßnahmen bedürfen (Kriterium der Bedürftigkeit der Adressaten). Das heißt zuvörderst, dass krisenbedingte Einbußen zu einer existenziellen Notlage der Adressaten geführt haben, die aus eigener Kraft nicht zu bewältigen ist (etwa auch nicht durch später nachgeholte Nachfrage). Durch diese Zielgerichtetheit kann sichergestellt werden, dass von einer Krise betroffene Wirtschaftssektoren und Bevölkerungsgruppen zielgenau unterstützt werden. Von einer Krise weniger (existenziell) betroffene Bereiche, die z. B. vor der Krise hohe Rücklagen erwirtschaften konnten, oder gar profitierende Bereiche sollten hingegen in entsprechend geringerem Ausmaß oder auch gar nicht unterstützt werden. Neben betroffenen und bedürftigen Akteuren können auch Akteure, die ein hohes Potenzial zur Konjunkturstimulierung bzw. -abkühlung aufweisen als adäquate Adressaten betrachtet werden. Wie die Betroffenheit und die Bedürftigkeit ist aber auch das Potenzial zur Konjunkturstimulierung krisenspezifisch und kann sich an verschiedenen Eigenschaften, etwa der Multiplikatorwirkung, freien Produkti-

---

<sup>16</sup> Effizienz-gerichtete strukturverändernde Eingriffe wiederum sind grundsätzlich und dauerhaft zur Erhöhung der Wohlfahrt anzustreben und sollten mithin nicht bloß Gegenstand eines Konjunkturprogramms sein, dessen vorrangiges Ziel in der Glättung der Auslastung der Produktionskapazitäten liegt (vgl. Abschnitt 2.2).

onskapazitäten und/oder funktionierenden Lieferketten festmachen. Bei Vollauslastung des Bauhauptgewerbes etwa können auch die baugewerblichen Akteure mit hohem Multiplikatoreffekt nicht zur generellen Konjunkturbelebung beitragen.

Da die konjunkturpolitischen Maßnahmen und Instrumente in einen bestehenden Policy-Mix implementiert werden, ist auch ihre grundsätzliche Passfähigkeit mit dem Policy-Mix zu prüfen. Instrumente etwa, die intendierte Anreize des bestehenden Policy-Mix konterkarieren schwächen die Effizienz des Policy-Mix und müssen daher als nicht passfähig angesehen werden.

Daneben soll angesichts potenziell großer Verteilungswirkungen konjunkturpolitischer Maßnahmen der Anspruch der Verteilungsgerechtigkeit gestellt werden (Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit).<sup>17</sup> Im Kontext der Bewertung von Maßnahmen und Instrumenten heißt dies in personeller Hinsicht insbesondere, dass kritisch zu prüfen ist, ob starke regressiv wirkende Auswirkungen zu erwarten sind. Eine derartige Analyse kann sich bei ausgabeseitigen Maßnahmen (Cluster 1–5, vgl. Abschnitt 3.1) nur auf die Maßnahmen selbst beziehen, da die Gegenfinanzierung (durch Steuereinnahmen/-erhöhungen, Ausgabenkürzungen an anderer Stelle, Schuldenaufnahme mit der Notwendigkeit zukünftiger Staatseinnahmen) zunächst unbekannt ist. Eine umfassende Bewertung der personellen Verteilungswirkungen würde jedoch die gleichzeitige Berücksichtigung der Gegenfinanzierung erfordern (sog. Personale Budgetinzidenz, vgl. etwa Griske 1978).<sup>18</sup> In sektoraler Hinsicht ist zu vermeiden, dass es zu starken nicht-intendierten intersektoralen Verteilungswirkungen kommt, insbesondere auch, dass Maßnahmen potenziellen Profiteuren der Konjunkturkrise keine zusätzlichen Vorteile verschaffen (etwa indem der Onlinehandel trotz Umsatzsteigerungen infolge von Schließungen im Präsenzhandel durch Nachfragestimuli noch weiter gefördert wird). Auch hier ist freilich unter der Maßgabe grüner Konjunkturprogramme einzugrenzen, dass sektorale Verteilungswirkungen zugunsten „grüner“ Sektoren durchaus angezeigt sein können, um dem transformativen Anspruch gerecht zu werden (s. auch Abschnitt 3.2.2.2).

### 3.2.2.2 Das Kriterium „transformative“ und seine Operationalisierung

Grüne Konjunkturprogramme besitzen den Anspruch, neben der Platzierung konjunktureller Impulse auch transformativ im Sinne einer Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit zu wirken (dazu oben Abschnitte 2.2/2.3). Entsprechend sind die überwiegend konjunkturpolitisch ausgerichteten Kriterien *timely*, *temporary* und *targeted* um ein viertes Kriterium „transformative“ zu ergänzen. Das Kriterium der „Transformativität“ bewertet speziell die Eignung von Maßnahmen und Instrumenten zur Förderung einer solchen Nachhaltigkeitstransformation (UBA 2020). Der Anspruch transformativer Wirkung kann freilich auch wesentlich breiter als nur auf ökologische Nachhaltigkeit gefasst werden und etwa auch eine soziale Transformation einschließen; zudem könnte die Zielrichtung einer Transformation auch gänzlich anders gelagert sein. Aufgrund der herausragenden Bedeutung und insbesondere auch Dringlichkeit klima- und umweltpolitischer Probleme in Deutschland soll der Fokus in den Betrachtungen dieser Studie jedoch auf der ökologischen Nachhaltigkeit liegen.

Die transformative Wirksamkeit von Maßnahmen und Instrumenten hängt von mehreren Faktoren ab, die mithin in die Operationalisierung des Kriteriums der Transformativität („transformative“) Eingang finden sollten. Zum einen ist zu analysieren, welche erwarteten Auswirkungen die

<sup>17</sup> In anderen Studien wird das Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit im Sinne der sozial-ökologischen Transformation teilweise im Bereich des Kriteriums „transformative“ verortet (z. B. Bach et al. 2020). Da in dieser Studie im Sinne eines grünen Konjunkturprogramms der transformatorische Anspruch in ökologischer Hinsicht verstanden wird, wird die Verteilungsgerechtigkeit hier unter dem Kriterium der Zielgerichtetheit gefasst.

<sup>18</sup> So kann etwa eine Maßnahme die vornehmlich den oberen Einkommensklassen zugutekommt, jedoch über eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer gegenfinanziert wird, in ihrer personellen Verteilungswirkung neutral sein, obwohl sie bei ausschließlicher Betrachtung der ausgabeseitigen Maßnahme zunächst regressiv erscheint.

Maßnahmen und Instrumente auf die Treibhausgasemissionen und andere Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit haben, inwieweit tatsächlich bestehende Barrieren für die ökologische Transformation behoben oder zumindest adressiert werden können und welche Persistenz diese Effekte in dynamischer Hinsicht aufweisen (transformative Effektivität). Sicherzustellen ist zudem, dass die Maßnahmen eine hohe Effizienz aufweisen, indem sie eine hohe Transformationswirkung je eingesetztem Euro erzeugen (transformative Effizienz) – anders formuliert: einen gegebenen Transformationsbeitrag zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten bewirken können.<sup>19</sup>

Beide Aspekte, die transformative Effektivität wie die transformative Effizienz entscheiden – aus umweltökonomischer Sicht – zunächst über eine grundlegende Transformationseignung. Nicht geeignet wären damit Instrumente und Maßnahmen, die nicht zielwirksam und/oder ineffizient sind und der Gesellschaft zu hohe Kosten pro Zielbeitragseinheit aufbürden.

Hinzutreten muss freilich das Kriterium der transformationspolitischen Priorität. Während die Transformationseignung lediglich eine Ja-/Nein-Bewertung vornimmt, ist ferner zu fragen, inwieweit ein Instrument/eine Maßnahme im Kreise der geeigneten Instrumente/Maßnahmen zugleich eine Priorität zukommen kann. Das Kriterium sorgt dafür, dass aus dem – grundsätzlich sehr großen - Kreis geeigneter Maßnahmen nicht beliebige ausgewählt und insoweit bereits durch bloße grundlegende Eignung als transformationspolitisch legitimiert erscheinen. So müssen beispielsweise transformative Investitionsausgaben (grundlegende Eignung vorausgesetzt) in Konkurrenz zu anderen transformativen Investitionsausgaben treten, aber zugleich auch in Konkurrenz zu weiteren, gänzlich anders gelagerten transformationspolitischen Instrumenten (wie Deregulierung oder einnahmebezogenen Maßnahmen). Ein transformationspolitisches Instrument muss sich mithin – über die bloße grundlegende Eignung hinaus – in der Maßnahmenkonkurrenz als prioritär empfehlen. Eine solche Priorisierung kann abermals aus Effektivitäts- oder Effizienzüberlegungen heraus gewonnen werden, setzt aber einen Maßnahmenvergleich voraus.

Schließlich ist die Komplementarität von Instrumenten/Maßnahmen zu beachten. So wird ein grünes Ausgabenprogramm volkswirtschaftlich nur dann zielführend sein können, wenn gleichzeitig auch CO<sub>2</sub>-intensives Wirtschaften durch einen CO<sub>2</sub>-Preis und den Abbau umweltschädlicher Subventionen deutlich verteuert wird. Ein Instrument/eine Maßnahme ist insoweit in ein geeignetes steuerungspolitisches Umfeld einzubetten (Flankierungsnotwendigkeit). Auch dies kann unter Effektivitätsgesichtspunkten (Maßnahme A nur wirksam, wenn begleitet durch B) oder Effizienzaspekten betrachtet werden (Kostengünstigkeit von A nur sichergestellt, wenn B hinzutritt).

Transformationspolitische Gunstbedingungen sind mithin gegeben, wenn ein Instrument/eine Maßnahme grundlegend geeignet ist, Transformation zu initiieren, anzureizen oder abzusichern, und sich gegenüber anderen, ebenfalls geeigneten Maßnahmen als insoweit auch prioritär darstellt sowie schließlich in einen günstigen Wirkungsverbund eingebettet ist, der die erstrebten Effekte absichert. Alle Aspekte können aus ökonomischer Sicht gemessen werden an der Effektivität einerseits (Zielerreichungsbeitrag) und Effizienz andererseits (günstiges Aufwands-Ertragsverhältnis).

Das Kriterium der Transformativität ist zunächst kategorial autonom, nimmt also in seiner transformativen Bewertung keinen Bezug auf etwa konjunkturpolitische Performanz (entsprechend formuliert Gabriel Felbermayr: „Für die Klimapolitik gilt: Was vor der Krise richtig war, bleibt

<sup>19</sup> Bei Verwendung eines ökonomischen Optimierungsansatzes zur Bewertung von umweltpolitischen Instrumenten und Maßnahmen setzt ein (effizientes) Optimum Effektivität voraus und mithin wären zwei getrennte Kriterien transformative Effektivität und transformative Effizienz nicht notwendig. Bei gesetzten transformationspolitischen Zielen muss jedoch ein Standard-Preis-Ansatz zur Bewertung gewählt werden und eine getrennte Bewertung von Effektivität und Effizienz wird notwendig, da in einem solchen Setting auch eine Zielverfehlung effizient erreicht werden kann (etwa bei Anwendung eines Emissionshandelssystems mit einem zu gering angesetzten Cap für die Erreichung der klimapolitischen Ziele).

auch in und nach der Krise richtig.“ (WiWo 2020)). Die Verschränkung der konjunktur- und transformationspolitischen Aspekte in einer Gesamtbewertung ist erst in einem weiteren analytischen Schritt zu leisten (dazu Abschnitt 3.2.3).

Zur näheren Operationalisierung des Transformationsanspruchs sollen die folgenden Unterkriterien herangezogen werden:

- ▶ Transformative Effektivität
  - a) erwartete absolute Änderung der Treibhausgasemissionen
  - b) andere Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit
  - c) Netzwerkeffekte/Spill-overs in andere Bereiche der ökologischen Nachhaltigkeit
  - d) Investitionswirksamkeit
- ▶ Transformative Effizienz

Diese Kriterien werden in dreifacher Hinsicht geprüft: grundlegende Eignung, Priorität und die Notwendigkeit einer transformativen Einbettung.

#### **Unterkriterien der transformativen Effektivität**

- a) erwartete absolute Änderung der Treibhausgasemissionen

Angesichts der fortwährenden und zunehmenden Dringlichkeit der Reduktion von Treibhausgasemissionen zur Erreichung der Klimaziele bzw. zur Eingrenzung des anthropogenen Klimawandels sind Instrumente und Maßnahmen hinsichtlich ihrer erwarteten Auswirkungen auf die absoluten Emissionen der Volkswirtschaft zu untersuchen. Neben Substitutionseffekten (Konsum von Gut A wird zugunsten von Gut B reduziert) sind hier Einkommenseffekte zu berücksichtigen, also die Tatsache, dass zusätzliche verfügbare Mittel im privaten Sektor durch zusätzlichen Konsum zu Emissionssteigerungen führen (können). Substitutions- und Einkommenseffekte können sich dabei abschwächen oder auch verstärken, ihre Gesamtwirkung kann dabei unklar sein. So kann etwa die Substitution emissionsintensiver durch emissionsärmere Produkte bei gleichzeitiger Erhöhung des Konsums zu einer Emissionsminderung, aber auch zu einer Emissionssteigerung führen.

- b) Andere Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit

Neben den Treibhausgasemissionen ist zudem zu analysieren, ob und wie andere Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit durch die Maßnahmen signifikant beeinflusst werden, ob also etwa ein Beitrag zum Gewässerschutz oder der Artenvielfalt geleistet wird. Auch hier sind sowohl Substitutions- als auch Einkommenseffekte zu berücksichtigen.

- c) Netzwerkeffekte / Spill-overs in andere Bereiche der ökologischen Nachhaltigkeit

Neben unmittelbaren Wirkungen auf die Nachhaltigkeit (a und b) können Netzwerkeffekte bzw. Spill-over in andere Bereiche der ökologischen Nachhaltigkeit die transformative Wirkung von Maßnahmen und Instrumenten verstärken bzw. überhaupt erst entfalten. So können etwa Maßnahmen zur Reduktion des Fleischkonsums nicht nur einen Beitrag zur Minderung des Treibhausgasausstoßes leisten, sondern bewirken auch, dass die Gülleausbringung reduziert und so ein Beitrag zum Gewässerschutz geleistet wird.

- d) Investitionswirksamkeit (zeitliche Nachhaltigkeit/Persistenz)

Um einen (positiv oder negativ) transformativen Effekt zu haben, müssen Maßnahmen eine nachhaltige (im Sinne einer zeitlich länger andauernden) Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund

ist zu prüfen, inwiefern die Maßnahmen Investitionen anreizen und somit Pfadabhängigkeiten schaffen. Im Zusammenspiel mit den vorgenannten Kriterien a), b) und c) lassen sich Prognosen über die transformative Wirksamkeit von Maßnahmen und Instrumenten treffen. Haben Maßnahmen einen positiven Effekt auf die Treibhausgasemissionen und/oder andere Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit und entfalten sie gleichzeitig eine Investitionswirksamkeit, so kann ihnen ein positiver Transformationscharakter attestiert werden (wenn etwa Investitionen in energieeffiziente langlebige Geräte erfolgen). Maßnahmen mit keinen oder negative Effekten auf die Treibhausgasemissionen und/oder andere Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit sollten hingegen zumindest keine Investitionswirksamkeit entfalten, um nachhaltig transformationshemmende Wirkungen zu vermeiden. Die vorübergehende Stimulation emissionsintensiven Konsums (z. B. des (emissionsbehafteten) Konsums) ist unter transformativen Gesichtspunkten etwa weniger negativ zu bewerten als die (möglicherweise nicht-intendierte) Stimulation von Investitionen in fossile Infrastrukturen.

### **3.2.3 Ansatz für die multikriterielle Bewertung**

In diesem Abschnitt wird erläutert, wie die gesamthafte Bewertung konjunkturpolitischer Instrumente und Maßnahmen entlang der zuvor beschriebenen Kriterien erfolgen soll. Dazu wird zu nächst separat erläutert, unter welchen Bedingungen Instrumente und Maßnahmen hinsichtlich des konjunktur- bzw. transformationspolitischen Zielbereichs als empfehlenswert gelten können. Anschließend wird erörtert, wie die Gesamtbewertung einer Maßnahme unter gemeinsamer Berücksichtigung der konjunktur- und transformationspolitischen Bewertung erfolgen kann, insbesondere wenn zwischen beiden Zielbereichen Konflikte auftreten.

#### **3.2.3.1 Konjunkturpolitische Bewertung**

Für die konjunkturpolitische Bewertung der Instrumente und Maßnahmen müssen die beiden Kriterien der zeitlichen Adäquanz, *timely* und *temporary* (vgl. Abschnitt 3.2.1) sowie das *targeted*-Kriterium der sachlichen Adäquanz zunächst separat beurteilt und dann zu einer Gesamtbewertung zusammengeführt werden.

Instrumente und Maßnahmen sind nur dann *timely*, wenn sie voraussichtlich kurzfristig umsetzbar, kurzfristig wirksam und rechtzeitig wirksam sind. Bestehen mindestens hinsichtlich einer dieser Untieranforderungen erhebliche Zweifel – wenn also konjunkturpolitischer Eingriffsbedarf und erwartete Wirkung von Instrument oder Maßnahme zeitlich erheblich auseinanderfallen – kann das Kriterium *timely* nicht als erfüllt gelten (vgl. Mackscheidt/Steinhausen 1978).

Das Kriterium *temporary* ist nur erfüllt, wenn realistisch davon ausgegangen werden kann, dass Instrumente und Maßnahmen tatsächlich auf die Dauer der konjunkturellen Krise begrenzt sind. Ist dies zumindest unsicher, können Instrumente und Maßnahmen nicht als *temporary* gelten.

Instrumente und Maßnahmen können als *targeted* gelten, wenn sie sowohl hinsichtlich der Ursachen des konjunkturellen Schocks als auch der Adressaten mit großer Sicherheit zielgerichtet wirken. Zudem muss die Stärke der Wirksamkeit ausreichend sein, um dem konjunkturellen Schock entgegenzuwirken. Darüber hinaus muss der Mitteleinsatz kosteneffizient erfolgen und es dürfen keine verteilungspolitischen Einwände bestehen. Besteht umgekehrt erheblicher Grund zur Sorge, dass die krisenbedingt bedürftigen und betroffenen Akteursgruppen gar nicht erreicht und/oder die eigentlichen Ursachen des konjunkturellen Schocks gar nicht adressiert werden, ist das Kriterium *targeted* nicht erfüllt. Das Kriterium gilt als eingeschränkt erfüllt, wenn der Adressatenkreis von Instrumenten und Maßnahmen sowohl bedürftige und betroffene Akteure als auch nicht bedürftige und nicht betroffene Akteursgruppen umfasst. Gleiches gilt, wenn ein Instrument oder eine Maßnahme zwar zielgerichtet wirkt, die Stärke der Wirksamkeit aber voraussichtlich unzureichend ist. Zudem sind Instrumente und Maßnahmen nur eingeschränkt *targeted*, wenn

Alternativen zur Verfügung stehen, mit denen bedürftigen und betroffenen Akteure und Krisenursachen kosteneffizienter und/oder verteilungsgerechter adressiert werden könnten.

Insgesamt sind Instrumente und Maßnahmen konjunkturpolitisch empfehlenswert, wenn alle drei konjunkturpolitischen Kriterien (timely, temporary, targeted) erfüllt sind. Umgekehrt können sie konjunkturpolitisch nicht empfohlen werden, wenn mindestens das Kriterium timely und/oder das Kriterium targeted nicht erfüllt werden. In beiden Fällen würde Instrument oder Maßnahme dem grundlegenden konjunkturpolitischen Auftrag nicht nachkommen. Konjunkturpolitisch eingeschränkt empfehlenswert sind Instrumente und Maßnahmen, wenn a) das Kriterium temporary nicht erfüllt ist und/oder das Kriterium targeted nur eingeschränkt erfüllt ist. In beiden Fällen entfalten Instrumente oder Maßnahmen zwar eine konjunkturpolitisch sinnvolle Wirkung. Allerdings geht die Wirksamkeit deutlich über das konjunkturpolitisch notwendige Maß hinaus, etwa wenn wahrscheinlich auch nicht von der Krise betroffene Akteure von konjunkturpolitischen Instrumenten und Maßnahmen profitieren.

### **3.2.3.2 Transformationspolitische Bewertung**

Ebenso wie die konjunkturpolitische Bewertung erfolgt auch die transformationspolitische Bewertung von Instrumenten und Maßnahmen zunächst separat entlang der in Abschnitt 3.2.2.2 ausgeführten Anforderungen. Im Sinne dieser Studie ist ein Instrument oder eine Maßnahme transformationspolitisch empfehlenswert, wenn es/sie hohe transformative Effektivität, Effizienz und Priorität hat und sich gut in den bestehenden transformationspolitischen Rahmen einbettet. Umgekehrt sind Instrumente oder Maßnahmen aus transformationspolitischer Sicht nicht zu empfehlen, wenn keine dieser Anforderungen erfüllt ist. Das gilt insbesondere dann, wenn eine Maßnahme dazu führt, dass der Ausstieg aus dem fossilen Kapitalstock verlangsamt wird oder der fossile Kapitalstock sogar erhöht wird, etwa durch neue Investitionen in umweltbelastende Technologien. Zwischen diesen beiden Extrema können Instrumente und Maßnahmen auch als eingeschränkt empfehlenswert bewertet werden. Das ist etwa der Fall, wenn positive und negative Umweltwirkungen parallel auftreten, wenn die Höhe und der Richtung der Umwelteffekte unsicher ist oder alternative Instrumente und Maßnahmen zur Verfügung stehen, mit denen Umweltschutz effektiver, effizienter oder auch verteilungsgerechter erfolgen kann. Darüber hinaus kann eine Maßnahme auch als transformationspolitisch neutral eingestuft werden, wenn keine direkten oder indirekten Umweltwirkungen in signifikanter Höhe zu erwarten sind.

### **3.2.3.3 Gesamthafte Bewertung**

Bei grünen Konjunkturprogrammen besteht die grundsätzliche Herausforderung darin, dass der konjunktur- und transformationspolitische Zielbereich gleichzeitig adressiert werden sollen. Als Basis für eine gesamthafte Bewertung von Instrumenten und Maßnahmen in grünen Konjunkturpaketen müssen die konjunktur- und transformationspolitischen Bewertungen zunächst separat erfolgen – wie in den vorherigen beiden Abschnitten erläutert. In diesem ersten Schritt muss also die konjunkturpolitische Bewertung von Instrumenten und Maßnahmen unabhängig davon durchgeführt werden, welche transformationspolitischen Beiträge sie leisten. Umgekehrt darf die transformationspolitische Bewertung nicht davon abhängen, welchen konjunkturpolitischen Beitrag Instrumente und Maßnahmen liefern.

Erst auf Basis dieser unabhängigen Bewertungsergebnisse kann dann im zweiten Schritt die gesamthafte Bewertung von Instrumenten und Maßnahmen über beide Zielbereiche hinweg erfolgen. Dabei kann es sowohl zu Synergien als auch zu Konflikten zwischen beiden Zielbereichen kommen. Mithin stellt sich die Frage, wie mit möglichen Synergien und Konflikten bei der gesamthafte, beide Zielbereiche übergreifenden Bewertung von Instrumenten und Maßnahmen verfahren werden soll. Grundsätzlich bestehen zwei Optionen, wie im Rahmen von grünen Konjunkturpaketen mit der Herausforderung multipler zu erfüllender Ziele und entsprechender Synergien

und Konflikte umgegangen werden kann. Einerseits können grüne Konjunkturprogramme als ein Instrumentenmix verstanden werden, in dem manche Instrumente primär dem konjunkturpolitischen Ziel dienen, andere primär dem transformationspolitischen Ziel. Die Instrumente und Maßnahmen wirkten in einem solchen Instrumentenmix also additiv. Andererseits kann aber auch der Versuch unternommen werden, beide Zielbereiche bei der Ausgestaltung einzelner Maßnahmen angemessen und gleichzeitig zu berücksichtigen.

Klassischerweise folgt die Wirtschaftspolitik bei Zielpluralität dem Ansatz eines Instrumentenmix, wie ihn Tinbergen (1952) formuliert hat. Danach können parallele politische Ziele am effektivsten und effizientesten durch separate, voneinander unabhängige Instrumente und Maßnahmen adressiert werden. Für grüne Konjunkturpolitik würde das bedeuten, dass klar zwischen Instrumenten und Maßnahmen mit konjunktur- und transformationspolitischem Anspruch unterschieden werden sollte. Konjunkturpolitische Instrumente und Maßnahmen müssten mithin allein mit Blick auf die Kriterien des konjunkturpolitischen Zielbereichs bewertet werden. Parallel sollten transformationspolitische Ziele durch originäre Instrumente und Maßnahmen der Transformationspolitik angesteuert werden. Dazu gehörten etwa allgemeine Instrumente zur Internalisierung von externen Umweltkosten, wie Umweltabgaben und -steuern. Dieser separate transformationspolitische Rahmen würde gerade gewährleisten, dass konjunkturpolitische Instrumente und Maßnahmen nicht zu unerwünschten Nebenwirkungen und Konflikten aus transformationspolitischer Sicht führen. Transformationspolitische Anforderungen müssten dann bei der Bewertung originär konjunkturpolitische Instrumente und Maßnahmen nicht noch mal explizit berücksichtigt werden.

Wirtschaftspolitische Empfehlungen auf Basis der Tinbergen-Regel basieren aber auf wichtigen Annahmen und Bedingungen (vgl. etwa Benbear/Stavins 2007, Lehmann 2012). So müssen zum Zeitpunkt der Einführung von konjunkturpolitischen Instrumenten und Maßnahmen externe Umweltkosten vollständig durch entsprechende Instrumente internalisiert sein. Zudem darf die transformationspolitische Wirksamkeit dieser Instrumente nicht durch weitere Formen von Marktversagen (z. B. bei der Entwicklung von Umweltschutztechnologien) oder Politikversagen (z. B. umweltschädliche staatliche Subventionen) beeinträchtigt werden.

Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, können konjunkturpolitische Maßnahmen durchaus zu transformationspolitisch unerwünschten Nebenwirkungen führen. Insbesondere wenn konjunkturpolitische Instrumente direkt auf Steigerung von Konsum und Investitionen abzielen, drohen eine aus transformationspolitischer Sicht problematische Erhöhung der Umwelt- und Ressourceninanspruchnahme sowie eine Ausweitung des fossilen Kapitalstocks (z. B. durch neue Investitionen in langlebige emissionsintensive Technologien). Der bestehende Carbon Lock-in würde verstärkt und die Erreichung klima- und umweltpolitischer Langfristziele erschwert und verteuert (vgl. z. B. Lehmann et al. 2012, Fisch-Romito et al. 2021). Die Entscheidung über die Ausgestaltung der konjunkturpolitischen Maßnahmen muss dann unter den Bedingungen einer „zweitbesten Welt“ erfolgen (Lipsey/Lancaster 1956), in der transformationspolitisch relevanten Markt- und Politikversagen durch parallele Instrumente eben gerade nicht vollständig adressiert werden (können). Unter diesen Bedingungen ist es dann wirtschaftspolitisch vertretbar, originär konjunkturpolitische Instrumente und Maßnahmen zusätzlich auch nach transformationspolitischen Kriterien zu beurteilen und auszuwählen. Im Gegensatz zur Tinbergen-Regel kann es dann also sinnvoll sein, sowohl konjunktur- als auch transformationspolitische Erwägungen bei der Bewertung einzelner Instrumente und Maßnahmen einzubeziehen und abzuwägen. Unter Umständen ist es dann auch vertretbar, Instrumente und Maßnahmen auszuschließen, die zwar konjunkturpolitisch sinnvoll, transformationspolitisch aber kontraproduktiv wären.

Sollen bei der Ausgestaltung von Konjunkturprogrammen sowohl konjunktur- als auch transformationspolitische Ziele eine Rolle spielen, stellt sich jedoch die grundlegende Frage, wie genau mit möglichen Zielkonflikten zwischen konjunkturpolitischen und transformationspolitischen Ansprüchen umgegangen werden soll. Grundsätzlich muss für grüne Konjunkturpolitik dabei zunächst das Primat der konjunkturpolitischen Wirksamkeit gelten. Instrumente oder Maßnahmen, die konjunkturpolitisch nicht zu empfehlen sind, können sinnvollerweise auch nicht Bestandteil eines grünen Konjunkturprogramms mit transformatorischem Anspruch sein. Die Gesamtbewertung eines konkreten Instrumentes oder einer Maßnahme kann daher nur maximal so gut sein, wie die konjunkturpolitische Bewertung.

Unter den oben genannten Bedingungen des Zweitbesten kann es dann jedoch sinnvoll sein, zusätzliche transformationspolitische Anforderungen an eine Maßnahme zu stellen. Mit Abweichungen zwischen der konjunkturpolitischen und der transformationspolitischen Bewertung bei der Bewertung von Instrumenten und Maßnahmen kann dann auf verschiedene Art und Weise verfahren werden. Bei gleicher konjunkturpolitischer Wirksamkeit kann Instrumenten und Maßnahmen der Vorzug gegeben werden, welche aus transformationspolitischer Betrachtung zielführender wären (Paretoverbesserungs-Regel). Zudem kann gefordert werden, dass konjunkturpolitischen Instrumente und Maßnahmen nicht zu einer signifikanten Beeinträchtigung der transformationspolitischen Ziele führen dürfen (Schadensfreiheits-Regel). In diesem Falle würde eine negative Bewertung hinsichtlich der transformationspolitischen Wirkung in der Gesamtschau aller Kriterien zu einer Abwertung gegenüber der konjunkturpolitischen Bewertung führen. Sofern bestimmte Instrumente und Maßnahmen jedoch aus konjunkturpolitischer Sicht alternativlos sind, kann es dann aber trotzdem legitim sein, in der Gesamtbewertung auch (temporäre) Nachteile bei der Erreichung der transformationspolitischen Ziel in Kauf zu nehmen (No-Veto-Regel). Dabei sind freilich gemäß der Paretoverbesserungs-Regel die transformationspolitischen Schäden zu minimieren.

Insgesamt ergibt sich damit folgende Logik für die Gesamtbewertung von konjunkturpolitischen Instrumenten und Maßnahmen. Konjunkturpolitische Instrumente und Maßnahmen sind insgesamt zu empfehlen, wenn sie sowohl konjunktur- als auch transformationspolitisch zu empfehlen sind (bzw. wenn sie transformationspolitisch neutral sind). Zudem dürfen keine Handlungsalternativen existieren, bei denen für einen gegebenen konjunkturpolitischen Effekt ein höherer Transformationsnutzen möglich wäre. Umgekehrt sind konjunkturpolitische Instrumente und Maßnahmen nicht zu empfehlen, wenn sie konjunkturpolitisch nicht oder nur eingeschränkt zu empfehlen sind und gleichzeitig transformationspolitisch kontraproduktiv wirkten. Darüber hinaus kann es konjunkturpolitische Instrumente und Maßnahmen geben, die nur eingeschränkt zu empfehlen sind. Diese erfordern besondere Aufmerksamkeit bei der politischen Abwägung. Dazu zählen etwa Instrumente und Maßnahmen, die zwar konjunkturpolitisch, nicht aber transformationspolitisch zu empfehlen sind und folglich mit einem klaren Zielkonflikt einhergehen. Gleiches gilt für Instrumente und Maßnahmen die sowohl konjunkturpolitisch als auch transformationspolitisch nur eingeschränkt zu empfehlen sind. Zudem können Instrumente und Maßnahmen selbst bei positiver konjunktur- und transformationspolitischer Bewertung wohl nur eingeschränkt empfohlen werden, wenn alternative Handlungsoptionen verfügbar sind, bei denen ein gleicher konjunkturpolitischer Effekt mit einer stärkeren positiven transformationspolitischen Wirkung erreicht werden könnte.



### 3.3 Hemmnisse für die Umsetzung konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente

In der Praxis können unterschiedliche Hemmnisse die Implementation grundsätzlich geeigneter Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturpolitik (vgl. Abschnitt 3.1) erschweren oder verhindern. Bei der Auswahl der Instrumente und Maßnahmen sollten daher auch immer die potenziellen Hemmnisse mitberücksichtigt werden. Im Folgenden werden mit der mangelnden politischen Umsetzbarkeit (Abschnitt 3.3.1), rechtlichen Konformitätsproblemen (Abschnitt 3.3.2) und Koordinierungsversagen (Abschnitt 3.3.3) drei Kategorien von Hemmnissen für konjunkturpolitische Maßnahmen näher erläutert.

#### 3.3.1 Mangelnde politische Umsetzbarkeit

Eine erste Kategorie umfasst Hemmnisse, die in einer mangelnden politischen Umsetzbarkeit von Maßnahmen und Instrumenten begründet liegen. Die Ursachen für die mangelnde Umsetzbarkeit können dabei vielfältig sein und finden Ausdruck im Ausbleiben politischer Mehrheiten für die Implementation der Maßnahmen und Instrumente. So können politische Mehrheiten für die Mittelbereitstellungen zur Finanzierung der Maßnahmen fehlen, etwa weil eine weitere Staatsverschuldung oder Steuererhöhungen abgelehnt werden. Zudem können Unsicherheiten über die Effektivität und Effizienz der Maßnahmen die politischen Entscheidungsträger schwächen und Entscheidungen über entsprechende Maßnahmen anfällig für Lobbyismus machen. Die Maßnahmen können auch mit Verteilungswirkungen einhergehen, die politisch nicht gewünscht sind, etwa weil sie bestimmte Branchen (nicht) besserstellen und vor diesem Hintergrund keine politische Mehrheit finden. Die Implementation von Maßnahmen kann aber etwa auch schlicht daran scheitern, dass sie zum falschen Zeitpunkt im politischen Konjunkturzyklus implementiert werden müsste, z. B. kurz nach einer erfolgten Wahl (vgl. Nordhaus 1975). Als Folge mangelnder politischer Umsetzbarkeit können Maßnahmen schlichtweg nicht implementiert werden oder müssen (in möglicherweise effektivitäts- und/oder effizienzmindernder Weise) abgewandelt werden.

#### 3.3.2 Rechtliche Konformitätsprobleme

Die Implementierbarkeit von Maßnahmen und Instrumenten kann daneben auch daran scheitern, dass rechtliche Hürden ihr entgegenstehen. Im Kontext konjunkturpolitischer Maßnahmen in Deutschland sind hier insbesondere verfassungs- und EU-rechtliche Konformitätsprobleme von Belang. So kann etwa eine Maßnahme, die schwerwiegende Eingriffe in privates Eigentum erfordert, gegen Verfassungsrecht verstoßen und daher nicht implementiert werden. Auf EU-rechtlicher Ebene können z. B. steuerliche Untergrenzen oder das Beihilferecht die Umsetzung von Maßnahmen erschweren oder verhindern.

#### 3.3.3 Koordinierungsversagen

Neben mangelnder politischer Umsetzbarkeit oder rechtlichen Konformitätsproblemen, die die Implementation von Maßnahmen und Instrumenten verhindern oder erschweren, können die Maßnahmen, obwohl implementierbar, aufgrund von Koordinierungsversagen ihre Wirkung nur eingeschränkt oder gar nicht entfalten. Unter dem Begriff Koordinierungsversagen sollen hier Barrieren für die Umsetzung von Maßnahmen verstanden werden, deren Ursachen in Koordinierungsproblemen des Marktes und des Staates sowie der zugehörigen Akteure liegen.

Einen ersten Komplex von Koordinierungsversagen bildet die Gruppe der *Marktversagen*. Als Beispiele können hier hohe Transaktionskosten, die asymmetrische Informationsverteilung oder ineffiziente Kapitalmärkte genannt werden. Hohe Transaktionskosten, etwa für die Prüfung von Anspruchsvoraussetzungen für staatliche Unterstützungsleistungen, können zur Zurückhaltung

bei der Inanspruchnahme führen und so die Effektivität herabsetzen, zudem können sie die Effizienz einer Maßnahme generell herabsetzen. Asymmetrische Informationen können beispielsweise darüber bestehen, inwiefern krisenbedingte Notlagen von Unternehmen tatsächlich vorliegen bzw. ob diese tatsächlich krisenbedingt sind oder aber andere (u. U. strukturelle) Probleme der unternehmerischen Notlage zugrunde liegen. Kapitalmarktineffizienzen können sich etwa aus falschen Erwartungen der Kapitalmarktakteure hinsichtlich der Ertragsrisiken und/oder -chancen von (konjunkturpolitisch angestrebten) Investitionen ergeben und so die Kreditvergabe durch private Akteure, aber auch die Inanspruchnahme öffentlicher Kredite verhindern.

Einen zweiten Komplex bilden *nicht-kontrollierte Ko-Faktoren*. Dies können etwa nicht vorhandene Umsetzungskapazitäten aufseiten der privaten Wirtschaftsakteure sein (beispielsweise infolge von Vollauslastung der Branche oder krisenbedingter Umorientierung von Arbeitskräften zu Krisenzeiten), die die Wirksamkeit einer Maßnahme herabsetzen. Daneben können beispielsweise auch pekuniäre externe Effekte einer Maßnahme (etwa stark steigende Rohstoffpreise infolge der Nachfrageerhöhung) ihre Effektivität und Effizienz herabsetzen.

*Verhaltensanomalien* stellen einen dritten Komplex von Koordinierungsversagen dar. Verhaltensanomalien beschreiben das Abweichen des tatsächlichen Verhaltens der Akteure vom angenommenen Verhalten rationaler Akteure. Verhaltensanomalien werden insbesondere auch im Zusammenhang mit umweltrelevanten Entscheidungen der Akteure diskutiert (vgl. z. B. Elmer 2016 m. w. N., Gillingham/Palmer 2014 im Kontext von Investitionen in Energieeffizienz).

Zudem können auch staatliche Koordinierungsprobleme die Umsetzung von Maßnahmen erschweren. So können etwa auf staatlicher Seite administrative Kapazitäten für die Planung von Vorhaben oder die Prüfung und Ausreichung von öffentlichen Mitteln fehlen (vgl. UBA 2020 m. w. N.). Auch können Abstimmungsprobleme zwischen verschiedenen föderalen Ebenen und gegenläufige Interessen der unterschiedlichen föderalen Ebenen die staatliche Koordination stören. Aber auch (zu) hohe staatliche Anforderungen an z. B. die Ausreichung von Staatshilfen können eine Koordinationsbarriere darstellen, da sie mit hohen Transaktionskosten einhergehen, die die Inanspruchnahme der Maßnahmen erschweren oder verhindern können. Gleichzeitig besteht hierbei ein Zielkonflikt mit dem Schutz vor Betrug und Missbrauch staatlicher Unterstützungen, der die Setzung und Überprüfung und Durchsetzung entsprechender Anforderungen notwendig macht.

### **3.4 Eignungs- und Hemmnisanalyse ausgewählter Maßnahmen und Instrumente**

In diesem Abschnitt werden ausgewählte Instrumente und Maßnahmen entlang des in Abschnitt 3.2 dargelegten Sets an Eignungskriterien sowie hinsichtlich potenzieller Hemmnisse für ihre Umsetzung (s. Abschnitt 3.3) bewertet. Abschnitt 3.4.1 gibt zunächst einen Überblick zur Auswahl und Vorgehensweise. Anschließend werden ausgewählte konjunkturpolitische Instrumente und Maßnahmen mit besonderer transformationspolitischer Bedeutung diskutiert und bewertet.

#### **3.4.1 Überblick**

Internationale Studien zu grünen Konjunkturprogrammen fokussieren häufig auf Nachfragestimuli („green stimulus programs“, vgl. z.B. Agrawala et al. 2020, Bowen et al. 2009, Strand/Toman 2010). Exemplarisch vermittelt Tabelle 4 einen Überblick über entsprechende Maßnahmen und deren konjunktur- und transformationspolitische Wirksamkeit. Im Rahmen dieser Untersuchung spielen Nachfragestimuli ebenfalls eine wichtige Rolle. Allerdings geht der Blick entsprechend der in Abschnitt 3.1 vorgenommenen Clusterung konjunkturpolitischer Instrumente und Maßnah-

men weit darüber hinaus. Die Auswahl der analysierten Instrumente und Maßnahmen je Kategorie orientiert sich dabei insbesondere an ihrer potenziellen Wirksamkeit auf die transformationspolitische Zielsetzung.

In den folgenden Unterabschnitten werden aus der Kategorie der Nachfragestimuli Anpassungen der Umsatzsteuersätze (3.4.2), staatlich induzierte Investitionen allgemein (3.4.3) sowie Kaufprämien für Kfz (3.4.4) sowie betrachtet. In Abschnitt 3.4.5 werden zusammenfassend Instrumente und Maßnahmen der Kategorie der strategischen Unternehmensrettungen analysiert. Aus der Kategorie der Unternehmenskostensenkung werden Absenkungen der EEG-Umlage und/oder der Stromsteuer betrachtet (3.4.6). In der Kategorie der Einnahmenpolitik konzentriert sich die Analyse auf die CO<sub>2</sub>-Bepreisung (3.4.7), Anpassungen bei der Kfz-Steuer (3.4.8) und den Abbau umweltschädlicher Subventionen (3.4.9). Die ausgewählten Instrumente und Maßnahmen werden dabei in einem ersten Unterabschnitt zunächst kurz dargestellt, bevor sie im zweiten Unterabschnitt auf ihre Eignung für grüne Konjunkturpolitik sowie potenzielle Umsetzungshemmnisse analysiert werden. Angesichts des in Abschnitt 2.1 dargelegten „Gesetzes von der Spezifität der Krise“ wird bei der Analyse der Instrumente und Maßnahmen das grundsätzliche Vorliegen einer passfähigen Krise (also etwa im Falle von Kaufprämien für Kfz (3.4.4) einer Unterauslastung der Produktionskapazitäten in der Automobilwirtschaft) angenommen. Ohne diese Annahme wäre eine Eignungsbewertung von Maßnahmen und Instrumenten kaum je umsetzbar. Wo möglich, werden auch empirische Ergebnisse aus der Literatur zu den Erfahrungen mit den Maßnahmen und Instrumenten kurz dargestellt.

Konjunkturpolitische Instrumente, die nur eine geringe oder gar keine Auswirkungen auf die transformationspolitischen Ziele erwarten lassen, werden hier nicht näher analysiert. Dazu zählen insbesondere Instrumente und Maßnahmen aus den Kategorien Einkommenssicherung (z. B. Kurzarbeitergeld, Überbrückungshilfen) sowie allgemeiner Nachteilsausgleich (z. B. Kinderbonus). Box 1 und Box 2 fassen erste empirische Erkenntnisse zur konjunkturpolitischen Wirksamkeit dieser Instrumente während der Corona-Krise zusammen.

**Tabelle 4: Kategorien grüner Konjunkturprogramm nach Strand und Toman (2020) sowie erwartete konjunktur- und transformationspolitische Effekte**

Policy category	Type of effect			
	Short-term stimulus	Long-term growth	GHG emission reductions	Environment and resource “co-benefits”
(1) Quickly implemented, labor-intensive, activities				
(a) Non-hazardous environmental cleanup	High	Low/Medium	Low	High
(b) Natural resource maintenance, monitoring and policing	Medium/High	Low	Variable	High
(c) Energy efficiency retrofits	High	Medium	Medium	Medium
(d) Expansion of currently cultivated bio-energy	Medium/High	Low	Variable	Variable
(e) Expanded biological carbon sequestration	Medium	Low	Medium	Variable
(2) Capital investments in environmental and natural resources				
(a) Conventional pollution control/prevention	Low/Medium	Medium	Variable	High
(b) Increased renewable electricity production	Low	Variable	High	Medium/High
(c) Introduction of new forms of bio-energy	Low/Medium	Variable	Medium/High	Variable
(d) Energy efficiency improvements in new capital	Low/Medium	Low/Medium	High	Medium
(e) Green transport infrastructure	Low/Medium	Low	Medium/High	Medium/High
(f) Investment to strengthen resilience of natural resources to climate change	Medium	Medium/High	Variable	High
(3) Other specific programs with “green” characteristics				
(a) “Cash for clunkers”	Medium	Low	Low	Low/Medium
(b) Development and expansion of recycling systems	Low	Low	Low/Medium	Variable
(c) Congestion reduction measures	Low	Medium	High	Medium/High
(d) Altered urban forms for greater density and mixed use	Low	Medium	Medium/High	Low/Medium
(e) power grid expansion	Low	Medium/High	Low/Medium	Variable

Quelle: Strand/Toman (2020, S. 11)

**Box 1: Empirische Ergebnisse zur konjunkturpolitischen Wirksamkeit von Maßnahmen der Einkommenssicherung, die während der Coronakrise ergriffen wurden und keinen expliziten Transformationsbezug aufweisen****Kurzarbeitergeld****Einkommenssicherung**

Christl et al. (2021, S. 16 f.) schätzen in ihrem Mikrosimulationsmodell, dass das deutsche Steuer- und Sozialleistungssystem, einschließlich Kurzarbeit, Kinderbonus und der Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende, im Jahr 2020 in der Lage war, etwa 80 % (zwischen 79 % und 83 % in den einzelnen Einkommensdezilen) des durch die COVID-19-Krise verursachten Einkommensschocks aufzufangen. Die negativen (regressiven) Auswirkungen der COVID-19-Krise auf das verfügbare Einkommen der Haushalte werden in beiden Szenarien (ohne und mit Maßnahmen) allein schon durch das Steuer- und Sozialleistungssystem weitgehend aufgefangen. Der Auffangeffekt ist jedoch stärker im Szenario mit den o. g. Maßnahmen ausgeprägt.

Bruckmeier et al. (2020, S. 23) kombinieren verschiedene ökonomische Ansätze: ein VAR-Modell für Produktionserwartungen, ein strukturelles Arbeitsnachfragemodell und ein Steuersimulationsmodell. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass der Einkommensverlust durch das Steuer- und Transfersystem, deutlich um 1,9 Prozentpunkte auf einen durchschnittlichen Rückgang des Nettoeinkommens von nur noch -1,1 % (September) reduziert wird. Die puffernde Wirkung des Steuer- und Sozialleistungssystems wird dabei hauptsächlich durch die Kurzarbeit angetrieben.

Beznoska et al. (2020, S. 20) kommen auf Basis ihres Mikrosimulationsmodells IW-STATS, welches aufgrund der sich ergebenden Einkommens- und Statusveränderungen in der Corona-Krise, zu zahlenden Steuern und Abgaben und erhaltene staatliche Transfers der Haushalte simuliert, zu dem Ergebnis, dass Kurzarbeit die Verluste des verfügbaren Haushaltseinkommen um 1,1 % reduzieren konnte. Eine besonders große Wirkung zeigt sich in der Einkommensmitte (Reduzierung der Verluste von 2,3 % auf 0,7 %). Insgesamt zeigen sich für alle Dezile nennenswerte Effekte, mit Ausnahme des 1. Dezils. Ursächlich ist hier die generell geringere Bedeutung von Erwerbseinkommen.

**Verteilungswirkung**

Die geringsten Netto-Einkommensverluste sind bei Bruckmeier et al. (2020, S. 23) in den mittleren Dezilen der Einkommensverteilung zu verzeichnen, die höchsten in den ersten, achten, neunten und zehnten Dezil-Gruppen (-1,5 %).

Christl et al. (2021, S. 16 f.) schätzen, dass in den unteren drei Einkommensdezilen die negativen (regressiven) Auswirkungen der Krise auf das Haushaltseinkommen (Markteinkommen) relativ am stärksten verringert werden. Für einkommensschwächere Haushalte wird die Einkommensstabilisierung weitgehend von Kurzarbeit, Kinderbonus und der Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende getrieben, während für einkommensstärkere Haushalte der umgekehrte Effekt der progressiven Einkommensbesteuerung die wichtigste Rolle spielt.

Der Gini-Koeffizient des Markteinkommens sinkt laut Christl et al. (2021, S. 19) durch die betrachteten Maßnahmen (Kurzarbeit, Kinderbonus und der Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende) um 0,26 Prozentpunkte gegenüber dem Szenario ohne die Maßnahmen (0,27 bei dem verfügbaren Einkommen).

## Überbrückungshilfen

### Selbstständigkeit

Stiel et al. (2021, S. 4 f.) argumentiert auf Basis eigener Berechnungen des DIW sowie der VGSD-Umfrage im Frühjahr 2020 (Erhebung unter 27.262 Selbstständigen), dass das Soforthilfe-Programm die Selbsteinschätzung, trotz der Pandemie selbstständig zu bleiben, im Durchschnitt um 6,5 Prozentpunkte erhöht hat. Nur bei rascher Gewährung der Soforthilfe (< 5 Tage), steigt die Selbsteinschätzung, trotz der Pandemie selbstständig zu bleiben, signifikant an, der positive Einfluss der Soforthilfe auf die eigene Zukunftsprognose nimmt ab, je länger die Auszahlung zurückliegt.

### BIP-Wachstumseffekte

Clemens et al. (2020, S. 12) schätzen auf Basis des fiskalpolitischen DSGE-Modells des DIW Berlin, dass Überbrückungshilfe und weitere Subventionen zu einem nominalen Impuls über den gesamten Simulationszeitraum (bis 2024) von gut 71 Mrd. Euro geführt haben. Der Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt liegt über den Prognosezeitraum bei 0,7 % (0,15 % für 2020; 0,28 % für 2021).

### Nachfrageeffekte/ Investitionstätigkeit

Clemens et al. (2020, S. 12) prognostizieren, dass der private Konsum bis 2024 um 0,9 % des BIP ansteigt. Bei den privaten Investitionen liegt der Anstieg bei 1,7 %. Die Überbrückungshilfen entlasten insbesondere die Unternehmen in den Jahren 2020 und 2021, sodass die private Investitionstätigkeit nicht so stark abfällt wie im Szenario ohne das Konjunkturprogramm.

## Box 2: Empirische Ergebnisse zur konjunkturpolitischen Wirksamkeit von Maßnahmen der Einkommenssicherung, die während der Coronakrise ergriffen wurden und keinen expliziten Transformationsbezug aufweisen

### Kinderbonus

#### Einkommenseffekte

Blömer et al. (2021, S. 48 f.) schätzen auf Basis eines Mikrosimulationsmodell (basierend auf Daten des Sozio-oekonomischen Panels SOEP und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe EVS), dass das durchschnittliche verfügbare Einkommen aufgrund des Kinderbonus um 0,24 % (89,73 Euro) gegenüber dem Ausgangsszenario gestiegen ist.

Christl et al. (2021, S. 16 f.) schätzen in ihrem Mikrosimulationsmodell, dass das deutsche Steuer- und Sozialleistungssystem, einschließlich Kurzarbeit, Kinderbonus und der Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende, im Jahr 2020 in der Lage war, etwa 80 % (zwischen 79 % und 83 % in den einzelnen Einkommensdezilen) des durch die COVID-19-Krise verursachten Einkommensschocks aufzufangen. Die negativen (regressiven) Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen der Haushalte werden in beiden Szenarien (ohne und mit Maßnahmen) allein schon durch das Steuer- und Sozialleistungssystem die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die Haushalte weitgehend aufgefangen. Der Effekt ist jedoch stärker im Szenario mit den Maßnahmen.

Bruckmeier et al. (2020, S. 23) schätzen in ihrem Ansatz (s.o.) den Effekt sogenannter Discretionary Non-Employment Policy Measures, wie Kinderbonus, Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende, Notfall Kinderzuschlag und vereinfachter Zugang zur Grundsi-

cherung. Die Autoren ermitteln, dass durch die Maßnahmen der durchschnittliche Einkommenseffekt der Krise auf das verfügbare Haushaltseinkommen auf nur noch -0,06 % (September), -0,1 % (Juni) und -0,34 % (April) reduziert wird. Der Einkommenseffekt wird sogar bei allen Prognosen für das erste und zweite Dezil positiv (Juni und September), während der Effekt für die mittleren Einkommensgruppen nahezu null ist und in den oberen Dezilgruppen negativ bleibt.

### **Nachfrageeffekte**

Der Kinderbonus steigert laut Blömer et al. (2021, S. 48 f.) den durchschnittlichen Konsum der Haushalte um 0,2 % im Vergleich zum Ausgangsszenario. Analog zum Effekt auf das verfügbare Einkommen, steigert der Kinderbonus den durchschnittlichen Konsum besonders stark bei Alleinerziehenden und Haushalten mit 3 Kindern. Der relative Konsumeffekt ist abnehmend mit steigenden Einkommensdezilen.

Behringer et al. (2021, S. 12 f.) schätzen auf Basis einer computergestützten Online-Befragung im Zeitraum vom 5. bis 23. November 2020 mit insgesamt 6102 Erwerbspersonen, dass bei rund 18 Mio. Kindern, für die ein Anspruch auf Kindergeld besteht, seit der Auszahlung des Kinderbonus bereits 2,8 Mrd. Euro in den Konsum der privaten Haushalte geflossen sind. Geht man davon aus, dass diese Ausgaben weitere Nachfrageeffekte nach sich ziehen, dürfte sich laut der Autoren daraus ein Multiplikatoreffekt von deutlich über Eins ergeben. 37 % der Befragten mit einem kindergeldberechtigten Kind haben den Kinderbonus bereits wenige Woche nach der Auszahlung vollständig ausgegeben. 27 % gaben den Kinderbonus bis zum Zeitpunkt der Umfrage zumindest teilweise aus. Demnach erhöhten 64 % ihren Konsum wegen der Auszahlung des Kinderbonus. Lediglich 36 % der Befragten berichteten, dass sie den Kinderbonus bislang vollständig gespart haben.

Durchschnittlich wurde 50,9 % des Kinderbonus ausgegeben, 41,1 % gespart sowie 7,9 % zur Schuldentilgung genutzt. Von den Haushalten, die den Kinderbonus bislang nicht vollständig ausgegeben haben, werden in den nächsten 12 Monaten im Durchschnitt rund 65% des Kinderbonus ausgegeben haben. Rund 35 % der empfangenen Auszahlung würden demnach im Durchschnitt gespart bzw. zur Schuldentilgung verwendet werden. Die marginale Konsumneigung liegt dabei höher bei geringerem Einkommen und finanziellen Rücklagen.

### **Verteilungseffekte**

Relativ stark ist der relative Anstieg des verfügbaren Einkommens laut Blömer et al. (2021, S. 48 f.) bei Alleinerziehenden (1,44 %) und bei Haushalten mit 3 Kindern (1,49 %). Der relative Einkommenseffekt ist abnehmend mit steigenden Einkommensdezilen.

Christl et al. (2021, S. 16 f.) schätzen, dass in den unteren drei Einkommensdezilen die negativen (regressiven) Auswirkungen der Krise auf das Haushaltseinkommen (Markteinkommen) relativ am stärksten verringert werden. Für einkommensschwächere Haushalte wird die Einkommensstabilisierung weitgehend von Kurzarbeit, Kinderbonus und der Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende getrieben, während für einkommensstärkere Haushalte der umgekehrte Effekt der progressiven Einkommensbesteuerung die wichtigste Rolle spielt.

Der starke Umverteilungseffekt der Discretionary Non-Employment Policy Measures (Kinderbonus, Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende, Notfall Kinderzuschlag, vereinfachter Zugang zur Grundsicherung) wird laut Bruckmeier et al. (2020, S. 27) hauptsächlich durch den Kinderbonus angetrieben. Die Maßnahmen erwirken einen Rückgang der Armutsquote um 0,45 % (-0,09 Prozentpunkte) und des Gini Koeffizient um 0,95 % (-0,29 Prozentpunkte).

Der Gini-Koeffizient des Markteinkommen sinkt durch die Maßnahmen Kurzarbeit, Kinderbonus und der Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende laut Christl et al. (2021, S. 19) um 0,26 Prozentpunkte, verglichen mit einem Szenario ohne die Maßnahmen (0,27 bei dem verfügbaren Einkommen).

Der Ginikoeffizient sinkt laut Blömer et al. (2021, S. 48 f.) aufgrund des Kinderbonus um 0,2 Prozentpunkte, die Kinderarmutsrisikoquote sinkt um 1,5 Prozentpunkte.

### 3.4.2 Anpassungen der Umsatzsteuersätze

#### 3.4.2.1 Beschreibung der Maßnahme

Konjunkturell ausgerichtete, befristete Variationen der Besteuerung gehören zum theoretischen Kanon der (keynesianisch ausgerichteten) Stabilisierungspolitik. Nach § 15 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) in Verbindung mit den Ermächtigungen aus § 51 Abs. 3 Ziff. 2 des Einkommensteuergesetzes und § 19c des Körperschaftsteuergesetzes können insbesondere die Ertragssteuern für Personen und Unternehmen (ESt, KSt) kurzfristig im Interesse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes variiert werden (z. B. befristete 10prozentige Erhöhung oder Absenkung der ESt nach § 51 Abs. 3 Nr. 2 EStG). Aus konjunkturpolitischer Sicht sind diese Instrumente allerdings wenig attraktiv. Sieht man vom Lohnsteuerabzugsverfahren einmal ab, so handelt es sich um Veranlagungssteuern, deren liquiditätserweiternde oder verknappende Wirkung oftmals lange nach dem Veranlagungsjahr erst im Zuge einer zu prüfenden und zu bescheidenden Steuererklärung eintritt. Hinzu kommen die für Steuern typischen geringeren Multiplikatoreffekte, da als Erstrundeneffekt Einkommenseffekte nur nach Maßgabe der marginalen Konsumquote  $c'$  auftreten. Der Einkommens-Multiplikator einer Steuervariation  $\Delta T$  beträgt „nur“  $c'/(1-c')$  und beträgt damit lediglich  $c'$  Prozent des Multiplikators schuldfinanzierter Staatsausgabenänderungen. Steuerfinanzierte Ausgabenprogramme kommen hinsichtlich der Multiplikatorwirkung auf genau 1 („Haavelmo-Theorem“) und bleiben insoweit deutlich unter den Möglichkeiten schuldfinanzierter Ausgabenprogramme ( $1/(1-c')$ ).

Es nimmt vor diesem Hintergrund insgesamt nicht wunder, dass von § 15 StabG seit Einführung des Gesetzes 1967 bis heute kein Gebrauch gemacht wurde.

Unabhängig von § 15 StabG kann natürlich auch jede andere Steuervariation im stabilisierungspolitischen Interesse vom Steuergesetzgeber beschlossen werden. Dies war 2020 im Zuge der Coronakrise der Fall, als für den Sechs-Monats-Zeitraum vom 01.07.2020 bis zum 31.12.2020 der Regelsteuersatz der Umsatzsteuer von 19 auf 16 % sowie der ermäßigte Steuersatz, der insbesondere für Güter des täglichen Bedarfs fällig wird, von 7 auf 5 % abgesenkt wurde. Beabsichtigt war ein möglichst breiter Konsumimpuls, da Zwangssparen (Geschäftsschließungen) und Angstsparen (Kontaktvermeidung bei noch zulässigen Konsumakten, z. B. in Verkehrsmitteln, sowie unsicherheitsbedingte Konsumzurückhaltung, z. B. wegen unklarer weiterer Einkommensentwicklung) zu Rekordsparquoten geführt und den Konsum stark gedämpft hatten.

In der Vergangenheit haben rezessive Phasen insbesondere zu kleineren (z. T. befristeten) Ertragssteueranpassungen im Zuge der Jahressteuergesetze Veranlassung gegeben (z. B. bei Verlustrücktrags- und Abschreibungsregeln, Absetzbarkeit von Werbungskosten und Betriebsausgaben).

Im Zuge der angebotsorientierten Stabilisierungspolitik spielen ferner insbesondere Unternehmens-Steuerenkungen zur Stimulierung des gesamtwirtschaftlichen Angebotes sowie zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eine Rolle. Hinzu kommen theoretische Überlegungen eines konsumorientierten Steuersystems (statt vieler siehe nur Rose 1990), das



den steuerlichen Anknüpfungspunkt stärker im Konsum und weniger bei der Einkommensentstehung sucht und sich davon volkswirtschaftliche Wachstumsimpulse verspricht, da dies Ersparnisbildung anregt und damit gesamtwirtschaftlich Investitionsmittel freisetzt.

Für die Zwecke dieser Studie sind Steuern als Mittel der nachfragestimulierenden Konjunkturpolitik in rezessiven Phasen von besonderem Interesse, zumal dieses kaum je im großen Stil genutzte Instrument in der Coronakrise 2020 eine überraschende Wiederentdeckung erfuhr. Nachfolgend wird die Variation der Umsatzsteuer als Mittel der grünen Konjunkturpolitik näher beleuchtet.

Das Umsatzsteuergesetz (UStG) unterwirft bestimmte Umsätze von Unternehmen\*Unternehmerinnen im Inland einer linearen Besteuerung mit differenziertem Steuersatz. Eine analoge Einfuhrumsatzsteuer stellt Importe der Inlandsbesteuerung gleich. Exporte sind hingegen nicht erfasst. Zahlreiche Güter des Grundbedarfs sind von der Umsatzsteuer befreit (z. B. Wohnraummiete, Porti, bestimmte medizinische Leistungen). Neben – weniger ergiebigen – Variationen der Bemessungsgrundlage, insbesondere der Reichweite steuerbarer bzw. steuerpflichtiger Umsätze, kommen vor allem Variationen der Steuersätze als konjunkturpolitisches Instrument in Betracht. Anders als bei den Ertragssteuern sind die konjunkturellen Hebel bei der Umsatzsteuer damit recht einfach; sie erschöpfen sich – im Falle einer rezessiven Krise – auf eine Absenkung der Umsatzsteuersätze.

Europarechtliche Vorgaben zur Mindestbesteuerung verkürzen zudem den Gestaltungsspielraum des nationalen Steuergesetzgebers, der beispielsweise für dem Grunde nach steuerpflichtige Güter keine Nullsteuersätze festlegen darf.

Um den Konsum beeinflussen zu können, müssen umsatzsteuerliche Impulse, die zunächst die Unternehmen als Steuerzahler treffen und noch keinen staatlichen Preiseingriff darstellen, über Marktprozesse in Preisveränderungen umgesetzt werden (dazu nachfolgend 3.4.2.2).

Eine Sonderrolle spielt die 2020 vorab eingeführte, (zunächst) befristete Senkung der Umsatzsteuersätze auf Dienstleistungen des Gastronomiegewerbes. Unter Verweis darauf, dass Gastronomiebetriebe von den Schließungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie besonders stark betroffen waren (was jedoch auf viele Unternehmen gleichermaßen und einige, wie Diskotheken und Messeveranstalter) weitaus stärker zutrifft), wurde eine gezielte Entlastung der Branche über die Absenkung des Umsatzsteuersatzes beschlossen. Diese war zunächst bis Juni 2021 vorgesehen und wurde nun bis Ende 2022 verlängert.

Vor der Steuersatzsenkung – somit bis 30.6.2020 – unterlagen Speisen, die vor Ort im Restaurant oder Café verzehrt werden (sog. Restaurationsleistungen), dem regulären Umsatzsteuersatz von 19 %. Bei Take-away-Speisen, die der\*die Gast\*Gästin abholt und die nicht zum Verzehr vor Ort im Restaurant bestimmt sind, griff in der Regel der ermäßigte Steuersatz von 7 %. Mit dem Corona-Steuerhilfegesetz vom 19.6.2020 (BGBl. I 2020, S. 1385) wurde u. a. der Umsatzsteuersatz auf Restaurant- und Verpflegungsleistungen, die nach dem 30.6.2020 und vor dem 1.7.2021 erbracht werden, von 19 % auf 7 % gesenkt. Dies betrifft ausdrücklich nur Speisen. Die Abgabe von Getränken unterliegt weiterhin dem regulären Umsatzsteuersatz. Mit dem Zweiten Corona-Steuerhilfegesetz vom 29.6.2020 (BGBl. I 2020, S. 1512) wurde temporär der ermäßigte Steuersatz auf 5 % und der Regelsteuersatz auf 16 % gesenkt. Dies galt für Leistungen vom 1.7.2020 bis 31.12.2020. Wie alle anderen Unternehmer\*innen profitierten davon auch Unternehmer\*innen im Gastronomiebereich und hatten somit in der zweiten Jahreshälfte 2020 nur die geminderten Mehrwertsteuersätze anzuwenden. Für den Zeitraum ab 1.1.2021 ist nun wiederum der ermäßigte Steuersatz von 7 % auf Restaurant- und Verpflegungsleistungen – mit Ausnahme von Getränken – anzuwenden.

Der Bundestag beschloss zudem am 26.2.2021 mit dem Dritten Corona-Steuerhilfegesetz eine Verlängerung der Steuersatzsenkung. Demnach unterliegen Restaurant- und Verpflegungsleistungen nun bis 31.12.2022 dem Umsatzsteuersatz von 7 %. Getränke bleiben unverändert davon unberührt.

### 3.4.2.2 Bewertung der Maßnahme

Aus konjunkturpolitischer Sicht zeichnen sich umsatzsteuerliche Maßnahmen durch ein gemischtes Leistungsprofil aus. Sie sind zwar in besonderer Weise „timely“ und lassen sich auch ohne Weiteres befristet einsetzen („temporary“), es gebricht ihnen jedoch in mehrfacher Hinsicht an stabilisierungspolitischer Effektivität („targeted“), insbesondere wenn die Vielfalt rezessiver Krisenerscheinungen in den Blick kommt. Die genauen konjunktur- und transformationspolitischen Wirkungen werden im Folgenden genauer erläutert. Box 3 fasst erste empirische Erkenntnisse zusammen, die im Zuge der temporären Umsatzsteuersenkung während der Corona-Krise gewonnen worden.

#### Kriterium „timely“

Veränderungen der Umsatzbesteuerung erfordern „nur“ einen Beschluss des Steuergesetzgebers ohne weitere „Vorausplanung“. Zudem kann die Änderung des Steuergesetzes sofort wirksam werden. Auch die Kreislaufwirksamkeit tritt sofort ein, da jeder laufende Umsatz erfasst wird und über Umsatzsteuervorauszahlungen zeitnah Steuerbeträge eingezogen werden. Steuerliche Änderungen schlagen daher unmittelbar auf die Wirtschaftspläne der Wirtschaftssubjekte durch.

Änderungen der Umsatzbesteuerung sind daher in besonderer Weise unaufwendig und herausgehoben zeitnah zu organisieren. Die bei vielen anderen konjunkturpolitischen Maßnahmen zu beklagenden „time lags“ der Maßnahmenvorbereitung und der Maßnahmenwirkung treten hier nicht auf.

Auch wenn Umsatzsteuergesetze sog. Zustimmungsgesetze sind, die auch eine Bundesratsmehrheit erfordern, dürfte bei hinreichendem politischem Konsens eine rasche Beschlussfassung gesichert sein. Gem. Art. 105 Abs. 3 sind Gesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder Gemeinden ganz oder zum Teil zufließt, zustimmungsbedürftige Gesetze, d. h. sie bedürfen als Bundesgesetz nach dem Gesetzesbeschluss durch den Deutschen Bundestag auch der Zustimmung des Bundesrates. Diese Gesetze kommen also nur mit einer Mehrheit der Stimmen im Bundesrat (zurzeit 35 Stimmen) zustande. Dies setzt etwas höhere Hürden als ein sog. Einspruchsgesetz und kann eine breitere politische Zustimmung zum Steuergesetz erfordern.

#### Kriterium „temporary“

Eine Befristung der Wirkung auf die mutmaßliche Krisenphase lässt sich grundsätzlich über Steuervariationen im UStG ebenfalls unaufwendig und sicher einrichten. Die beiden Umsatzsteuermaßnahmen im Zuge der Corona-Krise (dazu oben Abschnitt 3.4.2.1) sind dementsprechend auch befristet worden – auch wenn die Fristenkongruenz aus Geltung des modifizierten Steuergesetzes und Krisendauer durchaus Fragen aufwirft (dazu nachfolgend „targeted“).

Bei Steuersenkungen im Zuge rezessiver Krisenbekämpfung besteht darüber hinaus ein polit-ökonomischer Bias, einmal aus stabilisierungspolitischen Gründen gewährte Steuervorteile sachlich unangemessen zu prolongieren oder gar dauerhaft fortzuschreiben. Daneben könnte auch die Einführung selbst interessenpolitischer Verzerrung unterliegen (dazu nachfolgend „targeted“), weil neben das stabilisierungspolitische Motiv auch das natürliche Partikularinteresse an Steuersenkungen tritt. Konjunkturpolitisch motivierte Steuererhöhungen in Boom-Phasen trifft dieses Problem nicht.

Die Verlängerung der Umsatzsteuersatzreduzierung für Raustaurationsleistungen bis 2022 gibt auf mögliche Interessenkonflikte einen ersten Hinweis. Absehbar wird jedenfalls die sprichwörtliche „Kaufmannsklage“ 2022 erneut angestimmt werden, um unter Hinweis auf „weiter schwierige Branchensituation“ neue Prolongationen zu erwirken – auch wenn diese nach einer Bundestagswahl auf weniger Resonanz stoßen dürften. Die Stabilisierungspolitik muss sich deshalb von sachfremden Interessen bei Steuersenkungen auch frei machen können.

### **Box 3: Empirische Ergebnisse zur konjunkturpolitischen Wirksamkeit der temporären Umsatzsteuersenkung während der Corona-Krise**

#### **BIP-Wachstumseffekte**

Wollmershäuser et al. (2020, S. 31) schätzen auf Basis des ifo-DSGE-Modells für 2020 einen positiven Effekt von 0,2 Prozentpunkten auf die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts. Für 2021 und 2022 liegt der Effekt bei -0,1 Prozentpunkten, für 2023/24 gibt es keinen Effekt mehr. Eine permanente Umsatzsteuersenkung würde das Niveau des Bruttoinlandsprodukts dauerhaft um 0,6 % erhöhen (zum Umfang der Weitergabe sagen Wollmershäuser et al. jedoch nichts).

Die Simulation des kalibrierten DSGE-Modells von Funke und Terasa (2020, S. 13) ergibt einen steuerpolitisch induzierten Anstieg des realen BIP von etwa 0,3 Prozentpunkten für das Jahr 2020 (S. 13).

Clemens et al. (2020, S. 7) schätzen Anfang Dezember 2020 mittels des fiskalpolitischen DSGE-Modells des DIW Berlins einen nominalen Impuls über den gesamten Simulationszeitraum gesehen (bis 2024) von gut 20 Mrd. Euro. Der Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt liegt über den Prognosezeitraum bei 0,3 % (0,03 % für 2020; 0,12 % für 2021).

Clemens und Röger (2021, S. 25 f.) schätzen im Mai 2021 mit ihrem dynamischen stochastischen Gleichgewichtsmodell (DSGE) eine Erhöhung des BIP in der zweiten Jahreshälfte um 0,5 % bei hälftiger Weitergaben (bei vollständiger Weitergabe hätte der Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt sogar bei etwa einem Prozent liegen können)

#### **Nachfrageeffekte**

Blömer et al. (2021, S. 48 f.) simulieren für eine hälftige Weitergabe der temporären Umsatzsteuersenkung einen Zuwachs beim Konsum um 0,44 %. Der Konsumzuwachs liegt dabei im 1. Dezil am höchsten (0,45 %) und sinkt bis ins 10. Dezil kontinuierlich ab (0,39 %). Die Haushaltsgruppen Alleinstehende, Alleinerziehende und Haushalte mit keinem oder einem Kind erhöhen ihren Konsum aufgrund der Reformmaßnahmen dabei am stärksten.

Clemens et al. (2020, S. 7) prognostizieren, dass der private Konsum zunächst 2020/21 stark ansteigt. Für die Jahre 2023/24 sinkt der private Konsum hingegen im Vergleich zum Basisszenario, daher fällt der Gesamteffekt auf den Konsum geringer aus als der positive Effekt in den ersten beiden Jahren. Über den gesamten Zeitraum ist ein Anstieg der Investitionstätigkeit zu erkennen, der über den Werten des Basisszenarios liegt (Clemens et al. nennen hier keine expliziten Werte)

Clemens/Röger (2021, S.25 f.) schätzen einen Anstieg des Konsums in der zweiten Jahreshälfte um 1 %. Die kurzfristig recht hohe Effektivität der Mehrwertsteuersenkung ist auf den Effekt bei den Gebrauchsgütern, beispielsweise Elektrogeräte, Möbel, Fahrräder und Autos, zurückzuführen. Die Nachfrage nach diesen Gütern war den Modellsimulationen zufolge um rund zwölf Prozentpunkte höher als ohne die Mehrwertsteuersenkung, die Nachfrage nach Verbrauchsgütern und Dienstleistungen hingegen nur um zwei Prozentpunkte.

Fuest et al. (2021, S. 6) untersuchen in ihrer Hochrechnung der Daten aus einer Umfrage in zwei Wellen (Oktober und November) auf sämtliche Haushalte der Bundesrepublik die Konsumwirkung der USt.-Senkung. Die Autoren schätzen einen gesamtwirtschaftlichen Konsumeffekt in Höhe von etwa 6,3 Mrd. Euro (S.6).

### **Konsumwirkung**

Behringer/Dullien (2020, S.4 f) sowie Behringer et al. (2021, S. 5) untersuchen die Konsumwirkungen der Umsatzsteuersenkung durch computergestützte Online-Befragungen von Erwerbstätigen im Juni und November 2020. Die Autoren finden einen eher schwachen Vorzieheffekt: 16,4 % der Befragten haben aufgrund der Umsatzsteuersenkung Anschaffungen getätigt, die sie sonst zu einem späteren Zeitpunkt gekauft hätten (im Juni: 14,4 %). Zudem ermitteln sie einen eher geringen Realeinkommenseffekt: 4,5 % der Befragten haben aufgrund der Mehrwertsteuersenkung Anschaffungen getätigt, die bisher nicht geplant waren (3,2 % im Juni). 79,3 % der Befragten, haben infolge der Mehrwertsteuersenkung keine entsprechenden Anschaffungen getätigt (74,9 % im Juni).

Der Sachverständigenrat (Feld et al. 2020, S. 118) weist hierzu in seinem Jahresgutachten 2020/21 auf eine im September 2020 durchgeführte repräsentative Bevölkerungsbefragung von 1.014 Personen hin, in der eine geringe intertemporale Substitution von Konsum und ein geringer Einkommenseffekt durch den Anstieg der Kaufkraft festgestellt wurde (nur 11 % der Befragten erwägen, für das kommende Jahr geplante Konsumausgaben vorzuziehen). Die Gründe sind vielfältig. Fast die Hälfte der Befragten hat gar keine größeren Anschaffungen geplant. Weitere 18 % führen an, dass die Ersparnis durch die Umsatzsteuersenkung zu gering wäre, um vorhandene Pläne zu ändern und 13 % nennen als Grund die aktuelle wirtschaftliche Lage (sie würden derzeit lieber sparen). Nur 10 % der Befragten berichten, dass sie aufgrund der Steuersenkung mehr oder teurere Verbrauchsgüter kaufen

Auch Fuest et al. (2021, S.3-6) kamen zu dem Ergebnis, dass im Oktober lediglich 12 % der Befragten, die in diesem Jahr eine größere Anschaffung planten, ohne die Umsatzsteuersenkung auf diese Anschaffung verzichten würden. Im November war es dann mit 29 % ebenfalls eine Minderheit, die angegeben hat, dass die Umsatzsteuersenkung bei ihren Konsumabsichten eine Rolle gespielt hat. 43 % der Befragten nutzen die Umsatzsteuersenkung für die Anschaffung von Haushaltsgroß- oder Elektrogeräten wie Fernseher, Computer oder Mobiltelefone. 39 % geben an, eine größere Ausgabe für Bau- und Renovierungstätigkeiten getätigt zu haben, 32 % geben an, Möbel angeschafft zu haben. 20 % der Befragten haben sich ein Kraftfahrzeug oder anderes Fahrzeug zugelegt. Allerdings zeigt sich, dass die überwiegende Mehrheit der Befragten diese Anschaffungen auch ohne die Senkung der Mehrwertsteuer getätigt hätte (95–96 %).

### **Verbraucherpreise und Weitergabe der USt.-Senkung**

Laut Berechnungen des Statistischen Bundesamts (Destatis, 2020) dürfte die angekündigte Umsatzsteuersenkung bei vollständiger Weitergabe an die Verbraucher\*innen einen Rückgang der Verbraucherpreise um rein rechnerisch 1,6 % verursachen.

Unter der Berücksichtigung, dass der Anteil der mit Umsatzsteuer belasteten Güter im VPI geringer ist als im HVPI, kommt die Bundesbank (2020a, S. 57 ff) hier zu einem ähnlichen Ergebnis. Für eine vollständige und unmittelbare Überwälzung der Umsatzsteuersenkung in den Monaten Juli bis Dezember 2020 kommt die Bundesbank rein rechnerisch auf eine um jeweils 1,8 Prozentpunkte gesunkene HVPI-Rate (S. 57). Die tatsächliche HVPI-Vorjahresrate ging jedoch ersten Analysen nach tatsächlich um weniger als die Hälfte der mechanischen Rechnungen (von 0,8 % auf null) zurück (S. 58). Dabei ist festzustellen, dass insbesondere bei Nahrungsmitteln und Industrie-

gütern ohne Energie die Umsatzsteuersenkung fast vollständig weitergegeben wurde, bei Dienstleistungen jedoch hingegen nur etwa zu einem Drittel (S. 58 f.). Es ist jedoch zu beachten, dass die Vorjahresrate nur eine grobe Einschätzung auf die Weitergabe der Umsatzsteuersenkung zulässt, da auch andere Einflüsse, z. B. die Ölpreise, in dem Zeitraum auf die Preise wirkten. Die Bundesbank kommt jedoch zu dem Ergebnis, dass die Umsatzsteueränderung, bezogen auf den HVPI insgesamt, zu etwa 60 % weitergegeben wurde, für die Kernrate ohne Energie und Nahrungsmittel zu gut 50 % (S. 59). Der größte Teil der Preise wurde dabei im Juli angepasst.

Fuest et al. (2020, S. 3 ff.), berechnen in ihrer Analyse eines Datensatzes, der sich auf tagesaktuelle Preisdaten für mehr als 60 000 Produkte aus dem Online-Shop Sortiment der Rewe-Supermarktkette stützt, eine durchschnittliche Preissenkung infolge der Umsatzsteuersenkung um etwa 2 % (nahezu vollständige Weitergabe an die Konsumenten\*Konsumentinnen). Dabei zeigt sich, je mehr Wochen nach Inkrafttreten der Umsatzsteuersenkung vergehen, desto deutlicher zeichnet sich ein negativer Zusammenhang zwischen den Preiseffekten der Umsatzsteuersenkung und dem Wettbewerbsdruck in einem Produktmarkt ab. Für den Zeitpunkt zwei Wochen nach der Reform, zeigt die Regression, dass eine Erhöhung des Wettbewerbsindikators um 1 % zu einer Zunahme des Preiseffekts von 0,2 Prozentpunkten führt. Zwölf Wochen nach der Reform ist liegt der Wert bei 0,42 Prozentpunkten, mehr als doppelt so groß.

### Kriterium „targeted“

Die Umsatzsteuer bietet sich als allgemeine Konsumsteuer für eine konsumtive Breitbandwirkung im Dienste der Stabilisierungspolitik an. Da sich Konsumbesteuerung nach Maßgabe der Preiselastizitäten von Angebots- und Nachfragefunktionen in gleichgewichtige Marktpreise übersetzt, gehören sowohl Unternehmen als Umsätze tätige Anbieter als auch nachfragende Konsumenten\*Konsumentinnen grundsätzlich zu den ökonomischen Steuerträgern\*Steuerträgerinnen der Umsatzsteuer. Beide Marktseiten tragen je einen Teil der ökonomischen Steuerlast als Ergebnis der marktlichen Überwälzungsprozesse.<sup>20</sup> Entsprechend findet auch die Entlastung von der ökonomischen Traglast grundsätzlich geteilt statt. Der Umstand, dass nicht die Zensiten, sondern die nachfragenden Verbraucher\*innen als Steuerdestinatäre aus Sicht des Gesetzgebers die Steuerlast tragen *sollen*, spielt dabei keine Rolle. Die Entlastungswirkung einer Umsatzsteuersenkung streut mithin – je nach Marktbedingungen – zwischen Angebot und Nachfrage.

Im Marktzusammenhang sind Änderungen der Preise und der Absatzmengen zu erwarten. Über deren Ausmaß entscheiden die sektor- und gruppenspezifischen Preiselastizitäten.

Je nach stabilisierungspolitischer Zielstellung einer Umsatzsteuersenkung kann es dabei zu Friktionen der Transmission des Steuerimpulses kommen. Der Steuergesetzgeber könnte eine Entlastung der anbietenden Unternehmen beabsichtigen. In diesem Falle sollte die Steuerentlastung nicht im Preis weitergereicht werden, sondern die Marge der Produzenten verbessern. Dem Steuergesetzgeber könnte freilich auch vorschweben, den Güterabsatz zu erhöhen; in diesem Falle wäre die möglichst vollständige Überwälzung im Produktpreis sinnvoll, um maximale Impulskraft auf die Nachfrage zu entfalten. Soweit ersichtlich, war die sektorale Umsatzsteuersenkung für Restaurationsleistungen anbieterseitig motiviert, die allgemeine Umsatzsteuersenkung hingegen als Nachfragestimulus angelegt.

<sup>20</sup> Siehe zur finanzwissenschaftlichen Inzidenzlehre der Konsumbesteuerung Schmolders/Hansmeyer (1980, 175 ff.).

Fällt dabei jeweils die Verarbeitung des Steuerimpulses im Marktzusammenhang anders aus als beabsichtigt, kommt es zu Wirkungsbrüchen. Unternehmen, die Umsatzsteuersenkungen im Verkaufspreis nicht oder nur teilweise weitergeben und sich insoweit eine Margenverbesserung vorbehalten, unterbrechen einen ggf. beabsichtigten nachfragestimulierenden Effekt.

Zwar haben beispielsweise die großen Ketten des Lebensmitteleinzelhandels die Umsatzsteuersenkung werblich intensiv zum Zwecke der Absatzsteigerung genutzt. Die Werbeaussage „Wir geben die Umsatzsteuersenkung weiter.“ dürfte jedoch zunächst einmal lediglich die steuerrechtliche Selbstverständlichkeit betreffen, keine anderen als die im UStG vorgesehenen Sätze zu verlangen. Ob allerdings die vom LEH autonom festzulegenden Nettopreise nicht gleichzeitig eine konterkarierte Aufwärtsbewegung nehmen, ist eine ganz andere Sache.<sup>21</sup> Jedenfalls konnte beobachtet werden, dass solche Nettopreiserhöhungen durchaus vorgenommen wurden. Die Bundesbank geht von einer 60prozentigen Weitergabe von Umsatzsteuersenkungen im Marktpreis aus (Bundesbank 2020a, b).

Die temporäre Umsatzsteuersenkung im 2. Halbjahr 2020 im Zuge der Pandemiepolitik hat jedenfalls gezeigt, dass die Umsatzsteuersenkung durchaus zum Gegenstand strategischer preispolitischer Kalküle der Handelsbetriebe wurde und die Steuersenkung keineswegs flächendeckend und vollumfänglich an die Endverbraucher\*innen weitergegeben wurde (Bundesbank 2020a). Die nur sehr eingeschränkte Informationsverarbeitungskapazität und der hohe Stellenwert von Impulskäufen seitens der Käufer\*innen sowie die nur sehr eingeschränkte Beobachtbarkeit von Nettopreisen erleichtert es den Handelsbetrieben bei Lebensmitteln, hier strategisch vorzugehen. Auch wenn bei Gütern des täglichen Bedarfs die Preisweitergabe überwiegend erfolgte, bleibt dies Gegenstand strategischer Preispolitik der Unternehmen. Auch der intensive Wettbewerb im deutschen Handels-Oligopol konnte die preisliche Weitergabe zwar antreiben, aber nicht vollständig sicherstellen.

Insbesondere Steuersenkungen sind asymmetrisch von Preisträgheiten bei der Überwälzung betroffen: Anbieter können – anders als bei Steuererhöhungen – versucht sein, eine Weitergabe im Preis hinauszuzögern oder zu unterlassen, um die eigene Marge zu verbessern. Es ist dann eine Frage der Intensität des Wettbewerbs, wie schnell und wie vollständig die Preisübersetzung gelingen kann.

Inwieweit eine überhaupt eintretende Preissenkung anschließend zu einer Belebung der Nachfrage führen kann, hängt erneut von der Preiselastizität der Nachfrage ab, die je nach Gütersegment und Käufergruppe signifikant schwankt.<sup>22</sup>

Vorliegend wurden Steuerimpulse schon in ihrer marktlichen Preiswirkung zu 40% gedämpft und durch parallel anziehende Nettopreise konterkariert. Zudem traf der Nachfragstimulus auf eine sektoral ohnehin starke Nachfrage (Lebensmittel, Garten- und Freizeitbedarf, Heimwerkerbedarf) und konnte sektorale Einbrüche (Zwangssparen wegen Betriebs- oder Kaufstättenschließungen) schon im Ansatz gar nicht auffangen. Überdies stehen nicht steuerpflichtige Umsätze ohnehin außerhalb des Steuerimpulses (Exporte, Kleinunternehmerleistungen, Finanz- und Gesundheitssektor, Immobilientransaktionen und Wohnen). In der Corona-Krise kommt mit der extrem hohen, persistenten Sparquote ein weiteres Problem hinzu (dazu noch unten).

<sup>21</sup> Dies kann auch auf exogene Entwicklungen zurückgehen, so stiegen die Nettopreise für Nahrungsmittel auch vor dem Hintergrund von ungünstigen Witterungsverhältnissen und höheren Kosten für den Schutz vor Ansteckungen „kräftig“ (Bundesbank 2020b, S. 32).

<sup>22</sup> So gilt etwa für Fleisch, dass die Preiselastizitäten für einkommensschwache Haushalte und zugleich für hochpreisige Bioprodukte höher liegen als im Durchschnitt dieses Gütersegments und dass sich Fleisch insgesamt durch eine im Durchschnitt höhere Preiselastizität auszeichnet als andere Grundbedarfsgüter – siehe Gallet (2010).

Die sektorale Umsatzsteuersenkung für Restaurationsleistungen wirft in diesem Zusammenhang ganz besondere Fragen der Adäquanz auf. Zwangsgeschlossene oder auf Außer-Haus-Verkauf begrenzte Betriebe verzeichnen einen massiven Umsatzausfall, der durch reduzierte Umsatzsteuerlast auf insoweit schlicht fehlende Umsätze nicht zu adressieren ist. Die Maßnahme eignet sich hier schon vom Ansatz her nicht, das Problem der Branche zu lösen. Folgerichtig trat das Umsatzsteuerverhikel auch nur neben die Unternehmenshilfen hinzu. Auch Angstsparen des Publikums (Meiden wieder (teil-)geöffneter Gaststätten zur Infektionsabwehr) oder das Fehlen zwischenzeitlich abgewanderter Arbeitskräfte lässt nunmehr Umsätze ausfallen, deren Steuervergünstigung den Betrieben keinen einzigen Euro mehr verschafft.

Bereits die Begründung bei Einführung konnte nicht überzeugen: Obwohl zahlreiche Branchen vor vergleichbaren Herausforderungen standen wie Betriebe des Gastgewerbes, ja einige Branchen weitaus dramatischere und bis heute anhaltende Produktions- oder Verkaufsverbote hinnehmen müssen (Messebau, Diskotheken, Clubs, Großveranstalter, Kulturschaffende), wurde nur hier eine Branchen-Umsatzsteuervergünstigung ausgereicht, die noch dazu bis 2022 verlängert wurde, obwohl Gaststätten – anders als andere Branchen – nunmehr wieder teilweise öffnen dürfen.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht als nachteilig erweist sich bei einer allgemeinen Konsumbesteuerung die – gegenüber schuldfinanzierten Staatsausgaben – deutlich reduzierte Multiplikatorwirkung auf das Volkseinkommen: Da sich der Erstrundeneffekt der Maßnahme nur nach Maßgabe der – in der Corona-Krise allerdings stark geschrumpften – Konsumquote einkommenswirksam zeigt, fällt der Multiplikator um  $c'$  100% geringer aus als jener eines Investitionsausgabenprogramms (mit  $c'$  als marginaler Konsumquote).

Ist – wie in der Corona-Krise – die Sparquote aus exogenen Gründen besonders hoch, so fällt die expansive Wirkung einer konsumbezogenen Steuersenkung *c. p.* nochmals verringert aus. Die Persistenz einer hohen Sparquote (teilweise exogene Veranlassung) beschränkt zudem eine kurzfristige Verschiebung zugunsten des Konsums durch konjunkturelle Maßnahmen. Höhe und Persistenz der Sparquote verstärken einander in der Krisenwirkung und setzen zugleich Ungunstbedingungen für eine konjunkturpolitische Bearbeitung vermittelt steuerlicher Konsumimpulse.

Makroökonomisch wird die Höhe der privaten Konsumausgaben entscheidend durch die Erwartungen hinsichtlich der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte sowie deren Sparquote geprägt. Die Sparquote stieg bereits im ersten Halbjahr 2020 außergewöhnlich stark an und erreichte im 1. Quartal 2021 Rekordniveau. Die Sparquote in Deutschland ist im vergangenen Jahr nach Angaben des Statistischen Bundesamts zunächst auf das damalige Rekordniveau von 16,3 % gestiegen und lag im 1. Quartal 2021 sogar noch darüber. Demnach stieg die Sparquote der privaten Haushalte im ersten Quartal auf exzeptionelle 23,2 %. Das übertraf sogar noch jene 20,5 % aus dem zweiten Quartal des vorigen Jahres aus dem ersten Lockdown. Im weiteren Jahresverlauf 2020 war die Sparquote dann gesunken, bevor sie jetzt wieder hochschnellte. Die Sparquote stieg allein 2020 um 5,4 % im Vergleich zu 2019.

Klassische Vorsichtsmotive („Vorsichtssparen“) waren dabei offenbar nur von nachrangiger Bedeutung. Dossche/Zlatanovs 2020 zeigen mit Hilfe einer ökonometrischen Analyse für den Euroraum auf, dass sich nur ein eher kleiner Anteil der gestiegenen Sparquote im zweiten Vierteljahr 2020 durch Sorgen vor Arbeitsplatz- und Einkommensverlusten erklären lassen.<sup>23</sup> Ein Großteil des festgestellten Anstiegs schreiben die Autoren hingegen dem pandemiebedingten unfreiwilligen Sparen (Zwangssparen) zu. In Deutschland dürften die Sparmotive ähnlich gelagert gewesen sein, vermutet die Bundesbank (Bundesbank 2020b).

<sup>23</sup> Das Ersparnis-Niveau aus klassischen Vorsichtsmotiven heraus ist jedoch im historischen Vergleich gleichwohl hoch.

Die Gründe für die Konsumzurückhaltung in der ersten Jahreshälfte 2020 sind im Rahmen des Bundesbank- Online- Panel- Haushalte (BOP-HH) näher untersucht worden.<sup>24</sup> In der Befragung gab knapp die Hälfte der Befragten an, dass sie ihre Konsumausgaben aufgrund von pandemiebedingten Einschränkungen reduzierten (Wegfall von Konsumgelegenheiten durch Schließungen, Infektionssorge). Unmittelbare Einkommenseinbußen waren nur für ein knappes Sechstel davon ausschlaggebend.

„In allen anderen Fällen spielten Motive eine Rolle, die sich in der Sparquote niederschlugen: Für nur etwa ein Fünftel waren klassische Vorsichtsmotive aufgrund eines befürchteten zukünftigen Einkommensverlustes ausschlaggebend. Direkt mit der Pandemie verbundene Gründe spielten eine deutlich größere Rolle: Knapp die Hälfte reduzierte ihre Konsumausgaben, weil eine Reihe von Konsummöglichkeiten im Frühjahr – etwa aufgrund angeordneter Geschäftsschließungen oder Reiseeinschränkungen – nicht oder nur teilweise verfügbar waren. Diese unfreiwillige Konsumzurückhaltung war bei Haushalten mit höherem Einkommen besonders ausgeprägt. Dies steht im Gegensatz zu den Erkenntnissen für das klassische Vorsichtsmotiv: Bei reduzierten Konsumausgaben wegen befürchteten zukünftigen Einkommensverlusten waren die Anteile für Haushalte mit niedrigerem Einkommen größer als für Haushalte mit höherem Einkommen. Ganz unabhängig von der Einkommenshöhe verzichtete ein gutes Drittel zudem aus Sorge vor einer Ansteckung auf Ausgaben für einige Waren bzw. Dienstleistungen.“ (Bundesbank 2020b, S. 28)

Vor diesem Hintergrund sind Maßnahmen, die den Konsum durch preisvermittelte steuerliche Anreize beleben wollen, erheblich in ihrer intendierten Wirkung behindert. Denn die Umsatzsteuermaßnahme kann weder Lockdown-Effekte aufheben noch Infektionssorgen adressieren und die daraus gespeiste Konsumzurückhaltung mindern. Es fehlt daher hier grundlegend an Adäquanz bei der Adressierung der Ursachen. Selbst das klassische Vorsichtssparen in der Krise wird weit aus besser durch Stützung der Zukunftserwartungen hinsichtlich der verfügbaren Einkommen adressiert als durch – ohnehin unsichere und meist marginale – Preisstimuli.

Die temporäre Umsatzsteuersenkung passte nicht zu den Ursachen der Konsumzurückhaltung und adressierte auch nicht die zentralen Krisenphänomene in bestimmten Branchen, die z. T. auch angebotsseitige Veranlassung besaßen.

Dafür treten eine Reihe von Nachteilen auf, welche die ohnehin schwache konjunkturpolitische Performanz weiter beeinträchtigen:

- ▶ Während für die öffentliche Hand die Änderung von Steuergesetzgebung „leicht“, schnell und kostenarm umgesetzt werden kann, evoziert dies im privaten Sektor erhebliche Transaktionskosten beim Umsatzsteuerausweis, Umsatzsteuerinkasso und der genauen Abgrenzung der Umsatzsteuerzeiträume. Dies gilt noch verstärkt für temporäre Maßnahmen, die also die private Umsetzung sowohl einer Steuersenkung als auch einer erneuten Steuererhöhung (in kurzer Zeit) zumuten.
- ▶ Soweit branchen- und leistungsbezogene Differenzierungen und Abweichungen zur allgemeinen Umsatzbesteuerung vorgenommen werden, leistet dies einer weiteren Verkomplizierung des Umsatzsteuerrechts Vorschub und steht dem Anliegen einer Konsistenzverbesserung und Vereinfachung einer weithin als unnötig zersplittert wahrgenommenen Steuermaterie entgegen.
- ▶ Phasenweise Steuerreduzierungen setzen zusätzliche Anreize zum Steuerbetrug, die bei der Umsatzbesteuerung ohnehin besonders hoch liegen für den Bereich von Bartransaktionen.

<sup>24</sup> Vgl. auch Bernard et al. (2020) zur Auswertung der Angaben aus der Befragungswelle im Mai 2020. Zu vergleichbaren umfragebasierten Analysen vgl. auch SVR (2020).



- ▶ Umsatzsteuersenkungen um wenige Prozentpunkte sind wegen der Breite der Bemessungsgrundlage stets mit erheblichen fiskalischen Ausfällen in öffentlichen Haushalten verbunden. Der Einnahmeausfall der USt-Senkung 2020 wird auf ca. 20 Mrd. € beziffert. Derart massive Ausfälle müssen sich in besonderer Weise konjunkturpolitisch rechtfertigen.
- ▶ Genau dies steht jedoch in Frage. Die befristete Senkung der Mehrwertsteuer hat auch nach Einschätzung des Ifo-Instituts für die Konjunktur kaum etwas gebracht (Fuest et al. 2021). Die Senkung der Umsatzsteuer von Juli bis Dezember 2020 habe ca. 6,3 Milliarden Euro an zusätzlichem Konsum gebracht. Das entspreche einem Anstieg der privaten Konsumausgaben um lediglich 0,6 % gegenüber dem Vorjahr. Die konjunkturpolitische Effizienz der Maßnahme (Konjunkturbeitrag pro eingesetztem Euro) ist damit denkbar gering. In einer repräsentativen Forsa-Umfrage unter 30.000 Bundesbürgern gaben nur zwei Prozent der Befragten, sie hätten von Juli bis Oktober eine größere Anschaffung getätigt, auf die sie ohne Mehrwertsteuersenkung verzichtet hätten.
- ▶ Verteilungspolitisch erscheint zudem fragwürdig, dass hohe und spürbare Entlastungen vor allem bei hochwertigen Gebrauchsgütern („Porsche-Prämie“) ausgereicht wurden, während Entlastungen bei Niedrigpreisprodukten im Zuge einer Umsatzsteuersenkung von 7 auf 5 % mit wenigen Centbeträgen im allgemeinen preispolitischen Rauschen und der Mischkalkulation des Handels untergehen. Zwar wird vertreten, dass die Kaufkraft für Haushalte mit geringen Einkommen gestärkt worden sei (DIW-Konjunkturchef Michelsen); dies ist aber vereinbar mit der Feststellung, dass vor allem Hochpreisgüter nennenswerte Kaufanreize geboten haben. Und hierbei dürften vor allem Vorzieheffekte ausgelöst worden sein, die den Konsum in Folgeperioden wiederum belasten.

Insgesamt bietet die Umsatzsteuersenkung ein Paradebeispiel für inadäquate und ineffiziente Konjunkturpolitik, die aber die öffentlichen Haushalte sehr stark belastet hat. Das ausgezeichnete absolute und komparative Leistungsvermögen der Umsatzsteuersenkung in der Kategorie der Zeitnähe zur Krise läuft deswegen im Ergebnis leer. Denn die Defizite in der Kategorie „targeted“ führen gleichsam zur Abwertung in der konjunkturpolitischen Dimension.

Dieser Befund wurde vorliegend vor dem Hintergrund der Corona-Krise 2020/21 entwickelt. Es sind durchaus Krisenszenarien denkbar, in denen die Beurteilung im Vergleich deutlich günstiger ausfällt, insbesondere wenn Krisen-Adäquanz und Effizienz im Zuge einer allgemeinen Nachfragekrise besser erfüllt werden können. Dennoch empfiehlt sich die Konsumbesteuerung kaum als zentrales stabilisierungspolitisches Vehikel, gerade weil sie die Spezifität von Krisensituationen nicht wirklich angemessen adressieren kann. Die Bedienung von Partikularinteressen im Wege von Steuersenkungen scheidet ohnehin als Teil einer rationalen Stabilisierungspolitik aus.

#### **Kriterium „transformative“**

Eine konjunkturpolitisch motivierte Umsatzsteuersenkung als breiter, globalsteuernder Nachfragestimulus weist zunächst keine transformationspolitischen Bezüge auf. Aufgrund der allgemeinen Entlastung aller Inlandsabsätze und Importe ist keine signifikante strukturelle Veränderung der Konsummuster und damit des ökologischen Fußabdrucks je BIP-Einheit zu erwarten.

Vielmehr lässt die zeitliche Begrenzung der Maßnahme Vorzieheffekte bei hochwertigen und langlebigen Gebrauchsgütern erwarten, die ceteris paribus die vorherrschenden (nicht-nachhaltigen) Konsumstrukturen für einen weiteren Lebenszyklus perpetuieren. Dies kann die Verhärtung technologischer Pfadabhängigkeiten begünstigen. Bei im Übrigen unveränderten Konsummustern droht insoweit eine Verstetigung bestehender nicht-nachhaltiger Konsummuster und

trägt in Anbetracht unzureichender oder gar fehlender flankierender CO<sub>2</sub>-Preissignale zu ineffizient hohen Investments in emissionsintensive Technologien (z. B. Autokauf mit konventionellem Verbrennerantrieb, besonders starke Kaufanreize bei Hochpreisfahrzeugen).

Einer (temporären) Umsatzsteuersenkung kann daher kein transformativer Gehalt entnommen werden; im Gegenteil wirkt diese Maßnahme tendenziell strukturkonservierend, insbesondere wenn keine geeignete Flankierung durch CO<sub>2</sub>-Preissignale erfolgt. In Sektoren ohne zureichende CO<sub>2</sub>-Bepreisung wird eine pauschale Umsatzsteuersenkung bewirken, dass suboptimal viele emissionsintensive Güter und Dienstleistungen nachgefragt werden.

**Tabelle 5: Gesamtbewertung einer temporären allgemeinen Umsatzsteuersenkung**

Kriterium	Konjunkturpolitische Bewertung			Transformationspolitische Bewertung
	Timely	Temporary	Targeted	Transformative
	hervorragend	erfüllt	eingeschränkt erfüllt	Nicht erfüllt
Zusammenfassende Bewertung je Zielbereich	eingeschränkt zu empfehlen			nicht zu empfehlen/ Komplementierungsnotwendigkeit
Gesamtbewertung	Nicht zu empfehlen			

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

**Tabelle 6: Gesamtbewertung einer temporären Branchen-Umsatzsteuersenkung**

Kriterium	Konjunkturpolitische Bewertung			Transformationspolitische Bewertung
	Timely	Temporary	Targeted	Transformative
	fraglich	fraglich	Nicht erfüllt	Nicht erfüllt
Zusammenfassende Bewertung je Zielbereich	Nicht zu empfehlen			nicht zu empfehlen/ Komplementierungsnotwendigkeit
Gesamtbewertung	Nicht zu empfehlen			

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

### 3.4.3 Staatliche Investitionsausgaben

#### 3.4.3.1 Beschreibung der Maßnahme

Staatliche Investitionsprogramme gehören zu den klassischen konjunkturpolitischen Maßnahmen. Sie zerfallen ganz grundlegend in staatliche Investitionsausgaben und staatliche Stimuli für private Investitionen. Letztere können mit finanzpolitischen Mitteln sowohl auf der Ausgaben- (Finanzhilfen, Kredite, öffentliche Komplementärinvestitionen, z. B. Ladesäulen) als auch auf der Einnahmenseite (Abschreibungserleichterungen, Steuernachlässe), aber auch jenseits budgetärer Hebel organisiert werden, etwa indem Mindestvergütungen festgelegt oder Deregulierungen für Privatinvestments vorgenommen werden. Prominentes Beispiel für einen extrabudgetären Privatinvestitions-Stimulus, der zugleich transformativ angelegt ist, ist die Mindestvergütung für die Einspeisung regenerativ erzeugten Stroms nach dem Erneuerbaren-Energien-Gesetz: Hier

werden marktliche Vergütungen zwischen privaten Akteuren administriert, ohne unmittelbar öffentliche Einnahmen oder Ausgaben zu berühren. Auch windkraftfreundliche Änderungen im Baugesetzbuch unterfallen dieser Kategorie. Insgesamt handelt es sich also um eine sehr vielgestaltige Instrumentengruppe.

Von konjunkturpolitisch herausgehobener Bedeutung sind fraglos staatliche Investitionsausgaben. Diese sind Teil der Staatsnachfrage und können beispielsweise in Rezessionsphasen mit globaler Nachfragerückgang und ausgelasteten Kapazitäten genutzt werden, um rasch zusätzliche Nachfrage zu entfalten und ein nachfrageseitig gestörtes gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht wiederherzustellen. Auch jenseits dieses keynesianischen Lehrbuchszenarios bieten kurzfristige Variationen der Investitionsausgaben, insbesondere zusätzliche investive Staatsausgaben in Rezessionsphasen konjunkturpolitische Einflusshebel. Makroökonomisch zeichnen sich vor allem schuldfinanzierte Investitionsmehrausgaben mit einem maximalen Einkommensmultiplikator  $1/(1-c')$  aus.

$$\Delta Y_n = 1/(1-c') \Delta I$$

Zugleich haben Mehrinvestitionen als Nettoinvestitionen einen Kapazitätseffekt und erhöhen den volkswirtschaftlichen Kapitalstock und strukturieren diesen zugleich ggf. um (dazu oben Abschnitt 2.2). Daher zeichnen sich investive Staatsausgaben grundsätzlich auch durch ein hohes transformatives Potenzial aus. Investitionspolitik steht insoweit im Schnittpunkt von Konjunkturpolitik einerseits und Transformationspolitik andererseits. Dem wurde in Abschnitt 2 mit der Konstruktion einer „transformativen stabilisierenden Finanzpolitik“ (TSF) Rechnung getragen, zu deren wichtigster instrumenteller Kategorie konjunkturell motivierte Nachhaltigkeitsinvestitionen gehören. Staatliche Investitionsprogramme besitzen daher besonderes Potenzial für Synergien zwischen Konjunktur- und Transformationspolitik.

Dabei muss allerdings stets die hohe Diversität der Maßnahmenkategorie „staatliche Investitionsprogramme“ im Blick behalten werden. Denn die konjunkturpolitische Leistungsfähigkeit der verschiedenen Ansätze unterscheidet sich stark (dazu näher unten in 3.4.3.2).

Betrachtet man beispielhaft die Maßnahmen aus den Coronakrise-assoziierten Investitionsprogrammen 2020, so sind hier eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Investitionsmaßnahmen zum Zuge gekommen:

- ▶ „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“
  - Unterstützung kommunaler ÖPNV
- ▶ „Zukunftspaket“
  - CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm
  - Wasserstoff: Investitionszuschüsse Neuanlagen
  - Wasserstoff: Ausbau Tankstellennetz
  - Kaufprämie Elektrofahrzeuge
  - Zukunftsinvestitionen Hersteller & Zulieferer
  - Ladeinfrastruktur
  - F&E Elektromobilität & Batterien
  - Programm klimafreundliche Schiffe & Flugzeuge

Insbesondere mischen sich hier unmittelbare investive Staatsausgaben auf Bundesebene und Stimuli für private oder kommunale Investments, und es kommen verschiedene Maßnahmen auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite zum Einsatz.

Aus theoretisch-konzeptioneller Sicht unterscheiden Strand/Toman (2010) transformative Investments nach „quickly implemented, labor-intensive activities“, „capital investments in environmental and natural resources“ und „other specific programs with „green“ characteristics“, z. B. „cash for clunker“ (siehe oben Abschnitt 3.4.1). Diese Kategorisierung blickt sogleich auf grüne Programme und unterscheidet nicht öffentliche Ausgaben von der Stimulierung privater Investments.

Im nachfolgenden Bewertungsabschnitt wird herauszustellen sein, welche Form von Investitionsprogrammen zunächst konjunkturpolitisch besondere Performanz an den Tag legen und wie deren Transformationspolitischer Gehalt eingeordnet werden kann.

### 3.4.3.2 Bewertung der Maßnahmen

Die konjunktur- und Transformationspolitische Eignung von Investitionsprogrammen ist voneinander unabhängig. Die transformative Potenz eines Investitionsprogrammes kann durch konjunkturelle Eignung nicht verbessert, die Konjunkturlösung durch Transformationspolitisches Vermögen nicht gesteigert werden. Insofern sind beide Kriterienbereiche zunächst getrennt zu durchmustern.

Fragt man zunächst nach der konjunkturpolitischen Bewertung von Investitionsprogrammen, so sind die zeitliche und sachliche Adäquanz zu beurteilen.

#### Kriterium „timely“

Staatliche Investitionsausgaben sind die klassische Maßnahme der antizyklischen Fiskalpolitik, vorzugsweise im Bereich der Bau- und Ausrüstungsinvestitionen. Daneben spielen noch Forschung und Entwicklung sowie in neuerer Zeit Digitalinvestments eine Rolle.

Ihr verzögerungsfreier Einsatz setzt idealerweise bereits durchgeplante Projekte bzw. Maßnahmen voraus, z. B. im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans mit Planfeststellung und Baurecht. Andernfalls wird ein u. U. jahrelanger Vorlauf erforderlich, der einen zeitnahen antizyklischen Einsatz behindert oder unmöglich macht.

Des Weiteren sind unausgelastete Kapazitäten im Bauhauptgewerbe, im Anlagenbau und/oder im Beratungsgewerbe und im Handwerk vorauszusetzen. Andernfalls können die Mittel nicht ohne Weiteres verausgabt werden oder erfüllen ihren Hauptzweck, fehlende Nachfrage ohne Inflationstendenz auszugleichen, nicht angemessen.

Sind die Voraussetzungen gegeben, können Investitionsausgaben kurzfristig kreislaufwirksam werden und weisen eine hohe Implementationsgeschwindigkeit auf. Obgleich der Erstrundeneffekt typischerweise sektoral ist, ergeben sich über rasche Zweitrundeneffekte globalsteuernde Impulse auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage.

Ein weniger geeignetes Setting geben dann Situationen mit überhitzter Baukonjunktur, ein Portfolio noch ungeplanter und/oder ungenehmigter Projekte sowie die Notwendigkeit, erst noch weitere private oder kommunale Entscheidungsträger zu eigenen Investments anzuhalten. Die Stimuli privater (oder kommunaler) Investitionen implizieren längere Transmissionswege bis zur Kreislaufwirksamkeit und bergen das grundsätzliche Risiko von Wirkungsbrüchen, soweit Sekundärentscheider keine akute Investitionsneigung aufweisen – insbesondere bei negativen Erwartungen und Unsicherheiten über die weitere Entwicklung. In der Corona-Krise könnte beispiels-

weise der Versuch, private Investitionen in bestimmten Branchen gegen verfügte Lockdowns, unklaren Infektionsgang und eine allgemein als unsicher erlebte allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu initiieren, auf erhebliche Probleme stoßen (dazu noch unten c) „targeted“).

#### **Kriterium „temporary“**

Investments sind typischerweise auf eine bestimmte Zeitspanne ausgelegt und insoweit „befristet“. Allerdings kann der dabei überspannte Zeitraum mehrere Jahre (Bahnstrecke) bis sogar Jahrzehnte (Gebäudesanierung) umfassen. Es liegt auf der Hand, dass die bei Investitionsprogrammen häufig anzutreffende Fristeninkongruenz zwischen Krisendauer und Investitionszeitraum besondere Herausforderungen bereithält. Eine in der Startperiode antizyklische Investitionsausgabe kann dabei innerhalb eines überschaubaren Zeitraums zu einem prozyklischen Ausgabeverhalten werden. Um hier zumindest gewisse konjunkturpolitische Co-Benefits zu sichern, muss es sich entweder um intraperiodische (einmalige) Investments handeln oder aber die mehrjährige Auszahlungsreihe weist einen signifikanten Erstrunden-Push aus.

So ist schwer vorstellbar, wie ein auf Jahrzehnte angelegtes Gebäudesanierungsprogramm, das zudem Sekundärentscheidungen privater Immobilienbesitzer und entsprechende Einzelprojektplanungen voraussetzt, einen derartigen signifikanten Erstrunden-Push auslöst. Typischerweise laufen derartige Programme über mehrere Jahre an, bis ein nennenswerter Mittelabruf generiert werden kann. Eine zeitlich feinjustierte antizyklische Nachfragepolitik wird so kaum ins Werk gesetzt werden können. Ähnliches gilt für langfristige Großvorhaben wie „Stuttgart 21“.

Es dürfte zudem einen gewissen Zusammenhang geben zwischen der transformativen Potenz eines Investitionsprogramms und der Längerfristigkeit seiner Anlage. Dies würde implizieren, dass die Schnittmenge gerade für „grüne investive Konjunkturpolitik“ eher schrumpft.

#### **Kriterium „targeted“**

Typischer Anwendungsfall für den Einsatz des Einkommenseffektes staatlicher Investitionen bzw. der Stimulierung privater Investitionen ist der theoretische Fall einer keynesianischen (globalen) Nachfragerücklage, z. B. im Rahmen eines Unterbeschäftigungsgleichgewichtes. Mit Blick auf die Großkrisen der jüngeren Vergangenheit, namentlich Finanzkrise und Coronakrise, war dies jedoch jeweils gerade nicht die zentrale konjunkturpolitische Herausforderung. Dies wurde bereits oben in Abschnitt 2.1 näher charakterisiert.

Die sachliche Adäquanz hängt daher entscheidend an dem jeweiligen krisenspezifischen Bedarf an globalen (ggf. sektoralen) Nachfragestimuli. Es wurde oben unter a) bereits darauf hingewiesen, dass evtl. sogar eine sektorale Kontraindikation für Zusatzinvestitionen bestehen kann, z. B. Investments in Boombranchen mit Kapazitätsengpässen.

Auch staatliche Investitionsausgaben sind daher gerade keine konjunkturpolitische Panazee, sondern müssen sich angesichts der makroökonomischen und sektoralen Gesamtsituation einer Krise konkret rechtfertigen.

Die konjunkturpolitische Eignung hängt zusammenfassend insbesondere an den folgenden Aspekten:

- ▶ Krisenspezifischer Bedarf an Nachfragestimuli (global/sektoral)
- ▶ Verausgabungsreife von Investitionsmitteln (hinderlich: Planungsnotwendigkeit)
- ▶ Verausgabungsgeschwindigkeit (hinderlich: umfangreiche Antragsverfahren)
- ▶ Unmittelbarkeit der Kreislaufwirksamkeit

- Relevanz von Drittscheidern für letztlich Investitionsentscheidungen (Kommunen, Unternehmen)
  - Sekundäre Planungs-notwendigkeit (hinderlich: Mittel-Empfänger\*in muss seinerseits\*ihreseite Planungen und Genehmigungsverfahren durchführen)
  - Verfügbarkeit von Kapazitäten (hinderlich: Kapazitätsengpässe)
  - Investitionsbereitschaft der Dritten (hinderlich: Unsicherheit, negative Erwartungen)
  - Erstperioden-Push (relevante Masse der Investitionszeitreihe in Erstperiode(n)?)
- Ko-Investments (werden private Komplementärinvestments angereizt? Beispiel: Ladesäulen-Programme)

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

Ad-hoc-Investments oder Investitionsvorhaben der „langen Linie“ (jahrzehntelanges Gebäudesanierungsprogramm), aber ohne konkrete Planungs- und Verausgabungsreife eignen sich hingegen konjunkturpolitisch weniger. Gleiches gilt für Investments, für die aufgrund der Spezifika der Krise gar kein adäquater konjunkturpolitischer Bedarf bejaht werden kann (z. B. Bauinvestitionen bei trotz allgemeiner Krise überhitzter Baukonjunktur oder bei Angebotskrisen). Dann mag freilich der Fall eintreten eines allokatonspolitisch legitimen Investments, das jedenfalls konjunkturpolitisch keine negativen Effekte hat (sofern dadurch nicht anderweitige Mittelverausgabungen herauskonkurriert werden).

Tabelle 7 fasst wichtige Bestimmungsfaktoren für die konjunkturpolitische Wirksamkeit staatlicher Investitionsausgaben noch mal zusammen.

**Tabelle 7: Zusammenfassung von Faktoren für die konjunkturpolitische Wirksamkeit von staatlichen Investitionsausgaben am Beispiel des ÖPNV sowie der Förderung von Elektromobilität**

Maßnahme	Krisenspezifischer Bedarf an Nachfragestimuli (global/ sektoral)	Verausgabungsreife (schlecht: Planungsnotwendigkeit)	Verausgabungsgeschwindigkeit (schlecht: Antragsverfahren)	Unmittelbarkeit der Kreislaufwirksamkeit					Ko-Investments (werden private Komplementärinvestments angereizt?)
				Relevanz von Drittentscheidern (Kommunen, Unternehmen)	Sekundäre Planungsnotwendigkeit	Verfügbarkeit von Kapazitäten	Investitionsbereitschaft der Dritten (Unsicherheit, Erwartungen)	Erstperioden-Push (relevante Masse in Erstperiode?)	
ÖPNV-Unterstützung	fraglich	(Verteilerschlüssel?)	womöglich	Ja (Kaskade)	Ja (Kommune: was wollen wir wann?)	Unklar (evtl. Vollauslastung Wagonhersteller)	unklar	unklar	möglich
E-Kaufprämie	fraglich	+	+	ja	Nicht relevant	unklar	unklar	+	+
...									

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

### Kriterium „transformative“

Die transformationspolitische Bewertung eines Investitionsprogramms ist von seiner konjunkturellen Leistungsfähigkeit unabhängig. Es gilt insoweit das von Gabriel Felbermayr formulierte Diktum: „Für die Klimapolitik gilt: Was vor der Krise richtig war, bleibt auch in und nach der Krise richtig.“ (WiWo 2020) Die genauen Anforderungen ergeben sich aus der Operationalisierung des Kriteriums in Abschnitt 3.2.2.2. Insbesondere muss ein Investitionsprogramm, das dem Klimaschutz dienlich sein soll, nach den allgemeinen umweltökonomischen Kriterien der Effektivität und der Effizienz zunächst grundlegend klimapolitisch legitimiert sein. Hierbei scheiden mithin Programme aus, die entweder keine hinreichende Zielerreichung in Ausmaß, Sicherheit und Frist gewährleisten können oder aber die Gesellschaft – bei verfügbaren gleichwertigen Alternativen – unnötig teuer zu stehen kommen. Dies reicht jedoch noch nicht aus, sondern beschreibt nur die notwendige Bedingung der klimapolitischen Eignung. Hinreichend für die transformationspolitische Qualifikation ist ergänzend eine klimapolitische Priorität dahingehend, dass aus der Fülle grundsätzlich geeigneter Investments ein besonderer, prioritärer Bedarf besteht, der sich aus der transformationspolitischen Programmatik nachvollziehbar herleiten lassen können muss. Wegen der grundsätzlichen Knappheit auch der öffentlichen Mittel können daher nicht „irgendwelche“ Investments mit Klimateffekt als qualifiziert gelten, sondern solche, die sich stimmig in ein priorisiertes Gesamtkonzept einfügen. Dieses muss die Frage beantworten, bis zu welchem Zeitpunkt welche Transformationsziele mit welchen instrumentellen Ansätzen erreicht werden wollen.

So kann ein Anreizprogramm einer Kaufprämie für E-Mobilität zwar die diesbezügliche Nachfrage wirksam ankurbeln und einen gewissen Beitrag zur Elektrifizierung der Flotte leisten. Ob diese Maßnahme aber im Gesamtkontext der Nachhaltigkeitstransformation prioritär oder auch nur effizient sein kann, ist anhand der transformationspolitischen Gesamtkonzeption und in einer Vergleichsanalyse (z. B. konsequente CO<sub>2</sub>-Bepreisung) zu entscheiden.

Im Rahmen des Corona-Konjunkturprogramms hatte die Bundesregierung angekündigt, die staatlichen Förderprämien für Elektroautos und Plug-in-Hybride bis Ende 2021 und rückwirkend ab einer Erstzulassung ab 4.6.2020 zu verdoppeln. Die Beteiligung der Hersteller am nunmehr zur „Innovationsprämie“ umgetauften Umweltbonus bleibt unverändert. Am 17.12.2020 wurde im Rahmen eines „Autogipfels“ die Verlängerung der deutlich erhöhten Innovationsprämie bis Ende 2025 beschlossen. Es ist vorgesehen, über diesen Zeitraum die Förderung auf den elektrischen Antrieb zu fokussieren. Plug-in-Hybride werden ab 2022 nur noch gefördert, wenn sie eine Mindestreichweite von 60 Kilometer und ab 2025 von mindestens 80 Kilometer aufweisen.

Eine gänzlich andere Charakteristik weist demgegenüber die Maßnahme „Unterstützung kommunaler ÖPNV“ aus dem Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket auf. Hier kann die Priorität angesichts des notwendigen strukturellen Umsteuerns beim modal split dem Grunde nach jedenfalls unterstellt werden. Dagegen weist die Maßnahme konjunkturpolitische eine Reihe von Schwächen auf, da beispielsweise in der Corona-Krise wohl kein krisenspezifischer Bedarf bejaht werden konnte, die Verausgabungsreife wegen noch zu leistender Planungsverfahren nicht gegeben war und auch die Verausgabungsgeschwindigkeit durch behördliche Antragsverfahren belastet wird. Die Unmittelbarkeit der Kreislaufwirksamkeit wird herabgesetzt, will Drittscheider in die Investments eingebunden sind (Kommunen, private Unternehmen), deren Investitionsbereitschaft durch Unsicherheiten und negative Erwartungen getrübt sein kann, weil sekundäre Planungsnotwendigkeiten bestehen, die Verfügbarkeit von Kapazitäten unklar ist und der konjunkturell wichtige Erstrunden-Push wohl eher gering ausfallen dürfte.

Als „grüne Konjunkturpolitik“ wird man die konjunkturelle Eignung eines Investitionsprogramms bejahen können müssen. Eine transformationspolitisch sinnvolle Maßnahme ohne erkennbaren Konjunkturnutzen kann eine „grüne Konjunkturpolitik“ u. U. ergänzen, diese aber nicht ersetzen.



Umgekehrt wird eine transformationspolitisch zweifelhafte Maßnahme nicht deshalb sinnvoll, weil sie zusätzliche Nachfrage erzeugt. Insgesamt erscheint es herausfordernd, Investitionsprogramme gleichzeitig auf konjunktur- und transformationspolitische Notwendigkeiten der jeweiligen Krisen-Charakteristik auszurichten.

Strand und Toman (2010) benennen den Fall von Umweltsanierungsprogrammen im Wartestand (jederzeit sinnvoll, kann aber warten und dann situativ „auf Knopfdruck“ mobilisiert werden). Für die Praxis dürfte dies aber kaum je eine verwertbare Kategorie abgeben. Dies umso mehr, als zahlreiche legitimierte Transformationsanliegen bereits unter erheblichem Zeitdruck stehen und auch nicht auf die nächste (noch dazu „passende“) Krise warten können.

Insofern dürfte hier wohl ein kasuistischer Ansatz vonnöten sein.

**Tabelle 8: Gesamtbewertung staatlicher Investitionen am Beispiel eines ÖPNV-Programms**

Kriterium	Konjunkturpolitische Bewertung			Transformationspolitische Bewertung
	Timely	Temporary	Targeted	Transformative
	Nicht erfüllt	Nicht erfüllt	Nicht erfüllt	erfüllt
Zusammenfassende Bewertung je Zielbereich	Nicht zu empfehlen			Zu empfehlen
Gesamtbewertung	Nicht zu empfehlen			

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

**Tabelle 9: Gesamtbewertung staatlicher Investitionen am Beispiel eines Elektromobilitäts-Programms**

Kriterium	Konjunkturpolitische Bewertung			Transformationspolitische Bewertung
	Timely	Temporary	Targeted	Transformative
	erfüllt	erfüllt	unsicher	uneindeutig
Zusammenfassende Bewertung je Zielbereich	eingeschränkt zu empfehlen			Eingeschränkt zu empfehlen
Gesamtbewertung	Eingeschränkt zu empfehlen			

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

### 3.4.4 Kaufprämien für Kraftfahrzeuge

#### 3.4.4.1 Beschreibung der Maßnahme

Kaufprämien für Kraftfahrzeuge (Kfz) werden als staatlicher Zuschuss beim Erwerb eines Neuwagens an Käufer\*innen gezahlt. Da die Zahlung unmittelbar an den Kauf eines Kraftfahrzeugs gebunden ist, handelt es sich dabei um einen direkten Nachfragestimulus. Ziel ist es, krisenbedingte Nachfrageeinbrüche im Automobilsektor zu kompensieren. Die Zahlung einer Kaufprämie kann uneingeschränkt beim Kauf eines Neuwagens gezahlt werden (allgemeine Kaufprämie). Kaufprämien können jedoch auch an weitere Bedingungen geknüpft werden. So kann etwa die

Entsorgung eines Altfahrzeugs beim Neuwagenkauf („Abwrackprämie“). Zudem kann die Kaufprämie nur für bestimmte Antriebstechnologien gezahlt (z.B. „Innovationsprämie“ für alternative Antriebstechnologien zum Verbrennungsmotor, etwa batterieelektrische Antriebe oder Brennstoffzelle). Auch ist eine Differenzierung nach anderen Eigenschaften des Fahrzeugs möglich, z. B. Fahrzeugklasse, Größe oder Listenpreis.

#### 3.4.4.2 Bewertung der Maßnahme

##### Kriterien „timely“ und „temporary“

Prinzipiell ist die Einführung einer Kfz-Kaufprämie schnell möglich. Da sie als direkter Nachfragestimulus unmittelbar an die Kaufentscheidung gebunden ist, kann sie zumindest theoretisch auch schnell volkswirtschaftliche Wirkung entfalten. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Kfz-Hersteller ihre Produktion in Reaktion auf den Nachfrageanstieg schnell hochfahren können. Wenn eine kurzfristige Ausweitung der Produktion jedoch nicht möglich ist, kann von einer Kaufprämie kein zeitnaher konjunktureller Impuls ausgehen. Das ist etwas dann der Fall, wenn die Produktionskapazitäten zum Zeitpunkt der Krise voll ausgelastet sind – oder aber eine Ausweitung der Produktion auf Grund von Engpässen auf Lieferantenseite nicht möglich ist (etwa bei Unterbrechung der globalen Lieferketten wie während der Coronakrise) (Gawel/Lehmann 2020b). Eine Kaufprämie führt dann entweder dazu, dass noch vorhandene Lagerbestände abverkauft werden. Wenn auch diese begrenzt sind, werden zwar Kfz bestellt, der eigentliche konjunkturelle Impuls entsteht dann aber erst zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Produktion wieder ausgedehnt werden kann. Die zeitliche Passfähigkeit einer Kfz-Kaufprämie ist daher unsicher und abhängig von den Eigenschaften der zu bewältigenden Krise. Die Erfüllung des Kriteriums *timely* ist mithin unsicher. Die Kaufprämie kann aber nur vorübergehend werden, so dass das Kriterium *temporary* prinzipiell erfüllbar scheint.

Hinsichtlich des Kriteriums *targeted* ist bei einem sehr selektiven direktem Nachfragestimulus wie einer Kaufprämie, die einzig auf die Automobilindustrie zielt, ist zunächst zu prüfen, ob überhaupt eine spezifische Betroffenheit und Priorität der ausgewählten Branche vorliegt. Betroffenheit der Automobilbranche ist etwa bei globalen Nachfragekrisen oder bei Unterbrechungen der Lieferketten wie während der Coronakrise typischerweise gegeben. Schwieriger erscheint die Beurteilung der Priorität. Anders als etwa im Bereich von Dienstleistungen ist zu erwarten, dass die Anschaffung von Kfz als langfristigen Investitionsgütern nicht komplett ausfällt, sondern lediglich zeitlich verschoben wird. Insofern ist durchaus zu erwarten, dass andere Branchen, wie der Dienstleistungssektor, von einem Nachfrageausfall nachhaltiger und schwerwiegender betroffen sind und eigentlich konjunkturpolitische Priorität gegenüber der Automobilindustrie haben sollten. Für einen gezielten Nachfrageimpuls im Automobilssektor spricht in Deutschland deren hohe Bedeutung für die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung und damit einhergehend starke Multiplikatoreffekte von entsprechenden Nachfragestimuli. Empirische Untersuchungen zu früheren staatlichen Krisenprogrammen zeigen, dass Kfz-Kaufprämien zu signifikanten Vorzieheffekten von Kaufentscheidungen führen und einem entsprechend kurzfristigen Nachfragestimulus führen können. Vorzieheffekte wurden für Kaufprämien in Frankreich in den 90er Jahren (Adda/Cooper 2000) ebenso beobachtet wie für entsprechende Maßnahmen nach der globalen Finanzkrise 2007-08, etwa das „Car Allowance Rebate System“ (CARS) in den USA (Mian/Sufi 2012, Copeland/Kahn 2013) oder die „Umwelt- oder Abwrackprämie“ in Deutschland (Böckers et al. 2012, Klößner/Pfeifer 2015). Für die EU insgesamt kommt die empirische Studie von Grigolon et al. (2016) zu Maßnahmen in neun europäischen Ländern während und nach der Finanzkrise zu dem Schluss, dass die Abwrackprämien eine starke Rolle bei der Stabilisierung der gesamten Autoverkäufe im Jahr 2009 spielten. Vorzieheffekte führen freilich dazu, dass Nachfrage zu einem späteren Zeitpunkt ausfällt. Die längerfristigen konjunkturpolitischen Wirkungen von Kfz-Prämien

wurden in empirischen Studien daher oft als minimal identifiziert (Adda/Cooper 2000, Mian/Sufi 2012, Copeland/Kahn 2013). Entscheidend für die konjunkturpolitische Bewertung ist daher, ob der spätere Nachfrageeinbruch tatsächlich erst nach Ende der konjunkturellen Krise eintritt.

#### **Kriterium „targeted“**

Für die Bewertung der Kriteriums *targeted* ist es zudem bedeutsam, wie effizient und zielgerichtet die Mittel für den direkten Nachfragestimulus eingesetzt werden. Kaufprämien weisen typischerweise erhebliche Mitnahmeeffekte auf: Ein Großteil der Kaufprämien erhalten Käufer\*innen, die sowieso im Geltungszeitraum der Kaufprämie einen Neuwagen erworben hätten. Von der Zahlung der Kaufprämie an diese Käufer ginge daher kein zusätzlicher Nachfragestimulus aus. Für das CARS-Programm in den USA beliefen sich die Mitnahmeeffekte auf bis zu 50 % der geförderten Kauftransaktionen (Li et al. 2013, Hoekstra et al. 2017). Für deutsche Umweltprämie im Jahr 2009 schätzen Klößner und Pfeifer (2015) die Mitnahmeeffekte auf gut 25 %. Entsprechend erwartet auch der SVR (2020) für die im Zuge der Corona-Krise erhöhte „Innovationsprämie“ in Deutschland erhebliche Mitnahmeeffekte. Darüber hinaus wurde die Umweltprämie in Deutschland unabhängig vom Produktionsstandort der Kfz-Hersteller gezahlt. Die Kaufprämie hat insbesondere den Absatz von Kfz im Kleinwagensegment gefördert (Böckers et al. 2012). Davon profitierten jedoch vor allem ausländische Kfz-Hersteller und weniger die deutschen Premiumhersteller. Insgesamt ist für Kaufprämien daher das Kriterium *targeted* nur eingeschränkt erfüllt.

#### **Kriterium „transformative“**

Die transformationspolitische Effektivität von Kfz-Kaufprämien ist grundsätzlich stark abhängig von den sonstigen regulatorischen Rahmenbedingungen, etwa der Besteuerung von Umweltwirkungen des motorisierten Individualverkehrs (etwa über CO<sub>2</sub>-Bepreisung, CO<sub>2</sub>-orientierte Kfz-Steuer, Parkraummanagement etc.). Sind derartige Maßnahmen schwach ausgeprägt, führen Kfz-Kaufprämien im schlechtesten Fall zu neuen langlebigen Investitionen in Fahrzeuge mit fossil betriebem Verbrennungsmotor. In jedem Falle führt eine Subventionierung der Kfz-Anschaffung zu einer Verstetigung eines motorisierten Individualverkehrs ausgerichteten Mobilitätsverhaltens.

Im Detail werden die transformationspolitischen Wirkungen stark von der genauen Ausgestaltung der Kaufprämie bestimmt. Bei einer uneingeschränkten Kaufprämie für Neuwagen ist ein aus transformationspolitischer Sicht positive Substitutionseffekte möglich, soweit emissionsintensive alte Fahrzeuge durch emissionsärmere neuere Fahrzeuge ersetzt werden. Allerdings besteht bei uneingeschränkten Kaufprämien zunächst die Möglichkeit, dass gar kein Ersatz von Bestandsfahrzeugen erfolgt, sondern ein Zweitwagen angeschafft wird. Dem kann entgegengewirkt werden, indem die Zahlung einer Kfz-Prämie an die Entsorgung eines Altfahrzeugs gekoppelt wird. Jedoch verbleiben auch bei einer solchen „Abwrackprämie“ diverse transformationspolitische Herausforderungen. Generell werden bei einer uneingeschränkten Kaufprämie vor allem Neuwagen mit etablierter Verbrennertechnologie gekauft werden, insbesondere wenn die komplementäre Infrastruktur für alternative Antriebe (Ladesäulen, Wasserstofftankstellen) noch nicht ausreichend ausgebaut ist. Zudem droht bei Subventionierung des Neuwagenkaufs ein Rebound-Effekt: So ist es möglich, dass Altfahrzeuge durch neue Fahrzeuge mit mehr Leistung und/oder Gewicht und entsprechend höherem Verbrauch ersetzt werden. Entsprechend finden empirische Studien auch verhältnismäßig geringe Emissionseinsparungen durch Kaufprämien. Laut Li et al. (2013, S. 191) reduzierte das CARS-Programm die CO<sub>2</sub>-Emissionen nur etwa zwischen 9 bis 28,2 Millionen Tonnen. Daraus resultieren Kosten der Einsparung zwischen \$92 und \$288 US-Dollar pro Tonne CO<sub>2</sub>. Um Kaufprämien stärker an transformationspolitischen Erfordernissen auszurichten, können diese auf Fahrzeuge mit alternativen Antrieben beschränkt werden (wie z.B. mit der aktuellen „Innovationsprämie“ in Deutschland). Grigolon et al. (2016) zeigen,

dass auch für eingeschränkten Kaufprämien die Emissionsreduktionen verhältnismäßig niedrig sind (1,3 % Reduktion des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs für Neuwagen), allerdings höher als bei uneingeschränkten Kaufprämien (0,5 % Reduktion des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs für Neuwagen).

Für die transformationspolitische Bewertung von Kfz-Kaufprämien muss zusätzlich auch berücksichtigt werden, ob eine Subventionierung des Autokaufs transformationspolitisch überhaupt angezeigt ist und nicht alternative Instrumente zu besseren Ergebnissen führen würden (transformationspolitische Effizienz) (vgl. ausführlich in Agora Verkehrswende 2020). Aus wirtschaftspolitischer Sicht können Kfz-Kaufprämien gerechtfertigt werden, wenn über eine Output-Subvention Barrieren bei der Entwicklung alternativer Antriebstechnologien adressiert werden können (z.B. durch Wissens-Spillover bei technologischen Lerneffekten). Zudem können Kaufprämien wirtschaftspolitische vertretbar sein, wenn auf Seite privater Haushalte Budgetrestriktionen bestehen, welche den Kauf von emissionsarmen Kfz mit verhältnismäßig hohen Anschaffungskosten erschweren. Budgetrestriktionen können damit jedoch nur schwerlich zur Rechtfertigung von Kaufprämien auch für Fahrzeuge mit einem Anschaffungspreis jenseits von 40.000 Euro (bei aktuell bei der „Innovationsprämie“ in Deutschland) herangezogen werden. Entscheidende Barrieren für die Nutzung alternativer Antriebe liegen zudem mutmaßlich nicht allein bei den Anschaffungskosten. Entscheidender sind wohl u. a. eine fehlende komplementäre Infrastruktur für die Nutzung alternativer Antriebe (z. B. Ladesäulen, Wasserstoffinfrastruktur) oder auch bestimmte technologische Nachteile der alternativen Antriebe (z. B. geringere Reichweite von batterieelektrischen Kfz). Entsprechend wäre es möglicherweise zielführender, staatliche Mittel weniger in simple Kaufprämien zu lenken und stattdessen eher den Aufbau komplementärer Infrastruktur oder Forschung und Entwicklung im Bereich der Batterieentwicklung zu fördern.

**Tabelle 10: Gesamtbewertung einer Kfz-Kaufprämie**

Kriterium	Konjunkturpolitische Bewertung			Transformationspolitische Bewertung
	Timely	Temporary	Targeted	Transformative
	Eingeschränkt erfüllt	erfüllt	Eingeschränkt erfüllt	Nicht erfüllt
<b>Zusammenfassende Bewertung je Zielbereich</b>	<b>Nur eingeschränkt zu empfehlen</b>			<b>Nur eingeschränkt zu empfehlen (bei Beschränkung auf alternative Antriebstechnologien)</b>
<b>Gesamtbewertung</b>	<b>Nur eingeschränkt zu empfehlen</b>			

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

### 3.4.5 Strategische Unternehmensrettungen

#### 3.4.5.1 Beschreibung der Maßnahme

Strategische Unternehmensrettungen haben die Vermeidung von Insolvenzen strategisch als relevant erachteter Unternehmen durch gezielte staatliche Unterstützung bei der Beschaffung von Fremd- und/oder Eigenkapital zum Ziel. Im Rahmen der Banken- und Finanzkrise 2009 wurden etwa gezielt als „systemrelevant“ erachtete Banken gerettet, im Rahmen der Corona-Pandemie im Jahr 2020 erhielten z. B. die Lufthansa, Regionalflughäfen, Touristikunternehmen (TUI) oder Galeria Kaufhof/Karstadt staatliche Unterstützung bei der Kapitalbeschaffung. Grundsätzlich stehen dem Staat für derartige Maßnahmen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung. Einerseits kann

sich der Staat mit Eigenkapital an den jeweiligen Unternehmen beteiligen, etwa durch den Erwerb zusätzlich ausgegebener Aktien oder in Form stiller Einlagen. Andererseits kann der Staat bei der Beschaffung von Fremdkapital unterstützen, sowohl durch die Vergabe entsprechender Kredite an das Unternehmen (ggf. über Intermediäre wie staatliche Förderbanken) als auch durch die Übernahme von Bürgschaften für die Beschaffung von Fremdkapital am Kapitalmarkt.

### 3.4.5.2 Bewertung der Maßnahme

#### Kriterium „timely“

In konjunkturpolitischer Hinsicht sind strategische Unternehmensrettungen ein Instrument, das, eine politische Mehrheit für die Rettung des jeweiligen Unternehmens vorausgesetzt, eine hohe Adäquanz mit Blick auf das Kriterium timely aufweisen kann, wo zeitnahe Stärkungen der Kapitalbasis eines Unternehmens gefordert sind. Denn zum einen lassen sich konkrete Maßnahmen zur Kapitalbereitstellung (Kreditvergabe, Bürgschaften, Beteiligungen) zeitnah umsetzen, sobald die entsprechenden politischen Beschlüsse gefasst wurden. Die u. U. notwendige Einschaltung von Intermediären sowie etwaige langwierige Zustimmungsfindung auf Seiten der Unternehmenseigner\*innen können jedoch zeitliche Verzögerungen mit sich bringen. Zum anderen können die Maßnahmen (abhängig vom stabilisierungspolitischen Ziel) auch zeitnah ihre volkswirtschaftliche Wirksamkeit entfalten. Sofern etwa die Abwendung des Verlusts von Arbeitsplätzen als ein primäres stabilisierungspolitisches Ziel für die Beurteilung der volkswirtschaftlichen Wirksamkeit herangezogen wird, kann dessen Erreichung (unter der Annahme einer andernfalls eintreten Insolvenz) durch die Stärkung der Kapitalbasis sofort unterstützt werden und auch negative Zweittrundeneffekte in vor- und nachgelagerten Branchen vermieden werden. Unter der Voraussetzung, dass kapitalbasis-stärkende Maßnahmen tatsächlich eingesetzt werden, wenn unmittelbare Insolvenzgefahr besteht, ist dem Instrument der strategischen Unternehmensrettung auch eine rechtzeitige Wirksamkeit zu attestieren.

#### Kriterium „temporary“

Inwieweit der staatliche Eingriff im Falle strategischer Unternehmensrettung nur temporärer Natur ist, hängt stark von den konkreten Charakteristika der jeweiligen Maßnahme ab. Bei Maßnahmen, die von vornherein zeitlich befristet sind (etwa Kredite oder stille Einlagen) ist grundsätzlich ein temporärer Charakter inhärent. Jedoch können auch bei Fremdkapitalbeteiligungen oder -bürgschaften sowie stillen Einlagen u. U. Verlängerungen der Fristigkeiten notwendig werden können, wenn auch nach Ablauf der Frist die Gefahr von (teilweiser) Zahlungsunfähigkeit besteht, sodass die nur temporäre Belastung der öffentlichen Haushalte (im Sinne einer Nicht-Verfügbarkeit der Mittel) in Frage steht. Im Falle regulärer Unternehmensbeteiligungen durch den Staat (etwa durch den Erwerb von Aktien aus einer Kapitalerhöhung) ist die zeitliche Befristung nicht von vornherein gegeben und die zeitliche Frist der Maßnahme ist ex ante unbekannt oder zumindest ungewiss. Im Falle einer hohen Profitabilität der Beteiligung kann es zudem lukrativ für den Staat sein, die Anteile länger als zur Insolvenzabwendung notwendig zu halten. Grundsätzlich handelt es sich bei Maßnahmen zur strategischen Unternehmensrettung um Maßnahmen, die die staatlichen Haushalte nur einmalig belasten (bzw. bei Betrachtung aus der Perspektive buchhalterischer Kostenrechnung nur eine Bilanzverlängerung darstellen). Jedoch ist das Risiko eines (Teil-)Ausfalls der Mittel inhärent und ggf. können Nachschusspflichten bestehen oder Nachschüsse aus anderen Gründen (etwa in Erwartung zukünftiger Profitabilität des Unternehmens) notwendig werden.

**Kriterium „targeted“**

Als zielgerichtet können Maßnahmen der strategischen Unternehmensrettung angesehen werden, wenn das entsprechende Unternehmen tatsächlich insolvenzbedroht ist und die eigenen Möglichkeiten zur Abwendung ausgeschöpft sind. Diese Bedingung ist jedoch gründlich zu prüfen, wenn etwa gleichzeitig Dividenden an die Aktionäre\* Aktionärinnen ausgeschüttet werden können, erscheint die tatsächliche Bedürftigkeit des Unternehmens für staatliche Rettungsmaßnahmen fragwürdig. Zu prüfen ist zudem, inwiefern die Insolvenzgefahr tatsächlich krisenbedingt ist und nicht aufgrund struktureller Probleme des Unternehmens (evtl. verstärkt durch die Krise) besteht. In diesem Fall ist die konjunkturelle Effektivität negativ zu beurteilen, da die Gefahr der Insolvenz auch über die Dauer der Krise hinaus bestehen bleiben wird. Sofern also (ohne den Eintritt der Krise) wirtschaftliche und konkurrenzfähige Unternehmen unterstützt werden, ist davon auszugehen, dass die konjunkturelle Effektivität und Effizienz der Maßnahme gegeben ist, da keine Allokationsverzerrungen (ggü. einer „krisenfreien“ Volkswirtschaft) zu erwarten sind. Jedoch sind Maßnahmen der strategischen Unternehmensrettung nur als konjunkturell effizient anzusehen, sofern davon auszugehen ist, dass die Ursachen für die fehlende Solvenz persistent sind (wie etwa aufgrund von staatlich angeordneten Angebotsbeschränkungen im Falle der Corona-Krise) und nicht durch andere Maßnahmen (etwa eine Stimulierung der Nachfrage in der entsprechenden Branche) ursachengerechter adressiert werden können.

**Kriterium „transformative“**

Mit Blick auf das Kriterium der Transformativität sind strategische Unternehmensrettungen bezüglich der transformativen Effektivität zunächst neutral zu bewerten, da davon auszugehen ist, dass gegenüber dem Status quo ante (d. h. dem Zustand vor dem Eintritt des Krisengeschehens) keine Änderungen mit Blick auf die Treibhausgasemissionen oder andere Umweltbelange zu erwarten ist – es ändert sich *ceteris paribus* lediglich die Zusammensetzung des Eigen- und Fremdkapitals, nicht aber das Anlagevermögen. Im Falle der Beteiligung an Unternehmen mit aus nachhaltigkeitsgesichtspunkten kritischen Geschäftsmodellen (etwa im Bereich der fossilen Energiegewinnung/-nutzung oder des Tourismus) trägt das staatliche Engagement aber unter Umständen zum Erhalt dieser Geschäftsmodelle bei.<sup>25</sup>

Maßnahmen und Instrumente der strategischen Unternehmensrettungen durch den Staat (Kredite, Bürgschaften, Beteiligungen) bieten die Gelegenheit, nur unter bestimmten Auflagen im Transformationsinteresse gewährt zu werden. Staatliche Unterstützungen können so an ökonomisch zu rechtfertigende Bedingungen der ökologischen Transformation geknüpft werden, etwa eine (im Rahmen der ökologischen Transformation ohnehin anstehende oder vorgezogene) Dekarbonisierung der Geschäftsaktivitäten, z. B. über Zielvorgaben für grüne Kraftstoffe. Dabei ist freilich sicherzustellen, dass nicht lediglich die Wettbewerbsfähigkeit des entsprechenden Unternehmens ohne zusätzlichen Umweltnutzen reduziert wird.<sup>26</sup> Unter dem Vorbehalt des Erhalts der Wettbewerbsfähigkeit des/der entsprechenden Unternehmen(s) sowie der zuvor zu prüfenden volkswirtschaftlichen Indikation einer strategischen Rettung könnte die Nutzung dieses Gelegenheitsfensters jedoch im Gemeininteresse in Betracht gezogen werden.

Allerdings birgt ein derart selektives Eingreifen in die Geschäftstätigkeit eines einzelnen Unternehmens strukturell die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, die u. U. sogar ein späteres Aus-

<sup>25</sup> Fraglich ist jedoch, inwiefern das Ausscheiden eines Unternehmens aus dem Markt nicht allein zur Ausweitung der Marktanteile von (möglicherweise ebenso klima-/umweltschädlichen) Wettbewerbern führte.

<sup>26</sup> Das wäre beispielsweise der Fall, wenn der Lufthansa ein Kurzstreckenflugverbot auferlegt würde, die Verbindungen dann aber absehbar durch Konkurrenzanbieter übernommen würden. Ob Nachhaltigkeitsziele zum Wettbewerbsnachteil werden, hängt ohnehin an der begleitenden Klima-Regulierung oder der Nachfrage, z. B. nach „grünem“ Tourismus.

scheiden des betroffenen Unternehmens aus dem Markt nach sich ziehen kann, was kontraproduktiv wäre. Die transformative Effizienz strategischer Unternehmensrettungen erscheint daher fragwürdig, und andere Politikinstrumente zur Setzung allgemeiner, branchenweiter Anreize für eine Nachhaltigkeitstransformation aus Effizienz­sicht wohl zu bevorzugen.

Grundsätzlich besteht bei strategischen Unternehmensrettungen zudem eine Kollusionsgefahr mit europäischem Beihilferecht, das sich als Hemmnis für die Implementation derartiger Maßnahmen herausstellen kann. Die Umsetzung kann zudem auch an fehlenden politischen Mehrheiten scheitern, etwa wenn die entsprechenden Unternehmen nicht als strategisch relevant erachtet werden oder aus anderen Gründen (z. B. fehlender Lobby) keine politische Unterstützung finden.

**Tabelle 11: Gesamtbewertung von Maßnahmen der strategischen Unternehmensrettung**

Kriterium	Konjunkturpolitische Bewertung			Transformationspolitische Bewertung
	Timely	Temporary	Targeted	Transformative
	erfüllt	Eingeschränkt erfüllt	Eingeschränkt erfüllt	Eingeschränkt erfüllt
Zusammenfassende Bewertung je Zielbereich	eingeschränkt zu empfehlen			Eingeschränkt zu empfehlen
Gesamtbewertung	eingeschränkt zu empfehlen			

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

### 3.4.6 Senkung staatlicher Abgaben und Umlagen auf Stromverbrauch

#### 3.4.6.1 Beschreibung der Maßnahme

Ein wichtiger Kostenfaktor von Unternehmen und Haushalten sind Ausgaben für Energie, insbesondere Strom. Deren Höhe ist maßgeblich abhängig von staatlichen Steuern, Abgaben und Umlage, die für Energieverbrauch gezahlt werden müssen. Im Strombereich zählen dazu unter anderem die Umlage zur Finanzierung der Förderung nach Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG-Umlage) und die Stromsteuer. Als konjunkturpolitisches Instrument kann in Krisenzeiten erwogen werden, derartige staatliche Strompreisbestandteile zumindest vorübergehen zu senken, um die Unternehmen und Haushalte finanziell zu entlasten. Im Zuge der Coronakrise wurden beispielsweise über das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket knapp 11 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt, um die EEG-Umlage vorübergehen zu senken (BMF 2020).

Eine Senkung der staatlichen Strompreisbestandteile setzt primär auf der Angebotsseite an. Sie soll die Produktion stromintensiver Güter und Dienstleistungen günstiger und damit wettbewerbsfähiger machen. Sinkenden Produktionskosten – so die konjunkturpolitische Hoffnung – würde dann zu einem höheren Produktions- und Nachfrageniveau für diese Güter und Dienstleistungen führen. Zudem kann eine Senkung staatlicher Strompreisbestandteile mittelbar auch auf der Nachfrageseite wirken: Sinken die Strompreise für private Haushalte, ist mehr Einkommen für andere Konsumzwecke verfügbar.

#### 3.4.6.2 Bewertung der Maßnahme

##### Kriterium „timely“

Prinzipiell ist eine Senkung staatlicher Strompreisbestandteil im ersten Schritt schnell umsetzbar. Bei der Stromsteuer muss der entsprechende Steuersatz im Stromsteuergesetz gesenkt werden.

Um die EEG-Umlage zu senken, müssen staatliche Mittel bereitgestellt und auf das von den Übertragungsnetzbetreibern geführte EEG-Konto überwiesen werden. Die tatsächliche Entlastungswirkung tritt dann jedoch erst verzögert ein. So schlägt sich ein Zuschuss zum EEG-Konto erst mit Zeitverzug in einer gesenkten EEG-Umlage nieder. Einmal jährlich zum 15. Oktober legen die Übertragungsnetzbetreiber auf Basis des EEG-Kontostandes am 30. September die EEG-Umlage für das Folgejahr fest (BMWi 2020). Wie schnell Senkungen von Stromsteuer und EEG-Umlage zur Entlastung von Stromverbrauchern\*Stromverbraucherinnen führen, hängt zudem von den vertraglichen Lieferbindungen ab. Große industrielle Stromverbraucher können unmittelbar davon profitieren, sofern sie ihren Strom über die Strombörse beziehen oder langfristige Stromlieferverträge eine dynamische Preisanpassung zulassen. Im schlechtesten Fall kommt es jedoch frühestens zu einer tatsächlichen Entlastung, wenn im Zuge der Jahresabrechnung die regelmäßig zu leistenden Abschlägen für das Folgejahr abgesenkt werden. Diese Verzögerung kann insbesondere für kleine und mittelständische Verbraucher sowie private Haushalte eintreten. Insofern ist eine Senkung der staatlichen Strompreisbestandteile aus konjunkturpolitischer Sicht nur dann *timely*, wenn zum Zeitpunkt der verzögerten Entlastung (im schlechtesten Fall frühestens ein Jahr nach dem politischen Beschluss zur Senkung) die konjunkturelle Krise noch Bestand hat.

#### **Kriterium „temporary“**

Eine Senkung sowohl der Stromsteuer als auch der EEG-Umlage können prinzipiell zeitlich begrenzt werden. Soweit beispielsweise nur ein einmaliger staatlicher Zuschuss zum EEG-Konto erfolgt, kann die Belastung der öffentlichen Haushalte auf den Zeitpunkt der konjunkturellen Krise begrenzt werden. Insofern ist das konjunkturpolitische Kriterium *temporary* prinzipiell erfüllbar.

#### **Kriterium „targeted“**

Grundsätzlich entlasten Senkungen der Stromsteuer und der EEG-Umlage nur jene Verbraucher\*innen, die diese staatlichen Strompreisbestandteile tatsächlich zahlen. Für beide Instrumente gelten aber insbesondere für energieintensive Unternehmen weitreichende Ausnahmeregelungen. So ist nur auf 30 % des industriellen Stromverbrauchs in Deutschland die vollständige EEG-Umlage zu entrichten (Schrems et al. 2021). Darüber hinaus führt eine Senkung von EEG-Umlage und Stromsteuer nur insoweit zu einer Entlastung der Stromverbraucher\*innen, wie sie von den Stromversorgern tatsächlich weitergegeben wird (Gawel/Lehmann 2020a). In wettbewerblichen Märkten erfolgt die Weitergabe typischerweise nur teilweise in Abhängigkeit der Preiselastizität von Stromangebot und -nachfrage. Gerade im Bereich privater Haushalte haben Stromversorger zudem gewisse Marktmacht, weil trotz Strommarktliberalisierung die Bereitschaft der Stromkunden\*Stromkundinnen begrenzt ist, den Anbieter zu wechseln. Welche privatwirtschaftlichen Akteure in welchem Umfang tatsächlich bei Stromkosten entlastet werden, ist mithin schwer vorherzusagen. Und selbst bei tatsächlicher effektiver Senkung der Stromkosten ist der konjunkturelle Effekt unsicher. Er ist nur dann zu erwarten, wenn sinkende Kosten für stromintensive Güter und Dienstleistungen tatsächlich zu mehr Nachfrage führen. Denkbar ist jedoch auch, dass zusätzliche finanzielle Spielräume durch sinkende Marktpreise auf der Nachfrageseite nicht für mehr Konsum genutzt werden, sondern eher für die Bildung von Rücklagen und Sparen. Ob die letztlich von einer konjunkturellen Belebung profitierenden Akteure auch jene sind, welche im Zuge einer konjunkturellen Krise als besonders betroffen und bedürftig gelten können, ist völlig unklar. Insgesamt erscheinen Maßnahmen zur Senkung der staatlichen Strompreisbestandteile daher aus konjunkturpolitischer Sicht als wenig *targeted* – unabhängig von den Eigenschaften der jeweiligen konjunkturellen Krise.



**Kriterium „transformative“**

Transformationspolitische Bedeutung hat eine Senkung staatlicher Strompreisbestandteile zunächst in dem Maße, wie sie tatsächlich zu einer Senkung der Strompreise für Stromverbraucher\*innen führt. Sinkende Strompreise werden oft mit positiven Transformationseffekten verbunden (vgl. z. B. Dena 2020, SVR 2020, Stiftung Klimaneutralität et al. 2021). Es wird erwartet, dass dadurch strombasierte Klimaschutztechnologien im Vergleich zu fossilen Substituten günstiger und wettbewerbsfähiger werden. Dem verstärkten Einsatz von strombasierten Klimaschutztechnologien – etwa Elektromobilität, Wärmepumpen, Elektrolyseure zur Wasserstoffherstellung – wird dabei eine hohe Bedeutung für wirksamen Klimaschutz zugeschrieben.

Der tatsächliche transformationspolitische Effekt einer Senkung von Stromsteuer oder EEG-Umlage ist aber zumindest unsicher – selbst bei vollständiger Weitergabe der Senkung an die Verbraucher\*innen. So ist fraglich, ob eine temporäre Senkung staatlicher Strompreisbestandteile tatsächlich Investitionsentscheidungen beeinflussen kann, die gerade auf Basis langfristiger Kostenerwartungen getroffen werden. Zudem wird der Einsatz strombasierter Klimaschutztechnologien typischerweise durch vielfältige weitere Barrieren beeinträchtigt – etwa fehlende komplementäre Infrastruktur (z. B. Ladesäulen für Elektromobilität, Transportinfrastruktur für Wasserstoff) oder hohe Anschaffungskosten (Agora Verkehrswende 2020). Transformationspolitisch wäre es daher zielführender, die entsprechenden staatlichen Mittel für die Förderung des Infrastrukturausbaus zu verwenden oder – soweit notwendig – die Anschaffung strombasierter Technologien direkt zu fördern (vgl. dazu die Diskussion von staatlichen Investitionsausgaben in Abschnitt 3.4.3).

Darüber hinaus reduziert eine Strompreissenkung die Anreize für effiziente Stromnutzung (Schrems et al. 2021). Das ist selbst in Gegenwart eines ambitionierten CO<sub>2</sub>-Preises problematisch, weil die Stromerzeugung neben Treibhausgasemissionen diverse weitere Umweltwirkungen mit sich bringt, die nicht vollständig internalisiert sind (z. B. Umweltverschmutzung bei der Gewinnung von Ressourcen, Luftverschmutzung, Flächennutzungskonflikte bei erneuerbaren Energieträgern). Zusätzliche Abgaben auf Stromerzeugung und -verbrauch sind daher notwendig, damit der Übergang zu strombasierten Klimaschutztechnologien möglichst energieeffizient und nachhaltig gestaltet wird. Natürlich ist es für das Gelingen der Transformation notwendig, dass (strombasierte) Klimaschutztechnologien günstiger sind als ihre fossilen Substitute. Wichtigstes Instrument, um diese relativen Kostenvorteile zu schaffen, ist jedoch ein CO<sub>2</sub>-Preis (Agora Verkehrswende 2020).

**Tabelle 12: Gesamtbewertung von Maßnahmen zur Senkung staatlicher Strompreisbestandteile**

Kriterium	Konjunkturpolitische Bewertung			Transformationspolitische Bewertung
	Timely	Temporary	Targeted	Transformative
	Eingeschränkt erfüllt	erfüllt	nicht erfüllt	Eingeschränkt erfüllt
Zusammenfassende Bewertung je Zielbereich	nicht zu empfehlen			Eingeschränkt zu empfehlen
Gesamtbewertung	nicht zu empfehlen			

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

### 3.4.7 CO<sub>2</sub>-Bepreisung

#### 3.4.7.1 Beschreibung der Maßnahme

Instrumente der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zeichnen sich dadurch aus, dass sie eine finanzielle Belastung der Emissionen von Kohlendioxid bzw. Treibhausgasen vornehmen. Durch die Bepreisung von Emissionen haben sie zum Ziel, externe Kosten der Treibhausgasemission zu internalisieren bzw. zur Erreichung der Klimaschutzziele beizutragen. Zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung stehen verschiedene Instrumente bzw. Instrumentenausgestaltungen zur Verfügung. Einerseits kann durch einen Emissionshandel ein Zertifikatsystem angewandt werden, das durch die Ausgabe einer begrenzten Anzahl handelbarer Berechtigungen für die Emission von CO<sub>2</sub>/Treibhausgasen diese mit einem Preis versieht (sog. Mengensteuerung). Andererseits kann durch die Besteuerung von Emissionen eine Bepreisung von Emissionen stattfinden (sog. Preissteuerung). Sowohl Emissionshandel als auch CO<sub>2</sub>-Steuer können verschieden ausgestaltet werden, insbesondere hinsichtlich der sektoralen (einzelne, mehrere oder sämtliche Sektoren) und der regionalen (national, international) Reichweite. Maßnahmen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung sind grundsätzlich dem Cluster der Einnahmenpolitik zuzuordnen, da sie in vielen Fällen (CO<sub>2</sub>-Besteuerung, Auktionierung von Zertifikaten) ein staatliches Aufkommen generieren. Jedoch gibt es auch Ausgestaltungsoptionen, etwa ein Emissionshandel mit kostenloser Vergabe der Zertifikate, die keine Einnahmen für die öffentlichen Haushalte schaffen. Im Rahmen von Konjunkturprogrammen können einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung zwei Funktionen zukommen. Zum einen kann sie der Generierung staatlicher Einnahmen zur Refinanzierung ausgabeseitiger Konjunkturmaßnahmen dienen. Zum anderen kann sie als komplementäres Instrument investitions- und konsumstimulierende Konjunkturmaßnahmen begleiten, um durch die Internalisierung der Klimaexternalität deren transformative Ausrichtung zu unterstützen und gleichzeitig zu vermeiden, dass die Förderung klimafreundlicher Technologien und Verhaltensweisen gegen eine bestehende Klimaexternalität in ineffizient großem Umfang staatliche Mittel beansprucht (vgl. Agora Verkehrswende 2020). Daneben kann sie im Falle einer konjunkturellen Überhitzung kontraktive Impulse setzen und so konjunkturstabilisierend wirken.

#### 3.4.7.2 Bewertung der Maßnahme

##### Kriterium „timely“

Die zeitnahe Umsetzbarkeit der Erzielung (zusätzlicher) Staatseinnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung hängt stark von ihrer Ausgestaltung ab. Da bereits Instrumente zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland existieren, können z. T. zeitnahe Anpassungen in den jeweiligen Instrumenten vorgenommen werden. Dies gilt insbesondere für den nationalen Brennstoff-Emissionshandel für den Wärme- und Verkehrssektor, da dieser allein in nationalem Recht (Brennstoffemissionshandelsgesetz) verankert ist. Anpassungen des EU-Emissionshandelssystems würden hingegen, u. U. langwierige, Verhandlungen auf europäischer Ebene notwendig machen. Die Einführung neuer Instrumente zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung erscheint allerdings nicht zeitnah umsetzbar. Ihre volkswirtschaftliche Wirksamkeit nach der Implementation entfaltet eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung bei den Zahlungspflichtigen (etwa der Industrie oder der Energiewirtschaft) recht zeitnah, die Weitergabe entsprechender Preissteigerungen an die Letztverbraucher (etwa private Haushalte) kann jedoch mit Verzögerung eintreten (bei Mieterhaushalten im Wärmebereich z. B. erst mit der nächsten Betriebskostenabrechnung, die bis zu knapp 2 Jahre nach Umsetzung der Maßnahme zahlungswirksam werden kann). In Sektoren, die bereits von einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung abgedeckt sind, können Anpassungen auch eine hohe Rechtzeitigkeit in dem Sinne entfalten, dass sie zeitlich begleitend mit eventuellen Maßnahmen zur Stimulierung privaten Konsums/privater Investitionen eingeführt und volkswirtschaftlich wirksam werden können. Auf diese Weise kann sie zum einen die rechtzeitige Generierung staatlicher Einnahmen gewährleisten, andererseits rechtzeitig die Kostenwahrheit von Preisen erhöhen. In einem mengensteuernden System zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit

freier Preisfindung (wie dem EU-ETS) werden rechtzeitige Impulse zur Konjunkturstabilisierung zudem insoweit gesetzt, als dass mit einem Rückgang der (emissionsbehafteten) Produktion in einer Volkswirtschaft auch die Zertifikatpreise sinken, was die Kosten für Produktion bzw. Konsum verringert und so konjunkturstimulierend wirken kann (WiWo 2020). In einem System ohne freie Preisfindung (wie dem deutschen Brennstoff-Emissionshandel oder im Falle einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung) greift dieser Mechanismus hingegen nicht. Aufgrund der angesprochenen time-lag-Problematik bei der Weiterreichung der Preissignale einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung (insbesondere im Bereich privater Haushalte) kann der transformative Impuls einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung in einigen Segmenten der Volkswirtschaft aber auch zu spät (d. h. nach durch konjunkturpolitische Maßnahmen angereizten Konsum- und Investitionsentscheidungen) wirken. Insgesamt ist die Bewertung mit Blick auf das Kriterium *timely* somit ambivalent. In Sektoren mit bestehender CO<sub>2</sub>-Bepreisung können Maßnahmen recht schnell umgesetzt werden und teilweise auch wirken. Zudem erlaubt die zeitnahe Umsetzung auch die Vermeidung exzessiver Staatsverschuldung zur Finanzierung ausgabeseitiger konjunkturpolitischer Maßnahmen. Bei der Transmission der volkswirtschaftlichen Wirkung kann es jedoch (auch infolge des Upstream-Ansatzes der Instrumente zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung) zu time lags kommen.

#### **Kriterium „temporary“**

Das Kriterium *temporary* erscheint mit Blick auf die CO<sub>2</sub>-Bepreisung nur eingeschränkt zutreffend. Als Maßnahme zur Internalisierung der Klimaexternalität – und mithin zur Steigerung der Kostenwahrheit von Preisen – sollte eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht auf den Zeitraum der Krise begrenzt sein. Der oben angesprochene Preiseffekt von Konjunkturschwankungen in einem mengenbasierten System mit freier Preisfindung ist jedoch auf die Dauer der Schwankung begrenzt, sodass diesbezüglich eine gewisse temporäre Adäquanz attestiert werden kann. Eine temporäre Begrenzung ist zudem für eine mögliche Aussetzung der Rückvergütung von Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zur Stabilisierung der öffentlichen Haushalte denkbar.

#### **Kriterium „targeted“**

Mit Blick auf die Zielgerichtetheit ist die CO<sub>2</sub>-Bepreisung insoweit adäquat, als dass sie als begleitende Maßnahme konsum- und investitionsstimulierender Maßnahmen zur Erhöhung der Kostenwahrheit von Preisen beitragen kann und so eine volkswirtschaftlich effiziente (und zugleich klimaschonendere) konjunkturelle Erholung fördert. In einem Umfeld konjunktureller Überhitzung kann sie zudem kontraktive Wirkung entfalten und mithin konjunkturstabilisierend wirken. Sie kann daher ein wichtiges Instrument in einem Policy Mix von Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung darstellen, in einem Umfeld konjunktureller Unterauslastung ist dabei jedoch sicherzustellen, dass dieser Policy Mix (in den betroffenen Branchen) in Summe nicht kontraktiv wirkt. Zugleich dient sie dem Ziel der Generierung öffentlicher Mittel, die für ausgabeseitige konjunkturpolitische Maßnahmen zur Verfügung stehen. Als zielgerichtet kann diese Maßnahme daher dann angesehen werden, wenn zusätzliche Staatseinnahmen zur Finanzierung konjunkturpolitischer Maßnahmen notwendig sind und die externen Kosten von CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht vollständig internalisiert sind. Beides scheint etwa im Kontext der Corona-Krise gegeben. Grundsätzlich besteht jedoch die Gefahr, dass steigende CO<sub>2</sub>-Preise konjunkturhemmend wirken können – was im Falle einer konjunkturellen Unterauslastung kontraindiziert erscheint (Bach et al. 2020). Entsprechend sollte hier sukzessive vorgegangen werden. Wie oben bereits dargelegt, entstehen in einem Zertifikathandelssystem mit freier Preisfindung jedoch c. p. auch konjunkturstimulierende Wirkungen, wenn die Nachfrage nach Zertifikaten krisenbedingt zurückgeht und entsprechende Zertifikatpreisminderungen nach sich zieht (WiWo 2020). Es ist jedoch festzuhalten, dass sämtliche Maß-

nahmen zur Generierung von öffentlichen Einnahmen Kaufkraftverluste bei den privaten Akteuren mit sich bringen und mithin im Falle einer Unterauslastung von Produktionskapazitäten konjunkturbelastend wirken können. Aus der Perspektive einer effizienten Allokation der Produktionsfaktoren in einer Volkswirtschaft sind daher einnahmepolitische Maßnahmen vorzuziehen, die zur Bildung kostenwahrer Preise und damit zur Allokationseffizienz beitragen, wie im Falle einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung bei nicht vollständig internalisierter Klimaexternalität gegeben. Im Rahmen konjunkturpolitischer Maßnahmen können zudem steuerliche Entlastungen an anderer Stelle der konjunkturellen Belastung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung entgegenwirken. So empfehlen etwa Engström et al. (2020) im Zuge von klimawirksamen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Erholung eine aufkommensneutrale Steuerreform, bei der CO<sub>2</sub>-Preiserhöhungen Entlastungen bei der Besteuerung von Arbeit gegenüberstehen. Vor diesem Hintergrund kann dem Instrument der CO<sub>2</sub>-Bepreisung eine hohe Robustheit trotz grundsätzlicher Krisenspezifität attestiert werden. Aus verteilungspolitischer Sicht stellt sich bei einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung die Herausforderung, dass sie eine regressive Wirkung entfaltet (Bach et al. 2019). Zur Erreichung verteilungspolitischer Ziele können hier entsprechende Gegenmaßnahmen notwendig werden. Im Sinne einer effizienten Internalisierung externer Kosten sollte jedoch von verteilungspolitisch motivierten Preiseingriffen abgesehen werden und sozialpolitische Instrumente zur Abfederung verteilungspolitisch unerwünschter Effekte eingesetzt werden (vgl. Gawel et al. 2015)

#### **Kriterium „transformative“**

In transformativer Hinsicht kann eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung eine hohe Effektivität entfalten, die tatsächliche Wirkung hängt freilich an der Intensität des Preissignals. Als Instrument zur Bepreisung einer Klimaexternalität verteuert sie emissionsbehaftete Konsum- und Produktionsmuster und lässt so eine Reduktion von Treibhausgasen erwarten. Mit Blick auf andere Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit ist der Effekt unklar. Hier können sowohl positive Effekte auftreten (wie etwa im Falle einer Reduktion des Fleischkonsums infolge CO<sub>2</sub>-Preis-bedingter Preissteigerungen) als auch negative neuartige Umweltwirkungen (etwa Tiermortalität an Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energie). Als langfristig angelegtes Instrument erzeugt eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung zudem auch eine hohe Anreizwirkung für die Berücksichtigung von Klimaexternalitäten bei Investitionsentscheidungen und kann so neue (klimaschonendere, u. U. aber mit Blick auf andere Umweltgüter negative) Pfadabhängigkeiten schaffen. Die transformative Effizienz einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist mit Blick auf das Ziel Klimaschutz als hoch zu bewerten. Als Pigou-Steuer auf die Klimaexternalität stellt sie in statischer Perspektive ein ökonomisches Erstbest-Instrument zur Internalisierung dar und sollte entsprechend eine tragende Rolle in der Klimapolitik einnehmen. Institutionelle Friktionen (etwa Informationsprobleme oder Wissens-Spillover) können die (dynamische) Effizienz des Instruments jedoch herabsetzen und den komplementären Einsatz weiterer Maßnahmen und Instrumente für effizienten Klimaschutz notwendig machen (Agora Verkehrswende 2020, Lehmann/Gawel 2013).

**Tabelle 13: Gesamtbewertung der Maßnahme CO<sub>2</sub>-Bepreisung**

Kriterium	Konjunkturpolitische Bewertung			Transformationspolitische Bewertung
	Timely	Temporary	Targeted	Transformative
	Eingeschränkt erfüllt	erfüllt	eingeschränkt erfüllt	erfüllt
Zusammenfassende Bewertung je Zielbereich	eingeschränkt zu empfehlen			zu empfehlen
Gesamtbewertung	eingeschränkt zu empfehlen			

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

### 3.4.8 Anpassungen der Kfz-Besteuerung

#### 3.4.8.1 Beschreibung der Maßnahme

Um die deutschen Klimaziele zu erreichen, müssen auch beim Verkehr die Emissionen gesenkt werden. Zwar steigt – auch als Folge höherer staatlicher Kaufzuschüsse – die Zahl der Neuzulassungen von E-Autos, sie liegt aber immer noch auf einem sehr niedrigen Niveau.

Die Kfz-Steuer-Reform von 2009, die erstmals eine CO<sub>2</sub>-Komponente in die Steuerermittlung einbrachte (Gawel 2011), hat mit Wirkung ab 1.1.2021 eine erneute Novellierungsrunde erfahren. Ab 2021 wird für neue Kfz mit hohem Spritverbrauch eine leicht erhöhte Kfz-Steuer fällig. Dies soll Anreize setzen, sparsamere Pkw zu erwerben. Bereits zugelassene Autos sind nicht betroffen – die Reform betrifft also nur Kfz, die nach dem 1.1.2021 erstmalig zugelassen werden. Sowohl die Reform 2009 als auch die Reform 2021 wurden dabei aufkommensneutral gestaltet.

Zur Reform gehört auch, dass die bereits geltende Kfz-Steuerbefreiung für reine Elektrofahrzeuge bis zum 31. Dezember 2025 verlängert wird, sie soll bis längstens Ende 2030 andauern.

Bisher "kostete" jedes neu zugelassene Auto – zusätzlich zu einem Sockelbetrag von 2 Euro je 100 cm<sup>3</sup> für Benziner und 9,50 Euro je 100 cm<sup>3</sup> für Diesel – zwei Euro pro ausgestoßenem Gramm CO<sub>2</sub> je Kilometer oberhalb von 95 g/km (laut Herstellerangaben).

Ab dem 1. Januar 2021 gilt: Je höher dieser CO<sub>2</sub>-Wert, desto höher der Steuersatz. Insgesamt gibt es künftig sechs Stufen, der Steuersatz reicht von zwei bis vier Euro pro ausgestoßenem Gramm CO<sub>2</sub> je Kilometer (s. Tabelle 14):

**Tabelle 14: Übersicht über die CO<sub>2</sub>-bezogene Komponente der Kfz-Steuer ab dem 1.1.2021**

CO <sub>2</sub> -Ausstoß	Steuer pro g CO <sub>2</sub> /km (ab 95 g)
über 95 g/km bis zu 115 g/km	2 Euro
über 115 g/km bis zu 135 g/km	2,20 Euro
über 135 g/km bis zu 155 g/km	2,50 Euro
über 155 g/km bis zu 175 g/km	2,90 Euro
über 175 g/km bis zu 195 g/km	3,40 Euro
über 195 g/km	4 Euro

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

Betrag die Kfz-Steuer für einen Diesel (Erstzulassung 2020) mit 1496 cm<sup>3</sup> Hubraum und einem CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro Kilometer von 130 Gramm 212 Euro, so werden es bei Erstzulassung im Jahr 2021 215 Euro sein. Die Hubraum-Komponente und die unterschiedliche Besteuerung von Benzinern und Dieseln bleiben erhalten.

Für emissionsarme Pkw bis zum Schwellenwert von 95 Gramm CO<sub>2</sub>/km gilt nunmehr ein neuer Steuerfreibetrag von 30 Euro. Dieser mindert den Steueranteil, der abhängig vom Hubraum erhoben wird. Autobesitzer mit schadstoffarmen Fahrzeugen müssen bei Zulassung bis Ende 2024 daher jährlich nur den über 30 Euro hinausgehenden Betrag zahlen. Diese Regelung läuft Ende 2025 aus.

Die Maßnahme hat offensichtlich transformationspolitischen Gehalt, will aber zugleich Kaufanreize setzen und könnte insoweit als Maßnahme einer „grünen Konjunkturpolitik“ in Betracht kommen.

### 3.4.8.2 Bewertung der Maßnahme

Beginnen wir mit der transformationspolitischen Bewertung, da die Maßnahme damit begründet wurde. Sie trägt freilich viele Zeichen von Symbolpolitik. 50 Cent der maximal 2 Euro Anhebung in der CO<sub>2</sub>-Komponente sind allein durch Inflationsausgleich der seit Mitte 2009 unveränderten Steuersätze geboten (Gawel 2011). Fortbestehende Hubraumkomponente und Freibetrag dämpfen weiter die Spreizung zwischen emissionsarmen und -intensiven Fahrzeugen, und die neu formulierte Tarif-Staffelung schont sorgsam die Kaufkraft im relevanten Massensegment (vgl. obiges Berechnungsbeispiel für einen Mittelklasse-Diesel: + 3 Euro pro Jahr). Die in letzter Minute noch hineinverhandelte Ermäßigung für besonders sparsame Verbrenner verringert zudem den Abstand zu echter Emissionsfreiheit bei Elektrofahrzeugen. Besondere klimapolitische Ambition, die schon die Reform 2009 vermissen ließ, ist hier nicht erkennbar.

Das Zusammenspiel aus Umsatzsteuersenkung 2020 und Kfz-Steuer-Erhöhung 2021 konnte im Übrigen im 2. Halbjahr 2020 sogar zu einer impliziten „Kaufprämie“ für Sofort-Autokäufe führen, die umso größer ausfällt, je teurer und CO<sub>2</sub>-trächtiger das Fahrzeug ist. Denn die befristete Umsatzsteuersenkung in Verbindung mit der angekündigten Kfz-Steuererhöhung 2021 platzierte Anreize, noch rasch ein Fahrzeug mit Verbrennungsmotor anzuschaffen. Zur klimafreundlichen Umwälzung der Fahrzeugflotte trägt dies wenig bei.

Auch in Verbindung mit der neuen zurückhaltenden CO<sub>2</sub>-Preis-Komponente für Kraftstoffe gewinnt die neue KfzSt keine signifikante transformative Potenz.

Konjunkturpolitisch konnte sie – wie bereits ausgeführt – als befristete Kaufprämie durch die Hintertüre gewertet werden, war insoweit aber transformationspolitisch gerade kontraproduktiv und erschöpfte sich in Vorzieheffekten. Ab 1.1.2021 gehen von der Kfz-Steuer aber keine nennenswerten konjunkturpolitischen Nachfrageimpulse aus – dafür sind die steuerlichen Anreize zu Neuanschaffungen (im Vergleich zu den Anschaffungskosten) viel zu gering. Zudem könnte ein Kfz-Steuer konjunkturpolitische Bedeutung haben als Finanzierungsinstrument. Allerdings wurden die bisherigen Reformen immer aufkommensneutral geplant, so dass keine zusätzlichen öffentlichen Mittel bereitgestellt wurden.

**Tabelle 15: Gesamtbewertung der Maßnahme Kfz-Steuer-Reform**

	Konjunkturpolitische Bewertung			Transformationspolitische Bewertung
<b>Kriterium</b>	<b>Timely</b>	<b>Temporary</b>	<b>Targeted</b>	<b>Transformative</b>
	nicht erfüllt	nicht erfüllt	sehr eingeschränkt erfüllt	Nicht erfüllt
<b>Zusammenfassende Bewertung je Zielbereich</b>	<b>nicht erfüllt</b>			<b>Eingeschränkt zu empfehlen</b>
<b>Gesamtbewertung</b>	<b>nicht zu empfehlen</b>			

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

### 3.4.9 Abbau umweltschädlicher Subventionen

#### 3.4.9.1 Beschreibung der Maßnahme

Die Diskussion um (grüne) Rettungs- und Konjunkturprogramme darf sich im Übrigen nicht allein auf die Ausgabenseite beschränken (siehe auch bereits 3.4.7). Völlig unterbelichtet ist gegenwärtig die Frage, woher jene Milliardenmittel kommen sollen, die beispielsweise in der Corona-Krise zusätzlich verausgabt wurden bzw. im Zuge von Krisenprogrammen zusätzlich mobilisiert werden müssen. Hier haben die Gesetzgebungsbeschlüsse eine markante Fehlstelle, die auch durch die geplante Kfz-Steuer-Reform (vgl. Abschnitt 3.4.8) und die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Preises für Gebäude und Verkehr (vgl. Abschnitt 3.4.7) nicht angemessen geschlossen wird. Dies ist der fiskalische Aspekt. Hinzu kommt ein allokatives Argument, dass bestimmte Einnahmestrumente zugleich verzerrte Preisrelationen korrigieren können und so die Konsum- oder Investitionsausgaben tendenziell in eine Nachhaltigkeitsrichtung lenken können.

Es sollte daher erwogen werden, die grünen Ausgabenprogramme zumindest teilweise klimapolitisch verursachergerecht durch einen spürbaren CO<sub>2</sub>-Preis, u. a. im Bereich der Energiesteuern, und die überfällige Abschaffung umweltschädlicher Subventionen aufzubringen (Bach et al. 2020; Gawel/Purkus 2015).

Diese Instrumente der Abgeltung bisher nicht eingepreister Umweltfolgen wären gerade kein Finanzierungs-„Sonderopfer“ bestimmter Gruppen, sondern sogar besonderer Teil der Lösung – und zwar sowohl für das Einnahmenproblem (Fiskalziel) als auch für das notwendige das Umsteuern von Produktion und Konsum in Richtung Zukunftsfähigkeit (Allokations- bzw. Transformationsziel).

Nicht beabsichtigt ist hierbei natürlich eine kontraktive Wirkung von Steuererhöhungen bzw. Ausgabenkürzungen. Aber bei extrem expansiver Gesamtwirkung von Konjunkturprogrammen kommt eine Teilrefinanzierung im Sinne der transformationspolitischen Agenda über Abschöpfungen (CO<sub>2</sub>-Preis) oder Subventionsabbau in Betracht.

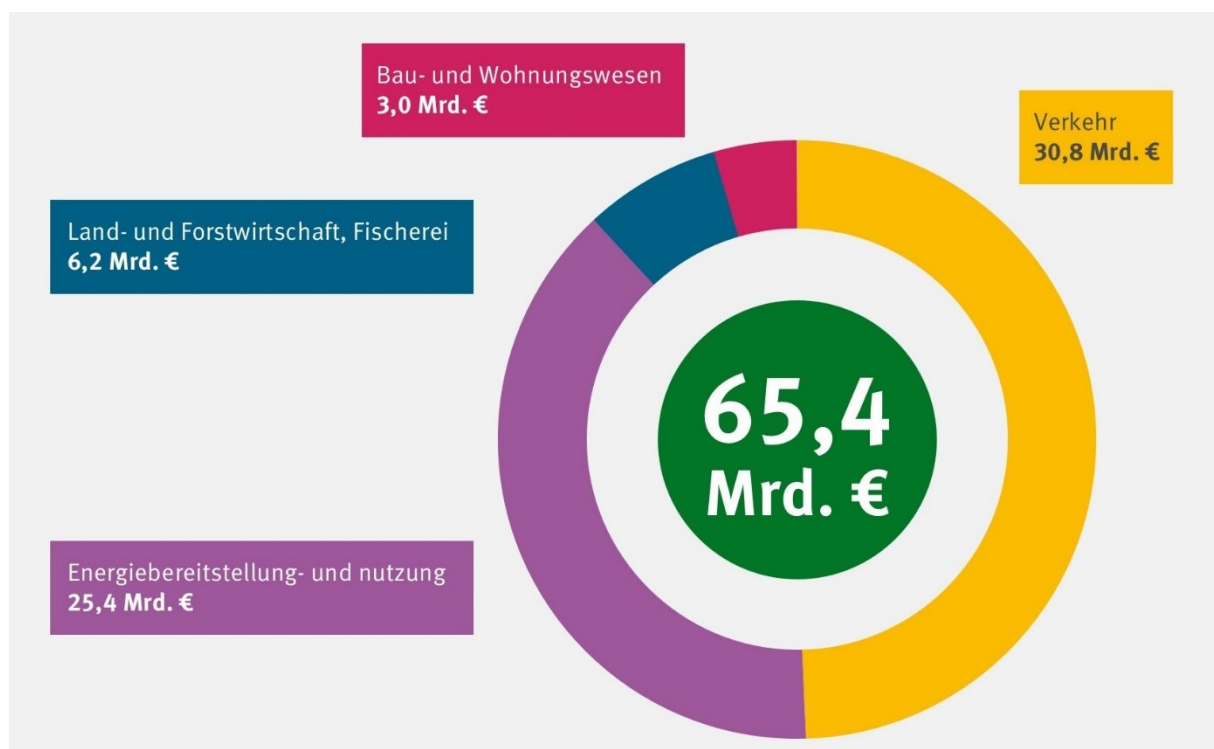
Der Abbau umwelt- und klimaschädlicher Subventionen bietet sich vor diesem Hintergrund ebenfalls als einnahmepolitische Maßnahme an (zum CO<sub>2</sub>-Preis siehe oben 3.4.7). Umwelt- und klimaschädliche Subventionen belasten öffentliche Haushalte zunächst durch Mehrausgaben (z. B. Finanzhilfen) und Mindereinnahmen (z. B. Steuererleichterungen). Hinzu treten erhöhte volkswirtschaftliche Kosten für Schäden an Umwelt und Gesundheit sowie weitere Belastungen öffentlicher Haushalte für deren Beseitigung. Das UBA beziffert derartige Subventionen für das Jahr 2018 in

Deutschland auf rund 65 Milliarden Euro (UBA 2021a, S. 98). Energiewirtschaft und Verkehr ragen bei einer sektoralen Betrachtung als Subventionsempfänger heraus – zwei Schlüsselsektoren einer Nachhaltigkeits-Transformation (siehe auch Abbildung 2).

Zu den Begünstigungen für umweltschädigende wirtschaftliche Aktivitäten gehören auch *indirekte* Subventionen ohne direkte Budgetwirkungen. Als Beispiele sind staatliche Exportbürgschaften zu nennen, die staatliche Bereitstellung von Gütern zu Preisen, die nicht den Marktpreisen oder den volkswirtschaftlichen Schattenpreisen entsprechen, sowie Begünstigungen im Rahmen staatlicher Regulierungen wie die Freistellung des Braunkohletagebaus von Wasserentnahme- und Förderabgaben.

Subventionsabbau ist auch nach den internationalen Verpflichtungen angezeigt. Mit den G20-Beschlüssen in Pittsburgh 2009 hat sich auch Deutschland dazu verpflichtet, Subventionen für fossile Energieträger mittelfristig auslaufen zu lassen. Ebenso fordert die EU-Kommission in ihrer Strategie „Europa 2020“ sowie im „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ die Mitgliedsstaaten dazu auf, umweltschädlichen Subventionen auslaufen zu lassen. Nicht zuletzt hält die von allen Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen 2015 verabschiedete Agenda 2030 17 „Sustainable Development Goals“ (SDGs), darunter im Bereich „Verantwortungsvoller Konsum“ das Ziel, ineffiziente Subventionen für fossile Energieträger abzubauen.

**Abbildung 2: Aufteilung des Subventionsvolumens nach Sektoren**



Quelle: UBA 2021b

### 3.4.9.2 Bewertung der Maßnahme

Der Abbau umwelt- und klimaschädlicher Subventionen ist transformationspolitisch in hohem Maße angezeigt und genießt sogar Priorität, um Verzerrungen abzubauen und selbst geschaffene Transformationsblockaden zu beseitigen, die ansonsten an anderer Stelle explizit gesetzte Transformationsanstrengungen konterkarieren würden (z. B. ÖPNV-Ausbau bei hoher Pendlerpauschale).



Aus konjunkturpolitischer Sicht können Beiträge zur Refinanzierung von zusätzlichen Staatsausgaben geleistet werden, ohne dabei per Saldo kontraktiv zu wirken (Fiskalziel). Zudem sichern abgebaute umwelt- und klimaschädliche Subventionen die Effektivität von grüner Konjunkturpolitik ab, indem Maßnahmen (z. B. Nachfragestimuli) möglichst verzerrungsfrei wirken können (Allokationsziel) und auch nachfragewirksam werden (Stabilisierungsziel).

Gewisse Beschränkungen ergeben sich aus den Anforderungen der zeitlichen Adäquanz (timely, temporary). In einigen Fällen kann es zu verzögerter Implementation oder zu Wirkungsverzögerungen kommen (time lags). Auch besteht wohl gerade keine Fristenkongruenz zur Krisenphase, da der Subventionsabbau eine dauerhafte finanzpolitische Maßnahme darstellen würde, die nur zu Beginn konjunkturell flankierend wirken würde.

Als Maßnahme einer Wirkungsabsicherung und einer teilweisen Gegenfinanzierung von zusätzlichen Staatsausgaben (ohne per Saldo kontraktive Wirkung) steht der Abbau umwelt- und klimaschädlicher Subventionen gewiss nicht im Zentrum grüner Konjunkturpolitik, kann aber einen wichtigen flankierenden Beitrag leisten. Er ist aber insbesondere dann zwingend, wenn an anderer Stelle Transformationsimpulse gesetzt werden, denen die umwelt- und klimaschädlichen Subventionen gezielt entgegenstehen. Aus Konsistenzgründen des grünen Konjunkturprogramms sollte dann eine parallele Bereinigung durch Subventionsabbau erfolgen.

**Tabelle 16: Gesamtbewertung von Maßnahmen zur Senkung staatlicher Strompreisbestandteile**

Kriterium	Konjunkturpolitische Bewertung			Transformationspolitische Bewertung
	Timely	Temporary	Targeted	Transformative
	Eingeschränkt erfüllt	Eingeschränkt erfüllt	Als Nebenziel erfüllt	erfüllt
<b>Zusammenfassende Bewertung je Zielbereich</b>	<b>eingeschränkt zu empfehlen</b>			<b>zu empfehlen</b>
<b>Gesamtbewertung</b>	<b>eingeschränkt zu empfehlen</b>			

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

### 3.5 Zusammenfassende Bewertung der Eignung und Umsetzbarkeit von Maßnahmen und Instrumenten

#### 3.5.1 Das Ampelschema und seine Ausprägungen

Die Bewertung von konjunkturpolitischen Instrumenten und Maßnahmen kann zum Zwecke des schnellen Überblicks über die jeweils konjunktur- und transformationspolitische Eignung sowie die daran anknüpfende generelle Eignung für ein grünes Konjunkturprogramm mithilfe eines Ampelschemas aggregiert dargestellt werden. Ein solcher Ansatz kann etwa zur übersichtlichen Entscheidungsunterstützung von Entscheidungsträgern\*Entscheidungsträgerinnen dienen. Wie eine solche Ampelbewertung aussehen kann, wird im Folgenden exemplarisch für drei der in Abschnitt 3.4 analysierten Maßnahmen/Instrumente dargestellt. Dazu erfolgt die Bewertung zunächst separat für die konjunkturpolitische und die transformationspolitische Wirksamkeit. Die Bewertung der beiden Zielbereiche erfolgt dabei im Lichte der Diskussion der Instrumente und Maßnahmen in Abschnitt 3.4. Die Bewertung abstrahiert aber auch noch einmal davon, stellt also

keine direkte Übertragung der Ergebnisse aus Abschnitt 3.4 dar. So wird insbesondere noch einmal allgemeiner geprüft, ob die Instrumente und Maßnahmen unter Gunstbedingungen zumindest grundsätzliches Potenzial zur Adressierung von konjunkturpolitischen und transformationspolitischen Zielen haben. Diese Beurteilung erfolgt dabei im vollen Bewusstsein, dass die tatsächliche Wirksamkeit immer von der konkreten Ausgestaltung der Instrumente und Maßnahmen sowie den Rahmenbedingungen ihrer Einführung – insbesondere den Eigenschaften der jeweiligen konjunkturellen Krise – abhängt.

Dabei werden jeweils drei Bewertungsstufen unterschieden:

- ▶ Grün: Maßnahme ist konjunkturpolitisch/transformationpolitisch eindeutig zu empfehlen, weil die erwarteten konjunkturpolitischen/transformationpolitischen Effekte positiv sind
- ▶ Gelb: Maßnahme ist konjunkturpolitisch/transformationpolitisch nur eingeschränkt zu empfehlen, weil die erwarteten konjunkturpolitischen/transformationpolitischen Effekte sowohl positiv als auch negativ oder unsicher sind
- ▶ Rot: Maßnahme ist konjunkturpolitisch/transformationpolitisch eindeutig nicht zu empfehlen, weil die erwarteten konjunkturpolitischen/transformationpolitischen Effekte negativ sind

Für die die transformationspolitische Bewertung besteht zusätzlich noch die Möglichkeit eines neutralen Ergebnisses, wenn Instrumente und Maßnahmen keine unmittelbare transformationspolitische Relevanz aufweisen. Eine neutrale Wertung hinsichtlich der konjunkturpolitischen Wirksamkeit führt hingegen zu einer negativen Bewertung hinsichtlich dieses Zielbereichs, da alle Instrumente und Maßnahmen annahmegemäß zunächst konjunkturpolitische Zwecke erfüllen müssen.

Auf Basis dieser Einzelbewertung erfolgt dann die Aggregation in einem übergreifenden Ampelschema. Wie in Abschnitt 3.2.3.3 ausgeführt gilt dabei das Primat der konjunkturpolitischen Bewertung: Die Gesamtbewertung eines Instruments oder einer Maßnahme kann maximal so gut sein kann wie die Einzelbewertung hinsichtlich der konjunkturpolitischen Wirksamkeit. Die Einzelbewertung hinsichtlich der transformationspolitischen Wirksamkeit kann mithin die Einzelbewertung hinsichtlich der konjunkturpolitischen Wirksamkeit bestätigen oder zu einer Abwertung führen. Im Einzelnen ergeben sich folgende Bewertungsstufen:

- ▶ Grün: Maßnahme ist konjunkturpolitisch eindeutig und transformationpolitisch eindeutig oder unter Vorbehalt zu empfehlen – oder die Maßnahme ist transformationpolitisch als neutral einzustufen
- ▶ Gelb: Maßnahme ist konjunkturpolitisch eindeutig zu empfehlen, transformationpolitisch aber eindeutig nicht zu empfehlen, oder Maßnahme ist konjunkturpolitisch unter Vorbehalt zu empfehlen, transformationpolitisch aber eindeutig oder unter Vorbehalt zu empfehlen
- ▶ Rot: Maßnahme ist konjunkturpolitisch und transformationpolitisch eindeutig nicht zu empfehlen, oder Maßnahme ist konjunkturpolitisch unter Vorbehalt zu empfehlen, transformationpolitisch aber eindeutig nicht zu empfehlen, oder Maßnahme ist konjunkturpolitisch eindeutig nicht zu empfehlen, aber transformationpolitisch eindeutig oder unter Vorbehalt zu empfehlen

Tabelle 17 vermittelt die Bewertungslogik noch einmal in der Gesamtschau.

**Tabelle 17: Ampelschema für die Gesamtbewertung der ausgewählten konjunkturpolitischen Instrumente und Maßnahmen**

		Maßnahme ist konjunkturpolitisch ...		
		... eindeutig zu empfehlen	... unter Vorbehalt zu empfehlen	... eindeutig nicht zu empfehlen
Maßnahme ist umweltpolitisch ...	... eindeutig zu empfehlen			
	... unter Vorbehalt zu empfehlen			
	... eindeutig nicht zu empfehlen			

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

### 3.5.2 Exemplarische zusammenfassende Bewertung ausgewählter Instrumente und Maßnahmen

In diesem Abschnitt wird nun anhand dreier Beispiele die in Abschnitt 3.4 entlang der konjunktur- und transformationspolitischen Kriterien erfolgte Bewertung der Instrumente und Maßnahmen zu einer Gesamtbewertung mithilfe des Ampelschemas zusammengeführt (vgl. Tabelle 18).

Eine **Kfz-Kaufprämie** kann aus konjunkturpolitischer Sicht nur eingeschränkt empfohlen werden. Der gewünschte Nachfrageimpuls entsteht nur zeitnah, wenn die Kfz-Produktion tatsächlich kurzfristig hochgefahren werden kann. Zudem verursachen Kaufprämien typischerweise hohe Mitnahmeeffekte, können daher nicht als konjunkturpolitisch effizienter Mitteleinsatz verstanden werden. Auch transformationspolitisch können Kaufprämien nur eingeschränkt empfohlen werden. Alternative Instrumente (z. B. Infrastrukturausbau) können den Wechsel der Antriebsform bei begrenzten staatlichen Mitteln möglicherweise effizienter bewerkstelligen. In jedem Falle sollten Kaufprämien nur eingeschränkt für alternative Antriebsformen gezahlt werden. Damit können Kaufprämien auch insgesamt nur eingeschränkt als Maßnahme für grüne Konjunkturprogramme empfohlen werden.

**Tabelle 18: Gesamtbewertung der ausgewählten konjunkturpolitischen Instrumente und Maßnahmen entlang des Ampelschemas**

Kategorie	Maßnahme	Konjunkturpolitische Bewertung	Transformationspolitische Bewertung	Gesamtbewertung
Nachfragestimuli	Kfz-Kaufprämie			
Unternehmenskostensenkung	z. B. Senkung staatlicher Umlagen und Abgaben auf den Strompreis			
Einnahmenpolitik	Abbau umweltschädlicher Subventionen			

Die Ampelbewertung bezieht sich dabei auf die exemplarisch genannte Maßnahme, nicht auf die Kategorie allgemein.

Quelle: eigene Darstellung, UFZ

Aus konjunkturpolitischer Sicht kann eine **Senkung der staatlichen Strompreisbestandteile** als ein Instrument zur **Unternehmenskostensenkung** nicht empfohlen werden. Insbesondere können derartige Maßnahmen nur wenig zielgerichtet die Ursachen konjunktureller Krisen adressieren. Zudem sind sie nur bedingt zeitnah umsetzbar und wirksam. Gleichzeitig sind derartige Instrumente und Maßnahmen auch transformationspolitisch nur eingeschränkt zu empfehlen. Das liegt insbesondere daran, dass eine Senkung staatlicher Strompreisbestandteile aus transformationspolitischer Sicht sowohl zu positiven als auch zu negativen Effekten führen kann. Da die Senkung staatlicher Strompreisbestandteile schon konjunkturpolitisch negativ zu bewerten ist, kann sie auch insgesamt für grüne Konjunkturprogramme nicht empfohlen werden.

Der **Abbau umweltschädlicher Subventionen** ist konjunkturpolitisch durchaus zu empfehlen. Er ist konjunkturpolitisch bedeutsam, um staatliche Mittel für andere konjunkturpolitische Ausgaben bereitzustellen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass der Abbau tatsächlich zeitnah politisch umsetzbar ist. Für die Erreichung transformationspolitischer Ziele ist der Abbau umweltschädlicher Subventionen ebenfalls äußerst wichtig und zielführend. Mithin kann der Abbau umweltschädlicher Subventionen insgesamt als empfehlenswert betrachtet werden.

## 4 Möglichkeiten zur Förderung der grünen Transformation bei der Ausgestaltung konjunkturpolitischer Maßnahmen

1. „Grüne Konjunkturpolitik“ wurde für die Zwecke dieser Studie definiert als eine Stabilisierungspolitik, die neben der gezielten Bearbeitung von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zugleich (längerfristig wirksame) Impulse für eine Transformation der Volkswirtschaft im Sinne der ökologischen Nachhaltigkeit zu platzieren sucht. Sie steht damit im Schnittpunkt einer allgemeinen Konjunkturpolitik (Staatsziel Stabilisierung) auf der einen und einer Transformationspolitik (Staatsziel Allokation) auf der anderen Seite. Als Transformationspolitik lassen sich staatliche Maßnahmen zusammenfassen, die auf die nachhaltigkeitsbezogene, langfristige und dauerhafte Veränderung von Konsum- und Produktionsstrukturen gerichtet sind. Sie strebt einen neuen Gleichgewichtspfad der wirtschaftlichen Entwicklung an, der zugleich mit den Anforderungen der ökologischen Nachhaltigkeit und dem Konzept der planetaren Grenzen vereinbar ist.
2. Transformationspolitik ist damit – wie die Konjunkturpolitik – ein Politikfeld, das sich über die *Zielerreichung* definiert, welche mit ihrer Hilfe gelingen soll, hier: der strukturelle Umbau der Volkswirtschaft unter ökologischen Nachhaltigkeitsanforderungen. Anders als die Konjunkturpolitik, die der Staatsaufgabe Stabilisierung dient, dürfte Transformationspolitik der Staatsaufgabe Allokation zuzurechnen sein. Sie ist zudem langfristig ausgerichtet.
3. Investitionen spielen in beiden Politikfeldern eine herausgehobene Rolle. Staatsinvestitionen sowie die Induktion privater Investitionen können – bei geeigneter Ausgestaltung – einerseits konjunkturpolitisch Nachfrageimpulse setzen (Nachfrageeffekt) und andererseits den transformativen Umbau des Kapitalstocks vorantreiben und maßgeblich stützen (Kapazitätseffekt). Staatliche Investitionspolitik ist insoweit jedoch – anders als die zuvor beschriebenen zielbezogenen Politiken – eine *Maßnahmenpolitik*, d. h. sie definiert sich über den wirtschaftspolitischen Hebel, mit dessen Hilfe bestimmte Ziele erreicht werden sollen.
4. Im Schnittpunkt von Konjunktur- und Transformationspolitik steht die transformative stabilisierende Finanzpolitik (TSF). Zu ihr zählen die transformative Ausgabenpolitik (z. B. Nachhaltigkeitsinvestitionen) sowie die transformative Einnahmenpolitik (z. B. CO<sub>2</sub>-Besteuerung; Abschaffung der StromSt). Zur allgemeinen Konjunkturpolitik gehören aber auch zahlreiche stabilisierungspolitische Felder ohne direkten Transformationsbezug (z. B. die Geldpolitik, die Einkommenspolitik); zur Transformationspolitik wiederum gehören vielfältige Maßnahmen ohne direkten stabilisierungspolitischen Gehalt, insbesondere auch jenseits der Finanzpolitik, etwa im Bereich der Regulierungspolitik. Konjunktur- wie Transformationspolitik weisen insoweit Restmengen auf, die keinen unmittelbaren Bezug zum jeweils anderen Bereich aufweisen, aber aus sich heraus legitimiert sein können. Daher kann weder Konjunkturpolitik noch Transformationspolitik ohne Rest durch „grüne Konjunkturpolitik“ ersetzt werden.
5. In einer idealen (erstbesten) Welt würde kein Bedarf an einer „grünen Konjunkturpolitik“ bestehen. Stattdessen würde eine erstbeste Transformationspolitik den Pfadwechsel einer Volkswirtschaft organisieren, während erstbeste Konjunkturpolitik Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität dabei bestmöglich abfängt. Es bliebe dann „nur noch“ die wirtschaftspolitische Moderation von Zielkonflikten zwischen beiden Politikfeldern. In der durch Verzerrungen und Barrieren gekennzeichneten realen Welt hingegen kann die Frage sinnvoll gestellt werden, inwieweit eine Stabilisierungspolitik zugleich auch transformative Verantwortung übernehmen kann, z. B. weil erstbeste Transformationspolitik politisch gehindert ist.

6. Eine „grüne Konjunkturpolitik“ ist zuvörderst eine spezielle Form von Konjunkturpolitik. Beim Einsatz „grüner Konjunkturpolitik“ wird man daher wohl grundlegend die konjunkturpolitische Eignung als *conditio sine qua non* voraussetzen müssen. Andernfalls wäre sie keine Konjunkturpolitik. Grüne Konjunkturpolitik wird sich daher nicht allein über ihre transformative Qualität legitimieren und auch keine Defizite in der konjunkturellen Eignung unter Verweis auf transformativen Gehalt heilen können. Es gilt mithin ein Primat der Konjunkturpolitik über die Transformationspolitik: Nur konjunkturpolitisch sinnvolle Maßnahmen sollten Bestandteil grüner Konjunkturprogramme sein; transformationspolitische Einwände können aber unter bestimmten Bedingungen (dazu noch unten) zum Ausschluss konjunkturpolitisch dem Grunde nach sinnvoller Maßnahmen führen, soweit insofern bessere zur Verfügung stehen.
7. Bei der Bewertung der beiden Dimensionen der grünen Konjunkturpolitik – ihrer konjunkturpolitischen wie ihrer transformationspolitischen Eignung – gilt daher: Beide Bewertungen sind zunächst einmal voneinander unabhängig. Insbesondere ist auch die konjunktur- und transformationspolitische Eignung von Maßnahmen und Instrumenten voneinander unabhängig: Die transformative Potenz eines Instruments als solche kann durch eventuelle konjunkturelle Eignung nicht verbessert, eine gegebene Konjunkturlwirkung durch transformationspolitisches Vermögen nicht gesteigert oder Defizite nicht ausgeglichen werden. Insofern sind beide Kriterienbereiche auch zunächst getrennt zu durchmustern und erst anschließend in einem eigenständigen gesamthaften Bewertungsakt zu verbinden.
8. Daher dürfte es zur Legitimation von Maßnahmen gerade nicht ausreichen, einer beliebigen Transformationsmaßnahme „gewisse Nachfrageeffekte“ zu attestieren oder umgekehrt einem Nachfragestimulus „irgendwelche“ Bezüge zur Transformation. Vielmehr wird zu fordern sein, dass Maßnahmen in je einem Bereich vollauf geeignet und gegenüber anderen Maßnahmen auch zudem vorzuzugswürdig erscheinen.
9. Die Doppelzielerfüllung im Rahmen eines „grünen Konjunkturprogramms“ kann grundsätzlich *additiv* und/oder *integrativ* erfolgen. Da Krisenprogramme typischerweise mehrere Maßnahmen umfassen, lassen sich beide Ziele derart ansteuern, dass je eigene Maßnahmen die konjunkturelle, andere hingegen die transformative Zielstellung schwerpunktmäßig übernehmen (*additiver* Ansatz). In diesem Falle besteht allerdings ggf. noch die Budgetkonkurrenz, da alle Maßnahmen um knappe öffentliche Mittel konkurrieren müssen. Der *integrative* Ansatz würde demgegenüber sogar noch versuchen, beide Zielstellungen in einzelnen Maßnahmen bzw. Instrumenten zu adressieren (z. B. einem nachfrageschaffenden transformativen Investitionsprogramm). Hier besteht eine besondere Notwendigkeit der Abwägung im Falle von Zielkonflikten. Derartige Konflikte können sich bereits aufgrund der differierenden Fristigkeiten ergeben: Während Transformationspolitik langfristige Umwälzungen der Konsum- und Produktionsstruktur erstrebt, müssen konjunkturelle Impulse in besonderer Weise „timely“ erfolgen, also den jeweiligen akuten Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kurzfristig entgegenwirken und zudem „temporary“ sein, also in Fristenkongruenz zur Krisenerscheinung stehen. Konflikte können aber auch auf der Wirkungsebene auftreten (Konjunkturmaßnahmen als Transformationsblockade bzw. Transformationsimpulse mit prozyklischer Wirkung (etwa durch Nachfrageschaffung in ohnehin bereits ausgelasteten Branchen) oder schlicht dadurch, dass transformative und nicht-transformative Konjunkturpolitik miteinander konkurriert (z. B. stärkere konjunkturpolitische Wirkung durch Geldpolitik statt Investitionsausgaben)).
10. Die potenziell konfliktträchtige Verfolgung sowohl von Stabilisierungs- als auch von Allokationszielen („Transformation“) bedarf der Formulierung von „Konfliktregeln“. Diese stellen klar, wie zu verfahren sein soll, wenn es nicht gelingt, beide Zielstellungen ohne Abstriche,

also perfekt harmonisch zu realisieren. Insbesondere muss mit unterschiedlichen Zielerfüllungsbeiträgen alternativer Maßnahmen(pakete) umgegangen werden. Zu diesen Konfliktregeln zählen zunächst in allgemeiner Formulierung die Folgenden:

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

11. Aufgrund des konjunkturpolitischen Primats einer „grünen Konjunkturpolitik“ als „Konjunkturpolitik“ bedeuten die in Nr. 10 beschriebenen Regeln konkret:

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

12. Vor diesem Hintergrund enthält das Konzept einer „grünen Konjunkturpolitik“ kein striktes Gebot doppelter Zielerreichung (mit der Konsequenz staatlicher Inaktivität, falls dies nicht möglich wäre). Vielmehr handelt es sich um eine Konjunkturpolitik, *die sich ihrer Bezüge und Verantwortung zur Transformationspolitik (als Nebenziel) bewusst ist* und entsprechende Co-Benefits *abwägend in ihr Maßnahmen-Kalkül einstellt*. Dies impliziert jedoch nicht, dass stets und unter allen Umständen (signifikante) transformative Impulse gesetzt werden müssen, insbesondere dann nicht, wenn dies den eigentlichen stabilisierungspolitischen Erfolg beeinträchtigen oder stabilisierungspolitische Maßnahmen blockieren würde (z. B. im Falle strategischer Unternehmensrettungen, die aber zunächst strukturkonservierend wirken).

13. Zur grünen Konjunkturpolitik gehört auch eine transformative Einnahmenpolitik. Diese sichert Fiskalität, ohne jedoch per Saldo in Rezessionslagen dadurch kontraktiv zu wirken. Und sie setzt Preiskorrekturen, die dafür sorgen, dass die anderweitig platzierten transformativen Impulse zielgerichtet wirken können und nicht durch Verzerrungen an anderer Stelle verunklart werden (widersprüchliche Anreize). Trotz der Kaufkraft-abschöpfenden Wirkung einnahmenpolitischer Maßnahmen lässt sich im Zusammenspiel der Maßnahmen eines grünen Konjunkturprogramms sicherstellen, dass per Saldo bei Bedarf expansive Impulse gesetzt werden. Konsequente CO<sub>2</sub>-Bepreisung und der Abbau klima- und umweltschädlicher Subventionen geben hier wichtige Beispiele ab. Ihr Einsatz dürfte bei einer Vielzahl krisenhafter Entwicklungen einen sinnvollen Baustein grüner Konjunkturpolitik darstellen (Robustheit trotz grundsätzlicher Krisenspezifität).

14. Grüne Konjunkturpolitik muss das „Gesetz von der Spezifität der Krise“ beachten. Jede reale Krise ist anders: Die Charakteristik von Krisen und die daraus erwachsenden konjunkturpolitische Herausforderungen sowie die konjunkturpolitische Eignung von Instrumenten und

Maßnahmen sind von Fall zu Fall zu prüfen. Maßnahmen und Instrumente müssen insoweit strikt dem Kriterium der sachlichen Adäquanz gehorchen, insbesondere dem „Gesetz von der Spezifität der Krise“. Die Erscheinungsform der Krise bestimmt den Instrumenteneinsatz. Fehlende konjunkturelle Adäquanz kann im Rahmen grüner Konjunkturpolitik nicht durch transformativen Gehalt „ausgeglichen“ werden. Liegt eine Angebotskrise vor, so rechtfertigt dies für sich genommen gerade keine *zusätzlichen, krisenadressierenden* transformativen Investitionsausgaben.

15. Auch staatliche Investitionsausgaben sind vor diesem Hintergrund gerade keine konjunkturpolitische Panazee, sondern müssen sich angesichts der makroökonomischen und sektoralen Gesamtsituation einer Krise konkret rechtfertigen. Die konjunkturpolitische Eignung hängt hierbei insbesondere an den folgenden Aspekten:

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

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

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

Dieser weitreichenden Einschränkungen sollte man sich bei der Erwägung investiver Maßnahmen für die Verfolgung konjunkturpolitischer Ziele gewahr sein, denn die verbleibende



Menge tatsächlich geeigneter Investitionsmaßnahmen für ein grünes Konjunkturprogramm dürfte entsprechend klein ausfallen.

16. Zusammenfassend bietet das Konzept einer „grünen Konjunkturpolitik“ zahlreiche Chancen einer Nutzung von Co-Benefits aus Stabilisierung und Transformation. Allerdings erweist sich die hier beabsichtigte Verschneidung von Stabilisierung und Transformation als konzeptionell herausfordernd. Weder lässt sich Konjunkturpolitik oder Transformationspolitik ohne Rest durch grüne Konjunkturpolitik ablösen noch bieten sich spezielle Instrumente an, die für Krisenszenarios aller Art stets eine doppelte Eignung aufweisen würden. Dies gilt so auch nicht für staatliche Investitionsausgaben. Notwendig bleibt insbesondere eine Krisenkasuistik, welche die sachliche Adäquanz von Maßnahmen in einer je spezifischen Krisensituation sichert, sowie eine abwägende Beurteilung der jeweiligen stabilisierungs- und transformationspolitischen Zielbeiträge im Einzelfall im Lichte des jeweils verfügbaren Alternativenspektrums.

## 5 Fazit: Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung von Maßnahmen und Instrumenten grüner Konjunkturprogramme

Der nachfolgende Abschnitt fasst die wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammen, die sich aus dieser Studie herleiten lassen. Diese Empfehlungen basieren auf der These, dass eine „grüne Konjunkturpolitik“, verstanden als Stabilisierungspolitik, die sich ihrer Möglichkeiten, zur gesellschaftlichen Transformation beizutragen, bewusst ist und die zugehörigen Optionen abwägend in ihre Gestaltung einbezieht, wirtschaftspolitisch grundsätzlich sinnvoll ist.

1. Maßnahmen und Instrumente einer grünen Konjunkturpolitik sollten auf ihre Passfähigkeit zur jeweiligen Krise kritisch geprüft werden

In der Realität beobachtbare wirtschaftliche Krisen zeichnen sich durch ein hohes Maß an Spezifität der jeweiligen Krise aus. Dies zeigt sich bereits deutlich beim Blick auf die beiden letzten großen Wirtschaftskrisen, die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 und die aktuelle Corona-Krise. Während erstere ihren Ursprung im Finanzsektor hatte, wurde letztere durch einen exogenen Schock ausgelöst und maßgeblich durch staatliche Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung verstärkt. Entsprechend erfordern beide Krisen auch gänzlich andere, krisenspezifische konjunkturpolitische Antworten. Allgemeingültige Empfehlungen zu universell passfähigen Maßnahmen und Instrumenten von (grüner) Konjunkturpolitik kann es daher nicht geben. Im Rahmen von Konjunkturprogrammen sollten Maßnahmen und Instrumente daher immer kritisch auf ihre Passfähigkeit zu den Charakteristiken der jeweiligen Krise (sachliche Adäquanz) geprüft und ihre diesbezügliche Eignung jeweils nachvollziehbar begründet werden (Transparenz).

2. Transformationspolitische Auswirkungen sollten bei der Ausgestaltung von Konjunkturprogrammen mitgedacht werden

Sowohl Konjunkturpolitik als auch Transformationspolitik definieren sich über ihre jeweils angestrebte Zielerreichung. Die jeweiligen Ziele weichen dabei jedoch voneinander ab. Nach der Tinbergen-Regel sollten daher separate, voneinander unabhängige Instrumente für die Adressierung der jeweiligen Ziele zum Einsatz kommen. In der Realität sind Umweltexternalitäten zum Zeitpunkt der Einführung von Konjunkturprogrammen aber typischerweise nicht vollständig internalisiert. Die strikte Trennung von konjunktur- und transformationspolitischen Instrumenten ist einer solchen (im ökonomischen Sinne zweitbesten) Welt nicht mehr notwendigerweise effizient. Vielmehr kann es dann angezeigt sein, bei der Ausgestaltung konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente die transformationspolitischen Wirkungen mitzudenken und zu berücksichtigen.

3. Zur Bewertung der Eignung von Maßnahmen und Instrumente im Rahmen grüner Konjunkturpolitik sollten die Kriterien *timely*, *temporary*, *targeted* und *transformative* (4 Ts) herangezogen werden

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

- a) Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturpolitik sollten zeitnah und rechtzeitig wirksam sein (timely)

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

- b) Der Einsatz und die Haushaltswirksamkeit von Maßnahmen und Instrumenten grüner Konjunkturpolitik sollten zeitlich auf den jeweils erforderlichen Wirkungsbereich begrenzt sein (temporary)

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

- c) Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturpolitik sollten zielgerichtet konjunkturelle Schwankungen adressieren (targeted)

Um konjunkturelle Schwankungen effektiv und effizient abfedern zu können, müssen Maßnahmen und Instrumente auch sachlich adäquat ausgestaltet sein. Dies bedeutet, dass die Maßnahmen und Instrumente hinsichtlich ihrer Zielrichtung, der Adäquanz ihrer Adressaten als auch ihrer Passfähigkeit mit dem bestehenden Policy-Mix im jeweiligen Krisenzusammenhang („Gesetz von der Spezifität der Krise“) analysiert werden sollten. Da Konjunkturpolitik potenziell auch große Verteilungswirkungen zeitigen kann, sollten auch diese mitberücksichtigt werden. Die Zielgerichtetheit der Maßnahmen und Instrumente sollte dabei an ihrer Ursachengerechtigkeit sowie ihrer konjunkturellen Effektivität (Welche konjunkturelle Wirkung wird entfaltet?) und Effizienz (Wie groß ist die konjunkturelle Wirksamkeit je eingesetztem Euro öffentlicher Mittel) festgemacht werden. Zur Feststellung der Adäquanz der Adressaten ist deren Betroffenheit durch die Krise und Bedürftigkeit für staatliche Unterstützung bei der Krisenbewältigung zu prüfen.

- d) Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturpolitik sollten auf die Effektivität und Effizienz ihres Beitrags zur ökologischen Transformation geprüft werden (transformative)

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

4. Die konjunkturpolitische und die transformationspolitische Eignung sollten zunächst separiert betrachtet und bewertet werden

Der Anspruch sowohl konjunkturpolitisch als auch transformationspolitisch geeignet zu sein, birgt Zielkonflikte, die für die notwendigen Abwägungsentscheidungen offengelegt werden sollten. Die Bewertung der konjunkturpolitischen und der transformationspolitischen Performanz sollte daher zunächst separat erfolgen. Ein solches Vorgehen hilft zu verhindern, dass konjunkturpolitisch suboptimale Maßnahmen/Instrumente als vorzugswürdig gegenüber konjunkturpolitisch performanteren Maßnahmen/Instrumenten erscheinen, (nur) weil sie einen transformationspolitischen Beitrag leisten können und vice versa.

5. Die konjunkturpolitische Eignung von Maßnahmen und Instrumenten sollte bei der Ausgestaltung grüner Konjunkturpolitik maßgebend sein

Grüne Konjunkturpolitik ist qua Bezeichnung in erster Linie Konjunkturpolitik. Bei der Beurteilung von Maßnahmen und Instrumenten grüner Konjunkturpolitik sollte entsprechend auch die konjunkturpolitische Eignung ein Prä abgeben. Dies gilt zunächst aus einem ökonomischen Effizienzanspruch heraus, aber auch angesichts knapper öffentlicher Mittel, um die Maßnahmen und Instrumente stets konkurrieren müssen. Konjunkturpolitisch suboptimale, aber möglicherweise transformative Maßnahmen und Instrumente sollten daher nicht Gegenstand grüner Konjunkturpolitik sein – können aber gleichwohl ggf. Gegenstand rationaler *Transformationspolitik* sein. Im Rahmen grüner *Konjunkturpolitik* sollte aber das Primat konjunkturpolitischer Leistungsfähigkeit bei der Eignungsbewertung von Maßnahmen und Instrumenten gelten.

6. Eine Eignungsbewertung sollte anhand konkreter Maßnahmen und Instrumente vorgenommen werden

Die Spezifität von Krisen und die daraus erwachsende Notwendigkeit krisenspezifischer Maßnahmen und Instrumente grüner Konjunkturpolitik (s. Handlungsempfehlung Nr. 1) machen die detaillierte Analyse sauber voneinander unterschiedener Maßnahmen und Instrumente erforderlich. Kategorialbewertungen von Maßnahmen und Instrumenten erscheinen hingegen wenig geeignet, um Aussagen über deren konkrete Eignung im krisenbezogenen Einzelfall zu treffen, da gerade ihre Spezifika hierbei von maßgeblicher Relevanz sind.

7. Die Bewertung der Eignung von Maßnahmen und Instrumente sollte auch ihre Wirkungen im Policy Mix beinhalten

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

8. Bei der Bewertung der Eignung von Maßnahmen und Instrumente sollten potenzielle Hemmnisse mitbedacht werden

Theoretisch geeignete Maßnahmen grüner Konjunkturpolitik können aufgrund verschiedener Hemmnisse in ihrer Wirkung eingeschränkt sein und mithin nicht die erwartete Leistungsfähigkeit entwickeln. Mangelnde politische Umsetzbarkeit oder rechtliche Konformitätsprobleme können die Implementation von Maßnahmen und Instrumenten gänzlich verhindern. Daneben können Koordinationsprobleme des Marktes und des Staates (etwa Informationsprobleme, fehlende Planungskapazitäten oder Verhaltensanomalien) die Leistungsfähigkeit von Maßnahmen und Instrumenten in der Praxis herabsetzen und sie im Maßnahmen-/Instrumentenvergleich zurückfallen lassen.

len lassen. Derartige Hemmnisse sollten daher bei der Bewertung von Maßnahmen und Instrumenten mitbedacht werden, um die Auswahl theoretisch zwar überlegener, tatsächlich aber nur suboptimaler Maßnahmen und Instrumente zu vermeiden.

9. Im Bemühen, konjunkturpolitische Maßnahmen und Instrumente auch an transformationspolitischen Zielen zu orientieren, sollte der Fokus auf Maßnahmen und Instrumenten liegen, die einen potenziell relevanten Effekt auf die ökologische Transformation haben, soweit dadurch die stabilisierungspolitische Zielerreichung nicht beeinträchtigt wird.

Konjunkturpolitische Maßnahmen lassen sich entlang ihres primären Eingriffspunkts grundlegend clustern in die sechs Kategorien Einkommenssicherung, Nachfragestimuli, strategische Unternehmensrettung, Unternehmenskostensenkung, allgemeiner Nachteilsausgleich<sup>27</sup> und Einnahmenpolitik. Von Relevanz mit Blick auf die Entfaltung potenzieller (positiver oder negativer) Auswirkungen auf die Erreichung transformationspolitischer Ziele erscheinen dabei insbesondere die vier Kategorien Nachfragestimuli, strategische Unternehmensrettungen, Unternehmenskostensenkungen und Einnahmenpolitik. Denn hier können signifikante Transformationsanreize entstehen, und eine entsprechende Lenkungswirkung ist zu erwarten. Die Einkommenssicherung weist einen derartigen Transformationsbezug kaum je auf. Maßnahmen und Instrumente des allgemeinen Nachteilsausgleichs sind als Gegenstand der Stabilisierungspolitik ohnehin fragwürdig und ein Einfallstor für Lobbyinteressen und überdies frei von transformationspolitischer Ambition. Bei der Prüfung der transformationspolitischen Leistungsfähigkeit von Maßnahmen und Instrumenten für ein Konjunkturprogramm sollten die vier o. g. besonders relevanten Kategorien daher primär in den Fokus genommen werden. Auch aus transformationspolitischen Gründen (s. unten Nr. 11) sollte stets auch die Einnahmenseite mitbedacht werden.

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

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

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

Wenn im Rahmen und als Folge konjunkturpolitischer Eingriffe starke Konsum- und Investitionstätigkeiten stattfinden, ist die Kostenwahrheit von Preisen von maßgeblicher Relevanz sowohl hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Effizienz der Konsum- und Investitionsentscheidungen als auch mit Blick auf deren ökologische Nachhaltigkeit. Denn bei Bestehen nicht-internalisierter Externalitäten werden diese Entscheidungen auf Basis unvollständiger Kosteninformationen getroffen und haben eine ineffiziente Ressourcenallokation zur Folge. Soweit es sich dabei um externe Klima- und Umweltkosten handelt, fällt mithin auch die Inanspruchnahme der entsprechenden Ressourcen ineffizient hoch aus. Maßnahmen und Instrumente, die Konsum und Investitionen an-

---

<sup>27</sup> Wie in Abschnitt 3.1 dargelegt werden unter Maßnahmen des allgemeinen Nachteilsausgleichs freischwebende finanzielle Ausgleichs vermuteter (auch nicht-monetärer) Krisen-Nachteile verstanden, die jenseits der sachlich gerechtfertigten Zahlungsströme in den anderen Maßnahmenclustern (wie etwa dem Kurzarbeitergeld als Maßnahme der Einkommenssicherung) erfolgen.

regen, sollten daher durch Instrumente begleitet werden, die die Kostenwahrheit von Preisen erhöhen indem sie zur Internalisierung von Externalitäten beitragen. Mengenbasierte Instrumente mit marktlicher Preisbildung zur Internalisierung von externen Kosten – wie etwa ein Treibhausgas-Emissionshandelssystem – können zudem aufgrund ihrer antizyklischen Wirkung die Funktion eines automatischen Stabilisators entfalten. In Zeiten hoher Auslastung der Produktionsfaktoren und damit verbundenen hohen Emissionen wirken steigende Zertifikatpreise kontraktiv, bei sich abschwächender Konjunktur hingegen sinken die Zertifikatpreise und entfalten dadurch expansive Effekte.

12. Bei der Auswahl und Ausgestaltung von Instrumenten der Einnahmenpolitik sollten transformationspolitische Co-Benefits genutzt werden, ohne die stabilisierungspolitische Zielerreichung in Frage zu stellen.

Einnahmepolitische Instrumente, die externe Umweltkosten internalisieren, können im Rahmen von grüner Konjunkturpolitik einen doppelten Nutzen entfalten. Zum einen können sie Staatseinnahmen generieren, die zur Refinanzierung ausgabeseitiger konjunkturpolitischer Maßnahmen und Instrumente dienen können. Zum anderen leistet ihre Internalisierungswirkung einen wichtigen Beitrag zur Adressierung der transformationspolitischen Ziele (s. Handlungsempfehlung Nr. 11). Zur Refinanzierung von im Rahmen einer Konjunkturpolitik notwendigen Staatsausgaben sollten derartige Instrumente daher bevorzugt in Betracht gezogen werden.

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

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

Werden im Rahmen der Krisenbewältigung strategische Unternehmensrettungen als notwendig erachtet, so sollten sie als Gelegenheitsfenster zum Anstoß ökologischer Transformationsprozesse in Betracht gezogen werden. Maßnahmen und Instrumente der strategischen Unternehmensrettungen durch den Staat (Kredite, Bürgschaften, Beteiligungen) bieten die Gelegenheit, nur unter bestimmten Auflagen im Transformationsinteresse gewährt zu werden. Staatliche Unterstützungen können so an ökonomisch zu rechtfertigende Bedingungen der ökologischen Transformation geknüpft werden, etwa eine (im Rahmen der ökologischen Transformation ohnehin anstehende oder vorzuziehende) Dekarbonisierung der Geschäftsaktivitäten. Dabei ist freilich sicherzustellen, dass nicht lediglich die Wettbewerbsfähigkeit des entsprechenden Unternehmens ohne zusätzlichen Umweltnutzen reduziert wird. Das wäre beispielsweise der Fall, wenn der Luft-hansa ein Kurzstreckenflugverbot auferlegt würde, die Verbindungen dann aber absehbar durch Konkurrenzanbieter übernommen würden. Unter dem Vorbehalt des Erhalts der Wettbewerbsfähigkeit des/der entsprechende(n) Unternehmen(s) sowie der zuvor zu prüfenden volkswirtschaftlichen Indikation einer strategischen Rettung könnte die Nutzung dieses Gelegenheitsfensters jedoch im Gemeininteresse in Betracht gezogen werden, auch wenn die transformative Potenz dieses Ansatzes eher begrenzt bleibt.

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

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

15. Investitionsmaßnahmen müssen kritisch auf ihre konjunkturelle Eignung geprüft werden.

Die ökologische Transformation der Volkswirtschaft wird in hohem Maße staatliche und private Investitionen erfordern. Vor diesem Hintergrund erscheinen investive Maßnahmen zur konjunkturellen Stimulation (Nachfrageeffekt) auf den ersten Blick als ein aussichtsreiches Feld grüner Konjunkturpolitik. Die Voraussetzungen an investitionspolitische Maßnahmen zur konjunkturpolitischen Eignung sind jedoch hoch. So zeichnen sich investive Maßnahmen zum einen durch einen hohen Planungs- und Genehmigungsbedarf aus. Entsprechend groß können die zeitlichen Vorlaufzeiten und entsprechend gering die zeitliche Passfähigkeit der Maßnahmen zur Krise sein. Die konjunkturpolitische Wirksamkeit investiver Maßnahmen setzt zudem voraus, dass in den relevanten Branchen (also etwa dem Bauhauptgewerbe) krisenbedingt überhaupt unterausgelastete Kapazitäten bestehen, andernfalls drohen gar konjunkturelle Überhitzungserscheinungen. Geeignet erscheinen vor diesem Hintergrund durchgeplante und genehmigungsfähige Investitionsmaßnahmen, die im Krisenfälle „aus der Schublade“ geholt werden können, mithin also im Vorfeld der Krise keinem hohen Umsetzungsdruck unterliegen oder für die keine Finanzierungsmittel bereitgestellt wurden. Zudem ist zu prüfen, ob und inwieweit das Krisengeschehen auf (globale) Nachfragerücken zurückgeht. In der Finanzkrise war dies nicht der Fall, und in der Corona-Krise spielten auch angebotsseitige sowie stark sektorale Effekte eine Rolle. Dieser weitreichenden Einschränkungen sollte man sich bei der Erwägung investiver Maßnahmen für die Verfolgung konjunkturpolitische Ziele gewahr sein, denn die verbleibende Menge tatsächlich geeigneter Investitionsmaßnahmen für ein grünes Konjunkturprogramm dürfte entsprechend klein ausfallen.

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

Maßnahmen des allgemeinen Nachteilsausgleichs wie sie im Rahmen der Corona-Krisenpolitik mannigfaltig angewandt wurden (z. B. Kinderbonus, Homeoffice-Pauschale, Pflegezuschlag, Bonus im öffentlichen Dienst, Umsatzsteuersenkung für Restaurationsleistungen usw.) können einer Eignungsprüfung für grüne Konjunkturpolitik nicht standhalten. Insbesondere sind sie als eher symbolische (aber für die öffentliche Hand gleichwohl teure) Pauschalzahlungen ohne die Prüfung der Bedürftigkeit ihrer Adressaten wenig zielgerichtet und ihre potenzielle Nutzung zur Erhöhung der Sparquote macht ihre konjunkturelle Effektivität fraglich. Auch wird in der politischen Diskussion oft gar kein stabilisierungspolitischer Zweck für derartige Maßnahmen vorgebracht.

Zudem ist Maßnahmen des allgemeinen Nachteilsausgleichs keinerlei transformationspolitische Eignung zu attestieren. Schließlich bieten sie ein zweifelhaftes Einfallstor für Lobbywettbewerb um Gruppen-„Prämien“. Insgesamt erscheinen Maßnahmen des allgemeinen Nachteilsausgleichs für grüne Konjunkturpolitik daher weitgehend ungeeignet und sollten daher nicht Bestandteil grüner Konjunkturprogramme sein.

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

Die Dringlichkeit klimapolitischer und ökologischer Herausforderungen macht entschlossenes und zeitnahes transformationspolitisches Handeln notwendig. Maßnahmen und Instrumente, die in transformationspolitischer Hinsicht als geeignet zu bewerten sind, sollten daher vordringlich und auch unabhängig vom Vorliegen der Notwendigkeit akuter konjunkturpolitischer Eingriffe vorangebracht werden. Ein Zuwarten auf die nächste Krise erhöht nicht nur den politischen Handlungsdruck (und macht etwa Klimaschutz immer teurer) sondern steigert gleichzeitig auch die Wahrscheinlichkeit des zukünftigen Eintritts eines Krisenszenarios. Gleichwohl ist hier angesichts der Mittelkonkurrenz transformationspolitischer Maßnahmen eine Priorisierung angezeigt und weniger dringliche (aber durchgeplante und genehmigungsreife) Investitionsprojekte können – wenn sachlich adäquat – als konjunkturpolitisches Instrument zur Umsetzung in einer nächsten Krise zurückgehalten werden (vgl. Handlungsempfehlung Nr. 15).



## 6 Quellenverzeichnis

- Adda, J., Cooper, R. (2000): Balladurette and Juppette: A discrete analysis of scrapping subsidies. In: *Journal of political Economy*, 108, 4, University of Chicago Press, Chicago, S. 778 – 806, <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/316096>
- Agora Energiewende (2020): Recovering better! Climate safeguards for the EU's proposed 1.8 trillion Euro budget. Agora Energiewende, Berlin, <https://www.agora-energiewende.de/en/publications/recovering-better/>
- Agora Verkehrswende (2020): Technologieneutralität im Kontext der Verkehrswende. Kritische Beleuchtung eines Postulats. Agora Verkehrswende, Berlin, <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/technologieneutralitaet-im-kontext-der-verkehrswende-2/>
- Agrawala, S., Dussaux, D., Monti, N. (2020): What policies for greening the crisis response and economic recovery? Lessons learned from past green stimulus measures and implications for the COVID-19 crisis. In: *OECD Environment Working Papers*, 164, OECD, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/c50f186f-en.pdf?expires=1626095074&id=id&accname=guest&checksum=9C6F0076E26F8B2314D13B518FF05932>
- Bach, S., Bär, H., Bohnenberger, K., Dullien, S., Kemfert, C., Rehm, M., Rietzler, K., Runkel, M., Schmalz, S., Töber, S., Truger, A. (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise – Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. In: *DIW Berlin: Politikberatung kompakt*, 152, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.790248.de/diwkompakt\\_2020-152.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.790248.de/diwkompakt_2020-152.pdf)
- Bach, S., Isaak, N., Kemfert, C., Wägner, N. (2019): Lenkung, Aufkommen, Verteilung: Wirkungen von CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Rückvergütung des Klimapakets. In: *DIW aktuell*, 24, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.683685.de/diw\\_aktuell\\_24.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.683685.de/diw_aktuell_24.pdf)
- Barbier, E. (2020): Greening the Post-pandemic recovery in the G20. In: *Environmental and Resource Economics*, 76, Springer Nature, Berlin, S. 685 – 703, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10640-020-00437-w>
- Behringer, J., Dullien, S. (2020): Wie effektiv sind Mehrwertsteuersenkung und Kinderbonus im Konjunkturpaket? Erste Erkenntnisse aus der HBS-Erwerbstätigenbefragung. In: *IMK Policy Brief*, Nr. 97, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, [https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-007835](https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-007835)
- Behringer, J., Dullien, S., Gechert, S. (2020): Wirkung des Konjunkturpakets 2020: Spürbarer Impuls vom Kinderbonus, wenig Wumms durch Mehrwertsteuersenkung, Erkenntnisse aus der HBS-Erwerbstätigenbefragung. In: *IMK Policy Brief*, Nr. 101, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, [https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-007944](https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-007944)
- Benjamin, L., Stavins, R. (2007): Second-best theory and the use of multiple policy instruments. In: *Environmental and Resource Economics*, 37, Springer Nature, Berlin, S. 111 – 129, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10640-007-9110-y.pdf>
- Bernard, R., Tzamourani, P., Weber, M. (2020): Wie beeinflusst die Covid-19-Pandemie die Konsumabsichten der privaten Haushalte? In: *Research Brief*, 35, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/849850/c52a90fb8aee5f2f271d2d81c234509b/mL/2020-35-research-brief-data.pdf>
- Beznoska, M., Niehues, J., Stockhausen, M. (2020): Stabil durch die Krise? Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie – eine Mikrosimulationsanalyse. In: *IW-Report*, Nr. 65, Institut für deutsche Wirtschaft (IW), Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/martin-beznoska-judith-niehues-maximilian-stockhausen-verteilungsfolgen-der-corona-pandemie-eine-mikrosimulationsanalyse.html>
- Blömer, M., Brandt, P., Mosler, M., Peichl, A. (2021): Verteilungswirkungen des Kinderbonus und der temporären Mehrwertsteuersenkung im Jahr 2020, in: *ifo Schnelldienst*, 74, 2, ifo Institut, München, S. 45 – 50, <https://www.ifo.de/publikationen/2021/aufsatz-zeitschrift/verteilungswirkungen-des-kinderbonus-und-der-temporaeren>

BMF (2020): Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken – Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni. Bundesministerium der Finanzen (BMF), Berlin, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile&v=9)

BMWi (2020): EEG-Umlage 2021 – Fakten & Hintergründe. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Berlin, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/zahlen-und-fakten-eeg-umlage.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/zahlen-und-fakten-eeg-umlage.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

Böckers, V., Heimeshoff, U., Müller, A. (2012): Pull-forward effects in the German car scrappage scheme: A time series approach. In: DICE Discussion Paper, Nr. 56, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Düsseldorf, <https://www.econstor.eu/handle/10419/59001>

Bowen, A., Fankhauser, S., Stern, N., Zenghelis, D. (2009): An outline of the case for a ‘green’ stimulus. Centre for Climate Change Economics and Policy, London, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2014/02/PBGreenStimulusFeb09.pdf>

Bruckmeier, K., Peichl, A., Popp, M., Wiemers, J., Wollmershäuser, T. (2020): Distributional Effects of macroeconomic shocks in real-time: a novel method applied to the Covid-19 crisis in Germany. In: CESifo Working Paper No. 8748, ifo Institut, München, <https://www.cesifo.org/en/publikationen/2020/working-paper/distributional-effects-macroeconomic-shocks-real-time-novel-method>

Bundesbank (2020a): Monatsbericht November 2020. In: Monatsberichte, 72, 11, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/850696/b6c863948ae0dd5817e6f63bcfb807a4/mL/2020-11-monatsbericht-data.pdf>

Bundesbank (2020b): Monatsbericht Dezember 2020. In: Monatsberichte, 72, 12, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/852926/9a974625d312fda89d3fcdcdaba0d50e/mL/2020-12-monatsbericht-data.pdf>

Christl, M., Poli, S. D., Hufkens, T., Peichl, A., Ricci, M. (2021): The role of short-time work and discretionary policy measures in mitigating the effects of the covid-19 crisis in germany. In: CESifo Working Paper No. 9072, ifo Institut, München, <https://www.cesifo.org/de/publikationen/2021/working-paper/role-short-time-work-and-discretionary-policy-measures-mitigating>

Clemens, M., Junker, S., & Michelsen, C. (2020): Konjunkturelle Effekte der finanzpolitischen Maßnahmen des Konjunkturprogramms. In: DIW Berlin: Politikberatung kompakt, 156, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.806283.de/diwkompakt\\_2020-156.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.806283.de/diwkompakt_2020-156.pdf)

Clemens, M., Röger, W. (2021): Temporary VAT Reduction during the Lockdown. In: DIW Berlin: Discussion Papers, Nr. 1944, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.817833.de/dp1944.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.817833.de/dp1944.pdf)

Copeland, A., Kahn, J. (2013): The Production Impact of “Cash-for-Clunkers”: Implications for Stabilization Policy. In: Economic Inquiry, 51, 1, Wiley-Blackwell, Hoboken, NJ, S. 288 – 303, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1465-7295.2011.00443.x>

Correia, S., Luck, S., Verner, E. (2020): Pandemics depress the economy, public health interventions do not: evidence from the 1918 flu. Social Science Research Network (SSRN), Rochester, <https://doi.org/doi:10.2139/ssrn.3561560>

Dena (2020). Vorschlag für die Senkung der EEG-Umlage auf null – Ein Impuls für eine Beschleunigung der Energiewende. Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena), Berlin, [https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2020/KURZSTUDIE\\_Vorschlag\\_fuer\\_die\\_Senkung\\_der\\_EEG-Umlage\\_auf\\_null.pdf](https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2020/KURZSTUDIE_Vorschlag_fuer_die_Senkung_der_EEG-Umlage_auf_null.pdf)

- Destatis (2020): Auswirkungen der Mehrwertsteuersenkung auf die Verbraucherpreise, Pressemitteilung Nr. 215 vom 15. Juni 2020, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20\\_215\\_611.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20_215_611.html)
- Dorn, F., Khailaie, S., Stoeckli, M., Binder, C., Lange, B., Lautenbacher, S., Peichl, A., Vanella, P., Wollmershäuser, T., Fuest, C., Meyer-Hermann, M. (2020): The Common Interests of Health Protection and the Economy: Evidence from Scenario Calculations of COVID-19 Containment Policies. medRxiv, Cold Spring Harbor Laboratory [u. a.], Laurel Hollow [u. a.], <https://doi.org/10.1101/2020.08.14.20175224>
- Dossche, M., Zlatanos, S. (2020): COVID-19 and the increase in household savings: precautionary or force. In: ECB Economic Bulletin, 6, 2020, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main, [https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006\\_05~d36f12a192.en.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_05~d36f12a192.en.html)
- Elmer, C.-F. (2016): The Economics of Vehicle CO2 Emissions Standards and Fuel Economy Regulations – Rationale, De-sign, and the Electrification Challenge. Technische Universität Berlin, Dissertation, Berlin
- Engström, G., Gars, J., Jaakola, N., Lindahl, T., Spiro, D., Van Benthem, A. A. (2020): What Policies Address Both the Coronavirus Crisis and the Climate Crisis? In: Environmental and Resource Economics 76, Springer Nature, Berlin, S. 789 – 810, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10640-020-00451-y>
- Feld, L., Grimm, V., Schnitzer, M., Truger, A., Wieland, V. (2020): So kann sich die Wirtschaft erholen, Süddeutsche Zeitung, 22. Mai 2020, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wirtschaftsweiscoronakrise-ratschlaege-1.4913986> (25. Juni 2021)
- Fisch-Romito, V., Guivarch, C., Creutzig, F., Minx, J.C., Callaghan, M.W. (2021): Systematic map of the literature on carbon lock-in induced by long-lived capital. In: Environmental Research Letters, 16, 5, IOP Publishing, Bristol, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/aba660>
- Fuest, C., Neumeier, F., Peichl, A. (2021): Hat die Mehrwertsteuersenkung den Konsum belebt? In: ifo Schnelldienst Digital, 2. Jhg., Heft 1, <https://www.ifo.de/publikationen/2021/aufsatz-zeitschrift/hat-die-mehrwertsteuersenkung-den-konsum-belebt>
- Fuest, C., Neumeier, F., Stöhlker, D. (2020): Die Preiseffekte der Mehrwertsteuersenkung in deutschen Supermärkten: Eine Analyse für mehr als 60 000 Produkte. In: ifo Schnelldienst Digital, 1, 13, ifo Institut, München, <https://www.ifo.de/publikationen/2020/aufsatz-zeitschrift/die-preiseffekte-der-mehrwertsteuersenkung-deutschen>
- Funke, M., Terasa, R. (2020): Will Germany's Temporary VAT Tax Rates Cut as Part of the Covid-19 Fiscal Stimulus Package Boost Consumption and Growth? In: CESifo Working Paper No. 8765, ifo Institut, München, <https://www.cesifo.org/en/publikationen/2020/working-paper/will-germanys-temporary-vat-tax-rates-cut-part-covid-19-fiscal>
- Furman, J. (2020): CHAPTER 16. The Fiscal Response to the Great Recession: Steps Taken, Paths Rejected, and Lessons for Next Time. In: *First Responders: Inside the U.S. Strategy for Fighting the 2007-2009 Global Financial Crisis*, Ben S. Bernanke, Timothy F. Geithner und Henry M. Paulson (Hrsg.), New Haven: Yale University Press, S. 451-488
- Gallet, C. A. (2010): The income elasticity of meat: a meta-analysis. In: The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, 54, 4, Australasian Agricultural and Resource Economics Society, Sydney, S. 477 – 490, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8489.2010.00505.x>
- Gawel, E. (2011): Kfz-Steuer-Reform und Klimaschutz. In: Wirtschaftsdienst, 91, 2, Springer, Berlin, S. 137 – 143, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2011/heft/2/beitrag/kfz-steuer-reform-und-klimaschutz.html>
- Gawel, E., Korte, K., Tews, K. (2015): Distributional Challenges of Sustainability Policies – The Case of the German Energy Transition. In: Sustainability 7, MDPI, Basel, S. 16599 – 16615, <https://www.mdpi.com/2071-1050/7/12/15834>

- Gawel, E., Lehmann, P. (2020a): Killing Two Birds with One Stone? Green Dead Ends and Ways Out of the COVID-19 Crisis. In: *Environmental and Resource Economics*, 76, Springer Nature, Berlin, S. 504 – 507, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10640-020-00493-2.pdf>
- Gawel, E., Lehmann, P. (2020b): Staatsprogramme gegen die Corona-Krise – eine Option für den Klimaschutz? In: *Wirtschaftsdienst*, 100, 7, Springer, Berlin, S. 510 – 515, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2020/heft/7/beitrag/staatsprogramme-gegen-die-corona-krise-eine-option-fuer-den-klimaschutz.html>
- Gawel, E., Purkus, A. (2015): Zur Rolle von Energie- und Strombesteuerung im Kontext der Energiewende. In: *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 39 (2), S. 77-103. DOI: 10.1007/s12398-015-0150-7
- Gillingham, K., Palmer, K. (2014): Bridging the Energy Efficiency Gap: Policy Insights from Economic Theory and Empirical Evidence. In: *Review of Environmental Economics and Policy*, 8, 1, European Association of Environmental and Resource Economists (EAERE), Marghera-Venice, S. 18 – 38, <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1093/reep/ret021>
- Grigolon, L., Leheyda, N., Verboven, F. (2016): Scrapping subsidies during the financial crisis – Evidence from Europe. In: *International Journal of Industrial Organization*, 44, Elsevier, Amsterdam, S. 41 – 59, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167718715001101>
- Grüske, K.-D. (1978): Die personale Budgetinzidenz: Eine Analyse für die Bundesrepublik. Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen
- Hansmeyer, K.-H. (1977): Erfahrungen mit dem Stabilitätsgesetz. In: *Wirtschaftsdienst*, 57 (12), 607-612
- Hepburn, C., O’Callaghan, B., Stern, N., Stiglitz, J., Zenghelis, D. (2020): Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? In: *Oxford Review of Economic Policy*, 36, 1, Oxford University Press, Oxford, S. 359 – 381, <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa015>
- Hoekstra, M., Puller, S. L., West, J. (2017): Cash for Corollas: When stimulus reduces spending. In: *American Economic Journal: Applied Economics*, 9, 3, American Economic Association, Nashville, TN, S. 1 – 35, <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/app.20150172>
- Hüther, M., Bardt, H. (2020): Von der Öffnung des Lockdowns zu neuen wirtschaftlichen Perspektiven, IW-Policy Paper 10/2020. Köln
- Klößner, S., Pfeifer, G. (2015): Synthesizing Cash for Clunkers: Stabilizing the car market, hurting the environment. In: MPRA Paper, Nr. 88175, Munich University Library, München, [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/88175/1/MPRA\\_paper\\_88175.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/88175/1/MPRA_paper_88175.pdf)
- Leal Filho, W., Londero Brandli, L., Lange Salvia, A., Rayman-Bacchus, L., Platje, J. (2020): COVID-19 and the UN Sustainable Development Goals: Threat to Solidarity or an Opportunity? In: *Sustainability*, 12 (13), Artikel-Nr. 5343, MDPI, Basel, <https://doi.org/10.3390/su12135343>
- Lehmann, P. (2012): Justifying a Policy Mix for Pollution Control: A Review of Economic Literature. In: *Journal of Economic Surveys*, 26, 1, John Wiley & Sons Ltd, Hoboken, NJ, S. 71 – 97, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-6419.2010.00628.x>
- Lehmann, P., Creutzig, F., Ehlers, M.-H., Friedrichsen, N., Heuson, C., Hirth, L., Pietzcker, R. (2012): Carbon Lock-Out: Advancing Renewable Energy Policy in Europe. In: *Energies*, 5, 2, MDPI, Basel, S. 323 – 354, <https://www.mdpi.com/1996-1073/5/2/323>
- Lehmann, P., Gawel, E. (2013): Why should support schemes for renewable electricity complement the EU emissions trading scheme? *Energy Policy*, 52, Elsevier, Amsterdam, S. 597 – 607, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421512008762>
- Li, S., Linn, J., Spiller, E. (2013): Evaluating “Cash-for-Clunkers”: Program effects on auto sales and the environment. In: *Journal of Environmental Economics and Management*, 65, 2, Elsevier, Amsterdam, S. 175 – 193, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0095069612000678>

- Lipsey, R.G., Lancaster, K. (1956): The general theory of the second best. In: The Review of Economic Studies, 24, 1, Oxford University Press, Oxford, S. 11 – 32, [https://www.jstor.org/stable/2296233?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2296233?seq=1#metadata_info_tab_contents)
- Mackscheidt, K., Steinhausen, J. (1978): Finanzpolitik – Grundfragen fiskalpolitischer Lenkung. 3. Auflage, J.C.B. Mohr, Tübingen, Werner, Düsseldorf
- Mian, A., Sufi, A. (2012): The effects of fiscal stimulus: Evidence from the 2009 cash for clunkers program. In: The Quarterly journal of economics, 127, 3, MIT Press, Cambridge, MA, S. 1107 – 1142, <https://academic.oup.com/qje/article/127/3/1107/1924374?login=true>
- Nordhaus, W. D. (1975): The Political Business Cycle. In: Review of Economic Studies, 42, 2, Oxford University Press, Oxford, S. 169 – 190, [https://www.jstor.org/stable/2296528?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2296528?seq=1#metadata_info_tab_contents)
- Pätzold, J., Baade, D. (2008): Stabilisierungspolitik, 7. Aufl., Vahlen: München
- Rose, M. (1990): Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems. Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg
- Schmölders, G., Hansmeyer, K.-H. (1980): Allgemeine Steuerlehre. 5. Aufl., Duncker & Humblot, Berlin
- Schrems, I., Zorzawy, F., Schenuit, C., Fiedler, S. (2021): Soziale und ökologische Auswirkungen einer Senkung der EEG-Umlage – Studie im Auftrag von Germanwatch. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS), Berlin, [https://foes.de/publikationen/2021/2021-06\\_FOES\\_EEG\\_Umlagesenkung.pdf](https://foes.de/publikationen/2021/2021-06_FOES_EEG_Umlagesenkung.pdf)
- Sheridan, A., Andersen, A. L., Hansen, E. T., Johannesen, N. (2020): Social distancing laws cause only small losses of economic activity during the COVID-19 pandemic in Scandinavia. PNAS, 117, 34, National Academy of Sciences, Washington, DC, S. 20468 – 20473, <https://doi.org/10.1073/pnas.2010068117>
- Stern, N., Unsworth, S., Valero, A., Zenghelis, D., Rydge, J., Robins, N. (2020): Strategy, Investment and Policy for a Strong and Sustainable Recovery: An Action Plan. Centre for Economic Performance, London, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/cepcovid-19-005.pdf>
- Stiel, C., Kritikos, A., Block, J., & Priem, M. (2021): Soforthilfe für Selbstständige wirkt vor allem positiv, wenn sie rasch gewährt wird. In: DIW aktuell, 60, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.812706.de/diw\\_aktuell\\_60.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.812706.de/diw_aktuell_60.pdf)
- Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende, Agora Verkehrswende (2021). Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland – 50 Empfehlungen für die 20. Legislaturperiode (2021–2025). Stiftung Klimaneutralität, Berlin, [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/KNDE\\_Politikinstrumente/60\\_Politikinstrumente\\_klimaneutrales\\_Deutschland.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/KNDE_Politikinstrumente/60_Politikinstrumente_klimaneutrales_Deutschland.pdf)
- Strand, J., Toman, M. (2010): “Green Stimulus”, Economic Recovery, and Long-Term Sustainable Development. In: Policy Research Working Paper, 5163. Weltbank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19956/WPS5163.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- SVR (2020): Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken – Jahresgutachten 2020/21. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Wiesbaden, [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202021/JG202021\\_Gesamtausgabe.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202021/JG202021_Gesamtausgabe.pdf)
- Tinbergen, J. (1952): On the Theory of Economic Policy. North-Holland Publishing Company, Amsterdam, <http://hdl.handle.net/1765/15884>
- UBA (2020): The Green New Consensus – Studie zeigt breiten Konsens zu grünen Konjunkturprogrammen und strukturellen Reformen. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/thenewgreenconsensus\\_deutsch\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/thenewgreenconsensus_deutsch_bf.pdf)
- UBA (2021a): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2021. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte\\_143-2021\\_umweltschaedliche\\_subventionen.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf)

UBA (2021b): Umweltschädliche Subventionen: fast die Hälfte für Straßen- und Flugverkehr. Pressemitteilung Nr. 44/2021 v. 28.10.2021, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/umweltschaedliche-subventionen-fast-die-haelfte>

Weimann, J. (2020): Warum Corona eine andere Klimapolitik erzwingt. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.4.2020, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/warum-corona-eine-andere-klimapolitik-erzwingt-16740519.html>

WiWo (2020): Konjunkturpakete und Klimaschutz gehören nicht vermengt. WirtschaftsWoche, 03. Juni 2020, <https://www.wiwo.de/politik/konjunktur/welt-wirtschaft-konjunkturpakete-und-klimaschutz-gehoren-nicht-vermengt/25884246.html> (10. Juli 2021)

Wollmershäuser, T., Göttert, M., Grimme, C., Krolage, C., Lautenbacher, S., Lehmann, R., Link, S., Rathje, A., Reif, M., Sandqvist, A., Sauer, S., Stöckli, M., Wolf, A. (2020): ifo Konjunkturprognose Sommer 2020: Deutsche Wirtschaft – es geht wieder aufwärts. In: ifo Schnelldienst, 2020, 73, Sonderausgabe Juli/2020, ifo Institut, München, S.3 – 58, <https://www.ifo.de/publikationen/2020/aufsatz-zeitschrift/ifo-konjunkturprognose-sommer-2020-deutsche-wirtschaft>

World Bank Group (2020): Proposed Sustainability Checklist for Assessing Economic Recovery Interventions April 2020. World Bank, Washington, D.C., <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/223671586803837686-0020022020/original/SustainabilityChecklistforAssessingEconomicRecoveryInvestmentsApril2020.pdf> (17.12.2021)

Zimmermann, H., Henke, K.-D., Broer, M. (2012): Finanzwissenschaft, 11. Aufl., Vahlen: München

## A Anhang

### A.1 Konjunkturpolitische Maßnahmen und Instrumente im Rahmen der Corona-Pandemie und ihre Cluster-Zuweisung

**Tabelle 19: Übersicht der konjunkturpolitischen Maßnahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets 2020 sowie der Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2021**

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einnahmepolitik
<b>Einmalzahlung i.H.v. 150 Euro für erwachsene Leistungsberechtigte der sozialen Mindestsicherungssystem</b>	Erwachsene Leistungsberechtigte, die im Mai 2021 einen Anspruch auf Leistungen der sozialen Mindestsicherungssysteme haben, erhalten eine einmalige finanzielle Unterstützung in Höhe von 150 Euro.	Sozialschutz-Paket III	<a href="https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-undGesetzesvorhaben/sozialschutzpaket3.html">https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-undGesetzesvorhaben/sozialschutzpaket3.html</a>	x	x			
<b>Kinderbonus</b>	Für das Jahr 2020 hatte die Bundesregierung erstmalig einen Kinderbonus in Höhe von insgesamt 300 Euro beschlossen. Die Auszahlung erfolgte in den Monaten September bis Dezember 2020 in 2 Raten. Auch 2021 wird es einen Kinderbonus von 150 Euro pro Kind geben.	Konjunktur- & Krisenbewältigungspaket: Junge Menschen und Familien unterstützen / Sozialschutz-Paket III	<a href="https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-undGesetzesvorhaben/sozialschutzpaket3.html">https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-undGesetzesvorhaben/sozialschutzpaket3.html</a>	x	x			
<b>Erweiterung und Erhöhung des Kurzarbeitergeldes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wenn mind. 10 % der Beschäftigten von Arbeitsausfall betroffen sind zahlt die Bundesagentur für Arbeit je nach Länge der Kurzarbeit 60 bis 80 % und für Eltern sind es 67 bis 87 % des Lohnausfalls (für alle Beschäftigten, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis zum 31.3.2021 entstanden ist, bis 31.12.2021).</li> <li>• Bei Bezugsbeginn bis inkl. Juni 2021, werden die vom Betrieb zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge pauschaliert erstattet. Der Umfang beträgt:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Für die Zeit vom 01.01.2021 bis 30.06.2021 beträgt der Erstattungssatz 100 %.</li> <li>b) Für die Zeit vom 01.07.2021 bis 31.12.2021 beträgt der Erstattungssatz 50 %.</li> </ol> </li> </ul>	Konjunktur- & Krisenbewältigungspaket: Wirtschaftliche und soziale Härten abfedern	<a href="https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-19-Beschaefigung-fuer-alle.html">https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-19-Beschaefigung-fuer-alle.html</a>	x			x	

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskosten-senkung	[5] Ein-nahmen-politik
<b>Vereinfachter Zugang zur Grundsicherung</b>	Erleichterter Zugang zu den sozialen Mindestsicherungssystemen in Form von: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Übernahme der tatsächlichen Aufwendungen für die Unterkunftskosten;</li> <li>• Eingeschränkte Durchführung der Vermögensprüfung. (Verlängert bis zum 31. Dezember 2021)</li> </ul>	Konjunktur- & Krisenbewältigungspaket: Wirtschaftliche und soziale Härten abfedern / Sozialschutz-Paket III	<a href="https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-undGesetzesvorhaben/sozialschutz-paket3.html">https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-undGesetzesvorhaben/sozialschutz-paket3.html</a>	x				
<b>Kostenlose FFP2-Masken für Leistungsberechtigte des SGB II</b>	Wer Leistungen nach dem SGB II bezieht und noch keinen Anspruch auf eine Schutzmaske nach der Coronavirus-Schutzmasken-Verordnung hatte, hat darüber hinaus ein Schreiben der Krankenkasse bekommen und konnte sich damit bis zum 6. März 2021 kostenfrei zehn FFP2-Schutzmasken in der Apotheke abholen.	Sozialschutz-Paket III	<a href="https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-undGesetzesvorhaben/sozialschutz-paket3.html">https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-undGesetzesvorhaben/sozialschutz-paket3.html</a>	x				
<b>Homeoffice-Pauschale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Für 2020 und 2021 können Steuerpflichtige zu den Werbungskosten eine Homeoffice-Pauschale von bis zu fünf Euro pro Tag (maximal für 120 Tage bzw. bis zu 600 Euro) ansetzen, um die Mehrbelastungen durch das Arbeiten zu Hause auszugleichen.</li> </ul>	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108</a>	x				
<b>Verlängerung Kinderkranken- und Pflegeunterstützungsgeld</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlängerung des Kinderkrankengeld im Jahr 2020 für Elternpaare für jeweils fünf weitere Tage und für Alleinerziehende für weitere zehn Tage.</li> <li>• Wer coronabedingt Angehörige pflegt oder Pflege neu organisieren muss, kann bis 31.12.2020 die Akuthilfe Pflege in Anspruch nehmen und dadurch in diesem Jahr bis zu 20 Arbeitstage der Arbeit fernbleiben. Das Pflegeunterstützungsgeld kann ebenfalls bis zu 20 Arbeitstage in Anspruch genommen werden, wenn die Pflege aufgrund von coronabedingten Versorgungsengpässen zu Hause erfolgt.</li> </ul>	Das Konjunkturprogramm für alle in Deutschland	<a href="https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle-zusammen-durch-starten.html#t-buerger">https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle-zusammen-durch-starten.html#t-buerger</a>	x				



Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einnahmepolitik
<b>Doppelter Entlastungsbetrag für Alleinerziehende</b>	Befristet auf 2 Jahre wird der Entlastungsbeitrag von derzeit 1.908 Euro auf 4.000 Euro für die Jahre 2020 und 2021 angehoben und damit mehr als verdoppelt (Finanzbedarf: 0,75 Mrd. Euro).	Konjunktur- & Krisenbewältigungspaket: Junge Menschen und Familien unterstützt	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkt Papier-corona-folgen-bekaempfen.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=6">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkt Papier-corona-folgen-bekaempfen.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=6</a>	x				
<b>Erweiterung des Innovationsbegriff in den Programmen zur Existenzgründungsförderung</b>	„Wir erweitern den Innovationsbegriff in den Programmen zur Existenzgründungsförderung, sodass davon auch die in der Corona-Krise existentiell bedrohte Kultur- und Kreativwirtschaft profitiert. Förderprogramme schneiden wir spezifisch auf die Bedürfnisse der Kultur- und Kreativwirtschaft zu und wir bauen die Gründungsförderung aus der Arbeitslosigkeit bedarfsgerecht aus.“ (Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021 Bündnis 90/Grüne)	„Grünes Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021“	<a href="https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogramm Entwurf.pdf">https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogramm Entwurf.pdf</a>	x				
<b>Existenzgeld für Kulturschaffende</b>	„Kulturschaffende sollen für die Zeit der CoronaKrise mit einem Existenzgeld von 1.200 Euro im Monat abgesichert werden. Die Künstlersozialkasse (KSK) muss finanziell gestärkt, Rechtssicherheit für die Mitgliedschaft in der KSK geschaffen und die freiwillige Weiterversicherung für Selbständige in der Arbeitslosenversicherung vereinfacht werden. Bei kulturellen Werken muss für Urheber*innen eine angemessene Vergütung sichergestellt werden. Eine angemessene Beteiligung insbesondere an den Gewinnen der Vertriebsplattformen sorgt dafür, dass Kultur- und Medienschaffende weiter an ihren Werken verdienen können.“ (Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021 Bündnis 90/Grüne)	„Grünes Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021“	<a href="https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogramm Entwurf.pdf">https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogramm Entwurf.pdf</a>	x	x			
<b>„Neustart nach der Corona-Krise“</b>	„Die Corona-Pandemie hat viele Unternehmen hart getroffen. Während die einen sich hoch verschulden mussten, haben es andere nicht durch die Krise geschafft und mussten ihr Geschäft aufgeben. Besonders hart hat es Restaurants, Hotels,	„Grünes Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021“	<a href="https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogramm Entwurf.pdf">https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogramm Entwurf.pdf</a>	x		x	x	

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einkommenspolitik
	die Tourismus- und Veranstaltungsbranche, die Kulturwirtschaft, aber auch viele Einzelhändler*innen getroffen. Ein Neustart nach der Corona-Krise muss daher gezielt den besonders betroffenen Branchen helfen. Damit sichern wir Existenzen, erhalten Arbeitsplätze und setzen zielgenaue konjunkturelle Impulse. Hierfür dehnen wir den steuerlichen Verlustrücktrag aus, führen attraktive und zeitlich begrenzte Abschreibungsbedingungen ein und helfen kleinen und mittleren Unternehmen, sich mit vereinfachten Restrukturierungsverfahren leichter neu aufzustellen, ohne Insolvenz anmelden zu müssen. Falls Corona-Soforthilfen zurückgezahlt werden müssen, benötigen die Unternehmen großzügige Stundungen. Für Selbständige braucht es vor allem sichere Aufträge durch handlungsfähige Kommunen, die wir unter anderem durch eine abgestimmte Kulturförderpolitik stärken wollen.“ (Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021 Bündnis 90/Grüne)							
<b>Qualifizierungs-Kurzarbeitergeld</b>	„Einführen eines Recht auf Weiterbildung. Soziale Absicherung auch für Erwerbstätige in Qualifizierungsphasen mit einem Weiterbildungsgeld. Mit einem Qualifizierungs-Kurzarbeitergeld ermöglichen wir Unternehmen, in Phasen der Transformation ihre Beschäftigten im Betrieb zu halten und nachhaltig zu qualifizieren.“ (Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021 Bündnis 90/Grüne)	„Grünes Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021“	<a href="https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogramm_entwurf.pdf">https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogramm_entwurf.pdf</a>	x			x	
<b>Ausweitung der pandemiebedingt erhöhten Kinderkrankentage</b>	„Die dritte Säule ist die dauerhafte Ausweitung der pandemiebedingt erhöhten Kinderkrankentage auf 20 Tage pro Kind, Jahr und Elternteil (als „Elterngeld akut“) - bei mehr als zwei Kindern maximal 45 Tage pro Elternteil und 90 Tage für Alleinerziehende.“ (Zukunftsprogramm der SPD)	„Das Zukunftsprogramm der SPD“	<a href="https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf">https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf</a>	x				

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einnahmepolitik
<b>Dauerhafte Verlängerung der Kinderkrankentage</b>	„Aufgrund der Corona-Pandemie wurden die Kinderkrankentage befristet bis Ende 2021 für gesetzlich versicherte Elternteile um zehn weitere Tage je Kind und für Alleinerziehende um zusätzlich zwanzig Tage je Kind verlängert. Wir wollen eine dauerhafte Verlängerung der Kinderkrankentage. Dies muss auch für Beschäftigte in Mini- und Midijobs, Solo-Selbstständige und Freiberufler*innen gelten!“ (Entwurf des Wahlprogramms der Linken zur Bundestagswahl 2021)	Entwurf des Wahlprogramms der Linken zur Bundestagswahl 2021	<a href="https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/BTWP21_Entwurf_Vorsitzende.pdf">https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/BTWP21_Entwurf_Vorsitzende.pdf</a>	x				
<b>temporäre Senkung des Umsatzsteuersatzes</b>	Befristete Senkung vom 1.7. bis 31.12.2020 von 19 % auf 16 % bzw. von 7 % auf 5 % (Finanzbedarf: 20 Mrd. Euro).	Konjunktur- & Krisenbewältigungspaket: Die Konjunktur stärken und die Wirtschaftskraft Deutschlands entfesseln	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-papier-corona-folgen-bekaempfen.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=6">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-papier-corona-folgen-bekaempfen.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=6</a>		x		x	
<b>Senkung EEG-Umlage</b>	Senkung der EEG-Umlage im Jahr 2021 auf 6,5 ct/kwh, sowie im Jahr 2022 auf 6,0 ct/kwh. Zusätzlich zu den Einnahmen aus dem BEHG wird ein weiterer Zuschuss aus Haushaltsmitteln des Bundes geleistet (Finanzbedarf: 11 Mrd. Euro).	Konjunktur- & Krisenbewältigungspaket: Die Konjunktur stärken und die Wirtschaftskraft Deutschlands entfesseln	<a href="https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle-zusammen-durch-starten.html#t-unternehmen">https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle-zusammen-durch-starten.html#t-unternehmen</a>		x		x	
<b>NEUSTART KULTUR</b>	Rettings- und Zukunftsprogramm für Kunst, Kultur und Medien, rund 60 Teilprogramme gefördert mit 2 Mrd. Euro.	Neustart Kultur	<a href="https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/corona-hilfen">https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/corona-hilfen</a>		x		x	

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einkommenspolitik
<b>Vorziehen von Investitionen</b>	Insbesondere sollen Digitalisierungsvorhaben in der Verwaltung, Sicherheitsprojekte sowie neue Rüstungsprojekte mit hohem deutschen Wertschöpfungsanteil, die noch in den Jahren 2020 und 2021 beginnen können, sofort umgesetzt werden (Projektvolumen: 10 Mrd. Euro).	Konjunktur- & Krisenbewältigungspaket: Die Konjunktur stärken und die Wirtschaftskraft Deutschlands entfesseln	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-papier-corona-folgen-bekaempfen.pdf?blob=publicationFile&amp;v=6">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-papier-corona-folgen-bekaempfen.pdf? blob=publicationFile&amp;v=6</a>		x			
<b>Umsatzsteuersenkung in Restaurants und Gaststätten</b>	Der Umsatzsteuersatz für Speisen in Restaurants und Gaststätten wird von 19 auf 7 % abgesenkt. Die Regelung gilt ab dem 1. Juli 2020 und ist derzeit bis zum 31. Dezember 2022 befristet.	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf? blob=publicationFile&amp;v=108</a>		x			
<b>Schuldenbremse reformieren, Investitionsregel einführen</b>	„Deutschland verfügt auch nach der Corona-Krise über tragfähige Staatsfinanzen. Die Zinsen sind historisch niedrig, das Vertrauen in deutsche Staatsanleihen ist hoch. Wir haben aber ein Zukunftsproblem. Die Erde erhitzt sich, die Schulen verfallen und Deutschland gehört beim schnellen Internet zu den Schlusslichtern der EU. Wir investieren zu wenig in unser Land. Das sind Schulden, die nicht in den Büchern stehen, aber unseren Wohlstand gefährden. Wir wollen die Schuldenbremse im Grundgesetz zeitgemäß gestalten – um die so dringenden Investitionen zu ermöglichen. Bei konsumtiven Ausgaben bleibt es bei den derzeitigen strikten Regelungen; bei Investitionen, die neues öffentliches Vermögen schaffen, erlauben wir eine begrenzte Kreditaufnahme. So schaffen wir öffentliches Vermögen, das uns allen gehört, denn die Rendite öffentlicher Investitionen ist hoch, während der Bund keine Zinsen für seine Kredite bezahlt. Das schafft ein hohes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, das sicherstellt, dass unsere Schulden im Verhältnis zur Wirtschaftskraft weiter abnehmen. Die kluge Unternehmerin	„Grünes Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021“	<a href="https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogramm_entwurf.pdf">https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogramm entwurf.pdf</a>		x			

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einkommenspolitik
	spart nicht, sie investiert. Der kluge Staat tut es ihr gleich.“							
<b>Stundung von Steuerzahlungen</b>	Wenn Unternehmen aufgrund wirtschaftlicher Folgen der Corona-Pandemie in diesem Jahr fällige Steuerzahlungen nicht leisten können, sollen diese Zahlungen auf Antrag befristet und grundsätzlich zinsfrei gestundet werden. Den Antrag konnten Unternehmen bis zum 31. Dezember 2020 bei ihrem Finanzamt stellen. Für 2021 werden weitere Erleichterungen grundsätzlich mit Antrag zum 31. März 2021 und Stundungen bis 30. Juni 2021 sowie für Anschlussstundungen weitere Verlängerungen gewährt. Stundungszinsen werden nicht erhoben.“ (Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021 Bündnis 90/Grüne)	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108</a>			x	x	
<b>Anpassung und Erstattung von Vorauszahlungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auf Antrag bei ihrem Finanzamt können Unternehmen, Selbständige und Freiberufler*innen die Höhe ihrer Vorauszahlungen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer anpassen lassen. Gleiches gilt für den Messbetrag für Zwecke der Gewerbesteuer-Vorauszahlungen.</li> <li>• Sobald klar ist, dass die Einkünfte der Steuerpflichtigen im laufenden Jahr voraussichtlich geringer sein werden als vor der Corona-Pandemie erwartet, werden die Steuervorauszahlungen unkompliziert und schnell herabgesetzt.</li> </ul>	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108</a>			x	x	
<b>Aussetzung von Vollstreckungsmaßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auf Vollstreckungen und Säumniszuschläge bei bis zum 31. März 2021 fällig gewordenen Steuern wird bis zum 30. Juni 2021 verzichtet, wenn der Schuldner einer fälligen Steuerzahlung unmittelbar und nicht unerheblich von den Auswirkungen der Corona-Pandemie betroffen ist. Dies betrifft die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer.</li> <li>• Zu vergleichbaren Maßnahmen hat das Bundesfinanzministerium darüber hinaus die Zollverwaltung angewiesen, die unter anderem die Energiesteuer</li> </ul>	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108</a>			x	x	

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einnahmepolitik
	<p>und Luftverkehrssteuer verwaltet. Sie gelten außerdem für die Versicherungssteuer und die Umsatzsteuer, soweit diese vom Bundeszentralamt für Steuern verwaltet wird.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Für 2020 und 2021 können Steuerpflichtige zu den Werbungskosten eine Homeoffice-Pauschale von bis zu fünf Euro pro Tag (maximal für 120 Tage bzw. bis zu 600 Euro) ansetzen, um die Mehrbelastungen durch das Arbeiten zu Hause auszugleichen.</li> </ul>							
<b>Unterstützungsmaßnahmen für Flughäfen mit Bundesbeteiligung</b>	<p>„Der Bund bekennt sich zu seiner Verantwortung für die Flughäfen Berlin-Brandenburg, Köln/Bonn und München, an denen er als Gesellschafter selbst beteiligt ist. Finanziell unterstützt er diese in den Jahren 2020 und 2021 mit Eigenkapital, Zuschüssen und Gesellschafterdarlehen im Umfang von über 400 Mio. Euro.“ (<a href="https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/268/1926803.pdf">https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/268/1926803.pdf</a>)</p>	Maßnahmenpaket für deutsche Flughäfen	<a href="https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/268/1926803.pdf">https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/268/1926803.pdf</a>			x	x	
<b>Unterstützungsmaßnahmen für Flughäfen im verkehrspolitischen Interesse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beteiligung an der Erstattung von Kosten für das Offenhalten von Flughäfen zu Beginn der Pandemie.</li> <li>Bund stellt hierfür einmalig 200 Mio. Euro bereit. Konkret geht es um die Vorhaltekosten von März 2020 bis Ende Juni 2020 an weiteren Flughäfen, an denen der Bund ein verkehrspolitisches Interesse nach § 27d Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes hat und an denen der Bund nicht beteiligt ist. Dies sind die Flughäfen Bremen, Dresden, Düsseldorf, Erfurt, Frankfurt, Hamburg, Hannover, Leipzig, Münster/Osnabrück, Nürnberg, Saarbrücken und Stuttgart.</li> <li>Voraussetzung für diese Unterstützungsmaßnahme des Bundes ist, dass das jeweilige Land einen Zuschuss in gleicher Höhe zusagt und dass für das Jahr 2020 keine Dividenden ausgeschüttet und an die Geschäftsführung bzw. Vorstände keine Boni gezahlt werden.</li> </ul>	Maßnahmenpaket für deutsche Flughäfen	<a href="https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/268/1926803.pdf">https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/268/1926803.pdf</a>			x	x	

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einkommenspolitik
<b>Unterstützungsmaßnahmen für Regionallughäfen im Zusammenhang mit der Flugsicherung</b>	„Kleine Flughäfen wird der Bund in Zusammenhang mit Flugsicherungsdienstleistungen unterstützen. Hierzu soll ein mit Bundesmitteln geförderter zweiter Gebührenbereich für Flugplätze geschaffen werden, die nicht zu denen nach § 27d Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes gehören, bei denen aber eine Flugsicherung als notwendig anerkannt wird. Im Haushalt 2021 sind für diese Unterstützungsmaßnahme 20 Mio. Euro vorgesehen.“ ( <a href="https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/268/1926803.pdf">https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/268/1926803.pdf</a> )	Maßnahmenpaket für deutsche Flughäfen	<a href="https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/268/1926803.pdf">https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/268/1926803.pdf</a>			x	x	
<b>Unterstützungsmaßnahmen für die Flugsicherungsinfrastruktur</b>	Die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH erhält 2021 eine Eigenkapitalunterstützung von 300 Mio. Euro.	Maßnahmenpaket für deutsche Flughäfen	<a href="https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/268/1926803.pdf">https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/268/1926803.pdf</a>			x	x	
<b>Schnelle Hilfe durch „Negative Gewinnsteuer“ in Wirtschaftskrisen</b>	„Wir Freie Demokraten fordern, dass kurzfristige Liquiditätshilfe direkt vom Finanzamt ausgezahlt werden kann. Statt Steuervorauszahlungen von den Konten der Unternehmen abzubuchen, überweisen die Finanzämter eine negative Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer als Liquiditätssoforthilfe: die „Negative Gewinnsteuer“. Als Bemessungsgrundlage dient der letzte Steuerbescheid. In einem zweiten Schritt, soll eine deutlich erweiterte Verlustverrechnung mit Gewinnen vergangener oder künftiger Jahre eingeführt werden. Damit sorgen wir in wirtschaftlichen Krisenzeiten für schnelle und unbürokratische Hilfen und verhindern unnötige Jobverluste und Insolvenzen.“ (Programmentwurf der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2021)	Programmentwurf der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2021	<a href="https://www.fdp.de/sites/default/files/import/2021-04/110463-programmentwurf-nie-gab-es-mehr-zu-tun-2.pdf">https://www.fdp.de/sites/default/files/import/2021-04/110463-programmentwurf-nie-gab-es-mehr-zu-tun-2.pdf</a>			x	x	
<b>Wirtschaftsstabilisierungsfonds</b>	Der WSF sieht zwei Stabilisierungsinstrumente vor (kombinierte Anwendung möglich): Befristet bis 31.12.2021 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 400 Mrd. € für Garantien des Bundes zur Absicherung von Krediten einschließlich Kreditlinien, und Kapitalmarktprodukten im Fremdkapitalbereich.</li> <li>• 100 Mrd. € für Rekapitalisierungen zur direkten</li> </ul>	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-corona">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-corona</a>			x		

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einnahmepolitik
	Stärkung des Eigenkapitals. • Weitere 100 Mrd. € sind für die Refinanzierung des ebenfalls zur Krisenbewältigung eingesetzten KfW-Sonderprogramms		<a href="#">virus.pdf? blob=publicationFile&amp;v=108</a>					
<b>BER</b>	990 Millionen Euro Corona-Hilfen: 300 Millionen Euro 2020, weitgehend als Darlehen, 660 Millionen Euro haben die Eigner für 2021 bereits zugesagt.	Maßnahmenpaket für deutsche Flughäfen: Unterstützungsmaßnahmen für Flughäfen mit Bundesbeteiligung	<a href="https://www.tagespiegel.de/berlin/berliner-airport-in-der-coronakrise-berbraucht-mega-finanzhilfe-im-wert-eines-neuen-flughafens/26899174.html">https://www.tagespiegel.de/berlin/berliner-airport-in-der-coronakrise-berbraucht-mega-finanzhilfe-im-wert-eines-neuen-flughafens/26899174.html</a>			x		
<b>Galeria Karstadt Kaufhof</b>	Darlehen aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds i.H.v. 460 Mio. Euro	Wirtschaftsstabilisierungsfonds	<a href="https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/273/1927375.pdf">https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/273/1927375.pdf</a>			x		
<b>TUI</b>	„Der Ausschuss des Wirtschaftsstabilisierungsfonds hat beschlossen, die Tui AG durch weitere Maßnahmen in Höhe von voraussichtlich bis zu 1,1 Milliarden Euro zu stützen. Das Unternehmen hat mit Aktionären, Banken und dem Bund ein Gesamtpaket im Umfang von insgesamt 1,8 Milliarden Euro vereinbart.“ ( <a href="https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/tui-hilfen-aus-wsf-1824696">https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/tui-hilfen-aus-wsf-1824696</a> )	Wirtschaftsstabilisierungsfonds	<a href="https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/tui-hilfen-aus-wsf-1824696">https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/tui-hilfen-aus-wsf-1824696</a>			x		
<b>Lufthansa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Gesamtumfang der Stabilisierungsmaßnahmen für die Lufthansa beträgt neun Milliarden Euro:</li> <li>• Drei Milliarden Euro umfasst eine Konsortialfinanzierung der staatlichen Förderbank KfW, an der sich private Banken mit 600 Millionen Euro beteiligen.</li> <li>• Der WSF erwirbt eine Stille Beteiligung in Höhe von rund 4,7 Milliarden Euro.</li> <li>• Darüber hinaus erwirbt der WSF im Zuge einer Kapitalerhöhung einen Aktienanteil in Höhe von 20 %. Der Umfang liegt bei rund 300 Millionen Euro. Damit</li> </ul>	Wirtschaftsstabilisierungsfonds	<a href="https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/unterstuetzung-lufthansa-1755140">https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/unterstuetzung-lufthansa-1755140</a>			x		



Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einnahmepolitik
	verbunden sollen inhaltlich beschränkte Stimmrechte sein.							
<b>Schnelle Hilfe durch „Negative Gewinnsteuer“ in Wirtschaftskrisen</b>	„Wir Freie Demokraten fordern, dass kurzfristige Liquiditätshilfe direkt vom Finanzamt ausgezahlt werden kann. Statt Steuervorauszahlungen von den Konten der Unternehmen abzubuchen, überweisen die Finanzämter eine negative Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer als Liquiditätssoforthilfe: die „Negative Gewinnsteuer“. Als Bemessungsgrundlage dient der letzte Steuerbescheid. In einem zweiten Schritt, soll eine deutlich erweiterte Verlustverrechnung mit Gewinnen vergangener oder künftiger Jahre eingeführt werden. Damit sorgen wir in wirtschaftlichen Krisenzeiten für schnelle und unbürokratische Hilfen und verhindern unnötige Jobverluste und Insolvenzen.“ (Programmentwurf der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2021)	Programmentwurf der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2021	<a href="https://www.fdp.de/sites/default/files/import/2021-04/110463-programmentwurf-nie-gab-es-mehr-zu-tun-2.pdf">https://www.fdp.de/sites/default/files/import/2021-04/110463-programmentwurf-nie-gab-es-mehr-zu-tun-2.pdf</a>			x	x	
<b>Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrags</b>	Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrages für die Jahre 2020 und 2021 auf maximal 5 Mio. Euro bzw. 10 Mio. Euro (bei Zusammenveranlagung). Einführung eines Mechanismus, wie dieser Rücktrag schon in der Steuererklärung 2019 nutzbar gemacht werden kann, z.B. über die Bildung einer steuerlichen Corona-Rücklage. Auflösung der Rücklage erfolgt spätestens bis zum Ende des Jahres 2022. (Finanzwirkung: Verschiebungseffekt 2 Mrd. Euro, davon 1 Mrd. Euro Bund)	Konjunktur- & Krisenbewältigungspaket: Die Konjunktur stärken und die Wirtschaftskraft Deutschlands entfesseln	<a href="https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle-zusammen-durch-starten.html#t-unternehmen">https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle-zusammen-durch-starten.html#t-unternehmen</a>				x	
<b>Verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten</b>	degressive Abschreibung für Abnutzung (AfA) mit dem Faktor 2,5 gegenüber derzeit geltenden AfA und maximal 25 % pro Jahr für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens in den Steuerjahren 2020 und 2021 (Finanzwirkung: Vorzieheffekt rd. 6 Mrd. Euro, davon 3 Mrd. Euro für den Bund)	Konjunktur- & Krisenbewältigungspaket: Die Konjunktur stärken und die Wirtschaftskraft Deutschlands entfesseln	<a href="https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle-zusammen-durch-starten.html#t-unternehmen">https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle-zusammen-durch-starten.html#t-unternehmen</a>				x	

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einkommenspolitik
<b>Modernisierung / Reform des Körperschaftsrechts</b>	Zur Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen u.a. durch ein Optionsmodell zur Körperschaftsteuer für Personengesellschaften, die Anhebung des Ermäßigungsfaktors bei Einkünften aus Gewerbebetrieb auf das Vierfache des Gewerbesteuer-Messbetrags (Finanzwirkung: 0,3 Mrd. Euro).	Konjunktur- & Krisenbewältigungspaket: Die Konjunktur stärken und die Wirtschaftskraft Deutschlands entfesseln	<a href="https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle-zusammen-durchstarten.html#t-unternehmen">https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle-zusammen-durchstarten.html#t-unternehmen</a>				x	
<b>Überbrückungshilfen (Überbegriff)</b>	Unternehmen, Soloselbständige, Freiberufler*innen, gemeinnützige Unternehmen und Organisationen werden Zuschüsse zu den fixen Betriebskosten in bestimmten Monaten gewährt: Dazu gehören Überbrückungshilfe I, II & III	Konjunktur- & Krisenbewältigungspaket: Wirtschaftliche und soziale Härten abfedern	<a href="https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Home/home.html">https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Home/home.html</a>	x				
<b>Überbrückungshilfe I</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung für <i>kleine und mittlere Unternehmen, Soloselbständige, Freiberufler*innen, gemeinnützige Unternehmen und Organisationen</i> für den Zeitraum Juni 2020 bis August 2020.</li> <li>• Bedingung: Umsatzeinbruch in den Monaten April 2020 und Mai 2020 um durchschnittlich mindestens 60 % gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres (Ausnahme: Unternehmen, die aufgrund starker saisonaler Schwankungen im April und Mai 2019 zusammen weniger als 5 % des Jahresumsatzes 2019 erzielt haben).</li> <li>• Der Umfang der Förderung liegt in Abhängigkeit des Umsatzeinbruchs zwischen 40 und 80 %.</li> </ul>	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/FAQ/FAQs/faq-liste-01.html?nn=1869828">https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/FAQ/FAQs/faq-liste-01.html?nn=1869828</a>	x				
<b>Überbrückungshilfe II</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung für <i>kleine und mittlere Unternehmen, Soloselbständige, Freiberufler*innen, gemeinnützige Unternehmen und Organisationen bei der Deckung von Fixkosten im Förderzeitraum September bis Dezember 2020.</i></li> <li>• Bedingung: Umsatzeinbußen von mindestens 30 % im Förderzeitraum September bis Dezember 2020 so-</li> </ul>	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Home/home.html">https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Home/home.html</a>	x				

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einnahmepolitik
	<p><i>wie von:</i> a) mindestens 50 % in zwei zusammenhängenden Monaten zwischen April und August 2020 gegenüber den Vorjahresmonaten oder <i>b)</i> mindestens 30 % im Durchschnitt der Monate April bis August 2020 gegenüber dem Vorjahreszeitraum</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umfang: 40-90 % der Fixkosten in Abhängigkeit der Umsatzeinbußen, aber maximal 50.000 Euro/Monat.</li> </ul>							
Überbrückungshilfe III	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung für <i>Unternehmen, Soloselbständige</i> und Angehörige der <i>Freien Berufe</i> mit max. Jahresumsatz bis zu 750 Millionen Euro (Grenze entfällt für von Schließungsanordnungen betroffene Unternehmen bestimmter Branchen, siehe Link).</li> <li>• Bedingung: Corona-bedingte Umsatzeinbußen von mind. 30 % zwischen November 2020 und Juni 2021.</li> <li>• Umfang: Je nach Höhe des Umsatzeinbruches werden 40, 60 oder 100 % der förderfähigen Fixkosten (für diesen Zeitraum) erstattet – maximal 1,5 Millionen Euro pro Monat (3 Millionen Euro für Verbundunternehmen).</li> <li>• Unternehmen, die in mindestens drei Monaten seit November 2020 einen Umsatzeinbruch von jeweils mehr als 50 % erlitten haben, erhalten zusätzlich zur regulären Förderung einen Eigenkapitalzuschuss (25 bis 40 % Aufschlag auf die Fixkostenerstattung).</li> <li>• Eine gleichzeitige Antragstellung für die Neustarthilfe ist nicht möglich</li> </ul>	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Home/home.html">https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Home/home.html</a>	x				
„Neustarthilfe“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung für <i>Soloselbständige</i> und <i>kleine Kapitalgesellschaften</i> deren wirtschaftliche Tätigkeit im Förderzeitraum <i>1. Januar bis 30. Juni 2021</i> Corona-bedingt eingeschränkt ist, die aber nur <i>geringe betriebliche Fixkosten</i> haben und für welche die Fixkostenerstattung im Rahmen der Überbrückungshilfe III daher nicht in Frage kommt</li> <li>• Umfang von bis zu 7.500 Euro (bzw. im Falle von Kapitalgesellschaften mit mehreren Gesellschaftern bis zu 30.000 Euro). Förderhöhe beträgt 50 % eines</li> </ul>	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Home/home.html">https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Navigation/DE/Home/home.html</a>	x				

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskosten-senkung	[5] Ein-nahmen-politik
	<p>sechsmonatigen Referenzumsatzes, der auf Basis des Jahresumsatzes 2019 berechnet wird. Haben die Soloselbständigen bzw. die Kapitalgesellschaften im Förderzeitraum Januar bis Juni 2021 Umsatzeinbußen von über 60 % zu verzeichnen, dürfen sie die Neustarthilfe in voller Höhe behalten. Andernfalls ist die Neustarthilfe (anteilig) zurückzuzahlen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine gleichzeitige Antragstellung für die Überbrückungshilfe III ist nicht möglich</li> </ul>							
<b>November- und Dezemberhilfen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung für Unternehmen, Betriebe, Selbständige, Vereine und Einrichtungen, die direkt oder indirekt mindestens 80 % ihrer Umsätze mit Unternehmen erzielen, die direkt von Schließungen aufgrund der Corona-Maßnahmen im November 2020 betroffen waren betroffen waren.</li> <li>• einmaligen Zuschuss von bis zu 75 % des jeweiligen Umsatzes im November bzw. Dezember 2019 für die Dauer der Schließungen im November bzw. Dezember 2020.</li> </ul>	<p>„Regelung zur vorübergehenden Gewährung einer außerordentlichen Wirtschaftshilfe zugunsten von Unternehmen, deren Betrieb aufgrund der zur Bewältigung der Pandemie erforderlichen Maßnahmen temporär im November und/oder Dezember 2020 geschlossen wird, im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19“</p>	<p><a href="https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/Downloads/bundesregelung-november-dezemberhilfe.pdf?blob=publicationFile&amp;v=2">https://www.ueberbrueckungshilfe-unternehmen.de/UBH/Redaktion/DE/Downloads/bundesregelung-november-dezemberhilfe.pdf?blob=publicationFile&amp;v=2</a></p>	x				
<b>Steuerliche Maßnahmen für Unternehmen und Beschäftigte (Überbegriff)</b>	<p>Steuerliche Entlastungen für Unternehmen und Bürger*innen (teilweise als eigene Maßnahme gelistet):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• temporäre Senkung des Umsatzsteuersatzes</li> <li>• Verschiebung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer</li> <li>• Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrages</li> <li>• Verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten</li> <li>• Stundungen von Steuerzahlungen</li> </ul>	<p>Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus</p>	<p><a href="https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-19-steuerliche-Massnahmen.html">https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Corona-Schutzschild/2020-03-19-steuerliche-Massnahmen.html</a></p>				x	

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einkommenpolitik
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erstattung und Anpassung von Steuervorauszahlungen</li> <li>• Steuerfreistellung von Aufstockungen des Kurzarbeitergeldes</li> <li>• Vollstreckungsmaßnahmen werden ausgesetzt</li> <li>• Befreiung von den Einfuhrabgaben für Hilfslieferungen/Spenden zur Eindämmung der Corona-Pandemie</li> <li>• Erhöhung Höchstbetrag Bruttolistenpreis privater Nutzung emissionsfreier Dienstwagen</li> <li>• Verlängerung der Reinvestitionsfristen</li> <li>• Verlängerung der Fristen für die Verwendung von Investitionsabzugsbeträgen</li> <li>• Steuerermäßigung bei Einkünften aus Gewerbebetrieb</li> <li>• Erhöhung des Freibetrag für die Hinzurechnungstatbestände bei der Gewerbesteuer</li> <li>• Homeoffice-Pauschale</li> <li>• Erhöhung der Bemessungsgrundlage der steuerlichen Forschungszulage</li> <li>• Umsatzsteuersenkung in Restaurants und Gaststätten</li> </ul>							
<b>KfW-Investitionskredit für kommunale und soziale Unternehmen</b>	<p>Kommunale und soziale Unternehmen können im Rahmen des KfW-eigenen KfW Investitionskredits Kommunale und Soziale Unternehmen auch Betriebsmittel finanzieren. Verlängert bis zum 30. Juni 2021. Die Betriebsmittelfinanzierung kann ausschließlich für eine Laufzeit von vier Jahren beantragt werden.</p>	<p>Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus</p>	<p><a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108</a></p>				x	
<b>Maßnahmenpaket für Start-ups und kleine Mittelständler</b>	<p>Maßnahmenpaket basiert auf zwei Säulen: In Säule 1 werden die Start-ups über Wagniskapitalfonds adressiert. Säule 2 steht für Startups und kleine Mittelständler zur Verfügung, die keine Wagniskapitalfonds in ihrem Gesellschafterkreis haben; hier werden die öffentlichen Mittel über die Landesförderinstitutionen ausgereicht.</p>	<p>Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus</p>	<p><a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108</a></p>				x	

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskosten-senkung	[5] Einkommen-politik
<b>Verlängerung der Reinvestitionsfristen</b>	Die Frist des § 6b Absatz 3 Satz 2 EStG (4-Jahresfrist) verlängert sich aufgrund der Neuregelung durch das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz um 1 Jahr, wenn die Rücklage wegen § 6b Absatz 3 Satz 5 EStG am Schluss des nach dem 29.02.2020 und vor dem 01.01.2021 endenden Wirtschaftsjahrs aufzulösen wäre.	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108</a>				x	
<b>Verlängerung der Fristen für die Verwendung von Investitionsabzugsbeträgen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlängerung der in 2020 endenden Fristen für die Verwendung von Investitionsabzugsbeträgen nach § 7g EStG um ein Jahr.</li> <li>• Frist für Investitionsabzugsbeträge, deren 3-jährige Investitionsfrist in 2020 ausläuft, werden durch das Zweite Corona-Steuerhilfegesetz um ein Jahr auf 4 Jahre verlängert. Dadurch haben Steuerpflichtige, die in 2020 investieren wollen, aber wegen der Corona-Krise nicht investieren können, die Gelegenheit, die Investition in 2021 ohne negative steuerliche Folgen (Rückgängigmachung, Verzinsung der Steuernachforderung) nachzuholen.</li> </ul>	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108</a>				x	
<b>Steuerermäßigung bei Einkünften aus Gewerbebetrieb</b>	Der Ermäßigungsfaktor in § 35 EStG wurde von 3,8 auf 4,0 angehoben.	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108</a>				x	
<b>Erhöhung des Freibetrag für die Hinzurechnungstatbestände bei der Gewerbesteuer</b>	Bei der Gewerbesteuer wurde der Freibetrag für die Hinzurechnungstatbestände des § 8 Nummer 1 GewStG auf 200.000 Euro erhöht.	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf?blob=publicationFile&amp;v=108</a>				x	

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einkommenspolitik
			<a href="#">virus.pdf? blob=publicationFile&amp;v=108</a>					
<b>Programm „Ausbildungsplätze sichern“</b>	„Kleine und mittlere Unternehmen, die eine Berufsausbildung durchführen, sollen in der aktuell wirtschaftlich schwierigen Situation unterstützt und motiviert werden, ihr Ausbildungsplatzangebot aufrecht zu erhalten und jungen Menschen die Fortführung und den erfolgreichen Abschluss ihrer Ausbildung zu ermöglichen. Im Einzelnen sollen Ausbildungskapazitäten erhalten und – wo möglich – erhöht, Kurzarbeit für Auszubildende vermieden, die Auftrags- und Verbundausbildung gefördert und Weiterführung der Ausbildung bei pandemiebedingter Insolvenz eines ausbildenden KMU gesichert werden.“	Maßnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf? blob=publicationFile&amp;v=108">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmenpaket-fuer-unternehmen-gegen-die-folgen-des-coronavirus.pdf? blob=publicationFile&amp;v=108</a>				x	
<b>NEUSTART Sofortprogramm</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pilotprogramm für das milliardenschwere Nachfolgeprogramm NEUSTART KULTUR (Antragstellung 6. Mai bis zum 17. Juni 2020)</li> <li>• Spartenübergreifendes Förderprogramm für Corona-bedingte Investitionen in Kultureinrichtungen. Gefördert werden Umbau- und Ausstattungsmaßnahmen für die Wiederaufnahme des Betriebs; Entwicklung digitaler Vermittlungsformate und der Ausbau technischer IT-Infrastruktur zur Aufrechterhaltung des kulturellen Angebots. Gefördert wurden Investitionen zwischen 10.000 und 50.000 Euro</li> <li>• Fördervolumen von 27,5 Millionen Euro</li> </ul>	Neustart Kultur	<a href="https://sofortprogramm.neustartkultur.de/programm/">https://sofortprogramm.neustartkultur.de/programm/</a>				x	
<b>Prämie für Ausbildungsplätze</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Für jeden neu geschlossenen Ausbildungsvertrag erhalten kleine und mittlere Unternehmen (KMU) eine einmalige Prämie in Höhe von 2.000 Euro, die nach Ende der Probezeit ausgezahlt wird. Unternehmen, die ihr Angebot sogar erhöhen, erhalten für die zusätzlichen Ausbildungsverträge 3.000 Euro</li> <li>• KMU, die ihre Ausbildungsaktivität trotz Corona-Belastungen fortsetzen können eine Förderung erhalten.</li> </ul>	Konjunktur- & Krisenbewältigungspaket: Junge Menschen und Familien unterstützen	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-papier-corona-folgen-bekaempfen.pdf? blob=publicationFile&amp;v=6">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-papier-corona-folgen-bekaempfen.pdf? blob=publicationFile&amp;v=6</a>				x	

Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskosten-senkung	[5] Ein-nahmen-politik
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KMU, die die Ausbildung im Betrieb nicht fortsetzen können, sollen die Möglichkeit einer vorübergehenden geförderten betrieblichen Verbund oder Auftragsausbildung erhalten</li> <li>• Betriebe, die zusätzlich Auszubildende übernehmen, die wegen Insolvenz ihres Ausbildungsbetriebs ihre Ausbildung nicht fortsetzen können, erhalten entsprechend eine Übernahmeprämie</li> <li>• Finanzbedarf: 0,5 Mrd. Euro</li> </ul>							
<b>Stärkung der sozialen Teilhabe (Maßnahmenpaket)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ – Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2020/21</li> <li>• Sozialgarantie 2021</li> <li>• Unterstützung Auszubildende</li> <li>• Reform Unterstützung von Schülern*Schülerinnen mit Lernschwächen</li> <li>• Digitale Rentenübersicht</li> </ul>	Deutscher Aufbau- und Resilienzplan Schwerpunkt 4 Stärkung der sozialen Teilhabe	<a href="https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html">https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html</a>				x	
<b>Sozialgarantie 2021</b>	Vermeidung von Belastung des Faktors Arbeit; Verringerung Fehlanreize, die der Aufstockung der Arbeitszeit entgegenstehen Sozialversicherungsbeiträge werden bis zum Jahr 2021 bei maximal 40% stabilisiert, darüber hinausgehende Finanzbedarfe werden aus dem Bundeshaushalt gedeckt (Finanzbedarf: 5,3 Mrd. Euro 2020, Bedarf 2021 kann erst im Rahmen der HH-Aufstellung 2021 ermittelt werden).	Deutscher Aufbau- und Resilienzplan Schwerpunkt 4 Stärkung der sozialen Teilhabe	<a href="https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html">https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html</a>				x	
<b>Unterstützung Auszubildende</b>	Bildungsergebnisse benachteiligter Gruppen; Voraussetzungen für höheres Lohnwachstum (Volumen: 850 Mio. Euro)	Deutscher Aufbau- und Resilienzplan Schwerpunkt 4 Stärkung der sozialen Teilhabe	<a href="https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html">https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html</a>				x	



Maßnahme	Kurzbeschreibung	Zuordnung	Link	[1] Einkommenssicherung	[2] Nachfragestimuli	[3] Strat. Unternehmensrettungen	[4] Unternehmenskostensenkung	[5] Einnahmenpolitik
<b>Sozialgarantie 2021</b>	Sozialversicherungsbeiträge werden bis zum Jahr 2021 bei maximal 40% stabilisiert, darüber hinausgehende Finanzbedarfe werden aus dem Bundeshaushalt gedeckt (Finanzbedarf: 5,3 Mrd. Euro 2020, Bedarf 2021 kann erst im Rahmen der HH-Aufstellung 2021 ermittelt werden).	Konjunktur- & Krisenbewältigungspaket: Die Konjunktur stärken und die Wirtschaftskraft Deutschlands entfesseln	<a href="https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle-zusammen-durch-starten.html#t-unternehmen">https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle-zusammen-durch-starten.html#t-unternehmen</a>				x	
<b>Ausrichtung der Kfz-Steuer nach CO<sub>2</sub>-Emissionen</b>	Für Neuzulassungen wird die Bemessungsgrundlage zum 1.1.2021 hauptsächlich auf die CO <sub>2</sub> -Emissionen pro km bezogen und oberhalb 95g CO <sub>2</sub> /km in Stufen angehoben. Zudem wird die bereits geltende zehnjährige Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für reine Elektrofahrzeuge bis zum 31.12.2025 gewährt und bis 31.12.2030 verlängert.	Zukunftspaket: Zukunftsinvestitionen und Investitionen in Klimatechnologien	<a href="https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-papier-corona-folgen-bekaempfen.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=6">https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-papier-corona-folgen-bekaempfen.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=6</a>					x
<b>Vermögensabgabe zur Bewältigung der Corona-Krise</b>	Vermögensabgabe zur Bewältigung der Corona-Krise. „Diese soll für Nettovermögen über 2 Mio. Euro (für Betriebsvermögen sind 5 Mio. Euro Freibetrag) erhoben werden. Die Vermögensabgabe ist progressiv von 10 bis 30 % gestaffelt und kann über 20 Jahre in Raten gezahlt werden. Die jährliche Belastung des Nettovermögens beträgt somit zwischen 0,1 und 1,5 %. Die geschätzten Einnahmen liegen bei 310 Milliarden Euro über 20 Jahre.“ <a href="https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/BTWP21_Entwurf_Vorsitzende.pdf">https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/BTWP21_Entwurf_Vorsitzende.pdf</a>	Entwurf des Wahlprogramms der Linken zur Bundestagswahl 2021	<a href="https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/BTWP21_Entwurf_Vorsitzende.pdf">https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/BTWP21_Entwurf_Vorsitzende.pdf</a>					X

Quelle: eigene Darstellung, UFZ