

Holger Techert / Markus Demary

Kombinierte Konjunktur- und Klimapolitik

Chance für die deutsche Umweltindustrie?

Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Holger Techert / Markus Demary

Kombinierte Konjunktur- und Klimapolitik

Chance für die deutsche Umweltindustrie?

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14886-8 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45504-1 (E-Book|PDF)

Das dieser Analyse zugrunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit unter dem Förderkennzeichen 0325177 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2012 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Verknüpfung von Konjunktur- und Klimapolitik	8
2.1	Konjunkturpolitik – schnell handeln, zeitlich befristet	10
2.2	Klimapolitik – berechenbar und dauerhaft	18
2.3	Kombinierte Konjunktur- und Klimapolitik – zahlreiche Konflikte	24
2.4	Zwischenfazit	35
3	Konjunkturprogramme – Milliarden zur Belebung der Wirtschaft	37
3.1	Anforderungen an wirksame Konjunkturprogramme für die Umweltindustrie	42
3.1.1	Rechtzeitige Wirkung der Konjunkturprogramme	42
3.1.2	Nachfrage nach Umwelttechnologiegütern	44
3.1.3	Keine Handelsbarrieren	46
3.2	Ausgewählte Konjunkturprogramme	47
3.2.1	USA	47
3.2.2	Japan	50
3.2.3	Europäische Union	51
3.2.4	Südkorea	53
3.2.5	Kanada	54
3.2.6	China	56
3.2.7	Australien, Brasilien und Indien	57
3.3	Zwischenfazit	59
4	Auswirkung von Konjunkturprogrammen auf die Erneuerbare-Energien-Branche	61
4.1	Reguläre Förderung erneuerbarer Energien	61
4.2	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	63
4.3	Herstellerbefragung	67
4.4	Auswertung von Geschäftsberichten der Hersteller	71
4.4.1	Datengrundlage	71
4.4.2	Windkraftanlagen: Absätze der Hersteller und Marktentwicklung	72
4.4.3	Photovoltaikanlagen: Absätze der Hersteller und Marktentwicklung	73
4.5	Zwischenfazit	75

5	Auswirkung der deutschen Konjunkturprogramme auf Gebäudesanierer	76
5.1	Problemstellung	77
5.2	Energetische Sanierung in der Baubranche	78
5.2.1	Energetische Sanierer in der Grundgesamtheit	78
5.2.2	Vorleistungsstruktur der energetischen Sanierer	81
5.3	Identifikation der Investitionen durch die Konjunkturprogramme	83
5.3.1	Zusätzlichkeit von öffentlichen Investitionen	84
5.3.2	Zusätzlichkeit von privaten Investitionen	86
5.4	Ausgangslage	89
5.5	Wachstums- und Beschäftigungseffekte	89
5.5.1	Effekte von energetischer Gebäudesanierung	89
5.5.2	Effekte von Investitionen in Photovoltaik	96
5.6	Zwischenfazit	98
6	Zusammenfassung	99
	Literatur	103
	Kurzdarstellung / Abstract	108
	Die Autoren	109

1

Einleitung

Im Oktober 1929 begann in den USA die bislang schwerste Wirtschaftskrise, die das Land je erlebt hatte. Die genauen Ursachen der Krise sind umstritten. Verschiedene Erklärungsansätze reichen von einer fehlerhaften Geldpolitik der US-Notenbank über eine zufällige Verkettung unterschiedlicher Krisen (Reparationskrise, Weltagrarkrise, Aktienmarktkrise, Bankenkrise und Währungskrise) bis hin zu einer fehlenden Führung der Weltwirtschaft (Grömling et al., 2009, 9 ff.). Die nationale Krise weitete sich schnell zu einer Krise der Weltwirtschaft aus. Die USA waren in den Jahren 1932/33 auf einem wirtschaftlichen Tiefpunkt. Die kaum ausgeprägte soziale Sicherung und die Massenarbeitslosigkeit führten zu sozialem Elend in dem Land. Die Wirtschaftskrise war der Anlass für den damaligen US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt, eine Reihe umfangreicher Konjunkturprogramme und Sozialreformen auf den Weg zu bringen, die sich in ihrer Wirkung gegenseitig bestärkten. Diese Maßnahmen gingen als „New Deal“ in die Geschichtsbücher ein. Wörtlich übersetzt bedeutet „New Deal“ die Neuverteilung der Karten im Kartenspiel. Mit diesem Begriff sollte die Neuverteilung der wirtschaftlichen und sozialen Chancen unter den US-Bürgern zum Ausdruck gebracht werden. Ziel der Maßnahmen war es, sowohl die wirtschaftliche als auch die soziale Notlage der Menschen zu bekämpfen.

Die Finanzkrise seit dem Jahr 2007 hat sich ebenfalls zu einer internationalen Wirtschaftskrise entwickelt. Die Rahmenbedingungen der Krisen von 1929 und 2007 weisen gewisse Ähnlichkeiten auf. In beiden Fällen führte eine anhaltend expansive Geldpolitik der US-amerikanischen Zentralbank zu einem gestiegenen Kreditvolumen. In der Folge wurden Vermögenswerte über das gewöhnliche Maß hinaus gesteigert (Grömling et al., 2009, 7 ff.). Der Börsenkrach im Jahr 1929 beziehungsweise die Zuspitzung der Finanzkrise mit dem Zusammenbruch der Bank Lehman Brothers im Jahr 2008 führten zu einem Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Im Jahr 2009 war die weltweite Wirtschaftsleistung – verglichen mit dem Vorjahr – mit –0,6 Prozent erstmals seit mehreren Jahrzehnten rückläufig. Während sich im Jahr 1929 zeitgleich soziale Missstände auftraten, warnen Wissenschaftler gegenwärtig vor ökologischen Katastrophen durch die Umweltbelastung. In der öffentlichen Diskussion werden daher vielfach Maßnahmen vorgeschlagen, die beide Probleme gleichzeitig bekämpfen (zum Beispiel UNEP, 2009; Edenhofer/

Stern, 2009; French et al., 2009; NEF, 2008). Aufgrund der Ähnlichkeit mit den kombinierten Wirtschafts- und Sozialmaßnahmen des „New Deal“ werden diese Vorschläge auch als „Green New Deal“ bezeichnet. Wie im Fall des historischen „New Deal“ sollen wirtschaftliche Probleme bekämpft und zugleich grundlegende strukturelle Veränderungen geschaffen werden. Der Unterschied des „Green New Deal“ besteht darin, dass sich die strukturellen Veränderungen nicht auf soziale, sondern auf ökologische Herausforderungen beziehen. Allerdings ist nicht nur der ökologische Aspekt des „Green New Deal“ neu. Auch die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich seit den 1930er Jahren grundlegend gewandelt. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit eine ähnlich konzipierte Politik wie der „New Deal“ von Roosevelt auf die heutige Zeit erfolgversprechend übertragen werden kann. Die Meinungen in der öffentlichen Diskussion hierüber gehen auseinander (zum Beispiel Höhn, 2009; Held, 2009).

Als Reaktion auf den konjunkturellen Abschwung haben viele Länder tatsächlich Konjunkturprogramme verabschiedet. Die USA, die als erste Nation von der Krise betroffen waren, hatten bereits im Februar 2008 ihr erstes Konjunkturpaket, den Emergency Economic Stabilization Act, zur Belebung der Wirtschaft eingesetzt. Japan folgte im August desselben Jahres. Im November 2008 ergriffen auch China und Deutschland fiskalpolitische Maßnahmen. Nicht nur die führenden Industrienationen, sondern auch Schwellen- und Entwicklungsländer wie Argentinien, Malaysia oder Algerien haben ähnliche Programme aufgelegt.

Wirtschaftliche Wachstumsimpulse können unter anderem mit ausgabeorientierten Klimaschutzinstrumenten ausgelöst werden. Durch Klimaschutzinstrumente werden zudem die Treibhausgasemissionen reduziert. Einzelne Staaten sind der Forderung nach „grünen“ Konjunkturprogrammen – beziehungsweise „Green New Deals“ – daher in mehr oder weniger starkem Ausmaß nachgekommen. Die Klimaschutzinstrumente, die zu einem ökologischen Wirtschaftsaufschwung führen sollen, sind vielfältig. Sie reichen von steuerlichen Vergünstigungen für umweltfreundliche Technologien über staatliche Investitionen in eine kohlenstoffarme Infrastruktur bis hin zu einer erleichterten Kreditvergabe für einen energieeffizienten Konsum. So wurde in den USA die Steuergutschrift für die Erzeugung regenerativer Energien verlängert, China baut die nationalen Strom- und Schienennetze mit Konjunkturmitteln aus und in Japan erhält man beim Kauf energieeffizienter Elektrogeräte Gutschriften in Form von „Ökopunkten“. In Deutschland liegt der Schwerpunkt der ökologisch motivierten Konjunkturmaßnahmen auf der energetischen Gebäudesanierung.

Der Strukturwandel hin zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaftsaktivität wird durch die konjunkturelle Förderung von Umweltindustrien beschleunigt. Zudem können Staaten, deren Industrie sich jetzt einen Technologievorsprung erarbeitet, später möglicherweise auch wirtschaftlich davon profitieren. Dies gelingt, indem diese Länder Märkte auf der ganzen Welt mit den (Umwelttechnologie-)Produkten ihrer Volkswirtschaft bedienen. Eine solche Politik wird auch „Green-Growth“-Politik genannt. Mit ihr werden zwei Ziele verfolgt: Klimaschutz und Wohlstand. Hinter dem Begriff „Green Growth“ steckt die Idee, den materiellen Wohlstand der Bevölkerung auf der Grundlage eines ökologisch nachhaltigen Wachstums zu vergrößern. Die gezielte Förderung von Umwelttechnologien ist allerdings mit Problemen verbunden (Bardt, 2008). So kann der Staat zum Beispiel nicht wissen, welche Technologien besonders zukunftsfruchtig sind und entsprechend stark gefördert werden sollten.

Deutsche Unternehmen nehmen in den Bereichen erneuerbare Energien und Umwelttechnologien im internationalen Vergleich häufig eine führende Marktposition ein. Sie könnten daher von einem hohen Anteil sogenannter grüner Maßnahmen an den nationalen und internationalen Konjunkturprogrammen in besonderem Ausmaß profitieren. Ob sich durch Konjunkturprogramme tatsächlich Chancen für deutsche Unternehmen eröffnen, ist allerdings fraglich. Denn die Wirkung von Konjunkturprogrammen ist umstritten. Einige Ökonomen beurteilen sie negativ. Sie blieben bestenfalls wirkungslos (Badinger, 2008, 26 f.). Andere vertreten hingegen die Auffassung, mit Konjunkturprogrammen könne einer wirtschaftlichen Rezession erfolgreich entgegengewirkt werden (Müller, 2004, 197 ff.).

Kombinierte Konjunktur- und Klimaschutzprogramme sind ein neues Konzept, das erst erprobt werden muss. Ihre Wirkung ist nicht minder umstritten als die Wirkung eines klassischen Konjunkturprogramms. Zudem ist das vorrangige Ziel eines kombinierten Konjunktur- und Klimaschutzprogramms, die heimische Konjunktur wieder anzukurbeln. Der Wunsch nach einer eigenen, wettbewerbsfähigen Umweltindustrie führt zu einem zusätzlichen Anreiz für die Staaten, mit den Konjunkturmitteln überwiegend auch die inländische Industrie zu fördern. Hindernisse können sich daher durch protektionistische Elemente der internationalen Konjunkturprogramme ergeben, zum Beispiel durch „Local-Content“- oder „Buy-Local“-Klauseln. Zweck der „Buy-American“-Klausel des US-amerikanischen Konjunkturprogramms war es beispielsweise, die Konjunkturmittel auf die heimische Wirtschaft zu konzentrieren.

Ziel der Analyse ist es, die Auswirkungen grüner Konjunkturprogramme auf deutsche Unternehmen der Erneuerbare-Energien-Branche und der Umwelttechnologien zu bewerten. Zunächst stellt sich die Frage, ob eine gemeinsame Strategie zur Überwindung der Wirtschaftskrise und zur Bewältigung der klimapolitischen Herausforderungen überhaupt ein sinnvolles Konzept ist. Im Fokus des Kapitels 2 steht eine theoretische Betrachtung, inwiefern die Verknüpfung von Konjunkturprogrammen als Teilbereich der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik mit Maßnahmen des Klimaschutzes als Teilbereich der Umweltpolitik erfolgversprechend umgesetzt werden kann. Die Konjunkturprogramme mit den größten Finanzvolumina werden näher beleuchtet (Kapitel 3). Ihr Potenzial für verschiedene Umweltindustrien – besonders für die Erneuerbare-Energien-Branche – wird bewertet. Es wird dargestellt, in welchen Ländern Konjunkturprogramme auch Chancen für die deutsche Umweltindustrie bieten und in welchen Ländern vor allem heimische Unternehmen davon profitieren. In Kapitel 4 wird die Wirkung der Konjunkturprogramme genau bestimmt. Der Einfluss der Konjunkturprogramme wird von anderen Einflüssen isoliert. Dazu wurden eigene Daten durch die Auswertung der Geschäftsberichte und eine Befragung der Hersteller von Erneuerbare-Energien-Anlagen erhoben und analysiert. Auf Grundlage einer Befragung von Gebäudesanierern wird in Kapitel 5 eine Input-Output-Tabelle modifiziert und die Auswirkung der deutschen Konjunkturprogramme im Bereich der energetischen Gebäudesanierung bewertet.

2

Verknüpfung von Konjunktur- und Klimapolitik

Der „Green New Deal“ erfüllt wirtschafts- und umweltpolitische Funktionen. Ziel ist es, die Wirtschaftskrise zu bewältigen und gleichzeitig grundlegende strukturelle Änderungen hin zu einer umweltfreundlicheren gesamtwirtschaftlichen Aktivität anzustoßen. Die Wirtschaftskrise zu bewältigen, ist vornehmlich eine Aufgabe der Konjunkturpolitik (zum Begriff Konjunkturpolitik vgl. Wagner, 2008, 1). Eine Anpassung der industriellen Strukturen hin zu einem umweltverträglicheren Wirtschaften und zu einer Stellung Deutschlands als „globaler Umwelttechnikdienstleister“ bezeichnet das Bundesumweltministerium (BMU) als ökologische Industriepolitik (BMU, 2006). In der englischsprachigen Literatur wird eine solche Politik als „Green

Growth Strategy“ bezeichnet (OECD, 2009, 6). Mit dem „Green New Deal“ wird unter anderem ein solcher Strukturwandel initiiert. Er kann als Anschubhilfe einer ökologischen Industriepolitik verstanden werden. Insofern ist er an der Schnittstelle zwischen Konjunkturpolitik und ökologischer Industriepolitik einzuordnen. Allerdings bleibt der „Green New Deal“ auf den kurzfristigen Horizont der Wirtschaftskrise beschränkt. Die ökologische Industriepolitik ist hingegen auch langfristig ausgerichtet. Sie sieht vor allem die Schaffung eines neuen Regulierungsrahmens und neuer institutioneller Strukturen vor. Diese Funktionen erfüllt der „Green New Deal“ nicht. Innerhalb der klassischen Gliederung der Wirtschaftspolitik in einen ordnungs- und einen prozesspolitischen Teil (Donges/Freytag, 2009, 286 ff.) ist der „Green New Deal“ daher dem Bereich der Prozesspolitik zuzuordnen.

Mit einer Umweltpolitik, die zugleich das Wirtschaftswachstum fördert, können zwei gesellschaftliche Ziele gleichzeitig erreicht werden. Durch Umweltschutzmaßnahmen erhöht sich allgemein die Lebensqualität. Ein steigendes Bruttoinlandsprodukt (BIP) verspricht zusätzlich einen höheren Wohlstand für die Bevölkerung. Das Zusammenwirken von Umweltschutz und Wirtschaft ist allerdings auch mit Problemen behaftet (Bardt, 2008). So kann der Staat zum Beispiel nicht wissen, welche Technologien besonders zukunftsfruchtig sind und entsprechend stark gefördert werden sollten. Ob sich die Kombination von umwelt- und wirtschaftspolitischen Instrumenten lohnt, ist in der öffentlichen Debatte umstritten (Techert, 2010). Einigkeit herrscht in der Literatur hingegen darüber, dass Wirtschafts- und Umweltpolitik grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis stehen (Knopp/Piroch, 2009, 409; Grandjot, 2005, 679). Eine grundlegende Frage ist, ob der Umweltschutz das Wirtschaftswachstum hemmt oder ob ein angemessenes Wachstum auch beziehungsweise gerade in diesem Wirtschaftsbereich erfolgen kann. Einige jüngere Studien sprechen dafür, dass mit sogenannten grünen Technologien Arbeitsplätze geschaffen und die Wirtschaftskraft erhöht werden können (Pollin et al., 2008; Renner et al., 2008; PCT, 2009). Im Fokus des vorliegenden Kapitels steht eine Verknüpfung von Konjunkturpaketen als Teilbereich der Wirtschafts- beziehungsweise Konjunkturpolitik mit Maßnahmen des Klimaschutzes als Teilbereich der Umweltpolitik.

Die Umweltpolitik konkurriert mit anderen Politikbereichen um knappe Mittel. Der Klimaschutz steht wiederum im Wettbewerb mit anderen umweltpolitischen Zielen. Es stellt sich daher die Frage, welchen Stellenwert der Klimaschutz im Gesamtkontext anderer gesellschaftlicher Ziele beigemessen bekommt. Mit anderen Worten, es muss entschieden werden, welcher Anteil

der zur Verfügung stehenden Mittel in Klimaschutzmaßnahmen investiert wird. In wirtschaftlichen Krisenzeiten rückt die Stabilisierung der Konjunktur in den Vordergrund der politischen Handlungsfelder. Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es in diesem Fall, durch gezielte Staatsausgaben und Steuersenkungen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken und dadurch das Ausmaß einer Rezession abzufedern. Die Idee, die hinter einer kombinierten konjunktur- und klimapolitischen Maßnahme steckt, ist es, diese zusätzlichen Ausgaben nicht konsumtiv zu verwenden. Vielmehr sollen die – ohnehin erforderlichen – staatlichen Mittel für klimapolitische Maßnahmen eingesetzt werden. Die kurzfristig angelegten Ausgaben im Rahmen der Konjunkturpolitik erhalten dadurch zusätzlich eine langfristige Funktion im Bereich des Klimaschutzes. Wenn es möglich ist, durch staatliche Ausgaben im Bereich der Klimapolitik konjunkturpolitische Ziele zu erreichen, kann durch die Implementierung solcher Instrumente also eine Win-win-Situation geschaffen werden. Die Voraussetzung hierfür ist, dass kombinierte Maßnahmen gleichzeitig den Anforderungen an konjunktur- wie auch an klimapolitische Instrumente gerecht werden. Im Folgenden werden daher die Ziele und die Anforderungen an die Instrumente der beiden Politikbereiche herausgearbeitet.

2.1 Konjunkturpolitik – schnell handeln, zeitlich befristen

Die Konjunktur beschreibt den Auslastungsgrad der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten. Diese Kapazitäten können sich über die Zeit hinweg ändern. Technologische Fortschritte oder ein Zuwachs an Arbeitskräften beispielsweise erhöhen das Produktionspotenzial einer Volkswirtschaft. Die tatsächlich produzierte Menge an Waren und Dienstleistungen hängt von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ab. Sie kann näherungsweise durch das BIP ausgedrückt werden. Auch die Nachfrage bleibt im Zeitverlauf nicht konstant. Sie unterliegt Schwankungen, die zu einem unterschiedlichen Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten führen. Eine allgemeingültige Theorie über die Ursachen von Nachfrageschwankungen gibt es nicht. In der Literatur wird analysiert, welche Einflussgrößen auf die einzelnen Bestandteile der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (privater Konsum, private Investitionstätigkeit, Staatsnachfrage und Auslandsnachfrage) wirken (Pätzold/Baade, 2008, 50 ff.). Die mehr oder weniger regelmäßigen Nachfrageschwankungen werden als Konjunkturzyklen bezeichnet. Sie folgen langfristig einem Wachstumspfad. Abbildung 1 stellt diese Konjunkturzyklen schematisch dar (zum Konjunkturzyklus allgemein vgl. Pätzold/Baade, 2008, 47 ff.).