

DOI: 10.5771/0342-300X-2020-6-403

# Wege aus der Wirtschaftskrise: Der Spagat zwischen Wachstumsstabilisierung und sozial-ökologischer Transformation

Mit dem im Juni 2020 vorgestellten Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie versucht die Bundesregierung, Elemente der kurzfristigen Konjunkturanhebung mit der Förderung der Klimawende zu verbinden. Aufgrund der starken Fokussierung auf Konsumförderung durch eine vorübergehend niedrigere Umsatzsteuer sind die Maßnahmen zur Wachstumsstützung nicht optimal. Hier hätten mit anderen Instrumenten größere Impulse gesetzt werden können. Auch leisten die als Zukunftsausgaben ausgewiesenen Investitionen aufgrund ihres relativ geringen Volumens nur einen begrenzten Beitrag zur Klimawende. Nichtsdestotrotz dürfte das Konjunkturprogramm einen relevanten konjunkturellen Impuls liefern und zugleich wichtige Signale für eine sozial-ökologische Transformation setzen.

SEBASTIAN DULLIEN, SILKE TOBER, ACHIM TRUGER

## 1 Einleitung

Die Politik steht gegenwärtig vor zwei gigantischen Herausforderungen. Erstens gilt es, der schwersten ökonomischen Krise seit dem Zweiten Weltkrieg zu begegnen. Aus makroökonomischer Sicht stellt sich die aktuelle Krise als tiefe globale Rezession mit einem Rückgang des preisbereinigten deutschen Bruttoinlandsproduktes (BIP) um 9,7 % im zweiten Quartal und um voraussichtlich 5 % im Jahresdurchschnitt 2020 dar. Schon Ende März 2020 hatte die Bundesregierung sehr schnell großvolumige Maßnahmen zur Überbrückung und Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der Krise und der zur Eindämmung von Covid-19 notwendigen behördlichen Einschränkungen ergriffen. Dazu zählten insbesondere verbesserte Bedingungen für Kurzarbeit und Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen, bestehend unter anderem aus Steuerstundungen, Liquiditätshilfen für kleine und mittelständische Unternehmen sowie Kreditgarantien. Nach der begonnenen Lockerung, also der partiellen Aufhebung der Schließungsverordnungen und der Lockerung von Kontaktbeschränkungen, hat die Bundesregierung im Juni ein Konjunkturprogramm im Umfang von 130 Mrd. € (3,8 % des BIP) aufgelegt, um die wirtschaftliche Erholung zu beschleunigen. Eine schnelle Überwindung des historischen Wirtschaftseinbruchs ist ebenfalls von zentraler

Bedeutung, um Hysterese-Effekte bei Arbeitslosigkeit und Kapitalstock zu vermeiden.

Zweitens muss die Politik dem drängenden Problem des Klimawandels begegnen und wirksame Maßnahmen zur Einhaltung der international verbindlichen deutschen Klimaziele ergreifen. Bereits seit Längerem zeichnet sich ab, dass die Erde ohne eine Intensivierung des im Pariser Abkommen (2015) angelegten Strukturwandels auf eine Erwärmung von über 3 °C zusteuert (UNEP 2019). Aus klimapolitischer Sicht besteht dabei das Risiko, dass die zur Bekämpfung der Corona-Krise aufgelegten Konjunkturprogramme alte („braune“) Technologien festschreiben, indem bestehende Strukturen und Technologien gefördert werden und der bestehende Kapitalstock mit Anlagen unter Verwendung bislang genutzter, klimaschädlicher Technologien erneuert wird. Daher sollten die zur Stützung der Konjunktur aktuell erforderlichen Maßnahmen so ausgerichtet werden, dass sie die ökologische Transformation möglichst fördern.

Im vorliegenden Beitrag wird untersucht, ob das von der Bundesregierung aufgelegte Konjunkturprogramm den beiden genannten großen Herausforderungen gewachsen ist. Kann es die Konjunktur wirksam ankurbeln und dabei gleichzeitig einen wesentlichen Beitrag zur sozial-ökologischen Transformation leisten? Hierzu werden in Abschnitt 2 zunächst die Kriterien für sozial-ökologische Konjunkturprogramme erläutert, aufbauend auf Vorarbeiten in Bach et al. (2020). Abschnitt 3 stellt so-

dann kurz die wesentlichen Komponenten des aktuellen Konjunkturprogrammes dar, deren zu erwartenden *konjunkturellen Effekte* im Abschnitt 4 beleuchtet werden. Die *transformativen Aspekte* stehen im Abschnitt 5 im Fokus. Der Beitrag schließt mit einem kurzen wirtschaftspolitischen Fazit (6).

Aus Platzgründen konzentriert sich der Beitrag ganz auf die in Deutschland ergriffenen Maßnahmen und deren Wirkungen, sodass Maßnahmen in anderen Staaten, insbesondere in der EU und auf EU-Ebene, unberücksichtigt bleiben. Es sollte jedoch klar sein, dass aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtungen durch internationale Lieferketten und die Exportnachfrage eine zügige und nachhaltige Erholung in Deutschland letztlich nur möglich sein wird, wenn auch in den anderen EU-Staaten als wichtigsten deutschen Handelspartnern eine solche Erholung gelingt. Das wiederum setzt eine entsprechend klare gemeinsame wirtschafts- und finanzpolitische Reaktion auf EU-Ebene voraus, wie sie im Juli auf dem EU-Sondergipfel nach kontroverser Debatte beschlossen wurde.

## 2 Kriterien für erfolgreiche sozial-ökologische Konjunkturprogramme

Die Corona-Krise birgt die Gefahr einer Abwärtsspirale aus sinkenden Einkommen, fallender Nachfrage und massiv steigender Arbeitslosigkeit. Diese Folgen können dabei weit über die akute Dauer der Pandemie hinauswirken. Gehen Unternehmen insolvent, so werden möglicherweise langfristig Wirtschaftsstrukturen zerstört. Arbeitslosigkeit droht sich dann zu verfestigen, weil die Qualifikationen von Beschäftigten ohne die alten Strukturen nicht mehr benötigt werden und oftmals keine schnelle alternative Verwendung für die Arbeitslosen gefunden werden kann (sogenannte „Hysteresis-Effekte“). Eine anhaltende Investitions-, Konsum- und Beschäftigungsschwäche wäre die Folge. Gelingt es dagegen, Produktion und Investitionen zügig anzuregen, können Hysteresis-Effekte und deren negative Wirkung auf das Produktionspotenzial und den Lebensstandard vermieden werden (Blanchard/Summers 2017). Das primäre Ziel jeder Art von Konjunkturpolitik ist es deshalb, den Rückgang der aggregierten Gesamtnachfrage aufzufangen, indem Ertragslage und -erwartungen stabilisiert und die Unsicherheit reduziert werden.

In den Jahrzehnten vor der Finanzkrise 2008/2009 spielte diskretionäre Fiskalpolitik tendenziell eine untergeordnete Rolle bei der Stabilisierung der Wirtschaft. Sie war auch in der ökonomischen Forschung in den Hintergrund geraten. Das hat sich in den vergangenen Jahren allerdings drastisch geändert (Furman 2016), nicht zuletzt, weil der Lockerungsspielraum der Geldpolitik bei ohnehin schon extrem niedrigen Zinsen gering war. Demnach

kann die Fiskalpolitik sich mit guten Erfolgsaussichten an den sogenannten drei „Ts“ als Kriterien für wirksame konjunkturstützende Maßnahmen orientieren: Die Finanzpolitik sollte *timely*, *targeted* und *temporary* (Elmendorf/Furman 2008) sein, also rechtzeitig, gezielt und zeitlich begrenzt eingesetzt werden. Verschiedene fiskalpolitische Instrumente unterscheiden sich in ihrer Effektivität, aber grundsätzlich gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, in diesem Rahmen die Konjunktur wirksam anzukurbeln. Die Wirksamkeit wird dabei üblicherweise mithilfe von Multiplikatoren gemessen, die die durch die Maßnahmen ausgelöste Veränderung des Bruttoinlandsprodukts ins Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Finanzmitteln setzen. Christiano et al. (2011) sowie Woodford (2011) zeigen in herkömmlichen Makromodellen, dass transitorische fiskalpolitische Maßnahmen Multiplikatoreffekte bis über 2 erreichen können, wenn sich die Geldpolitik am sogenannten *Zero Lower Bound* (also in einer Situation, in der die Zinsen bereits praktisch bei null liegen und deshalb nicht mehr problemlos weiter gesenkt werden können) befindet. Auerbach und Gorodnichenko (2012) bestätigen in empirischen Analysen den Befund einer hohen Wirksamkeit fiskalpolitischer Maßnahmen in Krisenzeiten. Dies gilt insbesondere für öffentliche Investitionen, deren Effektivität in Krisenzeiten besonders hoch ist, wie die Meta-studie von Gechert und Rannenberg (2018) belegt.

Die makroökonomische Begründung für eine Verzahnung von Konjunktur- und Klimapolitik liegt darin, dass Politikmaßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels umso disruptiver wirken, je später sie einsetzen (Carney 2015). Insofern gilt es, *Lock-in-Effekte* ebenso zu vermeiden wie ausgeprägte Insolvenzen und Wertpapierverluste an den Finanzmärkten (z. B. *Stranded Assets*), die ihrerseits erhebliche Risiken für die Konjunktur und die Finanzmarktstabilität in sich bergen. Eine konjunkturpolitisch motivierte Erneuerung des Kapitalstocks ohne ein gleichzeitiges Umsteuern hin zu klimaneutralen Technologien erhöht das Risiko von *Lock-in-Effekten* und *Stranded Assets*. Im Gegensatz zur Geldpolitik, die aufgrund ihrer sehr lockeren Ausrichtung ohnehin nur einen begrenzten Interventionsspielraum hat, ist die Fiskalpolitik besonders geeignet, gezielte Impulse zu setzen, was gerade für die Transformation entscheidend ist. Sind konjunkturpolitische Maßnahmen in ein transformatives Wachstumsprogramm integriert, ist zudem der Aspekt der zeitlichen Befristung sekundär. Mithin geht es darum, Maßnahmen zu identifizieren, die Wirtschaftsaktivitäten fördern, die entsprechend der neuen EU-Taxonomie entweder darauf abzielen, weniger Treibhausgas-Emissionen zu erzeugen (grün), im Vergleich zu ihrer Branche und zur gesamten Industrie niedrigere Treibhausgasemissionen freisetzen (*transition*) oder es anderen Marktteilnehmer\*innen ermöglichen, ihre Emissionen zu senken (*enabling*) (TEG 2020).

Zur systematischen Analyse der konjunkturpolitischen Maßnahmen bietet sich dann eine Matrix an, die

## ÜBERSICHT 1

## Vier-T-Matrix zur Verzahnung von Konjunkturförderung und sozial-ökologischer Transformation

„T“	Kategorie	Kriterien
Targeted	Konjunkturpolitischer Bedarf	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wie stark ist der Sektor, in dem die Nachfrage angekurbelt wird, von der Corona-Krise betroffen?</li> <li>– Inwieweit hat der angekurbelte Sektor freie Kapazitäten?</li> <li>– Welche Beschäftigungseffekte sind zu erwarten?</li> </ul>
	Regionale Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Welche Region profitiert in welchem Umfang von dem Instrument (Deutschland/EU/Rest der Welt)?</li> </ul>
Timely	Kurzfristige Umsetzbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Welcher Planungsvorlauf ist notwendig (vor Umsetzung)?</li> <li>– Wie schnell können Projekte ausgeschrieben werden?</li> </ul>
Temporary	Dauer der fiskalischen Belastung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Über welchen Zeitraum fallen Kosten der Maßnahme an?</li> </ul>
Transformative	Bedeutung für Klima- und Umweltschutz	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inwieweit trägt die Maßnahme zum Klima- und Umweltschutz bei?</li> </ul>
	Verteilungseffekte	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Welchen Einfluss hat das Instrument auf Einkommens-, Vermögens- und Chancengleichheit in Deutschland?</li> </ul>

WSI Mitteilungen

Quelle: Eigene Darstellung

die klassischen drei „Ts“ um ein viertes „T“ für *Transformative* (im Sinne eines sozial-ökologischen Wandels der Industriegesellschaft) ergänzt sowie die nunmehr vier „Ts“ weiter spezifiziert (*Übersicht 1*). Ideale Elemente eines Konjunkturpakets erfüllen dabei alle vier „Ts“, zumindest aber sollte sichergestellt werden, dass Elemente der aktiven Konjunkturförderung nicht dem transformativen Gedanken entgegenlaufen.

### 3 Das Paket der Bundesregierung im Überblick

Das vom Koalitionsausschuss am 3. Juni 2020 vorgestellte Bündel aus einem „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“ und einem „Zukunftspaket“ enthält 57 Einzelmaßnahmen (vgl. Koalitionsausschuss 2020). Deren Gesamtvolumen zu beziffern, ist nicht einfach, denn in dem maßgeblichen Dokument werden zunächst nur die jeweiligen fiskalischen Belastungen für die *einzelnen Maßnahmen* genannt. Während Mitglieder der Bundesregierung bei der Präsentation des Konjunktur- und Zukunftspakets ein Volumen von rund 130 Mrd. € genannt haben, ergibt eine einfache Addition der Einzelposten eine deutlich höhere Summe. Die Differenz erklärt sich laut Aussage des Bundesfinanzministeriums dadurch, dass größere Teile des beschlossenen Pakets (wie etwa die Förderung der Wasserstoffinfrastruktur) über die Jahre 2020 und 2021 hinauslaufen und bei den 130 Mrd. € nur jene Ausgaben des Staates und Entlastungen des Privatsektors ausgewiesen wurden, die schon 2020 und 2021 wirksam werden. Eine weitere Schwierigkeit, das Gesamtvolumen zu beziffern, liegt darin, dass die dargestellten Summen in einigen

Fällen als fiskalisches Gesamtvolumen über den ganzen abgedeckten Zeitraum angegeben werden, in anderen Fällen als jährliche fiskalische Belastung (vgl. Koalitionsausschuss 2020). Zu beachten ist bei der Einordnung des Pakets zudem, dass nicht die Gesamtsumme als zusätzliche Neuverschuldung im zweiten Nachtragshaushalt 2020 auftaucht, da beträchtliche Summen aus dem ersten Nachtragshaushalt von Ende März 2020 noch nicht verausgabt worden waren und daher nun für das Konjunkturpaket verwendet werden konnten.

*Tabelle 1* gibt einen Überblick über die Posten der Maßnahmen über die gesamte Laufzeit. Die größten Einzelposten sind dabei:

- Eine temporäre Absenkung der Umsatzsteuer um drei (Regelsatz) bzw. zwei (ermäßigter Satz) Prozentpunkte für den Zeitraum vom 1. 7. 2020 bis zum 31. 12. 2020 mit einem Volumen von 20 Mrd. €.
- Die Stabilisierung der EEG-Umlage durch einen Bundeszuschuss (Volumen: 11 Mrd. €). Diese Umlage wäre sonst wegen krisenbedingt reduziertem Stromverbrauch, geringeren Börsenpreisen für Strom und garantierter Vergütung für Strom aus erneuerbaren Energien zum 1. 1. 2021 kräftig gestiegen.<sup>1</sup>
- Die Unterstützung der Kommunen im Umfang von rund 15 Mrd. €. Dabei sollen zum einen die Einbrüche bei den Gewerbesteuerereinnahmen 2020 ausgeglichen werden (Volumen: 5,9 Mrd. €). Außerdem will der Bund dauerhaft weitere 25 % der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung übernehmen, was

<sup>1</sup> Die Stabilisierung der EEG-Umlage ist in der Tabelle 1 auf Unterstützung der Privathaushalte und der Unternehmen im Verhältnis 40:60 aufgeteilt, weil nach IMK-Schätzungen etwa 40 % der Entlastung direkt den Privathaushalten, 60 % Gewerbe und Handel zugutekommen.

TABELLE 1

### Einzelmaßnahmen des im Juni 2020 vorgelegten Konjunktur- und Zukunftspakets der Bundesregierung

Angaben in Mrd. €<sup>A</sup>

<b>Mobilitätssektor</b>	
ÖPNV (21 + 22)	2,5
Innovationsprämie (e-Pkw) (35 b)	2,2
Zukunftsinvestitionen Fahrzeughersteller/Zulieferindustrie (35 c)	2,0
Flottenaustauschprogramm „Sozial & Mobil“ (35 d)	0,2
Ausbau Ladenetzwerk für Elektromobilität (35 f)	2,5
E-Busse und E-Lkw (35 i)	1,2
Moderne Flugzeuge (35 l)	1,0
Deutsche Bahn (Klimapaket) + Mobilempfang (35 g + h)	5,15
<b>Konsumstützung</b>	
Temporäre MwSt-Senkung (1. 7.–31. 12. 20); 16 % und 5 % (1)	20,0
EEG-Umlage stabilisieren (ab 2021) (3)	11,0
Kinderbonus (300 €) (26)	4,3
Entlastungsbeitrag Alleinerziehende (29)	0,75
Mitarbeiterbeteiligung (8)	0,1
<b>Unternehmen und Investitionen</b>	
Degressive Abschreibung (6)	6,0
F&E Förderung (32, 33, 34, 43, 44, 45, 49)	8,8
steuerlicher Verlustrücktrag (5)	2,0
Investitionen in Wasserstofftechnik (36, 37)	9,0
EEG-Umlage stabilisieren (ab 2021) (3)	0,0
Deckelung Sozialabgaben auf 40 % (2020) (2)	5,3
Aufschub Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer (4)	5,0
Moderneres Körperschaftssteuerrecht (7)	0,3
Überbrückungshilfe (Juni–August), bestehendes Programm (13)	25,0
Stabilisierung Gemeinnütziger Organisationen (15)	0,9
Investitionsförderprogramm für den Stallumbau (55)	0,3
CO <sub>2</sub> -Gebäudesanierungsprogramm (39)	2,0
Online-Zugangs-Gesetz + Digitalisierungsschub + 5G-Netz + Smart-City (40, 41, 42, 47, 48)	9,8
Gesundheitswesen (50–54)	9,8
<b>Förderung von Investitionen in Bildung</b>	
Digitalpakt aufstocken (28)	2,0
Ausbildungsplätze (30)	0,5
Gebäudeinvestitionen Kitas, Kindertagesstätten (27)	1,0
<b>Öffentliche Investitionen</b>	
vorziehen (Digitalisierung, Rüstung, Verwaltung) (10)	10,0
<b>Kommunen</b>	
(18, 19, 20, 23, 24, 25)	14,8
<b>Energiewirtschaft</b>	
Deckel Photovoltaik abgeschafft (38)	
Ausbau-Ziel für die Offshore-Windkraft erhöht (38)	
<b>Weitere Maßnahmen</b>	
nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder (17)	0,7
Ausweitung der humanitären Hilfe (57)	3,0
<b>Summe</b>	<b>169,1</b>

A teilweise eigene Schätzung;  
in Klammern: Nr. aus Koalitionsausschuss (2020)

Quelle: Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni 2020, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

etwa 4 Mrd. € pro Jahr entspricht (Volumen 2020/1: 8 Mrd. €).

- Unterstützung der Deutschen Bahn, primär um Verluste durch Einnahmeausfälle während der Corona-Pandemie auszugleichen (Volumen: 5,2 Mrd. €).
- Überbrückungshilfen für kleine und mittelständische Unternehmen, deren Umsätze besonders stark eingebrochen sind (Volumen: 25 Mrd. €).
- Vorziehen von Investitionen des Bundes (Volumen: 10 Mrd. €).
- Investitionen in Gesundheitswesen und Digitalisierung (Volumen: knapp 20 Mrd. €).
- Investitionen in Wasserstofftechnik (Volumen: 9 Mrd. €).
- Förderung von Forschung und Entwicklung (Volumen: 8,3 Mrd. €).
- Vorübergehende Einführung einer degressiven Afa (Abschreibungen) für Unternehmen (Volumen: 6 Mrd. €).
- Neben der befristeten Umsatzsteuersenkung soll der Konsum zusätzlich noch mit der Zahlung eines einmaligen Kinderbonus von 300 € pro Kind (Volumen: 4,3 Mrd. €) gestützt werden.

Eine Reihe von Instrumenten ähnelt dabei jenen aus den Konjunkturpaketen im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009: Auch damals setzte die Bundesregierung einen Kinderbonus ein; auch damals wurde die degressive Afa zur Förderung von Unternehmensinvestitionen verabschiedet. Auffällig ist allerdings, dass das aktuelle Konjunkturpaket einen großen Schwerpunkt auf die breite, undifferenzierte Stützung des Privatkonsums (durch die vorübergehende Absenkung der Umsatzsteuer sowie die Zahlung des Kinderbonus) legt. Im Vergleich zu den Konjunkturpaketen 2008/2009 fällt damit auch der Anteil der direkten öffentlichen Investitionen im aktuellen Konjunkturpaket deutlich geringer aus.<sup>2</sup>

Zu beachten ist außerdem, dass ein Teil der Ausgaben, die in der Krise 2008/2009 in den Konjunkturpaketen auftauchten, diesmal nicht dem Konjunkturpaket zugeordnet sind. So waren die Erleichterungen beim Kurzarbeitergeld bereits mit den Sofortmaßnahmen im März 2020 beschlossen worden und erscheinen im neuen Paket nur noch indirekt bei der Stabilisierung der Sozialversicherungsbeiträge auf 40 % für 2021. Eine Verlängerung des vereinfachten Zugangs zum Kurzarbeitergeld wurde dabei vom Koalitionsausschuss bei der Vorstellung des Pakets ebenfalls in Aussicht gestellt, aber weder konkretisiert noch finanziell beziffert.

2 In der Finanz- und Wirtschaftskrise waren für das Jahr 2009/2010 rund 17 Mrd. € zusätzliche Investitionen angesetzt, was etwa 40 % des (relevanten) Konjunkturpakets II entsprach, vgl. Horn et al. (2009).

## 4 Konjunkturelle Wirkung des Konjunkturpakets

Mit einem Volumen von insgesamt 130 Mrd. € (3,8 % des Vorkrisen-BIP) in den Jahren 2020 und 2021 sollte das von der Bundesregierung zügig auf den Weg gebrachte Konjunkturpaket grundsätzlich geeignet sein, einen kräftigen konjunkturellen Anschlag zu bewirken. Schon alleine Umfang und Geschwindigkeit der Reaktion der Wirtschaftspolitik bergen das Potenzial, stabilisierend auf die Erwartungen von Unternehmen und Privathaushalten zu wirken und damit die Erholung zu unterstützen. Die vorhandenen Schätzungen für die Auswirkungen des Konjunkturpakets auf das reale BIP weisen allerdings eine große Schwankungsbreite auf und bewegen sich in einer Bandbreite zwischen 0,8 % und 1,4 % für das Jahr 2020 sowie 0,4 % und 1,7 % für das Jahr 2021 bei entsprechend kräftigen Beschäftigungszuwächsen (SVR 2020).

Hinsichtlich der konjunkturellen Wirksamkeit der wichtigsten der oben aufgeführten Maßnahmen liefert die jüngere Multiplikatordebatte einige Erkenntnisse (Gechert et al. 2020a). Insgesamt weisen öffentliche Investitionen einen besonders hohen Multiplikator auf, während steuerliche Maßnahmen durch einen eher niedrigen kurzfristigen Multiplikator gekennzeichnet sind, der zudem weniger über den Konjunkturzyklus variiert. Bei den potenziell konsumstimulierenden Maßnahmen schneidet tendenziell eine Ausweitung von Transfers deutlich besser ab als Steuersenkungen. Gechert et al. (2020b) beispielsweise vergleichen die Multiplikatoreffekte zusätzlicher Sozialausgaben mit einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge in Deutschland. Wenn man Einnahmen- und Ausgabenschöcks miteinander vergleicht, zeigt sich, dass die Ausgaben einen stärkeren positiven Effekt auf das BIP haben, der auch persistenter ist. Der Fiskalmultiplikator für Sozialausgaben liegt zum Zeitpunkt des Schocks bei etwa 1,1, während er bei Einnahmesenkungen nur 0,4 beträgt. Vermutlich wäre die Wirkung ausgabeseitiger Maßnahmen in der aktuellen Situation sogar noch größer, denn die Evidenz spricht dafür, dass finanzpolitische Maßnahmen in Krisenzeiten deutlich wirksamer sind. Transfermultiplikatoren scheinen in solchen Zeiträumen besonders hoch zu sein (Bayer et al. 2020; Gechert/Rannenberg 2018). Steuersenkungen sind daher als Konjunkturimpuls weniger geeignet.

Daher erscheint es zunächst nicht besonders günstig, dass der Fokus des Konjunkturpaketes für die Unterstützung des privaten Konsums auf der bis zum 31. 12. 2020 befristeten Senkung der Umsatzsteuer liegt. Auch angesichts der Überwälzungsproblematik ist es durchaus ungewiss, ob diese Maßnahme tatsächlich in der gewünschten Stärke auf den privaten Konsum durchschlagen wird (Dullien/Gechert 2020). Deutlich günstiger schneidet dagegen auf der Transferseite die befristete Aufstockung des Kinder-

geldes um 300 € je Kind („Kinderbonus“) ab. Diese Maßnahme entlastet sehr effektiv Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen, die relativ hohe marginale Konsumquoten aufweisen. Allerdings ist dieses Instrument mit einem Gesamtvolumen von 4,3 Mrd. € relativ klein dimensioniert.

Effizienter ließe sich der Konsum stimulieren, wenn ein größerer Teil der Gelder in Richtung jener Empfänger von Sozialleistungen gelenkt würde, die zum Kreis der benachteiligten und schwächeren Personen der Gesellschaft zählen. Dies wäre auch wirksamer, um die aus der aktuellen Krise resultierende Zunahme der Armut abzuschwächen. Für Deutschland würden sich im Zuge der Corona-Krise beispielsweise eine temporäre Aufstockung des Kurzarbeitergeldes gerade für kleinere Einkommen, ein höheres und länger gezahltes Arbeitslosengeld I sowie direkte Hilfen für Minijobber anbieten, denen derzeit lediglich das Arbeitslosengeld II zur Verfügung steht. Ebenfalls sinnvoll gewesen wäre eine deutliche Aufstockung des Kinderbonus.

Offen ist ebenfalls, ob die Einzelmaßnahmen reichen, um Pleitewellen und deutliche Einkommensverluste in besonders betroffenen Branchen zu vermeiden. Hier stehen zum einen Dienstleister im Messe-, Reise- und Freizeitbereich (etwa Diskotheken) noch vor großen Herausforderungen; sie können oftmals noch nicht absehen, wann ihre Branchen zu einer einigermaßen normalen Geschäftstätigkeit zurückkehren können. Zum anderen hat insbesondere die Automobilindustrie unter dem massiven Auftragsrückgang im Frühjahr 2020 gelitten, der den Sektor zudem in einem Moment getroffen hat, als dieser ohnehin durch die anstehenden Herausforderungen im Umstieg von Verbrenner-Motoren auf neue Antriebsformen vor großen Umbrüchen stand. In diesen Branchen ist fraglich, ob die verabschiedeten Maßnahmen reichen, um betriebliche Strukturen zu erhalten.

Sehr zu begrüßen sind dagegen die investiven Elemente des Konjunkturpaketes. Zwar ist noch nicht genau absehbar, ob Teile der investiven Maßnahmen tatsächlich zeitnah umgesetzt werden können; von ihnen dürfte jedoch potenziell eine besonders hohe Multiplikatorwirkung und zudem auch ein dauerhafter und teilweise transformativer Effekt in den Bereichen Klimaschutz und Digitalisierung ausgehen. Problematisch ist, dass die beschlossenen Maßnahmen zur Unterstützung der Kommunen bei Weitem nicht ausreichen werden, um die krisenbedingten Mehrausgaben, vor allem aber Mindereinnahmen auszugleichen, was die kommunalen Investitionen deutlich beeinträchtigen könnte.

Jenseits dieser Zweifel an der optimalen Effektivität und Zielgenauigkeit der wachstumsfördernden Maßnahmen erfüllt das Konjunkturpaket allerdings durchaus die oben angesprochenen traditionellen „Ts“: Es wurde zeitnah umgesetzt (*timely*) und die Maßnahmen sind vorübergehend angelegt (*temporary*). Insbesondere im Vergleich zu zeitweise diskutierten Vorschlägen – wie bei-



spielsweise einer angedachten dauerhaften Komplettabschaffung des Solidaritätszuschlags oder einer dauerhaften Senkung der Unternehmensteuersätze, die aufgrund der geringen Multiplikatoreffekte kaum noch als *targeted* hätten eingestuft werden können und damit keines der drei „Ts“ erfüllt hätten – geht das Konjunkturpaket durchaus in die richtige Richtung. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob der jetzt gesetzte Impuls ausreichend stark sein wird. Insbesondere wenn es zu einer schweren oder länger anhaltenden zweiten Infektionswelle kommt, könnte sich die Regierung gezwungen sehen, noch ein weiteres Maßnahmenpaket aufzulegen.

## 5 Transformative Wirkung des Konjunkturprogramms

Betrachtet man die Einzelmaßnahmen des Konjunkturpakets (*Tabelle 1*) und insbesondere die ökologisch ausgerichteten Elemente (*Tabelle 2*), so wird schnell deutlich, dass das Konjunkturprogramm wichtige Signale für den wirtschaftlichen Strukturwandel hin zur Klimaneutralität setzt. Tatsächlich finden sich in dem Programm viele Elemente wieder, die ein Konsortium aus einer Reihe von Forschungsinstituten im Auftrag des Bundesumweltministeriums für ein Design einer „sozial-ökologisch ausgerichteten Konjunkturpolitik“ im April und Mai 2020 erarbeitet hatte (Bach et al. 2020). Damit unterscheidet sich das Konjunkturpaket 2020 nennenswert von jenen zur Bekämpfung der Folgen der internationalen Finanzkrise 2008/2009, bei denen die Transformation praktisch keine Rolle spielte. Zwar war auch damals bekannt, dass die anthropogene Erderwärmung ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Katastrophen verursacht. Aber erst die Zunahme extremer Wetterereignisse gekoppelt mit neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen über möglicherweise nicht weit von aktuellen Niveaus der Erderwärmung entfernte Kippunkte für das Klima, ab denen es kein Zurück mehr gibt, haben die Dringlichkeit einer engagierten Klimapolitik in den Vordergrund der politischen Debatte gerückt. Ausdruck hiervon sind das Ende 2019 verabschiedete Klimapakets der Bundesregierung, der vom Europäischen Rat befürwortete European Green Deal der EU-Kommission und nun auch das aktuelle Konjunkturprogramm.

Ein wichtiges Element des Konjunkturpakets ist die Förderung CO<sub>2</sub>-ärmerer oder gar CO<sub>2</sub>-neutraler Mobilitätsformen. So fördert das Konjunkturprogramm die Elektromobilität mit insgesamt 7 Mrd. € (*Tabelle 2*). Die neue Innovationsprämie in Höhe von 3000 € für den Kauf von e-Pkw verdoppelt die bereits bestehende Umweltprämie (2,2 Mrd. €) und es wurde ein Flottenaustauschprogramm für den Bereich soziale Dienste aufgelegt (0,2 Mrd. €).

Zwar erstreckt sich die Förderung nicht nur auf Elektro-Pkw, die zuletzt einen Anteil von 3,7 % an den Neuzulassungen hatten (Juni 2020), und auf bisher kaum ins Gewicht fallende Brennstoffzellenautos, sondern auch auf weniger transformative Plug-in-Hybride mit einem aktuellen Anteil an den Neuzulassungen in Höhe von 4,9 % (KBA 2020). Letztere werden aber weniger stark gefördert. Darüber hinaus werden transformative Zukunftsinvestitionen der Fahrzeugindustrie mit 2 Mrd. € bezuschusst sowie der Ausbau der Ladeinfrastruktur für Elektromobilität und der Erwerb von e-Bussen und e-Lkw gefördert.

Den öffentlichen Personenverkehr unterstützt der Bund durch die Subventionierung des öffentlichen Personennahverkehrs und der Bahn. Dabei decken die Mittel zwar zu einem erheblichen Teil nur die Verluste ab, die durch den Einbruch der Fahrgastzahlen entstanden sind. Aber bereits die Aufrechterhaltung dieser für eine nachhaltige Mobilität zentralen Bereiche und die dadurch ermöglichte Durchführung geplanter Investitionen kann als transformativ eingestuft werden.

Stark zu Buche schlägt die Stabilisierung der EEG-Umlage mit insgesamt 11 Mrd. €, durch die ein Anstieg der Strompreise in den Jahren 2021 und 2022 als Folge der gesunkenen Börsenstrompreise 2020 verhindert wird.<sup>3</sup> Auf den ersten Blick erscheint eine Subventionierung des Energieverbrauchs als Mittel gegen den Klimawandel zwar widersinnig, aber die Senkung des Strompreises wird als wichtiger Anreiz gesehen, von CO<sub>2</sub>-intensiven fossilen Energieträgern (etwa beim Heizen oder dem Individualverkehr) auf Elektrizität umzusteigen, die perspektivisch vollständig aus erneuerbaren Energien produziert werden könnte. Zwar lag der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung 2019 bei nur 42,1 % (2005: 10 %), allerdings ist diese Quote zuletzt stark angestiegen (UBA 2020a, b) und die Bundesregierung versucht, mit flankierenden Maßnahmen wie der Abschaffung des Deckels für Photovoltaik und der Erhöhung des Ausbau-Ziels für Offshore-Windkraft den Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch bis zum Jahr 2030 auf 30 % zu steigern.

Die vom Bund als „Zukunftspaket“ bezeichneten transformativen Ausgaben des Konjunkturprogramms summieren sich auf 45 Mrd. €. Die Zeitspanne für die Umsetzung der Maßnahmen liegt allerdings teilweise deutlich oberhalb dessen, was man als konjunkturell bezeichnen kann: Im Fall der Wasserstoffstrategie beispielsweise, für

3 Die EEG-Umlage macht rund ein Fünftel des Endpreises für Strom aus. Durch die Zuschüsse sinkt sie von 6,76 ct/kWh in diesem Jahr auf 6,5 ct/kWh 2021 und 6,0 ct/kWh 2022, wodurch der Strompreis in den kommenden Jahren leicht sinken sollte. Großabnehmer, insbesondere aus der Industrie, zahlen einen deutlich niedrigeren Strompreis als Privathaushalte, da sie von der EEG-Umlage befreit sind, oftmals von einer geringeren Stromsteuer profitieren und die Mehrwertsteuer als Vorsteuer absetzen können.

die eine Summe von insgesamt 9 Mrd. € veranschlagt ist, liegt der Förderzeitraum bei über zehn Jahren. Ähnliches gilt für die Förderung der Digitalisierung.

Neben dem bereits erwähnten Bereich der E-Mobilität ist die Aufstockung des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms ebenfalls ein wichtiger transformativer Beitrag. Auch kann die nicht zum Zukunftspaket gezählte finanzielle Unterstützung der Kommunen durchaus transformative Investitionen ermöglichen, die zugleich konjunkturell stabilisierend wirken, wie das Beispiel der vielerorts neu entstehenden Fahrradwege zeigt. Dies gilt mit Ausnahme der Rüstungsinvestitionen ebenfalls für die durch das Konjunkturprogramm vorgezogenen öffentlichen Investitionen des Bundes.

Verpasst wurde die Chance, durch eine stärkere Förderung der Solarthermie und Photovoltaik den mit Blick auf mangelnde Speichermöglichkeiten sinnvollen Aufbau dezentraler Energiegewinnung zu unterstützen. Dringend erforderlich ist zudem eine neue Weichenstellung in der Industrie, die für 23 % der gesamten Emissionen verantwortlich ist (UBA 2020c). Dies ist aktuell umso wichtiger, als in den kommenden Jahren in den zentralen Bereichen Stahl, Chemie und Zement ohnehin eine umfassende Erneuerung von 30–60 % der Kapazitäten ansteht und angesichts der langen Lebensdauer *Lock-in-Effekte* vermieden werden müssen (Agora Energiewende 2019). Gefordert wurde in diesem Zusammenhang beispielsweise eine zeitlich begrenzte Sofortabschreibung für klimafreundliche Investitionen (Bach et al. 2020).

Insgesamt beinhaltet das Konjunkturprogramm aber nennenswerte transformative Elemente. Die Fokussierung auf den Verkehrssektor ist sinnvoll, da dieser 30 % des Energieverbrauchs verursacht und lediglich zu 5,4 % auf erneuerbaren Energien basiert.<sup>4</sup> Die klimapolitischen Herausforderungen in den kommenden Jahren bleiben immens, aber das Konjunkturprogramm fördert zumindest in Ansätzen die Zukunftsfähigkeit der Produktion in Deutschland und signalisiert die Erkenntnis, dass hierzulande moderne, klimaschonende Technologien und Produkte entwickelt und umgesetzt werden müssen, um gute Arbeitsplätze und einen hohen Lebensstandard zu erhalten.

## 6 Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Bundesregierung mit dem im Juni 2020 auf den Weg gebrachten Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Pandemie-Folgen in relevanten Teilen der Spagat zwischen zwei entscheidenden Zielstellungen gelungen ist: Das Stützungsprogramm trägt sowohl dazu bei, die Konjunktur zu stabilisieren als auch die notwendige sozial-

**TABELLE 2**

### Transformative Maßnahmen im Konjunkturprogramm

Angaben in Mrd. €<sup>A</sup>

	2020/2021	in toto
<b>Mobilitätssektor</b>		
ÖPNV	2,5	2,5
Deutsche Bahn, inkl. Mobil-Empfang	5,15	5,15
Innovationsprämie (e-Pkw)	2,2	2,2
Zukunftsinvestitionen Fahrzeugindustrie	2	2
Flottenaustausch „Sozial & Mobil“	0,2	0,2
Ausbau Ladenetzwerk für Elektromobilität	1,5	2,5
E-Busse und E-Lkw	1,2	1,2
<b>Energiesektor</b>		
EEG-Umlage stabilisieren (ab 2021)	8	11
Deckel Photovoltaik abgeschafft		
Ausbau-Ziel für die Offshore-Windkraft erhöht		
<b>Weitere Investitionsförderung, inkl. F&amp;E</b>		
F&E Förderung	1	2,3
Investitionen in Wasserstofftechnik	1	9
Investitionsförderung Stallumbau	0,3	0,3
CO <sub>2</sub> -Gebäudesanierungsprogramm	2	2
Öffentliche Investitionen vorziehen	1	4
nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder	0,7	0,7
Digitalisierung	3	12,3
Künstliche Intelligenz, Quantentechnologie	1	4

A teilweise eigene Schätzung

Quelle: Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni 2020, eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

ökologische Transformation voranzutreiben. Sicherlich hätte man mit dem gleichen Finanzvolumen bei etwas anderer Ausgestaltung des Pakets – Konsumförderung durch Ausweitung gezielter Sozialtransfers anstelle der temporären Umsatzsteuersenkung – wahrscheinlich einen größeren Konjunkturimpuls erzielen können. Der jetzt eingeschlagene Weg bedeutet somit auch, dass abhängig vom weiteren Infektionsverlauf noch weitere Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung notwendig werden könnten. Im Vergleich mit zeitweilig diskutierten Maßnahmen zur Konjunkturbelebung (Stichwort dauerhafte Steuersenkungen) sind die verabschiedeten Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung jedoch durchaus vertretbar und dürften eine deutliche Wirkung entfalten.

Einschränkend anzumerken ist auch, dass die Ausgaben im Zukunftspaket allein sicher nicht ausreichend sind, um die sozial-ökologische Transformation der deutschen Wirtschaft zu ermöglichen. So wird die Industrie für eine gelungene Transformation in den kommenden

<sup>4</sup> Angaben des Umweltbundesamts für das Jahr 2018 (UBA 2020a, b).

Jahren weitere staatliche Unterstützung brauchen, insbesondere, wenn in großem Maß Industriearbeitsplätze in Deutschland gehalten werden sollen. Gleichzeitig sind die Zukunftsausgaben für die Mobilitätswende und in die Wasserstofftechnologie wichtige Signale, dass die im Klimapaket der Bundesregierung 2019 angekündigten Maßnahmen Teil einer längerfristigen Strategie zur Klimawende sind. Insbesondere im Vergleich zum Konjunkturpaket 2008/2009 setzt die Bundesregierung damit deutlich transformative Schwerpunkte. ■

## LITERATUR

- Agora Energiewende und Wuppertal Institut** (2019): Klimaneutrale Industrie: Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement, Berlin
- Auerbach, A. J. / Gorodnichenko, Y.** (2012): Measuring the Output Responses to Fiscal Policy, in: *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2), S. 1–27
- Bach, S. / Bär, H. / Bohnenberger, K. / Dullien, S. / Kemfert, C. / Rehm, M. / Rietzler, K. / Runkel, M. / Schmalz, S. / Tober, 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. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung: IMK Study Nr. 68, Düsseldorf
- Bayer C. / Born, B. / Luetticke, R. / Müller G. J.** (2020): The Coronavirus Stimulus Package: How Large is the Transfer Multiplier? Center for Economic Policy Research CEPR: Discussion Paper 14600, [https://cepr.org/active/publications/discussion\\_papers/dp.php?dpno=14600](https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=14600)
- Blanchard, O. / Summers, L.** (2017): Rethinking Stabilization Policy: Evolution or Revolution? The National Bureau of Economic Research NBER: Working Paper 24179, Cambridge MA
- Carney, M.** (2015): Breaking the Tragedy of the Horizon: Climate Change and Financial Stability. Speech at Lloyd's of London, 29. September
- Christiano, L. / Eichenbaum, M. / Rebelo, S.** (2011): When is the Government Spending Multiplier Large?, in: *Journal of Political Economy* 119 (1), S. 78–121, <https://doi.org/10.1086/659312>
- Dullien, S. / Gechert, S.** (2020): Konjunkturpaket 2020: Temporäre Mehrwertsteuersenkung mit beschränkter Wirkung. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung: IMK Policy Brief Nr. 94, Düsseldorf
- Elmendorf, D. W. / Furman J.** (2008): Three Keys to Effective Fiscal Stimulus, Brookings Institution, 26. Januar
- Furman, J.** (2016): The New View of Fiscal Policy and Its Application, Delivery for Conference: Global Implications of Europe's Redesign, 5. Oktober, New York
- Gechert, S. / Rannenberg, A.** (2018): Which Fiscal Multipliers Are Regime-Dependent? A Meta-Regression Analysis, in: *Journal of Economic Surveys* 32 (4), S. 1160–1182, <https://doi.org/10.1111/joes.12241>
- Gechert, S. / Paetz, C. / Truger, A.** (2020a): Konjunkturpaket notwendig, Rückkehr zur Schuldenbremse nicht forcieren, in: *Wirtschaftsdienst* 100 (7), S. 493–497
- Gechert, S. / Paetz, C. / Villanueva, P.** (2020b): The Macroeconomic Effects of Social Security Contributions and Benefits, in: *Journal of Monetary Economics* (im Erscheinen), <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2020.03.012>
- Horn, G. / Hohlfeld, P. / Truger, A. / Zwiener, R.** (2009): Höheres Tempo erforderlich: Zu den Wirkungen des Konjunkturpakets II. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung: IMK Policy Brief Nr. 1, Düsseldorf
- KBA (Kraftfahrt-Bundesamt)** (2020): Fahrzeugzulassungen im Juni 2020, Pressemitteilung 16/2020, korrigierte Fassung, 3. Juli, Flensburg
- Koalitionsausschuss** (2020): Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Ergebnis Koalitionsausschuss, 3. Juni, Berlin
- Parker, J. A. / Souleles, N. S. / Johnson, D. S. / McClelland, R.** (2013): Consumer Spending and the Economic Stimulus Payments of 2008, in: *American Economic Review* 103 (6), S. 2530–2553, <https://doi.org/10.1257/aer.103.6.2530>
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)** (2020): Konjunkturprognose 2020 und 2021, 23. Juni, Wiesbaden
- TEG (Technical Expert Group)** (2020): Taxonomy: Final Report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance. Financing a Sustainable European Economy, EU Technical Expert Group on Sustainable Finance, Brüssel
- UBA (Umweltbundesamt)** (2020a): Energieverbrauch nach Energieträgern und Sektoren. Daten, Dessau-Roßlau, 16. März

- UBA** (2020b): Erneuerbare Energien in Zahlen, Dessau-Roßlau, 13. März
- UBA** (2020c): Treibhausgasemissionen gingen 2019 um 6,3 Prozent zurück, Gemeinsame Pressemitteilung von Umweltbundesamt und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Dessau-Roßlau, 16. März
- UNEP (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)** (2019): Emissions Gap Report 2019, Global Progress Report on Climate Action, <https://www.unenvironment.org/interactive/emissions-gapreport/2019>
- Woodford, M.** (2011): Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier, in: *American Economic Journal: Macroeconomics* 3, S. 1–35

## AUTOREN

**SEBASTIAN DULLIEN**, Prof. Dr., ist Wissenschaftlicher Direktor am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung. Forschungsschwerpunkte: Makroökonomie, Wirtschaftspolitik, Internationale Wirtschaftsbeziehungen.

@ sebastian-dullien@boeckler.de

**SILKE TOBER**, Dr., leitet das Referat Geldpolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung. Forschungsschwerpunkte: geldpolitische Strategie und Transmission, Finanzmarktstabilität und das Zusammenspiel von Fiskal- und Geldpolitik.

@ silke-tober@boeckler.de

**ACHIM TRUGER**, Prof. Dr., lehrt Sozioökonomie mit dem Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen am Institut für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen. Er ist Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Senior Research Fellow am IMK.

@ achim.truger@uni-due.de