

Klimapolitische Anforderungen an die Konjunkturpolitik in der Coronakrise

**Stellungnahme der
Wissenschaftsplattform Klimaschutz**

Juli 2020

1. DIE NOTWENDIGKEIT EINER KLIMAPOLITISCHEN BEWERTUNG DES KONJUNKTURPAKETS

Mit dem Konjunkturpaket hat die Bundesregierung das neben dem Klimaschutzprogramm 2030 klimapolitisch bedeutendste Maßnahmenpaket der laufenden Legislaturperiode auf den Weg gebracht. Staatliche und private Investitionen, die aus dem Konjunkturpaket resultieren, beeinflussen nicht nur die kurzfristige Wirtschaftsentwicklung, sondern auch die mittel- und langfristige Erreichung der deutschen Klimaziele. Nur wenn die heutigen Maßnahmen mit diesen Zielen vereinbar sind, werden sie nachhaltig zu einer wirtschaftlichen Erholung beitragen. Es ist daher dringend geboten, dass das Konjunkturpaket eine ambitionierte Klimaschutzpolitik unterstützt.

Ein gutes Konjunkturpaket muss entsprechend sorgfältig auf Synergien und Konflikte zwischen ökonomischen, sozial- und klimapolitischen Anforderungen geprüft werden.

- Ein **ökonomisch** erfolgreiches Konjunkturpaket muss den Angebotsschock lindern, der aufgrund der Corona-Pandemie entstanden ist, da die Produktion und Bereitstellung von Gütern aufgrund der getroffenen Schutzmaßnahmen nur eingeschränkt möglich war. Zudem muss das Konjunkturpaket die Nachfrage stärken, die aufgrund der ökonomisch unsicheren Lage eingebrochen ist. Das Konjunkturpaket sollte auch auf die Stärkung resilienter Strukturen und Wertschöpfungsprozesse ausgerichtet sein.
- Aus **sozialpolitischer** Sicht muss das Konjunkturpaket soziale Härten, insbesondere von einkommensschwachen Haushalten, abfedern. Die Lasten der ökonomischen Krise müssen gerecht verteilt werden, um einer sozialen Spaltung vorzubeugen. Dies ist auch unabdingbar, damit das Konjunkturpaket eine breite Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung genießen kann. Dazu sollte auch gewährleistet werden, dass mit dem Konjunkturpaket die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Gestaltung ihrer Lebenswelt gestärkt wird, vor allem wenn es um Investitionen in neue Infrastruktur, etwa in Richtung Energiewende oder Agrarwende, geht.
- Aus **klimapolitischer** Sicht muss das Konjunkturpaket mittel- bis langfristig mit den Klimazielen vereinbar sein und deren Erreichen unterstützen. Die im Konjunkturpaket geplanten Maßnahmen, insbesondere im Abschnitt B „Zukunftspaket“, müssen daher zeitnah hinsichtlich ihrer Ausrichtung an nationalen, europäischen und internationalen klimapolitischen Zielsetzungen bewertet werden. Zusätzlich muss für Kommunen, zivilgesellschaftliche Akteur:innen und Gründer:innen eine verlässliche Möglichkeit der aktiven Trägerschaft von Klimapolitik geschaffen werden.

Ein Konjunkturpaket kann mittel- und langfristig nur erfolgreich sein, wenn es in konsistenten Rahmenbedingungen, insbesondere eine angemessene CO₂-Bepreisung, eingebettet ist, die den für eine Dekarbonisierung notwendigen Strukturwandel unterstützen. Bei der Festlegung dieser Rahmenbedingungen sollte vor allem der europäischen Klimaschutzpolitik in Form des „European Green Deal“ und des bereits auf den Weg gebrachten EU-Klimagesetzes Rechnung getragen werden. Nur so werden auch nicht dezidiert auf Klimaschutz ausgerichtete nationale Fördermaßnahmen im Einklang mit den übergeordneten Zielen der Nachhaltigkeit ([SDG](#)) stehen können.

Die Wissenschaftsplattform bewertet das Konjunkturpaket aus drei klimapolitischen Perspektiven und unterbreitet Vorschläge für dessen Weiterentwicklung.

Der sich im Gesetzgebungsverfahren befindende Gesetzentwurf des Konjunkturpakets sollte erstens kurzfristig einem Klima-Schnelltest unterzogen werden. Den Bewertungsmaßstab sollte das Klimaschutzziel des Klimaschutzgesetzes (§ 3), Treibhausgase um 55 Prozent gegenüber 1990 zu mindern, bilden: klimapolitisch muss Kurs gehalten werden, um Minderungsziele und in Aussicht gestellte Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 nicht langfristig auszuhebeln (= Klimaverträglichkeitsprüfung des Gesetzentwurfs, s. u. Abschnitt 2).

Im Anschluss an die Verabschiedung des Konjunkturpakets durch den Gesetzgeber sollte zweitens eine Ex Ante-Evaluierung der Entscheidungen über die klimapolitischen Wirkungen der Einzelmaßnahmen in Bezug auf die Klimaschutzziele anhand der empfohlenen Bewertungsfelder erfolgen (s. u.). Darüber hinaus ist drittens ein längerfristiges institutionalisiertes Monitoring der Einzelmaßnahmen notwendig (s. u. Abschnitt 3).

2. KLIMASCHNELLTEST – KURZFRISTIGE BEWERTUNG DER KLIMAWIRKUNGEN DES CORONA-KONJUNKTURPAKETS

Eine Bewertung der Klimawirkungen des Corona-Konjunkturpakets muss sich an den Klimaschutzzielen des Klimaschutzgesetzes orientieren und gleichzeitig die dabei auftretenden ökonomischen und sozialpolitischen Effekte in die Abwägung einbeziehen. Entsprechend sollte die Bewertung anhand eines umfassenden Satzes an Bewertungsfeldern erfolgen, der ökonomische Anreize zur Emissionsreduktion, Innovationstätigkeit, Auswirkungen auf Wirtschafts- und Infrastruktur ebenso wie soziale Ausgewogenheit, aktive Träger-

schaft, politische Teilhabe und gute Gesetzgebung umfasst.

Im Folgenden kann nur eine erste (vorläufige) Bewertung des beschlossenen Konjunkturpakets anhand der nachfolgenden Kriterien vorgenommen werden; eine umfassende Bewertung wird in einem späteren Schritt erfolgen. Anhand der vorläufigen Bewertung werden erste tentative Forderungen und Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Konjunkturpakets formuliert.

Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass es trotz des notwendigen Zeitdrucks zur Verabschiedung des Maßnahmenpaketes gelungen ist, den Klimaschutz augenscheinlich als wichtige Zieldimension zu berücksichtigen. Insbesondere hervorzuheben sind eine Vielzahl an Maßnahmen im „Zukunftspaket“ (z. B. Förderung wichtiger Infrastrukturen sowie Forschung und Entwicklung).

Da die im Paket verankerten Anreize und Fördermaßnahmen langfristig wirken, ist allerdings eine größere Berücksichtigung im „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“ notwendig, in dem Klima und Nachhaltigkeit nur ein punktuelles Kriterium darstellen. Auch die dringend erforderliche Überwindung einer sektoral verengten Denkweise gelingt nicht, wenn ökonomisch, sozialpolitisch und klimapolitisch ausgerichtete Maßnahmen getrennt angegangen werden. Inwieweit das Konjunkturpaket das Erreichen der Klimaschutzziele unterstützt, hängt auch entscheidend von den Erwartungen ab, die private und staatliche Akteur:innen über zukünftige klimapolitische Rahmenbedingungen und damit in der Zukunft profitable Geschäftsmodelle bilden. Um eine Erwartungsbildung zu befördern, die langfristigen Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen zuträglich ist, hätte das Konjunkturpaket auf seine Vereinbarkeit mit den deutschen und europäischen Klimaschutzziele konsequent geprüft und bewertet werden müssen. Diesem Anspruch wird das vorliegende Konjunkturpaket allerdings nicht gerecht.

2.1 Anreize zur Emissionsreduktion setzen, Fehlanreize abbauen

Damit das Konjunkturpaket eine starke klimapolitische Wirkung entfalten kann, bedarf es Anreizen, die neben klimafreundlichem Handeln auch klimafreundliche Innovationen fördern und die Entwicklung klimafreundlicher Geschäftsmodelle vorantreiben. Nur so können kurzfristige Maßnahmen in langfristige Pfadänderungen münden.

Um klimafreundliches Handeln, Innovationen und Investitionen effizient anzureizen und resilient zu gestalten, müssen wirtschaftliche Akteur:innen sowohl den Nutzen, als auch die Kosten ihres Handelns tragen. Dafür müssen insbesondere die Kosten des CO₂-Austoßes, aber auch gesellschaftliche Mehrwerte beispielsweise aus technologischer Entwicklung in-

ternalisiert werden. Das Konjunkturpaket wird diesen Anforderungen allerdings nur teilweise gerecht.

Um dies zu erreichen, hätte das Konjunkturpaket – über rein konjunkturpolitische Aspekte hinaus – eine Anpassung der klimapolitischen Rahmenbedingungen fordern und fördern müssen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche *CO₂-Bepreisung, Reform der Energiesteuern, -abgaben und -umlagen* sowie *klimaschädliche Subventionen*.

Im EU Emissionshandelssystem ([EU ETS](#)) ist aufgrund des Nachfrageeinbruchs – verursacht durch den coronabedingten „lock-down“ – das Preisniveau zeitweise gefallen. Hinsichtlich der zukünftigen Preisentwicklungen verbleiben weiterhin erhebliche Unsicherheiten. Sie werden auch durch die Marktstabilitätsreserve ([MSR](#)) nicht beseitigt, die die Überschüsse auf dem Zertifikatsmarkt zwar vermindern soll, jedoch in ihrer Wirkung auf die Preise für Unternehmen und ihre Investitionsentscheidungen schwer zu durchschauen ist. Diese Unsicherheit hat zur Folge, dass Investitionen vor allem in die erneuerbaren Energien zurückgestellt werden und die billigen fossilen Kraftwerke länger in Betrieb bleiben. Diese Unsicherheiten ließen sich durch die Einführung eines Mindestpreises auf EU-Ebene erheblich vermindern. Die Bundesregierung sollte dieses Projekt während ihrer Ratspräsidentschaft energisch vorantreiben.

Der nationale Brennstoffemissionszertifikatehandel sollte als ein Leitinstrument der deutschen Klimapolitik gestärkt werden. Zwar soll – wie der sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindende Entwurf der Bundesregierung vorschlägt – bis 2025 der CO₂-Festpreis auf 55 Euro pro Tonne CO₂ wachsen und im Jahr 2026 ein Preiskorridor von 55 und 65 Euro pro Tonne CO₂ eingeführt werden. Nach 2026 bleibt für die Investoren die Preisentwicklung jedoch ungewiss. Die Festlegung eines Preiskorridors auch nach 2026, der sich an den Emissionsminderungsvorgaben der EU-Klimaschutzverordnung orientiert, könnte die Unsicherheit für Unternehmen vermindern und so vermehrt Anreize für klimafreundliche Investitionen setzen. Diese Anreize sind wichtig, weil durch das Konjunkturpaket hohe Volumina von Investitionen getätigt werden und rasch in die klimapolitisch gewünschte Richtung gelenkt werden sollten.

Fehlanreize werden aber auch durch das bestehende System der *Steuern, Abgaben und Umlagen* im Strom-, Wärme- und Verkehrssektor gesetzt. So wird Strom im Verhältnis zu seinen CO₂-Emissionen nach wie vor deutlich stärker belastet als andere Energieträger, mit negativen Folgen für die Anreize zur Sektorkopplung. Da eine entsprechende Steuerreform auch konjunkturpolitischen Zielen zuträglich sein kann, wäre sie im Rahmen des Klimapakets möglich und wünschenswert gewesen. Die geplante Senkung der EEG-Umlage greift in diesem Zusammenhang zu kurz. Wünschenswert wäre eine verlässliche und dauerhafte

EEG-Entlastung, die so gestaltet werden muss, dass eine Unionsrechtswidrigkeit (Art. 107 AEUV) vermieden wird. Eine solche EEG-Entlastung ist notwendig, um Anreize für langfristige Investitionen in die Sektorkopplung zu setzen. Auch weitere Maßnahmen wie die Reform der Kfz-Steuer anhand des CO₂-Ausstoßes sind klimapolitisch grundsätzlich sinnvoll, eine finale Bewertung kann allerdings erst nach der genaueren Ausgestaltung der Reform erfolgen.

Im Rahmen einer Reform der Steuern, Abgaben und Umlagen sollten auch *klimaschädliche Subventionen* (insbesondere durch Steuererleichterungen im Energie- und Verkehrssektor) auf einem klaren Pfad abgeschafft werden. Diese Thematik greift das Konjunkturprogramm nicht systematisch auf. Positiv ist allerdings zu bewerten, dass davon abgesehen wurde, durch Kaufprämien den Kauf von Pkw mit Verbrennungsmotoren zu subventionieren.

2.2 Staatliche Förderung klimafreundlich ausgestalten, Unternehmensberichterstattung verbessern¹

Die Ergänzung des Konjunkturpakets um eine Klimafolgen-Prüfung, d. h. inwieweit Einzelmaßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele beitragen, oder – wie in einigen europäischen Ländern bereits üblich – eine Folgenprüfung auf Nachhaltigkeit insgesamt vor der Gewährung von Unterstützung oder Kreditvergabe, wäre wünschenswert. Für Investitionen und im Beschaffungswesen ist sie für den Bund bereits vorgeschrieben (§ 13 Abs. 2 KGS). Danach ist der Bund verpflichtet, bei der Planung, Auswahl und Durchführung von Investitionen zu prüfen, wie damit jeweils zum Erreichen der nationalen Klimaschutzziele beigetragen werden kann. Bei mehreren Alternativen ist die Investition vorzuziehen, mit der das Ziel der Minderung von Treibhausgasemissionen über die gesamte Nutzungsdauer des Investitionsguts zu den geringsten Kosten erreicht werden kann. Eine Art Klimaverträglichkeitsprüfung haben Träger öffentlicher Aufgaben – wie etwa Behörden des Bundes, der Länder und kommunale Verwaltungsträger und Unternehmen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen – bei allen Entscheidungen mit Gestaltungsspielraum durchzuführen (§ 13 Abs. 1 KSG). Dazu zählen etwa auch Entscheidungen über Fördermaßnahmen. Hier fehlt es bislang an einem bei der Entscheidung anzulegenden Kriterienkatalog. Langfristig sollte sich ein solcher Kriterienkatalog an EU-weiten Vorgaben orientieren. Kurzfristig müssen – um gegebenenfalls noch Berücksichtigung im Gesetzgebungsverfahren zu erlangen – vereinfachte Kriterien herangezogen werden, um die konjunkturpolitischen Maßnahmen

¹ In Anlehnung an [Policy Brief 2/2020 der Wissenschaftsplattform Sustainable Finance](#).

nicht übermäßig zu verzögern.

Auch kreative Unternehmer:innen würden bei ihren klimafreundlichen Gründungen - eine Grundvoraussetzung für innovative neue Wege zum Klimaschutz - von einer solchen Klimafolgen-Prüfung profitieren. Ziel einer Prüfung sollte es ja gerade nicht sein, Investitionen zu verhindern, sondern diese zu ermutigen, in dem die Folgen verschiedener Optionen verdeutlicht werden und die Option ausgewählt wird, bei der sich Investitionen in eine nachhaltige Zukunft, hier also verbesserten Klimaschutz, auszahlen.

Entsprechend sollte das Kriterium Klimafreundlichkeit in Förderprogrammen und bei der Kreditvergabe staatlicherseits konsequent eingeführt und verstärkt angewendet werden. Das gilt sowohl für technologische Innovationen als auch für die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle, z. B. in den Bereichen Dienstleistungen, Logistik, Kultur, Gastronomie, Landwirtschaft und Tourismus.

Eine finanzielle Unterstützung von Unternehmen verlangt naturgemäß nach Instrumenten zum Nachweis des zweckmäßigen Einsatzes dieser finanziellen Mittel. Ein berichterstattender Nachweis sollte bei dem Corona-Konjunkturpaket auch nichtfinanzielle Informationen einschließen. Hierbei sind die Unternehmensbesonderheiten (Größe, Einfluss auf die Gesellschaft/Impact), Inhalte und Bezug zu bestehenden Standards zu beachten. Um keine unterschiedlichen Reporting-Regime zu etablieren, wird eine Orientierung an der Arbeit des Sustainable Finance-Beirats der Bundesregierung zur generellen Staffelung und inhaltlichen Abgrenzung der Berichtspflichten empfohlen. Die Empfehlungen zur Berücksichtigung einer nichtfinanziellen Berichterstattung im Rahmen des Konjunkturpakets sind deshalb folgende:

- Große Unternehmen und Unternehmen mit potenziell starkem Einfluss auf gesellschaftliche Ziele sollten grundsätzlich nach der Non-Financial Reporting Directive ([NFRD](#)) berichten. Darüber hinaus bietet sich eine Anlehnung an die Task Force on Climate-Related Financial Disclosures ([TCFD](#)) an, wie es in Kanada bereits im Rahmen von Corona-Konjunkturpaketen umgesetzt wird. Die auf EU-Ebene erarbeitete Taxonomie kann ergänzend insoweit genutzt werden, als sie für ausgewählte Industrien klare Informationserfordernisse definiert, denen im Rahmen der Berichterstattung entsprochen werden sollte. Wesentlich ist, dass über zukunftsorientierte Informationen (science-based targets, scenario-based reporting) die Meilensteine der strategischen Entwicklung offengelegt werden. Damit einhergehen müsste eine Ausweitung der Wirtschaftsprüfung auf die zu berichtenden nichtfinanziellen Aspekte, wobei sich diese im Sinne einer praktikablen Umsetzung anfangs auf die vergangenheitsbezogenen Informationen beziehen kann.

- Für mittlere Unternehmen reicht eine vergangenheitsorientierte Berichterstattung weniger Indikatoren. Hier eignen sich insbesondere die TCFD-Kernindikatoren. Für einen Fokus über den Klimawandel hinaus bietet sich der Bezug auf den Deutschen Nachhaltigkeitskodex ([DNK](#)) an, der vom Rat für Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung 2011 vorgestellt wurde.
- Für kleine Unternehmen soll ein einfacher Berichtstandard verpflichtend sein, wenn eine Förderung bewilligt wird. Dieser könnte z. B. einige wenige Schlüsselindikatoren wie jährlicher Energieverbrauch, Anteil erneuerbarer Energien und Emissionen beinhalten („DNK light“).

2.3 Investitionen in Innovation sowie Forschung und Entwicklung an Klimaschutz ausrichten

Das Erreichen der langfristigen Klimaziele setzt in hohem Maß klimaschutzrelevante Forschung, Entwicklung und Innovation voraus. Dies betrifft zum einen Entwicklungen und Innovationen mit dem Ziel einer Reduktion von Emissionen und der Steigerung von Energieeffizienz. Dazu gehören zum anderen aber auch Innovationen, z. B. im Industrie- und Dienstleistungssektor, bei deren Entwicklung Klimawirkungen nicht im Vordergrund stehen, die aber trotzdem Klimarelevanz besitzen.

In der ersten Kategorie fokussiert das „Zukunftspaket“ insbesondere auf Wasserstoff und die Elektrifizierung des motorisierten (Individual)Verkehrs. So ist die Ausrichtung der Nationalen Wasserstoffstrategie auf „grünen“ Wasserstoff sowie dessen Einsatz in Bereichen mit hohen Prozessemissionen (z. B. der Stahlindustrie) oder nur sehr begrenzt verfügbaren Emissionsminderungsalternativen (z. B. Flugverkehr) zu begrüßen. Für den Verkehrssektor fehlt jedoch ein ganzheitliches, nachhaltiges Gesamtkonzept im Sinne einer Mobilitätswende. Ein solches sollte insbesondere auch die bisher vernachlässigte aktive Mobilität per Fahrrad, Roller oder zu Fuß berücksichtigen.

Bei der Förderung von Querschnittstechnologien und allgemeiner Innovationsförderung werden Potenziale für den Klimaschutz allerdings nicht immer ausgeschöpft. Um die Potenziale auszuschöpfen, wäre es wichtig, bei Forschung, Entwicklung und Innovationen vergleichbar mit der Berücksichtigung von z. B. Daten- und Gesundheitsschutz in Zukunft auch den Klimaschutz zu berücksichtigen. Die konsequente Beachtung des Prinzips der zirkulären Wertschöpfung und die Lebenszyklusbetrachtung könnten dabei helfen und mittelfristig zur Zukunftsfähigkeit von Entwicklungen und Innovationen beitragen. So wäre es beispielsweise wünschenswert, dass bei der Förderung der Digitalisierung und Künstlichen

Intelligenz (KI) auf die Einhaltung der Aspekte von Green IT verwiesen wird. Eine wichtige Zukunftsinvestition wäre daher der Ausbau der Forschungsförderung im Bereich zirkuläre Wertschöpfung und Green IT.

2.4 Ausbau der Infrastruktur: Klimaschutz im Blick behalten

Klimaschutz ist in besonderer Weise auf den Ausbau von Infrastrukturen angewiesen, die eine Umstellung auf erneuerbare Energien, klimaneutralen Wasserstoff, Sektorkopplung und eine Reduktion des Energieverbrauchs ermöglichen. Insbesondere die Transformation im Energie- und Verkehrssektor ist in besonderer Weise abhängig von Netzinfrastrukturen (Strom, Gase, Wärme, Verkehr). Aber auch der Ausbau digitaler Infrastrukturen (Glasfaser-Breitband, 5G-Netz) schafft Möglichkeiten für intelligente Verkehrsvermeidung (Ersatz von physischen Transporten, Logistiko Optimierung), intermodale Optimierung sowie über Energieeffizienzgewinne (z. B. durch die intelligente Steuerung von Energiesystemen) zur Emissionsminderung beizutragen. Beim Ausbau dieser Infrastrukturen sollte deren Resilienz stets berücksichtigt werden, um sie gegenüber externen Veränderungen, möglichen Belastungen und unerwarteten Ereignissen funktionsfähig zu erhalten.

Der notwendige Aus- und Umbau von Netzinfrastrukturen erfordert typischerweise relativ lange Planungs-, Zulassungs- und Umsetzungszeiträume, unterliegt spezifischen Infrastrukturregulierungen ([EnWG](#), [NABEG](#)) und hat oft auch eine europäische Dimension (transeuropäische Netze). Infrastrukturanpassungen bilden damit einerseits eine zentrale Voraussetzung für die Erschließung wichtiger Emissionsminderungspotenziale, andererseits werden mit Infrastrukturentscheidungen wichtige (technologische) Pfadentscheidungen getroffen. Als bedeutendes fiskalpolitisches Instrument zur Stärkung der Konjunktur ist die Infrastrukturförderung zudem ein bedeutender Teil der Konjunkturpolitik.

Insofern bildet der geplante Aufbau von Ladeinfrastrukturen für die Elektromobilität, der Schieneninfrastrukturen sowie der Wasserstoffinfrastrukturen (auch im internationalen Bereich) einen wichtigen und unverzichtbaren Teil insbesondere des „Zukunftspakets“ des Konjunkturpakets. Eine stärkere Verzahnung technischer, wirtschaftlicher und regulatorischer Aspekte sowie stärker medienübergreifende Ansätze (Strom-/Gasinfrastrukturen, Gas-/Wasserstoffinfrastrukturen, Energie-/Verkehrsinfrastrukturen etc.) erscheinen jedoch dringend notwendig.

Auf der Ebene von Zielstellungen können auch mit dem Programm zur Entbürokratisierung, zur Beschleunigung des Planungsrechts – ohne Aufgabe der Mitwirkungsmöglichkeiten der betroffenen Bevölkerung und von Umweltverbänden – zur Vereinfachung des

Vergaberechts und zur Reform des Wettbewerbsrechts im Kontext des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets wichtige Beiträge zur zeitgerechten Umsetzung im Bereich der Energiewende-Infrastrukturen geleistet werden. Das Spannungsverhältnis zwischen Beschleunigung und Rechtssicherheit sowie Akzeptanz/Beteiligung und Individual- und Verbandsrechtsschutz offenbart jedoch, dass dieses Handlungsfeld systematisch, umfassend und auch längerfristig wissenschaftlich begleitet und auf der politischen Agenda verankert werden sollte.

Bei dem Ausbau der Infrastrukturen ist darauf zu achten, dass auch deren Resilienz gestärkt wird. Die Entwicklung zu klimaneutralen Versorgungsstrukturen sollte auch dann fortgesetzt werden, wenn ungewöhnliche Belastungen auf Wirtschaft und Gesellschaft zukommen. In hochkomplexen und vernetzten Systemen sind solche „schwarzen Schwäne“ weniger selten, als es die Wahrscheinlichkeitsrechnung scheinbar nahelegt. Jeder schwarze Schwan für sich mag mit einer geringen Wahrscheinlichkeit versehen sein, aber die Zahl der möglichen schwarzen Schwäne steigt mit dem Komplexitäts- und Vernetzungsgrad exponentiell an. Von daher ist es auch unter ökonomischen Gesichtspunkten klug, bei Investitionen darauf zu achten, dass die damit geschaffenen oder gestärkten Strukturen geringe Verwundbarkeit gegenüber ungewöhnlichen externen Ereignissen aufweisen. Es könnte beispielsweise sinnvoll sein, den grenzüberschreitenden Austausch von Strom und anderen Energieträgern stark zu forcieren, um schnell Energiedienstleistungen in die Region zu bringen, die von einem Ausfall betroffen ist. Damit würde zum einen ein Rückfall in leicht mobilisierbare fossile Alternativen vermieden, zum anderen aber auch die Akzeptanz in die Zuverlässigkeit der Energieversorgung in Zeiten der Transformation auf erneuerbare Energien gefördert.

2.5 Soziale Ausgewogenheit und aktive Trägerschaft sichern

Die Bewertung des Konjunkturpakets wird nicht nur von Expertinnen und Experten vorgenommen, sondern letztlich auch von der breiten Öffentlichkeit. Hier stehen typischerweise andere Bewertungskriterien im Vordergrund. Deren Beachtung ist jedoch für die langfristige Wirksamkeit, gerade im Hinblick auf die obengenannte Erwartungssicherheit, ebenfalls wichtig. Besonders ist das Konjunkturprogramm daher auf die Fairness der Verteilungswirkung sowie die Repräsentanz und Partizipationsmöglichkeiten von Betroffenen-Gruppen (im Sinne einer Teilhabe an kollektiven Beschlüssen im Rahmen der Prozess-Legitimation) zu prüfen.

Eine faire Verteilungswirkung lässt sich auf unterschiedliche Weise als Kriterium übersetzen, wie etwa als gleich hohe Pro-Kopf-Belastung oder -Entlastung oder relativ im Verhält-

nis zu verschiedenen Inputmaßen (z. B. Steueraufkommen), als Anreiz für besondere Leistungen im Energiebereich oder im Verhältnis zur Bedürftigkeit. Weil hier jeweils sehr unterschiedliche Gruppen be- oder entlastet würden, kommt die Partizipationsmöglichkeit von im parlamentarischen Prozess unterrepräsentierten Gruppen in den Blick, besonders wenn diese unterrepräsentierten Gruppen eine spezifische Bedürftigkeit geltend machen können.

Durch die gezielte Förderung einer aktiven Trägerschaft klimafreundlicher Konjunkturmaßnahmen werden mehr gesellschaftliche Gruppen direkt in den Prozess einbezogen und können im psychologischen Sinne „Ownership“ über die Maßnahmen entwickeln. Dadurch wird die Resilienz der Gesellschaft gestärkt, sowohl im Hinblick auf wirtschaftliche Folgen der Pandemie und andere, zukünftig zu erwartende Belastungsproben, als auch im Hinblick auf die Folgen des Klimawandels. Insbesondere geht es hier um die Ermöglichung von Initiativen, die die jeweils lokale Wirtschaft stärken, Unternehmertum im Hinblick auf klimafreundliche Innovationen und Geschäftsmodelle befördern und finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten für Kommunen und lokale Initiativen vorsehen.

Durch die Berücksichtigung dieser Bewertungskriterien wird im Ergebnis eine höhere politische Akzeptanz des klimafreundlichen Konjunkturprogramms in der Öffentlichkeit erreicht.

Das Konjunkturprogramm bietet an einigen Stellen bereits Anknüpfungspunkte, um Kommunen zu stärken, klimafreundliche Innovationen auch für lokales Unternehmertum zu fördern und auf Fairness der Verteilungswirkung zu achten. Gerade die Förderung einer aktiven Trägerschaft und die Stärkung von Partizipation und Repräsentanz müssten jedoch noch stärker verankert und durch entsprechende Konsultations- und Beteiligungsprozesse konkretisiert werden. Dies bedeutet auch, mit den Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft über die Klimawirkungen des Konjunkturpakets zu kommunizieren und sie an einer langfristigen Evaluierung und Monitoring (s. u.) zu beteiligen. Das Aktionsbündnis Klimaschutz könnte hier z. B. stärker einbezogen werden. Für eine darüberhinausgehende, genauere Bewertung des Programms und die Erarbeitung von Vorschlägen, wie aktive Trägerschaft in den einzelnen Eckpunkten verankert werden könnte, bedürfte es allerdings einer ausführlicheren Befassung.

2.6 Gute Gesetzgebung: Legalität und rechtliche Kohärenz sicherstellen

Das Konjunkturpaket sollte die Anforderungen an Gute Gesetzgebung erfüllen. Gute Gesetzgebung zielt u. a. auf rechtliche Kohärenz, Rechtssicherheit und Vertrauensbildung. Dies setzt voraus, dass die gesetzlichen Konjunkturmaßnahmen verfassungs- und unionsrechtskonform sind. Bei dieser Legalitätsprüfung sind vier Determinanten zu differenzieren: Der rechtsetzende Akteur und sein Kompetenzbereich, die Handlungsform, das erforderliche Verfahren der Rechtsetzung und die Anforderungen und Grenzen des materiellen Rechts. Eine Prüfung des Konjunkturpakets anhand dieser Maßstäbe kann ergeben, dass eine einzelne Maßnahme entweder keine Rechtsänderung erfordert oder eine solche, die nicht ohne Änderung von Unions- und/oder Verfassungsrecht erfolgen kann (sehr hohe Hürde). Daneben kann die Prüfung ergeben, dass eine Maßnahme zwar vereinbar mit Verfassungs- und Unionsrecht ist, aber ihre Beachtung und Kontrolle mit tatsächlichen Hürden konfrontiert wird. Am Beispiel der gegenwärtig in der rechtswissenschaftlichen Diskussion geäußerten Zweifel an der Verfassungskonformität des Brennstoffemissionshandelsgesetzes ([BEHG](#)) wird unter anderem deutlich, dass es für einen Legalitätscheck gegebenenfalls auch Zeit braucht. Eine pauschale Aussage über die Rechtskonformität des Konjunkturpakets lässt sich derzeit noch nicht treffen.

In klimapolitischer Hinsicht muss ferner beachtet werden, dass neue konjunkturpolitische Maßnahmen anschlussfähig an zukünftiges EU-Recht, wie die zukünftigen Maßnahmen innerhalb des European Green Deal und des vorgeschlagenen EU-Klimagesetzes sein sollten. Es ist es von herausragender Wichtigkeit, die Anschlussfähigkeit an zukünftiges EU-Recht stets mit zu berücksichtigen. Ferner sollte das Konjunkturpaket das deutsche Klimaschutzprogramm 2030 nicht konterkarieren, sondern eine rechtliche Kohärenz anstreben.

3. LANGFRISTPERSPEKTIVE: MONITORING UND EVALUIERUNG INSTITUTIONALISIEREN

Die Maßnahmen der Corona-Konjunkturpakete müssen auch unabhängig von ihrer Zielsetzung der kurzfristigen konjunkturellen Belebung langfristig klimapolitisch sinnvoll sein. Alle Maßnahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets sowie des Zukunftspakets (d. h. nicht nur die primär klimapolitisch ausgerichteten Maßnahmen) sollten auf der Ebene ihrer Umsetzung einer Ex Ante-Evaluierung im Sinne einer Klimaverträglichkeitsprüfung unterworfen und über einen längeren Zeitraum transparent und nachvollziehbar hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Klimaschutzzielen evaluiert (Monitoring) werden. Eine derartige Ex Ante- und Ex Post-Evaluierung der auf dem Konjunkturpaket beruhenden Umsetzungsmaßnahmen sollte institutionell – etwa durch Gesetz – verankert werden.

Umsetzungsmaßnahmen, die aus dem Konjunkturpaket resultieren, sollten ex ante bezüglich ihrer Klimaschutzwirkungen beruhend auf einem umfassenden Kriterienkatalog, wie weiter unten ausgeführt, evaluiert werden. Insbesondere mit den Wirkungsabschätzungen zum Klimaschutzprogramm 2030 sowie den entsprechenden Vorarbeiten kann hier auf diverse Erfahrungen zurückgegriffen werden.

Im Zuge dieser Ex ante-Evaluierung sollten jedoch auch die Voraussetzungen für ein aussagekräftiges Monitoring der Maßnahmen geschaffen werden. Gerade bei komplexen Wechselwirkungen ist es unerlässlich, von Beginn der Maßnahmenumsetzung an ein Monitoring-Programm mitlaufen zu lassen, um frühzeitig Hinweise auf Fehlentwicklungen, unbeabsichtigte Nebenwirkungen oder auch mangelnde Effektivität oder Effizienz zu erhalten. Die Erfahrungen aus der Ex post-Evaluierung der diversen Klimaschutzprogramme in Deutschland zeigen, dass die Erarbeitung von mit Blick auf die u. g. Kriterien aussagekräftigen Monitoring-Indikatoren zu einem möglichst frühen Zeitpunkt erfolgen sollte. Die Effekte der ergriffenen Maßnahmen sollten in einem aussagekräftigen und indikatorbasierten Monitoring auf jährlicher Basis gemessen und bewertet werden.

Sowohl die Ex ante-Evaluierung als auch das Monitoring sollten einem umfassenden Ansatz folgen, der sich an den folgenden Kriterien ausrichtet:

1. Effektivität: Welche Wirkungen haben die Maßnahmen mit Blick auf wirtschaftliche sowie Klimaschutz-Effekte?
2. Effizienz: Wie stellt sich das Nutzen-Aufwand-Verhältnis der Maßnahmen (auch im Vergleich zu anderen Optionen) dar?

3. Resilienz: Welchen Beitrag können die Maßnahmen zur Aufrechterhaltung wichtiger gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Funktionalitäten auch unter Stress leisten? Werden diverse Vulnerabilitäten ab- bzw. aufgebaut?
4. Aktive Trägerschaft: Befördern die Maßnahmen Beteiligungschancen und kreatives Unternehmertum? Werden Kommunen und zivilgesellschaftliche Initiativen zu einer aktiven Übernahme von Zielen befähigt?
5. Fairness/soziale Gerechtigkeit: Wie werden Nutzen und Lasten verteilt? Wie wird Prozessgerechtigkeit gewährleistet?

sowie

6. Akzeptanz: Werden die Maßnahmen von den Betroffenen sowie der Bevölkerung allgemein akzeptiert?
7. Akzeptabilität: Entsprechen die Maßnahmen den Anforderungen der Legalität und der ethischen Vertretbarkeit? Sind sie international kompatibel?

DIE WISSENSCHAFTSPLATTFORM KLIMASCHUTZ

Mit dem Klimaschutzplan 2050 hat sich die Bundesregierung auf konkrete und ambitionierte Ziele zur Reduzierung von Treibhausgasen in den Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft sowie Landnutzung und Forstwirtschaft verständigt. In diesem Plan wurde auch die Bedeutung von Forschung und Innovation prominent verankert und ein breit angelegter wissenschaftsbasierter Begleitprozess beschlossen.

Als unabhängiges Beratungsgremium unterstützt die Wissenschaftsplattform Klimaschutz die Bundesregierung bei Umsetzung und Weiterentwicklung der deutschen Langfriststrategie zum Klimaschutz mit wissenschaftlicher Expertise. Ausgewählte natur-, sozial-, rechts-, wirtschafts- und ingenieurwissenschaftliche Forschungseinrichtungen wirken interdisziplinär zusammen und treten in einen regelmäßigen Austausch mit Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik, um zum Erreichen der internationalen, europäischen und nationalen Klimaschutzziele beizutragen.

Gesteuert wird die Plattform durch einen Lenkungskreis, dessen bis zu zehn Mitglieder vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) für eine Amtszeit von drei Jahren berufen werden. Die Arbeit der Wissenschaftsplattform wird durch eine Geschäftsstelle unterstützt, die gemeinsam von Bundesumwelt- und Bundesforschungsministerium getragen wird und beim DLR Projektträger in Berlin angesiedelt ist.

MITWIRKENDE

Mitglieder des Lenkungskreises der Wissenschaftsplattform Klimaschutz

Prof. Dr. Ottmar Edenhofer (Vorsitzender) | Direktor des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK), Direktor des Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC), Professor für die Ökonomie des Klimawandels an der Technischen Universität Berlin

Prof. Dr. Sabine Schlacke (Vorsitzende) | Professorin für Öffentliches Recht, geschäftsführende Direktorin des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Prof. Dr. Timo Busch | Professor für Betriebswirtschaftslehre an der Universität Hamburg

Prof. Dr. Anita Engels | Professorin für Soziologie an der Universität Hamburg

Prof. Dr.-Ing. Holger Hanselka | Präsident des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT)

Dr. Felix Christian Matthes | Forschungs koordinator Energie und Klimaschutz am
Öko-Institut e. V.

Prof. Dr. Karen Pittel | Leiterin des Zentrums für Energie, Klima und Ressourcen am
ifo Institut in München

Prof. Dr. Ortwin Renn | Wissenschaftlicher Direktor am Institut für Transformative
Nachhaltigkeitsforschung (IASS) in Potsdam

Wissenschaftliche Mitarbeiter:innen des Lenkungskreises

Jonas Brandhorst | IASS Potsdam

Jonas Knapp | Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK)

Dr. Roman Mendelewitsch | Öko-Institut e. V.

Dr. Andrea Meyn | Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

Dr. Mario Neukirch | Universität Hamburg

Dr. Johannes Pfeiffer | ifo Institut München

Dr. Alice Cathérine Sakhel | Universität Hamburg

Alex Schmitt Ph.D. | ifo Institut München

Helen Wentzien | Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Redaktion: Katharina Bähr | Geschäftsstelle Wissenschaftsplattform Klimaschutz

Kontakt

Geschäftsstelle der Wissenschaftsplattform Klimaschutz

DLR Projektträger

Dr. Simon Wolf

Rosa-Luxemburg-Straße 2

10178 Berlin

info-wpks@dlr.de

wissenschaftsplattform-klimaschutz.de