

Braucht Deutschland einen Transformationsfonds?

Arne Heise

Die deutsche Wirtschaftspolitik steht vor großen Herausforderungen: Zum einen muss die deutsche Volkswirtschaft nach dem hoffentlich baldigen Ende der Corona-Pandemie wiederbelebt, eine Insolvenzwelle vermieden und die Krisen-Kosten, die nicht nur in den staatlichen Hilfsprogrammen, sondern auch den von vielen Haushalten und Unternehmen getragenen, politisch indizierten („Shutdowns“) finanziellen Ausfällen bestehen, gerecht(er) verteilt werden. Andererseits darf es nicht nur um ein Anknüpfen an den Vor-Krisen-Wachstumspfad gehen, sondern die deutsche Volkswirtschaft muss klimafreundlich umgestaltet werden.

Mit Hilfsprogrammen auf nationaler und EU-Ebene in historisch einmaligem Ausmaß sind die liquiditäts- und konjunkturpolitischen Weichenstellungen vorgenommen worden, die gerechte Verteilung der Kosten ist noch wenig diskutiert und die Transformation der Wirtschaft wird zwar angemahnt, droht aber hinter dem kurzfristiger angelegten „Konjunkturrückgang mit Wumms“ vernachlässigt zu werden.

Es ist längst bekannt, dass die deutsche Wirtschaft und Politik große Anstrengungen unternehmen muss, um die internationalen, EU- und nationalen Klimaziele bis 2050 erreichen zu können, die notwendig sind, um eine gerade noch erträgliche weltweite Erderwärmung auf 1,5 Grad zu beschränken. Studien verweisen darauf, dass dazu jährlich etwa 1,5 – 2% des deutschen BIP (also ca. 45 – 60 Mrd. € zu heutigen Preise) in klimafreundliche Technologien und Umweltschutzmaßnahmen investiert werden müssten. Klar ist, dass der größte Teil dieser Investitionen von den privaten Unternehmen zu tätigen wären, aber auch der Staat hat noch große Bedarfe im Bereich der Energie- und Verkehrswirtschaft zu schließen.

Es wäre falsch zu behaupten, dass diese Bedarfe und Notwendigkeiten nicht erkannt worden wären. Der EU-Green New Deal intendiert, bis 2030 jährlich 100 Mrd. € (etwa die Hälfte davon aus staatlichen Mitteln) für die EU zu mobilisieren und auch in den konjunkturpolitischen Programmen der Bundesregierung finden sich finanzielle Hilfen z.B. für die Elektromobilität, die dem Ziel der Klimaneutralität Rechnung tragen. Und dennoch kann nicht ernsthaft bestritten werden, dass weitere finanzielle Anstrengungen – der Unternehmen und des Staates – notwendig sind, um die notwendigen Klimaziele erreichen zu können.

Hier nun zeigen sich Probleme, für deren Lösung das gewerkschaftsnahe Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans Böckler Stiftung einen „Transformationsfonds“ vorschlägt¹: Durch nationale und EU-weite Regulierungen sind den Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Haushalte enge Grenzen gesetzt und die Investitionsbereitschaft der Unternehmen in „grüne“ Technologien wird durch die unsicheren politischen Rahmenbedingungen, aber auch kapitalseitige Beschränkungen (geringe Eigenkapitalbasis) bei hohem Kapitalbedarf begrenzt. Als Abhilfe schlägt das IMK die Einrichtung eines Transformationsfonds in Höhe von 120 Mrd. € vor, der durch öffentliche und private Kredite finanziert werden und mittels Kapitalbeteiligungen Unternehmen in die Lage

¹ Sebastian Dullien, Katja Rietzler, Silke Tober: Ein Transformationsfonds für Deutschland (pdf). IMK-Study Nr. 71, Januar 2021

versetzen soll, klimaneutrale Investitionen tätigen zu können. Konkret sollen nur Beteiligungen an Unternehmen erfolgen, die nach EU-Verordnung als ökologisch nachhaltig gelten und weitere Nachhaltigkeitskriterien erfüllen.

Mithilfe des halb staatlichen, halb privaten Beteiligungsfonds soll also einerseits die Kapitalbasis jener Unternehmen erhöht werden, die ihre Produktion nachhaltig gestalten wollen – dies soll nicht nur mittel der schieren Bereitstellung von Eigenkapital erfolgen, sondern auch dadurch, dass der staatliche Kapitalgeber das Signal aussendet, Investitionen in klimafreundliche Technologien seien zukunftssträftig. Außerdem soll auch der zunehmenden Anzahl privater Anleger, die gerne die ökologische Transformation unterstützen wollen, ermöglicht werden, in sichere grüne Anleihen zu investieren – und damit dieses Anleihesegment insgesamt gestärkt werden. Schließlich geht es aber auch darum, die Beschränkungen der deutschen Schuldenbremse und des EU-Stabilitätspaktes auszuhebeln, indem die Schuldenaufnahme des Transformationsfonds der Defizitberechnung von Schuldenbremse und Stabilitätspakt entzogen wird.

Es dürfte keine Frage sein, dass der vorgeschlagene Transformationsfonds die ökologische Wende allenfalls um wenige Grade voranbringen kann – für einen wirklich bedeutenden Beitrag ist allein die Größenordnung des Transformationsfonds nicht ausreichend. Ordnungspolitisch stellt sich immer die Frage, weshalb sich der Staat an Unternehmen beteiligen soll, die keine öffentlichen Güter bereitstellen oder Hoheitsaufgaben übernehmen. Sicher sind gerade technologische Weichenstellungen häufig mit so hohen Risiken verbunden, dass allein Entscheidungen aufgrund erwarteter Rentabilität – insbesondere vor dem Hintergrund nicht-internalisierter sozialer Kosten (Umweltbelastungen oder Klimaerwärmung) – nicht wohlfahrtsoptimal sind. Ob aber eine reine Kapitalbeteiligung – die wohl in nur in extrem seltenen Fällen eine Mehrheitsbeteiligung wäre und auch ausdrücklich nach Ansicht des IMK nicht die Abkehr vom Profitmotiv beinhalten soll – tatsächlich zu transformativen Entscheidungsänderungen führen wird, muss fraglich bleiben².

Die Idee, die Beschränkungen der Finanzpolitik, die durch nationale Schuldenbremse und EU-Fiskalpakt entsteht, durch eine staatliche Fonds-Lösung zu umgehen, erscheint pfiffig – so pfiffig, dass das IMK (zusammen mit dem Institut der deutschen Wirtschaft!) sie auch für die allgemeine Finanzierung staatlicher Investitionen vorschlägt. Aber natürlich sträuben sich dem Finanzwissenschaftler die Haare, wenn ein Vorschlag zur Umgehung der Haushaltsgrundsätze der Einheit und Vollständigkeit und Wahrheit und Klarheit gemacht wird – diese Grundsätze zielen doch genau darauf ab, derartige Schatten- und Nebenhaushalte zu verhindern. Auch bleibt rechtlich zumindest umstritten, ob die Verschuldung derartiger Fonds tatsächlich nicht auf die Defizitberechnung der Schuldenbremse und des Fiskalpaktes angerechnet wird. Und schließlich bleibt zu fragen, ob es nicht besser und redlicher wäre, die Schuldenbremse und den EU-Fiskalpakt ob ihrer ökonomischen Unsinnigkeit gänzlich in Frage zu stellen, statt sie durch pfiffige, rechtlich aber wackelige Konstruktionen zu unterlaufen. Als

² Marianna Mazzucato hat zwar gezeigt, dass fast alle technischen Inventionen und marktlichen Innovationen immer auf öffentlicher Förderung beruhten – aber dies wurde nicht einfach durch öffentliche Kapitalbeteiligung erreicht, sondern umfasste öffentliche Nachfrage, öffentlich finanzierte Forschung und öffentliche Subvention in der embryonalen Phase.

zweitbeste Lösung erscheint sie immerhin praktikabler angesichts der Notwendigkeit einer Zweidrittel-Mehrheit für eine Revision der Schuldenbremse im Bundestag.