

Perspektiven des „European Green Deal“ in Zeiten der Corona-Pandemie

Anforderungen an die Gestaltung grüner
Konjunkturprogramme

Prof. Dr.-Ing. Philipp Schepelmann

Prof. Dr.-Ing. Manfred Fishedick

Herausgeber:

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH
Döppersberg 19
42103 Wuppertal
www.wupperinst.org

Autoren:

Prof. Dr.-Ing. Philipp Schepelmann, Projektleiter im Forschungsbereich Stadtwechsel, Abteilung Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik, Wuppertal Institut, E-Mail: philipp.schepelmann@wupperinst.org

Prof. Dr.-Ing. Manfred Fishedick, wissenschaftlicher Geschäftsführer des Wuppertal Instituts, E-Mail: manfred.fishedick@wupperinst.org

Wuppertal, April 2020

Nichts dazu gelernt?

Die aktuellen Meldungen zum European Green Deal sowie möglicher Konjunkturpakete nach der Corona-Pandemie erzeugen überwiegend den Eindruck, als hätte es die grünen Konjunkturprogramme nach der Finanzkrise vor zehn Jahren nie gegeben. Dabei ging es um vergleichbare Größenordnungen. Alleine die Programme Chinas, der USA und Japans beliefen sich zusammen auf über eine Billion Euro. Lediglich vereinzelt sind die Erfahrungen der Vergangenheit bisher Thema der Berichterstattung. Dabei wäre dies jetzt extrem wichtig, wo auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene der Ruf nach derartigen Programmen von Tag zu Tag lauter wird. Beispielhaft dafür sind Überlegungen seitens des deutschen Finanzministers oder der Ruf der Präsidentin der Europäischen Kommission nach einem Europäischen Marshallplan und einem European Green Deal. Auch in den USA haben Zivilgesellschaft und die demokratische Partei einen umfangreichen Green New Deal als potenzielles Pendant zum European Green Deal entwickelt. Schon 2009 hat eine Studie des Wuppertal Instituts dargestellt, dass zur Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise in umfassender Weise auf „grüne“ Schwerpunkte gesetzt wurde¹. Auch, wenn eine systematische Aufarbeitung der Wirkung dieser Programme seitens der Politik nie wirklich angestrebt wurde, ließe sich aus der Vergangenheit einiges lernen. Eine Einordnung.

Wie kann es sein, dass die grünen Konjunkturprogramme aus der Zeit der Finanz- und Wirtschaftskrise trotz ihrer immensen Größenordnung jahrelang aus dem Fokus von Forschung und Politik gerieten? Die Konjunkturzyklen politischer Schlagworte wie das des „Green New Deal“ wurden nie grundlegend erforscht. Auffällig ist in jedem Fall, dass die Diskussion um einen Green New Deal so schnell verschwand wie sie auftauchte. Kurz nach der Bankenkrise erfasste die Krise auch die Haushalte ganzer Staaten und die Ressourcen. Die europäischen Entscheidungsträgerinnen und -träger waren mit dem zwischenstaatlichen Krisenmanagement und der Schaffung von Regeln und Governance-Strukturen befasst – wie etwa dem Europäischen Rettungsschirm und dem Europäischen Semester.

Obwohl die der Verschuldungskrise die damaligen Green New Deals von der politischen Tagesordnung verdrängte, bleibt als historischer Meilenstein, dass spätestens mit der Finanzkrise 2008/2009 ökologische Modernisierung vom Nischenthema der Umweltpolitik zum festen Bestandteil von Konjunkturpolitik avancierte. In der aktuellen Krise wird sich noch zeigen, ob dies nach wie vor der Fall ist. Es sieht jedoch danach aus.

Durch den Entwurf eines European Green Deal der europäischen Kommission erscheint es unwahrscheinlich, als dass hier das Rad der Geschichte wieder zurückgedreht werden kann und die grünen Bestandteile aus den derzeit diskutierten Post-Corona-Konjunkturprogrammen getilgt werden. Denn die Green Deals der Finanzkrise haben deutliche Spuren hinterlassen. Die „Green Growth Strategy“ der

¹ <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/3336>

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, kurz OECD) von 2011 ist ein Beispiel dafür. Seither entstanden weitere nützlicher Handreichungen und Analysen, die auch in der aktuellen Krise helfen könnten. Neben verschiedenen Analysen auf nationaler und regionaler Ebene und einer Reihe von Kommunikations- und Austauschforen könnten etwa die „Green Growth Indikatoren“ der OECD dazu beitragen, dass künftig ein gemeinsames Verständnis darüber entsteht, was überhaupt unter „grün“ zu verstehen ist. Eindeutige Abgrenzungen, Ziele und Indikatoren wären die Voraussetzung für Forschung und für faktenbasierte Beobachtung und Berichterstattung. Zurzeit können wir weder sagen, ob die Green New Deals nach ihrer Ankündigung vor zehn Jahren überhaupt in Gänze implementiert wurden und mit welchem Erfolg oder Misserfolg.

Neben der OECD-Strategie von 2011 hatte die durch die Finanzkrise verursachte Fixierung auf Wachstums- und Beschäftigungsfragen auch Auswirkungen auf den Diskurs der Vereinten Nationen. Der im Jahr 2012 stattfindende Rio+20-Gipfel wurde durch das Thema „Green Economy“ beherrscht. Im Vergleich zum Diskurs von 1992 war dies eine deutliche Verengung gegenüber einer sehr viel breiter geführten gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Debatte über die Zusammenhänge von Umweltzerstörung, Wachstum und Entwicklung.

Lektionen aus der Finanzkrise

Neben diesen Spuren, welche die Finanzkrise bei den Vereinten Nationen und den OECD hinterlassen hat, können wir heute jedoch nicht auf eine umfassende Evaluierung der damaligen Green New Deals zurückgreifen, die uns heute helfen könnte, einen Green New Deal wirklich nachhaltig und erfolgreich zu gestalten. Dies ist in der Rückschau die vielleicht bitterste Erkenntnis und lässt das Ausmaß der verpassten Chancen für internationale Zusammenarbeit, *policy-learning*, Forschung und Wissenschaft erahnen.

Neben der inhaltlichen Debatte zu den Bestandteilen grüner Konjunkturprogramme muss ein institutioneller Diskurs geführt werden, wie internationale Governance und Forschung verbessert werden kann. Evidenzbasierte Erkenntnisse über erfolgreiches Krisenmanagement müssen kurz-, mittel- und langfristig gesichert werden. Das Lernen politischer Institutionen (*policy-learning*) muss sich verbessern und vor allem beschleunigen, da uns die multiplen ökologischen Krisen des Anthropozäns vielfach zu entgleiten drohen.

Wenigstens einzelne gesicherten Erkenntnisse, Heuristiken und Faustregeln über einen Green New Deal können politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger schon jetzt berücksichtigen:

1. Der Green New Deal ist nicht nur ein Klimadeal

Ein Green New Deal und damit zusammenhängende Konjunkturprogramme müssen einem ganzheitlichen Ansatz folgen. Alle dringenden Risiken der Überschreitung planetarer Grenzen müssen berücksichtigt werden. Zumindest bei der Europäischen Kommission scheint diese Erkenntnis zumindest in

Ansätzen gereift zu sein. Beispielsweise umfasst der neue European Green Deal neben dem Klimaschutz auch Aspekte der ökologischen Nahrungsmittelversorgung, Biodiversität und Kreislaufwirtschaft. Auch im Hinblick auf die Berichterstattung lässt die Europäische Kommission erste vielversprechende Ansätze einer nachhaltigen Governance erkennen. So hat EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen veranlasst, dass die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen – Sustainable Development Goals, SDGs genannt – in das Europäische Semester aufgenommen wurden. Das Europäische Semester wurde nach der Verschuldungskrise zu einem machtvollen zwischenstaatlichen Berichterstattungs- und Steuerungsmechanismus ausgebaut. Dass das bisher rein ökonomisch ausgerichtete Semester nun zumindest im Anhang alle Aspekte der Nachhaltigkeit umfassen soll, ließe sich auch für eine zielgerichtetere Berichterstattung nutzen – beispielsweise unter Rückgriff auf die OECD Green Growth Indikatoren.

2. Der Green New Deal ist planetar

Eine weitere grundlegende Erkenntnis ist nach den Erfahrungen der Vergangenheit, dass der Green New Deal ein weltweites Phänomen war, bei dem die Europäische Union im regionalen Vergleich eher Schlusslicht als Lokomotive war. Die großen Programme in China, den USA und Südkorea könnten auch die europäischen Regierungen zu mehr Mut inspirieren. Als EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bei ihrer Vorstellung des European Green Deal einen „man-on-the-moon“-Momentum beschwor, verglich sie den European Green Deal mit der Mondlandung des Menschen. Dies unterstrich die Größe der Herausforderung, die diesmal allerdings planetar ist.

3. Die Deals brauchen einen „policy-learning accelerator“ (POLLACC)

Lernprozesse in der Politik (*policy-learning*) müssen sich beschleunigen. Es wäre zu wünschen, dass nicht nur die europäischen Instrumente wie das Europäische Semester im Hinblick auf einen Green Deal ausgebaut werden, sondern dass ein „policy-learning accelerator“ (POLLACC) auf internationaler Ebene geschaffen wird, an dem alle ambitionierte Regierungen weltweit partizipieren können.

4. Der Green New Deal muss unter Einbindung der gesellschaftlichen Akteure gerecht gestaltet werden

Die Erfahrungen der Vergangenheit haben nicht nur Chancen offenbart, sondern auch Schwächen und blinde Flecken. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass zum Beispiel die gerechte Gestaltung von ökologischem Strukturwandel („just transition“) von zunehmender Dringlichkeit ist. Insbesondere auch im Hinblick auf zunehmende Risiken durch populistische und post-faktische Tendenzen müssen die Leidtragenden grüner „kreativer Zerstörung“ in der traditionellen fossilen Energieversorgung stärker berücksichtigt werden. Möglicherweise könnten zum Beispiel die deutschen Strukturanpassungshilfen für die Lausitz und das Rheinische Revier auch andere Staaten inspirieren. International beispielgebend könnten darüber hinaus auch neue Konsensfindungsmechanismen sein, die einen Ausgleich unterschiedlicher Interessen in

den Blick nehmen. Positives Beispiel ist hier sicher auch die sogenannte Kohlekommission der Bundesregierung (Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung). Unter breiter Beteiligung der relevanten Akteure legte diese Anfang 2019 einen Vorschlag auf den Tisch, wie der Kohleausstieg in Deutschland unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Klimapolitik, Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungssicherung umgesetzt werden kann.

5. Der Green New Deal hat „blinde Flecken“

Ein politisches Tabu und blinder Fleck in der Debatte um den Green New Deal ist das konzeptionelle Widerspruch, dass auch „grünes Wachstum“ die Wirtschaft weiterwachsen lässt. Das Wachstum der Finanzströme sowie der Güterproduktion und Dienstleistungen ist jedoch einer der Haupttreiber von Umweltzerstörung. Aus diesem konzeptionellen Widerspruch und dem „Wachstumswang“ (Binswanger) herrschender Wirtschaftsmodelle erwachsen Anforderungen an Wissensgenerierung und Steuerbarkeit grüner Modernisierung. Diese stoßen an die Grenzen der heutigen wissenschaftlichen Erkenntnis und ökonomischen Diskursfähigkeit. Die Wissenschaftsgemeinschaft wird diese fundamentale ideologische Tabuzone, wenn überhaupt, nur durch intensivierte internationale Kooperation überwinden können.

Mit Blick auf Konjunkturprogramme kommt es in jedem Fall auf ein kluges Design an, mit dem zentrale Weichen dafür gestellt werden, dass Wohlstand mit weniger Ressourcen- und Naturverbrauch erreicht werden kann. Investitionen in die Kreislaufwirtschaft und darauf basierende Produkte und Dienstleistungen sind dafür gute Beispiele.

„Vernunft und Zusammenarbeit sind in Krisenzeiten mehr denn je gefragt“

Die Corona-Pandemie hat vielen Menschen vor Augen geführt, dass die Weltbevölkerung nicht nur ökonomisch, sondern auch physisch verbunden ist. Die Krise birgt die Chance, dass aus dieser Erkenntnis nun auch politische Verbundenheit erwächst. Wissenschaft und Forschung zur Berichterstattung, Eindämmung und Bekämpfung des Virus erfolgt notwendigerweise global vernetzt. Selbst Regierungen, die bisher ihre Probleme mit evidenzbasierter Politik hatten, mussten eingestehen, dass internationale Zusammenarbeit der Ignoranz und dem nationalistischen Alleingang deutlich überlegen ist. Die Menschen weltweit dürften verstanden haben, dass Populisten den Menschen in dieser Krise nichts zu bieten haben und es besonders in Krisenzeiten keine Alternative für ein intelligentes Zusammenspiel von Wissenschaft und Politik gibt. Vernunft und Zusammenarbeit sind in Krisenzeiten mehr denn je gefragt aber auch darüber hinaus gute Ratgeber. Dies gilt auch für das, was neben der Krisenbewältigung jetzt ansteht, nämlich: die Vorbeugung gegenüber neuen Krisen – seien es neuartige Viren oder die Klimakrise. Die Forschenden des Wuppertal Instituts sind sich einig, dass Wirtschaft und Gesellschaft vor allem lernen müssen, sich offen und ehrlich einzugestehen, mit welchen potenziellen Krisenherden sie konfrontiert sind. Nur durch offene Auseinandersetzung mit den Risiken kann die Verletzlichkeit der Systeme verringert werden.