„Impulse für Europa“

Dokumentation der Fachgespräche

„Investitionsorientierte Klimapolitik“

in Berlin am 19. Februar 2015 & Potsdam am 3. März 2015

Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

GERMANWATCH

IASS
POTSDAM

Global Climate Forum

Dokumentation durch das Global Cimate Forum e.V. – Jahel Mielke und Frank Meißner

Frederik Moch

Vorbemerkung

Eine schwache bis stagnierende Wirtschaft und der Klimawandel sind zwei der größten globalen Herausforderungen unserer Zeit. Um in beiden Themenfeldern voranzukommen, ist eine Verknüpfung von Klima- und Wirtschaftspolitik nötig. Dank einer Reihe von Studien, die maßgeblich durch das BMUB initiiert wurden, lässt sich zeigen, dass eine investitionsorientierte Klimapolitik, basierend auf ambitionierten Klimazielen, die immer bedrohlichere Wachstumsschwäche der europäischen Wirtschaft überwinden kann. Da andere Strategien zur Bekämpfung der Krise zusehends an Plausibilität verlieren, ist eine offensive Debatte zu diesem Thema dringend geboten.

Bei der ökonomischen Bewertung von Klimapolitik wird meist vorausgesetzt, dass diese den Einsatz ökonomischer Ressourcen durch preisliche und regulatorische Instrumente erfordert. Hierdurch werden lediglich Investitionsströme weg von klimabelastenden und hin zu klimafreundlichen Technologien und Aktivitäten gelenkt. Somit wird das Gesamtvolumen der Investitionen dabei kaum verändert.

Mit den gängigen ökonomischen Modellen, die Klimapolitik als Internalisierung externer Effekte darstellen, führen Emissionsreduktionen daher stets zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage. Dieses Bild der Klimapolitik berücksichtigt jedoch nicht einen möglichen Investitionsschub und die dadurch bewirkte Beschleunigung des technischen Fortschritts. Für einen „grünen“ Investitionsschub, der dem ökonomischen und sozialen Auseinanderdriften Europas entgegenwirken kann, ist neben dem Umbau des Energiesystems auch das Feld der Energieeffizienz höchst relevant. Dazu gehören die energetische Modernisierung der Gebäudesubstanz sowie die Erneuerung verschiedenster Infrastrukturen. Dies liegt sowohl im Interesse von Firmen, deren Geschäftsstrategie durch einen Mangel an effektiver Nachfrage bedroht ist, als auch im Interesse der Bürger Europas, die vielerorts aufgrund der Krise unter hoher Arbeitslosigkeit leiden. Zudem können institutionelle Anleger wie Versicherer profitieren, da der Mangel an sicheren Investitionsmöglichkeiten derzeit ein großes Problem darstellt. Indem investitionsorientierte Klimapolitik eine Perspektive „grünen“ Wachstums für Europa eröffnet, kann sie helfen, das Koordinationsproblem europäischer Investoren zu lösen. Sie benötigt dazu sowohl neue Anreize für zusätzliche private Investitionen als auch ein Ausbildungs- oder Qualifizierungsprogramm für Beschäftigte der Branchen, die an der Umsetzung der getätigten Investitionen beteiligt sein werden. Dabei ist das Zusammenspiel mit Institutionen wie der KfW und der Europäischen Investitionsbank auf der einen Seite und Versicherungen und anderen institutionellen Anlegern auf der anderen Seite zentral. Für die Europäische Union insgesamt, aber gerade für jene Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Einkommen und Wirtschaftswachstum gering sind, bieten geeignete politische und ökonomische Impulse zur Reduktion von CO_2 die Chance, Treiber der wirtschaftlichen Entwicklung zu werden. Hierzu gehört auch, das Vertrauen der Investoren in die europäische Energie-, Klima- und Infrastrukturpolitik zu stärken. Nur so werden Geschäftsmodelle entstehen können, die ihrerseits Investitionen nach sich ziehen. Damit einher geht die Notwendigkeit, Beschäftigte mit den Fähigkeiten und Fertigkeiten auszustatten, die für eine grüne Transformation erforderlich sind. Gelingt dies, ließen sich so positive Impulse für die europäischen Arbeitsmärkte generieren und die hohe Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft langfristig reduzieren. Diese Perspektive

ist insbesondere im Hinblick auf den Klimagipfel in Paris (COP21) im Dezember 2015 zu berücksichtigen und zu diskutieren.

Ziel der Fachgespräche

Ziel des Projektes „Impulse für Europa - Grünes Wachstum und Erneuerung der Berufsbildung“ ist es, in Fachgesprächen und Workshops die Potentiale der so genannten Green Economy mit relevanten Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu diskutieren. Fokussiert werden soll dabei auf die Erarbeitung von Win-Win-Szenarien in den Themenfeldern „Wirtschafts- und Finanzkrise“, „Klimaschutz“, „Energiewende“ und „Infrastrukturerneuerung“.

Beim Fachgespräch „Investitionsorientierte Klimapolitik“, das über zwei in Ziel und Konzeption einheitlichen Veranstaltungen abgebildet wurde, lag der Fokus auf den Möglichkeiten und Herausforderungen, die sich durch einen Übergang zu einer investitionsorientierten Klimapolitik in Europa ergeben. Hierzu waren Stakeholder aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft aufgefordert, ihre akteursbezogene Perspektive darzustellen und gemeinsam nach Umsetzungsoptionen zu suchen.

Diese Dokumentation soll als Ergebnisprotokoll beider Veranstaltungen dienen. Neben der Darstellung der Impulsreferate und -statements sind darin auch die Aussagen der Diskussionsteilnehmer in anonymisierter Form wiedergegeben. Zum Schluss folgt ein Ausblick auf die kommenden Fachgespräche dieser Reihe.

Hintergrundinformationen zur Investitionsoffensive der EU

Seit Beginn der Krise im Jahr 2007 sind die Gesamtinvestitionen in der Europäischen Union um 15 Prozent zurückgegangen. Dieser Effekt stellt sich in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich dar. Während sich die Investitionen in Ländern wie Deutschland und Belgien erholt haben, sind sie in Mitgliedstaaten wie Portugal, Spanien (beide um ca. 35 Prozent) und Griechenland (ca. um 65 Prozent) eingebrochen. Die Gesamtinvestitionen lagen in 2013 um 430 Milliarden Euro unter dem historischen Spitzenwert von 2007. Dies stellt eine Gefahr für die wirtschaftliche Entwicklung der EU und damit für Wohlstand, Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit dar. Als eine wesentliche Ursache für die Investitionsschwäche in der Gemeinschaft nennt die Kommission ein zu geringes Investorenvertrauen auf Grund der unsicheren Erwartungen bezüglich der Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen.[1]

Schwierigkeiten des Zugangs zu Risikokapital entstehen zudem vor allem in jenen Mitgliedstaaten, die von einer öffentlichen und privaten Verschuldung betroffen sind. Dies führt zu verknappter Kreditfinanzierung von Unternehmen und zu begrenzten haushaltspolitischen Handlungsspielräumen.

Zugleich aber ist die Liquidität als Ergebnis der Niedrigzinspolitik der EZB in den Finanzmärkten hoch, und insbesondere institutionelle Investoren suchen nach lukrativen Anlagemöglichkeiten. Mit ihrer Investitionsoffensive für die Jahre 2015 bis 2017 verfolgt die EU-Kommission das Ziel, mit geringen Mengen öffentlichen Geldes, das ohne weitere Verschuldung aufgebracht werden kann, große Mengen an privatem Kapital zu mobilisieren. Gefördert werden sollen Projekte in folgenden Bereichen: Infrastruktur (Digital- und Energiewirtschaft, Verkehr), Bildung und Berufsbildung, Forschung und Innovation, Nachhaltigkeit, Verbesserung der Beschäftigungsperspektiven (insb. Jugendbeschäftigung) sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU).[2]

Die durch die EU zur Verfügung gestellten Mittel kommen aus EU-Garantien (16 Milliarden Euro) sowie über die EIB (5 Milliarden Euro) und werden über einen Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) ausgezahlt. Ziel ist die Mobilisierung von Finanzmitteln für Investitionen ohne Verschuldung der öffentlichen Hand. Ausgehend von einer Hebelwirkung von 1:15 sollen durch die 21 Milliarden Euro öffentliches Geld insgesamt 315 Milliarden Euro mobilisiert werden – 240 Milliarden Euro für langfristige Investitionen sowie 75 Milliarden Euro für KMU und Mid-Cap-Unternehmen.[3] Gelingt dies, so die Hoffnung, könnte das BIP in der EU um 330 bis 410 Milliarden Euro steigen und bis 1,3 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden.[1]

Vorträge

„Klimapolitik als Win-Win-Strategie“

Carlo Jaeger (GCF)

„Traditionelle“ Klimapolitik basiert auf der Internalisierung zu erwartender Klima-Schäden über einen CO_2-Preis. Da dies den Fokus auf heutige Kosten statt auf die Chancen legt, entsteht ein lähmender Zielkonflikt zwischen dem Lösen des Klimaproblems und der Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise.

Eine Reihe von Arbeiten (unter anderem von der OECD und UNEP) deuten darauf hin, dass Klimapolitik auch kurzfristig ökonomische Vorteile bringen kann. Die ökonomischen Modelle, die derzeit für die Beurteilung von Klimapolitk genutzt werden, können diese Vorteile jedoch nicht zeigen und sind damit für eine Analyse der Wirkungen transformativer Veränderungen ungeeignet.

Das Global Climate Forum (GCF) hat im Auftrag des BMUB das Standardmodell der EU (GEM-E3) für die Beurteilung von klima- und umweltpolitischen Maßnahmen weiterentwickelt.[1] Hierdurch lässt sich zeigen, dass eine investitionsorientierte Klimapolitik, die nicht nur auf einem CO_2-Preis basiert, sondern technischen Fortschritt und Erwartungen der Wirtschaftsakteure berücksichtigt, zu höherem Wachstum und höherer Beschäftigung führt als die traditionelle Klimapolitik.[2] Dafür ist ein Investitionsschub nötig, der unter anderem durch Energieeffizienzmaßnahmen und den klimafreundlichen Umbau der Städte ausgelöst werden kann. Es ist das erste Mal, dass eine solche Win-Win-Situation analytisch dargestellt werden kann.

Die zugrundeliegenden Mechanismen sind technischer Fortschritt und die Koordination von Erwartungen. Im Standardmodell führt eine Zunahme der Investitionen nicht zu einem größeren technischen Fortschritt. Im von GCF weiterentwickelten Modell löst ein „grüner“ Investitionsschub eine höhere Produktion und damit mehr technischen Fortschritt aus. Zudem werden Erwartungen der Investoren, die wesentlich für Investitionsentscheidungen und damit auch für das tatsächliche Wirtschaftswachstum sind, besser berücksichtigt. Sie werden – anders als im Standardmodell – optimistischer, wenn die Wirtschaftslage sich bessert.

Grundlage für diese Annahme ist die Idee der „animal spirits“: Für einen einzelnen Investor ist es nicht effizient, von den Wachstumsstrategien aller anderen Investoren abzuweichen. Würden aber alle Investoren eine höhere Wachstumsstrategie wählen (z.B. 3 Prozent), fiele das tatsächliche Wirtschaftswachstum und damit auch der Erfolg jedes Einzelnen höher aus. Hier zeigt sich, dass die Investoren in Europa derzeit ein Koordinationsproblem haben.

Wie aber können die Erwartungen so umkoordiniert werden, dass eine ausreichend große Gruppe von Investoren sich neu orientiert? Um das zu erreichen, müssen Klima- und Wirtschaftspolitik gemeinsam betrachtet werden. Dafür braucht es einerseits neue

[1] Dieser Prozess begann 2010 gemeinsam mit Patrick Graichen.

[2] Mit einem ehrgeizigen Emissionsminderungsziel von 50 Prozent bis 2030, jedoch nur mit dem Instrument des CO_2-Preises.

Instrumente, zusätzlich zum CO_2-Preis, die Investitionen und Know-How erzeugen. Andererseits müssen an den Arbeitsmärkten die hierfür notwendigen Fähigkeiten mit den Bedarfen in Einklang gebracht werden. Investitionsorientierte Klimapolitik kann dies leisten – durch einen grünen Investitionsschub verbunden mit einer breit angelegten Qualifikationsoffensive – und so einen Ausweg aus der Krise Europas eröffnen.[3]

Fragen und Anmerkungen zur Modellierung des GCF

Frage: Wie beschreibt das Modell die investitionsorientierte Klimapolitik und was sind die Unterschiede gegenüber einer konventionellen Klimapolitik?

Allgemeine Gleichgewichts-Modelle, wie sie in der Bewertung von Klimapolitik zum Einsatz kommen, beginnen mit einem Input (Ressourcen, Technologien, Einkommen) und bewegen sich auf einem Gleichgewichtspfad (Angebot und Nachfrage sind im Einklang) in die Zukunft. Technischer Fortschritt und Erwartungen sind exogen vorgegeben. Klimapolitik wird über ein Emissionsziel simuliert, das einen Schattenpreis für CO_2 erzeugt (in der Größenordnung von 60 Euro pro Tonne). Dieses Geld fließt an die Regierungen und steht für Politikmaßnahmen zur Verfügung. In der Modellvariante von GCF ist dies der Referenzfall, von dem ausgehend sich der technische Fortschritt und die Erwartungen in Abhängigkeit von den Investitionen verändern. Steigen sie durch einen Investitionsschub schneller als erwartet, nimmt der technische Fortschritt zu (über Lernprozesse) und die Erwartungen werden positiver. Zudem hat die GCF-Modellvariante nicht nur ein Klimaziel (Schattenpreis CO_2), sondern auch ein Effizienzziel (Schattenpreis Energie).

Frage: Wie werden die gegenwärtigen Hemmnisse für einen solchen Investitionsschub im Modell abgebildet? Und in welchen Sektoren soll dieser stattfinden?

Das Modell berücksichtigt die so genannten „Animal Spirits“ der Investoren über den Parameter der Erwartungen. Zudem kommen „grüne“ Investitionen ergänzend hinzu, ohne alte Investitionen zu verdrängen (kein Crowding-out). Diese zusätzlichen Investitionen sollen sektorübergreifend die Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft unterstützen.

Frage: Würde das Modell ähnliche Ergebnisse bringen, wenn man nicht auf einen „grünen“ Investitionsschub setzte?

Auch durch „nicht-grüne“ Investitionsschübe entstehen positive Effekte für die Wirtschaft, doch berücksichtigen diese weder die drei Ziele der Nachhaltigkeit noch die Klimaziele in Europa, die die Grundlage für eine europäische Investitionspolitik darstellen.

Frage: Lassen sich Beschäftigungseffekte im Modell zeigen?

Lange Zeit konnte im Modell der Arbeitsmarkt nicht realistisch abgebildet werden, es herrschte Vollbeschäftigung. Als Antwort auf die massive Arbeitslosigkeit infolge der

[3] Die Qualität des Berufsbildungswesens ist maßgeblich für die Produktivität einer Volkswirtschaft.

europäischen Wirtschaftskrise wurden vorläufige Änderungen am Modell vorgenommen, aber hier besteht noch Forschungsbedarf.

„Märkte und Technologien für einen europäischen Investitionsschub“

Jahel Mielke (GCF)

Um die Klimaziele der EU zu erreichen, sind hohe Investitionen im Gebäudebereich, im Energie- und Verkehrssektor sowie im Sektor der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) nötig.

Gebäude 40 Prozent des Endenergieverbrauchs in der EU entfallen auf den Gebäudebereich (Wohngebäude 26 Prozent). Damit besteht im Sektor ein hohes Potential für Energieeinsparungen, welches durch energetische Sanierungen gehoben werden kann. Die Europäische Kommission [4] schätzt, dass hierzu bis 2020 Investitionen in Höhe von 60 Milliarden Euro jährlich notwendig wären bei einem Arbeitskräftebedarf von 850.000 Personen. Bisher wird jedoch einer Studie der EEFIG [5] zufolge weniger als die Hälfte der benötigten Summe investiert.

Energie Im Energiesektor, der für 29 Prozent der Emissionen in der EU verantwortlich ist, sind ebenfalls massive Investitionen nötig, will man die Strom- und Wärmeversorgung weitgehend auf Erneuerbare Energien stützen. Eine Studie von Bloomberg [6] kommt zu dem Ergebnis, dass in Europa bis zum Jahr 2030 850 Milliarden Euro benötigt werden, um die Stromkapazitäten der Erneuerbaren Energien von gegenwärtig ca. 40 auf 60 Prozent zu steigern.

Verkehr In der EU verursacht der Verkehrsbereich aktuell 19 Prozent der Emissionen. Noch ist offen, welche alternativen Technologien sich im Transportsektor durchsetzen werden. Zwei mögliche Varianten für den automobilen Bereich sind batterie- oder brennstoffzellenbasierte Antriebe. Der Investitionsbedarf für die Schaffung einer Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge in Europa bis 2025 liegt eigenen Schätzungen zufolge bei 5 Milliarden Euro. Für die Tankinfrastruktur für Wasserstoffautos wären bis 2030 – in Abhängigkeit von den politischen Zielen – Investitionen in Höhe von ca. 20 Milliarden Euro nötig. Auch der Ausbau des Schienennetzes und des öffentlichen Nahverkehrs erfordert hohe Investitionssummen.

IKT Der IKT-Sektor ist ein Querschnittsbereich, der viele unterschiedliche Branchen tangiert und damit vielfältige Potentiale im Rahmen der europäischen Energiewende entfaltet. Es wird heute vielfach über smarte Anwendungen diskutiert, also über eine Vernetzung und effiziente Steuerung von Geräten, Anlagen und Gebäuden. Studien der Telekom zeigen wesentliche Emissionsminderungspotentiale in den Bereichen smart buildings und smart logistics.[7] Zum Bereich smart buildings gehören Anwendungen wie Klimamanagementsysteme und automatische Beleuchtungs- und Gerätesteuerung. Smart logistics umfasst z.B. intelligente Mautsysteme in Städten, Fahrzeugnavigation und optimierte Verkehrssteuerung. Der Think Tank Bruegel [8] schätzt das Potential für Energieeinsparungen durch smart grids und buildings in der EU bis 2020 auf 50 Milliarden Euro jährlich.

Wesentliche Fragen, die sich für die Entwicklung in den angesprochenen Sektoren damit stellen, sind:

Was sind die nötigen Schritte, um das Investitionstempo für Gebäudeeffizienz in der EU zu erhöhen?

Wie kann man den europäischen Markt für Energieeffizienz-Produkte stärken, inklusive geeigneter Finanzprodukte für private und institutionelle Investoren?

Wie kann man privaten und institutionellen Investoren die Finanzierung von Erneuerbaren Energien und Netzen in Europa erleichtern und welche strategischen Allianzen und Mechanismen wären hierfür nötig?

Wie können neue Technologien im Verkehrsbereich für Nutzer bezahlbarer und für Industrie und Investoren interessanter werden?

Was braucht es als Ergänzung zur stockenden E-Mobilität, um Investitionen für die Dekarbonisierung des Verkehrssektors zu fördern?

Wie kann eine größere Nachfrage nach smarten Anwendungen geschaffen werden und wie lassen sich Kooperationen und Allianzen in diesem Bereich stärken?

„Investitionen für die Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft – die Rolle der EIB“

Martin Berg (EIB)

Um die EU-Klimaziele bis 2030 zu erreichen, sind jährlich Investitionen in Höhe von 209 Milliarden Euro nötig. Mehr als die Hälfte dieser Summe wird im Bereich der Energieeffizienz (40 Prozent Gebäude, 15 Prozent Industrie) gebraucht. Daher sieht die Europäische Investitionsbank (EIB) hier das größte Potential für einen Investitionsschub. Hoher Finanzierungsbedarf besteht auch bei Netzen (23 Prozent) und Stromerzeugung (23 Prozent).

Obwohl viele Investoren aufgrund niedriger Zinsen nach lukrativen Anlagemöglichkeiten suchen, fließt zu wenig Geld in „grüne“ Projekte. Gründe hierfür sind unter anderem eine geringe Risikobereitschaft der europäischen Investoren sowie der Mangel an „guten“ und lukrativen Projekten, insbesondere im Bereich der Erneuerbaren Energien.

Daher muss im Rahmen eines grünen Investitionsprogramms darüber nachgedacht werden, wie einerseits die schon in diesem Bereich aktiven Investoren und andererseits neue Geldgeber wie etwa Versicherer mobilisiert werden können. Da letztere ohnehin langfristig investieren wollen, könnte dies eine win-win-Situation schaffen. Ein wichtiger Baustein ist hierbei die Modellarbeit des GCF, die zeigt, dass grüne Investitionen zu mehr Wettbewerb, Wachstum und Jobs führen können und dass sie sich mehr lohnen als nicht-grüne Investitionen. Die EIB versucht aktiv, institutionelle Investoren bei der Finanzierung von Infrastruktur und „grünen“ Projekten zu unterstützen, etwa durch green bonds oder project bonds. Die EIB arbeitet zudem daran, bestehende Finanzierungsinstrumente für diese Bereiche abzuwandeln, etwa Aggregation und Securitisation.

Die Europäische Investitionsbank spielt bei der Finanzierung von Niedrig-Emissions-Projekten in der EU schon heute eine wichtige Rolle.[4] In den vergangenen fünf Jahren hat die Bank 90 Milliarden Euro für Klimaprojekte bereitgestellt, um Risiken zu mindern, etwa durch Kredite, first-loss-Absicherungen oder Garantien. Die Förderbank will auch dabei helfen, Technologien, die noch nicht kommerziell verfügbar sind, so weiterzuentwickeln, dass sie vom Privatsektor ohne staatliche Finanzierung genutzt werden können (Beispiel CCS). Generell werden alle Projekte, die die EIB fördert, nach Klimakriterien geprüft (Emissions Performance Standard, CO_2-Abdruck). Damit ist die Förderung aber nicht – und das gilt auch für das Juncker-Investitionsprogramm – auf „grüne“ Projekte beschränkt.

„Investitionen für die Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft – die Rolle der institutionellen Investoren“

Karsten Löffler (Allianz)

Die Allianz beschäftigt sich sowohl als Versicherung als auch als großer institutioneller Anleger mit dem Thema Klimawandel. Die Betrachtung klimabezogener Maßnahmen fokussiert sich im Konzern jedoch häufig auf deren Wesentlichkeit für geschäftliche Entscheidungen. Daher sind makroökonomische Win-Win-Optionen für Klimapolitik, wie sie GCF auf diesem Workshop präsentiert, ein wichtiger zusätzlicher Impuls.

Generell verfolgt die Allianz eine konservative und langfristige Anlagestrategie, die an den Verbindlichkeiten gegenüber den Versicherten ausgerichtet ist. Festverzinsliche Papiere machen 90 Prozent des Anlageportfolios aus. Wie sich dieses Geld stärker für Klima- und Energieinvestments nutzen ließe, ist Teil eines beständigen Diskussionsprozesses.

Teilweise wird heute schon über die klassischen Indizes in so genannte Climate Bonds oder Green Bonds investiert, teilweise finanziert die Allianz auch selbst „grüne“ Projekte. Letzteres lohnt sich aber erst ab einer bestimmten Größe des Investments und beschränkt sich in der Regel auf Bereiche, in denen der Konzern eigene Expertise aufgebaut hat. Bisher gilt das in erster Linie für klassische Infrastruktur und zunehmend für Erneuerbare Energien. Um den Markt für Investments in Energie-Infrastruktur auszubauen, der mit Blick auf die zu erwartenden Renditen für die Allianz attraktiv ist, braucht es mehr auf institutionelle Anleger zugeschnittene Investitionsoptionen in Kombination mit geeigneten Investitionsstrukturen.

Um Investitionen in Energieeffizienz-Projekte für die Allianz interessant zu machen, müssten andere Akteure diese Projekte im Vorfeld standardisieren und aggregieren. Im Bereich der Erneuerbaren Energien wären für die Allianz unter Umständen asset-backed-securities interessant, bei denen Kredite für Erzeugungsanlagen (z.B. Windparks) verbrieft werden. Förderbanken wie die EIB könnten auch Kredite zur Finanzierung von Erneuerbaren oder Energie-Effizienzprojekten über eine Zweckgesellschaft

[4] Im Rahmen des 2030-Frameworks gibt es etwa den „Modernisation Fund“, der die Modernisierung der Energiesysteme in 10 Mitgliedsstaaten mit einem Pro-Kopf BIP kleiner 60 Prozent des EU-Durchschnitts fördert. Daneben werden mit dem „Innovation Fund“ Low-Carbon-Demonstrationsprojekte in der EU finanziert.

leiten, und damit das Risiko an den Kapitalmarkt weitergeben. Hier könnten die Förderbanken auch bei Erstemissionen Unterstützung bieten, etwa über First-loss-Absicherungen.

Das Risiko für Investitionen in Erneuerbare Energien in Entwicklungsländern schätzt die Allianz derzeit als hoch ein – etwa wegen möglicher sozialer Aufstände, Regimeänderungen oder Währungsverschiebungen. Hier braucht es geeignete Instrumente zur Risikominderung.

Impulsstatements

Mit den folgenden Impulsstatements von Vertretern aus Politik und Wissenschaft erfolgte eine weitere Einleitung in die Diskussion.

Politik

Die neue EU-Kommission fokussiert stark auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum. Das Bundesumweltministerium bemüht sich darum, dass Umwelt- und Klimapolitik in den neuen EU-Strategien wie der Energie-Union und dem Investitionsprogramm von Kommissionspräsident Juncker stärkere Berücksichtigung finden. Angesichts des sich abzeichnenden Ressourcenmangels, des Klimawandels und weiterer globaler Herausforderungen brauchen wir Strategien, um die in grünen Geschäftsmodellen liegenden Win-Win Optionen auszuschöpfen.

Die Klimakonferenz COP21 im Dezember in Paris und die Verhandlungen zur Klimafinanzierung im Rahmen der G7 im Juni sind wesentliche politische Schwerpunkte für die deutsche Umwelt- und Klimapolitik in diesem Jahr. In Paris sollen zwei Ergebnisse erzielt werden: Erstens braucht es ein Abkommen als langfristiges und klares Signal, welches Investoren Rechtssicherheit bringt und Staaten zu ambitionierterem Klimaschutz anreizt. Zweitens sollten sich von Win-Win-Optionen im Klimaschutz überzeugte Regionen, Städte, Regierungen und Akteure zusammenschließen und im Rahmen des „Paris Action Plan“ ihre Vision vertreten.

Ohne Investitionszusagen – so die Lehre aus der Klimakonferenz in Lima – wird das Abkommen in Paris scheitern. Weil die Regierungen aufgrund haushaltspolitischer Restriktionen nur eingeschränkt handlungsfähig sind, wird es im G7-Prozess neben der Mobilisierung öffentlichen Geldes für den Klimaschutz auch um die Mobilisierung von privatem Kapital gehen. Hier gibt es zwei Initiativen: Klimaversicherungen sowie die Arbeit an Rahmenbedingungen für transformatives Investment für den Privatsektor (zum Beispiel staatliche Garantien bei Energieeffizienzinvestitionen). Hinzu kommt die Diskussion um stärkere Preissignale für die Wirtschaft (Kohlenstoffpreise).

Junckers Investitionsplan für Europa hat noch keine klare Richtung. Eine gezielt „grüne“ und klimafreundliche Ausrichtung, etwa durch strenge Kriterien für Projekte, wäre ein entscheidendes Signal für die Klimaverhandlungen in Paris. Um den Prozess zu entpolitisieren, könnte die EIB die Kriterien festlegen.

Wissenschaft

Die globale Wirtschaft ist von Stagnation geprägt. Gerade in Europa besteht ein zunehmendes Nord-Süd-Gefälle bei wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Wohlstand. Aufgrund hoher Jugendarbeitslosigkeit verlassen viele junge Menschen die Länder des Südens. Diese Situation gefährdet den Zusammenhalt und den Frieden in der EU. Zugleich verhindern Austeritätspolitik und getrübte Erwartungen wichtige Investitionen. Während Deutschland Kredite zu günstigen Konditionen aufnehmen könnte, dies aber wegen der Haushaltsziele (Schuldenbremse) nicht darf, leiden die südlichen Partner unter hohen Zinsen.

Ein wirtschaftlicher Stimulus im südlichen Europa könnte die Wirtschaft ankurbeln und einer Destabilisierung der EU entgegenwirken. In Verbindung mit einem Fokus auf „grüne Investitionen“, wie dies in den Konjunkturprogrammen Süd-Koreas und Chinas bereits geschehen ist, lässt sich zudem der Umbau zu einer Niedrig-Emissions-Ökonomie schneller vorantreiben.

Es ist fraglich, ob eine investitionsorientierte Klimapolitik in Europa auf Großprojekte verzichten kann. Die Bevölkerung aber fordert heute mehr Beteiligung. Damit wird eine grüne Transformation – wie schon die Energiewende – auch zu einer Chance für Demokratie und Partizipation.

Diskussion

Im Folgenden werden wesentliche Stränge der Diskussionen beider Veranstaltungen in Form von Statements wiedergegeben. Eine Abgrenzung zwischen den zwei Veranstaltungen wird nicht vorgenommen.

Erwartungskoordination in der Transformation

Unsere Kultur ist durch ein Netz an Begriffen geprägt. Früher waren diese „Raum“, „Zeit“, „Arbeit“, „Kraft“, „Energie“. Wir befinden uns in einem Übergang zu einem neuen Netz solcher Begriffe. Diese sind „Information", „Nachhaltigkeit“, „Komplexität“ und „Umwelt“. Damit ist die Verbindung zwischen Informations- und Umwelttechnologie viel stärker und wichtiger, als der Gesellschaft im Moment bewusst ist.

Die Zivilgesellschaft muss transformative Prozesse begleiten und Resonanz zwischen den Akteuren erzeugen. Dabei fungiert sie als „Frühwarnsystem“, das die anderen Akteure für Probleme sensibilisiert und einen ganzheitlichen Blick betont.

Das Koordinationsproblem der Investoren muss auf verschiedenen Ebenen gleichzeitig betrachtet und gelöst werden: national, europäisch und international. Betriebs- bzw. einzelwirtschaftlich rationales Verhalten kann zu gesamtgesellschaftlichen oder auch globalen Problemen führen.

Dezentralität sorgt auch dafür, dass die Kosten der Transformation von weniger Schultern getragen werden müssen (z.B. Eigenstromerzeugung und Netzausbau). Das tangiert auch Gerechtigkeit und Gleichheit. In den USA sind wenige Reiche in der Lage, sich eine eigene, hochwertige Infrastruktur zu finanzieren und die Kosten für die öffentliche Infrastruktur kaum oder gar nicht solidarisch mitzutragen. Es stellt sich die Frage, ob wir in Deutschland mit dem Ausbau der Erneuerbaren Energien in eine ähnliche Richtung gehen.

Hemmnisse für eine investitionsorientierte Klimapolitik

In der EU – und auch global – sind die Kapazitäten zu investieren und das Know-How im Bereich Umwelttechnologie sehr unterschiedlich verteilt. Hier ist die Frage, ob diese bestehenden Unterschiede durch zusätzliche „grüne“ Investitionen zementiert werden.

Eine Übernahme von Risiken für den Ausbau der Erneuerbaren Energien oder Energieeffizienz durch den Staat – wie zum Teil von institutionellen Anlegern gefordert – ist nur schwer mit marktwirtschaftlichen Prinzipien vereinbar. Es wird nicht zu rechtfertigen sein, dass der Steuerzahler weitere Risiken übernimmt.

Es gilt zu diskutieren, ob es ökonomisch sinnvoll ist, nicht abgeschriebene Werte (wie Kohlekraftwerke) künstlich aufgrund klimapolitischer Zielsetzungen aus dem Markt zu entfernen. Möglicherweise wäre es effizienter, Unternehmen zu zwingen, Gewinne aus Assets, die nicht mit den Klimazielen in Einklang stehen, verstärkt in den Aufbau erneuerbarer Kapazitäten zu investieren.

Die Ausgangslage in den Ländern im Hinblick auf Klimapolitik ist sehr unterschiedlich. Dies gilt nicht nur zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, sondern auch zwischen Industrienationen. Es ist tragisch, dass gerade Entwicklungsländer am „burden sharing“-Paradigma der Klimapolitik festhalten.

Entwicklungsländer bräuchten Know-How-Transfer aus Industreinationen, um Erneuerbare Energien auszubauen und Energieeffizienz zu fördern. Dem stehen oft restriktive Rechte an geistigem Eigentum entgegen.

Mit den neuen Energie-Technologien könne nicht mehr so hohe Renditen wie mit den „alten“ erreicht werden. Daher unterbleiben gesellschaftlich sinnvolle Investitionen.

Vorschläge zur Überwindung der Hemmnisse

Es bedarf einer stärker ganzheitlichen Betrachtung von Problemen und möglichen Lösungsansätzen, sodass der Komplexität – wie z.B. bei der Energiewende – Rechnung getragen wird. Dazu gehört auch Flexibilität bei den Instrumenten.

Das Juncker-Investitionsprogramm ist kein klassisches Konjunkturprogramm. Es soll Strukturreformen anregen und so Hemmnisse für private Investitionen abbauen.

Wenn Investitionen in den Bereichen Energieeffizienz und Erneuerbare Energien ausgelöst werden sollen, ist der erste Schritt, die Investorenlandschaft und den Markt richtig zu verstehen. Erst dann kann der richtige Instrumentenmix bestimmt werden, um die einzelnen Marktversagenstatbestände zu beheben.

Es ist nicht der Mangel an Geld, der das wesentliche Hemmnis für Investitionen darstellt. Entscheidender ist das Koordinationsproblem der Investoren. Die Politik muss glaubwürdige (politische) Anreize für Investoren bieten, sodass diese bei Klimainvestitionen langfristig planen können. Gerade für den Netzausbau und die Integration von Erneuerbaren Energien muss in Europa der Binnenmarkt gestärkt werden.

Obwohl eine Vielzahl potentieller Investitionsprojekte existiert, werden diese Optionen nicht alle genutzt. Ein Grund ist die zeitliche Dimension: Viele Unternehmen sind an sehr kurze Amortisationszeiten gewöhnt. Bei der Beurteilung einer Investition ist aber eine Lebensdauer-Betrachtung erforderlich. Wir müssen also erreichen, dass von Seiten der Wirtschaft auch längerfristig gedacht wird.

Es müssen Instrumente gefunden werden, mit denen kleine Projekte aggregiert werden können, damit auch große Investoren die Energiewende finanzieren können. Hier bieten sich u.a. Bonds an.

Es braucht einen Aggregator, der Effizienz-Projekte für institutionelle Anleger in relevante Größen überführt. Wenn der Markt keinen Aggregator hervorbringt, muss vielleicht der Staat einspringen oder die EU – über ihre Förderbanken KfW und EIB. Sie könnten mit einem Demonstrationsprodukt (z.B. Bonds) testen, ob die Idee tragfähig ist. Einen Aggregator gibt es bisher nicht, weil es kein klares Effizienzziel (wie ein Erneuerbaren-Ziel) gibt. Bestehende Instrumente im Gebäudeeffizienzbereich zielen stark auf Einzelpersonen, die Kredite benötigen. Eventuell bedarf es daher neuer Instrumente.

Bei der Ausgestaltung von Förderkonzepten muss berücksichtigt werden, dass eine Kette von Akteuren (entlang der Wertschöpfungskette) an einem Projekt bzw. einer Investition beteiligt ist. Es gibt nicht „den“ Investor. Jeder dieser Akteure hat unterschiedlichen Anteil auch am möglichen Verdienst und unterschiedliche Interessen.

Nachhaltigkeitsaspekte müssen stärker in politische (Investitions-)Programme aufgenommen werden und in den Prioritäten der EU- Politik verankert werden.

Chancen im Übergang zu einer investitionsorientierten Klimapolitik

In den letzten 50 Jahren konnte in der EU Ungleichheit abgebaut werden, doch seit der Wirtschaftskrise nimmt diese wieder dramatisch zu. Investitionsorientierte Klimapolitik kann helfen, diese neu entstandene Ungleichheiten zu reduzieren.

Wenn Junckers Investitionsoffensive für Europa „grüne“ Investitionen in den Mittelpunkte stellte, wäre dies ein wichtiges Signal für die internationalen Klimaverhandlungen in Paris.

Es ist sehr begrüßenswert, dass die aktuell verwendeten Modelle zur Bewertung von Klimapolitik hinterfragt werden. Bisher konnten diese Green Growth und Green Jobs nicht zeigen, weil sich durch die Einführung des CO_2-Preises automatisch das Wachstum abschwächte. Der neue Ansatz von GCF kann die Bewertungen von klimapolitischen Maßnahmen durch die EU-Kommission verbessern.

Die Modellveränderungen von GCF können dabei helfen, dass Klimapolitik nicht mehr als „burden-sharing“ verstanden wird, sondern als produktive Investitionsstrategie.

Positive Effekte durch eine klimaorientierte Investitionstrategie müssen entlang der gesamten Wertschöpfungskette betrachtet werden. So haben nicht nur Hersteller von Solarzellen in Deutschland von der Energiewende profitiert, sondern z.B. auch das Handwerk durch das Entstehen von Arbeitplätzen und neuen Berufsfeldern.

Wenn Deutschland in die Entwicklung von „grünen“ Technologien investiert, hat dies auch positive Wirkungen auf andere Länder (Know-How-Transfer, Vorbildfunktion). Dies muss politisch als Erfolg kommuniziert werden.

Heute gelten Schulden per se als schlecht. Die Schuldenbremse sollte so interpretiert werden, dass sie konsumtive Ausgaben verbietet, nicht aber Investitionen in Zukunftsbereiche. Die Zivilgesellschaft und andere Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik müssen gemeinsam darauf hinwirken, dass vorhandene Verschuldungsspielräume sinnvoller im Sinne der Transformation genutzt werden.

„Grüne“ Investitionen müssen gefördert werden, um fossile Strukturen aus dem Markt zu drängen. Es macht ökonomisch – vor allem im globalen Maßstab – wenig Sinn, an alten Technologien festzuhalten. Je schneller die Stromproduktion aus Kohle zurückgefahren wird, desto eher werden Investitionen in erneuerbare Kapazitäten lohnend und auch notwendig.

Eine „grüne“ Investitionspolitik kann und muss stärker mit beruflicher Ausbildung verbunden werden.

Die meisten Zukunftsszenarien unterstellen, dass die zukünftige Infrastruktur sich aus der bestehenden ableitet. In großen Transformationen kann das aber auch anders sein – und womöglich bedarf es dann ganz neuer Finanzierungskonzepte.

Das, was heute als Klimaziel definiert wird, könnte auch als Investitionsziel gedacht werden: als klimaorientierte Investitionspolitik, die zuerst die derzeit akuteren Probleme der Wachstumsschwäche und der Arbeitslosigkeit adressiert und in einem zweiten Schritt die Klimafreundlichkeit berücksichtigt. Dies ließe sich politisch einfacher vermitteln, birgt aber auch die Gefahr, dass der Klimaschutz in den Hintergrund rückt.

Fazit

Die Chancen, die in grünem Wachstum liegen, sind in den Diskussionen in der Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft angekommen. Die derzeit verwendeten ökonomischen Modelle aber können diese bisher nicht zeigen. Klimapolitik führt so in den Bewertungen und Prognosen immer zu negativen Wachstumseffekten. GCF hat das Standardmodell der EU zur Bewertung von Klimapolitik weiterentwickelt. Über die veränderte Berücksichtigung des technischen Fortschritts und der Erwartungen der Investoren bei einem grünen Investitionsschub lässt sich zeigen, dass investitionsorienterte Klimapolitik zu mehr Wachstum und Beschäftigung führt. Die EU-Kommission sollte diese Veränderungen dringend berücksichtigen, da die CGE-Modelle einen entscheidenden Einfluss auf ihre Impact-Analysen und damit auf die Klimapolitik der EU haben.

Die positiven Beschäftigungseffekte, die durch einen grünen Investitionsschub entstehen, können nur greifen, wenn sie mit einer Qualifizierungsoffensive einhergehen. Die Investition in die Berufsausbildung ist eine wichtige Grundlage für wirtschaftlichen Erfolg und Produktivität und zugleich höchst relevant für den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit in Europa. Hierfür wäre eine Analyse der Rolle der Berufsbildungssysteme in Europa eine wichtige Grundlage.

Für das Erreichen der 2030er-Klimaziele der EU sind der EIB zufolge Investitionen in Höhe von 209 Milliarden Euro jährlich nötig. Die Schuldenbremse und die Austeritätspolitik aber blockieren öffentliche Gelder zur Erneuerung von Infrastruktur und für Energieeffizienz. Zugleich hat die Krise zu negativen Erwartungen der Investoren geführt, die neu koordiniert werden müssen. Daher versucht die Kommission, privates Kapital zu mobilisieren (unter anderem mit der von Kommissionspräsident Juncker vorgeschlagenen Investitionsoffensive). Institutionelle Anleger wie Versicherer, die unter den derzeit niedrigen Zinsen leiden, könnten hier eine wichtige Zielgruppe sein. Daher ist es wichtig, geeignete Politikinstrumente zu finden und nutzen, mit denen unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen ein grüner Investitionsschub ausgelöst werden kann bzw. mit denen die hierfür nötigen Finanzströme mobilisiert werden können. Eine Möglichkeit wäre, dass die Förderbanken KfW und EIB als Aggregatoren auftreten, um den institutionellen Investoren die Finanzierung von Erneuerbare-Energien- und Energieeffizienz-Projekten zu erleichtern.

Bei der Erneuerung der europäischen Infrastruktur muss darauf geachtet werden, dass soweit wie möglich klimaschonend investiert wird. Dafür ist es wichtig, dass die Maßnahmen auf EU-Ebene kohärent sind. Das Juncker-Investitionsprogramm sollte im Einklang mit den Klimazielen und der Energieunion stehen und „grün“ ausgerichtet werden. Dies allein aber wird nicht ausreichen, da das veranschlagte Volumen der Programms deutlich kleiner ist als der Investitionsbedarf für die Dekarbonisierung. Um die Krise zu überwinden und zugleich das Klima zu schützen, braucht es in Europa ein klares Bekenntnis zu einer investitionsorientierten Klimapolitik, auch im Hinblick auf eine erfolgreiche UN-Klimakonferenz und ein globales Abkommen im Dezember 2015 in Paris.

Ausblick

Insbesondere im Hinblick auf den Klimagipfel in Paris wird die Diskussion zur investitionsorientierten Klimapolitik von GCF und Germanwatch intensiv weiterverfolgt, unter anderem durch Publikationen und weitere Veranstaltungen. Im Rahmen des Projektes „Impulse für Europa“ soll im nächsten Fachgespräch verstärkt die Berufsbildung als entscheidendes Element der investitionsorientierten Klimapolitik thematisiert werden. Wir wollen diskutieren, wie im Bereich der energetischen Gebäudesanierung und Gebäudeeffizienz, der hohes Arbeitsplatz- sowie Emissionsminderungspotential aufweist, Win-Win-Optionen im Dreieck von Investitionen, Ausbildung und Energieeinsparung umsetzbar wären. Der Fokus soll auf einem EU-Land liegen, das durch die gegenwärtige Wirtschaftskrise und die damit einhergehende Jugendarbeitslosigkeit besonders betroffen ist.[5] Akteure aus Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft sollen zusammengebracht werden, um gemeinsam Schritte für die Umsetzung konkreter Maßnahmen zu erarbeiten.

[5] Die konkreten Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung sowie das betreffende Land werden anhand von Kurzstudien ausgewählt.

Literatur

[1] European Commission and EIB. Factsheet 1 why does the eu need an investment plan, 2014.

[2] European Commission and EIB. Factsheet 3 where will the money go, 2014. Investment Plan European Commission (Juncker) 2014.

[3] European Commission and EIB. Factsheet 2 where does the money come from?, 2014.

[4] European Commission. Directorate C - Renewables, Research and Innovation, Energy Efficiency. Consultation paper. financial support for energy efficiency in buildings. summary, Februar 2012.

[5] Energy Efficiency Financial Institutions Group (EEFIG). Energy efficiency - the first fuel for the eu economy. how to drive new finance for energy efficiency investments, 2014.

[6] Bloomberg New Energy Finance. European renewable energy investment set to surge by 2030 on back of nearly 1 trillion dollars of investment, July 2014.

[7] The Boston Consulting Group. Smart 2020 Addendum Deutschland: Die IKT-Industrie als treibende Kraft auf dem Weg zu nachhaltigem Klimaschutz, 2009.

[8] Michael Grajek. ICT for Growth: A Targeted Approach. *Bruegel Policy Contribution*, 10, 2012.