

# **Ökonomische Revitalisierung während der COVID-19-Pandemie und Klimaschutz - Bremsklotz oder Turbolader?**

Loccumer Finanztage 2020  
Klimapolitik und öffentliche Finanzen  
in Zeiten der Coronakrise  
Online-Veranstaltung, 26. Mai 2020

**Prof. Dr. Martin Junkernheinrich**

# Agenda

- Alte Erfahrungen und neue Krise
  - Zum Einstieg -
- Produktions-, Nachfrage- und Finanzierungs Krise
  - Zu den ökonomischen Besonderheiten der aktuellen Krise -
- Erfahrungen mit staatlichen Konjunkturprogrammen
  - Zu den „4 Ts“ -
- Konjunkturpaket und Umwelt
  - Zum umweltorientierten Strukturwandel -

# Alte Erfahrungen und neue Krise

# Alte Erfahrungen

- ökonomischer Aufholprozess Ostdeutschlands
  - die Erwartung „blühender Landschaften“
- Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise 2008/2009
  - die Erwartung einer tiefen Krise
- Minimalbetrieb zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie
  - der Glaube an die Wirksamkeit der alten Instrumente
- ....

# Besonderheiten der neuen Krise

- Shutdown/Minimalbetrieb als staatliche Maßnahme (mit der Gefahr des Legitimationsverlustes in Teilen der Bevölkerung)
- Kombination aus Produktions-, Nachfrage- und Finanzierungs Krise
- weltweiter, aber asynchroner Verlauf der Pandemie mit asynchronen Länderbetroffenheiten und Länderreaktionen
- lange Konjunkturbelebung bei niedrigen Zinsen hat viele Grenzbetriebe gestützt („Bereinigungseffekte“ waren im Erwartungshorizont)
- aufgestauter Strukturwandel in Schlüsselindustrien
- Krisenursache nicht voll steuerbar (Impfstoff, Mutation des Virus, zweite Pandemiewelle)
- ... und die Notwendigkeit ökologischen Strukturwandels bleibt bestehen (Klimadiskussion)

# Konjunkturprogramme und die „4 Ts“ (nach Vortrag Staatssekretär Gatzler, 14. Mai 2020)

- timely: die Maßnahmen sollen zeitnah eine „ankurbelnde“ Wirkung entfalten
- targeted: begrenzte Ressourcen sollen zielgenau eingesetzt werden
- temporary: Maßnahmen sollen zeitlich befristet sein
- transformative: ein Teil der Maßnahmen soll auf Zukunftsinvestitionen ausgerichtet sein (u.a. Klimaschutz und Energiewende)
- ....

# Erfahrungen mit Konjunkturprogrammen

- ... zur Vorgeschichte des Konjunkturpaketes während der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise 2008/2009
- Wirksamkeit der Programme werden bezweifelt (Nachfrageanreize und Vorzieheffekte etc.)
- 2020 – die Forderung nach einem Konjunkturpaket von 100 Mrd. Euro kam sehr schnell (Opposition und Regierung), Einfahren einer „doppelten Dividende“
- Erinnerungen aus der Programmumsetzung 2009 ff.
  - kommunale Investitionen:  
längerer Prozess der Beratung, Vorbereitung, Ausschreibung und Verausgabung
  - Förderung und Zuständigkeit (Föderalismus):  
Straßenreparaturen und Flüsterasphalt
  - konjunkturell inspirierte Förderung für Universitäten:  
Normierung, Zeitfaktor und Anstoßeffekt

# Konjunkturpaket und Umwelt



# Konjunkturpaket und Klimapolitik

- Zielkonflikt zwischen schnellem „Hochfahren“ der Wirtschaft und langfristigem Strukturwandel
- sehr, sehr viele Vorschläge für Stützungsbedarfe („alle halten die Hand auf“)
- Politik geht „vorsichtig“ mit der Intensität der Klimapolitik („Wählerstimmenmaximierung“)
- Kohleausstieg wird mit hohen regionalen Ausgleichsmitteln abgefedert (40 Mrd. Euro!)
- in wirtschaftlichen Krisen gewichten die Wähler „Arbeitsplatzsicherheit“ und „Einkommen“ hoch (10 Mio. Kurzarbeiter!)
- ... ..
- ... ..
- Klimapolitik erfordert internationalen Ordnungsrahmen, wenn sie dauerhaft erfolgreich sein will

# Umweltorientierte Politikfeldanalyse (Policyforschung)

- Inhalte
- Institutionen
- Prozesse

## UMWELTPOLITIK-INHALTE (policy-orientierte Dimension)

### Verursachung umweltpolitischer Probleme

Umwelt als Kollektivgut, Möglichkeit zur Schadensexternalisierung

### Begründung staatlicher Umweltpolitik

Marktversagen: externe Effekte, natürliche Monopole, öffentliche oder meritorische Güter?

### Ziele und ihre Gewichtung

- wirksamer Umweltschutz, ökozentrische Anliegen?
- kostengünstiger Umweltschutz
- ökonomische Anliegen (Gerechtigkeit, Grundversorgung)
- Zielkonflikte, Gewichtung von Zielen (z. B. innerhalb des "Nachhaltigkeits-Dreiecks")

### Instrumentenvergleich

#### Instrumentenkategorien

- Ge- und Verbote
- finanzwirtschaftliche Anreizinstrumente (Steuern, Gebühren, Subventionen)
- Information und Beratung (moral suasion)

#### Kriterien zur Auswahl von Instrumenten

- ökologische Treffsicherheit (in sachlicher und zeitlicher Hinsicht)
- Ökonomie- und Sozialverträglichkeit der Instrumente (Nebenwirkungen??)
- politische Durchsetzbarkeit
- administrative Praktikabilität

## UMWELTPOLITIK-INSTITUTIONEN (polity-orientierte Dimension)

### Normen als Rahmenbedingung

- individuelle Wertvorstellungen
- ungeschriebene und tradierte gruppenbezogene und gesellschaftliche Normen
- kodifizierte gesellschaftliche Normen (z.B. Gesetze, Verordnungen, Rechtsauslegung der Gerichte)

...

### Umweltpolitik in politischen Mehr-Ebenen-Organisationen (Föderalismus)

Produktion und Konsumtion führen zu regionsgrenzenübergreifenden Schadstoffexporten und -importen  
Kompetenzzuordnung primär nach räumlichen Emissions-Immissions-Verflechtungen

ebenspezifische Lösungsbeiträge differenziert nach

- Kommunen und Regionen,
- Land und Bund,
- supranationalen Organisationen (Europäische Union, UNEP etc.)

### Konzeptionen der Umweltpolitik

- planifikatorische Umweltpolitik: Ge- und Verbote bei Soll-Ist-Divergenzen
- marktwirtschaftliche Umweltpolitik: Anreizinstrumente und Nutzungsrechte
- Umweltpolitik als Kooperationsprozess
- konzeptioneller Mix?

## UMWELTPOLITIK-PROZESSE (politics-orientierte Dimension)

### Durchsetzbarkeit im politischen Entscheidungsprozess

- Interessen der entscheidungsbefugten Mehrheit
- Interessen korporativer Akteure (Verbände, Nicht-Regierungsorganisationen etc.)

...

### Instrumentenausgestaltung im administrativen Entwicklungsprozess

- Formulierung von rechtlichen Rahmenbedingungen
- Ausgestaltung von Abgabenslösungen
- Konkretisierung von Zertifikaten
- Auswahl von Verfahrensregeln für "Runde Tische"

...

### Implementation, Vollzug und Kontrolle von Umweltpolitik

- Ökonomie der Umweltpolitik-Implementation
- Ökonomie des Umweltpolitik-Vollzugs
- Ökonomie der Umweltpolitik-Erfolgskontrolle

...

# Betroffenheiten in der Krise und klimarelevantes „Hochfahren“ - I

- hohe Betroffenheit bei international verflochtenen Unternehmen (Liefer- und Absatzketten), tendenziell in strukturstärkeren Regionen, geringere Betroffenheit in neuen Bundesländern
  - > ökologischer Modernisierung in weltmarktorientierten Industrien (Elektroauto, aber ökologischer „Rucksäcke“; Förderung von Einzeltechnologien, flächendeckendes Netz von Ladestationen)
  - > ökologische Rahmensetzung prioritär (Mengen- und Preissignale)
- „Rückfahren“ der Globalisierung (ökologische Folgeschäden -> Mengen- und Preissignale, Senkung der Importabhängigkeit bei sensiblen Gütern etc.)
- flächendeckende Betroffenheit durch Einschränkungen bei Handel, Dienstleistungen, Gastronomie, Kultur
  - > Gastronomie und ökologische Lebensmittel
  - > Kultur und Mobilität
  - > Hotels und ökologisches Bauen/„Umrüsten“ bei alten Bauten
  - > Handel und Internet

# Betroffenheiten in der Krise und klimarelevantes „Hochfahren“ - II

- Tourismus in ländlichen Regionen, Städtetourismus als neues Muster
  - > ökologischer Tourismus
  - > Städtetourismus und ökologische Raumüberwindung
- Nachfrageeinbruch als ubiquitäres Phänomen
  - > Veränderung des Einkaufsverhaltens

# Klimarelevante Investitionstätigkeit und räumliche Krisenabsorptionsfähigkeit - I

- steuerstarke Kommunen mit hoher Investitionstätigkeit haben höheres Krisenverarbeitungspotential (bessere „Krisenpuffer“)  
-> hier fällt der ökologische Umbau leichter
- steuerschwache Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit, geringen Investitionen und hohen Schulden (öffentlich und privat) haben geringe Handlungsmöglichkeiten  
-> hier fällt der ökologische Umbau schwerer
- Vorschlag des Bundesfinanzministers zur Stärkung der Kommunen während der COVID-19-Pandemie  
-> Abfedern von Gewerbesteuerbrüchen  
-> Übernahme von Altschulden (und Sicherung nachhaltiger Haushaltswirtschaft)  
-> Voraussetzungen zur Sicherung von Handlungs- und Investitionsfähigkeit
- flächendeckendes Warten der Länder auf ein Investitionspaket ...  
... das bereits Anfang Juni 2020 beschlossen werden soll ...

# Klimarelevante Investitionstätigkeit und räumliche Krisenabsorptionsfähigkeit - II

- Meine These:

Die Coronakrise ist kein Turbolader für klimarelevanten Strukturwandel, aber dass wir bei der Krisenbewältigung über eine Klimakomponente diskutieren, ist bereits ein Fortschritt.

Viele kleine Schritte (auch im neuen Konjunkturpaket) können einen großen Schritt bewirken!

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

*Kontakt:*

***Univ.-Prof. Dr. Martin Junkernheinrich***

*junkernheinrich@arcor.de*