

Herausgeber  
Martin Junkernheinrich  
Joachim Lange

# Klimapolitik und öffentliche Finanzen in Zeiten der Coronakrise

*Virtuelle Loccumer Finanztage 2020*

---

**Martin Junkernheinrich und Joachim Lange (Hrsg.): Klimapolitik und öffentliche Finanzen in Zeiten der Coronakrise. Virtuelle Loccumer Finanztage 2020, Reihe Loccumer Protokolle 90/2020, Rehburg-Loccum 2020.**

Dokumentation von virtuellen Veranstaltungen der Evangelischen Akademie Loccum am 14., 15., 19., 20., 25., 26. und 28. Mai 2020

Tagungsplanung und -leitung:

Dr. Joachim Lange und Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

Redaktion: Dr. Joachim Lange

Sekretariat: Cornelia Müller

ISSN 0177-1132

ISBN: 978-3-8172-9020-8

Layout: Anne Sator, Loccum

Druck: Harfe-Verlag und Druckerei GmbH, Rudolstadt

© Alle Rechte bei den Autoren

Die Reihe Loccumer Protokolle wird herausgegeben von der Evangelischen Akademie Loccum. Bezug über den Buchhandel oder direkt bei: Evangelische Akademie Loccum, Protokollstelle, Postfach 2158, 31545 Rehburg-Loccum, Tel.: 05766/81-119, Telefax: 05766/81-900, E-Mail: [Michaela.Schmidt@evlka.de](mailto:Michaela.Schmidt@evlka.de)

# Inhalt

Joachim Lange und Martin Junkernheinrich	Vorwort	5
---	---------	---

## **Klimaschutz, Kommunalfinanzen und Konjunkturpaket in Zeiten der Coronapandemie**

<b>Michael Thöne</b>	<b>Corona-, Konjunktur- und Klimakrise zusammen bekämpfen?</b>	<b>9</b>
----------------------	--	----------

Martin Junkernheinrich	Kommunalfinanzen in Zeiten der Corona-Krise	19
------------------------	--	----

Henrik Scheller	Kommunaler Klimaschutz: ausgebremst durch Programmförderung und haushaltsrechtliche Restriktionen?	39
-----------------	--	----

## **Klimaschutz und öffentliche Finanzen: Das Klimapaket der Bundesregierung und künftige Handlungserfordernisse in ausgewählten Sektoren**

Stefan Bach, Niklas Isaak, Lea Kampfmann, Claudia Kemfert und Nicole Wagner	Nachbesserungen beim Klimapaket richtig, aber immer noch unzureichend. CO <sub>2</sub> -Preise stärker erhöhen und Klima- premie einführen	67
--	---	----

Petrik Runst	Eine Darstellung des Klimaschutzpaketes 2019/2020 und dessen Wirkungen	81
--------------	---	----

## Inhalt

---

Gerhard Krenz	Corona und Klimawandel: zwei Krisen, eine doppelte Chance	91
Gerhard Prätorius	Die Transformation der Automobilindustrie und die Verkehrswende. Regulatorik – Innovationswettbewerb – Strukturwandel	99
Jürgen Quentin	Ausbau der Windenergie im Spannungsfeld von Ausschreibungs-, Genehmigungs- und Planungsverfahren	119

## Anhang

Tagungsprogramm	129
Verzeichnis der Autor*innen	133
Ausgewählte Loccumer Protokolle zum Thema	135

# Corona-, Konjunktur- und Klimakrise zusammen bekämpfen?<sup>1</sup>

## Zukunftsaufgaben mit (und trotz) Corona

Seit die Corona-Pandemie im März 2020 auch Europa voll getroffen hat, hat sich die Wahrnehmung von politischen Diskussionen wesentlich verändert. Vorher wurden in Deutschland eine ganze Reihe mittelfristig zu lösender Zukunftsaufgaben diskutiert. Unabhängig davon wie drängend oder nicht das jeweilige Problem gelöst werden sollte, werden solchen halb fachlichen, halb politischen Diskussionen für gewöhnlich geführt, ohne dass klar wäre, ob tatsächlich bald politisch gehandelt wird. Diese Konstellation ist typisch für ein Land mit gut laufender wirtschaftlicher Konjunktur und überschaubaren gesellschaftlichen Problemen: Der unmittelbare Leidensdruck ist gering – zuweilen geringer als gut für die notwendigen Veränderungen.

Das war (und ist) mit der Corona-Pandemie anders. Hier musste sofort gehandelt werden – und es wurde sofort gehandelt. Zuerst sind Deutschland und auch die meisten seiner europäischen Partner in den „Lockdown“ gegangen. Im zweiten Schritt werden die enormen wirtschaftlichen Schäden, welche die medizinisch und epidemiologisch notwendigen Maßnahmen nach sich gezogen haben, abgefedert durch Kurzarbeitergeld und breit gestreute Nothil-

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag basiert auf meinem Vortrag „Klimaschutz und die Überwindung der Coronakrise: Bremsklotz oder Turbolader?“ am 26.5.2020 bei den den (virtuellen) Loccumer Finanztagen 2020 „Klimapolitik und öffentliche Finanzen in Zeiten der Coronakrise“. Die schriftliche Fassung wurde im Sommer 2020 im Lichte der Maßnahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung – insbesondere des Anfang Juli 2020 beschlossenen zweiten Nachtragshaushalts – verfasst.

feprogramme. Im dritten Schritt schließlich wird – solange keine zweite Welle der Epidemie einsetzt bzw. solange deren Ansätze beherrschbar bleiben – die wirtschaftliche Erholung durch umfassende Programme der Konjunkturförderung unterstützt und im günstigsten Fall beschleunigt.

Die fachlich-politische Debatte wurde von der Pandemie genauso überrumpelt wie die Praxis. Nach der ersten Schrecksekunde entwickelte sich Corona in der Debatte schnell zum beherrschenden, dann zeitweilig zum einzigen Thema öffentlicher Diskussionen. In der ersten akuten Phase der Pandemie war das ebenso unvermeidlich wie angemessen. Diese Monothematik hat sich nach wenigen Wochen wieder gegeben – zum Teil, weil sich alle Seiten der politischen Debatte auf die neuen Corona-Umstände eingestellt haben, zum (wichtigeren) Teil, weil die restriktiven Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung schnell wirksam waren. Auch wenn diese Erfolge im Lichte drohender oder partiell aufkommender zweiter Wellen der Pandemie durchaus fragil sind, ist doch eine Stabilität erreicht, in der das Spektrum der diskutierten Zukunftsaufgaben wieder leichter in seiner ganzen Breite – d.h. auch jenseits von Corona – betrachtet werden kann.

Aus deutscher Sicht kommen im Spektrum der wichtigen Zukunftsaufgaben vor allem zwei Themen in enge Berührung mit der Bekämpfung der Corona-Pandemie und der wirtschaftlichen Rezession – Europas Zukunft und der Klimaschutz.

Was Europa angeht: Neben den unmittelbar medizinischen und epidemiologischen Fragen stehen momentan für Europa finanzielle und damit bald auch fiskalische Aufgaben im Vordergrund. Unabhängig davon, welche Instrumente zur Finanzierung in welcher Kombination eingesetzt werden, eines ist klar: Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kosten der Pandemie werden alle EU-Staaten treffen und die Bekämpfung der Rezession wird jeden Mitgliedsstaat ökonomisch und fiskalisch stark belasten. Die besonders in den ersten Krisenwochen zögerlichen und teils auch spalterischen Antworten auf die Corona-Pandemie haben aber auch noch einmal drastisch einen grundlegenden Makel europäischer Politik aufgezeigt: Die EU ist zu oft „zu langsam, zu schwach, zu ineffizient“ – wie Frankreichs Präsident Emmanuel Macron schon 2017 in seiner wegweisenden Grundsatzrede an der Sorbonne-Universität konstatierte.

Deswegen ist es zwar eminent wichtig, tragfähige gemeinsame Antworten auf die gesundheitliche Krise und auf die Rezession zu finden. Doch so groß diese Aufgaben auch sind – das ist nicht alles. Die Corona-Krise *relativiert* die anderen Probleme Europas zwar; nimmt ihnen aber nichts von ihrer absoluten Größe. Mit Corona ist ein zusätzliches, sehr großes und akutes Problem hinzugekommen. Dadurch ist die Notwendigkeit noch gestiegen, in der Diskussion über die künftige Form eines starken Europas weiterzukommen und die europäische Handlungsfähigkeit nach innen und global zu stärken. Die Notwendigkeit, Europa offensiv weiterzuentwickeln, ist in und durch die Pandemie noch weiter gestiegen. Das mag nach einer Reformforderung zur schlimmsten Unzeit klingen. Doch die Europäische Union hat sich schon mehrfach in und mit Krisen intensiver weiterentwickelt als in ruhigen Zeiten, in denen dies vermeintlich planvoller hätte geschehen können. Ob und wie sich der durch den Corona angestoßene Prozess weiterer Europäisierung unter dem vieles versprechenden Titel „Next Generation EU“ gleichwohl mit den Kriterien eines leidlich funktionierenden EU-Föderalismus vertragen, ist heute noch eine ebenso offene wie für den Kontinent folgenschwere Frage.<sup>2</sup>

## **Klima- und Corona-Krise zusammendenken?**

Ob die Bewältigung der Corona-Krise und der zunehmenden Klimakrise leichter und besser zusammenpassen kann, ist – mit Blick auf finale Ergebnisse – eine ebenso offene Frage. Mit den Konjunkturpaketen der Bundesregierung sind hier aber schon „Nägel mit Köpfen“ gemacht worden: Zur Wiederbelebung der deutschen Wirtschaft ab Mitte 2020 werden auch umfangreiche klimapolitische Subventionen gewährt.

Dennoch ist die aufgeworfene Frage mit den faktischen Weichenstellungen des zweiten Nachtragshaushalts 2020 nicht beantwortet. Zwar sind im Vorfeld dieses Beschlusses viele Stimmen laut geworden, die vor allem fiskalisch

---

<sup>2</sup> Dazu mehr: M. Thöne und H. Kreuter (2020): „Neue Modelle für Europas Zukunft“, Bertelsmann Stiftung, Vision Europe Paper 2, Gütersloh/Berlin.

expansive Klimaschutzmaßnahmen als konjunkturpolitische Maßnahmen empfohlen haben. Doch der Reflex solcher Empfehlungen im Konjunkturprogramm kann dennoch nicht in erster Linie als Erfolg guter klimapolitischer Überzeugungsarbeit gesehen werden. Denn im zweiten Nachtragshaushalt werden auch viele andere fachpolitische Forderungen umgesetzt, zum Beispiel aus dem Bereich der Kinder- und Jugendpolitik. Ebenso werden Maßnahmen ohne spezifischen Nebenzweck ergriffen – zuoberst die Senkung der Umsatzsteuer für sechs Monate.

Der hauptsächliche Grund, warum das 2020er Konjunkturpaket als großes Potpourri unterschiedlichster Maßnahmen erscheint, ist die extrem knappe Zeit. Um angesichts der absehbaren Schärfe der Rezession schnell ein sehr großes Bündel direkt umsetzbarer Maßnahmen zu haben, wurden primär vorhandene Förderprogramme ausgeweitet und aufgestockt. Das ist nicht nur förder technisch um ein Vielfaches einfacher als die Konzeption neuer Subventionsprogramme für klima- oder andere wirtschaftspolitische Maßnahmen. Vor allem *politisch* sind die zu überwindenden Hürden auf diesem Wege sehr viel niedriger, da es hauptsächlich um Maßnahmen geht, die von den Mehrheiten in Bundestag und gegebenenfalls im Bundesrat schon einmal beschlossen worden sind. Das Risiko, dass aufkommende fachpolitische Debatten hier die konjunkturpolitisch gebotene Eile ausbremsen können, ist beim Aufstocken vorhandener Programme naturgemäß sehr viel kleiner als bei neuen Maßnahmen.

Kurzum, fachpolitisch geprägte Maßnahmen im Konjunkturpaket wurden nicht primär aus fachpolitischen Motiven gewählt. Dennoch steht offensichtlich die Erwartung dahinter, dass diese Maßnahmen gleichzeitig für die Konjunktur und für ihr jeweiliges Fachziel Gutes erreichen. Das Konjunkturpaket der beiden Nachtragshaushalte sähe anders aus, wenn der Gesetzgeber erwartet hätte, dass sich die jeweils mindestens zwei Zieldimensionen gegenseitig behindern. Je größer die praktischen Trade-offs zwischen dem Konjunktur- und dem jeweiligen Fachziel sind, desto schädlicher wäre es, beide gemeinsam umsetzen zu wollen. Bei Sorge vor ubiquitären Trade-offs hätte das Konjunkturpaket stattdessen ausschließlich aus einfachen, eindimensionalen Konjunkturmaßnahmen bestehen sollen, wie noch breiter angelegten Steuersenkungen,

mehr „Helikopter-Geld“ und unternehmensorientierte Subventionen ohne zusätzliche Nebenzwecke. Offensichtlich hat eine solche Sorge bei Beschluss der Konjunkturmaßnahmen nicht bestanden – oder zumindest nicht dominiert.

So weit zu den politischen Beschlüssen. Damit ist die Frage, ob bzw. wie ökonomisch klug es ist, Klima- und Corona-Krise zusammenzudenken und integrierte Maßnahmen umzusetzen, noch nicht beantwortet. Für das Konjunkturpaket kann das hier auch nicht erschöpfend beantwortet werden. Es ist nicht die Aufgabe dieses kleinen Beitrags, die zahlreichen Maßnahmen des Pakets einer detaillierten Analyse zu unterziehen. Stattdessen sollen einfache Maßstäbe und Faustregeln betrachtet werden, die es erleichtern können, solche Fragen ökonomisch einzuordnen und zu beantworten.

Ist es klug oder unklug, zur Bekämpfung der Corona-Rezession auf Maßnahmen zu setzen, die einen expansiven Wirtschaftsimpuls vor allem oder ausschließlich in solchen Anwendungen zu setzen, die auch den Klimaschutz voranbringen, in dem sie etwa die Entwicklung oder Anwendung von erneuerbaren Energien in Deutschland noch stärker finanziell fördern? Soll man versuchen, diese zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen?

Der grundlegende Konflikt in der Beantwortung dieser Frage ist einfach formuliert. *Für* ein Zusammenbringen der kurzfristigen Konjunkturpolitik und der langfristig orientierten Klimapolitik spricht die Idee einer Art doppelter Dividende: Wenn nun zur Rettung Arbeitsplätzen und Wiederbelebung der Wirtschaft sehr viel schuldenfinanzierte öffentliche Mittel eingesetzt werden müssen – warum dieses viele Geld nicht gleich für auch langfristig Sinnvolles ausgeben? In diesem Sinne kann auch gefragt werden, ob es gesamtwirtschaftlich effizient sein kann, auch klimaschädliche Altindustrien wieder aus der Krise zu helfen, wenn man mittelfristig ohnehin von dieser Art des Wirtschaftens weg will.

*Gegen* eine Verknüpfung von Konjunktur- und Klimapolitik spricht die berühmte Tinbergen-Regel. Der niederländische Ökonom Jan Tinbergen, 1969 der erste Träger des Wirtschafts-Nobelpreises, hatte 1952 für zielgerichtete Politik das Axiom aufgestellt, dass jedes wirtschaftspolitische Ziel mindestens ein linear unabhängiges Instrument benötige. Mit anderen Worten: Wer zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen will, trifft meistens gar keine.

In der Praxis gibt für diese Pro- und Contra-Konstellation keine binäre Ja-Nein-Antwort. Konjunktur- und wirtschaftspolitische Instrumente werden zumeist nicht komplett reibungslos harmonisieren. Das Pro-Argument trifft in Reinform wohl kaum jemals zu. Ebenso wenig das Contra-Argument: Natürlich wirkt wohl nahezu jede klimapolitische Subvention auch etwas expansiv. Die Frage wird immer sein: Wie schnell und wie expansiv?

Damit wird die auf Prinzipienebene gestellte Grundfrage zu einem empirischen Auftrag: Wie groß ist der tatsächliche Trade-off zwischen Klima- und Konjunkturpolitik bei jedem einzelnen Instrument, das prinzipiell zugunsten beider Ziele wirken kann? Allerdings geht echte Empirie immer erst ex post. Darauf kann man in der Entscheidungssituation nicht warten. In dieser Situation muss stattdessen Erfahrungswissen – „alte Empirie“ – die Maßstäbe bieten. Solche Erfahrungen, komprimiert in einfache Faustregeln, sollen abschließend einander kurz gegenübergestellt werden, um etwaige Trade-offs besser einschätzen zu können.

## **Faustregeln für gute Konjunkturpolitik und für gute Klimapolitik**

Die hier aufgeführten Faustregeln für gute Konjunkturpolitik und für gute Klimapolitik sind keinen Standardwerk entnommen, sondern reflektieren eigene Erfahrungen aus Forschung und Politikberatung. Gleichwohl sind sie keineswegs idiosynkratisch, sondern wohl durchaus breit anschlussfähig. Für beiden Politikfelder nenne ich kurz die Faustregeln; sie zu begründen und herzuleiten ist hier nicht der Raum.

Faustregeln für eine *gute expansive Konjunkturpolitik*, um über fiskalische Maßnahmen aus einer akuten makroökonomischen Rezession wieder herauszukommen:

- Ausgaben steigern und/oder Steuern senken.
- Schnell entscheiden; flott umsetzen.
- Breit ansetzen; dabei im Zweifel Mitnahmeeffekte hinnehmen.
- Volumeneffekte anstreben. Dabei Preiseffekte möglichst vermeiden.

- Timing ist alles: Investitionen nur anregen, wenn Investitionen realistisch sind.
- Unterschiedslos allen, die gefallen sind, auch wieder aufhelfen.
- Mittelfristig den keynesianischen Ausgleich anstreben, d.h. Einnahmepotenziale für den Aufschwung schaffen.

Faustregeln für eine *gute Klimapolitik* auf nationaler Ebene, um über fiskalische Maßnahmen aus einer akuten makroökonomischen Rezession wieder herauszukommen:

- Verursachergerechte Klimapolitik ist in erster Linie Einnahmenpolitik (CO<sub>2</sub>-Steuer, Emissionshandel).
- Klimapolitische Subventionen sind Instrumente gegen das Verursacherprinzip; sie sollten die Ausnahme bleiben bzw. zu Komplettierung andere Instrumente dienen.
- Instrumente treffgenau ansetzen; Mitnahmeeffekte vermeiden.
- Preiseffekte herbeiführen: Fiskalische Klimapolitik korrigiert verzerrte Preise; sie verteuert klimaschädliche Aktivitäten.
- Wirkungspfade kennen und auch zeitlich respektieren (time-lags).
- Timing ist alles: Investitionen nur anregen, wenn Investitionen realistisch sind.
- Klar unterscheiden, wem man (auf-)hilft und wem nicht.

Diese Faustregeln sind in ihrer Reihenfolge so aufgeführt, dass schnell deutlich wird, wo klima- und konjunkturpolitische Instrumentierung zusammenpassen können und wo nicht.

Offensichtlich ist, dass die Schnittmengen nicht immer groß sind. Echte „doppelte Dividenden“ von Klima- und Konjunkturpolitik sind selten. Ob und welche klimapolitischen Instrumente dennoch auch zur Konjunkturbelebung eingesetzt werden sollten – wenn auch nur als zweit- oder drittbeste Optionen –, hängt auch von der Wahrnehmung der insgesamt zur Verfügung stehenden finanziellen und politischen Ressourcen ab. Deutschland als reiches Land mit anfänglich niedriger Staatsverschuldung kann die Konjunkturpolitik leichter mit einer „Whatever it takes“-Attitüde angehen. Hier kann man sich

eine separate Optimierung beider Politikziele im Tinbergenschen Sinne besser leisten als in vielen unserer Partnerländer in und außerhalb Europas.

Dennoch lohnt immer die Suche nach Modellen, wo beide Dimensionen synergetisch zusammenwirken können. Viele sind es absehbar nicht. Hier geht der abschließende Blick auf eine Maßnahme, die aktuell von der Deutschen Energieagentur, der Stiftung Umweltenergierecht und dem FiFo Köln für 2021 vorgeschlagen wird: Die Senkung der EEG-Umlage auf null.<sup>3</sup> Die Art der Finanzierung des Ausbaus erneuerbarer Energien über eine Umlage auf den Strompreis hat sich über die Jahre von einer Stärke zu einer Belastung für den fortschreitenden Klimaschutz entwickelt. Die hohen Strompreise behindern zunehmend die sog. Sektorkopplung, d.h. unter anderem den Einsatz erneuerbaren Stroms in Mobilität und häuslicher Wärmeerzeugung. Als klimapolitischer Anstoß eine Umfinanzierung des EEG schon seit einigen Jahren diskutiert. Die konjunkturpolitische Komponente kommt dazu, da anfänglich eine partielle Gegenfinanzierung für die entfallende EEG-Umlage vorgeschlagen wird. Hier muss dann eine partiellen Defizit-Finanzierung hinzukommen, die den konjunkturellen Impuls der am 1. Januar 2021 auslaufenden Mehrwertsteuersenkung fortführt. Die weitere Gegenfinanzierung sollte über die allmählich steigenden Einnahmen aus dem nationalen Brennstoff-Emissionshandel des BEHG erfolgen, so dass schon Anfang der 2030er-Jahre die konjunkturellen Schulden aus diesem Maßnahmenbündel komplett getilgt wären.

Dass ein solcher Vorschlag zur Konjunktur- und zur Klimapolitik gleichermaßen passt, ohne größere Trade-offs erwarten zu lassen, ist vermutlich nicht einmalig. Aber es ist dennoch speziellen Voraussetzungen geschuldet, die nicht häufig erfüllt sind. Insbesondere können nicht viele klimapolitische Maßnahmen eine so gleichmäßig in die Breite gehende Entlastungswirkung in Wirtschaft und Gesellschaft mit sich bringen wie die hier angeregte Senkung des Strompreises. In gewisser Weise ist es aber auch beruhigend, dass es in Deutschland nicht noch weitere viele Milliarden Euro schwere Instrumente wie die EEG-Umlage gibt, deren (überfällige) Abschaffung dem praktischen

---

<sup>3</sup> Vgl. dena / FiFo Köln / Stiftung Umweltenergierecht (2020): „Kurzstudie – Vorschlag für die Senkung der EEG-Umlage auf null“, Berlin.

Klimaschutz sehr dienen kann und nebenbei vorübergehend willkommene Konjunkturimpulse schaffen kann.

Mittelfristig – so ist zu hoffen –, wird über die Corona- und Konjunkturkrise nur noch im Praeteritum gesprochen. Diesen Wunsch können wir für die Klimakrise nicht hegen; sie beschäftigt uns noch mindestens einige Jahrzehnte. Wenn die erhoffte Überwindung der Corona-Pandemie nicht selbst schon der größte Preis wäre, könnte man in diese Zukunft vorausschauen und beruhigt feststellen, dass man sich zumindest über das „Zwei Fliegen mit einer Klappe“-Problem keine Gedanken mehr zu machen braucht. Die klimapolitisch entscheidende Frage wird dann wieder sein, wie viele Klappen es eigentlich braucht, um diesen dicksten aller „Brummer“ endlich zur Strecke zu bringen.