



Strukturwandel im Zuge der Corona-Krise - 1

Von Friederike Spiecker | 28.04.2020

Die Krise als Chance erkennen und sie zu etwas Positivem nutzen – das wünscht sich so mancher. Die Corona-Pandemie wird von vielen als Weckruf verstanden, mit unserer Erde sorgsamer und nachhaltiger umzugehen, sich endlich tatkräftig gegen den Klimawandel zu stemmen und für eine gerechtere Verteilung einzutreten. Ist das reine Utopie oder kann das gelingen?

Warum sollte ausgerechnet jetzt mutig vorangetrieben werden, was seit vielen Jahren nur halbherzig, wenn überhaupt, in Angriff genommen worden ist, obwohl es schon lange dringend erforderlich ist? Ein Strukturwandel nämlich, der mithilft, die Erderwärmung spürbar zu bremsen, unsere Produktionsweise weltweit auf Ressourceneinsparung umzustellen, Wasser, Luft und Böden zu schonen, die Artenvielfalt zu schützen und all das mit einer gerechten Verteilung der Güter und Lasten auf die Menschen überall auf der Welt zu verbinden.

Vielleicht ist aufgrund des medizinischen, sozialen und ökonomischen Paukenschlags durch die Corona-Pandemie jetzt die Mehrheit der Bürger in unserem Land wie auch in anderen westlichen Industrieländern eher dazu bereit, Verhaltensweisen und Konsummuster radikal zu verändern zugunsten von Umwelt und Verteilungsgerechtigkeit hier und andernorts. Könnte die Besinnung auf das Lebensnotwendige, die uns das Corona-Virus aufzwingt, in demokratischen Staaten zu politischen Mehrheiten führen, die stärker das langfristige Wohl aller Menschen und zukünftiger Generationen zur poli-

tischen Handlungsgrundlage machen als nur das einzelner, jetzt lebender Interessengruppen?

So sehr ich das wünsche, bin ich doch äußerst skeptisch, dass es so kommen wird. Schon die Ergebnisse, die die Finanzkrise 2008/2009 gezeitigt hat, stimmen mich pessimistisch. Wer hätte damals gedacht, dass der Neoliberalismus innerhalb kürzester Zeit fröhliche Urständ feiern würde, obwohl sich viele seiner grundlegenden Annahmen als vollkommen falsch erwiesen hatten? Wer hätte gedacht, dass das Primat der Politik gegenüber der Finanzwelt durch geeignete institutionelle Vorkehrungen *nicht* ein für alle Mal durchgesetzt würde?

Was meinen Pessimismus aber noch mehr fördert als der Blick zurück ist der Blick voraus. Die Maßnahmen, die die deutsche Regierung bis jetzt ergriffen und für Europa vage zugesagt hat, um die ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie abzufedern, sind so unzureichend, dass sie ihr Ziel nicht erreichen werden. Die Idee, Aufbauhilfen für die Zeit nach dem Shutdown [an Auflagen zu knüpfen](#), die dem "[European Green Deal](#)" dienen, ist schön und gut. Sie wird aber im Sand verlaufen, wenn die Voraussetzungen für einen erfolgreichen, staatlich gelenkten Strukturwandel nicht verstanden werden, die notwendig sind, damit ihn die Bürger mittragen wollen und können.

Im ersten Teil dieses Beitrags will ich daher erklären, wie Strukturwandel unter "normalen" konjunkturellen Bedingungen bewerkstelligt werden kann. Im zweiten folgt dann eine Auseinandersetzung unter makroökonomischen Gesichtspunkten mit dem Vorhaben, die Hilfsprogramme in der Corona-Krise mit dem ökologisch erforderlichen Strukturwandel zu verknüpfen.

Die monetäre Dimension jedes Strukturwandels ...

Strukturwandel findet im Zeitablauf statt, ist also ein dynamisches Geschehen, das mit dem ökonomischen Werkzeug aus dem statischen Werkzeugkasten der neoliberalen Schule nicht erklärt und daher auch nicht für alle Bürger erfolgreich gesamtwirtschaftlich beeinflusst werden kann. Worum geht es? Strukturwandel verändert in der Gegenwart vorhandene, gut eingespielte Produktionsstrukturen, die aus dem Kapitalstock und den ihn bedienenden Arbeitskräften bestehen (ich vermeide hier bewusst das problematische Wort "Humankapital", obwohl es die rein fachliche Erklärung vereinfachen würde). Die Arbeitskräfte investieren in ihre Kenntnisse und Fähigkeiten, passend zu dem vorhandenen Kapitalstock. Der Kapitalstock wird durch Investitionen in Ausrüstungen, Bauten und sonstige Anlagen laufend aufrechterhalten und weiterentwickelt. Beim Know-how der Arbeitskräfte geschieht das durch praktische Erfahrung einerseits und Investitionen in Aus- bzw. berufliche (Weiter-)Bildung andererseits. In welche Richtung beide Komponenten durch Investitionen weiterentwickelt werden und wie daher zukünftige Produktionsstrukturen aussehen, darauf kann der Staat prinzipiell Einfluss nehmen.

Der Knackpunkt bei der Verzahnung von Gegenwart und Zukunft der Produktionsstrukturen durch Investitionen liegt auf der monetären Ebene: Heute werden Ausgaben für Investitionen in den Kapitalstock und die Fähigkeiten der Arbeitskräfte in dem Vertrauen darauf getätigt, dass daraus in Zukunft Umsätze generiert werden können, die Zins, Kredittilgung, die Bezahlung der beschäftigten Arbeitskräfte, notwendige Vorleistungen und einen Lohn für die unternehmerische Tätigkeit abdecken können. Aus Sicht der Arbeitnehmer geht es also um ein gesichertes Arbeitseinkommen in einer den Bil-

dungsanstrengungen angemessenen Höhe.

Voraussetzung dafür, dass sich die Produktionsstrukturen – in welche Richtung auch immer – weiterentwickeln können, ist daher, dass Geld für die entsprechenden Ausgaben heute zur Verfügung steht und die Einnahmeerwartungen ausreichend groß sind. Strukturwandel ohne Vertrauen in günstige zukünftige Einnahmebedingungen ist in einer arbeitsteiligen, hoch spezialisierten Marktwirtschaft unmöglich. Und genau da lag das Problem schon immer und liegt es in der gegenwärtigen Krise ganz besonders.

Möchte der Staat den Strukturwandel in "normalen" Zeiten erfolgreich beeinflussen – erfolgreich in dem Sinne, dass "besser", etwa umweltschonender, produziert und konsumiert wird, Vollbeschäftigung herrscht und die Verteilung des insgesamt Produzierten fair erfolgt –, muss er dafür sorgen, dass die Einnahmeerwartungen aus den *bisher* getätigten Investitionen *nicht schlagartig* enttäuscht werden, sondern sich allmählich so verschieben, dass die erwünschten Investitionen getätigt werden. Und das gilt ausdrücklich nicht allein für die Investitionen in den Kapitalstock, sondern mindestens ebenso für die Investitionen in die Kenntnisse und Fähigkeiten der Menschen.

... hat vor allem mit zukünftigen Preisen zu tun

Doch wie kann der Staat in "normalen" Zeiten Einnahmeerwartungen so verschieben, dass passend zu der von ihm gewünschten Richtung investiert, produziert und konsumiert wird? Er muss vor allem einen langfristigen und verlässlichen Pfad für die für die staatlichen Ziele relevanten Preise vorgeben. Denn in einer Marktwirtschaft reagiert jeder einzelwirtschaftliche Akteur auf Preissignale. Vor allem richtet jeder seine in die Zukunft reichenden Entscheidungen, d.h. Investitionen in Sachkapital, Bildung und langlebige Konsumgüter, danach aus, wie sich Preise nach seiner Erwartung entwickeln werden. Bekommt man durch klare Vorgaben ein Stück Planungssicherheit, wohin die Reise z.B. bei Preisen für fossile Energieträger auf Dauer geht, kann und wird man sich darauf im eigenen Interesse einstellen.

Wer z.B. heute weiß, dass Diesel und Benzin an der Tankstelle Jahr für Jahr um so und so viel Prozent kontinuierlich teurer werden im Vergleich zum Strompreis, kann sich ausrechnen, ab wann sich die Anschaffung eines Neuwagens mit Verbrennermotor im Vergleich zu einem Elektroauto nicht mehr lohnt. Auch die Autohersteller können sich das ausrechnen und werden daher ihr Angebot und ihre Produktion durch entsprechende Investitionen umstellen. Jeder Heizungsbauer kann auf Dauer von Ölfeueranlagen auf Heiztechnik mit Holzpellets oder Wärmepumpen umsteigen, wenn er auf eine entsprechende Nachfrage trifft. Und das wird er, wenn Heizöl laufend und massiv verteuert wird.

Wird Mobilität dank steigender Energiepreise teurer, haben regionale Produkte automatisch einen Wettbewerbsvorteil. Gibt es keine steuerlichen Vergünstigungen für Flugbenzin, nützt das der wesentlich umweltfreundlicheren Bahn. Wachsen das Transportaufkommen bei Gütern und der Individualverkehr dank steigender Mobilitätskosten langsamer, können sich Infrastrukturmaßnahmen mehr auf den öffentlichen Verkehr oder den Ausbau von Strom- und Digitalnetzen konzentrieren als etwa auf den Straßenbau oder den Bau von Flughäfen.

Diese Beispiele zeigen, auf wie viele Einzelgebiete ein so zentraler Preis wie der für fossile Brenn-

stoffe in ökologisch wünschenswerter Weise einwirken kann, wenn seine Entwicklung nicht dem Spiel von Angebot und Nachfrage auf "freien" Märkten und gar spekulativen Geschäftspraktiken überlassen wird. Es bedarf dann keiner vielfältigen staatlichen Subventionen oder einer Vielzahl von Ge- und Verboten in zeitlicher Staffelung, um den bezweckten Strukturwandel herbeizuführen, sondern hauptsächlich einer *klaren* und *stetigen* Entwicklung einiger zentraler Preise. Wer meint, das sei Planwirtschaft, irrt. Der Staat muss sich, ausgehend von wohl überlegten, wenigen Generalregeln, gerade der Marktprozesse bedienen, um den angestrebten Strukturwandel zu erreichen. Und weil bestimmte Investitionen, etwa in eine Ölheizung, eine Laufzeit über viele Jahre haben, muss die klare und stetige Entwicklung der Preise, wie der Staat sie vorgibt, auch hinsichtlich ihrer Geschwindigkeit das rechte Maß finden. Die Preisveränderungen dürfen dem Besitzer einer Ölheizung nicht innerhalb weniger Jahre so stark belasten, dass er seine kürzlich getätigte Investition in diese Anlage schon wieder abschreiben muss.

Das heißt nicht, dass es ohne Ge- und Verbote geht oder sich der Staat gar aus der wissenschaftlichen Forschung oder der Festlegung von Standards zurückziehen kann. Aber statt eines unübersichtlichen, wenig ineinander greifenden Maßnahmenkatalogs – hier Subvention von Fassadendämmung, dort Kaufprämien für Elektroautos, hier Förderung von Strom aus regenerativen Energien, dort Verteuerung von Strom für Endverbraucher, aber nicht in gleichem Umfang für stromintensive Produktionsprozesse etc. – sollten möglichst wenige Generalregeln z.B. für die klimastrategisch wichtigen Größen aufgestellt werden.

(Diese Überlegung für einen vom Staat gelenkten Strukturwandel gilt übrigens ganz parallel auf dem Arbeitsmarkt: Will der Staat beispielsweise den Fachkräftemangel im Bereich der Pflegeberufe abstellen, kann er das durch klare Signale, was die Entwicklung der Bezahlung von Arbeitskräften in dieser Branche angeht. Er kann nämlich durch Tarifbindungsvorschriften, durch klare Vorgaben von Lohnuntergrenzen und gesamtwirtschaftlichen Orientierungsgrößen, an denen sich die Steigerungsraten der Tariflöhne in dieser Branche Jahr für Jahr ausrichten haben, dafür sorgen, dass die Berufe dieses Wirtschaftszweigs attraktiv werden. Dann fällt jungen Menschen die Entscheidung viel leichter, ihre beruflichen Bildungsinvestitionen in diesem Bereich zu tätigen, statt sich etwa für die Finanzbranche ausbilden zu lassen, die man bisher nie über einen Fachkräftemangel hat klagen hören.)

Die Marktprozesse sorgen dafür, dass sich die staatlich gelenkten Entwicklungspfade einiger zentraler Preise in den Preisen jedes einzelnen Endprodukts niederschlagen, was zur dauerhaften Anpassung des Verbrauchsverhaltens und damit der Produktionsweise führt, ohne dass man Spezialregeln für jeden einzelnen Bereich benötigt. Durch ein permanentes, von den "freien" Märkten getriebenes Auf und Ab der klimastrategisch wichtigen Preise hingegen wird es für den einzelnen ungeheuer schwer, sich – wie das bei Investitionen nun mal der Fall ist – langfristig festzulegen. Wenn sich klimafreundliche private Investitionen dank starker Preisschwankungen mal lohnen und mal Verluste einbringen, kommt es zu einer abwartenden Grundhaltung und einem tendenziellen Beharren auf den altbekannten Strukturen.

Kann sich der Staat bei den Preisen "gegen" den Markt stemmen?

Aber wie soll der Staat die Preise etwa für fossile Brennstoffe kontrollieren, die doch nicht auf natio-

nen, sondern auf internationalen Märkten aus Angebot und Nachfrage entstehen, womöglich noch verzerrt durch komplexe spekulative Geschäfte? Schließlich ist der Ölpreis aktuell wegen krisenbedingt stark gesunkener Energienachfrage und Fehlspekulationen massiv eingebrochen. Wie hätte der Staat das verhindern sollen?

Hier muss man zwischen dem unterscheiden, was der Staat national und was er international tun kann. National hat er die Möglichkeit, die heimischen Preise für fossile Brennstoffe bzw. deren Endprodukte von den ökologisch unerwünschten Preisausschlägen der internationalen Rohstoffmärkte nach unten abzukoppeln. Er kann einen permanent ansteigenden Preispfad mit einer Preisuntergrenze für die Endverbraucher vorgeben und die Differenz zum aktuellen internationalen Einkaufspreis der Rohstoffhändler – in der Form einer Art Steuer oder Abgabe – einstreichen, wenn der internationale Preis im Vergleich zu der vorausgeplanten Preisuntergrenze zu niedrig ist.

Beschwerden deutscher Unternehmer wegen dadurch eintretender Wettbewerbsnachteile gegenüber der Konkurrenz aus dem Ausland sind absehbar und sprechen für internationale Koordination. Da deutsche Unternehmen ausweislich des deutschen Exportüberschusses aber große Wettbewerbsvorteile genießen, die in erster Linie auf Lohndumping und ausweislich der jahrelangen Investitionsschwäche nicht auf eine spezielle Innovationskraft deutscher Unternehmen zurückzuführen sind, müsste derlei Beschwerden zumindest für einige Jahre keine große Aufmerksamkeit geschenkt werden. Jedenfalls solange nicht, als keine Bereitschaft zur Korrektur des Lohndumpings vorhanden ist.

Es gibt aber einen triftigen Grund, weshalb internationale Koordination sofort unerlässlich ist. Wird das beschriebene Vorgehen bei der staatlichen Steuerung der Preise für fossile Brennstoffe nämlich nicht international abgestimmt, bewirkt es in puncto Klimaschutz gar nichts. Denn die dann auf Dauer relativ langsamer wachsende oder abnehmende deutsche Nachfrage drückt auf die Preise an den internationalen Märkten für fossile Brennstoffe, was die Nachfrage aus anderen Staaten tendenziell steigen lässt, wenn dort nicht am gleichen Strang gezogen wird. Im Ergebnis bleiben die fossilen Brennstoffe nicht in der Erde, was das Ziel Nummer Eins des Klimaschutzes sein muss, sondern werden weiterhin verbrannt – eben nur anderswo auf der Welt.

Diesen Zusammenhang muss die deutsche Regierung genauso wie alle anderen europäischen Regierungen und allen voran die EU-Kommission bei jeder Klimaschutzmaßnahme vorrangig beachten. Tun sie das nicht, sind alle europäischen Maßnahmen zum Klimaschutz letzten Endes Augenschere.

Internationale Koordination unerlässlich

Mit anderen Worten: Es bedarf einer internationalen Vereinbarung, dass die Preise für fossile Brennstoffe laufend steigen und *trotzdem das Angebot nicht ausgeweitet, sondern reduziert wird*. Das ist nur möglich, wenn man die Förderländer der fossilen Brennstoffe für den Verzicht auf entsprechende Verkäufe bzw. Förderung bezahlt. Und zwar solange, bis buchstäblich alle Welt technisch so umgerüstet ist, dass die fossilen Brennstoffe weitgehend nicht mehr verwendet werden können, weil der Kapitalstock nicht mehr zu ihnen passt. Dann kann ihr Preis fallen, ohne dass das zu einer Verdrän-

gung umweltschonender Energieträger führt. (Erneut zeigt sich an dieser Stelle, dass neoliberale Statik keine sinnvollen Wege für mehr Klimaschutz weisen kann, da sie sich nicht für die monetären Zusammenhänge beim dynamischen Übergang zwischen zwei Produktionsstrukturen interessiert.)

Die Förderländer müssen die "Klimasubventionen" zur Umrüstung ihrer Volkswirtschaften nutzen. Bezahlen müssen diese Subventionen in erster Linie die westlichen Industrienationen, nicht nur weil sie die Hauptverantwortung für den Klimawandel tragen, sondern weil sie die einzigen sind, die diese reale Umverteilung zugunsten der (potenziellen) Lieferanten fossiler Energie erwirtschaften können. Eine solche internationale Vereinbarung auf die Beine zu stellen, setzt gesamtwirtschaftliches Verständnis voraus und benötigt Verhandlungsgeschick – beides momentan Mangelware auf dem internationalen Parkett. Dass ein solcher Prozess obendrein – in Hinblick auf den Klimawandel extrem kostbare – Zeit kostet, verdüstert die Perspektive zusätzlich.

Diese Überlegungen zu einem staatlich gelenkten, ökologisch orientierten Strukturwandel gehen von einer konjunkturell "normalen" Lage aus, nicht von einer weltweiten Ausnahmesituation. Die international unerlässliche Abstimmung und die begleitend erforderliche Umverteilung lassen ahnen, wieviel schwieriger es sein dürfte, einen staatlich initiierten Strukturwandel unter Krisenbedingungen zum Erfolg zu führen. Was von der Idee zu halten ist, Hilfsprogramme zur Krisenbekämpfung mit erwünschtem Strukturwandel zu verbinden, lesen Sie in Teil 2 dieses Beitrags.

Über den Autor



Friederike Spiecker ist Diplom-Volkswirtin und lernte das Handwerkszeug zur theoretischen und empirischen Makroökonomie am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. Heute arbeitet sie als freie Wirtschaftspublizistin und ist in der wirtschaftspolitischen Beratung von Parteien, Gewerkschaften und Verbänden tätig.

Veröffentlicht am: 28.04.2020

Erschienen unter:

<https://makroskop.eu/2020/04/strukturwandel-im-zuge-der-corona-krise-1/>