

Profesor Dr. Philipp Bagus



Profesor Titular de Universidad del Departamento de Economía Aplicada e Historia e
Instituciones Económicas (y Filosofía Moral)
Universidad Rey Juan Carlos
Pseo. de Artillero s/n,
28032 Madrid
Spanien

Stellungnahme zur Ausschussdrucksache 5893: Kabinettvorlage des
Bundesministeriums der Finanzen zum Entwurf eines Zweiten Nachtrags zum
Bundeshaushaltsplan 2020 nebst Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines
Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020
(Zweites Nachtragshaushaltsgesetz)

Ziel des Konjunkturpakets

Aufgabe eines Sachverständigen ist es neutral zu prüfen, ob die politischen Mittel zur Erreichung der von der Politik gesteckten Ziele tauglich sind. Die Ziele sind als solche nicht zu hinterfragen, sondern lediglich, ob die Mittel zur Zielerreichung geeignet sind. Das selbstgesteckte Ziel des Konjunkturpakets ist es, dass ein „nachhaltiger Wachstumspfad..., der Arbeitsplätze und Wohlstand sichert“ beschritten wird. Ich interpretiere hier den Ausdruck „nachhaltiges Wachstum“ als ein Wachstum, das die Individuen auch wirklich wollen und in einer Marktwirtschaft durch ihre Handlungen unterstützen würden. Es ist mithin ein Wachstum, das sich nicht auf steuerliche Subventionen und eine wachsende Staatsverschuldung stützt und ohne diese Subventionen oder bei einer staatlichen Überschuldung zusammenbrechen würde.¹ Die staatliche Alimentierung neuer Strukturen, die nur durch kontinuierliche staatliche Subventionen am Leben erhalten werden, ist nicht als nachhaltiges Wachstum zu bezeichnen.

Nachhaltiges Wachstum ist ein langfristiges Ziel. Hiermit ergibt sich bereits im Ansatz des Entwurfs zum Zweiten Nachtragshaushalt eine gewisse Spannung zur eher befristeten Natur von Konjunkturpaketen, die traditionell keynesianische Strohfeuer, bzw. nicht nachhaltiges Wachstum, zu entfachen versuchen – mit negativen langfristigen Wachstumseffekten.

¹ Nachhaltiges Wachstum ist also nicht zu verwechseln mit ökologischer Nachhaltigkeit, die oft mit Subventionen für alternative, nicht marktfähige Technologien gleichgesetzt wird. Da es für eine ökologische Nachhaltigkeit einer adäquaten Definition und Verteidigung von privaten Eigentumsrechten bedarf, und diese auch eine Voraussetzung von nachhaltigem Wachstum sind, gibt es jedoch durchaus Überschneidungen. Ökologische Nachhaltigkeit und nachhaltiges Wachstum sind kein Widerspruch, da sie beide auf dem Schutz privater Eigentumsrechte aufbauen.

Ausgangslage

Durch die Coronaepidemie und die Reaktionen der Politik auf die Epidemie ist es zu einem weltweiten Angebots- und Nachfrageschock gekommen. Zum einen musste auf der Angebotsseite Produktion wegen Erkrankungen, Lockdown, und Unterbrechung der Lieferketten eingestellt werden. Hinzu kommen Probleme von überschuldeten Unternehmen, die über zu wenig Liquidität verfügen. Da viele Unternehmen nicht mehr produzieren konnten und können, ist die weltweite Produktion eingebrochen.

Zum anderen ist es zu drastischen Änderungen auf der Nachfrageseite gekommen. Zunächst bedeutet weniger Produktion natürlich auch weniger Nachfrage (Saysche Gesetz). Der Kurzarbeiter produziert weniger, verdient weniger, und fragt, mithin auch weniger real nach. Zudem hat sich die Zusammensetzung der „aggregierten Nachfrage“ verändert. Es werden weniger Tourismus-, Transport und Freizeitaktivitäten nachgefragt, die physischen Kontakt mit anderen Menschen implizieren. Hingegen ist die Nachfrage nach digitalen Freizeitaktivitäten sowie Dienstleistungen und Produkten, welche die gesundheitliche Sicherheit erhöhen (z.B. Masken), gestiegen. Einige dieser Nachfrageverschiebungen werden uns auf lange Sicht hin begleiten (Kopczuk 2020). So könnten ein langjähriger Rückgang des Flugverkehrs, ein Anstieg des digitalen Lernens und des Arbeitens von zu Hause strukturelle Nachfrageveränderungen nach sich ziehen.

Die Nachfrage wird sich auch langfristig verändern, weil es zu einer massiven Umverteilung durch die Coronakrise und den Coronabeschränkungen gekommen ist. Während beispielsweise Staatsbedienstete keine finanziellen Einbußen gehabt haben, haben Unternehmer und Angestellte in der freien Wirtschaft enorm verloren. Die Profiteure der Coronakrise vergrößern die Nachfrage nach den von ihnen bevorzugten Produkten relativ zu den von den Verlierern nachgefragten Produkten.

Als Folge von Angebots- und Nachfrageschock müssen sich die Produktionsfaktoren den neuen Gegebenheiten anpassen. Eine Restrukturierung der Produktionsstruktur ist erforderlich. Einige Unternehmen und Sektoren müssen schrumpfen, andere expandieren. Einige Unternehmen müssen rekaptalisiert werden, andere ganz verschwinden. Welche Unternehmen und Sektoren dies sind, entscheiden in einer Marktwirtschaft die Konsumenten durch ihre Kaufentscheidungen. Es wäre eine Anmaßung von Wissen (Hayek 1996), wenn der Staat zentral entscheiden würde, welche Sektoren schrumpfen und welche expandieren sollen.

Die notwendige Restrukturierung bedeutet eine Reallokation von Ressourcen. Die Restrukturierung ist für die gewünschte Rückkehr auf einen nachhaltigen Wachstumspfad essentiell und ist unter dieser Zielsetzung zu vereinfachen. Die Reallokation hängt zum einen von den ökonomischen Institutionen ab, welche die Erholung erleichtern oder erschweren können und zum anderen von staatlichen Eingriffen, die immer Gefahr laufen, die Wirtschaft auf einen nicht tragfähigen Pfad zu führen und Abhängigkeiten schaffen, die schwer zu revidieren sind. Bei dieser Reallokation sind auch die finanziellen Institutionen und die finanzielle Fragilität der Wirtschaft zu beachten.

Grundlegende Erwägungen

Zunächst wird hier unter der Zielvorgabe eines nachhaltigen Wachstums dargestellt, welche Mittel ergriffen werden müssten, um dieses Ziel zu erreichen. Im Anschluss werden im nächsten Abschnitt diese Maßnahmen mit dem Konjunkturpaket verglichen.

Aus der Ausgangslage ergibt sich erstens, dass alle Regulierungen, welche die Produktion behindern, zu beenden sind. Darunter fallen natürlich in erster Linie die Coronabeschränkungen. Zudem gibt es viele Regulierungen, die den Arbeitsmarkt als den wichtigsten Faktormarkt, inflexibel machen. Im Energiesektor, Gesundheitssektor oder auch im Automobilssektor gibt es viele – teilweise auch noch recht neue - Regulierungen, die die Produktion in Deutschland behindern.

Wirtschaftliche Freiheit, die marktbasierende Anpassungsmechanismen zur Geltung bringt, verringert die negativen Auswirkungen von Angebots- und Nachfrageschocks und erleichtert eine rasche wirtschaftliche Erholung. Geloso und Pavlik (2020) zeigen empirisch, dass wirtschaftliche Freiheit die Rückkehr auf einen Wachstumspfad im Fall der spanischen Grippe von 1918 beschleunigt hat: Länder mit einem größeren Grad an wirtschaftlicher Freiheit litten auf lange Sicht geringer an den Folgen der Pandemie. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit anderen Studien, die zeigen, dass wirtschaftliche Freiheit mit weniger schweren Rezessionen und schnelleren Aufschwüngen einher geht, wie z.B. Smith und Sutter (2013), Bjornskov (2016) und Boettke et al. (2007).

Einige Unternehmen werden verschwinden, weil ihr Kapital aufgebraucht ist oder weil sich die Nachfrage verschoben hat. Für eine Reaktivierung eines nachhaltigen Wachstums braucht es daher zweitens private Investitionen, um Unternehmen mit langfristig profitablen Geschäftsmodellen zu rekapitalisieren² oder in den durch die Nachfrageverschiebung aussichtsreicheren Sektoren, neue Unternehmen zu gründen. Mit anderen Worten braucht es die Rekapitalisierung von profitablen Unternehmen und die Gründung neuer Unternehmen.

Damit diese Investitionen zu Stande kommen, müssen zwei Bedingungen gegeben sein. Erstens, müssen neue Gewinnmöglichkeiten dezentral im Wettbewerb von Unternehmern entdeckt werden. Hier hilft die bereits erwähnte Deregulierung. Zweitens, ist es notwendig, dass sich die privaten Ersparnisse erhöhen (gleichbedeutend mit einer Verringerung des Konsums), ohne dass sie durch eine erhöhte Staatsverschuldung vom Staat aufgesogen werden.

² In einer Marktwirtschaft entscheiden private Individuen im Wettbewerb und ihr eigenes Kapital riskierend, welche Unternehmen es wert sind, rekapitalisiert oder mit liquiden Mitteln ausgestattet zu werden und welche besser bankrott gehen, weil sich die Nachfrage verschoben hat. Die Alternative, dass staatliche Akteure diese Entscheidung treffen, kommt mit den oben erwähnten Wissensproblemen (Hayek 1996). In diesem Zusammenhang ist noch folgendes zu erwähnen: Wer sich zu hoch verschuldet und sein Eigenkapital exzessiv gehebelt hat, sollte aus marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht vom Staat gerettet werden. Die Rettung von überschuldeten Unternehmen leistet diesem Verhalten weiteren Vorschub und geht zu Lasten der Allgemeinheit (moral hazard).

Beide Bedingungen müssen gegeben sein. Wenn sich nur die privaten Ersparnisse erhöhen, es aber keine neuen Gewinnmöglichkeiten gibt, dann fließen die Investitionen in unproduktive Anlagen wie Staatsanleihen. Wenn hingegen neue Gewinnmöglichkeiten entdeckt werden, es aber keine Ersparnisse gibt, können diese auch nicht realisiert werden.

Die Gefahr besteht, dass Steuern und Staatsschulden die privaten Ersparnisse absorbieren. Daher sollten, wenn ein nachhaltiger Wachstumspfad erreicht werden soll, Kapital- und Gewinnsteuern gesenkt werden und nicht die Mehrwertsteuer, die vielmehr zu erhöhtem Konsum, also weniger Sparen, einlädt. Kapitalertragssteuer-, Erbschaftssteuer-, Schenkungssteuer-, Körperschafts- Gewerbesteuer-senkung oder auch Verlustrücktragsmöglichkeiten fördern Sparen und Kapitalakkumulation. Diese Maßnahmen ließen auch die Attraktivität Deutschlands im internationalen Vergleich steigern, und könnten Ersparnisse aus dem Ausland anziehen.

Um einen nachhaltigen Wachstumspfad zu erreichen, sollten außerdem die Privatwirtschaft unterstützt werden, indem das Staatsdefizit und Staatsausgaben reduziert werden. Durch niedrigere Staatsausgaben werden Ressourcen für den Privatsektor verfügbar, die ansonsten vom Staat in Beschlag genommen worden wären, und können bei der Restrukturierung behilflich sein.

Eine erhöhte staatliche Neuverschuldung kann zu einem Crowding Out von den in diesem Augenblick zur Restrukturierung so wichtigen Privatinvestitionen führen. Alternativ zur Finanzierung der Staatsschulden durch private Ersparnisse (Crowding Out), können die neuen Staatsschulden auch über die Notenpresse finanziert werden. Die Finanzierung über die Notenpresse bedeutet gleichermaßen, dass der Staat über zusätzliche Ressourcen verfügt, die ansonsten dem Privatsektor günstiger zur Verfügung gestanden hätten. Das Weihnachtsmannprinzip gilt nicht. Denn der Staat schafft keine neuen Ressourcen. Alles, was der Staat mehr ausgibt, hat er vorher der Privatwirtschaft genommen. Durch die Mehrausgaben, unabhängig davon, ob sie durch Steuererhöhung, Crowding Out oder Geldmengenerhöhung finanziert sind, entzieht der Staat dem Privatsektor Ressourcen. Bei einer Geldmengenerhöhung treibt der Staat die Faktorpreise. Die Ressourcenpreise sind höher als sie ohne die Nachfrage des Staates gewesen wären. Für Privatunternehmen stehen mithin weniger Ressourcen zu höheren Preisen zur Verfügung. Die reale Möglichkeit für private Investitionen schrumpft. Mithin ist zur Zielerreichung eines nachhaltigen Wachstums geboten, Staatsausgaben wie Transferzahlungen oder Subventionen zurückzufahren. So könnte eine schnellere Erholung gewährleistet werden, da dem angeschlagenen Privatsektor auf diese Weise mehr Ressourcen zur Verfügung stehen und seine Kosten sinken.

Analyse des Konjunkturpakets

Strukturenreformen, Deregulierungen zur Förderung der Anpassung und Restrukturierung der Produktionsstruktur sind in dem Konjunkturpaket nicht vorhanden. Steuersenkungen, die die privaten Ersparnisse anregen, sind auch nicht geplant. Vielmehr ist eine befristete Mehrwertsteuersenkung enthalten, die eher zusätzlichen oder vorgezogenen Konsum denn zusätzliche private Ersparnisse bewirkt. Auch Staatsverschuldung und Staatsausgaben gehen nicht zurück, letztere steigen

vielmehr um knapp 43%. Die Staatsausgaben sind beinahe hälftig durch die Ausgabe neuer Schulden finanziert.³ Vor diesem Hintergrund ist die Ausnutzung des Spielraums bei der Interpretation der Schuldenbremse bedauerlich. Insbesondere durch eine drohende Vergesellschaftung von Staatsschulden auf der europäischen Ebene durch die bereits bestehenden Kanäle ist auch die Solvenz Deutschlands gefährdet. Wenn die Finanzmärkte in Zukunft ob einer europäischen Wirtschaftskrise und hohen Staatsschulden nervös werden, werden sie auf die deutsche Staatsverschuldung schauen.

Die Maßnahmen des zweiten Nachtragshaushalts sind also dem selbst gesteckten Ziel eines nachhaltigen Wachstums geradezu entgegengesetzt.

Die meisten Maßnahmen des Konjunkturpakets subventionieren bestimmte Interessengruppen. Sie erzeugen eine Umverteilung in der Bevölkerung, dienen aber nicht dem Erreichen eines nachhaltigen Wachstumspfad.

Die Subventionierung von Elektroautos bewirkt eine Umverteilung von unten nach oben. Es profitieren Elektroautobauer und gut verdienende Käufer, die sich teure Elektroautos leisten können. Es verlieren ärmere Einkommensschichten. Auch der Kinderbonus, die Aufstockung von Gesundheitsfonds- und Pflegeversicherung, die Subventionierung von Kulturbetrieben, die Bezuschussung von Ländern und Kommunen, die Förderung von Kinderbetreuung, die Subventionierung der Deutschen Bahn, die Förderung von Regionen und der Energiewende, sowie die Entwicklungshilfe stellen reine Umverteilungsmaßnahmen dar. Sie nehmen einigen Marktteilnehmern die Verfügung über Ressourcen und geben sie anderen. Diese Umverteilung schwächt den Wirtschaftsstandort Deutschland nachhaltig. Denn sie fördert unprofitable Unternehmungen, verteuert damit die Kosten für die profitablen deutschen Unternehmen und verhindert die Gründung von neuen Unternehmen, die gar nicht erst entstehen. Außerdem werden Konkurrenten von deutschen Schlüsselindustrien (wie es der Dieselautomobilbau ist) subventioniert (Elektroautos).

Die Subventionen und Umverteilungen des Konjunkturpakets können nicht mit dem im Entwurf zum zweiten Nachtragshaushalt angegebenen Ziel einer nachhaltigen Verbesserung der Konjunktur begründet werden. Auch wenn an dieser Stelle nicht über die Motivation der Maßnahmen spekuliert werden soll, erscheinen sie ideologischer Natur zu sein. So werden beispielsweise die Energiewende, die strukturstarre, unprofitable Deutsche Bahn, die staatliche Kinderbetreuung und staatliche Absicherungssysteme subventioniert.

Aus marktwirtschaftlicher Sicht besonders bedenklich ist, dass Entscheidungen über Zukunftstechnologien („innovativer Modernisierungsschub“) als staatliche Aufgabe angesehen wird. Dieser Staatsdirigismus, der Modernisierung zentral definiert und ausführt, steht der innovativen Dynamik einer Marktwirtschaft im Ludwig Erhardschen Sinne diametral entgegen. Er hemmt die Innovationskräfte und den Wettbewerb, in dem

³ Wir lassen hier die Problematik der Monetisierung von Staatsschulden in der Eurozone außer Acht. Denn die innereuropäische Umverteilung durch unterschiedliche Staatsdefizite in der Eurozone könnte zum nationalen Vorteil genutzt werden (Bagus 2011).

er festlegt, was erst im Wettbewerb experimentell entdeckt würde. Er scheitert am Wissensproblem. Gleiches gilt für die Idee der „Zukunftsinvestition.“ Staatliche zentrale Planer können nicht wissen, was eine Zukunftsinvestition ist. Diese Planer riskieren nicht ihr eigenes Kapital, um durch Befriedigung von Konsumentenbedürfnissen eine Rendite zu erzielen, wie es bei privaten Investitionen in einer Marktwirtschaft der Fall ist. Es ist Aufgabe von Unternehmern neue Technologien im Wettbewerb einzuführen. Sollten diese Technologien noch nicht eingeführt sein, ist es wahrscheinlich, dass sie entweder durch staatliche Regulierungen behindert werden, oder, dass sie aus wirtschaftlicher Sicht anderen Technologien unterlegen sind.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch der staatliche Aufbau digitaler Infrastruktur. Eine staatliche Bereitstellung von Infrastruktur agiert bei der Frage der Menge und Art der Infrastruktur im Dunkeln. Eine Wirtschaftsrechnung kann nicht stattfinden. Im Sinne einer marktwirtschaftlichen Ordnung und einer aus Konsumentensicht effizienten Ressourcenallokation sollte der 5G-Ausbau im privaten Wettbewerb bereitgestellt werden. Dann würde sich möglicherweise herausstellen, dass derzeit eine flächendeckende Versorgung mit dem 5G-Standard überhaupt nicht nachgefragt würde.

Schlussfolgerung

Das Konjunkturpaket erfüllt seinen offiziellen Zweck nicht. Vielmehr ist es diesem abträglich. Staatsausgaben werden nicht verringert. Steuersenkungen und Ersparnis erleichterung finden nicht statt. Deregulierungen sind nicht enthalten. Stattdessen enthält das Paket Industriepolitik, staatliche Innovations- und zentrale Wirtschaftsplanung, Subventionen und Umverteilungsmaßnahmen. Das Paket atmet den Geist eines merkantilistischen Staatsdirigismus, und steht den marktwirtschaftlichen Prinzipien entgegen. Es ist zu hinterfragen, ob dieser schleichende Systemwechsel auch wirklich politisch gewünscht ist.

Profesor Dr. Philipp Bagus

Profesor Titular de Universidad del Departamento de Economía Aplicada e Historia e Instituciones Económicas (y Filosofía Moral)
Universidad Rey Juan Carlos
Pseo. de Artillero s/n,
28032 Madrid
Spanien

Literatur:

Bagus, Philipp. 2011. Die Tragödie des Euro. München: FinanzbuchVerlag.

Bjørnskov, Christian. 2016. "Economic freedom and economic crises." *European Journal of Political Economy* Vol. 45, supplement: 11-23.

Boettke, Peter, Emily Chamlee-Wright, Peter Gordon, Sanford Ikeda, Peter Leeson and Russ Sobel. 2007. "The political, economic, and social aspects of Katrina." *Southern Economic Journal* Vol. 74, no.2: 363-376.

Geloso, Vincent and Jamie Bologna Pavlik. 2020. "Economic freedom and the economic consequences of the 1918 pandemic." SSRN Working Paper.

Hayek, Friedrich A. 1996. Die Anmaßung von Wissen. Mohr Siebeck: Tübingen.

Kopczuk, Wojciech. 2020. "Some thoughts on economics and policy at the time of the pandemics". Working paper: <http://www.columbia.edu/~wk2110/Corona/Corona.pdf>

Smith, Daniel J., and Daniel Sutter. 2013. "Response and recovery after the Joplin tornado: Lessons applied and lessons learned." *Independent Review* Vol.18, no.2: 165-188.