

Kölner Impulse zur Wirtschaftspolitik

Nr. 4/2020 | 07. Juli 2020

In dieser Ausgabe

befassen sich Oliver Arentz und Steffen J. Roth mit allgemeinen Aspekten der Ökonomik in der Corona-Krise und den konkreten konjunkturpolitischen Beschlüssen. Sie diskutieren zunächst den nur scheinbaren Gegensatz zwischen gesundheitspolitischen und wirtschaftspolitischen Zielen und distanzieren sich von Ökonomen, die glauben, auch ohne genauere Kenntnisse der Zusammenhänge Urteile zum Infektionsgeschehen abgeben zu können.

Danach kommentieren die Autoren die wesentlichen Maßnahmen des jüngst von der Bundesregierung beschlossenen Konjunkturprogramms.

Abb. 1



Aktuelles aus dem iwp

Das vom iwp betreute YES!-Team des Konrad-Adenauer-Gymnasiums Langenfeld hat sein Regionalfinale West mit einem Projekt zum Thema „Mehr ökonomische Bildung für mehr gesellschaftliche Partizipation“ gewonnen und tritt im Bundesfinale an.



Abb. 2

Das YES! – Young Economic Summit ist der größte deutsche Schulwettbewerb zu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen für Teams der Jahrgangsstufen 10 bis 12. Die Schülerinnen und Schüler erarbeiten gemeinsam mit Forschenden aus renommierten Instituten eigene Lösungen für regionale und globale Herausforderungen in Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Umwelt.

Ökonomik zu Pandemiezeiten – Kommentare zum Konjunkturprogramm der Bundesregierung

Von Oliver Arentz und Steffen J. Roth

Die Regierungskoalition hat sich am 3. Juni auf ein Konjunkturprogramm geeinigt. Mit dem Corona-Steuerhilfegesetz haben der Bundestag und Bundesrat am 29. Juni wesentliche Teile dieses Programms endgültig festgezurrert und auf den Weg gebracht. Wichtige oder besonders beachtete wirtschaftspolitische Maßnahmen dieses Konjunkturpakets, die im Folgenden diskutiert bzw. kommentiert werden sollen, dienen der Dämpfung und Verkürzung einer Rezession, die durch die weltweite Corona-Pandemie bzw. die zur Bekämpfung der Pandemie ergriffenen Schutzmaßnahmen ausgelöst wurde. Im Kontext der Pandemie und der getroffenen Maßnahmen sind jedoch zunächst einige allgemeine Vorbemerkungen angebracht, bevor einzelne konjunkturpolitische Maßnahmen diskutiert werden.

Gesundheit und Wohlstand

In der öffentlichen Diskussion über die in der Vergangenheit getroffenen und die im weiteren Verlauf der Pandemie zu treffenden politischen Entscheidungen wird häufig der Eindruck vermittelt, als gelte es gegensätzliche Interessen des Infektionsschutzes auf der einen und einer prosperierenden Wirtschaft auf der anderen Seite abzuwägen. Dabei erwartet ein Teil der Öffentlichkeit von Ökonomen eine entsprechend parteiische Stellungnahme zugunsten einer möglichst schnellen und uneingeschränkten Rückkehr zum Status quo ante. Journalisten erhoffen sich heftige Streitgespräche, wenn sie Virologen und Epidemiologen mit Ökonomen in eine Runde setzen. Diese Erwartung mag in einigen Fällen aufgehen, hängt dann jedoch in erster Linie von der persönlichen Sichtweise

oder dem Rollenverständnis der Protagonisten ab, die aufgrund einer jeweiligen ‚déformation professionnelle‘ nur die Perspektive der eigenen Wissenschaft betonen. Aus einer systematischen Perspektive heraus ist jedoch aus mindestens dreierlei Gründen weder damit zu rechnen, dass Virologen regelmäßig für harte Maßnahmen votieren, die einen Stillstand der Wirtschaft in Kauf nehmen, noch, dass Ökonomen sich für ein weitgehend unbeeinträchtigtes Wirtschaftsleben aussprechen, was einer Ausbreitung des Virus entgegenkommt.

Zum Ersten ist es wissenschaftstheoretisch unmittelbar einsichtig, dass die zur Ableitung einer politischen Empfehlung erforderliche Bewertung der erwarteten Wirkungen von Maßnahmen oder deren Unterlassung nicht ohne normative Setzungen erfolgen kann. Zwar können

und sollten die von Wissenschaftlern geäußerten Erwartungen zu den Folgen und Wirkungen von Maßnahmen wissenschaftlich begründet und damit interpersonell nachvollziehbar sein. Die Bewertungen hingegen sind es nicht und können es nicht sein.¹ Es gibt daher zwar eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass sich Vertreter ein und derselben Wissenschaft mehr oder minder darauf einigen können, welche Modelle und Methoden zur Beantwortung bestimmter Forschungsfragen angemessen erscheinen. Im Grenzfall können sie auf diese Weise zu einer gemeinsamen Einschätzung der Chancen und Risiken bestimmter Maßnahmen kommen. Ähnliches auch für die subjektive Bewertung der zuvor ermittelten Chancen und Risiken zu erwarten, zeigt jedoch ein weitverbreitetes Missverständnis zur Fähigkeit und Rolle von Wissenschaftlern. Selbstverständlich kann ein Virologe in erster Linie am wirtschaftlichen Wohlstand seiner Umgebung interessiert sein, ein Ökonom aber gesundheitliche Unversehrtheit höher gewichten. Weder der eine noch der andere hat eine besondere Expertise zur normativen Gewichtung und auch beide zusammen können die Gewichtung nicht besser vornehmen als andere Bürger. Diese Bewertungen sind deshalb aus gutem Grund in den Fällen, in denen das Werturteil nicht jedem Einzelnen überlassen werden kann, in die Sphäre der Politik gelegt. Zwar sind auch die Werturteile der einzelnen Politiker nicht sicherer, geschweige denn richtiger. Aber in einer Demokratie bedient sich der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess immerhin einer hoffentlich transparenten Diskussion und ermöglicht damit zunächst einen Austausch der Argumente und Positionen. Und die Entscheidungsträger müssen sich hinterher dem Urteil der Wähler stellen.

Zum Zweiten ist es eine zwar verbreitete, aber dennoch unzutreffende Verkürzung, Ökono-

¹ Vgl. dazu beispielsweise Albert (1972) oder zugänglicher zunächst Suchanek (1997).

men als diejenigen darzustellen, deren alleiniges Ziel die Steigerung materiellen Wohlstands wäre, etwa gemessen am Bruttoinlandsprodukt eines Landes. Selbst wenn man Ökonomik in unzulässiger Weise auf die Suche nach Effizienzsteigerungen reduziert, ist das eigentliche Ziel solcher Maximierungsansätze nicht die Anhäufung von materiellen Gütern oder die Erhöhung von Einkommen und geldwertem Vermögen, sondern von Nutzen. Hinter diesem etwas undurchsichtigen Begriff verbirgt sich nicht weniger als ein recht breit zu verstehendes Konzept individueller Wertschätzung, des Glücks, des Wohlergehens oder der Lebenszufriedenheit.² Das häufige Missverständnis speist sich aus der Erfahrung, dass ein ausreichendes Einkommen und geldwerter Besitz für viele Menschen essentielle Voraussetzungen und hilfreiche Mittel zur Erlangung von Zufriedenheit und Wohlergehen sind. Niemand wird jedoch ernsthaft in Abrede stellen wollen, dass selbiges auch für Gesundheit gilt. Zu erwarten, dass Ökonomen das Interesse der Menschen an körperlicher Unversehrtheit ignorieren könnten, ist völlig abwegig und würde Wirtschaftswissenschaften in der Tat erbärmlich aussehen lassen. Im Gegenteil, Ökonomen haben relativ gut gesicherte Erkenntnisse dazu, dass für die meisten Menschen gerade mit zunehmendem materiellen Wohlstand das Interesse an gesundheitsförderlichen Verhaltens- und Konsumweisen ebenso zunimmt, wie ihre Zahlungsbereitschaft für medizinische Leistungen und Gesundheitsvorsorge allgemein.

Nicht nur die fiskalpolitischen Spielräume für Konjunkturpolitik sind in Deutschland relativ groß, weil die Wirtschaft vor der Pandemie rela-

² Dazu der Urvater des Utilitarismus Jeremy Bentham (1789): „Mit dem Prinzip des Nutzens ist jenes Prinzip gemeint, das jede Handlung gutheißt oder missbilligt entsprechend ihrer Tendenz, das Glück derjenigen Gruppe zu vermehren oder zu vermindern, um deren Interesse es geht. (...) Mit ‚Nutzen‘ ist diejenige Eigenschaft an einem Objekt gemeint, wodurch es dazu neigt Wohlergehen, Vorteil, Freude, Gutes oder Glück zu schaffen.“

tiv robust aufgestellt war, der materielle Wohlstand relativ groß und die Staatsverschuldung relativ gering ist. Auch die mehrheitlich geteilte Zahlungsbereitschaft für die Infektionsbekämpfung war und ist vermutlich relativ hoch, weil der materielle Wohlstand groß ist. Die weitverbreitete Zustimmung zu der entschlossenen Reaktion auf die Infektionsgefahr durch den schnellen Ausbau von medizinischen (Reserve-) Kapazitäten und den relativ schnellen Lockdown ist aus ökonomischer Perspektive auch vor diesem Hintergrund verständlich.



Shut-Down: Donnerstagnachmittag mitten im Semester

Zum Dritten wird man selbst aus einer engen Perspektive heraus dem Problem nicht gerecht, wenn man Gesundheitsschutz und Prosperität der Wirtschaft als Gegensätze darstellt, da selbstverständlich mächtige Interdependenzen zwischen beidem bestehen: ein gut funktionierendes und ausreichend ausgebautes Gesundheitssystem ist nicht ohne entsprechende materielle Ressourcen denkbar, die zunächst erwirtschaftet werden müssen. Zugleich gehen von einem weitgehenden Lockdown andere gesundheitliche Risiken einher. Niemand wird daher in ernsthafter Erwägung zu dem Ergebnis kommen, aufgrund einer womöglich aus Gesichtspunkten des Infektionsschutzes einen völligen und unbegrenzten Lockdown zu empfehlen. Umgekehrt ist sicher keine gedeihliche

Wirtschaftsentwicklung vorstellbar, wenn Arbeitskräfte und Konsumenten in großer Zahl erkranken und eine Furcht vor einer Ansteckung weit verbreitet ist, die Gedanken und Lebenspläne der Menschen beherrscht und zur weitgehenden Erlahmung aller nicht unmittelbar überlebensnotwendigen Aktivitäten führt.³

Im Gegenteil, jede etwas elaboriertere Überlegung zur ökonomischen Raison wird nach Lösungen suchen, die insgesamt mit der geringsten Zerstörung wirtschaftlicher Strukturen einhergeht. Dabei wäre ein kurzfristiger Lockdown zum richtigen Zeitpunkt verständlicher Weise einem ungebremsst um sich greifenden Infektionsgeschehen mit anschließendem dauerhaften Zusammenbruch der gesamten Wirtschaft vorzuziehen.⁴ Bodenstein, Corsetti und Guerrieri (2020) argumentieren, dass ohne Abstandsgebot und teilweises Herunterfahren der wirtschaftlichen Aktivitäten die langfristigen Kosten höher ausgefallen wären. Früher oder später wäre es zu massiven Störungen in essenziellen Wirtschaftszweigen (etwa Gesundheitswesen, Nahrungsversorgung oder Transport) aufgrund hoher Erkrankungszahlen gekommen, die wiederum zu Verwerfungen in anderen Wirtschaftszweigen geführt hätten. Zudem dürfte die Unsicherheit in der Bevölke-

³ Erste empirische Untersuchungen des Konsumentenverhaltens in den USA zeigen übrigens, dass dort ein wesentlicher Faktor für den Wirtschaftseinbruch in den Verhaltensänderungen der Konsumenten in Reaktion auf ein wahrgenommenes Ansteckungsrisiko lag (Golsbee and Syverson, 2020). Diesen Untersuchungen zufolge wäre der Wirtschaftseinbruch also vermutlich auch ohne Lockdown erfolgt.

⁴ Darauf relativ früh und prominent hingewiesen zu haben ist der Verdienst einer interdisziplinären Gruppe um Clemens Fuest und Martin Lohse, die bereits am 2. April für eine „flexible, risikoadaptierte Strategie“ warben (vgl. Abele-Brehm et. al. 2020). Mitte Mai folgte eine gemeinsame Studie des ifo Instituts (ifo) und des Helmholtz-Zentrums für Infektionsforschung (HZI), in der das qualitative Argument durch die beispielhafte Berechnung verschiedener Szenarien zur Pandemie-Bekämpfung gestärkt wurde (vgl. Dorn et. al. 2020).

rung ohne Gegenmaßnahmen steigen, weil eine ausreichende Gesundheitsversorgung bei einer Erkrankung an Covid-19 wegen der absehbaren Engpässe im Gesundheitswesen nicht gesichert gewesen wäre. Demnach waren die ergriffenen Maßnahmen notwendig, um die essenziellen Wirtschaftszweige zu schützen und die Ausnahmeregelungen für systemrelevante Berufe konsequent.

Die Hybris einiger Ökonomen

Es ist eine begrüßenswerte Sache, sich interdisziplinär auszutauschen oder zusammenzuarbeiten. Die meisten realen Probleme lassen sich nur im Zusammenspiel verschiedener Disziplinen angemessen adressieren. Es ist jedoch eine ganz andere Sache, die eigene Wissenschaft oder gar die eigene Person für so überragend zu halten, dass man glaubt, die Arbeit der anderen Disziplinen übernehmen zu können. Wer so vorgeht, gibt damit zu erkennen, dass er oder sie die Vertreter anderer Disziplinen für weniger geeignet hält als sich selbst, statistische Auswertungen und Modellrechnungen in deren ureigenen Forschungsgebieten durchzuführen. Solche Hybris ist dem fächerübergreifenden Diskurs tendenziell abträglich.

Es war und ist äußerst unangenehm zu beobachten, dass sich manche in der öffentlichen Diskussion sichtbare Fachkollegen wiederholt der Selbstüberschätzung hingaben und vermutlich weiter dieser Illusion unterliegen, sie könnten anhand von in wenigen Stunden unsystematisch im Internet und aus journalistischen Quellen zusammengesuchten Daten zutreffendere Prognosen zur Pandemie-Entwicklung im Allgemeinen und zur Wirkung einzelner Maßnahmen der Pandemie-Bekämpfung im Besonderen abgeben, als die Experten in den virologischen und epidemiologischen Instituten. Die damit verbundene Anmaßung schadet der ganzen Zunft der Wirtschaftswissenschaftler, falls sie Beobachter dazu verleitet, aus diesem Verhal-

ten Einzelner Rückschlüsse auf die im jeweiligen Fachgebiet verbreitete Arbeitsweise zu ziehen.⁵ Abgesehen von der beleidigenden und kuriosen Annahme, (manche) Ökonomen könnten aus irgendeinem Grund besser mit der dynamischen Entwicklung des Covid 19-Virus und seiner Verbreitung umgehen als die Modellrechner der Institute, die sich seit vielen Jahren mit Infektionsgeschehen und Seuchen befassen, zeigt diese naive Herangehensweise, dass die Kollegen ein recht einfaches Weltbild pflegen. Wer mit Komplexität rechnet, mit der Relevanz zahlloser Begleitparameter und Antezedensbedingungen, mit Rückkopplungen und Verstärkungen, der wird nicht erwarten, in den handgestrickten Daten und selbsterklärten Zusammenhängen ein ausreichendes Verständnis der Prozesse zu entwickeln, um daraus eigene Vorhersagen ableiten zu können.

Es ist schlimm genug, dass in den zurzeit herrschenden postfaktischen Zeiten das aufklärerische Wissenschaftsverständnis leidet und der Zweifel am Konzept der Wahrheit ebenso en vogue ist wie der Zweifel an der Lauterbarkeit der in der Wissenschaft tätigen Personen. Wenn aber selbst Wissenschaftler zu dem Eindruck beitragen, die genauere Kenntnis der Phänomene sei unnötig, um zu besseren Erkenntnissen zu gelangen als die Fachwissenschaftler, erscheint dies umso schmerzlicher.

Um nicht falsch verstanden zu werden: Skepsis und Zweifel sind selbstverständlich die Triebfedern wissenschaftlichen Fortschritts. Dabei geht es jedoch wohlverstanden in erster Linie um möglichst verständigen Zweifel, bestenfalls also den Selbstzweifel der Wissenschaftler an

⁵ Ein wenig halten wir uns an der Hoffnung fest, dass es sich bei dieser Hybris womöglich doch nicht um ein Phänomen der Wirtschaftswissenschaftler handelt. Womöglich bemerken wir nur aufgrund unserer eigenen eingeschränkten Kommunikationskanäle und unseres eigenen Interesses mehr anmaßende Ökonomen als gleichermaßen anmaßende Vertreter anderer Disziplinen.

ihrer eigenen Forschung, der eigenen Methode, den eigenen Hypothesen und Folgerungen. In zweiter Linie um den Zweifel der Wissenschaftler an den in ihrem Fach als anerkannt geltenden Prinzipien, Methoden und Gesetzmäßigkeiten. Weit ab davon kann natürlich jeder denkende Mensch Zweifel an den Vorgehensweisen und Schlüssen von Wissenschaftlern haben, deren Arbeit sie oder er ad hoc nicht versteht. Ob die Zweifel von Ökonomen an den Resultaten von Epidemiologen allerdings wertvoller sind als die Zweifel von Bäckermeistern, erscheint keineswegs ausgemacht. Und solche nicht fachlich begründeten Zweifel des normalen Menschenverstands sollten im Regelfall nicht zu der Überzeugung verleiten, man selbst wisse es tatsächlich besser. Freundlich nachfragen und interessiert um Erklärungen bitten wäre angemessener.

Konjunkturpolitische Impulse oder andere Politikziele?

Man kann politische Maßnahmen regelmäßig unter allen möglichen Gesichtspunkten betrachten. Es ist nicht ungewöhnlich, aus unterschiedlichen Perspektiven auch zu unterschiedlichen Bewertungen zu gelangen. Die konjunkturpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung sollen hier insbesondere auf ihre Eignung zur Stimulierung der wirtschaftlichen Aktivitäten untersucht werden, denn das wird als im Vordergrund stehendes Ziel eines Konjunkturpakets kommuniziert. Es ist dabei nichts dagegen einzuwenden, wenn Maßnahmen, die auch unabhängig von der konjunkturellen Lage auf der politischen Agenda standen und stehen, unter der Überschrift des Konjunkturpakets beschlossen werden. Warum nicht. Solche Maßnahmen segeln dann allerdings letztlich unter falscher Flagge und müssen sich im Rahmen der hier geführten Diskussion gefallen lassen, unter konjunkturpolitischen Vorzeichen bewertet zu werden. Das bedeutet natürlich nicht, dass die Auswirkungen der konjunkturpolitischen Maß-

nahmen auf andere Politikziele nicht betrachtet werden müssten, allerdings wird diese Untersuchung auf Nebenwirkungen eher auf der Kostenseite verbucht werden. Maßnahmen mit besonders gravierenden negativen Nebenwirkungen müssen einen ganz besonders hohen konjunkturpolitischen Nutzen versprechen, Maßnahmen, die unter den Nebenwirkungen sogar positive Side-effects haben, können sich auch bei relativ geringer konjunkturpolitischer Eignung empfehlen.

Für die akuten Notfallmaßnahmen gilt, dass sie zeitnah erfolgen, zielgerichtet sein und zeitlich begrenzt sein sollten, oder wie es dieser Tage gerne heißt: „timely, targeted and temporary“. Diesen Kriterien genügen insbesondere die sogenannten automatischen Stabilisatoren wie etwa die Institutionen der Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung. Die Summe der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und die Einkommensteuerzahlungen zur Finanzierung der Grundsicherungsleistungen sinken in der Krise automatisch, wenn es zu Beschäftigungsverlusten kommt. Gleichzeitig steigt die Summe der ausgezahlten Transfers, weil die Anzahl der anspruchsberechtigten Bürger steigt. Dadurch werden die individuellen und gesamtgesellschaftlichen Einkommensausfälle gemindert. Die Leistungen werden zeitnah ausgezahlt, weil sie keine neuen politischen Entscheidungen erfordern, sondern automatisch auf die Krise reagieren und sie adressieren zugleich eine klar umrissene Gruppe, die auf Unterstützung angewiesen ist. Wenn der Unterstützungsbedarf wegfällt, fällt auch der Leistungsanspruch weg, so dass die Leistungen zeitlich (und sachlich) befristet sind. Für andere Maßnahmen, die in Konjunkturprogrammen diskretionär verabschiedet und vor dem Hintergrund der für Politiker existenziellen Wählerzufriedenheit austariert werden müssen, gilt der Dreiklang wesentlich seltener.

Kurzarbeit

Das Kurzarbeitergeld nimmt in gewisser Hinsicht eine Sonderstellung zwischen automatischen Stabilisatoren und diskretionären Maßnahmen ein. Einerseits besteht ein Rechtsanspruch unabhängig von der konjunkturellen Situation. Andererseits wurden die Voraussetzungen für den Bezug aufgrund der aktuellen Pandemie zeitlich begrenzt gelockert und die Leistungshöhe – ebenfalls zeitlich begrenzt – ausgedehnt. Das Kurzarbeitergeld soll verhindern, dass Betriebe aufgrund vorübergehender Absatzschwierigkeiten Beschäftigte entlassen müssen. Betriebe werden von Lohnkosten entlastet und Beschäftigte erhalten eine Aufstockung des durch die Arbeitszeitverkürzung reduzierten Lohns.

In der öffentlichen Wahrnehmung gilt das Kurzarbeitergeld als ein probates Mittel zur Beschäftigungssicherung. Unter anderem wird die schnelle wirtschaftliche Erholung in Deutschland nach der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise 2009 zu großen Teilen dem Kurzarbeitergeld zugeschrieben.⁶ Aus theoretischer Sicht hat das Kurzarbeitergeld jedoch auch unerwünschte Anreizeffekte. Aus Sicht des Arbeitgebers ist die Beantragung von Kurzarbeit eine Möglichkeit, das betriebsspezifische Know-How der Arbeitnehmer zu erhalten. Natürlich ist dies nicht nur aus Sicht der betreffenden Arbeitnehmer und Arbeitgeber, sondern auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu begrüßen. Allerdings nur, wenn die Arbeitsverhältnisse auch langfristig gesichert werden, weil die Beschäftigung profitabel ist. Falls dank des Kurzarbeitergelds Arbeitslosigkeit vermieden werden kann, reduziert die Maßnahme auch die Kosten in der Arbeitslosenversicherung. Die Arbeitnehmer leisten ihren Beitrag durch die einhergehenden Einkommenskürzungen. Eigentlich sollten sich auch die unmittelbar profitierenden Betriebe angemessen an den Kosten beteiligen. Statt-

⁶ Vgl. etwa Balleer et al. (2019).

dessen können sie die Kosten der Maßnahme heute aber vollständig sozialisieren und auf das Kollektiv der Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung abwälzen. Eine am Ausmaß der Inanspruchnahme orientierte Beteiligung der Unternehmen an den Kosten findet nicht statt. Dadurch ergeben sich Anreize, das Kurzarbeitergeld über das gesellschaftlich optimale Maß hinaus in Anspruch zu nehmen. Für ähnliche Effekte in der Arbeitslosenversicherung werden seit Jahrzehnten Mechanismen des Experience Ratings diskutiert, wie in den USA üblich. Als Referenz für das gesellschaftlich optimale Maß könnte ein zu Marktkonditionen vergebener Überbrückungskredit herangezogen werden. Bei einem solchen Kredit müssten die Unternehmen die vollen Kosten der Inanspruchnahme berücksichtigen, weil sie keine Kosten auf das Versichertenkollektiv sozialisieren könnten. Wenigstens eine teilweise Beteiligung der Unternehmen könnte erwogen werden.

Eine Umstellung des Systems mitten in einer schweren Krise ist natürlich keine realistische Option. Daher ist das Kurzarbeitergeld als Second-Best-Lösung ein wichtiger Baustein zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der aktuellen Pandemie. Die negativen Anreizwirkungen sollten jedoch berücksichtigt werden, wenn über eine Verlängerung der Erleichterungen nachgedacht wird. Langfristig wäre eine Reform hin zu einem System wünschenswert, das verstärkt auf Liquiditätshilfen zu Marktkonditionen setzt.

Überbrückungshilfen für Unternehmen

Kleine und mittlere Unternehmen sollen eine Überbrückungshilfe erhalten, die als Zuschuss zu den betrieblichen Fixkosten für die Monate Juni bis August gewährt wird, wenn die Umsätze in den Monaten April und Mai um mindestens 60 Prozent im Vorjahresvergleich eingebrochen sind. Auch hier handelt es sich um eine zeitnahe, gezielte und vorübergehende Nothilfe. Die ma-

ximale Summe ist auf 150.000 Euro für größere Unternehmen begrenzt. Kleinstunternehmen können maximal 15.000 Euro erhalten. Daneben bietet die KfW Liquiditätshilfen an. Aufgrund der zum Teil drastischen Umsatzeinbrüche bei kleineren und mittleren Unternehmen gibt es gute Gründe, echte Zuschüsse zu gewähren. In vielen Branchen ist es nicht wahrscheinlich, dass der Umsatzausfall während des Lockdowns nach Aufhebung der Beschränkungen nachgeholt wird. Liquiditätshilfen in Form von Krediten würden daher nicht in allen Fällen das Überleben der betroffenen Unternehmen sichern. Zwar könnten sie auch damit vorübergehend die Fixkosten bezahlen. Allerdings müssten sie später die aufgelaufenen Kredite zusätzlich aus dem normalen Betriebsergebnis decken. Das dürfte insbesondere Unternehmen aus Branchen, die aufgrund von Hygieneauflagen auch nach den Lockerungen auf absehbare Zeit nur eingeschränkt wirtschaften können, hart treffen. Umgekehrt kann durch die Gewährung der Zuschüsse nicht ausgeschlossen werden, dass auch eine Förderung von Unternehmen erfolgt, die aufgrund hinreichender Reserven oder zu erwartenden Nachholgeschäften eigentlich nicht auf die staatlichen Zuschüsse angewiesen wären. Allerdings ist die getroffene politische Entscheidung in der Abwägung zwischen schnell verfügbaren Nothilfen und der Vermeidung von Fehlförderungen nachvollziehbar.

Ärgerlich erscheint die starre Grenze des 60prozentigen Umsatzeinbruchs im Vorjahresvergleich. Warum konnten hier keine flexibleren, abgestuften Regelungen gefunden werden? Einen Sonderfall stellen außerdem die in Deutschland ohnehin schwierigen Neugründungen dar. Start-ups, deren Geschäftstätigkeit noch nicht lange genug andauert oder deren Wachstum in den Jahren des Geschäftsaufbaus zu dynamisch ist, um im Vorjahr mehr als doppelt so hohe Umsätze verzeichnet zu haben als im Frühjahr 2020, genügen den Anforderungen der Überbrückungshilfen nicht. Hier bleibt zu hoffen,

dass regionale Initiativen oder Sonderprogramme ein ausreichendes Augenmerk aufbringen, um in Einzelfällen zu helfen.

Einen interessanten Diskussionsvorschlag macht Kaas (2020). Er fordert, die Kapitaleigner, insbesondere die Vermieter von Gewerbeflächen, durch einen einmaligen und begrenzten Ausfall von Pacht- oder Mietzahlungen bereits jetzt und nicht erst später über das Steuersystem an den Kosten der Pandemie zu beteiligen. Als Voraussetzung für den „temporären Kapitalausfall“ nennt er einen massiven Umsatzausfall. Der „temporäre Kapitalausfall“ sei eine Ergänzung des Kurzarbeitergeldes, das auf den Faktor Arbeit zielt. Im Gegensatz zu dem von der Politik beschlossenen Moratorium für Miet-, Kredit- und Stromzahlungen würde der „temporäre Kapitalausfall“ die betroffenen Unternehmen stärker entlasten, weil sie weniger Schulden aufbauen würden. Der Charme der Idee liegt darin, die Lasten der Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie von vornherein breiter zu streuen. Letztlich schützen die Nothilfen insbesondere die Kapitaleigner, weil sie die Liquidität der Unternehmen stützen, damit diese ihre Verpflichtungen gegenüber den Kapitalgebern bedienen können. Dadurch wird der Anreiz auf Seiten der Kapitalgeber gemindert, mit den Unternehmen eine vorübergehende Reduzierung der Verpflichtungen zu verhandeln, was in vielen Fällen unausweichlich wäre, wenn die Unternehmen nicht auf die Liquiditätshilfen zurückgreifen könnten.

Verlustrücktrag

Eine weitere Erleichterung für Unternehmen ist die Ausweitung der Möglichkeiten Verluste in 2020 und 2021 mit Gewinnen aus dem Vorjahr zu verrechnen. Statt einer Million Euro können nun bis zu fünf Millionen Euro Verluste geltend gemacht werden. Die daraus resultierenden Steuerrückzahlungen verschaffen den Unternehmen zusätzliche Liquidität. Vom erweiterten Verlustrücktrag profitieren insbesondere Unter-

nehmen, die 2019 profitabel waren und nun erst Verluste machen. Dadurch wird vermieden, dass die Hilfen Unternehmen mit strukturellen Problemen künstlich am Markt halten. Nicht zuletzt, weil die Gefahr für Fehlförderungen begrenzt ist, hätten die Verlustrücktragsmöglichkeiten auch deutlich stärker ausgeweitet werden können.⁷ Allerdings geht auch dieses Instrument an den Bedürfnissen von neugegründeten oder stark wachsenden Unternehmen vorbei.



Mehrwertsteuersenkung

Mit einer befristeten Senkung der Mehrwertsteuer von 19 Prozent auf 16 Prozent bzw. von 7 Prozent auf 5 Prozent beim ermäßigten Mehrwertsteuersatz vom 1. Juli bis 31. Dezember 2020 soll in erster Linie die Kaufkraft und Konsumlaune gestärkt werden. Die Maßnahme reiht sich ein in vieldiskutierte Konjunkturmaßnahmen der Konsumstärkung wie Gutscheine und Kaufprämien, Helikoptergeld und anderem mehr. Allerdings ist hierbei gar nicht klar, ob es der deutschen Bevölkerung zurzeit an Kaufkraft oder eher an Kauflaune und Konsumgelegenheit mangelt. Schließlich ist die aktuelle Situation mindestens auch, wenn nicht sogar eher durch die Schwierigkeiten auf der Angebotsseite geprägt. Viele Branchen waren während des Lockdowns nicht in der Lage, ihre Geschäftstätigkeit

⁷ Vgl. für Modelrechnungen zu verschiedenen Varianten Koch und Langenmayr (2020).

in gewohnter Weise aufrecht zu erhalten. Einige Branchen sind auch heute, nach weitgehenden Lockerungen, aufgrund der Hygienemaßnahmen oder fortbestehenden Schwierigkeiten weit von einem normalen Angebot entfernt. Anderen Branchen, wie beispielsweise weiten Teilen der Exportwirtschaft, die tatsächlich sehr stark unter der weggebrochenen Nachfrage leiden, kann mit nationalen Umsatzsteuersenkungen kaum wirksam geholfen werden.

Dennoch ist der Regierung mit der Mehrwertsteuersenkung ein von vielen begrüßter Überraschungscoup gelungen. Im Vergleich zu branchenspezifischen Sonderprivilegien wie einer von vielen Experten zuvor erwarteten allgemeinen Kaufprämie für Neuwagen oder branchenspezifischen Umsatzsteuerentlastungen scheint eine Mehrwertsteuerabsenkung wesentlich neutraler und zugleich verteilungspolitisch weniger bedenklich. Denn die Regierung erhofft sich mit der Maßnahme zugleich insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen eine Entlastungswirkung, weil diese einen höheren Anteil ihres Einkommens konsumieren. Diese Erwartung unterscheidet sich beispielsweise deutlich von der Verteilungswirkung einer früheren Streichung des Solidaritätszuschlags auch für oberen Einkommensteuerpflichtigen.

Ob die erhoffte Entlastungswirkung für Haushalte eintritt und wie neutral sich die Mehrwertsteuersenkung auf die verschiedenen Branchen auswirkt, hängt jedoch davon ab, ob und in welchem Umfang die Unternehmen die Reduktion der Mehrwertsteuer an die Kunden weitergeben. Bisherige Erfahrungen legen nahe, dass es zu keiner vollständigen Weitergabe der Senkung kommt. Ökonomen unterscheiden zwischen Zahllast und ökonomischer Traglast einer Steuer und analysieren, dass die Aufteilung der Traglast insbesondere durch die relativen Elastizitäten von Angebot und Nachfrage erklärt wird. In Branchen, in denen die Anbieter in einem extrem harten Wettbewerb

stehen, werden Kostensenkungen erwartungsgemäß schnell und vollständig an die Kunden weitergegeben. Insoweit überrascht es nicht, dass die Lebensmitteleinzelhändler sich nahezu überschlagen und eher mehr als die tatsächliche Steuerreduktion weitergeben. In anderen Branchen wird das jedoch anders sein. Für eine nicht vollständige Überwälzung der im Corona-Paket enthaltenen Mehrwertsteuersenkung sprechen auch die hohen Transaktionskosten. Zwar setzen einige Unternehmen auf einen pauschalen Abzug der Reduktion an der Kasse, um eine neue Preisauszeichnung zu vermeiden. Aber die administrativen Kosten sind dennoch nicht unerheblich – insbesondere, wenn Unternehmen Produkte mit unterschiedlichen Mehrwertsteuersätzen im Sortiment haben. Viele kleinere Betriebe dürften den Aufwand für ein halbes Jahr scheuen. Der Entlastungseffekt für die Haushalte dürfte sich daher in einem engen Rahmen halten.

Auch die Verteilungswirkungen sind keineswegs klar. Zwar dürfte bei Haushalten mit geringem Einkommen ein höherer Anteil des laufenden Einkommens konsumiert werden. Allerdings profitieren die Haushalte besonders stark von einer gesenkten Mehrwertsteuer beim Kauf von langlebigen und teuren Konsumgütern, deren Anschaffung in den begrenzten Zeitraum vorgezogen werden kann. Ebenfalls profitieren dürften Haushalte, die Handwerkerleistungen nachfragen, weil diese in der Regel als Nettopreise ausgewiesen werden, was eine vollständige Überwälzung der Mehrwertsteuerreduktion nahelegt. Absolut dürften daher Haushalte mit höheren Einkommen und flexiblen Konsumplänen, die im laufenden Halbjahr Autos, teure Mobiltelefone und Möbelgarnituren erwerben oder größere Umbauten und Renovierungen vornehmen lassen, stärker entlastet werden als solche mit einem geringen Einkommen, die ihren üblichen Konsumgewohnheiten treu bleiben müssen und keine Möglichkeit zu Extravaganzen sehen.

Der Anteil der Mehrwertsteuersenkung, der

nicht an die Kunden weitergeben wird, verbleibt bei den Unternehmen, erhöht deren Liquidität und wirkt sich positiv auf die Gewinne aus oder mindert deren Verluste. Insofern ist eine vollständige Überwälzung aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive nicht notwendig, um die Wirtschaft zu stabilisieren. Allerdings profitieren die Unternehmen natürlich – unabhängig vom Anteil der einbehaltenen Mehrwertsteuersenkung – nur entsprechend des überhaupt verzeichneten Umsatzes. Besonders gefördert werden damit mithin die Unternehmen, deren Umsatz aufgrund der Pandemie nicht eingebrochen bzw. sogar gestiegen ist oder deren Umsatz jedenfalls im zweiten Halbjahr erfreuliche Werte aufweist. Besonders hart getroffenen Branchen wird umgekehrt proportional umso weniger geholfen, je härter ihre Umsätze eingebrochen sind und weiterhin daniederliegen.

Die Mehrwertsteuersenkung ist also mit einiger Skepsis zu betrachten. Sie ist – da es sich schließlich um eine zeitlich befristete Maßnahme der Konjunkturpolitik und keine allgemeine Steueränderung handelt – verteilungspolitisch wesentlich weniger treffsicher als es auf den ersten Blick erscheint. Sie ist zugleich deutlich weniger neutral gegenüber den Unternehmenssektoren als etwa die erweiterten Möglichkeiten zum Verlustrücktrag.

Familienbonus und Entlastungsbeitrag für Alleinerziehende

Der konjunkturelle Effekt des Familienbonus hält sich vermutlich erst recht in Grenzen. Familien mit Kindern, für die sie Kindergeld beziehen, erhalten im Jahr 2020 insgesamt 300 Euro pro Kind mehr. Die Auszahlung erfolgt, verteilt auf zwei Monate, gemeinsam mit der fälligen Kindergeldauszahlung. Konjunkturpolitisch geht es ähnlich wie bei der Mehrwertsteuerabsenkung darum, die Kaufkraft und Konsumlaune zu heben.

Offensichtlich hörte es sich in den Ohren vieler

Politiker opportun an, Familien etwas besonders Gutes zu tun. Schließlich hätten diese unter den Schließungen der Kindergärten und Schulen besonders gelitten. Ähnliche Versprechungen hatte man auch gegenüber dem Pflegepersonal ausgesprochen, dem man in allgemeiner Solidarität auch gerne in den sozialen Medien kostenlosen Beifall zollte. Gegenüber den medizinischen Pflegekräften in den Krankenhäusern und Kliniken kam es nicht zur versprochenen Bonuszahlung. Gegenüber den Familien ebenfalls wortbrüchig zu werden, traute sich die Politik offenbar nicht.

Denn bei näherer Betrachtung ist der konjunkturpolitische Ansatz fragwürdig. Zunächst und vor allem: Natürlich hielten die im Rahmen der Pandemiebekämpfung getroffenen Maßnahmen des social distancing ganz besondere Herausforderungen für Familien und insbesondere für die Kinder bereit: Aufgrund der praktischen Unmöglichkeit einen ausreichenden Abstand zu wahren und Mund-Nasenschutz zu tragen bedeutete die Zeit der Kindergarten- und Grundschulschließungen für die meisten Kinder im betreffenden Alter den totalen Verzicht auf die Gesellschaft Gleichaltriger. Gepaart mit der Sperrung von Spiel- und Sportplätzen lief es für viele zudem auf einen monatelangen Hausarrest mit sporadischem begleiteten Freigang hinaus. Und das Ganze aufgrund einer für Kinder dieses Alters schwer verständlichen abstrakten Bedrohungslage. Verständlicherweise führte dieser Zustand nicht bei allen Kindern zu einer friedlichen genügsamen Selbstbeschäftigung, sondern verlangte den meisten Eltern ein außergewöhnliches Maß an Geduld, Einfühlungsvermögen und Kreativität ab. Experten erwarten, dass in dieser Zeit auch häusliche Gewalt gegenüber Kindern zugenommen haben dürfte. Natürlich bedeutete die Notwendigkeit der Kinderbetreuung auch für Eltern eine ungewohnte Doppelbelastung, die häufig neben der möglichst unbeeinträchtigten beruflichen Leistung im Homeoffice erfolgen sollte. Bei den Schulkindern kam die abenteuerliche Aufgabe

hinzu, den von der Schulseite aus sehr unterschiedlich gut vorbereiteten, sehr unterschiedlich liebevoll und praktikabel gestalteten und sehr unterschiedlich engmaschig mit echtem Kontakt zwischen Lehrern und Schülern begleiteten Prozess des Homeschooling zu ermöglichen und motivierend zu meistern. Aber gegen diese Belastungen helfen 300 Euro nicht. Und ohne Entfall von Einkommen, braucht es keine Geldleistung um den Familienkonsum anzukurbeln, sondern Gelegenheit und Muse. Eltern wiederum, deren Einkommen aufgrund der notwendigen Priorisierung ihrer Kinderbetreuungsaufgaben gegenüber ihrer Erwerbstätigkeit eingebrochen ist, wurden hoffentlich mithilfe entsprechender gezielter Einkommensersatzleistungen aufgefangen. Denn in diesen Fällen sind 300 Euro sicherlich nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Allen Eltern 300 Euro auszuzahlen ist hierfür jedenfalls wenig treffsicher. Zumal die Eltern von 16jährigen Oberstufenschülern vermutlich genauso wenig in der Kinderbetreuung gefordert waren wie Eltern von 24jährigen Studierenden.



Immerhin überraschte die Bundesregierung bei der Gestaltung des Kinderbonus handwerklich dann doch durch eine geschickte Ausgestaltung im Detail. Nur wenige Bürger wissen und verstehen, dass das monatlich und an alle Eltern in

gleicher Höhe ausgezahlte Kindergeld effektiv weder den ärmeren, noch den wohlhabenderen Familien in Deutschland zugutekommt. Im sogenannten Optionsmodell wird das Kindergeld im Rahmen der Einkommensteuerberechnung nachträglich mit dem Kinderfreibetrag verrechnet. Der Kinderfreibetrag stellt zusammen mit dem später hinzugekommenen Betreuungsfreibetrag das Existenzminimum der Kinder steuerfrei. Bei Eltern mit einem in der Mittelklasse nicht ungewöhnlich hohen zu versteuernden Einkommen führt die Steuerersparnis aufgrund dieser Freibeträge zu einem höheren Betrag als die Kindergeldzahlungen über das Jahr verteilt vorweggenommen haben. Da die ausgezahlten Kindergeldbeträge angerechnet werden, erhalten diese Eltern im Endeffekt keine Erhöhungen des verfügbaren Einkommens durch das Kindergeld, die sie nicht aufgrund der verfassungsrechtlich geschützten Freibeträge im Steuerrecht ohnehin erhalten hätten. Bei den einkommensschwachen Familien im Hartz IV-Bezug erfolgt eine Anrechnung der Kindergeldbeträge auf die Regelsatzansprüche der Kinder. Auch hier führt das Kindergeld also nicht zu höheren verfügbaren Einkommen des betreffenden Haushalts als durch die verfassungsrechtlich geschützten Transferansprüche ohnedies garantiert ist. Beim Kinderbonus nun hat jemand aufgepasst und beherzt eingegriffen. Am oberen Ende folgt der Kinderbonus der Logik des Kindergelds. Der Bonus wird mit den Freibeträgen verrechnet, Familien mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von mehr als 86.000 Euro erhalten effektiv keinen Bonus. Mit den Regelsätzen im Transferbezug der sozialen Grundsicherung hingegen soll der Bonus nicht verrechnet werden. Familien, die auf Hartz-IV angewiesen sind, werden diesmal also tatsächlich effektiv 300 Euro pro Kind mehr zur Verfügung haben. Immerhin.

Weniger Beachtung findet die deutliche Erhöhung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende um 2100 Euro von 1.908 auf 4.008 Euro pro Jahr für 2020 und 2021. Diese deutliche Erhöhung des zusätzlichen Freibetrags in der Ein-

kommensteuer für Alleinerziehende bewirkt bei den betroffenen Haushalten tatsächlich spürbare Erhöhungen des verfügbaren Einkommens. Bei einem Bruttomonatslohn in Höhe von 1.750 Euro errechnet das Familienministerium beispielsweise eine Entlastung in Höhe von rund 450 Euro pro Jahr, im Falle von 3.000 Euro brutto monatlich geht es um rund 600 Euro jährlich. Höhere Entlastungsbeträge für Alleinerziehende werden seit Jahren diskutiert. Inwiefern diese Maßnahme von konjunkturpolitischer Bedeutung ist sei deshalb dahingestellt.

Entlastung der Kommunen

Die Kommunen sollen ebenfalls entlastet werden. Die erwarteten Gewerbesteuerausfälle in 2020 in Höhe von rund 12 Milliarden Euro werden je zur Hälfte von Bund und Ländern übernommen. Zudem erhöhen Bund und Länder einmalig die Regionalisierungsmittel um 2,5 Milliarden Euro, um den ÖPNV zu stützen, der aufgrund der Corona-Schutzmaßnahmen deutliche Umsatzeinbußen zu verzeichnen hat. Diese Nothilfemaßnahmen sind grundsätzlich zu begrüßen. Langfristig sollte aber eine Reform der Kommunalfinanzen angestrebt werden, die die Kommunen dauerhaft in die Lage versetzt, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen und notwendige Investitionen in die kommunale Infrastruktur zu tätigen. Ein wesentlicher Punkt ist die Verstetigung der kommunalen Einnahmen. Die Gewerbesteuer ist in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung stark schwankungsanfällig und bietet kaum Planungssicherheit. Auf der anderen Seite müssen Bund und Länder sicherstellen, dass die Kommunen entsprechende Mittel erhalten, wenn ihnen zusätzliche Aufgaben zugeschrieben werden. Daher ist die ebenfalls im Konjunkturpaket beschlossene stärkere Beteiligung von Bund und Ländern an der Übernahme der Kosten der Unterkunft von 75 Prozent, statt bisher 50 Prozent zu begrüßen. Darüber hinaus sollte langfristig ein Weg gefunden werden, wie überschuldeten und dadurch faktisch hand-

lungsunfähigen Kommunen geholfen werden kann. Dabei muss die Balance aus kommunaler Solidarität und Eigenverantwortung gewahrt werden.

Fazit zu den Nothilfemaßnahmen

Die Politik hat mit den beschlossenen Nothilfemaßnahmen schnell und entschlossen gehandelt. Das Vertrauen der Finanzmärkte in die Solidität der deutschen Staatsfinanzen erlaubt einen massiven Stimulus. Die Maßnahmen sind überwiegend gut begründet. Sie kommen zeitnah, sind zielgerichtet und zeitlich begrenzt. Aufgrund der enormen Unsicherheit, unter der die Politik handeln musste, sind gewisse Unschärfen hinzunehmen. Als konjunkturpolitische Maßnahmen erscheinen die Mehrwertsteuersenkung und der Familienbonus am problematischsten. Gerade aufgrund der verbleibenden Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Pandemie und der damit verbundenen wirtschaftlichen Folgen wäre es eine Option gewesen, einen Teil der Mittel aufzusparen bzw. Maßnahmen zu beschließen, die nicht unmittelbar, sondern nur im Falle einer zweiten Infektionswelle umgesetzt werden.

Das Zukunftspaket

Neben den Nothilfemaßnahmen umfasst das Konjunkturpaket Maßnahmen, die keinen unmittelbaren Bezug zur Corona-Pandemie haben. Diese finden sich in dem sogenannten „Zukunftspaket“, das 50 Milliarden Euro umfassen soll. Hier sind andere Kriterien als an die Nothilfen anzulegen. Während die Nothilfen möglichst unmittelbar erfolgen sollten, ist der Zeithorizont für Zukunftsinvestitionen sehr viel weiter. Eine Befristung ist nicht notwendig, da es sich der theoretischen Erwartung nach um Investitionen handeln soll, die sich nach einer gewissen Zeit aufgrund der erwarteten Erträge selbst finanzieren. Der größte Unterschied liegt dann jedoch darin, dass Zukunftsinvesti-

onen im Gegensatz zu Nothilfemaßnahmen in der Regel technik- und branchenneutral ausgestaltet sein sollten. Bei kurzfristig greifenden Nothilfemaßnahmen hat die Politik hoffentlich genauere Kenntnis, wer auf Unterstützung angewiesen ist. Bei Zukunftsinvestitionen ist die Unsicherheit deutlich höher, welche konkreten Techniken bzw. Anwendungen sich letztlich am Markt durchsetzen werden. Daher sollte die Politik insbesondere die allgemeinen Voraussetzungen für ein F&E-freundliches Klima schaffen und nicht spezifische Technologien fördern. Zudem sollten die Investitionsanreize marktkompatibel sein und diejenigen Unternehmen bzw. Branchen unterstützen, die sich nach der Überwindung bestimmter Anlaufschwierigkeiten erfolgreich dem Wettbewerb stellen und nicht solche, die erfolgreich Rentseeking betreiben.

Die geplanten Investitionen zur Stärkung der Digitalisierung von Wirtschaft und Verwaltung sind grundsätzlich zu begrüßen, da sie zur Schaffung der notwendigen digitalen Infrastruktur beitragen können. Eine detaillierte Bewertung kann allerdings erst erfolgen, wenn die konkreten Umsetzungspläne bekannt sind.

Im Bereich der Mobilität sind im Zukunftspaket insbesondere Subventionen für die Elektromobilität vorgesehen. Zum einen wird die Anschaffung von E-Autos gefördert. Hier sollen u. a. bestehende Programme aufgestockt werden. Es bleibt abzuwarten, ob die Aufstockung von Kaufprämien zu einer größeren Akzeptanz von E-Autos führt. Die bisherige Förderung war nur bedingt erfolgreich. Zwar wird mit der Wasserstofftechnologie auch eine andere alternative Antriebsform gefördert. Allerdings wäre ein technologieoffenerer Ansatz bedenkenswert gewesen. Vor diesem Hintergrund sind auch die geplanten Investitionen in den Ausbau der Ladeinfrastruktur zu sehen. Bislang ist der Glaube an die Zukunft der E-Mobilität in der Politik stärker ausgeprägt als bei den Nachfragern. Die spezifischen Programme für E-Technologien sind daher eine Wette auf die Zukunft.

Die Senkung der EEG-Umlage entlastet die Ver-

braucher unmittelbar. Sachlogisch fällt die konjunkturelle Wirkung dieser Maßnahme daher eher unter die Nothilfe. Andererseits wird der Eingriff zur Deckelung der Umlage auf maximal 6,5 ct/kwh in 2021 und auf 6,0 ct/kwh 2022 die hohen Kosten der Förderung erneuerbarer Energien kaschieren, die ansonsten augenfälliger würden. Da den Produzenten erneuerbarer Energien feste Einspeisevergütungen garantiert sind, hängt die auf alle Stromkunden verteilte EEG-Umlage ihrer Höhe nach von der Differenz ab, die zwischen den versprochenen Einspeisevergütungen und dem Börsenstrompreis liegt, der sich aus Angebot und Nachfrage ergibt. Im Rahmen der Corona-Krise sank der Stromverbrauch heftig, was den Strompreis an der Börse einbrechen ließ und im Umkehrschluss den Zuschussbedarf für die erneuerbaren Energien in die Höhe treibt. Obwohl die EEG-Umlage 2021 mit 5,4 Mrd. Euro aus den Einnahmen von CO₂-Zertifikaten gedämpft wird, errechneten Strommarktexperten im April, dass die EEG-Umlage in 2021 womöglich auf mehr als 8 ct/kwh steigen könnte. Während der unmittelbare Entlastungseffekt der Stromkunden also zur konjunkturpolitischen Kaufkraftsteigerung gezählt werden könnte, erscheint der die tatsächlichen Kosten der Energiewende beschönigende Effekt als Marketingmaßnahme zur Erlangung oder Aufrechterhaltung der Zustimmung größerer Bevölkerungsanteile zur Energiewende dem Zukunftspaket besser zugeordnet.

Grundsätzlich wäre eine wettbewerblich organisierte Energiepolitik vorzuziehen, die keine konkreten technologiebezogenen Ziele vorgibt, sondern auf die Innovationskraft und das Wissen der Marktteilnehmer setzt, um die klimapolitischen Ziele zu erreichen. Das spricht nicht gegen eine ambitionierte Klimapolitik, sondern gegen planwirtschaftliche Verfahren, um Klimaziele zu verfolgen.

Die geplanten Investitionen in den Ausbau von Schulen und Kindertagesstätten sind grundsätzlich zu begrüßen. Gerade im Bereich der Bildung

wäre aber eine langfristige Strategie punktuellen Investitionszuschüssen nach tagespolitischer Lage vorzuziehen. Im Bildungsbereich zeigt sich außerdem die Problematik des Investitionsbegriffs. Ausgaben für zusätzliches Lehrpersonal werden in der Regel als konsumtive Staatsausgaben verbucht, obwohl mehr Lehrer und pädagogische Fachkräfte nach Ansicht vieler Experten der Schlüssel zu mehr Bildungserfolg sind. Diese Abgrenzungsprobleme machen es zum einen schwer, die Höhe der Investitionen in diesem Bereich sinnvoll zu erfassen. Und zum anderen sind die Abgrenzungsprobleme der Grund, warum Ideen wie Investitionsfonds oder fiskalische Investitionsregeln in der Umsetzung schwierig sind.

Bei allen Investitionsprogrammen sollte zudem die Umsetzung mitgedacht werden. Die letzten Jahre haben gezeigt, dass viele Mittel, die auf Bundes- oder Landesebene bereitgestellt wurden, nicht abgerufen wurden, weil vor Ort die Kapazitäten für Planung, Beantragung und Umsetzung der Projekte fehlen. Um die Effektivität und Effizienz von Zukunftsinvestitionen zu erhöhen, sollte gleichzeitig in die notwendigen Verwaltungsstrukturen investiert werden, damit die Gelder tatsächlich auch in den Kommunen ankommen und effizient verwendet werden. Neben mehr Personal an den richtigen Stellen in der öffentlichen Verwaltung – hier ist insbesondere an die Bau- und Planungsämter zu denken – sollte der Bund den Aufbau von Strukturen begleiten, die vor Ort den Mittelabfluss begünstigen. Das können Vereinfachungen von gesetzlichen Vorgaben sein, aber auch die Einrichtung von Förderlotsen, die kleinere Kommunen bei Projekten unterstützen.⁸

Fazit

Deutschland ist bisher relativ gut durch die Krise gekommen. Sowohl, was das Infektionsgeschehen angeht, als auch, was die Aussichten für die

⁸ Vgl. zur Problematik der regionalen Förderung Südekum (2019).

Wirtschaft betrifft. Da darf man sich auch mal etwas gönnen und Mut beweisen. Mit „Wumms“.

Wenn der Bundestag in seiner letzten Sitzung allerdings nicht nur einen weiteren riesigen Nachtragshaushalt für das Konjunkturprogramm durchwinkt, und zugleich den Kohleausstieg extrem teuer bezahlt, sondern auch noch eine nicht gegenfinanzierte Grundrente verabschiedet, die nicht etwa zielgerichtet das Problem drohender Altersarmut behebt, sondern in der ausgeprägten Gutwetterperiode vor Corona als ungarer Kompromiss auf den Weg gebracht wurde, sollte auch gefragt werden, ob das Ziel konsolidierter Staatsfinanzen überhaupt noch eine Rolle spielt.

Grundsätzlich ist das Zinsumfeld günstig für langfristig orientierte Investitionen, die dazu beitragen, dass Deutschland auch zukünftig wettbewerbsfähig bleibt. Bei entsprechender Ausgestaltung profitieren davon alle Generationen. Dann müsste man sich aber auch auf solche Investitionen konzentrieren und auf Markt- und Anreizkompatibilität achten. Der Staat sollte nicht selbst als Unternehmer tätig werden, wie dies etwa bei der Beteiligung bei dem Impfstoffhersteller Curavec der Fall ist. Vielmehr muss der Staat die Voraussetzungen schaffen, damit sich privates Unternehmertum entfalten kann. Das verdammt den Staat nicht zur Untätigkeit. Die Pandemie hat vielmehr gezeigt, dass Staat und Markt kein Gegensatz sind, sondern sich gegenseitig bedingen. Es geht also nicht um mehr Staat oder mehr Markt, sondern um sinnvolle regulatorische Weichenstellungen, die Handeln in gesellschaftlich erwünschte Bahnen lenken, ohne unternehmerische Innovationskraft und damit zukünftige Wohlstandspotenziale zu zerstören.

Literaturhinweise

Abele-Brehm, A., H. Dreier, C. Fuest, V. Grimme, H.-G. Kräusslich, G. Krause, M. Leonhard, A. W. Lohse, M. J. Lohse, T. Mansky, A. Peichl, R. M. Schmid, G. Wess und C. Woopen (2020), Die Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie tragfähig gestalten. Empfehlungen für eine flexible, risikoadaptierte Strategie, Manuskript, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/DocDL/Coronavirus-Pandemie-Strategie-Fuest-Lohse-et-al-2020-04.pdf>.

Albert, Hans (1972): Ökonomische Ideologie und politische Theorie. Das ökonomische Argument in der ordnungspolitischen Debatte, Verlag Otto Schwartz & Co., Göttingen.

Balleer, Almut; Gehrke, Britta; Hochmuth, Brigitte und Christian Merkl (2019): Mit Kurzarbeit erfolgreich durch die nächste Rezession? In: Ifo-Schnelldienst, Jg. 72, H. 18, S. 13-15.

Bentham, Jeremy (1789): Introduction to the Principles of Morals and Legislation, aktueller Nachdruck z.B. CreateSpace Independent Publishing Platform

Bodenstein, Martin; Corsetti, Giancarlo und Luca Guerrieri (2020): Social distancing and supply disruptions in a pandemic, verfügbar unter: <https://voxeu.org/article/social-distancing-and-supply-disruptions-pandemic>

Dorn, Florian (2020), Sahamoddin Khailaie, Marc Stöckli, Sebastian Binder, Berit Lange, Andreas Peichl, Patrizio Vanella, Timo Wollmershäuser, Clemens Fuest und Michael Meyer-Hermann (2020), Das gemeinsame Interesse von Gesundheit und Wirtschaft: Eine Szenarienrechnung zur Eindämmung der Corona-Pandemie, verfügbar unter: https://www.ifo.de/DocDL/sd-2020-digital-06-ifo-helmholtz-wirtschaft-gesundheit-corona_1.pdf

Goolsbee, Austan und Chad Syverson (2020): Fear, Lockdown, and Diversion: Comparing Drivers of Pan-

demic Economic Decline 2020, NBER Working Paper 27432

Kaas, Leo (2020): Das Kapital in der Corona-Krise, verfügbar unter: <https://makronom.de/das-kapital-in-der-corona-krise-35374>

Koch, Reinald und Dominika Langenmayr (2020): Der steuerliche Umgang mit Verlusten: Reformoptionen für die Corona-Krise, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jahrgang, 2020 · Heft 5 · S. 367–373, verfügbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/5/beitrag/der-steuerliche-umgang-mit-verlusten-reformoptionen-fuer-die-corona-krise.html>

Suchanek, A. (1997): Erfolgreiche Therapie ohne gute Diagnose? Zum Zusammenhang von normativer und positiver Analyse in der Ökonomik, in Martin Held (Hrsg.): Normative Grundfragen der Ökonomik, Campus Verlag, S. 189-212.

Südekum, Jens (2019): Europas Regionen besser fördern, Ideen aus Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, ein Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung 2018 – 2020

IMPRESSUM

Autorenkontakt:

Prof. Michael Krause, Ph.D.
Tel. 0221 / 470-2624
michael.krause@wiso.uni-koeln.de

Prof. Dr. Steffen J. Roth
Tel. 0221 / 470-5348
steffen.roth@wiso.uni-koeln.de

Herausgeber:

Institut für Wirtschaftspolitik
an der Universität zu Köln
Pohligstraße 1
50969 Köln
Tel. 0221 / 470-5347
Fax 0221 / 470-5350
iwp@wiso.uni-koeln.de
www.iwp.uni-koeln.de

Redaktion und V.i.S.d.P.:

Prof. Dr. Steffen J. Roth
Tel. 0221 / 470-5348
steffen.roth@wiso.uni-koeln.de

Abb. 1: „Hände-Erde-festhalten-Globus“ von Anna Shvets, Creative Commons Lizenz, URL zum Bild: <https://www.pexels.com/de-de/foto/hande-erde-festhalten-globus-4167559/>

Abb. 2: Screenshot Zoom-Konferenz Yes-Regionalfinale mit Einverständnis der Schülergruppe, von Felix Mindl, private Aufnahme.

Abb. 3: „Donnerstagnachmittag mitten im Semester“, von Steffen J. Roth, private Aufnahme

Abb. 4: „analytik-arbeit-balance-berechnung“, N.N., Creative Commons Lizenz, <https://www.pexels.com/de-de/foto/analytik-arbeit-balance-berechnung-209224/>

Abb. 5: „menschen-frau-laptop-buro“, Ivan Samkov, Creative Commons Lizenz, <https://www.pexels.com/de-de/foto/menschen-frau-laptop-buro-4240602/>