



26. März
2020
Wird alles anders?

Professor Dr. Jan Schnellenbach

COVID-19 als Auslöser von wirtschaftspolitischen Paradigmenwechseln

Ändert sich durch die Corona-Pandemie unser Verständnis von Wirtschaftspolitik?

Nicht wenige wollen die aktuelle Krise für fundamentale Änderungen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, ja sogar bis hin zu einem Systemwechsel nutzen, meint Jan Schnellenbach. Dabei helfe bei der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen nur technischer Fortschritt - und der werde durch den Marktmechanismus in Gang gesetzt.

Vor wenigen Wochen schien es noch, als seien wir auf dem Weg in einen sanften Abschwung. Nach einem Jahrzehnt kontinuierlichen Wachstums erschien dies als eine wenig dramatische Entwicklung, die schon bald wieder in positive Wachstumsraten münden würde. Seit Februar wissen wir aber, dass es anders kommt. COVID-19 erwies sich doch nicht als das damals noch von vielen Medizinern erwartete unspektakuläre Problem, sondern als eine ernste Gefahr.

Die Politik sah sich vor die Wahl gestellt, entweder das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben zu großen Teilen stillzulegen oder massive Kapazitätsüberschreitungen in der Intensivmedizin zu riskieren. Die Entscheidung für wirtschaftliche Verluste erscheint vernünftig, angesichts der Folgen, die bei einem Verzicht auf einen Lockdown drohten. Die Frage, ob man von Ländern wie Japan oder Südkorea einen effizienteren Umgang mit der Krise hätte lernen können, ist sicher diskussionswürdig, soll aber hier nicht im Mittelpunkt stehen.

Die Frage ist vielmehr: Was bedeutet diese Krise mittel- und langfristig für unser Verständnis von Wirtschaftspolitik? Denn nicht wenige Stimmen in der öffentlichen Debatte scheinen die Situation nutzen zu wollen, um fundamentale Änderungen auf der Ebene der Wirtschafts- und Finanzpolitik oder gar des Wirtschaftssystems zu bewerben.

Der Reiz des Verzichts

Die erste Weggabelung, an der das wirtschaftspolitische Denken gerade falsch abzubiegen droht, betrifft das Herunterfahren des Konsums in Zeiten der Epidemie. Wir können im Moment viele Dinge nicht mehr tun. Wir gehen nicht mehr zu Konzerten oder in Restaurants, unsere Einkaufsbummel beschränken sich auf den Supermarkt und die Apotheke. Das ist die harmlose Variante, dazu kommt eine schmerzhaftere Variante: Nicht wenige Haushalte erleben völlig unerwartete Einbrüche ihrer Einkommen. Sie nehmen ihren Konsumverzicht viel bedrohlicher und schwerwiegender wahr, weil sie noch nicht absehen können, wann und wie weit ihre Einkommen wieder das Niveau erreichen werden, das im Februar noch ganz normal und leidlich sicher schien.

Während wir auf das Ende des medizinischen Katastrophenfalls hoffen, gibt es also im Prinzip zwei Gruppen von Haushalten: jene, die darauf warten, dass sie ihr Einkommen wieder wie gewohnt für Konsum einsetzen können, und jene, die darauf warten, dass ihr Einkommen wieder auf das gewohnte Niveau ansteigt – und sie wieder wie gewohnt konsumieren können. Der Glaube, dass es eine nennenswert große Gruppe gibt, die den plötzlichen Verzicht angenehm findet und verstetigen möchte, erscheint dagegen wenig begründet.

Trotzdem ist es in öko-apokalyptischen Kreisen und bei denen, die schon lange von Degrowth und Großer Transformation träumen, sehr populär, die Krise als Chance für eine breit angelegte Veränderung von Gewohnheiten und Verhaltensweisen zu sehen. Man kann solchen Opportunismus aus guten Gründen geschmacklos finden, angesichts der menschlichen Opfer, mit denen der aktuelle Rückgang des Konsums erkauft ist. Vor allem aber ist eine solche Position kurzsichtig.

Wenn eines sicher ist, dann ist es ein schnelles Wachstum des Konsums nach dem Ende der Krise. Die Nachfrage ist nicht weg, sie wird nur kurzzeitig unterdrückt und wird mit der Erleichterung, die eine medizinische Entwarnung mit sich bringen wird, schnell wieder auf die Märkte treten. Dann werden wir sehen, dass die Appelle der Wachstumskritiker ins Leere gelaufen sind. Wir werden wieder vor der Herausforderung stehen, dass nur technischer Fortschritt helfen wird, den Klimawandel zu verlangsamen, den Feinstaub zu reduzieren oder das Plastik aus den Meeren zu holen. Technischen Fortschritt allerdings stachelt man nicht mit Verzichtsrhetorik an, sondern indem man die Voraussetzungen für schöpferische Zerstörung schafft – indem man also Marktmechanismen mobilisiert.

Der neue Glaube an den Staat

In allen von COVID-19 betroffenen Ländern handeln die Regierungen im Moment als Krisenmanager. Sie stellen vor allem zwei Güter bereit, für die es jeweils keinen Markt gibt. Das eine Gut ist die Seuchenkontrolle. Dabei handelt es sich um ein klassisches öffentliches Gut, das wegen seiner technischen Eigenschaften nicht durch private Anbieter bereitgestellt werden kann. Die Durchsetzung der nun nötigen physischen Distanzierung kann nur mit Androhung staatlicher Zwangsmaßnahmen erfolgen, Freiwilligkeit funktioniert hier nicht.

Das zweite vom Staat jetzt bereitgestellte Gut ist eine Versicherung, und zwar gegen das systemische Risiko einer Epidemie. Diese kann nicht von privaten Versicherern bereitgestellt werden, da im Ernstfall alle (oder jedenfalls fast alle) Versicherten gleichzeitig betroffen sind. Würde ein privates Versicherungsunternehmen andere Unternehmen gegen

Liquiditätsrisiken versichern, die bei einer Epidemie auftreten, dann wäre der private Versicherer im Schadensfall sofort bankrott. Da dies alle Marktteilnehmer wissen, gibt es von vornherein kein privates Angebot. Wenn man die Liquiditätsrisiken, die aus der Epidemie folgen, versichern will, dann kann dies nur der Staat leisten.

Wir wissen noch nicht, ob die deutsche Regierung ihre Aufgabe in beiden Fällen gut erfüllt. Andere Länder, wie Südkorea und Japan, scheinen bisher jedenfalls bei der Seuchenkontrolle effizienter vorzugehen. Und ob der Staat als Versicherer Notkredite und irgendwann auch Transfers schnell genug an illiquide (aber prinzipiell solvente) Unternehmen bringt, um sie während der Krise am Leben zu halten, wissen wir auch noch nicht. Es gibt aber doch die berechtigte Hoffnung, dass die jetzt eingeleiteten Maßnahmen die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Epidemie deutlich dämpfen werden.

Wir beobachten bisher ein Marktversagen nur in dem Sinne, dass es unvollständige Märkte gibt. Wie oben gesehen, gibt es Güter, die aus technischen Gründen nicht über Märkte bereitgestellt werden können. Ansonsten funktioniert die Marktwirtschaft aber weiterhin bestens; selbst eine drastische Nachfrageausweitung für einzelne Güter durch Hamsterkäufe in Supermärkten wird bewältigt. Preissignale führen dazu, dass besonders knappe Güter wie Atemmasken nun auch von Textilherstellern produziert werden, die zuvor auf Sportkleidung spezialisiert waren. Kurz und gut, der Preismechanismus tut wie erwartet seine Arbeit.

Wirtschaftskrise als Kollateralschaden einer politischen Entscheidung

Diskutiert man ein mögliches Marktversagen, dann sollte man außerdem bedenken, dass viele Unternehmen nur deshalb in Liquiditätsprobleme kommen, weil Regierungen in aller Welt zum Instrument des Lockdowns greifen, um die Epidemie zu kontrollieren. Das ist sicher gerechtfertigt. Aber ohne diese Grundsatzentscheidung wären die unmittelbaren wirtschaftlichen Auswirkungen der Epidemie auf Unternehmen wesentlich schwächer. Der Staat versichert die Unternehmen also gegen einen Schadensfall, dessen Eintreten er wesentlich selbst beeinflusst hat.

Auch hier wäre es daher falsch, angesichts der akuten Liquiditätsprobleme vieler Unternehmen von einem Marktversagen zu sprechen oder gar unternehmerisches Fehlverhalten verantwortlich zu machen. Die Wirtschaftskrise ist, jedenfalls in dieser Tiefe, ein Kollateralschaden der politisch gewählten Mechanismen zur Seuchenbekämpfung.

Wichtig ist unter dem Strich, dass deutlich wird, dass der Staat hier eine Rolle spielt, die gerade wegen ihrer Begrenztheit sinnvoll ist. Er handelt, wo es keinen Markt gibt. Und wir wissen noch nicht, wie effizient er dies tut. Auf der Basis dieser Informationslage sind überbordende Forderungen nach einer Ausweitung staatlichen Handelns, wie sie gerade in dieser Woche in manchen Zeitungsbeiträgen zu lesen sind, unangemessen. Vom aktuellen Krisenmanagement ist in keiner Weise darauf zu schließen, dass wir generell und auch nach Bewältigung der Epidemie mehr Verbote, mehr Regulierung, mehr staatliche Steuerung privater Akteure bräuchten. Denn wir sind dann wieder auf ganz anderen Spielfeldern mit ganz anderen Spielregeln.

Und Europa?

Der COVID-19-Virus trifft alle Mitgliedstaaten der EU. Damit spricht erst einmal wenig dafür, dass einzelne Mitgliedstaaten andere Mitgliedstaaten gegen die Risiken der Epidemie versichern. Denn diese sind prinzipiell genauso betroffen wie jene.

Dennoch unterscheiden sich die Auswirkungen der Epidemie von Land zu Land. Deutschland verfügt beispielsweise pro Kopf der Bevölkerung über relativ viele Intensivbetten und kann daher die schweren Krankheitsfälle besser versorgen als Italien. Trotzdem muss auch Deutschland sich bei der aktuellen Entwicklung der Zahl der Infizierten auf überfüllte Kapazitäten und daraus folgende tragische Entwicklungen vorbereiten.

Ein bedeutenderer Unterschied zwischen den Staaten in der EU ist, dass einige - wie Deutschland - einen relativ größeren fiskalischen Spielraum haben als andere. Die fiskalische Disziplin, die mit dem Beschluss der Schuldenbremse eingesetzt hat, führte hier zu einem Abschmelzen der öffentlichen Schuldenquote auf unter 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Das eröffnet Spielräume, die andere Länder wie Italien oder Griechenland nicht haben.

Es wäre aber fatal, wenn Deutschland sich nun in der Rolle des besserwisserischen Musterschülers gefallen und anderen Ländern Unterstützung verweigern würde, mit dem Hinweis, dass diese ja ebenfalls ihre Schuldenquote längst weiter hätten senken können. Selbst wenn dies der Fall wäre, so ist COVID-19 doch ein gesamteuropäischer Notfall, der Kooperation und gegenseitige Unterstützung erfordert.

Hinreichender finanzieller Spielraum zur Krisenbewältigung

Damit steht die Aufgabe im Raum, fiskalische Transfers an bedürftige Länder zu organisieren, die durch die Epidemie besonders unter Druck geraten sind. Zu einem kleinen Teil und kurzfristig könnte dies in Form direkter Unterstützung geschehen. Deutschland und andere Staaten können den stark angeschlagenen Ländern fiskalisch direkt unter die Arme greifen. Hans-Werner Sinn hat vorgeschlagen, [dass dies unbürokratisch und bedingungslos passieren sollte](#). Dem ist zuzustimmen; dies wäre ein sinnvolles und notwendiges Signal europäischen Zusammenhalts.

Daneben gibt es auf der europäischen Ebene den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der wesentlich größere Summen bis zu 410 Milliarden Euro für bedürftige Länder bereitstellen kann. Dass hierfür formal Auflagen an die Empfängerländer nötig sind, sollte kein Hindernis sein. Solche Auflagen könnten in der aktuellen Notsituation problemlos mild genug ausgestaltet werden, um in den Empfängerländern nicht als schmerzhaftes Zwangsmaßnahmen empfunden zu werden. Hier ist einfach diplomatisches Fingerspitzengefühl gefragt.

Es besteht bisher kein Grund zur Annahme, dass die Mitgliedstaaten selbst und der ESM gemeinsam nicht genügend Mittel mobilisieren könnten, um diese Krise zu bewältigen. Auch bietet das hier skizzierte Vorgehen die Möglichkeit, europäischen Zusammenhalt herzustellen und die Handlungsfähigkeit der europäischen Ebene zu demonstrieren. Und selbstverständlich sollte die Europäische Kommission angesichts der Epidemie auch die Budgetregeln zeitweise lockern oder aussetzen, da es sich hier um einen Schock handelt, der vollständig außerhalb der Verantwortung der Regierungen liegt.

Hinzu kommt noch die Feuerkraft der EZB, die glaubhaft angekündigt hat, durch einen Ankauf von Staatsanleihen ein starkes Ansteigen der Zinsunterschiede in der Eurozone zu verhindern. Nimmt man all dies zusammen, so besteht ein hinreichender Spielraum für alle EU-Mitgliedstaaten, unterstützt von ESM, EZB und direkten Transfers, die Krise zu bewältigen. Nichts spricht dafür, dass das existierende Instrumentarium an seine Grenzen stößt.

Forderungen nach einer massiven Ausgabe von Eurobonds erscheinen daher höchst problematisch. Mit solchen gemeinsam von allen Mitgliedstaaten der EU (oder der Eurozone, je nach Ausgestaltung) emittierten Staatsschuldtiteln würde ein äußerst heikler Weg beschritten in Richtung einer Verwässerung der Verantwortung der Mitgliedstaaten

für ihre Staatsfinanzen. Wird dann auch noch eine völlig arbiträre, gegriffene Zahl von 1000 Milliarden Euro für den Umfang auszugebender Eurobonds in den Raum gestellt, so erweckt dies den Eindruck, dass hier die Unsicherheit einer akuten Krise genutzt werden soll, um eine schon immer präferierte Flucht in die Staatsverschuldung durchzusetzen. Die Krise jedoch verlangt zwar nach europäischem Zusammenhalt, aber nicht nach einem Überschreiten institutioneller Grenzen, die aus guten Gründen bestehen.

Europäischer Zusammenhalt: ja! - Eurobonds: nein!

Die COVID-19-Krise verursacht zwar wirtschaftlichen Stress, sie ist aber kein Zeichen für ein schlechtes Funktionieren der marktwirtschaftlichen Mechanismen. Wir erleben eine schwere medizinische Krise und als Folge der notwendigen politischen Entscheidungen zu ihrer Bekämpfung auch eine schwere Wirtschaftskrise. Diese führt aber nicht dazu, dass nun alles anders würde oder neu zu bewerten wäre.

Die aktuelle Entwicklung ist kein Anlass, sich aus ökologischen Motiven heraus mit einem sinkenden Wohlstand anzufreunden. Sie weckt auch keine Zweifel an der Funktionsfähigkeit einer marktwirtschaftlichen Ordnung, und sie liefert keine Argumente dafür, die ökonomische Rolle des Staates nach der Bewältigung der Krise deutlich auszuweiten.

Wir haben in dieser Situation zwar allen Grund, europäischen Zusammenhalt zu üben. Für einen weiteren europäischen Zentralisierungsprozess, der mit Eurobonds begonnen wird, spricht jedoch nichts. Denn der vorhandene Rahmen bietet hinreichende Spielräume, um auch Mitgliedstaaten mit hohen Schuldenständen zu stützen.

Prof. Dr. Jan Schnellenbach ist Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Mikroökonomik an der Brandenburgischen Technischen Universität. Der Beitrag ist zuerst bei www.wirtschaftlichefreiheit.de erschienen.