

zfsö

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Dirk Löhr **3** Boden – die verkannte Umverteilungsmaschine
- Wolfgang Freitag und Max Danzmann **20** Die Wirtschaftspolitik Deutschlands zwischen Markt, Wettbewerb und Sozialprinzip am Beispiel ausgewählter Themen
- Jörg Gude **29** Für eine Anpassung gesetzlicher Zinssätze an die anhaltende Niedrigzinsphase
- Stefan Padberg **32** Europa neu denken und gestalten
- Thomas Betz **45** Europa und die Welt: Keynes' Bancor-Plan als Grundlage für einen friedlichen Welthandel
- Edoardo Beretta **55** Paul Davidson und die Reform der internationalen Währungsordnung: eine Argumentation nach der Finanzkrise von 2008
- Niko Paech **60** Grünes Wachstum als Irrweg
- 65** Personalien – Berichte – Bücher

Die Wirtschaftspolitik Deutschlands zwischen Markt, Wettbewerb und Sozialprinzip am Beispiel ausgewählter Themen

Wolfgang Freitag und Max Danzmann

Auf Grundlage einer Darstellung des wirtschaftspolitischen Rahmens Deutschlands sowie der Grundsätze wirtschaftspolitischer Ausrichtung werden im Folgenden beispielhaft Themen für die Wirtschaftspolitik Deutschlands zu der Einkommensverteilung und Besteuerung, der Bodenpolitik, der Außenhandelspolitik und der europäischen Geldpolitik besprochen. Bei den Betrachtungen stehen die Prinzipien der Marktlichkeit, des Wettbewerbs und des Sozialen im Vordergrund.

1 Wirtschaftspolitische Rahmen Deutschlands

Allgemeine Wirtschaftspolitik befasst sich definitionsgemäß mit der grundsätzlichen Systematik wirtschaftspolitischer Handlungen weitgehend ohne konkreten Bezug auf bestimmte ökonomische Ziele oder Gegebenheiten. Sie bezeichnet daher allgemein wirtschaftspolitische Aktivitäten staatlicher Instanzen.

Die Wirtschaftspolitik Deutschlands vollzieht sich im verfassungsrechtlichen Rahmen, der dieser einerseits einen sehr weiten gesetzgeberischen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum eröffnet und andererseits ihre Ausrichtung nicht durch genaue Vorgaben bestimmt; das Bundesverfassungsgericht nennt dies in ständiger Rechtsprechung die „wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes“.¹

Im Grundgesetz ist lediglich „das Recht der Wirtschaft“ als gesetzgeberische Kompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG normiert. Eine weitergehende Festlegung kennt das Grundgesetz nicht.

Sogar Begriffe wie „Marktwirtschaft“ oder „Wettbewerb“ sind ihm fremd. Eine Beschränkung der gesetzgeberischen Möglichkeiten erfährt der deutsche Gesetzgeber hierbei allerdings durch das Recht der Europäischen Union (EU), welches seinerseits aber keine eindeutige Festlegung vornimmt, denn nach Art. 3 Abs. 3 EUV wird nur auf eine „soziale Marktwirtschaft“ hingewirkt; Art. 119 f. AEUV verpflichtet die Mitgliedstaaten zudem zur Ausrichtung ihrer Wirtschaftspolitik am „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“. Art. 120 AEUV fügt dieser Verpflichtung noch hinzu, dass hierbei ein „effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert wird“, wobei es sich hier um einen bislang weitgehend ungeklärten Aussagesatz handelt. Trotz dieser Beschränkungen bleibt die deutsche Wirtschaftspolitik grundsätzlich eine nationale Kompetenz. Sie ist lediglich gemäß Art. 121 Abs. 1 AEUV als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten“, welche im Rat koordiniert wird. Koordination ist hierbei aber nicht Rechtsetzung.

Eine weitergehende unionale Verpflichtung stellen indes noch die „Grundfreiheiten“ dar, allen voran die Warenverkehrs-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit (vgl. Art. 26 ff. AEUV), die sich in einem Binnenmarkt verwirklichen sollen. Hierdurch und durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, welcher diese Grundfreiheiten sehr weitgehend beurteilt, wird die nationale Wirtschaftspolitik vormalig moderiert. Allerdings sind auch bei den Grundfreiheiten Beschränkungen im Inland möglich, wenn sie nicht unmittelbar diskriminierend und unverhältnismäßig sind. Außerdem können Re-

geln für Inländer strenger oder anders getroffen werden als für EU-Ausländer. Die sogenannte „Inländerdiskriminierung“ lässt das Unionsrecht zu: Beispielhaft sei hier das „Bayerische Reinheitsgebot für Bier“ genannt, welches in Deutschland für im Inland ansässige Brauer gilt; der nicht-deutsche Brauer aus der EU kann allerdings mithilfe der Warenverkehrsfreiheit auch anders eingebranntes „Bier“ unter diesem Namen in Deutschland anbieten.

Das Grundgesetz gibt dem deutschen Gesetzgeber im Rahmen seiner Tätigkeit nur einige grundrechtliche Schranken vor, etwa die Eigentumsgewährleistung nach Art. 14 Abs. 1 GG, die wiederum nur gesetzlich bestimmtes Eigentum schützt und durch Art. 14 Abs. 2 und 3 sowie Art. 15 GG, soweit ein gesetzgeberischer Wille bestünde, teilweise überwunden werden könnte. Soweit aber Eigentum gesetzlich geschützt wird, ergibt sich dadurch zwingend auch eine gewisse Marktlichkeit, denn letztlich kann das, was auf einem Markt geschieht, auch als „Eigentumschicksal“² beschrieben werden.

Daneben folgt aus dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG und der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG auch eine durch den Gesetzgeber zu gestaltende Vertragsfreiheit. Daraus ergibt sich im Grundsatz ein grundrechtlicher Vorrang der Privatheit der Lebensverhältnisse. Jedoch ist dabei zu bedenken, dass alle „Freiheiten“ des Grundgesetzes immer auch sozialgebunden sind (Art. 20 Abs. 1 GG) und dass im Falle der Wirtschaftspolitik diese Freiheit auch gleichzeitig eine „dienende Freiheit“³ darstellt. Schon an dieser Stelle wird augenfällig, dass sich die aktuelle Wirtschaftspolitik Deutschlands in ihrer Ausrichtung verengt hat und teilweise ihre Möglichkeiten nicht zu nutzen vermag.

2 Wirtschaftspolitische Ausrichtung

Grundsätzlich kann die Wirtschaftspolitik ausgerichtet werden an (a.) der Idee des Konsens, (b.) (ökonomischen) Theorien oder (c.) Ideologien.

a. In Staaten, in denen das politische Meinungsspektrum (fast) vollständig durch politi-

sche Parteien kanalisiert und die Gesetzgebung durch diese gelenkt wird (Parteienstaat), kann die Wirtschaftspolitik in der Praxis nicht an der Idee des Konsens ausgerichtet werden. Denn es fehlt fast immer sowohl an den Voraussetzungen eines politischen Diskurses (etwa der Unvoreingenommenheit, der Sachverständigkeit oder der Appellfreiheit) als auch am Willen, einen Diskurs als Voraussetzung des Konsens überhaupt führen zu wollen.

Häufig prägt nicht „der zwanglose Zwang des besseren Arguments“⁴ unsere politische Debatte, falls der Begriff Kultur hier überhaupt angemessen ist, sondern die parteipolitische Fraktionierung, zuallermeist mit Fraktionszwang. Die Aufhebung des Fraktionszwangs aufgrund der Erklärung einer Abstimmung zur Gewissensentscheidung zeigt zwar manchmal, dass Argumentieren den Parlamenten nicht wesensfremd ist, allerdings kommen diese Fälle sehr selten vor. Normalerweise werden in den Parlamenten parteiliche Debatten geführt, die von vornherein einer freien Argumentation nicht zugänglich gemacht werden, da parteiliche Parlamentsmitglieder wegen ihrer politischer Bindungen in ihren Diskussionen zumeist nicht unvoreingenommen sind.

b. Auch eine Ausrichtung der Wirtschaftspolitik an (ökonomischen) Theorien im Sinne von abstrakten wirtschaftswissenschaftlichen Modellen, die wirtschaftliches Handeln zu erklären versuchen, wird in der Regel in Deutschland nicht vorgenommen. Für seine Tauglichkeit zur wirtschaftspolitischen Ausrichtung muss ein theoretisches Modell zur Bewältigung der sich ständig verändernden wirtschaftlichen Lebensverhältnisse nicht endgültig, sondern falsifizierbar sein, denn Popper folgend wird Erkenntnis grundsätzlich durch menschlichen Irrtum begründet. Daher müssen ökonomische Theorien bzw. die daraus abgeleiteten Handlungsgrundsätze des Gesetzgebers regelmäßig an den Stand der Erkenntnis angepasst oder diese zur Anpassung unter Umständen sogar ersetzt werden.

Zwar werden in Deutschland bisweilen ökonomische Theorien (wie etwa solchen des Keynesianismus oder von Adam Smith) wirtschaftspolitisch verfolgt. Jedoch werden diese (wiederum

parteilich) selektiert und nur bei Bedarf herangezogen und zur Geltung gebracht. Das hat zum Teil aber auch seine Ursachen in der wirtschaftswissenschaftlichen Lehre: Zwar lernt jeder Student den Nebensatz bei Adam Smith von der „unsichtbaren Hand des Marktes“, aber Smiths Warnungen vor der Gemeinwohlferne der Unternehmer, seine staatswissenschaftlichen Ausführungen (beispielsweise zu Steuerthemen) bleiben in der Regel unbeachtet. Ebenso finden sich nicht nur in den Schriften von Marx, sondern auch von Smith sehr kritische Stellen zur Formation von großen unternehmerischen Einheiten als Aktiengesellschaften. In der Wirklichkeit sind diese Aussagen nicht Gegenstand der Debatten, sie stören sie eher.

Ähnlich verhält es sich mit Keynes: Zwar kann man ihm durchaus Wirkung in der Wirklichkeit zuschreiben (man denke etwa an den New Deal Roosevelts), allerdings werden seine Ausführungen zur Staatstätigkeit oder Steuern derzeit politisch nicht diskutiert. Dies liegt im Wesentlichen an zwei anderen Ökonomen, aus deren Theorien mittlerweile eine Ideologie geworden ist: Hayek und Friedman. Jedoch wird häufig nicht einmal Friedman zu Ende gelesen, denn selbst seine Theorien weisen sozialpolitische Elemente auf, wie etwa die negative Einkommenssteuer für einkommensschwache Schichten.

c. Die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik folgt seit einigen Jahren anstatt (ökonomischer) Theorien häufig einer Ideologie. Während eine Theorie jederzeit falsifizierbar sein muss, also im Falle der Entwicklung einer besseren Theorie modifiziert bzw. ausgetauscht wird, haben Ideologien einen überhöhten Geltungsanspruch, welcher sich der Kritik weitestgehend entzieht. Auch der Neoliberalismus ist zunächst eine (volkswirtschaftliche) Theorie, die allerdings zu einer Ideologie verkommen ist bzw. überhöht wurde, weil deren Anhänger keine anderen Modelle zur Lebensbewältigung wie eine „gemischte Wirtschaftsverfassung“ (beispielsweise Marktwirtschaft neben Leistungsverwaltung) zulassen.

Neoliberalismus ist der Sache nach zunächst ein Modell einer kapitalistischen Marktwirtschaft, die das Modell des politischen Liberalismus umkehrt: Die Wirtschaftsfreiheiten sind vor-

rangig und nicht mehr bloß dienend. Die Tätigkeit des Staates ist auf wenige Bereiche, etwa Sicherheit und Verteidigung, zu beschränken; ansonsten sind Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung Kern neoliberaler Politik. Deshalb gehören dazu freier Kapitalverkehr (insbesondere für Investitionen), Freihandel, eine weitgehende Reduzierung oder Abschaffung von staatlicher Regulierung sowie der Vorrang der Eigenverantwortung des Menschen. Hayek folgend stellt sich auch die Frage nach Gerechtigkeit nicht mehr, wenn der Staat eine wirtschaftliche Ordnung zur Vollziehung der wirtschaftlichen Lebenssachverhalte schafft, denn das Marktergebnis sei per se gerecht, wenn die Regeln eingehalten würden.

Infolgedessen reduziert sich die Wirtschaftspolitik auf die wirtschaftenden Einheiten, die Unternehmen, denn aufgrund der starken Stellung des Privateigentums im Neoliberalismus sind es nicht die am Unternehmen wirtschaftlich Interessierten und vom Unternehmen Betroffenen wie z.B. Angestellte und Lieferanten (sogenannte „Stake-Holder“), die (mit-)betrachtet werden, sondern im Wesentlichen nur die Eigentümer (wie beispielsweise Aktionäre). Sozialpolitische Aufgaben werden weitgehend an den Markt delegiert und unterstehen damit der Willkür privater Akteure. Friedman zufolge liegt die soziale Verantwortung der Unternehmen darin, ihren Gewinn zu vergrößern. Die dem zugrundeliegende Annahme von Trickle-Down-Effekten kann in Frage gestellt werden; zumal selbst Papst Franziskus in seinem „Evangelii Gaudi“ solche Effekte in Zweifel zieht, denn seine Schlussfolgerung lautet, dass „diese Wirtschaft tötet!“⁵.

Bisweilen drängt sich auch Soros' Begriff des Marktfundamentalismus auf. Demnach glauben Marktfundamentalisten, „dass Märkte ein Gleichgewicht anstreben und dass dem Allgemeinwohl am besten gedient ist, wenn man den Teilnehmern erlaubt, ihre Eigeninteressen zu verfolgen.“ Er führt weiter aus: „Der Marktfundamentalismus ist inzwischen so mächtig, dass alle politischen Kräfte, die sich ihm zu widersetzen wagen, kurzerhand als sentimental, unlogisch oder naiv gebrandmarkt werden.“⁶

Stiglitz hat diesen Begriff in seiner Rede anlässlich der Verleihung des „Nobelpreises“ (genauer: „Preis für Wirtschaftswissenschaften der Schwedischen Reichsbank in Gedenken an Alfred Nobel“) ebenfalls aufgegriffen und ausgeführt: Fundamentalistisch seien Vorstellungen, wonach „die Märkte sich selbst regulieren, Ressourcen effizient verteilen und den Interessen der Öffentlichkeit dienen“. Diese Ansichten seien eine interessengeleitete politische Doktrin, die sich nicht mit ökonomischen Erkenntnissen begründen lasse, mithin ideologisch sei.⁷

3 Ausgewählte Beispiele für die Wirtschaftspolitik Deutschlands

Auf Grundlage von Darstellungen zum wirtschaftspolitischen Rahmen und der darauf basierenden Orientierung der Politik – insbesondere zu Markt, Wettbewerb und Sozialpolitik – werden nun ausgewählte Themen mit besonderer Bedeutung für die volkswirtschaftliche Entwicklung Deutschlands diskutiert.

3.1 Einkommensverteilung und Besteuerung

Auch wenn man der These Hayeks folgt, wonach sich Gerechtigkeitsfragen nicht mehr stellen, wenn die Moral systematisch im Markt und seiner Ordnung verortet wird, lassen sich damit jedoch keine sozialpolitischen Fragen beantworten, die sich auf leistungsloses Einkommen oder Eigentum beziehen, das weder marktlich noch wettbewerblich zufließt (wie insbesondere durch Schenkung oder Erbschaft). Während das marktlich erzielte Einkommen grundsätzlich auf persönlicher Leistung beruht (Leistungseinkommen), ist die Schenkung oder das Erbe ein leistungsloses Einkommen, das regelmäßig auf früherem Einkommen des Schenkers oder Erblassers beruht und dem Beschenkten oder Erben meist per Zufall der Geburt zufließt.

Eines der Ziele der vielfach schlagworthaft als deutsches Leitmodell bezeichneten „Sozialen Marktwirtschaft“ war nach Ludwig Erhard: der „Eigentumsbürger“. Erhard ging davon aus, dass vermittels Wirtschaftswachstums ein Mehrwert

zu verteilen sei und bei jedem Bürger folglich etwas mehr ankomme. Trotzdem wird das Leistungseinkommen (verkürzt: das Ergebnis von Arbeit) kalt-progressiv besteuert, während leistungsloses Eigentum, deutlich geringer besteuert wird. Erst jüngst hat das Bundesverfassungsgericht wieder auf die daraus folgenden Ungleichheiten der geringen Besteuerung von Unternehmenserbschaften hingewiesen.⁸

Das Argument zur Begründung einer geringen Besteuerung von leistungslosem Einkommen oder Vermögen, denn der Erblasser habe sein Einkommen oder Vermögen bereits zu Lebzeiten versteuert, verkennt die Tatsache, dass bei der Besteuerung des Zuflusses von Zahlungen beim Steuerpflichtigen angesetzt wird. Außerdem ist es unserem Steuersystem immanent, dass derselbe Vermögenswert (wie z.B. ein Euro) wiederholt besteuert wird, wenn ein neuer steuerlicher Leistungstatbestand verwirklicht wird; Zahlungsströme werden im Wirtschaftskreislauf ungeachtet ihrer Herkunft, aber abhängig von ihrer Richtung (hin zu einem Steuerpflichtigen) immer wieder besteuert (z.B. werden auch haushaltsnahe Dienstleistungen aus versteuertem Einkommen besteuert, sind aber nur teilweise absetzbar).

Dabei kann die Unternehmensnachfolge durch eine besondere Rechtsformwahl auch geregelt werden, ohne dass der Verkauf oder eine Liquidation des Unternehmens erforderlich ist. Insbesondere die Übertragung eines Unternehmens auf eine Stiftung als Unternehmensträger stellt unter bestimmten Voraussetzungen einen zulässigen Weg dar, Erbschaftssteuer zu vermeiden. Allerdings „erben“ die Nachfahren dann bestenfalls einen Sitz in den Stiftungsorganen und erhalten zu versteuerndes Einkommen aus den Gewinnen der Stiftung.

Das nicht hinreichend besteuerte Erbe ist auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten höchst fragwürdig, weil es die Funktionsbedingungen des Marktes verzerrt. Denn zum einen ist der Markteintritt für den Beschenkten oder Erben ungleich einfacher, weil für die Anfangsinvestitionen Eigenkapital vorhanden und auch für die Aufnahme von Fremdkapital Kapital zur Beleihung zur Verfügung steht. Zum anderen ist

auch sein (Armut-)Risiko geringer, weil er im Verlustfalle nur einen Teil seines Vermögens bzw. sein leistungsloses Vermögen verliert, wohingegen der Vermögenslose mit Haus und Hof haften muss.

Demzufolge ist die Kapitalakkumulation für den bereits Besitzenden einfacher. Die einfachste Weise, Geld zu machen, besteht darin, bereits welches zu besitzen. Deshalb haben sich Vermögen und Einkommen über die Zeit – wie bereits häufig wissenschaftlich beschrieben⁹ – immer ungleicher entwickelt. Dies bleibt nicht ohne Folgen für die Kinder nachkommender Generationen, deren (finanzieller) Erfolg abhängig ist von ihrer sozialen Herkunft.

3.2 Bodenpolitik und Eigentumsordnung

In einem Rechtsstaat und einer Demokratie obliegt es dem Staat, die Ordnung zu schaffen, in der sich die Marktprozesse vollziehen, selbst wenn man davon ausgeht, dass der Markt per se gerechte Ergebnisse erzielt, denn die Ordnung ist eine notwendige Funktionsvoraussetzung des Marktes. Der Staat hat bei der Schaffung seiner Marktordnung gemeinwohlorientiert zu handeln, also Regelungen auch unter sozialen Gesichtspunkten zu treffen. Das gilt insbesondere auch bei der Regelung der Bodenordnung, wozu er insbesondere auf eigentumsrechtliche und steuerrechtliche Instrumente zurückgreifen kann.

Grundeigentümer werden derzeit mit Grundsteuer belastet. Die Grundsteuer ist umlagefähig und belastet daher grundsätzlich nicht nur die Vermieter, sondern auch die Mieter. Die Grundsteuer knüpft an den Grad der Bebauung an, weshalb Eigentümer eines unbebauten Grundstücks, die ein Grundstück zur Spekulation auf Bodenwertsteigerungen liegen lassen, steuerlich weniger belastet werden als Eigentümer, die ein Grundstück baulich (intensiv) nutzen.

Solche Fehlanreize ließen sich im Rahmen von baulichen Nutzungen durch eine Boden(wert)-steuer unter Wegfall der Gebäudekomponente (d. h. der Ausgestaltung der Grundsteuer ohne Berücksichtigung der baulichen Nutzung allein auf Grundlage der Bodenrichtwerte¹⁰) verhindern. Der

Bodenrichtwert als Bemessungsgrundlage stellt eine Rückkopplung zur marktlichen Nachfrage nach dem besteuerten Grundstück sicher: Bei einem hohen Bodenrichtwert ist die Nachfrage nach dem Grundstück hoch (beispielsweise wegen seiner zentralen Lage oder seiner Bebaubarkeit), weshalb unterstellt werden kann, dass der Eigentümer eine verhältnismäßig hohe Steuer bei entsprechender Nutzung leisten kann. Falls der Eigentümer nicht (ausreichend) nutzen kann oder will, stellt die Steuer einen Anreiz zum Verkauf des Grundstücks an jemanden dar, der das Grundstück gewinnbringend nutzen kann.

Zudem könnte zur Steuerung der Bodennutzung im Rahmen von landwirtschaftlicher Nutzung eine solche Bodensteuer auch nutzungs- und ertragsabhängig ausgestaltet werden, indem beispielsweise steuerlich zwischen biologischer, konventioneller und intensiver Landwirtschaft unterschieden wird. Ferner sollte es politisch diskutiert werden, ob zur Förderung von selbst genutztem Eigentum ein negativer Hebesatz möglich sein sollte. Derzeit ist es noch nicht einmal üblich, dass Kommunen aus sozialen Gründen einen Hebesatz von Null erheben.

Wieder anknüpfend an die steuerliche Differenzierung zwischen leistungsbezogenem und leistungslosem Einkommen ist es schwer verständlich, dass Grundstückseigentümer stark davon profitieren können, wenn ihnen der Staat Infrastrukturleistungen (z.B. den Bau eines Bahnhofs nahe ihrem Grundeigentum) für oftmals immense Haushaltsmittel finanziert, die bei ihnen ohne eigene Leistung zu Erhöhung der Mieteinnahmen und des Immobilienwerts führen.

Durch öffentliche Maßnahmen veranlasste Wertsteigerungen (inklusive der Schaffung von Bau(erwartungs)land) können durch Abgaben wie Beiträge und Steuern (teilweise) abgeschöpft werden. Zur Schonung der Liquidität des Eigentümers kann die Kostenbeteiligung auch nicht auf einmal erfolgen, sondern sie kann z.B. auch durch eine über einen längeren Zeitraum erhöhte Grund- bzw. Bodensteuer erfolgen. Um der Umgehungsgefahr durch Verkäufe unter Wert vorzubeugen, kann auch der Käufer beispielsweise über eine erhöhte Grunderwerbsteuer herangezogen werden.

Das Sozialprinzip gebietet es bei der Wertabschöpfung von durch öffentliche Maßnahmen veranlassten Wertsteigerungen, der Grund- bzw. Bodensteuer und der Grunderwerbsteuer, dass familiär genutztes Wohneigentum durch Ausnahmetatbestände oder (großzügige) Freigrenzen weniger belastet wird, da „kleines Eigentum in Bürgerhand“¹¹ gefördert und nicht steuerlich belastet werden soll. Das selbst geschaffene Wohneigentum ist der Sache nach Leistungseigentum, da es wesentlich auf eigener Arbeit beruht, anders kann es sich unter Umständen bei besonders großem Wohneigentum verhalten. Generell sollte der Gesetzgeber bei den gesetzlichen Ausnahmen und Freigrenzen zwischen leistungsbezogenem und leistungslosem Eigentum oder Einkommen unterscheiden.

Ferner ist die Grunderwerbsteuerliche Ungleichbehandlung von unmittelbaren Grundstückserwerben durch natürliche Personen (Asset Deal) und mittelbaren Erwerben durch Erwerb von bis zu 94,9 Prozent der Anteile an der Gesellschaft, die die zu erwerbenden Grundstücke hält (Share Deal), kaum zu rechtfertigen. Über Share-Deal-Konstruktionen kann die Grunderwerbsteuer vollständig vermieden werden. Für den „kleinen“ Eigentumsbürger hingegen ist der Einsatz dieser Konstruktion nicht praktikabel.

Auch die Eigentumsordnung ermöglicht juristischen Personen vorteilhafte Konstruktionen, die für natürliche Personen nicht in Frage kommen. Beispielsweise können die Eigentumsverhältnisse bei Grundstücken für Behörden und Nachbarn intransparent gestaltet werden, insbesondere wenn eine juristische Person aus dem Ausland Eigentümer wird und sich dessen Sitz und Gesellschaftsverhältnisse nicht durch öffentliche Register nachvollziehen lassen. Wohin das Bauamt oder das Denkmalschutzamt Bescheide übersenden soll, ist dann oft unklar. Die Grundbuchordnung sollte für diese Fälle Informationspflichten und scharfe Sanktionen für deren Verletzung vorsehen.

Ferner gibt es auch auf kommunaler Ebene geeignete bodenpolitische Instrumente, um sozialpolitische Zwecke zu fördern und um sicherzustellen, dass Wertsteigerungen durch öffentliche Maßnahmen langfristig der Gemeinschaft zu-

gutekommen. Beispielsweise sollte es wieder vermehrt einkommensschwachen Familien durch kommunalen Wohnungsbau ermöglicht werden, in Ballungsräumen zu niedrigen Mieten zu wohnen. Aber nicht nur durch kommunalen Wohnungsbau kommen durch öffentliche Maßnahmen verursachte Wertsteigerungen der öffentlichen Hand zugute, sondern auch durch den Einsatz von kommunalen Erbbaurechten werden private Bauprojekte ermöglicht, obwohl das Grundstückseigentum langfristig in öffentlicher Hand verbleibt. Ein gutes bodenpolitisches Mittel wäre eine Verknüpfung von kommunalem Wohnungsbau und kommunalen Erbbaurechten, denn nicht jeder wird sich ein eigenes Haus mit Garten leisten können. Erbbaurechte sorgen zudem dafür, dass weniger auf Wertsteigerungen von Grundstücken spekuliert werden kann, weil Veräußerung und Handel mit dem Erbbaurecht ohne Zustimmung des Eigentümers nur eingeschränkt möglich ist.

Überdies könnte „kleines Eigentum in Bürgerhand“ auch durch sog. Einheimischenmodelle gefördert werden, wonach in der Regel in Gemeinden mit hohen Bodenpreisen neues Bauland geschaffen wird, um es bedürftigen Einheimischen, die sich sonst Wohneigentum in der Heimat nicht leisten könnten, unter Marktwert zu verkaufen. Rechtlich sind solche Modelle indes nur schwer umzusetzen, denn dadurch könnten EU-Ausländer in europarechtlich unzulässiger Weise diskriminiert werden, denn EU-Ausländer hätten keine Möglichkeit, ein Grundstück so preiswert zu erhalten wie inländische Nachkommen aus alteingesessenen Familien vor Ort.

3.3 Außenhandel und Leistungsbilanzüberschüsse

Außenwirtschaftlich können dauerhafte Leistungsbilanzungleichgewichte – insbesondere für die volkswirtschaftliche Kapitalakkumulation innerhalb einer Währungsunion – problematisch sein; zumal diese von den privaten Wirtschaftsakteuren einer Volkswirtschaft häufig nur durch Lohnanpassungen mit (erheblichem) Einfluss auf die Binnennachfrage und die Gewinne von Unternehmen behoben werden können. Wirtschafts-

politisch wird bei Leistungsbilanzüberschüssen oft nicht eingegriffen, weil sie ein Ergebnis von marktlichen Prozessen darstellten und deshalb gerechtfertigt seien.

Dabei hat der Gesetzgeber wirksame Instrumente, um zumindest mittelbar Einfluss auf die Leistungsbilanz nehmen zu können: Beispielsweise betrifft eine Mehrwertsteuererhöhung die Exportwirtschaft nicht, da bei Ausfuhren in das Ausland keine Mehrwertsteuer erhoben bzw. diese erstattet wird. Dagegen betrifft sie die Importe, weil die Mehrwertsteuer bei der Zollabfertigung als Einfuhrumsatzsteuer die Importe verteuert.

Auch die jüngst von US-Präsident Trump geforderten Strafzölle auf deutsche Importe in die Vereinigten Staaten könnten sich als wirksames Mittel erweisen, das Außenhandelsungleichgewicht zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten zu verringern; wobei sich gewisse Friktionen dadurch ergeben dürften, dass die Vereinigten Staaten über Jahrzehnte auf Grundlage einer neoliberalen Ideologie versucht haben, einen möglichst liberalen Freihandel weltweit durchzusetzen.

Als weiterer Ansatzpunkt, der derzeit nicht im Fokus der politischen Diskussion steht, seien nach Krugmans Außenhandelstheorie die Transportpreise genannt. Warenströme würden sich global verändern, wenn z.B. die Umweltverschmutzung des Schiffsverkehrs eingepreist (internalisiert) würde, indem kein Schweröl mehr, sondern nur noch Diesel oder Gas als Treibstoff erlaubt wären. Dies wäre auch ohne Verstoß gegen die Regeln der Welthandelsorganisation möglich, wenn etwa die europäischen und nordamerikanischen Häfen nur noch Schiffe einfahren lassen, welche diesen Kriterien genügen.

Entsprechende Veränderungen der Transportpreise beeinflussen unmittelbar den Warenpreis, wodurch lokale Produktionen einen komparativen Kostenvorteil hätten. In diesem Kontext sei die Schweizer lastabhängige Schwerkverkehrsabgabe erwähnt: Auch in Deutschland würden viele lokale Produzenten gestärkt, wenn die Transportpreise durch eine solche Abgabe innerhalb Deutschlands verteuert würden. Zudem könnte Deutschland seine weithin schwache Schienen-

infrastruktur verbessern, wenn die Mauteinnahmen in diese Infrastruktur investiert werden würden, wie es in der Schweiz geschieht.

Innerhalb einer Währungsunion ist als besondere Problematik bei Leistungsbilanzungleichgewichten zu bedenken, dass dauerhafte Exportüberschüsse von bestimmten Volkswirtschaften dazu führen, dass sich die anderen Volkswirtschaften zunehmend bei diesen Volkswirtschaften verschulden, weil sie die eigenen Preise, ohne nominale Einnahmenverluste hinnehmen zu müssen, nicht durch Abwertungen senken können. Soll trotzdem die Kapitalbilanz ausgeglichen bleiben, müssen die Überschussländer in den betreffenden Volkswirtschaften investieren. Aufgrund des dadurch möglicherweise stattfindenden Ausverkaufs der Vermögenswerte der Defizitländer drohen langfristig – im Falle des Aufschwungs in den Defizitländern – die zukünftigen Gewinne (bei Investitionen in das Eigenkapital als Dividenden) an die (vormaligen) Überschussländer abzufließen; wodurch die volkswirtschaftsübergreifende Vermögensverteilung perpetuiert würde.

Jedoch ist fraglich, ob eine solche Betrachtungsweise im Kontext der EWU den faktischen Gegebenheiten noch ausreichend gerecht wird, da mittlerweile aus vielen „deutschen“ Exportprodukten durch den europäischen Binnenmarkt längst „europäische“ Produkte geworden sind. Audi baut beispielsweise Motoren in Ungarn und viele Volkswagen oder Porsche fahren mit Bodengruppen aus der Slowakei. Die volkswirtschaftlichen Wechselwirkungen bei einer die Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands reduzierenden Wirtschaftspolitik könnten auch die zuliefernden Länder und damit den gesamten Binnenmarkt gefährden.

Innerhalb eines (fiskalpolitischen) Bundesstaats wie Deutschland werden die Ungleichgewichte zwischen den Gliedstaaten durch einen Länderfinanzausgleich moderiert, indem die wirtschaftlich stärkeren Bundesländer Mittel an die schwächeren Länder zahlen. Es sei daran erinnert, dass Bayern vor längerer Zeit ein Nehmerland war und es sich bei Bremen genau umgekehrt verhielt. Im Kontext der EWU wird jedoch ein unmittelbarer Länderfinanzausgleich derzeit von

der deutschen Politik kategorisch ausgeschlossen. Außerdem bedürfte ein solcher Ausgleichsmechanismus wegen der gem. Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG unveränderlichen Prinzipien des Grundgesetzes zur Legitimierung wohl einer Volksabstimmung.

3.4 Europäische Geldpolitik

Geldpolitische Instrumente gehören zu den wichtigsten Instrumenten für die Entwicklung einer Volkswirtschaft. In der Eurozone ist es daher problematisch, dass die Wirtschaftspolitik – inklusive der Instrumente zur Nachfragesteuerung sowie der Fiskalpolitik mit allen steuerpolitischen Instrumenten – weiterhin national und die Geldpolitik als Sonderbereich der Wirtschaftspolitik supranational verantwortet wird. Wegen des gemeinsamen Währungsraums können einzelne Staaten auf Leistungsbilanzdefizite und Kostendruck nicht mehr durch Abwertungen ihrer Währung reagieren, um die Preise für ihre Waren und Dienstleistungen zu verringern.

Durch die Währungsunion sind aber nicht nur die Abwertungsmöglichkeiten von den Nationalstaaten aufgegeben worden, sondern auch die Instrumente der Zentralbank zur Stabilisierung des Fiskus und der Finanzwirtschaft, die wegen der unbegrenzten Verlusttragfähigkeit und der unbegrenzten Geldschöpfungsmöglichkeit der Zentralbank die einzigen (grundsätzlich) unerschöpflichen Stabilisierungsquellen darstellen. Durch die faktische Macht des ESZB über die Geldschöpfung und die eigenen Bilanzen hat sich das innerstaatliche Kompetenzgefüge weg von der Legislative hin zur (europäischen) Exekutive verschoben.

Die Zentralbank entscheidet – unter Berufung auf ihre Unabhängigkeit faktisch von der Kontrolle anderer staatlicher Stellen abgeschottet – ohne hinreichende demokratische Legitimation über verteilungsrelevante Fragen, mithin über Grundzüge der (Finanz-)Wirtschaftsordnung, ohne dass der Gesetzgeber Vorgaben gemacht hat. Das ist auf nationaler Ebene problematisch und in der Währungsunion noch problematischer. Das Bundesverfassungsgericht hat daher schon mehrfach die Demokratiedefizite der EZB-Maßnahmen

angemahnt. Verteilungsrelevante Entscheidungen der Zentralbank sollten generell der parlamentarischen Kontrolle unterworfen werden.

Wenn verteilungsrelevante Zentralbank-Beschlüsse vom Parlament demokratisch legitimiert werden, könnte sie anstatt von Maßnahmen zur Stabilisierung privater Finanzwirtschaft (wie das ESZB etwa durch den Erwerb von privaten Unternehmensanleihen) unter Umständen auch sozialpolitische Maßnahmen finanzieren. Beispielsweise könnten Anleihen sozialer Unternehmen erworben werden oder finanzielle Mittel für den sozialen Wohnungsbau geschaffen werden. Auf diese Weise könnten Maßnahmen, die vornehmlich größere Vermögen bewahren, verteilungsmäßig (zum Teil) ausgeglichen werden.

Sozialpolitisch relevant sind auch die Zinssenkungen der EZB, die den Einlagezins als eine Liquiditätsgebühr ins Negative abgesenkt und im Langfristbereich das Zinsniveau auf nahe null gebracht hat, weil das hohe Liquiditätsniveau mit kreditfinanziertem Wachstum und vor allem mit hohen Steigerungen der Immobilienpreise verbunden ist. Kreditnehmer mit guter Eigenkapitalausstattung und beleihbaren Vermögenswerten haben den leichtesten Zugang zu den Niedrigzinskrediten und partizipieren daher überproportional von dem durch die EZB-Politik induzierten Wachstum.

Vorerst ist aber nicht mit einer grundsätzlichen Änderung der Niedrigzinspolitik der EZB zu rechnen, da die grundsätzlichen Fehler in der Struktur der Währungsunion bisher nicht behoben wurden. Bei der aktuellen Geld- und Finanzstabilitätspolitik der EZB ist auch nicht mit freiwirtschaftlichen Reformelementen oder Einschränkungen der privaten Giralgeldschöpfung zu rechnen. Wahrscheinlicher ist dagegen, dass die ESZB und andere Zentralbanken auf die vermehrte Privatgeldschöpfung insbesondere durch auf Blockchain-Anwendungen basierende Initial Coin Offerings (ICO) reagieren wird.

4 Fazit

Die Ausrichtung der aktuellen Wirtschaftspolitik wird häufig nicht mehr am Prinzip der dienenden Freiheit, sondern umgekehrt an dem

der herrschenden Freiheit, der sich das Gemeinwesen unterzuordnen hat, vorgenommen. Die deutsche Wirtschaftspolitik sollte und eine nicht-ideologische und an falsifizierbaren Theorien ausgerichtete Politik würde leistungsloses Einkommen stärker und Leistungseinkommen schwächer besteuern, grundsteuerliche Fehlanreize zur Bodenspekulation beseitigen, durch öffentliche Maßnahmen veranlasste Bodenwertsteigerung vermehrt abschöpfen, durch Umweltabgaben Transportpreise beeinflussen und verteilungsrelevante Entscheidungen der Zentralbank der parlamentarischen Kontrolle unterwerfen.

Anmerkungen

- 1 Zur „wirtschaftspolitischen Neutralität“ schon BVerfGE 4,7 (18); es gibt eben „keine unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung“, BVerfGE 50, 290 (336 f.); vgl. zudem W. Strauss, Entwicklung und Problem des heutigen Wirtschaftsrechts, 1957, S. 19, 22; K. Doehring, Freiheit und Gebundenheit wirtschaftlicher Betätigung unter dem Grundgesetz, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, hrsg. von der Ludwig-Erhard-Stiftung, 2/1984, S. 13 ff., 13; D. Merten, Sozialrecht, Sozialpolitik, HVerfR, § 20, S. 971 f.; H.-J. Papier, Grundgesetz und Wirtschaftsordnung, HVerfR, § 18, S. 799 ff., 800 f. (zu Art. 15 GG ebd., S. 807 ff.); siehe auch J. Isensee, Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, HStR, § 115, S. 431 ff.; K. A. Schachtschneider, Res publica res populi, S. 394 ff.; abweichend: W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1952, S. 332 ff.; F. Böhm, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, 1950, wieder abgedruckt in: F. Böhm, Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, 1980, S. 53 ff.; H. C. Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 1961.
- 2 Vgl. W. Leisner, Privateigentum ohne privaten Markt? (1975), in: ders., Eigentum. Schriften zu Eigentumsgrundrecht und Wirtschaftsverfassung 1970-1996, hrsg. von J. Isensee, 1996, S. 724 (740).
- 3 Vgl. R. Stammler, Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung, 5. Aufl. 1924, S. 23.
- 4 „Kein Zwang außer dem des besseren Argumentes“, J. Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 1973, S. 148.
- 5 Apostolisches Schreiben Evangelii Gaudium des Heiligen Vaters Papst Franziskus an die Bischöfe et al., 2013, S. 52.
- 6 George Soros, Die Krise des globalen Kapitalismus (The Crisis of Global Capitalism), Berlin 1998.
- 7 Joseph E. Stieglitz, in: Project Syndicate – Das Ende des Neoliberalismus?, 2008.
- 8 BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014, 1 BvL 21/12.
- 9 Thomas Piketty, Das Kapital im 21. Jahrhundert, 2. Aufl. 2014.
- 10 Ulrich Kriese, ZfsÖ 188-189/2016, S. 53.
- 11 Vgl. W. Leisner, „Kleineres Eigentum“ – Grundlage der Staatsordnung, (1976), in: ders., Eigentum. Schriften zu Eigentumsgrundrecht und Wirtschaftsverfassung 1970-1996, hrsg. von J. Isensee, 1996, S. 253 ff.

Prof. Dr. Andrew Sayer über Bodenrenten und Zinsen

„Wenn der Boden nur einer Minderheit gehört, können die Bodenbesitzer – da jeder Boden braucht, um auf ihm zu leben – von allen anderen für die Nutzung ‚ihres‘ Bodens Pacht verlangen. Da der Boden samt aller Bodenschätze oder anderer Reichtümer, die er birgt, schon existiert, ist die Pacht keine Bezahlung für die Erzeugung von etwas Nützlichem. Nur dann, wenn der Bodeneigentümer den Boden kultiviert oder etwas auf ihm baut, ist ein Teil seines Einkommens verdient, nämlich der und nur der Teil, durch den Nutzer für den Erschließungs- und Bauaufwand und die dadurch angefallenen Produktionskosten zahlen. Was darüber hinausgeht, ist das, was ... der amerikanische Reformler Henry George als ‚unverdienten Wertzuwachs‘ bezeichnet hat. Aber selbst dann, wenn die Bodenbesitzer Boden kaufen, um darauf Gebäude zu bauen, die sich vermieten lassen, leisten die Mieter für gewöhnlich nicht bloß einen Beitrag zu den Produktionskosten, sondern zahlen darüber hinaus eine reine Grundrente. Michael Hudson schätzt, dass 33-35% des amerikanischen Nationaleinkommens auf ökonomische Renten entfallen. ...“

Wir müssen uns näher mit Schulden und namentlich mit Schuldzinsen befassen, bei denen es sich um die zweitwichtigste Form unverdienten Einkommens handelt. ... Heute, in einer Schuldenkrise bisher unbekanntes Ausmaßes, ist es umso wichtiger, sich klar zu machen, was Zinsen eigentlich sind. Auf Darlehen Zinsen zu erheben – so lautet eine weit verbreitete Überzeugung – sei nur gerecht und schaffe auch erst einen Anreiz, anderen Kredit zu geben. Dennoch sind Zinsen in mancher Hinsicht nicht bloß ungerecht, sondern auch ökonomisch unsinnig – und beide Probleme sind eng miteinander verknüpft. ... Zinsen sind wie Mieten unverdient, leistungslos wachsendes Vermögenseinkommen. ... Zinseszinsen führen dazu, dass anders als bei Mieten und Produktionserträgen das unverdiente Einkommen der Kreditgeber durch die Zinszahlungen kontinuierlich wächst. Das ist untragbar und nicht nachhaltig. ... Exponentielles Wachstum ist stets krisenträchtig.“

Warum wir uns die Reichen nicht leisten können (englische Originalausgabe „Why We Can't Afford the Rich“, 2015), München 2017, S. 63, 73, 77 und 79.