Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

J. Schreyögg — Corona-Krise trifft auf Strukturprobleme im Gesundheitswesen ... 226

Kurz kommentiert

L. Wößmann — Schulschließungen: Kompletten Lernstopp verhindern ... 228
R. Kappel — COVID-19: Afrika im Sog des Coronavirus ... 229
J. Zimmermann — Aktienmärkte: Achterbahnfahrt ... 230
F. Dudenhöffer — Corona-Krise: Sicherheit in unsicheren Zeiten ... 231

Zeitgespräch

Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland

Überblick ... 232
L. P. Feld, J. L. Fries, M. Preuß, C. M. Schmidt — Verteilungsfragen in Deutschland: Herausforderungen der Messung und der zielgerichteten Umverteilung ... 233
J. Niehues, M. Stockhausen — Steigende Einkommen, sinkende Sorgen – die Zeit vor Corona ... 237
T. Bönke, H. Lüthen — Die Ungleichheit von Lebenserwerbseinkommen ... 241
M. Rehm — Vermögensverteilung und Wirtschaftskrisen ... 245
H. Adam — Grenzen der Umverteilung im föderalen Sechs-Parteien-Staat ... 250

Analysen und Berichte

Gemeinschaftsdiagnose

O. Holtemöller et al. — Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen ... 254

Corona-Krise

P. Bofinger et al. — Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen ... 259
J. P. Fritsche, P. C. Harms — Corona-Krise: (Wirtschafts-)politische Perspektiven: Die Reflexe aus der Finanzkrise sind nicht genug! ... 266
J. R. Donsimoni et al. — Projektion der COVID-19-Epidemie in Deutschland ... 272
M. Hüther, H. Bardt — Überlegungen zur Lockerung des Lockdowns ... 277
S. Dullien et al. — Schneller Ausstieg oder bedachte Lockerung? Zur Zukunft von Kontaktbeschränkungen in der COVID-19-Krise ... 285
T. Petersen — Optimale internationale Arbeitsteilung ... 291

Rentenpolitik

S. Voigt — Mehr Mut in der Rentenpolitik! – ein Vorschlag ... 294

Ökonomische Trends

S. Steinkamp — Nachfrageorientierte Klimapolitik – Evidenz aus der Corona-Krise ... 300
H. Vöpel — Konjunkturschlaglicht: Szenarien einer globalen Rezession ... 303

DOI: 10.1007/s10273-020-2617-3

Corona-Krise trifft auf Strukturprobleme im Gesundheitswesen

Die Corona-Krise stellt viele gesellschaftliche Bereiche vor besondere Herausforderungen. Langjährige strukturelle Probleme treten nun auf besondere Weise zutage. Im Bereich der digitalen Infrastruktur betrifft dies den fehlenden Breitbandausbau, der die Produktivität ganzer Landstriche im Homeoffice gefährdet. Auch die strukturellen Probleme des deutschen Gesundheitswesens werden in dieser Krise besonders sichtbar und müssen nun kreativ quasi über Nacht zumindest provisorisch gelöst werden. Einige dieser Probleme seien im Folgenden dargestellt.

Bereits bei Verdacht auf SARS-CoV-2 offenbart sich die erste Problematik des deutschen Gesundheitssystems. In den letzten Jahren ist ein deutlicher Trend erkennbar, dass Patienten mit Symptomen jeglicher Art direkt die Notaufnahme eines Krankenhauses aufsuchen. Seit einiger Zeit versuchen zwar die Kassenärztlichen Vereinigungen, die Patienten dazu zu bewegen, außerhalb der Sprechstundenzeiten, den bei nicht lebensbedrohlichen Zuständen zuständigen ärztlichen Bereitschaftsdienst unter der Telefonnummer 116 117 zu kontaktieren. Bis dato schien der Weg direkt in die Krankenhäuser allerdings mehr den Präferenzen der Bürger zu entsprechen. Dies führte am Anfang der Pandemie zu gefährlichen Situationen in Notaufnahmen von Krankenhäusern. Ein neues Gesetz zur Notfallversorgung, das sich gerade im Gesetzgebungsprozess befindet, sollte hier Abhilfe schaffen und die fragmentierte Notfallversorgung in Deutschland insgesamt besser organisieren. Nun musste die Gesundheitspolitik jedoch durch massive öffentliche Kommunikation die Patientenströme schnell in Richtung der telefonischen Ersteinschätzung über die 116 117 umsteuern.

Das nächste Strukturproblem zeigt sich bei der Nachverfolgung von Kontaktfällen sowie der Meldung von Infizierten, für die der öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) in den kommunalen Gesundheitsämtern zuständig ist. In einem Gesundheitssystem, das sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend auf Kuration ausgerichtet hat, wurde der für Prävention, Gesundheitsförderung und Gesundheitsschutz zuständige ÖGD stetig personell reduziert. Entsprechend ist der ÖGD kapazitär nicht auf die aktuellen Anforderungen eingestellt. In vielen Kommunen wurde nun durch Medizinstudierende und Verwaltungsmitarbeitende aus anderen Bereichen zumindest kurzfristig Entlastung geschaffen.

Bei der Meldung der Infizierten durch die Kommunen und Landesbehörden, aber auch der Krankenhäuser an das Robert Koch-Institut (RKI) zeigt sich dann im nächsten Schritt das gesamte Digitalisierungsdilemma des deutschen Gesundheitswesens. So werden unter anderem Zahlen gefaxt, per Telefon gemeldet, händisch in Computer eingegeben. Es ist daher derzeit durch Zeitverzögerungen und Unschärfen schwierig, sich ein genaues Bild des Ausbruchsgeschehens und der Versorgungslage zu machen. Dabei war die Gesundheitspolitik gerade auf dem Weg, die Digitalisierung im Gesundheitswesen voranzubringen. Auch wenn die Notlage hier einen gewissen Digitalisierungsschub bewirkt hat, kann sie natürlich nicht das gesamte Gesundheitswesen über Nacht digitalisieren.



Jonas Schreyögg ist Inhaber des Lehrstuhls für Management im Gesundheitswesen und wissenschaftlicher Direktor am Hamburg Center for Health Economics sowie Mitglied des Sachverständigenrats Gesundheit.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Im Mittelpunkt der Krise stehen die Krankenhäuser. Es ist hinlänglich bekannt, dass Deutschland im internationalen Vergleich sehr viele Fälle stationär versorgt (insbesondere bei Operationen), die andere Länder gar nicht oder ambulant behandeln. Dadurch haben wir nicht nur viele nicht bedarfsnotwendige Krankenhäuser und Betten, sondern vor allem das Problem, dass das vorhandene pflegerische und medizinische Personal auf zu viele Krankenhäuser verteilt wird. Genau diese Problematik tritt nun zutage, denn eine hohe Zahl an aufgestellten Krankenhausbetten heißt noch nicht, dass ein Gesundheitssystem für die Behandlung von COVID-19-Patienten besonders gut gerüstet wäre. Vielmehr sind da sehr spezielle Kenntnisse in Infektiologie auf internistischen Stationen sowie für die Beatmung auf Intensivstationen erforderlich. Diese Kenntnisse sind vor allem bei Universitätskliniken und Maximalversorgern, d. h. in der Regel sehr großen Krankenhäusern mit sehr differenzierter medizinisch-technischer und personeller Ausstattung, vorhanden. Der Begriff Krankenhaus der Maximalversorgung ist nicht eindeutig definiert. Zählt man die Krankenhäuser ab 500 Betten so umfasst dies ca. 271 Krankenhäuser in Deutschland. Viele dieser Maximalversorger haben zu wenige IntensivpflegerInnen, um die sehr personalintensiven COVID-19-Patienten zu behandeln, denn das vorhandene Personal teilt sich eben in Deutschland auf viele Kliniken auf, darunter Kliniken, die nicht für die Behandlung von COVID-19-Patienten ausgestattet sind.

Hinzu kommt das Problem, dass die Maximalversorger in der deutschen Krankenhausvergütung in den letzten Jahren zunehmend unter die Räder geraten sind. Das System der diagnosebezogenen Fallgruppen (DRG-System) mit Fallpauschalen verfolgt den sogenannten Ein-Haus-Ansatz, d. h. differenziert nicht nach Versorgungsstufen. Entsprechend werden Maximalversorger und Universitätskliniken im Prinzip wie jedes andere Krankenhaus vergütet, obwohl sie andere Vorhaltekosten haben, unter anderem komplexe technische Ausstattungen für hochkomplexe Fälle, die per definitionem gar nicht voll ausgelastet werden können. Da zusätzlich die Investitionszuschüsse der Länder in den letzten Jahrzehnten deutlich reduziert wurden, sind die entsprechenden Krankenhäuser aber auf Überschüsse dringend angewiesen. Als Folge wurde vielerorts die Pflegepersonaldecke ausgedünnt, obwohl der Zusammenhang zwischen der Personalbesetzung mit gut ausgebildeten PflegerInnen und der Versorgungsqualität (unter anderem die Mortalität) in vielen Studien für verschiedene Krankheitsbilder gezeigt wurde. Auch hier war der Gesetzgeber gerade mit Pflegeuntergrenzen auf dem Wege, eine Besserung herbeizuführen. Die Effekte konnten sich aber noch nicht entfalten.

Angesichts dieser Probleme ist die intendierte Verdopplung der Intensivkapazitäten eine gewaltige Aufgabe, die durch kreative Lösungen vorangebracht wird. So wurde das Personal vielerorts durch Freiwillige, Rückkehrer aus anderen Jobs und Medizinstudierende aufgestockt, um zumindest die ÄrztInnen und IntensivpflegerInnen von anderen Tätigkeiten zu entlasten. Vor dem Hintergrund dieser Strukturprobleme muss man konstatieren, dass es der deutschen Gesundheitspolitik gut gelungen ist, das Gesundheitswesen kurzfristig für die Corona-Krise zu rüsten. Insgesamt hat die Krise das deutsche Gesundheitswesen zu einer ungünstigen Zeit getroffen, da die Gesundheitspolitik gerade dabei war, viele überfällige Strukturreformen anzugehen. Zu diesen zählen eine Reform der Notfallversorgung, eine Reform der sektorübergreifenden Vergütung und vor allem die Implementierung der Digitalisierung im Gesundheitswesen. Darüber hinaus wären eine Krankenhausstrukturreform und -vergütungsreform notwendig. In fünf bis zehn Jahren hätte uns diese Krise vermutlich mit geeigneteren Strukturen getroffen und weniger Rüstkosten für eine kurzfristige Vorbereitung erfordert. Die aktuelle Krise zeigt deshalb sehr klar, wie wichtig ein konsequentes Vorantreiben von Strukturreformen ist.

Jonas Schreyögg
Universität Hamburg
jonas.schreyoegg@uni-hamburg.de

DOI: 10.1007/s10273-020-2618-2

Schulschließungen

Kompletten Lernstopp verhindern

Die Corona-bedingten flächendeckenden Schulschließungen stellen das Schulsystem vor ungeahnte Herausforderungen. Dabei ist es extrem wichtig, dass die Schulschließungen nicht zu einem kompletten Lernstopp führen. Es kommt auf die erzielten Lernergebnisse an, denn die bestimmen, ob die SchülerInnen gut für die zukünftigen Herausforderungen vorbereitet sind. Das Jahr 2020 darf nicht als das verlorene Jahr in die Bildungsbiografie der betroffenen Kinder und Jugendlichen eingehen.

In der Vergangenheit gab es eine Reihe von Fällen, in denen Streiks zu wochen- oder sogar monatelangen flächendeckenden Schulschließungen geführt haben und deren Auswirkungen wissenschaftlich detailliert untersucht wurden. Zum Beispiel wurden die Schulen im wallonischen Teil Belgiens 1990 für mehrere Monate geschlossen. Man hat die Entwicklung der betroffenen SchülerInnen mit denen im flämischen Teil Belgiens verglichen, der nicht von den streikbedingten Schulschließungen betroffen war. Die Schulschließungen haben zu erhöhten Klassenwiederholungen und langfristig zu niedrigeren Bildungsabschlüssen, auch im Bereich der höheren Bildung, geführt. Ähnliche Ergebnisse hat man auch für streikbedingte Schulschließungen in Kanada und Argentinien gefunden, in Form geringerer Lernzuwächse der SchülerInnen und später geringerer Einkommen am Arbeitsmarkt.

Wir sollten das Thema also nicht zu leicht nehmen. Sicherlich ist ein dreiwöchiger Unterrichtsausfall noch keine Katastrophe. Aber es lohnt sich, jetzt produktive Lösungen aufzubauen. Die Kinder können zuhause nicht genauso gut lernen wie in der Schule. Sonst wären Schulen ja überhaupt nicht nötig. Aber wir müssen jetzt versuchen, das Beste daraus zu machen – und das Schlimmste zu verhindern. Im Laufe der nächsten Tage und Wochen müssen wir uns auf die Situation einstellen und sie möglichst sinnvoll nutzen. Die Schulen und Lehrkräfte müssen den SchülerInnen Materialien und Aufgaben an die Hand geben, damit sie am Ball bleiben können und durch entsprechende Rückmeldepflichten sicherstellen, dass die SchülerInnen sich mit dem Lernstoff beschäftigen. Die große Gefahr besteht darin, dass durch den Unterrichtsentfall nicht nur weniger Unterrichtsstoff vermittelt wird, sondern dass die Kinder und Jugendlichen die unbetreute Zeit mit Dingen wie Computerspielen oder irreführenden Informationen in sozialen Medien verbringen. Auch die psychischen Belastungen sind für Kinder und Familien immens, wenn sie ihre Zeit wochenlang zu Hause verbringen und keine Interaktion mit MitschülerInnen haben. Der „Lagerkoller“ wird schnell einsetzen, alle werden gereizt sein. Hier sind vor allem die Eltern gefragt, indem sie etwa klar strukturierte Tagesabläufe festlegen, die den Kindern helfen.

Für die Kommunikation zwischen Lehrkräften und SchülerInnen in beide Richtungen sind digitale Plattformen am besten geeignet. Aber wo diese nicht entsprechend verfügbar sind oder ihre Nutzung nicht entsprechend eingespielt ist, müssen andere Wege gefunden werden. Wichtig und noch nicht weit genug umgesetzt ist vor allem die umgekehrte Richtung: Die Lehrkräfte müssen über Rückmeldungen sicherstellen, dass alle SchülerInnen die Aufgaben auch tatsächlich machen, und bei Unklarheiten für Klärungen bereitstehen. Videoformate können den monotonen Alltag des Selbststudiums zu Hause auflockern. Warum sollten Lehrkräfte nicht kurze Erklärvideos bei Youtube einstellen oder auf entsprechende Videos verweisen? Die LehrerInnen wissen am besten, mit welchen Vorgehensweisen sie ihre SchülerInnen erreichen und motivieren. Die derzeitige Situation wird sicherlich neue Lehr-Lern-Formate und viele positive Vorbild-Beispiele hervorbringen. Vielerorts geschieht das in vorbildlicher Weise, und daraus können wir hinzulernen. Andererseits ist leider die Zahl der SchülerInnen, bei denen derzeit kein Lernen stattfindet, auch nicht gering.

Eine besondere Gefahr besteht darin, dass nicht nur das Kompetenzniveau insgesamt leidet, sondern auch die Ungleichheit in der Vorbereitung auf die weitere schulische Entwicklung zunimmt. Aus der Forschung ist bekannt, dass die Wissensstände und schulischen Kompetenzen vieler Kinder und Jugendlicher in den Schulferien deutlich zurückgehen. Das Phänomen ist unter dem Namen „Summer Melt“ – Sommer-Schmelze – bekannt. Allerdings gibt es hier deutliche Unterschiede: Während der Rückgang bei Kindern aus benachteiligten Verhältnissen besonders stark ausfällt, lernen Kinder aus bildungsnahen Schichten in den Ferien sogar noch hinzu. Damit die Kompetenzentwicklung in der Phase der Schulschließungen nicht genauso auseinandergeht und die Chancengerechtigkeit zusätzlich leidet, müssen die Schulen und Lehrkräfte alles daransetzen, insbesondere lernschwächeren SchülerInnen und solchen aus benachteiligten Verhältnissen die Lerninhalte weiterhin zu vermitteln.

Ludger Wößmann
ifo Institut und Ludwig-Maximilians-Universität München
Woessmann@ifo.de

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.1007/s10273-020-2619-1

COVID-19

Afrika im Sog des Coronavirus

In fast allen afrikanischen Ländern breitet sich das neuartige Coronavirus aus. Die gemeldeten Fälle steigen, obwohl viele Länder drastische Maßnahmen beschlossen haben. Die Lage in den Krankenhäusern wird dramatisch. Zwar haben die meisten Länder inzwischen Tests, aber die Kapazitäten, schwere Verläufe zu behandeln, sind oft unzureichend: zu wenige Ärzte in zu wenigen Krankenhäusern. Dazu kommt, dass der kontinuierliche Kampf gegen Lassa-Fieber, Gelbfieber, Malaria und HIV-Aids die wenigen Ressourcen bereits stark beansprucht.

Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika (UNECA) geht davon aus, dass sich das wirtschaftliche Wachstum auf unter 2 % verringern könnte und so unter das Bevölkerungswachstum fiele. Ursachen sind eingeschränkte Wirtschaftstätigkeiten und Handelsabschottung. Die weltweite Nachfrage nach Gütern aus Afrika bricht ein. Die Nachfrage nach Rohstoffen und landwirtschaftlichen Produkten sinkt ebenfalls. Da auch die Touristen ausbleiben, sinken Afrikas Exporterlöse. Die Rohstoffpreise sind stark gefallen. Der Economic Vulnerability Index von NKC African Economics weist darauf hin, dass Angola, Gabun, Äthiopien, Ghana, Tunesien, Sambia und Kenia am anfälligsten für Schuldenkrisen sind, falls das Wirtschaftswachstum dauerhaft ausbleibt. Die Folgen für rohstoffexportierende Länder sind gravierend: Sie sind aufgrund undifferenzierter Exportstrukturen in hohem Maße durch Preis- und Nachfrageschwankungen verwundbar. Besonders drastisch ist die Situation in Südsudan, Tschad, Angola, Nigeria oder Sambia. Dort ist der Anteil der Rohstoffexporte besonders hoch. Der starke Rückgang reduziert die Devisenreserven. Niedrigere Austauschraten der Rohstoffexporteure führen zu negativen Einkommenseffekten, die die Ersparnisse reduzieren. Viele Länder Afrikas finanzieren sich durch Handelssteuern und Zölle. Der Preisverfall der Rohstoffe verschlechtert so die Fiskalsalden.

Beispiele können veranschaulichen, welche Folgen die globale Krise hat: Kenias Blumen- und Textilproduktion ist fast komplett eingebrochen, weil es keine Nachfrage mehr aus Europa gibt. In Kenia, Tunesien, den Seychellen und Mauritius ist der Tourismus vollkommen zum Erliegen gekommen. Damit bricht eine wesentliche Quelle von Devisen von jetzt auf gleich weg. Südafrikanische Experten befürchten eine Schrumpfung der Wirtschaft um 2 % und eine weiter steigende Arbeitslosigkeit. Auch die Währungen werden getroffen – der südafrikanische Rand, der nigerianische Naira und der sambische Kwacha verlieren gegenüber dem US-Dollar deutlich an Wert. Auslandsdirektinvestitionen könnten laut Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) um 15 % sinken. Die Geldtransfers von Migranten zurück in die Heimat reduzieren sich, weil Arbeitsplätze in Europa, den USA oder den Golfstaaten verloren gehen. Subsahara-Afrika steht vor einem Zahlungsbilanzdefizit von mindestens 100 Mrd. US-$. Mit Südafrika hat das wirtschaftlich bedeutendste Land des Kontinents bereits drastische Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus und ein Sofortprogramm für die Wirtschaft beschlossen: Stützungsmaßnahmen für Handel und Industrie sowie kleine und mittlere Unternehmen. In vielen anderen Ländern werden ebenfalls Maßnahmen ergriffen, aber die Mittel sind begrenzt. Es ist zu früh zu sagen, wie die Corona-Pandemie in Afrika besonders wirksam eingedämmt werden kann. Hilfe von außen ist trotzdem dringend nötig. Es kommt darauf an, dass die internationalen Organisationen gemeinsam handeln, um zu verhindern, dass auf dem afrikanischen Kontinent eine neue Armutskrise entsteht!

Drei Maßnahmenpakete sind dafür nötig: Erstens müssen öffentliche, private und philanthropische Mittel mobilisiert werden, um Gesundheitssysteme und lokale Produktionen zu stärken. Priorität muss hier die Gesundheitsversorgung haben. Zweitens müssen die Staats- und Regierungschefs der G20 offene Handelskorridore schaffen, um insbesondere Arzneimittel und andere Gesundheitsgüter zu handeln. Darüber hinaus müssen die G20 die Gesundheitsinfrastruktur unterstützen. Dies wird die Länder in die Lage versetzen, sich so weit wie möglich auf die Prävention zu konzentrieren. Die G20 sollten sofort 100 Mrd. US-$ bereitstellen, um unmittelbare Maßnahmen zu ermöglichen. Drittens muss der Internationale Währungsfonds (IWF) mit neuen Sonderziehungsrechten auf die hohe Kapitalflucht aus Afrika reagieren. Mehr als 20 afrikanische Länder haben sich an den IWF gewandt, um Unterstützung zu erhalten. Es muss sicher sein, dass öffentliche Ausgaben zur Eindämmung der Gesundheitskrise nicht durch Finanzkrisen gefährdet werden!

Was als Gesundheitskrise begann, ist schon heute eine globale Wirtschaftskrise. Es besteht die Gefahr, dass Afrika im Sog des Coronavirus alleine gelassen wird. Ohne die nötigen Mittel, die Krise wirksam zu bekämpfen, wird der zu zahlende menschliche und ökonomische Preis verheerend hoch sein. Es ist daher essenziell, dass die reichen Länder erkennen, wie sehr ein taumelndes Afrika auch die eigene wirtschaftliche und soziale Krise verstärkt.

Robert Kappel
Universität Leipzig
robert.kappel@uni-leipzig.de

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.1007/s10273-020-2620-8

Aktienmärkte

Achterbahnfahrt

Kapitalmärkte gelten als der Vorzeigefall für effiziente Informationsverarbeitung. Ganze Wissenschaftszweige bauen auf dieser Arbeitsannahme auf. So gleicht etwa die empirische Rechnungswesenforschung die unternehmerische Informationsverarbeitung in Bilanzen mit der investorenbasierten auf Aktienmärkten ab. Auch Massenmedien nutzen Bewegungen auf den Kapitalmärkten, um über dort ausgedrückte Einschätzungen der Investoren zu spekulieren. Solche Formate neigen dazu, die Meinung der Berichterstattenden zur Grundlage der Erklärung zu machen. Gefahr, Widerspruch zu ernten, gibt es nicht, bleibt doch der Markt ein abstrakter Ort der Interaktion. Information lässt sich dann von einer Märchenstunde kaum trennen. Auch Wissenschaftler sind vor dem Ziehen voreiliger Schlüsse nicht gefeit.

Gerne wird bei fallenden Kursen Panik mit absoluten Zahlen geschürt, die aber für sich nichts aussagen. Der „größte Verlust seit – [man setze ein beliebiges Ereignis]“ sagt so wenig aus wie ein dekadenbezogener Vergleich von Einkommen und Vermögen ohne Kaufkraftbereinigung. Tatsächlich ist die derzeitige Bewegung auf den Aktienmärkten angesichts der Schwere staatlicher Eingriffe und der sich ankündigenden Rezession recht mild ausgefallen. Setzt man die Verluste des DAX in Relation zu den erreichten Höhen, spiegelt der derzeitige Verfall des Niveaus von 5.400 Punkten weder die Verluste in der großen Finanzkrise wider, noch reicht er an das Platzen der Dotcom-Blase heran. Derzeit ist der DAX von seinem Höchststand von 13.800 Punkten auf ein Tief von 8.400 Punkten gefallen, was einem Minus von etwa 30 % entspricht. Die Finanzkrise hatte den Index im Verlauf vom Hoch 2007 zum Tief 2009 um knapp 60 % von 8.100 Punkten auf 3.600 gedrückt; im Zyklus von 2000 bis 2003 fiel der DAX in absoluten Zahlen in ähnlichem Umfang wie 2020, verlor aber 75% seines Werts.

Niemand weiß, ob das gouvernementale Stilllegen der Wirtschaft zu einem V-förmigen oder einem U-förmigen Verlauf der Realwirtschaft führt. Üblicherweise signalisieren Einbrüche an den Aktienmärkten Korrekturen von Fehlentwicklungen: Überzogener Optimismus bei technologischem Wandel (Dotcom) oder Fehlallokation von Kredit und Kapital (Finanzmarktkrise) können aus der jüngeren Vergangenheit klar als solche benannt werden. Der derzeitige Rückgang setzt aber nicht an der Korrektur wirtschaftlicher Schieflagen an.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Schon nach der letzten Krise haben zumindest im Euroraum gouvernementale Maßnahmen marktliche Korrekturen und deren effiziente Abbildung in den Finanzmärkten fortgesetzt behindert: zu nennen sind die Stützung der Banken, die Staatsfinanzierung durch den Aufkauf von Staatsanleihen (schließlich fließen den Staatshaushalten die Zinsaufwendungen über die Gewinne der Zentralbanken wieder zu) und die seit zehn Jahren anhaltende Sicherung niedrigster oder gar negativer Zinsen für öffentliche wie private Schuldner. Nach über einer Dekade des Aus- und Abbremsens von Anpassungsreaktionen wird nun noch einmal zugelegt und die Politik berauscht sich an den vermeintlich unbegrenzten Möglichkeiten ihres Handelns. Ein Minister nach dem anderen tritt auf und erklärt Löhne und Gehälter, Kurzarbeitergeld, die Gesundheitsversorgung oder die Existenz von Unternehmen für gesichert und unterlegt dies mit kreditfinanzierten Staatsausgaben. Jeder sucht seinen Merkel-/Steinbrück- („Die Spareinlagen sind sicher“) oder Draghi-Moment („Whatever it takes“), der sich aber nicht einstellen mag.

Das hat auch Einfluss auf die Informationsverarbeitung der Aktienmärkte. Hayek hat für spontane Ordnungen festgestellt, dass sich Systemelemente nicht beliebig miteinander kombinieren lassen. Informationseffiziente Kapitalmärkte gehören zu den ersten Opfern tiefer staatlicher Interventionen auf verbundenen Märkten. Vermögenspreisblasen sind hier nur ein Beispiel. Dass der Aktienmärkt nicht antizipieren kann, wann Handels-, Produktions- oder Reisebeschränkungen aufgehoben werden, die ohne ökonomische Bewertung, sondern in einem politischen Überbietungswettbewerb verhängt worden sind, ist ebenso offensichtlich. Gleiches gilt für die aus dem staatlichen Füllhorn ausgeschütteten Leistungen. Die Achterbahnfahrt der Kurse spiegelt so Vermutungen über Handeln, das außerhalb des Wirtschaftssystems entspringt.

Optimistisch kann man weiterhin für die Entwicklung der Indizes bleiben. Langfristig hat die Performance etwa des DAX einen Wert von etwa 6 % erreicht. Diese Regularität liegt vor allem an seiner Binnendynamik: Eine Handvoll kräftiger Gewinner zieht ihn; Verlierer werden ausgesondert. Die Namen Commerzbank, Hoechst, K+S, Karstadt oder ThyssenKrupp stehen für vergangene Größe. Der DAX spiegelt entsprechend eine wirtschaftliche Dynamik, die nicht für die gesamte Wirtschaftslandschaft steht. Pessimistisch muss man aber auf die Rolle blicken, die Wissenschaft und Journalismus den Aktienmärkten zumessen. Als Ort der Informationsverarbeitung verlieren die Börsen; und Indizes wie DAX und MDAX werden durch marktferne Eingriffe zu immer schlechteren Indikatoren wirtschaftlicher Erwartungen.

Jochen Zimmermann
Universität Bremen
jzimmermann@uni-bremen.de

DOI: 10.1007/s10273-020-2621-7

Corona-Krise

Sicherheit in unsicheren Zeiten

Das Coronavirus stellt die Weltwirtschaft vor eine nie dagewesene Herausforderung. Mit Shutdowns soll die Verbreitung des Virus gestoppt werden, damit die Gesundheitssysteme nicht ins Chaos laufen. Wie groß die weltweite Rezession sein wird, kann niemand sagen. Sicher ist nur, der Einbruch des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) wird größer sein als zu Zeiten der Finanzkrise. Billionen an Liquiditätshilfen werden in die Wirtschaft gepumpt, um eine nicht mehr beherrschbare Insolvenzwelle zu vermeiden. Billionen werden gebraucht werden, um nach den Shutdowns die Nachfrage wieder zu beleben. Der private Konsum spielt dabei die Schlüsselrolle. Investitionen werden auch bei noch so lukrativen, negativen Zinssätzen nicht in Gang kommen. Wer investiert schon, wenn er keine Nachfrage sieht? Und beim privaten Konsum sind es nicht die Produkte des täglichen Bedarfs, sondern höherwertige Konsumprodukte, wie etwa Autos, Wohnungseinrichtungen oder Weltreisen, die Wirtschaftswachstum erzeugen.

2019 wurden weltweit 80 Mio. Pkw-Neuwagen verkauft. Bei einem Durchschnittspreis von 25.000 Euro entspricht dies 2 Billionen Euro Umsatz. Dies zeigt, wie wichtig der weltweite Automarkt für die Wiederbelebung der Wirtschaft nach den Shutdowns ist. Monetaristen würden Hubschrauber über die Lande fliegen lassen und Geldscheine abwerfen. Mit Recht hat Keynes gesagt, die Konsumenten würden die Geldscheine vergraben. Wer Angst hat, seinen Job zu verlieren, kauft keine hochwertigen Konsumgüter. Der größte Kundenwert in unsicheren Zeiten ist Sicherheit. Helikoptergeld wäre sinnvoll, wenn man damit die Unsicherheit nehmen könnte.

2009 war der US-Automarkt nach der Lehman-Pleite mit dem größten Einbruch konfrontiert. Wurden 2007 noch 16,2 Mio. Neuwagen in den USA verkauft, waren es 2009 nur noch 10,4 Mio. Der fast „ewige“ Weltmarktführer General Motors überlebte den Absturz nicht und musste in der Insolvenz mit Staatsfinanzen aufgefangen werden. Nicht viel besser ging es Chrysler. Hyundai verkaufte 2007 in den USA 467.000 Fahrzeuge und hatte einen Marktanteil von 2,9 %. 2009 sank der Hyundai-Verkauf nur um 6,8 %. In der größten Krise steigerte Hyundai seinen Marktanteil aber auf 4,2 %. Was hatte Hyundai anders gemacht? Hyundai startet eine große Werbekampagne mit dem Titel „Certainty in Uncertain Times“. Einige Jahre zuvor hatte Hyundai die Garantie auf seine Autos erheblich ausgeweitet, also das Produktrisiko dem Kunden abgenommen. „Today we‘re introducing Hyundai Assurance. Right now, buy any new Hyundai, and if in the next year you lose your income, we‘ll let you return it.“ In der großen Krise hatte Hyundai die Kunden vom wirtschaftlichen Risiko freigestellt, deshalb war Hyundai erfolgreich.

Heute sind mit sogenannten Car-Abos oder Car-Subscriptions von Start-Up-Unternehmen wie Like2Drive, Cluno und dem Vermieter Sixt Produkte im Markt, die ähnliche Wirkung entfalten. Die Finanzierer der klassischen Autobauer laufen der Zeit hinterher und bieten so gut wie keine dieser Produkte an. Car-Abo bedeutet, dass man für einen fixen Monatsbetrag einen Neuwagen für sechs, zwölf, 18 oder 24 Monate nutzen kann. Dabei sind außer Kraftstoffkosten alle Kosten bereits mit der Monatsrate abgegolten – berechenbare Mobilität, wenn Helikoptergeld kommt. Zusätzlich lässt sich die Berechenbarkeit erweitern, wenn man die vorzeitige Rückgabe auch bei einem Zwölf- oder 24-Monatsvertrag ermöglicht. Die Autobauer hätten die Chance, dem Kunden das wirtschaftliche Risiko abzunehmen.

Mit Car-Abos und der Hyundai-Idee könnten sich die Autobauer zum Teil selbst aus dem Sumpf ziehen. Die Größe der Verwerfung durch die Shutdowns macht allerdings zusätzliche Hilfen notwendig. Helikoptergeld kann man den Autokäufern in Form von Rabatten geben. Sehr einfach, unkompliziert und schnell wirksam wäre die Aussetzung der Mehrwertsteuer und das am besten EU-weit. Der Durchschnittsneuwagen in Deutschland kostet heute 35.000 Euro. Ohne Mehrwertsteuer könnte das Fahrzeug für 29.412 Euro erstanden werden. Ein „Staatsrabatt“ oder Helikoptergeld von 5.588 Euro, das man nicht vergraben kann. Dies kombiniert mit der Absicherung des wirtschaftlichen Käuferrisikos schafft Kundenwert in schwierigen Zeiten.

Natürlich ist das Modell nicht auf Autos beschränkt. Es lässt sich auf alle hochwertigen Konsumprodukte einfach, ohne Formulare anwenden. Man muss nur den unteren Preispunkt, also etwa 10.000 Euro und die Dauer der Aktion festlegen. Sofort sehen die Kunden die Preisvorteile, und die Unternehmen könnten das Hyundai-Modell übernehmen. All diejenigen, die das Risiko lieber beim Kunden lassen, werden durch einen Marktanteilsverlust bestraft. Die Hyundais und unsere Gesellschaft werden zu Siegern, denn der Einbruch beim BIP kann gezielt durch private Nachfrage ausgeglichen werden. Staatliche Nachfrage und noch höhere Schuldenlasten wären mehr als kontraproduktiv.

Ferdinand Dudenhöffer
Universität St. Gallen
ferdinandwalter.dudenhoeffer@unisg.ch

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

DOI: 10.1007/s10273-020-2622-6

Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland

Die Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland wird ganz unterschiedlich beurteilt. Je nachdem, welche Indikatoren, welche Stichprobe, welche Datenbasis oder welcher Messzeitpunkt betrachtet werden, kommt es zu einer zunehmenden, stabilen oder abnehmenden Ungleichheit. Die Markteinkommen sind in Deutschland deutlich ungleicher verteilt als die Nettoeinkommen. Das Steuer- und Transfersystem sorgt hier für eine Angleichung – und dies, obwohl die Politik schon seit den 1970er Jahren Steuerreformen durchgeführt hat, die die progressive Wirkung des Steuersystems reduzierten. Eine Untersuchung der Lebenserwerbseinkommen unterschiedlicher Generationen ergibt, dass diese bei jüngeren Einkommensbeziehern ungleicher verteilt sind als bei älteren. Die Bedeutung der Vermögen ist in Zeiten großer Unsicherheit nicht zu unterschätzen, denn Vermögen bietet Sicherheit und Optionen. Letztlich kommt es in Krisenzeiten umso mehr darauf an, das schon seit langem sinkende öffentliche Vermögen stärker in den Fokus zu nehmen.

Verteilungsfragen in Deutschland: Herausforderungen der Messung und der zielgerichteten Umverteilung

Lars P. Feld, Walter-Eucken-Institut, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Jan L. Fries, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Malte Preuß, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Christoph M. Schmidt, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und Ruhr-Universität Bochum.

Steigende Einkommen, sinkende Sorgen – die Zeit vor Corona

Judith Niehues, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Maximilian Stockhausen, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Ungleichheit von Lebenserwerbseinkommen

Timm Bönke, Freie Universität Berlin.

Holger Lüthen, Freie Universität Berlin.

Vermögensverteilung und Wirtschaftskrisen

Miriam Rehm, Institut für Sozioökonomie der Universität Duisburg-Essen.

Grenzen der Umverteilung im föderalen Sechs-Parteien-Staat

Hermann Adam, Freie Universität Berlin.

Title: *Income and Wealth Distribution in Germany*

Abstract: *The distribution of income and wealth in Germany is assessed quite differently. Depending on the indicators, the sample, the data basis or the time of measurement considered, inequality may increase, remain stable or decrease. However, market incomes in Germany are distributed much more unequally than net incomes. The tax and transfer system provides for an alignment here – and this despite the fact that politicians have been carrying out tax reforms since the 1970s, which reduced the progressive effect of the tax system. A study of the lifetime incomes of different generations shows that these are distributed more unequally among younger income earners than among older ones. The importance of wealth should not be underestimated in times of great uncertainty as it offers security and options. Ultimately, it is all the more important to focus strongly on public assets, which have been declining for a long time.*

JEL Classification: *D31, D33, H24*

DOI: 10.1007/s10273-020-2623-5

Lars P. Feld, Jan L. Fries, Malte Preuß, Christoph M. Schmidt

Verteilungsfragen in Deutschland: Herausforderungen der Messung und der zielgerichteten Umverteilung

Verteilungsfragen sind ein Kernanliegen der Sozialpolitik. Ausgehend vom Grad der Ungleichheit zielt diese darauf ab, durch effiziente Umverteilungsinstrumente das gesellschaftlich gewünschte Maß an Ungleichheit herbeizuführen. Diesem Diskurs liegen jedoch zahlreiche Stolpersteine im Weg: Bereits die Auswahl von Indikatoren, Datenbasis und Stichprobe formt die Wahrnehmung von Armut und Ungleichheit. Entsprechend schwierig kann sich die Auswahl effektiver und effizienter Instrumente zur Umverteilung gestalten.

Die Vermessung der Ungleichheit

Eine ökonomische Einschätzung der Ungleichheit basiert im Wesentlichen auf der Verteilung der Einkommen oder Vermögen in einer Gesellschaft. Auf Basis einer repräsentativen Einkommensstichprobe lässt sich diese Verteilung abbilden. Um Größe und Zusammensetzung von Haushalten zu berücksichtigen, werden ihre Einkommensdaten einer Äquivalenzgewichtung unterzogen, sodass unterschiedlichen Erfordernissen von Alleinstehenden oder Familien mit und ohne Kindern Rechnung getragen wird. Die Äquivalenzgewichtung geht von einem umfassenden Ausgleich von Ressourcen innerhalb von Familien aus.

Für eine solche Analyse werden typischerweise zwei verschiedene Einkommenskonzepte herangezogen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR], 2016, Ziffern 798 f.). Der erste Blick gilt den Markteinkommen. Dieses Bruttokonzept umfasst die Einkommen der Haushaltsmitglieder aus selbständiger und abhängiger Erwerbstätigkeit, aus Vermögen und selbstgenutztem Wohneigentum sowie privaten Transferleistungen. Die zusammengeführten Markteinkommen eines Haushalts bilden wiederum die Grundlage für die Berechnung der Haushaltsnettoeinkommen. Zu diesem Zweck werden zunächst zu den Markteinkommen die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung und staatliche Transferleistungen addiert, die Einkommensteuer und der Arbeitnehmeranteil der Pflichtbeiträge zu den Sozialversicherungen hingegen abgezogen.

Beide Einkommensarten erlauben unterschiedliche Einsichten: Die Ungleichheit der Markteinkommen spiegelt die primäre Verteilung von Einkünften wider. Sie signalisiert, wie heterogen Arbeits- und Kapitalmärkte individuelle Ressourcen entlohnen. Das Haushaltsnettoeinkommen ist insbesondere mit Blick auf die staatlichen Umverteilungsinstrumente und ihre Effektivität relevant.

Die vorliegende Analyse verwendet die Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP), das Einkommensinformationen bis zum Jahr 2017 bereitstellt. Das Stichprobendesign des SOEP steht allerdings ein Stück weit in der Kritik. Verschiedene zusätzliche Schwerpunkterhebungen erschweren die Vergleichbarkeit der Daten im Zeitablauf (Peichl, 2020). So wurde beispielsweise der verstärkten Fluchtmigration ab 2015 durch ein Migrationssample Rechnung getragen. Diese Zusatzstichprobe kann jedoch nicht verzerrungsfrei hochgerechnet werden. Zudem bietet das SOEP nur unzureichend die Möglichkeit einer Längsschnittbetrachtung. Diese ist jedoch ein wichtiges Element der Einkommensanalyse. So zeigt sich etwa, dass die Ungleichheit wesentlich geringer ausgeprägt ist, wenn Lebenseinkommen betrachtet werden und nicht nur das Einkommen zu einem einzelnen Zeitpunkt (siehe für eine Analyse der Mobilität und Ungleichheit im Lebenszyklus SVR, 2019, Ziffern 600 ff.).

Prof. Dr. Dr. h. c. Lars P. Feld ist Direktor des Walter Eucken Instituts, Professor an der Universität Freiburg und Vorsitzender des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR).

Dr. Jan. L. Fries und **Dr. Malte Preuß** sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Stab des SVR.

Prof. Dr. Dr. h. c. Christoph M. Schmidt ist Präsident des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und Professor an der Ruhr-Universität Bochum.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Außerdem ist die Datenqualität innerhalb des SOEP nicht einheitlich, nicht zuletzt hinsichtlich der Erfassung der Einkommens- und Lohninformation an den Rändern der Verteilung. Während die Kontaktaufnahme und -aufrechterhaltung zu Umfrageteilnehmern am unteren Einkommensrand sehr aufwendig ist, sind am oberen Rand vermehrt Falschangaben zu beobachten. Einen Lösungsansatz hierfür können insbesondere administrative Datenquellen bieten, die jedoch einen geringen Detailgrad vorweisen.

Um die Einkommensverteilungen kompakt zu beschreiben und so einer vergleichenden Analyse über die Zeit hinweg zuzuführen, werden verschiedene Maßzahlen verwendet (SVR, 2019, Seite 317). Die prominenteste ist der Gini-Koeffizient, der bei absoluter Gleichheit den Wert 0, im anderen Extremfall der vollständigen Konzentration aller Einkommen auf ein einziges Individuum den Wert 1 annimmt. Der Gini-Koeffizient berücksichtigt die gesamte Einkommensverteilung und verdichtet diese Information demnach in eine einzige Kennziffer. Alternative Messkonzepte bestimmen sich häufig an einzelnen Perzentilen der Einkommensverteilung. So geben Perzentilverhältnisse Auskunft über Relationen innerhalb der Verteilung. Die Armutsrisikoquote stellt den Anteil der Bevölkerung mit weniger als 60 % des Medianeinkommens dar. Der Fokus dieser Indikatoren auf bestimmte Perzentile schränkt deren Aussagekraft jedoch ein.

Die verschiedenen Messkonzepte lassen sich prinzipiell genauso für die deskriptive Analyse der Vermögensverteilung einsetzen. Die Messung der Vermögen ist jedoch noch schwieriger, da die Auskunftsbereitschaft hochvermögender Haushalte gering ist. Zudem ist die korrekte Erfassung der Vermögenswerte sehr aufwendig. Die Vermögensverteilung bleibt nachfolgend außen vor.

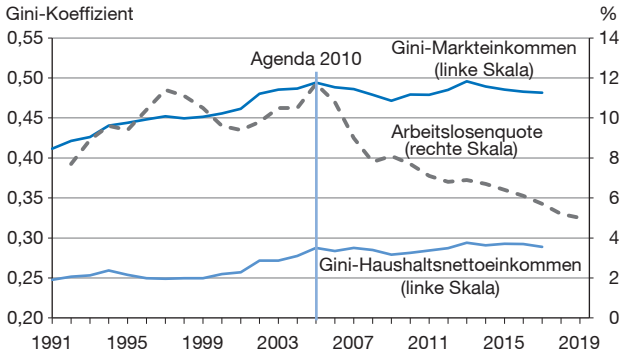
Die Einkommensverteilung in Deutschland

Nach der Wiedervereinigung ist die Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen in Deutschland tendenziell ungleicher geworden. Dieser Trend wurde im Jahr 2005, dem Zeitpunkt der höchsten Arbeitslosigkeit und des Inkrafttretens der Agenda-Reformen, jedoch durchbrochen. Seither blieb die Ungleichheit beider betrachteter Einkommensarten weitgehend stabil (vgl. Abbildung 1). So lag der Gini-Koeffizient der äquivalenzgewichteten Markteinkommen 2017 bei einem Wert von 0,48. Ein ähnlicher Verlauf zeigt sich bei den äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, dort lag der Gini-Koeffizient bei 0,29.

Ein Blick auf andere Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Abbildung 1

Gini-Koeffizient für Markt- und Haushaltsnettoeinkommen sowie Arbeitslosenquote im Zeitverlauf



Quelle: SOEP (v35), Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

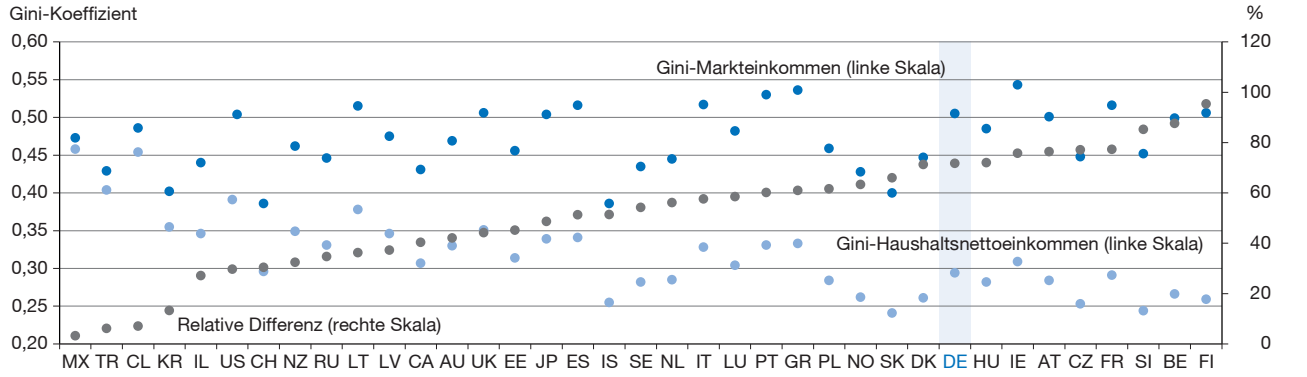
hilft bei der Einordnung dieser Kennzahlen (vgl. Abbildung 2). Der Gini-Koeffizient der Markteinkommen liegt bei den betrachteten Staaten im Jahr 2016 zwischen 0,39 und 0,54. In Deutschland herrscht also eine vergleichsweise hohe Ungleichheit bei den Markteinkommen vor. Bei den Nettoeinkommen liegt die Spannbreite der Gini-Koeffizienten innerhalb der OECD im Jahr 2016 zwischen 0,24 und 0,46. Deutschland befindet sich also relativ nahe am unteren Rand des Spektrums.

Die beachtliche Differenz der beiden Gini-Koeffizienten resultiert aus der staatlichen Umverteilung. Transferleistungen und Steuern senken die Einkommensungleichheit in Deutschland in einem hohen Maß. Im Vergleich zu anderen Ländern ist die Differenz zwischen den beiden Gini-Koeffizienten sehr groß und fällt nur in wenigen Ländern höher aus.

Das Steuer-Transfer-System als Umverteilungsmechanismus

Die Differenz zwischen Markt- und Nettoeinkommen wird durch das Steuer-Transfer-System bestimmt, mit dem gezielt Umverteilung betrieben werden kann. Allerdings muss bei der Ausgestaltung des Steuer-Transfer-Systems abgewogen werden zwischen dem Ziel der Umverteilung und seiner Wirkung auf die Anreize zu arbeiten, zu sparen, zu investieren und Risiken zu übernehmen. So kann eine hohe steuerliche Belastung die individuellen Anreize senken, Arbeit anzubieten oder auszudehnen. Für eine Volkswirtschaft ist besonders relevant, wenn durch fehlende Anreize weniger unternehmerische Risiken eingegangen werden und deshalb Innovationen ausbleiben. Dadurch könnte das gesamtwirtschaftliche Wachstum gebremst

Abbildung 2
Gini-Koeffizienten von Markt- und Haushaltsnettoeinkommen im internationalen Vergleich



Anmerkungen: MX = Mexiko, TR = Türkei, CL = Chile, KR = Republik Korea, IL = Israel, US = USA, CH = Schweiz, NZ = Neuseeland, RU = Russland, LT = Litauen, LV = Lettland, CA = Kanada, AU = Australien, UK = Großbritannien, EE = Estland, JP = Japan, ES = Spanien, IS = Island, SE = Schweden, NL = Niederlande, IT = Italien, LU = Luxemburg, PT = Portugal, GR = Griechenland, PL = Polen, NO = Norwegen, SK = Slowakei, DK = Dänemark, DE = Deutschland, HU = Ungarn, IE = Irland, AT = Österreich, CZ = Tschechien, FR = Frankreich, SI = Slowenien, BE = Belgien, FI = Finnland. Alle Werte für das Jahr 2016 mit Ausnahmen in CH, CL, IS, JP, TR (2015) sowie NZ (2014).

Quelle: OECD; eigene Berechnungen.

und der Wohlstandsgewinn verkleinert werden. Dies würde alle Einkommensgruppen schlechterstellen.

Gleichwohl kann eine ausufernde Ungleichheit ebenfalls ungünstige Wirkungen haben. Ein hohes Maß an Ungleichheit kann mit Kreditrestriktionen für untere Einkommensgruppen einhergehen oder Bildungsinvestitionen hemmen, wenn keine Aussicht auf Aufwärtsmobilität besteht. Im Extremfall gefährdet ein Verteilungskonflikt den sozialen Frieden, der eine Gesellschaft zusammenhält. Ob Ungleichheit Wachstum begünstigt oder hemmt, ist aber weder theoretisch noch empirisch eindeutig zu beantworten (siehe für eine ausführliche Diskussion SVR, 2015, Ziffern 498 ff.).

Ohnehin ist das optimale Niveau von Ungleichheit eine gesellschaftspolitische Frage, über die demokratisch gestritten werden muss. Die Eckpfeiler der Debatte sind in Deutschland über das Grundgesetz festgelegt. So besteht Konsens, dass die Einkommensteuer progressiv verläuft und das Existenzminimum durch den Sozialstaat gewährleistet werden muss. Zusätzlich ist die Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den Regionen im Grundgesetz verankert. Werden Erwerbspersonen direkt nach ihren Vorstellungen einer fairen Besteuerung gefragt, zeigt sich tendenziell eine gewisse Präferenz für ein progressives System (z. B. Hennighausen und Heinemann, 2014). Offen ist jedoch, inwiefern bestehende Institutionen Umverteilungspräferenzen formen und ob eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen dem Steuersystem und den individuellen Präferenzen besteht.

Gerade weil die Umverteilungsintensität demokratisch legitimiert ist, kommt der Datenqualität zur Einkommens- und Vermögensverteilung eine zentrale Bedeutung zu. Verteilungspolitische Entscheidungen sollten nur auf Basis verlässlicher Informationen getroffen werden. Aber nicht nur die Datenqualität ist entscheidend. Die Wahrnehmung der Ungleichheit kann den Diskurs über das Niveau der Umverteilung ebenfalls erschweren (siehe für eine Analyse der Wahrnehmung von Ungleichheit Niehues, 2016).

Markt- und Nettoeinkommen in der Grundsicherung

Besondere Aufmerksamkeit kommt im Steuer-Transfer-System der Grundsicherung zu. Dahingehend steht vor allem die Agenda 2010 in der Kritik. Während der Gini-Koeffizient seit 2005 eine Seitwärtsbewegung vollzieht, ist in Deutschland eine äußerst positive Beschäftigungsdynamik zu beobachten. Seit 2005 sank die Arbeitslosenquote nahezu monoton ab (vgl. Abbildung 1). Damit einher ging ein enormer Aufbau der Beschäftigung: Im Vergleich zu 2005 stieg die Zahl der Erwerbstätigen um mehr als 6 Mio. Personen. Gleichzeitig hat die atypische Beschäftigung an Bedeutung verloren (SVR, 2017, Ziffern 715 ff.). Es stellt sich jedoch die Frage, warum diese positive Beschäftigungsdynamik die Ungleichheit nicht gesenkt hat.

Dafür wird insbesondere Niedriglohnbeschäftigung verantwortlich gemacht. Dieses Argument ist jedoch ambivalent. Einerseits kann Niedriglohnbeschäftigung kritisch gesehen werden, wenn eine Vollzeitbeschäftigung nicht ausreicht, um ein Einkommen oberhalb der Armutsge-

fährdungsgrenze zu erzielen. Andererseits kann Niedriglohnbeschäftigung ein Weg aus verfestigter Arbeitslosigkeit sein, wenn sie ehemals Arbeitslosen als Sprungbrett dient, um wieder in die Erwerbstätigkeit einzusteigen (SVR, 2016, Ziffern 752 ff.). Insbesondere für Personen ohne Ausbildung können derartige Tätigkeiten Chancen eröffnen. Dies gilt nicht zuletzt für nach Deutschland geflüchtete Menschen.

Allerdings scheint hierzulande der Sprungbretteffekt weg von der Niedriglohnbeschäftigung im europäischen Vergleich klein auszufallen. Hier kann Deutschland insbesondere von den skandinavischen Ländern lernen. So setzen etwa Schweden und Dänemark auf Weiterbildungsmaßnahmen, um Geringqualifizierten den langfristigen Lohnaufstieg zu ermöglichen (siehe hierzu Eichhorst et al., 2019). Das Qualifizierungschancengesetz oder das Gute-Arbeit-von-morgen-Gesetz gehen in Deutschland bereits in diese Richtung.

Während Bildungspolitik die Einkommensungleichheit in der langen Frist adressiert, versucht ein flächendeckender Mindestlohn unmittelbar in die Lohnverteilung einzugreifen und dadurch die Markteinkommen zu beeinflussen. Prinzipiell kann ein Mindestlohn dazu dienen, Gewinne von Unternehmen zu ihren Arbeitnehmern umzuverteilen. Das Instrument setzt die Arbeitnehmer jedoch dem Risiko aus, dass ihre Tätigkeit für den Arbeitgeber zu teuer und deshalb nicht mehr nachgefragt wird. Das in Deutschland durchgeführte großflächige Experiment eines flächendeckenden Mindestlohns von 8,50 Euro je Stunde im Jahr 2015 scheint bislang ohne derartige Nebenwirkungen auszukommen (siehe für einen aktuellen Literaturüberblick Bruttel et al., 2019). Offen bleibt, inwiefern dies bei einem höheren Mindestlohnniveau und in der Rezession noch zutreffen wird.

Der Mindestlohn wirkte sich bislang positiv auf die Markteinkommen aus. So stiegen seit seiner Einführung die Einkommen im unteren Lohnsegment deutlich an. Teilweise ist dies aber die Fortführung eines Trends am unteren Ende der Lohnverteilung, der seit 2010 zu beobachten ist (Bossler und Schank, 2020).

Aufgrund der partiellen Trennung von Markt- und Haushaltsnettoeinkommen, die durch die Hartz-Reformen eingeführt wurde, kann der flächendeckende Mindestlohn nur bedingt das Armutsrisiko senken (Zilius und Bruttel, 2018). Die Zugewinne im Markteinkommen werden durch die Hinzuverdienstregeln des SGB II teilweise oder sogar vollständig mit den Leistungen der Grundsicherung verrechnet. Das Nettoeinkommen von Haushalten mit SGB-II-Leistungsbezug steigt also nicht in gleichem Maße wie das Markteinkommen.

Dies sollte jedoch nicht als Begründung dafür herangezogen werden, die Trennung zwischen Markt- und Haushaltsnettoeinkommen als fehlgeleitet abzutun. Zwar ist nach wie vor unklar, in welchem Umfang die Agenda-Reformen die positive Arbeitsmarktentwicklung der vergangenen Jahre bedingten, doch dürfte ihr Beitrag nicht zu vernachlässigen sein (Aretz et al., 2019). Zudem stärkten diese Modernisierungen die Nachhaltigkeit der Grundsicherung. An ihrem Grundkonzept sollte deshalb festgehalten werden.

Eine Reform der Transferleistungen ist der gebotene Weg zur Stärkung einkommensschwacher Haushalte: Durch eine bessere Ausgestaltung von Leistungen und Entzugsraten können Haushalte zielgenau unterstützt werden. Dazu liegen bereits verschiedene Reformvorschläge vor. Allerdings ergeben sich hierbei zahlreiche Fallstricke, die es zu berücksichtigen gilt (siehe für einen Überblick der Reformvorschläge sowie für eine Diskussion der Vor- und Nachteile SVR, 2019, Ziffern 680 ff.).

Ungleichheit in Zeiten einer drohenden Rezession

Die Corona-Pandemie hat die Jahre der aufwärtsgerichteten Dynamik des deutschen Arbeitsmarkts abrupt beendet (SVR, 2020, Ziffern 111 ff.). Über die Auswirkungen einer Rezession auf die Einkommens- und Vermögensverteilungen kann bislang nur spekuliert werden. Deutschland kann jedoch auf einen vielseitigen Instrumentenkasten zurückgreifen, der die Einkommen von Erwerbstätigen im Krisenfall auffängt (SVR, 2020, Ziffern 127 ff.). Nicht zuletzt wegen dieser Vielfalt war während der Großen Rezession 2009 kein nennenswerter Anstieg der Einkommensungleichheit zu beobachten. Die aktuelle Lage darf jedoch nicht dazu verführen, in einer Aufwallung von Aktionismus die arbeitsmarktpolitischen Erfolge der vergangenen Jahre zu verspielen.

Literatur

Aretz, B., J. Fries und C. Schmidt (2019), Fördern und Fordern als erfolgreiches Leitprinzip, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 44-45.

Bossler, M. und T. Schank (2020), Wage Inequality in Germany after the Minimum Wage Introduction, *IZA Discussion Paper*, Nr. 13003.

Bruttel, O., A. Baumann und M. Dütsch (2019), Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 20(3).

Eichhorst, W., P. Marx, T. Schmidt, V. Tobsch, F. Wozny und C. Linckh (2019), Geringqualifizierte in Deutschland, *IZA Research Report*, Nr. 91 (September 2019).

Hennighausen, T. und F. Heinemann (2014), Don't Tax Me? Determinants of Individual Attitudes Toward Progressive Taxation, *German Economic Review*, 16(3), 255-289.

Niehues, J. (2016), Ungleichheit: Wahrnehmung und Wirklichkeit – ein internationaler Vergleich, *Wirtschaftsdienst*, 96(13), 13-18, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/13/beitrag/wahrnehmung-und-wirklichkeit-ein-internationaler-vergleich.html (3. April 2020).

Peichl, A. (2020), Die Macht der Zahlen: Ein kritischer Blick auf die Quantifizierung von Ungleichheit, *ifo Schnelldienst*, 73(2), 6-9.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2015), Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 2015/16, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2016), Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/17, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2017), Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2019), Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2020), Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, Sondergutachten 2020, Wiesbaden.

Zilius, J. und O. Bruttel (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns - Bilanz nach fast vier Jahren, *Wirtschaftsdienst*, 98(10), 711–717, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/10/beitrag/auswirkungen-des-gesetzlichen-mindestlohns-bilanz-nach-fast-vier-jahren.html (3. April 2020).

Judith Niehues, Maximilian Stockhausen

Steigende Einkommen, sinkende Sorgen – die Zeit vor Corona

Das Coronavirus erschüttert die Welt. Das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben, wie wir es bisher gekannt haben, ist zum Erliegen gekommen und die Unsicherheit über die Zukunft ist groß. Niemand kann vorhersagen, wie lange die Krise anhalten wird. Klar ist jedoch, dass sie mit längerer Dauer einen zunehmend größeren volkswirtschaftlichen Schaden anrichten wird. Die Verteilungswirkungen der derzeitigen Entwicklungen hängen von zahlreichen Faktoren ab und lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt kaum prognostizieren. Zudem liegen der Wissenschaft keine hinreichend aktuellen Einkommens- und Vermögensdaten vor, die eine gegenwärtige Bewertung erlauben würden. Daher fokussiert dieser Beitrag auf Auswertungen verfügbarer Verteilungsdaten, die bis zum Jahr 2017 reichen.

Für die Zeit vor der Corona-Krise lässt sich das gesamtwirtschaftliche Umfeld als sehr positiv beschreiben. Trotz des Einbruchs während der Finanz- und Wirtschaftskrise betrug das jahresdurchschnittliche inflationsbereinigte Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zwischen 2005 und 2017 rund 1,6 %. Seit ihrem Höhepunkt im Jahr 2005 mit 11,7 %, ist die Arbeitslosenquote auf zuletzt 5 % im Jahr 2019 gesunken (Bundesagentur für Arbeit [BA], 2019) – einem Tiefststand seit der Wiedervereinigung. Begleitet wurde diese Tendenz von einer positiven Reallohnentwicklung, die sich auch in einer gestiegenen Lohnquote auf gesamtwirtschaftlicher Ebene widerspiegelt – zuletzt lag diese 2019 mit rund 72 % wieder auf dem Niveau der 1990er Jahre (Statistisches Bundesamt, 2020).

Einkommenszuwächse in allen Schichten

Der alleinige Blick auf die allgemeine Erwerbs- und Lohnentwicklung reicht aber nicht aus, um Aussagen über die finanzielle Situation der Haushalte zu treffen. Veränderte Lebensformen, Arbeitszeitanpassungen, differenzierte Lohnentwicklungen oder staatliche Eingriffe zur Umverteilung haben einen erheblichen Einfluss auf die materielle Ausstattung der Haushalte und ihre Konsummöglichkeiten. Daher sollten die verfügbaren Haushaltseinkommen (oder Haushaltsnettoeinkommen) betrachtet werden.[1]

1 Die Haushaltsnettoeinkommen verstehen sich als Summe der Arbeits- und Vermögenseinkommen aller Haushaltsmitglieder zuzüglich Renten- und Transferzahlungen und abzüglich staatlicher Abgaben. Ebenso wird der Nettomietvorteil selbstgenutzten Wohneigentums berücksichtigt. Wie konventionell üblich wird zur Bedarfsgewichtung die modifizierte Skala der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) herangezogen.

Dr. Judith Niehues ist Leiterin der Forschungsgruppe Mikrodaten des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Dr. Maximilian Stockhausen ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzfeld „Öffentliche Finanzen, soziale Sicherung und Verteilung“.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

In der Debatte um die Entwicklung der Einkommensungleichheit besteht weitestgehend Einigkeit darin, dass die Nettoeinkommen heute ungleicher verteilt sind als beispielsweise in den 1980er oder 1990er Jahren. Strittig ist hingegen die Deutung der Entwicklung ab 2005, die daher im Fokus der folgenden Ausführungen stehen soll.[2]

Mithilfe der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) lässt sich die Entwicklung der Einkommen in verschiedenen Einkommensgruppen analysieren. Es zeigt sich, dass im Durchschnitt von 2005 bis 2017 alle Einkommensgruppen reale Zuwächse verbuchen konnten (vgl. Abbildung 1). Dies gilt in besonderem Maße für die Einkommensmitte, hier repräsentiert durch das 5. Einkommensdezil, die ihr Einkommen seit 2013 besonders stark steigern konnte. Auch die unteren 10 % konnten gegenüber 2005 im Durchschnitt reale Zugewinne verzeichnen. Die Ergebnisse stehen in einem Widerspruch zu vorherigen Befunden, dass die Gruppe der ärmsten 10 % gegenüber 2005 reale Einkommensverluste hinnehmen musste (Spannagel und Molitor, 2019, 12 f.).

Die unterschiedliche Bewertung kommt im Wesentlichen durch eine Datenrevision zustande, die im SOEP auch rückwirkend erfolgt.[3] Mit der aktuell verfügbaren Datenlieferung 2018 (SOEP v35) wurde aus einem durchschnittlichen Rückgang der Realeinkommen der unteren 10 % zwischen 2005 und 2016 um rund 2 Prozentpunkte ein Zuwachs in Höhe von 3 Prozentpunkten. Grundsätzlich ist bei dieser Art von Querschnittsbetrachtungen zu betonen, dass sich die Einkommensgruppen in den unterschiedlichen Jahren keineswegs zwangsläufig aus den jeweils gleichen Personen zusammensetzen. Bereits mit der Datenlieferung des Jahres 2017 (SOEP v34) konnte beispielsweise gezeigt werden, dass die Entwicklung der Einkommensungleichheit von 2015 bis 2016 im Wesentlichen dadurch verursacht wurde, dass im SOEP spezielle Geflüchteten-Stichproben neu mit in die Betrachtung eingeflossen sind (vgl. Peichl, 2020; Abbildung 1).

Der beobachtbare durchschnittliche Einkommensrückgang ging somit nicht darauf zurück, dass gleiche Personen ärmer geworden sind, sondern dass Geflüchtete mit eher geringen Einkommen neu in die Analyse eingegangen sind. Ähnlich verhält es sich mit dem deutlichen Realeinkommensverlust der unteren 10 % zwischen 2012 und 2013, der im Wesentlichen auf die Ergänzung einer umfangreichen Migrationsstichprobe zurückgeht (Niehues, 2017).

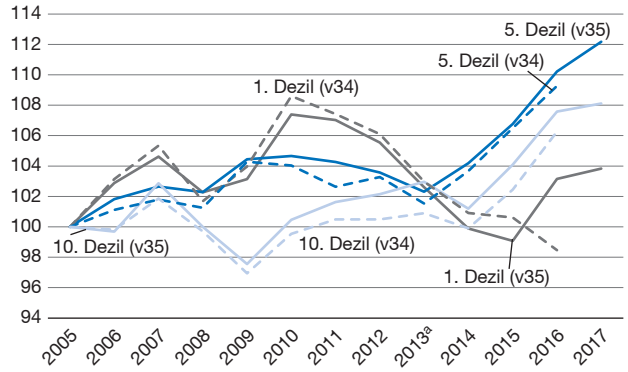
2 Siehe Stockhausen und Calderón (2020) für eine ausführliche Diskussion der Entwicklung seit der Wiedervereinigung.

3 Eine Diskussion des Einflusses der Datenrevisionen auf die Entwicklung der Armutsrisikoquote findet sich beispielsweise in Peichl (2020, 7 f.).

Abbildung 1

Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen seit 2005

2005 = 100, bedarfsgewichtete Einkommen (modifizierte OECD-Skala)



[a] Zeitreihenbruch durch Integration von Subsample M1 (Migration 1995-2011).

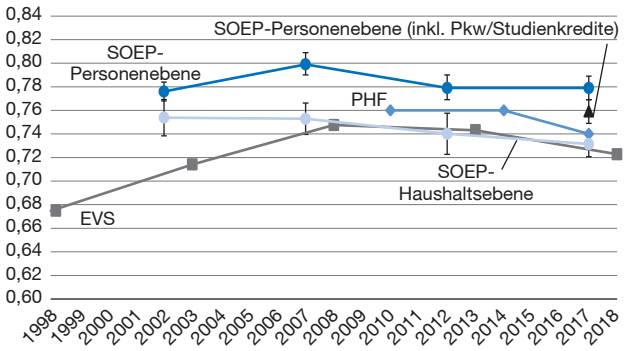
Quellen: SOEP (2020, v35); SOEP (2019, v34); eigene Berechnungen.

Stabile Einkommensverteilung seit 2005

Die relativ gleichmäßige Entwicklung der Einkommen nach 2005 schlägt sich ebenfalls in einer stabilen Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen nieder. Der Gini-Koeffizient schwankt seit 2005 um einen Wert von 0,29 und ist damit weitestgehend stabil geblieben. Gegenüber den 1990er Jahren liegt das Niveau des Gini-Koeffizienten jedoch höher. Nach einer Phase des leichten Rückgangs zwischen 2005 und 2009 lag das Niveau im Jahr 2013 auf einem zwischenzeitlichen Hoch, das gegenüber 2005 jedoch keine statistisch signifikante Steigerung bedeutete. Zuletzt bewegte sich der Gini-Koeffizient weitestgehend seitwärts und lag 2017 erneut bei einem Wert von rund 0,29 Punkten. Auch alternative Ungleichheitskennziffern, beispielsweise Perzentilverhältnisse, deuten nicht darauf hin, dass sich die Einkommensungleichheit in Deutschland ungebremst erhöhen würde. Im Besonderen ist darauf zu verweisen, dass sich durch die Datenrevision mit der SOEP-Welle 2018 auch die Entwicklung der Perzentilverhältnisse von 2015 bis 2016 nahezu umgekehrt hat.

Angesichts der gewachsenen Herausforderungen durch den demografischen Wandel, einem Trend zum Alleinleben oder auch den jüngsten Migrationsbewegungen ist dies ein erfreuliches Ergebnis. Die Veränderungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung bieten auch Erklärungsansätze, warum die Einkommensverteilung angesichts der guten konjunkturellen Voraussetzungen in den

Abbildung 2
Entwicklung der Nettovermögensungleichheit in Deutschland
Gini-Koeffizient



Anmerkungen: Im SOEP werden Personen ab 17 Jahren in Privathaushalten betrachtet (ohne Personen der Flüchtlingssamples M3 bis M5), Hochrechnungsfaktoren mit erster Befragungswelle. In der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und in der Panelstudie „Private Haushalte und ihre Finanzen (PHF)“ wird die Nettovermögensverteilung auf Haushaltsebene bestimmt. Tendenziell fällt die Ungleichheit auf der Haushaltsebene geringer aus.

Quellen: Grabka und Halbmeier (2019); eigene Berechnungen für SOEP-Haushaltsebene; Deutsche Bundesbank (2019) für PHF; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020) für EVS; eigene Darstellung.

vergangenen Jahren nicht gleichmäßiger geworden ist.[4] Gleichzeitig tritt in der Diskussion zunehmend die Frage nach der Datenqualität in den Vordergrund, wenn es um die korrekte Abbildung zeitlicher Trends geht (Niehues und Stockhausen, 2020; Peichl, 2020). Zuletzt bekräftigt der Blick auf die Datenrevisionen, dass beobachtbare Veränderungen auch immer vor dem Hintergrund möglicher statistischer Unsicherheit beurteilt werden sollten.

Keine Zunahme der Vermögenskonzentration

Eine ähnlich kontroverse Debatte wird über die Veränderung der Vermögensungleichheit in Deutschland geführt. Dabei steht oftmals die Vorstellung im Raum, dass die Vermögenskonzentration stetig zunehmen würde. Gemäß Haushaltsbefragungsdaten der Deutschen Bundesbank (2019) zeigt sich jedoch, dass der Anteil der vermögendsten 10 % am gesamten Nettovermögen von 59 % im Jahr 2010 auf 55 % im Jahr 2017 leicht gesunken ist (vgl. Abbildung 2).[5] Dabei weist die Bundesbank darauf hin, dass der Rückgang zwischen 2014 und 2017 mit Vorsicht zu interpretieren ist, da beispielsweise Betriebsvermögen schlechter abgebildet wurden.

Verwendet man die Vermögensdaten des SOEP, die seit dem Jahr 2002 alle fünf Jahre erhoben werden, so liegt die individuelle Nettovermögensungleichheit 2017 auf dem Niveau des Jahres 2002. Gegenüber 2007 ist sie sogar statistisch signifikant gesunken (bei einem Signifikanzniveau von 95 %). Es zeichnet sich somit ein ähnliches Bild ab. Auch Hinzuschätzungen am oberen Rand verändern die beobachteten Trends nicht grundlegend (Grabka und Westermeier, 2015). Entgegen der weitläufigen Wahrnehmung gibt es zumindest für den Zeitraum seit der Finanzkrise keine empirische Evidenz für eine steigende Vermögensungleichheit. Mit Blick auf die Schwierigkeiten bei der Erfassung von Hochvermögenden und der Abbildung diverser Vermögenswerte sind beobachtbare Trends hier gleichwohl mit besonderer Vorsicht zu interpretieren. Von einer unaufhörlich zunehmenden Vermögensungleichheit kann auf Grundlage der verfügbaren Datenbestände für das vergangene Jahrzehnt jedoch keine Rede sein.

Allein im Vergleich mit den 1990er Jahren zeigt sich nach Maßgabe der Haushaltsbefragungsdaten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) eine Steigerung der Nettovermögensungleichheit. Die EVS liegt ebenfalls der Betrachtung von Albers et al. (2020) zugrunde, die trotz Corona-Krise unter dem Titel „Studie zeigt: Die reichsten 50 Prozent werden immer reicher, Arme bleiben arm“ mediale Aufmerksamkeit erfuhr (Greive, 2020). Mit Hinzuschätzungen insbesondere im Bereich der Betriebsvermögen und im oberen Vermögensbereich begegnet die Studie einigen Nachteilen des Datensatzes. Gleichwohl zeigt sich inklusive der Hinzuschätzungen, dass der Vermögensanteil der unteren 50 % im Zeitraum bis 2008 gesunken ist und sich seither eher eine steigende bis stabile Entwicklung abzeichnet (Albers et al., 2020, Abbildung 13, 39). Niedrigzinsen und steigende Immobilienpreise können somit für diese Entwicklung beispielsweise eher nicht ursächlich sein, da diese vor allem für den Zeitraum nach der Finanzkrise prägend waren.

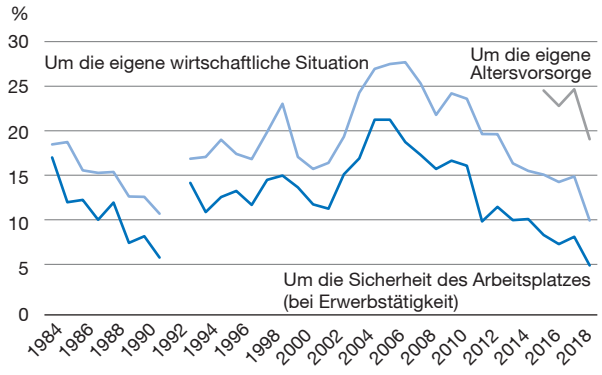
4 Forschungsarbeiten des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) für den 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (ARB), die beim zweiten Symposium des ARB vorgestellt wurden, deuten beispielsweise darauf hin, dass der Beschäftigungszuwachs für sich genommen ungleichheitsreduzierend gewirkt hatte und insbesondere Kompositionseffekte eine große Rolle für die Entwicklung ab 2005 gespielt haben. Vgl. Forschungsprojekt „Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung“ für den sechsten ARB, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Ifo Institut, München, in Zusammenarbeit mit Martin Biewen, Miriam Sturm, Universität Tübingen, https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/zweites-symposium-arb6-praesentation-uni-tuebingen.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (26. März 2020).

5 Das zugrundeliegende Nettovermögen besteht aus Finanzvermögen (Bargeld, Bankguthaben und Aktien) zuzüglich realer Vermögen (Häuser, Autos und Grundstücke) und abzüglich der Verbindlichkeiten eines Haushalts.

Abbildung 3

Entwicklung finanzieller Sorgen

Anteil der Bevölkerung ab 17 Jahren mit großen Sorgen



1991: Bis einschließlich 1991 nur Westdeutschland. Anteile auf Basis valider Antworten in den jeweiligen Sorgen-Kategorien. Sorgen zum Thema Altersvorsorge werden erst seit 2015 erhoben.

Quellen: SOEP (2020, v35); eigene Berechnungen.

Finanzielle Sorgen erreichen Tiefstand – Blick aufs gesellschaftliche Gefüge bleibt jedoch pessimistisch

Die Verteilungsindikatoren deuten darauf hin, dass entgegen weitläufiger Wahrnehmungen auch die unteren Einkommensbereiche von der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre profitiert haben. Neben der objektiven Entwicklung wird häufig vermutet, dass sich viele Menschen abgehängt fühlen. Insbesondere bei dieser subjektiven Wahrnehmung zeichnen die Befragungsdaten jedoch eine noch stärker positive Entwicklung. In der aktuell verfügbaren SOEP-Erhebung machen sich anteilig so wenige Menschen große Sorgen um ihre eigene wirtschaftliche Situation wie zu keinem Zeitpunkt seit Befragungsbeginn 1984 (vgl. Abbildung 3).

Der Befund impliziert keineswegs, dass es keine finanziellen Sorgen mehr gibt. Hinter den verbleibenden knapp 10 % steht weiterhin die substanzielle Zahl von knapp 7 Mio. Erwachsenen, die ihre finanzielle Lage mit großer Besorgnis beurteilen. Im Jahr 2005 teilten jedoch noch knapp 19 Mio. Erwachsene im SOEP diese Einschätzung.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei den Sorgen um den Arbeitsplatz, wo 2018 beinahe drei Viertel der Erwerbstätigen angaben, dass sie sich keine Sorgen machen; weniger als 5 % machen sich weiterhin große Sorgen um die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes. Selbst bezüglich der Altersvorsorge machen sich aktuell weniger Menschen Sorgen als im Jahr 2015, als die Frage im SOEP zum ersten Mal erhoben wurde.

So sehr sich die positiven Einschätzungen mit Befunden zur individuellen Wahrnehmung aus anderen Datenquellen decken, so sehr stehen sie gleichzeitig im Widerspruch zu der Wahrnehmung, dass die Menschen in Deutschland zutiefst verunsichert und von zunehmenden Abstiegssorgen geprägt sind.

Insgesamt zeichnet die Datenlage ein weitgehend positives Bild für die Entwicklung seit 2005 – sowohl bezüglich objektiver Indikatoren von Einkommen und Vermögen als auch bezüglich der subjektiven Wahrnehmung der persönlichen finanziellen Lage. Gleichwohl legen Umfragen regelmäßig nahe, dass der Blick der Bürger auf die gesellschaftliche Lage eher kritisch ausfällt: „Die Bürger empfinden Deutschland als extrem ungerecht“, titelte Spiegel Online (Diekmann, 2020) zu Beginn des Jahres 2020 auf Basis einer Civey-Erhebung unter 5.007 Teilnehmern. Gemäß der Umfrage waren 43,9 % der Befragten der Meinung, die Ungleichheit der Einkommen habe in den letzten fünf Jahren eindeutig zugenommen, weitere 28,6 % teilten die Auffassung, sie habe „eher zugenommen“, obgleich die oben dargelegte empirische Evidenz für diesen Zeitraum eher für stabile Verteilungsverhältnisse spricht.

Wie sich die weltweite Corona-Pandemie auf die Verteilungsverhältnisse in Deutschland auswirkt, lässt sich bisher nicht abschätzen. Mit Blick auf die ersten Wirtschaftsprognosen ist jedoch anzunehmen, dass sich die Sorgen der Bürger mit dem einschneidenden Ereignis der Corona-Krise mindestens temporär schlagartig verändern dürften. Es bleibt zu hoffen, dass die umfangreichen staatlichen Maßnahmen die Auswirkungen der Krise so gut abfedern, wie es bei der Finanzkrise gelungen ist. Rückblickend lässt sich die Dekade von 2010 bis 2019, mit Rekord-Beschäftigung, solidem Wirtschaftswachstum und stabilen Verteilungsverhältnissen dann sicherlich als ein überaus gutes Jahrzehnt einordnen – wenngleich während dieser Zeit die Debatten eine positive Entwicklung kaum vermuten ließen und viele Menschen diese nur mit Blick auf ihre eigene Situation, nicht aber auf die Gesellschaft, wahrgenommen haben.

Literatur

Albers, T. N. H., C. Bartels, M. Schularick (2020), Die Verteilung der Vermögen in Deutschland von 1895 bis 2018, *ECONtribute Working Paper*.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2019), *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf*, Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2020), Lebenslagen in Deutschland. *Fünfter Armuts-und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Online-Indikatorik, https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/indikatoren.html (2. April 2020)

Deutsche Bundesbank (2019), Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland. Ergebnisse der Vermögensbefragung 2017, *Monatsberichte*, 13-44.

Diekmann, F. (2020), Spiegel-Umfrage „Bürger empfinden Deutschland als extrem ungerecht“, Spiegel online, https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/buerger-empfinden-deutschland-als-extrem-ungerecht-a-bed86bc6-aecc-4b00-b0a5-a1519ebfc111 (26. März 2020).
Fedorets, A., M. M. Grabka, C. Schröder, J. Seebauer (2020), Lohnungleichheit in Deutschland sinkt, *DIW Wochenbericht*, Nr. 7, 91-97.
Grabka, M. M., C. Westermeier (2015), Große statistische Unsicherheit beim Anteil der Top-Vermögenden in Deutschland, *DIW Wochenbericht*, Nr. 7, 123-133.
Grabka, M. M., C. Halbmeier (2019), Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch, *DIW Wochenbericht*, Nr. 40, 735-745.
Greive, M. (2020), Studie zeigt: Die reichsten 50 Prozent werden immer reicher, Arme bleiben arm, Handelsblatt, https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/vermoegen-studie-zeigt-die-reichsten-50-prozent-werden-immer-reicher-arme-bleiben-arm/25637446.html (26. März 2020).
Niehues, J., M. Stockhausen (2020), Ungleichheit(en), ein bekanntes Phänomen?, *ifo Schnelldienst*, 73(2), 3-6.
Peichl, A. (2020), Die Macht der Zahlen: Ein kritischer Blick auf die Quantifizierung von Ungleichheit, *ifo Schnelldienst*, 73(2), 6-9.
Spannagel, D., K. Molitor (2019), WSI-Verteilungsbericht 2019. Einkommen immer ungleicher verteilt, *WSI Report*, Nr. 53, Düsseldorf.
Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) (2019), Daten für die Jahre 1984-2016, Version 34, 10.5684/soep.v34.
Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) (2020), Daten für die Jahre 1984-2017, Version 35, 10.5684/soep.v35.
Statistische Ämter des Bundes und der Länder (SAEBL) (2020), Sozialberichterstattung zur Mindestsicherung, https://www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/mindestsicherung/b-12-empfaengerinnen-und-empfaenger-sozialer (19. März 2020).
Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Wichtige Zusammenhänge im Überblick 2019, Wiesbaden.
Stockhausen, M., M. Calderón (2020), IW-Verteilungsreport 2020. Stabile Verhältnisse trotz gewachsener gesellschaftlicher Herausforderungen, *IW-Report*, Nr. 8, Köln.

Timm Bönke, Holger Lüthen

Die Ungleichheit von Lebenserwerbseinkommen

In den letzten Jahrzehnten hat sich der deutsche Arbeitsmarkt in seiner Struktur stark gewandelt – nicht nur durch technologischen Fortschritt oder Globalisierung, sondern auch durch institutionelle Änderungen wie die zunehmende Deregulierung. Gleichzeitig wird spätestens seit den 1980er Jahren ein deutlicher Anstieg der Einkommensungleichheit dokumentiert (vgl. beispielsweise Card et al., 2013; Fuchs-Schündeln et al., 2010; Grabka et al., 2019; Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [OECD], 2014).

Allerdings wird Ungleichheit zumeist über kurze Zeiträume, insbesondere über einzelne Jahre, gemessen und verglichen. Eine solche Betrachtungsweise vernachlässigt aber, dass sich Einkommen über den Lebensverlauf stark verändern – ein Fakt, der z. B. auch vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums der Finanzen (BMF, 2017) bemängelt und dem im aktuellen Jahresgutachten des Sachverständigenrats Rechnung getragen wird (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR für Wirtschaft], 2019). Ein Beispiel für die Problematik einer Querschnittsbetrachtung sind Bildungsgruppen: Während Realschulabsolventen in der Regel früher in den Arbeitsmarkt einsteigen, haben Akademiker trotz ihres späteren Einstiegs aufgrund höherer Wachstumsraten ein höheres Lebenseinkommen (Bönke et al., 2015). Ein unterschiedlicher Messzeitpunkt liefert daher unterschiedliche Ergebnisse. So lassen sich bestimmte Entwicklungen der Ungleichheit im Querschnitt beispielsweise auf den demografischen Wandel oder die Bildungsexpansion zurückführen, die mit längeren Ausbildungszeiten einhergeht.

Um strukturelle Veränderungen über lange Zeiträume besser erfassen zu können, sollten Querschnittsanalysen daher um das Betrachten gesamter Erwerbsverläufe ergänzt werden. Dies ermöglicht Vergleiche von Lebenserwerbseinkommen, die widerspiegeln, was ein Individuum über sein gesamtes Erwerbsleben verdient hat. Eine solche Analyse kann zeigen, inwiefern langfristige Trends einzelne Generationen treffen und ob bestimmte Entwick-

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Timm Bönke ist Juniorprofessor für Öffentliche Finanzen an der Freien Universität Berlin.

Dr. Holger Lüthen ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter sowie wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Infrastruktureinrichtung Sozio-oekonomisches Panel.

lungen über Generationen hinweg Auswirkungen haben und/oder wahrscheinlich haben werden.

Lebenserwerbseinkommen: Konzept und Daten

Einer empirische Untersuchung von Lebenserwerbseinkommen stehen allerdings oftmals hohe Datenanforderungen entgegen – ein idealer Datensatz enthält jährliche Einkommensinformationen vom Berufseinstieg bis zum Tod. Selbst wenn man die Untersuchung von Lebenserwerbseinkommen auf die Zeit vom Berufseinstieg bis zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben beschränkt, wären immerhin noch Informationen über etwa 40 Jahre nötig. Diese hohen Anforderungen sind auch der Grund dafür, dass nur wenig empirische Evidenz zur Entwicklung der Lebenserwerbseinkommen in Deutschland oder anderen Ländern existiert.

Die erfolgversprechendsten Datenquellen für Deutschland sind administrative Daten der Sozialversicherung, z. B. die Versichertenkontenstichprobe (VSKT) der deutschen Rentenversicherung oder die Befragungsdaten des sozioökonomischen Panels (SOEP). Beide Datensätze haben Vor- und Nachteile. Die VSKT bildet die Erwerbsbiografien der sozialversicherungspflichtigen Bevölkerung sehr genau ab, beinhaltet aber nur wenige Informationen zum Haushaltskontext. Außerdem fehlen die nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegenden Einkünfte; insbesondere sind Einkommen von Beamten, Selbständigen oder aus Kapital nicht erfasst. Für die nach 1935 geborene, sozialversicherungspflichtige Bevölkerung ist mit diesen Daten eine monatsgenaue Auswertung auf Basis hochvalider Daten möglich (Bönke et al., 2015).

Alternativ können auch Befragungsdaten des SOEP genutzt werden. Der Vorteil von Befragungsdaten liegt darin, dass die gesamte Bevölkerung inklusive sämtlicher Einkommen im Haushaltskontext erfasst ist. Aufgrund von Panelmortalität und dem Alter des Befragten zu Beginn der Teilnahme an der Umfrage sind Erwerbsbiografien in der Regel nur auszugsweise erfasst. Daraus resultiert die Notwendigkeit einer umfangreichen Datenaufbereitung, um Erwerbsbiografien mittels statistischer Verfahren zu vervollständigen (Levell und Shaw, 2015). Mit dem SOEP können so Lebenserwerbseinkommen im Haushaltskontext ab der Geburtskohorte 1964 untersucht werden (Bönke et al., 2020). Im Rahmen des Haushaltskontextes ist dann auch eine vollständige Betrachtung von Steuern, Abgaben und Transfers möglich.

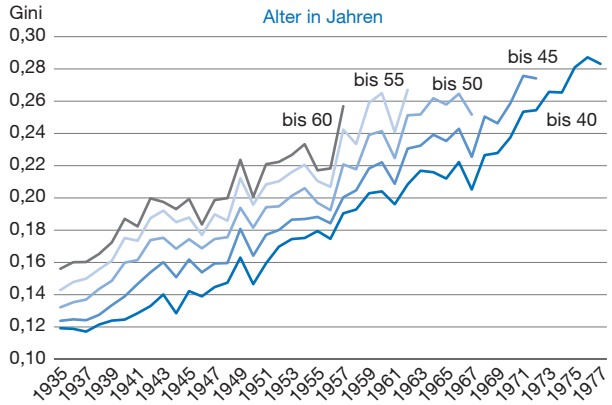
Vorliegend konzentrieren wir uns auf das aus eigener Arbeitskraft erwirtschaftete Lebenserwerbseinkommen, das mit der VSKT valide zu berechnen ist. Somit stellen die Bruttoeinkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung hier die Datengrundlage dar. Das Lebenserwerbseinkommen ist für den überwiegenden Teil der Bevölkerung die wichtigste Komponente des Bruttolebenseinkommens und misst, welche Möglichkeiten der Teilhabe eigene Arbeit bietet. Das Lebenserwerbseinkommen berechnet sich als die Summe der realen Jahreseinkommen ab dem 20. Lebensjahr, wobei sich real auf Preise des Jahres 2015 bezieht. Alternativ können auch Markteinkommen oder andere Diskontierungskonzepte verwendet werden, wie z. B. eine Diskontierung mit der Verzinsung von Bundesanleihen, um eine Kapitalmarktrate zu approximieren (Bönke et al., 2015).

Ungleichheit der Lebenseinkommen nimmt zu

Für die Jahrgänge 1935 bis 1957 kann die Ungleichheit der Lebenseinkommen nahezu über das gesamte Erwerbsleben – vom Alter 20 bis 60 – gemessen werden. Hier ist ein klarer Aufwärtstrend des Gini-Koeffizienten von 0,16 auf 0,24 zu erkennen. Dennoch sind die Lebenseinkommen wesentlich gleicher verteilt als die durchschnittlichen Jahreseinkommen; für die betrachteten Jahrgänge ist die Ungleichheit der Lebenseinkommen um ein Drittel geringer (Bönke et al., 2015)

Falls man die Lebenserwerbseinkommen bis zum 60. Lebensjahr als komplett bezeichnen möchte, ist der nächste Schritt, diese Einkommen über mehrere Generationen zu vergleichen. Insbesondere ist ein Vergleich der ältesten Kohorten mit der Generation ihrer Kinder, der Babyboomer-Generation, interessant. Hierfür muss man sich allerdings auf geringere Altersjahre beschränken, z. B. auf Lebenseinkommen bis zum 40. oder bis zum 50. Lebensjahr. Je geringer man das Alter ansetzt, das zur Grundlage der Bildung der Lebenseinkommen dient, desto mehr Jahrgänge lassen sich in der Analyse berücksichtigen. Aus vorigen Studien ist bekannt, dass das 40. Lebensjahr einen guten Kompromiss zwischen der Approximation der Lebenseinkommen einerseits und der Integration möglichst vieler Kohorten andererseits darstellt. Vor dem 40. Lebensjahr ist die langfristige Rangposition der Individuen noch nicht erreicht und es kann daher als Mindestalter herangezogen werden (Bönke et al., 2015). Abbildung 1 zeigt deutlich, dass die Verläufe der Gini-Koeffizienten für die Lebenseinkommen bis zum 40. oder 50. Lebensjahr dem Verlauf bis zum 60. Lebensjahr stark ähneln, wobei die Ungleichheit für kleinere Altersjahre geringer ist. Berücksichtigt man nun sämtliche Jahrgänge, für die Lebenseinkommen bis zum 40. Lebensjahr zur Verfügung stehen, zeigt sich eine Verdoppelung der Ungleichheit zwischen den 1935 und 1977 Geborenen. Da die Verläufe sich auch über viele Sensitivitätsanalysen stark ähneln, ist es wahr-

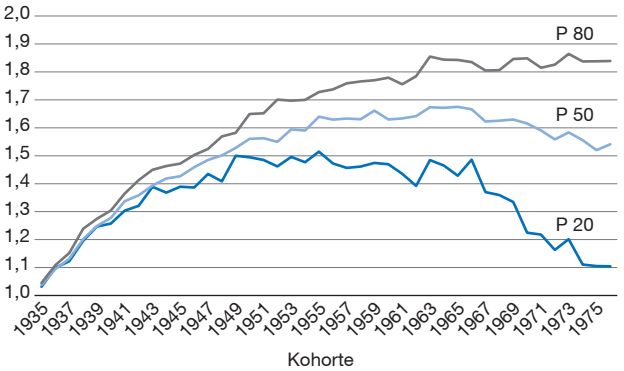
Abbildung 1
Gini-Koeffizienten der Lebenserwerbseinkommen



Anmerkung: westdeutsche Männer; Diskontierung mit Bundesanleihen.

Quelle: FDZ-RV – VSKT2002-2017_Bönke; eigene Berechnungen.

Abbildung 2
Entwicklung der realen Lebenseinkommen nach Einkommensgruppen



Anmerkung: westdeutsche Männer, Lebenseinkommen bis zum 40. Lebensjahr, Jahrgang 1935 = 1, Einkommensgruppen: 20 %-, 50 %- und 80 %-Perzentil.

Quelle: FDZ-RV – VSKT2002-2017_Bönke; eigene Berechnungen.

scheinlich, dass die höhere Ungleichheit auch für den restlichen Lebensverlauf der jüngeren Jahrgänge gelten wird. Wegen der Einschränkung der Stichprobe auf westdeutsche Männer mit stabilen Erwerbsbiografien ist außerdem davon auszugehen, dass es sich bei der geschätzten Zunahme der Ungleichheit um eine Untergrenze handelt.

Sinkende Lebenserwerbseinkommen für einen Großteil der Bevölkerung

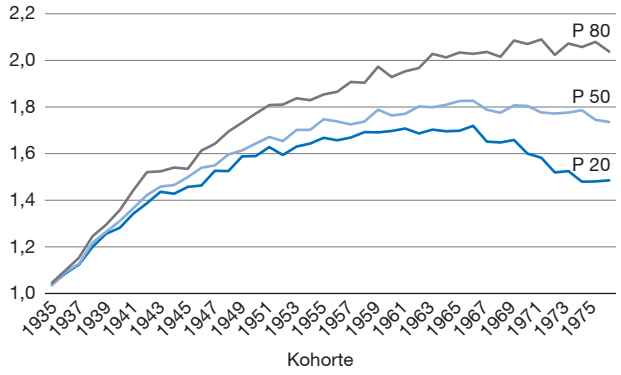
Die gestiegene Ungleichheit ist auf eine zunehmende Spreizung der Lebenseinkommen zurückzuführen. Dies wird deutlich, wenn man die Veränderung der Lebenseinkommen für die betrachteten Jahrgänge an drei Punkten der Verteilung – im unteren (20 %-Perzentil), im mittleren (50 %-Perzentil) und im oberen (80 %-Perzentil) Bereich – dokumentiert (vgl. Abbildung 2). Als Ausgangspunkt dienen die Lebenseinkommen des Jahrgangs 1935. Bis zum Jahrgang 1950 wachsen die Lebenseinkommen aller Perzentile relativ gleichmäßig und kontinuierlich, divergieren aber anschließend. Während für Bessergestellte (80 %-Perzentil) ein weiteres Wachstum der Lebenseinkommen bis zum Jahrgang 1965 und eine anschließende Stagnation zu beobachten ist, stagniert das Lebenseinkommen im mittleren Bereich der Verteilung ab dem Jahrgang 1958 und sinkt sogar ab dem Jahrgang 1966. Noch deutlicher verläuft die Entwicklung für die Bezieher niedriger Einkommen (20 %-Perzentil). Deren Lebenseinkommen sinken für alle nach 1950 Geborenen deutlich und erreichen fast wieder ihr Ausgangsniveau.

Eine tiefere Analyse der Lebenserwerbseinkommen zeigt, dass die Verdoppelung der Ungleichheit zwischen den Jahrgängen 1935 und 1977 mit zwei starken Trends in Verbindung steht. Erstens sind Personen mit niedrigen Einkommen immer häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen. Für das untere Viertel der Verteilung steigt die durchschnittliche (registrierte) Arbeitslosigkeit bis zum 40. Lebensjahr von etwa fünf Monaten bei den älteren Jahrgängen auf über 40 Monate bei den jüngeren Jahrgängen. Für die Bezieher höherer Einkommen lässt sich eine solche Entwicklung nicht feststellen. Durch Berechnung kontrafaktischer Szenarien zeigt sich, dass Zeiten der Erwerbslosigkeit 20 % bis 40 % des Anstiegs der Ungleichheit erklären können (Bönke et al., 2015).

Der zweite große Trend ist die zunehmende Spreizung der Löhne. Zur Veranschaulichung stellt Abbildung 3 das relative Wachstum der durchschnittlichen Monatslöhne bis zum 40. Lebensjahr dar. Den Ausgangspunkt bildet wieder der Jahrgang 1935. Die Entwicklung verläuft ähnlich wie in Abbildung 2: Bis Jahrgang 1950 ist das relative Wachstum in allen drei betrachteten Perzentilen ähnlich hoch und verläuft hiernach zunehmend auseinander. Während die hohen Einkommen weiter ansteigen, wachsen die mittleren nur noch leicht und im unteren Einkommensbereich ist für die jüngsten Jahrgänge ein Rückgang zu beobachten. Hier wird nochmals deutlich, dass ein Teil der gestiegenen Ungleichheit auf die geringere Zahl von Arbeitsmonaten zurückzuführen ist, die sich besonders auf die Lebenserwerbseinkommen der Geringverdiener auswirkt. So-

Abbildung 3

Entwicklung der realen Monatslöhne nach Einkommensgruppen



Anmerkung: westdeutsche Männer, durchschnittliche reale Monatslöhne bis zum 40. Lebensjahr, Jahrgang 1935=1, Einkommensgruppen: 20 %-, 50 %- und 80 %-Perzenzil.

Quelle: FDZ-RV – VSKT2002-2017_Bönke; eigene Berechnungen.

mit wirkt die Darstellung der Lebenserwerbseinkommen wesentlich „dramatischer" als die der monatlichen Einkommen.

Schlussbetrachtung

Aktuelle, auf Querschnittsdaten basierende Studien, konstatieren für Deutschland eine Stagnation oder sogar einen Rückgang der Einkommensungleichheit seit 2005 (z. B. Stockhausen und Calderon, 2020). Ein Blick auf die Entwicklung der Lebenserwerbseinkommen zeigt, dass der langfristige Trend einer zunehmenden Ungleichheit bei den Arbeitseinkommen ungebrochen ist. Für die betrachteten Kohorten finden wir eine zunehmende Spreizung zwischen den Einkommensgruppen und eine Verdopplung der Ungleichheit zwischen den Jahrgängen 1935 und 1977. Diese Zunahme liegt weit über dem Niveau, das eine Querschnittsbetrachtung erwarten lassen würde. Diese Entwicklung ist zu 20 % bis 40 % auf erhöhte Nichterwerbszeiten der jüngeren Jahrgänge zurückzuführen und zu 60 % bis 80 % auf zunehmende Lohnspreizung. Daneben dürften noch weitere Faktoren wie z. B. ein allgemein gestiegenes Bildungsniveau oder auch veränderte Arbeitszeiten eine Rolle spielen. Aufgrund der hier vorgenommenen Populationsabgrenzung der männlichen Beschäftigten mit stabilen Erwerbsverläufen dürfte das wahre Ausmaß des Ungleichheitsanstiegs zudem unterschätzt sein. Zu Erwarten ist daher eine steigende Disparität der Gesellschaft, die über den Anstieg der Ungleichheit der Lebenserwerbseinkommen hinausgeht. So fallen z. B. die Möglichkeiten, ein nennenswertes Vermögen aus eigener Anstrengung anzusparen, für die Bezieher unterer Lebenseinkommen jüngerer Kohorten im Vergleich zu denen der im Jahre 1950 Geborenen schlechter aus. Dies wird sich auch auf das weiterzugebende Erbe auswirken. Dadurch, dass die Lebenseinkommen – und damit die angesparten Vermögen – des Jahrgangs 1935 noch relativ gleichmäßig sind, ist auch eine relativ gleiche Verteilung der hinterlassenen Erbschaften zu erwarten. Allerdings ist davon auszugehen, dass die künftigen Erbschaften mit zunehmender Ungleichheit der Lebenseinkommen ebenfalls ungleicher werden. Es kann passieren, dass Bezieher niedriger Lebenseinkommen nicht mehr in der Lage sind, ein nennenswertes Vermögen an die nächste Generation weiterzugeben. Gerade in Deutschland spielt jedoch das Elternhaus eine entscheidende Rolle für den Bildungserfolg und die Karriere der Kinder (Schnitzlein, 2014). Die Bezieher überdurchschnittlicher Lebenserwerbseinkommen haben somit eine größere Chance, ebenfalls eine überdurchschnittliche Erbschaft zu erhalten. Die höhere Lebenseinkommensungleichheit bereitet somit den Weg für eine ungleichere Vermögensverteilung der nachfolgenden Generationen. Ein Aufstieg in die oberen Ränge der Vermögensverteilung aus eigener Anstrengung wird damit immer schwieriger.

Außerdem überträgt sich die monetäre Ungleichheit auch auf andere Lebensbereiche, wie z. B. die Lebenserwartung. Auch hier finden sich eindeutige Trends zu einer wachsenden Ungleichheit nach Lebenseinkommen. Haan et al. (2020) dokumentieren hier einen Anstieg des Unterschieds in der Lebenserwartung von Männern mit hohem und geringem Lebenseinkommen von vier auf sieben Jahre zwischen den Geburtsjahrgängen 1935 und 1949 allein. Zusammengenommen können diese Entwicklungen unter anderem negative Konsequenzen auf die Leistungsbereitschaft der Betroffenen haben.

Möchte die Politik auf die gezeigte Entwicklung reagieren, sind mehrere Maßnahmen denkbar. Zum einen kann direkt über Steuern und Transfers in die Verteilung der Jahreseinkommen eingegriffen werden. Neben pekuniären Umverteilungsmaßnahmen ist es wichtig, die Chancengleichheit in der Gesellschaft sicherzustellen. Hier muss die Politik darauf achten, dass bei wachsender ökonomischer Ungleichheit die Grundlagen des beruflichen Erfolgs möglichst unabhängig vom Elternhaus sind. Eine wichtige Rolle spielt dabei z. B. das öffentliche Bildungssystem.

Literatur

Bönke, T., G. Corneo und H. Lüthen (2015), Lifetime earnings inequality in Germany, *Journal of Labor Economics*, 33(1), 171-208.

Bönke, T., R. Glaubitz, K. Göbler, A. Harnack, A. Pape und M. Wetter (2020), Wer gewinnt? Wer verliert? Die Entwicklung und Prognose von Lebenserwerbseinkommen in Deutschland, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bundesministerium der Finanzen (2017), Einkommensungleichheit und soziale Mobilität.

Card, D., J. Heining und P. Kline (2013), Workplace heterogeneity and the rise of West German wage inequality, *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 967-1015.

Dustmann, C., J. Ludsteck und U. Schönberg (2009), Revisiting the German wage structure, *The Quarterly Journal of Economics*, 124(2), 843-881.

Fuchs-Schündeln, N., D. Krueger und M. Sommer (2010), Inequality trends for Germany in the last two decades: A tale of two countries, *Review of Economic Dynamics*, 13(1), 103-132.

Grabka, M. M., J. Goebel, S. Liebig et al. (2019), Wiederanstieg der Einkommensungleichheit – aber auch deutlich steigende Realeinkommen, *DIW Wochenbericht*, 86(19), 343-353.

Haan, P., D. Kemptner und H. Lüthen (2020), The rising longevity gap by lifetime earnings – Distributional implications for the pension system, *Journal of the economics of Aging*, im Erscheinen.

Levell, P. und J. Shaw (2015), Constructing full adult life-cycles from short panels.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (2014), Does income inequality hurt economic growth?, Paris.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), Den Strukturwandel meistern – Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden.

Stockhausen, M. und M. Calderón (2020), IW-Verteilungsreport 2020: Stabile Verhältnisse trotz gewachsener gesellschaftlicher Herausforderungen, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.

Schnitzlein, D. D. (2014), How Important Is the Family? Evidence from Sibling Correlations in Permanent Earnings in the USA, Germany, and Denmark, *Journal of Population Economics*, 27(1), 69-89.

Miriam Rehm

Vermögensverteilung und Wirtschaftskrisen

Ökonomische Forschung ebenso wie öffentliche Diskussionen über Verteilung beziehen sich meist auf Einkommen. Das liegt zu einem guten Teil an der Datenverfügbarkeit: Einkommensdaten stehen sowohl in langen historischen Zeitreihen als auch relativ rasch in hoher Qualität und mit Verteilungsdimensionen (und somit nicht nur im Aggregat) aus unterschiedlichen Quellen zur Verfügung. Vermögen ist dagegen in der öffentlichen Debatte häufig unterrepräsentiert, und ist auch deutlich seltener Gegenstand wissenschaftlicher Forschung als Einkommen.

Dabei hat Vermögen ganz zentrale ökonomische Funktionen – von Sicherheit (der Möglichkeit, Vermögen bei Bedarf für Konsumausgaben zu verwenden) über Nutzung (insbesondere als Unterkunft) zur Einkommenserzielung bis zur Weitergabe als Erbe (Fessler und Schürz, 2018). Insbesondere erstere, die Sicherungs- und Nutzungsfunktion von Vermögen, spielt in Krisenzeiten eine besonders wichtige Rolle.

Aber Vermögen hat auch breitere, sozioökonomische Aspekte. So kann es etwa als Statussymbol dienen und politische Macht verleihen (Fessler und Schürz, 2018). Die Verteilung von privatem Vermögen ist daher aus ökonomischer ebenso wie aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ein höchst wichtiges Forschungsthema. Nicht nur, aber insbesondere auch in Krisenzeiten zeigt sich, dass neben dem Privatvermögen zudem das öffentliche Vermögen eine zentrale Rolle für das gesamtgesellschaftliche Wohlergehen darstellt. Dieser Beitrag beschreibt die Vermögensverteilung in Deutschland anhand der Ende März 2020 von der Deutschen Bundesbank erhobenen und der Europäischen Zentralbank publizierten Daten des Household Finance and Consumption Survey (HFCS, in Deutschland PHF, das Panel on Household Finances genannt).[1]

Vermögensverteilung in Deutschland

Nettovermögen – die Gesamtheit der geldwerten, belehn- und vererbbaren Vermögenswerte privater Haus-

1 Bei einer Stichprobe von 4.942 Haushalten haben die Daten trotz Oversamplings auf Straßenzugebene das in Erhebungen nur sehr schwer zu behebende Problem der Untererfassung der Topvermögen.

Prof. Dr. Miriam Rehm ist Juniorprofessorin für Sozioökonomie mit Schwerpunkt Empirische Ungleichheitsforschung am Institut für Sozioökonomie der Universität Duisburg-Essen.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

halte abzüglich ihrer Schulden – sind viel ungleicher verteilt als Einkommen (Frick und Grabka, 2007). Der Gini-Koeffizient der Nettovermögen liegt in jedem der 18 europäischen Länder[2], die die neueste Welle des HFCS 2017 abdeckt, deutlich über dem Gini-Koeffizienten der Bruttoeinkommen: Während diese Einkommens-Ginis zwischen 0,35 und 0,54 liegen, liegen die Vermögens-Ginis zwischen 0,55 und 0,8 (Oesterreichische Nationalbank [OeNB], 2020). Deutschland liegt bei der Verteilung der Bruttoeinkommen nach diesen Daten im europäischen Mittelfeld, weist aber eine der höchsten Ungleichverteilungen beim Nettovermögen, dessen Gini-Koeffizient etwa 0,74 ausmacht, auf (Europäische Zentralbank [EZB], 2020).

In absoluten Zahlen macht der Durchschnitt, der für Verzerrungen durch Ausreißer verhältnismäßig anfällig ist, 232.800 Euro aus. Das Medianvermögen – das gegenüber Rauschen in der Datenerhebung robuster ist – liegt bei 70.800 Euro. Die Perzentilsgrenzen liegen in den neuesten Daten für die unteren 25 % der Haushalte bei etwa 6.200 Euro, für die reichsten 25 % bei ca. 268.000 Euro und für die reichsten 5 % der Haushalte bei rund 860.000 Euro.

Selbsteinschätzung beim Vermögen

Allerdings scheint das Wissen um die Verteilung des Vermögens und die eigene Position in der Vermögensverteilung beschränkt zu sein. Auswertungen der Deutschen Bundesbank (2019) aus den Non-core-Variablen der 2. Welle des HFCS zeigen, dass Haushalte Schwierigkeiten haben, ihre Position richtig einzuschätzen. Interessanterweise – und im Gegensatz zu den Erkenntnissen der Literatur über finanzielle Kompetenzen („financial literacy“) – korreliert das Wissen um die eigene Position in der Vermögensverteilung negativ mit der Vermögenshöhe. Insbesondere am oberen Ende der Verteilung ist die Finanzkompetenz in Bezug auf die Vermögensverteilung schwach ausgeprägt, nur 3 % der Haushalte verorten sich in den obersten 30 % der Vermögensverteilung (Deutsche Bundesbank, 2019, 24). Diese Erkenntnisse bestätigen Ergebnisse aus den österreichischen HFCS-Daten, die diese Tendenz in der 1. und 2. Welle ebenfalls feststellen (Fessler et al., 2019). Hier zeigt sich zudem ein negativer Zusammenhang zwischen der Finanzkompetenz in Bezug auf die Vermögensverteilung mit der Einkommenshöhe sowie dem Bildungsgrad (Kranawetter und Rehm, 2018).

2 Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Ungarn und Zypern.

Tabelle 1
Partizipation an Vermögenskategorien
Anteil der Haushalte, die Vermögen in dieser Kategorie angelegt haben, in %

	Untere Hälfte Perzentil 0-50	Obere Mitte Perzentil 51-80	Vermögende Perzentil 81-95	Top 5% Perzentil 96-100
Kraftfahrzeuge	60	88	93	89
Wertgegenstände	13	18	25	36
Hauptwohnsitz	8	72	90	93
weitere Immobilien	4	27	56	78
Unternehmen	4	12	18	47
Sichteinlagen	99	100	100	100
Aktien	3	11	27	42
Anleihen	1	4	7	13
Fonds	6	18	34	41
weiteres Finanzvermögen	9	16	27	34
Privatpension/ Lebensversicherung	32	52	57	66
informelle Forderung	15	10	10	19

Quelle: eigene Berechnungen, Daten: HFCS 2017.

Intuitive Vermögensverteilung

Ein detaillierteres Bild der Verteilung zeichnet die Partizipation unterschiedlicher Vermögensgruppen an den einzelnen Kategorien der Vermögenswerte. Dieses ist nicht nur wenig anfällig für Verzerrungen durch Extremwerte, sondern vermittelt auch ein intuitiveres Verständnis der Vermögensverteilung.

Tabelle 1 teilt deutsche Haushalte nach der Höhe ihres Nettovermögens in vier Gruppen: die untere Hälfte (Perzentil 0 bis 50), die obere Mitte (51 bis 80), die Vermögenden (81 bis 95) und die reichsten 5 %. Beim Sachvermögen ist in der unteren Hälfte der Bevölkerung vor allem der Besitz von Kraftfahrzeugen von Bedeutung, wie Tabelle 1 zeigt. Wohneigentum wird dagegen in der oberen Hälfte relevant, und erst bei den Vermögenden hält mehr als die Hälfte weiteres Immobilieneigentum. Unternehmensbesitz steigt erst bei den reichsten 5 % sprunghaft an. Beim Finanzvermögen sind nur Sichteinlagen (Giro- und Sparkonten) in allen Bevölkerungsgruppen weit verbreitet. Aktien, Investmentfonds, weiteres Finanzvermögen (Indexzertifikate, aber etwa auch kom-

plexere Finanzprodukte) sind ab der Gruppe der „Vermögenden“ annähernd in jedem dritten Haushalt Teil des Portfolios. Privatpensionen oder Lebensversicherungen besitzt in der unteren Hälfte beinahe ein Drittel der Haushalte; bei den Top 5 % sind es etwa zwei Drittel. Interessanterweise spielen auch in Deutschland informelle Kredite zwischen Haushalten eine nicht unbedeutende Rolle. Zwischen 10 % und 19 % der Haushalte fallen in diese Vermögenskategorie.

Vermögen und Geschlecht

Bei Erhebungsdaten zum Vermögen steht dem gravierenden Nachteil der Untererfassung am oberen Ende der Vorteil der detaillierten sozioökonomischen Charakteristika gegenüber. So ist etwa auf Basis der Daten des Sozio-oekonomisches Panels (SOEP) die Vermögensverteilung nach Geschlecht in Deutschland ausnehmend gut erforscht (Sierminska et al., 2010, 2018). Im HFCS zeigen Schneebaum et al. (2018), dass sich die Vermögensschere nach Geschlecht in Deutschland wie in anderen europäischen Ländern vor allem am oberen Ende öffnet: Während im Durchschnitt keine statistisch signifikante Lücke beobachtbar ist, sind am 95. Perzentil die Unterschiede im Bruttovermögen zwischen Ein-Erwachsenen-Haushalten von Frauen und Männern in Deutschland zu 45 % nicht durch Kontrollvariablen[3] erklärbar. Am klarsten zeigen aber die deskriptiven Daten, dass auch bei Vermögen eine „gläserne Decke“ herrscht, während über die Breite der Verteilung wenig Unterschiede zwischen Ein-Erwachsenen-Haushalten von Männern und Frauen herrschen.

Die Rolle von Privatvermögen in Krisenzeiten

Allerdings gibt es sozioökonomische Gruppen, deren Vermögenssituation ihre ökonomische Freiheit in Krisensituationen – wie derzeit aufgrund der COVID-19-Pandemie – deutlich einschränkt. Die Daten aus Tabelle 1 geben erste Hinweise auf mögliche Krisenfolgen für die unterschiedlichen Vermögensgruppen: Der Besitz von Kraftfahrzeugen ermöglicht Mobilität, wenn die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel aus seuchenhygienischen Gründen eingeschränkt wird. Ein (unbelehntes) Eigenheim zu besitzen, reduziert bei einem kurzfristigen Entgeltausfall die laufenden Ausgaben. Weiteres Immobilienvermögen inkludiert Zweitwohnsitze, die die Flexibilität geben können, in weniger stark betroffene Gebiete auszuweichen oder zumindest Abwechslung in die Wohnsituation zu bringen. Unternehmens- sowie Finanzvermögensbesitz dagegen führen in den meisten Fällen während schwerer Wirtschaftskrisen zu Einkommenseinbußen oder -ausfällen, und sind üblicherweise mit hohen (wenn auch oft nicht realisierten) Wertverlusten konfrontiert.

Grundsätzlich gilt, dass die Sicherheitsfunktion von Vermögen bei sehr geringem Besitz nur ungenügend ausgefüllt werden kann. So besitzen etwa Haushalte, in denen die Referenzperson arbeitslos ist, in Deutschland im HFCS 2017 im Median knapp 600 Euro, die allerdings aufgrund der geringen Fallzahl mit großer Vorsicht zu interpretieren sind. Des Weiteren ist die Nutzungsfunktion von Vermögen für manche Bevölkerungsgruppen deutlich eingeschränkt. So wohnen etwa Alleinerziehende, vornehmlich Frauen, im Durchschnitt auf etwa 34 Quadratmetern pro Person (zu über drei Viertel zur Miete); während die durchschnittliche Wohnfläche in der Gesamtbevölkerung über 56 Quadratmeter pro Person beträgt. Auch hier ist die Fallzahl sehr gering, aber die Varianz deutlich niedriger.

Der Besitz privaten Vermögens spielt somit insbesondere in Krisenzeiten eine wichtige Rolle bei der Abfederung von Risiken. Allerdings muss nicht zwingend Privatvermögen diese Absicherung ausfüllen; auch öffentliches Vermögen ist in der Lage, Schocks abzufedern.

Die Rolle von öffentlichem Vermögen in Krisenzeiten

Öffentliches Vermögen erfüllt zentrale ökonomische Funktionen in der Bereitstellung öffentlicher Güter (etwa in der Mobilität), in der Sicherung gesamtgesellschaftlichen Wohlstands (etwa bei öffentlichem Wohnbau), und der intertemporalen Allokation (etwa bei Bildung, Gesundheit und Pflege). Diese sind interdependent und ihre Interpretation verändert sich im Zeitverlauf. So wird der Staat in der Ökonomie oft als wenig innovationsfreudig wahrgenommen, obwohl er eine bedeutsame Rolle in der Grundlagenforschung einnimmt (Mazzucato, 2014). Diese Funktion kann auch über Staatsvermögen – etwa in Form von Beteiligungen – vermittelt werden.

Allerdings werden in der öffentlichen Debatte häufig einseitig die Staatsschulden in den Blick genommen, anstatt in einer Nettobetrachtung diesen das öffentliche Vermögen gegenüberzustellen, wie es aus einem ökonomischen Blickwinkel geboten wäre (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [OECD], 2018, 50; Internationaler Währungsfonds [IWF], 2017). In Krisenzeiten rückt dagegen das öffentliche Bruttovermögen stärker in den Vordergrund. In der Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2008 waren dies insbesondere Staatsbeteiligungen an geretteten Finanzin-

3 Diese umfassen Alter, Bildung, Familienstatus, erhaltene Erbschaften, Arbeitsmarktcharakteristika und Vermögenskategorien.

stituten, während in der Gesundheitskrise aufgrund von COVID-19 die Kapazitäten des Gesundheitssystems in den Fokus rücken. Diese reichen von Krankenhäusern über Messegelände für Notbetreuungsstationen, bis zu Katastrophengerät der Bundeswehr.

Die Entwicklung der Krankenhausbetten zur Heilpflege („curative hospital beds"), die in Deutschland zwischen 1991 und 2017 um etwa 25 % gesunken ist (European Commission, 2020), steht dabei beispielhaft für die sinkende Handlungsfähigkeit des Staats in diesem Bereich. In Deutschland sinkt das öffentliche Nettovermögen seit den 1970er Jahren und beträgt seit 2000 etwa null (Piketty, 2014). Das liegt neben den steigenden Staatsschulden an einer schwachen Entwicklung der öffentlichen Investitionen. Seit den späten 1990er Jahren schwanken die öffentlichen Nettoinvestitionen in Deutschland um null; Bardt et al. (2019, 10) schätzen einen rechnerischen Investitionsbedarf in Höhe von 1,3 % der jährlichen Wirtschaftsleistung bis 2030. Trotz aller Bewertungs- und Erhebungsprobleme bei öffentlichen Vermögen gibt das einen Hinweis auf ihren sinkenden relativen Bedeutungsgrad im Verhältnis zu privatem Vermögen.

Dabei spielt insbesondere die Planungskapazität des Staats in der erfolgreichen Erfüllung der Funktionen öffentlichen Vermögens eine wichtige Rolle. Wenn etwa Kommunen geplante Investitionsvorhaben nur schwer durchführen können, zeigt sich darin auch die Schwierigkeit, öffentliches Vermögen klar von Humanressourcen zu trennen. Schließlich gibt es neben der Komplementarität öffentlichen Vermögens mit öffentlichem Personal auch einen Substitutionseffekt – bei ausreichend vorhandener Schutzkleidung können etwa Schichten von Krankenhauspersonal in stark von COVID-19 betroffenen Gebieten verkürzt werden, was wiederum die Ansteckungsgefahr deutlich verringert (Rinke, 2020).

Die derzeitige Krise zeigt zudem auf, dass die Koordination essenzieller Produktion zumindest in Krisenzeiten gesichert sein muss. Die Schwierigkeiten und internationalen Verwerfungen, die die Probleme in der Beschaffung ausreichender Mengen an Schutzkleidung bereiten, führen in mehreren Ländern bereits dazu, dass eine Umstellung der Produktionsketten auf Bedarfsgüter etwa im Textilbereich zentral koordiniert wird. Langfristig wird sich daher die Frage stellen, ob den Funktionen öffentlichen Vermögens nicht eine weitere beigestellt werden muss.

Vermögensverteilung in der kurzen und langen Frist

Im Gegensatz zur Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2008 rücken die Verteilungseffekte der derzeitigen Gesundheits- und Wirtschaftskrise bereits knapp nach ihrem Ausbruch in den öffentlichen Fokus. Bei Vermögen zeigen sich die Verluste zunächst in den Unternehmenswerten. Auch wenn diese unterschiedlich betroffen sind (Häring, 2020), reagieren Bewertungen auf den Finanzmärkten höchst volatil auf Abschwünge. Auch in der ersten Phase der Finanz- und Wirtschaftskrise nach 2008 konzentrierte sich die Wirtschaftspresse zunächst auf die Topvermögen, allerdings sind im Fall der Gesundheits- und Wirtschaftskrise die Auswirkungen auf die breite Mehrheit der Bevölkerung, die geringe bis mittlere Vermögen besitzen und deren Einkommen hauptsächlich durch Löhne und Selbständigen-Einkommen und nicht durch Vermögenseinkommen bestimmt sind, bereits in diesem Frühstadium klarer absehbar.

In Deutschland stagnierte und fiel das Nettovermögen nach der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2010 und stieg davor und danach stark an (Albers et al., 2020). Die Ungleichheit sank von 2008 auf 2013, und stagniert seither (gemessen mit dem Gini-Koeffizienten) bzw. hat das Vorkrisenniveau wieder erreicht (gemessen mit dem Anteil des Top 1 %). In den USA dagegen stieg die Ungleichheit gemessen am Verhältnis des Durchschnitts- zum Medianvermögen wegen der hohen Hypothekenverschuldung der mittleren Haushalte in der Krise stark an (Wolff, 2017); der Anteil des reichsten 1 % am Nettovermögen stagnierte zwischen 2007 und 2010 bei etwa 30 %, um dann bis 2016 auf 35 % anzusteigen (Bricker und Henriques Volz, 2020).

Das Vermögen der oberen Vermögensgruppen ist somit in den USA nach der Krise deutlich stärker gewachsen, und auch im Euroraum zeigt der HFCS seit seiner ersten Welle 2010 trotz der Wachstumsschwäche keinen anhaltenden Rückgang der Vermögensungleichheit. Langfristige Modelle unterstreichen diese Entwicklung sowohl aus theoretischer als auch aus empirischer Perspektive. In einem analytischen makroökonomischen Wachstumsmodell zeigen wir (Ederer und Rehm, 2020b), dass die langfristige Entwicklung der Vermögensverteilung mitnichten zwingend dazu führt, dass sich das gesamte Vermögen bei den Reichen konzentrieren wird, wie Pikettys (2017) $r > g$ (Kapitalrenditen übersteigen die Wachstumsrate) implizieren würde: ArbeitnehmerInnen besitzen auch in der langen Frist einen positiven, stabilen Anteil am gesamten Privatvermögen. Allerdings prognostiziert das Modell, das wir für zehn europäische Länder kalibrieren, in allen Fällen einen weiteren Anstieg der Vermögensungleichheit.

In Simulationen stellen wir zudem fest, dass Pikettys empirische „stilisierten Fakten" die Übergangsfrist zum langfristigen Gleichgewicht für Europa treffend cha-

rakterisieren (Ederer und Rehm, 2020a): Das Kapital-Einkommensverhältnis steigt, die Vermögens- und Einkommensungleichheit nimmt ebenfalls zu, und das Wirtschaftswachstum schwächt sich ab. Erst in der sehr langen Frist stabilisieren sich diese Werte auf hohem Niveau, ebenso wie das Verhältnis von Kapitaleinkommen und Wachstumsrate. Eine Vermögensteuer kann dagegen diesen Anstieg der Vermögensungleichheit neutralisieren.

Das unumgängliche „Schockgefrieren" der Wirtschaft in der derzeitigen Krisensituation verursacht hohe Staatsausgaben. Eine Vermögensteuer oder -abgabe könnte aufgrund der in diesem Beitrag dokumentierten hohen Ungleichheit bei Vermögen in Deutschland trotz hoher Freibeträge bei sehr guter Treffsicherheit, was die ökonomische Leistungsfähigkeit angeht, ein substanzielles Aufkommen generieren. Ein konkreter Vorschlag für die Umsetzung einer solchen Vermögenssteuer wird etwa in Bach und Thiemann (2016) entwickelt. Eine vergleichbare Wirkung hätte aufgrund der üblichen Stundung eine einmalige Vermögensabgabe (Bach, 2012), zugleich bedarf es einer vorsichtigen Abwägung mit alternativen Instrumenten wie einer Erbschaftsteuer (Bach, 2016). Landeis et al. (2020) schlagen eine zeitlich begrenzte Vermögensteuer auf EU-Ebene zum Abbau der Krisenkosten vor.

Aus haushaltspolitischer Sicht sollte eine Vermögenssteuer erst nach der Krise eingeführt, die Diskussion um eine gerechte Verteilung der Krisenfinanzierung sollte jedoch nicht auf die lange Bank geschoben werden. Nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 war eine unkoordinierte und unangemessene Reaktion sowohl der Geld- als auch der Fiskalpolitik mit für den „double dip" des Wachstums im Euroraum verantwortlich, während die USA im gleichen Zeitraum langsam aus der Krise wuchsen. Diesen Fehler gilt es nach der Gesundheits- und Wirtschaftskrise 2020 nicht zu wiederholen. Die sehr ungleiche Verteilung der Vermögen bietet einen möglichen Ansatzpunkt dafür.

Literatur

Albers, T., C. Bartels und M. Schularick (2020), The Distribution of Wealth in Germany, 1895-2018, *ECONtribute Working Paper*.

Bach, S. (2012), Vermögensabgaben – ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen in Europa, *DIW Wochenbericht*, 28, 3-11.

Bach, S. (2016), Erbschaftsteuer, Vermögensteuer oder Kapitaleinkommensteuer: Wie sollen hohe Vermögen stärker besteuert werden? *DIW Discussion Papers*, 1619.

Bach, S. und A. Thiemann (2016), Hohes Aufkommenspotential bei Wiedererhebung der Vermögensteuer, *DIW Wochenbericht*, 4, 79-89.

Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, *IW/IMK Report*, 152.

Bricker, J. und A. Henriques Volz (2020), Wealth concentration levels and growth: 1989-2016, *FEDS Notes*, Board of Governors of the Federal Reserve System, Februar.

Deutsche Bundesbank (2019), Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2017, *Monatsbericht*, 13.

Ederer, S. und M. Rehm (2020a), Making Sense of Piketty's 'Fundamental Laws' in a Post-Keynesian Framework: The Transitional Dynamics of Wealth Inequality, *Review of Keynesian Economics*, 8(2), 195-219.

Ederer, S. und M. Rehm (2020b), Will Wealth Become More Concentrated in Europe? Evidence from a Calibrated Post-Keynesian Model, *Cambridge Journal of Economics*, 44(1), 55-72.

European Commission (2020), Eurostat data base, https://ec.europa.eu/eurostat/data/database (5. April 2020).

Europäische Zentralbank (2020), The Household Finance and Consumption Survey: Methodological report for the 2017 wave, Household Finance and Consumption Network, *Statistics Paper Series*, Nr. 35.

Fessler, P., P. Lindner und M. Schürz (2019), Eurosystem Household Finance and Consumption Survey 2017. First results for Austria, Oesterreichische Nationalbank, Januar.

Fessler, P. und M. Schürz (2018), The functions of wealth: renters, owners and capitalists across Europe and the United States, *Oesterreichische Nationalbank, Working Papers*, 223.

Frick, J. und M. Grabka (2007), Vermögen in Deutschland wesentlich ungleicher verteilt als Einkommen, *DIW Wochenbericht*, 45.

Häring, N. (2020), Weshalb einige Superreiche nicht ganz so viel leiden, *Handelsblatt*, 26. März, https://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/boerse-inside/boersencrash-weshalb-einige-superreiche-nicht-ganz-so-viel-leiden/25683816.html?share=twitter&ticket=ST-3753342-3YcFMzFeomw5PaUSftLb-ap5 (5. April 2020).

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2017): Estimating the stock of public capital in 170 countries, https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/csupdate_jan17.pdf (5. April 2020).

Kranawetter, P. und M. Rehm (2018), Selbsteinschätzung beim Vermögen, *A&W Blog*, 12. September, https://awblog.at/selbsteinschaetzung-vermoegen/ (5. April 2020).

Landeis, C., E. Saez und G. Zucman (2020), A progressive European wealth tax to fund the European COVID response, *Vox Blog*, https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response (5. April 2020).

Mazzucato, M. (2014), *The Entrepreneurial State*, Penguin Books.

Oesterreichische Nationalbank (OeNB) (2020), Dashboard 3, https://www.hfcs.at/docroot/3_2020_HFCS_DB_int_3rdwave.html#answer, (5. April 2020).

Piketty, T. (2014), *Capital in the 21st Century*, Harvard University Press.

Rinke, A. (2020), Fünf Lehren aus Wuhan – „Sechs-Stunden-Schichten retten Leben", *Reuters*, 31. März, https://de.reuters.com/article/virus-medizin-nagel-idDEKBN21I0HL (5. April 2020).

Schneebaum, A., K. Mader, M. Rehm und K. Hollan (2018), The Gender Wealth Gap across European Countries, *Review of Income and Wealth*, 64(2), 295-331.

Sierminska, E., J. Frick und M. Grabka (2010), Examining the gender wealth gap, *Oxford Economic Papers*, 62(4), 669-690.

Sierminska, E., D. Piazzalunga und M. Grabka (2018), Transitioning towards more equality? Wealth gender differences and the changing role of explanatory factors over time, *LISER Working Paper Series*, 2018-18.

Stiglitz, J., J.-P. Fitoussi, M. Durand (2018), Beyond GDP. Measuring what counts for economic and social performance, *OECD Publishing*, Paris.

Wolff, E. (2017), Household wealth trends in the United States, 1962 to 2016: Has middle class wealth recovered?, *NBER Working Paper*, 24085.

DOI: 10.1007/s10273-020-2627-1

Hermann Adam

Grenzen der Umverteilung im föderalen Sechs-Parteien-Staat

Um die Primärverteilung zu korrigieren bedarf es neben einer wirksamen Sozialpolitik eines progressiv ausgestalteten Steuersystems. Doch seine Umsetzung steht im föderalen Sechs-Parteien-Staat – wie anhand der Steuerpolitik der letzten Jahrzehnte gezeigt wird – vor schier unüberwindlichen Hindernissen.

Steuerpolitische Umverteilung ausgebremst – die 1970er Jahre

Im Herbst 1969 erfolgte in der Steuerpolitik eine doppelte Zäsur. Erstens wollte die SPD in der sozial-liberalen Koalition die Steuerpolitik stärker als Instrument zur Einkommensumverteilung nutzen.[1] Zweitens wurde mit der Finanzreform auch die Mehrwertsteuer zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Damit wurde der Bund für seine Einnahmen vollständig von der Zustimmung des Bundesrats abhängig (Scharpf, 2009, 26).

Die Folgen dieser Politikverflechtung zeigten sich erstmals bei der Steuerreform von 1976. Auf einem Sonderparteitag 1971 hatte die SPD unter anderem folgende steuerpolitische Beschlüsse gefasst (Osterroth und Schuster, 1978):

- Anhebung des Einkommensteuerspitzensatzes von 53 % auf 60 % ab einem Einkommen von 200.000 DM jährlich bei Verheirateten,
- Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes von 51 % auf 56 %,
- Erhöhung des Vermögensteuersatzes von 0,75 % auf 1 % bei gleichzeitiger Streichung der Abzugsfähigkeit von der Einkommensteuer.

Doch der SPD-Parteitag hatte die Rechnung ohne den Bundesrat gemacht. Im Gesetzgebungsprozess stellte sich der CDU-dominierte Bundesrat quer, zweimal musste der Vermittlungsausschuss angerufen werden. Auch der Koalitionspartner FDP hatte sich gegen manche Vorstellungen der SPD gestellt. So blieb die Reform deutlich hinter den SPD-Wünschen zurück. Statt eines Spitzensteuersatzes von 60 % wurde dieser nur von 53 % auf 56 % für Einkommen ab 130.000/260.000 DM (Alleinstehende/Verheiratete) erhöht. Dies war aber nur eine scheinbare Erhöhung, weil gleichzeitig die Ergänzungsabgabe[2] abgeschafft und die Abzugsmöglichkeiten von Sonderausgaben erweitert wurden, von denen insbesondere Spitzenverdiener profitierten. So konnte die Zustimmung der CDU im Bundesrat gewonnen werden, weil die oberen Einkommen nicht zusätzlich belastet wurden.[3]

Auch bei der Reform der Körperschaftsteuer 1977 setzte sich die SPD nur formal durch. Beim eingeführten Anrechnungssystem wurde für einbehaltene Gewinne ein Steuersatz von 56 %, für ausgeschüttete von 36 % beschlossen. Die Steuer auf die Ausschüttungen wurde dem Anteilseigner auf die Einkommensteuer angerechnet. Deswegen standen Mehreinnahmen bei der Körperschaftsteuer entsprechende Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer gegenüber (vgl. Muscheid, 1986, 168), sodass die Reform keine Umverteilungsmaßnahme von oben nach unten war. Ebenso wurde ein von der SPD geforderter Planungswertausgleich, eine Steuer auf planungsbedingte Wertzuwächse von Grundstücken, 1976 ebenfalls mit Hilfe des Bundesrats zu Fall gebracht (Vogel, 2018, 32; o. V. (Der Spiegel), 1976, 32).

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 In den 1950er Jahren war der Lastenausgleich die zentrale verteilungspolitische Maßnahme. Ansonsten standen wachstums- und strukturpolitische Ziele im Vordergrund der Steuerpolitik, Ende der 1960er Jahre traten auch konjunkturpolitische Ziele hinzu. Vgl. Muscheid (1986, 15 f. und 73 ff.).

2 Von 1968 bis 1974 mussten ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 16.020/32.040 DM (Ledige/Verheiratete) zusätzlich 3 % der Steuerschuld als Ergänzungsabgabe gezahlt werden. Vgl. Reissert (1982, 99 f.)

3 Eine vor allem die unteren Einkommensgruppen begünstigende Änderung war der Ersatz der Kinderfreibeträge durch ein einheitliches Kindergeld. Dadurch hatte die Steuerreform unterm Strich eine zumindest geringfügige Umverteilungswirkung zugunsten der unteren Einkommensschichten.

Prof. Dr. Hermann Adam lehrt als Honorarprofessor Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

Obwohl die SPD von 1972 bis 1976 stärkste Fraktion im Bundestag war, konnte sie eine Umverteilung von Reich zu Arm durch eine stärker progressiv wirkende Steuerpolitik nicht durchsetzen. Aufgrund der Politikverflechtung und unterschiedlicher Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat wurde die Länderkammer zu einem Instrument der Opposition.[4]

Begünstigung der Mittel- und Oberschicht – die 1980er Jahre

Nach Ende der sozial-liberalen Koalition verfolgte die Regierung Kohl das Ziel, die Steuerbelastung aller zu senken. Das Haushaltsbegleitgesetz 1983[5], das Steuerentlastungsgesetz 1984[6] und eine dreistufige Steuerreform 1986/88/90[7] setzten diesen angebotspolitischen Ansatz um. Der Spitzensteuersatz wurde von 56 % auf 53 %, der Körperschaftsteuersatz von 56 % auf 50 % gesenkt, der Grundfreibetrag der Einkommensteuer von 4.212/8.424 auf 5.616/11.232 DM (Ledige/Verheiratete) erhöht, das Kindergeld durch Kinderfreibeträge ersetzt und diese kräftig von 432 DM auf 3.024 DM angehoben.

Die dreistufige Steuerreform mit der starken Anhebung der Kinderfreibeträge hat insbesondere die Steuerzahler im mittleren und oberen Einkommensbereich begünstigt. Bezieht man die Erhöhung der indirekten Steuern mit ein, ergibt sich für viele Steuerpflichtige eine negative Bilanz. Nur den Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen blieb wegen des überwiegend regressiven Effekts indirekter Steuern von den Einkommensteuersenkungen unterm Strich noch ein ansehnlicher Betrag (Teichmann und Meinhardt, 1993, 140 ff.).

Blockade in den 1990er Jahren

Im April 1991 verlor die Kohl-Regierung die „kongruente“ Mehrheit im Bundesrat, die sie in den 1980er Jahren hatte. Jetzt brauchte sie für Steuergesetze die absolute Mehrheit der Stimmen im Bundesrat. Im Standortsicherungsgesetz 1994[8] gelang in der Kohl-Ära zum letzten Mal eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 50 % auf 45 % und des Spitzensteuersatzes bei gewerblichen Einkünften auf 47 %. Als jedoch 1994 in drei von insgesamt acht Landtagswahlen CDU-geführte Landesregierungen ihre Mehrheit einbüßten, erlangte die SPD im Bundesrat eine Vetomehrheit. Wie 1969 Kurt Georg Kiesinger für die CDU/CSU kündigte nun der SPD-Vorsitzende Rudolf Scharping an, die SPD werde ihre starke Stellung im Bundesrat und ihre Stimmenmehrheit im Vermittlungsausschuss nutzen (Rudzio, 2019, 264).

Davon unbeeindruckt verabschiedete die CDU 1997 ihre Petersberger Steuerbeschlüsse, die eine deutliche Senkung des Steuertarifs vorsahen: beim Eingangssteuersatz von 25,9 % auf 15 %, beim Spitzensteuersatz von 53 % auf 39 %, bei gewerblichen Einkünften von 47 % auf 35 % und beim Körperschaftsteuersatz von 47 % auf 35 %. Die damit verbundenen Steuerausfälle sollten zum Teil durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, unter anderem durch eine Senkung der Werbungskostenpauschale für Arbeitnehmer, eine Reduzierung der Kilometerpauschale und die Aufhebung der Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeit gegenfinanziert werden. Ein Großteil der Entlastung wäre auf die oberen Einkommen entfallen: Ab einem Einkommen von 61.355 Euro wäre der Grenzsteuersatz um 14 Prozentpunkte, bei Einkommen von 30.677 Euro dagegen nur um 3 Prozentpunkte gesunken (Ganghof, 2004, 88 f.). Nach langwierigen Verhandlungen zwischen CDU/CSU, FDP und SPD scheiterte die Reform am Veto des SPD-dominierten Bundesrats.[9]

Rot-grüne Steuerreform 2000 – umgekehrte Rollenverteilung

Nach dem Regierungswechsel 1998 verfügte die rot-grüne Koalition nur gut drei Monate lang über eine kongruente Mehrheit im Bundesrat. Diese nutzte sie, um gemäß ihrem Wahlprogramm (SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998, 26 f.) den Körperschaftsteuersatz von 45 % auf 40 % und den Spitzensteuersatz für gewerbliche Einkünfte in zwei Schritten von 47 % auf 43 % zu senken. Im Februar 1999 ging die rot-grüne Mehrheit im Bundesrat verloren. Nun begann das Machtspiel zwischen Bundestag und Bundesrat mit neu verteilten Rollen.

Die rot-grüne Koalition wollte den Tarif bei der Lohn- und Einkommensteuer und den Körperschaftsteuersatz senken, den Spitzensteuersatz für persönliche Einkommen aber aus (um-)verteilungspolitischen Gründen nur von 53 % auf 49 %. Aber das ließ sich nicht realisieren. In einem monatelangen Ringen mit dem Bundesrat und

4 Kurt Georg Kiesinger erklärte am 22. Februar 1970 in einem Interview des Saarländischen Rundfunks: „Ich sehe im Bundesrat während dieser Legislaturperiode in der Tat ein wichtiges Instrument für die Opposition. Wir haben eine solche Mehrheit … Und wir werden diese Mehrheit selbstverständlich benützen.“ Zitiert nach Heubl und Laufer (1970, 319, Fn. 8).

5 Vgl. Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 54/23.12.1982, 1857 ff.

6 Vgl. Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 54/28.12.1983, 1583 ff.

7 Vgl. Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 34/26.6.1985, 1153 ff., Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 37/22.7.1987, 1629 ff., Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 62/24.12.1985, 2434 f. und Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 21/23.5.1986, 730 ff.

8 Vgl. Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 49/17.9.1993, 1569 ff.

9 Den Verlauf schildert detailliert Zohlnhöfer (2001, 236 ff.).

einzelnen C-Ländern[10] kam es schließlich zu einer Steuerentlastung auf breiter Front (vgl. Ganghof, 2004, 98 ff.): Der Eingangssteuersatz wurde in mehreren Schritten von 22,9 % auf 15 %, der Spitzensteuersatz auf 42 % und der Körperschaftsteuersatz auf 25 % reduziert.[11] Aus der ursprünglich geplanten Nettoentlastung von nur 7 Mrd. DM wurden am Ende fast 63 Mrd. DM (Bundesministerium der Finanzen, o. D.). Zwar brachte die Reform für alle Einkommensgruppen spürbare Entlastungen. Die Spitzenverdiener profitierten aber besonders stark von der Senkung des Spitzensteuersatzes, sodass eine nivellierende Wirkung auf die Einkommensverteilung ausblieb (Schratzenstaller, 2002, 52). Im Gegenteil: „Die Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen, die sich jahrzehntelang kaum verändert hatte, ging in den sechs Jahren von 1999 bis 2005 stark auseinander" (Corneo, 2015, 119).

Reichensteuer gegen Mehrwertsteuer

Wegen der schleppenden Konjunktur hatte sich die Finanzlage der öffentlichen Haushalte seit 2003 zunehmend verschlechtert. Zur Haushaltskonsolidierung erhöhte die große Koalition ab 2007 die Mehrwertsteuer von 16 % auf 19 % und führte gleichzeitig eine sogenannte Reichensteuer von zusätzlich 3 % für Einkommen ab 250.000/500.000 Euro (Ledige/Verheiratete) ein. Letztere widersprach zwar den steuerpolitischen Vorstellungen von CDU/CSU, die den Spitzensteuersatz auf 39 % senken wollten (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2005; CDU/CSU-Regierungsprogramm 2005-2009; Wahlmanifest der SPD, 2005). Sie war aber ein Zugeständnis an die SPD, für die die Reichensteuer einen hohen Symbolwert hatte.[12] Schließlich wurde im Sommer 2007 noch eine Reform der Unternehmensbesteuerung verabschiedet, bei der unter anderem der Körperschaftsteuersatz von 25 % auf 15 % gesenkt wurde (zu den Einzelheiten siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2007, Tz. 394 ff.).

10 C-Länder sind Länderregierungen, bei denen eine Partei der Koalition der Bundesregierung, eine andere der Bundestagsopposition angehört. In der Literatur werden diese Länder auch als G-Länder (G = gemischt-regiert) bezeichnet.

11 Der Körperschaftsteuersatz musste deshalb weiter reduziert werden, weil in Verbindung mit der Gewerbesteuer die Belastung der Unternehmen im Vergleich zu anderen Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zu hoch erschien. Das wiederum hatte Folgen für die Einkommensteuer, weil Personengesellschaften, die der Einkommensteuer unterliegen, im Vergleich zu Kapitalgesellschaften nicht stärker belastet werden sollten, die Spreizung zwischen Einkommen- und Körperschaftsteuersatz somit nicht zu groß werden durfte.

12 Die zusätzlichen Einnahmen betrugen 2007 lediglich 650 Mio. Euro, das waren 0,1 % der Steuereinnahmen insgesamt. Vgl. Antwort der Bundesregierung (2010, 4).

Umverteilende Steuerpolitik ohne Chancen?

Weder der sozial-liberalen Koalition ist es in den 1970er Jahren gelungen, ein stärker progressiv wirkendes Steuersystem durchzusetzen, noch konnte die christlich-liberale Regierung in den 1990er Jahren das Gegenteil – einen niedrigeren Stufentarif – einführen. Die rot-grüne Koalition wollte die Steuern nur geringfügig senken, wurde dann aber – getrieben vom oppositionellen Bundesrat, und vom Druck des internationalen Steuerwettbewerbs sowie von einem Beschluss des Bundesfinanzhofs[13] – zu massiven Steuersatzsenkungen gedrängt. Dadurch wuchs von 2000 bis 2005 die Ungleichheit der Nettoeinkommensverteilung.[14] Die letzte christlich-liberale Koalition hat ebenfalls keine Steuerreform zustande gebracht. Zwar verständigten sich CDU/CSU und FDP 2009 auf einen Stufen-Tarif (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 2009). Doch Finanzminister Schäuble wehrte später alle Steuersenkungen ab, weil aus der Eurokrise zusätzliche Belastungen für den Staatshaushalt drohten. Zudem hätte die Schuldenbremse Ausgabenkürzungen erfordert – ein zu großes elektorales Risiko für die CDU (Rixen, 2015, 338 und 346).

Seit der Bundestagswahl 2005 ist zum Vetospieler Bundesrat ein fragmentiertes Parteiensystem hinzugetreten. Klassische Richtungskoalitionen wie Schwarz-Gelb oder Rot-Grün erzielten – ausgenommen 2009 – keine Mehrheit, dreimal wurde ein lagerübergreifendes Bündnis wie die große Koalition notwendig. Ihr fällt ein steuerpolitischer Konsens besonders schwer. 2013 waren CDU/CSU mit der Vorgabe „keine Steuererhöhungen" in die Koalitionsverhandlungen gegangen (o. V. im Handelsblatt, 2013). Damit waren die Wünsche der SPD, den Spitzensteuersatz zu erhöhen oder die Vermögensteuer wieder einzuführen, Makulatur. Das gleiche „Spiel" wiederholte sich 2017. Im Wahlprogramm von CDU/CSU (2009, 32 und 34) stand: „Wir wollen keine Steuererhöhungen … Die Wiedereinführung der Vermögensteuer schließen wir aus." So waren die Themen Spitzensteuersatz und Vermögensteuer erneut vom Tisch. Bei lagerübergreifenden Parteibündnissen stehen sich diametral entgegengesetzte fiskalische Policy-Ansätze gegenüber (so auch Rixen, 2019, 346 f.), sodass strit-

13 Vgl. Beschluss des Bundesfinanzhofs (BFH) vom 24.2.1999 (X R 171/96) BStBl. 1999 II S. 450. Die Regierung hatte geplant, den Spitzensteuersatz speziell nur für gewerbliche Einkünfte zu senken, den allgemeinen Spitzensteuersatz jedoch auf hohem Niveau zu belassen. Dies sah der BFH als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz an. Nun waren weitergehende Steuersatzsenkungen für alle Einkünfte mit der Folge massiver Einnahmeverluste unumgänglich.

14 Die gewachsene Ungleichheit der Nettoeinkommen von 2000 bis 2005 stellte auch das Institut der deutschen Wirtschaft in seinem Verteilungsreport 2020 fest. Vgl. Stockhausen und Calderón, 2020, 16.

tige steuerpolitische Vorhaben entweder schon in den Sondierungsgesprächen scheitern, wie sich bei den Jamaika-Verhandlungen gezeigt hat,[15] oder ausgeklammert werden.

Obwohl sich in einer jüngst veröffentlichten Spiegel-Umfrage (Diekmann, 2020) die Mehrheit der Bevölkerung für einen höheren Spitzensteuersatz und die Einführung der Vermögensteuer ausgesprochen hat, dürfte es bei der Vetospielerkonstellation in unserem politischen System für ein stärker progressiv ausgestaltetes Steuersystem auch zukünftig kaum Realisierungschancen geben. Selbst eine grün-rot-rote Koalition auf Bundesebene könnte es bei nicht-kongruenter Bundesratsmehrheit[16] nicht durchsetzen (ähnlich Rixen, 2019, 367 f.), auch wenn es aus ökonomischer Sicht möglich wäre (Adam, 2014, 697 ff.).

Für unser politisches System ist die steuerpolitische Blockade ausgesprochen problematisch. Die Demokratie findet langfristig nur dann Akzeptanz, wenn sie in Abständen einen Policy-Wechsel ermöglicht und das Spannungsverhältnis zwischen ökonomischer Effizienz und sozialem Ausgleich immer wieder neu austariert wird. Andernfalls besteht die Gefahr wachsender Politikverdrossenheit, weil eine zunehmende Zahl von Bürgern keine Chance mehr sieht, ihre Vorstellungen und Ideen durch Wahlentscheid gegen institutionell verfestigte Vetospielerkonstellationen umzusetzen.

15 Die komplette Abschaffung des Solidaritätszuschlags in der aktuellen Legislaturperiode, die die FPD nicht durchsetzen konnte, war einer von mehreren Gründen für das Scheitern der Jamaika-Sondierungsgespräche.

16 Kongruente Mehrheiten gab es bisher immer nur kurz: zu Beginn der sozial-liberalen Koalition und der rot-grünen Koalition und in der Kohl-Ära von 1983 bis 1989. Vgl. Kropp (2010, 60).

Literatur

Adam, H. (2014), Mehr Gleichheit von Einkommen und Vermögen – ökonomisch machbar und politisch notwendig, *Wirtschaftsdienst*, 94(10), https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2014/heft/10/beitrag/einkommens-und-vermoegensverteilung-zu-ungleich.html (1. April 2020).

Bundesregierung (2010), Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 17/691 vom 10.2.2010.

Bundesministerium der Finanzen (o. D.), abgedruckt im Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2000/01, Tabelle 36.

Corneo, G. (2015), Kreuz und quer durch die deutsche Einkommensverteilung, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, (2).

CDU/CSU (2009), Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben.

CDU/CSU (2005), CDU/CSU-Regierungsprogramm 2005-2009, 11.7.2005, Abschnitt 1.6, 17.

Diekmann, F. (2020), So wollen die Deutschen Ungleichheit bekämpfen, Spiegel Online, https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/ungleichheitwastungegendiekluftzwischenarmundreichac5d83291-fe88424297f81945060333b3 (10. März 2020).

Ganghof, S. (2004), *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Steuerkonflikten*, Frankfurt a. M.

Heubl, F. und H. Laufer (1970), Der Bundesrat als Instrument der Opposition?, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1(3), 309-313.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009), 17. Legislaturperiode, Abschnitt I.1.1, 12.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2005), 11.11.2005, Zeilen 3353-3362.

Kropp, S. (2010), *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden.

Muscheid, J. (1986), *Die Steuerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1982*, Berlin.

Osterroth, F. und D. Schuster (1978), Chronik der deutschen Sozialdemokratie, 3. nach dem Zweiten Weltkrieg. 2., neu bearb. und erw. Aufl. 1978, http://library.fes.de/fulltext/bibliothek/chronik/band3/e235g1761.html (9. April 2020).

Reissert, B. (1982), Die Ergänzungsabgabe: Ein Instrument zur Finanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen?, *Wirtschaftsdienst*, 62(2), 98-104.

Rixen, T. (2015), Hehre Ziele, wenig Zählbares. Die Steuer- und Fiskalpolitik der schwarz-gelben Regierung, 2009-13, in R. Zohlnhöfer, T. Saalfeld (Hrsg.), *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013*, Wiesbaden.

Rixen, T. (2019), Die Verwaltung des Überschusses. Die Fiskalpolitik der Großen Koalition, 2013-17, in R. Zohlnhöfer, T. Saalfeld (Hrsg.), *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement*, Wiesbaden.

Rudzio, W. (2019), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 10. Aufl., Wiesbaden, 264.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Jahresgutachten 2007/08.

Scharpf, W. (2009), *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*, Frankfurt a. M., New York.

Schratzenstaller, M. (2002), Steuergerechtigkeit für niemanden. Rot-grüne Steuerpolitik 1998 bis 2002, in K. Eicker-Wolf, H. Kindler, I. Schäfer, M. Wehrheim, D. Wolf (Hrsg.), *„Deutschland auf den Weg gebracht." Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Marburg.

SPD (o. D.), SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998, Gerechte Steuern und solide Finanzen, Kap. 2.

SPD (2005), Wahlmanifest der SPD, Abschnitt 21, 57 und Abschnitt 22, 58.

Stockhausen, M. und M. Calderón: IW-Verteilungsreport 2020, Stabile Verhältnisse trotz gewachsener gesellschaftlicher Herausforderungen https://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/maximilian-stockhausen-stabile-verhaeltnisse-trotz-gewachsener-gesellschaftlicher-herausforderungen.html (9. April 2020).

Teichmann, D. und V. Meinhardt (1993), Einflüsse steuer- und sozialpolitischer Maßnahmen auf die Einkommensverteilung, *DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, (3-4).

Vogel, H.-J. (2018), Bedarf es wirklich keiner Bodenrechtsreform? Eine verdrängte Herausforderung, *Zeitschrift für Sozialökonomie,* 196-197/2018, 22.

O. V. (1976), Bodenrecht: Nichts mehr drin, *Der Spiegel*, Nr. 18/26.4.1976, 30-32.

O. V. (2013), Schäuble sagt Steuererhöhungen ab, *Handelsblatt,* 3.10.2013.

Zohlnhöfer, R. (2001), *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung*, Opladen.

DOI: 10.1007/s10273-020-2629-z

Oliver Holtemöller, Stefan Kooths, Claus Michelsen, Torsten Schmidt, Timo Wollmershäuser

Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen

Nach Ansicht der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute bricht die Konjunktur in Deutschland als Folge der Corona-Pandemie drastisch ein. Um die Infektionswelle abzubremsen, hat der Staat die wirtschaftliche Aktivität hierzulande stark eingeschränkt. Deshalb dürfte das Bruttoinlandsprodukt 2020 um 4,2 % schrumpfen. Die Rezession hinterlässt deutliche Spuren auf dem Arbeitsmarkt und im Staatshaushalt. In der Spitze wird die Arbeitslosenquote auf 5,9 % und die Zahl der Kurzarbeiter auf 2,4 Mio. hochschnellen. Die finanzpolitischen Stabilisierungsmaßnahmen führen 2020 zu einem Rekorddefizit im gesamtstaatlichen Haushalt von 159 Mrd. Euro. Nach dem Shutdown wird sich die Konjunktur schrittweise erholen. Entsprechend fällt der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts 2021 mit 5,8 % kräftig aus. Mit dieser Prognose sind erhebliche Abwärtsrisiken verbunden, etwa weil sich die Pandemie deutlich langsamer abschwächen lässt, oder weil das Wiederhochfahren der wirtschaftlichen Aktivität schlechter gelingt als angenommen bzw. eine erneute Ansteckungswelle auslöst.

Im Frühjahr 2020 steht die Weltwirtschaft unter dem Eindruck der Corona-Pandemie. Die zuvor erkennbaren Anzeichen für eine Belebung der Konjunktur haben sich im Februar mit der Umsetzung weitreichender Maßnahmen zur Eindämmung der Krankheit in China abrupt umgekehrt. Inzwischen verbreitet sich das Coronavirus weltweit. Nahezu überall werden Maßnahmen ergriffen, um die Ausbreitung zu verlangsamen, die die wirtschaftliche Aktivität massiv bremsen.

Die Corona-Pandemie beeinträchtigt die Wirtschaft über verschiedene Kanäle. Zum einen resultieren Effekte aus einem reduzierten Arbeitsangebot durch höheren Krankenstand und durch krankheitsbedingte Todesfälle. Hinzu kommen seuchenpolitische Maßnahmen sowie Verhaltensänderungen von privaten Haushalten und Unternehmen. Diese beeinträchtigen die wirtschaftliche Aktivität kurzfristig unmittelbar dort, wo viele Menschen auf engem Raum zusammentreffen, etwa durch die Absage von Großveranstaltungen und Messen, und führen zu einem Rückgang im Reiseverkehr. Quarantänemaßnahmen können darüber hinaus die Warenproduktion behindern und die Produktionsabläufe – auch grenzüberschreitend – empfindlich stören. Schließlich drohen Kaufzurückhaltung bei Haushalten und Investitionsattentismus bei Unternehmen, insbesondere weil die Dauer der Einschränkungen der normalen wirtschaftlichen und sozialen Abläufe unsicher ist. Anders als in normalen Rezessionsphasen sind diesmal auch viele Dienstleistungsbereiche stark betroffen, weil sie von den privaten Haushalten entweder freiwillig aus Vorsichtsgründen weniger nachgefragt werden oder ihre Inanspruchnahme durch die Behörden untersagt oder eingeschränkt wird, um die Gefahr von Neuinfektionen zu verringern.

Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen

Den negativen Folgen der Ausbreitung des Coronavirus und der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie ist mit den Instrumenten der Geld- und Finanzpolitik zur Nachfragesteuerung kaum zu begegnen. Die Notenbanken und die Regierungen können aber mit geeigneten Maßnahmen versuchen zu vermeiden, dass ein temporärer Rückgang von Geschäftsvolumen zu dauerhaften realwirtschaftlichen Folgen wie Firmenkonkursen und Arbeitsplatzverlusten führt. So haben viele Notenbanken ihre Leitzinsen gesenkt und massiv zusätzliche Liquidität bereitgestellt. Zielgenauer als die Geldpolitik kann die

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Finanzpolitik die realwirtschaftlichen Folgen der Krise abfedern. Hilfen für Unternehmen, Kreditgarantien und einkommensstabilisierende Zahlungen sollen Liquiditätsproblemen bei betroffenen Unternehmen begegnen, um negative Folgen für das Produktionspotenzial so gering wie möglich zu halten. Inzwischen werden in vielen Ländern Haushaltspläne revidiert, um die Wirtschaft zu stützen.

Die Länge und das Ausmaß des globalen Abschwungs hängen vom weiteren Verlauf der Pandemie ab und davon, welche Maßnahmen zu ihrer Verlangsamung ergriffen werden bzw. wie lange diese andauern. Im Zuge der weltweiten Ausbreitung des Coronavirus setzt eine immer größere Zahl von Ländern auf vorbeugende Maßnahmen, welche die wirtschaftliche Aktivität bremsen. Je einschneidender sie sind, desto größer fallen aber kurzfristig die wirtschaftlichen Schäden aus. Unsicher ist zudem, in welchem Umfang auch bei erfolgreicher Verlangsamung der Pandemie seuchenpolitische Maßnahmen notwendig bleiben werden, die die Normalisierung der wirtschaftlichen Abläufe verzögern, solange wirksame Medikamente oder Impfstoffe fehlen. In diesem Gutachten ist unterstellt, dass die Ausbreitung des Coronavirus in den Ländern, in denen die Zahl der Fälle derzeit noch rasch steigt, innerhalb einiger Wochen stark verlangsamt werden kann und sich die globale wirtschaftliche Aktivität spätestens ab Jahresmitte allmählich erholt.

Globaler Konjunktureinbruch

Ersten Indikatoren zufolge ist die globale Konjunktur massiv eingebrochen. Die Leitindizes an den Börsen sind kräftig gesunken, zeitweise um mehr als 40 %, und die derzeit veröffentlichten Unternehmensbefragungen deuten darauf hin, dass sich die wirtschaftliche Stimmung noch rascher und stärker verschlechtert hat als in der akuten Phase der Weltfinanzkrise. Der Einbruch der wirtschaftlichen Aktivität in China hat für sich genommen bereits im ersten Quartal dazu geführt, dass die globale Wirtschaftsleistung kaum noch gestiegen ist. In der übrigen Welt wird sich die Krise vor allem im zweiten Quartal niederschlagen, sodass die Weltproduktion trotz dann wieder deutlich höherer Aktivität in China im Frühjahr sogar schrumpfen wird. Für die zweite Jahreshälfte rechnen die Institute dann mit einer Erholung der Weltwirtschaft auf breiter Front, sodass die Zuwachsraten der Weltproduktion deutlich höher ausfallen werden als üblich.

Unter diesen Bedingungen unterschreitet die Weltproduktion im Durchschnitt des Jahres 2020 ihr Vorjahresniveau um 2,5 %, ein Rückgang, der noch etwas stärker ist als in der Großen Rezession im Jahr 2009. Für das Jahr 2021 ergibt sich bei einer weitgehenden Annäherung der Produktion an das Niveau, das ohne die Pandemie zu erwarten gewesen wäre, ein Anstieg der globalen Produktion um 5,4 %. Im Vergleich zur Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst 2019 bedeutet dies eine Abwärtsrevision um 5,1 Prozentpunkte für das Jahr 2020 und für das Jahr 2021 eine Aufwärtsrevision um 2,7 Prozentpunkte. Der Welthandel dürfte im laufenden Jahr deutlich um 7,4 % einbrechen, im kommenden Jahr dafür mit einer im Vergleich zu den vergangenen Jahren sehr kräftigen Rate von 7 % zunehmen.

Entwicklungen in Deutschland

Auch die deutsche Konjunktur wird von der Corona-Pandemie voll erfasst und die wirtschaftliche Aktivität stark eingeschränkt. So wurde die Personenmobilität massiv begrenzt, und auf vielerlei Arten von Konsum muss derzeit verzichtet werden. Untersagt wurden insbesondere Dienstleistungen in den Bereichen Freizeit, Unterhaltung, Kultur, Beherbergung und Gaststätten sowie Bildung, Erziehung und Betreuung. Aber auch viele Einzelhändler haben ihre Verkaufsstellen schließen müssen. Unternehmen in anderen Wirtschaftsbereichen sind zwar nicht unmittelbar von diesem staatlich verordneten Shutdown betroffen. Dennoch bekommen sie dessen Folgen zu spüren, auch weil die Menschen

Prof. Dr. Oliver Holtemöller ist stellvertretender Präsident und leitet die Abteilung Makroökonomik am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Prof. Dr. Stefan Kooths leitet das Prognosezentrum am Institut für Weltwirtschaft in Kiel.

Dr. Claus Michelsen leitet die Abteilung Konjunkturpolitik am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW Berlin).

Prof. Dr. Torsten Schmidt ist stellvertretender Leiter des Kompetenzbereichs „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“ am RWI Essen.

Prof. Dr. Timo Wollmershäuser ist stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen in München.

Tabelle 1
Eckdaten der Prognose für Deutschland

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Reales Bruttoinlandsprodukt (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	2,2	2,5	1,5	0,6	-4,2	5,8
Erwerbstätige im Inland in 1000 Personen	43.655	44.248	44.854	45.251	44.969	45.232
Arbeitslose in 1000 Personen	2.691	2.533	2.340	2.267	2.503	2.391
Arbeitslosenquote der Bundesagentur für Arbeit[1] in %	6,1	5,7	5,2	5,0	5,5	5,3
Verbraucherpreise[2] (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,5	1,5	1,8	1,4	0,6	1,2
Lohnstückkosten[3] (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	1,1	1,2	2,5	3,4	3,4	-0,9
Finanzierungssaldo des Staats[4]						
in Mrd. Euro	37,1	40,3	62,4	49,8	-159,1	-0,8
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	1,2	1,2	1,9	1,4	-4,7	0,0
Leistungsbilanzsaldo						
in Mrd. Euro	265,5	261,9	247,4	245,5	198,0	215,0
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	8,5	8,1	7,4	7,1	5,9	6,0

[1] Arbeitslose in % der zivilen Erwerbspersonen (Definition gemäß der Bundesagentur für Arbeit). [2] Verbraucherpreisindex (2010 = 100). [3] Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmerstunde bezogen auf das reale Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde. [4] In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Deutsche Bundesbank; 2020 und 2021: Prognose der Institute. © GD Frühjahr 2020.

aus Sorge um ihre Gesundheit von sich aus Konsum reduzieren, wenn er unmittelbaren Kontakt zu anderen Personen mit sich bringt. Auch wird das Arbeitsangebot durch fehlende Kinderbetreuung und Störungen beim grenzüberschreitenden Personenverkehr eingeschränkt. Industrieunternehmen drosselten zudem ihre Produktion teilweise erheblich, da infolge der globalen Pandemie-Bekämpfung Lieferketten gestört und Aufträge weggebrochen sind.

Die Pandemie und die vom Staat ergriffenen Gegenmaßnahmen werden die Konjunktur 2020 und 2021 prägen. Es wurde unterstellt, dass sich das Einfrieren von Teilen der Wirtschaft über eine Dauer von fünf Wochen von Mitte März bis Mitte April erstreckt. Die Abschätzung des daraus resultierenden Ausmaßes der Produktionsbeeinträchtigung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen stützt sich auf Verbandsmitteilungen, Medienberichten, Finanzmarktpreisen und die März-Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen. Diese deuten auf eine beispiellose Verschlechterung der Stimmung unter den deutschen Unternehmen in nahezu allen Wirtschaftsbereichen und auf eine massive Zunahme der Unsicherheit hin. Allerdings betrifft der Shutdown die einzelnen Wirtschaftsbereiche unterschiedlich. Aus den branchenspezifischen Schätzungen der Institute resultiert, dass die Wertschöpfung in dieser Phase insgesamt um durchschnittlich etwa ein Fünftel einbricht.

Für den Verlauf der Epidemie wird angenommen, dass das derzeitige Einfrieren des öffentlichen Lebens die Zahl der Neuinfektionen deutlich senkt und deshalb die staatlich verordneten Shutdown-Maßnahmen in der zweiten April-Hälfte allmählich wieder aufgehoben werden. Ferner wird angenommen, dass in der Zeit danach eine effektive Identifikation und Isolation von Infizierten einen schnellen Wiederanstieg der Neuinfektionen verhindern kann. Schließlich wird unterstellt, dass der von der Bundesregierung und den Ländern beschlossene „Schutzschild für Beschäftigte und Unternehmen“ wirkt, dass also Liquiditätshilfen und Zuschüsse sowie das erweiterte Kurzarbeitergeld eine Insolvenzwelle verhindern.

Das Wiederhochfahren der Wirtschaft dürfte sich in den einzelnen Wirtschaftsbereichen in unterschiedlicher Geschwindigkeit vollziehen. Während sich die mit dem Warenkonsum in Verbindung stehende Aktivität unter den getroffenen Annahmen relativ schnell erholen dürfte, wird der Konsum dort, wo er mit sozialen Kontakten in Verbindung steht, wohl noch längere Zeit gedämpft bleiben, auch weil die privaten Haushalte weiter versu-

chen werden, eine Ansteckung zu vermeiden. Ähnliches dürfte für viele Bereiche des Verarbeitenden Gewerbes gelten, da das Wiederherstellen von Lieferketten Zeit in Anspruch nimmt und die globale Nachfrage insbesondere nach Investitionsgütern zunächst wohl gedämpft bleibt. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich infolge des unterstellten Verlaufs der Epidemie Effekte auf das Arbeitsangebot ergeben, da Infizierte (selbst bei mildem Krankheitsverlauf) krankgeschrieben sein werden. Dies dürfte die wirtschaftliche Aktivität insbesondere im Winterhalbjahr 2020/2021 dämpfen, wenn die Infektionszahlen in dem in dieser Prognose unterstellten Szenario ihren Höhepunkt erreichen.

Unter diesen Annahmen schrumpft das Bruttoinlandsprodukt bereits im ersten Quartal 2020 um 1,9 % und bricht im zweiten Quartal um 9,8 % ein. Dies ist der stärkste je seit Beginn der Vierteljahresrechnung im Jahr 1970 gemessene Rückgang in Deutschland und mehr als doppelt so groß wie jener während der Weltfinanzkrise im ersten Quartal 2009. Der Einbruch bei den Ein- und Ausfuhren, den Ausrüstungsinvestitionen und dem privaten Konsum dürfte noch stärker ausfallen und im zweistelligen Bereich liegen. Nach dem Shutdown wird sich die Konjunktur schrittweise erholen. Ein Großteil der Ausfälle beim privaten Konsum, bei den Investitionen und beim Export wird rasch wieder aufgeholt, was sich in hohen Zuwachsraten niederschlägt. Das Vorkrisenniveau wird aber wohl erst gegen Ende des Prognosezeitraums wieder erreicht. Im Durchschnitt des Jahres 2020 dürfte der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion 4,2 % betragen (vgl. Tabelle 1). Dies wäre nach 2009 die tiefste Rezession seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs; allerdings fällt der Rückgang nicht so drastisch aus wie zu Zeiten der großen Depression. Im Vergleich zum Herbst 2019 revidieren die Institute ihre Prognose für das laufende Jahr kräftig um 5,3 Prozentpunkte nach unten. Im kommenden Jahr schlägt die konjunkturelle Erholung zu Buche: Der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts fällt mit 5,8 % kräftig aus.

Folgen für den Arbeitsmarkt, die verfügbaren Einkommen und den Staatshaushalt

Die Corona-Krise hat spürbare Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Infolge des Einbruchs der gesamtwirtschaftlichen Aktivität fällt das Arbeitsvolumen kurzfristig beträchtlich. Dabei dürfte die Erwerbstätigkeit in diesem Jahr um 282.000 Personen zurückgehen und die Zahl der Arbeitslosen um 236.000 steigen. Die Arbeitslosenquote wird auf 5,5 % der Erwerbspersonen zunehmen. Ihren Höchststand dürfte die Arbeitslosigkeit mit rund 2,7 Mio. Personen bzw. einer Quote von 5,9 % im dritten Quartal 2020 erreichen. Der größte Teil der Anpassung wird jedoch über einen kräftigen Rückgang der Arbeitsstunden je Erwerbstätigen erfolgen. Hier schlagen sich auch die von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung nieder, mit denen insbesondere die Zugangsvoraussetzungen zum Kurzarbeitergeld deutlich gelockert wurden. Somit dürfte die Zahl der Kurzarbeiter von schätzungsweise 110.000 Personen Anfang 2020 auf etwa 2,4 Mio. im Durchschnitt des zweiten Quartals hochschnellen.

Die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte werden im laufenden Jahr erstmals seit der Großen Rezession sinken. Sowohl die Lohnsumme als auch die Einkommen aus selbständiger Arbeit und Vermögen werden zurückgehen. Dem wirkt der beschleunigte Anstieg der monetären Sozialleistungen infolge steigender Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit entgegen. Gestützt wird die Kaufkraft der privaten Haushalte 2020 durch den geringeren Preisauftrieb, der vor allem aus dem Absturz der Rohölpreise resultiert. Die Verbraucherpreise werden in diesem Jahr nur um 0,6 % steigen.

Die Corona-Krise hinterlässt auch deutliche Spuren im Staatshaushalt. Die öffentlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen werden sich im laufenden Jahr aufgrund des konjunkturellen Einbruchs und der von Bund und Ländern verabschiedeten steuerlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Folgen des Shutdowns deutlich verringern. Auch die Entwicklung der Ausgaben des Staats wird 2020 maßgeblich durch die finanzpolitischen Stabilisierungsmaßnahmen im Zuge der Corona-Krise beeinflusst. Darin schlagen sich unter anderem die Ausweitungen des Kurzarbeitergelds, Zuschüsse an Unternehmen und Beschaffungen im Gesundheitswesen nieder. Die hohen Mehrausgaben und Mindereinnahmen führen in diesem Jahr zu einem Rekorddefizit im gesamtstaatlichen Haushalt von 159 Mrd. Euro. Im Jahr 2021 dürfte der Staatshaushalt dann wieder in etwa ausgeglichen sein. Der Bruttoschuldenstand des Staates in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt wird unter Berücksichtigung des hohen finanziellen Defizits und der damit verbundenen Neuverschuldung, sowie der zusätzlichen Kredite und Beteiligungen von 250 Mrd. Euro in diesem Jahr auf etwa 70 % steigen. Im Jahr 2021 dürfte er dann – vor allem aufgrund des wieder höheren nominalen Bruttoinlandsprodukts – auf rund 64 % sinken.

Insgesamt bewirkt die Corona-Pandemie somit eine schwerwiegende Rezession in Deutschland. Die Beeinträchtigungen durch die Pandemie selbst dürften jedoch nach ein bis zwei Jahren überwunden sein. Deutschland bringt gute Voraussetzungen mit, den wirtschaftlichen Einbruch zu verkraften und mittelfristig wieder das

wirtschaftliche Niveau, das sich ohne die Krise ergeben hätte, zu erreichen. Die günstige fiskalische Ausgangssituation ermöglicht es dem Staat, weitgehende Maßnahmen zur Abfederung der kurzfristigen negativen Folgen für Unternehmen und private Haushalte zu ergreifen. Dennoch bleiben gesamtwirtschaftliche Einbußen, die mit individuell sehr unterschiedlichen Lasten verbunden sind und über deren finale Verteilung noch zu entscheiden sein wird.

Prognoserisiken

Mit dieser Prognose sind erhebliche Abwärtsrisiken verbunden. So ist es nicht unwahrscheinlich, dass sich die Krise länger hinzieht, etwa weil sich die Pandemie deutlich langsamer abschwächen lässt, oder weil das Wiederhochfahren der wirtschaftlichen Aktivität schlechter funktioniert als im Basisszenario bzw. eine erneute Ansteckungswelle auslöst. Auch können weitere Maßnahmen zur Infektionsbekämpfung in Kraft treten, die die Produktion länger oder in größerem Umfang als hier angenommen stilllegen. Solche Produktionsstillstände ziehen kurzfristig erhebliche gesamtwirtschaftliche Effekte nach sich. Diese dürften mit zunehmender Dauer überproportional steigen. Ein solches Szenario verstärkt den Konjunktureinbruch, verlängert die Rezession und verlangsamt die Erholung. Auch werden dann Verwerfungen im Finanzsystem als Folge vermehrter Unternehmensinsolvenzen wahrscheinlicher, die durch staatliche Schutzschilde nicht verhindert werden können.

Schließlich durchlaufen auch die anderen Länder des Euroraums tiefe Rezessionen, die die Staatsfinanzen unter Druck setzen. Angesichts der zum Teil bereits erheblichen Staatsschuldenstände dürften mit der Dauer und Tiefe des Einbruchs in einigen Fällen Zweifel an der Schuldentragfähigkeit steigen. Sollte es zu einer zweiten Welle von Staatsschuldenkrisen im Euroraum kommen, würde dies die Absatzaussichten deutscher Exporteure und die Finanzstabilität im Euroraum insgesamt zusätzlich belasten. Wenn es in anderen Staaten zu Insolvenzwellen kommt, dürfte dies die Produktionsstrukturen erheblich beschädigen. Eine damit verbundene Neuausrichtung globaler Wertschöpfungsketten und Absatzmärkte wäre für das deutsche Verarbeitende Gewerbe mit deutlich höheren Kosten verbunden als hier unterstellt.

Zu den wenigen Aufwärtsrisiken, die zu einer besseren als der hier prognostizierten konjunkturellen Entwicklung führen würden, zählt insbesondere ein günstigerer Verlauf der Pandemie. So könnte nach dem Shutdown die Zahl der Neuinfektionen schneller und stärker sinken, etwa weil schnelle Fortschritte bei der Entwicklung eines Impfstoffes erzielt werden können bzw. sich im Zeitablauf die Immunität der Bevölkerung generell als höher erweist oder sich der saisonale Einfluss auf die Ausbreitung des Coronavirus als größer herausstellt. Zudem könnte vor diesem Hintergrund die konjunkturelle Erholung nicht nur in Deutschland, sondern auch bei den deutschen Handelspartnern, zügiger vonstattengehen.

Title: *Economy in Shock – Financial Policy is Holding Up*

Abstract: *According to the leading German economic research institutes, the German economy is experiencing a drastic slump as a result of the corona pandemic. In order to slow down the wave of infection, the state has severely restricted economic activity in Germany. As a result, GDP is expected to shrink by 4.2% this year. The recession is leaving clear traces on the labour market and the national budget. At its peak, the unemployment rate will soar to 5.9% and the number of short-time workers to 2.4 million. This year, the fiscal policy stabilisation measures will lead to a record deficit in the general government budget of 159 billion euro. After the shutdown, the economy will gradually recover. Accordingly, the increase in GDP next year will be strong at 5.8%. This forecast is associated with considerable downside risks, e.g. because the pandemic can be slowed faster or because the recovery of economic activity will be less successful than expected or there may be a new wave of infection.*

JEL Classification: *E32, E66, F01*

DOI: 10.1007/s10273-020-2628-0

Peter Bofinger, Sebastian Dullien, Gabriel Felbermayr, Clemens Fuest, Michael Hüther, Jens Südekum, Beatrice Weder di Mauro

Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen

Die Corona-Krise hat ihren Ausgangspunkt in China und große gesundheitliche sowie wirtschaftliche Schäden verursacht. Mittlerweile sind auch in Japan, Korea, Italien, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Spanien und vor allem den USA hohe und rapide wachsende Fallzahlen von Infektionen mit SARS-CoV-2 zu verzeichnen. Prognosen über das Wirtschaftswachstum mussten massiv nach unten revidiert werden, und weltweit ringen Regierungen mit der richtigen wirtschaftspolitischen Reaktion. Dieser Beitrag beschreibt grundsätzliche kurzfristige Handlungsoptionen für die deutsche Regierung auf den Corona-Schock zu reagieren und bewertet kurz den am 13. März 2020 von Bundesfinanzminister Olaf Scholz und Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier vorgestellten „Schutzschirm für Beschäftigte und Unternehmen".

Die wesentliche Schwierigkeit im wirtschaftspolitischen Umgang mit dem Coronavirus ergibt sich daraus, dass es in den betroffenen Volkswirtschaften sowohl einen Angebots- als auch einen Nachfrageschock auslöst.[1] Der massive Einbruch an den Börsen und die Flucht in sichere Anlagen ist eine Reaktion auf diese Schocks, kann aber weitere Erschütterungen auslösen und die Abwärtsdynamik in der Realwirtschaft verstärken. Das Ausmaß dieser Schocks ist stark von Erwartungen und damit von psychologischen Faktoren abhängig. Wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen auf diese Spezifika hin abgestimmt und zielgerichtet sein. Entscheidende Bedeutung haben dabei das Timing und die Kommunikation der Maßnahmen. Das wichtigste Ziel besteht in der Sicherung des Vertrauens, dass die Gesundheitskrise nicht zu einer systemischen Wirtschaftskrise wird, die den Arbeitsmarkt, die Banken und Finanzmärkte erfasst und so die heimische Nachfrage zusätzlich schwächt.

Das Coronavirus als Angebotsschock

Globale Wertschöpfungsketten: Bei weltweit hoch integrierten Wertschöpfungsketten übertragen sich Produktionsausfälle aufgrund fehlender Vorleistungen auch auf Unternehmen außerhalb der Epidemiezentren. Werden essenzielle Vorprodukte aus China oder dem industrialisierten Norden Italiens nicht geliefert, können auch in Deutschland Produktionsprozesse zum Stillstand kommen. Problematisch ist hierbei insbesondere, dass viele Unternehmen heute auf eine Just-in-time-Produktion mit niedrigen Lagerbeständen setzen. Außerdem sind die zugelieferten Komponenten oftmals extrem spezialisiert und auf die Spezifika des jeweils nächsten Schritts in der Wertschöpfungskette zugeschnitten. Sie werden häufig nur in einem oder wenigen Zulieferbetrieben hergestellt. Es gibt also für deutsche Betriebe, die auf chinesische Vorprodukte warten, oftmals weltweit keine Alternativanbieter, die in vertretbarer Zeit und zu akzeptablen Preisen entsprechende Komponenten liefern könnten.

Vieles spricht dafür, dass der deutschen Volkswirtschaft der Höhepunkt dieser Produktionsausfälle noch bevorsteht. Die Betriebsschließungen in China erreichten Anfang Februar 2020 ihren Höhepunkt, mittlerweile läuft die Produktion langsam wieder an. Auch aufgrund der zeitlichen Verzögerungen auf dem Transportweg (sechs Wochen auf dem Seeweg) wird das Ausmaß des wirtschaftlichen Schadens in Deutschland erst nach und nach offenbar. Der Schaden wird umso gravierender, je weniger es den Betrieben gelingt, betriebsspezifische Lösungen zu finden und die Lücke durch Alternativangebote oder eigene Produktionen zu schließen. In dem Maß, in dem sich das Virus in Europa ausbreitet und umfassende Quarantänemaßnahmen in den Ländern ergriffen werden, kommt es zu Störungen in weiteren Lieferketten.

Ausfall von Beschäftigten: Ein weiterer Angebotsschock ergibt sich, wenn Mitarbeiter ausfallen und für die Produktion nicht mehr zur Verfügung stehen. Dies kann direkt aufgrund eigener Erkrankung oder durch die Verhängung

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

1 Die aktuelle Lage bezüglich der Corona-Krise verändert sich rasend. Der vorliegende Text wird deshalb in Teilen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung von der Realität überholt sein. Die Analyse basiert auf der von den Autoren am 11. März 2020 auf der Bundespressekonferenz vorgestellten Kurzstudie „Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen".

Prof. Dr. Peter Bofinger war Lehrstuhlinhaber für VWL I, Geld und internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Würzburg.

Prof. Dr. Sebastian Dullien lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin und ist Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung (IMK) in Düsseldorf.

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph. D., ist Präsident des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel.

Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) und Hochschullehrer an der European Business School in Oestrich-Winkel.

Prof. Dr. Jens Südekum ist Professor am Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Prof. Dr. Beatrice Weder di Mauro ist Präsidentin des Centre for Economic Policy Research in London.

einer Quarantäne geschehen. Auch die Schließung von Schulen und vorschulischen Einrichtungen kann indirekt zum Ausfall von Arbeitskräften führen, da sie nun in der heimischen Kinderbetreuung gebunden sind. Ähnlich verhält es sich möglicherweise bei Erkrankungen im familiären Umfeld, wenn die Krankenbetreuung nicht durch das Gesundheitssystem sichergestellt werden kann. Eine Abmilderung dieses Angebotsschocks kann prinzipiell durch Varianten der Tele- und Heimarbeit geschaffen werden. Diese Optionen werden ohnehin in vielen Wirtschaftszweigen immer beliebter, sie stehen aber längst nicht allen Beschäftigten gleichermaßen zur Verfügung. Insbesondere bei den personenbezogenen Dienstleistungen oder bei Produktionsberufen mit hohem manuellen Routineanteil ist diese Option keine realistische Ausweichreaktion.

Störung der Infrastrukturen und Logistikketten: Ein besonderes Problem zur Aufrechterhaltung der Produktionsketten kann sich durch die Beeinträchtigung der Verkehrsinfrastrukturnetze ergeben, wenn über längere Zeit Flugverbindungen stark ausgedünnt oder storniert werden und wenn der Bahnbetrieb beeinträchtigt ist, weil Zugverbindungen wegen Evakuierungen oder fehlendem Personal nicht mehr verlässlich funktionieren. In China zeigt sich, dass selbst nach Wiederaufnahme der Arbeit und damit der Produktion die Logistikketten noch länger nicht verlässlich sind, weil viele Transportmittel an der verkehrten Stelle stehen und größere Warenbestände den reibungslosen Ablauf nicht sogleich möglich machen. Deshalb ist selbst nach einem Ende der Quarantäne ein längerer Nachlauf der Störungen zu erwarten.

Das Coronavirus als Nachfrageschock

Globale Nachfrage nach deutschen Gütern: China und andere stark vom Coronavirus betroffene Volkswirtschaften werden auf absehbare Zeit ihre Nachfrage nach deutschen Vorprodukten, Investitions- und Konsumgütern sowie nach Tourismus-Dienstleistungen reduzieren. Das volle Ausmaß dieser globalen Auswirkungen ist noch nicht absehbar. Es hängt insbesondere vom weiteren Verlauf der globalen Verbreitung des Virus ab. Die OECD hat hierzu aber erste modellgestützte Abschätzungen und Prognosen vorgelegt (Boone, 2020). Das sehr optimistischen Szenario, bei dem die Virusverbreitung im Wesentlichen auf China konzentriert bleibt und das globale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) durch das Coronavirus im Jahr 2020 um etwa 0,5 Prozentpunkte zurückgeht (von 2,9 % auf 2,4 %), ist inzwischen überholt, und das pessimistische Szenario, in dem sich das Virus auch außerhalb Chinas rapide verbreitet, ist längst Realität geworden. Wirtschaftliche Auswirkungen ergeben sich dann nicht bloß durch den Rückgang der chinesischen Nachfrage, sondern auch direkt in den betroffenen Ländern. Im pessimistischen Szenario der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sinkt das globale BIP-Wachstum im Jahr 2020 um 1,5 Prozentpunkte und das Welthandelsvolumen um 3,75 %. In anderen vorgelegten Prognosen ergeben sich sogar noch weitaus dramatischere Auswirkungen.[2] Deutschland wäre aufgrund seiner Wirtschaftsstruktur (Offenheitsquote und Industrieanteil) von diesen Entwicklungen besonders betroffen. So gehen auch McKibbin und Fernando (2020) davon aus, dass Deutschland in den verschiedenen von ihnen betrachteten Szenarien innerhalb Europas überproportional stark von der Corona-Krise betroffen ist.

Heimische Nachfrageschocks I – Tourismus und „sozialer Konsum“: Negative Auswirkungen auf der Nachfragesei-

2 Nach McKibbin, und Fernando (2020) können sich die Auswirkungen des Coronavirus auf das globale BIP im Jahr 2020 im pessimistischsten Fall auf bis zu -7 % belaufen.

te ergeben sich auch direkt aufgrund binnenwirtschaftlicher Prozesse, indem der „soziale Konsum“ massiv eingeschränkt wird. Hierunter sind etwa Restaurantbesuche, Inlandstourismus, der Besuch von Kulturveranstaltungen, Messen usw. zu verstehen (Wren-Lewis, 2020). Nachdem frühzeitig eine Reihe prominenter Veranstaltungen (wie die Hannover-Messe oder die Leipziger Buchmesse) abgesagt worden war, haben mittlerweile alle Sportbundesligen den Betrieb eingestellt. Deutschlandweit wurden Kultureinrichtungen, Kneipen und Clubs geschlossen. Eine besondere Problematik für diesen Nachfrageausfall besteht darin, dass nicht zwingend mit zeitlichen Nachholeffekten zu rechnen ist. Bei unterbrochenen Lieferketten kann in vielen Fällen damit gerechnet werden, dass die entsprechenden Käufe und Verkäufe später (gegebenenfalls noch im Verlauf des Jahres 2020) erfolgen. Wenn ein Auto heute nicht produziert und verkauft werden kann, dann vielleicht in ein paar Monaten. Dies ist beim sozialen Konsum anders. Heute nicht stattfindende Restaurantbesuche oder Privatreisen werden nicht unbedingt später nachgeholt. Der private Verbrauch hat sich bisher als Konjunkturstütze erwiesen. Aufgrund der Stornierung von Messen, Reisen und Veranstaltungen ist eine Konsum-Rezession im 1. Halbjahr 2020 zusätzlich zur ohnehin schon einige Quartale laufenden Industrierezession sehr wahrscheinlich geworden. Ob eine vollständige Kompensation dieser Effekte in den Folgequartalen realistisch erscheint, ist zumindest fraglich, weil bestimmte Nachfragekomponenten nicht unbedingt nachgeholt werden.

Heimische Nachfrageschocks II – Verunsicherung und Vorsichtssparen: Neben dem „sozialen Konsum“ können weitere Nachfragesegmente negativ von der Corona-Krise betroffen sein. So mag die Aussicht auf eine längere Quarantäne zwar bei bestimmten Gütern zu Vorrats- und Hamsterkäufen führen, verunsicherte Konsumenten könnten dafür aber vor größeren Anschaffungen oder dem Kauf langlebiger Konsumgüter bis hin zum Bau neuer Eigenheime zurückschrecken. Dies gilt besonders für solche Konsumenten, die permanente Einkommensverluste durch die Corona-Krise befürchten. Dies wäre z. B. bei einem drohenden Arbeitsplatzverlust der Fall. Denn die bisherige Konsumplanung bezog sich auf den Einkommensstrom des bisherigen Beschäftigungsverhältnisses. Wenn der Arbeitgeber aber aufgrund Corona-bedingter Liquiditätsprobleme nun zu Entlassungen greifen muss, bzw. wenn diese von den Beschäftigten erwartet werden, dann kann dies zu einem erhöhten Vorsichtssparen und damit zur Anpassung der bisherigen Konsumpläne führen. Mögliche Nachholeffekte wären für diese Personengruppe erst dann zu erwarten, wenn die wirtschaftlichen Belastungen des Corona-Schocks vollständig wieder abgeklungen sind und nicht zu lang andauernden Hysteresis-Effekten geführt haben, die im Fall von unfreiwilligen und ungeplanten Entlassungen aber oftmals auftreten.

Unterschied zur Finanzkrise

In der Finanzkrise entlud sich ein über Jahre hinweg aufgebautes Ungleichgewicht auf den Immobilienmärkten, mit erheblichen negativen Effekten auf das Finanzsystem. Verschärft wurde die Krise durch einen Kollaps des Vertrauens der Banken untereinander. Der damit verbundene Verfall der Werte von Finanzaktiva und Immobilien hatte erhebliche Vermögenseffekte. Hinzu kam eine Kontraktion der Kreditvergabe. All dies hat zu einem Einbruch sowohl der Konsumausgaben als auch der privaten Investitionen geführt. Der Abbau der Überschuldung von Firmen und privaten Haushalten hat die Erholung der Wirtschaft verzögert. Ein Angebotsschock lag im Kontext der Finanzkrise aber nicht vor. Daher konnte die Politik sich auf die Stabilisierung des Finanzsystems und der Konsum- und Investitionsnachfrage konzentrieren.

Bei Corona ist die Lage insofern komplexer, als ein simultaner Angebots- und Nachfrageschock vorliegt, und der Einbruch der Nachfrage nach „sozialem Konsum“ aus medizinischen Gründen nicht durch staatliche Nachfragestützung ausgeglichen werden soll und wohl auch nicht kann. Dort, wo Angebotsausfälle auftreten, ist eine staatliche Nachfragestützung eher kontraproduktiv; hier geht es um staatliche Maßnahmen, die Störungen auf der Angebotsseite entgegenwirken. Die Aussichten auf wirtschaftliche Erholung sind insofern besser, als nach Ende der Epidemie zügiger wieder Normalbetrieb aufgenommen werden könnte und positive Nachholeffekte die Erholung unterstützen würden. Das setzt allerdings voraus, dass die Epidemie unter Kontrolle gebracht wird und negative Wirkungen mit andauernder Wirkung, wie eine Insolvenzwelle und vor allem größere Entlassungswellen, ausbleiben. Eine weitere Parallele besteht darin, dass es auch in der Corona-Krise wichtig ist, einem Verfall des Vertrauens unter Unternehmen der Realwirtschaft und im Finanzsektor in die Solidität und Zahlungsfähigkeit der Geschäftspartner entgegenzuwirken. Dieser würde nämlich, ähnlich wie 2008, zu einer Run-Situation, also einer durch fundamentale Faktoren nicht begründeten Panik führen.

Medizinische Versorgung als oberste Priorität

Die oberste Priorität bei allen (wirtschafts-)politischen Maßnahmen muss darin bestehen, die Funktionalität des Gesundheitssystems und der medizinischen Versorgung sicherzustellen. Eine dysfunktionale medizinische Versorgung – also überfüllte oder gar geschlossene Arztpraxen und Kliniken, überforderte Gesundheitsämter, fehlende Medikamente und Testmöglichkeiten – würden maßgeblich zum Entstehen einer Überreaktion in der Bevölkerung beitragen, zumal wenn sie von einem weiteren Anstieg der Infektionsfälle begleitet wird. Das Entstehen einer solchen Dynamik

gilt es unter allen Umständen zu vermeiden, auch wenn dafür ein gezielter Verzicht auf „sozialen Konsum“ (wie z. B. die Absage von Großveranstaltungen) sinnvoll und konsequent geboten ist. Statisch betrachtet gibt es zunächst einen Konflikt zwischen medizinischen und ökonomischen Zielen. Die Absage einer Veranstaltung oder das Schließen von Schulen verlangsamt einerseits die Verbreitung des Virus.[3] Andererseits rufen diese Maßnahmen unmittelbare Kosten hervor, z. B. weil Beschäftigte nicht arbeiten dürfen oder in der Kinderbetreuung gebunden sind. Langfristig wären die ökonomischen Auswirkungen eines zu laschen Ansatzes bei der Eindämmung des Coronavirus jedoch deutlich schlimmer. Denn wenn sich der Infektionsverlauf exponentiell fortentwickelt und das Gesundheitssystem an seine Kapazitätsgrenzen stößt, drohen in der Zukunft viel drastischere Quarantäne-Maßnahmen und damit auch höhere Kosten.

Eine staatliche Garantie der Gesundheitsversorgung ist voraussetzungsreich, weil reale Ressourcenbeschränkungen (z. B. Verfügbarkeit von medizinischem Personal und Medikamenten) eine gewichtige Rolle spielen. Im Rahmen seiner Möglichkeiten sollte der Staat aber alles tun, um diese Funktionalität so gut wie nur irgend möglich aufrechtzuerhalten. Hierfür sollten einerseits die nötigen Finanzmittel mit höchster Priorität garantiert werden. Weitere, auch unkonventionelle, Maßnahmen sind zu erwägen, wenn es zu angebotsseitigen Engpässen kommt. Zum Beispiel:

- Im Ruhestand befindliches medizinischen Personal sollte reaktiviert (wie z. B. in Großbritannien), Urlaubssperren ausgesprochen und Dienstreisen untersagt werden.

- Finanzielle Anreize für niedergelassene Ärzte in Teilzeit, die Arbeitszeit vorübergehend auszudehnen, sollten geschaffen werden – insbesondere, wenn andere Praxen wegen Infektionsfällen geschlossen werden.

- Im Fall der Schließung von Schulen und vorschulischen Einrichtungen sollten spezielle Betreuungsangebote für die Kinder des medizinischen Personals gemacht werden, damit dieses seiner Arbeit nachgehen kann.

- Der Staat kann durch entsprechende Nachfrage Firmen – zumal solche, deren Produktion ohnehin stillsteht – dazu bewegen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Produktpalette auf dringend benötigte medizinische Güter umzustellen (z. B. Atemschutzmasken).

- Beschäftige im öffentlichen Dienst, die bedingt durch das Coronavirus ihrer normalen Tätigkeit nicht nachgehen, können ersatzweise den Gesundheitssektor unterstützen (z. B. die Gesundheitsämter bei der Aufrechterhaltung von Bürgertelefonen etc.).

3 Die Effektivität gezielter Eindämmungsmaßnahmen scheint dabei recht hoch zu sein. Vgl. World Health Organization, 2020.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen

Bei einer nur temporären Störung im Fadenkreuz von gleichzeitigen Angebots- und Nachfrageschocks geht es überwiegend darum, negative Effekte auf die Liquidität der Unternehmen und damit auch auf die Stabilität des Bankensystems zu kompensieren. Bei einer länger anhaltenden Störung muss es zunehmend darum gehen, zusätzlich die Ertragslage der Unternehmen zu stabilisieren und negative Effekte auf den Arbeitsmarkt zu vermeiden. Es ist wichtig zu erkennen, dass Forderungen nach einem Konjunkturpaket, d. h. den üblichen Maßnahmen der Konjunkturstimulierung durch Geld- und Fiskalpolitik, den Besonderheiten dieser Krise nicht gerecht werden. Drei Aspekte sind zentral:

1. Es geht darum, gezielt wirtschaftliche Aktivitäten zu stimulieren, die nicht zu einer Ausbreitung der Pandemie führen. „Sozialer Konsum“, der Menschen physisch zusammenbringt, sollte deshalb nicht stimuliert werden. Demgegenüber sollten Handel und Kapitalströme soweit wie möglich stabilisiert werden.

2. Die Zeitverzögerung bei einem klassischen Investitionsprogramm wäre viel zu groß, um einen wirksamen Beitrag zur Eindämmung der unmittelbaren wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise zu leisten.

3. Es besteht die Gefahr, dass sich selbstverstärkende pessimistische Erwartungen zu einer konjunkturellen Abwärtsspirale führen. Wenn Unternehmen wegen der Krise ein deutlich erhöhtes Risiko sehen, dass ihre Geschäftspartner das Vertrauen von Kunden, Lieferanten oder Kapitalgebern verlieren, kann es zum Abbruch von Geschäftsbeziehungen und einer Welle von Unternehmensinsolvenzen kommen. Hier können staatliche Maßnahmen wie Liquiditätsprogramme, temporäre steuerliche Hilfen oder Kurzarbeitergeld nicht nur den direkt betroffenen Unternehmen helfen, sondern die Erwartungen unmittelbar stabilisieren.

Beitrag der Europäischen Zentralbank ist begrenzt

Für den Fall, dass es zu einer allgemeinen Vertrauenskrise in die Stabilität des Finanzsystems und damit zu einem „Bank Run“ käme, bei dem Einleger ihre Einlagen von Banken abziehen, muss die Europäische Zentralbank (EZB) als „Lender of Last Resort“ uneingeschränkt bereitstehen. Dies hat EZB-Präsidentin Christine Lagarde auch bereits auf der Pressekonferenz am 12. März 2020 angekündigt. Für Liquiditätsengpässe von Banken verfügt die EZB über die erforderlichen Refinanzierungsinstrumen-

te (z. B. die langfristige Geldbereitstellung – LTRO). Die Spielräume der EZB zur Beeinflussung der Zinsbelastung von Unternehmen sind jedoch äußerst begrenzt. Dies gilt für weitere Zinssenkungen am kurzen wie am langen Ende im Rahmen der konventionellen Geldpolitik sowie im Rahmen von Anleihekäufen.

Der Ankauf von Unternehmensanleihen durch die EZB, z. B. von Fluggesellschaften, wäre möglich. Es ist aber ordnungspolitisch problematisch, weil viel kleine und mittlere Unternehmen ebenfalls von der Krise betroffen sind, davon aber nicht profitieren würden. Der Ankauf von Aktien, wie er durch die japanische Notenbank betrieben wird, ist ebenfalls kritisch zu sehen. Bisherige Erfahrungen mit Kurseinbrüchen an den Börsen zeigen, dass die davon ausgehenden Effekte für die Gesamtwirtschaft begrenzt sind. Die Lösung des Helikoptergelds wäre schon technisch nur schwer umzusetzen, ganz abgesehen von der fehlenden Zielgerichtetheit.

Fiskalpolitik verfügt über größere Spielräume für die Stabilisierung auf kurze und mittlere Sicht

Grundsätzlich sollte für alle fiskalpolitischen Maßnahmen das Prinzip: timely, targeted, temporary gelten (Gaspar und Mauro, 2020). Die Corona-Krise ist also für sich genommen kein Anlass für dauerhafte Steuersenkungen oder eine permanente Ausweitung der Staatsausgaben. Die Spielräume für die Fiskalpolitik werden in einer derartigen Krisensituation nicht durch die Schuldenbremse eingeschränkt. Die Schuldenbremse weist explizit eine Ausnahme für Krisensituationen (Naturkatastrophen, außergewöhnliche Ereignisse außerhalb der Kontrolle des Staates) auf (Artikel 115 Grundgesetz); der Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht in Krisensituationen (außergewöhnliche Ereignisse, außerhalb der Kontrolle der Mitgliedstaaten) ebenfalls temporäre fiskalische Spielräume vor. Im Gegensatz zur EZB verfügt die deutsche Finanzpolitik, nicht zuletzt wegen der im internationalen Vergleich niedrigen Schuldenstandquote, über große Potenziale zur Stabilisierung der Wirtschaft auf kurze wie auch mittlere Sicht. Ein Festhalten am haushaltspolitischen Ziel der schwarzen Null würde dazu führen, dass diese Spielräume nicht genutzt werden könnten.

Liquiditätshilfen

Auf kurze Sicht führt der Nachfrageschock für viele Unternehmen zu einem Liquiditätsproblem. Während Einzahlungen ausblieben, müssen Zahlungen für laufende Verpflichtungen (insbesondere für Löhne, Mieten, Zins- und Tilgungsverpflichtungen, Pachten und Leasing-Verpflichtungen etc.) weiterhin geleistet werden. Es besteht somit die Gefahr, dass es – zunächst bei schwächeren Unternehmen – zu Insolvenzen kommt. Mit dem Verlauf der Krise könnten dann aber auch liquidere Unternehmen erfasst werden. Insbesondere besteht die Gefahr, dass es durch in bestimmten Sektoren gehäufte Insolvenzen zu unerwünschter Marktkonzentration kommt. Es muss also wirtschaftspolitisch darum gehen, durch umfassende Liquiditätshilfen möglichst rasch und unbürokratisch dafür zu sorgen, dass die Corona-Krise nicht zu einer Insolvenzwelle für die deutsche Wirtschaft führt. Dem hat die Bundesregierung mit dem Maßnahmenpaket „Ein Schutzschild für Beschäftigte und Unternehmen“ vom 13. März 2020 Rechnung getragen (Bundesministerium der Finanzen, 2020).

- Traditionell werden Liquiditätshilfen durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vergeben. Sie verfügt hierfür über das KfW-Mittelstandsprogramm mit einem Jahresumsatz von bis zu 500 Mio. Euro. Unternehmen erhalten dabei langfristige, zinsgünstige Darlehen, die über Banken oder Sparkassen durchgeleitet werden. Die Bundesregierung hat am 13. März 2020 richtigerweise angekündigt, die entsprechenden Programme massiv auszuweiten, die Umsatzgrenzen deutlich anzuheben, die Zweckbindung zu lockern und die Risikoübernahme durch den Bund zu erhöhen. Dazu soll der Garantierahmen im Bundeshaushalt um 93 Mrd. Euro erweitert werden.

- Ein Beitrag zur Verbesserung der Liquidität von Unternehmen kann auch über großzügigere Abschreibungserleichterungen erreicht werden. Allerdings ist eine solche Maßnahme nur für Unternehmen hilfreich, die trotz der Krise zu Investitionen bereit und auch in der Lage sind.

- Ähnlich zu beurteilen ist eine großzügigere Gewährung des Investitionsabzugsbetrags: Dieser mindert den laufenden steuerlichen Gewinn, indem 40 % der voraussichtlichen Anschaffungskosten von in den nächsten drei Jahren geplanten Investitionen angesetzt werden können. Der Unterschied zu einer klassischen Sonderabschreibung besteht darin, dass keine Ausgaben in diesem Jahr erfolgen müssen. Der Betrag ist auf 200.000 Euro im Jahr und auf Unternehmen mit einem Betriebsvermögen bis zu 235.000 Euro beschränkt. Eine temporäre deutliche Anhebung beider Grenzen würde einen spürbaren Steuerstundungseffekt bewirken.

- Als administrativ sehr einfach und zugleich schnell wirkende Maßnahme wäre an eine generelle zinslose Stundung fälliger Steuerzahlungen (Vorauszahlungen und Nachzahlungen) der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer zu denken. Die Stundung sollte so lange bestehen, bis die Corona-Krise definitiv überwunden ist. Aus der Sicht des Budgets hätte diese Maßnahme den Vorteil, dass sie sich nicht nachteilig auf den Saldo auswirkt, solange die Stundung sich innerhalb des laufenden Kalenderjahrs bewegt. Hier hat die Bun-

desregierung am 13. März 2020 angekündigt, Stundungen zu erleichtern und Vorauszahlungen leichter anzupassen.

Solvenzhilfen in der Corona-Krise

Schon jetzt zeigt sich, dass die Corona-Krise über reine Liquiditätseffekte hinaus mit negativen Effekten für die Ertragslage von Unternehmen verbunden ist. Da diese zunehmend dadurch verursacht werden, dass die Gesundheit der Bevölkerung als ein öffentliches Gut gesichert werden soll, ist es naheliegend, dass die damit einhergehenden ökonomischen Einbußen von der Gemeinschaft zumindest anteilig mitgetragen werden müssen. Ein klar sinnvolles und zielführendes Instrument ist, die Voraussetzungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld zu erleichtern und den Unternehmen die Kosten der Sozialversicherungsbeiträge, die normalerweise auch im Falle von Kurzarbeit noch gezahlt werden müssen, zum Teil oder sogar vollständig zu erstatten. Die Beschlüsse des Koalitionsausschusses vom 8. März 2020 wurden mittlerweile gesetzkräftig. Seit dem 1. April gilt:

- Das Quorum der im Betrieb Beschäftigten, die vom Arbeitsausfall betroffen sein müssen, um Kurzarbeitergeld zu beantragen, wurde auf 10 % abgesenkt.
- Die Verpflichtung, zunächst im Rahmen der internen Flexibilität negative Arbeitszeitsalden aufzubauen, wurde ganz oder teilweise ausgesetzt.
- Kurzarbeitergeld ist auch für Leiharbeiter zu beanspruchen.
- Die Sozialbeiträge werden vollständig von der Bundesagentur für Arbeit erstattet.

Es geht bei Solvenzhilfen aber nicht bloß darum, Unternehmen die Weiterbeschäftigung ihrer Mitarbeiter zu ermöglichen. Vielmehr bedarf es zusätzlicher Unterstützung, um die negativen Effekte auf die Ertragslage abzumildern. Hierfür sind vor allem steuerpolitische Maßnahmen mit temporärer Wirkung erforderlich. Zu denken wäre hierbei prinzipiell an die durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz geschaffene Möglichkeit einer temporären Herabsetzung der Einkommen- und Körperschaftsteuer (§ 51 Abs. 3 EStG und § 23 Abs. 2 KStG). Dabei stellt sich jedoch das Problem, dass Unternehmen, die in diesem Jahr aufgrund der Krise keine Gewinne erzielen, nicht in den Vorteil einer solchen Begünstigung kämen. Zielführender wären deshalb steuerliche Maßnahmen, die auch den Unternehmen zugute kommen, die in diesem Jahr größere Verluste erleiden. Das Mittel der Wahl hierfür ist der steuerliche Verlustrücktrag, der durch § 10d EStG vorgesehen ist und für Einkommen- und Körperschaftsteuer gleichermaßen gilt. In Anbetracht des Ausmaßes der Krise stellt sich bei dieser Regelung das Problem, dass der Verlustrücktrag bisher auf 1 Mio. Euro begrenzt ist. Eine Ausweitung dieser Grenze würde es mittleren und großen Unternehmen ermöglichen, in angemessener Weise an dieser Maßnahme zu partizipieren.

Im Vergleich dazu stellt das Vorziehen der Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags auf den 1. Juli 2020 eine sehr viel begrenztere Maßnahme dar, die jedoch (allein aus psychologischen Gründen) zu begrüßen wäre. Sie erhöht unmittelbar die verfügbaren Einkommen weiter Teile der Bevölkerung. Dies kann zu relativ geringen fiskalischen Kosten das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Politik und in eine rasche wirtschaftliche Belebung nach dem Abflauen der Corona-Krise stärken. Zur Stimulierung der Wirtschaft könnte auch an eine Senkung der Mehrwertsteuersätze gedacht werden. Diese Maßnahme würde einer allgemeinen Stimulierung der Konsumnachfrage dienen. Sie ist jedoch wenig zielgenau, da sie auch Bereichen zugute käme, die wie die Bauwirtschaft oder die Gebrauchsgüterindustrie nur begrenzt von der Krise betroffen sind. Auch ist unklar, inwieweit eine Steuersenkung überhaupt an die Konsumenten weitergegeben würde und damit Mehrkonsum anregen würde. Dafür erscheinen die fiskalischen Kosten (rund 10 Mrd. Euro Steuermindereinnahmen pro Umsatzsteuerpunkt) unverhältnismäßig hoch.

Unternehmensrettungsfonds als Ultima Ratio?

Wenn es nicht gelingen sollte, die Ausbreitung der wirtschaftlichen Schockwellen einzudämmen, und es in größerem Umfang zu Unternehmensinsolvenzen käme, wäre als Ultima Ratio an Maßnahmen zu denken, bei denen sich der Staat mit Eigenkapital an Unternehmen beteiligt. Dies wäre analog zur Rettung von Banken im Rahmen des Banken-Schutzschirms SoFFin (Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung) aus der Krise 2008/2009. Gerade für Großunternehmen wäre eine solche Lösung verhältnismäßig einfach umzusetzen. Im Vergleich zum Bankensystem gibt es in der Realwirtschaft jedoch eine weitaus größere Zahl von kleinen und mittleren Unternehmen, sodass die Umsetzung einer solchen Maßnahme mit einem enormen administrativen Aufwand verbunden wäre. Auch unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten erscheint eine solche Lösung nicht unproblematisch.

Herausforderungen für die Eurozone und die EU

Die Corona-Krise stellt auch die Eurozone vor große Herausforderungen. Mit Italien ist ein Land massiv getroffen, das ohnehin eine gefährlich hohe Staatsverschuldung hat und für das bereits in der Vergangenheit die Risikoprämien in Zeiten fiskalischer Belastung oder politischer Unsi-

cherheit gefährlich in die Höhe geschossen sind. In der aktuellen Situation muss verhindert werden, dass sich aus den zusätzlichen fiskalischen Belastungen aus der Corona-Krise eine Situation ergibt, in der Investoren die Risikoprämien auf italienische Bonds so weit in die Höhe treiben. Hierzu müssen die Euro-Partner bereit sein, schnell ein Programm des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) auf den Weg zu bringen, wobei die Kondinitionalität so gestaltet werden sollte, dass das Programm für die italienische Regierung akzeptabel ist und keine zusätzliche kurzfristige Belastung für die italienische Wirtschaft bedeutet. Solch ein ESM-Programm würde auch den Weg für eine Nutzung der Outright Monetary Transactions (OMT) durch die EZB freimachen, was alleine die Erwartungen an den Finanzmärkten stabilisieren dürfte.

Eine andere Gefahr stellen Grenzschließungen und Exportbeschränkungen innerhalb der EU dar, die Versorgungsprobleme mit wichtigen (medizinischen) Gütern und neuen wirtschaftlichen Schaden durch Unterbrechung von Lieferketten verursachen könnten, insbesondere, da nicht alle Länder in der EU heute noch zentrale medizinische Ausrüstung wie etwa Beatmungsgeräte produzieren. So sollten die Grenzen für Waren unbedingt offen gehalten werden. Exportbeschränkungen sollten eine absolute Ultima Ratio sein, die nur eingesetzt wird, wenn die Versorgung der eigenen Bevölkerung mit vitalen medizinischen Gütern nicht anders sicherzustellen ist.

Langfristige Auswirkungen der Corona-Krise

Nach Abflauen der Krise könnte es zu einem grundsätzlichen Umdenken bei vielen Unternehmen über die Grenzen der Globalisierung kommen. Die von deutschen Unternehmen intensiv genutzten internationalen Wertschöpfungsketten versprechen zwar enorme Kostenvorteile, aber die aktuelle Krise führt auch ihre Fragilität vor Augen. Viele Unternehmen werden versuchen, ihre Wertschöpfungsketten stärker zu diversifizieren. So können sie Ausfälle vermeiden, wenn ein länderspezifischer Schock auftritt. Einige werden auch ganz auf Nummer sicher gehen wollen und ihre Produktion gänzlich zurück nach Europa verlagern. Dabei helfen auch neue Technologien, die ein solches „re-shoring“ ermöglichen. Diesen Prozess gilt es konstruktiv zu begleiten und im Auge zu behalten. Insbesondere im Hinblick darauf, was er für die exportorientierte deutsche Volkswirtschaft bedeutet.

So bestehen durchaus Risiken für eine nachhaltige Störung der weltweiten Arbeitsteilung, wenn es zu Veränderungen in der Raumstruktur des Produzierens, zu einer Erhöhung der Fertigungstiefe und einer Neubewertung der Lagerhaltung kommen sollte. Das kann die Investitionsdynamik verändern und besondere Anforderungen an die öffentlichen Infrastrukturen stellen. Zu bedenken ist dabei auch, dass sich die Risikokulisse der Globalisierung bei einer ohnehin verlangsamten Dynamik des Welthandels in den vergangenen fünf Jahren aus mehreren Gründen verändert hat: Wahrnehmung des Epidemierisikos, „Global Power Competition“ und Veränderung der geopolitischen Rahmung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung sowie Klimarisiken und Migration. In diesem Kontext kann die Corona-Krise als Anlass dienen, die multilaterale Ordnung weiterzuentwickeln. Dies sind allerdings in der Zukunft liegende Herausforderungen. Priorität haben jetzt die kurzfristigen Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus und zur Abfederung seiner wirtschaftlichen Auswirkungen.

Literatur

Boone, L. (2020), Tackling the fallout from COVID-19, in Weder di Mauro, B. und R. Baldwin (Hrsg.), *Economics in the Time of Covid-19*, CEPR E-book, https://voxeu.org/content/economics-time-covid-19 (8. April 2020).

Bundesministerium der Finanzen (2020), Kampf gegen Corona: Größtes Hilfspaket in der Geschichte Deutschlands, 27. März, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/2020-03-13-Schutzschild-Beschaeftigte-Unternehmen.html (8. April 2020).

Gaspar, V. und P. Mauro, (2020), Fiscal Policies to Protect People During the Coronavirus Outbreak, *IMFBlog*, 5. März, https://blogs.imf.org/2020/03/05/fiscal-policies-to-protect-people-during-the-coronavirus-outbreak/ (8. April 2020).

McKibbin, W. und R. Fernando (2020), The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios, *CAMA Working paper*, The Australian National University (im Erscheinen). Kurzfassung siehe https://voxeu.org/content/economics-time-covid-19 (8. April 2020).

World Health Organization (2020), Report of the WHO·China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19), 16.-24. Februar.

Wren-Lewis, S. (2020), The economic effects of a pandemic, *mainly macro Blog*, 2. März, https://mainlymacro.blogspot.com/2020/03/the-economic-effects-of-pandemic.html?utm_source=feedburner&utm_medium=twitter&utm_campaign=Feed:+MainlyMacro+(mainly+macro (8. April 2020).

Title: *Economic Implications of the Corona Crisis and Economic Policy Measures*

Abstract: *The corona crisis started in China and had great consequences for public health and the economy. In the meantime, high and rapidly growing numbers of cases of infections with SARS-CoV-2 have also been recorded in Japan, Korea, Italy, Germany, Great Britain, France, Spain and above all in the USA. Forecasts of economic growth have been massively revised downwards and governments around the world are struggling to find the right economic policy response. This article describes basic short-term options for the German government to react to the corona shock and briefly assesses the package of measures “Schutzschirm für Beschäftigte und Unternehmen” presented on 13 March 2020 by the German Finance Minister Olaf Scholz and the German Economics Minister Peter Altmaier.*

JEL Classification: *O40, I15, H12*

DOI: 10.1007/s10273-020-2630-6

Jan Philipp Fritsche, Patrick Christian Harms

Corona-Krise: (Wirtschafts-)politische Perspektiven

Die Reflexe aus der Finanzkrise sind nicht genug!

Die Deutsche Gesellschaft für Epidemiologie warnte, dass die Zahl der COVID-19-Fälle schon bald die Kapazität des Gesundheitssystems übersteigen könnte. In Deutschland und weltweit droht eine schwere Rezession aufgrund eines externen Schocks. Mögliche Szenarien zur Bekämpfung der Krise zeigen, dass drastische Maßnahmen zur Eindämmung des Virus die beste Lösung für die Krise bleiben. Die Entwicklungen unterscheiden sich fundamental von denen der globalen Finanzkrise 2008. Während der Euroraum in Bezug auf Liquiditäts- und Finanzhilfen für Unternehmen und Staaten bereits besser gewappnet ist als noch 2009, fehlt die Praxis in der Zusammenarbeit von Gesundheitsforschung und Wirtschaftspolitik. Maßnahmen auf der Nachfrageseite werden die Epidemie kurzfristig nicht heilen. Eine koordinierte Finanzpolitik und gemeinsame europäische Anleihen können vor allem gefährdete Staaten schützen.

Die weitere Verbreitung des Virus in China scheint erst einmal gestoppt (Cyranoski, 2020), während der Rest der Welt in eine tiefe Rezession zu stürzen droht. Bislang haben sich die wenigsten Staaten dazu entschlossen, der fortschreitenden Ausbreitung so entschieden zu begegnen, wie China es gewagt hat. Der niedrige Ölpreis lässt zweifeln, ob die Produktion in China tatsächlich schnell wieder anziehen wird. Unklar ist auch, ob es überhaupt gelingen kann, das Virus nach Abschluss der Maßnahmen und bei einer Rückkehr zur Normalität nachhaltig zurückzudrängen.

Sollte die Verbreitung und Letalität des Virus sich so entwickeln, wie bisher prognostiziert, drohen deutliche Einschnitte in unser Wirtschaftsleben und Miteinander (Deutsche Gesellschaft für Epidemiologie, 2020). Ein Risikoszenario für die politische Reaktion ist, dass diese zwar zunächst die Wirtschaft lähmt, aber nicht beherzt genug gegen die Verbreitung vorgeht. Ohne Frage erleichtern es die aus der Finanzkrise erlernten Reflexe, rasch Liquidität zur Verfügung zu stellen, den Unternehmen für eine gewisse Zeit zu überleben. Fraglich ist aber, ob die Bevölkerung von alleine verantwortungsvoll gegen die Verbreitung vorgeht.

Während die Trump-Administration in den USA sich mit der Aktivierung ihres Defense Production Act umfassende Befugnisse gesichert hat, auf die Produktion und die Steuerung der Unternehmen einzuwirken, bleiben solche Bemühungen im Euroraum bisher aus (The White House, 2020). Europa braucht schnell eine klare Strategie zur Bekämpfung der drohenden Herausforderungen, damit die ganze Bevölkerung daran mitwirken kann und von der Unsicherheit befreit wird. Eine transparente Kommunikation hat jetzt oberste Priorität. Brachliegende Ressourcen sollten so weit wie möglich genutzt werden – um die medizinische Versorgung sicherzustellen oder zu verbessern. Schließlich muss die Krise als europäisches Problem begriffen und bewältigt werden. Leidet ein Staat, leiden alle.

Hergang der Krise

Der COVID-19-Schock ist zunächst ein rapides und starkes Absinken des gesamtwirtschaftlichen Angebots. Der Großteil der früh ergriffenen Maßnahmen (Absagen von Veranstaltungen, Quarantäne, Isolation etc.) führt unmittelbar zu einem Rückgang des Arbeitsvolumens und damit zu einem Einbruch bei der Produktion von Waren und Dienstleistungen und schließlich auch der Einkommen. Derzeit ist davon auszugehen, dass sich diese Maßnahmen über mehrere Quartale erstrecken, wodurch eine technische Rezession unvermeidlich erscheint (Michelsen et al., 2020). Grundsätzlich dürfte die eigentliche Ursache dieser Angebotseinbrüche wieder verschwinden, sobald die Verbreitung des Virus gestoppt und die Maßnahmen, die dies erzwingen sollen, gelockert wurden. Allerdings bedeutet die Stilllegung des gesamtwirtschaftlichen Angebots für viele Unternehmer erhebliche Umsatz- und Ge-

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

winnrückgänge sowie Lohn- und Einkommenseinbußen für Arbeitnehmer.

Da nicht nur die inländische Wirtschaft von dem Virus betroffen ist, sondern es sich um ein globales Phänomen handelt, sind auch die internationalen Lieferketten beeinträchtigt, wodurch ein erneutes Absinken des globalen Handelsvolumens droht. Durch die Lieferengpässe bei Vor- und Zwischengütern werden die Produktionsausfälle noch einmal verschärft. Hiervon sind international eng vernetzte Volkswirtschaften wie Deutschland besonders stark betroffen.

Die Finanzmärkte reagierten bereits mit Kurseinbrüchen, die an Panikverkäufe erinnern. Risikoreiche Anlageformen werden derzeit gemieden und sichere Anlageformen wie Gold- und Bundesanleihen erlebten deutliche Kursgewinne. Grundsätzlich bedeutet diese Bewegung einen Vermögensverlust bei privaten und institutionellen Investoren, die an den Aktienmärkten investiert gewesen sind, und verschlechtert gleichzeitig die Finanzierungsbedingungen der betroffenen Unternehmen. Bei Unternehmen und Branchen, die von bestimmten Maßnahmen besonders betroffen sind (Airlines, Hotels, Catering, Restaurants), könnte auch ein vergleichsweise kurz andauernder Krisenverlauf bereits zu Insolvenzen führen. Die Unsicherheit an den Finanzmärkten ist derzeit ebenso groß wie die Hoffnung auf politische Maßnahmen zur Stabilisierung.

Auch ohne stützende fiskalpolitische Maßnahmen führt die Rezession zu deutlichen Ausgabensteigerungen und Steuerausfällen bei den Staaten, wodurch die Staatsverschuldung massiv ansteigen wird. Alle Fiskalregeln – wie Fiskalpakt und Schuldenbremse – sehen für derartige Krisen Ausnahmen vor und lassen deutlich höhere Niveaus der Neuverschuldung zu. In besonders verwundbaren und stark betroffenen Staaten – wie Italien und Spanien – steigt daher das Risiko für Zahlungsausfälle der öffentlichen Hand, die jetzt schon mit höheren Renditeaufschlägen etwa gegenüber Bundesanleihen leben müssen. Nichtsdestotrotz erscheint die Schuldentragfähigkeit derzeit auch aufgrund des weiter andauernden Ankaufprogramms von Staatsanleihen weitestgehend gegeben und der Euroraum ist auf derartige Ausfälle durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und die Möglichkeit der geldpolitischen Outright-Geschäfte besser vorbereitet als in der Vergangenheit.

All diese Mechanismen sind von temporärer Natur und die Lage wird sich mehr oder weniger sofort wieder entspannen, wenn Produktion und Dienstleistungen wieder in größerem Umfang bereitgestellt werden. Ob die Situation sich daher auf eine tiefgreifende Krise des Finanzsystems auswächst, ist gegenwärtig nicht absehbar. Aus diesem Grund ist die entscheidende Frage derzeit nicht, ob mit einem Einbruch oder einer Rezession zu rechnen ist – diese gilt als sicher –, sondern wie lange der gesellschaftliche und ökonomische Ausnahmezustand anhält. Alle beschriebenen Probleme verschlimmern sich mit der Dauer der Krise und es dürften mit anhaltend niedrigem Angebot diverse weitere Probleme hinzukommen. Für eine makroökonomische Einschätzung ist daher der Verlauf der Virusverbreitung und die Durchführung entsprechender Maßnahmen zur Bekämpfung von zentraler Bedeutung.

Jan Philipp Fritsche, M. Sc., ist Mitarbeiter und Doktorand am DIW Berlin.

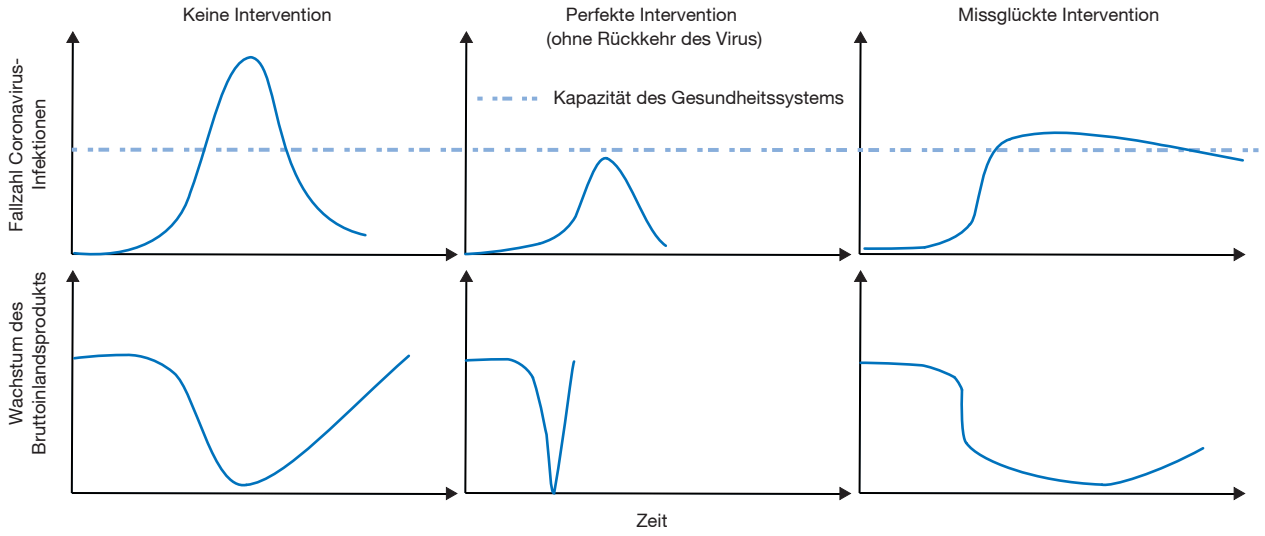
Patrick Christian Harms, M. Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg.

Möglicher Verlauf

Ein großer Unterschied zwischen den Krisen von 2008 und heute ist die fehlende Koordination zwischen den Disziplinen. Während die Krise 2008 ihren Ausgang an den Finanzmärkten nahm und damit nah am Tagesgeschäft der Wirtschaftswissenschaften, ist die Wissenslücke heute größer. So kommt es zu einem Ping Pong von Argumenten zwischen Wirtschaftswissenschaften und Epidemiologie statt einer koordinierten Zusammenarbeit, wobei wertvolle Zeit verschwendet wird. Auch das Verhalten der Politik scheint durch diese Verständnislücke geprägt zu sein. Während in China sogar der Bau von Krankenhäusern veranlasst wurde, wird in der restlichen Welt weitgehend mit finanziellen Hilfspaketen jongliert, die nicht notwendigerweise direkt am Problem ansetzen. Ressourcen von Unternehmen liegen jetzt ungenutzt brach. Sie für die Bekämpfung der Pandemie zu nutzen, könnte zur Bekämpfung der Pandemie beitragen und wäre langfristig auch für die Wirtschaft von Vorteil. Sogar ein Strukturwandel zu nachhaltigeren, regionaleren, resilienteren und digitaleren Wertschöpfungsketten, könnte durch das Tacet vereinfacht werden, wo er politisch gewollt ist.

Aus vorherigen Krisen haben wir gelernt, dass Verständlichkeit, Transparenz und Schnelligkeit wichtige Erfolgsfaktoren sind. Eine gelungene Koordination der Wissenschaften müsste jetzt schnell eine konsistente Strategie formulieren, um bestimmte Kernfragen zu beantworten. Nur so können Unternehmen und die Bevölkerung sich darauf einstellen und im Idealfall an ihr mitwirken. Dazu gehören die Fragen: Für wie lange und wie stark sollen der soziale Kontakt und das wirtschaftliche Leben eingeschränkt werden? Welche Kapazitäten sollen in Krankenhäusern geschaffen werden? Wie viele Personen sollen oder dürfen sich pro Tag infizie-

Abbildung 1
Skizzen möglicher Szenarien



Quelle: eigene Grafik.

ren? Bisher änderte sich die Intensität der Maßnahmen rasch und die Bevölkerung reagierte teils trotzig auf die Empfehlung soziale Kontakte zu meiden. Wohl auch aus dem Grund, dass bisher nicht klar ist, für wie lange welches Ziel verfolgt werden soll.

Für eine Herdenimmunität müssten sich etwa 60 % der Bevölkerung durch überstandene Infektion immunisieren. Wenn dieser Wert (analog zur britischen Strategie, die sich exakt einen Tag hielt bis sie wieder verworfen wurde) noch vor der Erkältungswelle im Herbst erreicht werden soll, müssten wir pro Tag über 200.000 neue Infektionen verzeichnen. Würden wir die derzeitigen Infektionsraten linearisieren, würde es mehrere Jahre dauern, bis die Herdenimmunität erreicht ist. Soll die Ausbreitung des Virus durch tiefgreifende Maßnahmen gestoppt werden und falls ja, wie wird der Wiederausbruch mit erneutem Stillstand verhindert? Derzeit kann die Haltung der Politik nur so gedeutet werden, als würde durch eine etwas langsamere Ausbreitung des Virus versucht, ein wenig Zeit zu gewinnen. Eine schleichende Ausbreitung des Virus mit einer gesenkten Produktion für einen längeren Zeitraum könnte aber auch schlimmere Folgen haben als ein kurzfristiger tiefer Einschnitt.

Die Abbildung 1 zeigt extreme Verläufe von Fallzahlen und wirtschaftlicher Entwicklung. Ganz links, ein Szenario mit ungebremster Ausbreitung des Virus über die Kapazitätsgrenze des Gesundheitssystems hinaus und anschließendem wirtschaftlichen Kollaps. In der Mitte ein Traumszenario für Wirtschaft und Bevölkerung: Die Ausbreitung wird durch einen fast vollständigen Stillstand des Wirtschaftens gestoppt und das Virus kehrt auch nach dem Wiederanlauf nicht zurück. Ganz rechts die schleichende Katastrophe, bei der durch zu zaghafte Maßnahmen die Wirtschaft zwar geschwächt wird, die kritische Ausbreitung des Virus aber nicht verhindert wird und schließlich langfristig den bereits geschwächten Wirtschaftskreislauf trifft. Diese fiktiven Extremszenarien sollen im Wesentlichen die Planungsabhägigkeiten illustrieren, die zur Beantwortung der strategischen Fragen zu bedenken sind. Mit etwas Glück sind all diese Gedanken, sobald es Sommer wird, obsolet – an dieser Stelle fehlt uns die epidemiologische Expertise.

Was unterscheidet die Krise von 2008?

Schon die Namensgebung von Corona-Krise und Finanzmarkt-Krise zeigt, dass sich die beiden ihren Ursachen nach unterscheiden. Was die Auswirkungen betrifft ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings unklar, inwiefern es Parallelen oder Unterschiede geben wird. Folgt man den drei Fällen in dem Schaubild, so dürfte nur der Fall in der Mitte, bei dem die Ausbreitung des Virus schnell gestoppt und sich die Krise auf wenige Monate begrenzt, mildere Auswirkungen als die Krise von 2008 mit sich bringen. In diesem Fall wäre eine Überbrückung der akuten Krise der Schlüssel zur Lösung des Problems und die Konjunktur dürfte ähnlich beeindruckend zurückkommen, wie sie durch das Virus in die Knie gezwungen wurde. In den beiden anderen Fällen, wo von einer länger anhaltenden Schwächephase ausgegangen wird, wären die makroökonomischen Konsequenzen schwerwiegender.

Der negative Angebotsschock ist nur für sehr begrenzte Zeit für die Gesamtwirtschaft verträglich. Je länger diese Krise

dauert, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit für massenhafte Firmeninsolvenzen, Einkommens- und Vermögensverluste, Kreditausfälle und eine deutliche Eintrübung der Staatsfinanzen. Insbesondere der letzte Punkt ist aus zwei Gründen wichtig: Zu Beginn der Krise von 2008 hatten viele Regierungen es mit deutlich niedrigeren Schuldenstandsquoten zu tun als heute, sodass der fiskalische Spielraum in einigen Fällen stärker begrenzt sein dürfte als damals. Darüber hinaus waren die Zentralbanken weltweit damals noch in der Lage einen Teil des Einbruchs durch Zinssenkungen abzufedern. Weil die kurzfristigen Zinsen im Euroraum kaum weiter sinken können, müssen weniger erprobte Instrumente zur Dämpfung eingesetzt werden. Darüber hinaus erscheint die Koordinierungsfähigkeit der Regierungen durch die nationalpopulistischen Tendenzen der letzten Jahre im Vergleich zu 2008 stark eingeschränkt zu sein, sodass alle ergriffenen Maßnahmen aufgrund fehlender Koordinierung weniger effektiv zu sein drohen.

In diesem Zusammenhang ist das Szenario „missglückte Intervention“ die größte Gefahr, da die Krise in diesem Fall am längsten andauert. Die beschriebenen ökonomischen Probleme würden hier am stärksten zutage treten und es muss mit einer alleine aufgrund des Virus mehrjährigen Schwächephase gerechnet werden, die das Potenzial hat, die Weltwirtschaft mittel- bis langfristig zu schwächen. Vor allem bei der Suppressionsstrategie, die hier aus gesundheitlicher und ökonomischer Perspektive als das Ideal hervorgehoben wird, muss es einen weiteren Plan für die Zeit nach der ersten Eindämmung geben. Unter dem Titel „The Hammer and the Dance“ ist eine solche Strategie mittlerweile bekannt geworden. Sie zielt darauf ab, zunächst mit drastischen Maßnahmen die Ausbreitung einzudämmen (Hammer) und in der darauffolgenden Zeit mittelfristig die Maßnahmen schrittweise zu lockern und wenn nötig wieder zu straffen (Dance) (Pueyo, 2020). Wie die Süddeutsche Zeitung berichtet, hat diese Strategie es mittlerweile in ein nicht veröffentlichtes Strategiepapier der Bundesregierung geschafft (Richter, Mascolo and Charisius, 2020). Eine wissenschaftliche Schwachstelle dieses Szenarios ist jedoch, dass es eine wesentlich kürzere Aufrechterhaltung der sozialen Distanzierung annimmt, als aus wissenschaftlicher Sicht gerechtfertigt wäre (DGEpi, 2020; Ferguson et al., 2020).

(Wirtschafts-)politische Antworten

Die Tendenz, gesundheitliche Probleme nicht primär politisch zu adressieren, muss jetzt gebrochen werden. Als 1842 das erste Kanalisationssystem Deutschlands in Hamburg gebaut wurde, geschah dies als Reaktion auf einen gigantischen Brand, der eine Trinkwasserknappheit zur Folge hatte. Seit der neoklassischen Wende werden moderne Gesundheitsprobleme tendenziell eher dem Individuum oder den Unternehmen überlassen. Möglicherweise muss diese Haltung nun überwunden werden. Eine Devise könnte lauten: Gebt den Menschen klare Anweisungen und besser etwas zu tun, das gegen den Virus hilft, als nur Geld. So kann auch die Wirtschaft im Notbetrieb erhalten werden.

Die Reaktion der Geldpolitik fällt weltweit relativ unterstützend aus. In China, wo bereits Straßenmusiker mit WeChat bezahlt werden können, sticht besonders eine Maßnahme der Zentralbank heraus. Zwar wurden auch der Geldmarkt und die Wirtschaft gestützt, aber die innovativste Maßnahme war wohl, das zirkulierende Bargeld zu desinfizieren und zu versiegeln und so bis zu 14 Tage aufzubewahren. Gleichzeitig wurde in der am stärksten betroffenen Provinz Hubei nicht kontaminiertes Bargeld in Umlauf gebracht. Die Zentralbank von Hongkong reagierte ebenso ungewöhnlich. Sie plant, einmalig 10.000 Hongkong-Dollar (ca. 1.180 Euro) an alle Einwohner als Direkthilfe auszuzahlen, um der Krise zu begegnen.

Am weltweit deutlichsten reagierte bisher die US-Notenbank, die nach einer anfänglichen Zinssenkung um 0,5 Prozentpunkte Anfang März, direkt eine weitere drastische Reduktion von einem Prozentpunkt folgen ließ. Die Zinsen liegen in den USA damit jetzt wieder auf dem Krisenniveau von 0 % bis 0,25 %. In Europa fiel die geldpolitische Reaktion zunächst geringer aus, auch wenn das Anleihenkaufprogramm deutlich ausgeweitet wurde. In der Nacht vom 18. auf den 19. März 2020 verabschiedete die EZB ein historisches und 750 Mrd. Euro schweres Notfallprogramm (European Central Bank, 2020). Es lässt Abweichungen vom Kapitalschlüssel zu. Darüber hinaus wurde der Sicherheitsrahmen ausgeweitet. Ebenso stellte die Notenbank in ihrer Pressemitteilung klar, dass sie bereit ist alle selbst auferlegten Beschränkungen zu beseitigen, sofern sie die Wirkung der Maßnahmen der EZB in einem der Mitgliedsländer behindern. Sollte sich die Krise verschärfen, hat die EZB jetzt noch deutlichen Spielraum: von einer weiteren Lockerung bis zum Helikoptergeld (Fritsche und Steininger, 2019). Auch für den absoluten Notfall stehen die Mittel bereits bereit: Sollte ein Staat in Zahlungsschwierigkeiten geraten, stehen der ESM und an ihn gekoppelt die geldpolitischen Outright-Geschäfte (OMT) zur Verfügung. An dieser Stelle sind wir also weiter als zur Zeit der Eurokrise.

Fiskalpolitik

Die Bundesregierung hat neben den gesundheitspolitischen Maßnahmen bereits auf verschiedene Arten auf die ökonomische Krise reagiert. Dazu zählen eine Vereinfachung und Ausweitung des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes und eine Garantie für von den Geschäftsbanken an Unternehmen gewährte Überbrückungskredite über die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Darüber hinaus haben Bundesfinanz- und

Wirtschaftsminister gemeinsam eine Garantie für alle jetzt in der Corona-Krise vergebenen Kredite ausgesprochen und die Möglichkeit von Steuerstundungen angekündigt. Damit kann davon ausgegangen werden, dass – so lange die von der Geldpolitik veranlassten Maßnahmen ihr Ziel erreichen und die Liquiditätssituation im Finanzsystem stabil halten – kein Unternehmen alleine aufgrund unzureichender Liquidität den Betrieb einstellen muss. Allerdings sind die Umsatz- und Gewinneinbußen teilweise so groß, dass insbesondere in kleineren und mittleren Unternehmen die dünne Kapitaldecke schnell aufgezehrt werden könnte. Derzeit werden daher diverse weitere Ideen diskutiert, die insbesondere Kleinunternehmern und Selbstständigen sowie besonders stark betroffenen Branchen durch die Krise helfen sollen.

Dieser Katalog an Maßnahmen folgt grundsätzlich der Idee einer kurzfristigen Krise, die nach dem Ende der gesundheitlichen Krise beendet ist, wenn die Maßnahmen zur Eindämmung gelockert werden. Es ist derzeit nur indirekt einzusehen, dass weiterreichende fiskalpolitische Expansionen zur Stimulierung der Nachfrage während der akuten Corona-Krise hilfreich sind. Der Angebotsschock und damit der Einbruch der Produktion wird in jedem Fall so lange bestand haben, wie die Ausbreitung des Virus nicht gestoppt ist und die Maßnahmen zur Eindämmung andauern. Gleichzeitig gibt es derzeit keinen Grund anzunehmen, dass die einzelnen Nachfragekomponenten selbst im Falle der idealtypischen, schnellen Beendigung der Krise sofort und vollständig auf ihr altes Niveau ansteigen. Beinahe alle Haushalte, die mit Kurzarbeit, Arbeitslosengeld I, Umsatzeinbußen bei unternehmerischer Tätigkeit oder Vermögensverlusten konfrontiert werden, nehmen Einkommensverluste hin, die die Konsumnachfrage schwächen können. Die deutsche Wirtschaft dürfte durch ihre internationale Verflechtung besonders stark von dem weiteren Absinken des Welthandelsvolumens betroffen sein und die Investitionen werden aufgrund der erwartbar erhöhten Unsicherheit verhalten bleiben. Daher ist spätestens nach Ende der akuten Krise eine fiskalpolitische Expansion über die automatischen Stabilisatoren hinaus angezeigt.[1]

Im Euroraum sind mit Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien alle größeren Volkswirtschaften massiv von der Ausbreitung des Virus betroffen und alle haben mit weitreichenden und einschränkenden Maßnahmen reagiert. In Spanien und insbesondere in Italien dürften die fiskalischen Belastungen die Regierungen vor große Herausforderungen stellen. Bei einer andauernd niedrigen ökonomischen Aktivität könnte die italienische Regierung aufgrund der hohen Staatsverschuldung von etwa 135 % mit dem Ausgabenanstieg und Einnahmeneinbruch überfordert sein und Probleme bei der Refinanzierung bekommen. Je nach Verlauf der Krise ist dies auch für andere schwächer aufgestellte Volkswirtschaften zu erwarten. Eine solche Entwicklung mit drastisch auseinandergehenden Zinsdifferenzen zwischen den Volkswirtschaften, gestiegener Unsicherheit um die Zahlungsfähigkeit einzelner Staaten und Kapitalflucht gilt es zu vermeiden. Daher sind die neuesten Diskussionen um gemeinsame Anleihen der Staaten des Euroraums zu begrüßen, um nicht wieder der EZB eine eigentlich fiskalpolitische Aufgabe aufzubürden. Diese könnte erst nachdem einzelne Regierungen einen Antrag auf Finanzierung aus dem ESM gestellt haben, im Rahmen des OMT-Programms gezielt Anleihen einzelner Länder kaufen.[2]

Ähnlich wie die Hongkonger Zentralbank kündigte auch die amerikanische Trump-Administration bereits Helikoptergeld von zwei Schecks je 1.200 US-$ für die Bevölkerung an (Mascaro, Taylor und Lemire, 2020). Dazu sollen starke Steuererleichterungen und Notfallkredite für Unternehmen kommen. In Deutschland wird auf Bundesebene ebenso über Helikoptergeld diskutiert, während der Berliner Bürgermeister Müller bereits 5.000 Euro für alle Solo-Selbstständigen als unbürokratische Direkthilfe angekündigt hat. Falls Helikoptergeld im größeren Stil in Europa ausgeschüttet werden sollte, wird es wahrscheinlich eher eine Maßnahme der EZB werden oder aus einem europäischen Budget kommen. Obwohl der Begriff mittlerweile Synonym für bürokratiefreie Transferzahlungen an die Bevölkerung benutzt wird, ist dabei zu bedenken: Während Helikoptergeld durch den Staat den Haushalt belastet, führt der direkte Transfer durch die Zentralbank niemals zu einem Anstieg der Schulden.[3]

Die Vermögensmärkte haben sich trotz der Maßnahmen bisher nicht erholt, die Arbeitslosenzahlen der USA drohen auf das Niveau der Finanzkrise zu schnellen und die Bevölkerung ist weiterhin uneinig über die Sinnhaftigkeit der Maßnahmen. Die Autobauer schließen ihre Werke und die Airlines fliegen ohne Passagiere, um ihre Slots an den Flughäfen zu behalten. Das bedeutet: Die Maßnahmen müssen konkreter werden und die Politik muss lenkend eingreifen.

Transparenz, Entschiedenheit und europäische Kooperation

Die Ausgangslage für die deutsche Politik ist günstig: Die Notenbanken haben mit starken Maßnahmen ihren Teil zur Krisenbewältigung beigetragen, auch fiskalpolitisch wurde schnell und gekonnt agiert, um die Unsicherheit zu begren-

1 Die frühe fiskalpolitische Reaktion in Deutschland wird in Bofinger et al. (2020) dargestellt und diskutiert.

2 Für den Einsatz des OMT-Programms unter sehr milder Konditionalität hat sich zuletzt Olivier Blanchard (2020) ausgesprochen.

3 Ebenfalls in Baldwin und Weder di Mauro (2020) spricht sich Jordi Gali unter dem Titel „Helicopter Money: The time is now“ für den tatsächlichen Einsatz von Helikoptergeld aus, d. h. einem direkt monetär finanzierten und nicht an Rückzahlung gebundenen fiskalischen Transfer.

zen. Deutschland hat mit den selbst auch längerfristig negativen Zinsen auf Anleihen derzeit beste Voraussetzungen, um nachhaltige Verbesserungen durch Investitionen herbeizuführen. Dazu verfügt die Bundesrepublik über eine solide Arbeitslosenversicherung und ein sehr gutes Gesundheitssystem. Jetzt ist eine Strategie für die Abläufe auch abseits der Welt des Geldes von Nöten. Um Unmut zu verhindern, muss klar werden, wie lange das öffentliche Leben stillstehen soll.

Ein konzertiertes europäisches Vorgehen könnte brachliegende Ressourcen dort nutzbar machen, wo sie am dringendsten gebraucht werden. So sind mit dem Stillstand des zivilen Flugverkehrs große Kapazitäten frei geworden, um Helfende oder Materialien schnell dort einzusetzen, wo sie gebraucht werden. Personen aus besonders betroffenen Industrien könnten durch Schulungen befähigt werden, in der Pflege einen guten Dienst zu erweisen und ihr Arbeitseinkommen zu sichern. Die kreativen Berufe könnten Universitäten bei der Digitalisierung und dem Ausbau ihres Onlineangebots unterstützen. Es fehlt nicht an Aufgaben oder Möglichkeiten. Die Digitalisierung sollte vorangebracht werden. Ebenso der Ausbau einer flächendeckenden Abdeckung durch das 5G-Internet. Die Förderung der digitalen Affinität ist besonders gut mit der Situation vereinbar. Unternehmen könnten dabei unterstützt werden, ihre Wertschöpfungsketten resilienter und nachhaltiger zu machen.

Eine zweckgebundene europäische Anleihe für Gesundheitsausgaben würde nationale Haushalte entlasten und hätte als sicherer Hafen gleichzeitig das Potenzial, die Finanzmärkte zu beruhigen (European Commission, 2020). Gleichzeitig könnte sie den humanitären Zusammenhalt in Europa stärken. Für alle, die das nicht überzeugt, sei gesagt: Mehr als die Hälfte der Wirtschaftsleistung Deutschlands wird im Ausland erwirtschaftet. Lahmt Europa, ist die deutsche Volkswirtschaft immer mitbetroffen.

In Italien wurde bereits begonnen, Open-Source-Beatmungsgeräte von Zuhause aus mit dem 3D-Drucker herzustellen und so Leben zu retten. Es wird sicher dauern, bis wir das alle können. Wichtig ist aber, dass sich eine agile Denkweise durchsetzt, um mit den neuen Gegebenheiten kreativ umzugehen. Auch für Gesundheitsversorgung gilt: ein effizienter Umgang mit Ressourcen kann dazu beitragen, die Probleme unserer Zeit zu lösen.

Literatur

Baldwin, R. und B. Weder di Mauro (Hrsg.) (2020), *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*, CEPR Press.

Blanchard, O. (2020), Italy, the ECB and the need to avoid another euro cirisis, in R. Baldwin, B. Weder di Mauro (Hrsg.), *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*, CEPR Press.

Bofinger, P., S. Dullien, G. Felbermayr, C., Fuest, M. Hüther, J. Südekum und B. Weder di Mauro (2020), *Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen*, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2020/IW-Policy-Paper_2020-COVID.pdf (26. März 2020).

Cyranoski, D. (2020), What China's Coronavirus Response Can Teach the Rest of the World, *Nature.com*, https://www.nature.com/articles/d41586-020-00741-x (20. März 2020).

Deutsche Gesellschaft für Epidemiologie (DGEpi e.V.) (2020), Stellungnahme zur Verbreitung des neuen Coronavirus (SARS-CoV-2), *Dgepi.de*, https://www.dgepi.de/de/aktuelles/article/aktualisierte-stellungnahme-der-deutschen-gesellschaft-fuer-epidemiologie-dgepi-zur-verbreitung-des-neuen-coronavirus-sars-cov-2/109 (31. März 2020).

European Central Bank (2020), ECB Announces €750 Billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html (20. März 2020).

European Commission (2020), Von der Leyen: „Wir stützen unsere Wirtschaft ohne Wenn und Aber", Deutschland – European Commission, https://ec.europa.eu/germany/news/20200320-von-der-leyen-corona_de (20. März 2020).

Ferguson, N. M., D. Laydon, G. Nedjati-Gilani, N. Imai, K. Ainslie, M. Baguelin, ... und A. Dighe (2020), Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, *Report 9*, Imperial College, London, https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf (30. März 2020).

Fritsche, J. P. und L. Steininger (2019), Handlungsspielraum der EZB: Von Zinspolitik bis Helikoptergeld, *DIW Roundup: Politik im Fokus*, Nr. 134.

Mascaro, L., A. Taylor und J. Lemire (2020), Trump, Congress agree on $2 trillion virus rescue bill, *The Philadelphia Inquirer*, https://www.inquirer.com/health/coronavirus/coronavirus-relief-bill-deal-2-trillion-trump-mnuchin-mcconnell-schumer-20200325.html (1. April 2020).

Michelsen, C., M. Clemens, M. Hanisch, S. Junker, K. A. Kholodilin und T. Schlaak (2020), Deutsche Wirtschaft: Corona-Virus stürzt deutsche Wirtschaft in eine Rezession: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung im Frühjahr 2020, *DIW-Wochenbericht*, Nr. 12.

Pueyo, T. (2020), Coronavirus: The Hammer and the Dance, *Medium.com*.

Richter, N., G. Mascolo und H. Charisius (2020), Innenministerium dringt auf massive Test-Ausweitung, *Süddeutsche.de*, https://www.sueddeutsche.de/politik/coronavirus-tests-strategie-1.4858950 (30. März 2020).

The White House (2020), Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing, *The White House*, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-5/?utm_source=link (20. März 2020).

Title: ***Fix the Supply Side! Demand Stimulus Will Not Cure What Ails***

Abstract: *The explosion of Covid-19 cases is looming in Germany. The German Society for Epidemiology has warned that the number of cases could soon overshoot the capacity of the healthcare system. This may be true even if Germany follows the 'flatten-the-curve'-approach to reduce infection rates. A suppression of the virus remains the best solution for the crisis. Supply will suffer as long the virus persists. Until then, demand side measures will not cure the epidemic. Coordinated measures for business that ensure compliance and European debt instruments may be part of a strategy to solve the crisis.*

JEL Classification: *E50, E60, I10*

DOI: 10.1007/s10273-020-2631-5

Jean Roch Donsimoni, René Glawion, Bodo Plachter, Klaus Wälde*

Projektion der COVID-19-Epidemie in Deutschland

Die COVID-19-Epidemie wird in Deutschland im optimistischen Szenario mindestens bis Juli 2020 dauern, im normalen Szenario bis August. Öffentliche Maßnahmen wie Kontaktverbote flachen den Anstieg der Zahl der Erkrankungen temporär ab und verlängern die Dauer der Epidemie. In der Spitze sind im optimistischen Szenario gleichzeitig bis zu 200.000 Menschen erkrankt, im normalen Szenario liegen die Werte um 1 Million. Langfristig werden im normalen Szenario 6 % der Bevölkerung (gemeldet) erkrankt gewesen sein.

Die durch den Coronavirus SARS-CoV-2 ausgelöste Pandemie hält Deutschland und die Welt fest im Griff. Deren Bedeutung für die gesamtgesellschaftliche Gesundheit und Wirtschaft und für das allgemeine mentale Wohlempfinden in Deutschland benötigt keiner Betonung. Die dringendste Frage dieser Zeit scheint zu sein: Wie lange geht das noch? Wir verwenden alles uns zugängliche Wissen aus der Virologie, Epidemiologie und den Methoden der Volkswirtschaftslehre bzw. der Stochastik, um darauf eine Antwort zu geben. Neben dem Aspekt der Dauer stellen sich noch die folgenden Fragen: Wie groß ist die Zahl der erkrankten Personen im Zeitverlauf, die wir zu erwarten haben? Wie hoch wird die Zahl der erkrankten Personen sein, die sich im Zeitverlauf mit dem Coronavirus je infizieren? Auf der letzten Frage liegt das Hauptaugenmerk der breiten Öffentlichkeit, der Politik und der Krankenhäuser, um die Bereitstellung von Krankenhausbetten planen zu können. Nicht zuletzt stellt sich die Frage, welche Auswirkungen aktuelle Politikmaßnahmen auf den Verlauf der Epidemie haben.

Dr. Jean Roch Donsimoni ist Makroökonom am Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

René Glawion, M. Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg.

Prof. Dr. Bodo Plachter ist stellvertretender Direktor am Institut für Virologie der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Prof. Dr. Klaus Wälde ist Professor für Makroökonomik am Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und Mitglied in den Forschungsnetzwerken CESifo und IZA.

Coronavirus: ein Blick auf andere Länder

Als Hintergrund zur Beurteilung der Lage in Deutschland betrachten wir zunächst die Verläufe der Epidemie in der Provinz Hubei in China, in Südkorea und Japan. Diese Entwicklungen werden eine zentrale Rolle in der Einschätzung des weiteren COVID-19-Verlaufs in Deutschland spielen.

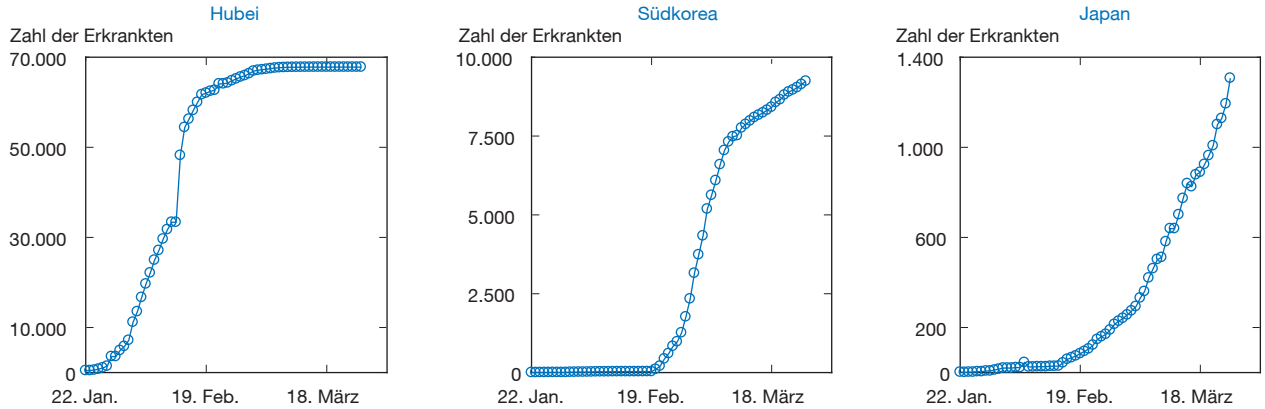
Abbildung 1 zeigt die Zahl der als erkrankt gemeldeten Personen in diesen drei Regionen bzw. Ländern. Wir se-

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Dies ist eine Zusammenfassung von „Projecting the Spread of COVID19 for Germany“ geschrieben von den gleichen Autoren (Donsimoni et al., 2020). Die Arbeit war in der Schnelle der Zeit nur durch wertvolle Hinweise vieler Kollegen möglich. Wir danken Matthias Birkner, Christian Dormann, Oliver Emrich, Hoang Khieu, Dietmar Leisen, Kai Pastor und Olaf Posch. Wir danken vor allem unseren Kollegen aus dem medizinischen und vor allem epidemiologischen Bereich für wertvolle Kommentare. Dies sind unter anderem Matthias an der Heiden, Michael Bauer, Julien Riou, Perikles Simon, Martin Wolkewitz und Mitglieder der Modellierungsgruppe der Deutschen Gesellschaft für Epidemiologie (DGEpi). Eine Aktualisierung der Vorhersagen erfolgt auf https://www.macro.economics.uni-mainz.de/corona-blog/ (2. April 2020).

Abbildung 1
Verlauf der Fallzahlen in Hubei, Südkorea und Japan, 2020



Quelle: Donsimoni, J. R., R. Glawion, B. Plachter und K. Wälde (2020), Projecting the Spread of COVID19 for Germany, https://www.macro.economics.uni-mainz.de/files/2020/03/Donsimoni-Glawion-Plachter-Wälde-2020-Projecting-spread-of-CoV-2-in-Germany-1.pdf (30. März 2020); nach Daten der Johns Hopkins University (USA).

hen, und das scheint uns etwas Hoffnung schöpfen zu lassen, dass die Zahl der Infizierten in Hubei bereits gegen eine Konstante zu konvergieren scheint. Diese liegt bei etwa 1 von 1.000 Personen. Wenn also die Epidemie in Hubei tatsächlich vorüber ist und die Daten ausreichend hohe Qualität haben, dann ist am Ende der COVID-19-Epidemie in Hubei 1 von 1.000 Personen erkrankt (oder, in den meisten Fällen, erkrankt gewesen). Anders ausgedrückt sind 999 von 1.000 Personen entweder die ganze Zeit gesund gewesen, oder auch infiziert, aber mit einem so milden Verlauf der Symptome, dass sie eben nicht als erkrankt erfasst wurden.

Ein ähnlicher Verlauf ist in Südkorea zu erahnen, wo sich die Zahl der gemeldeten Erkrankten ebenfalls gegen eine obere Schranke zu entwickeln scheint. Diese liegt bei etwa 3 von 5.000 erkrankten Personen. Die Datenqualität in Südkorea wird üblicherweise höher eingeschätzt als die aus Hubei. Es wird jedoch häufig betont, dass Südkorea sich vermutlich nicht am Ende der COVID-19-Epidemie befindet. Vielmehr ist es gelungen, die Ausbreitung zu stoppen, was jedoch im Umkehrschluss bedeutet, dass es eine Vielzahl von nicht-immunen Einwohnern Südkoreas gibt. Am Ende einer typischen Epidemie sind etwa 50 % bis 60 % einer Bevölkerung infiziert bzw. haben Antikörper gebildet, sind also immun.[1] Wenn eine Epidemie unterdrückt wird, dann ist diese Immunität in der Bevölkerung nicht ausreichend vorhanden. Es könnte also jederzeit zu einem erneuten Ausbruch der Epidemie kommen.

In Japan ist dagegen noch kein solcher Verlauf bzw. noch kein Abflachen der Kurve zu erkennen. Leider ist Japan der typische Fall für alle anderen Länder, für die ausreichend Datenmaterial zur Verfügung steht. Diese Länder befinden sich alle eher am Anfang oder in der Mitte des Epidemieverlaufs.

Vorgehensweise bei der Projektion des Verlaufs der COVID-19-Epidemie in Deutschland

Unser Modell teilt die Bevölkerung in Deutschland in vier Gruppen auf: (1) gesund ohne Infektion, (2) an COVID-19 erkrankt, (3) gesund nach Genesung oder nach einer (annähernd) symptomfreien Infektion, und (4) verstorben. Wir beschreiben die Entwicklung der Zahl der Personen in diesen Gruppen ab 24. Februar 2020 (der erste Tag mit einer Meldung von Erkrankten in unserer Datenquelle) bis Ende des Jahres. Unter Verwendung entsprechender statistischer Methoden können wir mit unseren Modellgruppen die Entwicklung der Erkrankten in den Daten exakt nachzeichnen. Unser Modell beschreibt also die Entwicklung vom 24. Februar bis zum aktuellen Rand (fast vollkommen) exakt. Als Datengrundlage dienen uns die Meldungen des Robert Koch-Instituts (RKI, 2020).

Mithilfe des Modells und der vorliegenden Beobachtungen des RKI können wir die Entwicklung in Deutschland

1 Dies ergibt sich aus dem Ausdruck (R0-1)/R0, wobei R0 die Basisreproduktionszahl ist. Sie gibt an, wie viele Personen durchschnittlich von einer infizierten Person angesteckt werden. Diese Basisreproduktionszahl liegt für eine typische Grippe bei 2 (Mikolajczyk et al., 2009) und wird für CoV-2 in Wuhan auf ca. 2 bis 2,5 geschätzt (Riou und Althaus, 2020).

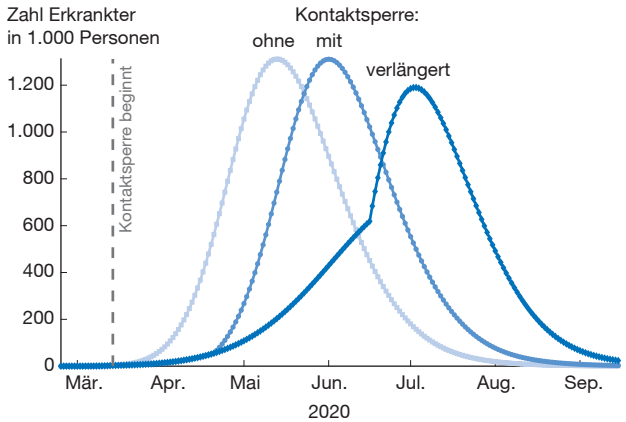
für die nächsten zwei bis drei Wochen gut vorhersagen. Die viel wichtigeren Fragen bezüglich des weiteren Verlaufs, einer maximalen Belastung des Gesundheitssystems und eines Endes der Epidemie können wir aufgrund dieser Datengrundlage jedoch nicht beantworten. Warum? Unser Modell (eine Markovkette in kontinuierlicher Zeit mit vier Zuständen und zustandsabhängigen Übergangsraten) sagt uns, dass wir dazu vor allem zwei weitere Daten benötigen: Wie hoch ist der Anteil der mit CoV-2 infizierten Individuen, die auch tatsächlich erkranken? Es ist allgemein bekannt, dass nicht alle Infektionen zu einer Erkrankung führen. Es wird sogar davon ausgegangen, dass üblicherweise die wenigstens Infektionen zu Erkrankungen führen. Es wird vermutet, dass eine Infektion mit Coronaviren (CoV-2) bei nur etwa 20 % zu Symptomen führen. Diese Zahl ist jedoch mit großer Unsicherheit verbunden. Die zweite Parameterinformation, die wir benötigen, ist der Anteil der am Ende der COVID-19-Epidemie infizierten Personen. Diese Zahl scheint mit noch viel größerer Unsicherheit behaftet zu sein. Es wird üblicherweise davon ausgegangen, dass diese bei etwa 50 % bis 60 % liegt. Wenn 60 % langfristig infiziert sind und 20 % der Infizierten erkranken, dann kommen wir auf 12 % Erkrankte nach Ende der Epidemie. Wenn wir davon ausgehen, dass von den Erkrankten nur etwa die Hälfte gemeldet wird (die andere Hälfte geht nicht zum Arzt oder die Symptome werden als „normale Erkältung“ eingestuft, oder es wird aus anderen Gründen kein SARS-CoV-2-Test durchgeführt), dann liegen am Ende der Epidemie 6 % gemeldete Erkrankte für Deutschland vor. Das wären bei 83,1 Mio. Einwohnern knapp 5 Mio. Erkrankte.

Wenn wir diese langfristigen Zusammenhänge ebenfalls in die Berechnung durch unser Modell einfließen lassen, dann können wir den Verlauf der Epidemie ziemlich gut vorhersagen. Aber natürlich ist die Vorhersage nur so gut, wie die darin enthaltenen Annahmen, also vor allem die zwei zentralen Parameter „Erkrankungswahrscheinlichkeit“ und „langfristige Infektionsrate“. Da diese Parameter mit großer Unsicherheit verbunden sind (es gab noch keine COVID-19-Epidemie, in der die Medizin diese Werte ausreichend sicher hätte erheben können), berücksichtigen wir in unserer Projektion auch noch ein zweites Szenario, das „optimistische Hubei-Szenario“.

In Hubei scheint der langfristige Anteil der gemeldet Erkrankten in der Gesamtbevölkerung bei ca. 1 von 1.000 zu liegen. Um etwas vorsichtiger zu sein und um die Zahlen besser mit den bisherigen Kenngrößen zu vergleichen heben wir diesen Wert auf 6 von 1.000 an. Das mag eine manchmal vermutete unvollständige Datenerhebung korrigieren. Mit dieser Korrektur ist mit 6 von 1.000 der langfristige Wert in Hubei um einen Faktor 10 niedriger

Abbildung 2

Zahl der Erkrankten über den Verlauf der COVID-19-Epidemie in Deutschland, 2020



Anmerkung: Öffentliche Eingriffe werden in der Abbildung kurz ‚Kontaktsperre‘ genannt.

Quelle: Donsimoni, J. R., R. Glawion, B. Plachter und K. Wälde (2020), Projecting the Spread of COVID19 for Germany, https://www.macro.economics.uni-mainz.de/files/2020/03/Donsimoni-Glawion-Plachter-Wälde-2020-Projecting-spread-of-CoV-2-in-Germany-1.pdf (30. März 2020); nach Daten der Johns Hopkins University (USA).

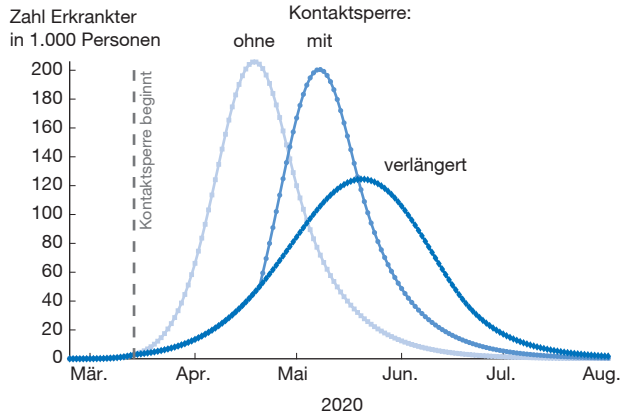
als der Wert von 6 von 100, also 6 % für Deutschland, der sich aus den üblichen Parametern wie oben beschrieben ergibt. Wir haben also ein optimistisches Hubei-Szenario und ein normales Szenario.

Eine ungedämpfte Epidemie und der Effekt temporärer Gesundheitsmaßnahmen

Abbildung 2 zeigt den Verlauf der Epidemie ab 24. Februar bis Ende September 2020. Sie zeigt die Zahl der an COVID-19 erkrankten Patienten im Zeitverlauf. Es ist wichtig zu betonen, dass dies nicht den Zahlen entspricht, die vom RKI gemeldet werden. Das RKI meldet die Zahl der je an COVID-19 erkrankten Individuen. In unserem Modell ist es ein Einfaches, diese Zahl um die Genesungen (wir nehmen eine durchschnittliche Genesungsdauer von 14 Tagen an) zu bereinigen.

Abbildung 2 zeigt mit der hellblauen Kurve einen Verlauf der Epidemie unter Abwesenheit jeglicher öffentlicher Eingriffe. Die Zahl der Erkrankten steigt sehr schnell an, erreicht ihren Höhepunkte Anfang Mai 2020 und die Epidemie endet im Juli. Der Effekt der Bund-Länder-Beschlüsse vom 13. März 2020 (unter anderem Schulschließungen und Absage aller Sportveranstaltungen) und die daraufhin folgenden Maßnahmen werden durch den

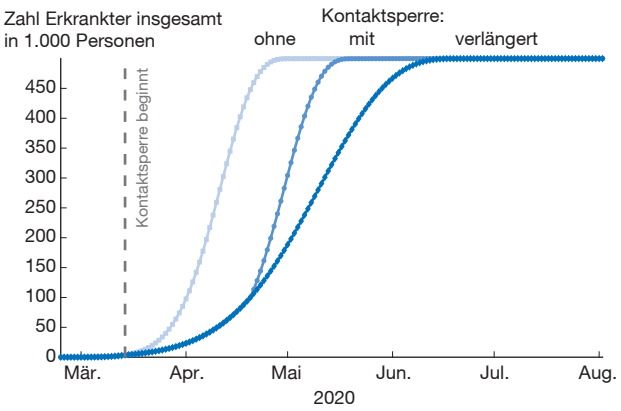
Abbildung 3
Zahl der Erkrankten in Deutschland im optimistischen Hubei-Szenario



Anmerkung: Öffentliche Eingriffe werden in der Abbildung kurz ‚Kontaktsperre' genannt.

Quelle: Donsimoni, J. R., R. Glawion, B. Plachter und K. Wälde (2020), Projecting the Spread of COVID19 for Germany, https://www.macro.economics.uni-mainz.de/files/2020/03/Donsimoni-Glawion-Plachter-Wälde-2020-Projecting-spread-of-CoV-2-in-Germany-1.pdf (30. März 2020); nach Daten der Johns Hopkins University (USA).

Abbildung 4
Zahl der insgesamt Erkrankten in Deutschland im optimistischen Hubei-Szenario



Anmerkung: Öffentliche Eingriffe werden in der Abbildung kurz ‚Kontaktsperre' genannt.

Quelle: Donsimoni, J. R., R. Glawion, B. Plachter und K. Wälde (2020), Projecting the Spread of COVID19 for Germany, https://www.macro.economics.uni-mainz.de/files/2020/03/Donsimoni-Glawion-Plachter-Wälde-2020-Projecting-spread-of-CoV-2-in-Germany-1.pdf (30. März 2020); nach Daten der Johns Hopkins University (USA).

mittelblauen Verlauf dargestellt. Der Anstieg der Zahl der Erkrankten verlangsamt sich ab 20. März 2020, nimmt nach Ende der Maßnahmen wieder Fahrt auf und verläuft dann Anfang Juni über einen fast genauso hohen Gipfel. Das Ende der Epidemie verschiebt sich dann in den August. Bei einer Verlängerung der aktuellen Maßnahmen wird der Anstieg der Erkrankungen auf längere Zeit abgebremst, ist aber nach Ende der Maßnahmen wieder genauso schnell wie vorher. Der Gipfel ist später, wie auch das Ende der Epidemie – die nun für September zu erwarten wäre.

Grundsätzlich können wir festhalten: Die Politik der temporären Schließungen bzw. Einschränkung des Soziallebens ist wirksam. Die Reduzierung der sozialen Kontakte verringert die Ausbreitungsgeschwindigkeit von Infektionen und neuen Krankheitsfällen. Dafür wird aber auch das Ende der Epidemie hinausgezögert. Hinter diesen Berechnungen steht die Annahme, dass durch die Bund-Länder-Beschlüsse die Zahl der Kontakte in der Bevölkerung insgesamt um 50 % gefallen sind. Damit geht die Erkrankungsrate um 50 % zurück. Auch wenn es aktuell erste Anzeichen für die Wirksamkeit der Maßnahmen gibt (Hartl et al., 2020), muss noch ein bis zwei Wochen gewartet werden, ob diese Wirksamkeit von permanenter Natur ist.

Wie lange dauert die Epidemie und wie stark wird diese?

Den Projektionen in Abbildung 2 liegt die Annahme zugrunde, dass langfristig 6 % der Einwohner Deutschlands an COVID-19 erkrankt und gemeldet sein werden. Damit ergibt sich die dramatisch hohe Zahl gleichzeitig Erkrankter aus Abbildung 2.

Im optimistischen Hubei-Szenario (vgl. Abbildung 3) gehen wir davon aus, dass parallel zu dem Anstieg der Erkrankten in Deutschland eine Immunisierung der Bevölkerung erfolgt. Diese findet über Infektionen statt, denen jedoch keine starken (oder sogar gar keine oder kaum wahrnehmbare) Symptome folgen. Dadurch wäre es möglich, dass am Ende dieser Epidemie tatsächlich nur 0,6 % der Bevölkerung erkrankt sind.

Im Falle einer unbeeinflussten Ausbreitung von SARS-CoV-2, erneut dargestellt durch die hellblaue Kurve, ergäbe sich auch in diesem optimistischen Szenario ein schneller starker Anstieg der Zahl der Erkrankten bis Ende April 2020. Danach würde die Zahl der Erkrankten wieder fallen und die Epidemie wäre Anfang Juni vorbei. Wenn wir von der aktuellen Situation mit Kontaktsperren ausgehen, dann befinden wir uns eher auf der mittelblau-

en Kurve. Wenn wir annehmen, dass die Kontaktsperre Mitte April aufgehoben wird, dann würde sich die Spitze der Zahl der Erkrankten auf Mitte Mai verschieben. Diese wäre mit um die 200.000 gleichzeitig Erkrankten auf einem Niveau, das unser Gesundheitssystem vor große Herausforderungen stellen würde. Wenn die Kontaktsperre um weitere sechs Wochen verlängert würde (die dunkelblaue Kurve), dann würde sich die Zahl der Erkrankten in der Spitze auf 120.000 verringern. Allerdings verlängert sich die Dauer der Epidemie dann auch bis Juli. In Abbildung 4 entspricht die Zahl der insgesamt Erkrankten den vom Robert Koch-Institut veröffentlichten Daten. Am Ende der Epidemie würde in allen Szenarien die Zahl der Erkrankten bei knapp einer halben Million liegen.

Coronavirus in Deutschland: Szenarien und Hoffnungen

Wir befinden uns in Deutschland am Beginn einer Epidemie. Bei aller Unsicherheit bezüglich der Eigenschaften des Coronavirus-2 kann gesagt werden, dass die Epidemie noch bis in den Juni 2020 anhält. Kontaktsperren und ähnliche Politikmaßnahmen verlängern die Dauer der Epidemie. Im pessimistischen Szenario, was jedoch den Standardannahmen der Epidemiologie entspricht, dauert die Epidemie bis in den August hinein. Die Zahl der Erkrankten würde in diesem pessimistischen Szenario in die Millionen gehen.

Was bleibt zu hoffen? Wir haben vor wenigen Tagen gesehen (Hartl et al., 2020), dass die Bund-Länder-Maßnahmen vom 13. März 2020 die Zuwachsraten der Zahl der Erkrankten fast halbiert haben. Falls sich dieser positive Trend fortsetzt, könnten sich die Szenarien verbessern. Weiter bleibt zu hoffen, dass die Immunisierung in der Bevölkerung schneller voranschreitet als in „normalen“ Grippeepidemien. Auch dann könnte die Epidemie schneller zu Ende gehen. Oder weitere, noch strengere staatliche Gesundheitsmaßnahmen führen zu einem noch stärkeren Rückgang der Zuwachsraten. Die ökonomischen Kosten weiterer Eingriffe ins öffentliche Leben wären jedoch beachtlich und bereits aktuelle Schätzungen (Dorn et al., 2020) sind erschreckend. Es wäre eine Überlegung wert, Kontaktsperren auf die Bevölkerungsgruppen zu beschränken, die am ehesten einen starken Verlauf einer COVID-19-Erkrankung zu befürchten haben. Dies müsste von deutschlandweiten Unterstützungen (unter anderem Einkaufsservice und persönliche kontaktfreie Begegnungen) für diese Gruppen begleitet werden.

Literatur

Donsimoni, J. R., R. Glawion, B. Plachter und K. Wälde (2020), Projecting the Spread of COVID19 for Germany, https://www.macro.economics.uni-mainz.de/files/2020/03/Donsimoni-Glawion-Plachter-Wälde-2020-Projecting-spread-of-CoV-2-in-Germany-1.pdf (30. März 2020).

Dorn, F., C. Fuest, M. Göttert, C. Krolage, S. Lautenbacher, S. Link, A. Peichl, M. Reif, S. Sauer, M. Stöckli, K. Wohlrabe und T. Wollmershäuser (2020), Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung, *ifo Schnelldienst*, 73(4).

Hartl, T., K. Wälde und E. Weber (2020), Bundesliga, Schulen, Kinos – Wann wissen wir, ob die Maßnahmen gegen Corona etwas gebracht haben?, https://www.macro.economics.uni-mainz.de/corona-blog/ (2. April 2020), Einschätzung vom 23. März, *Covid Economics: A Real-Time Journal (CEJ)*, im Erscheinen 2020.

Mikolajczyk, R., R. Krumkamp, R. Borneman, A. Ahmad, M. Schwehm und H.-P. Duerr (2009), Influenza – Einsichten aus mathematischer Modellierung, *Deutsches Ärzteblatt*, 106(47).

Riou, J., und C. Althaus (2020), Pattern of early human-to-human transmission of Wuhan 2019 novel coronavirus (2019-nCoV), December 2019 to January 2020, *Eurosurveillance*, 25(4).

Robert Koch-Institut (RKI) (2020), COVID-19: Fallzahlen in Deutschland und weltweit, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html (30. März 2020).

Title: *Projecting the Spread of COVID-19 for Germany*

Abstract: *The authors model the evolution of the number of confirmed cases of COVID-19 in Germany. Their theoretical framework builds on a continuous time Markov chain with four physical states: healthy, sick, recovered or asymptomatic infected, and dead. Their quantitative solution matches the number of sick individuals based on the most recent figures with the share of sick individuals following from infection rates and sickness probabilities. They employ this framework to study the expected peak of the number of sick individuals in a scenario without public regulation of social contacts. They also study the impact of public regulations. For all scenarios, they report the expected end of the COVID-19 epidemic.*

JEL Classification: *I18, E17, C63*

DOI: 10.1007/s10273-020-2635-1

Michael Hüther, Hubertus Bardt*

Überlegungen zur Lockerung des Lockdowns

Die durch das Coronavirus verursachte Pandemie stellt ein beachtliches gesundheitliches Risiko dar. Zur Bewältigung dieser Krise müssen in erheblichem Umfang wirtschaftliche Ressourcen für das Gesundheitssystem eingesetzt werden. Angesichts der gesundheitlichen Risiken sind die hierfür aufzubringenden Kosten gegenwärtig nicht relevant. Wenn der Lockdown endet, ist jedoch mit erheblichen Anpassungsproblemen und Stockungen auf dem Weg zu einer wieder friktionsfrei arbeits-, risiko- und wissensteiligen Volkswirtschaft zu rechnen.

Um die exponentielle Verbreitung der lebensbedrohlichen Coronavirus-Erkrankung zu verhindern, ist das Herunterfahren des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens notwendig (vgl. Tabelle 1). Seit dem 16.3.2020 sind bundesweit Schulen und Kindergärten geschlossen, soziale Kontakte werden auf ein Minimum reduziert. Seit dem 23.3.2020 gelten zudem verschärfte Kontaktbeschränkungen. Teilweise als Folge dieser Maßnahmen, teilweise auf direkte staatliche Anordnung hat sich die wirtschaftliche Aktivität erheblich verändert und verringert: Ein hoher Anteil von Büroangestellten arbeitet von zuhause aus, der Bahnverkehr ist eingeschränkt, der Flugverkehr ist zum Erliegen gekommen. Zahlreiche Geschäfte sind geschlossen, die Gastronomie und personenbezogene Dienstleistungen weitestgehend reduziert, alle größeren Veranstaltungen abgesagt – mit entsprechenden Konsequenzen für die damit verbundenen Unternehmen. Grenzübergänge sind teilweise gesperrt, ganze Branchen – vor allem die Automobilindustrie hat hier eine Schlüsselrolle – haben ihre Produktion heruntergefahren. Land- und Bauwirtschaft drohen Beschränkungen durch fehlenden Zugang von Saisonkräften und Subunternehmen aus Mittel- und Osteuropa nach Deutschland. Unternehmen aller Art leiden zum einen unter angebotsseitigen Problemen – durch Behinderungen der Wertschöpfungskette fehlen notwendige Vorprodukte und durch Reiserestriktionen und Übertragungsrisiken fehlen Mitarbeiter – und zum anderen leiden sie unter fehlender Nachfrage, die Vertriebskanäle sind verstopft und Absatzmärkte abgeschottet. Die Finanz- und die Wirtschaftspolitik haben darauf umfangreich und zeitnah reagiert.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Vollständig überarbeitete 2. Version, work in progress. Die Autoren danken für Feedback und Anregungen.

Die Kosten dieses Lockdowns belaufen sich auf mindestens 5 % der Wirtschaftsleistung, solange dieser mit seiner produktionseinschränkenden Wirkung nur bis Ende April 2020 geht und die Belastung infolge gestörter Lieferketten danach nicht länger als zwei Monate anhält. Je länger diese notwendigen Maßnahmen andauern, desto höher sind die damit verbundenen wirtschaftlichen Kosten. Ein Lockdown bis in den Sommer hinein wird zu zweistelligen Einbrüchen der Wirtschaftsleistung führen, dann zunehmend verbunden mit erheblichen psychosozialen Folgen, häuslichen Konflikten, individuellen Depressionen und gesundheitlichen Belastungen.

Zur Einordnung der gesamtwirtschaftlichen Szenarien ist eine Darstellung der vierteljährlichen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in längerer Frist hilfreich (vgl. Abbildung 1 und 2). In beiden Varianten wird eine starke Erholung im Jahresverlauf unterstellt. Das ist optimistisch, denn es unterstellt den friktionsfreien Kaltstart der deutschen Volkswirtschaft. Die Maßnahmen der Wirtschafts- und Finanzpolitik sind überwiegend als Überbrückungshilfen (Kurzarbeitergeld, Steuerstundungen, Kredite) ausgestaltet, unterstellen also einen zeitlich überschaubaren Einbruch.

Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln und Hochschullehrer an der European Business School in Oestrich-Winkel.

Dr. Hubertus Bardt leitet den Bereich Wissenschaft am IW in Köln und ist Lehrbeauftragter an der Rheinischen Fachhochschule Köln und der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Tabelle 1
Maßnahmen und Indikatoren in der Corona-Krise

Kalender-woche	Politikintervention im Inland	Grenzregimeveränderung (EU)		Wirtschaftspolitik	Wirtschaftliche Indikatoren		
		Mobilität von Personen	Internationaler Warenverkehr		ifo-Geschäftsklima-index[1]	Einkaufsmana-gerindex[2]	IW-Umfrage[3]
11 (9. März)	Absage Großver-anstaltungen			1) Erleichterung Bezug Kurzarbeitergeld (rückwirkend ab 1.3.) 2) Liquiditätsstützung ange-kündigt	Februar: Geschäftsklima: 96,0 Lage: 93,0 Erwartungen: 3,1	4. März: Verarbeitendes Gewerbe: 48,0 Dienstleistun-gen: 52,5	Gesamt: 37 % Industrie: 42 % Dienstleistun-gen: 35 %
12 (16. März)	Bund-Länder-Ver-einbarung: Schul-schließungen	BE, BG, CH, CRO, CZ, DK, ES, EST, FI, I, LUX, LV, N, NL, P, PT, RO, S, SK	BG, (CZ), (I), (P), (SK),		19. März: Geschäftsklima: 87,7 Lage: 93,8 Erwartungen: 2,0		Gesamt: 67 % Industrie: 68 % Dienstleistun-gen: 69 %
13 (23. März)	Bundesweit umfangreiches Kontaktverbot: Einschränkung: 1) Versammlungs-freiheit 2) freie Berufsaus-übung 3) Gewerbefreiheit 4) Schulpflicht 5) Religionsfreiheit	A, GR, LIT	(A)	1) Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds 2) Infektionsschutzgesetzän-derung 3) Sozialschutzpaket 4) Gesetz zur Abmilderung der Pandemiefolgen im Zivil-, Insol-venz-, Strafverfahrensrecht 5) COVID19-Krankenhausent-lastungsgesetz 6) Corona-Soforthilfe für (Solo-) Selbständige/kleine und mittle-re Unternehmen	25. März: Geschäftsklima: 86,1 Lage: 93,0 Erwartungen: 9,7 Verarbeitendes Ge-werbe: -18.2 Dienstleistungen: -7,8 Handel: -21,4 Bau: 5,0	24. März: Verarbeitendes Gewerbe: 45,7 Dienstleistun-gen: 34,5	Gesamt: 59 % Industrie: 63 % Dienstleistun-gen: 63 %

Anmerkung: A = Österreich, BE = Belgien, BG = Bulgarien, CH = Schweiz, CRO = Kroatien, CZ = Tschechien, DK = Dänemark, ES = Spanien, EST = Estland, FI = Finnland, GR = Griechenland, I = Italien, LIT = Litauen, LUX = Luxemburg, LV = Lettland, N = Norwegen, NL = Niederlande, P = Polen, PT = Portugal, RO = Rumänien, S = Schweden, SK = Slowakei; Länderkürzel in Klammern: eingeschränkte Regelungen.

[1] Ifo Konjunkturumfragen. [2] IHS Markit/BME Einkaufsmanager Index (EMI), 50 = keine Veränderung zum Vormonat. [3] Jeweils stark betroffene Unternehmen.

Quelle: eigene Zusammenstellung.

Schwierigkeiten des Exits: Nichtlinearitäten, Rückkopplungen und Netzwerkeffekte

Unter der theoretischen Annahme, dass an einem Tag X alle Beschränkungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens aufgehoben werden, ist mit erheblichen Anpassungsproblemen und Stockungen auf dem Weg zu einer wieder friktionsfrei arbeits-, risiko- und wissensteiligen Volkswirtschaft zu rechnen. Variabel bleibt nur die Dauer des Lockdowns. Komplexer wird die Reaktivierung der wirtschaftlichen Prozesse und Interaktionen, wenn – was sehr wahrscheinlich ist – die verfügten Eingriffe sukzessive aufgehoben werden. Die Vorstellung, dies als politische, gar sozialtechnologische Optimierungsaufgabe zu verstehen, dürfte sich schnell als Illusion erweisen. Eher ist davon auszugehen, dass die Aufhebung von Restriktionen sich stärker nach epidemiologischen Erwägungen richtet als nach ökonomischen Kriterien. Besonders aber die politischen Abstimmungsprozesse auf europäischer und internationaler Ebene dürften zusätzliche Friktionen begründen.

- Aus epidemiologischer Sicht wird aus Vorsichtsgründen nur ein schrittweises Aufheben der restriktiven Maßnahmen möglich sein.

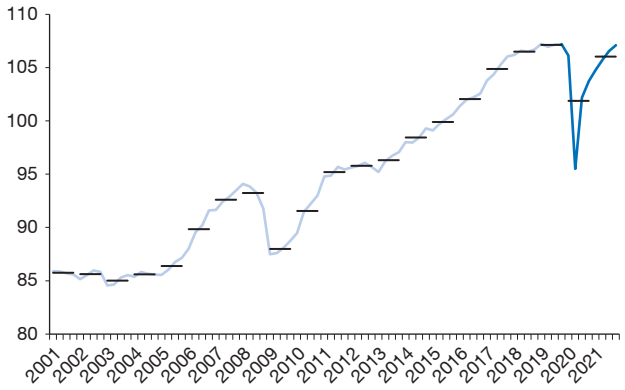
- Die Krise trifft die verschiedenen Länder nicht gleichzeitig. Daher wird es noch über mehrere Monate Komplikationen in der Wertschöpfungskette geben, wenn in anderen Ländern Produktion ausfällt oder grenzüberschreitender Handel und Transport beschränkt sind.

Vor diesem Hintergrund kann nur skizziert werden, wie sich die Entwicklungen in der Krise in den volkswirtschaftlichen Sektoren vollziehen und welche qualitativen Problemverschärfungen drohen. Gesellschaftliche Kosten und individuelle Belastungen sind dabei nicht berücksichtigt. Der Unterschied zur oft zitierten Finanzkrise 2008/2009 liegt darin, dass die Ursachen diesmal zwar nicht im Ökonomischen liegen und Märkte durch Fehlsteuerung ihre Koordinationskraft verloren haben, aber wegen der Symmetrie des Pandemie-Schocks eine endo-

Abbildung 1

Bruttoinlandsprodukt Deutschland – Szenario I: Q2 -10 %, im Jahresverlauf 2020 -5 % (2021 +4 %)

preis-, saison-, arbeitstäglich bereinigt, 2015 = 100, in % gegenüber Vorjahr/Vorquartal

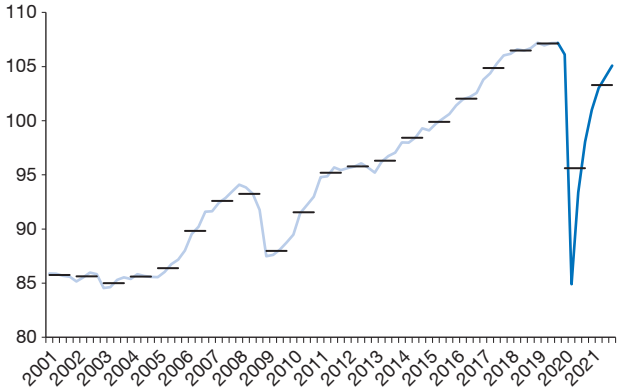


Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 2

Bruttoinlandsprodukt Deutschland – Szenario II: Q2 -20 %, im Jahresverlauf 2020 -10½ % (2021 +8 %)

preis-, saison-, arbeitstäglich bereinigt, 2015 = 100, in % gegenüber Vorjahr/Vorquartal



Quelle: eigene Berechnungen.

gene ökonomische Verschärfung mit zunehmender Dauer des Lockdowns droht:

- *Unternehmenssektor*: Mit unbestimmter Dauer des Lockdowns schreitet die Auszehrung der wirtschaftlichen Einheiten voran, zumal dann die einmaligen Zuschüsse des Bunds und der Länder zur Liquiditätsstärkung und Solvenzsicherung ihre Wirkung verlieren: Bei den Unternehmen wird zunächst das Eigenkapital angegriffen, für das Fremdkapital werden gegebenenfalls Überbrückungs-, Stundungs-, Umfinanzierungslösungen gefunden. Der Eigenkapitalverzehr mindert die wirtschaftliche Kraft des Unternehmens für eine künftige Expansion und verbaut/erschwert das Leveraging durch Fremdkapital. In die gleiche Richtung wirkt, dass die Überbrückungskredite über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Förderbanken der Länder zwar kurzfristig bestandssichernd sind, aber letztlich bei vielen Betrieben in einen Schuldenüberhang münden. Daran ändert auch die 100 %ige Besicherung durch den Steuerzahler nichts. Insgesamt dürfte die Unternehmensersparnis kurzfristig sinken, der Unternehmenssektor wird wieder zu einem Nettokreditnehmer – mittelfristig kann dies aber einen Deleveraging-Prozess in Gang bringen, der die Investitionen weiter schmälert. Es können zudem massive bilanzielle Bewertungsprobleme auftreten.

- *Private Haushalte*: Mit einem länger anhaltenden Lockdown werden die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte nachhaltig und nicht nur vorübergehend (abgefedert durch Kurzarbeitergeld) geschmälert. Es drohen Massenarbeitslosigkeit (2,5 Mio. bis 3 Mio.), Lohn- und Gehaltskürzungen, möglicherweise in hoher Zahl Privatinsolvenzen, was wieder den Bankensektor belasten würde. Die Nachfrage nach langlebigen Konsumgütern würde weiter massiv einbrechen, der Sozialkonsum und die personenbezogenen Dienstleistungen müssten mit anhaltend schwacher Nachfrage rechnen. Eine endogene Gesundung dieser besonders betroffenen Bereiche – soweit die Unternehmen überlebt haben – ist deshalb immer unwahrscheinlicher. Es kommt dann sehr darauf an, welche Maßnahmen der Konsumstützung ergriffen werden können (z. B. Gutscheine). All dies spricht für eine geringere Ersparnis, während die Bewertungsverluste an den Finanzmärkten zu einer höheren Ersparnis führen können, um die Absicherung im Alter zu gewährleisten. Der Nettoeffekt ist unklar.

- *Bankensystem*: Jede Umfinanzierung des Fremdkapitals von nichtfinanziellen Unternehmen schwächt das Bankensystem, weil Aktiva in der einen oder anderen Form an Wert verlieren werden. Die Verlagerung auf Förderbanken begründet die Haftung durch den Steuerzahler und befördert eine Re-Nationalisierung der Finanzintermediation. Die Zahl der Insolvenzen im Unternehmensbereich dürfte vor allem bei Kleingewerbetreibenden, Einzelunternehmern, Solo-Selbständigen, aber zunehmend auch bei den kleinen und mittleren Unternehmen steigen (zwar liegt hier die Eigenmittelquote mit rund 35 % deutlich höher als bei den ganz kleinen, doch wird diese irgendwann auch erodiert sein). Hinzu kommen die erwähnten Privatinsolvenzen und die Not vieler privater Haushalte, Ersparnisse aufzulösen und Bewertungsverluste zu realisieren. Kreditgeschäft und provisionsträchtiges Geschäft würde für die Banken auf längere Sicht einbrechen. Die Existenz

von Regionalbanken dürfte ebenso kritisch werden wie von international tätigen Geschäftsbanken. Die für den Erholungsprozess notwendige Finanzintermediation dürfte kaum zu sichern sein; es sind umfassende nationale und internationale Restrukturierungen im Bankenmarkt zu erwarten.

- *Staatsfinanzen*: Da es sich um einen symmetrischen Schock handelt, sind alle Staaten gezwungen, mehr oder weniger parallel und zeitgleich zu handeln. Geht es zunächst um Stützungsmaßnahmen, so sind in einer späteren Phase erhebliche Rekapitalisierungen (Nichtbanken wie Banken) notwendig sowie umfangreiche Stützungsprogramme für den privaten Konsum (z. B. Halbierung der Mehrwertsteuer auf langlebige Konsumgüter) und die unternehmerischen Investitionen. Als notwendig kann sich auch erweisen, dass die krisenbedingten Schulden der Unternehmen übernommen werden (wie 1990 in einen Altschuldenfonds). Die Kommunen werden flächendeckend in Finanzierungsschwierigkeiten geraten, sodass erneut deren Handlungsfähigkeit gefährdet ist. Die Nettokreditaufnahme wird dramatisch ansteigen, sodass die Kapitalmärkte zu deutlichen Bonitätsdifferenzierungen gezwungen sein werden. Zur gesamtwirtschaftlichen Krise gesellt sich eine Staatsschuldenkrise, für deren Remedur die Notenbanken nicht mehr gut aufgestellt sind.

All dies führt zu der Einschätzung, dass ein V-Profil für die wirtschaftliche Erholung nur bei einem maximal bis Anfang Mai 2020 gehenden Stillstand plausibel ist. Ansonsten droht ein U-Verlauf mit langer Talsohle. Und diese kann von unterschiedlichen Dynamiken geprägt sein, wenn ab einem bestimmten Zeitpunkt eine Bankendestabilisierung unvermeidbar hinzukommt oder eine Staatsschuldenkrise droht und die Finanzierungskreisläufe in der Eurozone gefährdet sind. Mit solchen Rückkopplungen und Nichtlinearitäten haben wir keinerlei Erfahrung aus historischen Vergleichsfällen. So ist bei längerem Lockdown auf die selbstverstärkenden Kräfte zu achten, wenn beispielsweise die konjunkturelle (durch Nachfrageausfall bedingte) Arbeitslosigkeit durch Kapitalmangelarbeitslosigkeit verschärft wird, weil den Unternehmen der Finanzierungsspielraum für neue Anlagen und Ausrüstungen fehlt. Dieses Risiko steigt in dem Maße, in dem in Europa eine zeitliche Koordinierung der Exit-Phase nicht gelingt, um die Offenheit der Grenzen für den Warenverkehr (und die grenznahe Arbeitskräftemobilität) sicherzustellen.

Eine besondere Herausforderung liegt in der Orchestrierung des Neustarts, damit dieser nicht zum stotternden Kaltstart wird. Eine Aufgabe, die der Staat nur begleiten kann, aber die Koordinierung der Wirtschaft fordert. Positiv ist, dass der Kapitalstock anders als nach längerer Kriegswirtschaft oder einem Systemwechsel wie 1989/1990 in dieser Krise nicht obsolet geworden ist. Dessen Re-Aktivierung hängt wesentlich davon ab, welche fiskalische Kraft man dem Staat zutraut, um die Auslastung – ganz in der Argumentation von J. M. Keynes – glaubhaft sicherzustellen. Von Seiten des Kapitalangebots dürfte infolge weiter steigender Präferenz für sichere Anlagen (Vorsichtskasse) der geforderte Zins für die Zeichnung von Staatsanleihen sehr niedrig bleiben. Es scheint nicht unplausibel, dass die organisatorische Flexibilität, welche die Krise erfordert (Homeoffice, veränderte Meeting- und Kommunikationskultur), positive Folgen für die Produktivität hat. Die Digitalisierung führt über kapitalsparenden technischen Fortschritt endlich zu den erwarteten Produktivitätseffekten und begründet neue Wachstumshoffnung.

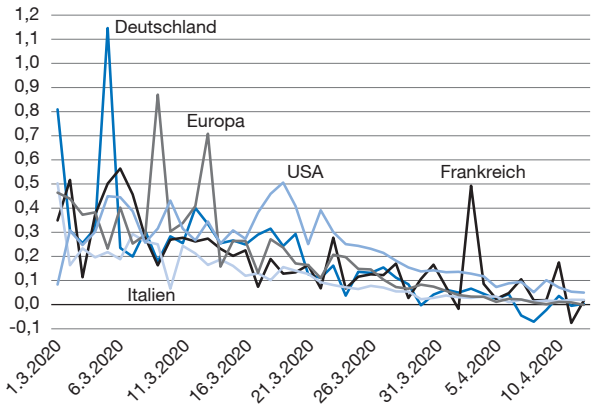
Zu beachten ist schließlich, dass das Ende des Lockdowns nicht alles wieder auf Normalzustand bringt, sondern es sicher durch weiter bestehende Einschränkungen gekennzeichnet sein wird. Umso wichtiger ist es, die Lockdown-Phase auf das medizinisch notwendige zu beschränken und zugleich eine klare Perspektive darüber zu geben, wie die weiteren politischen Schritte aussehen werden. Dort, wo noch keine zeitlichen Perspektiven aufgezeigt werden können, sollte zumindest deutlich gemacht werden, von welchen Indikatoren die weiteren Schritte abhängen. Dies steigert Vertrauen und unterstützt die wichtige Erwartungsbildung von Bürgern und Unternehmen. Deshalb erscheint es sinnvoll, für die verschiedenen Phasen vorzudenken:

- Eindämmungsphase: Lockdown,
- Öffnungsphase: sukzessiver Ausstieg aus den Eingriffen in die Grundrechte,
- Stabilisierungsphase: Suche nach dem „neuen Normal“,
- Wachstumsphase: Weg frei machen für Investitionen.

Gestaltung der Öffnungsphase

Aktuell liegt die Herausforderung in der Gestaltung der Öffnungsphase, in der die Bestimmungen des Lockdowns schrittweise aufgehoben werden. Für eine wirtschaftspolitische Exit-Strategie aus dem Corona-Lockdown Ende April sind die epidemiologischen Voraussetzungen (Verflachung des Anstiegs der „Infizierten“, Testen auf das Virus, Identifizierung von Kontaktpersonen, Tracking/Tracing und Isolierung von Infizierten) als erfüllt anzusehen. Die Zahl der aktiven Fälle nimmt zwar immer noch zu, doch hat sich die Dynamik deutlich verlangsamt (vgl. Abbildung 3). Derzeit verdoppelt sich diese Zahl in Deutschland alle 17 Tage, aber auch in den anderen betrachten Staaten ist der Verlauf ähnlich.

Abbildung 3
„Active Cases“: Infizierte abzüglich Genesener
Veränderungen in % gegenüber Vortag, Stand: 13.4.2020



Quelle: Worldometer, https://www.worldometers.info/coronavirus (15. April 2020); eigene Berechnungen.

Der Einstieg in die Öffnung sollte so vollzogen werden, dass die einzelnen Maßnahmen von hoher gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Wirksamkeit sind und epidemiologisch beherrschbar respektive kontrollierbar sind. Beide Dimensionen müssen zusammentreffen, sind aber unterschiedlich voraussetzungsstark. Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Wirksamkeit ergibt sich aus dem Grad existenzieller Bedeutung für andere Bereiche respektive dem Grad existenzieller Bedrohung durch den Lockdown. Die Bedeutung hängt dabei wesentlich von der Betrachtung der Vorleistungs-, Produktions- und Vertriebsketten ab.

Die epidemiologische Beherrschbarkeit und Kontrollierbarkeit bezieht sich neben der allgemeinen wie regionalen Entwicklung der Fallzahlen auf die Infrastruktur für das Testen und Tracken. Hier geht es z. B. auch um die ablauforganisatorischen Anpassungsmöglichkeiten an gebotene Abstandsregeln oder Schutzvorrichtungen. Damit erhalten Schul- und Gewerbeaufsicht, Arbeitsschutz etc. neue Verantwortlichkeiten zur Sicherstellung der Vorsorgestandards.

Beachtenswert ist dabei auch, dass die verschiedenen Wirtschaftszweige einem unterschiedlichen Druck ausgesetzt sind und einen zeitlich divergierenden Handlungsbedarf für die Normalisierung und die wirtschaftspolitische Unterstützung begründen (vgl. Tabelle 2). Während Landwirtschaft, Handel und Dienstleistungen zwar einen hohen Druck verspüren, aus dem Lockdown auszusteigen, weil es um fundamentale, existenzielle Fragen des Fortbestands von Unternehmen und Arbeitsplätzen geht, so bleiben die weiteren wirtschaftspolitischen Maßnahmen überschaubar. Kurzarbeitergeld, Steuerstundungen, Kredite mit weitgehender Haftungsübernahme dürften in der Öffnungsphase hinreichend sein und fortlaufend an Bedeutung verlieren. Damit gewinnt der Staat Freiraum für die gezielte Förderung und Unterstützung längerfristig in schwieriger Lage befindlicher Wirtschaftszweige.

Dazu gehört sicher die Industrie, die kurzfristig wegen ihrer besseren Eigenmittelausstattung, der leichteren Nutzbarkeit der Kurzarbeitergeldregelung und der Möglichkeit, wenigstens partiell aus unterschiedlicher regionaler oder sektorspezifischer Entwicklung Abfederungen zu

Tabelle 2
Restriktionen und Re-Start-Potenziale der Sektoren

		Angebot	Nachfrage	Zeitpfad
	Landwirtschaft	Verfügbarkeit von Saisonkräften	Eventuell Rückgang durch Handelsbeschränkungen	Kurzfristig, wenn Saisonkräfte verfügbar
	Verarbeitendes Gewerbe	Störungen in internationalen Wertschöpfungsnetzen, Handelsbeschränkungen, Verfügbarkeit der Mitarbeiter (Homeoffice, Gesundheitsschutz)	Rückgang bei nachlassender Weltwirtschaft, Störungen bei Abnehmern, Zurückhaltung bei Investitionen und beim Kauf langlebiger Konsumgüter	Längerfristige Störung, schwieriger Rückgang zur Normalsituation
	Bauwirtschaft	Verfügbarkeit von Subunternehmern aus der EU, ggf. Lieferung von Material	Zurückhaltung bei Investitionen und privater Modernisierung	Längerfristig vor allem auf der Nachfrageseite
	Energieversorgung	Bisher geringe Angebotsprobleme	Deutliche Nachfragerückgänge	Schnelle Reaktion bei steigendem Bedarf möglich
Dienstleistungen	digitalisierbar	Kapazitätsgrenzen bei Netzen; Verlagerung von analogen zu digitalen Angeboten	Hohe Nachfrage durch Digitalisierungsschub	Kurzfristig und nachhaltig
Dienstleistungen	Sozialkonsum	Restriktionen zur Krankheitsbekämpfung (Abstand, Veranstaltungsgröße)	Im Wesentlichen schnell reaktivierbar	Kurz- bis langfristig, je nach Auflagen
Dienstleistungen	personenbezogen	Verbote zur Krankheitsbekämpfung	Schnell reaktivierbar	Kurz- bis langfristig, je nach Auflagen

Quelle: eigene Zusammenstellung.

organisieren, robuster sein dürfte, mittelfristig jedoch wegen drohender Asynchronität der internationalen Märkte sowie der Abhängigkeit der Lieferketten einer stärkeren Unterstützung bedarf. Derzeit wird in weiten Bereichen (fern der Automobilbranche) des Verarbeitenden Gewerbes noch produziert – das gilt für einen Teil der Chemischen Industrie, die Elektrotechnik und den Maschinenbau. In der Industrie erweist sich die Globalisierung/Europäisierung der Wertschöpfungsketten nun als besondere Herausforderung.

Als volkswirtschaftliche Schlüsselbranche in der Krise erweist sich die Automobilindustrie. Hier ruht die Produktion seit Mitte März, da es umfassende Probleme sowohl auf der Beschaffungsseite (Vorleistungen, Ausfall Beschäftigung) als auch auf der Absatzseite (Händlernetz, Kfz-Zulassungsstellen, Kaufzurückhaltung bei langlebigen Konsumgütern) gibt. Der Umsatz der Branche lag 2019 bei rund 436 Mrd. Euro (283 Mrd. Euro im Ausland, 153 Mrd. Euro im Inland; Exportquote 65 %; 82 Mrd. Euro war der Umsatz der Zulieferer); die Zahl der Beschäftigten betrug 2019 833.000 (Zulieferer über 300.000). 27 % der weltweit in der Branche angemeldeten Patente fallen auf die deutsche Autoindustrie. Zugleich zeichnen die Autohersteller für 40 % aller Patentanmeldungen aus Deutschland verantwortlich und stellen damit die mit Abstand innovativste aller Branchen.

Daraus ergeben sich Hinweise für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung, die bei einer schrittweisen Öffnung zu berücksichtigen und mit der epidemiologischen Beherrschbarkeit zu verbinden sind. Deshalb steht am Beginn der Öffnungsphase die Sicherstellung der weithin akzeptierten medizinischen Infrastrukturen.

Mögliche Maßnahmen in der Öffnungsphase

Alle Maßnahmenplanungen können nur vorläufiger Natur sein. Eine Abschätzung der Folgen eines wirtschaftlichen Einbruchs für verschiedene Zielgruppen sowie der Wirksamkeit der Gegenmaßnahmen sollte so früh wie möglich auf den Weg gebracht werden. Klar ist, dass jeder Schritt viel Innovationskraft erfordert, um Stück für Stück eine Öffnung hinzubekommen, ohne Ansteckungsrisiken unangemessen zu vergrößern. Aus aktueller Perspektive erscheinen folgende zwölf Punkte besonders bedeutsam:

1. Tests und medizinische Behandlungskapazitäten aufbauen, Schutzkleidung vorhalten

Die großflächige Erhöhung von Test- und Behandlungskapazitäten (Test-Kits und Laborkapazitäten, Tracing-Software, medizinischer Sauerstoff, Beatmungsgeräte, Intensivbetten, Personal) ermöglicht einen schnelleren Exit aus dem Lockdown und ist daher ein notwendiger erster Schritt zur wirtschaftlichen Normalisierung. *Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit:* groß, weil zentrale Voraussetzung für alle Folgeschritte; *epidemiologische Beherrschbarkeit:* unbestritten notwendig.

2. Öffentliche Verwaltung öffnen

Die öffentliche Verwaltung ist zügig wieder zu öffnen, auch für den Besuchsverkehr. Dies normalisiert das öffentliche Leben, hat aber auch im Fall von Kfz-Zulassungsstellen direkte wirtschaftliche Relevanz. Schutzmaßnahmen, wie sie in Supermärkten oder Apotheken getroffen wurden, können auch hier die Ansteckungsgefahr verringern. *Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit:* groß, weil damit ein Signal an die Privaten gegeben wird, dass die notwendige Unterstützung und Begleitung gegeben sind; *epidemiologische Beherrschbarkeit:* Testkapazitäten für Publikumsbereiche; ablauforganisatorische Begleitung.

3. Schulen und Kindergärten öffnen

Für eine möglichst schnelle Öffnung müssen Wege jenseits der bisher gekannten Organisationsformen gefunden werden. Der Verzicht von Präsenzunterricht für die Abiturienten schafft zusätzliche Kapazitäten, durch Unterricht im Schichtbetrieb am Vor- und Nachmittag kann die Schülerzahl reduziert werden, die gleichzeitig vor Ort ist. Sicherzustellen ist, dass Lehrer aus Risikogruppen (Alter, Vorerkrankung) vom Unterricht freigestellt werden. *Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit:* von fundamentaler ökonomischer Bedeutung, weil Kinderbetreuung oder gar Homeschooling parallel zum Homeoffice keine adäquaten Alternativen sind, und die Bildungsgerechtigkeit abnimmt, weil die Leistungsunterschiede zwischen den Kindern in Abhängigkeit zum Elternhaus weiter zunehmen; *epidemiologische Beherrschbarkeit:* Ablauforganisatorische Voraussetzung wichtig; ein flächendeckender Schnelltest für alle Schüler kann als Bedingung für die Öffnung der Schule vorgesehen werden.

4. Verkehrskapazitäten erhöhen

Die heruntergefahrene Verkehrsinfrastruktur muss schnell erhöht werden, um den Weg zur Arbeit zu ermöglichen. Eine höhere Taktung reduziert die Zahl der Menschen im jeweiligen Bus oder der Bahn. Durch improvisierte Abtrennungen können möglicherweise Abteile geschaffen werden, wodurch sich die soziale Distanz zwischen den kleineren Gruppen von Reisenden erhöhen lässt. *Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit:* groß, weil infrastrukturelle Voraussetzung für alle anderen Schritte; *epidemiologische Beherrschbarkeit:* Schutz der Mitarbeiter der Betriebe (Testing), organisatorische Vorkehrungen.

5. Einzelhandel öffnen und Dienstleistung zulassen

Sobald wie möglich sollen Handelsgeschäfte und derzeit untersagte Dienstleistungen wieder zugelassen werden. Die unterschiedliche Vorgehensweise in den Bundesländern spricht dafür, dass der Handel nicht so weitgehend geschlossen sein muss, wie dies teilweise der Fall ist. Für die Bereiche, bei denen von längerfristigen Beschränkungen oder Verboten auszugehen ist, ist Klarheit über die Perspektiven erforderlich. Zudem muss über massive Unterstützungsleistungen nachgedacht werden. Sollten Großveranstaltungen noch über viele Monate untersagt bleiben, würde dies sonst zu einer Konkurswelle unter Messebauern, Catering-Unternehmen, Event-Veranstaltern etc. führen. *Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit:* groß, weil der öffentliche Raum seine integrierende, steuernde und kommunikative Wirkung wieder entfalten kann; *epidemiologische Beherrschbarkeit:* Abstands- und Zugangsregeln beibehalten. In den Sommermonaten sollte großzügig mit Servicemöglichkeiten auf Bürgersteigen und Plätzen umgegangen werden.

6. Produktion in der Industrie hochfahren

Um die industrielle Produktion wieder hochfahren zu können, müssen komplexe Wertschöpfungsnetze reaktiviert werden. Dazu ist erforderlich, dass die Unternehmen trotz der krisenbedingten Liquiditätsschwierigkeiten weiterhin am Markt sind. Teilweise müssen zudem Vertriebskanäle wieder zugelassen werden und öffentliche Zulassungsstellen wieder arbeiten. Um die Wertschöpfungsnetzwerke möglichst friktionsfrei wieder anfahren zu können, bedarf es zudem eines klaren Signals, wann wieder mit einer Normalisierung gerechnet werden kann. Darauf aufbauend können die notwendigen Koordinierungen vorgenommen werden. Dies sollte soweit möglich im europäischen Verbund geschehen, da die Produktion in Europa stark länderübergreifend vernetzt ist. *Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit:* groß, weil so die bedeutsamen Wertschöpfungssektoren wieder anlaufen, Kurzarbeit nicht zu Arbeitslosigkeit wird. Es sind auch Ausstrahleffekte auf den internationalen Handel zu erwarten, weil Vorleistungen nachgefragt werden. Steuerbasis wird zumindest teilweise gesichert; *epidemiologische Beherrschbarkeit:* Notwendig ist, dass die Mitarbeiter in Produktion, Logistik, Sales und After-Sales sicher und ansteckungsfrei ihrer Arbeit nachgehen können. Arbeitsorganisatorische Anstrengungen in Betrieben sind notwendig, um neue Standards für Gesundheitsschutz schnell zu erfüllen.

7. Offene Grenzen sichern

Die komplexen Wertschöpfungsketten basieren auf internationaler Arbeitsteilung und damit verbunden dem internationalen Austausch von Gütern. Grenzen für Waren müssen offengehalten und wo notwendig wieder friktionsfrei geöffnet werden, das gilt auch für den grenznahen Arbeitskräfteaustausch. Hier liegt eine wichtige Aufgabe für die Europäische Union. Internationaler Austausch über den Luft-, See- und Landweg muss gewährleistet werden. *Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit:* groß, weil damit die europäische Koordinierung gestärkt wird und Asynchronitäten eingedämmt werden; *epidemiologische Beherrschbarkeit:* Priorität für den Warenhandel, Testing für grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität.

Perspektiven auf die Stabilisierungsphase

Die Öffnungsphase ist auch eine Versuchsphase und ermöglicht das Lernen sowie Adjustieren der politischen Regulierungen. Danach wird sich der Blick schnell auf die Frage richten, ob und wie der Weg zu einer neuen Normalität gelingt. Es ist völlig klar, dass es nach dieser Krise keine Rückkehr zur alten Normalität gibt. Auf dem Weg zum „New Normal“ verbinden sich die Anpassungsleistungen der Unternehmen mit dem Bedarf an Innovationen und neuen Geschäftsmodellen, die sich mitunter auch ohne die Krise aufgedrängt hätten. Gleichzeitig wird es Branchen geben, in denen aus Gründen des Infektionsschutzes noch länger mit fundamentalen Restriktionen zu rechnen ist oder die sich in einer Anpassungskrise hin zu einem deutlich niedrigeren Marktvolumen befinden werden. Dies kann längere wirtschaftspolitische Absicherungs- oder Anpassungsmaßnahmen erfordern. Zudem steht die Wirtschaftspolitik vor einer weitergehenden Herausforderung: Denn es geht nicht mehr um kurzfristige Absicherung, Stabilisierung und Stützung, sondern nun um die Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Dynamik und die Schaffung von Voraussetzungen für zukunftsfähige Wertschöpfung am Standort Deutschland. In der Stabilisierungsphase zum „New Normal“ sind die folgenden Maßnahmen und Schritte bedeutsam. Diese bereits jetzt mitzudenken, ist aus zwei Gründen geboten: Einerseits stabilisiert dies die Erwartungen der privaten Akteure und schafft Vertrauen, andererseits muss der Staat bei seinen wirtschafts- und finanzpolitischen Interventionen einen langen Atem beweisen. Nur mit Blick auf die künftigen Herausforderungen wird das gelingen.

8. Großzügig mit fiskalischen Forderungen umgehen

Nach dem Wiederanfahren wird in vielen Unternehmen die Liquiditätssituation weiterhin kritisch sein, zumal wenn verlorene Umsätze nicht nachgeholt werden können. Um die Unternehmen nicht zu gefährden, muss die öffentliche Hand sich bei Steuernachzahlungen, Sozialversicherungsbeiträgen und Rückzahlungen von Überbrückungskrediten großzügig verhalten. Gegebenenfalls ist ein For-

derungsverzicht bei Fortführung der Geschäftstätigkeit zu prüfen. Eine Lösung für den Schuldenüberhang der Unternehmen ist zu prüfen. *Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit:* wichtig wegen der Nachhaltigkeit der Förderung; *epidemiologische Beherrschbarkeit:* unbedenklich.

9. Einreise ausländischer Arbeitnehmer möglich machen

Verschiedene Branchen sind auf ausländische Arbeitskräfte oder Subunternehmer angewiesen. Dies gilt beispielsweise für die Landwirtschaft und die Bauwirtschaft. *Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit:* groß wegen der Sicherung der Wertschöpfung in zentralen Wirtschaftszweigen; *epidemiologische Beherrschbarkeit:* Vorrangregelungen und Schnelltests für diese Gruppen können dazu beitragen, eine sichere Einreise rechtzeitig zu ermöglichen.

10. Fiskalischen Startschuss geben und Nachfrageprogramm vorbereiten

Durch eine steuerliche Entlastung kann ein Aufbruchssignal an Konsumenten und Unternehmen gesendet werden. Die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags zum Sommer 2020 wäre ein solches Signal, das wie ein Startschuss für einen neuen Aufschwung wirken kann. Darüber hinaus sind fiskalische Impulse im Sinne der Konjunkturpolitik zu prüfen, um aus der Öffnungsphase einen robusten Pfad zum „New Normal“ zu ermöglichen. Aufgrund der negativen Erwartungsbildung in der Bevölkerung kann es zu einer Situation kommen, in der langlebige Konsumgüter nicht nachgefragt oder Investitionen nicht getätigt werden. Wenn sich dies auch nach Aufheben der Angebotsrestriktionen als krisenverlängerndes Problem erweist, kann dem mit spezifischen Programmen zur Nachfragestimulation begegnet werden, wie dies auch in der Wirtschaftskrise 2009 erfolgreich war. *Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit:* groß wegen der Sicherung der Wertschöpfung in zentralen Wirtschaftszweigen; *epidemiologische Beherrschbarkeit:* unbedenklich.

Perspektiven auf die Wachstumsphase

In der mittel- bis langfristig ausgelegten Wachstumsphase sind Instrumente der Wachstums- und Innovationspolitik verstärkt zu aktivieren.

11. Wachstumsprogramm aufsetzen

Die Corona-Krise ist vermutlich auf Jahre ein spürbarer Rückschritt in der Wohlstandsentwicklung Deutschlands. Dies trifft die deutsche Volkswirtschaft in einer Zeit, in der sie ohnehin vor einem großen Strukturwandel und disruptiven Veränderungen steht. Damit wird ein umfangreiches Programm zur Verbesserung der Standortbedingungen und zur Stärkung der Disruptionsfähigkeit notwendig, um durch angebotsseitige Maßnahmen Investitionen, Innovationen und zukünftiges Wachstum zu ermöglichen. Der Staat beteiligt sich – auf die Anfangsphase begrenzt – an den risikoträchtigen Innovationen im Bereich Gesundheit, Energie, Klima und setzt damit Signale. *Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit:* groß wegen der Sicherung der Wertschöpfung in zentralen Wirtschaftszweigen; *epidemiologische Beherrschbarkeit:* unbedenklich.

12. Handlungsfähigkeit des Staates sichern

Die fiskalische Beanspruchung des Staates durch die Krise wird mit einem erheblichen Anstieg der öffentlichen Schulden einhergehen. Die Schuldentragfähigkeit der öffentlichen Haushalte wird zu einem wichtigen Argument der Zukunftssicherung. Deshalb sind ab einem bestimmten Zeitpunkt Schritte zur Sanierung der öffentlichen Haushalte einzuleiten. Dazu gehört auch eine neue Würdigung des Problems der kommunalen Schulden, die durch die Krise sicherlich kräftig ansteigen werden. *Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit:* groß wegen der positiven Erwartungsstabilisierung der Privaten; *epidemiologische Beherrschbarkeit:* unbedenklich.

Title: ***An Economic Policy Exit Strategy from the Corona Lockdown***

Abstract: *The fight against the coronavirus pandemic has led to an insulation of social and economic life and will have considerable economic consequences. Important areas of the industry and service sectors were partially or completely shutdown. A resumption of activity should happen as soon as possible, once the medical pre-conditions have been established and are met. This requires a clear exit strategy and following several steps to return to previous welfare and growth data levels. After securing survival during this crisis via various liquidity lines and bridging loans, the economy's restart requires the relaunch of public infrastructure, especially of schools and kindergartens. To facilitate a coordinated and synchronised restart of complex industrial value chains, we need clear signals on a planned schedule. A tax policy driven departure signal and a demandside focused growth programme could make an important contribution to a new economic dynamic after the crisis.*

JEL Classification: *O40, I15, H12*

DOI: 10.1007/s10273-020-2634-2

Sebastian Dullien, Alexander Herzog-Stein, Peter Hohlfeld, Sven Schreiber, Silke Tober

Schneller Ausstieg oder bedachte Lockerung?

Zur Zukunft von Kontaktbeschränkungen in der COVID-19-Krise

Welche Bedeutung hat eine Lockerung der Kontaktbeschränkungen für die Erholung der deutschen Wirtschaft, und welche Schlussfolgerungen für das angemessene Niveau der Kontaktbeschränkungen sind in den kommenden Monaten zu ziehen? Um diese Fragen zu beantworten, wird abgeschätzt, welche Bedeutung die Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung, die von Bund und Ländern seit Mitte März 2020 auf den Weg gebracht worden sind, für den derzeit zu beobachtenden Einbruch der Wirtschaftsaktivität in Deutschland tatsächlich haben. Zudem werden die verschiedenen plausiblen Szenarien zur Infektionsverbreitung und -eindämmung unter verschiedenen Optionen zur Lockerung der Kontaktbeschränkungen dargestellt.

Seit Beginn der Osterferien im April 2020 hat sich in Deutschland die Debatte zugespitzt, wie schnell und in welchem Maße die hier im Zuge der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie verordneten Einschränkungen des öffentlichen Lebens und der Geschäftstätigkeit in Gastronomie, Tourismus, Freizeitbetrieben und Einzelhandel gelockert werden sollen. Die Hoffnung jener, die auf eine schnelle Öffnung drängen, ist, dass die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Krise durch einen solchen Schritt begrenzt werden können. Dagegen stehen die Warnungen von Skeptikern, die ein Wiederaufflammen der Infektionen mit SARS-CoV-2 durch eine übereilte Öffnung fürchten.

Kosten des Shutdowns versus Kosten der Öffnung

Seit Mitte März 2020 wurde eine Reihe von Kontaktbeschränkungen umgesetzt, die insbesondere Teile des Dienstleistungssektors hart getroffen haben. So wurden zunächst Schulen und Kindertagesstätten geschlossen. Seit dem 23. März sind zudem bundesweit große Teile des stationären Einzelhandels sowie Freizeiteinrichtungen, Restaurants und Cafés geschlossen. Touristische Übernachtungen sind untersagt. Die Bevölkerung ist angehalten, Kontakte auf ein Mindestmaß zu reduzieren, und – soweit möglich – von zu Hause aus zu arbeiten. Anders als etwa in Italien oder Spanien ist allerdings Produktionsbetrieben allgemein die Arbeit weiter erlaubt.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Um die direkten wirtschaftlichen Konsequenzen dieser Kontaktbeschränkungen von anderen globalen Folgen der Corona-Pandemie abzugrenzen, sollten die wirtschaftlichen Auswirkungen in Deutschland in drei überlappende Phasen unterteilt werden:

Prof. Dr. Sebastian Dullien lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin und ist Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung (IMK) in Düsseldorf.

Prof. Alexander Herzog-Stein, Ph.D., ist Referatsleiter für Makroökonomische Arbeitsmarktforschung am IMK.

Peter Hohlfeld, Dipl.-Volkwirt, ist dort Referatsleiter für Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

PD Dr. Sven Schreiber ist dort Referatsleiter für Makroökonomische Grundsatzfragen und Privatdozent an der Freien Universität Berlin.

Dr. Silke Tober ist Referatsleiterin für Geldpolitik am IMK.

- In Phase 1 standen der verringerte Absatz nach China und Unterbrechungen der Lieferketten infolge von Produktionseinschränkungen in China im Vordergrund.

- Phase 2 startete Mitte März 2020, als in Deutschland zur Eindämmung von SARS-CoV-2 Schulen wie auch Clubs, Restaurants und der nicht essenzielle Einzelhandel geschlossen wurden.

- Phase 3 ist durch den globalen Wirtschaftseinbruch gekennzeichnet, der für die stark exportabhängige deutsche Wirtschaft einen Rückgang der Produktion, der Investitionstätigkeit und in der Folge eine Schwächung des Konsums bedeutet.

In *Phase 1* hatte der Produktionseinbruch in China im Februar und März 2020 unmittelbare Folgen für die deutsche Wirtschaft. Durch die Produktionsunterbrechungen kam es zu Engpässen bei Vorprodukten insbesondere für die Automobil-, die Maschinenbau-, die Chemie- und die Elektronikindustrie, die einen Anteil an der Bruttowertschöpfung von 12 % haben. Mit zeitlicher Verzögerung folgte ein negativer Exportimpuls bei denselben Branchenschwerpunkten. In ähnlicher Weise waren die wichtigen europäischen Handelspartner Italien, Frankreich und Spanien betroffen, was wiederum negative Folgen für die deutsche Wirtschaft hatte.

Phase 2 wirkte sich am stärksten auf die Wirtschaftsbereiche Handel, Gastgewerbe und Verkehr aus, die insgesamt ein Gewicht von 16,2 % an der Bruttowertschöpfung haben. Angesichts weitreichender Einschränkungen des Gastgewerbes dürfte dieses im zweiten Quartal 2020 nahezu zum Erliegen kommen, mit allerdings nur 1,5 % der Wirtschaftsleistung. Die im Zuge der Corona-Krise steigende Vorratshaltung bescherte dem Einzelhandel im Februar 2020 zunächst einen überdurchschnittlichen Umsatzanstieg: preisbereinigt gegenüber Januar 2020 im Bereich Lebensmittel, Getränke und Tabakwaren um 4,4 %; bei Apotheken, kosmetischen, pharmazeutischen und medizinischen Produkten um 4,1 %. Bei den Nicht-Lebensmitteln verzeichnete der Internethandel im Februar 2020 einen Umsatzsprung um 8 % gegenüber dem Vormonat. Im März dürfte sich diese Entwicklung noch etwas verstärkt fortgesetzt haben. Zudem gab es eine Verlagerung des Konsums von Restaurants hin zu direkten Lebensmittelkäufen.

Ab April 2020 dürfte bei hohen Lagerbeständen der Haushalte eine Normalisierung in diesen Bereichen stattfinden, während der Einzelhandel in anderen Bereichen einen Rückgang verzeichnen sollte. Hier wirken zwei gegenläufige Effekte: Einerseits haben die privaten Haushalte im Schnitt mehr Zeit für Konsumausgaben, andererseits kommt es trotz der wirtschaftspolitischen Stützungsmaßnahmen zu einer Verschlechterung der Einkommenssituation und einer zunehmenden Arbeitsplatzunsicherheit. Die Einschränkungen im Handel und im Verkehr führen insgesamt im zweiten Quartal auch hier zu einem deutlichen Einbruch, sodass für den gesamten Wirtschaftsbereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr 2020 mit einem Rückgang um durchschnittlich mehr als 10 % zu rechnen ist (Dullien et al., 2020).

Das Produzierende Gewerbe ohne Bau (24,2 % der Bruttowertschöpfung) und der Bau (5,6 % der Bruttowertschöpfung) sind in Deutschland – anders als in anderen EU-Staaten – von staatlichen Beschränkungen nur insoweit betroffen, als hinreichende Schutzmaßnahmen für die Beschäftigten gewährleistet werden müssen. Nichtsdestotrotz dürfte die Produktion im Produzierenden Gewerbe ohne Bau vor allem wegen der außenwirtschaftlichen Faktoren um rund 12 % zurückgehen. Hier machen sich seit März 2020 verstärkt ausbleibende Vorprodukte aus anderen EU-Ländern wegen dortiger Produktionsunterbrechungen bemerkbar, auch weil innerhalb der EU Just-in-time-Lieferungen eine größere Rolle spielen als in den Lieferketten mit China. Der Bau dürfte trotz vereinzeltem Wegbleiben ausländischer Beschäftigter bei weiterhin guter Auftragslage zulegen. Die öffentlichen Dienstleister inklusive vieler Krankenhäuser haben einen Anteil von 18,8 % an der Bruttowertschöpfung und verzeichnen im Zuge der Pandemie eine deutlich steigende Aktivität.

Die jetzt einsetzende *Phase 3* ist eine Fortsetzung von Phase 1, wobei sich nun die chinesische Wirtschaft erholt, während die anderen Handelspartner Deutschlands den Corona-Schock durchleben. In dieser Phase entscheidet sich, ob die diversen massiven, nationalen Stützungsmaßnahmen eine sich verstärkende globale Abwärtsentwicklung der Weltwirtschaft verhindern können. Die Bedeutung der globalen Nachfrage zeigt sich an der mit 46,9 % hohen Exportquote der deutschen Wirtschaft, die in Schlüsselbereichen wie der Automobilindustrie mit 65 % und dem Maschinenbau mit 79 % sogar noch deutlich höher ist.

Konjunkturprognose des IMK

Der jüngsten Prognose des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) zufolge (Dullien et al., 2020) wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland im zweiten Quartal 2020 einen Einbruch um saison- und kalenderbereinigt 4,9 % gegenüber dem Vorquartal aufweisen und auch im dritten Quartal schrumpfen. Insgesamt dürfte damit das BIP im Jahresschnitt 2020 um 4,0 % unter dem Vorjahreswert liegen. Da das IMK für 2021 ein Wachstum von nur 2,4 % prognostiziert, wird das BIP im Jahresendquartal 2021 noch niedriger liegen als Ende 2019. Dieser Prognose liegt die Annahme zugrunde, dass die einschränkenden Maßnahmen ab Mai 2020 gelockert werden und sich die Weltwirtschaft im Laufe des Jahres zu erholen beginnt. Allerdings wird ebenfalls angenommen, dass die Ausnahmesituation, in der ein Abstandsgebot gilt, noch in das kommende Jahr

hineinreicht. Insgesamt dürfte dabei deutlich weniger als die Hälfte des beobachteten Einbruchs der Wirtschaftsaktivität auf die seit Mitte März verhängten Kontaktbeschränkungen zurückzuführen sein; der größere Teil ist durch Produktions- und Absatzschwierigkeiten des Verarbeitenden Gewerbes verursacht. Daher wird sich die stark mit dem Ausland verflochtene deutsche Wirtschaft kurzfristig kaum ohne eine Erholung der Weltwirtschaft beleben können.

Würden die aktuell recht umfassenden physischen Kontaktbeschränkungen über einen dritten Monat hinweg ohne Lockerungen fortbestehen, so dürften die zusätzlichen ökonomischen Kosten allerdings überproportional höher ausfallen. Es dürfte dann zunehmend zu Insolvenzen kommen, und eine Nachfragebelebung könnte sich nicht unmittelbar in einer Wiederaufnahme der Wirtschaftstätigkeit niederschlagen. Die besonders betroffenen Bereiche der Gastronomie, der Hotels, des Nicht-Lebensmittelhandels sowie der Freizeit-, Sport- und Kulturdienstleister machen für sich genommen zwar nur rund 7 % der Bruttowertschöpfung aus. Von ihren Aktivitäten geht aber wiederum eine Nachfrage nach Dienstleistungen und Produkten anderer Bereiche aus, die damit ebenfalls weiterhin geschwächt würden. Insgesamt wäre zu erwarten, dass ein dritter Monat mit umfassenden Schließungen im Dienstleistungsbereich trotz der bestehenden wirtschaftspolitischen Stützungsmaßnahmen direkt und indirekt einen zusätzlichen Rückgang des deutschen BIP im Jahresdurchschnitt 2020 um rund 1 % bewirkt.

Noch schädlicher als eine länger anhaltende Kontaktbeschränkung wäre eine kurze Lockerung gefolgt von einer neuen, noch einmal längeren Phase von Beschränkungen mit geschlossenen Betrieben in Einzelhandel und Gastronomie. Weil in einem solchen Szenario die Gesamtdauer der Umsatzausfälle und Betriebsschließungen länger ausfallen würde, wäre auch mit größeren Rückgängen beim Bruttoinlandsprodukt zu rechnen.

Ein wichtiger Mechanismus, durch den eine länger anhaltende oder sich wiederholende Schließzeit bei Einzelhandel und Gastronomie zu überproportional höheren gesamtwirtschaftlichen Kosten führen kann, ist der Arbeitsmarkt. In seiner aktuellen Prognose geht das IMK davon aus, dass durch die zahlreichen Maßnahmen zur Stabilisierung von Wirtschaft und Beschäftigung analog zur Erfahrung während der Großen Rezession (siehe hierzu z. B. Herzog-Stein et al., 2018) in einem Best-case-Szenario die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssicherung abermals weitgehend gelingt, vor allem weil der Arbeitsmarkt durch die Nutzung von Kurzarbeit und anderen Instrumenten der internen Flexibilität in nie da gewesenem Ausmaß aufgefangen wird.

Dabei ist die erfolgreiche gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssicherung stark davon abhängig, dass für die ökonomischen Akteure durch einen realistischen Plan einer schrittweisen Lockerung der Kontaktbeschränkungen die Krisendauer abschätzbar, und die daran anschließende wirtschaftliche Erholung vorstellbar sind. Mit jedem zusätzlichen Tag umfassender Einschränkungen des öffentlichen Lebens in Deutschland über Anfang Mai 2020 hinaus steigt das Risiko, dass die Betriebe und die Beschäftigten die massiven Anstrengungen für eine erfolgreiche Beschäftigungssicherung nicht länger durchhalten und zunehmend Beschäftigte entlassen werden. Umfangreiche Beschäftigungsverluste hätten dann massive negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und würden so eine schnelle Erholung unwahrscheinlich machen. Im Extremfall würden viele Unternehmen, Ladengeschäfte und Restaurants dauerhaft vom Markt verschwinden. Der Verlust eines erheblichen Teils des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks brächte die Gefahr einer negativen Pfadabhängigkeit der Arbeitsmarktentwicklung mit sich. Eine gedämpfte Beschäftigungsentwicklung, eine Rückkehr sowie Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit und negative Hystereseeffekte[1] wären mittel- und langfristig zu befürchten.

Ein langes Anhalten der aktuellen, umfassenden Kontaktbeschränkungen könnte auch über den Bildungssektor größere volkswirtschaftliche Kosten entstehen lassen. Zwar betrifft die Schließung der Schulen nicht das aktuelle BIP, sie schränkt jedoch erstens die Arbeitsfähigkeit erwerbstätiger Eltern ein und wirkt zweitens negativ auf die Humankapitalbildung. In der akuten Krisensituation, in der viele Betriebe ohnehin Kurzarbeit angemeldet haben, ist der Ausfall von berufstätigen Eltern zwar noch zweitrangig, zumal die Zahl betroffener Eltern überschaubar ist.[2] Über eine längere Zeit dürfte es allerdings schwieriger werden, den Ausfall der Kinderbetreuung zu kompensieren. Auch hier dürften die negativen Effekte mit anhaltender Dauer überproportional sein.

Gleiches gilt für die Humankapitalbildung. Die meisten Schulen in Deutschland sind nicht ausreichend vorbereitet, ihre Schülerinnen und Schüler digital zu unterrichten. Gerade in sozialen Brennpunkten wäre eine Ausstattung mit Tablets und anderen Geräten mit Internetzugang erforderlich, damit Lernende im Fall einer erneuten Schließung oder Quarantäne in der Lage sind, das bereits existierende Lernangebot zu nutzen und Feedback von Lehrkräften zu erhalten. Ein Unterrichtsausfall von drei Wochen dürfte hier zwar insgesamt verkraftbar sein. Sollten sich die Schulschließungen allerdings deutlich länger hinziehen, ist mit zunehmenden Lücken insbesondere bei Kindern aus sozial schwachen Familien zu rechnen.

1 Zu den möglichen Ursachen von Hysterese bei der Arbeitslosigkeit siehe Røed (1997).

2 Rund 17 % der 45 Mio. erwerbstätigen Personen in Deutschland lebten 2018 in Doppelverdienerhaushalten mit Kindern im Alter unter 13 Jahren oder waren alleinerziehend.

Dynamik der Infektionsverbreitung

Zur Bewertung der Kosten und des Nutzens der Kontaktbeschränkungen ist neben den wirtschaftlichen Wirkungskanälen auch ein Verständnis des Verlaufs der Infektions-, Erkrankungs- und Todeszahlen in verschiedenen Szenarien notwendig. In der Epidemiologie werden für eine Grobabschätzung in der Regel sogenannte Susceptible-Exposed-Infectious-Recovered-Modelle (SEIR-Modelle) verwendet.[3] Aus der Literatur zur SARS-CoV-2-Ausbreitung und IMK-interner Simulationen mit diesen Modellen mit in aktuellen Studien geschätzten Modellparametern[4] sind folgende Schlussfolgerungen für den Infektionsverlauf zu ziehen:

- Ein einfaches Durchlaufenlassen der Infektion (hypothetisch ohne die Kontaktreduzierungen seit Mitte März) führt schnell zu sehr vielen Infizierten, vielen Patienten in intensivmedizinischer Behandlung und einer fast sicheren Überlastung des Gesundheitssystems. Je nach Annahme zur Basisreproduktionsrate R_0, die angibt, wie viele Menschen im Durchschnitt von jeder infizierten Person angesteckt werden, wäre der Höhepunkt irgendwann im (Früh-)Sommer 2020 erreicht. Dabei könnte es mehrere Hunderttausend Tote geben; unter gängigen Annahmen zur Sterblichkeit bei unverändertem Verhalten wären zum Höhepunkt mit täglich mehreren Zehntausend Toten zu rechnen. Da bei Überlastung des Gesundheitssystems die Sterblichkeit noch einmal deutlich höher ausfallen könnte und es auch zu einer massiven Gefährdung des Personals im Gesundheitssektor kommen würde, sollte dieses Szenario unbedingt vermieden werden.

- Ein einfaches Aufheben der Kontaktbeschränkungen und eine Rückkehr zur Verbreitungsrate R_0 von vor Einführung der Maßnahmen bedeutet eine Rückkehr zu exponentiellem Infektionswachstum innerhalb von wenigen Wochen. In einem solchen Szenario wäre gegenüber dem einfachen Durchlaufenlassen der Infektion nur wenig Zeit gewonnen; es erscheint allerdings unrealistisch, innerhalb dieser kurzen Zeit die Kapazitäten im Gesundheitssystem ausreichend erweitern zu können, um die zu erwartende Infektionswelle zu bewältigen. Damit hätte eine solche Strategie kaum einen Vorteil: Die ökonomischen und sozialen Kosten der Kontaktbeschränkung wären angefallen, ohne einen großen Nutzen zu erreichen.

- Auch eine Strategie, die zunächst zu den Vor-Krisen-Verhaltensweisen zurückkehrt und auf einen neuen Anstieg der Infektionen stattdessen mit einer Wiedereinführung der Beschränkungen reagiert, würde bis ins Jahr 2021 hinein immer wieder restriktive Phasen wie in der zweiten März-Hälfte erforderlich machen. Die Zeiten mit Beschränkungen dürften hier sogar überwiegen. Die ökonomischen Kosten des teilweisen Shutdowns würden noch drastisch erhöht. Dies erscheint deshalb ebenfalls nicht als eine sinnvolle Strategie.

Da es gleichzeitig angesichts der engen Verflechtungen der deutschen Wirtschaft mit den Volkswirtschaften Europas und der Welt nicht realistisch erscheint, Neuinfektionen völlig auszuschließen, bleibt als einzige – auch ökonomisch – sinnvolle Strategie, die Reproduktionsrate nachhaltig und bis zur Verfügbarkeit eines Impfstoffs niedrig und möglichst unter dem Wert von 1 zu halten. Während derzeit umstritten ist, welche Maßnahmen die Reproduktionsrate wie stark senken und welchen Beitrag jenseits verordneter Maßnahmen Verhaltensänderungen der Bevölkerung spielen, ist eines klar: Eine einfache Rückkehr zu dem Leben und Wirtschaften wie vor Ausbruch der Pandemie wird es in den kommenden Monaten höchstwahrscheinlich nicht geben.

Politikschlussfolgerungen: schneller Ausstieg oder bedachte Lockerung?

Aus diesen Überlegungen folgt, dass die aktuellen Kontaktbeschränkungen ökonomisch zwar sehr teuer sind, aber die (langfristigen) Kosten einer zu frühzeitigen Aufhebung noch größer wären. Eine vorschnelle Aufhebung würde riskieren, dass aufgrund eines neuen Aufflammens der Infektionen innerhalb kürzester Zeit erneut harte Kontaktbeschränkungen für einen längeren Zeitraum verhängt werden müssten, was die ökonomischen Gesamtkosten drastisch in die Höhe treiben würde. Die Kontaktbeschränkungen nachhaltig zu lockern ist also wichtiger, als sie schnell aufzuheben.

Für die deutsche Wirtschaft ist dabei eine Erholung des Verarbeitenden Gewerbes mindestens ebenso wichtig wie eine Erholung des stationären Einzelhandels und der Gastronomie. Eine vorschnelle Aufhebung von Kontaktbeschränkungen und Abstandsgebot, die zu einer Verschärfung der Infektionen und am Ende zu Produktionsstörungen führt, wie sie in Spanien und Italien erlebt wurden, wäre kontraproduktiv.

Für die Lockerung der Kontaktbeschränkungen selber lassen sich drei grundsätzliche Schlussfolgerungen ableiten:

1. Lockerungen sollten schrittweise und vorsichtig erfolgen. Dabei sollten jene Lockerungen der Kontaktbeschränkungen zunächst durchgeführt werden, die möglichst geringe Ansteckungsgefahren (und insbesondere geringe Gefahren für Risikogruppen) mit sich

3 Siehe exemplarisch etwa an der Heiden und Buchholz (2020) oder für einen Überblick Hethcote (2000). Für feinere Abschätzungen werden diese Modelle oft um Netzwerkaspekte oder Bevölkerungsgruppen erweitert.

4 So wird üblicherweise von einer Basisreproduktionszahl R_0 von SARS-CoV-2 in der Größenordnung zwischen 2,4 und 3,3 ausgegangen sowie einem Fall-Verstorbenen-Anteil von um 1 %. Vgl. Robert Koch-Institut (2020).

bringen und deren Aufrechterhalten zudem besonders hohe ökonomische und soziale Kosten verursachen.

2. Es sollte systematischer zusammengetragen und kommuniziert werden, über welche spezifischen und situationsbedingten Maßnahmen wie etwa Schutzkleidung, Barrieren und Plexiglasscheiben oder Zugangsbeschränkungen für Lokalitäten die Ansteckungsgefahren so verringert werden, dass wirtschaftliche Aktivitäten wieder möglich werden.

3. Alle notwendigen Ressourcen sollten in Möglichkeiten des datenschutzkonformen Trackings und Nachverfolgens von Infektionsketten gesteckt werden.

Selbstverständlich ist, dass dabei das Design der konkreten Ausstiegsschritte sinnvoll nur interdisziplinär erarbeitet werden kann.

Insbesondere beim Tracking und dem Nachverfolgen von Infektionsketten sollte die EU-Perspektive gefördert werden. Wichtig ist hier, die nationalen Systeme kompatibel zueinander zu halten, um bald wieder den möglichst ungehinderten Grenzverkehr von Arbeitskräften zu ermöglichen, ohne neue Infektionsketten zu riskieren. Außerdem ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wichtig, um Lieferketten innerhalb der EU für die nächsten Monate stabil zu halten. Die Gefahr, dass ein neuer Infektionsausbruch in einem EU-Mitgliedsland die Lieferung von Vorprodukten erneut unterbricht, ist insbesondere für die stark vernetzte deutsche Volkswirtschaft relevant.

Angesichts der hohen ökonomischen Kosten der derzeit bestehenden Kontaktbeschränkungen sollte bei Ausgaben und Investitionen für den Infektionsschutz nicht gespart werden. In den allermeisten Fällen dürften die notwendigen Veränderungen an Lokalitäten oder Geschäftsabläufen, die notwendigen Investitionen in Infrastruktur sowie die Kosten flächendeckender Tests weit geringer sein als die Alternativkosten einer langen Fortsetzung sehr restriktiver Kontaktbeschränkungen.

Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Krise

Konkret ließen sich aus diesen Schlussfolgerungen folgende Maßnahmen ableiten:

- Kapazitäten für Tests und zur Nachverfolgung von Infektionsketten sollten schnellstmöglich ausgebaut werden; die Nutzung von Handy-Apps sollte dabei geprüft werden, allerdings aufgrund des Datenschutzes ohne zentrale Speicherung von Kontakt- oder Bewegungsprofilen und zeitlich begrenzt. Denkbar wäre auch, den Zugang etwa zu Restaurants zunächst für jene zu lockern, die bereit sind, ihre Kontaktdaten zu hinterlassen.

- In allen Unternehmen sollten mit Nachdruck und kooperativ zwischen Geschäftsführung und Beschäftigten Maßnahmen für einen wirkungsvollen Infektionsschutz organisiert werden.

- In Einzelhandel, Gastronomie und derzeit geschlossenen Dienstleistern mit Kundenkontakt, wie Friseursalons, müsste geprüft werden, wie über den Einbau von Virusbarrieren, die Einhaltung des Abstandsgebots und die Nutzung von Schutzkleidung ein Betrieb mit möglichst begrenzter Infektionsgefahr möglich ist.

- Für den Bereich der Schulen und Kitas sollte – soweit möglich – durch Separation und Kohortierung bestimmter Gruppen zumindest ein teilweiser Betrieb wieder aufgenommen werden (etwa: Unterricht nur noch jeden zweiten Tag bei klarer räumlicher Trennung von Klassen). Soweit mangelnde Infrastruktur wie knappe sanitäre Einrichtungen dem im Wege stehen, sollten schnell und unbürokratisch Provisorien geschaffen werden.

- Soweit Mund-Nasen-Schutz verfügbar ist, sollte überprüft werden, inwieweit eine generelle Pflicht zum Tragen dieser einfachen Masken auf öffentlichen Wegen die Infektionsverbreitung begrenzen könnte.

- In den Fällen, in denen es akute Beschränkungen der verfügbaren Ressourcen gibt (etwa bei Atemmasken), ist ein schnelles Hochfahren der heimischen Produktion sinnvoll und sollte von der Regierung durch Großbestellungen und langjährige Lieferverträge gefördert werden. In der Übergangsphase sollten Maßnahmen wie etwa die Einführung von Maskenpflicht so abgestimmt werden, dass zunächst Bereiche mit größerer Bedeutung für eine Begrenzung der Verbreitung des Coronavirus (also Gesundheits- oder Pflegebereich) ausreichend versorgt sind.

- Sinnvoll wäre ein regional abgestuftes Vorgehen bei der Lockerung wie von Bofinger (2020) vorgeschlagen. So könnten Landkreise mit niedrigen Infektionszahlen oder -dynamik oder weit vorangeschrittenen Maßnahmen für Infektionsschutz den Einzelhandel, Schulen, Kitas und Gastronomie schrittweise vor anderen Regionen wieder öffnen. Wichtig wäre hier allerdings, streng durchzusetzen, dass nur Menschen mit Wohnsitz in dem entsprechenden Landkreis dort bedient werden, um neue interregionale Infektionsketten zu vermeiden. Auch in diesen Gebieten sollte das Abstandsgebot weiter gelten. Eine solche vorgezogene Lockerung in einzelnen Regionen könnte nicht nur

wichtige Erkenntnisse über wirkungsvolle Einzelmaßnahmen der Infektionsvermeidung geben, sondern auch die Zahl der Insolvenzen verringern.

- Ebenfalls sollte darauf vorbereitet werden, dass eine erneute, graduelle Verschärfung der Kontaktbeschränkungen notwendig werden könnte. Hier sollte insbesondere an den Schulen – auch nach einer (teilweisen) Öffnung – die digitale Infrastruktur verbessert werden. Zentral ist hier unter anderem die Versorgung wirtschaftlich benachteiligter Kinder und Jugendlicher mit Laptops oder Tablets sowie den dafür notwendigen Internetzugängen.

Angesichts der beschriebenen Infektionsdynamik und der Gefahr eines Wiederaufflammens der Pandemie scheint auch ökonomisch das Vorsichtsprinzip bei der Lockerung der Kontaktbeschränkungen angebracht: Die Öffnung sollte nach und nach erfolgen und die notwendigen Maßnahmen zur Infektionsbegrenzung auf jeden Fall vorher auf den Weg gebracht werden.

Für eine rechtzeitige Umsetzung ist allerdings eine schnelle und klare Kommunikation dieses Verfahrens notwendig, sodass etwa Einzelhändler die Zeiten der verordneten Schließung zur Vorbereitung der Wiedereröffnung nutzen können. Bislang gibt es in der Kommunikation einer Ausstiegs- oder Lockerungsstrategie der Regierung noch Schwächen. So ist bislang nicht klar kommuniziert worden, unter welchen Bedingungen eine Lockerung zu erwarten ist. Über vorbereitende Maßnahmen einer Lockerung der Kontaktbeschränkungen gibt es keinerlei Aussagen. Ebenfalls wäre eine klare Aussage der Regierung wünschenswert, dass es in den kommenden Monaten keine vollständige Rückkehr zu dem Status quo vor der Krise geben wird und bestimmte Bereiche wie Großveranstaltungen sich auf länger bestehende Beschränkungen einstellen müssen. Eine klare Kommunikation könnte in der aktuellen labilen Lage nicht nur die Erwartungen der Unternehmen auf Absatzerholungen stabilisieren, sondern auch zu einer beschleunigten Umsetzung notwendiger Maßnahmen gegen die Infektionsverbreitung führen.

Darüber hinaus ergibt unsere ökonomische Analyse, dass die Lockerung der Kontaktbeschränkungen zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung dafür ist, dass die deutsche Wirtschaft möglichst unbeschadet durch die Corona-Krise kommt. Jenseits des besonders im Fokus stehenden Dienstleistungs- und Einzelhandelsbereichs besteht die Gefahr, dass durch negative Rückkopplungen im internationalen Handel in den kommenden Monaten auch das Verarbeitende Gewerbe von der Nachfrageseite noch einmal unter Druck gerät. Wichtig wäre, alles zu tun, um den europäischen Binnenmarkt zu stabilisieren. Hier wäre vor allem wichtig, ein Signal der Solidarität an die EU-Partner zu senden und eine weiter destabilisierende Staatsschuldenkrise im Euroraum zu begrenzen. Die von Bofinger et al. (2020) vorgeschlagenen Corona-Bonds wären hier ein sinnvoller Schritt. Außerdem sollte ein – nach Möglichkeit – international abgestimmtes Konjunkturpaket auf den Weg gebracht werden, um einen Beitrag Deutschlands zur Stabilisierung der Weltwirtschaft zu liefern und die Schwäche der Exportnachfrage auszugleichen.

Literatur

An der Heiden, M. und U. Buchholz (2020), Modellierung von Beispielszenarien der SARS-CoV-2-Epidemie 2020 in Deutschland. Unter Mitarbeit des Robert Koch-Instituts.

Bofinger, P. (2020), Ein Konzept für einen regional differenzierten Corona-Ausstieg, https://www.rnd.de/politik/corona-beschrankungen-lockern-okonom-peter-bofinger-schlagt-regional-differenzierten-exit-vor-WCD-WQUV47FHMDGJI72T7EWJRXU.html (16. April 2020).

Bofinger, P., S. Dullien, G. Felbermayr, M. Hüther, J. Südekum et al. (2020), Europa muss jetzt finanziell zusammenstehen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. März.

Dullien, S., A. Herzog-Stein, S. Tober, P. Hohlfeld, T. Theobald, S. Watzka et al. (2020), Virus-Pandemie stürzt Weltwirtschaft in tiefe Rezession. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2020/2021, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Report, 157, April.

Herzog-Stein, A., F. Lindner und S. Sturn (2018), The German employment miracle in the Great Recession. The significance and institutional foundations of temporary working-time reductions, *Oxford economic papers*, 70(1), 206-224.

Hethcote, H. W. (2000), The Mathematics of Infectious Diseases, *SIAM Review*, 42(4), 599-653.

Robert Koch-Institut (2020), SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html (3. April 2020).

Røed, K. (1997), Hysteresis in unemployment, *Journal of economic surveys*, 11(4), 389-418.

Title: ***Quick Exit or Deliberate Loosening? On the Future of Contact Restrictions in the COVID-19Crisis***

Abstract: *How important is the relaxation of contact restrictions for the recovery of the German economy and what conclusions can be drawn for the appropriate level of contact restrictions in the coming months? In considering these issues, an attempt will be made to assess what significance the contact restriction measures introduced by the federal and state governments since mid-March 2020 will actually have for the current slump in economic activity in Germany. In addition, the various plausible scenarios for the spread and containment of infection are presented with different options for easing contact restrictions.*

JEL Classification: *H00, I10, E60*

DOI: 10.1007/s10273-020-2632-4

Thieß Petersen

Optimale internationale Arbeitsteilung

Die internationale Arbeitsteilung bietet für eine Volkswirtschaft sowohl Vor- als auch Nachteile. Sofern die damit verbundenen Grenzkosten und Grenznutzen die üblichen Verläufe aufweisen, gibt es für jedes Land ein optimales Ausmaß dieser Arbeitsteilung. Die Corona-Pandemie dürfte die Grundlagen für die entsprechenden Entscheidungen im Bereich der internationalen Arbeitsteilung – sowohl aus Sicht der Unternehmen als auch aus Sicht der gesamten Gesellschaft – deutlich verändern.

Die internationale Arbeitsteilung bringt eine Reihe von Vorteilen mit sich: Die Spezialisierung auf Güter, bei deren Produktion ein Land Kostenvorteile hat, fördert das Wirtschaftswachstum und steigert die Einkommen der Bürger. Die grenzüberschreitende Mobilität von Produktionsfaktoren sorgt für eine optimale Faktorallokation und bewirkt somit Produktivitäts- und Wachstumssteigerungen. Der internationale Wettbewerb fördert Innovationen und Produktivität. Schließlich erlaubt die Produktion für einen größeren Markt die Ausnutzung von Größenvorteilen mit entsprechenden Reduzierungen der Stückkosten und damit auch der Marktpreise.

Gleichzeitig sind mit der grenzüberschreitenden Arbeitsteilung und dem daran gekoppelten internationalen Handel auch Kosten verbunden: Der grenzüberscheitende Güterhandel erhöht die CO_2-Emissionen und den Ausstoß anderer Treibhausgase, was zu einer Beschleunigung des Klimawandels führt. Zudem erhöhen die längeren Transportwege die Transportkosten. Innerhalb der einzelnen Länder können sich soziale Spannungen ergeben, weil die Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Ländern die Knappheitsverhältnisse der Produktionsfaktoren in jedem Land verändert und somit neben Gewinnern auch Verlierer hervorbringt. In entwickelten Volkswirtschaften sind letztere vor allem gering qualifizierte Arbeitskräfte (Autor, Dorn und Hanson, 2013).

Theoretische Bestimmung des optimalen Ausmaßes der internationalen Arbeitsteilung

Eine Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung (IA) ist für ein einzelnes Land ökonomisch betrachtet sinnvoll, solange der damit verbundene zusätzliche gesellschaftliche Nutzen (Grenznutzen = GN) größer ist als die zusätzlichen gesamtwirtschaftlichen Kosten (Grenzkosten = GK). Wird, wie in der volkswirtschaftlichen Analyse üblich, von steigenden Grenzkosten und einem sinkenden Grenznutzen ausgegangen, liegt das optimale Ausmaß der internationalen Arbeitsteilung in Abbildung 1 bei IA*.

Bedeutung von Liberalisierung und Digitalisierung

Die Jahrzehnte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren davon geprägt, dass Handelshemmnisse – allen voran Zölle – weltweit abgebaut wurden. Damit verringerten sich die Kosten des grenzüberschreitenden Handels, was gleichzeitig eine Reduzierung der Kosten der internationalen Arbeitsteilung bedeutete. Der Abbau von Kapitalverkehrskontrollen und der Übergang zu flexiblen Wechselkursen hatten den gleichen Effekt, weil damit die finanzielle Abwicklung des internationalen Handels kostengünstiger wurde. Zudem senkte der technologische Fortschritt die Transport- und Kommunikationskosten. Das Ergebnis dieser Entwicklungen ist eine Verschiebung bzw. Drehung der Grenzkostenkurve in Abbildung 2 nach unten und folglich eine Ausdehnung des optimalen Ausmaßes der internationalen Arbeitsteilung von IA_0^* auf IA_1^*.

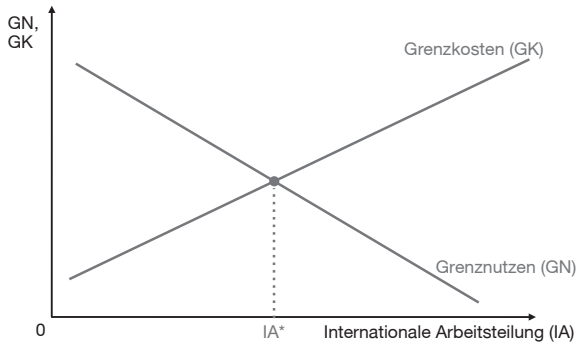
Dr. Thieß Petersen ist Senior Advisor der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh im Projekt „Global Economic Dynamics“ und Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Abbildung 1

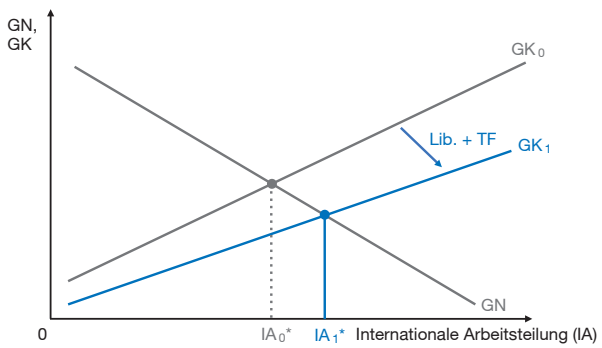
Bestimmung des gesamtwirtschaftlich optimalen Ausmaßes der internationalen Arbeitsteilung (IA*)



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 2

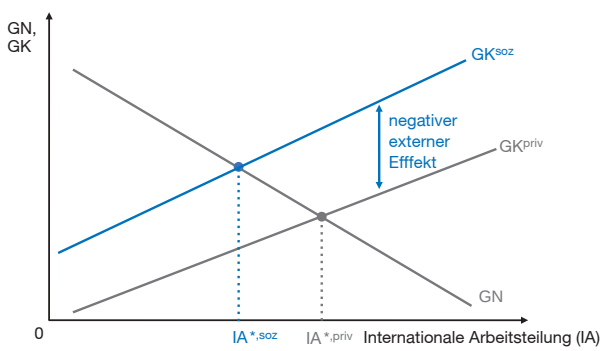
Wirkung von Liberalisierung (Lib.) und technologischem Fortschritt (TF)



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 3

Wirkung eines negativen externen Effekts



Quelle: eigene Darstellung.

Auswirkungen einer Pandemie

Der Ausbruch der Corona-Pandemie hat für die Funktionsweise der internationalen Arbeitsteilung erhebliche Auswirkungen. Vor allem die zeitnahe Lieferung von aus dem Ausland stammenden Vorleistungen ist nicht mehr in jedem Fall gewährleistet. Die Störung der internationalen Lieferketten begann in Asien, wo mit China und Japan zwei der vier wichtigsten Zulieferer-Volkswirtschaften der Welt beheimatet sind (Baldwin und Tomiura 2020, 65 f.). Dort führte das krankheitsbedingte Fernbleiben von Arbeitskräften bzw. die Schließung von Produktionsstätten zu Produktionsausfällen. Sofern es für die asiatischen Vorprodukte in einem Importland wie Deutschland keine Substitute gibt, drohen in den betroffenen deutschen Unternehmen Produktionseinbußen oder sogar der komplette Stillstand der Produktion. Für die Unternehmen bedeutet das zusätzliche Kosten. Die Grenzkostenkurve wird somit in Abbildung 2 wieder ein wenig zurück nach oben gedreht (aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht eingezeichnet), wodurch auch das optimale Ausmaß der internationalen Arbeitsteilung geringer wird. Praktisch würde das bedeuten, dass deutsche Unternehmen sich dazu entscheiden, besonders kritische Vorprodukte nicht mehr im Ausland herstellen zu lassen, sondern im Inland (Reshoring) – möglicherweise sogar im eigenen Unternehmen (Insourcing) (Heim, Matiz und Ehrat, 2014, 920). Auch die Bildung von größeren Lagerbeständen ist eine denkbare Handlungsoption, was jedoch die Lagerhaltungskosten steigen lässt.

Bedeutung von negativen externen Effekten

Sofern alle Kosten in den Marktpreisen enthalten sind, sorgt der Markt – zumindest unter idealtypischen Rahmenbedingungen – dafür, dass das volkswirtschaftlich optimale Niveau der internationalen Arbeitsteilung erreicht wird. Problematisch wird es jedoch, wenn die Marktpreise nicht alle Kosten enthalten. In diesem Fall der negativen externen Effekte berücksichtigen private Wirtschaftsakteure nur die privaten Kosten, nicht aber die mit den externen Effekten verbundenen Kosten (also die gesamtwirtschaftlichen Zusatzkosten). Die Folge ist ein – gemessen am gesamtgesellschaftlich optimalen Niveau – zu hohes Ausmaß der internationalen Arbeitsteilung.

Zu den negativen externen Effekten, die mit einer Verlagerung einzelner Produktionsschritte in das Ausland verbunden sind, gehören z. B. die CO_2-Emissionen, die bei dem Transport von Gütern bzw. Vorleistungen entstehen. Die von ihnen verursachten Klima- und Umweltschäden sind normalerweise nicht in den Marktpreisen enthalten. Andere gesellschaftliche Zusatzkosten entstehen, wenn ein Unternehmen in Deutschland seine Produktion einstellen

muss, weil die notwendigen Vorleistungen nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Zusatzkosten fallen unter anderem in Form einer höheren (temporären oder dauerhaften) Arbeitslosigkeit sowie den damit verbundenen Transferzahlungen an. Wenn es sich bei den ausfallenden Importen um Vorleistungen handelt, die für überlebenswichtige medizinische Produkte benötigt werden, kann sich der negative externe Effekt auch in Form eines höheren Krankenstands oder sogar in Form von Todesfällen äußern.

In Abbildung 3 entspricht der negative externe Effekt, der mit der Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung um eine infinitesimale Einheit verbunden ist, der Differenz zwischen den gesamtgesellschaftlichen Grenzkosten (GK^{soz}) und den privaten Grenzkosten (GK^{priv}). Die Entscheidungen von eigeninteressierten Individuen, die die gesellschaftlichen Zusatzkosten in ihrem Entscheidungskalkül nicht berücksichtigen, führen zu einem Ausmaß der internationalen Arbeitsteilung ($IA^{*,priv}$), das größer ist als das aus gesamtwirtschaftlicher Sicht optimale Niveau ($IA^{*,soz}$). Um das gesamtgesellschaftlich optimale Niveau zu realisieren, muss der Staat intervenieren, z. B. indem er den negativen externen Effekt mithilfe einer Steuer internalisiert.

Ausblick

Die aktuelle Corona-Pandemie verdeutlicht die Anfälligkeit eines auf Lieferketten angewiesenen Produktionssystems. Der ungeplante Ausfall von Vorprodukten stellt für die betroffenen Unternehmen zusätzliche Kosten dar. Werden sie bei den Kosten-Nutzen-Analysen berücksichtigt, kann dies gegebenenfalls zu der betriebswirtschaftlich sinnvollen Entscheidung führen, auf einen Fremdbezug einiger wichtiger Vorprodukte zu verzichten, selbst wenn damit die Produktionskosten steigen. Das dann erreichte Ausmaß der internationalen Arbeitsteilungen – und damit auch des damit verbundenen grenzüberschreitenden Handels – dürfte somit als Reaktion auf die Erfahrungen während der Pandemie zurückgehen.

Ein partieller Verzicht auf die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung hat unweigerlich höhere Kosten und damit auch höhere Preise zur Folge. Es kommt also zu einem realen Wohlstandsverlust. Dieser trifft einkommensschwache Haushalte härter als einkommensstarke. Damit stellt sich die sozialpolitische Frage, wie diese Kosten innerhalb der Gesellschaft verteilt werden. Dies gilt insbesondere, wenn lebensnotwendige Produkte betroffen sind. Wenn beispielsweise bestimmte medizinische Wirkstoffe zu höheren Kosten im Inland hergestellt werden, muss geklärt werden, wer diese zusätzlichen Kosten trägt: Steigen die Sozialversicherungsbeiträge (und wenn ja, bei wem: paritätisch bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern oder nur bei Arbeitnehmern, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen nicht zu schwächen?) oder müssen die Patienten die Differenz selbst tragen oder erhalten die pharmazeutischen Unternehmen eine Subvention, sodass der Preis der Medikamente nicht steigt? Ein praktisches Umsetzungsproblem einer Relokalisierung der Produktion von Vorleistungen ergibt sich, wenn die Konzentration auf wenige ausländische Lieferanten in bestimmten Produktsegmenten und deren Lieferketten zu einer Monopolisierung geführt hat, weil dann schlichtweg keine anderen Anbieter zur Verfügung stehen (Helmold und Terry 2017, 168).

Selbst wenn es zu einer Verringerung der internationalen Arbeitsteilung und des damit verbundenen Handels kommt, bedeutet das keinesfalls das Ende der Globalisierung. Möglicherweise verlagern die Zulieferer Teile ihre Produktionsstandorte in die Länder, in die sie momentan noch exportieren. An die Stelle des grenzüberschreitenden Güterhandels treten dann ausländische Direktinvestitionen. Die internationale Vernetzung der Volkswirtschaften ändert sich in diesem Fall, aber sie geht nicht zurück.

Literatur

Autor, D. H., D. Dorn und G. H. Hanson (2013), The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States, *American Economic Review,* (103), 2121-2168.

Baldwin, R. und E. Tomiura (2020), Thinking ahead about the trade impact of COVID-19, in: Baldwin, R. und B. Weder di Mauro (Hrsg.), *Economics in the Time of COVID-19*, London, 59-71.

Heim, E., D. Matiz und M. Ehrat (2014), Offshoring oder Reshoring? Aktuelle Trends und eine Entscheidungshilfe für KMU in Hochlohnländern, *Zeitschrift für wirtschaftlichen Fabrikbetrieb*, (109), 920-922.

Helmold, M. und B. Terry (2017), Lieferantenmanagement in China: *Wettbewerbsfähigkeit durch wertfokussierte Lieferantenbeziehungen,* Berlin und Boston.

Title: *Optimal International Division of Labour*

Abstract: *The international division of labour implies both advantages and disadvantages to an economy. As long as the marginal costs and marginal benefits associated with the international division of labour stick to standard economic theory, there is an optimal degree of this division for every economy. The corona pandemic is likely to change the fundamentals for relevant decisions – both from the perspective of companies and of the society as a whole – in such a way that the extent of the division of labour and international trade will decrease correspondingly.*

JEL Classification: *F10, F50, F60*

DOI: 10.1007/s10273-020-2633-3

Stefan Voigt

Mehr Mut in der Rentenpolitik! Ein Vorschlag

In der Öffentlichkeit besteht Konsens darüber, dass das deutsche Rentensystem dringend reformiert werden muss, da das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern immer ungünstiger werden wird. Die Regierungskommission „Verlässlicher Generationenvertrag" hat Ende März 2020 in ihrem Abschlussbericht vorgeschlagen, einen Alterssicherungsbeirat einzuführen. In diesem Beitrag wird gefragt, ob ein unabhängiges Gremium dabei helfen könnte, notwendige Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung zu realisieren, ohne dass Politiker deswegen um ihre Wiederwahl fürchten müssen. Der hier entwickelte Vorschlag geht deutlich über den der Rentenkommission hinaus.

Die Lebenserwartung der Deutschen steigt stetig – und ab jetzt gehen zudem noch die großen Geburtenjahrgänge der „Babyboomer" in Rente. Es scheint daher unausweichlich, die Stellschrauben der Rentenversicherung an eine zunehmende Zahl von Rentenempfängern anzupassen. Dazu kann man den Beitragssatz und den Bundeszuschuss erhöhen, das Rentenniveau absenken oder aber das Renteneintrittsalter erhöhen. Keiner dieser Parameter ist unstrittig, und jede Reform fällt schwer. Leichter ist es, immer wieder Beratungskommissionen auf Ad-hoc-Basis einzusetzen, so auch in der laufenden Legislaturperiode mit der Regierungskommission „Verlässlicher Generationenvertrag" (2020), die Ende März ihren Abschlussbericht vorgelegt hat.

Dass dieser Bericht keine eindeutigen Empfehlungen enthält, mag einige Politiker enttäuschen – andere wird es freuen. Damit stellt sich die Frage, ob der Politik mit derartiger Ad-hoc-Beratung wirklich geholfen ist – und genau diese Frage hat sich auch die Rentenkommission gestellt. Sie schlägt einen Alterssicherungsbeirat vor, der als „unabhängige und pluralistische Instanz" Gesetzgeber und Regierung beraten soll. Im Bericht wird die konkrete Ausgestaltung des Alterssicherungsbeirats bewusst offen gelassen. Dazu heißt es: „Für die konkrete Ausgestaltung der Berufung, der Arbeitsweise und der Beschlussfassung des Alterssicherungsbeirats sind viele Möglichkeiten denkbar. Die Ausgestaltung sollte erst nach einem offenen Diskussionsprozess gesetzlich geregelt werden." (Regierungskommission „Verlässlicher Generationenvertrag", 2020).

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Stefan Voigt ist Direktor am Institut für Recht und Ökonomik der Universität Hamburg und Network Fellow beim CESifo in München.

Unabhängige Gremien

In vielen Demokratien gibt es inzwischen eine Vielzahl unabhängiger Gremien, deren Mitglieder über unterschiedlich weitgehende Kompetenzen verfügen und die sich keiner Wiederwahl stellen müssen. Von Majone (1996) wurden sie als „non majoritarian institutions" bezeichnet. Vibert (2007) hat vorgeschlagen, sie „unelected bodies" zu nennen. Bekanntestes Beispiel für ein solches Gremium sind unabhängige Zentralbanken: Sie haben das Ziel, für ein stabiles Preisniveau zu sorgen. Da expansive Geldpolitik kurzfristig (insbesondere vor Wahlen) genutzt werden kann, um für höhere Beschäftigung zu sorgen, erliegen Politiker häufig der Versuchung, dies zu nutzen, um ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen. Langfristig (nach Wahlen) führt eine expansive Geldpolitik aber zu höherer Inflation, was der Wirtschaft nachhaltig schaden kann. Daher sind mehr und mehr Länder dazu übergegangen, geldpolitische Kompetenzen an nicht-gewählte Zentralbanker zu delegieren, die diesen verzerrten Anreizen nicht unterliegen.

Inzwischen werden unabhängige Gremien in vielen Politikbereichen genutzt. Für ihre Existenz sind viele Gründe

angeführt worden, die weit über das für die Geldpolitik bedeutsame Problem der Zeitinkonsistenz[1] hinausreichen. Ackerman (2000) spricht sogar von einer „new separation of powers“. Um etwas Ordnung in diesen neuen Zweig der Gewaltenteilung zu bringen, hat Vibert (2007) vorgeschlagen, sie in fünf Gruppen zu unterteilen:

1. *Dienstleister*: Zentralbanken, Statistikämter, Agenturen zur Entwicklung technischer Standards und Rundfunkanstalten;

2. *Risikobewerter*: alle Agenturen, die sich mit der Bewertung, aber auch dem Management von Risiken beschäftigen;

3. *Regulierungsdurchsetzer* (boundary watchers): Kartellämter und Branchenregulierer, aber auch Datenschützer. Hier sollen unter anderem die Grenzen zwischen staatlichem und privatem Sektor festgelegt werden;

4. *Untersucher*: Rechnungshöfe, wobei auch viele nichtgewählte Gremien einem Audit unterliegen;

5. *Schiedsrichter und Whistleblower*: Gremien oder Personen, durch die Entscheidungen staatlicher Ämter – einschließlich jener, deren Spitzen nicht gewählt werden – angefochten werden können.

Es werden zahlreiche Beispiele für jede Kategorie genannt. Hier seien nur ein paar für Deutschland herausgegriffen. Das Bundesamt für Naturschutz (1), das Bundesamt für Risikobewertung (2), die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) (3) und der Bundesrechnungshof (4). Für die letzte Kategorie nennt Vibert kein Beispiel aus Deutschland, aber hier könnten etwa Datenschutzbeauftragte oder Ombudsleute genannt werden.

Wie unabhängige Gremien legitimiert werden können

Seit einigen Jahren wird auch in Deutschland der Ruf nach einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik laut. Damit ist eine Politik gemeint, die nicht nur auf der Basis theoretischer Modelle operiert, sondern sich auf vorhandene empirische Evidenz zur Funktionsweise von Wirtschaft und Politik stützt (z. B. Buch et al., 2019). Ein Argument für unabhängige Gremien ist in diesem Zusammenhang, dass mit Experten besetzte Gremien viel besser in der Lage sind, empirische Evidenz adäquat zu berücksichtigen als gewählte Politiker, die hingegen Spezialisten für den am Ende notwendigen Interessenausgleich und dessen gesetzliche Durchsetzung sind (Vibert, 2007).

Das Argument, dass Expertengremien Informationen besser verarbeiten und Sachentscheidungen besser treffen als Gremien, die einer Wiederwahl-Restriktion unterliegen, wurde bereits von Maskin und Tirole (2004) beschrieben. Die auch von ihnen hervorgehobene Überlegung, dass werturteilsbehaftete Politikentscheidungen in einer Demokratie weiterhin von gewählten Vertretern getroffen werden sollten, muss jedoch berücksichtigt werden, wenn man über die Konstruktion und die Kompetenzen von Expertengremien nachdenkt.[2]

Politökonomische Überlegungen

Wir gehen davon aus, dass Politiker (wieder-)gewählt werden wollen. Unter welchen Bedingungen könnten sie bereit sein, Kompetenzen an unabhängige Gremien zu delegieren? Voigt und Salzberger (2002) haben dazu eine Vielzahl möglicher Argumente zusammengetragen. Delegation von Kompetenz kann ein Instrument sein, um

- Verantwortung zu delegieren;
- Unsicherheit über Konsequenzen bestimmter Politiken aus dem Weg zu gehen;
- die eigene Legitimität zu erhalten;
- die eigenen langfristigen Präferenzen zu realisieren;
- die eigene Politik vor zukünftigen Veränderungen zu schützen;
- sich glaubhaft an eine bestimmte Politik zu binden;
- mehr Informationen in politische Entscheidungen einfließen zu lassen;
- den eigenen Entscheidungsaufwand zu reduzieren;
- wahlbedingte politische Entscheidungszyklen zu reduzieren.

Allerdings ist es mit Kosten verbunden, Entscheidungskompetenz von gewählten Politikern an nicht-gewählte

1 Zeitinkonsistenz bedeutet, dass eine zukünftige Handlung, die Teil eines heute formulierten optimalen Plans ist, vom Blickwinkel eines späteren Zeitpunkts nicht mehr optimal erscheint, obwohl zwischenzeitlich keine wichtigen neuen Informationen aufgetreten sind.

2 Ähnlich auch schon bei Epstein und O’Halloren (1999, 10), die „informationally intense policy areas“ von „distributive issues“ unterscheiden.

Funktionsträger zu delegieren. Voigt und Salzberger (2002) nennen folgende Kategorien:

- Die Aufhebung einer von einem nicht-gewählten Gremium getroffenen Entscheidung durch die Politik kann mit erheblichem Druck auf gewählte Politiker einhergehen;
- die mit der Erledigung bestimmter Aufgaben betrauten Gremien können im Laufe der Zeit immer mehr von den Präferenzen der Politiker abweichen (delegatee drift);
- um letzteres zu verhindern, müssen möglicherweise eigene Kontrollmechanismen etabliert werden – diese sind kostenträchtig;
- die Delegation von Kompetenzen kann mit einem Transfer von Legitimität, d. h. mit zunehmender Delegitimierung gewählter Volksvertreter, einhergehen;
- wenn neue Gremien geschaffen werden, kann Unsicherheit entstehen, wer für einen Politikbereich verantwortlich ist. Daher empfiehlt sich eine präzise Aufgabenzuweisung.

Eine Entscheidung für die Delegation bestimmter Kompetenzen im Bereich der Rentenversicherung an ein unabhängiges Gremium sollte die hier genannten Nutzen- und Kostenkomponenten explizit berücksichtigen.[3] Auch bei der Ausgestaltung des Gremiums selbst ist zu fragen, wie mögliche Kosten gering gehalten werden können, etwa durch eine präzise Aufgabenbeschreibung sowie ein durchdachtes Auswahlverfahren der Mitglieder.

Mögliche Kompetenzen des Rentenrats

Politiker tun sich mit Rentenreformen seit den 1970er Jahren schwer, weil es nur geringen Spielraum für punktuelle Leistungsverbesserungen gab und einen hohen Druck, die Kostenbelastung durch die Rentenleistungen im Vergleich zum Status quo ante zu senken. Sie befürchten, mit leistungskürzenden Reformen ihre Wiederwahl zu gefährden. Eine solche Rentenreform war 1989 nur möglich, weil damals ein Konsens zwischen der Regierungskoalition aus CDU und FDP sowie der starken Oppositionspartei SPD zustande kam. Im Nachgang gab es keine politische und öffentliche Diskussion, da am Tag nach der Verabschiedung des Reformgesetzes die Berliner Mauer fiel.

Es gibt nicht nur eine ganze Reihe von Argumenten, die für unabhängige Gremien sprechen, um schwierige politische Entscheidungen zu ermöglichen, sondern auch positive Erfahrungen aus ganz unterschiedlichen Politikfeldern. Anlass genug, über die Möglichkeit nachzudenken, einen unabhängigen „Rentenrat“ einzuführen. Hier werden zunächst einige Optionen skizziert, mit welchen Kompetenzen ein unabhängiger „Rentenrat“ ausgestattet sein könnte. Die Optionen sind nach dem Einfluss sortiert: Option 1 lässt der Politik alle Möglichkeiten, während Option 5 eine weitgehende Selbstbindung der Politik impliziert.

1. *Initiativrecht* – der Rentenrat hat das Recht, auf Probleme hinzuweisen, die bei unveränderter Rentenpolitik entstehen würden (entspricht in etwa den Möglichkeiten des seit 1958 existierenden Sozialbeirats beim Ministerium für Arbeit und Soziales);
2. *Vorschlagsrecht* – der Rentenrat hat das Recht, Vorschläge zu unterbreiten (auch dies ist dem Sozialbeirat möglich);
3. *Vorschlagspflicht* – der Rentenrat hat die Pflicht, Vorschläge zur Lösung der identifizierten Probleme zu unterbreiten; diese Pflicht könnte mit der Pflicht verknüpft werden, dass Regierung und Parlament sich in angemessener Form zu den Vorschlägen äußern müssen;
4. *Agenda-setting-Monopol* – allein der Rentenrat hat die Kompetenz, Vorschläge zur Reform der jeweils gültigen Rentenregeln zu unterbreiten. Eine solche Konstruktion ist jedoch mit der Gefahr verbunden, den Reformstau weiter zu verstärken;
5. *Entscheidungskompetenz* – es wird ein Mechanismus etabliert, der dem Rentenrat die Kompetenz erteilt, Veränderungen im Rentensystem nicht nur vorzuschlagen, sondern in klar abgegrenzten Bereichen direkt umzusetzen (analog der Kompetenzdelegation an eine Zentralbank).

Option 3 (Vorschlagspflicht) wäre eine Verbesserung gegenüber dem Status quo, weil der Rentenrat die Politik dabei unterstützen würde, unpopuläre Entscheidungen vorzubereiten. Der Vorschlag der Rentenkommission zur Schaffung eines Alterssicherungsbeirats entspricht dieser Option, weil der Beirat verpflichtet werden soll, Parlament und Regierung Empfehlungen zu geben. Ein Rentenrat mit Vorschlagspflicht könnte hinsichtlich aller (denkbaren) Parameter einer Altersvorsorge eine Kompetenz haben oder nur hinsichtlich vom Gesetzgeber ausgewählter Parameter, wie (1) Mindestrente, (2) Rentenniveau, (3) Beitragssatz und (4) Rentenzugangsregelungen. Der Kommissionsbericht sieht vor, dass der Alterssicherungs-

3 Für Vorüberlegungen vgl. Voigt und Wagner (2000) und Wagner (2002).

beirat Empfehlungen zu (2) und (3) gibt und – allerdings erstmals erst 2026 – eine Empfehlung zur Altersgrenze, also zu (4).

Der Idealfall: ein Rentenrat mit eigener Entscheidungskompetenz

Option 5 umzusetzen – also der Schaffung eines Rentenrats mit eigener Entscheidungskompetenz –, erscheint auf den ersten Blick abwegig. Allerdings gibt es auch in Deutschland mindestens ein Beispiel für eine Kommission mit einer sehr weitreichenden Kompetenz: Die Entscheidungen über die Festsetzung des Mindestlohns werden von der Mindestlohnkommission getroffen und qua Rechtsverordnung verbindlich gemacht. Allerdings sind Entscheidungen über die Rente mehr als nur eine einzige Sachentscheidung, weil die Rentenversicherung ein Zielbündel verfolgt und die Gewichtung der einzelnen Ziele Werturteile erfordert.

Eine besondere Herausforderung für das institutionelle Design eines Rentenrats ist die erwünschte Verschränkung zwischen Parlament und Rentenrat. Eine Verschränkung wird gewünscht, weil Entscheidungen über die Rente immer auch werturteilsbehaftet sind. Eine explizite parlamentarische Zustimmung ist für die Legitimation der Rentenpolitik unumgänglich. Eine Verschränkung ist aber auch geboten, weil dem Rentenrat weder eine Kompetenz zur Verschuldung gegeben noch ihm die Entscheidung über die Höhe des Bundeszuschusses überlassen werden kann.[4]

Wenn allerdings – wie bisher – der Gesetzgeber die Entscheidung über die Höhe des Bundeszuschusses trifft, könnte die durch die Gründung des Rentenrats intendierte Verschiebung der Verantwortung (responsibility shift) verhindert werden: Sollten die Einnahmen aus der Rentenversicherung nicht mehr ausreichen, dürfte in der Öffentlichkeit schnell die Forderung laut werden, der Rückgang sei durch eine entsprechende Erhöhung des Bundeszuschusses auszugleichen. Der Bundeszuschuss setzt sich derzeit aus einer Reihe von Einzelposten zusammen, deren Höhe sich unter anderem nach der Lohnentwicklung und dem jeweils gültigen Beitragssatz richtet. Aber auch diese Regeln können geändert werden. Um zu verhindern, dass die Politik die Entscheidungen des Rentenrats durch entsprechende Erhöhungen des Bundeszuschusses konterkarieren kann, ist zu erwägen, dem Rentenrat die alleinige Kompetenz zu geben, Veränderungen der Berechnungsgrundlagen zu initiieren.

Ein Rentenrat mit Entscheidungskompetenz könnte analog dem Kartellamt konstruiert werden: In einem Fusionsfall kann der Wirtschaftsminister ein Fusionsverbot des Kartellamts überstimmen. Übertragen auf die Rentenpolitik: Die Entscheidungskompetenz würde zunächst einmal beim Rentenrat liegen. Sollte eine Mehrheit der Parlamentarier allerdings vom Vorschlag des Rentenrats abweichen wollen, wäre dies möglich und legitim. Tatsächlich haben die Wirtschaftsminister von ihrem Recht, ein Fusionsverbot mithilfe der Ministererlaubnis auszuhebeln, nur sehr selten Gebrauch gemacht. Durch eine intelligente Konstruktion könnte dies auch in der Rentenpolitik gelingen. Im Parlament könnte z. B. eine Zweidrittelmehrheit erforderlich sein, um Entscheidungen des Rentenrats auszuhebeln.[5]

Mögliche Kriterien für die Ausgestaltung des Rentenrats

Neben den Kompetenzen eines Rentenrats und den Restriktionen, unter denen er agieren soll, ist seine mögliche Zusammensetzung eine dritte zentrale Dimension. Dabei spielen die erwünschten Eigenschaften der Mitglieder, die Zahl seiner Mitglieder sowie das gewählte Ernennungsverfahren eine zentrale Rolle.

Details der Aufgabendelegation

Die Delegation von Entscheidungskompetenz an ein nicht gewähltes unabhängiges Gremium impliziert die Gefahr eines „agency drift“. Um diese Gefahr so gering wie möglich zu halten – und dem Gremium gleichzeitig eine möglichst hohe Legitimität zu geben –, ist eine Reihe von Maßnahmen denkbar:

- Ein Gesetz legt die Aufgaben des Rentenrats so präzise wie möglich fest.
- Um ein „Diener-zweier-Herren-Problem“ zu vermeiden, wird die Aufsicht über den Rentenrat einem einzigen Bundesministerium anvertraut, am Sinnvollsten dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Damit die Öffentlichkeit die Entscheidungsprozesse des Rentenrats nachvollziehen kann, ist ein hoher Grad von Transparenz erwünscht. Diese kann durch die zeit-

4 Andererseits gibt es unabhängige Gremien, die mit ähnlich weitreichenden Befugnissen ausgestattet sind. So schreibt das sächsische Kulturraumgesetz nicht nur die Höhe der jährlichen Zuwendungen des Freistaats Sachsen an die Kulturräume fest, sondern macht die Entscheidungen seines Kulturbeirats auch bindend. Abweichungen sind allerdings möglich, müssen jedoch schriftlich begründet werden.

5 Eine solche Institutionalisierung wäre auch eine Möglichkeit, einer sehr weitgehenden „agency drift“ vorzubeugen.

nahe Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen sichergestellt werden.

Schließlich verbleibt die ultimative Kompetenz bei der Regierung, wenn ein Eingriffsmechanismus analog zur Fusionskontrolle etabliert wird.

Erwünschte Eigenschaften der Mitglieder

- „Weise" und „erfahren" sind zwei Eigenschaften, die wünschenswert sind. Wenn vermutet wird, dass eine zentrale Konfliktlinie zwischen Beitragszahlern einerseits und Rentenempfängern andererseits verläuft, dann bräuchte man Mitglieder, die wie Schlichter bei Tarifverhandlungen wirken können. Denkbar sind ehemalige Politiker, die dabei helfen könnten, das Gremium zu erden.

- Die Mitglieder sollten über einen langen Zeithorizont verfügen. Das scheint einerseits zu implizieren, dass der Rentenrat wenig alte Mitglieder haben sollte. Andererseits kann argumentiert werden, dass ältere Mitglieder das Wohl ihrer Kinder bzw. Enkel im Blick haben und dass sie neutralere Entscheidungen treffen könnten, weil ihre eigene Rente von den getroffenen Entscheidungen nicht mehr zentral betroffen ist.

- Experten, d. h. Vertreter ganz unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen, können zur hohen Qualität der Entscheidungen eines Rentenrats beitragen, etwa Demografen, Arbeitsmarktökonomen, Versicherungswissenschaftler und Juristen.

Zusammensetzung des Rentenrats

Verschiedene Konstruktionen sind denkbar:

- ein reines Expertengremium (möglicherweise allein aus Wissenschaftlern bestehend);

- der Versuch der Abbildung gesellschaftlich relevanter Gruppen, etwa in Anlehnung an die Rundfunkräte;

- Zusammensetzung aus Vertretern der betroffenen Gruppen sowie aus einer ausreichend großen Zahl von Wissenschaftlern: Vertreter des öffentlichen Lebens könnten neben Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern z. B. Delegierte der Sozialverbände und kirchlicher Hilfswerke sein. Um eine evidenzbasierte Rentenpolitik zu ermöglichen, wäre es sinnvoll, dass die Vertreter der Wissenschaft eine Mehrheit im Rentenrat stellen. Die Erfahrungen mit der Rentenkommission legen nahe, dass dem Rentenrat keine Politiker angehören sollten, die noch aktive Parteipolitik betreiben und ein Interesse an einer Wiederwahl haben.

Größe des Rentenrats

Die Zahl der Mitglieder wird im Wesentlichen von der Entscheidung bestimmt, wie der Rentenrat zusammengesetzt werden soll. Allerdings hängt die Arbeitsfähigkeit eines Gremiums auch von seiner Größe ab. Bei einer sehr hohen Mitgliederzahl ist der individuelle Anreiz, sich intensiv auf die Diskussionen im Rentenrat vorzubereiten, gering, weil das eigene Stimmengewicht klein ist. Jedoch würde ein sehr kleiner Rentenrat weniger Ideen produzieren und weniger Argumente systematisch abwägen. Eine mittlere Größe (zwölf bis 15 Mitglieder) erscheint deshalb sinnvoll.

Unabhängig von der gewählten Mitgliederzahl des Rentenrats ist die Errichtung einer permanenten Geschäftsstelle mit wissenschaftlicher Kompetenz nicht nur sinnvoll, sondern notwendig, um dem Rat Unabhängigkeit von Berechnungen und Prognosen des zuständigen Ministeriums und der Rentenversicherung zu geben.

Ernennungsverfahren

Das Verfahren, mit deren Hilfe Mitglieder des Rentenrats ernannt werden, hängt von der Gewichtung der verfolgten Ziele ab. Wenn unterstellt wird, dass die Einrichtung eines Rentenrats das Ziel hat, evidenzbasierte Politik zu stärken und die Rentenversicherung damit zukunftsfest zu machen, dann ist es wichtig, dass die wissenschaftlichen Mitglieder Experten sind – und nicht verkappte Interessenvertreter. Als Vorbild für ein Ernennungsverfahren könnte der Wissenschaftsrat dienen. Die Mitglieder der wissenschaftlichen Kommission des Wissenschaftsrats werden nach gemeinsamem Vorschlag der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der Max-Planck-Gesellschaft, der Hochschulrektorenkonferenzen, der Helmholtz-Gemeinschaft, der Fraunhofer-Gesellschaft und der Leibniz-Gemeinschaft vom Bundespräsidenten berufen. Dieses Verfahren hat sich bewährt, zumal das Gremium ergänzt wird um „anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens", die von den üblichen Interessenverbänden nominiert werden (formal nominiert werden sie „auf gemeinsamen Vorschlag der Bundesregierung und der Landesregierungen").[6]

Dauer der Mitgliedschaft

Die Mitgliedschaft im Rentenrat sollte es den Mitgliedern ermöglichen, sich mit den Aufgaben und der Arbeitsweise des Gremiums vertraut zu machen und deshalb eine ge-

6 Vgl. Artikel 4 des „Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 5. September 1957 (in der ab 1. Januar 2008 geltenden Fassung)", (2008).

wisse Mindestdauer nicht unterschreiten. Allerdings sollte die Mitgliedschaft auch nicht zu lang sein. Eine Ernennung für (zunächst) sechs Jahre erscheint sinnvoll.

Die Möglichkeit der Wiederernennung gilt gemeinhin als problematisch für die Unabhängigkeit eines Gremiums: Ein Mitglied, das eine Wiederernennung wünscht, hat Anreize, die Präferenzen der darüber Entscheidenden ernst zu nehmen, um die Chancen einer erneuten Ernennung zu wahren. Für das skizzierte Ernennungsverfahren in Anlehnung an das Verfahren des Wissenschaftsrats scheint das jedoch kein Problem zu sein. Die Möglichkeit einer einmaligen Wiederernennung kann deshalb erwogen werden. Ein Vorteil dieser Regelung bestünde darin, dass sehr passive Mitglieder nach sechs Jahren nicht wieder ernannt werden müssten.

Somit ist eine durchschnittliche Zugehörigkeitsdauer zum Rentenrat von weniger als zwölf Jahren zu erwarten. Um sicherzustellen, dass der Rentenrat immer wieder von neuen Ideen profitiert – genauso wie von neuen wissenschaftlichen Einsichten – könnte ein gestaffeltes Ernennungsverfahren installiert werden. Abhängig von der Gesamtmitgliederzahl könnten alle zwei bis vier Jahre jeweils zwei bis vier neue Mitglieder ernannt werden.

Entschädigung für die Mitgliedschaft im Rentenrat

Die nicht-wissenschaftlichen Mitglieder des Rentenrats wären Vertreter relevanter gesellschaftlicher Gruppen und bedürfen keiner speziellen Bezahlung. Die wissenschaftlichen Mitglieder des Rentenrats dürften ganz überwiegend etablierte Hochschullehrer sein. Honorare als Anreiz für eine aktive Mitgliedschaft haben vermutlich nur eine sehr begrenzte Wirkung. Stattdessen könnte die Mitgliedschaft im Rentenrat etwa mit einer ganzen oder einer Zwei-Drittel-Stelle für wissenschaftliche Mitarbeiter bzw. Doktoranden honoriert werden. Mit einer solchen Art der Entschädigung würde gleichzeitig der wissenschaftliche Nachwuchs gefördert.

Rentenrat kann Renten zukunftsfest machen

Nicht nur unter Experten besteht Einigkeit darüber, dass unser Rentensystem dringend reformiert werden muss. Politiker fürchten allerdings, sich durch eine solche Reform unbeliebt zu machen und so ihre Wiederwahl zu gefährden. Um notwendige Reformen zu erleichtern, die von der gerade beendeten Rentenkommission nur skizziert wurden, aber mangels politischer Einigkeit nicht im Detail spezifiziert werden konnten, wird in diesem Beitrag die Gründung eines mit weitgehenden Kompetenzen ausgestatteten Rentenrats empfohlen. Der von der Rentenkommission empfohlene Alterssicherungsbeirat ist ohne Zweifel ein Schritt in die richtige Richtung. Der hier entwickelte Vorschlag geht noch einen Schritt weiter. Er ist damit auch ein Beitrag zu einer Diskussion über die Zukunft unseres Rentensystems, die jetzt geführt werden muss.

Literatur

Ackerman, B. (2000), The new separation of powers, *Harvard Law Review*, 633-729.

Buch, C. M., K. Patzwaldt, T. T. Riphahn und E. Vogel (2019), Verstehen – Entwickeln – Testen – Verbessern: Rahmenbedingungen für evidenzbasierte Politik, *Wirtschaftsdienst*, 99(2), 106-112, https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/2/beitrag/verstehen-entwickeln-testen-verbessern-rahmenbedingungen-fuer-evidenzbasierte-politik.html (1. April 2020).

Epstein, D. und S. O'Halloran (1999), Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers, *Cambridge University Press*.

Majone, G. (1996), Temporal consistency and policy credibility: why democracies need non-majoritarian institutions, *Working Paper RSC*, Nr. 96/57, European University Institute.

Maskin, E. und J. Tirole (2004), The politician and the judge: Accountability in government, *American Economic Review*, 94(4), 1034-1054.

Regierungskommission „Verlässlicher Generationenvertrag" (2020), *Bericht*, https://www.verlaesslicher-generationenvertrag.de/aktuelles/2020-03-27-kommission-verlaesslicher-generationenvertrag-uebergibt-ihren-bericht/ (3. April 2020).

Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 5. September 1957 (in der ab 1. Januar 2008 geltenden Fassung) (2008), https://www.wissenschaftsrat.de/DE/Ueber-uns/Grundsatzdokumente/grundsatzdokumente_node.html;jsessionid=923F71D3043BA63C61464A91AC93500C.delivery2-master (1. April 2020).

Vibert, F. (2007), The rise of the unelected: democracy and the new separation of powers, *Cambridge University Press*.

Voigt, S. und G. G. Wagner (2000), Zur Reform der Rentenversicherung – ein konstitutionenökonomischer Vorschlag, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 49(3), 235-249.

Voigt, S. und E. M. Salzberger (2002), Choosing not to choose: When politicians choose to delegate powers, *Kyklos*, 55(2), 289-310.

Wagner, G. G. (2002), Sozialpolitik und Politikberatung – Am Beispiel der regierungsamtlichen Beratung der Altersvorsorge, in U. Fachinger, H. Rothgang und H. Viebrok. (Hrsg.), *Die Konzeption sozialer Sicherung – Festschrift für Winfried Schmähl zum 60. Geburtstag*, 143-153.

Title: *More Courage for Pension Policy! A Proposal*

Abstract: *There is a broad consensus that Germany's pension system needs substantial reform. However, politicians shy away from this because they are afraid that it will cost them re-election. Here, an independent 'pension council' with far-reaching competences is proposed as a possible solution.*

JEL Classification: *H55, J14, J32, K30*

DOI: 10.1007/s10273-020-2636-0

Sven Steinkamp

Nachfrageorientierte Klimapolitik – Evidenz aus der Corona-Krise

Der Klimawandel ist ohne Zweifel eine der größten globalen Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik. Nur bei wenigen Fragestellungen ist die Diagnose so klar, der Handlungsdruck so akut. Gemein haben die meisten bisher ergriffenen Maßnahmen, dass sie versuchen, dem Klimawandel durch Reduktion der nationalen Nachfrage nach fossilen Brennstoffen zu begegnen. Ein aktuelles Beispiel ist die „Unter 1000 mach ich's nicht"-Kampagne der „Scientist for Future"-Bewegung. Rund 2000 Professorinnen und Professoren hatten sich kurz vor der Corona-Krise selbstverpflichtet, bei Dienstreisen unter 1000 km auf Flüge zu verzichten. Wie groß kann die Wirkung solcher Initiativen sein?

Es ist bei makroökonomischen Fragen immer schwierig, kausale Wirkungszusammenhänge in den Daten zu erkennen, da sowohl Angebot als auch Nachfrage den Preis beeinflussen und man nur selten eine Seite isoliert betrachten kann. Ereignisse wie das Corona-Virus eröffnen im Fall der Klimapolitik aber eine klarere Sicht. Das Virus verursacht einen exogenen, regionalen Öl-Nachfrageschock. Dieser wirft nicht nur ein Licht auf obige Frage, sondern lässt viel allgemeiner Schlüsse auf die Wirksamkeit nachfrageorientierter Klimapolitik zu.

Nationale Klimapolitik, mit dem Ziel einer Reduktion der Nachfrage nach fossilen Brennstoffen, ist alles andere als unstrittig, denn vielleicht verschiebt sich dadurch lediglich der Verbrauch in andere Regionen der Welt. Die Effekte auf die CO_2-Bilanz gleichen sich dann gerade aus, die Maßnahme ist wirkungslos. Aus ressourcenökonomischer Sicht ist die Gesamtmenge an Erdöl begrenzt. Sofern die Fördermengen sich nicht ändern, führt jede regionale Einsparung, z. B. in Deutschland, zu einer Preisänderung bei Erdöl – nicht aber zu einer Mengenänderung, die für das Klima notwendig wäre. Das Öl wird nur an anderer Stelle verbrannt (Sinn, 2012).

Doch woher weiß der Rest der Welt, dass in Deutschland fossile Brennstoffe gespart werden und sie nun im Gegenzug mehr konsumieren können? Kein zentrales Gremium koordiniert den Ölmarkt. Nein, es ist die berühmte unsichtbare Hand von Adam Smith. Der Preis koordiniert Anbieter und Nachfrager und räumt den Markt. Der Verzicht Deutschlands lässt die globalen Preise fallen und koordiniert das fixe globale Angebot mit der gesunkenen regionalen Nachfrage. Die Ersparnis in Deutschland wirkt wie eine Subvention auf den Ölverbrauch anderer Länder.

Das Corona-Virus verursacht eine von Preis und Angebot unbeeinflusste Nachfrageänderung nach Öl, auch weil seit Anfang des Jahres ein erheblicher Teil des Flugverkehrs zum Erliegen gekommen ist. Sicherlich ist dies im Hinblick auf die Ölnachfrage ein größeres Ereignis als die Selbstverpflichtung deutscher Wissenschaftler. Neben zehntausenden Flugstreichungen, tun regionale Reiserestriktionen und die Absage von Großveranstaltungen ihr Übriges. Bei aller Gefahr des Virus – getreu der Grundannahme nachfrageorientierter Wirtschaftspolitik müsste man vermuten, dass dies zumindest eine Entspannung der CO_2-Bilanz zur Folge hätte.

Wie reagieren Ölpreis und -produktion auf regionale Nachfrageschocks?

Die kleine Ereignisstudie in Abbildung 1a veranschaulicht die Entwicklung der Daten nach Ausbruch der Corona-Krise. Seit der Ankündigung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) am 6.1.2020, ein neues Virus der Corona-Gruppe (SARS-CoV-2) sorge möglichweise für eine weltweite Pandemie, sind die Rohölpreise im freien Fall. Die Preise sind von ca. 70 Euro pro Barrel auf 32 Euro pro Barrel (-45 %) bis Mitte März 2020 gefallen.[1] Eine signifikante Änderung der Fördermenge blieb bis dato jedoch aus. Allerdings gibt es bisher auch nur zwei Monate (Januar und Februar 2020), die man zur Beurteilung heranziehen könnte, denn die weltweiten Produktionsmengen werden nur monatlich erhoben.

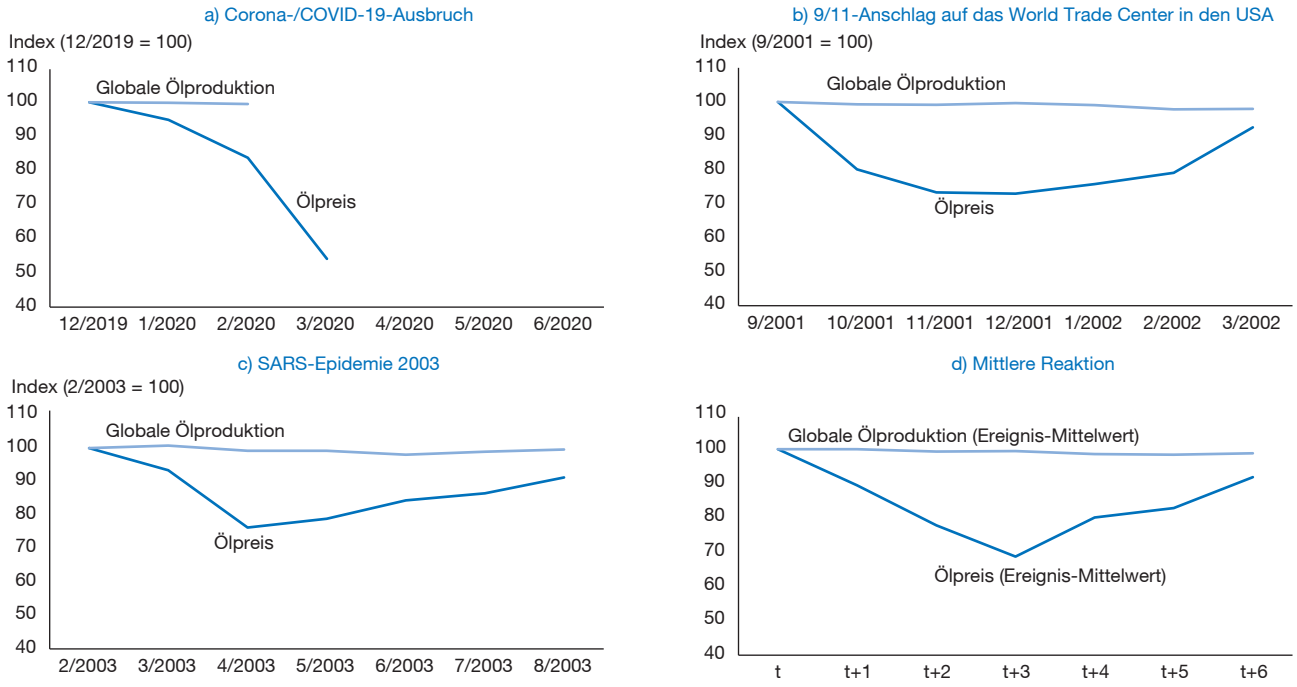
1 Rohölpreis (Brent Europa), 12. März 2020.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Sven Steinkamp ist Akademischer Rat an der Universität Osnabrück.

Abbildung 1
Ereignisstudie zur globalen Ölproduktion



Anmerkung: Die Daten sind jeweils auf den Ereignismonat normiert. Der Datenpunkt März 2020 bezieht sich auf den 12.3.2020.

Quellen: Federal Reserve Bank of St. Louis; US Energy Information Administration; OPEC.

Nicht viel anders war die Marktreaktion nach den Anschlägen am 11. September 2001 in den USA (vgl. Abbildung 1b) oder auch bei der SARS-Epidemie von 2003 (vgl. Abbildung 1c), als beide Male ebenfalls der Flugverkehr regional eingebrochen ist. Der statistische Vorteil dieser Ereignisse ist, dass auch Daten über den direktbetroffenen Zeitraum hinaus vorliegen. Erneut sieht man: Kurz nach den Ereignissen fielen die Erdölpreise um mehr als 20 %, aber die globale Fördermenge blieb davon fast unbeeinträchtigt. Vergleicht man alle drei Fälle oder betrachtet die mittlere Reaktion (vgl. Abbildung 1d), ist es erstaunlich, wie stabil das Ölangebot ist.

Natürlich hat ein narrativer Analyseansatz wie dieser Grenzen. Es könnte beispielsweise sein, dass einmalige und kurzfristige Änderungen in der Nachfrage keine Wirkung auf die Fördermenge haben, viele kleine Einsparungen über einen längeren Zeitraum hingegen schon. Aber auch hier besteht kein Grund zu Optimismus. Bereits vor zehn Jahren zeigte Ressourcenökonom Lutz Kilian überzeugend, dass die von 1976 bis 2009 identifizierten Ölnachfrageschocks keinen nennenswerten Einfluss auf die Produktionsmenge hatten, wohl aber auf die Preise (Kilian, 2009). Ein Ergebnis, das nun durch die Corona-Krise – mit viel weniger ökonometrischem Aufwand – bestätigt wird.

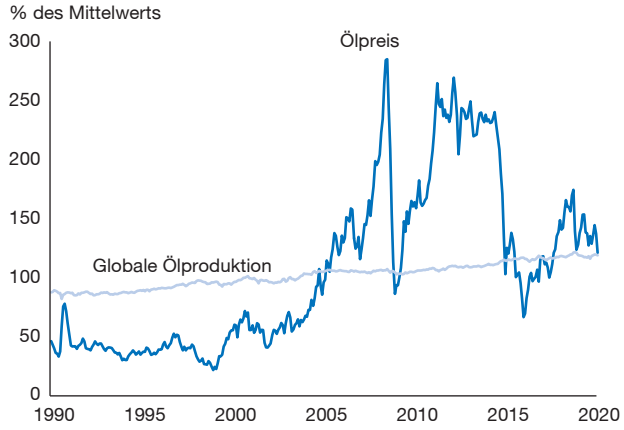
Vielleicht wird das geförderte Öl aber eingelagert statt verbrannt. Zwei Fakten sprechen dagegen: Erstens erfreuen sich Terminkontrakte zum Recht auf Einlagerung von Erdöl (LOOP Crude Oil Storage Futures) derzeit keiner großen Beliebtheit und werden kaum gehandelt. Zweitens hat die Einlagerung zeitliche Grenzen. Zumindest in der langen Sicht ist anzunehmen, dass Ereignisse (z. B. Klimaabkommen, Emissionshandelssysteme) in der Vergangenheit Einfluss auf die Öl-Produktionsmengen genommen hätten.

Abbildung 2 zeigt hingegen, dass dies offenbar nicht der Fall ist. Die Produktionsmengen haben einen leichten, nahezu linearen Trend nach oben. Vergleicht man die mittelwertbereinigte Reihe des Ölpreises mit der Produktionsmenge, wird klar, dass die Variation des Ölpreises deutlich ausgeprägter ist. Während dessen Variationskoeffizient 0,70 beträgt, ist er bei der globalen Produktionsmenge lediglich 0,11. Dies ist prima facie Evidenz für die kurzfristige Inelastizität des Öl-Angebotes.

Kurze versus lange Sichtweise

Wenn regionale Nachfrageschocks die Fördermenge unberührt lassen, stellt sich die Frage, was dessen Auf-

Abbildung 2
Ölpreis und -produktionsmenge – eine 30-Jahres-Perspektive
mittelwertbereinigt



Quellen: Federal Reserve Bank of St. Louis; US Energy Information Administration; OPEC.

Tabelle 1
Korrelationen der Trend- und Zykluskomponenten

Zyklus	Reale Wirtschaftstätigkeit	Ölangebot
Ölangebot	0,032 (0,5323)	–
Ölpreis	0,572 (0,0000)	0,109 (0,0387)
Trend		
Ölangebot	0,964 (0,0000)	–
Ölpreis	0,823 (0,0000)	0,740 (0,0000)

Anmerkung: Die Tabelle zeigt bivariate Korrelationskoeffizienten und t-Test-Signifikanzniveaus der Trend- und Zykluskomponenten des Ölpreises, der Ölproduktion und der realen Wirtschaftsaktivität. Letztere wird gemessen durch die Stahlproduktion. Vgl. Ravazzolo, F. und J. L. Vespignani (2020), A New Monthly Indicator of Global Real Economic Activity, *Canadian Journal of Economics*, im Erscheinen 2020. Trend-Zyklus-Zerlegung mittels Hodrick-Prescott-Filter.

Quellen: Federal Reserve Bank of St. Louis; US Energy Information Administration; OPEC; World Steel Association.

wärtstrend treibt. Ein naheliegender Kandidat ist dabei der langfristige Anstieg der globalen Wirtschaftstätigkeit. Deutlich erkennen lässt sich dies, wenn man zunächst alle drei Reihen in ihren Zeittrend und ihre zyklische Komponente zerlegt, und dann die Korrelationskoeffizienten vergleicht.

Tabelle 1 zeigt, dass es keine nennenswerte Korrelation zwischen den Schwankungen der realen Wirtschaftstätigkeit und der Ölförderung gibt. Schwankungen des Ölpreises hingegen gehen deutlich mit Änderungen der globalen Produktionstätigkeit einher. Der Korrelationskoeffizient beider (stationärer) Zeitreihen beträgt 0,55 und ist statistisch signifikant.

Anders sieht es bei dem langfristigen Trend der Reihen aus. Hier gibt es erwartungsgemäß hohe, statistisch-signifikante Korrelationen zwischen dem Ölpreis, der Fördermenge und der Wirtschaftstätigkeit. Angebot, Nachfrage und Preis stehen in einer stabilen Langfristbeziehung zueinander.[2]

Wirtschaftspolitische Implikationen

Die Schlussfolgerung ist daher explizit nicht, dass eine globale, langfristige Nachfragereduktion nach fossilen Brennstoffen nicht notwendig oder effektiv wäre. Es steht auch außer Frage, dass der Klimawandel ein zentrales Problem ist.

Die Analyse holt aber vielleicht diejenigen zu einer ernüchternden Sicht zurück, die glauben, dass ein nationaler Alleingang bei nachfrageseitiger Klimapolitik ausreicht. Zumindest kurzfristig – und dies ist in Anbetracht selbst optimistischer Klimaprognosen der relevante Handlungshorizont – ist die unsichtbare Hand dafür zu stark. Bleibt der Fokus auf nachfrageorientierter Klimapolitik, muss diese global und langfristig sein, also in einen starken multilateralen Koordinationsrahmen eingebettet werden. Gelingt dies nicht, muss angebotsseitige Klimapolitik mehr Raum bekommen.[3]

2 Das bekannte Problem der Interpretation nicht-stationärer Variablen sei nicht verschwiegen. Ökonometrisch bestätigt wird der gemeinsame Langfristtrend jedoch ebenfalls durch Johansen-Kointegrationstests sowohl für den bivariaten als auch den trivariaten Fall.

3 Dass letzteres auch national wirksam sein kann, zeigen Gerarden, Spencer Reeder und Stock (2020).

Literatur

Gerarden, T. D., W. Spencer Reeder und J. H. Stock (2020), Federal Coal Program Reform, the Clean Power Plan, and the Interaction of Upstream and Downstream Climate Policies, *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(1), 167-199.

Kilian, L. (2009), Not All Oil Price Shocks Are Alike: Disentangling Demand and Supply Shocks in the Crude Oil Market, *American Economic Review 2009*, 99(3), 1053-1069.

Ravazzolo, F. und J. L. Vespignani (2020), A New Monthly Indicator of Global Real Economic Activity, *Canadian Journal of Economics*, im Erscheinen 2020.

Sinn, H.-W. (2012), *The green paradox: a supply-side approach to global warming*, MIT press.

DOI: 10.1007/s10273-020-2637-z

Konjunkturschlaglicht

Szenarien einer globalen Rezession

Innerhalb von nur wenigen Wochen hat sich das Coronavirus COVID-19 von einem anfänglichen regionalen Problem Chinas zur größten globalen Bedrohung der Weltkonjunktur und wohl einer der größten Rezessionen der letzten 100 Jahre entwickelt. Zugleich unterscheidet sich die Corona-Rezession wesentlich von „normalen" Rezessionen. Zum Schutz der öffentlichen Gesundheit haben fast alle großen Volkswirtschaften für weite Teile ihrer Wirtschaft einen Shutdown verhängt, um eine unkontrollierte Ausbreitung der Pandemie zu vermeiden, die angesichts knapper Kapazitäten in der intensivmedizinischen Versorgung viele Todesopfer fordern würde. Das plötzliche, behördlich verfügte Herunterfahren der Produktion stellt einen Angebotsschock dar, der sich durch Unterbrechungen der Produktions- und Lieferketten sowie einen nachgelagerten Nachfrageschock auf nahezu die gesamte Ökonomie ausweitet. Durch den Einbruch bei den Erlösen bei weiterlaufenden Fixkosten entstehen akute Liquiditätsprobleme mit der Gefahr von Insolvenzen, die größer wird, je länger der Shutdown andauert. Ein Exit aus dem Shutdown lässt sich nur in Abhängigkeit von den zu erwartenden Neuinfektionen vollziehen.

Verschiedene Dynamiken interagieren somit komplex miteinander, sodass der Exit keine zeitpunktbezogene Entscheidung, sondern ein optimaler Pfad der kontrollierten Öffnung ist. Da wenig über die Immunität der Bevölkerung und die Infektionswege des Coronavirus bekannt ist, lässt sich die Dauer des Shutdowns und der Grad seiner Lockerung zudem kaum prognostizieren, woraus hohe Unsicherheit über die konjunkturellen Folgen resultiert. Um die Wirtschaft für die Dauer des Shutdowns gewissermaßen „einzufrieren" oder in eine Art „künstliches Koma" zu versetzen, damit es nicht zu einer Insolvenzwelle und anderen Folgeschäden kommt, wurden umfangreiche staatliche Liquiditätshilfen zur Verfügung gestellt, die im Wesentlichen in direkten Transfers, Kreditlinien und Bürgschaften sowie Kurzarbeitergeld bestehen. Die restriktiven Maßnahmen wurden zum Teil als überzogen und wirtschaftlich schädlich kritisiert, jedoch zeigen die Beispiele anderer Länder wie China oder Italien, aber auch die Erfahrungen früherer Pandemien, beispielsweise der Spanischen Grippe von 1918/1919, dass eine unkontrollierte Pandemie am Ende teurer ist als die Maßnahmen zu ihrer Eindämmung (Correia et al., 2020; Barro et al., 2020).

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

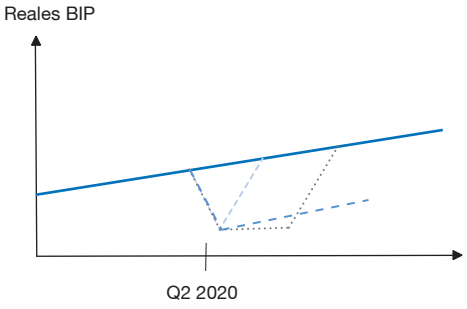
Die Vollbremsung der Wirtschaft hat gravierende konjunkturelle und potenziell längerfristige Folgen, die angesichts der Unsicherheit über die epidemiologischen und ökonomischen Dynamiken nur in Szenarien dargestellt werden können. Die Bandbreite der aktuellen Konjunkturprognosen zeigt das Ausmaß der Prognoseunsicherheit (vgl. Tabelle 1). Das ifo Institut hat für unterschiedliche Szenarien ein Wachstum für Deutschland zwischen -7 % und -20 % berechnet. Bedeutsamer als die Punktprognose ist das dahinterliegende Konjunkturbild. Stilisiert kann man von einem „V", also einem schnellen starken Einbruch und einer ebenso schnellen Erholung, einem „U", also einer länger anhaltenden Talsohle, sowie einem „L", also einem geringeren Wachstumspfad nach der Krise, sprechen (vgl. Abbildung 1). Welcher dieser Verläufe eintreten wird, hängt wiederum von der Dauer des Shutdowns sowie den eingesetzten wirtschaftspolitischen Instrumenten ab. Das steile V lässt sich angesichts der derzeitigen Diskussion nahezu ausschließen. Ein ausgeprägtes U ist für den Fall zu erwarten, dass der Shutdown recht bald gelockert und die Wirtschaft stückweise wieder hochgefahren werden kann. In diesem Fall wären die getroffenen Maßnahmen geeignet, strukturelle Verwerfungen und Schäden zu vermeiden. Bei einem längeren und wiederholten Shutdown dürften Insolvenzen nicht zu vermeiden sein. Oder aber Unternehmen sehen sich durch die Überbrückungskredite deutlich höheren Verbindlichkeiten gegenüber, was zu einem geringeren Expansionspfad nach der Krise führen kann. Beides kann zu einem gegenüber dem Vorkrisenzustand niedrigeren Wachstumspfad führen. Neben den makroökonomischen Folgen dürften auch auf mikroökonomischer Ebene relevante Prozesse stattfinden, wie etwa ein beschleunigter Strukturwandel durch vorgezogene Marktkonsolidierung, aber auch das Ausscheiden kleinerer, weniger liquiditätsstarker und kreditwürdiger Anbieter. Solche Phänomene sowie Hysterese-Effekte

Tabelle 1
Ausgewählte Konjunkturprognosen

	2020	2021
Sachverständigenrat	-2,8	3,7
Gemeinschaftsdiagnose	-4,2	5,8
Consensus Forecast	-4,3	3,8
HWWI	-5,0	4,5

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten 2020; Gemeinschaftsdiagnose, Frühjahrsgutachten 2020; Consensus Forecast, Umfrage April 2020; HWWI, aktualisierte Konjunkturprognose April 2020.

Abbildung 1
Stilisierte Rezessionsverläufe V, U und L



Quelle: eigene Darstellung.

werden maßgeblich durch die Dauer des Shutdowns und die Wahl der wirtschaftspolitischen Instrumente beeinflusst.

Derzeit ist ein ausgeprägteres U wahrscheinlich, da sich die Corona-Krise phasenverschoben verbreitet, angefangen in China, fortgesetzt in Europa und nun die USA erreichend. Produktions- und Lieferketten sowie Absatzmärkte bleiben dadurch länger gestört. Insbesondere in den USA könnte die Corona-Krise zu längerfristigen Verwerfungen führen. Da weniger Schutz durch Kranken- und Arbeitslosenversicherung und vor Kündigung besteht, können sich die Corona-Pandemie und die Rezession wechselseitig verschärfen und automatische Stabilisatoren weniger stützen. In den USA ist binnen einer Woche – noch am Anfang der Pandemie – die Arbeitslosigkeit um 6,6 Mio. gestiegen. Auch die Rückkehr der Pandemie über eine zweite Ansteckungswelle nach Lockerung des Shutdowns ist wahrscheinlich, zumindest nach den Erfahrungen von Ländern wie China oder Japan. Auch dies wird im Jahresverlauf 2020 die globale Konjunktur dämpfen. Schnell ansteigende Arbeitslosigkeit und Schuldenstände dürften gravierende Folgewirkungen auf die konjunkturelle Erholung haben.

Mittel- und langfristige Folgen der Corona-Krise sind ebenfalls wahrscheinlich. Mittelfristig drohen Folgekrisen, die vor allem mögliche Banken- und Staatsschuldenkrisen betreffen, inklusive möglicher Inflations- und Deflationsszenarien. In der Europäischen Union und insbesondere in der Eurozone dürften die asymmetrischen fiskalpolitischen Spielräume der Länder, auf die Krise zu reagieren, die Ungleichgewichte und die Divergenz beispielsweise in den Staatsschuldenquoten verstärken. Hinzu können ausfallende Kredite bei Banken kommen, die eine Banken- und Schuldenkrise auslösen können. Die Europäische Zentralbank hat mit dem Pandemie-Notfallkaufprogramm (Pandemic Emergency Purchase Programm [PEPP]) ein weiteres Instrument zur Liquiditätsversorgung und Stützung bereitgestellt. Eine indirekte Monetisierung auch von Staatsschulden ist diesem Instrument immanent. Darüber hinaus werden sogenannte Corona-Bonds als eine zweckgebundene und befristete Form von Eurobonds diskutiert, um eine gemeinsame und gesamtschuldnerische Finanzierungsmöglichkeit zu schaffen. Corona-Bonds als Alternative zu Finanzierungen über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und die Europäische Investitionsbank (EIB) sowie die Europäische Union für Kurzarbeitergeld (SURE) lassen sich auch über eine Versicherungslösung begründen. Die Corona-Krise trifft Europa exogen, ohne dass das Ausmaß für die einzelnen Länder vorher bekannt ist. In diesem Sinn handelt es sich um einen symmetrischen stochastischen Schock. Unter diesen Bedingungen würde man sich in einem Gedankenexperiment ex ante auf die gemeinsame Finanzierung über Corona-Bonds einigen. Über die Finanzierung der direkten Kosten der Corona-Krise hinaus wird es zwar kein „Wiederaufbauprogramm“ geben müssen, denn der private und öffentliche Kapitalstock sind intakt, aber eine Art Konjunkturprogramm zur Wiederbelebung der europäischen und der globalen Wirtschaft. Denn negative Effekte multiplizieren sich über die Zeit, sodass mit Fortgang der Krise aus einer kurzen Rezession eine längere Depression resultieren kann.

Die Corona-Krise hat darüber hinaus potenziell Folgen für die Globalisierung. Langfristige Folgen können in Anpassungen der Unternehmen in ihren internationalen Produktions- und Lieferketten bestehen. Es ist zu erwarten, dass die Erfahrung der Verwundbarkeit von Just-in-time-Lieferketten zu einer stärkeren Diversifizierung, in Teilen auch Regionalisierung führen wird. Auch kann der Anteil der Staatswirtschaft steigen, zum einen durch etwaige Beteiligungen an Unternehmen infolge der Krisenmaßnahmen, zum anderen durch eine Re-Nationalisierung der Produktion von strategisch wichtigen Gütern, etwa bei Medizintechnik, Pharmazie oder Nahrungsmitteln, und diesbezüglich verstärkten Autarkiebestrebungen. In der Folge kann das die ohnehin vorhandenen Tendenzen einer De-Globalisierung noch verstärken mit entsprechenden Folgen für die internationalen Handelskosten. Die Corona-Krise kann schon heute als ein einschneidendes Ereignis gewertet werden, das die Weltwirtschaft über Jahre hinaus maßgeblich verändern wird.

Henning Vöpel
voepel@hwwi.org

Literatur

Barro, R. J., J. F. Ursua und J. Weng (2020), The Coronavirus and the Great Influenza Pandemic: Lessons from the “Spanish Flu” for the Coronavirus’s Potential Effects on Mortality and Economic Activity, *NBER Working Paper*, 26866.

Consensus Forecast (2020), Umfrage April 2020.

Correia, S., S. Luck und E. Verner (2020), Pandemics Depress the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu, https://ssrn.com/abstract=3561560 (9. April 2020).

Gemeinschaftsdiagnose (2020), Frühjahrsgutachten 2020.

HWWI (2020), aktualisierte Konjunkturprognose April 2020.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), Sondergutachten 2020.

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Direktor: Klaus Tochtermann
www.zbw.eu

Redaktion
Christian Breuer (Chefredakteur)
Susanne Erbe (stv. Chefredakteurin)
Kristin Biesenbender
Timm Leinker
Cora Wacker-Theodorakopoulos
Claudia Sittner

Anschrift der Redaktion
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-307
E-Mail: redaktion@zbw.eu

Website: www.wirtschaftsdienst.eu
Twitter: https://twitter.com/Zeitschrift_WD

Wissenschaftlicher Beirat

Norbert Berthold Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Peter Bofinger Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Dieter Cassel Universität Duisburg-Essen
Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Clemens Fuest ifo Institut
Carsten Hefeker Universität Siegen
Ullrich Heilemann Universität Leipzig
Kai A. Konrad Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen
Renate Ohr Georg-August-Universität Göttingen
Wolfgang Renzsch Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Ronald Schettkat Bergische Universität Wuppertal
Winfried Schmähl Universität Bremen
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Claus Schnabel Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Ulrich van Suntum Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Theresia Theurl Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Gert G. Wagner Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Joachim Weimann Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Jochen Zimmermann Universität Bremen
Klaus F. Zimmermann Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Urheberrecht
Der Wirtschaftsdienst erscheint im Gold Open Access beim Springer-Verlag. Der Springer-Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science + Business Media.

© Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen Autorinnen und Autoren und die Quelle ordnungsgemäß genannt, ein Link zur Creative Commons Lizenz beigefügt und angeben wird, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Online-Ausgabe
Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:
SpringerLink: https://www.springer.com/journal/10273
Wirtschaftsdienst: https://www.wirtschaftsdienst.eu/

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in
EBSCO Discovery Service
ECONIS
Gale
Gale Academic OneFile
Google Scholar
Institute of Scientific and Technical Information of China
Naver
OCLC WorldCat Discovery Service
ProQuest ABI/INFORM
ProQuest Business Premium Collection
ProQuest Central
ProQuest PAIS International (Module)
ProQuest Politics Collection
ProQuest Social Science Collection
ProQuest-ExLibris Primo
ProQuest-ExLibris Summon
Research Papers in Economics (RePEc)
SCImago
SCOPUS
WTI Frankfurt eG

Printausgabe
Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Ein Jahresabonnement umfasst 12 Ausgaben und ein Konferenzheft. Die Printversion kostet 71 Euro pro Jahr (inkl. Versandkosten).

Redaktion Wirtschaftsdienst
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-306
Fax: +49 40 42834-299

E-Mail: redaktion@zbw.eu

Bezugsinfo: https://www.wirtschaftsdienst.eu/bezugsinfo.html

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover

MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen
FSC® C016042