

Hüther, Michael; Bardt, Hubertus

**Working Paper**

## Von der Öffnung des Lockdowns zu neuen wirtschaftlichen Perspektiven

IW-Policy Paper, No. 10/2020

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Hüther, Michael; Bardt, Hubertus (2020) : Von der Öffnung des Lockdowns zu neuen wirtschaftlichen Perspektiven, IW-Policy Paper, No. 10/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/218822>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



# IW-Policy Paper 10/2020

## Von der Öffnung des Lock-downs zu neuen wirtschaftlichen Perspektiven

Michael Hüther, Hubertus Bardt

Vollständig überarbeitete, 3. Version, work in progress.  
Die Autoren danken für Feedback und Anregungen.

1. Version: Bardt, Hubertus / Hüther, Michael: Eine wirtschaftspolitische Exit-Strategie aus dem Corona-Lockdown, IW Policy Paper7 am 04. April 2020,  
2. Version: Hüther, Michael / Bardt, Hubertus, Überlegungen zur Lockerung des Lockdowns, in: Wirtschaftsdienst Jg. 100, H.4, 2020, S. 277–284.

Köln, 05.05.2020

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Nach ersten Öffnungen des Lockdowns: Anhaltender Abwägungsprozess statt Alternativlosigkeit</b>	<b>4</b>
<b>2 Risiken eines langen Lockdowns: Nichtlinearitäten, Rückkopplungen und Netzwerkeffekte</b>	<b>8</b>
<b>3 Gestaltung der (wirklichen) Öffnungsphase</b>	<b>11</b>
<b>4 Perspektiven auf die Stabilisierungsphase</b>	<b>20</b>
<b>5 Perspektiven auf die Wachstumsphase</b>	<b>24</b>
<b>Literatur</b>	<b>28</b>
<b>Abstract</b>	<b>29</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>30</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>30</b>

**JEL-Klassifikation:**

O40 – Wirtschaftswachstum

I15 – Gesundheit und wirtschaftliche Entwicklung

H12 – Krisenmanagement

## Zusammenfassung

Nach den Lockdown-Schritten vom 16. und 23. März zur Bekämpfung der Corona-Pandemie ist die deutsche Wirtschaft in weiten Teilen erheblich beeinträchtigt. Erste Entspannungssignale wurden nach Ostern gegeben. Vielfach kann ein Wiederaufstart der Produktion von den Unternehmen organisiert werden, teilweise bestehen weiter Verbote ohne zeitliche Perspektive. Weiterhin sehen sich zwei Drittel der Unternehmen stark von der Corona-Krise betroffen. Schon jetzt sind die wirtschaftlichen Einschnitte höchstens mit der Wirtschaft- und Finanzkrise zu vergleichen. So ist die Anzahl der Beschäftigten, für die Kurzarbeit angemeldet wurde, deutlich höher, auch sind viel mehr Branchen betroffen. Kurzfristige Stimmungsindikatoren sind in Rekordgeschwindigkeit gefallen.

Bei einer weiteren Verlängerung des wirtschaftlichen Stillstandes drohen dynamisch Abwärtsentwicklungen, die unbedingt vermieden werden müssen. Neben einer weiteren Zulassung wirtschaftlicher Tätigkeit und der Bereitstellung der dafür notwendigen öffentlichen Voraussetzungen (wie das großflächige Testen oder die Organisation des Schulbesuchs), müssen zunehmend auch Instrumente der konjunkturellen Stabilisierung in den Blick genommen werden. Es droht ein Ausfall der Nachfrage nach Investitionsgütern und langlebigen Gebrauchsgütern. Ebenso gilt es, ein wirtschaftliches Wachstumsprogramm zu entwickeln, das die Standortbedingungen für Investitionen verbessert und zugleich die Strukturveränderungen der Digitalisierung und des Klimaschutzes unterstützt.

## 1 Nach ersten Öffnungen des Lockdowns: Anhaltender Abwägungsprozess statt Alternativlosigkeit

Sieben Wochen nach Beginn der Schulschließungen vom 16. März steht das Land inmitten einer Diskussion um die Lockerung des Corona-Lockdowns. Die Schließung von Wirtschaft und Gesellschaft war dabei eine vergleichsweise einfache Entscheidung: Zur Eindämmung der Covid19-Epidemie wurden die vorgenommenen Einschränkungen als unumgänglich angesehen. Eine konsequente Schließung sollte die Krankheitsausbreitung eindämmen und eine Rückkehr zu verhältnismäßig normalen Verhältnissen ermöglichen. Dies nicht zu tun, hätte medizinisch gravierende Konsequenzen und damit auch hohe soziale und wirtschaftliche Kosten mit sich gebracht. Ein Trade-Off zwischen Medizin und Ökonomie war damit nicht gegeben.

Bei der Zurücknahme von getroffenen Verboten stellt sich aber die Frage nach den Trade-Offs: Wieviel epidemiologische Beherrschbarkeit ist notwendig und welcher wirtschaftliche, gesellschaftliche und damit auch gesundheitliche Preis soll dafür in Kauf genommen werden? Umgekehrt formuliert stellt sich für jede Lockerungsmaßnahmen die Frage, welche Wirksamkeit diese für das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben hat und wie gut die Situation weiterhin medizinisch beherrschbar bleibt:

- *Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Wirksamkeit* ergibt sich aus dem Grad existentieller Bedeutung für andere Bereiche respektive dem Grad existentieller Bedrohung durch den Lockdown. Die Bedeutung hängt dabei wesentlich von der Betrachtung der Vorleistungs-, Produktions- und Vertriebsketten ab, aber auch davon, ob die Brücken der Krisenpolitik für die Branchen ausreichend sind und ob Nachholeffekte erwartbar sind.
- *Die epidemiologische Beherrschbarkeit und Kontrollierbarkeit* bezieht sich neben der allgemeinen wie regionalen Entwicklung der Fallzahlen auf die Infrastruktur für das Testen und Tracken im relevanten Handlungskontext. Hier geht es aber beispielsweise auch um die ablauforganisatorischen Anpassungsmöglichkeiten an gebotenen Abstandsregeln oder Schutzvorrichtungen. Damit erhalten Schulaufsicht, Gewerbeaufsicht, Arbeitsschutz etc. neue Verantwortlichkeiten zu Sicherstellung der Vorsorgestandards.

Die ersten vorsichtigen Öffnungen des Lockdowns, die am 15. April in einer Konferenz der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin beschlossen und ab dem 20. April umgesetzt wurden, waren gemessen an den von uns formulierten Kriterien angemessen, aber auch zögerlich (Tabelle 1-1).

*In der Begründung für die vorsichtige Öffnung fällt auf, wie wenig die Entscheidungsgrundlagen abgewogen wurden:* Scheinbar sicher und eindeutig sind die epidemiologischen Wirkungen des Lockdowns, scheinbar unsicher und beliebig sind dessen Kosten. Aber auch zunehmende Existenzgefährdungen verursachen schwere mentale, psychosoziale und gesellschaftliche Schäden. Wir kennen die gesundheitlichen Folgen einer tiefen, existenzbedrohenden wirtschaftlichen Krise. Wir wissen ebenso, welchen Verlust an Bildungsgerechtigkeit wir mit anhaltenden Schulschließungen verursachen. Die notwendige Balance und die Abwägung der Risiken sind deshalb

jetzt geboten, und zwar öffentlich. Dabei ist auch einzufordern, dass die epidemiologische und virologische Fachexpertise die Herausforderung der Gefahrenabwehr im Gesundheitsschutz umfassend würdigt, d.h. die gesundheitlichen Folgen des Lockdowns ebenso berücksichtigt.

Zudem wurde nicht ausreichend berücksichtigt, in welcher existenzbedrohlichen Situation sich viele Bereiche befinden – Hotel- und Gaststättengewerbe, Busreisen, Sozialkonsum wie Messen, Veranstalter, Veranstaltungsdienstleister, Schausteller und Fahrgeschäfte, Kultur und Kunst. Hier sind die Brücken der Krisenhilfen häufig zu kurz oder zu schmal oder fehlen ganz („Mittelstandslücke“), zugleich gibt es hier kaum Möglichkeiten für Nachholeffekte. Zum anderen blieben dezentrale Lernprozesse in verschiedenen Branchen unberücksichtigt, wie im Lebensmittelhandel, aber auch in Produktionsbetrieben, die schnell reagiert, Abstands- und Hygieneregeln sowie zusätzliche Gesundheitsvorsorge eingeführt haben. Dadurch konnte der Bundesarbeitsminister bereits am 16. April 2020 den Arbeitsschutz-standard COVID19 vorstellen.

**Tabelle 1-1: Beschlüsse zur Öffnung des Lockdowns am 15. April 2020**

Handlungsbereich	Beschlüsse
<b>Frühkindliche Bildung</b> - Notbetreuung - Öffnung Kindertagesstätten	- Fortsetzung und Ausweitung - Vorbereitung ohne Termin
<b>Allgemeinbildende Schulen</b> - Grundschulen - weiterführende Schulen - Abschlussprüfungen	Ab dem 4. Mai, Hygienekonzept bis 29. April - 4. Klasse - qualifikationsrelevante Jahrgänge - Abiturklassen
<b>Hochschulen</b> - Prüfungen - Labore - Bibliotheken und Archive	- bei Hygiene- und Schutzmaßnahmen wieder möglich - bei Hygiene, Steuerung des Zutritts und Vermeidung von Warteschlangen wieder geöffnet
<b>Großveranstaltungen</b>	bis zum 31. August 2020 untersagt
<b>Einzelhandel</b>	Ab 20. April bis zu 800 qm Verkaufsfläche
<b>Kfz-Händler, Fahrradhändler, Buchhandlung</b>	Ab 20. April ohne Flächenbegrenzung
<b>Friseurbetriebe</b>	Vorbereitung für Öffnung ab 4. Mai
<b>Gaststätten und Hotelgewerbe</b>	Unverändert grundsätzlich geschlossen.
<b>Zusammenkünfte in Kirchen, Moscheen, Synagogen sowie religiöse Veranstaltungen</b>	Bis weiteres zu untersagen
<b>Arbeitsschutz COVID19</b>	Am 16. April veröffentlicht

Quelle: Beschluss anlässlich der Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. April 2020.

Die anstehenden politischen Entscheidungen sind Abwägungen unterschiedlicher Risiken. Keine Entscheidung ermöglicht es, auf der „sicheren Seite“ zu bleiben, weil damit andere Risiken in

Kauf genommen werden. Um diese Abwägungen zu treffen, ist ein breiter gesellschaftlicher Diskurs ebenso notwendig wie wünschenswert. Die einseitige Verschiebung von Entscheidungen vom 30. April auf den 6. Mai ist nicht Ausdruck dieses Diskurses, aber auch nicht Ausdruck einer ernsthaften Abwägung der bestehenden Trade-Offs.

Was grundsätzlich bisher zu wenig gelungen ist, das ist der *Ersatz von Verboten durch Regeln*. Denn wenn die COVID19-Herausforderung bestehen bleibt, dann muss sie in der vor uns liegenden Zeit immer stärker durch differenzierte Lösungen für unterschiedliche Lebens-situationen in räumlicher Bindung beantwortet werden. Das gilt für die private Lebensführung, das Arbeitsleben, den Bildungsbereich, ebenso für unterschiedlich gesundheitlich gefährdete Gruppen. Es fehlt an einer Ordnungspolitik für Covid19, die situativ angemessen auf spezifische Vorgaben und regionale Verbote ersetzt, anstatt der einheitlichen Beschränkung des Lockdowns für alle. Es geht dabei nicht um Gleichbehandlung, sondern um die gebotene, an sich nicht begründungspflichtige Rückkehr zur Verfassungslage. Das Drohszenario eines zweiten, flächendeckenden Lockdowns muss durch schnelle Reaktion auf lokal auftretende Fälle verhindert werden. Die Erfahrungen und Veränderungen der letzten Wochen, die Ausweitung der Testkapazitäten und die in Entwicklung befindliche Tracking-App machen deutlich, dass der Lockdown des Landes nicht alternativlos ist.

Die Verschiebung weiterer Öffnungsbeschlüsse, das Fehlen eines konsistenten Kriterienrasters und die nicht vorhandene zeitliche Struktur im Sinne von Öffnungsplänen führen dazu, dass sich Familien ebenso wenig wie Unternehmen auf die anstehenden Entwicklungen einstellen können. Besonders bedrückend ist, dass für weiterhin mit strengen Verboten konfrontierten Wirtschaftsbereiche keine Zeitperspektive der Öffnung genannt wurde. Die Anstrengungen der Branchen dafür wurden bisher nicht gewürdigt und gegebenenfalls weiterentwickelt. Damit rücken hier ganz existenzielle Risiken in bedrohliche Nähe. Die Mittelstandslücke der Rettungspolitik wird deshalb, aber auch grundsätzlich umso bedeutsamer. Die Existenzgefährdung von Branchen als Folge der Politik darf nicht ignoriert werden. Es fehlt – abgesehen von bisher 14 Länderprogrammen – an Instrumenten zur Solvenzsicherung für Unternehmen mit mehr als 10 Beschäftigten und weniger als 250 Beschäftigten. Hier gibt es derzeit vor allem Liquiditätskredite und den KfW-Schnellkredit, immerhin mit vollständiger Besicherung durch den Steuerzahler; zudem den Startup-Booster.

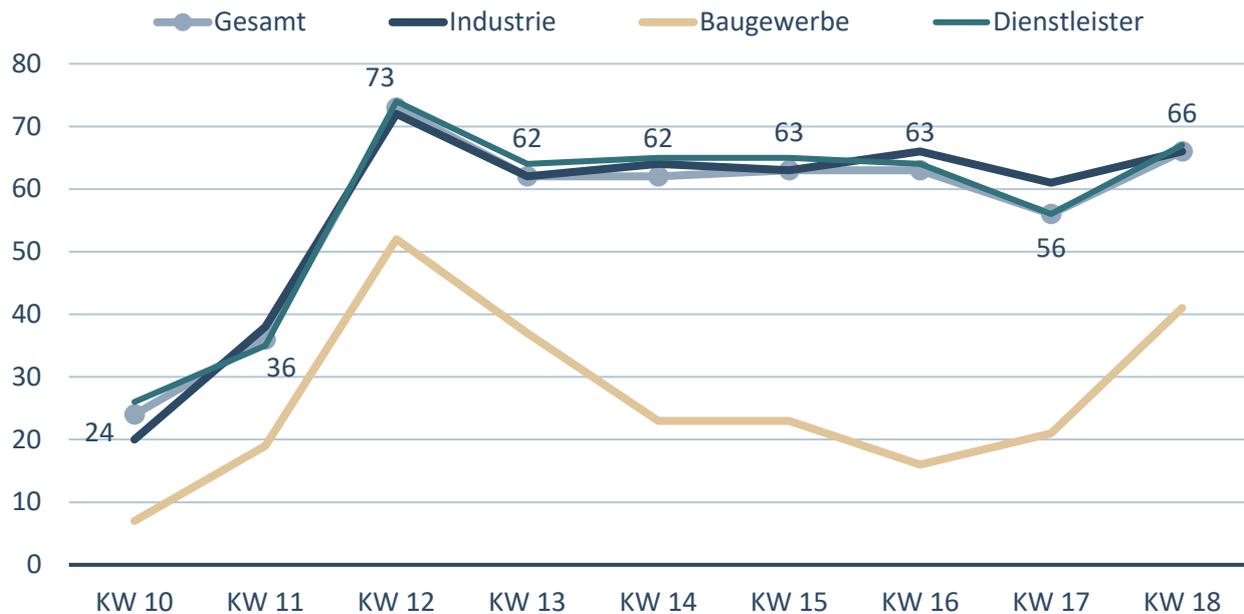
Weitergehende solvenzsichernde Lösungen bietet das Steuerrecht, und zwar mit dem Vorschlag einer Negativsteuer. Dann bestünde nicht nur die Option der ohnehin eingeschränkten Verrechnung von Verlusten mit künftigen Erträgen oder Vorjahresgewinnen, sondern in der Verlustphase würde festgemacht an den Vorjahressteuerzahlungen eine Erstattung geleistet, und zwar für Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit und aus Gewerbebetrieb sowie in der Körperschaftsteuer. Jetzt ist immerhin vorgesehen, dass der Verlustrücktrag großzügiger ausgestaltet werden soll und damit Auszahlungen bereits im Jahr 2020 möglich werden könnten.

Da die Finanzverwaltung alle notwendigen Informationen hat, ist diese Lösung wenig strategieanfällig, indem sie Unternehmen fördert, die 2019 steuerbaren Gewinn auswiesen, sie hält den Staat aus unternehmerischen Entscheidungen raus und ist vor allem schnell wirksam. Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, sollten die Negativsteuerbeträge zurückbezahlt werden, wenn

bei der Steuererklärung für 2020 festgestellt wird, dass das zu versteuernde Einkommen um weniger als 70 Prozent unter dem Durchschnitt zum Beispiel der Jahre 2018/19 liegt.

### Abbildung 1-1: Krisen-Fiebermaß des IW

Anteil der Unternehmen, die starke Auswirkungen im Frühjahr/Sommer 2020 erwarten in Prozent; Ergebnisse nach Kalenderwochen



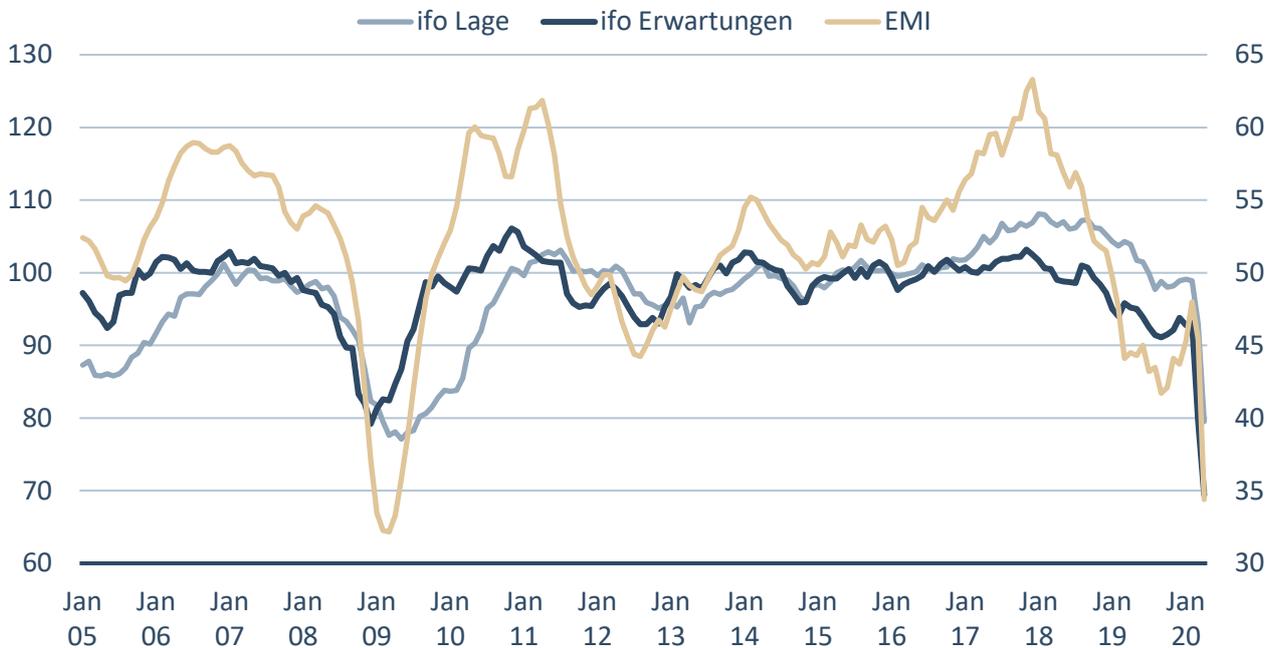
Quelle: IW-Konjunkturumfrage Frühjahr 2020

Zur *Einordnung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* ist ein Blick auf konjunkturelle Frühindikatoren hilfreich (Abbildung 1-1 und Abbildung 1-2). Dabei zeigt die wöchentliche Konjunkturbefragung des IW das hohe Anspannungsniveau. Die Schulschließungen als Startpunkt des Lockdowns hatten den Anteil der Unternehmen in die Höhe schnellen lassen, die für sich starke Auswirkungen der Krise im Frühjahr und Sommer 2020 erwarten. Dieser Wert, der sich für Industrie und Dienstleister kaum unterscheidet, bleibt seit dem Beginn des Lockdowns weitgehend konstant bei gut 60 Prozent.

Andere Frühindikatoren, die allerdings nicht wöchentlich erhoben werden, zeigen ebenfalls ein dramatisches Bild. So ist das Vertrauen der Unternehmen eine positive Entwicklung katastrophal schlecht. Der Einkaufsmanager-Index ist im freien Fall, die ifo-Indikatoren zum Geschäftsklima sind ebenfalls abgestürzt und sind nun schlechter als in der Wirtschaftskrise 2009.

### Abbildung 1-2: Konjunkturindikatoren ifo Geschäftsklima / Einkaufsmanagerindex

Indexwerte, ifo: 2015 = 100, saisonbereinigt, EMI: Referenzlinie 50



Quellen: if; BME

## 2 Risiken eines langen Lockdowns: Nichtlinearitäten, Rückkopplungen und Netzwerkeffekte

Selbst unter der rein 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 unter dieser Annahme nur die Dauer des Lockdowns. Komplexer wird die Reaktivierung der wirtschaftlichen Prozesse und Interaktionen, wenn – was sehr wahrscheinlich ist – die verfügbaren 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 des öffentlichen Lebens möglich sein, sodass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in den verschiedenen Ländern nicht synchron sich entfalten wird.

- *Angebotsseitig* wird es noch über mehrere Monate Komplikationen in den Wertschöpfungsketten geben, wenn in anderen Ländern Produktion ausfällt oder grenzüberschreitender Handel und Transport beschränkt sind.

Vor diesem Hintergrund kann nur skizziert werden, wie in den volkswirtschaftlichen Sektoren die Entwicklungen in der Krise sich vollziehen und welche qualitativen Problemverschärfungen drohen; gesellschaftliche Kosten und individuelle gesundheitliche Belastungen sind dabei nicht berücksichtigt. Der Unterschied zur oft zitierten Finanzkrise 2008/09 liegt darin, dass die Ursachen diesmal zwar nicht im Ökonomischen liegen und Märkte nicht durch Fehlsteuerung ihre Koordinationskraft verloren haben. Wegen der Symmetrie des Pandemie-Schocks droht aber weiterhin eine endogene ökonomische Verschärfung mit zunehmender Dauer des Lockdowns. Eine unbestimmte Verlängerung der Krise, bei der Unternehmen keine realistischen Erwartungen hinsichtlich zukünftiger Vorgaben und Entwicklungen bilden können, wird dazu führen, dass sich die multiple Krise selbst verschärft und damit Vergleiche mit der Weltwirtschaftskrise ab 1929 (bis 1936) angemessener würden:

- **Unternehmenssektor:** Mit unbestimmter Dauer des Lockdowns schreitet die Auszehrung der wirtschaftlichen Einheiten voran, zumal dann die einmaligen Zuschüsse von Seiten des Bundes und der Länder zur Liquiditätsstärkung und Solvenzsicherung ihre Wirkung verlieren. Bei den Unternehmen wird zunächst das Eigenkapital angegriffen, für das Fremdkapital werden ggfs. 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 KfW und die Förderbanken der Länder zwar kurzfristig bestandssichernd sind, aber letztlich in einen Schuldenüberhang bei vielen Betrieben münden. Daran ändert auch die 100prozentige Besicherung durch den Steuerzahler nichts. Insgesamt dürfte die Unternehmensersparnis kurzfristig sinken, der Unternehmenssektor wird wieder zu einem Nettokreditnehmer; mittelfristig kann dies aber Deleveraging-Prozess in Gang bringen, der die Investitionen über das durch getrübbte Geschäftserwartungen begründete Ausmaß 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 bis 3 Millionen), Lohn- und Gehaltskürzungen, möglicherweise in hoher Anzahl 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 (zum Beispiel Gutscheine). Die veränderte Risikowahrnehmung dürfte die Konsumneigung grundsätzlich belasten, indem mehr Vorsorgesparen

angezeigt scheint, zudem dürften die Bewertungsverluste an den Finanzmärkten diesen Trend verstärken.

- **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 Anzahl der Insolvenzen im Unternehmensbereich dürfte vor allem bei Kleingewerbetreibenden, Einzelunternehmern, Solo-Selbständigen, aber zunehmend auch bei den KMU steigen (zwar liegt hier die Eigenmittelquote mit rund 35 Prozent deutlich höher als bei den ganz kleinen, doch wird die 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 internationalen 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 Stützungsprogramm für den privaten Konsum (zum Beispiel Halbierung der Mehrwertsteuer auf langlebige Konsumgüter) und die unternehmerischen Investitionen. Als notwendig kann sich auch erweisen, dass die krisenbedingten Schulden der Unternehmen übernommen oder zur stillen Einlage gewandelt werden. Die Kommunen werden flächendeckend in Finanzierungsschwierigkeiten geraten, sodass erneut deren Handlungsfähigkeit gefährdet ist; bereits jetzt wird auf der kommunalen Ebene bei Investitionen Zurückhaltung geübt. So oder so wird die Nettokreditaufnahme 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. Die Corona-Kosten gehen zulasten der Investitionen, mit der Folge langfristige Wachstumseinbußen.

All dies führt zu der Einschätzung, dass ein V-Profil für die wirtschaftliche Erholung nur bei einem maximal bis Anfang Mai gehenden Stillstand plausibel ist. An dieser Zeitkante sind wir angekommen, weitere Öffnungen sind möglich und geboten. Doch selbst eine relativ schnelle Erholung analog zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 würde mehrere Quartale der Bodenbildung und des langsamen Wiederaufschwungs bedeuteten, zumal verbleibende Gesundheitsanforderungen wie Abstandsregeln eine verminderte Produktivität erwarten lassen. Die deutschen Unternehmen erwarten derzeit, dass der Höhepunkt der ökonomischen Krise erst etwa in sieben Monaten überschritten sein wird und dass die Krise bis zur Normalisierung der Umsätze insgesamt gut 15 Monate dauern wird ([www.COVID19-Panel.de](http://www.COVID19-Panel.de), Ausgabe April). Damit hat die frühe Hoffnung, nach einem scharfen Lockdown könne die Volkswirtschaft schnell wieder zur Normalität zurückkehren, keine Grundlage mehr. Es wird so oder so schwierig, weil offenbleibt, ob die

wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung während dieses Weges beherrschbar bleibt. Das hängt daran, ob die möglichen Öffnungen des Lockdowns auch genutzt werden.

Bei einer längeren Lockdown-Phase oder einer Rückkehr des Lockdowns im Herbst droht ein U-Verlauf mit langer Talsohle. Und diese Talsohle kann von unterschiedlichen Dynamiken geprägt sein, wenn – wie skizziert – ab einem bestimmten Zeitpunkt eine Bankendestabilisierung unvermeidbar hinzukommt oder eine Staatsschuldenkrise droht und damit 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 Arbeitskräfte-mobilität) sicherzustellen.

Um die wirtschaftliche Krise in ihrer Schärfe wenigstens beherrschbar zu halten, sollten die weiteren politischen Herausforderungen in einen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang gestellt werden. Dafür ist es hilfreich, Phasen unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Prägung zu differenzieren. Das bedeutet nicht, dass Politikinstrumente trennscharf zuzuweisen sind und nur in einer Phase wirken, wohl aber die klare Unterscheidung der gestellten Aufgaben. Der Blick über die Phase der Suche, die aus dem Lockdown rührt, und die Phase der Öffnung in die dann anstehenden Phasen der Stabilisierung und des Wachstums macht die Größe der Aufgabe deutlich, aber auch dass ein langer Atem gefordert ist. Dabei sind besonders die Pfadabhängigkeiten zu beachten, die sich aus dem wirtschaftlichen Verlauf und der politischen Reaktion ergeben.

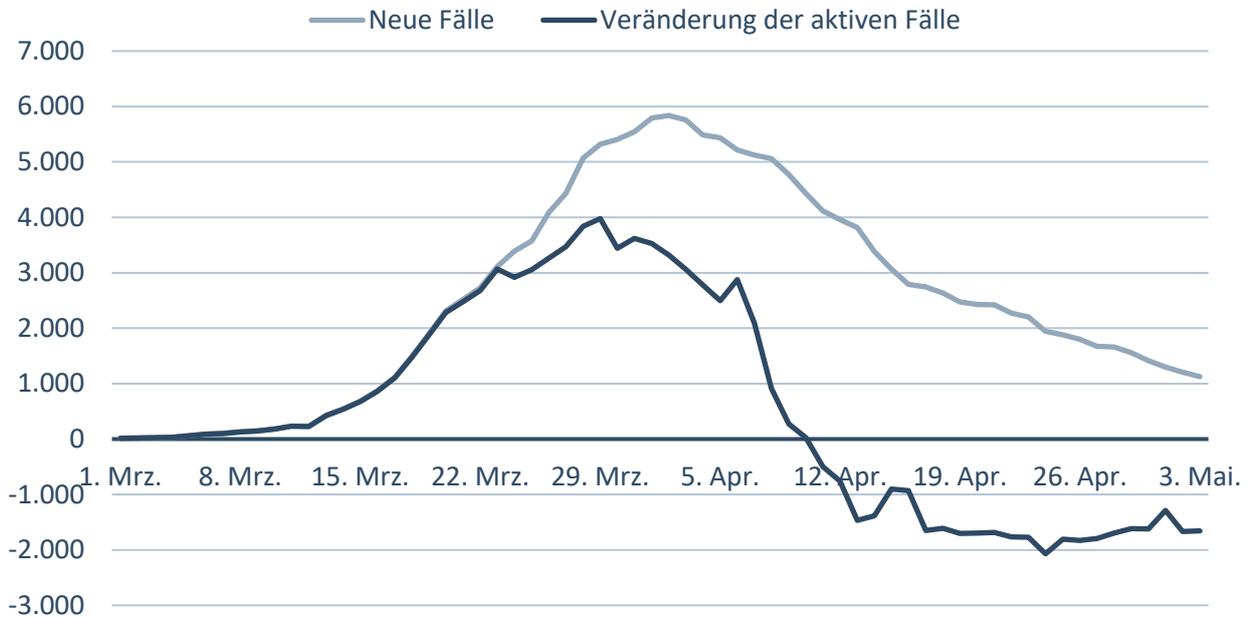
1. *Eindämmungsphase*: Lockdown
2. *Suchphase*: Einstieg in den Ausstieg aus den Eingriffen in die Grundrechte
3. *Öffnungsphase*: Weitgehender Ausstieg aus den Eingriffen in die Grundrechte
4. *Stabilisierungsphase*: Für eine robuste Konjunktorentwicklung
5. *Wachstumsphase*: Weg frei machen für Innovationen und Investitionen

### 3 Gestaltung der (wirklichen) Öffnungsphase

Aktuell liegt nach der Suchphase die Herausforderung in der Gestaltung der Öffnungsphase, in der die Bestimmungen des Lockdowns soweit wie möglich aufgehoben werden. Dafür sind die epidemiologischen Voraussetzungen (Verflachung des Anstiegs der „aktiven Infizierten“, Testen auf den Virus, die Identifizierung von Kontaktpersonen, Tracking/Tracing und die Isolierung von Infizierten) als erfüllt anzusehen. Das politisch erklärte Ziel des Lockdowns besteht darin, das Gesundheitssystem nicht zu überfordern. Dazu lassen sich einige Indikatoren, die jeweils beachtliche Schwächen haben, zusammenstellen: Die Anzahl der aktiven Fälle nimmt im gleitenden Wochendurchschnitt seit dem 10. April ab (Abbildung 3-1); der-zeit verdoppelt sich diese Zahl in Deutschland alle (42) Tage, die Auslastung der Intensivbetten liegt robust bei unter 60 Prozent (DIVI-Intensivregister <https://www.intensivregister.de/#/intensivregister>).

### Abbildung 3-1: Veränderung der Fälle

7-Tages-Durchschnitte, neue Fälle und Veränderung der aktiven Fälle



Quellen: John Hopkins University; IW

**Betroffenheit der Wirtschaftszweige:** Beachtenswert ist dabei auch, dass die verschiedenen Wirtschaftszweige – hier die 21 Wirtschaftsabschnitte der WZ 2008 – einem unterschiedlichen Druck ausgesetzt sind und einen zeitlich divergierenden Handlungsbedarf für die Normalisierung und die wirtschaftspolitische Unterstützung begründen (Tabelle 3-1). Der symmetrische Schock der Pandemie und des Lockdowns führt infolge unterschiedlicher Tiefe und Reichweite der Beschränkungen sowie infolge unterschiedlich gegebener Anpassungsmöglichkeiten der Unternehmen auf die angebotsseitigen und nachfrageseitigen Bedingungen zunehmend zu asymmetrischen Wirkungen.

### Tabelle 3-1: Restriktionen und Re-Start-Potenziale der Sektoren

21 Wirtschaftsabschnitte gemäß WZ 2008

	Angebot	Nachfrage	Zeitpfad
<b>Land- und Forstwirtschaft, Fischerei</b>	Engpässe bei ausländischen Saisonkräften	Exportrestriktionen, geringere Exporte denkbar	Wirkungen bis Ende der Saison
<b>Bergbau, Steinen und Erden</b>	keine besonderen Einschränkungen		

	Angebot	Nachfrage	Zeitpfad
<b>Nahrungsmittel, Getränke, Tabak</b>		Teilweise Durchwirkung der Schließung von Restaurants	Nachwirkung der Schließung Gaststätten/Hotels etc.
<b>Textilien, Bekleidung, Lederwaren, Schuhe</b>	erhebliche Einschränkungen der Absatzkanäle	Nachfrageausfall im Inland, strukturelle Verschiebung zu online	hoher Schaden bei nicht nachholbarem Saisongeschäft
<b>Holzwaren, Papier, Druckerzeugnisse</b>		hohe temporäre Nachfrage nach Hygiene- und Verpackungspapier, Nachfrageausfall bei Zeitungen	beschleunigter Trend zu digitalen Medien
<b>Kokerei und Mineralölverarbeitung</b>		Nachfrageausfall durch geringere Transportleistungen	längere Phase niedriger Ölpreise zu erwarten
<b>Chemie</b>	zunehmende Engpässe bei Rohstoffen	Nachfrageausfall in Europa, insbes. in Automobilindustrie	
<b>Pharma</b>	wenige Lieferengpässe aus China, höhere Preise u. Logistikkosten	erhöhte Nachfrage	Frage der Abhängigkeit kann strukturelle Änderungen bringen
<b>Gummi-, Kunststoff-, Glaswaren, Keramik</b>		Nachfragerückgang insb. an die Automobilindustrie	
<b>Metalle und Metall-erzeugnisse</b>		erheblich verringerte Nachfrage	z.T. Produktionsaufbau in China, längerfristige Überkapazitäten
<b>Elektro, Optik, elektrische Ausrüstungen</b>	Schwierigkeiten bei der Belieferung mit Vorprodukten, z.T. gerissene Lieferketten	deutlicher Nachfragerückgang, weniger Nachfrage nach langlebigen Konsumgütern	
<b>Maschinenbau</b>	starker Druck auf die Lieferketten, insb. in Europa	erheblich verringerte Nachfrage	schwaches Wachstum in Schwellenländern belastet Nachfrage
<b>Fahrzeugbau</b>	Einschränkungen der Lieferkette, insb. in Europa, hohe Komplexität des Wiederanfahrens	gravierender globaler Nachfrageeinbruch	langfristige Nachfragezurückhaltung auch wegen klimapolitischer Verunsicherung
<b>Möbeln und sonstige Waren; Reparatur und Instandhaltung von Maschinen</b>	erhebliche Einschränkungen der Absatzkanäle	deutlicher Nachfragerückgang	Nachholeffekt bei langlebigen Konsumgütern ggfs. verspätet

	Angebot	Nachfrage	Zeitpfad
Energieversorgung		niedrigere Industrieanfrage	
Wasserversorgung, Entsorgung	keine besonderen Einschränkungen		
Baugewerbe	Ausfall von mittel- und osteuropäischen Subunternehmern	absehbare Belastungen vor allem Gewerbebau und öffentlichem Bau (Kommunen)	im Nachlauf geringere Nachfrage bei verschiebbaren Investitionen
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kfz	Handel durch Öffnungsverbote und Restriktionen stark eingeschränkt	Nachfrage durch Kaufzurückhaltung der Konsumenten stark eingeschränkt	vermutlich strukturelle Verschiebung zu Online-Handel
Verkehr und Lagerei	Behinderungen an den Grenzen, massive	verringerte Nachfrage nach Straßentransportleistungen, Stillstand im Personenflugverkehr	Online-Meetings ersetzen nationale Flüge, internationale Flüge lange eingeschränkt
Gastgewerbe	weitestgehendes Verbot der Geschäftsausübung	deutlich geringere Nachfrage	Nachfrage schneller reaktivierbar, langfristige Restriktionen im Angebot
Information und Kommunikation	spürbare Infrastrukturengpässe durch Mehrbelastung	spürbare Zusatznachfrage durch Digitalisierungsschub	bleibendes Zusatzgeschäft, Infrastrukturausbau dringend
Finanz- und Versicherungsdienstleister		z.T. Geschäftsausfall im Investmentbanking, Zusatzbedarf an Krediten	drohende Überwälzung von Schulden in den Finanzsektor
Grundstücks- und Wohnungswesen		Ausfall von Mieteinnahmen	
Freiberufliche, wissenschaftliche, technische und sonstige Unternehmensdienstleistungen		praktisch Komplettausfall der Nachfrage bei Reisebüros, Rückgang der Zeitarbeit	in Teilen längerfristige Nachfrangelücke
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	Reduktion der Leistungsangebote, geringe Mitarbeiterpräsenz vor Ort		schnell reaktivierbar
Erziehung und Unterricht	Schließung von Schulen und Kindergärten, weitgehende Leistungseinschränkung, Online-Unterstützung boomt		hohe Effekte auf Arbeitsfähigkeit aller Branchen, nur langsam reaktivierbar

	Angebot	Nachfrage	Zeitpfad
<b>Gesundheits- und Sozialwesen</b>	Ausbau von Intensivkapazitäten, Beschränkungen bei Schutzausrüstung, Verschieben elektive OPs	insg. erhöhte Nachfrage, Nachholeffekte bei elektiven OPs	Reaktionsfähigkeit auf Epidemien gewinnt als Aufgabe an Bedeutung
<b>Kunst, Unterhaltung und Erholung</b>	weitestgehendes Verbot der Geschäftsausübung		langfristige starke Restriktionen im Angebot
<b>Sonstige Dienstleister a.n.g.</b>	Betätigungsverbot für Frisöre, Kosmetiksalons		langfristige Restriktionen im Angebot
<b>Häusliche Dienste</b>	keine besonderen Einschränkungen		

Quelle: eigene Zusammenstellung

- 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 dann aber auch 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 befindliche Wirtschaftszweige. Das Argument verliert jedoch an Bedeutung, wenn die Dauer der Einschränkung den Unternehmen in diesen Sektoren – vor allem Hotel- und Gaststättengewerbe, Anbieter im Sozialkonsum – die Existenzgrundlage entzieht und in großer Anzahl Insolvenzen verursacht. Deshalb ist zu fragen, welche wirtschaftspolitische Begleitung in der Öffnungsphase und in der Stabilisierungsphase erforderlich sind. Zielgenau wäre es, wenn insolvenzgefährdete Unternehmen die Tilgungsraten für Corona-Kredite steuerlich als Betriebsausgabe absetzen könnten. Das würde – zumal bei nachrangigen Darlehen – Liquidität und Solvenz stärken. Darüberhinausgehende Stützungsmaßnahmen können erforderlich werden, wenn steuerliche Förderung aufgrund nicht vorhandener Einkommen nicht ausreichen.
- Die *Industrie* dürfte kurzfristig wegen ihrer besseren Eigenmittelausstattung, der leichteren Nutzbarkeit der Kurzarbeitergeldregelung und der Möglichkeit, wenigstens partiell aus unterschiedlicher regionaler oder sektorspezifischer Entwicklung Abfederungen zu organisieren, robuster sein, mittelfristig jedoch wegen drohender Asynchronität der internationalen Märkte sowie der Abhängigkeit der Lieferketten einer spezifischen Unterstützung erfordern. 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) wie auf der Absatzseite (Händlernetz, KFZ-Zulassungsstellen, Kaufzurückhaltung bei langlebigen Konsumgütern) gibt. Der Umsatz der Branche lag im Jahr 2019 bei rund 436 Milliarden Euro (283 Milliarden Euro im Ausland, 153 Milliarden Euro im Inland; Exportquote 65 vH; 82 Milliarden Euro war der Umsatz der Zulieferer); die Anzahl der Beschäftigten lag 2019 bei 833.000 (Zulieferer über 300.000). 27 Prozent der weltweit in der Branche angemeldeten Patente fallen auf die deutsche Autoindustrie; zugleich zeichnen die Autohersteller für 40 Prozent 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 weiteren schrittweisen Öffnung zu berücksichtigen sind und sich mit der epidemiologischen Beherrschbarkeit verbinden müssen.

Alle Maßnahmenplanungen können nur vorläufiger Natur sei. Eine Abschätzung der Folgen eines wirtschaftlichen Einbruchs für verschiedene Zielgruppen als auch 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. Zugrunde liegt nicht ein differenziertes Set von Indikatoren, sondern die Beachtung starker Hebel sowie erkennbarer Interdependenzen für eine denkbare Abstufung.

<b>(1) Tests und medizinische Behandlungskapazitäten aufbauen, Schutzkleidung vorhalten, Lösungen für vulnerable Gruppen (Altenpflege, Krankenpflege)</b>	
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. Die Beschlüsse der deutschen Regierungschefinnen vom 15. April 2020 bestätigen die Absicht dazu erneut.	
Wichtig ist nun, dass die Erfahrungen mit Infektionsherden in Altenpflegeheimen und Krankenhäusern umgesetzt werden, indem kontinuierlich und umfassend das Pflegepersonal und vulnerable Gruppen getestet werden. Zugleich sind Maßnahmen geboten, die diese Gruppen schützen, ohne sie zu isolieren.	
<b>Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit</b>	<b>Epidemiologische Beherrschbarkeit</b>
Groß, weil zentrale Voraussetzung für alle Folgeschritte	Unbestritten notwendig. Stabilisierung der Alten- und Krankenpflege.

**(2) Öffentliche Verwaltung öffnen**

<p>Die öffentliche Verwaltung ist zügig wieder zu öffnen, auch für den Besucherverkehr. Dies normalisiert das öffentliche Leben, hat aber beispielsweise auch im Fall von KFZ-Zulassungsstellen direkte wirtschaftliche Relevanz. Schutzmaßnahmen, wie sie beispielsweise in Supermärkten oder Apotheken getroffen wurden, können auch hier die Ansteckungsgefahr verringern. Hier gibt es gerade auf kommunaler Ebene noch viel zu tun. Schon jetzt bestehen Sorgen über längere Genehmigungsfristen.</p>	
Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit	Epidemiologische Beherrschbarkeit
<p>Groß, weil damit ein Signal an die Privaten gegeben wird, dass die notwendige Unterstützung und Begleitung gegeben sind.</p>	<p>Testkapazitäten für Publikumsbereiche; ablauforganisatorische Begleitung.</p>

(3) Schulen vollständig öffnen und Kindergärten eröffnen	
<p>Die ersten Öffnungsschritte sind erfolgt. Dabei werden Erfahrungen jenseits der bisher gekannten Organisationsformen gemacht. Auch in den nächsten Monaten kann Unterricht nur unter erheblichen Einschränkungen stattfinden. Es ist aber wichtig, dass bis zur Sommerpause alle Schülerinnen und Schüler wieder zumindest zeitweise in den Präsenzunterricht eingebunden werden. Dafür hat die Kultusministerkonferenz am 28. April 2020 ein Papier vorgelegt (<a href="https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/hubig-kmk-uebermittelt-rahmenkonzept-an-regierungschefs-gesundheitsschutz-der-schulgemeinschaft-st.html">https://www.kmk.org/aktuelles/artikelansicht/hubig-kmk-uebermittelt-rahmenkonzept-an-regierungschefs-gesundheitsschutz-der-schulgemeinschaft-st.html</a>). Darin wird zu Aspekten Gestufter Unterrichtsbeginn, Hygiene- und Schutzmaßnahmen, Verhaltensregelungen, Organisation der Schülerbeförderung, Schulfächer, Gruppengrößen, Unterrichtszeiten, Pausenregelungen, Notbetreuung einen Rahmen definiert, der auch bei der Einbeziehung weiterer Jahrgänge gelten soll.</p>	
Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit	Epidemiologische Beherrschbarkeit
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die Wiederaufnahme des Schulbetriebs und der Kinderbetreuung ist von fundamentaler ökonomischer Bedeutung.</li> <li>▪ Kinderbetreuung oder gar Homeschooling parallel zum Homeoffice sind keine adäquaten Alternativen.</li> <li>▪ Verlust an Bildungsgerechtigkeit: die Leistungsunterschiede zwischen den Kindern in Abhängigkeit zum Elternhaus nehmen weiter zu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ablauforganisatorische Voraussetzung wichtig.</li> <li>▪ Ein flächendeckender Schnelltest für alle Schüler kann als Bedingung für die Öffnung der Schule vorgesehen werden.</li> <li>▪ Besondere Begleitung durch Schulaufsicht und Gesundheitsämter.</li> </ul>

(4) Verkehrskapazitäten erhöhen	
<p>Die heruntergefahrte 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 zum Beispiel in Zügen geschaffen werden, wodurch sich die soziale Distanz zwischen den kleineren Gruppen von Reisenden erhöhen lässt.</p>	
Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit	Epidemiologische Beherrschbarkeit

Groß, weil infrastrukturelle Voraussetzung für alle anderen Schritte	Schutz der Mitarbeiter der Betriebe (Testing), organisatorische Vorkehrungen.
--	---

(5) Einzelhandel diskriminierungsfrei öffnen und Dienstleistung zulassen	
<p>Sobald wie möglich sollen alle Handelsgeschäfte und derzeit untersagte Dienstleistungen diskriminierungsfrei zugelassen werden, soweit von diesen nicht ein erhebliches Risiko ausgeht. Die unterschiedliche Vorgehensweise der Bundesländer bietet die Möglichkeiten, differenziert Erfahrungen zu machen.</p> <p>Für die Bereiche, bei denen von längerfristigen Beschränkungen oder Verboten auszugehen ist, ist Klarheit über diese Perspektiven erforderlich. Zudem muss in diesen Fällen über angemessene Unterstützungsleistungen nachgedacht werden (Negativsteuer). Da Großveranstaltungen noch bis Ende August 2020 untersagt bleiben, droht eine Konkurswelle unter Messebauern, Catering-Unternehmen, Veranstaltungshallen, Tagungshotels, Event-Veranstaltern, Theatern und vielen anderen mehr.</p>	
Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit	Epidemiologische Beherrschbarkeit
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Groß, weil der öffentliche Raum seine integrierende, steuernde und kommunikative Wirkung wieder entfalten kann.</li> <li>▪ Hier besteht auch ein Zusammenhang zur Produktionsentwicklung. So kann die Automobilbranche ihre Erzeugung nur hochfahren, wenn die Autohäuser wieder öffnen können.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abstand- und Zugangsregeln beibehalten.</li> <li>▪ Für Restaurants sind klare Vorgaben beispielsweise zum Abstand zwischen den Tischen zu machen.</li> <li>▪ In den Sommermonaten sollte großzügig mit Servicemöglichkeiten auf Bürgersteigen und Plätzen umgegangen werden.</li> </ul>

(6) Produktion in der Industrie konsequent hochfahren	
<p>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 (s.o.), beispielsweise Autohäuser, und öffentliche Zulassungsstellen wieder arbeiten.</p> <p>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.</p>	
Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit	Epidemiologische Beherrschbarkeit
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Groß, weil so die bedeutsamen Wertschöpfungssektoren wieder anlaufen, Kurzarbeit nicht zu Arbeitslosigkeit wird.</li> <li>▪ Es sind auch Ausstrahleffekte auf den internationalen Handel zu erwarten, weil Vorleistungen nachgefragt werden.</li> <li>▪ Steuerbasis wird zumindest teilweise gesichert.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Notwendig ist auch, dass die Mitarbeiter in Produktion, Logistik, Sales und After-Sales sicher und ansteckungsfrei ihrer Arbeit nachgehen können.</li> <li>▪ Arbeitsorganisatorische Anstrengungen in Betrieben notwendig, um neue Standards für Gesundheitsschutz schnell zu erfüllen.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Systematischer Schnelltest der Belegschaften können dies gewährleisten. Hier sind Gesundheitsämter und Betriebe gleichermaßen gefordert.</li> </ul>
--	--

(7) Offene Grenzen sichern	
<p>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 (abgesichert durch Schnelltestverfahren). Hier liegt eine wichtige Aufgabe für die Europäische Union. Internationaler Austausch über den Luft-, See- und Landweg muss gewährleistet werden.</p>	
Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit	Epidemiologische Beherrschbarkeit
<p>Groß, weil damit die europäische Koordination gestärkt wird und Asynchronitäten eingedämmt werden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Priorität für den Warenhandel.</li> <li>▪ Testing für grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität.</li> </ul>

## 4 Perspektiven auf die Stabilisierungsphase

Die Öffnungsphase ist zugleich 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 Stabilität als Situation normalen Handelns, d.h. mit einschätzbaren robusten Bedingungen und Zukunftsentwicklungen mit plausiblen Erwartungswerten, gelingt. Es ist völlig klar, dass nach dieser Krise – wie schon nach Krisen geringerer Bedeutung (so der Finanzkrise 2008/09) – es keine Rückkehr zur alten Normalität gibt. Der Hinweis ist an sich trivial. *Nicht trivial ist die Neuvermessung der künftigen Normalität, des „New Normal“.*

Auf dem Weg dahin sind grundsätzlich die folgenden Maßnahmen bedeutsam. Diese bereits jetzt mitzudenken und politisch anzukündigen, 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
<p>Nach dem Wiederaufstart wird in vielen Unternehmen die Liquiditätssituation weiterhin kritische sein, zumal wenn verlorene Umsätze nicht nachgeholt werden können. Um die Unternehmen nicht zu gefährden, kann die öffentliche Hand sich befristet bei Steuernachzahlungen, Sozialversicherungsbeiträgen und Rückzahlungen von Überbrückungskrediten großzügig verhalten und Stundungen bis Ende 2021 vorsehen. Die steuerliche Anrechnung der Tilgungszahlungen bei der Steuer wäre eine wirksame Entlastung der Unternehmen, die weiter erfolgreich wirtschaften können.</p>

Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit	Epidemiologische Beherrschbarkeit
Wichtig wegen der Nachhaltigkeit der Förderung.	Unbedenklich

<b>(9) Einreise ausländischer Arbeitnehmer möglich machen</b>	
Verschiedene Branchen sind auf ausländische Arbeitskräfte oder Subunternehmer angewiesen. Dies gilt beispielsweise für die Landwirtschaft und die Bauwirtschaft.	
Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit	Epidemiologische Beherrschbarkeit
Groß wegen der Sicherung der Wertschöpfung in zentralen Wirtschaftszweigen.	Vorrangregelungen und Schnelltests für diese Gruppen können dazu beitragen, eine sichere Einreise rechtzeitig zu ermöglichen.

**Tabelle 4-1: Ökonomische Effekte der Corona-Krise 2020, in Prozent ggü. 2019**

	Österreich	Frankreich	Deutschland	Italien	Finnland	Eurozone
Positives Szenario	-6,7	-9,7	-5,0	-8,25	-5	./.
Negatives Szenario	-8,7		-10,0	-12,0	-10	
IWF-Prognose	-7,0	-7,2	-7,0	-9,1	-6,0	-7,5

Quellen: Ali-Yrkkö, 2020; IWF; Economica; Rexecode; CSC; ETLA; Institut der deutschen Wirtschaft. Eigenen Zusammenstellung

Mit der zunehmenden Dauer des Lockdowns haben sich die wirtschaftlichen Schwierigkeiten nicht nur branchenmäßig profiliert, sondern die flächendeckende Bedrohung von Einkommen und Vermögen hat sich europaweit als Risiko manifestiert (Tabelle 4-1). Ende des Monats April wurden 10,1 Millionen Menschen gemeldet, für die in 735.000 Unternehmen Kurzarbeit angemeldet wurde. Das entspricht 22 Prozent aller Erwerbstätigen. 308.000 Personen haben sich im gleichen Zeitraum arbeitslos gemeldet, die Arbeitslosenquote stieg saisonuntypisch um 0,7 Punkte auf 5,8 Prozent. Damit wird das potenzielle Ausmaß der Pandemie als ökonomische Bedrohung greifbar, und zwar nicht nur hierzulande, sondern weltweit. Man fühlt sich an eine Aussage von John Maynard Keynes aus Radiosendungen am 21. Januar 1931 und am 12. April 1931 in der BBC erinnert (Keynes 2008):

*„Der Niedergang in Handel und Beschäftigung und die damit verbundenen Verluste sind so schlimm wie das Schlimmste, das sich je in der modernen Weltgeschichte ereignet hat. Kein Land ist davon ausgenommen.“* *„Der gegenwärtige Einbruch ist, gemessen am Preisverfall und an vielen anderen Indikatoren, einer der heftigsten, die sich in der Wirtschaftsgeschichte ereignet haben. Entsprechend gravierend wird das Problem der Erholung sein.“*

Kurzum und auf heute bezogen: Es gibt höchst wahrscheinlich konjunkturpolitischen Stabilisierungsbedarf, den man jetzt - mitten in der Öffnung des Lockdowns – bedenken und vordenken

muss. Die Möglichkeiten aus dem Einbruch wieder herauszukommen und auch teilweise ausgefallene Wertschöpfung nachzuholen, sind jedenfalls größer als vor 90 Jahren.

(10) Fiskalischen Startschuss geben und Nachfrageprogramm vorbereiten	
<p>Durch eine – ohnehin gebotene – steuerliche Entlastung kann ein Aufbruchssignal an Konsumenten und Unternehmen gesendet werden. Es 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 oder Investitionen (beispielsweise auch in klimafreundliche Heizungen) 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. Dies muss jetzt vorbereitet und nötigenfalls umgesetzt werden.</p>	
Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit	Epidemiologische Beherrschbarkeit
Groß wegen der Sicherung der Wertschöpfung in zentralen Wirtschaftszweigen.	Unbedenklich, soweit die üblichen Schutzmaßnahmen greifen.

In der Stabilisierungsphase zum „New Normal“ geht es zentral um die Frage, wie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stabilisiert und dynamisiert werden kann. Aus der Pandemiebekämpfungspolitik wird nun in der kürzeren bis mittleren Frist Konjunkturpolitik, auf mittlere bis längere Sicht Wachstumspolitik (vgl. Abschnitt 5). Dabei führt die Tatsache, dass diese Krise durch eine Kombination von Angebotsproblemen und Nachfrageproblemen gekennzeichnet ist, zu besonderen Problemen. Denn solange sich beide Phänomene überlagern, reduziert diese Kombination aus Angebots- und Nachfrageschock den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum. Nachfragestützende Maßnahmen sind nicht wirksam, wenn Angebotsrestriktionen weiter bestehen. Deshalb war es auch angemessen, zunächst mit Liquiditätshilfen und dann mit Solvenzhilfen Unternehmensexistenzen zu stabilisieren und zu sichern und erst mit der schrittweisen Aufhebung der Restriktionen über Stabilisierungsinstrumente nachzudenken.

In der Öffnungsphase schwinden sukzessive die staatlicherseits verordneten Angebotsbeschränkungen, aber auch Restriktionen für die Nachfrage infolge der Mobilitätsbeschränkungen. Die verbleibenden angebotsseitigen Hindernisse – Unterbrechung oder Reduzierung der Lieferketten, Anpassungsdruck auf das Beschaffungsmanagement – können durch die Unternehmen im Wettbewerb gemanagt werden. Die Angebotsseite der Volkswirtschaft muss dann in der Wachstumsphase in den Mittelpunkt gerückt werden, wenn die mittelfristige Wirtschaftsdynamik gestärkt werden muss. Auch die damit verbesserten Investitionsperspektiven leisten einen Beitrag zur Stabilisierung.

In den Vordergrund der Stabilisierungsphase tritt dann eine Nachfrageschwäche, die sich aus den Einkommensverlusten infolge von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit, aus Privatinsolvenzen und vor allem aus getrübbten Erwartungen und dadurch geschwächter Konsumfreude und -bereitschaft. Das dürfte sich im täglichen Konsum in einer erhöhten Preissensitivität des Konsums äußern und verstärkter Online-Bestellung niederschlagen. Im Bereich langlebiger Konsumgüter

ist damit zu rechnen, dass es vielfach zu einem Verschieben in eine unbestimmte Zukunft kommt, wenn nicht entsprechende Pläne ganz storniert werden. Auch die krisenbedingt erhöhte Neigung, Vorsorgespargen zu leisten, schränkt den Konsumspielraum ein.

### **Potenzielle Instrumente der Nachfragestimulierung:**

Bei einer insgesamt aus angebotsseitigen Gründen – infolge der noch nicht ganz funktionsfähigen internationalen Liefer- und Wertschöpfungsketten – schwachen gesamtwirtschaftlichen Dynamik kann es unter solchen Bedingungen zu deflationären, sich jedenfalls selbst verstärkenden negativen Entwicklung kommen. Konjunkturimpulse müssten effektiv ansetzen und schnell wirken, d.h. sie sollten „timely, targeted, temporary“ sein. Das spricht weniger für allgemeine Steuerersenkungen oder allgemeine Kaufgutscheine, sondern eher für spezifische Kaufanreize für Güter, bei denen eine Unterauslastung in der Produktion vorliegt. Die Erwartung, dass die Gewinne nach der Öffnungsphase sich nur schwach entwickeln, und die Steuerzahlungen eher gering sind oder gar nicht anfallen, spricht dafür, solche Instrumente zu wählen die direkt an der Nachfrage ansetzen. Welche Instrumente aus dem Instrumentenkasten angewendet werden sollen, hängt sehr von der spezifischen Situation und Ausgestaltung ab. Diskutiert werden derzeit insbesondere folgende Optionen:

- **Vorziehen der Abschaffung des Solidaritätszuschlags:** Der Solidaritätszuschlag soll für die Mehrheit der privaten Haushalte zum Jahresbeginn 2021 abgeschafft werden. Diese Maßnahme könnte auf den 1.7. vorgezogen werden, um die Kaufkraft der Bevölkerung zu stärken und positive Signale für das Konsumentenvertrauen zu setzen – zumal die Bürger ja dauerhaft mit der im Gegensatz zu heute verringerten Steuerlast rechnen können. Der Effekt wäre zeitlich befristet, er hätte für Nachfrage von Unternehmen (nach Investitionsgütern) aber keinen Effekt. Dieser würde nur eintreten, wenn die vollständige Abschaffung vorgesehen würde. Die Nachfragestimulierung durch das Vorziehen der partiellen Abschaffung wäre also eher gering.
- **Befristete Senkung der Sozialversicherungsbeiträge:** Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge würde sowohl Arbeitnehmer wie Unternehmen entlasten. Die einmaligen Mehrkosten der Sozialversicherungen müssten als versicherungsfremde Leistungen durch den Bundeshaushalt gedeckt werden, um einen Anstieg der Gesamtsozialversicherungsbeitrags auf über 40 Prozent zu verhindern
- **Befristete (auf bestimmte Warengruppen begrenzte) Senkung des allgemeinen Mehrwertsteuersatzes:** Für langlebige Wirtschaftsgüter, die ungefähr 11 Prozent des Konsums privater Haushalte ausmachen, könnte der Mehrwertsteuersatz zeitlich begrenzt reduziert werden. Damit könnte vermieden werden, dass Kauf- und Investitionsentscheidungen in die Zukunft verlagert werden und durch vertrauensbedingte Nachfrageausfälle die Krise noch weiter verstärkt wird. Unternehmerische Investitionsentscheidungen (zum Beispiel der Kauf neuer Fahrzeuge) wären davon nicht tangiert, da die gezahlte Mehrwertsteuer als Vorsteuer abzugsfähig ist. Allerdings hängt die Wirksamkeit dieses Instruments an der Weitergabe in den Konsumentenpreisen, andernfalls wirkt es wie eine Gewinnerhöhung bei gegebener Nachfrage.

- **Helikoptergeld / unspezifische Konsumgutscheine:** Unspezifische Auszahlungen – als Helikoptergeld oder allgemeine Konsumgutscheinen – an private Haushalte können zu zusätzlichen Konsumausgaben führen. Es ist jedoch zu befürchten, dass diese einmaligen Auszahlungen das Konsumentenvertrauen nicht stärken und daher die Sparneigung erhöhen können. Zudem wirkt die Maßnahme nicht zielgerichtet auf Branchen, in denen eine Nachfrage-lücke vorliegt.
- **Gezielte Kaufanreize durch Prämien / spezifische Konsumgutscheine:** Durch Kaufprämien oder spezifische Gutscheine (100 Prozent-Prämie) kann die Nachfrage nach Gütern spezifisch dort erhöht werden, wo aufgrund der Verschiebung von Kaufentscheidungen erhebliche Unterauslastung in der Produktion besteht. Diese Form der Unterstützung ist zudem sowohl für private Haushalte als auch für Unternehmenskunden wirksam. Eine denkbare Kategorie wären diejenigen langlebigen Konsumgüter, deren Produktion in Deutschland von der Krise besonders betroffen ist.
- **Investitionszuschüsse oder Sonderabschreibungen:** Zur Förderung der Nachfrage nach Investitionsgütern können Instrumente eingesetzt werden, die für Unternehmen wirksam sind (im Gegensatz beispielsweise zur Mehrwertsteuersenkung). Hier sind Sonderabschreibungen, befristete Einführung der degressiven Abschreibung und Investitionszuschüsse denkbare und etablierte Instrumente. Sonderabschreibungen haben dabei den Nachteil, dass Sie vor allem dann wirksam werden, wenn auch Gewinne zu versteuern sind.

## 5 Perspektiven auf die Wachstumsphase

Der Schritt aus in die Wachstumsphase wird für die unterschiedlichen Branchen unterschiedlich schnell verlaufen. Während die Industrie schneller aus dem Lockdown und einer Stabilisierungsphase herauswachsen kann, werden für die Reisebranche oder Messeveranstalter noch länger eine grundlegende Schwächephase durchlaufen. Auf dem Weg zur „neuen Normalität“ 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 schärferen Restriktionen zu rechnen sind 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.

Die Corona-Pandemie stellt die Wirtschaftspolitik in einer Post-Lockdown-Wachstumsphase vor drei zentrale Herausforderungen. Die Wirtschaft muss wieder zu alten Wachstumskräften zurückfinden, sie muss den Übergang in eine digitale und klimafreundliche Produktion schaffen und internationale Wertschöpfungsketten sind neu zu ordnen, damit eine effiziente und sichere internationale Arbeitsteilung möglich wird. Vielfach wird jetzt die These aufgestellt, dass die Welt – auch die ökonomische – nach der Pandemie eine andere sein wird, die Erfahrungen aus

der Krisenzeit würden strukturelle Wirkungen entfalten und die zuvor beherrschenden Megatrends in Frage gestellt. Dagegen ist anzuführen, dass die strukturellen Bedingungen, die Pfadabhängigkeiten und die Innovationsbestrebungen in der Regel aufgrund von nicht-ökonomisch bedingten Krisen nicht brechen, sondern zusätzliche Themen aufnehmen, Richtungskorrekturen erfahren und Neues ermöglichen. Dennoch ist die Dimension der Pandemie-Krise schon dazu angetan ein paar grundsätzliche Fragen zu stellen.

- Am naheliegendsten erscheinen **strukturelle Veränderungen der Globalisierung**, und zwar nicht, weil das Virus global wandert und eine Pandemie auslöst, sondern weil daraufhin viele politischen Schritte der Desintegration erfolgten: Grenzschießung, Reisebeschränkungen, Reduzierung von Transportleistungen. Die Folgen sind absehbar: Es werden Logistiksysteme, Lieferketten, Wertschöpfungsketten, Beschaffung und Lagerhaltung neu bedacht, Abhängigkeiten reduziert und Risiken internationaler Positionen neu bewertet. Dabei ist zu bedenken, dass die Globalisierung durch protektionistische Bestrebungen und eine zunehmende Abkehr von der regelbasierten, multilateralen Ordnung bereits seit einigen Jahren belastet war. Teilweise war eine beginnende Regionalisierung, also eine Konzentration von Wertschöpfungsketten in den jeweiligen Weltregionen, zu beobachten. Zuletzt hat sich durch eine Neupositionierung der USA, Russlands und China ein „global power competition“ ergeben, die als Wettstreit der großen Mächte auch die ökonomische Globalisierung über neue Risikoeinschätzungen verändern kann.
- Der massive Einsatz geldpolitischer und finanzpolitischer Instrumente führt zu Frage, welche Bedingungen mittelfristig die **globalen Kapitalmärkte** prägen werden. Die Finanzierbarkeit der Krisenpolitik, auch der anschließenden Nachfragestimulierung hängt wesentlich an den Zinsentwicklungen im Kontext der gesamtwirtschaftlichen Dynamik. Seit dem Jahr 2011 galt in Deutschland, dass der Zinssatz auf langlaufende Bundesanleihen niedriger war als die Zuwachsrates des Bruttoinlandsprodukts. Damit führte staatliche Kreditaufnahme nicht per se zu einer generativen Lastverschiebung. Entscheidend für die Frage, wie dies künftig sein wird, ist, ob die strukturellen Bedingungen – demografische Alterung, digitale Transformation – auch künftig den Kapitalmarkt dominieren. Da Unternehmen auch künftig – wenn die derzeit krisenbedingte Liquiditätssicherung kein herausragendes Thema mehr ist – in ihrer Gesamtheit Nettosparer sein (zumal wegen der notwendigen Tilgung der Corona-Kredite) und die privaten Haushalte noch stärker zur Vorsorge angeregt werden, gibt es gute Gründe für die These langfristig niedriger Zinsen. In die Richtung wirkt auch, dass der Inflationsdruck angesichts der Nachwirkungen beim Konsum – höhere Preissensitivität und stärkere Nutzung des online-Handels – trotz expansiver Geldpolitik eher gering sein wird.
- Veränderungen lassen sich am ehesten im **Arbeitsleben** erwarten, das aus den Erfahrungen der Krise mit der umfassenden Nutzung digitaler Angebote geprägt sein wird. Der Vorzug veränderter Zeitstrukturen, mehr Flexibilität in der Ablauforganisation der Unternehmen und höherer Arbeitszeitsouveränität gehören ebenso dazu wie das Erleben von Grenzsituationen und Überforderungen in der digitalen Welt. Die Herausforderung dürfte darin liegen, ein neues Gleichgewicht von Präsenzkultur und digitalen Formaten zu gewinnen.

Die Megatrends des volkswirtschaftlichen Strukturwandels – demografische Alterung, digitale Transformation und Dekarbonisierung – bleiben weiter wirksam, am ehesten werden sich die Strukturen der Globalisierung verändern. Dann aber ist trotz der Einzigartigkeit dieser Pandemie-Krise der Kanon der Aufgaben und Herausforderungen grundsätzlich weiter wirksam. Wir starten allerdings in deren Bewältigung mit einem global eingetretenen, aber unterschiedlich verteilten Wohlstandsverlust, sodass möglicherweise die Verteilungskonflikte global wie national zunehmen werden. Denkbar ist aber, dass der Kapitalmarkt die Lösung dieser Konflikte offerieren kann, weil bei Zinsen für Staatsanleihen vielerorts unter den Zuwachsraten für das (nominale) Bruttoinlandsprodukt liegen, und damit die Kreditaufnahme ohne generative Lastverschiebung möglich bleibt.

Um aus der Krise mit neuem Wachstum herauszukommen, sind die klassischen Wachstumsbedingungen von unverändert hoher Bedeutung. Dazu gehört die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit mit angemessenen Steuersätzen, bezahlbaren Energiepreisen und Lohnstückkosten, die sich nicht übermäßig schnell entwickeln. Auch ein effizienter Staat, der für schnelle und rechtsichere Verfahren sorgt und übermäßige bürokratische Anforderungen verzichtet, um unternehmerische Freiheit wirken zu lassen, gehört dazu. Gute Infrastrukturen, gut ausgebildete Mitarbeiter und gute Innovationsbedingungen gehören ebenso dazu. Eine breit angelegte Verbesserung der Standortbedingungen ist hilfreich, um eine schnelle Rückkehr zu einem auskömmlichen Wachstumspfad zu ermöglichen. Eine vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags auch für Unternehmen wäre hier ein angemessenes und wirkungsvolles Zeichen für Mut zu neuen Investitionen.

Die Krisenpolitik darf nicht dazu führen, dass der Strukturwandel hin zu einer digitalen und klimafreundlichen Wirtschaft behindert wird. Die Krise wird Investitionsfragen neu und verschärft auf die unternehmerische Agenda bringen. Um diese im Sinne von Investitionen in Deutschland zu beantworten, müssen Perspektiven geschaffen werden, wie auch auf eine längere Frist unter veränderten technologischen und ökologischen Bedingungen wirtschaftlich in Deutschland produziert werden kann. Der Ausbau entsprechender Infrastrukturen, preisliche Wettbewerbsfähigkeit, Innovationsbereitschaft und klare marktgesteuerte Regeln über Preise sind hier bedeutsam. Die Krise vernichtet Finanz- und Organisationskapital und macht Investitionen in Veränderungen schwieriger, der Druck auf zügige Antworten wird umso stärker ansteigen. Vielfach werden die Unternehmen infolge der Corona-Kredite mit einem Schuldenüberhang in die Phase eines neuen Wachstums starten. Gegebenenfalls kann dies Umschuldungshilfen erfordern.

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

#### **(11) Investitions- und Wachstumsprogramm aufsetzen**

Die Corona-Krise ist vermutlich auf Jahre ein spürbarer Rückschritt in der Wohlstandsentwicklung des Landes. Dies trifft die deutsche Volkswirtschaft in einer Zeit, in der sie ohnehin vor großen Strukturveränderungen 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. Dazu gehört auch die vollständige

<p>Abschaffung des Solidaritätszuschlags, um ein Wachstumssignal zu setzen und um Investitionen im internationalen Vergleich nicht steuerlich unattraktiv zu machen.</p> <p>Der Ausbau der für die Zukunft notwendigen Infrastrukturen und die Schaffung von Wettbewerbsbedingungen, unter denen Unternehmen auch in Zeiten der Digitalisierung und des Klimaschutzes in Deutschland investieren können, sind entscheidend für die Bewältigung dieser Transformationsaufgaben. Die aktuelle Krise macht es umso dringender, die Voraussetzungen für wirtschaftlichen Erfolg in einem sich technologisch und regulatorisch verändernden Wettbewerbsumfeld zu setzen. Da aktuell Investitionen grundlegend auf dem Prüfstand stehen, müssen die längerfristigen Perspektiven für Investitionen nun unter erhöhtem Druck geklärt werden. Möglich ist auch, dass der Staat sich – auf die Anfangsphase begrenzt – an den risikoträchtigen Innovationen im Bereich Gesundheit, Energie, Klima beteiligt.</p>	
Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit	Epidemiologische Beherrschbarkeit
Groß wegen der Sicherung der Wertschöpfung in zentralen Wirtschaftszweigen.	Unbedenklich.

Die Corona-Krise stellt die Frage der Rolle des Staates im Rahmen marktwirtschaftlicher Ordnungen nicht grundlegend neu, aber erneut ist eine Austeriarung der Rollen notwendig. Auch nach der Krise ist eine marktwirtschaftliche Ordnung Voraussetzung für wirtschaftlichen Wohlstand in freiheitlichen Gesellschaften. Dazu gehört es, dass der Staat seine Kapitalbeteiligungen an Unternehmen (Wirtschaftsstabilisierungsfonds) konsequent zurückführt und auf dem Weg dahin diszipliniert auf Einfluss in die Unternehmensstrategie und -politik verzichtet. Bedingung dafür sind aber handlungsfähige Staaten, die sowohl organisatorisch als auch finanziell in der Lage sind, ihre stabilisierende Rolle auszufüllen und die notwendigen öffentlichen Ausgaben zu leisten.

(12) Handlungsfähigkeit des Staates sichern	
<p>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 – ähnlich der Situation nach 2010 – Schritte zur Sanierung der öffentlichen Haushalte einzuleiten. Bisher ist vorgesehen, dass der gemäß Schuldenbremse geforderte Tilgungsplan des Bundes ab dem Jahr 2023 eine jährliche Tilgung von 5 Milliarden Euro vorsieht. Wegen der Labilität der gesamtwirtschaftlichen Lage und der Schwäche der privaten Investitionen sind darauf gründende Steuererhöhungspläne und entsprechende Erwartungen der Privaten in jedem Fall zu vermeiden. Neu zu würdigen ist nach der Krise auch das Problem der kommunalen Schulden, die durch die Krise sicherlich kräftig ansteigen werden, sodass eine neue Strategie der Altschuldenhilfe – seitens der Bundesländer, aber unter den Bedingungen der Schuldenbremse ggfs. mit Unterstützung des Bundes – gefragt sein wird.</p>	
Gesellschaftlich-ökonomische Wirksamkeit	Epidemiologische Beherrschbarkeit
Groß wegen der positiven Erwartungsstabilisierung der Privaten.	Unbedenklich.

## Literatur

Ali-Yrkkö, Jyrki / Helmenstein, Christian / Bardt, Hubertus / Jessua, Emmanuel / Parthie, Sandra / Rapacciuolo, Ciro, 2020, European Rescue and Recovery Programmes against the Corona Crisis, IW-Policy Paper, Nr. 8, Köln

Bardt, Hubertus / Hüther, Michael: Eine wirtschaftspolitische Exit-Strategie aus dem Corona-Lockdown, IW Policy Paper 7 am 04. April 2020

Hüther, Michael / Bardt, Hubertus, Überlegungen zur Lockerung des Lockdowns, in: Wirtschaftsdienst Jg. 100, H.4, 2020, S. 277–284

Keynes, John Maynard, 2008, On Air. Der Weltökonom am Mikrofon der BBC. Murmann Verlag, Hamburg 2008, S. 61, 77

## Abstract

The lockdown measures from 16 and 23<sup>rd</sup> March respectively to fight the corona epidemic have widely affected the German economy. First signals for easing the measures were given after the Easter period. In many instances a re-start of the production in companies can be arranged, in some parts there are still prohibitions without a time horizon. Two thirds of companies still experience a strong impact from the corona crisis. The only readily available comparison of the cuts to the economy is, at most, the economic and financial crisis a decade ago. The number of employees in short-time work is significantly higher though, and so is the number of sectors concerned. The short-term economic indicators all fell in record time.

A further extension of the economic stand-still threatens to lead to a dynamic downward trend, which absolutely needs to be avoided. Next to permitting more economic activity and making available the necessary public conditions, such as large-scale testing or organising the opening of schools, we increasingly need to focus on instruments for achieving cyclical stabilisation. The loss of demand for investment good and consumer durables looms large. Furthermore, it will be essential to develop an economic growth programme, which improves the conditions for investment while at the same time supports the structural changes from digitalisation and climate protection.

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1-1: Beschlüsse zur Öffnung des Lockdowns am 15. April 2020 .....	5
Tabelle 3-1: Restriktionen und Re-Start-Potenziale der Sektoren .....	12
Tabelle 4-1: Ökonomische Effekte der Corona-Krise 2020, in Prozent ggü. 2019 .....	21

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Krisen-Fiebermaß des IW .....	7
Abbildung 1-2: Konjunkturindikatoren ifo Geschäftsklima / Einkaufsmanagerindex.....	8
Abbildung 3-1: Veränderung der Fälle .....	12