ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Belitz, Heike et al.

Article

Mit Investitionen und Innovationen aus der Corona-Krise

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:
German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Belitz, Heike et al. (2020) : Mit Investitionen und Innovationen aus der Corona-Krise, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 87, Iss. 24, pp. 442-451, https://doi.org/10.18723/diw_wb:2020-24-5

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/222513

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Mit Investitionen und Innovationen aus der Corona-Krise

Von Heike Belitz, Marius Clemens, Marcel Fratzscher, Martin Gornig, Claudia Kemfert, Alexander Kritikos, Claus Michelsen, Karsten Neuhoff, Malte Rieth und C. Katharina Spieß

ABSTRACT

Die Corona-Krise trifft die deutsche Wirtschaft mit voller Wucht. Tiefe und Breite der Rezession lassen erwarten, dass die Erholung sehr schleppend verläuft. Für einen Neustart der Wirtschaft ist ein Konjunkturprogramm notwendig. Die Bundesregierung hat ein Paket im Umfang von alles in allem zusätzlich 130 Milliarden Euro vorgestellt. Dieses Programm ist grundsätzlich zu begrüßen und enthält viele wichtige Elemente, die auch das DIW Berlin in den vergangenen Wochen gefordert hat. Das DIW Berlin sieht aber im Bereich der Zukunftsinvestitionen ergänzend und teilweise anstelle des Regierungsprogramms zusätzlichen Bedarf, um strukturellen Wandel zu begleiten und das Wachstumspotenzial zu stärken. Die Vorschläge orientieren sich an zusätzlichen Investitionsbedarfen für einen digitalen, ressourcen- und klimaschonenden Umbau der Industrienation Deutschland. Besonderer Fokus liegt auf Investitionen in Schlüsseltechnologien, innovative Gründungen, effektive Bildungssysteme, umweltschonende Infrastrukturen und kommunale Daseinsvorsorge. Das Programm würde das Wachstum in den kommenden zehn Jahren um durchschnittlich 0,5 Prozentpunkte steigern und über 800 000 zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Dieses Investitionspaket in Höhe von rund 190 Milliarden Euro wird nur über eine temporär starke Verschuldung finanziert werden können. Das hier angeregte Investitionsprogramm hat allerdings den Vorteil, dass die Ausgaben unmittelbar positiv auf das Produktionspotenzial und wichtige Ziele der nachhaltigen Entwicklung wirken. Damit profitieren auch kommende Generationen von den heute getroffenen Entscheidungen und können daher auch mit einer Finanzierung über Schulden an den Kosten beteiligt werden.

Weltweit führt die Corona-Pandemie zu erheblichen Verlusten in der Wertschöpfung. Derzeit geht das DIW Berlin von einem Rückgang der globalen Wirtschaftsleistung um rund fünf Prozent in diesem Jahr aus. Die wirtschaftliche Erholung dürfte in den meisten Ländern nur allmählich einsetzen. Einerseits erlauben die mit der Pandemie verbundenen Gefahren weiterhin nur eingeschränkte wirtschaftliche Aktivitäten. Andererseits ist die Nachfrage durch die Verwerfungen deutlich geschwächt: Die Einkommen der Haushalte sind eingebrochen, Unternehmen schreiben Verluste und benötigen Kredite zur Sicherung des Geschäftsbetriebs. Noch schwerwiegender ist der rapide Vertrauensverlust der Wirtschaftsakteure, die ihre Ausgaben und insbesondere ihre Investitionen massiv einschränken. Im Ergebnis sind die Produktionskapazitäten weltweit erheblich unterausgelastet. Trotz der Beschränkungen zur Pandemieeindämmung zeichnet sich eher ein Deflations- als ein Inflationsdruck ab. Zentralbanken rund um den Globus haben deshalb expansive geldpolitische Maßnahmen beschlossen. Regierungen versuchen, mit Lohnersatzleistungen die Einkommen zu stützen und mit Liquiditätshilfen unternehmerisches Überleben zu sichern. Erste Analysen zeigen differenzierte Effekte der Stabilisierung.[1]

Exportorientierte Volkswirtschaften, insbesondere Deutschland mit seiner Spezialisierung auf die Herstellung von Investitionsgütern, werden von der globalen Wirtschaftskrise besonders hart getroffen. Zudem fällt auch die bislang stützende Binnennachfrage weg. Entsprechend stark war die Wertberichtigung an den Finanzmärkten. Bis zu 40 Prozent hat der deutsche Leitindex DAX zwischenzeitlich nachgegeben. Es sind nicht nur einzelne Branchen betroffen, sondern alle Wirtschaftsbereiche und Regionen. Ein wirtschaftlicher Einbruch in dieser Breite und Tiefe ist in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland beispiellos. Ohne einen finanzpolitischen Impuls zur Stärkung der Nachfrage erscheint

1 Vgl. Kerstin Bernoth, Geraldine Dany-Knedlik und Anna Gibert (2020): Geldpolitische Maßnahmen der EZB und der Fed gegen die Corona-Krise wirken wenig. DIW aktuell Nr. 31 (online verfügbar); Stephan Ettmeier, Chi Hyan Kim und Alexander Kriwoluzky (2020): Finanzmärkte erwarten langanhaltende wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie in Europa. DIW Wochenbericht Nr. 20, 347–354 (online verfügbar); Kerstin Bernoth, Geraldine Dany-Knedlik und Stefan Gebauer (2020): Wirtschaftpolitische Maßnahmen gegen die Corona-Krise in Europa wirken vor allem im Zusammenspiel. DIW Wochenbericht Nr. 23, 387–397 (online verfügbar).

DOI: https://doi.org/10.18723/diw_wb:2020-24-5

eine Erholung kaum möglich. Ein vollständiger Ausgleich der fehlenden Nachfrage ist angesichts der Dimensionen der Rezession allerdings illusorisch.

Strukturelle Herausforderungen nicht aus dem Blick verlieren

Gleichzeitig verstellt die aktuelle Krise den Blick auf drängende langfristige Herausforderungen. So wurde bereits vielfach auf die erheblichen Investitionsbedarfe angesichts des fortschreitenden demografischen Wandels, der Dekarbonisierung, der Bildung, der Digitalisierung oder der kommunalen Infrastruktur hingewiesen.[2] Auch darf die Innovationskraft in der Krise nicht verloren gehen – insbesondere wenn die Investitionen rückläufig sind. In der derzeitigen konjunkturellen Lage ist es daher sinnvoll, diese Investitionsbedarfe anzugehen, die Konjunktur zu stabilisieren und damit auch einen notwendigen strukturellen Wandel anzustoßen. Bekannt ist, dass die Multiplikatoren öffentlicher Ausgaben in konjunkturellen Krisen besonders groß sind – gerade im Niedrigzinsumfeld. Öffentliche Investitionen sind zudem Anstoß für die private Investitionstätigkeit.[3] Entsprechende finanzpolitische Spielräume sind trotz der schweren Krise und der damit verbundenen Belastung der öffentlichen Haushalte nach wie vor gegeben: Die Zinsen von Bundesanleihen sind mit langen Laufzeiten negativ. Zudem haben Investitionen in Krisenzeiten eine besonders hohe Rendite und finanzieren sich durch zukünftig höheres Wachstum in weiten Teilen selbst. Ein Investitionsprogramm sollte daher ein zentraler Baustein eines Konjunkturpakets sein. Dieses Programm sollte sowohl die private als auch die öffentliche Investitionstätigkeit stärken und kurzfristig, zielgenau und zeitlich befristet gestaltet werden. Darüber hinaus ist es wichtig, dass die Maßnahmen nicht nur die Konjunktur stützen, sondern auch notwendige Transformationsprozesse in den Blick nehmen. Wird zudem – wie vielfach gefordert – ein über mehrere Jahre gestrecktes, ambitioniertes Programm beschlossen, stabilisiert dies die Erwartungen und stärkt damit ebenfalls die Investitionsneigung von Unternehmen und Haushalten.

Viele richtige Vorschläge im Programm der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat ein Konjunkturpaket vorgestellt,[4] das in vielen Teilen den oben genannten Kriterien entspricht. Viele Elemente hat das DIW Berlin bereits in den zurückliegenden Wochen gefordert. Es ist ein kräftiger Impuls in Höhe von insgesamt rund 130 Milliarden Euro, der die wirtschaftliche Aktivität spürbar anregen dürfte.[5] Kern des Programms sind die zeitweise Absenkung der Mehrwertsteuer, eine Absenkung der EEG-Umlage, ein Kinderbonus, die Anhebung des Entlastungsfreibetrags für Alleinerziehende und die Deckelung der Sozialbeiträge. Diese Maßnahmen werden zusammen mehr als ein Drittel der Gesamtsumme kosten und dienen in erster Linie der Stärkung des privaten Verbrauchs. Darüber hinaus gibt es Punkte, die den Unternehmen bei der Bewältigung der Krisenfolgen helfen sollen: Zu nennen wären beispielsweise der erweiterte Verlustrücktrag, Kredite für gemeinnützige Organisationen und den Kulturbereich, Überbrückungshilfen und Beihilfen für die Unternehmen des ÖPNV. Letztlich sind auch die Übernahmen kommunaler Ausgaben und Einnahmeausfälle aus der Gewerbesteuer ein Beitrag, um den Gebietskörperschaften an anderer Stelle – insbesondere bei den Investitionen – Handlungsspielräume zu verschaffen.

Ein weiterer großer Teil der vereinbarten Hilfen soll auch die Investitionstätigkeit anregen. Hierunter fallen einerseits die degressive Absetzung für Abnutzung (AfA) und die Aufstockung einer Vielzahl kleinerer, bereits existierender Förderprogramme wie die energetische Gebäudesanierung oder die steuerliche Forschungszulage. Zudem werden der Ausbau der Ganztagsbetreuung in Grundschulen und die Ausweitung der Kapazitäten in der Kinderbetreuung unterstützt. Diese Punkte werden überwiegend im „Zukunftspaket“ zusammengefasst. Dieser Fokus auf die Investitionstätigkeit ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Idee, an bestehende Förderprogramme anzuschließen, ist für eine schnelle Umsetzung hilfreich. Allerdings werden damit auch Chancen vertan, wichtige neue Impulse zu setzen und damit auch ein höheres Potentialwachstum zu erreichen. Dies betrifft beispielsweise Investitionen von Unternehmen, die Förderung von Innovationen, aber auch die Unterstützung von Entrepreneurship. An einigen Stellen wären daher eine stärkere Fokussierung aber auch neue Instrumente wünschenswert, die Zukunftsinvestitionen ermöglichen und damit auch für folgende Generationen einen größeren Nutzen stiften.

Private Investitionen stärken

In der aktuellen Krise ist die Investitionstätigkeit der Unternehmen dramatisch eingebrochen. Allein die Ausrüstungsinvestitionen verzeichnen einen Rückgang von fast zehn

2 Martin Gornig, Claus Michelsen und Kristina van Deuverden (2015): Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß. DIW Wochenbericht Nr. 43, 1023–1030 (online verfügbar); Martin Gornig (2019): Infrastrukturinvestitionen statt Subventionen. Wirtschaftsdienst, 99(1), 44–48; Martin Gornig und Claus Michelsen (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs-und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus. DIW Wochenbericht Nr. 11, 211–219 (online verfügbar); Marcel Fratzscher (2016): Stärkung von Investitionen in Deutschland. Stellungnahme der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel; Heike Belitz und Martin Gornig (2019): Deutsche Wirtschaft muss mehr in ihr Wissenskapital investieren. DIW Wochenbericht Nr. 31, 527–534 (online verfügbar); Sebastian Dullien et al. (2019): Konjunkturpolitik in der Krise. Wirtschaftsdienst, 99(11), 747–768; Marius Clemens (2019): Öffentliche Finanzen: Haushaltsspielräume verflüchtigen sich nach und nach – Investitionsprogramm wäre sinnvoll. DIW Wochenbericht Nr. 50, 952–960 (online verfügbar); Marcel Fratzscher, Martin Gornig und Alexander Schiersch (2016): Investitionsschwäche der Unternehmen schafft Handlungsbedarf. DIW Wochenbericht Nr. 15, 275–280 (online verfügbar); Katharina Spieß (2013): Investitionen in Bildung: frühkindlicher Bereich hat großes Potential. DIW Wochenbericht Nr. 26, 40–47 (online verfügbar); Jürgen Blazejczak et al. (2013): Energiewende erfordert hohe Investitionen. DIW Wochenbericht Nr. 26, 19–30 (online verfügbar); Uwe Kunert und Heike Link (2013): Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen. DIW Wochenbericht Nr. 26, 32–38.

3 Marius Clemens, Marius Goerge und Claus Michelsen (2019): Öffentliche Investitionen sind wichtige Voraussetzung für privatwirtschaftliche Aktivität. DIW Wochenbericht Nr. 31, 537–543 (online verfügbar).

4 Vgl. die Ergebnisse des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020 (online verfügbar).

5 Die Gesamtmaßnahmen summieren sich auf 167 Milliarden Euro. Davon sind rund 124 Milliarden Euro in den beiden Jahren 2020 und 2021 und 50 Milliarden Euro für Zukunftsinvestitionen vorgesehen. Rund 37 Milliarden der Mittel fließen entweder aus bestehenden Töpfen oder werden über intertemporale Verschiebung vorgezogen. Insgesamt enthält das Konjunkturpakt damit über die gesamte Laufzeit zusätzliche Ausgaben in Höhe von rund 130 Milliarden Euro.

Prozent gegenüber dem Vorjahr – im zweiten Quartal dürften sie noch drastischer zurückgehen.[6] Dabei waren bereits in den vergangenen Jahren die Investitionen der Unternehmen in Deutschland bezogen auf den Kapitalstock im internationalen Vergleich sehr gering.[7]

Die Investitionsschwäche betrifft gerade auch den Schlüsselsektor der deutschen Wirtschaft: die Industrie.[8] Die Industrieunternehmen investieren seit Jahren bezogen auf die Wertschöpfung immer weniger in Ausrüstungen wie den Maschinen- und Fahrzeugpark oder in bauliche Anlagen. Gestiegen sind zwar die Investitionen in das Wissenskapital wie Forschung und Entwicklung. Aber auch hier hinkt die deutsche Industrie in der Entwicklung und der Modernität der Anlagen gegenüber den Wettbewerbern in den USA und einigen europäischen Ländern hinterher.

Darüber hinaus bedingen Digitalisierung und Klimaschutz zusätzliche Investitionsanstrengungen. Die Etablierung datenbezogener Services parallel zur Nutzung von Industrieprodukten und zum Management von Stoffströmen ebenso wie neue Konstellationen der Zusammenarbeit von Unternehmen und Haushalten über Plattformen oder dem Zusammenspiel von Mensch und Maschine in der Produktion erfordern nicht nur neue Ideen, sondern auch Investitionen in den Maschinenpark. Gleichzeitig muss die deutsche Industrie zum Erreichen der Klimaziele in den kommenden zehn Jahren die Emissionen um etwa 24 Prozent im Vergleich zu heute senken. Dies gelingt nur, wenn Produktionsprozesse möglichst rasch auf Klimaneutralität ausgerichtet werden. Auch dies wird nur mit mehr Investitionen in Sach- und Wissenskapital gelingen.

Aufgrund der jetzigen Krise aber droht sich umgekehrt die Investitionsschwäche zu verfestigen. Die private Investitionsschwäche kann nur überwunden werden, wenn einerseits kurzfristige finanzielle Unterstützung die Investitionsnachfrage belebt und andererseits die existierenden mittelfristigen Marktrisiken durch die gezielte staatliche Beteiligung vermindert werden.

Ein erprobtes Instrument zur Belebung der Investitionsnachfrage, das bei Ökonomen auf breiten Konsens stößt und von der Bundesregierung aufgegriffen wurde, ist eine Verbesserung der Abschreibungsbedingungen.[9] Ein einfaches Verfahren ist die befristete Zulassung degressiver Abschreibungen. Dies birgt allerdings – ähnlich wie die Abwrackprämie – die Gefahr, dass nicht immer die modernsten und zukunftsfähigsten Technologien umgesetzt werden. Eine Fokussierung auf digitale, ressourcen- und klimaschonende Investitionsgüter in Form einer Positivliste insbesondere bei möglichen Sofortabschreibungen könnte hier helfen. In einer Studie für das Bundesumweltministerium werden die Steuerausfälle für einen solchen auf 2020 und 2021 begrenzten Abschreibungsmix auf sechs Milliarden Euro geschätzt.[10]

In der aktuellen Situation problematisch ist allerdings, dass viele Unternehmen keine oder nur geringe Gewinne erzielen. In diesem Fall laufen steuerliche Anreize ins Leere. Gleichzeitig fehlt es an mittelfristigen zielgerichteten Innovationsanreizen, um den Strukturwandel in Richtung Digitalisierung und Dekarbonisierung zu beschleunigen. Die Einrichtung eines Investitionsfonds wäre ein probates Mittel, mit dem gezielte Investitionsförderprogramme und Investitionspartnerschaften von Unternehmen und Staat entwickelt werden können.[11] Ein Beispiel für solche Investitionsallianzen unterschiedlicher Unternehmen und Staaten ist das von der EU eingeführte Instrument der „Important Projects of Common European Interest“ (IPCEI). Bislang wurden zwei solcher internationalen Projekte mit deutscher Beteiligung auf den Weg gebracht. Eines der Projekte bezieht sich auf den Bereich Mikroelektronik, das andere auf die Produktionsketten von Batteriezellen. Insgesamt sollen in beide Projekte fünf Milliarden Euro öffentliche Gelder aus verschiedenen Ländern und elf Milliarden Euro private Investitionen von unterschiedlichen Unternehmen fließen.

Die Investitionssummen, die langfristig für den digitalen und klimaneutralen Umbau der Industrie erforderlich sind, sind groß und kaum exakt zu beziffern. Allein für eine weitgehend CO_2-freie Industrieproduktion in Deutschland wird bis zum Jahr 2050 mit Investitionsaufwendungen in Höhe von bis zu 230 Milliarden Euro gerechnet.[12] Die Ausstattungsschätzung für den Investitionsfonds orientiert sich daher weniger an den Bedarfen als an den bislang realisierten strategischen Projekten. Um einen wirksamen Anstoß für den Umbau des Kapitalstocks zu leisten, sollte von deutscher Seite ein Betrag von jährlich drei Milliarden Euro zur Verfügung gestellt werden. Über eine Laufzeit von zehn Jahren wären dies 30 Milliarden Euro, die zusätzlich zur allgemeinen Forschungs- und Investitionsförderung aufgebracht werden müssten.[13]

Innovationen fördern

Die Krise birgt auch die Gefahr, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ihre Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE) einschränken oder ganz aufgeben. Bereits in den letzten Jahren ist ihre Beteiligung am Innovationsgeschehen stark zurückgegangen. Dies war ein wesentliches Motiv der Bundesregierung für die Einführung einer steuerliche Forschungsförderung im Jahr 2020,

6 Daten des Statistischen Bundesamtes (2020).

7 Vgl. Marcel Fratzscher, Martin Gornig und Alexander Schiersch (2016): Investitionsschwäche der Unternehmen schafft Handlungsbedarf. DIW Wochenbericht Nr. 15, 275–280 (online verfügbar); Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen, 1. Vierteljahr 2020, Wiesbaden.

8 Vgl. Heike Belitz und Martin Gornig (2019): Deutsche Wirtschaft muss mehr in ihr Wissenskapital investieren. DIW Wochenbericht Nr. 31, 527–534 (online verfügbar).

9 Vgl. Peter Bofinger et al. (2020): Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen.

10 Vgl. Stefan Bach et al. (2020): Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise, DIW Politikberatung kompakt Nr. 152 (online verfügbar).

11 Vgl. Heike Belitz und Martin Gornig (2019): Gestaltende Technologiepolitik als Kern moderner Industriepolitik. Wirtschaftsdienst, 99, Heft 2, 98–101.

12 Vgl. Boston Consult Group und Prognos AG (2018): Klimapfade für Deutschland (online verfügbar).

13 Zum Vergleich: Die jährliche FuE-Projektförderung liegt bei rund 2,2 Milliarden Euro. Für die steuerliche FuE-Förderung werden 1,1 Milliarden Euro eingeplant.

die allerdings so ausgestaltet ist, dass vor allem mittlere Unternehmen mit einem höheren Sockelniveau an eigenen FuE-Investitionen profitieren werden. Weil vergangene FuE-Aufwendungen prämiert werden, erreichen die steuerlichen Vorteile die Unternehmen auch erst mit zeitlichem Verzug. Zudem mangelt es noch an sogenannten externen Bescheinigungsstellen. Sie beurteilen, ob es sich bei geplanten Projekten um begünstigte FuE-Vorhaben im Sinne des Forschungszulagengesetzes handelt.

Angesichts dieser Schwierigkeiten mit dem neuen steuerlichen Förderinstrument sollte jetzt an die erfolgreiche Bewältigung der Finanzkrise in den Jahren 2009 und 2010 angeknüpft werden. Damals wurde das technologieoffene Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) um insgesamt 900 Millionen Euro aufgestockt. Auch neue und kleine innovative Unternehmen mit und ohne eigene formale FuE-Investitionen erhalten in diesem Programm zeitnah Zuschüsse für eigene Innovationsprojekte und die Beteiligung an FuE-Kooperationen und Netzwerken. Dies generierte zusätzliche FuE-Ausgaben und trug wesentlich dazu bei, dass die FuE-Aufwendungen der KMU trotz der Krise bis 2011 anstiegen.[14] Eine Ausweitung des ZIM um jährlich 200 Millionen Euro im Zeitraum 2020–2024 dürfte deshalb kurzfristig wirksame Anreize für die Stabilisierung und Ausweitung der FuE- und Innovationsausgaben in den kleinen und mittleren Unternehmen setzen.

Dieses Programm setzt wie bisher alle Fördermaßnahmen für Innovationsprojekte substanzielle eigene Beiträge der Unternehmen zu ihrer Finanzierung voraus und gewährleistet so ein hohes Interesse an der Verwertung der Ergebnisse. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat jetzt vorgeschlagen, in seinen KMU-Förderprogrammen befristet eine 100-Prozent-Förderung einzuführen.[15] Auch wenn die Krisenbewältigung großzügige zusätzliche staatliche Maßnahmen erfordert, darf das bewährte Prinzip der Risikoteilung zwischen privaten Unternehmen und Staat nicht aufgegeben werden.

Gründungsförderung wiederbeleben, Selbständigkeit besser unterstützen

Die Corona-Pandemie hat nicht nur vielen Selbständigen und Kleinstunternehmen die Einkommensgrundlage vollständig oder größtenteils entzogen, sondern auch den Gründungen zugesetzt, bevor sie überhaupt eine Einkommensgrundlage aufbauen konnten. Mancher Gründung dürfte die Geschäftsgrundlage völlig verloren gehen, andere dürften in ihrer Existenz bedroht sein, obwohl die Geschäftsidee nach Beendigung der harten Phase der Ausgangsbeschränkungen eine Zukunft haben könnte. Insgesamt dürften GründerInnen über noch weniger Rücklagen verfügen als Selbständige, die schon länger dieser Erwerbsform nachgehen.

Gleichzeitig haben sich die Geschäftsmodelle durch die Kombination aus fortschreitender Digitalisierung und den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise erheblich verändert. Ein lebendiges Gründungsgeschehen, das solche neu entstandenen Ideen aufgreift und in die Märkte trägt, wäre gerade jetzt von zentraler Bedeutung. Gründungen können wesentlich zur Verbreitung innovativer Technologien, Produkte und Dienstleistungen beitragen und damit den Strukturwandel beschleunigen.

Jüngere Forschungsergebnisse zeigen, dass das Gründungsgeschehen bei „normalen konjunkturellen Schwankungen“ antizyklische Kräfte entfaltet.[16] Derzeit ist aber in vielerlei Hinsicht mit negativen Folgen für das Gründungsgeschehen zu rechnen. Gründungen aus der Zeit kurz vor Beginn der Pandemie sind noch mehr von Pleiten und Insolvenzen bedroht als bestehende kleinste, kleine und mittelständische Betriebe. Da die wirtschaftliche Erholung voraussichtlich nur schleppend verlaufen wird, droht eine Welle von Geschäftsaufgaben eben nicht nur von Kleinstunternehmen und Selbständigen, sondern bei den frisch gegründeten Unternehmungen im Besonderen. Gleichzeitig ist für die nächsten Monate und Jahre ein rückläufiges Gründungsgeschehen zu befürchten, denn der antizyklische Mechanismus von Gründungen ist bei solchen Schocks außer Kraft gesetzt. Darüber hinaus könnte die zuletzt positive Einstellung zu dieser Erwerbsform Schaden nehmen, wenn Selbständige viel stärker von der Krise betroffen sein sollten als abhängig Beschäftigte. Dies könnte sich auch zukünftig grundlegend negativ auf die generelle Bereitschaft zu einer selbständigen Tätigkeit auswirken. Alle diese negativen Effekte dürften das drohende Hysteresis-Phänomen in Folge der Pandemie und damit die aktuelle Rezession verstärken und verlängern.

Dieser Gemengelage gilt es durch gezielte weitere staatliche Fördermaßnahmen Rechnung zu tragen. *Erstens* muss eine größere Zahl von Geschäftsaufgaben verhindert werden. Eine wirtschaftliche Erholung wäre mit einer intakten Unternehmensstruktur schneller zu realisieren. Auch negative Rückkoppelungen auf die grundsätzliche Bereitschaft, sich selbständig zu machen, könnten auf diese Weise reduziert werden. Dafür hat der Bund weitere Milliarden für eine Überbrückungshilfe in Form von Liquiditätszuschüssen zur Verfügung gestellt. Es ist damit zu rechnen, dass in den nächsten Monaten rund 20 Milliarden Euro davon abgerufen werden. Bei der Bewilligung dieser Fördermittel sollte allerdings die Situation der Solo-Selbständigen stärker berücksichtigt werden, die bei einer reinen Gewährung von Liquiditätshilfen für Betriebsmittel nahezu leer ausgingen. Ähnlich dem Modell in Großbritannien sollten Selbständige zur

14 Heike Belitz, Alexander Eickelpasch und Anne Lejpras (2012): Innovationspolitik für den Mittelstand hat sich bewährt. DIW Wochenbericht Nr. 49, 3–11 (online verfügbar); Andreas Kladroba und Gero Stenke (2011): Wie krisenfest ist Forschung und Entwicklung? Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 auf die FuE-Aktivitäten der deutschen Wirtschaft. DIW Berlin, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 80, 3, 55–72 (online verfügbar).

15 Es handelt sich um die Programme „KMU-innovativ“ und „KMU-NetC“. Siehe Pressemitteilung 065/2020 des BMBF vom 27.05.2020 (online verfügbar) und Jan-Martin Wiarda (2020): Karliczeks 10-Milliarden-Plan (online verfügbar).

16 Michael Fritsch, Alexander S. Kritikos und Katharina Pijnenburg (2013): Unternehmensgründungen nehmen zu, wenn die Konjunktur abflaut. DIW Wochenbericht Nr. 12, 3–8 (online verfügbar); Alexander Konon, Michael Fritsch und Alexander S.Kritikos (2018): Business Cycles and Start-ups across Industries: an Empirical Analysis for German Regions. Journal of Business Venturing 33, 742–761.

Deckung ihres Lebensunterhalts eine Art Kurzarbeitergeld erhalten, das sich an den Durchschnittseinkünften der letzten drei Jahre und der aktuellen Höhe der Umsatzausfälle orientiert.

Zweitens gilt es von Seiten des Bundes, das Gründungsgeschehen besser in den Blick zu nehmen. Kürzlich hat der Bund eine Unterstützung von zwei Milliarden Euro für einen „Start-up-Schutzschild" zugesagt. Diese Mittel werden allerdings in erster Linie so genannten Start-ups und Scale-ups zufließen, letztere sind Unternehmen, die schon mehrere Jahre am Markt sind, besonders wachstumsträchtige Geschäftsideen verfolgen und bereits Wagniskapitalgeber für sich gewinnen konnten. Nur eine sehr geringe Zahl aller jungen Unternehmungen fällt allerdings in diese Kategorie.

Viele Gründungen jenseits von Start-ups und Scale-ups werden jedoch von keiner dieser Maßnahmen profitieren. Ein Teil der Gründungen wird zum Stichtag des Jahreswechsels noch keine größeren wirtschaftlichen Aktivitäten entfaltet haben, ein weiterer Teil wird wenig Betriebsmittel nachweisen können, beides Voraussetzungen für den Zugang zu den Hilfen des Bundes. Insofern wird es wichtig sein, für Gründungen aus den vergangenen 18 Monaten einen gesonderten Topf von einer Milliarde Euro aufzulegen, um tragfähige Geschäftsideen mit Liquiditätszuschüssen zu unterstützen. Gegen die Vorlage einer tragfähigen Geschäftsidee, die auch im aktuellen Geschäftsumfeld überzeugt, sollten diese Gründungen – ähnlich dem Gründungszuschuss – mit Zuschüssen von bis zu 10 000 Euro unterstützt werden.

Drittens gilt es, dem drohenden Einbruch im Gründungsgeschehen entgegenzuwirken. Dies gilt umso mehr angesichts des drohenden Anstiegs der Arbeitslosigkeit. Die Wiederbelebung der Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit über den Gründungszuschuss wäre dafür ein geeignetes Instrument. Dabei erhalten Erwerbspersonen, die Anspruch auf Arbeitslosengeld haben und sich selbständig machen wollen, für die ersten Monate ihrer Selbständigkeit einen Zuschuss in Höhe des Arbeitslosengeldes. Der Zuschuss wird dann in Form eines Rechtsanspruchs gewährt, wenn eine „fachkundige Stelle" die Tragfähigkeit der geplanten Unternehmung bestätigt. Ziel des Gründungszuschusses ist es, Gründerinnen und Gründern den Lebensunterhalt in der Startphase ihrer beruflichen Selbständigkeit zu sichern. Dies hatte sich in der Vergangenheit als äußerst erfolgreiches Instrument der Gründungsförderung etabliert.[17] Ab der zweiten Jahreshälfte 2020 könnten zunächst für die nächsten zweieinhalb Jahre jährlich rund 100 000 Menschen mit dem Gründungszuschuss gefördert werden. Die Förderung würde sich damit auf rund eine Milliarde jährlich aufsummieren.

Viertens sollten schließlich zusätzliche Budgets zur Finanzierung von investiven Komponenten in die Gründungsideen in Höhe von jährlich einer Milliarde Euro bereitgestellt werden. Mit diesen Mitteln sollten in sektoraler und technologischer Bandbreite zusätzliche Investitionen in Frühphasen von Gründungen getätigt werden, die Innovationen von gesamtgesellschaftlicher Relevanz planen. Ziel solcher Investitionen wäre es, die digitale Transformation der Wirtschaft und den damit verbundenen Strukturwandel durch ein dynamisches Gründungsgeschehen zu unterstützen.

Klima- und Umweltschutz vorantreiben

Die Ziele der Dekarbonisierung sind auch in der Krise nicht obsolet geworden. Vielmehr gilt es Aktivitäten zu vermeiden, die Klima- und Umweltschutzzielen entgegenstehen. Ein Konjunkturprogramm sollte vielmehr dazu beitragen, veraltete Technologien durch neue beziehungsweise ressourcenschonende Technologien zu ersetzen.

Die Anreize für private energetische Gebäudesanierung sollten deutlich erhöht werden. Es ist richtig, dass die Bundesregierung beabsichtigt, das Programm des Bundeswirtschaftsministeriums zur CO_2-Gebäudesanierung und das entsprechende KfW-Förderprogramm (Investitionszuschuss) um 1,5 Milliarden Euro jährlich zu erhöhen. Auch das Steuerrecht gibt Ansatzpunkte für gegebenenfalls temporäre Anreize, die Investitionen von privaten HausbesitzerInnen anregen können: Über die Absetzbarkeit im Einkommensteuerrecht oder eine zeitweilige Senkung der Mehrwertsteuer für Bau, Renovierung und Reparatur von Wohnungen im sozialen Wohnungsbau beziehungsweise Renovierung von Privatwohnungen vom Normalsatz auf den reduzierten Satz. Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft dürften derzeit einer Ausweitung der privaten energetischen Gebäudesanierung weniger im Wege stehen als in der Vergangenheit, da mit dem absehbaren Rückgang der Bautätigkeit im Wirtschaftsbau die Auslastung der Betriebe in der zweiten Jahreshälfte sinken dürfte. Insoweit Planungsengpässe in den Behörden der Umsetzung entgegenstehen, ist es wichtig, dass die Kommunalfinanzen stabilisiert werden, so dass Städte und Gemeinden ihr Personal in den entsprechenden Bereichen aufstocken können. Denkbar wäre auch eine personelle Unterstützung der kommunalen Planungskapazitäten durch Bundesgesellschaften.

Die Herstellung und Installation von Photovoltaik- (PV) und Windkraftanlagen ist mittlerweile ein wichtiger Wirtschaftsfaktor geworden. Tausende Arbeitsplätze sind in den letzten Jahren allerdings verloren gegangen, die jetzige Krise verschärft die Situation. Um Beschäftigung zu sichern, sollten sowohl PV als auch Windenergieanlagen beschleunigt ausgebaut werden. Die Ausbauziele sollten von 65 auf 75 Prozent im Jahr 2030 erhöht werden. Dafür sind jährliche Zubaumengen von 9,8 Gigawatt PV und 5,9 Gigawatt Wind Onshore notwendig.[18] Um private Ausgaben anzuregen, wäre es sinn-

17 Siehe Alexander S. Kritikos (2011): Gründungszuschuss: ein erfolgreiches Instrument steht zur Disposition. DIW Wochenbericht Nr. 45, 16–21, oder Marco Caliendo (2016): Start-up subsidies for the unemployed: Opportunities and limitations IZA World of Labor 200.

18 Vgl. Pao-Yu Oei et al. (2019): Wann Deutschland sein Klimaziel für 2020 tatsächlich erreicht. DIW Politikberatung kompakt Nr. 143 (online verfügbar).

voll, die existierenden Programme für private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck vorübergehend bis Mitte 2022 um Tilgungszuschüsse in Höhe von 20 Prozent zu erweitern sowie eine damit nicht kombinierbare, bis Mitte 2022 geltende Zulage für die Anschaffung von PV-Anlagen in Höhe von etwa 20 Prozent des Anschaffungswerts, eine so genannte "Solarprämie", einzuführen. Das Fördervolumen wird für beide Jahre mit insgesamt 0,5 Milliarden Euro veranschlagt, wodurch mehr als 100 000 Anlagen mit einer durchschnittlichen Größe von 40 m^2 pro Jahr bezuschusst werden können.

Zusätzlich zum Ausbau der Fahrradinfrastruktur von 1,4 Milliarden Euro sollten bestehende Förderungen zum Kauf von Lastenrädern bundesweit auf kleinere und nicht elektrische Lastenräder erweitert und bis Ende 2021 verlängert werden. Die Anschaffung von E-Schwerlastfahrrädern wird vom Bund bis zum Februar 2021 mit bis zu 2 500 Euro bezuschusst. Diese Förderung beschränkt sich auf gewerblich genutzte Schwerlasträder mit einem Mindest-Transportvolumen von einem Kubikmeter und eine Nutzlast von mindestens 150 Kilogramm. In einigen Bundesländern existieren ähnliche Förderprogramme, die auch auf Privatpersonen und den Personentransport abzielen. Diese sollten auf Privatpersonen erweitert werden, dies sollte mit einer Milliarde Euro gefördert werden. Der Schienenverkehr sollte mit zusätzlichen 15 Milliarden Euro gefördert werden, der ÖPNV mit fünf Milliarden Euro.

Statt einer „Innovationsprämie" für E-Autos wäre eine Umstiegsprämie zielführender, die entweder für den Kauf von Fahrrädern oder den ÖPNV oder die Bahn ausgegeben werden kann. Sie würde zügig, gezielt, temporär und transformativ wirken und könnte befristet bis Mitte 2021 eingeführt werden. Sie gäbe Impulse für die Mobilitätswende durch Vermeidung und Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs. Eine derartige Umstiegsprämie von insgesamt 7,5 Milliarden Euro könnte mit 1,5 Milliarden Euro den Kauf von Fahrrädern unterstützen, indem pro Person bis zu 150 Euro und maximal 70 Prozent des Kaufpreises ausgegeben würden. Zudem könnten drei Milliarden Euro für den Kauf von Abos und Rabattkarten des ÖPNV zur Verfügung gestellt werden: pro Person bis zu 200 Euro und maximal 70 Prozent des Kaufpreises. Weitere drei Milliarden Euro könnten für den Kauf von Bahntickets und Rabattkarten bereitgestellt werden: pro Person bis zu 200 Euro und maximal 70 Prozent des Kaufpreises. Im Sinne eines transformativen Wandels und der Berücksichtigung von Verteilungseffekten sollte die Umstiegsprämie, wenn möglich von der Anrechnung auf die Grundsicherung ausgenommen werden. Regelmäßig werden jedoch finanzielle Zuflüsse mit der Grundsicherung verrechnet und können somit insbesondere für Menschen, die die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) beziehen, nicht wirken. In diesem Fall sollte die Umstiegsprämie mit Kompensationsmöglichkeiten, wie den Ausbau von Sozialtickets für den ÖPNV, begleitet werden.[19]

In der derzeitigen Krise brechen auch die Nachfrage und Preise von Grundstoffen wie Metallen oder Plastik ein. Das hat zwei Auswirkungen. Erstens führt dies weltweit zu einer Verschiebung von Investitionen – bedingt durch die kurzfristige Unsicherheit, wann und in welchem Umfang wieder Profitabilität erreicht wird. Das trifft insbesondere den deutschen Maschinen- und Anlagenbau. Durch eine mittelfristig erwartete Steigerung von Materialeffizienz und Recycling wird zweitens der Bedarf an Primärproduktion von Grundstoffen in OECD-Ländern und China fallen. Damit stellt sich die Frage, welche Standorte eine Zukunftsperspektive haben und in der Krise weitergeführt werden. Mit der weltweit erwarteten Umstellung auf strom- und wasserstoffbasierte Prozesse besteht das Risiko, das andere Regionen mit besseren Wind- und Solarpotentialen attraktiver sind.

Im Konjunkturpaket sollte deswegen das Innovationspaket Klimaschutz in der Größenordnung von rund drei Milliarden Euro für den Zeitraum 2020/2021 aufgestockt werden. Damit sollten Investitionen in neue klimaneutrale Produktions- und Recyclingprozesse und in die Digitalisierung der Abfallwirtschaft (zum Beispiel hochwertige Sortierung, Management von Abfallströmen) gefördert werden. Das stützt die Nachfrage im Anlagen- und Maschinenbau und sichert Arbeitsplätze und Kompetenzen. Drittens wird durch hochwertige Sortier- und Recyclingprozesse einer neuen „lokalen" Ressource eine Ergänzung zu energieintensiven Primärproduktionsprozessen erschlossen. Das reduziert die Abhängigkeit von Energie- und Rohstoffimporten und stärkt somit die längerfristige internationale Wettbewerbsfähigkeit. Für die Umsetzung könnte auf bestehende Förderprogramme des BMWi und BMU im Rahmen des Innovationspakets Klimaschutz aufgebaut werden, so dass kurzfristig ein zusätzliches Investitionsvolumen in der Größenordnung von rund zehn Milliarden Euro angestoßen werden könnte.

Bildungsangebote stärken – Betreuung intensivieren

In den vergangenen Jahren wurde vermehrt in den Ausbau der Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur investiert, sowohl von den Kommunen als auch den Ländern und dem Bund. Dies betrifft insbesondere die Tagesbetreuung für Kinder, die noch nicht zur Schule gehen. Hier wurden sowohl in die Quantität investiert und im vergangenen Jahr mit dem „Gute-KiTa-Gesetz" auch bei der Bildungs- und Betreuungsqualität entsprechende Akzente gesetzt. Wie die Corona-Pandemie einmal mehr verdeutlich, ist eine funktionierende Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit insbesondere von Müttern mit betreuungsbedürftigen Kindern von immenser Bedeutung.[20] Unabhängig davon war auch schon vor der Pandemie bekannt, dass noch nicht alle Betreuungsbedarfe gedeckt sind. Besonders Eltern mit Kindern unter drei Jahren haben einen höheren Betreuungsbedarf als es Angebote

19 Vgl. Bach et al. (2020), a. a. O.

20 Vgl. Kai-Uwe Müller, Claire Samtleben, Julia Schmieder und Katharina Wrohlich (2020): Corona-Krise erschwert Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor allem für Mütter – Erwerbstätige Eltern sollten entlastet werden. DIW Wochenbericht Nr. 19, 331–340 (online verfügbar).

gibt.[21] Hier muss weiter investiert werden. Außerdem gibt es größere sozioökonomische Unterschiede im Kita-Eintrittsalter: Jene Gruppen, die von einer guten Kita-Qualität besonders profitieren würden, sind in den jüngeren Altersgruppen unterrepräsentiert.[22] Auch hier muss zielgruppenspezifisch investiert werden. Programme, die den früheren Kita-Einstieg bisher unterrepräsentierter Gruppen fördern, müssen weiter finanziert werden.[23]

Die Regierungskoalition hat sich auf einen Ausbau der ganztägigen Betreuung von Grundschulkindern bis hin zur Einführung eines Rechtsanspruchs auf eine entsprechende Betreuung geeinigt. Tatsächlich existiert hier ein beträchtlicher Betreuungsbedarf. Damit dieser gedeckt wird, sind erhebliche Investitionen notwendig. Um allen Grundschulkindern einen Platz zur Verfügung stellen zu können, die im Jahr 2025 einen zu erwartenden Bedarf an Ganztagsbetreuung haben werden, müssten bis dahin etwa 820 000 neue Plätze geschaffen werden. Die Kosten dafür belaufen sich auf insgesamt 5,3 Milliarden Euro Investitionskosten in den Jahren zwischen 2020 und 2025 und die anschließenden jährlichen Betriebskosten ab 2025 auf rund 3,2 Milliarden Euro, so die Schätzungen auf der Basis von empirisch erfassten Betreuungsbedarfen von Eltern mit Kindern im Grundschulalter.[24] Allerdings muss auch hier vermehrt in die Qualität der Angebote investiert werden, was weitere Investitionen zur Folge hat.

Mitbedacht werden muss dabei auch, dass es sich beim Ausbau der Angebote für Kita- und Grundschulkinder um Investitionen handelt, die sich teilweise refinanzieren, indem sie unter anderem die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit verbessern. Die Investitionen führen zu einem zusätzlichen Erwerbsvolumen, das wiederum mit zusätzlichen Einnahmen bei Einkommenssteuer und Sozialversicherungsträgern verbunden ist. Einschlägige Schätzungen gehen im Grundschulbereich von einer Refinanzierungsquote von 32 bis 72 Prozent aus- je nach Bedarfsszenario.[25]

Ein Ausbau der Angebote für Kita- und Schulkinder kann ferner nur dann gelingen, wenn ausreichend pädagogische Fachkräfte zur Verfügung stehen. Schätzungen lassen allerdings vermuten, dass bundesweit bis zum Jahr 2025 mehr als 300 000 Erzieherinnen und Erzieher fehlen.[26] Es muss also auch in die Ausbildung von zusätzlichen Fachkräften investiert werden – ein Aspekt, der mit Blick auf die sinkende gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfrage von besonderer Bedeutung ist.

Unabhängig davon muss jetzt und wegen der Gefahr einer möglichen zweiten Corona-Welle in die räumliche und personelle Entzerrung von formalen Bildungsangeboten investiert werden. Hier ist ein spezifisches Bildungspaket notwendig. Zumindest im Schulbereich sind aufgrund der Verfassungsänderung im Kontext des DigitalPakts Schule Investitionen auch des Bundes möglich. Wegen des Pandemieverlaufs und Infektionsgeschehens kann es auch weiterhin notwendig sein, dass Kinder und Jugendliche in kleinen Gruppen betreut werden und dort lernen müssen. Daher sind nicht nur Container oder andere größere angemietete Räume für Schulen, sondern auch für Kitas erforderlich. Darüber hinaus ist zusätzliches pädagogisches Personal gefragt. Dieses könnte in Anlehnung an den Gesundheitsbereich gewonnen werden, indem in Ausbildung befindlichen pädagogischen Fachkräften und LehramtsanwärterInnen die Möglichkeit einer Praxiserfahrung gegeben wird. So könnten sie Kitas und Schulen zusätzlich unterstützen. Dann wäre ein Lernen in kleinen Gruppen möglich und ein verlässliches und regelmäßiges Bildungs- und Betreuungsangebot könnte bereitgestellt werden, sofern es der Pandemieverlauf notwendig macht. Dies würde besonders Müttern erlauben, Beruf und Familie zu vereinbaren. Letztendlich würde es sich auch um eine Investition in künftiges Humanpotential handeln. Da ein erheblicher Teil dieser Investitionskosten Betriebskosten sind, die von den Ländern und Kommunen getragen werden, müssen allerdings auch diese weiter entlastet werden.

Die von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen setzen hier an, sind aber keinesfalls ausreichend. Vielmehr hätten die 4,3 Milliarden Euro, die für den einmaligen Kinderbonus vorgesehen sind, für weitere Investitionen im Infrastrukturbereich verwendet werden können. Zwar sind vom Bund auch eine Milliarde Euro zusätzlich für bauliche Maßnahmen bei Kitas vorgesehen, dies kann aber keine Entzerrung im personellen Bereich bringen. Ebenso sind zusätzliche Mittel für Schulen eingeplant. Dies bringt eine Entlastung, da die Länder im Gegenzug auch die digitale Weiterbildung der Lehrkräfte stärken sollen. Auch dies ist eine sinnvolle Investition. Aber es sind auch hier zusätzliche Mittel für mehr Lehrpersonal notwendig – zumindest temporär. Abgesehen davon müssen Länder und Kommunen auch in jene Kinder investieren, die wegen der Lernsituation in den vergangen Wochen besonders benachteiligt waren. Ohnehin schon existierende Bildungsungleichheiten werden sich sonst verstärken.

Kommunen entlasten – öffentliche Infrastruktur weiter ausbauen

In den vergangenen Jahren wurden die Investitionsetats aller staatlicher Teilsektoren teilweise erheblich erhöht. Dennoch besteht vor allem auf der kommunalen Ebene ein erheblicher

21 Jede fünfte Familie mit einem ein- oder zweijährigen Kind gibt in Westdeutschland an, dass ihr Kind derzeit nicht institutionell betreut wird, obwohl Bedarf besteht, vgl. BMFSFJ (2019): Kindertagesbetreuung Kompakt, Ausbaustand und Bedarf 2018; und Jonas Jessen et al. (2020): Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig. DIW Wochenbericht Nr. 14, 267–275 (online verfügbar).

22 Vgl. Jessen et al. (2020), a. a. O.

23 Vgl. z. B. Programme wie das Bundesprogramm Kita-Einstieg (online verfügbar).

24 Vgl. Website Deutsches Jugendinstitut (online verfügbar) und Christian Alt, Angelika Guglhör-Rudan, Katrin Hüsken und Ursula Winklhofer (2019): Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder: Kosten des Ausbaus bei Umsetzung des Rechtsanspruchs. Deutsches Jugendinstitut (DJI).

25 Vgl. Stefan Bach et al. (2020): Fiskalische Wirkungen eines weiteren Ausbaus ganztägiger Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter: Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. DIW Politikberatung kompakt Nr. 146 (online verfügbar). Für die Effizienz von Investitionen in die Kita-Infrastruktur vgl. Sophia Schmitz und Antonia Kröger (2017): Effizienzanalysen frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote: Mehr differenzierte Analysen für Deutschland erforderlich. DIW Roundup Nr. 112 (online verfügbar).

26 Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland 2018.

Investitionsstau, der sich in den vergangenen Jahren auf rund 130 Milliarden Euro aufsummiert hat.[27] Die Kommunen sind mit Abstand der größte öffentliche Investor in Deutschland. Rund zwei Drittel aller Bauinvestitionen werden von Städten und Gemeinden getätigt. Rund die Hälfte der öffentlichen Bruttoanlageinvestitionen entfallen auf die Kommunen. Auf kommunaler Ebene droht die Corona-Krise die Investitionstätigkeit erheblich zu drücken. Während Bund und Länder ihre Investitionsetats nicht einschränken wollen, sind die Kommunen angesichts wegbrechender Gewerbesteuereinnahmen und steigender Sozialausgaben zum Sparen gezwungen.[28] Voraussichtlich wird die Gewerbesteuer um fast 25 Prozent im Vergleich zum Vorjahr einbrechen. Hinzu kommen coronabedingte zusätzliche Mindereinnahmen und Mehrausgaben, wie beispielsweise infolge der Stundungen von Mieteinnahmen, Notbetreuung, Einnahmeausfällen bei Kultur- und Sportstätten. Dies dürfte in den meisten Städten und Gemeinden erneut die Investitionstätigkeit hemmen. Kommunen mit hoher Altschuldenlast wären besonders betroffen. Die Folgen wären eine weitere Reduktion des wirtschaftlichen Potentials und zunehmend ungleiche regionale Lebensverhältnisse. Um diese Abwärtsspirale zu durchbrechen, ist es dringend angezeigt, die betroffenen Kommunen von ihren Verbindlichkeiten zu entlasten und die coronabedingten Gewerbesteuereinnahmeausfälle zu kompensieren. Dies würde die Investitionsausgaben stabilisieren und das Angebot wichtiger Infrastrukturen stärken.

Neben den bereits getroffenen Maßnahmen wäre eine Altschuldentilgung für besonders belastete Kommunen notwendig. Derzeit belaufen sich die Verbindlichkeiten aus Kassenkrediten auf rund 43 Milliarden Euro. Diese sollten von Bund und Ländern übernommen werden, um die Zinslast zu senken und damit Freiräume für Investitionen zu schaffen.

Darüber hinaus ist es wichtig, wie auch von der Bundesregierung vorgesehen, die wegbrechenden Gewerbesteuereinnahmen von rund zwölf Milliarden Euro zu kompensieren, sowie Sozialausgaben ganz oder teilweise zu übernehmen. Die Neuordnung der Kommunalfinanzen wie auch die Frage der Entschuldung sind zwei unabhängig von der aktuellen Krise zu adressierende Fragen.

Effekte eines Investitionsprogramms

Für die Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Investitionspaktes wird das makroökonometrische Modell des DIW Berlin verwendet.[29] Das makroökonometrische Modell wird in zwei unterschiedlichen Spezifikationen simuliert: Dem Basisszenario ohne Konjunktur- und Investitionsprogramm und dem Alternativszenario mit Investitionsprogramm (Tabelle 1).

Tabelle 1

Finanzpolitische Maßnahmen des Investitionspakets

	Volumen in Milliarden Euro, im Vergleich zur Baseline(prognose)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026–2030	Gesamtvolumen
Öffentliche Investitionen[1]	12,8	13,1	9,9	9,6	8,3	7,4	32,2	93,3
Staatskonsum[2]	6,1	7,2	6,2	5,3	5,2	4,9	25,9	60,8
Transfers und Subventionen[3]	10,7	8,8	4,5	2,5	2,5	2,4	6,8	38,2
finanzpol. Konjunktur- und Wachstumsimpuls	29,6	29,0	20,6	17,4	16,1	14,6	64,9	192,3
Hilfsfonds Kommunen (Altschulden)	43,0							
Gesamtpaket	**72,6**	**29,0**	**20,6**	**17,4**	**16,1**	**14,6**	**64,9**	**235,3**

1 u.a. weiterer Ausbau Ganztagesschulen und -kitas, Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, Fahrradinfrastruktur
2 u.a. Betriebs/Personalkosten Ganztagsschulen und -kitas, kommunale Ausgaben
3 u.a. Umstiegsprämie Fahrrad/ÖPNV, Innovationsförderung

Quelle: Eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2020

Tabelle 2

Makroökonomische Auswirkungen eines zusätzlichen Investitionsimpuls

	Volumen real, abs. in Milliarden Euro (verkettet), im Vergleich zur Baseline(prognose)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026–2030
BIP	24,6	30,5	23,5	21,3	20,6	18,9	80,9
Privater Konsum	23,0	27,8	23,3	21,5	20,8	19,5	78,8
Bruttoanlageinvestitionen	15,6	20,0	13,1	11,9	11,6	10,5	44,6
Handelsbilanz	–19,1	–23,8	–18,8	–17,0	–16,6	–15,5	–12,0
Beschäftigung (in 1 000 Personen)	65	126	116	93	85	78	323

Quellen: Eigene Schätzungen und Simulation.

© DIW Berlin 2020

Insgesamt führt das Investitionspaket allein durch den Impuls von 192 Milliarden Euro zu einem Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 220 Milliarden Euro (Abbildung und Tabelle 2).[30] Hinzu kommt ein Hilfsfonds in Höhe von 43 Milliarden Euro für überschuldete Kommunen, durch den zwar keine direkten Impulse entstehen, der aber durchaus die kommunale Investitionstätigkeit anregen und regionale Disparitäten reduzieren dürfte. Das Konjunkturpaket erhöht damit das Bruttoinlandsprodukt nicht einmalig in der kurzen Frist wie andere rein konsumtiv

27 Vgl. KfW-Kommunalpanel 2019.

28 Vgl. Ronny Freier und René Geißler (2020): Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen. Wirtschaftsdienst, 5, 356–363.

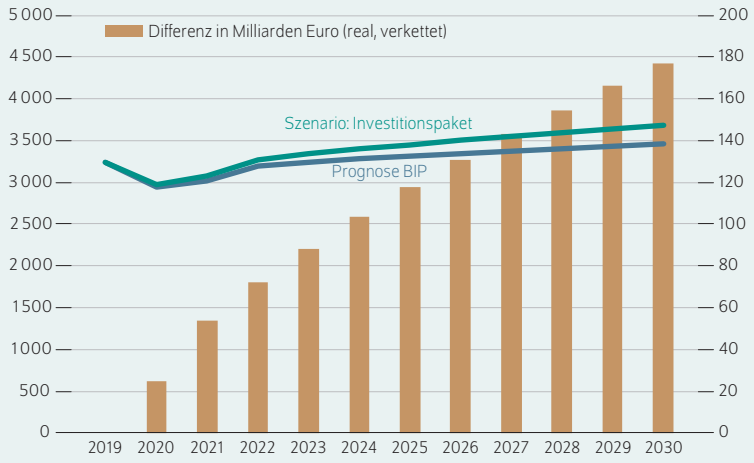
29 Vgl. Hanne Albig et al. (2016): Zunehmende Ungleichheit verringert langfristig Wachstum – Analyse für Deutschland im Rahmen eines makroökonomischen Strukturmodells. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (online verfügbar).

30 Der so geschätzte Effekt ist ein Durchschnittseffekt. Aktuelle Studien und eigene Schätzungen sprechen dafür, dass in der speziellen Situation Deutschlands der Effekt eher konservativ ist. So sind Einkommensmultiplikatoren in der Rezession und Niedrigzinsphasen höher als in anderen Zeiten. Vgl. Alan J. Auerbach und Yuriy Gorodnichenko (2012): Measuring the output responses to fiscal policy. American Economic Journal: Economic Policy, 4(2), 1–27; sowie Valerie A. Ramey und Sarah Zubairy (2018): Government spending multipliers in good times and in bad: evidence from US historical data. Journal of Political Economy, 126(2), 850–901. Zudem hat das Programm einen hohen Anteil an investiven Ausgaben, die insbesondere in der mittleren Frist einen hohen Wachstumseffekt haben. Vgl. Tom Krebs und Martin Scheffel (2016): Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland. Bertelsmann Stiftung; sowie Marius Clemens, Marius George und Claus Michelsen (2019): Öffentliche Investitionen sind wichtige Voraussetzung für privatwirtschaftliche Aktivität. DIW Wochenbericht Nr. 31, 537–543 (online verfügbar).

Abbildung

Reales Bruttoinlandsprodukt und Szenario mit zusätzlichem Investitionspaket

Real, verkettet in Milliarden Euro absolut (links) und Differenz (rechts)



Quellen: Eigene Schätzungen und Simulation.

© DIW Berlin 2020

Ein längerfristiger Investitionsimpuls erhöht das Potenzialwachstum um jahresdurchschnittlich 0,4 Prozentpunkte.

ausgerichtet Programme, sondern bringt die Wirtschaft dauerhaft auf einen höheren Wachstumspfad. Dies ist insbesondere auf den hohen investiven Charakter der Einzelmaßnahmen zurückzuführen, denn diese erhöhen nicht nur direkt den gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock. Auch private Investitionen werden durch eine höhere öffentliche Investitionstätigkeit sowie Investitionszuschüsse und Sofortabschreibungen stimuliert (Crowding-in). Zudem lassen Personal- und Sachkapazitäten im Bereich Schulen und Kindergärten die durchschnittliche Arbeitszeit steigen, weil die ansonsten betreuenden Elternteile ihre Arbeitszeit ausweiten. Die rein investiven Ausgaben in Höhe von insgesamt 93 Milliarden Euro erhöhen allein die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit um insgesamt 127 Milliarden Euro. Dadurch steigen auch die Einkommen der privaten Haushalte und dürften damit auch den Konsum ankurbeln. Das zusätzliche Einkommen wird wohl auch gespart werden, so dass dies den Konsumeffekt kurzfristig verringert. Allerdings dürfte die Ersparnis zum Teil auch in die Finanzierung der zusätzlichen Investitionen fließen. Ein erheblicher Teil des Mehrkonsums und der zusätzlichen investiven Ausgaben wird aufgrund der internationalen Wertschöpfungsanteile aber auch durch Importe abgedeckt werden.

Insgesamt dürfte das Programm über die Gesamtdauer von zehn Jahren bis 2030 rund 890 000 neue Jobs schaffen und damit den prognostizierten coronabedingten Anstieg der Arbeitslosigkeit in Höhe von 500 000 Personen überkompensieren können. Allerdings werden für viele der Maßnahmen hochspezialisierte Fachkräfte benötigt. Insbesondere der Ausbau von Ganztagsschulen sowie die notwendige betriebliche Ausstattung der Kitas und Schulen mit Personal, dürfte hier einer zentralen Rolle spielen, um allen Eltern die Möglichkeit zu geben, guten Gewissens in Vollzeit zu arbeiten.

Auch die Rückwirkungen des Investitionsprogramms auf die Staatfinanzen können abgeschätzt werden. Bis 2030 können zusätzliche Einnahmen aus dem Programm von rund 92 Milliarden Euro die Ausgaben teilweise finanzieren. Denn insbesondere Steuereinnahmen und Sozialbeiträge dürften im Zuge der Produktivitätsgewinne und höherer Lohn-, Beschäftigungs- und Gewinndynamik zunehmen. Der Schuldenstand in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts würde zum Ende der Projektion knapp vier Prozentpunkte oberhalb des Maastricht-Defizitkriteriums liegen.

Kasten

Makromodell des DIW Berlin

Das makroökonometrische Modell des DIW Berlin basiert auf dem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und wird auf Quartalsbasis geschätzt. In seiner grundlegenden Struktur entspricht das Modell den immer noch weithin genutzten Strukturmodellen der neoklassischen Synthese, geht also insbesondere in der keynesianischen Tradition davon aus, dass die wirtschaftliche Dynamik in der kurzen Frist von der Nachfrage bestimmt wird, während in der längeren Frist das Potentialwachstum, das heißt angebotsseitige Aspekte, die Entwicklung determinieren. Für die Anpassung zwischen Angebot und Nachfrage sorgen Preisreaktionen auf Schwankungen im Auslastungsgrad von Güter- und Faktormärkten. Diese wirken sich auf die Verwendungsaggregate aus. So beeinflussen sie etwa die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Exporte, die zudem von der Auslandnachfrage abhängen. Treibt beispielsweise eine hohe Nachfrage die Wirtschaft an ihre Kapazitätsgrenzen, so dämpft ein damit einhergehender, relativ starker heimischer Preisauftrieb die Kaufkraft der VerbraucherInnen und lenkt zudem die Nachfrage stärker auf die Importe um. Die Zinsen für kurzfristige Verbindlichkeiten werden durch die geldpolitischen Rahmenbedingungen bestimmt und folgen einer Zinsregel, die die Zinsen in Abhängigkeit vom Auslastungsgrad der Volkswirtschaft und der Inflationsrate modelliert. Für die Modellierung der finanzpolitischen Rahmenbedingungen werden die einzelnen einnahme- und ausgabenseitigen Komponenten des Staatskontos berücksichtigt. So erhält man sich deutlich voneinander unterscheidende Effekte: Beispielsweise ist der BIP-Effekt von öffentlichen Investitionen insbesondere in der Mittelfrist deutlich höher als der BIP-Effekt eines Anstiegs monetärer Sozialleistungen. Die so geschätzten Effekte werden zudem für einzelne Komponenten, wie beispielsweise die öffentlichen Investitionen oder auch Steueränderungen, mit der Evidenz aus SVAR- und lokalen Projektionsmethoden sowie den Ergebnissen aus Mikrosimulationsmodellen überprüft.

Fazit

Deutschland verfügt über finanzpolitische Spielräume, um der Corona-Krise mit einem Konjunktur- und Wachstumsprogramm zu begegnen. Auch um die Schuldenlast zügig zu verringern, ist es sinnvoll, dass es sich vor allem daran orientiert, welche zusätzlichen Investitionsbedarfe ohnehin bestehen und welche Maßnahmen davon auch konjunkturelle Impulse geben können. Insgesamt wirkt das vom DIW Berlin vorgeschlagene erweiterte Investitionspaket unmittelbar, adressiert die von Nachfrageeinbrüchen besonders betroffenen Aggregate und ist darauf ausgerichtet, das Wachstumspotential zu stärken.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass mit diesem Paket alle Investitionsbedarfe befriedigt sind. Auch heißt das ebenfalls nicht, dass keine weiteren Maßnahmen zur Stabilisierung der Nachfrage ergriffen werden sollten. Das Programm der Bundesregierung setzt ebenfalls viele sinnvolle Akzente, die zuletzt auch vom DIW Berlin in die Diskussion eingebracht wurden. Ganz unmittelbare Wirkung entfalten beispielsweise steuerpolitische Änderungen, wie die Absenkung der Mehrwertsteuer, wie auch eine Änderung bei den Sozialversicherungsbeiträgen. Letztlich ist es eine politische Entscheidung, in welchem Umfang die Einkommensausfälle kompensiert werden und ob dies auch durch die Anregung des privaten Konsums geschehen soll.

Das Regierungsprogramm legt einen deutlicheren Schwerpunkt auf den Konsum und eine kurzfrisitge Stabilisierung. Weniger ambitioniert ist das Konjunkturpaket allerdings mit Blick auf die mittel- bis langfristige Neuausrichtung der deutschen Wirtschaft. Notwendig ist ein überzeugendes Konzept für eine Transformation hin zu Nachhaltigkeit, Digitalisierung und Bildung. Hier ist das Paket – bei allen sinnvollen Maßnahmen im Detail – ein erster Schritt. Das vom DIW Berlin vorgeschlagene Investitionsprogramm adressiert diese Herausforderungen umfassender und hat den Vorteil, dass die Ausgaben unmittelbar positiv auf das Produktionspotenzial für mehr Nachhaltigkeit wirken und damit auch zukünftige Generationen mit einer Finanzierung über Schulden an den Kosten beteiligt werden können.

Heike Belitz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | hbelitz@diw.de

Marius Clemens ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | mclemens@diw.de

Marcel Fratzscher ist Präsident des DIW Berlin | president@diw.de

Martin Gornig ist Forschungsdirektor Industriepolitik und stellvertretender Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | mgornig@diw.de

Claudia Kemfert ist Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am DIW Berlin | ckemfert@diw.de

Alexander Kritikos ist Leiter der Forschungsgruppe Entrepreneurship am DIW Berlin | akritikos@diw.de

Claus Michelsen ist Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | cmichelsen@diw.de

Karsten Neuhoff ist Leiter der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin | kneuhoff@diw.de

Malte Rieth ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | mrieth@diw.de

C. Katharina Spieß ist Leiterin der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin | kspiess@diw.de

JEL: L26, E22, E32, E37, E60, O31

Keywords: Entrepreneuship, Investment, Economic stimulus package, Public finance

IMPRESSUM

DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
www.diw.de
Telefon: +49 30 897 89–0 Fax: –200
87. Jahrgang 11. Juni 2020

Herausgeberinnen und Herausgeber
Prof. Dr. Pio Baake; Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus Michelsen; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Carsten Schröder; Prof. Dr. C. Katharina Spieß; Dr. Katharina Wrohlich

Chefredaktion
Dr. Gritje Hartmann; Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat
Dr. Alexander Schiersch; Dr. Stefan Bach

Redaktion
Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck; Dr. Anna Hammerschmid; Petra Jasper; Sebastian Kollmann; Bastian Tittor; Sandra Tubik; Dr. Alexander Zerrahn

Vertrieb
DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

Gestaltung
Roman Wilhelm, DIW Berlin

Umschlagmotiv
© imageBROKER / Steffen Diemer

Satz
Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

Druck
USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)
Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den Kundenservice des DIW Berlin zulässig (kundenservice@diw.de).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter unter **www.diw.de/newsletter**