ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Dullien, Sebastian; Hüther, Michael; Krebs, Tom; Praetorius, Barbara; Spieß, Christa Katharina

Research Report

Weiter denken: Ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik

DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 151

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

Suggested Citation: Dullien, Sebastian; Hüther, Michael; Krebs, Tom; Praetorius, Barbara; Spieß, Christa Katharina (2020) : Weiter denken: Ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 151, ISBN 978-3-946417-41-5, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/222847

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

DIW BERLIN

151

Politikberatung kompakt

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2020

Weiter Denken: ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik

Sebastian Dullien, Michael Hüther, Tom Krebs, Barbara Praetorius und C. Katharina Spieß

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2020

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 978-3-946417-41-5
ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 151

Sebastian Dullien (IMK)
Michael Hüther (iW)
Tom Krebs (Universität Mannheim)
Barbara Praetorius (HTW Berlin)
C. Katharina Spieß (DIW Berlin)*

Weiter Denken: Ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik

Berlin, Mai 2020

* DIW Berlin, Abteilung Bildung und Familie, kspiess@diw.de

Beteiligte Forscherinnen und Forscher:

Prof. Dr. Sebastian Dullien
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf

Prof. Dr. Michael Hüther
Institut der deutschen Wirtschaft (iW)
Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Prof. Dr. Tom Krebs
Universität Mannheim
Schloss, 68131 Mannheim

Prof. Dr. Barbara Praetorius
Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (HTW)
Treskowallee 8, 10318 Berlin

Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)
Mohrenstr. 58, 10117 Berlin

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen 2

1 Die aktuelle Herausforderung 3

2 Das Investitionsprogramm 4

2.1 Private Investitionen 8

2.2 Öffentliche Investitionen 11

2.2.1 Kommunale Investitionen stärken 12

2.2.2 Öffentliche Unternehmen stärken: Der Staat als investiver Infrastruktur-Unternehmer 15

2.3 Investitionen in das Humanpotential 17

3 Referenzen 22

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Bereiche für private und öffentliche Investitionen 6

1 Die aktuelle Herausforderung

Die Corona-Krise ist eine menschliche Tragödie mit weitreichenden ökonomischen und sozialen Folgen. Es sind solche Zeiten der allgemeinen Verunsicherung, in denen staatliches Krisenmanagement notwendig ist. Insbesondere die staatliche Absicherung von Risiken (Schutzschirm) ist oberstes Gebot in einer Wirtschaftskrise und kann die ökonomischen Kosten solcher Krisen erheblich mindern. Denn private Haushalte und Unternehmen profitieren direkt von einer Politik der Risikoversicherung (Krebs, 2007) und indirekt durch eine Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (Werning, 2015). Entsprechend hat die Bundesregierung schnell mit einem angemessenen Paket an Sofortmaßnahmen auf die wirtschaftspolitische Herausforderung reagiert.

Ein Schutzschirm für Wirtschaft und Gesellschaft ist der erste Schritt in einer umfassenden wirtschaftspolitischen Antwort auf die Corona-Krise. Doch weitere Schritte werden notwendig sein, damit Wirtschaft und Gesellschaft den Weg aus der Krise heraus auf einen sozial ausgewogenen, nachhaltigen Wachstumspfad finden können. Wie wir weiter unten begründen werden, sollten Investitionen in dieser Krise ein zentrales Element der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik sein. In diesem konzeptionell gedachten Positionspapier beschreiben wir deshalb, wie private und öffentliche Investitionen jetzt mobilisiert werden können, um die Wirtschaft wieder in Gang zu bringen.[1] Den Rahmen für die hier vorgeschlagenen Maßnahmen bilden dabei die Dekarbonisierung, der demografische Wandel und die digitale Transformation, deren Bewältigung konsequent voranzutreiben ist.

Ohne weitere staatliche Impulse besteht die Gefahr, dass Wirtschaft und Gesellschaft dauerhaften Schaden erleiden werden – der sogenannte Hysterese-Effekt einer Rezession.[2] Die Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre hat eindrucksvoll gezeigt, welche erheblichen gesellschaftlichen Schäden falsche wirtschaftspolitische Entscheidungen verursachen können.

[1] Unser Fokus auf Investitionen bedeutet nicht, dass andere wirtschaftspolitische Maßnahmen unwichtig sind. Beispielsweise müssen globale Lieferketten wiederhergestellt und zusätzliche Handelsbarrieren vermieden werden. Auch ist nicht auszuschließen, dass auch noch eine Stützung des Privatkonsums notwendig sein.

[2] Zahlreiche empirische Studien belegen, dass Rezessionen dauerhafte wirtschaftliche Schäden verursachen; vgl. Ball (2014) sowie Cerra und Saxena (2008) für makroökonomische Evidenz und Davis und Wachter (2011) für mikroökonomische Evidenz. Entsprechend hat konjunkturelle Fiskalpolitik einen erheblichen Effekt auf Potenzialoutput; vgl. Fatas und Summers (2018) sowie Gechert, Horn und Paetz (2019). Für einen besonders starken Hysterese-Effekt in der Wirtschaftskrise 2020 spricht, dass die Corona-Pandemie das Verhalten privater Haushalte und Unternehmen unabhängig von den gesetzlichen Vorschriften und Geboten erheblich beeinflusst (Baek et al., 2020).

Die Existenz von Hysterese-Effekten bedeutet unter anderem, dass eine Politik des Abwartens hohe Kosten verursachen kann. Hingegen gibt es auch das Risiko, dass zu früh eingeführte Maßnahmen wirkungslos verpuffen und zukünftige Spielräume unnötig einengen. Darüber hinaus ist die Wirtschaftskrise 2020 – anders als vorherige Krisen – geprägt durch zwei weitere Herausforderungen. Erstens werden weitere wirtschaftspolitische Maßnahmen zu einem Zeitpunkt greifen müssen, an dem gesundheitspolitische Restriktionen immer noch in Kraft sind. Es besteht somit die Gefahr, dass Maßnahmen zur Stimulierung der Konsumnachfrage die gesundheitspolitischen Maßnahmen konterkarieren (Bofinger et al., 2020). Zweitens ist der Effekt traditioneller Fiskalpolitik auf Beschäftigung und Wachstum geringer in der aktuellen Krise als in vorherigen Krisen, weil Arbeitsrestriktionen in Teilen des Konsumsektors den keynesianischen Multiplikator-Effekt verkleinern (Guerrieri, Lorenzoni, Straub, Werning, 2020).

Die Politik steht also vor einem Dilemma. Einerseits brauchen Wirtschaft und Gesellschaft sehr bald einen Anschub, um die Gefahr einer lang anhaltenden Wirtschaftskrise abzuwenden. Eine starke wirtschaftliche Erholung bereits bis zum Ende des Jahres 2020 wird es voraussichtlich nur geben, wenn die Politik ein Maßnahmenpaket zur Stärkung der Konjunktur in den kommenden Monaten verabschiedet.[3] Andererseits sind viele wirtschaftspolitische Maßnahmen, die in vergangenen Krisen die Konjunktur über die Konsumnachfrage stimuliert haben, in dieser Krise weniger effektiv und haben eventuell unerwünschte Nebenwirkungen.

2 Das Investitionsprogramm

Das politische Dilemma kann mit einem Maßnahmenpaket aufgelöst werden, das den Schwerpunkt auf Investitionen legt. Das Konjunkturprogramm 2020 sollte – über Erwartungseffekte – daher vor allem ein Investitionsprogramm sein. Konkret sollten private und öffentliche Investitionen in den Sektoren Gesundheit, Wohnen, erneuerbare Energie, emissionsarme Verkehrsinfrastruktur, digitaler Infrastruktur und Bildung zusätzlich gefördert werden. Drei ökonomische Gründe sprechen für ein solches Maßnahmenpaket.

Zum Ersten stärken Investitionen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, ohne den sozialen Konsum anzukurbeln. Damit ist die Gefahr gering, dass Investitionsmaßnahmen die gesundheitspolitischen Bemühungen konterkarieren. Darüber hinaus kann ein breit angelegtes Investitionsprogramm Planungssicherheit schaffen und über einen Erwartungseffekt wichtige

[3] Eine schnelle Erholung der Wirtschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 liegt der Konjunkturanalyse des Sachverständigenrats (2020) und der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsinstitute (2020) zugrunde.

Sektoren der Wirtschaft stabilisieren. Beispielsweise wären zusätzliche öffentliche Investitionen ein wichtiges Signal an die Bauwirtschaft, dass der Staat seine Investitionstätigkeit auch in einer Krise ausweitet und somit für den Rückgang der privaten Nachfrage nach Bauinvestitionen einen Ausgleich schaffen wird.

Zum Zweiten stärkt ein Investitionsprogramm die Wachstumspotenziale und Resilienz der deutschen Wirtschaft. Dies ist besonders wichtig in der aktuellen Lage, denn im Gegensatz zur Wirtschaftskrise 2009 geht die deutsche Wirtschaft strukturell geschwächt in die Krise 2020. Beispielsweise steht die deutsche Automobilbranche verstärkt vor der Herausforderung, emissionsarme Antriebe in den Markt zu bringen, und die deutsche Industrie befindet sich seit 2018 in einer zunehmend rezessiven Entwicklung. Die Corona-Krise hat diese und andere strukturelle Schwächen der deutschen Wirtschaft nicht verursacht, sondern nur wie im Vergrößerungsglas die Risse im Fundament aufgezeigt.

Zum Dritten bietet die Wirtschaftskrise 2020 auch eine Chance, durch ein großangelegtes Investitionsprogramm den notwendigen Transformationssprung auf einen klimafreundlichen und sozial ausgewogenen Wachstumspfad mit Blick auf die Herausforderungen im Strukturwandel zu unterstützen. Denn in einer Krise sind die Opportunitätskosten der Zukunftsinvestitionen geringer als in normalen Zeiten. Zum Beispiel werden in den kommenden Monaten die Produktionskapazitäten in vielen Betrieben nicht voll ausgelastet sein und die freigewordene Zeit kann genutzt werden, um alte Anlagen durch klimafreundliche Alternativen zu ersetzen und notwendige Umschulungen des Betriebspersonals durchzuführen. Zudem werden viele der Schulabgänger 2020 voraussichtlich keinen Ausbildungsplatz finden, weil die Bewerbungsphase in eine Zeit fällt, in der sich die Unternehmen mit Neueinstellungen zurückhalten. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist es gerade in solchen Zeiten sinnvoll, die staatliche Förderung von Investitionen in Sachkapital und Humanpotenzial auszuweiten.

Konkret werden die folgenden Maßnahmen auf Bundesebene vorgeschlagen (Maßnahmen der Länder und Kommunen ohne Bundesbeteiligung sollen hier nicht besprochen werden):

Tabelle 1: Bereiche für private und öffentliche Investitionen

	PRIVATE INVESTITIONEN	ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN	HUMANPOTENZIAL
GESUND-HEIT	- Abschreibungsregeln - Produktion med. Güter - F&E-Förderung	- Gesundheitsfonds - Corona-Fonds Kommunen	- Transformations-Kurzarbeitergeld - Ausbildung/Verdienst Pflege
VERKEHR	- Abschreibungsregeln - F&E-Förderung	- Infrastruktur E-Mobilität und H_2 - KInvGF I aufstocken - GVFG-Mittel erhöhen - Altschuldentilgung Kommunen - Corona-Fonds Kommunen	- Transformations-Kurzarbeitergeld
ENERGIE	- Abschreibungsregeln - Abwrackprämie Ölheizungen - Energetische Gebäudesanierung - Solar- und Wind-energieausbau - $C0_2$-neutrale Produktion	- Wasserstoff-Entwicklungsgesellschaft	- Transformations-Kurzarbeitergeld
WOHNEN	- Abschreibungsregeln - Abwrackprämie Ölheizungen	- Beteiligungsgesellschaft (ÖÖP) - Partnerschaft Deutschland - Altschuldentilgung Kommunen - Corona-Fonds Kommunen	
DIGITALES	- Abschreibungsregeln - F&E-Förderung - Digitale Arbeit	- Digitale Infrastrukturgesellschaft	- Transformations-Kurzarbeitergeld
BILDUNG		- Altschuldentilgung Kommunen	- Frühe Bildung und Betreuung - Ganztägige Angebote für Grundschulkinder - Digitalisierung von Schulen - Ausbildung/Verdienst - Pluralistische Gesellschaft

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die gleichzeitige Stärkung der privaten Investitionen, öffentlichen Investitionen und Investitionen in das Humanpotenzial hat den Vorteil, dass die einzelnen Maßnahmen sich gegenseitig ergänzen und verstärken. Anders gesagt: Maßnahmen entlang der Zeilen der genannten Tabelle sind komplementäre Maßnahmen und ihr Gesamteffekt ist größer als die Summe der Einzeleffekte. Beispielsweise ist eine Förderung der privaten Investitionen in E-Mobilität wesentlich erfolgreicher, wenn gleichzeitig die öffentliche Hand den flächendeckenden Ausbau der Ladeinfrastruktur ermöglicht; ähnlich gilt dies für die Brennstoffzelle. Darüber hinaus ist es ökonomisch sinnvoll, wenn diese Maßnahmen durch Weiterbildungsmaßnahmen begleitet werden, die einem Fachmechaniker für Verbrennungsmotoren eine Umschulung zu einem Spezialisten in der Batteriezellenproduktion erleichtern.

Das in Tabelle 1 dargestellte Investitionsprogramm sollte im Idealfall als ein Paket verabschiedet werden, damit private Haushalte und Unternehmen Planungssicherheit erhalten und ihre Entscheidungen entsprechend treffen können. Das bedeutet jedoch nicht, dass alle Maßnahmen gleichzeitig umgesetzt werden müssen. In einigen Fällen ist eine gewisse Sequenzierung der Einzelmaßnahmen sinnvoll. Zudem können in der Umsetzung Pfadabhängigkeiten entstehen, die in der Ausgestaltung der Einzelmaßnahmen zurzeit nicht vorhersehbare Anpassungen erfordern. Das alles spricht für eine Wirtschaftspolitik, die den Mut zum großen Wurf mit der notwendigen Flexibilität in der Umsetzung verbindet.

Aufgrund dieser Pfadabhängigkeiten und notwendigen Flexibilitäten haben wir in diesem Papier bewusst auf die Angabe konkreter Zahlen für die verschiedenen Maßnahmen und für das Gesamtprogramm verzichtet.[4] Die vorgeschlagenen Maßnahmen ziehen sich für viele der anvisierten Maßnahmen über mehrere Jahre. Welcher Anteil unmittelbar 2020/1 ausgabenwirksam werden sollte, hängt davon ab, wie sich die konjunkturelle Entwicklung bis zur Aufstellung des Haushaltsentwurfs im Juni 2020 entwickelt.

Schließlich muss die Finanzierung eines großen Investitionsprogramms gewährleistet werden. In der aktuellen Situation sprechen drei Gründe dafür, die zusätzlichen Investitionsausgaben durch eine Nettokreditaufnahme zu finanzieren. Erstens hat Deutschland – im Gegensatz zu einigen anderen europäischen Ländern – die notwendigen finanziellen Spielräume: Die deutsche Staatsschuldenquote ist moderat und die Zinsen auf Bundesanleihen sind niedrig. Zweitens ist eine Kreditfinanzierung der hier genannten Zukunftsinvestitionen generationengerecht, weil die erwartete gesamtwirtschaftliche Rendite weit über dem Zinssatz

[4] Viele der hier vorgeschlagenen Maßnahmen ähneln jenen in Bardt et al. (2019) oder Agora (2020), wo auch Kostenschätzungen genannt werden.

für eine Neuverschuldung liegt (Krebs und Scheffel, 2016). Drittens würde eine Finanzierung mittels Steuererhöhung die positiven Konjunkturimpulse des Investitionspakets schwächen; anders gewendet: Steuererhöhung sind in der gegebenen Situation der falsche Weg, es dürfen sich auch keine entsprechenden, die privaten Investitionstätigkeit schwächenden Erwartungseffekte einstellen.

2.1 Private Investitionen

Private Investitionen schaffen Arbeitsplätze und sind ein wichtiger Treiber wirtschaftlichen Wachstums. Nur wenn die privaten Investitionen in den kommenden Monaten stabilisiert und mobilisiert werden können, wird sich die Wirtschaft schnell erholen. Darüber hinaus stimuliert eine staatliche Förderung der privaten Investitionen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, ohne direkt den sozialen Konsum zu steigern. Schließlich sind zusätzliche private Investitionen in den Bereichen Digitalisierung und Klimaschutz eine Voraussetzung für eine erfolgreiche sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft. Deshalb ist ein wichtiger Baustein eines Konjunktur- und Transformationspakets die staatliche Förderung privater Investitionen mit Fokus auf die Bereiche Gesundheit, Digitalisierung und Klimaschutz. Ganz generell unterstützen – neben guten Standortbedingungen im internationalen Vergleich – steuersystematische Lösungen der angemessenen Verlustverrechnung (wie der sofortige Verlustrücktrag) die Innenfinanzierungskraft sowie Solvenz der Unternehmen und dadurch die private Investitionstätigkeit (Schön 2020). Darüber hinaus sollten folgende Maßnahmen zur Förderung – nicht zur Feinsteuerung – privater Investitionen Teil eines Investitionspakets sein:

- Verbesserte Abschreibungsregeln: Diese Maßnahmen umfassen die Einführung einer degressiven Abschreibung für Anlagegüter und Sonderabschreibungsmöglichkeiten. Sie sollten zeitlich befristet sein, um einen Anreiz zu einer schnellen Planung und Umsetzung von Investitionen zu bieten. Denkbar wäre zum Beispiel eine vollständige Sonderabschreibung von Anlagegütern im Jahr der Anschaffung. Die Sonderregeln könnten auf gewisse Bereiche und Anwendungen beschränkt werden (z.B. Klima-Sonder-AfA, beschleunigte Abschreibungen auf energetische Modernisierung des Gebäude- und Anlagenparks, Sonderabschreibungen für digitale Wirtschaftsgüter), wobei eine degressive AfA für Klimainvestitionen auch unbefristet eingeführt werden kann.

- Abwrackprämie für Ölheizungen sowie Wärmepumpenprogramm: Die Programme zum Austausch alter Ölheizungen können aufgestockt und verbunden mit den Anreizen

für den Einbau von Wärmepumpen zum Motor für Klimaschutz und für die Wärmepumpen-Industrie werden. Die bestehende Wärmepumpen-Förderung für Haushalte kann zu einem Eine-Millionen-Wärmepumpen-Programm ausgeweitet werden. Mit Strom aus Erneuerbaren Energien betriebene Wärmepumpen sollten auch durch neue Preismodelle für Strom attraktiver gemacht werden. Dies würde zu einem Schub in der Installation von Wärmepumpen und zu einer Ausweitung der Produktionskapazitäten führen (bisheriges Marktvolumen ist 300.000 Stück pro Jahr). Da Wärmepumpen überall in Europa zu einer Schlüsseltechnologie bei der Erzeugung CO_2-freier Wärme im Ein- und Zweifamilienhaus werden, eröffnet sich so für die deutsche Industrie ein großer Markt.

- Energetische Gebäudesanierung: Die Senkung des Wärmebedarfs ist ein zentraler Hebel für den Klimaschutz. Die Bundesregierung hat sich zwar vorgenommen, die Sanierungsraten zu verdoppeln – allerdings bislang mit mäßigem Erfolg, weil es sich um individuelle und dazu noch komplexe Prozesse handelt, die Wissen und eine solide Finanzierung benötigen. Hier kann die gezielte Förderung des Aufbaus standardisierter, digital gestützter Sanierungsplanung und Umsetzung sowie vereinfachte steuerliche Abschreibungsmodalitäten den notwendigen Schub geben. Diese Investitionen könnten der Bauwirtschaft genau dann helfen, wenn diese absehbar – mit der für diese Branche typischen Verzögerung – in die Phase sinkender Auftragseingänge aufgrund der Corona-Krise eintritt.

- Ausbau von Solar- und Windenergie fördern: Die Solar- und Windenergie sind in einer auf Klimaneutralität ausgerichteten Wirtschaft eine der Schlüsselbranchen des 21. Jahrhunderts. Bis 2030 sollen sie 65 Prozent der Stromversorgung decken, die in Zeiten der Sektorintegration immer bedeutsamer für die Energieversorgung insgesamt wird. Doch das Investitionsumfeld in diesen zwei Bereichen hatte sich schon vor der Krise stark verschlechtert und die Investitionen in Neuanlagen in der Windindustrie in den letzten zwei Jahren um über 80 Prozent zurückgegangen. Das gefährdet auch die bisherigen und potenziellen Arbeitsplätze der Erneuerbaren-Branche zunehmend. Der Zeitpunkt ist jetzt gekommen, bekannte Investitionshindernisse – wie auch das Planungs- und Genehmigungsrecht – im Bereich der Wind- und Solarenergie mit Nachdruck anzugehen. So sollte der Solardeckel (52-Gigawatt-Deckel der Solarförderung) dringend abgeschafft werden, damit die Investitionen in Solarenergie nicht im Sommer 2020 einbrechen.

Darüber hinaus müssen für die Abstandsregel konstruktive Lösungen gefunden werden. So können z.B. finanzielle Beteiligungsmodelle für Kommunen die Akzeptanz in der Bevölkerung für den Bau von Windanlagen erhöhen.

- Förderung CO_2-neutraler Produktionsanlagen in der Chemie-, Stahl- und Zementindustrie: Die deutsche Schwerindustrie ist durch die Krise geschwächt und kann die anstehenden Investitionen für neue „grüne" Produktionsanlagen – ob auf Basis von Strom oder von grünem Wasserstoff – nicht ohne Weiteres tragen. Weite Teile der Industrie stehen vor der Herausforderung, dass sie ihren alternden Anlagenpark in den kommenden Jahren ersetzen müssen. Ohne eine gezielte Förderung des Aufbaus von klimaneutralen Fabriken droht ein schleichender Verlust dieser Industrien in Deutschland und Europa, die im Ausland dann vermutlich ohne Berücksichtigung von Klimaaspekten entstünden (Carbon Leakage). Die folgenden zwei Fördermaßnahmen würden der Industrie die Anreize bieten, die notwendigen Zukunftsinvestitionen in den kommenden Jahren zu tätigen. Zum Ersten sollte anfängliche höhere Betriebskosten durch eine Ausweitung und schnelle Skalierung des Pilotprogramms Carbon-Contracts-for-Difference gefördert werden (Agora, 2020). Zum Zweiten kann das nationale Förderprogramm zur Dekarbonisierung ausgeweitet und die Mittel für Investitionskostenzuschüssen aufgestockt werden.

- Inländische/europäische Produktion medizinischer Güter fördern: Medizinische Güter wie Schutzmasken, Beatmungsgeräte und spezielle Krankenhausbetten werden auf absehbare Zukunft in Deutschland und der Welt stark nachgefragt sein. Es gehört zur staatlichen Risikovorsorge, einen Mindestbestand an essenziellen Gütern zu sichern (Pandemieplan, 2012). Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive kann es daher sinnvoll sein, dass mehr deutsche Unternehmen einen Teil ihrer Produktion dauerhaft auf den Gesundheitsbereich umstellen. Doch aus einzelwirtschaftlicher Sicht ist das Risiko häufig zu hoch, so dass entsprechende Investitionen nicht getätigt werden und die notwendige Umstellung nicht erfolgt. In solchen Fällen ist eine staatliche Abnahmegarantie für medizinische Güter häufig ein geeignetes Instrument, um eine gesamtgesellschaftlich gewünschte Allokation der Ressourcen zu erreichen. Das bereits anlaufende Programm der Bundesregierung zur Produktion von Schutzmasken bzw. Schutzbekleidung sollte daher auf eine größere Palette von medizinischen Gütern ausgeweitet werden, die

unabhängig von der aktuellen Bedrohung für die Resilienz des deutschen Gesundheitssystems wichtig sind.

- F&E-Förderung für Schlüsseltechnologien: Die neu eingeführte steuerliche F&E-Förderung hat als Ziel, Anreize für Transformations- und Modernisierungsprozesse zu schaffen. Die Umsetzung ist zeitlich befristet und die Zielgruppen sind Gesundheit (Medizin und Pharmazie), digitale Zukunfts- und Schlüsseltechnologie, erneuerbare Energien und innovative Mobilität. Die steuerliche F&E-Förderung ist ein wichtiges Instrument, doch leider erreichen die existierenden Bundes-Programme kaum die KMUs. Deshalb sollte ein zusätzliches Programm eingerichtet werden, dass sich speziell auf die F&E-Förderung in KMUs konzentriert. Zudem sollte die jetzige F&E-Förderung erheblich aufgestockt werden, wobei insbesondere im KI-Bereich die Förderbeträge zu klein sind.

2.2 Öffentliche Investitionen

Öffentliche Investitionen stärken die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, ohne den sozialen Konsum anzukurbeln. Darüber hinaus wären zusätzliche öffentliche Investitionen ein wichtiges Signal an die Bauwirtschaft, dass der Staat seine Investitionstätigkeit auch in einer Krise ausweitet und somit für den Rückgang der privaten Nachfrage nach Bauinvestitionen – insbesondere im Gewerbebau zu erwarten – einen Ausgleich schaffen wird. Denn nach langer Zeit der Investitionszurückhaltung hat die Bauwirtschaft in den letzten Jahren langsam ihre Produktionskapazitäten hochgefahren und es wäre fatal, wenn fehlendes Vertrauen in die Nachhaltigkeit des Baubooms diesen Trend abrupt ins Gegenteil umkehren sollte.[5] Deshalb sollten in der aktuellen Krise öffentliche Investitionsprogramme – auch wenn ihre Umsetzung nur zeitverzögert erfolgt -- eine tragende Säule eines Konjunkturpakets sein.[6]

[5] Des Weiteren ist eine (kontrollierte) Grenzöffnung für EU-Arbeitskräfte im Baugewerbe notwendig, um einen Einbruch der Bauwirtschaft zu vermeiden.

[6] Ein weiteres Argument ist, dass öffentliche Investitionen private Investitionen nach sich ziehen – es gibt einen Crowding-in-Effekt in der kurzen Frist aufgrund positiver Erwartungseffekte (Clemens, Goerge und Michelsen, 2019) und in der langen Frist durch die Komplementarität von privaten und öffentlichen Kapital (Krebs und Scheffel, 2017). Hingegen ist der häufig diskutierte Crowding-out-Effekt öffentlicher Ausgaben, der durch einen möglichen Zinsanstieg entstehen könnte, in der aktuellen Situation in Deutschland sehr wahrscheinlich vernachlässigbar klein. Ein öffentliches Investitionsprogramm ist daher unter anderem ein wichtiges Instrument, um die privaten Investitionen zu steigern.

Öffentliche Investitionen sind nicht nur eine wichtige Konjunkturstütze, sondern stärken vor allem langfristige Wachstumspotenziale und den gesellschaftlichen Zusammenhalt (Krebs und Scheffel, 2017). Zudem haben sie bei der energetischen Sanierung und den erneuerbaren Energien, aber ebenso bei der Digitalisierung der Verwaltung und der öffentlichen Dienstleistungen (Avenir Suisse, 2018) eine erhebliche Vorbildfunktion.

Öffentliche Investitionen sind essenziell in allen Infrastrukturbereichen - von modernen Stromnetzen über eine leistungsfähige digitale Breitbandausstattung bis hin zu einem verlässlichen Ladesäulennetz für die Elektromobilität der Zukunft. Das schafft die Voraussetzung für einen zukunftsfähigen, modernen Wirtschaftsstandort Deutschland.

Entsprechend hat die Bundesregierung mit dem Haushaltsentwurf 2021 und der Finanzplanung bis 2024 die öffentlichen Investitionsausgaben nochmals dauerhaft angehoben. Eine Trendwende ist also in eingeleitet worden und an den geplanten Mehrausgaben sollte festgehalten werden. Doch der Sprung auf den neuen Transformationspfad erfordert zielgenaue, weitere Maßnahmen. Die bevorstehende Wirtschaftskrise mit einem großen Kontingent an ungenutzten realen Ressourcen bietet die Chance, diesen Transformationssprung erfolgreich durchzuführen.

2.2.1 Kommunale Investitionen stärken

Studien von Bardt et al. (2019) und Krebs und Scheffel (2017) kommen zu dem eindeutigen Ergebnis, dass es erheblichen Handlungsbedarf im Bereich der öffentlichen Infrastruktur gibt. Eine Aufteilung der Investitionsbedarfe auf die verschiedenen staatlichen Ebenen zeigt deutlich, dass der größte Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Investitionen – circa zwei Drittel des Gesamtbedarfs -- bei den Kommunen und Ländern liegt (Krebs, 2020).

Der Bund kann Ländern und Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen helfen, ihre originären Aufgaben zu erfüllen. Diese Möglichkeit hat der Bund in den letzten Jahren verstärkt genutzt, um die kommunalen Investitionen zu stärken (Krebs, 2020). Aus den genannten Gründen erscheint es sinnvoll, diese Maßnahmen in der Wirtschaftskrise auszuweiten. Die folgenden Maßnahmen bieten sich an:

- Altschuldentilgung der Kommunen: Eine Verbesserung der finanziellen Situation der überschuldeten Kommunen ist Voraussetzung für eine erfolgreiche kommunale Investitionspolitik und eine Lösung dieses Altschuldenproblems ist daher Voraussetzung für eine erfolgreiche Ausweitung der kommunalen Investitionen (Hüther et al., 2019). Es ist

unbestreitbar, dass die Länder – schon aufgrund der verfassungsrechtlichen Bedingung – primär für die Kommunen verantwortlich sind und einige Länder entsprechend gehandelt haben. Trotzdem könnte es für eine bundesweite Lösung des Problems – zumal unter den Bedingungen der Schuldenbremse – notwendig sein, dass der Bund einen einmaligen Beitrag zur Tilgung der Altschulden überschuldeter Kommunen leistet. Dabei muss sichergestellt werden, dass eine neue Verschuldung über Kassenkredite zukünftig nicht mehr stattfinden wird. Die entsprechenden Verhandlungen mit den Ländern sollten forciert werden, da sich das Verschuldungsproblem der Kommunen in der Krise verstärken wird. Während am aktuellen Rand auch finanzstarke Kommunen vom abrupten Einbruch bei den Gewerbesteuereinnahmen betroffen sein werden, wird eine länger anhaltende Wirtschaftskrise finanzschwache Kommunen über deutlich steigende Sozialkosten strukturell stärker treffen. Die Lösung der Altschuldenproblematik sollte daher mit zusätzlichen Maßnahmen für Kommunen verbunden werden, damit die Corona-Krise nicht zu einer neuen kommunalen Schuldenspirale führt.

- Corona-Fonds für Kommunen einrichten: Die Kommunen sind durch die Corona-Krise hart getroffen und haben bereits begonnen, sich mit eigentlich vorgesehenen Investitionen zurückzuhalten. Ein Grund dafür sind die zusätzlichen finanziellen Belastungen, die sich aus den absehbaren Entschädigungskosten nach dem Infektionsschutzgesetz (für Beschäftigte in Quarantäne und Eltern, denen durch Kita- und Schulschließungen die Kinderbetreuung entfällt) ergeben. Ein weiterer Grund sind wegfallende (Gewerbe-)Steuereinnahmen. Es erscheint sinnvoll, die Kommunen von diesen Kosten zu entlasten, denn es handelt sich bei der Pandemie-Bekämpfung nicht um ein originär kommunales Problem. Eine Lösung wäre die Einrichtung eines Fonds, der den Kommunen die Kosten für die Pandemie-Bekämpfung erstattet, und der von Bund und Ländern über die kommenden 50 Jahre getilgt wird.

- KInvFG I aufstocken: Das Kommunalinfrastrukturförderungsgesetz I (KInvFG I) fördert mit 3,5 Milliarden Euro Investitionen finanzschwacher Kommunen im Zeitraum 2015-2021. Nach ersten Anlaufschwierigkeiten hat sich das gut entwickelt und sollte mit beispielsweise 5 Milliarden Euro bis 2025 aufgestockt werden, um den Kommunen eine langfristige Perspektive zu bieten. Die häufig geäußerte Kritik, dass die Kommunen die bereitgestellten Mittel nicht abrufen würden, ist nicht überzeigend. Denn nach vier Jahren waren bereits über 90 Prozent der Fördermittel verplant und mittlerweile sind weit über die Hälfte der

Mittel abgeflossen. Das heißt, die Fördermittel sind fast alle gebunden und die Hälfte ist von den Kommunen genutzt wurden, um die Rechnungen der beauftragten Handwerker und Baufirmen zu bezahlen. Diese Durchschnittswerte erscheinen für die Planung, Genehmigung und Umsetzung von Investitionsprojekten nicht außergewöhnlich niedrig zu sein.

- GVFG-Mittel erhöhen: Der Bund unterstützt die Kommunen beim Ausbau des schienengebundenen Nahverkehrs mittels des Gemeindeverkehrswegefinanzierungsgesetzes (GVFG). Für die Jahre 2020 und 2021 wurde den Kommunen eine Milliarde Euro mehr zusätzlich zur Verfügung gestellt worden. Im Rahmen des Klimapakets kommt ab 2025 eine zusätzliche Milliarden Euro pro Jahr ab 2025 hinzu. Diese geplante Aufstockung der Mittel könnte erhöht werden.

- Gesundheitsinvestitionsfonds einrichten: Im Gesundheitssektor hat die Corona-Krise die Grenzen einer Politik verdeutlicht, die Krankenhäuser zu stark aus der Perspektive der kurzfristigen Kostenminimierung evaluiert. Denn eine solche Politik blendet aus, dass eine flächendeckende Krankenhaus- und Notfallversorgung ein öffentliches Gut ist, das auch in Krisenfällen im hinreichenden Ausmaß bereitgestellt werden muss. Der Bund kann den notwendigen Erhalt und Ausbau der Krankenhausinfrastruktur unter Abwägung von Bedarfsgerechtigkeit, Erreichbarkeit und Qualität unterstützen, indem er zusätzliche Mittel über einen Fonds wie den KInvFG I für kommunale Gesundheitsinvestitionen bereitstellt.

- Beteiligungsgesellschaft des Bundes (ÖÖP) gründen:[7] Eine weitere Option ist die Gründung eines Investitionsfonds des Bundes, der sich an öffentlichen Infrastrukturgesellschaften der Länder oder Kommunen beteiligt (siehe auch Dullien und Krebs, 2020). Dabei sollte der gesamte Infrastrukturbereich abgedeckt werden: Neben der Verkehrsinfrastruktur, digitalen Infrastruktur und dem Wohnungsbau auch die klassische Daseinsvorsorge. Dabei sollten die Investitionstätigkeiten des Fonds nach regionaler Reichweite und Spillover-Effekten der Investitionsprojekte angeordnet werden. Eine solche Beteiligungsgesellschaft des Bundes könnte durch öffentlich-öffentliche Partnerschaften

[7] Gesundheitsinvestitionsfonds und Corona-Fonds für Kommunen sollen nach Vorbild des KInvFG rechtlich abhängige Fonds bzw. Sondervermögen des Bundes sein, deren Mittelvergabe von den Ländern verwaltet wird. Im Gegensatz dazu sollte der Beteiligungsfonds eine rechtliche unabhängige Gesellschaft sein, die jedoch zu 100 Prozent in öffentlicher Hand ist.

(ÖÖP) die kommunalen Unternehmen oder Landesgesellschaften bei der Stärkung ihrer Eigenkapitalbasis unterstützen und bei der Gründung neuer kommunaler Gesellschaften helfen. Der Fonds würde zudem einen wichtigen Beitrag leisten, um die öffentlichen Investitionen in resiliente Systeme auszubauen und die öffentliche Infrastruktur besser vor systemischen Risiken zu schützen. Allerdings muss auf klare Verantwortlichkeiten zwischen den Gebietskörperschaften geachtete werden, um ein zielführendes Handeln sicherzustellen.

- Die Partnerschaft Deutschland ausbauen: Die Partnerschaft Deutschland (PD) ist eine privatrechtlich organisierte Gesellschaft zu 100 Prozent in öffentlicher Hand, die Kommunen und Länder in Fragen der Verwaltungsmodernisierung und bei der Planung von Bau- und Infrastrukturprojekten berät. Die PD ist in diesen Bereichen bereits gut aufgestellt, doch könnte sie expandieren und die personellen Ressourcen aufstocken (aktuell hat die PD knapp 300 Beschäftigte). Zudem hat die PD kaum Personalressourcen im Bereich „Planung von Wohnungsbauprojekten“ und keine Expertise im Bereich „Planung von Wohnquartieren“. Im Bereich Wohnen könnte eine neue Schwerpunktbildung erfolgen, die sich auch in der Zusammensetzung der Geschäftsleitung durch eine exklusive Vertretung für den Bereich Wohnungsbau widerspiegeln sollte.

2.2.2 Öffentliche Unternehmen stärken: Der Staat als investiver Infrastruktur-Unternehmer

Eine Schlüsselrolle in der Umsetzung der notwendigen Investitionen in die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft spielen die öffentlichen Unternehmen. Aus ökonomischer Sicht ist es häufig sinnvoll, dass öffentliche Unternehmen die Infrastruktur in den Bereichen Digitales, Gesundheit und Verkehr bereitstellen. Anders gesagt: Die Gesellschaft braucht den Staat als investiven Unternehmer in den Netzinfrastrukturen. Konkret sollte in der Krise die Chance ergriffen werden, existierende öffentliche Unternehmen zu stärken und neue öffentliche Unternehmen mit gesamtwirtschaftlichem Mehrwert zu gründen. Koordinierungs- und Planungsgrundlage könnte ein Bundesinfrastrukturplan sein, der aus dem Bundesverkehrswegeplan für Netzinfrastrukturen entwickelt wird.

- Infrastrukturgesellschaft für Elektro- und H2-Mobilität: Die Krise kann genutzt werden, um den öffentlichen Ausbau der Ladeinfrastruktur für E-Mobilität und

Wasserstoff-Mobilität einen Schub zu geben. Hinsichtlich des Tank- und Ladeinfrastrukturausbaus könnten die folgenden Ziele gesetzt werden:

- 1.000.000-Ladepunkte-Ziel auf 2025 vorziehen
- 100.000-Schnellladepunkte-Ziel für 2025 einführen
- 1.000-Wasserstofftankstellen-Ziel für 2025 einführen
- 4.000 Kilometer Oberleitungen für LKW auf Autobahnen installieren.

Neben der Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel könnte ein weiteres Instrument sein, einen Teil des flächendeckenden Ausbaus der Ladeinfrastruktur an die Bundesautobahngesellschaft oder eine neu zu gründende Bundesgesellschaft zu übertragen. Das sollte jedoch in Abstimmung mit den existierenden privaten und kommunalen Unternehmen geschehen, die bereits Ladeinfrastruktur für E-Mobilität anbieten. Eine solche zentrale Lösung für Teile der Infrastruktur ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive immer dann sinnvoll, wenn der dezentrale Ansatz aufgrund von Externalitäten zu keiner flächendeckenden Lösung führt.
Zudem kann der Ausbau der Infrastruktur durch eine Aufstockung des Förderprogramms Elektromobilität komplementiert werden, das zusätzlich auf H2-Busse ausgeweitet werden könnte.

- Infrastrukturgesellschaft Digitales: Für den Breitbandausbau wurde der Digitalfonds geschaffen, mit 2,4 Milliarden Euro Anfangsausstattung durch Bundesmittel plus 6,6 Mrd. Euro aus Erlösen der 5G-Mobilfunk-Auktion. Insgesamt belaufen sich die bereits zur Verfügung stehenden Mittel auf 9 Milliarden Euro. Zudem sind im Strukturstärkungsgesetz für Kohleregionen weitere Maßnahmen zum Ausbau der digitalen Infrastruktur vorgesehen. Zusätzliche Mittelzuwendungen könnten zukünftig notwendig sein, doch ist derzeit der größte Engpass nicht die Finanzierung des Ausbaus der digitalen Infrastruktur, sondern die Koordinierung und Umsetzung der digitalen Agenda. Eine Überführung des Digitalfonds in eine Bundesgesellschaft für digitale Infrastruktur könnte helfen, den flächendeckenden Breitbandausbau in Deutschland voranzutreiben. Die Aufgaben dieser Bundesgesellschaft sollten über die Aufgaben der geplante Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft hinausgehen, die sich darauf beschränken soll, den Aufbau von Mobilfunkmasten in weißen Flecken mit öffentlichen Mitteln zu administrieren.

- Gründung einer europäischen Wasserstoff-Entwicklungsgesellschaft: Die vollständige Dekarbonisierung der energieintensiven Wirtschaft und ein Teil der

Schwerlast-Mobilität erfordert die Produktion grünen Wasserstoffs in größeren Mengen. Dazu müssen verstärkt Anlagen zur Produktion grünen Wasserstoffs in Deutschland und Europa aufgebaut und gefördert werden. Um den mittelfristigen Bedarf zu decken, werden auch außereuropäische Produktionsstätten eine Rolle spielen. Angesichts dieser Aussicht ist der Aufbau einer europäischen Entwicklungsgesellschaft für grünen Wasserstoff ökonomisch sinnvoll. Diese Gesellschaft könnte dem Ziel verschrieben sein, Europa ab 2030 mit ausreichend Wasserstoff versorgen zu können. Um dieses Ziel zu erreichen, kann diese staatliche Gesellschaft zuerst auf europäischer Ebene in Wasserstoffanlagen und die notwendige Infrastruktur investieren und die vorhandenen privatwirtschaftlichen Initiativen stärken.

2.3 Investitionen in das Humanpotential

Bildungsinvestitionen sind Grundlage für inklusives Wachstum und den Zusammenhalt der Gesellschaft. Ohne ausreichende Bildungschancen können Kinder nur bedingt die Fähigkeiten und Talente entwickeln, die für eine berufliche oder akademische Ausbildung notwendig sind. Eine abgeschlossene Ausbildung ist wiederum die Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben. Zusammen mit einer angemessenen Fachkräfteversorgung liegt hier auch eine zentrale Antwort auf den demografischen Wandel.
In der Krise ist einmal mehr deutlich geworden, wie sehr familiäre Unterschiede dem gesellschaftlichen Ziel guter und gleicher Partizipationschancen für alle entgegenstehen. Dabei ist sowohl an die Unterschiede in der Möglichkeit der Förderung von Kindern und der Unterstützung beim Home-Schooling zu denken als auch an sehr unterschiedliche Voraussetzungen im digitalen Bereich. Insofern ist die Corona-Krise zunächst eine gewaltige Herausforderung für das Ziel allen Kindern und Jugendliche eine effektive Entwicklung ihres Humanpotentials zu ermöglichen Die Wirtschaftskrise 2020 bietet aber auch die Chance, durch ein großangelegtes Programm zur Bildung, Weiterbildung und Betreuung den notwendigen Transformationssprung auf einen sozial ausgewogenen Wachstumspfad einzuleiten. Aus ökonomischer Sicht ist es sinnvoll, jetzt staatliche Sonderprogramme mit verbesserten Konditionen zur Ausbildung von Fachkräften in Bereichen wie frühe Bildung und Pflege aufzulegen. Dazu können die folgenden Maßnahmen gehören:

- Mehr Investitionen in den Bereich der frühen Bildung und Betreuung: In den letzten Jahren wurden vermehrt Investitionen in den Bereich der frühen Bildung und Betreuung getätigt. Dabei stand insbesondere der quantitative Ausbau der

Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren im Mittelpunkt. Der Bund beteiligte sich bisher nur mit 1,5 Prozent an den Gesamtausgaben von 28,5 Mrd. (Statistisches Bundesamt 2019). Trotz dieses Ausbaus bleibt nach wie vor ein Teil der Nachfrage „rationiert": Dies betrifft insbesondere Eltern mit Kindern unter drei Jahren (Jessen et al. 2020). In Hinblick auf das gegenwärtige Humanpotential bedeutet dies, dass insbesondere Mütter Familien- und Erwerbsarbeit nicht miteinander kombinieren können bzw. nicht in dem gewünschten Umfang. Dieses Erwerbspotential fehlt dem Arbeitsmarkt. Auch wenn die durch Covid-19-Krise zu erwartende Rezession zu einem drastischen Rückgang der Arbeitsnachfrage führen wird, wird es nach wie vor insbesondere in weiblich dominierten Berufen einem hohen Bedarf an Arbeitskräften geben – hierzu zählen vor allem Berufe, welche Humandienstleistungen anbieten. In Hinblick auf das künftige Erwerbspotential ist ein Ausbau der Kindertagesbetreuung ebenso bedeutsam. Bildungsökonomische Studien zeigen, dass hiervon insbesondere Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien profitieren (Heckman 2006). Sie sind im „U3-Bereich" unterrepräsentiert und vor allem von Rationierung betroffen (Jessen et al. 2018 und 2020). Mit zielgerichteten Investitionen muss es gelingen, zielgruppenspezifisch den Anteil dieser Kinder in den frühen Kita-Jahren zu erhöhen. Dabei sind beispielsweise neben einem Ausbau der Kapazitäten auch spezifische und nachhaltige Informations- und Brückenprogramme notwendig. So sollte der Bund beispielsweise sein Programm „Kita-Einstieg: Brücken bauen in frühe Bildung"[8] fortsetzen und ausbauen und ähnliche Initiativen fördern.

Neben dem quantitativen Ausbau muss es aber insbesondere auch um einen qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung gehen. Hier hat das „Gute-KiTa-Gesetz" Akzente gesetzt, deren Wirksamkeit es in den nächsten Jahren zu überprüfen gilt. In jedem Fall sind darüber hinaus weitere Investitionen des Bundes zur Verbesserung der pädagogischen Qualität erforderlich. Weit über 2022[9] hinaus muss der Bund sich an dem qualitativen Ausbau beteiligen und Bundesprogramme, wie „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist" über 2020 hinaus nachhaltig fördern.[10] Neben den bisherigen Beteiligungsformen über eine direkte Beteiligung an den Investitionskosten und eine Erhöhung der Länderanteile am Mehrwertsteueraufkommen, sollte über weitere Modelle einer zweckgebundenen Beteiligung an den Betriebskosten nachgedacht werden:

[8] Vgl. https://kita-einstieg.fruehe-chancen.de/ (Zugriff 26. April 2020).

[9] Für die Jahre zwischen 2019 und 2022 hat der Bund insgesamt 5,5 Mrd. Euro als Beteiligung zugesagt (Statistisches Bundesamt 2019).

[10] https://sprach-kitas.fruehe-chancen.de/ (Zugriff 26. April 2020).

Beispielsweise über einen Bildungsfond oder entsprechende Ansätze analog zum „Bafög“ im Hochschulbereich. Zudem ist aus zahlreichen Untersuchungen bekannt, dass eine gute Qualität der Kindertagesbetreuung in hohem Maße mit der Ausbildung der pädagogischen Fachkräfte zusammenhängt. Insbesondere hier sind weitere Investitionen notwendig. Initiativen des Bundes, wie z.B. die WiFF-Initiative[11], sollten weiter gefördert werden und passend für den Ausbildungsbereich ausgeweitet werden.

- Mehr Investitionen in den Bereich der ganztägigen Betreuung von Grundschulkindern: Neben dem Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder, welche noch nicht schulpflichtig sind, muss künftig auch weiterhin in den ganztägigen Betreuungsausbau für Kinder im Grundschulalter investiert werden. Auch hier sind die bisherigen Investitionen nicht ausreichend, Nachfrager sind auch hier vielfach „rationiert“: So müssten bis 2025 etwa 820.000 neue Plätze geschaffen werden, wenn dem Betreuungswunsch von Eltern entsprochen werden soll (Alt et al. 2019).[12] Wie im Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Bundesregierung verankert, hat man sich auf einen weiteren Ausbau verständigt. In diesen muss vor dem Hintergrund einer besseren Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit und auch bildungsökonomischen Überlegungen, nachhaltig und flächendeckend investiert werden. In Hinblick auf das gegenwärtige Erwerbspotenzial muss es darum gehen, insbesondere Müttern eine Ausdehnung ihres Arbeitsvolumens zu ermöglichen (vgl. Bach et al. 2020). In Bezug auf das künftige Erwerbspotenzial muss es neben Investitionen in den quantitativen insbesondere um den qualitativen Ausbau gehen. Für Qualitätsverbesserungen ist es notwendig vermehrt in die Ausbildung und Verfügbarkeit von Fachkräften zu investieren. Neben Lehrkräften ist auch an andere pädagogische Fachkräfte zu denken. Auch hier muss der Bund sich nachhaltig und durch innovative Beteiligungsformen an den Ausgaben beteiligen. Ein Sondervermögen für den Ausbau sollte nicht bis 2021 begrenzt bleiben und es müssen auch hier Möglichkeiten gefunden werden, sich an den Betriebskosten zu beteiligen.
- Mehr Investitionen für die weitere Digitalisierung der Schulen: Mit dem DigialPakt Schule hat der Bund sich neben den Ländern auf eine explizite Förderung der Digitalisierung von Schulen ausgesprochen. Der auf fünf Jahre angelegte Digitalpakt

[11] Vgl. https://www.weiterbildungsinitiative.de/ (Zugriff: 26. April 2020).

[12] Vgl. https://www.dji.de/veroeffentlichungen/pressemitteilungen/detailansicht/article/704-kosten-fuer-zusaetzliche-ganztagsangebote-von-grundschulkindern-steigen.html

umfasst 5,5 Milliarden Euro. Wie die derzeitige Krise vermuten lässt, werden diese Mittel nicht ausreichen, um die Digitalisierung von schulischem Lernen nachhaltig zu verbessern. Vielmehr sind weitere Investitionen notwendig, um neben der Förderung von digitalen Arbeitsgeräten und einer digitalen Infrastruktur auch in die Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften zu investieren. Dabei muss es um einen weiteren Ausbau von Kompetenzen beim digitalen Lernen gehen. Auch in diesem Fall sind Lösungen zu finden, wie der Bund sich an einer entsprechenden Förderung beteiligen kann. Außerdem ist auch an Investitionen in Förderprogramme für digitale Unterrichtsbegleitung zuhause zu denken, welche in Hinblick auf Krisen, wie die derzeitige, von besonderer Relevanz sind. Hier muss in die Entwicklung effektiver Programme dringend investiert werden.

- Verbesserte Arbeitsbedingungen und Sonderprogramme für Berufe, welche Humandienstleistungen anbieten: Sowohl im Bereich der Kindertagesbetreuung, der ganztägigen Betreuung von Schulkindern und auch dem Bereich der Pflege sind nicht erst seit der Covid-19-Krise für die dort tätigen, meist weiblichen Mitarbeitenden verbesserte Arbeitsbedingungen notwendig, um den Fachkräftemangel in diesen Bereichen zu begegnen. Rezessionen sind nicht nur Zeiten, in denen das Risiko des Arbeitsplatzverlustes steigt und netto Jobs verloren gehen. Es sind auch Zeiten, in denen kaum neue Jobs geschaffen werden. Das hat besonders einschneidende Konsequenzen für Menschen, die nach ihrer Schul- oder Fachausbildung zum ersten Mal auf den Arbeitsmarkt kommen – Rezessionen führen so zu langfristigen Einkommensverlusten (Oreopoulos et al. 2012). Trotz Fachkräftemangels könnte es also kurzfristig dazu kommen, dass der Arbeitsmarkt in den kommenden Monaten komplett einfriert und eine Zeit lang keine neuen Stellen geschaffen werden. Das spricht für eine Verbesserung der öffentlichen Ausbildungsprogramme, Verdienstmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen in „Mangelberufen“ wie z.B. pädagogische Fachkräfte, Pflege- und Gesundheitsberufe, die über das bereits erreichte hinausgehen. Eine Lösung wäre hier, in einem Sonderprogramm für jene Träger, die ihre Ausbildungskapazitäten in Pflege sowie früher Bildung und Betreuung in Kitas und Grundschulen ab dem Sommer 2020 gegenüber den Vorjahren vergrößern, die Kosten für diese Ausbildungsplätze anteilig oder vollständig zu erstatten. Auch hier sollte sich der Bund an der Finanzierung beteiligen.
- Pluralistische Gesellschaft stärken: Menschenverachtende Äußerungen und Handlungen gefährden die Demokratie und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Darüber hinaus kann ein struktureller Rassismus der Mehrheitsgesellschaft dazu führen, dass nicht

alle Mitglieder einer Gesellschaft ihre Potenziale voll entfalten können und viele international ausgerichtete, hochqualifizierte Erwerbspersonen dauerhaft dem deutschen Arbeitsmarkt fernbleiben. Existierende Bundesprogramme zur Förderung einer pluralistischen Gesellschaft wie z.B. „Demokratie Leben“ tragen also unter anderem zur Stärkung der deutschen Wirtschaft bei und sollten ein entsprechendes Finanzvolumen aufweisen. Die aktuellen Fördermittel von „Demokratie Leben“ und ähnlicher Förderprogramme sollten daher angehoben und eventuelle zeitliche Begrenzungen aufgehoben werden.

- Transformations-Kurzarbeitergeld ausweiten: Eine Ausweitung des Kurzarbeitergeldes in Kombination mit der Förderung von beruflicher Weiterbildung/Umschulung ist eine angemessene wirtschaftspolitische Antwort auf die aktuelle Krise. Beispielsweise kann ein solches „Transformations-Kurzarbeitergeld“ den notwendigen Umstieg der Autobranche auf die Elektromobilität forcieren, ohne gleichzeitig die Arbeitslosigkeit zu erhöhen. In Anbetracht der hohen ökonomischen und menschlichen Kosten der Arbeitslosigkeit in Rezessionen (Davis und Wachter, 2011) ist es ein ausgesprochen wirksames Instrument. Das am 13. März 2020 verabschiedete „Arbeit-von-Morgen-Gesetz“ (Gesetze zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung) könnte z.B. wie folgt erweitert werden: Erhöhung der Prämie bei Ausbildungserfolg und der Zuschüsse zu den Arbeitsentgelten bzw. ein monatliche Weiterbildungsgeld; für ausgewiesene Mangelberufe vollständige Übernahme der Lehrgangskosten und Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge zu einem höheren Prozentsatz als den derzeitigen 50 Prozent.

3 Referenzen

Agora Energiewende (2020): Der Doppelte Booster - Eckpunkte für ein zielgerichtetes Wachstums- und Investitionsprogramm als Antwort auf die Corona-Krise. Präsentation, https://www.dena.de/dena-kolloquium-graichen/

Alt, C., Guglhör-Rudan, A., Hüsken, K., Winklhofer, U. (2019): Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder: Kosten des Ausbaus bei Umsetzung des Rechtsanspruchs. Deutsches Jugendinstitut (DJI), München.

Avenir Suisse, IW, IV Österreich (2018): Max Weber in der Digitalisierungsfalle? E-Government in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Zürich.

Bach, S., Jessen, J., Haan, P., Peter, F., Spieß, D. K., Wrohlich, K. (2020): Fiskalische Wirkungen eines weiteren Ausbaus ganztägiger Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter. DIW Politikberatung kompakt 146, Berlin.

Baek, C., McCrory, P., Messer, T., Preston, M. (2020): Unemployment effects of stay-at-home orders: Evidence from high-frequency claims data. VoxEU Column.

Ball, M. (2014) Long-Term Damage from the Great Recession in OECD Countries. NBER Working Paper 20185.

Bardt, H., Dullien, S., Hüther, M., Rietzler, K. (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen. IMK Report Nr. 152, IW-Policy Paper Nr. 10, November.

Bofinger, P., Dullien, S., Felbermayr, G., Fuest, C., Hüther, M., Südekum, J.,Weder di Mauro, B. (2020): Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen.

Cerra, V., Saxena, S. (2008): Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery. American Economic Review.

Clemens, M., Goerge, M., Michelsen, C. (2019): Public investment a key prerequisite for private sector activity. DIW Weekly Report 31.

Davis, S., Wachter, T. (2011): Recessions and the Costs of Job Loss. Brookings Papers on Economic Activity.

Dullien, S., Krebs, T. (2019): Wege aus der Wohnungskrise. Vorschlag für eine Bundesinitiative "Zukunft Wohnen". IMK Report Nr. 156.

Fatas, A., Summers, L. (2018): The permanent effects of fiscal consolidations. Journal of International Economics, Bd. 112, S. 238-250.

Geis-Thöne, W. (2020): Häusliches Umfeld während der Krise. Ein Teil der Kinder braucht mehr Unterstützung. IW-Report Nr. 15, 20. April.

Gemeinschaftsdiagnose (2020): Wirtschaft unter Schock: Finanzpolitik hält dagegen.

Gechert, S., Horn, G., Paetz, C. (2019): Long-Term Effects of Fiscal Stimulus and Austerity in Europe. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Bd. 81, S. 647-666.

Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L., Werning, I. (2020): Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages? NBER Working Paper.

Heckman, J. J. (2006): Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. Science, Bd. 312, S. 1900-1902.

Hüther, M., Südekum, J., Voigtländer, M. (2019): Die Zukunft der Regionen in Deutschland -- zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit. IW Studie.

Jessen, J., Schmitz, S., Spieß, C. K., Waights, S. (2018): Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab. In: DIW Wochenbericht, Bd.85, H. 38, S. 825-835.

Jessen, J., Schmitz, S., Spieß, C. K., Waights, S., Andrew, J. (2020): Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig. In: DIW Wochenbericht, Bd. 87, H. 14, S. 267-275.

Kaas, L. (2020): Das Kapital in der Corona-Krise. Makronom.

Krebs, T. (2007): Job Displacement Risk and the Cost of Business Cycles. American Economic Review.

Krebs, T. (2020): Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN zum Thema Schuldenbremse und Investitionen.

Krebs, T., Scheffel, M. (2016): Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland. Studie im Auftrag des BMWi, Projekt-Nr. 44/16.

Krebs, T., Scheffel, M. (2017): Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

Pandemieplan (2012): Deutscher Bundestag, Drucksache17/1205117. Unterrichtung durch die Bundesregierung zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012.

Oreopoulos, P., von Wachter, T., Heisz, A. (2012): Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession. American Economic Journal: Applied Economics.

Schön, W. (2020): Ein Steuerrecht für Katastrophen. In: FAZ (Ordnung der Wirtschaft), 17. April, S. 16.

Statistisches Bundesamt (2019): Bildungsfinanzbericht 2019, Wiesbaden.

SVR (2020): Sondergutachten 2020: Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie.

Werning, I. (2015): Incomplete Markets and Aggregate Demand. NBER Working Paper Nr. w21448.