

# Wirtschaftspolitisches Handeln in der COVID 19-Krise: Epidemiologische und ökonomische Aspekte

Wilhelm Kohler\*

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen

Im Folgenden soll es darum gehen, eine Grundlage für die Identifikation wirtschaftspolitischer Handlungsbedarfe zur Bewältigung der COVID19-Krise zu schaffen. Die Identifikation konkreter Maßnahmen soll an anderer Stelle erfolgen. Eine adäquate Analyse muss neben der wirtschaftlichen Seite auch die epidemiologische Seite betrachten – und die Interdependenz zwischen beiden. Denn Art und Tiefe sowie der zeitliche Verlauf der Rezession hängen wesentlich vom Verlauf der Pandemie ab, und dieser ist auch maßgeblich dafür, mit welchen Maßnahmen die Politik diesen Verlauf beeinflussen sollte. Umgekehrt haben Art und Ausmaß des ökonomischen Einbruchs, und damit auch die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Bewältigung dieses Einbruchs, Rückwirkungen auf die allgemeine gesundheitliche Entwicklung und auch die gesundheitlichen Schäden durch die Pandemie (bis hin zu deren Sterblichkeit).<sup>1</sup>

## Die epidemiologische Seite

### Eindämmung versus Unterdrückung

Fast alle Länder der Welt, die in einzelnen Regionen eine exponentielle Entwicklung der SARS-CoV-2 Infektionen beobachtet haben, ergriffen zunächst Maßnahmen zu deren Eindämmung (*mitigation*), um eine Überbelastung der Gesundheitssysteme möglichst zu vermeiden, das heißt, um eine adäquate medizinische Versorgung möglichst vieler der zu erwartenden symptomatischen Fälle zu gewährleisten. Diese Maßnah-

men zur Eindämmung sind/waren gezielt, indem sie bei den identifizierten Fällen bzw. Risikogruppen ansetzen und – auf diese beschränkt – Isolation (Quarantäne, *social distancing*) durchsetzen. Das Ziel war die viel beschworene „Abflachung der Infektionskurve“.

Der Erfolg dieser Strategie war sehr beschränkt, unter anderem wegen vielfältiger Schwierigkeiten bei der Identifikation von Infektionen durch genetische Tests. Fast alle betroffenen Länder gingen deswegen zu der sogenannten Unter-

drückungsstrategie (*suppression*) über, wie sie in China offensichtlich mit Erfolg durchgesetzt wurden. Das Unterscheidungsmerkmal dieser Strategie besteht darin, dass sie nicht mehr ausschließlich an den identifizierten Fällen bzw. Risikogruppen ansetzt, sondern eine flächendeckende, weitgehende Vermeidung von sozialen Kontakten verordnet, unabhängig von einer durch genetischen Test festgestellten Infektion. Werden diese Verordnungen befolgt, ist eine Abflachung der Infektionskurve fast garantiert, jedoch sind die ökonomischen Kosten

\* Ich danke Bernhard Boockmann für hilfreiche Anregungen.

1 Die verfügbare Evidenz für die USA besagt, dass die Mortalität insgesamt prozyklisch variiert; d. h., bei Rezessionen sinkt die Mortalität, und umgekehrt; siehe Ruhm, Christopher J. "Are Recessions Good for Your Health?" *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, no. 2, 2000, pp. 617-650. Das inkludiert 10 verschiedene Todesursachen, eine davon ist Suizid. Differenziert betrachtet gilt, dass die Suizidmortalität als solche sich prozyklisch verhält; siehe Christian Breuer, „Unemployment and Suicide Mortality in European Regions," *Health Economics* vol. 24 (2015): 936-950.

sehr hoch. Die Volkswirtschaften werden in einem für Friedenszeiten ungekannten Ausmaß lahmgelegt: Sofern konsumtive bzw. produktive Tätigkeiten mit sozialen Kontakten verbunden sind bzw. nicht auf kontaktlose Modi wie zum Beispiel Home Office umgestellt werden können, werden sie spontan für eine zunächst unbestimmte Zeit eingestellt. Soziale Kontakte sind aber für einen signifikanten Teil dieser Aktivitäten konstitutiv oder nur sehr schwer vermeidbar. Erhebliche Teile der Ökonomie werden auf ein deutlich verkleinertes Aktivitätsniveau heruntergefahren, häufig auf ein Niveau von null. Man spricht auch von *Shutdown* oder *Lockdown*.

## **Begründung für die Unterdrückungsstrategie**

Angesichts des mit der Unterdrückungsstrategie verbundenen massiven Eingriffs in die persönlichen Freiheitsrechte sowie der enormen ökonomischen Kosten stellt sich für demokratische Staaten natürlich die Frage nach der Rechtfertigung dieser Strategie. Diese beinhaltet zumindest zwei Aspekte, einen medizinisch-gesundheitspolitischen und einen ökonomischen.

Der medizinische Verlauf der Covid-19-Erkrankung erfordert in schweren Fällen, und diese schätzt man immerhin auf ca. 5 Prozent der Infizierten, eine intensivmedizinische Beatmung, um den Tod zu verhindern. Die für diese Art der Behandlung verfügbare Kapazität des medizinischen Systems ist – ganz kurzfristig betrachtet – gegeben. Bei einem unkontrollierten Verlauf der Pandemie wäre zu erwarten, dass der Gesamtbedarf an Beatmungsplätzen (inklusive anderweitig gegebener Indikationen)

in kurzer Zeit deutlich über diese Kapazität steigen würde. Nachdem mit der Unterdrückungsstrategie fast zwangsläufig Covid-19-Fälle vermieden werden, gewinnt man damit Zeit, um die Kapazität des medizinischen Systems kurzfristig (d.h. während der geltenden Unterdrückungsmaßnahmen) zu erweitern. Es sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass es überhaupt zu Überbedarf an Beatmungsplätzen kommt, jedenfalls sinkt das Ausmaß dieses Überbedarf. Das ist die medizinisch-gesundheitspolitische Begründung für den Shutdown.<sup>2</sup>

Die ökonomische Begründung ist, dass die freien Entscheidungen der einzelnen Haushalte und Firmen in Zeiten einer Pandemie durch eine Externalität verzerrt sind. Rationale Konsumenten und Produzenten berücksichtigen bei ihren Entscheidungen zwar die Gefahr, bei der betreffenden Tätigkeit aufgrund der damit verbundenen sozialen Kontakte mit dem Virus angesteckt zu werden, aber sie tun dies unter der Annahme, dass die Ansteckungsgefahr (Ansteckungsrate in der relevanten sozialen Umgebung) wie auch die Mortalitätsgefahr (Ansteckungsrate mal „Fallmortalität“) gegeben ist. Was die Entscheider aber nicht berücksichtigen, ist, dass im Falle der Ansteckung auch die gesamtgesellschaftliche Ansteckungsrate erhöht wird, weil der/die Infizierte eine neue Basis für weitere Ansteckungen bildet. Eine wichtige Konsequenz der einzelwirtschaftlichen Entscheidung bleibt also unberücksichtigt; darin besteht die Externalität. Ohne Einschränkung irgendeiner Art kommt es zu einem Ausmaß an sozialen Kontakten, die über dem für die Gesellschaft als Ganzes optimalen Ausmaß liegt.<sup>3</sup> Das alles gilt – nota bene – dann, wenn die Individuen rational und gut informiert sind.

Beschränkte Rationalität und mangelnde Information oder gar Fehlinformation stellen eine weitere ökonomische Begründung für die Unterdrückungsstrategie dar.

Mit der Begründung der Strategie allein ist aber noch keine optimale Politik bestimmt. Die Kernfrage der optimalen Unterdrückungsstrategie betrifft den Zeitpunkt, an dem die Unterdrückung wieder gelockert werden soll, und auf welche Weise dies graduell und differenziert geschehen soll. Ob dieses Problem überhaupt eine „ökonomische“ Lösung hat, hängt vom Verlauf der Grenzkosten des Shutdown, also den zusätzlichen Kosten pro weiterer Woche Aufrechterhaltung des Shutdowns, und dem Verlauf der Grenznutzen ab. Eine Lösung existiert dann, wenn die Grenzkosten steigen und der Grenznutzen fällt. Das scheint plausibel, aber auf dieser Grundlage eine politische Debatte darüber zu führen, wann und wie wir aus dem Shutdown wieder herauskommen, wird nicht einfach sein. Insbesondere bei der Bewertung der Grenznutzen kommt man schnell zu der heiklen Frage, wie man die Vermeidung von durch Covid-19 verursachte Todesfälle bewerten soll. Bis zu einem gewissen Grad kann makroökonomische Modellierung diese Debatte informieren, aber sie kann der Politik heikle normative Abwägungen nicht ersparen.<sup>4</sup> Auch steht zu hoffen, dass im Laufe der nächsten Wochen sowohl was die Grenzkosten des Shutdowns, als auch was den Verlauf der Pandemie selbst anlangt, wichtige Informationslücken geschlossen werden können. Noch vor wenigen Wochen ging man weitgehend davon aus, dass der langfristige Durchseuchungsgrad durch die Veranlagung des Virus exogen gegeben ist, und zwar bei 60 bis 70 Prozent. Mittlerweise geht man davon aus, dass der Durchseuchungsgrad in erheblichem

2 Die Verfügbarkeit eines Impfstoffs gegen Covid-19 bzw. einer effektiven Therapie liegt nach allem, was die Virologen sagen, in zu ferner Zukunft, um hier wirklich relevant zu sein.

3 Siehe dazu insbesondere Martin S. Eichenbaum, Sergio Rebelo, and Mathias Trabandt, *The Macroeconomics of Epidemics*, [mimeo, March 29, 2020](#).

4 Was die makroökonomische Modellierung anlangt, siehe Eichenbaum et al., op.cit.

Maße auch verhaltensbedingt, also aus wirtschaftspolitischer Sicht endogen ist. Das ist ein Beispiel für den durch die Informationsgewinnung gegebenen Wert des Zuwartens. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt scheint das noch ein wichtiges Element im Gesamtkalkül zu sein.<sup>5</sup>

## Zur Frage der Tests

Während der Dauer der Unterdrückungsmaßnahmen scheint die Identifikation von Neuinfektionen mit SARS-CoV-2 für die ökonomischen Kosten zunächst fast belanglos zu sein, denn die Pandemie soll hier – bildlich gesprochen – mit einem „großen, undifferenziert wirkenden Hammer“ erschlagen werden.<sup>6</sup> Undifferenziert heißt, dass das *Social distancing* eben unabhängig davon greifen soll, ob im Einzelfall eine Infektion vorliegt oder nicht. Die Begründung dafür ist, dass Tests nur in beschränkter Zahl verfügbar sind, relativ lange dauern und (zumindest zu Beginn der Infektion) auch ungenau sind. Nur dann, wenn die nach Implementation der Unterdrückungsmaßnahmen durchgeführten Tests dazu führen, dass die neu als infiziert identifizierten Personen nun noch stärker isoliert werden, als sie es durch die allgemeinen Unterdrückungsmaßnahmen ohnehin schon waren, und wenn diese Personen deswegen nicht mehr, oder nur mehr eingeschränkt, am Produktionsprozess teilnehmen können, werden dadurch die ökonomischen Kosten des Shutdowns beeinflusst: Momentan steigen sie, bei längerfristiger Betrachtung sollten sie aber – bedingt durch einen flacheren Verlauf der Pandemie – fallen. Wichtig für die ökonomischen Kosten ist aber, um im Bild zu bleiben, vor allem die Wucht des

„großen Hammers“ und die Länge der Zeit, für die dieser bestehen bleibt. Es scheint von vornherein klar, dass die bei dieser Unterdrückungsstrategie getroffenen Maßnahmen mit zunehmender Dauer immer schwerer aufrechtzuerhalten sind. Sie werden subjektiv als extrem wahrgenommen, und sie verursachen mit der Zeit ihres Bestehens steigende, und zunehmend wahrnehmbare Kosten. Tests zur Identifikation von Infizierten Personen sind aber während der Unterdrückungsphase nach wie vor wichtig zur Verfolgung des Verlaufs der Pandemie. Von diesem Verlauf wird ja abhängen, wann sich die Verantwortlichen dazu entschließen, den „Hammer“ graduell wieder zurückzunehmen. In dieser Phase wird es auch wichtig sein, ein Wiederaufflackern der Epidemie, d.h. eine zweite Welle derselben sofort zu identifizieren, was ebenfalls Tests erfordert. Eine zweite Welle ist bei dieser Strategie wohl zu erwarten, sie wird aber dann nicht mehr so verheerend sein, wie die erste es war, wenn es gelingt, die mit der Unterdrückungsstrategie gewonnene Zeit für den Aufbau von zusätzlichen Strukturen der medizinischen Versorgung und für die Entwicklung eines Impfstoffs sowie gezielter medizinischer Medikation zu nutzen. Davon werden der am Ende der Pandemie festzustellende Verlust von Menschenleben und die bleibenden gesundheitlichen Folgen der Pandemie, aber auch deren langfristige wirtschaftlichen Folgen abhängen.

## Immunität als Ressource

Mit Fortdauer der Unterdrückungsphase, und vor allem mit dem beginnenden Exit aus dieser Phase, wird eine umgekehrte Identifikation von Personen zunehmend

wichtig, nämlich die Identifikation von immunen Personen. Dabei ist es wichtig, dass diese Tests auch jene Personen zu identifizieren erlauben, die zuvor unerkannt infiziert waren. Der Bestand an immunen Personen wird, wie Eichenberger, Hegselmann und Stadelmann<sup>7</sup> betonen, für die Phase der graduellen Lockerung der Unterdrückungsmaßnahmen eine ungemein wertvolle Ressource der Ökonomie sein, vor allem dann, wenn nicht nur das Aggregat bekannt ist, sondern auch die einzelnen Personen. Dies erlaubt das Gegenteil der gezielten Isolation bei der Abschwächungsstrategie, nämlich die gezielte und völlig sichere „De-Isolation“ – und damit die Wiedereingliederung in den Produktionsprozess – von immunen Personen, denn die immunen Personen können nicht mehr angesteckt werden, und sie können selbst auch keine Übertragung verursachen. Die Kenntnis von immunen Personen erlaubt so einen kontrollierten Exit aus der Unterdrückungsstrategie, und damit eine Verringerung der Kosten dieser Strategie. Voraussetzung dafür ist natürlich die virologisch gesicherte Erkenntnis, dass die Infektion mit SARS-CoV-2 tatsächlich im zuvor skizzierten Sinne immun gegenüber COVID-19 macht – jedenfalls für den Verlauf dieser Pandemie. Neben dem Aufbau einer serologischen Testkapazität für SARS-CoV-2, kann die Politik auch zur Nutzung der genannten Ressource beitragen, indem sie personalisierte Immunisierungszertifikate ausstellt.<sup>8</sup>

## Gesundheit und Ökonomie: ein Gegensatz?

Häufig wird – explizit oder implizit – die Verfolgung gesundheitlicher Ziele und

5 Was den Verlauf der Pandemie anlangt, siehe Jean Roch Donsimoni, René Glawion, Bodo Plachter and Klaus Wälde, Projecting the Spread of COVID19 for Germany, [mimeo, March 26, 2020](#).

6 Tomas Pueyo, Coronavirus: The Hammer and the Dance, [Medium, March 19](#).

7 Reiner Eichenberger, Rainer Hegselmann und David Stadelmann, Corona-Immunität als entscheidende Ressource: [Der Weg zurück in die Normalität, Center for Research in Economics, Management and the Arts \(CREMA\), Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2020-03](#).

8 Diese Idee wird in Eichenberger et al., op.cit., näher ausgeführt.

die Verfolgung ökonomischer Ziele als Gegensatz dargestellt. Bei kurzfristiger Betrachtung, d.h., bei Konzentration auf die Zeit des Shutdowns kann man das schwerlich anders sehen. Bei längerfristiger Betrachtung erscheint dieser Gegensatz allerdings keineswegs zwingend. Schon allein die Intuition sagt uns, dass die kurzfristige Priorisierung gesundheitlicher Ziele sich langfristig auch in rascherer und stärkerer Erholung von dem wirtschaftlichen Schock bezahlt macht. Eine aktuelle empirische Untersuchung des Verlaufs der „Spanischen Grippewelle von 1918“ in den USA vergleicht Regionen, die sich hinsichtlich der Schärfe der Eingriffe während der Verbreitung des Virus (zwecks Verhinderung von Toten und bleibenden gesundheitlichen Schäden) stark voneinander unterschieden haben. Das Ergebnis ist, dass die ökonomischen Kosten in der Tat sehr hoch waren, dass aber Regionen mit stärkerem kurzfristigem Eingriff (mit dem Ziel geringerer Sterblichkeit) sich auch dadurch auszeichneten, dass sie sich nach der Pandemie davon schneller und besser erholt haben.<sup>9</sup> Das gesundheitliche und das wirtschaftliche Ziel waren bei der „Spanischen Grippe“ also – langfristig betrachtet – komplementär.

## Die ökonomische Seite

### *Einige konzeptionelle Anmerkungen zu den ökonomischen Kosten*

Es soll hier nicht um eine Quantifizierung der Kosten gehen, sondern – wenn man so will – um das Gegenteil, nämlich um Wege zur Verringerung dieser Kosten. Unter Kosten werden dabei die entgangene Produktion und entgangenes Einkommen während der Zeit vom Aus-

bruch der Pandemie bis zur Rückkehr auf einen nachhaltigen Wachstumspfad nach Ende derselben verstanden. Einige Anmerkungen zur Größenordnung sind gleichwohl wichtig. Das ifo Institut hat für die Kosten des Shutdowns als solches eine Bandbreite von 255 Mrd. Euro bis 729 Mrd. Euro (Rückgang der Wachstumsrate um 7,2 bis 20,6 Prozentpunkte) geschätzt.<sup>10</sup> Dem liegt eine Dauer des Shutdowns von zwei bis drei Monaten zugrunde. Eine Verlängerung des Shutdowns um eine Woche verursacht nach den ifo-Berechnungen zusätzlich Kosten von 25 bis 57 Mrd. Euro. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat ein Sondergutachten vorgelegt, in dem er ein wesentlich optimistischer erscheinendes „Basisszenario“ mit einem Wachstumseinbruch (auf Jahresbasis) gegenüber der bisherigen Prognose im Ausmaß von 2,8 Prozent berechnet; das entspricht knapp 100 Mrd. Euro. In pessimistischeren Szenarien berechnet er Verluste von 4,4 bzw. 5,5 Prozent, jeweils mit unterschiedlichem zeitlichem Verlauf.<sup>11</sup>

Diese Zahlen sind sehr wichtig, weil sie eine erste grobe Vorstellung von der Größenordnung der ökonomischen Kosten der Pandemie vermitteln, aber die quantitative Bandbreite der verschiedenen Szenarien ist enorm. Um diese sinnvoll interpretieren und für wirtschaftspolitische Entscheidungen nutzen zu können, muss man in die Details der jeweils getroffenen Annahmen gehen. Auch muss man betonen, dass es sich bei den Zahlen des SVR nicht um Kosten einer spezifischen Maßnahme, wie etwa des momentanen Shutdowns handelt, sondern um die Kosten der gesamten Krise, zu der beim optimistischen Basissze-

narios auch die rasche Erholung in der zweiten Jahreshälfte gehört. Dieses Element fehlt bei den Zahlen des ifo, was zumindest teilweise den doch beachtlichen Größenunterschied erklärt.

An dieser Stelle ist eine kurze Anmerkung zu dem hier verwendeten Begriff der volkswirtschaftlichen Kosten angebracht. Diese werden normalerweise, z. B. bei der Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen, als Minderung der realen Konsummöglichkeiten verstanden – quantitativ erfasst durch Einkommen pro Einheit Faktorleistung (Arbeit, Kapital). Nun mag man versucht sein, zu argumentieren, dass der Einkommensverlust durch Unterdrückungsmaßnahmen kein, oder nicht in vollem Umfang Wohlfahrtsverlust darstellt, weil dieser vollständig durch eine verringerte Arbeitsleistung entsteht. Wenn die Konsummöglichkeiten aufgrund geringeren Arbeitsaufwandes verringert werden, dann ist demnach eigentlich nicht einsichtig, warum dies eine Wohlfahrtseinbuße darstellen soll. Hierin besteht ein entscheidender Unterschied zu einem negativen Produktivitätsschock, bei dem ein unveränderter Arbeitsaufwand weniger Output (und damit Einkommen) generiert, was klar eine Wohlfahrtseinbuße darstellt.

Diese Sichtweise ist im gegenwärtigen Kontext irreführend. Der entscheidende Punkt ist, dass es hier zu einer durch die Pandemie und die damit erforderlichen Unterdrückungsmaßnahmen *erzwungenen* Reduktion des Arbeitsaufwandes kommt. Eine freiwillige Einschränkung der Arbeitsleistung verursacht zwar Einkommensverlust, aber keinen Wohlfahrtsverlust. Eine erzwungene Ein-

9 Correia, Sergio and Luck, Stephan and Emil Verner, *Pandemics Depress the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu* (March 26, 2020), Diskussionspapier, erhältlich unter SSRN <https://ssrn.com/abstract=3561560>.

10 Florian Dorn u.a., „Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: eine Szenarienrechnung,“ in: ifo Schnelldienst 4 / 2020 73. Jahrgang 15. April 2020.

11 Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona – Pandemie*, [Sondergutachten, 22. März](#).

schränkung ist hingegen wohlfahrtsmindernd. Und diese Reduktion brächte die betroffenen Haushalte in manchen Fällen an den Rand der ökonomischen Existenz, würden sie damit alleingelassen. Bei Kapitaleinkommen liegt die Sache etwas anders. Es kommt dort zu einer Schmälerung der Entlohnung für bereits erbrachte Leistungen, nämlich der hinter der Kapitalbildung steckenden Ersparnis/Investition. Hier wird man vielleicht einen Unterschied machen wollen zwischen verschiedenen Arten der Kapitalbildung, etwa zwischen einem Kontrakt mit fixiertem Zinseinkommen und einer Aktie mit ex ante variablem Dividendeneinkommen und Kursgewinnen und -verlusten. Das mag eine Rolle spielen für die Identifikation von kompensationsfähigen Einkommensverlusten. Solange es aber um die Identifikation der Kosten der Krise geht, scheint es aber angebracht, den gesamten Produktions- bzw. Einkommensverlust als relevante Kosten begreifen.

## Die Bedeutung von „matches“

Diese Kosten können – zeitlich nachgelagert – noch erhöht werden, wenn die vorübergehenden Schließungen zum Verlust von kostspielig erlangten „matches“ führen. Nahezu jeder Arbeitsplatz stellt einen solchen „match“ dar – sowohl zwischen der einzelnen Person und dem Unternehmen, als auch zwischen verschiedenen Personen in einem Unternehmen (Teams). Aber auch Lieferbeziehungen zwischen Firmen und Beziehungen zwischen Firmen und Endnachfragern gehören dazu. Solche Beziehungen entstehen nicht von alleine; deren Aufbau erfordert manchmal erheblichen Aufwand. Werden sie durch den „Hammer der Unterdrückung“ zerstört, so bedeutet die Rückkehr zur „Normalität“ nach der Krise erneute Auf-

wendungen zur Findung und Herstellung neuer „matches“, welche die Kosten der Unterdrückung über die momentanen Einkommensverluste hinaus steigen lassen. Im Extremfall wird sogar die Gesamtheit von „matches“, die eine Firma ausmachen, vernichtet, nämlich wenn eine an sich solvente Firma durch den Sshutdown insolvent und abgewickelt wird. Die Geschäftsidee der Firma wird natürlich nicht zerstört, aber sie muss gewissermaßen neu implementiert werden. Eine wesentlich mildere Form der Krise liegt dann vor, wenn die Krise gewissermaßen alle „matches“ einfach „einfriert“, sodass sie danach problemlos wieder reaktiviert werden können.<sup>12</sup>

## Vermeidung versus Verteilung von Kosten

Die SARS-CoV-2 Pandemie stellt einen unerwarteten, weltweiten Schock in der natürlichen Umwelt des Menschen dar. Die ökonomischen Kosten dieses Schocks entstehen über mehrere Mechanismen (s. weiter unten). Die von der Bundesregierung und den Landesregierungen beschlossenen zusätzlichen Ausgabenrahmen verfolgen das Ziel, diese Kosten auf *individueller Ebene* durch staatliche Maßnahmen zu mindern. Was auf individueller Ebene wie Kostenminderung oder gar -vermeidung aussieht, ist – gesamtwirtschaftlich betrachtet – häufig keine *Vermeidung* oder signifikante Minderung, sondern eine – durchaus gewollte – *Vergemeinschaftung* dieser Kosten. Die Gesellschaft als Ganzes kann diese Kosten realwirtschaftlich gesehen auf zweifache Weise tragen. Sie kann (i) ggf. auf Reserven zurückgreifen, also bestehende Ansprüche – entweder Ansprüche an einzelne Mitglieder der Gemeinschaft selbst, oder Ansprüche an Mitglieder anderer Gesellschaften (d.h., Ansprüche an „das Ausland“) – „aufbrau-

chen“. Und sie kann (ii) Verbindlichkeiten gegenüber einzelnen Mitgliedern der Gesellschaft oder gegenüber dem Ausland eingehen (Verschuldung). In beiden Fällen muss die Gesellschaft als Ganzes auf Konsum- oder Investitionsmöglichkeiten verzichten, die ansonsten in der Zukunft möglich gewesen wären. Es geht also weitgehend um eine solidarische Verteilung von – gesamtwirtschaftlich betrachtet – nicht vermeidbaren Kosten. Die diskutierten Größenordnungen gehen dabei weit über das hinaus, was die betreffenden Gesellschaften an Vergemeinschaftung von Kosten der Absorption von Schocks zu bewältigen gewöhnt sind. Es wird also außergewöhnlicher Maßnahmen zur realwirtschaftlichen Bewältigung der Verschuldung der öffentlichen Hand bedürfen, denn auf eine solche läuft es wohl letztlich hinaus. *Im Sinne der Transparenz der Wirtschaftspolitik und einer einigermaßen konsensualen Bewältigung der Anpassung sollte die Wirtschaftspolitik möglichst frühzeitig ankündigen, mit welchen außergewöhnlichen („Corona-spezifischen“) Maßnahmen die realwirtschaftliche Bewältigung der Verschuldung erfolgen soll.* Eine mangelnde Klärung dieser Frage zu früher Zeit der Krise kann später zu destruktiven politischen Debatten oder Konflikten führen, die eine rasche Rückkehr zu einem neuen, nachhaltigen Wachstumspfad behindern.

## Nachfrage- und Angebotsschocks

Um zu sondieren, durch welche Maßnahmen der Wirtschaftspolitik eine möglichst baldige Rückkehr auf einen neuen, nachhaltigen Wachstumspfad befördert werden kann, muss man kurz die verschiedenen Mechanismen beleuchten, die aus der pandemischen Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 ökonomische Schocks generieren können. Es sind im

12 Die Bedeutung von „matches“ im gegenwärtigen Zusammenhang wurde auch von Rüdiger Bachmann und Christian Bayer in ihrem [Podcast Coronomics](#) betont.

Wesentlichen vier Schocks, die hier eine Rolle spielen. Erstens *negative Angebotschocks*, die dadurch entstehen, dass Arbeitskräfte entweder aufgrund der COVID-19 Erkrankung oder aufgrund des oben erläuterten Shutdowns ersatzlos ausfallen, oder dass Lieferungen von Rohmaterial oder produzierten Inputs nicht stattfinden können, sei es aufgrund von Angebotschocks der liefernden Firmen, oder aufgrund des Shutdowns (Grenzschiebung o.Ä.). Zweitens *negative Nachfrageschocks*, die aufgrund pessimistischer Erwartungen der Nachfrager nach Bekanntwerden der Pandemie entstanden sind, oder unmittelbar durch den momentanen Shutdown (soziale Kontaktsperre) verursacht werden. Beide Schocks bewirken – sich wechselseitig verstärkend – einen Rückgang der Produktion und damit der Einkommen und der Wohlfahrt. Dabei kommt es aufgrund des makroökonomischen Kreislaufzusammenhangs zu Multiplikatoreffekten und zu einer Verbreitung des Schocks über Firmen- und Industriegrenzen hinweg.

Negative Angebots- und Nachfrageschocks sind in einer Marktwirtschaft an sich nicht ungewöhnlich; in der Tat finden sie auch bei normalem Lauf der Dinge fast täglich statt. Normalerweise können die erwähnten Verstärkungsmechanismen durch Versorgung mit Liquidität über das Bankensystem verhindert werden. Bei der momentanen Krise verlaufen aber die Dinge nicht normal. Die Gleichzeitigkeit der Schocks in vielen Firmen und die Ausmaße der Schocks bei den einzelnen Firmen führen insgesamt zu einer Größenordnung der Schocks, welche die Liquiditätsversorgungskapazität des Bankensystems übersteigt. Das gilt natürlich insbesondere für den Shutdown. In einer solchen Situation kann das Bemühen um die Vermeidung von Zahlungsausfällen durch die Liquiditätsbe-

reitstellung seitens des Bankensystems zusätzlich noch zu einer *Finanzkrise* führen. Dies ist der *dritte* Mechanismus, der zu ökonomischen Kosten der gegenwärtigen Pandemie führen kann. Eine Finanzkrise wird nicht zwingend entstehen, und sie entsteht erst mit Verzögerung, denn die Risiken, mit denen die zur Absorption der Nachfrage- und Angebotschocks vergebenen Kredite behaftet sind, werden erst nach und nach korrekt eingeordnet werden können. Sind die Banken zu massiven Abschreibungen der zu Beginn der Krise gewährten Kredite gezwungen, dann kann es zu einer systemischen Bankenkrise führen.

### **Gefahr von Finanz- und Staatsschuldenkrisen**

Man hat schon recht früh erkannt, dass eine Absorption der Schocks durch Kreditgewährung seitens des Bankensystems allein mit gesellschaftlich untragbaren Produktions- und Einkommensverlusten einhergehen würde. Der Grund dafür ist weniger die Kreditgewährungskapazität der Banken, denn die EZB hat frühzeitig eine großzügige Liquiditätsversorgung der Kreditinstitute beschlossen. Entscheidend ist vielmehr, dass das Ausmaß der notwendigen Finanzierung und das damit verbundene Risiko im Einzelfall schlichtweg zu groß sind. Deswegen haben Regierungen in allen Staaten und auf allen föderalen Ebenen frühzeitig ihrerseits Ausgabenrahmen in bis dato ungekanntem Ausmaß beschlossen (s. oben), um Produktionsausfälle, wenn möglich zu vermeiden, und die Einkommenseinbrüche aus den stattfindenden Produktionsausfällen zu kompensieren. Dafür sind zum Teil wohl etwas weitgedehnte Interpretationen bestehender Grenzen für die Neuverschuldung der öffentlichen Hand nötig („Schuldenbremse“, „Wachstums- und Stabilitätspakt“).

An dieser Stelle sei noch einmal an die Schocks in normalen Zeiten erinnert. Auch ohne die oben skizzierten krisenhaften Verstärkungsmechanismen verursachen diese Schocks Insolvenzen und Arbeitsplatzverluste. Laut *Economist* fallen in den OECD-Ländern insgesamt pro Jahr etwa 8 Prozent der Firmen und 10 Prozent der Arbeitsplätze irgendwelchen Schocks zum Opfer.<sup>13</sup> Angesichts des enormen Handlungsdrucks wird man wohl nicht erwarten können (oder wollen), dass bei der Umsetzung der diversen öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen ernsthaft versucht wird, jene Unternehmen davon auszunehmen, die auch in Normalzeiten in Schwierigkeiten geraten wären. *Es wird deswegen für die Wirtschaftspolitik im Zuge der Rückkehr zum neuen, nachhaltigen Wachstumspfad mitunter schwer sein, zu ihrer bisherigen Toleranz gegenüber Insolvenzen und Arbeitsplatzverlusten zurückzufinden – oder auch vor dem Hintergrund der Krisenerfahrung ein neues Toleranzniveau zu bestimmen.*

Die erwähnten fiskalischen Maßnahmen zur Krisenbewältigung bergen für sich genommen ein weiteres Risiko, nämlich das Risiko, dass die öffentliche Hand in einzelnen Ländern aufgrund der erforderlichen Neuverschuldung an Bonität verliert, und dass die Finanzierung der Haushaltsdefizite nur mehr mit untragbar hohen Risikoprämien möglich ist. Das wird vor allem dann der Fall sein, wenn es kein glaubwürdiges finanzpolitisches Konzept zur langfristigen Bewältigung der außergewöhnlichen momentanen Belastung der öffentlichen Haushalte gibt (s. oben). Kurz gesagt, es besteht, *viertens*, die Gefahr einer *Staatsschuldenkrise*, wie wir sie im Euroraum in der vergangenen Dekade erlebt haben. Eine solche würde den Weg zurück zu einem nachhaltigen post-Corona Wachstumspfad erheblich erschweren.

13 Siehe dazu „Economic policy and the virus: Building up the pillars of state“, *The Economist* 28th March 2020.

Eine Staatschuldenkrise kann relativ leicht dadurch vermieden werden, dass die Zentralbank mehr oder weniger explizit die Rolle eines „lenders of last resort“ für Regierungen übernimmt. Die diesbezügliche Bereitschaft hat die EZB – nach anfänglichem Zögern – durch das am 18. März verkündete 750 Mrd. Euro umfassende „Pandemic Emergency Purchase Programme“ (PEPP) kundgetan. Man hat das gelegentlich mit dem „Outright Monetary Transactions“ (OMT)-Programm der EZB vom Juli 2012 verglichen. Damals ging es um die Abwehr von spekulativen Attacken gegen einzelne Regierungen des Euro-raums zwecks Rettung des Euro. Solche Attacken blieben denn auch – allein aufgrund der Ankündigung – aus, sodass die EZB dieses Programm gar nicht aktivieren musste. Das war das klassische „lender of last resort“-Szenario. Ob es auch diesmal so kommen wird, scheint höchst fraglich. Allein die Bezeichnung des Programms als „Purchase Programme“, von denen die EZB ja schon einige aktiv (d.h. mit tatsächlichen Käufen) praktiziert, ist ein Indiz, dass es nicht als reines „Ankündigungsprogramm“ gedacht ist, sondern dass es um eine relativ offene Zentralbankfinanzierung der pandemiebedingten Haushaltsdefizite geht. Das wird vielfach mit Skepsis betrachtet, auf dieses Problem wollen wir hier aber nicht weiter eingehen.

Alternativ zur Finanzierung von öffentlichen Haushaltsdefiziten durch die Zentralbank kann man sich auch die Auflage von gemeinschaftlich abgesicherten Eurobonds vorstellen. Diese Idee wurde schon vor geraumer Zeit ventiliert, und der Vorschlag ist im Zusammenhang mit

der gegenwärtigen Krise erneut gemacht worden (Corona-Bonds).<sup>14</sup> Die deutsche Regierung hat sich bislang dazu eher skeptisch geäußert.<sup>15</sup> Dabei wurde unter anderem auf die bereits existierenden Mechanismen des ESM verwiesen, der – so viel ist unstrittig – im Jahr 2012 vor einem gänzlich anderen Erfahrungshintergrund installiert wurde. Die Zurückhaltung Deutschlands wurde international wie auch innerhalb des Landes kritisiert.<sup>16</sup> Hier ist nicht der Ort für eine ausführliche Diskussion dieser Problematik, zwei Dinge sind aber erwähnenswert. Wenn bzw. nachdem klar ist, dass die Bewältigung dieser Krise auch ein Element der internationalen Solidarität innerhalb des Euroraums beinhalten soll, dann scheint ein klug konstruiertes, gemeinschaftlich emittiertes Papier – Corona Bonds – dafür besser geeignet als ein großes Ankaufsprogramm der EZB. Die Bondlösung reduziert gegenüber dem Ankaufsprogramm die Vermengung von Geld- und Fiskalpolitik und ist deswegen mit geringeren rechtsstaatlichen und demokratiepolitischen Bedenken behaftet. Auch könnte man über „tranching“ auf gewünschte Weise Risikomanagement betreiben.<sup>17</sup> Der zweite Punkt ist, dass man die Bondlösung nur dann wählen sollte, wenn man es wirklich gemeinschaftlich will. Es unter dem Druck der momentanen Ereignisse ohne Konsens und möglicherweise auch noch mit handwerklichen Fehlern zu tun, birgt die Gefahr, dass die Rückkehr zu einem neuen Pfad nachhaltigen Wachstums durch ein makroökonomisches Umfeld mit dysfunktionalen Diskussionen über das Thema Eurobonds behindert wird. Man beachte den Unterschied in der ultimativen Risikoübernahme: Wird der

Produktionsausfall durch Bankkredite vermieden, dann tragen die damit verbundenen Risiken in erster Linie die Eigentümer der betreffenden Banken – im Falle von Bailouts der Banken allerdings auch der Steuerzahler, sei es auch indirekt über die Eigenkapitalanteile der Euro-Länder an der EZB. Im Falle der Finanzierung über öffentliche Kredite werden die Risiken von den Käufern der Staatsschuldverschreibungen (Bonds) getragen. Das sind zwar in hohem Maße auch wieder die Banken (einschließlich der Zentralbank), aber es sind auch private Anleger aus dem Bereich der Nichtbanken. Umgekehrt halten in manchen Ländern auch die Regierungen in erheblichem Ausmaß Eigentum an den Geschäftsbanken, sodass sich hier ein mitunter verhängnisvoller Kreis schließt, man spricht auch von „doom loop“.

## Grundsätzliches zur Rolle des Staates in Krisen

Die Erfahrung lehrt, dass die Bekämpfung von großen Krisen den Anteil der öffentlichen Hand am Wirtschafts-geschehen eines Landes erheblich erhöht. Die fiskalischen Maßnahmenpakete, die zuletzt in dieser Krise beschlossen wurden, bestätigen diese Regel. Um kurz die globale Dimension in den Blick zu nehmen: Die im Jahr 2009 eingesetzten fiskalischen Impulse (gemessen an der Zunahme der Defizite in den öffentlichen Haushalten als Anteil am Inlandsprodukt) zur Bekämpfung der Rezession nach der Finanzkrise von 2007/08 betragen ca. 1,6 Prozent des Welt-BIP. Die eben beschlossenen Maßnahmen belaufen sich auf über 2,5 Prozent des Welt-BIP. Der Anteil der Staatsausgaben beträgt – weltweit

14 Siehe Lorenzo Bini Smaghi, Corona bonds – great idea but complicated in reality, [VOX 28 March 2020](#).

15 Siehe [FAZ.NET am 31.3.2020](#).

16 Siehe z. B. Cerstin Gammel, „Deutschlands Veto ist beschämend“, [Süddeutsche Zeitung 31.3.2020](#).

17 Siehe Markus Brunnermeier, Sam Langfield, Marco Pagano, Ricardo Reis, Stijn van Nieuwerbergh and Dimitri Vayanos, „ESBies: Safety in the Tranches“, *Economic Policy*, 2017, Vol. 32, No. 90, pp. 175-219.

18 Siehe dazu „Economic policy and the virus: Building up the pillars of state“, *The Economist* 28th March 2020.

betrachtet – gegenwärtig 38 Prozent des Welt-BIP. Die eben beschlossenen Maßnahmen werden diesen Anteil zumindest kurzfristig auf deutlich über 40 Prozent steigen lassen.

Die Erfahrung lehrt auch, dass die krisenbedingte Erhöhung des Staatsanteils nach Beendigung der Krise in vielen Ländern nachhaltig bestehen bleiben wird. Das ist natürlich keine Prognose, aber es gibt recht deutliche historische Präzedenz.<sup>18</sup> Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die gegenwärtige Pandemie die Art und Weise, wie die Staaten ihre Geld- und Fiskalpolitik gestalten werden, auch qualitativ verändern wird. Wie das genau aussehen wird, lässt sich gegenwärtig nicht sagen. Aber wenn die krisenbedingten wirtschaftspolitischen Interventionen als Erfolg in Erinnerung bleiben, wie das mit den fiskalischen Impulsen von 2009 wohl der Fall ist, dann wird wohl die Bereitschaft zu dieser Art von Intervention, wie auch die Bereitschaft zu einer etwas aktiveren Rolle von Zentralbankfinanzierung von Staatsausgaben, nachhaltig wachsen. Die „Hemmschwellen“ werden gesunken sein.<sup>19</sup>

Diese Überlegungen führen zwar noch nicht zu konkreten Maßnahmen, die ein Land wie Baden-Württemberg ergreifen kann, um nach der unmittelbaren Krise zurück auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu finden, aber sie machen doch klar, wo auf dem Weg zurück zur Normalität Risiken lauern werden.

## Asymmetrie der Schocks

Das Virus SARS-CoV-2 macht keinen Unterschied zwischen Personen, Firmen, Industrien und Ländern. Alle sind davon symmetrisch betroffen. Aber die beschriebenen Schocks treten sehr

asymmetrisch auf. Wäre das nicht der Fall, dann wäre auch jeder Gedanke an eine solidarische Übernahme der Kosten des Produktions- und Einkommensausfalls (s. oben) von vornherein zum Scheitern verurteilt. *Der Shutdown führt zu einer eigenartigen Teilung der Wirtschaft und Gesellschaft: Ein Teil leidet sogar unter Überschussnachfrage und Überbelastung des Produktionsapparates, ein anderer Teil leidet unter Überschussangebot und (teils gänzliche) Unterauslastung der Produktionskapazität. Ein dritter Teil scheint zumindest auf direkte Weise weder positiv noch negativ betroffen.*

Ulrich van Suntum hat versucht, die Asymmetrie zwischen verschiedenen Wirtschaftsbereichen zu kategorisieren.<sup>20</sup> Positiv betroffene Wirtschaftsbereichen sind demnach Teile der Nahrungs- und Genussmittelindustrie, die Herstellung einzelner Waren des Gesundheitswesens und einzelne Gesundheitsdienstleistungen, und vor allem die Bereiche Telekommunikation und Postwesen. Kaum beeinflusst ist wohl auch das Energiewesen. Man würde eigentlich vermuten, dass auch der Bereich Wohnen kaum betroffen ist, aber die gewerbliche Verwendung gemieteter Objekte dürfte nach aktuellen Berichten stark betroffen sein. Nach van Suntum machen diese Bereiche immerhin 56,2 Prozent des privaten Konsums der Bundesrepublik Deutschland aus (2017).

Bei den negativ betroffenen Bereichen unterscheidet van Suntum zwischen Gütern, deren Kauf krisenbedingt im Zweifel verschoben wird, wo also nach der Krise eine starke Zunahme der Nachfrage zu erwarten ist („Nachholgüter“). Dazu zählen fast alle dauerhaften Konsumgüter (Fahrzeuge, Möbel, Schmuck, Haushaltsgeräte); deren Anteil am pri-

vaten Konsum Deutschlands betrug 2017 nach Berechnungen von van Suntum 17,4 Prozent. Auch nichtdauerhafte Konsumgüter zählen teilweise zu den negativ betroffenen Bereichen des Shutdown; dazu zählen insbesondere manche Dienstleistungen im Bereich Freizeit, Reisen, Unterhaltung, sowie Gaststätten und Hotels. Auf diesen Bereich fallen die restlichen 26,4 Prozent des deutschen Konsums.

Diese Zahlen betreffen die Nachfrageschocks. Aber auch die Angebotschocks sind asymmetrisch und hängen von den benötigten Inputs ab (Arbeit, ausländische Vorprodukte usw.) Auch hier dürften erhebliche Asymmetrien entstehen. Um die regionale Inzidenz der Schocks auszuloten, etwa auf Länder- oder Regierungsbezirksebene, muss man die Produktionsstruktur sowie die Input-Output-Verflechtungen genauer betrachten.

## Anmerkungen zum Corona-Schutzschild für Deutschland

Der Bund hat für Deutschland eines der größten fiskalischen Pakete innerhalb der EU beschlossen. Das Bundesfinanzministerium rechnet mit 122,8 Mrd. Euro an Kosten für die Rettungsmaßnahmen zur Abfederung der Pandemie-Schocks, und der Bundestag hat über einen Nachtragshaushalt die Neuverschuldungsgrenze auf 156 Mrd. Euro angehoben. Das sind 4,5 bzw. 3,5 Prozent des deutschen BIP von 2019. Der sogenannte „Corona-Schutzschild für Deutschland“ beläuft sich auf 750 Mrd. Euro, wobei aber sehr unwahrscheinlich ist, dass diese Summe auch wirklich „abgerufen“ wird.<sup>21</sup>

Der „Corona-Schutzschild für Deutschland“<sup>22</sup> beinhaltet grob gesprochen drei

19 Siehe wiederum die beiden zuvor zitierten Artikel aus dem *Economist*.

20 Ulrich van Suntum, „Corona-Krise: Wie und wem muss der Staat jetzt helfen?“, *Wirtschaft & Ethik*, 31. Jg., 1/2020, 3-4.

21 Siehe dazu „Corononomics: Money for all“, *The Economist* 28th March 2020.

22 Siehe dazu das [Bundesministerium der Finanzen](#).

Typen von Hilfsmaßnahmen für Unternehmen: Zuschüsse, Erleichterungen für Kreditgewährung (im Wesentlichen durch die KfW) sowie Kapitalmaßnahmen. Letztere bedeuten auf die eine oder andere Weise auch den Erwerb von Beteiligungen durch die öffentliche Hand. Es ist klar, dass die Hilfsmaßnahmen rasch und unkompliziert zur Verfügung gestellt werden müssen. Um dies zu gewährleisten, muss man auf bestehende Strukturen zurückgreifen, etwa die Finanzverwaltung oder auch das Netz von Industrie- und Handelskammern oder verschiedener Unternehmensverbände.

Einem grundsätzlichen Problem wird die Umsetzung auf jeden Fall begegnen, nämlich dem Problem der Bestimmung des „Exits“. Das beinhaltet zum einen die Frage, wie lange diese Maßnahmen zur Verfügung stehen sollen. Ein Marktstein wird dabei jedenfalls der Exit aus dem Shutdown sein. Aber es ist nicht zu erwarten, dass die Unternehmen einen Tag nach dem Shutdown-Exit eine normale Marktumgebung wiederfinden werden. Hier sei auf die obigen Ausführungen zu den „matches“ verwiesen. Aber auch andere Umstände können dafürsprechen, dass die Schutzschild-Maßnahmen für eine gewisse Zeit auch nach dem Shutdown-Exit verfügbar gehalten werden. In jedem Falle sollte sich die Wirtschaftspolitik rechtzeitig zu einer Exitstrategie durchringen und diese – unter Beachtung von Anreizeffekten – auch vorher ankündigen.

*Bei den Kreditmaßnahmen wird ein besonderes Problem auftreten, und zwar bei jenen Unternehmen, die diese Kredite selbst zu den günstigen Konditionen am Ende*

*nicht voll werden bedienen können. Dann steht die Wirtschaftspolitik vor der Wahl zwischen einem Schuldennachlass auf der einen Seite oder der Überantwortung der betreffenden Firmen an den Kapitalmarkt auf der anderen Seite, was dann in der Regel wohl Insolvenz bedeuten würde. Hier sei – so heikel das sein mag – noch einmal darauf verwiesen, dass Insolvenzen auch ohne die Coronakrise stattgefunden hätten. Auch hier steht die Wirtschaftspolitik vor der Herausforderung frühzeitig anreizkompatible Regeln für den Umgang mit diesem Problem festzulegen und diese Regeln rechtzeitig zu kommunizieren.*

*Bei den Kapitalbeteiligungen wird es darum gehen, diese rechtlich so zu gestalten, dass der Staat nicht unternehmerische Kompetenz übernimmt, wo er eine solche grundsätzlich nicht anstreben will. Und es wird darum gehen, diese Beteiligungen rechtzeitig auch wieder loszuwerden. Kapitalmaßnahmen scheinen allerdings insgesamt beim Schutzschirm eine eher untergeordnete Rolle zu spielen.<sup>23</sup>*

Bei der Implementation der reinen Subventionsmaßnahmen wird sich auch die Frage stellen, wie der Staat die unterschiedlichen Situationen, in denen sich die Firmen jeweils befinden, bei der Dimensionierung der Hilfe berücksichtigen wird. Hier könnte man zum Beispiel den Grundsatz befolgen, dass Hilfsmaßnahmen nur in dem Umfang zur Verfügung stehen wie ggf. vorhandene Eigenmittel zur Bewältigung der jeweiligen Verluste nicht ausreichen. Das mag plausibel erscheinen, zwingend ist es aber nicht – nicht zuletzt weil die Krise ja völlig unabhängig von unternehmerischem Verhalten entstanden ist. Im Grunde geht es hier um konkurrierende

*Gerechtigkeitsvorstellungen*, zwischen denen die Politik zu entscheiden haben wird. Ähnliche Fragen stellen sich auch bei den anderen Instrumenten, aber bei Subventionen stellt sich die Frage etwas direkter. Beim Kurzarbeitergeld stellt sie sich aber nur sehr bedingt, weil es hier schon eine eingespielte Praxis aus der Krise von 2009 gibt.

Aber es spielt auch noch ein anderer Gesichtspunkt eine Rolle, den die Wirtschaftspolitik hier beachten sollte, nämlich die Perspektive der Wettbewerbspolitik. Wo der Wettbewerb zuvor gut funktionierte, sollte man die Maßnahmen unter Beachtung des Prinzips der Wettbewerbsneutralität umsetzen. Das ist sicher leichter gesagt als getan, aber der Gedanke als solcher sollte auf jeden Fall eine Rolle spielen. Desgleichen sollte vermieden werden, dass Rettungsmaßnahmen die Entstehung von Marktmacht verursachen.

Der Corona-Schutzschild für Deutschland stellt ausschließlich auf finanzielle Unterstützungsmaßnahmen ab. *Die Wirtschaftspolitik kann aber mitunter viel bewirken, ohne überhaupt Geld in die Hand zu nehmen, etwa durch großzügige Handhabung von Regulierungsvorschriften bei dem Versuch der Umschaltung von Konsum- und Produktionsprozessen auf „unterdrückungskonsistente“ Modi, das heißt, alternative Methoden der Produktions- und Leistungserbringung, die im erforderlichen Ausmaß auf soziale Kontakte verzichten.* Dabei sollte dies auch gleich zum Anlass genommen werden, die Notwendigkeit der betreffenden Regulierungsvorschriften (e.g., Lizenzen, Genehmigungen, Zertifikate, Datenschutz) im Zuge des Übergangs zur Normalität auf den Prüfstand zu stellen.

23 Siehe Arnoud Boot, Elena Carletti, Hans-Helmut Kotz, Jan Pieter Krahen, Lorian Pelizzon and Marti Subrahmanyam, „Corona and Financial Stability 3.0: Try equity - risk sharing for companies, large and small“, *SAFE Policy Letter* No. 81, March 2020, für einen Vorschlag, wie man diese Art von Maßnahmen gestalten und ausbauen könnte.

## Fachkräftemangel

Zum Schluss komme ich auf einen wirtschaftspolitischen „Dauerbrenner“ zu sprechen, nämlich den *Fachkräftemangel*. Es sollte nach Möglichkeit darauf geachtet werden, dass dieses notorische Problem durch die Krise nicht zu sehr aggraviert verstärkt wird. Eine Verschärfung des Problems könnte aus drei Mechanismen resultieren. Erstens können wertvolle „matches“ zwischen Firmen und Fachkräften verloren gehen, die

nachher nur mit viel Aufwand durch neues „matching“ ersetzt werden können. Es muss also darum gehen, die Arbeitsplätze als solche, oder zumindest eine irgendwie geartete, aus den gegebenen „matchings“ resultierende Beziehung zwischen Firmen und Arbeitnehmern aufrechtzuerhalten, und zwar mit der Intention, dass diese Beziehungen bei Bedarf leicht zu Arbeitsplätzen „reaktiviert“ werden. Zweitens könnte das künftige Fachkräfteangebot vermindert werden, wenn der Shutdown

die Fachkräfteausbildung beeinträchtigt. Im schlimmsten Falle kann dies so weit gehen, dass ein ganzer Absolventenjahrgang verlorenght. Und drittens besteht die Gefahr, dass die Wirtschaftspolitik mit dem unmittelbaren Erfahrungshintergrund einer Pandemie der Versuchung erliegt, die Barrieren für eine Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland zumindest vorübergehend zu erhöhen.

In der Reihe „IAW-Impulse“ erscheinen Beiträge der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IAW zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen. Die IAW-Impulse erscheinen in unregelmäßiger Folge und können kostenlos von der IAW-Website heruntergeladen werden

→ <http://www.iaw.edu/index.php/IAW-Impulse>

### bisher erschienene Ausgaben

#### IAW Impulse 1 / 2014

Wilhelm Kohler: Das Welthandelssystem und die WTO nach „Bali 2013“

#### IAW Impulse 2 / 2015

Wilhelm Kohler: TTIP und die Entwicklungsländer: Gefahren, Potentiale und Politikoptionen

#### IAW Impulse 3 / 2016

Bernhard Boockmann / Wilhelm Kohler: Eine ökonomisch fundierte Strategie zur Bewältigung der Zuwanderung

#### IAW Impulse 4 / 2016

Wilhelm Kohler: TTIP: Ein Plädoyer für die Assoziierung von Entwicklungsländern

**IAW****INSTITUT FÜR ANGEWANDTE  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.***an der Universität Tübingen*

#### Impressum

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.  
an der Universität Tübingen

Schaffhausenstr. 73, 72072 Tübingen

Tel. 07071 9896-0, Fax: 07071 9896-99

[iaw@iaw.edu](mailto:iaw@iaw.edu), <http://www.iaw.edu>

Verantwortlich: Prof. Dr. Bernhard Boockmann