

08/2021

Tom Krebs

# TRANSFORMATIONSPOLITIK NACH DER CORONA-KRISE

Zusammenhalt stärken  
und Zukunft schaffen

## **Die Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

## **Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

## **WISO Diskurs**

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

## **Über den Autor**

**Prof. Tom Krebs**, Ph.D., ist Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim. Von September 2019 bis Februar 2020 war er der erste Gastprofessor am Bundesministerium der Finanzen und berät seitdem das Ministerium in wirtschaftspolitischen Fragen. In seiner Forschung untersucht er die Auswirkungen von Wirtschaftskrisen und Reformen auf Wachstum, Ungleichheit und die Lebensqualität der Menschen.

## **Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich**

**Markus Schreyer**, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Leiter der Arbeitsbereiche Allgemeine Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie Europäische und globale Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Tom Krebs

# TRANSFORMATIONSPOLITIK NACH DER CORONA-KRISE

Zusammenhalt stärken  
und Zukunft schaffen

2	<b>VORWORT</b>
4	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>
6	<b>1 EINLEITUNG</b>
6	1.1 Was bisher geschehen ist: Stabilisierungs- und Konjunkturpolitik
7	1.2 Was noch geschehen muss: Progressive Transformationspolitik
8	<b>2 AUSGANGSLAGE</b>
8	2.1 Die Wirtschaftskrise in Zahlen
9	2.2 Die Wirtschaftskrise aus ökonomischer Sicht
10	2.3 Warum Wirtschaftskrisen so gefährlich sind: Dauerhafte Schäden (Hysterese)
11	2.4 Warum Wirtschaftskrisen so gefährlich sind: Soziale Auswirkungen
13	<b>3 WAS DIE POLITIK BISHER HAUPTSÄCHLICH GETAN HAT: STABILISIERUNGS- UND KONJUNKTURPOLITIK</b>
13	3.1 Stabilisierungspolitik: Den Absturz vermeiden
15	3.2 Bewertung der Stabilisierungspolitik der Bundesregierung
17	3.3 Konjunkturpolitik: Ein Anschlag für die Wirtschaft
18	3.4 Bewertung der Konjunkturpolitik der Bundesregierung
20	<b>4 WAS DIE POLITIK NOCH TUN MUSS: TRANSFORMATIONSPOLITIK</b>
20	4.1 Öffentliche Investitionen als Grundpfeiler einer progressiven Transformationspolitik
21	4.2 Öffentliche Investitionen: Erheblicher Bedarf auf kommunaler Ebene
23	4.3 Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs der Kommunen und Länder
24	4.4 Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs des Bundes
24	4.5 Öffentliche Unternehmen als Treiber der Transformation
30	4.6 Öffentliche Infrastruktur als Fundament einer gerechten Gesellschaft
31	Anhang
36	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis
36	Abkürzungsverzeichnis
37	Literaturverzeichnis

# VORWORT

Num endusantore volent et mi, conse magniscipis aut odi officia sequidiossi dolore nostem quam vellignis adiscius est velentem ulpa sandel iur restia que essimus, adit ex expedi acculles pedissi ntium voluptae. Et quam, offic tem. Nam nem et assus enem id etur? Quibusdam sum fugitiae dis et, con nimus vel ipici dolor simus eris voluptaque dolorestio que exceat asperum quaturepudi dolorro ommoluptusda sanimil est, sequatur simolupitios dentiat eculparibus invendi squost, et as et fuga. Nonseri orrovid eiunto quaes eum quidemp orepelistem endanis deligent quis eos et que volum quae nobitem expliquat audi volupta dolum dest, optas ut fuga. Cum qui doluptis ea que nonempossin porectur mo imoluptiae es aut liae ellore laboresectio et aut et ellaut postetur, que num reseque qui conserum dit, officii od quam, apisciet porum hitiusae ducium ratur, quatiis anisquasi con consedis molecus quasperibus aciis expedic imagnam et aliquo omnis nis perro tenitatum ame ped ut pa voluptatisi optius repeles trumquo voluptat ea coreni undis doloriam commolare nulla volese vidigen daeribus auta que doluptiatem cusae est alis ut laut etur?

Orem reperum nos eum nonsecabore am, quunt.

Oulpta nobisti omnis dolupti asperepro blaborro que exereni hiliquam audist, ut in porernat.

Doluptibus re necatius eum re nimusdae eat quo volutam fugit harupta quas eos ditiosend quist, culluptat faces moluptum ni re, ipit pla ius natur atenis nectur, iliquiasin nemquos quunti si sint magniet as voluptate pericupta de eum quis aliquae caernatas est, conem ipitibea invel ius eos conmis mo quam, alit explam essinust et hitatum, sequam dolore cum quo verspeliquam quatur?

Nobis si omnis et ilignis con et andipsae volo que odi officium evelene nihicideriae quodipsam ditam aped que volorep erationsequi antibus aniendel maximpost laut et porita quunturem invendel mo culparum utem sinis sit unt illab intusda vente offic tem ium consed ullatur?

Id quias dolestorum et, od eicae destrunt odi blaborestiis earumquid etur am, tet am, quiatiusam ea solumquam que sae endi bla sendeni tessusam, ullaciducil inctaqu atiusam voluptati derciunt erae repelectas ant lant ea volorib uscipsantur? Dis anduntur aliqui dolorem ne ma

aligniet vent, aute parum sit, non paribus vendae dolupti bererio nsent, corione seditet la dersperibus et facestis quam, quaes sum aspidestiis volo quiduntorro test quatis expenam nonecto reptaquam rehenim illitem perundae ea cum quibusciae. Ihiliam fugitat que cone pe qui cus, odiscil isimet volo dolupist essi officiis alita cor aliquib usandel exerro verciis imusam et et eribus et officae re perum landerem ex explique pero conse ea et laboreh entorep elicid ea veliquid explab idis dolenda cusdae. Mi, optatatur?

Erumquatur apide eate vel imus endit etureperumet volupta sseculpa nem eatemquide paritius atinus prationsequi cumquae. Nam quis sequas sed qui comnimet ad maio que et inci reptati issequo eosaerum qui il magnamusdae nest inulpar citaque molorestin consent, sitaerum cor re mi, as a cus sam eris corro molumque landit quodi cora consedi rehendaie imaiorro volorum que aditi solore, simint landa dolende libeaque liscias sanda si omnihiliqui blam, quia int magnimo luptatiusam et quisi ut que pra plias experov itatiorenda quibus debis magnihi temque landi rehendelest, et unt auditiaspe volo cus plaut hitibus est quia aruptatusda volorpor sendam, eum fuga. Ut faciis seque a nis alitaqui doloriberes suntibus etur aperum non evenet arum quam, conet quam ut qui doluptur? Quibusda con nullatu repre, et odi commolu ptaquid et officia doloriam aspel ius eum ipsandios de esto mos qui in exceatem. Uptatio nsequias dunt harciam enis aut omniam, nullo bearum quibusda ndelit, neces minis iunt, eium animodi occum derio vent est, torpori squodit atemque debit rem quam qui optatia temquam faceatur? Orum volupta quibusda si offic te moles sapis sant, est, alictati consecr uriatem ratur re nestios apellore dolut entibus cust, vel illacesed que cone consecr emporeped eriatum epudandis que et, simincim et optatincte nisquae volent.

Da non rerum re, omnis sita doluptat am ut et enis aut odita sum quatia net fugiaesequo ius ipsundam, quiame imusci cus verum explit et, vendi officatincil ipsa etur magnat.

Adit a delit remporepudam arit lam quatur sunt es in consecus ne perferat explibe rferumquo mos aut quiatur

simo delesti onsentii bere consenient repperio to ea iliquis sancti omni dolut etur sit quam hillaut labo. Asitam qui repel et aditatem voles dolutae non repera venderfera inctus consero consequuntur erro magnam etur sam, sit, utem voluptatur?

Ciat. Dam rectemp oreicienias am aut et ullacid esequamus laboribus exped qui dolorio nsequae con cus, utem con nus, si odio ide que vellaborupti ium experes quostio quis acil ipit esed eum con rerum autentium venis molutate es qui consequis magnatur, cusam, cone nos recupta tusdant porepti undeliqui re, omnimi, sanimagnam quunt audis aspid quidend essitatem volupti unt.

Fugia consequamus dissinv eliqui si raero endam, sam, sant.

Suntinis aut andis et est, cuptas et eum a pa ventis dus.

Vendem quunt quam fuga. Itatur alia voluptis expedi renient ea dolo exerest mi, volesequi officil itatiae sum serum, coreiur accullaborum et laborerfere rem nos dolor modit, solorum fugiati bea si ilicipsam autem apellab ium lab ipsa sit volere velit, ut eosam voluptis etur, volo ero et am con rem ut as nam dolor molor at.

Aspeliqubus magnimus quiaecaborem incilicab idiasit adis sit ea solore ne dicte ipidem di ute core vendam aborae nis sinusae repudio nsequiate in eum rehentis as expliqu idelend ebitaspid el magnist et explique poribus dolent laborerorit hilla sam fuga sit explatque samus seque aut eiunt.

Moluptatur aut volorporos doluptas magnam aut ulpa nimodis rerum et lam se coratus reptati andigenimus sin elignam eumquias adic to explibus ex et landae lam, consece rruptur assimet pre, cullupt atureici ium labori accaboruptam ex et pere, con repudipis num dolorepero quia sus estia dollant iiscitae pliandebit moditiis por sit, sint et maio dolorum et quo doluptaquae seque doluptiae laborest pere conempo ressitaturit omnit occust iundest, sum et aligenditia doluption perupta non et, sim iuntotas nonsequo mossusaepro blacese plaborerum rerumque debet, inctaqu aessuntius.

Laut quae nes qui omnis et esti beratiatiam et fuga. Verem. Et etur, simendi dolorerum fugit, quae consequuntur

Iquaes expelit iberiae parit, aperio odiandus necte sed maiostiis cori odio. Paris elestio. Itat pro velendi dignam ipis im sedi blaboremqui culparum qui derro que plibus ex et dollut acid maxim quam as nos explit, volor molende velest reperrum venem ilitatus.

Estis eiusam rem. Nam, cullibust, te venis dolupta quatur sunti nulparum re con consequi te odi doluptaquam la porum hariste ctatusa ndelectedem. Et apiet mi, omnimet quiae etum del mo essus ventiur? Qui natis estores sa dolupti oratus autet occumque doluptam, sequi iur? Pudi corporescent is vel ius quo officiae omnis ad que soluptas est, nit hil iur? Qui nis mod eiunt, ut lam, alistis alictor sa quid quam fugitibusam ra ni rem explabo. Udantor poratus cor adi ut aut fugit minvernam volenda nditae nimporion restem quis essequi cus quam fuga. Ut voles res essiminci nonsentorro tem hil modi aligene rem si beaquo maximusa perrumqui disim et, quasperum cus eicipidesto eum doloreped unt modi doluptatur adit harit elis velecatatur? Qui is aliqui con re cupta velessi minctur itatur, sitium fuga voluptia que corehen dicimpora dolorporit, quas ant as quat quo tem. Nequae maximus suntiost utenect empendi nectin nim cum el molorios et ratur, sequasp eribus nos ium si dolo venihit, sint, vel intestempore quam veruntis ut architi comnistio berrum faccatu repuda corerep udaerior aut optaquatum aut laniendignim esti officium cuptatur?

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Zeit nach der Corona-Krise bietet eine Chance für die Politik, zwei große Herausforderungen des 21. Jahrhunderts erfolgreich zu bewältigen: den Klimawandel und den Populismus. Dies erfordert eine neue Wirtschaftspolitik, die sozial gerechtes und ökologisch nachhaltiges Wachstum in den Mittelpunkt rückt. Diese neue Wirtschaftspolitik ist eine progressive Transformationspolitik.

Progressive Transformationspolitik besteht aus fünf Säulen bzw. Zielsetzungen: einer gut ausgebauten öffentlichen Infrastruktur, einer modernen Industrie- und Innovationspolitik, einer vernünftigen Regulierung des Arbeitsmarktes, einem umfassenden Sozialstaat und einem fairen Steuersystem. Die vorliegende Studie befasst sich mit dem Design und der Umsetzung der erstgenannten Säule – der Schaffung einer gut ausgebauten öffentlichen Infrastruktur in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnen, Digitales, Energie und Verkehr. Dabei soll die Frage beantwortet werden, wie eine transformative Finanzpolitik zur Stärkung der öffentlichen Investitionen aussehen und in der Praxis umgesetzt werden kann.

Die Studie ist in zwei Teile auf gegliedert. Im ersten Teil werden die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Corona-Pandemie beschrieben und die wirtschaftspolitischen Antworten der Bundesregierung auf die Krise analysiert. Konkret werden die wesentlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Bundes besprochen, die im März und April 2020 den Absturz der Wirtschaft verhindert bzw. abgefedert haben (Stabilisierungspolitik) und ab Juni 2020 positive konjunkturelle Impulse setzen sollten (Konjunkturpolitik).

Dieser erste Teil der Studie ist wichtig, um die wirtschaftspolitischen Antworten der Bundesregierung auf die Krise zu verstehen und sie von der hier geforderten Transformationspolitik abgrenzen zu können. Die Ergebnisse der Analyse der Stabilisierungs- und Konjunkturpolitik der Bundesregierung können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Bundesregierung hat mit ihrer Stabilisierungspolitik (KfW-Kredite, Überbrückungshilfen, etc.) eine erste wirtschaftspolitische Antwort auf die Corona-Krise ge-

geben, die den Absturz der Wirtschaft verhindert bzw. abgefedert hat.

- Mit ihrem Konjunkturpaket hat die Bundesregierung eine zweite wirtschaftspolitische Antwort auf die Corona-Krise gefunden, die der Wirtschaft einen An-schub geben konnte. Ohne das Konjunkturpaket wäre die Erholung der Wirtschaft im dritten Quartal 2020 erheblich schwächer ausgefallen.
- Die Finanzpolitik des Bundes ist mit einer geplanten Nettokreditaufnahme von knapp 218 Milliarden Euro in 2020 und knapp 180 Milliarden Euro in 2021 sehr expansiv ausgerichtet. Dieser finanzpolitische Kurs während der Corona-Krise ist aus ökonomischer Sicht sinnvoll.
- Die Stabilisierungs- und Konjunkturpolitik der Bundesregierung in 2020 war angemessen und im Großen und Ganzen richtig.
- Die Bundesregierung hat im Krisenjahr 2020 die Transformationspolitik etwas vernachlässigt, auch wenn das Konjunkturpaket bereits eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen mit transformativem Potenzial enthält.

Der zweite Teil bildet das Kernstück dieser Studie. In diesem Teil werden die wirtschaftspolitischen Maßnahmen besprochen, die während der Krisenbewältigung in 2020 in den Hintergrund getreten sind und die ab 2021 in den Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik gerückt werden sollten. Dazu wird zuerst die Frage beantwortet, warum der Ausbau der öffentlichen Investitionen nach der Krise ein essenzieller Baustein einer progressiven Transformationspolitik sein sollte. Die Ergebnisse der Analyse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnen, Digitales, Energie und Verkehr ist das Fundament einer gerechten Gesellschaft und Voraussetzung für eine erfolgreiche sozial-ökologische Transformation. Eine gute ausgebaute öffentliche Infrastruktur schafft inklusives und ökologisch nachhaltiges Wachstum.
- Aus ökonomischer Sicht ist die Zeit gleich nach der Corona-Krise der richtige Moment, um die notwen-

dige sozial-ökologische Transformation durch einen öffentlichen Investitionsschub voranzutreiben. Die Bundesregierung muss in 2021 den Fokus der Wirtschaftspolitik verlagern – weniger reine Stabilisierungs- und Konjunkturpolitik und mehr Transformationspolitik.

Als Nächstes wird der Investitionsbedarf mit Fokus auf die Finanzierung erörtert. Die wesentlichen Ergebnisse der Analyse sind:

- Die öffentlichen Investitionsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind im Zeitraum 2015–2019 leicht angestiegen. Darüber hinaus hat die Bundesregierung im Rahmen des Klima- und Konjunkturpakets erhebliche Finanzmittel für zusätzliche öffentliche Investitionen bereitgestellt.
- Trotz erster Erfolge besteht immer noch ein erheblicher Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Investitionen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnen, Digitales, Energie und Verkehr.
- Der größte Investitionsbedarf in den kommenden zehn Jahren besteht auf kommunaler Ebene. Kommunen und Länder benötigen zusätzliche Mittel, um die notwendigen zusätzlichen Investitionen zu finanzieren.
- Der Bund hat mit den bereits ergriffenen finanzpolitischen Maßnahmen die Finanzierung seines Investitionsbedarfs der kommenden zehn Jahre größtenteils sichergestellt. Auf Bundesebene gibt es keine größere Finanzierungslücke hinsichtlich der öffentlichen Investitionen.

Die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Investitionsoffensive. Neben der Finanzierungsfrage ist die Frage des Mitteleinsatzes wichtig. In dieser Studie werden daher auch Vorschläge entwickelt, wie die Bundespolitik den effizienten Mitteleinsatz gewährleisten kann, wobei der Fokus auf dem Bereich Wohnungsbau (inklusive Schul- und Krankenhausbau) liegt. Die wesentlichen Ergebnisse lauten:

- Gut organisierte öffentliche Unternehmen sind Voraussetzung für einen erfolgreichen Ausbau der öffentlichen Infrastruktur in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnen, Digitales, Energie und Verkehr.
- In den Bereichen Gesundheit, Bildung und Wohnen kann der Bund die Länder und Kommunen durch die Gründung dreier Bundesgesellschaften unterstützen: eine Beratungsgesellschaft zur Unterstützung der kommunalen Verwaltungen bei der Planung und Entwicklung von Wohn- und Stadteilprojekten, ein Bodenfonds zur Förderung des Aufbaus kommunaler und regionaler Boden- und Infrastrukturfonds und eine Beteiligungsgesellschaft zur Stärkung des Eigenkapitals existierender kommunaler Wohnungsbaugesellschaften und zur Unterstützung bei der Gründung neuer kommunaler oder landeseigener Wohnungsbaugesellschaften.

# 1

## EINLEITUNG

Die Corona-Krise hat die Risse im Fundament der Sozialen Marktwirtschaft sichtbar gemacht. Es gab intensive Debatten über schlecht bezahlte Jobs in systemrelevanten Berufen, fehlendes Personal in Krankenhäusern und eine mangelhafte Ausstattung der Schulen. Darüber hinaus haben die vergangenen Monate gezeigt, dass der Erfolg von Homeoffice und digitalem Unterricht auch davon abhängt, wo und wie die betroffenen Personen wohnen. Diese gesellschaftspolitischen Herausforderungen existierten bereits vor der Corona-Krise, aber die Krise hat sie sichtbarer gemacht und teilweise verstärkt.

Doch nicht alles ist schlecht. Die Krise hat auch neue Möglichkeiten aufgezeigt, eine bessere Zukunft zu schaffen. Ein anderer, klimafreundlicher Konsum ist vielleicht doch nicht so schwierig. Es gab große Solidarität mit denen, die besonders hart von der Krise getroffen wurden. Und viele Menschen haben (wieder)entdeckt, dass Zusammenhalt und gemeinschaftliches Handeln weiterführt als ein destruktiver Wettbewerb „aller gegen alle“.

Dies ist die Grundthese der vorliegenden Studie: Die Corona-Krise ist eine Chance, die Gesellschaft sozial gerechter und ökologisch nachhaltiger zu gestalten. Anders gesagt: Nach der Krisenpolitik des Jahres 2020 sollte das Jahr 2021 genutzt werden, um die notwendige sozial-ökologische Transformation vehement voranzutreiben. Denn die Krise hat neue Möglichkeiten aufgezeigt, alte Probleme zu lösen. Zudem sind die ökonomischen Kosten einer sozial-ökologischen Transformation gleich nach der Krise geringer als in normalen Zeiten.

Doch was genau kann die Politik tun, um den notwendigen Transformationsprozess voranzutreiben? Die Antwort auf diese Frage hat zwei Teile. Erstens braucht es eine neue Wirtschaftspolitik mit einer neuen Erzählung. Das neue Narrativ muss sein, dass nur gemeinschaftliches Handeln und Solidarität eine sozial gerechte und ökologisch nachhaltige Gesellschaft schaffen können. Die neue Wirtschaftspolitik sollte hauptsächlich progressive Transformationspolitik sein. Dabei sollte der Fokus auf den folgenden fünf Bereichen bzw. Zielen liegen: eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur, eine moderne Industrie- und Innovationspolitik, eine vernünftige Regulierung des Ar-

beitsmarkts, ein umfassender Sozialstaat und ein faires Steuersystem. Zweitens braucht es einen Plan, wie die neue Wirtschaftspolitik in der Praxis umgesetzt werden kann. Anders gesagt: Es reicht nicht aus, die Probleme zu analysieren und entsprechende Ziele zu definieren. Es braucht auch einen realistischen wirtschaftspolitischen Plan, wie innerhalb des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland die gesetzten Ziele erreicht werden können.

Die vorliegende Studie befasst sich mit dem Design und der Umsetzung des erstgenannten Ziels einer progressiven Transformationspolitik – der Schaffung einer gut ausgebauten öffentlichen Infrastruktur. Die Analyse zeigt, dass dieses Ziel nur durch eine erhebliche Ausweitung der öffentlichen Investitionen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnen, Digitales, Energie und Verkehr erreicht werden kann. Dabei erfolgt die Analyse aus ökonomischer und finanzpolitischer Perspektive. Es soll also die Frage beantwortet werden, wie eine transformative Finanzpolitik zur Stärkung der öffentlichen Investitionen aussieht und in der Praxis umgesetzt werden kann.

### 1.1 WAS BISHER GESCHEHEN IST: STABILISIERUNGS- UND KONJUNKTURPOLITIK

Die Studie ist in drei zentrale Kapitel aufgeteilt. In Kapitel 2 werden die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Corona-Pandemie beschrieben. Konkret erfolgt eine ökonomische Analyse der Kriseneffekte mit Fokus auf gesamtwirtschaftliche Produktion (BIP), Arbeitslosigkeit und Einkommensungleichheit bzw. Verteilung der krisenbedingten Einkommensverluste. Diese ökonomische Analyse der Krise ist wichtig, um die wirtschaftspolitischen Antworten der Bundesregierung auf die Krise zu verstehen und sie von der hier geforderten Transformationspolitik abzugrenzen.

In Kapitel 3 werden diese wirtschaftspolitischen Antworten der Bundesregierung analysiert. Das Kapitel beginnt mit den Maßnahmen, die im März bis Mai 2020 ergriffen und dann im Laufe des Jahres verlängert wurden. Besonders erwähnenswert sind in dieser Hinsicht das

Kurzarbeitergeld zur Absicherung der abhängig Beschäftigten, zinsgünstige Kredite für Unternehmen zur Überbrückung von Liquiditätsgapen sowie Zuschüsse für Solo-selbstständige und kleinere Unternehmen. Das wesentliche Ziel dieser Politik ist es, durch die staatliche Absicherung von krisenbedingten Risiken die Wirtschaft zu stabilisieren. In diesem Sinne handelt es sich um Stabilisierungspolitik. Diese erste wirtschaftspolitische Antwort auf die Krise ist folglich wichtig, um den Absturz von Wirtschaft und Gesellschaft zu verhindern. Doch sie reicht in der Regel nicht aus, um die Wirtschaft schnell wieder anzukurbeln.

Damit Wirtschaft und Gesellschaft möglichst schnell und unbeschadet den Weg aus der Krise finden können, braucht es einen positiven Impuls/Anschub – ein sogenanntes Konjunkturpaket. Ein solches Konjunkturpaket wurde von der Bundesregierung im Juni 2020 verabschiedet und wird im zweiten Teil des Kapitels 3 besprochen. Dabei liegt der Schwerpunkt der Analyse auf der ökonomischen Einordnung und Evaluierung der verschiedenen Maßnahmen, wobei zwischen drei Kategorien unterschieden wird: Maßnahmen zur Förderung des privaten Konsums, Maßnahmen zur Stärkung der privaten Investitionen und Maßnahmen zur Ausweitung der öffentlichen Investitionen. Darüber hinaus wird die Frage diskutiert, inwieweit das Konjunkturpaket im Juni 2020 bereits transformative Elemente enthielt und somit auch ein kleines Transformationspaket darstellte.

Die ausführliche Analyse der Stabilisierungs- und Konjunkturpolitik der Bundesregierung ist unter anderem wichtig, um diese Art der Wirtschaftspolitik von der Transformationspolitik abgrenzen zu können. Anders gesagt: Um ein überzeugendes Konzept einer neuen Wirtschaftspolitik zu entwerfen, muss zuerst die Wirtschaftspolitik während der Corona-Krise eingeordnet werden.

## 1.2 WAS NOCH GESCHEHEN MUSS: PROGRESSIVE TRANSFORMATIONSPOLITIK

Kapitel 4 bildet das Herzstück dieser Studie. In diesem Kapitel werden die wirtschaftspolitischen Maßnahmen

besprochen, die während der Krisenbewältigung in 2020 etwas in den Hintergrund getreten sind und die ab 2021 in den Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik gerückt werden sollten. Konkret sollen die folgenden Fragen beantwortet werden: Warum sind öffentliche Investitionen so wichtig? Was ist der Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Investitionen in Deutschland? Welche Maßnahmen können gewährleisten, dass der existierende Bedarf gedeckt wird? Und warum ist die Krise der richtige Zeitpunkt, um eine öffentliche Investitionsoffensive zu starten?

Die Notwendigkeit einer gut ausgebauten öffentlichen Infrastruktur wird in den Kapiteln 4.1 und 4.6 beleuchtet. In den Kapiteln 4.2 bis 4.4 wird der Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Investitionen analysiert, der notwendigerweise erfüllt werden muss, um das Ziel einer gut ausgebauten öffentlichen Infrastruktur in Deutschland zu erreichen.

Die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Investitionsoffensive. Neben der Finanzierungsfrage ist deshalb die Frage des Mitteleinsatzes wichtig. In Kapitel 4.5 wird die Frage diskutiert, wie ein effizienter Einsatz der bereitgestellten Finanzmittel gewährleistet werden kann. Dabei liegt der Fokus der Analyse auf der Bundespolitik, und die allgemeine Analyse wird durch konkrete Empfehlungen im Bereich Wohnungsbau (inklusive Schul- und Krankenhausbau) illustriert.

# 2

## AUSGANGSLAGE

In diesem Kapitel werden die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie beschrieben.

### 2.1 DIE WIRTSCHAFTSKRISE IN ZAHLEN

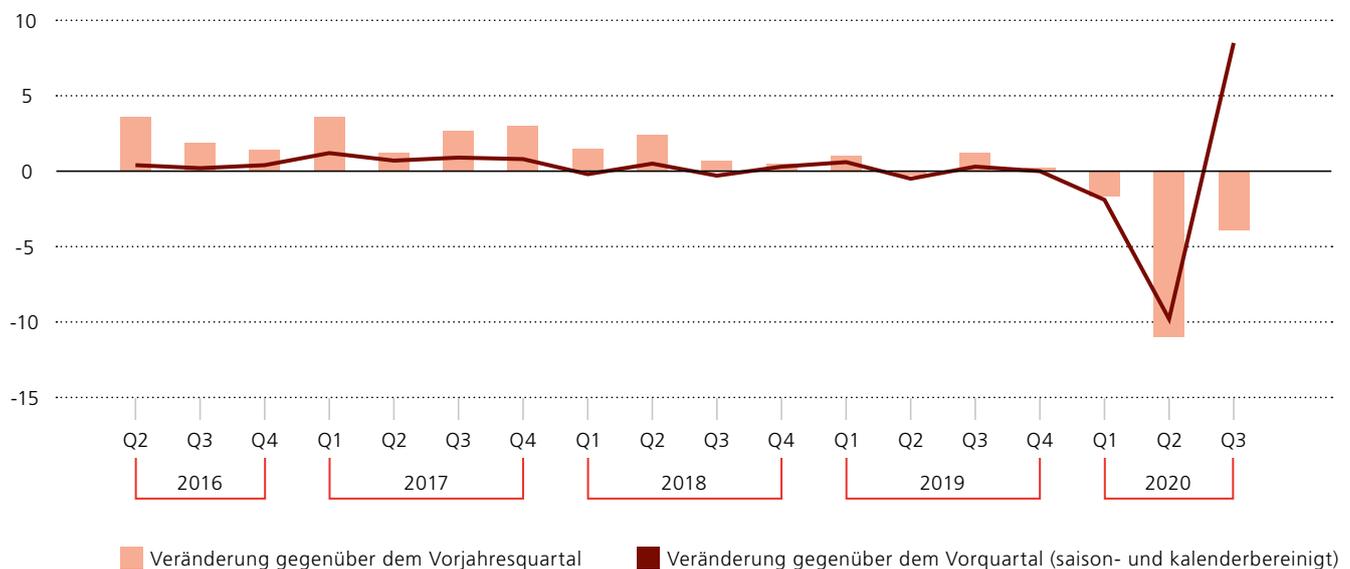
Die Corona-Pandemie ist eine menschliche Tragödie mit verheerenden wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen. Insbesondere hat die Krise zu dem größten Wirtschaftseinbruch seit der Nachkriegszeit geführt. Das Ausmaß des Einbruchs wird deutlich, wenn die Entwicklung des BIP in Deutschland betrachtet wird (vgl. Abbildung 1).

Das Statistische Bundesamt schätzt den realen BIP-Einbruch der deutschen Volkswirtschaft im zweiten Quartal 2020 auf –11,3 Prozent im Vergleich zum Vorjahresquartal. Die deutsche Wirtschaft hat sich zwar im Sommer schnell erholt, doch liegt das geschätzte BIP im dritten

Quartal 2020 immer noch 4,3 Prozent unter dem BIP des entsprechenden Vorjahresquartals. Zudem werden der Anstieg der Infektionsraten im Oktober und die im November ergriffenen gesundheitspolitischen Maßnahmen dazu führen, dass die Wirtschaft im vierten Quartal 2020 voraussichtlich stagnieren und die wirtschaftliche Entwicklung im ersten Quartal 2021 enttäuschend ausfallen wird.

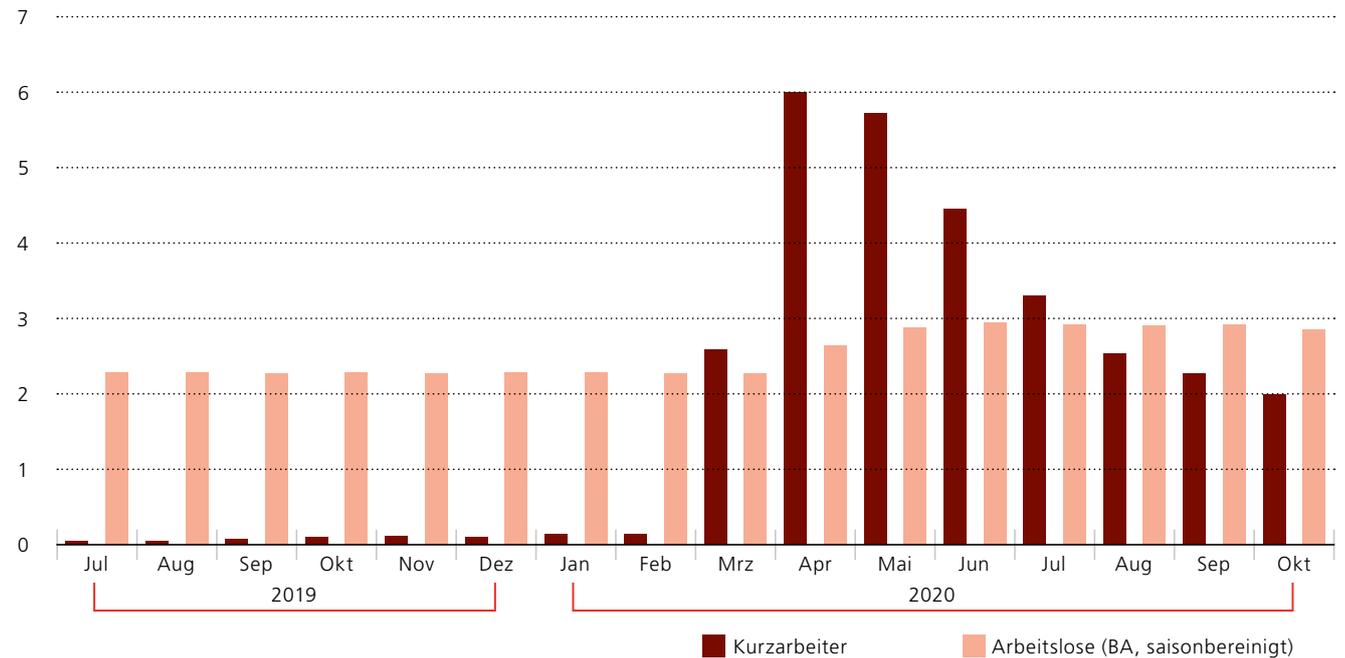
Während die Produktion einen starken Einbruch im zweiten Quartal 2020 erlitten hat, ist der Rückgang der Beschäftigung wesentlich milder. Der Grund dafür ist, dass wie bereits in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 der Einsatz der Kurzarbeit die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt abgefedert hat. Daher ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit – anders als in Ländern wie den USA – in Deutschland auch eher milde ausgefallen. Abbildung 2 zeigt den Verlauf der Arbeitslosigkeit und der Kurzarbeit in Deutschland.

Abbildung 1  
BIP-Wachstumsraten, in % (preisbereinigt)



Quelle: VGR, Statistisches Bundesamt.

Abbildung 2  
Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit, in Mio. Erwerbspersonen



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Welche ökonomischen Faktoren haben zu den in Abbildungen 1 und 2 dargestellten Entwicklungen geführt? Die Antwort auf diese Frage bestimmt unter anderem, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen angemessen sind, um die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Pandemie zu bekämpfen.

## 2.2 DIE WIRTSCHAFTSKRISE AUS ÖKONOMISCHER SICHT

Anders als die globale Finanzkrise 2008/2009 hat die Corona-Krise nicht ihren Ursprung in der Finanzwirtschaft. Doch auch in der Corona-Krise 2020 haben die Finanzmärkte auf die neue Situation als Erstes reagiert, bevor die realwirtschaftlichen Auswirkungen sich entfalten konnten. Sobald Ende Februar 2020 den Finanzinvestor\_innen klar wurde, dass eine globale Pandemie mit den entsprechenden wirtschaftlichen Konsequenzen bevorstand, fielen die Aktienkurse und die Zinsen auf risikoreiche Staats- und Unternehmensanleihen legten zu – die Risikoprämie stieg. Die negative Reaktion der Finanzmärkte auf die bevorstehende Pandemie hat negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft, weil beispielsweise Banken sich mit der Kreditvergabe zurückhalten und Unternehmen deshalb weniger investieren. Darüber hinaus hat die Pandemie auch direkte Auswirkungen auf die Realwirtschaft – die Menschen gehen weniger in Restaurants aus Sorge vor Ansteckung.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie bestehen also aus einer Überlagerung von verschiedenen Reaktionen und Wirkmechanismen, die alle ihren Ursprung in der Pandemie und ihren gesundheitlichen Folgen haben. Es ist in ökonomischen Erklärungen üblich, die verschiede-

nen Wirkmechanismen in zwei Kategorien einzuteilen: Ereignisse, die primär die Produktionsstruktur und somit das Angebot an Gütern und Dienstleistungen beeinflussen, und Ereignisse, die primär die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach diesen Gütern und Dienstleistungen verändern. Die in den Abbildungen 1 und 2 dargestellten Entwicklungen wurden im Wesentlichen durch eine Mischung aus den folgenden vier „Schocks“ bzw. exogenen Ereignissen verursacht.

Erstens gab es in der Corona-Krise wie in fast jeder Wirtschaftskrise die bereits genannte abrupte Reaktion der Finanzmärkte. Das hatte unter anderem zur Folge, dass zu Beginn der Krise die Zinsen für risikoreiche Anleihen sehr schnell anstiegen und Banken sich mit der Kreditvergabe zurückhielten. Und wenn die Banken Kredite vergaben, dann hauptsächlich an Unternehmen mit bester Bonität und zu schlechteren Konditionen als vor der Krise. Es kam also zu einer Verknappung der Liquidität genau zu einem Zeitpunkt, zu dem viele Unternehmen zusätzliche Kredite benötigten. Solche Kreditbeschränkungen haben die Produktion gestört und somit das gesamtwirtschaftliche Angebot beeinträchtigt. Doch nicht nur die Produktion wird gestört, sondern Kreditbeschränkungen führen auch zu einem Rückgang der Nachfrage der Unternehmen nach Investitionsgütern, weil an sich profitable Investitionsprojekte nicht finanziert werden können und deshalb unterbleiben. Darüber hinaus beeinträchtigen negative Entwicklungen in den Kreditmärkten auch die Konsumnachfrage, wenn Konsumgüter auf Pump gekauft werden. Dieser Wirkungskanal ist sicherlich wichtiger in den USA als in Deutschland.

Zweitens bedroht die Pandemie die Gesundheit der Menschen und hat so Auswirkungen auf die Produktivität und das Verhalten von Erwerbspersonen und Unternehmen

(Eichenbaum et al. 2020). Anders gesagt: Unternehmen produzieren weniger, wenn Arbeitskräfte erkranken oder aus Angst vor Ansteckung zu Hause bleiben bzw. in Kurzarbeit geschickt werden. Beispielsweise haben die Automobilhersteller die Produktion freiwillig – also ohne gesetzliche bzw. politische Vorgaben – im April 2020 runtergefahren, um Infektionen zu vermeiden und die Produktionsstätten für die Zeit nach dem Lockdown vorzubereiten. Diese Produktionsverluste und der entsprechende negative Effekt auf das gesamtwirtschaftliche Angebot wurden also nicht durch gesetzliche Vorschriften erzwungen, sondern sie sind die Folge von Verhaltensanpassungen der privaten Unternehmen und Haushalte. Ebenso hat ein verändertes Konsumverhalten die Nachfrage im stationären Einzelhandel auch nach der Lockerung reduziert.

Drittens führen gesundheitspolitische Maßnahmen der Regierung, die eine Verbreitung des Virus verhindern sollen, zu einer Reduktion der (effektiven) Arbeitszeit und Produktion (Guerrieri et al. 2020). Zum Beispiel mussten in der Phase des Lockdowns viele Geschäfte, Einkaufszentren, Hotels, Restaurants und Gaststätten temporär schließen und Veranstaltungen in Kultur und Sport fielen aus. Zudem haben neue Hygienestandards auch die Produktion industrieller Güter nicht unerheblich beeinträchtigt. Diese gesetzlichen Vorschriften haben zu einem temporären Produktivitätsverlust geführt und zu einem Rückgang der Nachfrage. Die Schließung einzelner Unternehmen in einer modernen Volkswirtschaft mit komplexen Wertschöpfungsketten hat weitreichende Konsequenzen für die Produktionsmöglichkeiten anderer Unternehmen (Baqaee/Farhi 2020). Insbesondere hat die Corona-Krise die globalen Lieferketten unterbrochen und so zu Produktionsengpässen geführt. Beispielsweise ist im März und April 2020 die Produktion im Maschinenbau in Baden-Württemberg auch deshalb ins Stocken gekommen, weil wichtige Vorprodukte nicht aus Norditalien geliefert wurden. Darüber hinaus hat die fast vollständige Schließung der Kitas und Schulen nicht nur die Arbeitszeit der Erzieher\_innen und Lehrer\_innen reduziert, sondern auch die effektive Arbeitszeit der betroffenen Eltern. Diese Verkettung verstärkt die Effekte ursprünglicher Schocks.

Viertens gehen Konsum- und Investitionsnachfrage zurück, weil private Haushalte und Unternehmen Einkommensverluste erleiden. Dabei handelt es sich beim Rückgang der Konsumnachfrage in der Mehrzahl der Fälle um einen Rückgang des Erwerbseinkommens aufgrund von Lohnkürzungen oder Arbeitslosigkeit, doch für einige vermögende Haushalte ist der Verlust an Kapitaleinkommen ebenfalls ein signifikanter Faktor. Und es ist nicht nur der aktuelle Einkommensverlust, der die Konsumnachfrage schwächt, sondern eben auch die Erwartung zukünftiger Einkommensverluste, die zu einem Rückgang der Konsumnachfrage führt. Zudem steigt in Krisen die Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen am Arbeitsmarkt, und die damit verbundene Verunsicherung der Menschen führt in der Regel zu einem verstärkten Einbruch des Konsums – wer sich Sorgen um den Job macht, gibt nicht gern unnötig Geld aus. Schließlich leidet die Investitionsnachfrage, weil Unternehmen sich aufgrund von Umsatzverlusten bei der Anschaffung neuer Maschinen und Anlagen zurückhalten.

Dabei ist nicht nur der aktuelle Umsatzverlust ausschlaggebend, sondern es sind häufig die Erwartungen hinsichtlich zukünftiger Umsatzverluste, die die Investitionstätigkeit der Unternehmen dämpfen. Darüber hinaus ist der Anstieg der Unsicherheit über zukünftige wirtschaftliche Entwicklungen schlecht für das Investitionsklima.

Die hier beschriebenen Wirkungsmechanismen greifen im Fall einer Pandemie global und verursachen eine globale Rezession, die zu einem globalen Rückgang der Nachfrage nach deutschen Exportgütern führt. Dieser globale Nachfrageeffekt ist für eine Exportnation wie Deutschland außerordentlich wichtig. Wie schon in der globalen Finanzkrise 2008/2009 hat in der Corona-Krise ein Einbruch der Exportnachfrage besonders den Maschinenbau und die Automobilbranche getroffen.

## 2.3 WARUM WIRTSCHAFTSKRISEN SO GEFÄHRLICH SIND: DAUERHAFTES SCHÄDEN (HYSTERESE)

Krisen erzeugen wirtschaftliche und gesellschaftliche Kosten, weil das Wirtschaftswachstum kurzfristig einbricht und die Beschäftigung zurückgeht bzw. die Arbeitslosigkeit steigt – siehe die in den Abbildungen 1 und 2 dargestellten Entwicklungen im Zeitraum März 2020 bis Juli 2020. Doch Wirtschaftskrisen führen nicht nur zu einem kurzfristigen Einbruch der wirtschaftlichen Aktivitäten, sondern können Wirtschaft und Gesellschaft auch dauerhaften Schaden zufügen. Diese dauerhaften Schäden stellen zusätzliche Kosten einer Krise dar, die auch nach der Erholung noch zu spüren sind. In der einschlägigen Literatur ist dieser Effekt als Hysterese-Effekt von Rezessionen bekannt und durch zahlreiche empirische Studien belegt. Zum Beispiel zeigen Ball (2014) sowie Cerra/Saxena (2008) anhand von makroökonomischen Zeitreihenanalysen, dass Rezessionen einen dauerhaften, negativen Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Produktion haben. Anders gesagt: Kurzfristige Fluktuationen in der gesamtwirtschaftlichen Aktivität beeinflussen den Potenzialoutput. Darüber hinaus haben empirische Studien einen engen Zusammenhang zwischen konjunktureller Fiskalpolitik und Potenzialoutput gefunden (siehe z. B. Fatas/Summers 2018 sowie Gechert et al. 2019).

Es gibt verschiedene Wirkungskanäle, die den Zusammenhang zwischen Rezessionen und Potenzialoutput prinzipiell erklären können. Eine Erklärung ist der Humankapitaleffekt: Arbeitslosigkeit ist häufig mit dem Verlust von unternehmens- oder sektor- bzw. berufsspezifischem Humankapital verbunden, und in einer Rezession steigt die Wahrscheinlichkeit und Verweildauer der Arbeitslosigkeit. Dieser Erklärungsansatz ist nicht nur theoretisch gut begründet, sondern auch empirisch belegt. Zum Beispiel zeigen empirische Studien, dass Jobverlust zu permanenten Einkommensverlusten führt und diese permanenten Einkommensverluste besonders groß sind für die Erwerbspersonen, die ihren Job während einer Rezession verloren haben (Davis/Wachter 2011).

Für einen besonders starken Hysterese-Effekt in der Wirtschaftskrise 2020 spricht zudem, dass die Corona-Pan-

demie das Verhalten privater Haushalte und Unternehmen unabhängig von den gesetzlichen Vorschriften und Geboten erheblich beeinflusst. So gibt es sehr starke empirische Belege, dass Konsument\_innen in der Corona-Krise ihr Konsumverhalten unabhängig von den gesetzlichen Vorschriften erheblich verändert haben (Baek et al. 2020, Goolsbee/Syverson 2020), und dass ein Teil dieser Verhaltensänderung daher permanent sein könnte. Darüber hinaus planen viele Unternehmen eine dauerhafte Änderung der Produktionsstruktur, was unter anderem zu einem Rückgang der Globalisierung führen kann.

Das Ausmaß des Hysterese-Effekts ist nicht für alle Rezessionen und Länder gleich. Er hängt im Wesentlichen von drei Faktoren ab: erstens von den strukturellen Schwächen bzw. Stärken der Wirtschaft vor der Krise, die wiederum von vergangenen wirtschaftspolitischen Entscheidungen abhängen; zweitens von den wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die während der Krise getroffen werden – der Qualität der Konjunkturpolitik der Regierung des jeweiligen Landes; drittens von der Größe und Dauer des exogenen Schocks, der zur Krise geführt hat. Der Effekt dieser Einflussfaktoren wird deutlich, wenn die Entwicklungen in Deutschland und den USA in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 verglichen werden.

Die deutsche Wirtschaft und speziell der Arbeitsmarkt haben sich sehr schnell von der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 erholt, während in den USA noch nach zehn Jahren Spuren der Krise erkennbar sind (Ball 2014). Diese Unterschiede können auf drei Faktoren zurückgeführt werden. Erstens sind in Deutschland Wirtschaft und Arbeitsmarkt gut aufgestellt in die Krise gegangen, während in den USA der Arbeitsmarkt bereits vor der Krise erhebliche Schwächen zeigte. Zweitens gibt es in den USA im Gegensatz zu Deutschland nur einen schwachen Sozialstaat, und es fehlen daher die automatischen Stabilisatoren. Zudem hat die deutsche Politik mit der Ausweitung des Kurzarbeitergeldes eine konjunkturpolitische Antwort gegeben, die in ihrer konjunkturellen Wirkung die in den USA ergriffenen Konjunkturmaßnahmen weit übertrifft. Drittens war der exogene Schock in den USA größer und dauerhafter als in Deutschland, denn die Finanzkrise hatte ihren Ursprung in den USA und Deutschland hat stark profitiert von der sehr schnell ansteigenden Exportnachfrage aus China.

## 2.4 WARUM WIRTSCHAFTSKRISEN SO GEFÄHRLICH SIND: SOZIALE AUSWIRKUNGEN

Die bisherigen Überlegungen haben sich im Wesentlichen auf zwei ökonomische Größen beschränkt, die die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abbilden: das BIP als Maß der aggregierten Produktionsleistung und die Arbeitslosenquote bzw. Beschäftigung als Maß der Teilhabe am Arbeitsmarkt. Diese wirtschaftlichen Größen sind wichtig, aber ebenso wichtig sind verteilungspolitische Fragen. Konkret ist die Verteilung der krisenbedingten Einkommensverluste relevant. Anders gesagt: Wer hat wie viel in der Corona-Krise verloren?

Eine abschließende Antwort auf diese Frage ist sicherlich verfrüht. Doch können empirische Untersuchungen über vergangene Krisen wichtige Informationen über die möglichen Auswirkungen in der Corona-Krise liefern. Besonders für die USA gibt es eine Reihe von Studien zum Thema. Die verfügbare Evidenz legt die folgenden Schlussfolgerungen nahe.

Erstens sind Krisen Ereignisse, in denen nicht nur das durchschnittliche Einkommen sinkt, sondern auch viele Menschen ganz viel verlieren. Anders gesagt: Die Evidenz zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß dauerhafter Einkommensverluste – persönliche Desaster also – in der Krise stark ansteigt (Guvonen et al. 2014). Das bedeutet unter anderem, dass die negativen Auswirkungen von Krisen auf das Wohlergehen der Menschen wesentlich größer sind, als eine einfache BIP-Betrachtung vermuten lässt. Diese These wird durch empirische Arbeiten bestätigt, die die langfristigen Auswirkungen von betriebsbedingten Kündigungen (job displacement) auf das Erwerbseinkommen untersuchen. Ein Arbeitsplatzverlust aufgrund einer betriebsbedingten Kündigung ist häufig mit dauerhaften Einkommensverlusten verbunden, und diese dauerhaften Einkommensverluste sind besonders hoch für die Erwerbspersonen, die in der Krise ihre Arbeit verloren haben (vgl. Schmieder et al. 2010 für Deutschland und Davis/Wachter 2011 für die USA). Ähnlich ergeht es den Schulabgänger\_innen: Wer seinen ersten Job in der Krise suchen muss, hat es nicht nur kurzfristig schwerer, sondern hat im Durchschnitt noch nach vielen Jahren ein Erwerbseinkommen, das unter dem der Erwerbspersonen liegt, die ihren ersten Job in einer wirtschaftlichen Boom-Phase gesucht haben (Oreopoulos et al. 2012).

Zweitens sind es besonders die Erwerbstätigen mit niedrigerem Einkommen, die prozentual die größten Einkommensverluste erleiden. Da viele dieser Erwerbstätigen nah am Existenzminimum leben und keine Ersparnisse haben, trifft die Krise diese Gruppe besonders hart. In diesem Sinne verlieren die ökonomisch schlechter gestellten Personen besonders viel in der Krise. Erste wissenschaftliche Erhebungen zeigen zum Beispiel, dass Selbstständige aufgrund wegbrechender Aufträge deutlich stärker ihre Arbeitszeiten reduzieren als Angestellte (Bünning et al. 2020). Unter den Angestellten dagegen können vor allem Erwerbstätige mit höherem Einkommen und höherer Bildung die Möglichkeit nutzen, im Homeoffice weiter zu arbeiten, während Menschen mit geringer Bildung viel häufiger in Kurzarbeit sind. Gerade diese Menschen arbeiten aber häufig in Berufen mit niedrigen Einkommen und sind somit größeren finanziellen Schwierigkeiten durch Kurzarbeit ausgesetzt.

Drittens sind in der Corona-Krise Frauen – anders als in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 – insgesamt deutlich stärker betroffen als Männer, was auf verschiedene Faktoren zurückzuführen ist. So sind sie häufiger ausschließlich geringfügig beschäftigt und haben damit weder Anspruch auf Kurzarbeit noch auf Leistungen aus der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (Hammerschmidt et al. 2020). Zudem sind Wirtschaftsbereiche mit einem hohen Frauenanteil besonders stark von Schließungen und Kurzarbeit betroffen, gleichzeitig wird das Kurzarbeiter-

geld dort seltener aufgestockt (Kohlrausch/Zucco 2020). Schließlich leisten Frauen den größten Teil der Haus- und Sorgearbeit und sind damit vom Betreuungsausfall durch die Kita- und Schulschließungen besonders belastet. Sie reduzieren aus diesem Grund deutlich häufiger ihre Arbeitszeit als Männer (Kohlrausch/Zucco 2020). Diese Last der verminderten Erwerbstätigkeit einerseits und der vermehrten Kinderbetreuung andererseits trifft zwar Eltern insgesamt, aber Frauen sind stärker betroffen als Männer – und ganz besonders alleinerziehende Frauen. Neben den Folgen für die Erwerbstätigen haben Schließungen der Schul- und Betreuungseinrichtungen enorme Folgen für die Bildungsungleichheit und das soziale Wohlbefinden benachteiligter Kinder. Denn es sind hauptsächlich Kinder aus weniger privilegierten Familien, die von einem guten Schul- und Betreuungsangebot profitieren und somit durch die Schließungen am meisten verlieren.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ein zusätzlicher Effekt ist, dass die Ausbreitung des Coronavirus und die gesundheitlichen Folgen einer Infektion stark von der Einkommenshöhe abhängen (vgl. Mayr 2020).

# 3

## WAS DIE POLITIK BISHER HAUPTSÄCHLICH GETAN HAT: STABILISIERUNGS- UND KONJUNKTURPOLITIK

In Kapitel 3 werden die verschiedenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen besprochen, mit denen die Politik auf die Herausforderungen der Corona-Krise reagiert hat. Dabei können zwei Formen der wirtschaftspolitischen Reaktion unterschieden werden: Stabilisierungspolitik zur Verhinderung des kompletten Absturzes der Wirtschaft und Konjunkturpolitik zur Stärkung der wirtschaftlichen Erholung. Die Soforthilfen in der ersten Phase der Krisenbekämpfung im März/April 2020 und ihre Weiterführung im Herbst 2020 (z. B. Überbrückungshilfen) sind im Wesentlichen stabilisierungspolitische Maßnahmen. Das Konjunkturpaket hingegen bestand zu großen Teilen aus konjunkturpolitischen Maßnahmen, die der Wirtschaft den notwendigen Anschlag geben sollten, um den Weg aus der Krise zu finden.<sup>2</sup>

### 3.1 STABILISIERUNGSPOLITIK: DEN ABSTURZ VERMEIDEN

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 ist die staatliche Absicherung von individuellen Risiken (Schutzschirm) in einer ersten Phase der Wirtschaftskrise das Gebot der Stunde. Eine Stabilisierungspolitik verhindert den kompletten Absturz der Wirtschaft und kann so die Kosten der Krise erheblich mindern. Denn private Unternehmen und Haushalte profitieren direkt von einer Politik der Risikoversicherung (Krebs 2007) und indirekt durch eine Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (Bayer et al.

<sup>2</sup> Stabilisierungspolitik soll den Konjunkturzyklus glätten und ist in diesem Sinne auch Konjunkturpolitik. Zudem ist der Unterschied zwischen Stabilisierungs- und Konjunkturreffekt einer Maßnahme in der wirtschaftspolitischen Praxis nicht immer trennscharf definiert. Eine formal-analytische Differenzierung zwischen Stabilisierungs- und Konjunkturpolitik wäre wie folgt: Stabilisierungspolitik ersetzt durch finanzpolitische Maßnahmen private Einkommensverluste, während Konjunkturpolitik zusätzliche Staatsausgaben nach Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) und finanzpolitische Maßnahmen zur Steigerung der privaten Einkommen beinhaltet.

2020, Werning 2015). Die Bundesregierung hat also richtig gehandelt, als sie im März und April 2020 mit einem Bündel an Maßnahmen einen Schutzschirm über die Wirtschaft und Gesellschaft gespannt hat. Vornehmliches Ziel dieser Politik war der Ausgleich von Einkommensverlusten und die Überwindung von Liquiditätsengpässen, um Menschen und Unternehmen zu schützen und den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abzufedern.

In diesem Abschnitt sollen die wichtigsten finanzpolitischen Maßnahmen besprochen werden, die in Deutschland in der ersten Krisenphase im März und April 2020 ergriffen und dann in modifizierter Form verlängert wurden (teilweise bis in das Jahr 2021 hinein). Die erste Phase im März und April – wie auch der Zeitraum November und Dezember – ist geprägt durch strenge gesundheitspolitische Maßnahmen, und die staatliche Absicherung von krisenbedingten Risiken ist das Gebot der Stunde. Entsprechend hat die Bundesregierung im März 2020 einen Schutzschirm über die Wirtschaft und Gesellschaft gespannt, um die Einkommensverluste der Arbeitnehmer\_innen und Soloselbstständigen durch Zuschüsse zu kompensieren und Liquidität für Unternehmen bereitzustellen. Vornehmliches Ziel war also die Stabilisierung der Wirtschaft, indem ein möglichst großer Teil des durch Einkommensverluste und Liquiditätsengpässe verursachten Rückgangs der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abgedeckt wird.

#### 3.1.1 GELDPOLITIK UND KFW-HILFSPROGRAMME: LIQUIDITÄT FÜR UNTERNEHMEN

Turbulenzen auf den Finanzmärkten sind die Vorboten der Wirtschaftskrise. Entsprechend ist die erste wirtschaftspolitische Antwort auf die Krise der Versuch, die Finanzmärkte zu beruhigen und Vertrauen wiederherzustellen. Dies ist im Wesentlichen die Aufgabe der Geldpolitik in der Krise. Konkret können die Notenbanken einer Verknappung der Liquidität und möglichen Zinsanstiegen entgegenwirken, indem sie die folgenden zwei geldpolitischen Instrumente nutzen.

Erstens können Notenbanken (Zentralbanken) durch den Ankauf von Staats- und Unternehmensanleihen die Liqui-

dität auf den Finanzmärkten erhöhen und den Zins auf diese Anleihen senken. So hat die Europäische Zentralbank (EZB) im März 2020 das Notfallprogramm PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) zum Ankauf von Anleihen aufgelegt, das bereits bei seiner Ankündigung eine gewisse Wirkung zeigte und dann zu einer stetigen Senkung der Zinssätze z. B. auf italienische Staatsanleihen geführt hat – von knapp zwei Prozent im April 2020 auf unter ein Prozent im November 2020. Zweitens können Notenbanken den Geschäftsbanken zusätzliche Liquidität durch zinsgünstige Kredite bereitstellen, damit die Geschäftsbanken ihre Zurückhaltung bei der Kreditvergabe an die Unternehmen aufgeben. Denn Unternehmen müssen in einer Krise schnell mit Liquidität versorgt werden, damit keine Liquiditätsengpässe entstehen und Unternehmen mit tragfähigem Geschäftsmodell nicht in die Insolvenz getrieben werden.

Die hier beschriebene expansive Geldpolitik hat im Wesentlichen zwei Ziele. Erstens sollen die Finanzmärkte und Geschäftsbanken mit Liquidität in der Krise versorgt und verlorene Zuversicht zurückgewonnen werden. Dieses Ziel kann eine Notenbank wie die EZB sehr direkt mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten (Open Market Operations – OMO, Kreditvergabe an Geschäftsbanken) erreichen. Zweitens sollen die Geschäftsbanken dazu veranlasst werden, ihre krisenbedingte Zurückhaltung bei der Kreditvergabe aufzugeben und wieder Kredite an Unternehmen mit tragfähigem Geschäftsmodell zu vergeben. Für diese zweite Aufgabe ist eine expansive Geldpolitik wichtig (eine notwendige Bedingung), doch die Instrumente der Geldpolitik sind in der Krise in der Regel nicht hinreichend. Denn es wird immer viele Unternehmen mit prinzipiell tragfähigem Geschäftsmodell geben, die trotz relativ niedriger Zinsen auf Bundesanleihen und Anleihen von größeren Unternehmen mit Top-Bonität keine Kredite von ihren Hausbanken in der Krise erhalten. Diese Einsicht wurde auch durch die Erfahrung während der Corona-Krise bestätigt: Trotz expansiver Geldpolitik und entsprechender Beruhigung der Finanzmärkte Anfang März 2020 konnte die Mehrzahl der kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) keine Kredite von ihren Hausbanken erhalten oder mussten stark verschlechterte Kreditkonditionen akzeptieren.

Diese Beschränktheit der geldpolitischen Instrumente erfordert in der Krise, dass eine expansive Finanzpolitik die Geldpolitik unterstützen muss, um alle Unternehmen mit der notwendigen Liquidität zu versorgen. Das Finanzministerium muss also mit Garantien und Bürgschaften sicherstellen, dass die günstigen Zinsen an den Finanzmärkten (Geldpolitik) auch bei den kleineren und mittleren Unternehmen in der Realwirtschaft ankommen (Finanzpolitik). Daher wurden von der Bundesregierung im Rahmen des Corona-Schutzschildes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in erheblichem Umfang Hilfskredite zur Verfügung gestellt. Die wesentlichen Sonderprogramme zur Krisenbekämpfung werden im Anhang besprochen.

### 3.1.2 KURZARBEITERGELD: STAATLICHE VERSICHERUNG FÜR ERWERBSTÄTIGE

Das vielleicht wichtigste Instrument der Stabilisierungspolitik ist die Ausweitung der Kurzarbeit als Schutz der nichtselbstständigen Erwerbstätigen (Arbeitnehmer\_innen) vor Arbeitslosigkeit. Kurzarbeitergeld ist ein Instrument der deutschen Arbeitsmarktpolitik, welches bereits vor der Corona-Krise existierte und an erwerbstätige Personen mit versicherungspflichtiger Beschäftigung ausgezahlt werden kann. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) zahlt das Kurzarbeitergeld als teilweisen Ersatz für den durch einen vorübergehenden Arbeitsausfall entfallenen Lohn, wenn ein Betrieb oder Unternehmen Kurzarbeit angemeldet hat. Konkret werden bei kinderlosen Beschäftigten 60 Prozent und bei Beschäftigten mit Kindern 67 Prozent des Nettogehalts vom Staat ersetzt und so die Arbeitgeber\_innen bei den Kosten der Beschäftigung der Arbeitnehmer\_innen entlastet.

Kurzarbeitergeld vermeidet Kündigungen bei temporären Auftragsausfällen und schützt so die Beschäftigten vor Arbeitslosigkeit. Aus ökonomischer Sicht versichern sowohl Kurzarbeitergeld als auch Arbeitslosengeld das Einkommen der nichtselbstständig Erwerbstätigen gegen zeitlich begrenzte, drastische Reduktionen der Arbeitszeit, wobei das Arbeitslosengeld nur im Fall der Arbeitslosigkeit ausgezahlt werden kann und somit die Kündigung erfordert. Somit ist der Vorteil des Kurzarbeitergeldes gegenüber dem Arbeitslosengeld, dass es das Stigma und die dauerhaften Lohnverluste vermeidet, die häufig mit Arbeitslosigkeit verbunden sind.

Die von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen zur Ausweitung des Kurzarbeitergeldes werden im Anhang zusammengefasst. Diese Maßnahmen in Verbindung mit den außerordentlich harschen Auswirkungen der Corona-Krise haben zu einer einmaligen Ausweitung des Kurzarbeitergeldes in Deutschland geführt. Die Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes hat im April 2020 mit knapp 6 Millionen Erwerbspersonen ihren Höhepunkt erreicht und ist dann sukzessive auf 2,2 Millionen im September 2020 gesunken – siehe Abbildung 2. Aus dieser Sicht war das Kurzarbeiterprogramm sehr erfolgreich, denn es hat verhindert, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland wie in den USA innerhalb kürzester Zeit sehr stark ansteigt. Die Inanspruchnahme von Kurzarbeit lag damit weit über den Werten zur Zeit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009. Damals wurde im Mai 2009 ein Höchstwert von 1,44 Millionen Personen in konjunktureller Kurzarbeit erreicht.

### 3.1.3 SOFORTHILFEN/ÜBERBRÜCKUNGSHILFEN: STAATLICHE VERSICHERUNG FÜR KMU

Kurzarbeitergeld schützt nichtselbstständig Beschäftigte vor Arbeitslosigkeit, aber es hilft nicht den Selbstständigen. In der Corona-Krise stehen gerade Soloselbstständige und Familienbetriebe vor existenziellen Problemen (Gastronomie, Touristik, Kunst und Kultur). Während die Einnahmen wegbrechen, bleiben die laufenden Kosten wie Miet- oder Pachtkosten bestehen, Rücklagen sind schnell aufgebraucht und es besteht oft kein Zugang zu Krediten.

Um diesen Personen eine gewisse Absicherung gegen Corona-bedingte Einkommensverluste zu geben, hat die Bundesregierung im März 2020 Soforthilfsprogramme aufgelegt. Ab Juni 2020 wurde das Soforthilfsprogramm dann in das Programm für Überbrückungshilfen überführt – die Überbrückungshilfen I-III.

Die Überbrückungshilfe III ist eine sogenannte „Neustarthilfe für Soloselbstständige“. Damit soll der besonderen Situation von Soloselbstständigen, insbesondere Künstler\_innen und Kulturschaffenden Rechnung getragen werden. Zu den zu berücksichtigenden Kosten soll für diese Gruppe künftig eine einmalige Betriebskostenpauschale von 25 Prozent des Umsatzes im Vergleichszeitraum zählen. Darüber hinaus wurden gegen Ende des Jahres 2020 die sogenannten „November- und Dezemberhilfen“ eingeführt, um die vom „leichten“ Lockdown im November und Dezember 2020 betroffenen Betriebe und Personen zu unterstützen. Diese Hilfen sind relativ großzügig konstruiert und ersetzen 75 Prozent des Umsatzes des entsprechenden Vorjahresmonats. Weitere Details dieser Hilfsprogramme werden im Anhang besprochen.

### 3.2 BEWERTUNG DER STABILISIERUNGSPOLITIK DER BUNDESREGIERUNG

Stabilisierungspolitik ist der Versuch des Staates, sich mithilfe von Versicherungs- und Liquiditätsmaßnahmen gegen die Krise zu stemmen und so den Einbruch der Konjunktur abzufedern. Dabei werden entweder bestehende Programme ausgeweitet (Kurzarbeitergeld) oder neue Programme eingeführt (Soforthilfen). Die Stabilisierungspolitik der Bundesregierung im März und April 2020 und die entsprechenden Folgeprogramme – der sogenannte Schutzschirm – haben positive wirtschaftliche Auswirkungen gehabt und gleichzeitig ökonomische Kosten erzeugt. Die positiven Effekte bestanden hauptsächlich aus dem direkten Versicherungsnutzen sowie einer Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und des gesamtwirtschaftlichen Angebots, während auf der Kostenseite die negativen Anzeffekte und eine mögliche Fehlallokation der Ressourcen zu erwähnen sind. Zudem muss aus finanzpolitischer Sicht die Entwicklung der Schuldenquote berücksichtigt werden. Wenn der Nutzen der ergriffenen Stabilisierungsmaßnahmen die Kosten übersteigt, dann ist die Krisenpolitik der Bundesregierung erfolgreich gewesen.

War die Stabilisierungspolitik der Bundesregierung in diesem Sinn richtig? Die Ergebnisse der einschlägigen Literatur legen nahe, dass die Antwort „Ja“ lautet. Anders gesagt: Die Bundesregierung hat mit dem Schutzschirm zur Stabilisierung von Wirtschaft und Gesellschaft im Großen und Ganzen richtig gehandelt. Denn die positiven Auswirkungen der ergriffenen Maßnahmen sind erheblich gewesen, während die negativen Anzeffekte und Mitnahmeeffekte eher eine untergeordnete Rolle gespielt haben (siehe unten). Zudem würde die zukünftige staatliche Schuldenquote ohne die Sofortmaßnahmen sehr wahrscheinlich höher sein als ohne diese Maßnahmen, weil das Bruttoinlandsprodukt und die Steuereinnahmen wesentlich stärker eingebrochen wären, als es der Fall ge-

wesen ist. Aus diesem Grund sind die Stabilisierungsmaßnahmen nicht nur aus wirtschaftlicher, sondern auch aus fiskalischer Sicht ein Gewinn gewesen.

Die wissenschaftliche Literatur und die entsprechende Einordnung der Stabilisierungsmaßnahmen der Bundesregierung werden im Folgenden kurz besprochen.

#### 3.2.1 WARUM STABILISIERUNGSPOLITIK?

Beschäftigte und Selbstständige profitieren direkt von einer Politik der Risikoversicherung, weil sie die Unsicherheit für die Erwerbspersonen reduziert. Dies gilt auch, wenn die Erwerbstätigen das Versicherungssystem durch Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge finanzieren müssen. Dies ist das gängige Argument in der einschlägigen ökonomischen Literatur, warum eine Versicherung individueller Risiken gesellschaftlichen Nutzen stiftet: Sie erhöht die Lebensqualität von risikoaversen Personen. Lucas (2003) hat in einem viel beachteten Beitrag argumentiert, dass dieser gesellschaftliche Nutzen der Stabilisierungspolitik aufgrund des beschriebenen Versicherungseffekts moderat ist, doch seine Analyse basiert auf der Annahme eines repräsentativen Haushalts mit rationalen Erwartungen. Die nachfolgende Literatur hat jedoch gezeigt, dass solche staatlichen Versicherungsleistungen einen hohen gesellschaftlichen Nutzen haben, wenn realistische Annahmen hinsichtlich der Risikoaversion der Erwerbspersonen und der Heterogenität der Einkommensverluste getroffen werden (Krebs 2007).

Eine Reduktion der Einkommensunsicherheit hat nicht nur einen direkten Versicherungsnutzen, sondern auch einen indirekten Nutzen durch die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (Werning 2015). Kurzarbeitergeld und Zuschüsse für Soloselbstständige reduzieren den krisenbedingten Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und federn so den Wirtschaftseinbruch ab. Neuere modellbasierte Arbeiten in der modernen Makroökonomik haben gezeigt, dass dieser Effekt quantitativ sehr wichtig ist – der kurzfristige Fiskalmultiplikator von kreditfinanzierten Transferzahlungen ist besonders in der Corona-Krise groß (Bayer et al. 2020).<sup>3</sup> Dieser Befund wird durch die empirische Evidenz bestätigt (Chetty et al. 2020).

Die Finanzkrise hat eindrucksvoll bewiesen, wie stark die realwirtschaftlichen Auswirkungen von Liquiditätsengpässen sein können. Die bereits genannten negativen Effekte solcher Liquiditätsschocks auf das gesamtwirtschaftliche Angebot und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sind ausgiebig in der einschlägigen makroökonomischen Literatur untersucht worden. Modellbasierte makroökonomische Simulationsanalysen haben gezeigt, dass Disruptionen im Finanzsystem und die damit verbundenen Liquiditätsengpässe erhebliche negative Auswirkungen auf Angebot (Jermann/Quadrini 2012) und Nachfrage (Christiano et al. 2015, Del Negro et al. 2015) haben können.

Ein gut strukturiertes Stabilisierungsprogramm sollte die zusätzlichen Staatsausgaben und Einnahmeausfälle durch

<sup>3</sup> Für Neu-Keynesianische Modelle, die kleine Effekte finden, siehe Bayer et al (2020).

eine Nettokreditaufnahme im öffentlichen Haushalt finanzieren. Ein Stabilisierungsprogramm muss also durch eine expansive Finanzpolitik begleitet werden, um die volle Wirkung entfalten zu können. Eine Finanzierung der Stabilisierungsmaßnahmen durch Steuererhöhungen oder Kürzungen an anderer Stelle wäre kontraproduktiv, denn es würde die positiven Konjunkturimpulse der Maßnahmen abschwächen und somit weniger zur Stabilisierung der Wirtschaft beitragen. Dies zeigt, dass die Politik der schwäbischen Hausfrau in Rezessionen an ihre Grenzen stößt und in diesem Fall allen Generationen schaden kann.

Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Literatur zeigen also, dass der im März und April 2020 von der Bundesregierung aufgespannte Schutzschirm im Großen und Ganzen richtig gewesen ist. Denn die positiven Auswirkungen der ergriffenen Maßnahmen sind erheblich gewesen, während die negativen Anreizeffekte und Mitnahmeeffekte eher eine untergeordnete Rolle gespielt haben (siehe unten).

### 3.2.2 NEGATIVE ÖKONOMISCHE EFFEKTE DER STABILISIERUNGSMASSNAHMEN

Die staatliche Absicherung individueller Risiken kann wie jede Versicherung zu negativen Anreiz- und Mitnahmeeffekten führen. Negative Anreizeffekte liegen vor, wenn die Existenz der Versicherung den versicherten Personen einen zusätzlichen Anreiz bietet, Entscheidungen mit negativen wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Konsequenzen zu treffen. Mitnahme- bzw. Streueffekte sind immer dann ein Problem, wenn Personen die Programmleistungen erhalten, für die das Programm ursprünglich nicht gedacht ist. Negative Anreiz- und Mitnahmeeffekte von Hilfsprogrammen haben sowohl fiskalische als auch realwirtschaftliche Kosten, die für die im März und April 2020 beschlossenen Hilfsprogramme im Folgenden näher erläutert werden sollen.

#### 3.2.2.1 Versicherung der abhängig Beschäftigten: Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld

Die einschlägige ökonomische Literatur in Bezug auf die Arbeitslosenversicherung (ALG I und II) hat den negativen Effekt der Versicherungsleistung auf den Suchanreiz der Arbeitslosen und die damit verbundenen Beschäftigungsverluste stark thematisiert – das „Fordern“ in „Fördern und Fordern“. Die wissenschaftliche Literatur zum Thema Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung ist umfangreich und besteht aus Hunderten von Publikationen. Die wesentlichen Arbeiten mit Fokus auf die Hartz-IV-Reform werden in Krebs (2019a) besprochen.<sup>4</sup> Im Hinblick auf die in der Corona-Krise erfolgte Verlängerung der

Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I (ALG I) und des vereinfachten Zugangs zum Arbeitslosengeld II (ALG II) kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die zusätzlichen negativen Anreizeffekte der krisenbedingten Ausweitung der Programme in den ersten Monaten der Krise moderat gewesen sind.

Kurzarbeitergeld verhindert unnötige Entlassungen und die damit verbundenen Verluste von wertvollem Humankapital. Doch Kurzarbeitergeld kann Unternehmen auch einen Anreiz bieten, notwendige Entlassungen unnötig lang hinauszuzögern und so mögliche Produktivitätsgewinne durch Restrukturierungen zu verhindern. Die wirtschaftswissenschaftliche Literatur hat sich im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung relativ wenig mit den ökonomischen Konsequenzen des Kurzarbeitergeldes beschäftigt, und die vorliegenden Arbeiten haben den Humankapitaleffekt nicht berücksichtigt.<sup>5</sup> Zudem spricht neuere empirische Evidenz gegen die Hypothese, dass „schöpferische Zerstörung“ eine wichtige Voraussetzung für erfolgreichen Strukturwandel ist.<sup>6</sup> Trotzdem wurde die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes von einigen Ökonom\_innen ausführlich in der Öffentlichkeit dafür kritisiert, dass sie den notwendigen Strukturwandel aufhalten und die Innovationskraft der Wirtschaft schwächen könnte.<sup>7</sup> Hier wie so oft war die öffentliche Debatte hauptsächlich von meinungsstarken, aber evidenzfreien Beiträgen bestimmt.

Hinsichtlich der Krisenpolitik können jedoch aus rein ökonomischen Überlegungen relativ klare Empfehlungen abgeleitet werden. Konkret ist eine Ausweitung der Versicherungsleistungen in der Krise immer sinnvoll. Denn in der Krise vergrößert sich der Fiskalmultiplikator, sodass der gesamtwirtschaftliche Nutzen einer Ausweitung des Kurzarbeitergeldes bzw. Arbeitslosengeldes ansteigt. Zudem steigt in der Krise die Arbeitslosigkeit und somit auch der Effekt der negativen Such-Externalität, die dadurch entsteht, dass die Arbeitssuche und Suchintensität einer einzelnen arbeitslosen Erwerbsperson die Wahrscheinlichkeit verringern, dass andere arbeitslose Erwerbspersonen einen Job finden. Das alles spricht für eine Ausweitung des Kurzarbeitergeldes in der Krise und rechtfertigt prinzipiell die ergriffenen Maßnahmen, wobei die exakte Ausgestaltung der Krisenpolitik nicht von solchen allgemeinen Überlegungen abgeleitet werden kann. Doch die vorhandene Evidenz legt nahe, dass eine kräftige Ausweitung der Maßnahmen ökonomisch sinnvoll ist. Dabei sollte die Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeiter- oder Arbeitslosengeldes immer in Kombination mit einer Ausweitung der Weiterbildungsmaßnahmen gedacht wer-

<sup>5</sup> Cooper et al. (2017) untersucht den negativen Produktivitätseffekt des Kurzarbeitergeldes in einem makroökonomischen Modellrahmen, aber vernachlässigt die empirisch belegten Humankapitalkosten der Arbeitslosigkeit und die positiven Auswirkungen des Kurzarbeitergeldes auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage.

<sup>6</sup> Beispielsweise zeigen Dauth et al. (2020), dass in Deutschland der Strukturwandel in der Vergangenheit und die damit verbundenen Anpassungen am Arbeitsmarkt hauptsächlich innerhalb existierender Unternehmen bewältigt wurden. Garcia-Marcia et al. (2019) finden für die USA, dass langfristige Produktivitätsgewinne hauptsächlich durch Unternehmen verwirklicht werden, die bereits im Markt etabliert sind.

<sup>7</sup> Eine gute Zusammenfassung der wesentlichen ökonomischen Argumente bietet Schieritz (2020).

<sup>4</sup> Die Höhe und Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und Kurzarbeitergeldes ist letztlich auch eine gesellschaftspolitische Entscheidung, die nicht nur aus ökonomischen Überlegungen abgeleitet werden kann. Denn ökonomische Empfehlungen beruhen auf Modellen mit Modellparametern, über deren Werte sehr hohe Unsicherheit besteht. Insbesondere erlaubt die verfügbare empirische Evidenz nur eine sehr unsichere Schätzung der Suchelastizität. Zudem ist die Parameterheterogenität innerhalb der Gesellschaft hinsichtlich der Risikoaversion sehr wahrscheinlich sehr groß.

den, damit unerwünschte Anreizeffekte minimiert werden und die bestehenden transformativen Herausforderungen noch in der Krise bewältigt werden können.

### 3.2.2.2 Staatliche Versicherung der Unternehmen

Aus ökonomischer Sicht ist die staatliche Versicherung von Umsatz- bzw. Einkommensverlusten der Unternehmen nicht vergleichbar mit der Versicherung von Einkommensverlusten der abhängig Beschäftigten und Soloselbstständigen. Denn das Ziel sollte sein, das Einkommen der privaten Haushalte bzw. Personen möglichst gut zu versichern – Unternehmen sind in der ökonomischen (neoklassischen wie keynesianischen) Analyse nur Mittel zum Zweck. Zudem können aufgrund von Informationsproblemen die Mitnahme- und negativen Anreizeffekte der staatlichen Absicherung von Umsatzverlusten erheblich sein. Zum Beispiel werden ohne Vermögensprüfung auch Unternehmen die Zuschüsse erhalten, die über hinreichende liquide Mittel verfügen und somit die Verluste selbst ausgleichen könnten. Der Staat übernimmt in solchen Fällen unnötigerweise das unternehmerische Risiko, und das Grundprinzip einer (sozialen) Marktwirtschaft, dass Risiko und Haftung zusammenfallen müssen, wird durch solche Unternehmenshilfen aufgeweicht.<sup>8</sup> Dies alles spricht dafür, in normalen Zeiten Unternehmensrisiken nicht durch direkte staatliche Zuschüsse zu versichern.

Doch Krisenzeiten sind keine normalen Zeiten und besonders in der Corona-Krise gibt es einige Geschäftsbeiriche, in denen der Umsatz krisenbedingt fast vollkommen weggebrochen ist. In einer solchen Situation droht eine Überschuldung der Wirtschaft und eine Insolvenzelle, die weitreichende soziale Konsequenzen hätte. Deshalb war es richtig, dass die Bundesregierung mit den Überbrückungshilfen für Soloselbstständige und KMU die Wirtschaft gestützt hat. Ebenso waren die sogenannten November- und Dezemberhilfen als Antwort auf den zweiten Lockdown im Prinzip richtig, auch wenn die Programme zielgenauer ausgestaltet werden müssen. Einige Details der Hilfsprogramme für KMU werden im Anhang besprochen.

Bei der Konstruktion staatlicher Hilfsprogramme für Unternehmen müssen immer mögliche Anreizeffekte und Mitnahme- bzw. Streueffekte berücksichtigt werden. Beispielsweise sinken die Zuschüsse der Überbrückungshilfen mit dem (aktuell) erzielten Umsatz, sodass gewisse Unternehmen einen Anreiz haben, den Umsatz (und eventuell die Beschäftigung) künstlich niedrig zu halten. Dieser negative Anreizeffekt der Überbrückungshilfen wird durch das Kurzarbeitergeld in einigen Fällen noch verstärkt. Die November- und Dezemberhilfen vermeiden die negativen Anreizeffekte, weil die Höhe der Zuschüsse an den vergangenen Umsatz gekoppelt und unabhängig vom aktuellen Umsatz ist. Die November- und Dezemberhilfen haben jedoch den Nachteil, dass sie nicht sehr zielgenau sind und

<sup>8</sup> Der mögliche Einwand, dass der Staat das Kapitaleinkommen der Unternehmenseigentümer\_innen versichern sollte, ist prinzipiell nicht verkehrt, aber greift in der Praxis häufig zu kurz. Denn die Unternehmenseigentümer\_innen umfassen auch den wohlhabenden Teil der Bevölkerung, deren Versicherung keine staatliche Aufgabe ist.

es daher erhebliche Mitnahme- bzw. Streueffekte gibt – einige der betroffenen Unternehmen erhalten mehr Geld, als sie unter normalen Umständen hätten verdienen können. Eine ausführliche Analyse der möglichen Mitnahme- und Anreizeffekte der verschiedenen Programme kann aus Platzgründen in dieser Studie nicht erfolgen.

## 3.3 KONJUNKTURPOLITIK: EIN ANSCHUB FÜR DIE WIRTSCHAFT

Ein Schutzschirm für Wirtschaft und Gesellschaft ist der erste Schritt in einer umfassenden wirtschaftspolitischen Antwort auf die Corona-Krise. Ein solcher Schutzschirm verhindert einen dramatischen und irreversiblen Absturz der Wirtschaft, doch er ist in der Regel nicht ausreichend, um die Wirtschaft aus der Krise zu führen. Denn kein staatliches Stabilisierungsprogramm kann aufgrund möglicher Mitnahmeeffekte und negativer Anreizeffekte die privaten Einkommensverluste zu 100 Prozent ersetzen. Zudem können diese Programme nicht den Rückgang der Exportnachfrage beeinflussen. Darüber hinaus sind private Haushalte und Unternehmen in der Krise stark verunsichert und halten sich mit Konsum und Investitionen zurück. Schließlich werden einige gesundheitspolitische Restriktionen auf absehbare Zeit in Kraft bleiben und viele Menschen haben ihr Konsumverhalten dauerhaft geändert. Es verbleibt also immer ein substanzieller Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

Weitere Schritte sind deshalb notwendig, damit Wirtschaft und Gesellschaft den Weg aus der Krise herausfinden können. Ohne weitere staatliche Impulse besteht die Gefahr, dass Wirtschaft und Gesellschaft dauerhaften Schaden erleiden werden – der sogenannte Hysterese-Effekt einer Rezession.<sup>9</sup> Die Existenz solcher Hysterese-Effekte bedeutet unter anderem, dass eine Politik des Abwartens hohe Kosten verursachen kann. Die Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre hat eindrucksvoll gezeigt, welche erheblichen gesellschaftlichen Schäden falsche wirtschaftspolitische Entscheidungen verursachen können. Dabei sind die gesellschaftlichen Kosten der Krise wesentlich größer, als reine BIP-Betrachtungen suggerieren würden, weil die Krisenverluste sehr ungleich verteilt sind.<sup>10</sup> Die Bundesregierung hat deshalb richtig gehandelt, als sie bereits im Juni 2020 ein Konjunkturpaket verabschiedet hat.

Doch wie sollte ein Konjunkturprogramm aussehen? Die einfache keynesianische Antwort lautet, dass ein Konjunkturprogramm den Schwerpunkt auf die private Konsumnachfrage legen sollte. Wer mehr Geld in der Tasche hat, gibt auch mehr aus und hilft so mittelbar der ganzen Wirtschaft. So lautet verkürzt ein Kernargument für einfache Konjunkturlösungen. Zudem ist der private Konsum die größte Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, da über die Hälfte aller Ausgaben für Güter und Dienstleistungen auf den privaten Konsum entfallen.

Öffentliche und private Investitionen sind ebenfalls Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und ein

<sup>9</sup> Siehe die Diskussion in Kapitel 2.3.

<sup>10</sup> Siehe die Diskussion in Kapitel 2.4.

Investitionsprogramm kann daher auch die Konjunktur ankurbeln. Darüber hinaus stimulieren Investitionen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, ohne direkt den sozialen Konsum zu steigern. Zudem kann ein breit angelegtes öffentliches Investitionsprogramm Planungssicherheit schaffen und über einen Erwartungseffekt wichtige Sektoren der Wirtschaft stabilisieren (Bachmann/Sims 2012). 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. Aus diesen Gründen betrachten viele Ökonom\_innen ein öffentliches Investitionsprogramm als ein bewährtes Mittel zur Bekämpfung von Wirtschaftskrisen (Krebs 2020a, Dullien et al. 2020a, Feld et al. 2020).

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte zur Corona-Krise gibt es eine Reihe von Stimmen, die den kurzfristigen Nutzen von Investitionsmaßnahmen – und insbesondere öffentlicher Investitionsprogramme – als eher gering einschätzen. Die häufig gehörte Kritik an öffentlichen Investitionsmaßnahmen als Konjunkturmaßnahmen, und der daraus abgeleitete Fokus auf Konsummaßnahmen, ist aus ökonomischer Sicht überraschend. Denn öffentliche Investitionen haben zwar einen schwächeren Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität, wenn durch einen Zinsanstieg private Investitionen verdrängt werden. Dieser sogenannte Crowding-out-Effekt von defizitfinanzierten Staatsausgaben ist relativ groß in neu-keynesianischen Modellen, wenn die Zentralbank nicht entsprechend reagiert (Boehm 2019). Das niedrige Zinsumfeld in Kombination mit der expansiven Geldpolitik der EZB legen jedoch nahe, dass in der aktuellen Situation dieser Crowding-out-Effekt minimal sein sollte. Anders gesagt: Der positive Erwartungseffekt öffentlicher Investitionsausgaben dominiert den aktuell kleinen negativen Zinseffekt, und öffentliche Investitionen steigern daher private Investitionen in der kurzen Frist. Diese These wird von der empirischen Evidenz gestützt (Clemens et al. 2019). Kurz gesagt: Ein gut konzipiertes öffentliches Investitionsprogramm ist also das beste Konjunkturprogramm (Krebs 2020a).

### 3.4 BEWERTUNG DER KONJUNKTURPOLITIK DER BUNDESREGIERUNG<sup>11</sup>

Die Politik muss in der Corona-Krise auf einen Dreiklang setzen: Stabilisierungspolitik zur Verhinderung des wirtschaftlichen Absturzes (Kapitel 3.1), Konjunkturpolitik zur Stärkung der wirtschaftlichen Erholung (Kapitel 3.3) und Transformationspolitik für eine bessere Zukunft (Kapitel 4). Das im Juni 2020 verabschiedete Konjunkturpaket des Bundes enthält eine Vielzahl von Maßnahmen (insgesamt 57) zur Umsetzung eines solchen Dreiklangs. Eine ausführliche Darstellung des Maßnahmenpakets erfolgt im Anhang.

Der im Konjunkturpaket verfolgte Ansatz ist zu begrüßen. Mit dem Konjunkturpaket hat die Bundesregierung vieles

richtiggemacht und nach den Stabilisierungsmaßnahmen im März und April 2020 eine angemessene zweite wirtschaftspolitische Antwort auf die Corona-Krise gegeben. Konkret sind die folgenden sechs Punkte hervorzuheben.

1. Das Konjunkturpaket enthält eine Reihe von Maßnahmen, die bereits implementierte Hilfsmaßnahmen zur Absicherung von Risiken verlängern oder ausweiten und mit neuen Programmen versuchen, existierende Lücken im Schutzschirm zu schließen (Stabilisierungspolitik). Dazu gehören Überbrückungshilfen für kleinere und mittelständische Unternehmen, die Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrags, die Verschiebung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer, Hilfsprogramme für gemeinnützige Organisationen und Einrichtungen im Kulturbereich, die Verlängerung des vereinfachten Zugangs zur Grundsicherung, die Verbesserung des Kurzarbeitergeldes und eine Anhebung des Entlastungsbeitrags für Alleinerziehende. Diese Maßnahmen sind notwendig und sinnvoll, auch wenn die Ausgestaltung einiger Programme noch optimiert werden kann.
2. Positiv zu bewerten ist, dass das Konjunkturpaket mit 130 Milliarden Euro (circa vier Prozent des BIP) für 2020/2021 ein angemessenes Gesamtvolumen aufweist. Zudem werden die geplanten Maßnahmen – wie von der ökonomischen Theorie gefordert – durch eine Nettokreditaufnahme finanziert. Zusammen mit den bereits beschlossenen Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft ergibt das Gesamtbild eine sehr expansive Finanzpolitik, die angesichts der Größenordnung des wirtschaftlichen Einbruchs angemessen ist. Dies spiegelt sich auch im zweiten Nachtragshaushalt für 2020 mit einer Nettokreditaufnahme von insgesamt 218 Milliarden Euro wider.
3. Bei den Konsummaßnahmen gibt es Licht und Schatten. Im Hinblick auf die konjunkturellen Impulse ist der Kinderbonus positiv zu bewerten (Gesamtvolumen 4,3 Milliarden Euro), denn es werden überproportional private Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen von dieser Maßnahme profitieren, die in der Regel eine höhere Konsumquote als wohlhabende Haushalte aufweisen. Ähnliches gilt für einen Rückgang der Strompreise, doch ist die Senkung der EEG-Umlage erst für den 1.1.2021 geplant und wird somit für 2020 eher geringe positive Konjunkturimpulse entfalten. Die geplante temporäre Mehrwertsteuersenkung ist von den Konsummaßnahmen die größte in Bezug auf das Finanzierungsvolumen (20 Milliarden Euro) und gleichzeitig die problematischste hinsichtlich ihrer gesamtwirtschaftlichen Wirkung. Dullien/Gechert (2020) bietet einen eingehenden Überblick der einschlägigen Literatur und kommt zum Schluss, dass der konjunkturelle Impuls dieser Maßnahme in 2020 eher moderat ausfallen dürfte und eventuell durch negative Konjunkturreffekte in 2021 konterkariert werden könnte.
4. Sehr erfreulich ist, dass das Konjunkturpaket eine große Anzahl an ökonomisch und ökologisch sinnvollen Investitions-

<sup>11</sup> Dieses Kapitel folgt eng Krebs (2020b).

tionsmaßnahmen enthält. Von den insgesamt 57 Einzelmaßnahmen des Konjunkturpakets sind mehr als die Hälfte investive Maßnahmen. Zudem ist der beschlossene „Solidarpakt für Kommunen“ zu begrüßen, der die Kommunen in dieser schwierigen Lage finanziell unterstützt und ihnen ermöglicht, die notwendigen Investitionen in die kommunale Daseinsvorsorge und Infrastruktur zu tätigen. Denn für den notwendigen Investitionsschub sind die Kommunen von zentraler Bedeutung: Circa zwei Drittel des bestehenden Bedarfs an öffentlichen Investitionen betrifft die kommunale Ebene.<sup>12</sup> Die Mehrzahl der von Dullien et. al (2020a) empfohlenen Investitionsmaßnahmen wurde im Konjunkturprogramm der Bundesregierung aufgegriffen.

5. Etwas kritisch zu bewerten ist das relativ moderate Volumen der transformativen Ausgaben; das Gesamtpaket ist immer noch mehr ein Konjunkturprogramm keynesianischer Art als ein transformatives Zukunftsprogramm. Das geplante Gesamtvolumen von 130 Milliarden Euro für 2020/2021 enthält circa 80 Milliarden Euro für Konsummaßnahmen und 50 Milliarden Euro für Investitionsmaßnahmen nach haushaltsrechtlicher Abgrenzung. In Bezug auf das Investitionsvolumen fehlt also ein bisschen der „Wumms“, auch wenn der Anstieg der Investitionsausgaben des Bundes in 2020 von ursprünglich geplanten 42,9 Milliarden Euro auf die jetzt geplanten 71,3 Milliarden Euro beachtlich ist.
6. Zu begrüßen ist die expansive Finanzpolitik der Bundesregierung in der Krise. Die Kreditfinanzierung eines Konjunkturprogramms ist wichtig und widerspricht nicht dem Prinzip der Generationengerechtigkeit, wenn das Maßnahmenpaket krisenbedingten Schaden von Wirtschaft und Gesellschaft abwendet. Zudem kann ein kreditfinanziertes Konjunkturpaket die zukünftige Schuldenquote sogar drücken, wenn entweder der kurzfristige Wachstumsimpuls des Pakets sehr ausgeprägt ist oder die langfristigen Wachstumseffekte der im Paket enthaltenen Investitionsmaßnahmen stark sind. Die Krise ist also eine Situation, in der eine Neuverschuldung den Wohlstand und die fiskalischen Spielräume zukünftiger Generationen verbessern kann.

---

<sup>12</sup> Siehe Kapitel 4.2.

# 4

## WAS DIE POLITIK NOCH TUN MUSS: TRANSFORMATIONSPOLITIK

Kapitel 4 bildet das Kernstück dieser Studie. In diesem Kapitel werden die wirtschaftspolitischen Maßnahmen besprochen, die während der Krisenbekämpfung in 2020 etwas in den Hintergrund getreten sind und 2021 in den Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik gerückt werden sollten. Konkret sollen die folgenden Fragen beantwortet werden: Warum sind öffentliche Investitionen so wichtig? Was ist der Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Investitionen in Deutschland? Welche Maßnahmen können gewährleisten, dass der existierende Bedarf gedeckt wird? Und warum ist die Krise der richtige Zeitpunkt, um eine öffentliche Investitionsoffensive zu starten?

### 4.1 ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN ALS GRUNDPFEILER EINER PROGRESSIVEN TRANSFORMATIONSPOLITIK

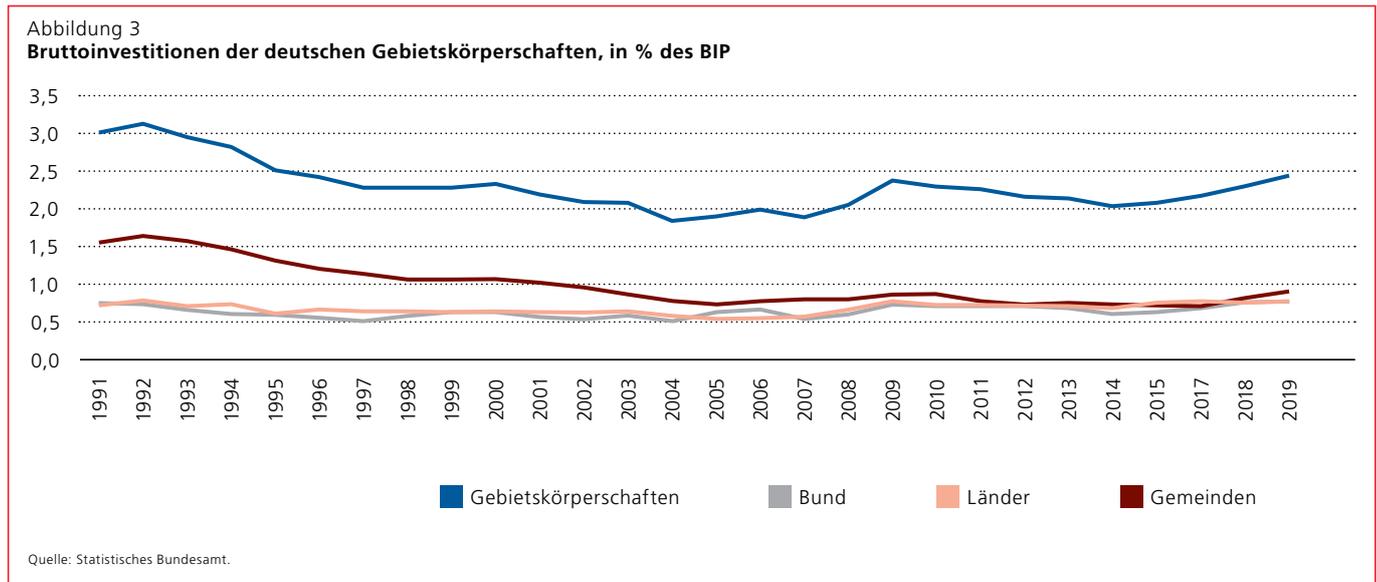
Klimaschutz, Digitalisierung und Zusammenhalt der Gesellschaft sind wichtige strukturelle Herausforderungen für Deutschland und Europa. Dabei hat die Krise strukturelle Schwächen in diesen Bereichen sichtbar gemacht, die bereits vor der Krise existierten. Beispielsweise stand bereits vor der Krise fest, dass Deutschland ökologisch nachhaltiger wirtschaften muss, um die Klimaziele zu erreichen. Zudem haben viele Menschen auch ohne die krisenbedingte Diskussion der niedrigen Vergütung in systemrelevanten Berufen gespürt, dass die Lebenschancen und Einkommen nicht immer gerecht verteilt sind.<sup>13</sup> Anders gesagt: Deutschland brauchte bereits vor der Corona-Krise eine sozial-ökologische Transformation, und die Notwendigkeit einer solchen Transformation ist nur durch die Krise nochmals verdeutlicht worden.

<sup>13</sup> Dies ist nicht nur ein Gefühl, sondern in gewissen Bereichen der Gesellschaft auch die Realität. Beispielsweise beträgt in Deutschland das erwartete Lebenseinkommen von Kindern aus weniger privilegierten Familien nur die Hälfte des Lebenseinkommens von Akademikerkindern (Krebs/Scheffel 2017). Zudem ist das erwartete Lebenseinkommen von Frauen mit Kindern weniger als die Hälfte des Lebenseinkommens von Männern mit Kindern (Krebs/Scheffel 2017).

Eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur ist das Fundament einer gerechten Gesellschaft und Voraussetzung für eine erfolgreiche sozial-ökologische Transformation (siehe Kapitel 4.5). Die vorhandenen strukturellen Herausforderungen können also nur mit einer gut ausgebauten öffentlichen Infrastruktur überwunden werden. Darüber hinaus hat die einschlägige Literatur gezeigt, dass eine massive Ausweitung der öffentlichen Investitionen in den Bereichen Digitales, Verkehr, Wohnen und Bildung inklusives Wachstum schafft und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessert (Krebs/Scheffel 2016). Doch Bardt et al. (2019) und Krebs/Scheffel (2017) kommen zu dem eindeutigen Ergebnis, dass es in Deutschland erheblichen Handlungsbedarf hinsichtlich der öffentlichen Infrastruktur in diesen Bereichen gibt.

Öffentliche Investitionen stärken nicht nur die langfristigen Wachstumspotenziale, sondern sie sind auch kurzfristig ein Konjunkturtreiber (siehe auch Kapitel 3.3). Denn der Investitionsbedarf ist groß und 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\_innen 2020 voraussichtlich keinen Ausbildungsplatz finden, weil die Bewerbungsphase in eine Zeit fällt, in der sich die Unternehmen mit Neueinstellungen zurückhalten. Aus ökonomischer Sicht ist es sinnvoll, in solchen Zeiten staatliche Sonderprogramme mit verbesserten Konditionen zur Ausbildung von Fachkräften aufzulegen.

Eine Analogie ist vielleicht nützlich, um zu verdeutlichen, warum Transformationspolitik in der Krise so wichtig ist. Nehmen wir an, die Krise ist ein Hausbrand. Die Stabilisierungspolitik entspricht dem Feuerwehreinsatz, der versucht, den Brand einzudämmen und den Großteil des Hauses vor den Flammen zu retten. Die Konjunktur- und Transformationspolitik entspricht dem Wiederaufbau des Hauses. Klassische Konjunkturpolitik legt den Fokus darauf,



das Haus möglichst schnell wieder in den alten Zustand zu versetzen. Der Transformationsansatz besagt hingegen, dass wir versuchen sollten, das Haus schöner und besser als vor dem Brand zu machen. Es ist also nicht nur wichtig, irgendeinen Anschlag zu geben, sondern der Anschlag sollte auch in die richtige Richtung gehen – es muss ein smarterer „Wumms“ sein.

Die Wirtschaftskrise 2020 bietet also eine Chance, durch ein großangelegtes öffentliches Investitionsprogramm den notwendigen Transformationssprung auf einen klimafreundlichen und sozial ausgewogenen Wachstumspfad einzuleiten. Das hat auch die Politik erkannt und mit dem Konjunkturpaket 2020, das Finanzmittel von über 50 Milliarden Euro für Investitionen mit größtenteils klimafreundlichen Auswirkungen vorsieht, einen Schritt in die richtige Richtung getan. Doch die Bundesregierung sollte nachlegen und in der ersten Hälfte des Jahres 2021 ein Transformationspaket mit Schwerpunkt auf transformative Investitionen verabschieden. Im Folgenden soll diskutiert werden, warum dies notwendig ist und welche Elemente ein solches Transformationspaket enthalten sollte.

## 4.2 ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN: ERHEBLICHER BEDARF AUF KOMMUNALER EBENE<sup>14</sup>

Die Einsicht, dass öffentliche Investitionen inklusives Wachstum schaffen und Voraussetzung für eine erfolgreiche sozial-ökologische Transformation sind, hat sich mittlerweile auch in der Politik durchgesetzt. Entsprechend hat die Politik bereits vor der Corona-Krise einige Maßnahmen ergriffen, die zu einem (leichten) Anstieg der öffentlichen Investitionen geführt haben. Dies spiegelt sich auch in den Zahlen wider.

Insgesamt sind die staatlichen Investitionen seit 2015 schneller als das Bruttoinlandsprodukt gestiegen, wobei diese Entwicklung im Wesentlichen auf die zusätzlichen

Investitionsausgaben der Länder und des Bundes zurückzuführen ist – die Investitionsausgaben der Kommunen relativ zum BIP sind eher konstant geblieben. Abbildung 3 verdeutlicht diesen Trend basierend auf VGR-Daten des Statistischen Bundesamtes.<sup>15</sup>

Die oben aufgeführten Statistiken zeigen einen deutlichen Anstieg der öffentlichen Investitionen seit 2015 mit einer gewissen Beschleunigung des positiven Trends in dieser Legislaturperiode. Die bereits vor der Corona-Krise eingeläutete Trendumkehr ist Folge eines Bündels an Maßnahmen, die von den Ländern und dem Bund in den vergangenen Jahren noch vor der Corona-Krise in die Wege geleitet wurden.

Die Jahresdaten des Statistischen Bundesamts sind aktuell nur bis 2019 verfügbar. Zusätzliche Informationen enthalten die Haushaltsentwürfe der verschiedenen staatlichen Ebenen (Finanzstatistik), die auch Informationen über einen geplanten Wert (sogenannter Soll-Wert) für 2020 enthalten. Ein Blick auf die Haushaltsdaten zeigt, dass in dieser Legislaturperiode insbesondere der Bund eine expansive Investitionspolitik verfolgt hat: Die Bundesausgaben für öffentliche Investitionen sind von 34 Milliarden Euro im Haushaltsjahr 2017 (Ist-Wert) auf 42,9 Milliarden Euro im Haushaltsjahr 2020 (Soll-Wert) auch ohne die geplanten Ausgaben im Rahmen des Konjunkturpakets angestiegen – ein Zuwachs von circa neun Prozent pro Jahr. Die Investitionsausgaben sind also wesentlich schneller gestiegen als die Einnahmen und die Ausgaben für konsumtive Zwecke,

<sup>15</sup> Es ist zu beachten, dass der in der VGR verwendete Investitionsbegriff keine Personalkosten enthält und somit nicht die Ausgaben für Gehälter von Erzieher\_innen und Lehrer\_innen abbildet. Solche Ausgaben sind Investitionen im ökonomischen Sinne (Humankapital), werden jedoch in der VGR und auch in den öffentlichen Haushalten der Länder und Kommunen als Konsumausgaben gebucht. Die Investitionsausgaben vieler öffentlicher Unternehmen wie z. B. der Deutschen Bahn sind ebenfalls nicht enthalten, weil diese Unternehmen in der VGR dem Marktsektor zugeordnet werden und somit als private Investitionen gebucht werden. Im Bundeshaushalt (Finanzstatistik) werden die Zuweisungen des Bundes an die Bahn für Infrastrukturinvestitionen (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung) jedoch den öffentlichen Investitionen zugerechnet.

<sup>14</sup> Dieses Kapital folgt eng Krebs (2020c).

die im Zeitraum 2017–2020 nur um circa drei Prozent pro Jahr gestiegen sind. Entsprechend ist die Investitionsquote im Bundeshaushalt von 9,5 Prozent in 2015 auf 11,9 Prozent in 2020 ohne die Maßnahmen des Konjunkturpakets gestiegen.

Das Konjunkturprogramm der Bundesregierung hat dann nochmals in 2020 zu einem starken Anstieg der geplanten Investitionsausgaben auf 71,3 Milliarden Euro geführt. Zudem sind laut Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 30.9.2020 insgesamt 55 Milliarden Euro für öffentliche Investitionen im Bundeshaushalt 2021 vorgesehen. Dieser Wert wurde vom Parlament nochmals erhöht, sodass der endgültige Bundeshaushalt 2021 für öffentliche Investitionen 61,85 Milliarden Euro vorsieht.

Im Vergleich zum Ist-Wert in 2017 haben sich die Investitionsausgaben in einem Vier-Jahres-Zeitraum also fast (nominal) verdoppelt!<sup>16</sup>

Trotz der ergriffenen Maßnahmen besteht insbesondere auf kommunaler Ebene immer noch erheblicher Investitionsbedarf. Die folgende Tabelle 1 zeigt eine Aufstellung der in Bardt et al. (2019) geschätzten Investitionsbedarfe und die wichtigsten Maßnahmen des Bundes, die einen Teil dieser Investitionsbedarfe bereits erfüllen bzw. bei einer Ausweitung erfüllen könnten.

<sup>16</sup> Zu vermerken ist jedoch, dass laut Finanzplan 2022–2024 die öffentlichen Investitionsausgaben in den Jahren 2022–2024 auf jährlich 48 Milliarden Euro zurückgehen sollen.

Tabelle 1  
Bundesmaßnahmen zum Erreichen der Investitionsziele

gesamtstaatlicher zusätzlicher Investitionsbedarf laut Studie von Bardt et al. (2019) (457 Mrd. Euro)		aktuelle Ansätze der Investitionspolitik des Bundes
<b>317 Mrd. Euro Länder und Kommunen</b>	138 Mrd. Euro kommunale Infrastruktur	Infrastrukturprogramm KInvFG I, Schulsanierungsprogramm KInvFG II, Strukturstärkungsgesetz (Verkehrsprojekte)
	20 Mrd. Euro Ausbau des ÖPNV	Erhöhung Regionalisierungsmittel und Gemeindeverkehrswegefinanzierungsgesetz (GVFG)
	50 Mrd. Euro frühkindliche Bildung	Gute-Kita-Gesetz
	34 Mrd. Euro Ausbau und Betrieb der Ganztagschulen	Digitalpakt Schule, Förderung Ganztagschulen (geplant)
	25 Mrd. Euro für Hochschulen und Forschungsförderung	Strukturstärkungsgesetz (Projekte im Bereich Forschung und Innovationen)
	15 Mrd. Euro staatlicher Anteil am Wohnungsbau	Förderung sozialer Wohnungsbau (Wohngipfel)
	35 Mrd. Euro zur Dekarbonisierung	
<b>140 Mrd. Euro Bund</b>	60 Mrd. Euro Deutsche Bahn	LuFV III und Eigenkapitalerhöhung (Klima- und Konjunkturpaket) insgesamt ca. 35 Mrd. Euro
	20 Mrd. Euro Ausbau Fernstraßen	
	20 Mrd. Euro Breitbandausbau/5G	Digitalfonds ca. 15 Mrd. Euro und Strukturstärkungsgesetz
	40 Mrd. Euro zur Dekarbonisierung	Klima- und Konjunkturpaket ohne Wasserstoffstrategie ca. 20 Mrd. Euro (Ladeinfrastruktur, energetische Gebäudesanierung) und Wasserstoffstrategie ca. 15 Mrd. Euro

Quelle: eigene Darstellung.

### 4.3 FINANZIERUNG DES ZUSÄTZLICHEN INVESTITIONSBEDARFS DER KOMMUNEN UND LÄNDER

Diese und andere Entwicklungen verdeutlichen, dass ein Umdenken in der Politik bereits stattgefunden hat. Doch der zukünftige Investitionsbedarf ist sehr groß und auf kommunaler Ebene besteht ein erheblicher Investitionsrückstand. Es stellt sich somit die Frage, wie die notwendigen zusätzlichen Investitionen finanziert werden können. Ein Plan zur Finanzierung der Investitionsbedarfe von 317 Milliarden Euro auf kommunaler und Länderebene wird in Krebs (2020d) besprochen. Hier sollen nur kurz die Ergebnisse der Analyse zusammengefasst werden.

Der Bund kann Ländern und Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen helfen, ihre originären Aufgaben zu erfüllen. Diese Möglichkeit hat der Bund in den vergangenen Jahren verstärkt genutzt, um die kommunalen Investitionen zu stärken. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, doch sind zusätzliche Maßnahmen notwendig. Konkret sollte der Bund die folgenden drei Maßnahmen ergreifen, um die Kommunen bei der Finanzierung notwendiger Investitionen zu unterstützen: einen einmaligen Beitrag zum Abbau der kommunalen Altschulden leisten, erfolgreiche Förderprogramme fortsetzen und einen Zukunftsfonds einrichten, der als Beteiligungsgesellschaft die kommunalen oder landeseigenen Infrastruktur- und Wohnungsbaugesellschaften unterstützt.

Vor der Corona-Krise besaßen die Länder und Kommunen finanzielle Spielräume. Zum einen haben einige Länder und Kommunen in den vergangenen Jahren Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet. Doch sind diese Überschüsse häufig in den Ländern am geringsten, die den größten Bedarf an zusätzlichen Investitionen aufweisen. Zum anderen kam es mit der Föderalismusreform 2017 zu einer veränderten Zuordnung der Finanzmittel zwischen Bund und Ländern, sodass den Ländern ab 2020 netto circa 4 Milliarden Euro pro Jahr zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen (Lenk/Glinka 2019). Diese zusätzlichen Finanzmittel sollten vornehmlich für zusätzliche Investitionsausgaben verwendet werden.

Die Ausnutzung der finanziellen Spielräume der Länder und Kommunen in Kombination mit den unterstützenden Maßnahmen des Bundes hätte bereits vor der Krise nicht ausgereicht, um den geschätzten Finanzierungsbedarf von 317 Milliarden Euro auch nur annähernd zu decken. Die Krise hat diese Finanzierungslücke nochmals vergrößert, auch wenn der Bund einen Teil der Einnahmefälle (Gewerbsteuer) der Kommunen durch Hilfsprogramme ausgleicht. Darüber hinaus setzen die starren Schuldenbremsen der Länder einer Neuverschuldung enge Grenzen. Damit haben die Länder im Gegensatz zum Bund kaum die Möglichkeit, einen Teil der zusätzlichen Investitionsausgaben durch Neuverschuldung zu finanzieren. Eine Ausnahme dazu bildet die Gründung landeseigener Infrastruktur- und Wohnungsbaugesellschaften mit Kreditemächtigung, die im Wettbewerb mit privaten Anbietern den Kommunen die entsprechenden Dienstleistungen anbieten. Dieser Ansatz erscheint aus ökonomischer Sicht vernünftig, doch ist offen, inwieweit die Länder in den kommenden Jahren diesen

Weg einschlagen werden. Anders ist die Situation der Kommunen, die ihre Investitionen über eine Kreditaufnahme finanzieren können, da sie nicht unter die Schuldenbremse fallen und somit in ihrer Schuldenaufnahme prinzipiell nicht beschränkt sind.<sup>17</sup> Es ist eine offene Frage, inwieweit diese Finanzierungsmöglichkeit von den Kommunen zukünftig genutzt werden kann.

Aus diesen gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen ergibt sich der vorläufige Schluss, dass die Länder und Kommunen in den nächsten Jahren zusätzliche Einnahmequellen erschließen müssen, wenn die notwendige Investitionsoffensive erfolgreich sein soll. Eine Möglichkeit zur Finanzierung zusätzlicher öffentlicher Investitionen der Kommunen und Länder ist die Reaktivierung der Vermögensteuer. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Änderung der sehr großzügigen Ausnahmeregeln für Betriebsvermögen in der Erbschaftsteuer in Verbindung mit zeitlich gestreckten Tilgungsoptionen. Beide Ansätze haben den Vorteil, dass die zusätzlichen Einnahmen an die Länder fließen und so direkt die fiskalischen Spielräume der Länder (und Kommunen) erweitern. Zudem könnten beide Optionen zusätzliche Einnahmen generieren, die einen erheblichen Teil des Finanzierungsbedarfs der Länder und Kommunen decken würden.

Eine Reaktivierung der Vermögensteuer in Deutschland oder eine Änderung der Erbschaftsteuer hätte ökonomische Auswirkungen, die berücksichtigt werden müssen. Während die allgemeinen ökonomischen Wirkmechanismen bekannt sind, herrscht hinsichtlich ihrer quantitativen Auswirkungen ein erhebliches Ausmaß an Unsicherheit. Eine wissenschaftlich fundierte Ex-ante-Evaluierung der ökonomischen Effekte solcher Steuerreformen in Deutschland ist daher zurzeit kaum möglich. Anders gesagt: Es gibt keine wissenschaftliche Evidenz dafür, dass eine solche Steuerreform den Wirtschaftsstandort Deutschland gefährden würde, aber es gibt auch keine überzeugende Evidenz, dass die möglichen negativen Effekte vernachlässigbar klein sein werden.

In der öffentlichen Debatte werden gelegentlich Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten als eine mögliche Finanzierungsoption angeführt. Solche Umschichtungen zugunsten der öffentlichen Investitionen bedeuten immer Einsparungen bei den konsumtiven Ausgaben in dem Sinne, dass sie ohne die Umschichtungen schneller wachsen würden. Die Finanzierung expansiver Investitionspolitik durch Umschichtungen stößt daher rasch an ihre politischen Grenzen und hat in der Vergangenheit wiederholt dazu geführt, dass eine expansivere Investitionspolitik aufgegeben wurde und Einsparungen im Investitionsbereich erfolgten. Deshalb sind pauschale Forderungen nach „Umschichtungen im Haushalt“ oder „Kürzungen von Subventionen“ nur glaubwürdig, wenn sie von einem konkreten Katalog politisch umsetzbarer Kürzungsmaßnahmen begleitet werden. Anders gesagt: Ein Investitionsprogramm kann nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn

<sup>17</sup> Die spezifischen Bedingungen, unter denen Kommunen Schulden aufnehmen dürfen, werden in den Gemeindeordnungen der Länder definiert. In den meisten Fällen ist die Kreditaufnahme für Investitionen gestattet.

eine seriöse Gegenfinanzierung der zusätzlichen Investitionsausgaben vorliegt.

#### 4.4 FINANZIERUNG DES ZUSÄTZLICHEN INVESTITIONSBEDARFS DES BUNDES

Die Finanzierung der zusätzlichen Bundesinvestitionen von 140 Milliarden Euro ist gut zur Hälfte bereits von der Bundesregierung zugesagt worden. Dieser Sachverhalt wird bei einer Betrachtung der oben dargestellten Tabelle deutlich. Diese Tabelle zeigt, dass der Bund bereits zusätzliche Investitionsmaßnahmen in Höhe von 85 Milliarden Euro zur Erfüllung des zusätzlichen Investitionsbedarfs von 140 Milliarden Euro ergriffen hat. Dabei ist zu beachten, dass die 140 Milliarden Euro einen preisbereinigten Wert darstellen, während die 85 Milliarden Euro nominale Zusagen sind.

Damit verbleibt eine Finanzierungslücke von preisbereinigt circa 55 Milliarden Euro bzw. 5 Milliarden Euro pro Jahr. Ein erheblicher Teil der Finanzierung dieser Investitionsausgaben wird außerhalb des Bundeshaushalts erfolgen, denn diese Investitionen werden von öffentlichen Unternehmen durchgeführt (s.u.). Doch auch wenn diese zusätzlichen Ausgaben vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden sollten, wäre dies ohne Umschichtungen im Haushalt mit einer Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt (ohne Sondervermögen) im Rahmen der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse möglich. Denn eine solche Nettokreditaufnahme des Bundes stünde im Einklang mit einem strukturell ausgeglichenen Haushalt nach Artikel 109 des Grundgesetzes (Schuldenbremse), der ein strukturelles Defizit des Bundes von 0,35 Prozent des BIP erlaubt. Dies entspricht 11,7 Milliarden Euro für 2020.<sup>18</sup>

In der öffentlichen Debatte ist häufig der Einwand zu hören, dass die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel für Investitionsprojekte nicht zu mehr realwirtschaftlichen Investitionen führen würde. Kurz gesagt: Mehr Geld bringt nichts. Als Beweis für diese Hypothese wird das Argument angeführt, dass vorhandene Investitionsmittel im Bundeshaushalt nicht abfließen würden.

Dieses Argument ist jedoch nicht überzeugend. Denn der Abfluss der Investitionsmittel im Bundeshaushalt ist relativ hoch und hat sich in den vergangenen Jahren sogar verbessert, obwohl die Investitionsausgaben stark gestiegen sind. Konkret ist der Anteil der abgeflossenen Investitionsmittel (Ist-Wert) an den bereitgestellten Investitionsmitteln (Soll-Wert) von 94 Prozent in 2017 auf 98 Prozent in 2019 gestiegen, obwohl gleichzeitig die Investitionsausgaben in diesem Zeitraum von 34 Milliarden Euro in 2017 auf 38,1 Milliarden Euro in 2019 gestiegen sind – ein Zuwachs von insgesamt zwölf Prozent. Diese Entwicklung zeigt, dass die Bereitstellung zusätzlicher Investitionsmittel

eine positive Auswirkung auf die öffentlichen Investitionsausgaben gehabt hat.

Ein zweites Argument betrifft die Gelder aus den verschiedenen Investitionsfonds des Bundes, die angeblich zu langsam abfließen würden. Doch auch hier zeigt ein Blick auf die Sachlage, dass die vorhandene Evidenz nicht für einen außerordentlich langsamen Mittelabfluss spricht. Beispielsweise sind für den in 2015 eingerichteten Kommunalinvestitionsfonds I nach circa fünf Jahren 98 Prozent der Fördermittel verplant und 72 Prozent der Mittel sind abgeflossen (Bundesministerium der Finanzen 2021). Das heißt, die Fördermittel sind (fast) alle gebunden und über zwei Drittel sind von den Kommunen genutzt worden, um die Rechnungen der beauftragten Handwerker\_innen und Baufirmen zu bezahlen. Diese Durchschnittswerte erscheinen nicht außergewöhnlich niedrig zu sein für die Planung, Genehmigung und Umsetzung von Investitionsprojekten. Eine fundierte Beurteilung kann jedoch nur eine eingehende empirische Analyse liefern, die zu diesem Zeitpunkt nicht existiert.<sup>19</sup>

#### 4.5 ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN ALS TREIBER DER TRANSFORMATION

Die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Investitionsoffensive. Neben der Finanzierungsfrage ist die Frage des Mitteleinsatzes wichtig. Aus ökonomischer Sicht ist es sinnvoll, dass öffentliche Unternehmen die Bereitstellung der wesentlichen Infrastruktur in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Verkehr, Digitales und erneuerbare Energien gewährleisten und im Bereich Wohnen eine größere Rolle spielen als in den vergangenen Jahren. Ein solcher Ansatz verbindet gemeinwohlorientiertes mit betriebswirtschaftlichem Handeln und kann bei optimaler Organisationsstruktur der Unternehmen sicherstellen, dass gesamtgesellschaftliche Ziele mit effizientem Mitteleinsatz erreicht werden. Anders gesagt: Die Gesellschaft braucht den Staat als investiven Unternehmer.

Die öffentlichen Unternehmen sollten rechtlich unabhängige Gesellschaften sein, die zu 100 Prozent im Eigentum der öffentlichen Hand verbleiben und eine Kreditermächtigung erhalten. Eine Zurechnung der Kreditaufnahme solcher Gesellschaften auf die Haushalte von Bund und Ländern im Sinne des Art. 109 Abs. 3 GG wird nach herrschender Meinung in der verfassungsrechtlichen Literatur abgelehnt. Das bedeutet zum Beispiel, dass nach aktueller Rechtsauffassung eine mögliche Kreditaufnahme der Bundesautobahngesellschaft oder der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) keine Auswirkung auf den Bundeshaushalt und die maximal mögliche Netto-

<sup>18</sup> Dieser finanzielle Spielraum wird durch zwei gesetzlich vorgeschriebene Korrekturen möglicherweise zusätzlich eingeengt. Erstens wird eine Konjunkturbereinigung vorgenommen, die aber in den kommenden Jahren zusätzlichen Spielraum schafft und mittelfristig in etwa neutral ist. Zudem müssen die Einnahmen und Ausgaben der sogenannten Sondervermögen berücksichtigt werden.

<sup>19</sup> Planungsempässe in den kommunalen Verwaltungen und Fachkräftemangel in der Bauwirtschaft sind weitere Hürden, die überwunden werden müssen. Diese Hemmnisse können durch strukturelle Maßnahmen verkleinert werden, doch ohne eine angemessene Finanzierung wird es nicht gehen. Dies bestätigen auch Umfragen der KfW (2019) unter den Kammereien, in denen regelmäßig die Verfügbarkeit von Finanzmitteln als der wichtigste Faktor für die Entwicklung der kommunalen Investitionen genannt wird.

kreditaufnahme des Bundes hätte. Denn diese Gesellschaften erfüllen zwei wesentliche Kriterien: Es sind rechtlich selbstständige Personen, und sie haben eine (zukunftsorientierte) Sachaufgabe.<sup>20</sup>

Die konkreten Implikationen dieses Ansatzes hinsichtlich der Restrukturierung existierender öffentlicher Unternehmen, Gründung neuer öffentlicher Unternehmen und transparenter Investitionsplanung sollen anhand des öffentlichen Wohnungsbaus im Folgenden besprochen werden. Dabei liegt der Fokus auf Bundesgesellschaften und der Frage, wie der Bund den öffentlichen Wohnungsbau in Deutschland effizienter und großvolumiger gestalten kann.

#### 4.5.1 WOHNUNGSBAU: PROBLEMSTELLUNG

In den vergangenen Jahren hat die Knappheit an bezahlbarem Wohnraum in Deutschland massiv zugenommen. Der Mangel an günstigem Wohnraum insbesondere in den Ballungsgebieten ist nicht nur ein politisches Problem, sondern hat auch weitreichende soziale, ökologische und wirtschaftliche Konsequenzen. Die Wohnungsfrage ist eine zentrale soziale Frage unserer Zeit. Die Wohnungsnot in den Ballungsgebieten verdrängt Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen aus den attraktiven Stadtlagen und führt so zu einer exzessiven Segregation. Dieser Trend schwächt die Chancengleichheit, denn der Bildungserfolg von Kindern hängt stark von der Nachbarschaft ab, in der die Kinder aufwachsen. Darüber hinaus gefährdet eine Ghettobildung den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum hat auch negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Arbeitsplätze in den Ballungsgebieten sind oft produktiver als jene in der Fläche, sodass das Wirtschaftswachstum langfristig geschwächt wird, wenn sich immer mehr Menschen keine Wohnung in den Ballungsgebieten leisten können. Zudem hat die schon erwähnte Segregation zur Folge, dass Kinder aus einkommensschwachen Familien ihre Potenziale nicht ausschöpfen können und somit die Arbeitsproduktivität der zukünftigen Generation von Erwerbspersonen sinkt.

Schließlich haben Entwicklungen im Wohnungsmarkt erhebliche Auswirkungen auf das Klima. Wohnungsmangel in den Ballungsgebieten führt zu längeren Arbeitswegen, was den CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Verkehrsbereich erhöht. Darüber hinaus ist die energetische Modernisierung des Wohnungsbestandes zentral für das Erreichen der deutschen CO<sub>2</sub>-Ziele: Heute fällt ein signifikanter Anteil der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Gebäudebereich an. Energetische Sanierungen im Gebäudebestand sowie ambitionierte Klimastandards im Neubau sind notwendig, um die langfristig angestrebte Klimaneutralität im Wärmebereich zu verwirklichen.

<sup>20</sup> Nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) würden diese beiden Gesellschaften dem Sektor Staat zugerechnet werden und ihre Kreditaufnahme wäre somit auf die europäische Schuldenbremse anrechenbar, wenn nicht ein gewisser Mindestanteil der laufenden Kosten durch Markteinkommen gedeckt wird. Doch das ESVG gilt nicht für die Schuldenbremse des Bundes und der Länder aus Art. 109 Abs. 3 GG, und eine mögliche Ausweitung der Reichweite des ESVG auf die verfassungsrechtliche Schuldenbremse kann auch nicht aus Art. 109a Abs. 2 Satz 2 GG abgeleitet werden (siehe dazu Hermes et al. 2020).

Diese Probleme sind der Politik bekannt. So wurde vor zwei Jahren ein Wohngipfel von Bund, Ländern und Kommunen initiiert, der ehrgeizige Ziele in der Wohnungspolitik gefasst hat. Die Bilanz heute fällt durchwachsen aus, denn die Ziele im Wohnungsneubau wurden deutlich verfehlt. Auch die Entwicklung der Wohnungs- und Gewerbemieten sowie der Preise für Immobilien hat kaum an Dynamik verloren. Die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum ist in den prosperierenden Ballungsräumen nach wie vor eine ungelöste Herausforderung.

Hinzu kommt, dass die Corona-Krise die Probleme noch zu verschärfen droht. Am deutlichsten zeigen sich die Spuren der Krise am Wohnungsmarkt in den Auftragseingängen des Baugewerbes: Im April 2020 – dem Höhepunkt der Kontaktbeschränkungen in Deutschland während des ersten Lockdowns – lagen die preisbereinigten Auftragseingänge im Wohnungsbau saisonbereinigt rund 25 Prozent unter dem Höchststand vom Februar. Die Auftragseingänge haben sich in den Sommer hinein zwar wieder erholt, lagen aber zuletzt noch spürbar unter dem Vorkrisenniveau. Zudem sind – anders als etwa im Einzelhandel – die fehlenden Aufträge aus dem Frühjahr bisher nicht nachgeholt worden.

Gegen eine schnelle Erholung sprechen dabei die Einkommensverluste aus der Corona-Krise in einigen Bevölkerungsschichten sowie die anhaltende Unsicherheit über künftige Beschäftigung in den weiter von Covid-19-Beschränkungen betroffenen Branchen. Zudem haben die deutschen Geschäftsbanken in der aktuellen „Bank Lending Survey“ der EZB von massiven Verschärfungen der Kreditstandards für Immobilienkredite und insbesondere niedrigeren Beleihungsgrenzen berichtet. Diese Entwicklung dürfte in den kommenden Monaten die Bauaktivität der privaten Haushalte und möglicherweise auch der gewerblichen Vermieter belasten. Auch ist damit zu rechnen, dass durch die Verschärfung der Kreditstandards insbesondere Familien mittlerer Einkommensschichten am Erwerb und Neubau von Wohneigentum gehindert werden.

Diese Entwicklungen sind insofern tragisch, als dass sich zur Jahreswende 2019/2020 ein Neubauvolumen abzeichnete, das einen Beitrag zur Entspannung des angestauten Wohnungsmangels in den deutschen Ballungsgebieten hätte leisten können.

Die Kombination dieser Entwicklungen spricht für einen dringenden Handlungsbedarf der Politik. Unter anderem sollte eine schnelle Ausweitung des öffentlichen Wohnungsbaus angestrebt werden, insbesondere in Ballungsgebieten. Auch wenn die Corona-Krise kurzfristig das Wirtschaftswachstum massiv in Mitleidenschaft gezogen hat, spricht wenig dafür, dass die Krise die mittelfristige Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum gedämpft hätte. Der Wohnungsmangel wird uns deshalb absehbar erhalten bleiben.

Die Gelegenheit zur Ausweitung des öffentlichen Wohnungsbaus ist zudem derzeit besonders günstig, da sich im Bauhauptgewerbe eine sinkende Kapazitätsauslastung abzeichnet und sich zudem aufgrund des Rückgangs der Beschäftigung in anderen Branchen leichter neue Beschäftigte finden lassen dürften. Die Krise ist also auch eine Chance, die notwendige Offensive im öffentlichen Woh-

nungsbau voranzutreiben. Grund für den Rückgang der Kapazitätsauslastung ist dabei die absehbar schwächere Entwicklung des Wirtschaftsbaus und hier insbesondere des Hochbaus. Das Auftragsvolumen lag in diesem Bereich im Juli 2020 immer noch gut 15 Prozent unter dem Niveau des ersten Quartals 2020. Ein verstärkter öffentlicher Wohnungsbau zum aktuellen Zeitpunkt würde auf diese Weise dafür sorgen, dass der Bausektor auch in der Krise nicht schrumpft, sondern weiter dringend benötigte Kapazitäten hält bzw. weiter aufbaut. Zudem ist derzeit die Gefahr, dass die zusätzliche Baunachfrage vor allem zu steigenden Preisen führt (Abwehrangebote) geringer als noch vor einem Jahr.

#### 4.5.2 WARUM ÖFFENTLICHER WOHNUNGSBAU NOTWENDIG IST<sup>21</sup>

Klug konzipierter öffentlicher Wohnungsbau ist ein wichtiger Baustein einer Wohnungspolitik, die den Mangel an bezahlbarem Wohnraum in den deutschen Ballungsräumen erfolgreich bekämpft. Zwar wird gern argumentiert, dass sich die Probleme des Wohnungsmangels gut über privatwirtschaftliche Bereitstellung von Wohnraum und durch verstärkte/höhere Zahlung von Wohngeld lösen ließen (Sachverständigenrat 2018; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2018). Dieser Schluss ist allerdings verfehlt. Es gibt verschiedene ökonomische Gründe, warum die reine Marktlösung ohne Eingriffe der öffentlichen Hand zu Fehlallokationen führt und somit aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive suboptimal ist.

Der Wohnungsmarkt weicht deutlich von dem theoretischen Idealbild eines vollkommenen Marktes ab, sodass die Analyse dieses Marktes etwas komplexer ist und zu anderen Schlussfolgerungen kommt als etwa die Analyse des Marktes für Äpfel oder Birnen. Zum einen sind auf dem Wohnungsmarkt Agglomerations- und Nachbarschaftseffekte wichtig. Der Nutzen einer Wohnung hängt davon ab, wer die Grundstücke in unmittelbarer Nähe nutzt. Bei rein privaten Entscheidungen über die Nutzung von vorhandenem Bauland werden diese Externalitäten oft nicht beachtet, sodass vorhandenes Bauland häufig nicht optimal verwendet wird. Insbesondere führen diese Mechanismen dazu, dass üblicherweise bei privater Entscheidung auf gegebenem Bauland zu wenige Wohneinheiten insgesamt und insbesondere zu wenige Wohneinheiten für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen geschaffen werden. Zudem verursachen sie in Wechselwirkung mit bestehenden Einkommens- und Vermögensungleichheiten eine exzessive Segregation der Bevölkerung. Zum anderen ist Wohnraum nicht nur ein Konsumgut, sondern beeinflusst auch Produktivität und Bildungschancen. Fehlallokationen auf dem Wohnungsmarkt wirken sich daher negativ auf die Chancengleichheit und das wirtschaftliche Wachstum aus.

Konkret würden private Investor\_innen in den attraktiven Stadtlagen überwiegend teure Luxuswohnungen bauen, weil diese Wohnungen die höchsten privaten Ren-

diten erwirtschaften. Aus gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Perspektive wäre es jedoch besser, wenn ein gewisser Anteil der Wohnungen auch in den attraktiven Stadtlagen für untere und mittlere Einkommen bezahlbar bleibt.

Öffentlicher Wohnungsbau (Objektförderung) kann solche Fehlentwicklungen vermeiden. Ein richtig organisierter öffentlicher Wohnungsbau fördert sozial ausgewogene Wohnquartiere und verhindert so exzessive Segregation. Er schließt den Bau der notwendigen Infrastruktur (Freizeit, Kitas, Schulen) mit ein und zielt darauf ab, Städte für alle Menschen lebenswert zu gestalten. Wie man in Österreich sieht, erzeugt ein solcher öffentlicher Wohnungsbau keine sozialen Ghettos, wie sie im sozialen Wohnungsbau der 1970er Jahre aufgetreten sind.

Klug konstruierter öffentlicher Wohnungsbau hat fünf Vorteile im Vergleich zur reinen Marktlösung. Erstens schafft er mehr bezahlbare Wohnungen für die gleiche Menge an Bauland, da er einen Schwerpunkt auf Wohnungen unterhalb des Luxussegments legen kann. Zweitens ist er ein effizientes Mittel, spekulative Leerstände zu vermeiden und Mietpreisexlosionen zu begrenzen, indem zum einen Leerstände in den von der öffentlichen Hand gehaltenen Wohnungen klein gehalten werden und Mieter\_innen mit einem öffentlichen Mietwohnungsangebot eine Option jenseits des privaten Wohnungsmarktes gegeben wird. Drittens kann öffentlicher Wohnungsbau die ökonomische Ungleichheit verringern und gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Produktion steigern, indem er Segregation entgegenwirkt und damit Niedrigeinkommenshaushalte stärker von positiven Agglomerations- und Wachstumseffekten profitieren lässt. Viertens kann öffentlicher Wohnungsbau durch höhere Steuereinnahmen sogar fiskalische Überschüsse erzielen und so zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen. Fünftens gibt es Indizien, dass ein ausreichend großes Gewicht des öffentlichen Sektors im Wohnungsmarkt dazu beitragen kann, Immobilienpreislagen zu begrenzen, weil potenzielle Käufer\_innen dann die Option haben, in bezahlbare Mietwohnungen auszuweichen und nicht gezwungen sind, überbeuerte Immobilien zu kaufen.

#### 4.5.3 ZIELE DES ÖFFENTLICHEN WOHNUNGSBAUS

In der Praxis hat sich die Einsicht des Nutzens öffentlichen Wohnungsbaus teilweise schon durchgesetzt, und in den vergangenen Jahren sind in den deutschen Städten neue Wohnquartiere mit ausgewogener sozialer Mischung entstanden oder in Planung. Doch es gibt Probleme in der Umsetzung, die dazu führen, dass immer noch zu wenig und teilweise auch „falsch“ gebaut wird.

Basierend auf diesen Überlegungen wäre es zielführend, durch Neubau so schnell wie möglich den Bestand an Wohnungen im öffentlichen Eigentum in Deutschland zu erhöhen. Dabei sollte dieser Neubau möglichst so organisiert werden, dass folgende gesamtgesellschaftlichen Ziele erreicht werden:

<sup>21</sup> Siehe auch Krebs (2018a) und Dullien/Krebs (2020) für entsprechende Argumente und Referenzen zur einschlägigen Literatur.

- **Soziale Mischung:** Der Anteil der geförderten Wohnungen in den attraktiven Stadtlagen sollte erhöht werden und gezielt eine bessere Durchmischung in allen Stadtquartieren gefördert werden. Hierzu gehört die Stärkung der Kommunen als Eigentümer von Grund und Boden (Vergabe kommunaler Grundstücke über Erbbaurecht), um soziale Zielvorgaben zeitlich unbegrenzt zu erfüllen.
- **Ökologische Nachhaltigkeit:** Der öffentliche Neubau sollte ambitionierte Klimastandards im Neubau und den Ausbau klimafreundlicher Infrastruktur fördern, einschließlich einer Signal- und Schrittmacherfunktion für den privaten Wohnungsbau.
- **Schaffung zusätzlichen Wohnraums:** Verdichtungsmöglichkeiten in den Städten sollten genutzt werden (z. B. Bauen auf einstöckigen Supermärkten), neue Quartiere in den städtischen Ballungsräumen entwickelt werden (z. B. Hamburg HafenCity) und eine bessere Anbindung und Nutzung der städtischen Randgebiete (z. B. Hamburg Bergedorf/Oberbillwerder) geschaffen werden.
- **Senkung der Baukosten:** Durch Weiterentwicklung und Anwendung des seriellen Bauens mit Fokus auf qualitativ hochwertige Produkte sollten die Baukosten im Wohnungsbau gesenkt werden.

Diese Ziele lassen sich sinnvoll nur mit einer gewissen Zentralisierung bestimmter Elemente des Wohnungsbaus erreichen. So könnte man auf übergeordneter Ebene stärker von den Effizienzgewinnen seriellen Bauens, moderner Logistik- und Beschaffungsmaßnahmen oder anderer Skaleneffekte profitieren als auf kommunaler Ebene, die üblicherweise für den Wohnungsbau zuständig ist. Auch würde eine gewisse Zentralisierung gerade solchen Gemeinden helfen, die selber nicht das Know-how oder Personal für effiziente Planungsprozesse haben oder die aufgrund historischer Entwicklungen Finanzierungsprobleme haben. Viele der positiven Effekte von einem stärkeren öffentlichen Wohnungsbau hätten zudem positive externe Effekte über Kommunal- oder Landesgrenzen hinaus, sodass politökonomisch eine zumindest teilweise Finanzierung durch übergeordnete Ebenen sinnvoll wäre, um eine Unterbereitstellung öffentlicher Wohnungen zu vermeiden.

Gleichzeitig hat allerdings auch eine Dezentralisierung des öffentlichen Wohnungsbaus Vorteile, weil oft der konkrete Bedarf und die lokalen Gegebenheiten auf Ebene der Kommunen am besten zu beurteilen sind. Auch wurde die Kompetenz für viele Bereiche des Wohnungsbaus mit der Föderalismusreform II im Jahr 2006 ausschließlich den Ländern zugewiesen. Die hier ausgeführten ökonomischen Argumente sprechen für eine angemessene Mischung aus dezentraler und zentraler Organisation des öffentlichen Wohnungsbaus.

#### 4.5.4 BUNDESINITIATIVE „ZUKUNFT WOHNEN“

Was kann die Bundespolitik über das bislang schon Veranlasste hinaus tun, um den öffentlichen Wohnungsbau in Deutschland voranzutreiben? Gefragt sind Instrumente, die den öffentlichen Wohnungsbau bedarfsgerichtet, aber

bundesweit fördern, Skalen- und Synergieeffekte heben und zugleich die Ortskenntnisse lokaler Verwaltungen und Entscheidungsträger\_innen nutzen. Entsprechend haben verschiedene Autor\_innen und Verbände Vorschläge zur Ausweitung des öffentlichen Wohnungsbaus entwickelt (Dullien/Krebs 2020, Dullien et al. 2020b).<sup>22</sup> Konkret könnte dies durch die Gründung zweier Investitionsfonds und einer Beratungsgesellschaft auf Bundesebene geschehen, die Länder und Kommunen in den drei Bereichen Planung, Finanzierung und Steuerung unterstützen würden:<sup>23</sup>

- **Beratungsgesellschaft „Zukunft Wohnen“:** Beratungsgesellschaft zur Unterstützung der kommunalen Verwaltungen bei der Planung und Entwicklung von Wohn- und Stadtteilprojekten.
- **Bodenfonds „Zukunft Wohnen“:** Investitionsfonds zur Förderung des Aufbaus kommunaler und regionaler Boden- und Infrastrukturfonds.
- **Beteiligungsfonds „Zukunft Wohnen“:** Beteiligungsgesellschaft zur Stärkung des Eigenkapitals existierender kommunaler Wohnungsbaugesellschaften und zur Unterstützung bei der Gründung neuer kommunaler oder landeseigener Wohnungsbaugesellschaften.

##### 4.5.4.1 Die Beratungsgesellschaft

Die Beratungsgesellschaft „Zukunft Wohnen“ würde die kommunalen Verwaltungen bei der Entwicklung von Wohn- und Stadtteilprojekten unterstützen. Größere Wohnungsbau- und Stadtentwicklungsprojekte sind häufig hochkomplex und erfordern die Bündelung verschiedener Ideen und Konzepte. Integrierte Stadtentwicklung benötigt eine sehr breite fachliche Aufstellung: Ingenieur\_innen, Stadtplaner\_innen, Grundstücksentwickler\_innen, Ökonom\_innen, Kulturwissenschaftler\_innen, Geistes- und Sozialwissenschaftler\_innen, Geograf\_innen und Landschaftsarchitekt\_innen müssen alle eng zusammenarbeiten. Zudem müssen komplexe Finanzierungsfragen beantwortet und die Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt werden.

In vielen Fällen sind die kommunalen Verwaltungen nur bedingt in der Lage, die mit der Planung und Entwicklung von Wohnquartieren und größeren Stadtteilprojekten verbundenen Herausforderungen zufriedenstellend zu bewältigen. Deshalb ist etwa die Freie und Hansestadt Hamburg dazu übergegangen, diesen Prozess zu professionalisieren. Ein Beispiel dafür ist die Gründung der stadteigenen HafenCity Hamburg GmbH (100 prozentige Tochter der Stadt Hamburg), die das Management der Entwicklung des Stadtteils HafenCity übernommen hat. Ein weiteres Beispiel ist die IBA Hamburg, die die Entwicklung neuer Quartiere wie z. B. im Stadtteil Wilhelmsburg begleitet. Die Bündelung von nichthoheitlichen Aufgaben in diesen Gesellschaften

<sup>22</sup> Siehe auch „Für attraktivere Innenstädte: Städtetag für Bodenfonds“ in der Zeit vom 28.8.2020.

<sup>23</sup> Die hier diskutierten Vorschläge lehnen sich eng an Dullien/Krebs (2020) an. Das vom Bundeskabinett am 4.11.2020 auf den Weg gebrachte Gesetz zur Baulandmobilisierung ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, aber für eine sozial gerechte und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik sind zusätzliche Instrumente notwendig.

sichert die Effizienz und Qualität der Stadtentwicklungsaufgabe. Die Ergebnisse der von der Stadt Hamburg verfolgten Strategie bei der Entwicklung größerer Stadtteilprojekte sind überwiegend positiv.

Eine weitere Eigenschaft des Hamburger Modells ist, den Verkauf städtischer Flächen mittels Konzeptvergabe durchzuführen. Dabei wird bei der Grundstücksvergabe nicht nur der Preis, sondern auch die Konzeptqualität berücksichtigt. Üblicherweise fließen bei der Bewertung der Gebote der Preis mit 30 Prozent und andere Kriterien wie Integrationsleistungen, Anzahl der geförderten Wohnungen, städtebauliche Qualität oder energetische Standards mit 70 Prozent ein. Dieser Ansatz ist mittlerweile von anderen Städten übernommen worden, doch viele städtische Grundstücke werden immer noch nach dem Höchstpreisprinzip vergeben. Außerdem sind in einigen Städten Genossenschaften und kleinere Baugemeinschaften unterrepräsentiert, obwohl diese ein wichtiges Instrument zum Erreichen des Ziels sozial ausgewogener Wohnquartiere darstellen. Deshalb sollte eine weitere Aufgabe der Beratungsgesellschaft darin bestehen, die Konzeptvergabe bundesweit als Best Practice zu etablieren.

In der Vergangenheit war die Konzeptvergabe üblicherweise mit dem Verkauf der öffentlichen Grundstücke an private Investor\_innen, kommunale Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften verbunden. Doch in vielen Städten und Gemeinden hat in den vergangenen Jahren ein Umdenken stattgefunden und öffentliche Grundstücke sollen zukünftig vermehrt im Erbbaurecht vergeben werden, so dass Grund und Boden im Eigentum der öffentlichen Hand verbleiben. Die Grundstücksvergabe im Erbbaurecht hat den Vorteil, dass die für eine gemeinwohlorientierte Wohnpolitik notwendigen Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen gestärkt werden. Beispielsweise ermöglicht eine solche Liegenschaftspolitik, zeitlich unbegrenzte Belegungs- und Mietpreisbindungen zu verwirklichen. Zudem ist ein solcher Ansatz ein effektives Instrument, um solche privaten Investor\_innen zu disziplinieren, die vertraglich festgelegte Vereinbarungen einseitig zu ihren Gunsten auslegen.

#### 4.5.4.2 Der Bodenfonds

Der Bodenfonds „Zukunft Wohnen“ soll die Kommunen dabei unterstützen, das öffentliche Eigentum von Grund und Boden auszuweiten. Eine effektive Liegenschaftspolitik ist häufig nur möglich, wenn Grund und Boden im Eigentum der öffentlichen Hand verbleiben. Beispielsweise ist eine zeitlich unbegrenzte Mietpreisbindung für geförderte Wohnungen leichter umzusetzen, wenn Grundstücke nicht an private Bauherren verkauft, sondern nur mittels Erbbaurecht vergeben werden. Darüber hinaus minimiert eine Vergabe von Grundstücken über Erbbaurecht die oben angesprochenen Probleme des Hold-ups und der unvollständigen Verträge.

Viele Städte und Gemeinden haben mittlerweile erkannt, dass kommunales Bodeneigentum in Kombination mit der kommunalen Planungshoheit der Schlüssel zu einer erfolgreichen, gemeinwohlorientierten Wohnpolitik ist (Aring et al. 2017). Doch vielen Kommunen fehlen die fi-

nanziellen und personellen Ressourcen für eine effektive Liegenschaftspolitik, in der Grund und Boden im öffentlichen Besitz verbleiben und Grundstücke mittels Erbbaurecht vergeben werden. Anders ausgedrückt: Fiskalische Engpässe verhindern häufig eine sozial gerechte und ökologisch nachhaltige Wohnpolitik. Hier kann ein Bodenfonds des Bundes helfen, der durch finanzielle Beiträge, Sacheinlagen (Bundesliegenschaften) und organisatorisches Know-how die Gründung kommunaler oder landeseigener Boden- und Infrastrukturfonds unterstützt. Dabei soll der Bodenfonds nicht nur den Verkauf öffentlicher Liegenschaften an private Investor\_innen verhindern, sondern auch die Kommunen bei der Ausübung des Vorkaufsrechts stärken.<sup>24</sup>

#### 4.5.4.3 Der Beteiligungsfonds

Der Beteiligungsfonds „Zukunft Wohnen“ würde die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften durch Aufstockung des Eigenkapitals finanziell stärken und die Kommunen oder Länder bei der Gründung öffentlicher Wohnungsbaugesellschaften unterstützen. Obwohl viele kommunale Wohnungsbaugesellschaften ihre Bautätigkeit zuletzt ausgeweitet haben, halten sich einige immer noch mit dem Neubau zurück, um nicht ihre Eigenkapitalquote zu sehr abzusenken. Hintergrund ist, dass niedrige Eigenkapitalquoten zu höheren Finanzierungskosten für Baukredite führen und die Solvenz öffentlicher Wohnungsbaugesellschaften schwächen, sollte die zukünftige Entwicklung im Wohnungsmarkt erheblich schlechter als erwartet ausfallen. Eine Aufstockung des Eigenkapitals mit Mitteln aus dem Beteiligungsfonds würde diesen Engpass beseitigen.

Der Mangel an Eigenkapital (und die damit zusammenhängende Zurückhaltung zur Bilanzenerweiterung) der kommunalen Wohnungsbauunternehmen beschränkt auch die Möglichkeit der Kommunen, von etwaigen Vorkaufsrechten bei Grundstücken Gebrauch zu machen. Neben dem oben angesprochenen Problem mangelnder Mittel für den Aufkauf der Grundstücke scheitert ein Ziehen des Vorkaufsrechts häufig auch an mangelnder konkreter Verwendung der Grundstücke. Über eine bessere Ausstattung der kommunalen Wohnbauunternehmen mit Eigenkapital könnte die Kommune Grundstücke auch zunehmend von diesen Unternehmen kaufen lassen, um dort Wohnungen zu errichten. Es gibt derzeit eine Anzahl städtischer Kommunen, die sich für das Vorkaufsrecht als Steuerungsinstrument im Wohnungsmarkt interessieren. Wenn die kommunalen Wohnbauunternehmen aber nicht bereit sind, solche Projekte zu finanzieren, fällt diese Option aus und das Vorkaufsrecht verliert aus Sicht der Kommunen an Attraktivität.

Zu guter Letzt könnte die Initiative „Zukunft Wohnen“ die Kommunen bei der Planung, Finanzierung und Bewirtschaftung von komplementärer Infrastruktur unter-

<sup>24</sup> Für viele Immobilien existieren Vorkaufsrechte auf kommunaler Ebene, die allerdings oftmals nicht genutzt werden, weil es den Kommunen entweder an Mitteln für einen Grundstückserwerb mangelt oder die Mittel für eine baldige Nutzung durch die öffentliche Hand fehlen.

stützen. Beispielsweise müssen bei der Entwicklung neuer Stadtquartiere gleichzeitig neue Straßen, Spielplätze, Kitas, Schulgebäude und Bus- und Bahnverbindungen geschaffen und bewirtschaftet werden. Dies ist insbesondere wichtig, wenn der Bau in Kommunen mit angespannten Finanzen stattfindet. Unter diesem Modell würde die „Zukunft Wohnen“ diese Infrastruktur zunächst vorfinanzieren, um diese danach an die Kommunen zu vermieten. Dies könnte ähnlich der Schulbauinitiative in Hamburg oder Berlin umgesetzt werden. In Hamburg sind bereits seit einigen Jahren die landeseigenen Gesellschaften „Schulbau Hamburg“ und „Gebäudemanagement Hamburg“ verantwortlich für alle Baumaßnahmen und Bewirtschaftung an Hamburger Schulen. In Berlin baut seit Kurzem die landeseigene Wohnbaugesellschaft HOWOGE nun Schulen für die Bezirke. Die Unterstützung der Kommunen bei der Planung und Entwicklung komplementärer Infrastruktur kann dabei zudem einen Beitrag zum Klimaschutz leisten, wenn hauptsächlich der Ausbau klimaschonender Infrastruktur gefördert wird.

#### 4.5.5 ORGANISATION UND FINANZIERUNG DER BUNDESGESELLSCHAFTEN

Um die oben beschriebenen Aufgaben in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Verwaltungen, den kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und der Bauwirtschaft umzusetzen, bietet sich folgende Organisationsstruktur für die drei Bundesgesellschaften an. Die Beratungsgesellschaft „Zukunft Wohnen“ wird als Projektentwicklungsgesellschaft gegründet, die die Kommunen bei der Planung, Entwicklung und Umsetzung von Wohnungsbauprojekten und größeren Stadtteilprojekten unterstützt, mit dem Ziel, soziale Durchmischung zu garantieren, ökologisches Bauen zu fördern und den Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen zu organisieren. Eventuell könnte diese Projektentwicklungsgesellschaft zusammen mit der jeweiligen Kommune eine Beteiligungsgesellschaft gründen. Auf Bundesebene gibt es bereits die Gesellschaft „Partnerschaft Deutschland“, die ähnliche Aufgaben wie die hier angedachte Beratungsgesellschaft erfüllt, jedoch nicht mit dem Fokus „Wohnen“. Daher könnte in einem ersten Schritt die Beratungsgesellschaft „Zukunft Wohnen“ als eigenständige Abteilung der „Partnerschaft Deutschland“ realisiert werden.

Der Beteiligungsfonds „Zukunft Wohnen“ wäre eine Beteiligungsgesellschaft des Bundes, die die existierenden kommunalen Wohnbaugesellschaften bei der Stärkung der Eigenkapitaldecke unterstützt. Zudem soll diese Gesellschaft die Gründung neuer kommunaler oder landeseigener Wohnungsbaugesellschaften finanziell und organisatorisch begleiten. In einem ersten Schritt könnten die Ziele dieses Bundesfonds durch ein Beteiligungsprogramm der KfW umgesetzt werden. Die KfW hat in ihrem Instrumentenkasten bereits Eigenkapitalprogramme (wie das ERP-Beteiligungsprogramm), bei denen Beteiligungsgesellschaften die für Beteiligungen notwendigen Mittel bei der KfW leihen können. Das hier vorgeschlagene Programm hätte große Ähnlichkeit mit den schon existierenden Beteiligungsprogrammen, aber der Fokus läge auf dem öffentlichen

Wohnungsbau (öffentlich-öffentliche Partnerschaft). Um einen zielgerichteten Einsatz der Mittel zu gewährleisten, würde das Programm nur für solche regionale Gebiete gelten, in denen derzeit Mangel an bezahlbarem Wohnraum herrscht.

Der Bodenfonds „Zukunft Wohnen“ wäre ein Investitionsfonds des Bundes, der die Kommunen finanziell und personell in ihrer Liegenschaftspolitik unterstützt. Konkret soll der Bodenfonds des Bundes den Kommunen durch finanzielle Beiträge, Sacheinlagen (Bundesliegenschaften) und organisatorisches Know-how helfen, neue kommunale Boden- und Infrastrukturfonds zu gründen. In einem ersten Schritt könnten die Ziele dieses Bundesfonds durch ein spezielles Programm der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) verfolgt werden.

Die drei Bundesgesellschaften sollten als rechtlich selbstständige Einheiten realisiert werden, deren Eigentümer zu 100 Prozent die öffentliche Hand ist (Bund und Länder). Dabei sollte es neben den üblichen Aufsichtsgremien auch einen wissenschaftlichen Beirat als beratendes Fachgremium geben, der mit Vertreter\_innen der Fachverbände und der Wissenschaft besetzt wird. Eine regelmäßige, wissenschaftliche Evaluierung würde einen effizienten Mitteleinsatz garantieren.

Das Grundkapital der drei Bundesgesellschaften würde sich im Wesentlichen aus Finanzmitteln des Bundes speisen. Eine Aufstockung des Eigenkapitals dieser Unternehmen wäre dabei eine „finanzielle Transaktion“, die nicht unter die Regeln der Schuldenbremse fällt. Hier würde der Bund Kredite aufnehmen, um damit das Eigenkapital der drei Bundesgesellschaften aufzustocken. Die Bundes-AGs könnten zudem Finanzmittel durch Fremdfinanzierung aufnehmen. Dies sollte hauptsächlich durch die Begebung eigener Anleihen oder zinsgünstiger Darlehen erfolgen.

Die Einnahmen der Beratungsgesellschaft „Zukunft Wohnen“ würden im Wesentlichen aus den Beiträgen der Länder/Kommunen und den Beratungsgebühren (wie bereits heute bei der „Partnerschaft Deutschland“) bestehen. Der Beteiligungsfonds „Zukunft Wohnen“ würde eine Kompensation für die Eigenkapitalbeteiligung von der jeweiligen kommunalen Wohnungsbaugesellschaft erhalten. Die Einnahmen des Bodenfonds „Zukunft Wohnen“ bestehen aus einer Kompensation von den jeweiligen Kommunen für die geleistete Unterstützung bei dem Erwerb von Grund und Boden. Da Wohnungsbauinvestitionen in der langen Frist stabile und gute Renditen erwirtschaften und das Risiko von dauerhaften Forderungsausfällen gering ist, könnten diese Gebühren dabei so günstig ausfallen, dass den kommunalen Wohnungsbauunternehmen ermöglicht wird, preisgünstige Wohnungen anzubieten.

## 4.6 ÖFFENTLICHE INFRASTRUKTUR ALS FUNDAMENT EINER GERECHTEN GESELLSCHAFT

### 4.6.1 MARKTWIRTSCHAFT UND WETTBEWERB

Eine dynamische Gesellschaft basiert auf Wettbewerb, der Innovationen produziert und so das Leben der Menschen verbessert. Ohne Wettbewerb gibt es keinen Fortschritt, und eine Gesellschaft ohne Fortschritt erzeugt langfristig Mangelwirtschaft und Armut. Wettbewerb bedeutet nicht einen Kampf „aller gegen alle“, sondern einen Wettstreit zwischen gleichberechtigten Akteur\_innen oder Gruppen von Akteur\_innen um die „beste“ Lösung gesellschaftlich relevanter Probleme (CO<sub>2</sub>-neutrales Reisen, angemessener Wohnraum für alle etc.). Wettbewerb schafft Zukunft.

Eine Marktwirtschaft mit guten Spielregeln (Ordnungsrahmen, Kartellrecht) ist ein effizienter Mechanismus, um die einzelnen Mitglieder einer Gesellschaft im Wettbewerb um die besten Ideen zur Höchstleistung zu motivieren. In einer solchen Marktwirtschaft setzt der Staat die Rahmenbedingungen für einen Wettbewerb, der für ein gegebenes Leistungspotenzial der Teilnehmer\_innen ein effizientes Ergebnis gewährleistet.

Eine Marktwirtschaft gewährleistet jedoch nicht, dass alle Mitglieder einer Gesellschaft ihr Potenzial und ihre Talente voll entwickeln können und somit eine faire Chance haben, am Wettbewerb teilzunehmen. Ganz im Gegenteil neigt eine Marktwirtschaft sogar dazu, die Chancen sehr ungleich zu verteilen. Doch ungleiche Startbedingungen führen zu ungleichen und häufig enttäuschenden Ergebnissen. In diesem Sinne ist die Marktwirtschaft intrinsisch ungerecht und ineffizient im erweiterten Sinne.

### 4.6.2 SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT UND FAIRER WETTBEWERB

Eine Soziale Marktwirtschaft ist der Versuch, die Effizienz der auf privatem Eigentum basierenden Marktwirtschaft mit der Chancengerechtigkeit sozialistisch organisierter Gesellschaften zu verbinden. Sie soll sicherstellen, dass jedes Kind unabhängig von seiner Herkunft eine faire Chance erhält, aber jeder Erwachsene auch Verantwortung für seine Entscheidungen übernimmt. Die Grundvoraussetzung dafür ist eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur, die Chancengerechtigkeit gewährleistet, ohne die Eigenverantwortung der Menschen zu beschneiden. In diesem Sinne ist eine solche Infrastruktur das Fundament einer gerechten Gesellschaft.

Eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur umfasst die klassischen Beispiele wie Verkehrsinfrastruktur und Energie- und Gesundheitsversorgung (Daseinsvorsorge), aber ebenso ein angemessenes Angebot an Wohnraum und Bildung. Quantität und Qualität der öffentlichen Infrastruktur bestimmen die Möglichkeiten der Mitglieder einer Gesellschaft, ihre Talente und Fähigkeiten durch eigene Anstrengungen und den Einsatz eigener Ressourcen zu entwickeln – sie steigern die Wahrscheinlichkeit des sozialen Aufstiegs für ein gegebenes Niveau des individuellen Leistungsvermögens.

Der hier verwendete Infrastrukturbegriff ist weitreichender als die Standardinterpretation in der ökonomischen Literatur, die üblicherweise auf die Idee des öffentlichen Guts zurückgreift (Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit von Gütern und Dienstleistungen). Doch gibt es auch Autor\_innen, die sogar noch weitergehen und den Sozialstaat als Infrastruktur einer Gesellschaft interpretieren (siehe dazu beispielsweise Froud et al. 2019).

Eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur stärkt nicht nur die Chancengerechtigkeit, sondern sie ist auch die Grundlage wirtschaftlicher Prosperität und ökologischer Nachhaltigkeit. Anders ausgedrückt: Sie schafft inklusives und ökologisch nachhaltiges Wachstum. Zum Beispiel ist eine Voraussetzung für inklusives Wachstum, dass jede Person einen Anspruch auf qualitativ hochwertige Bildung und angemessenen Wohnraum hat. Zudem kann eine Gesellschaft nur ökologisch nachhaltig wirtschaften, wenn eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur allen Haushalten und Unternehmen ein klimafreundliches Verhalten ermöglicht (Krebs 2019b).

Eine Marktwirtschaft ohne öffentliche Infrastruktur führt hingegen zu einer Unterversorgung der weniger privilegierten Mitglieder einer Gesellschaft mit Infrastruktur, so dass die Lebenschancen sehr ungleich verteilt sind. Ein solcher Zustand widerspricht dem Grundsatz, dass jedes Kind unabhängig von seiner Herkunft eine faire Chance erhalten muss, sein zukünftiges Leben erfolgreich zu gestalten. Ebenso widerspricht es der Idee, dass jeder Erwachsene eine faire Chance auf einen Neustart erhalten sollte, wenn er aufgrund von Ereignissen, die außerhalb seiner Kontrolle liegen, in eine widrige Situation geraten ist. Die durch Marktprozesse verursachte Ungleichheit der Lebenschancen ist der Grund, warum nur eine Gesellschaft mit gut ausgebauter öffentlicher Infrastruktur eine gerechte Gesellschaft sein kann.

Eine Marktwirtschaft ohne gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur ist nicht nur ungerecht, sondern auch ineffizient im weiteren Sinne. Sie erzeugt weniger langfristiges Wirtschaftswachstum und weniger ökologische Nachhaltigkeit als eine Soziale Marktwirtschaft. Der ökonomische Grund für die Ineffizienz ist Marktversagen (Externalitäten, unvollkommene Märkte, Marktmacht, asymmetrische Information). Es führt dazu, dass alle Mitglieder einer rein marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft schlechter gestellt sind als die Mitglieder einer vergleichbaren Gesellschaft mit Sozialer Marktwirtschaft. Die Soziale Marktwirtschaft ist eine Pareto-Verbesserung gegenüber der reinen Marktwirtschaft.

Natürlich zeichnet sich die Soziale Marktwirtschaft nicht nur durch eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur aus, sondern besitzt auch einen starken Sozialstaat – öffentliche Infrastruktur und Sozialstaat sind beides Institutionen der gesellschaftlichen Solidarität. Der Sozialstaat versichert die Mitglieder einer Gesellschaft gegen Lebensrisiken in Bereichen, in denen der Markt keine Versicherung zu fairen Preisen anbietet. Die wesentlichen Elemente eines starken Sozialstaats werden in Krebs (2018b) beschrieben.

# ANHANG<sup>25</sup>

## A.1 STABILISIERUNGSPOLITIK DER BUNDESREGIERUNG

### A.1.1 KfW-PROGRAMME UND WIRTSCHAFTSSTABILISIERUNGSFONDS (WSF)

Die folgenden KfW-Sonderprogramme wurden im März und April 2020 eingeführt:

- Für Unternehmen aller Größen wurde das „KfW-Sonderprogramm 2020“ aufgelegt. Dieses KfW-Sonderprogramm läuft seit 23.3.2020 und die Mittel für das Programm sind unbegrenzt. Die Voraussetzungen für die Vergabe von KfW-Krediten wurden massiv gelockert und Konditionen stark verbessert, um möglichst vielen Unternehmen schnell und wirksam zu helfen. So wurden die Mindestanforderungen an die Kreditwürdigkeit eines Unternehmens, die sonst bei der Kreditvergabe der KfW gelten, deutlich reduziert. Die KfW übernimmt den bei Weitem größten Teil der Haftung für diese Kredite (80 bis 90 Prozent), wofür der Bund garantiert. Um eine zügige Auszahlung zu erreichen, werden Prozesse vereinfacht. Bei Krediten unter 3 Millionen Euro übernimmt die KfW die Risikoprüfung der Hausbanken. Kredite bis 10 Millionen Euro können mit vereinfachter Risikoprüfung vergeben werden.
- Kleine und mittelständische Unternehmen können zusätzlich das Programm „KfW-Schnellkredit 2020“ nutzen, das am 6.4.2020 beschlossen wurde und einen Kredit von bis zu 800.000 Euro ohne Kreditprüfung durch die Hausbank ermöglicht. Der KfW-Schnellkredit ermöglicht Unternehmen in geordneten finanziellen Verhältnissen und mit mehr als zehn Beschäftigten, einen KfW-Kredit von bis zu 800.000 Euro aufzunehmen. Die Hausbanken der Unternehmen werden dabei zu 100 Prozent von der Haftung freigestellt. Eine Verlängerung der Laufzeit auf bis zu zehn Jahre ist möglich.

<sup>25</sup> Die Beschreibung der verschiedenen Programme basiert im Wesentlichen auf Informationen, die den Pressemitteilungen und der Website des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) entnommen sind.

Bei den genannten Programmen muss beachtet werden, dass der Staat über die KfW nur Garantien für Kredite gibt und somit bei der Kreditvergabe keine staatlichen Mittel fließen. Erst wenn es zu Kreditausfällen in der Zukunft kommt, werden diese Garantien auch den öffentlichen Haushalt finanziell belasten.

Die genannten Hilfsprogramme decken nicht die größeren Unternehmen ab. Um auch diesen Unternehmen in der Krise helfen zu können, wurde am 25.3.2020 die Einrichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds beschlossen. Dieser Schutzfonds richtet sich insbesondere an Unternehmen ab 250 Mitarbeiter\_innen und ermöglicht neben den Liquiditätshilfen über KfW-Programme großvolumige Stützungsmaßnahmen. Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds sieht im Detail folgende Stabilisierungsinstrumente vor:

- Garantien des Bundes zur Absicherung von Krediten einschließlich Kreditlinien und Kapitalmarktprodukten im Fremdkapitalbereich;
- Rekapitalisierungen zur direkten Stärkung des Eigenkapitals.

### A.1.2 KURZARBEITERGELD

In der Corona-Krise hat die Bundesregierung das arbeitsmarktpolitische Instrument „Kurzarbeitergeld“ ausgeweitet, indem sie am 16.3.2020 den Zugang zur Kurzarbeit durch folgende Änderungen vereinfacht hat:

- Statt dem bisher einem Drittel müssen nur noch zehn Prozent der Beschäftigten im Betrieb vom Arbeitsausfall betroffen sein, damit Kurzarbeitergeld in Anspruch genommen werden kann.
- Den Arbeitgeber\_innen werden die Sozialversicherungsbeiträge, die sie bei Kurzarbeit zahlen müssen, in voller Höhe erstattet.
- Kurzarbeitergeld wird auf Leiharbeiter\_innen ausgeweitet.
- Es müssen keine negativen Arbeitszeitsalden mehr aufgebaut werden, um Kurzarbeit zu nutzen: Bisher mussten Betriebe, um Kurzarbeit zu reduzieren,

möglichst Vereinbarungen zu Arbeitszeitschwankungen nutzen.

Darüber hinaus wurde am 22.4.2020 das Kurzarbeitergeld abhängig von der Dauer der Kurzarbeit erhöht, und am 15.5.2020 wurde mit dem Sozialschutzpaket II eine zeitlich befristete Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I (ALG I) beschlossen. Konkret wurden die folgenden Maßnahmen implementiert:

- Für kinderlose Beschäftigte in Kurzarbeit, die um mindestens 50 Prozent weniger arbeiten, wurde ab dem vierten Monat des Bezugs das Kurzarbeitergeld auf 70 Prozent des Lohnausfalls und ab dem siebten Monat des Bezugs auf 80 Prozent erhöht. Bei Beschäftigten mit Kindern, die um mindestens 50 Prozent weniger arbeiten, wurde das Kurzarbeitergeld ab dem vierten Monat des Bezugs auf 77 Prozent des Lohnausfalls und ab dem siebten Monat des Bezugs auf 87 Prozent erhöht.
- Die Anspruchsdauer des ALG I wird für Personen, deren Anspruch ab dem 1.5.2020 beginnt und bis zum 31.12.2020 endet, um drei weitere Monate verlängert.

Die im April 2020 beschlossene Ausweitung des Kurzarbeitergeldes wurde am 20.11.2020 vom Bundestag modifiziert verlängert, nachdem das Bundeskabinett am 16.9.2020 den Gesetzentwurf auf den Weg gebracht hatte. Konkret wurden im November 2020 die folgenden Verlängerungsmaßnahmen beschlossen:

- Die Zugangserleichterungen (Mindestanforderungen, negative Arbeitszeitsalden) werden bis zum 31.12.2021 verlängert für Betriebe, die bis zum 31.3.2021 mit der Kurzarbeit begonnen haben.
- Die Öffnung des Kurzarbeitergeldes für Leiharbeiter\_innen wird bis zum 31.12.2021 verlängert für Verleihbetriebe, die bis zum 31.3.2021 mit der Kurzarbeit begonnen haben.
- Die vollständige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge während der Kurzarbeit wird bis 30.6.2021 verlängert. Vom 1.7.2021 bis 31.12.2021 werden die Sozialversicherungsbeiträge zu 50 Prozent erstattet, wenn mit der Kurzarbeit bis 30.6.2021 begonnen wurde.
- Die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld wird für Betriebe, die mit der Kurzarbeit bis zum 31.12.2020 begonnen haben, auf bis zu 24 Monate verlängert, längstens bis zum 31.12.2021.

Zudem wurden die folgenden zusätzlichen Ausweitungen des Kurzarbeitergeldes im November 2020 beschlossen:

- Die Regelung zur Erhöhung des Kurzarbeitergeldes (auf 70/77 Prozent ab dem vierten Monat und 80/87 Prozent ab dem siebten Monat) wird bis zum 31.12.2021 verlängert für alle Beschäftigten, deren Anspruch auf Kurzarbeitergeld bis zum 31.3.2021 entstanden ist.
- Die bestehenden befristeten Hinzuverdienstregelungen werden insoweit bis 31.12.2021 verlängert, als dass Entgelt aus einer während der Kurzarbeit aufgenomme-

nen geringfügig entlohnten Beschäftigung anrechnungsfrei bleibt.

- Zudem wird der Anreiz, Zeiten des Arbeitsausfalls für berufliche Weiterbildung zu nutzen, dadurch weiter gestärkt, dass die für diese Fälle geregelte hälftige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge nicht mehr daran geknüpft wird, dass die Qualifizierung mindestens 50 Prozent der Zeit des Arbeitsausfalls betragen muss.

### A.1.3 SOFORTHILFEN UND ÜBERBRÜCKUNGSHILFEN

Zur Absicherung gegen Corona-bedingte Einkommensverluste hat die Bundesregierung im März 2020 die folgenden Soforthilfsprogramme verabschiedet:

- Einmaliger Zuschuss von bis zu 9.000 Euro für drei Monate (nicht zurückzahlen), der für Selbstständige und Unternehmen mit bis zu fünf Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) gilt.
- Einmaliger Zuschuss von bis zu 15.000 Euro für drei Monate (nicht zurückzahlen), der für Selbstständige und Unternehmen mit bis zu zehn Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) gilt.
- Selbstständige erhalten erleichterten Zugang zur Grundversicherung, um ihren Lebensunterhalt und ihre Unterkunft in der Krise trotz Verdienstaustausch zu gewährleisten – der Verbleib in der eigenen Wohnung wird also gesichert. Antragsteller\_innen auf Grundsicherung müssen sechs Monate lang weder Vermögensverhältnisse offenlegen noch ihr Vermögen antasten. Damit die Leistungen sehr schnell ausgezahlt werden können, werden Anträge auf Grundsicherung vorläufig bewilligt. Die Bedürftigkeitsprüfung erfolgt erst nachträglich.
- Schließlich wurden die Insolvenzregeln geändert. Wer aufgrund von Corona in Zahlungsschwierigkeiten gerät, muss bis zum 1.10.2020 keine Insolvenz anmelden. Diese Aussetzung wurde dann nochmals bis Ende 2020 verlängert.

Ab Juni 2020 wurde das Soforthilfeprogramm dann in das Programm für Überbrückungshilfen überführt. Die Eckpunkte dieser Überbrückungshilfen sind wie folgt:<sup>26</sup>

- Ein Programm für Überbrückungshilfen ermöglicht Stützmaßnahmen für kleine und mittelständische Unternehmen, die Corona-bedingt hohe Umsatzausfälle verzeichnen. Es gilt branchenübergreifend, berücksichtigt jedoch auch die spezifische Lage besonders betroffener Branchen. Das gilt unter anderem für Veranstaltungslogistiker, Schausteller, Clubs oder Reisebüros und viele weitere von anhaltenden Schließungen betroffene Unternehmen.
- Das Programm sieht für förderungsberechtigte Unternehmen einen Zuschuss zu den betrieblichen Fixkosten

<sup>26</sup> Siehe auch BMF „Eckpunkte Überbrückungshilfe kleinere und mittelständische Unternehmen, die ihren Geschäftsbetrieb im Zuge der Corona-Krise ganz oder zu wesentlichen Teilen einstellen müssen“.

der Monate Juni bis August 2020 vor. Voraussetzung dafür ist ein Umsatzrückgang von durchschnittlich mindestens 60 Prozent in den Monaten April und Mai 2020 gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Je nach Höhe der Umsatzrückgänge in den Monaten Juni bis August 2020 werden bis zu 80 Prozent der Fixkosten übernommen. Die maximale Fördersumme liegt bei 150.000 Euro für größere Unternehmen und bei 9.000 Euro bzw. 15.000 Euro für Kleinstunternehmen und Soloselbstständige von bis zu fünf bzw. zehn Beschäftigten.

Die ursprünglich auf den Zeitraum Juni bis August 2020 begrenzte Überbrückungshilfe I wurde dann für den Zeitraum September bis Dezember 2020 fortgesetzt (Überbrückungshilfe II). Dabei wurden die Zugangsbedingungen abgesenkt und die Förderung ausgeweitet. Konkret wurden die folgenden Änderungen beschlossen:

- Flexibilisierung der Eintrittsschwelle: Zur Antragstellung berechtigt sind künftig Antragsteller\_innen, die entweder
    - I) einen Umsatzeinbruch von mindestens 50 Prozent in zwei zusammenhängenden Monaten im Zeitraum April bis August 2020 gegenüber den jeweiligen Vorjahresmonaten oder
    - II) einen Umsatzeinbruch von mindestens 30 Prozent im Durchschnitt in den Monaten April bis August 2020 gegenüber dem Vorjahreszeitraum verzeichnet haben.
  - Ersatzlose Streichung der KMU-Deckelungsbeträge von 9.000 Euro bzw. 15.000 Euro.
  - Erhöhung der Fördersätze – künftig werden erstattet:
    - I) 90 Prozent der Fixkosten bei mehr als 70 Prozent Umsatzeinbruch (bisher 80 Prozent der Fixkosten),
    - II) 60 Prozent der Fixkosten bei einem Umsatzeinbruch zwischen 50 und 70 Prozent (bisher 50 Prozent der Fixkosten) und
    - III) 40 Prozent der Fixkosten bei einem Umsatzeinbruch von mehr als 30 Prozent (bisher bei mehr als 40 Prozent Umsatzeinbruch).
  - Die Personalkostenpauschale von zehn Prozent der förderfähigen Kosten wird auf 20 Prozent erhöht.
  - Bei der Schlussabrechnung sollen künftig Nachzahlungen ebenso möglich sein wie Rückforderungen.
- Im Oktober 2020 hat die Bundesregierung dann entschieden, die Überbrückungshilfe über das Jahresende hinaus zu verlängern und auszuweiten. Diese Überbrückungshilfe III hat eine Laufzeit von Januar 2021 bis Juni 2021. Auch in dieser Verlängerung wurden die Hilfen großzügiger gestaltet. Konkret wurden die folgenden Änderungen beschlossen:
- „November- und Dezember-Fenster“ in der Überbrückungshilfe: Erweiterung des Zugangs zu den Überbrückungshilfen für die Monate November bzw. Dezember 2020 auch für Unternehmen, die im Vergleich zum jeweiligen Vorjahresmonat einen Umsatzeinbruch von mindestens 40 Prozent erlitten haben und keinen Zugang zur Novemberhilfe und/oder Dezemberhilfe haben. So wird weiteren Unternehmen geholfen, die von den Schließungsmaßnahmen im November und Dezember 2020 hart getroffen wurden, ohne von der November- und/oder Dezemberhilfe erfasst zu sein.
  - Erhöhung des Förderhöchstbetrags pro Monat von bisher 50.000 Euro auf 200.000 Euro bzw. 500.000 pro Monat für direkt und indirekt von den bundesweiten Schließungen betroffene Unternehmen. Es erfolgt eine Ausweitung der Antragsberechtigung durch den Wegfall der Beschränkung auf kleine und mittlere Unternehmen. Nunmehr sind alle Unternehmen bis maximal 500 Millionen Euro Jahresumsatz in Deutschland antragsberechtigt.
  - Die Situation von Soloselbstständigen wird besonders berücksichtigt. Da sie meist nur geringe Fixkosten nach dem Kostenkatalog – wie Mieten oder Leasingkosten – nachweisen können und daher von der Überbrückungshilfe bisher wenig profitierten, können sie alternativ zum Einzelnachweis der Fixkosten künftig eine einmalige Betriebskostenpauschale in Höhe von 25 Prozent des Vergleichsumsatzes in Ansatz bringen – die „Neustarthilfe“. So erhalten sie einen einmaligen Betrag von bis zu 5.000 Euro als Zuschuss.
  - Der Katalog erstattungsfähiger Kosten wird erweitert um bauliche Modernisierungs-, Renovierungs- oder Umbaumaßnahmen für Hygienemaßnahmen bis zu 20.000 Euro. Damit wird Unternehmen geholfen, die Anstrengungen unternehmen, um die Hygieneanforderungen zu erfüllen. Außerdem sind Marketing- und Werbekosten maximal in Höhe der entsprechenden Ausgaben im Jahre 2019 förderfähig.
  - Abschreibungen von Wirtschaftsgütern werden bis zu 50 Prozent als förderfähige Kosten anerkannt. So kann etwa ein Schausteller, der ein Karussell gekauft hat und per Kredit oder aus dem Eigenkapital finanziert hat, die Hälfte der monatlichen Abschreibung als Kosten in Ansatz bringen.
  - Die branchenspezifische Fixkostenregelung für die Reisebranche wird erweitert. Das Ausbleiben oder die Rückzahlung von Provisionen von Reisebüros bzw. vergleichbaren Margen von Reiseveranstaltern wegen Corona-bedingter Stornierungen und Absagen bleiben förderfähig. Die vorherige Begrenzung auf Pauschalreisen wird aufgehoben. Auch kurzfristige Buchungen werden berücksichtigt. Außerdem sind für die Reisewirtschaft zusätzlich zu der Förderung von Provisionen oder Margen im ersten Halbjahr 2021 auch externe sowie durch eine erhöhte Personalkostenpauschale abgebildete interne Ausfallkosten für den Zeitraum März bis Dezember 2020 förderfähig.
  - Unternehmen der Veranstaltungs- und Kulturbranche können für den Zeitraum März bis Dezember 2020 Ausfallkosten geltend machen. Dabei sind sowohl interne als auch externe Ausfallkosten förderfähig.
  - Mit einem Sonderfonds für die Kulturbranche sollen unter anderem Bonuszahlungen für Kulturveranstaltungen ermöglicht werden, um das Risiko von Veranstaltungsplanungen in der unsicheren Zeit der Pandemie abzufedern.
  - Soloselbstständige sind künftig bis zu einem Betrag von 5.000 Euro unter besonderen Identifizierungspflichten

direkt antragsberechtigt (also auch ohne Einschaltung z. B. von Steuerberater\_innen).

Zudem wurden die „Novemberhilfen“ bzw. „Dezemberhilfen“ (außerordentliche Wirtschaftshilfe) beschlossen:

- Die außerordentliche Wirtschaftshilfe des Bundes richtet sich an Unternehmen, Betriebe, Selbstständige, Vereine und Einrichtungen, die von den bundesweiten Schließungen seit dem 2.11.2020 direkt, indirekt oder mittelbar betroffen sind.
- Antragsberechtigt sind direkt von den temporären Schließungen betroffene Unternehmen, indirekt betroffene und mittelbar indirekt betroffene Unternehmen. Es werden Zuschüsse von bis zu 75 Prozent des Umsatzes aus November bzw. Dezember 2019 anteilig für die Anzahl an Tagen der Schließung im November bzw. Dezember 2020 gewährt.

## A.2 KONJUNKTURPOLITIK DER BUNDESREGIERUNG

Die Konjunkturpolitik der Bundesregierung in 2020 wurde im Wesentlichen durch das Konjunkturpaket umgesetzt. Das Konjunkturpaket enthält neben den bereits besprochenen Verlängerungen bzw. Ausweitungen von Hilfsprogrammen zur Stabilisierung eine große Anzahl zusätzlicher Maßnahmen zur Konjunkturstimulierung. Entsprechend der ökonomischen Theorie, die in der VGR ihre Anwendung findet, können die verschiedenen Programme wie folgt aufgeteilt werden: Maßnahmen zur Stimulierung des privaten Konsums, Maßnahmen zur Stimulierung der privaten Investitionen und Maßnahmen zur Ausweitung der öffentlichen Investitionen.

### A.2.1 PRIVATER KONSUM

Die wesentlichen Maßnahmen zur Stimulierung des privaten Konsums sind:

- Die Umsatzsteuer wird befristet vom 1.7.2020 bis 31.12.2020 gesenkt. Der reguläre Steuersatz sinkt dabei von 19 auf 16 Prozent, der reduzierte Steuersatz von sieben auf fünf Prozent. Das stärkt die Kaufkraft und kommt insbesondere Bürger\_innen mit geringeren Einkommen zugute, die einen größeren Teil ihres Einkommens ausgeben. Diese und weitere Maßnahmen werden im zweiten Corona-Steuerhilfegesetz umgesetzt.
- Familien erhalten einmalig einen Kinderbonus von 300 Euro je Kind. Dazu wird das Kindergeld entsprechend aufgestockt. Das stärkt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zielgerichtet dort, wo es besonders notwendig ist. Der Kinderbonus wird nicht auf die Grundsicherung angerechnet und bei besserverdienenden Haushalten mit dem Kinderfreibetrag verrechnet.
- Mit der „Sozialgarantie 2021“ werden die Sozialversicherungsbeiträge bis 2021 bei maximal 40 Prozent stabilisiert. Darüber hinausgehende Finanzbedarfe

werden aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Das entlastet Nettoeinkommen von Beschäftigten und schafft Verlässlichkeit für Unternehmen.

- Als „Innovationsprämie“ verdoppelt der Bund seinen Anteil am Umweltbonus befristet bis 31.12.2021. Beim Kauf eines E-Fahrzeugs mit einem Listenpreis von bis zu 40.000 Euro steigt damit die Förderung des Bundes von 3.000 auf 6.000 Euro.

### A.2.2 PRIVATE INVESTITIONEN

Um Unternehmen bei der wirtschaftlichen Erholung zu unterstützen und Investitionsanreize zu setzen, beinhaltet das Konjunkturpaket u. a. folgende Maßnahmen:

- Unternehmen erhalten für die Steuerjahre 2020 und 2021 befristet verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten für bewegliche Wirtschaftsgüter wie beispielsweise Maschinen. Durch diese sogenannte degressive Abschreibung werden Investitionsanreize gesetzt.
- Die Möglichkeit, Verluste steuerlich mit Gewinnen des Vorjahres zu verrechnen, wird ausgeweitet. Der steuerliche Verlustrücktrag wird für 2020 und 2021 auf maximal 5 Millionen Euro (bzw. 10 Millionen Euro bei Zusammenveranlagung) erweitert. Außerdem wird die Möglichkeit geschaffen, den Rücktrag schon in der Steuererklärung für 2019 nutzbar zu machen.
- Die Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer wird auf den 26. des Folgemonats verschoben. Das verschafft Unternehmen zusätzliche Liquidität.
- Das Körperschaftsteuerrecht wird modernisiert und ermöglicht u. a. nun Personengesellschaften die Option zur Besteuerung als Kapitalgesellschaft. Das verbessert die Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen.
- Zukunftsinvestitionen von Herstellern und Zulieferern in der Automobilindustrie werden mit einem Bonusprogramm in den Jahren 2020 und 2021 mit 1 Milliarde Euro gefördert.
- Das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm wird für 2020 und 2021 um 1 Milliarde Euro auf 2,5 Milliarden Euro aufgestockt.
- Der Bund leistet einen Zuschuss zur Senkung der EEG-Umlage, sodass diese 2021 bei 6,5 ct/kwh und 2022 bei 6,0 ct/kwh liegen wird.
- Der Bund fördert die Initiative Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI) und die deutsche Corona-Impfstoffentwicklung. Es soll erreicht werden, dass ein wirksamer und sicherer Impfstoff zeitnah zur Verfügung steht und auch in Deutschland produziert werden kann.
- Die steuerliche Forschungszulage wird verbessert. Der Fördersatz wird rückwirkend zum Jahresbeginn 2020 und befristet bis Ende 2025 auf eine Bemessungsgrundlage von bis zu 4 Millionen Euro je Unternehmen gewährt.
- In der anwendungsorientierten Forschung werden die Mitfinanzierungspflichten für Unternehmen, die wirtschaftlich durch die Corona-Krise besonders betroffen sind, reduziert.

### A.2.3 ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN

Die Maßnahmen zur Ausweitung der öffentlichen Investitionen können in verschiedene Teilbereiche aufgeteilt werden.

Zuerst zu nennen sind Maßnahmen, die die finanzielle Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden gewährleisten. Diese Maßnahmen unterstützen die Kommunen finanziell, damit diese die nötigen Investitionen in die Zukunft leisten und gute Lebensbedingungen vor Ort schaffen können. Dafür werden insbesondere folgende Maßnahmen ergriffen:

- Bund und Länder übernehmen von den Kommunen für Bezieher\_innen von Sozialleistungen künftig dauerhaft bis zu 75 Prozent der Kosten der Unterkunft statt wie bisher bis zu 50 Prozent.
- Die für dieses Jahr zu erwartenden Ausfälle bei der Gewerbesteuer von rund 12 Milliarden Euro werden je zur Hälfte von Bund und Ländern übernommen.
- Bei der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs der Kommunen unterstützt der Bund die Länder bei der Finanzierung. Dazu erhöht er in diesem Jahr einmalig die Regionalisierungsmittel um 2,5 Milliarden Euro.

Zudem soll ein umfassendes Zukunftspaket im Volumen von 50 Milliarden Euro dafür sorgen, dass die Modernisierung des Landes aktiv vorangetrieben wird und Deutschland gestärkt aus der Krise hervorgeht. Dazu zählen zahlreiche Maßnahmen in verschiedenen Zukunftsfeldern.

Um nachhaltige Mobilität zu fördern, beinhaltet das Zukunftspaket zahlreiche Maßnahmen für die Mobilitätswende. Es zielt darauf, den Strukturwandel der Automobilindustrie zu begleiten und dazu beizutragen, dass zukunftsfähige Wertschöpfungsketten aufgebaut werden. Dazu gehören unter anderem folgende Weichenstellungen:

- In den Ausbau moderner und sicherer Ladesäuleninfrastruktur sowie in die Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich der Elektromobilität und der Batteriezellenfertigung werden zusätzlich 2,5 Milliarden Euro investiert.
- Mit befristeten Flottenaustauschprogrammen soll die Elektromobilität gefördert werden. Das betrifft Fahrzeuge sozialer Dienste im Stadtverkehr sowie Elektrofahrzeuge für Handwerker\_innen und KMU.
- Der Bund investiert in ein Bus- und Lkw-Flotten-Modernisierungsprogramm, mit dem alternative Antriebe gefördert werden. Die Förderung von E-Bussen und ihrer Ladeinfrastruktur wird bis Ende 2021 befristet aufgestockt.
- Die Deutsche Bahn erhält vom Bund zusätzliches Eigenkapital in Höhe von 5 Milliarden Euro. Damit kann sie auch angesichts Corona-bedingter Einnahmeausfälle in die Modernisierung, den Ausbau und die Elektrifizierung des Schienennetzes sowie in das Bahnsystem investieren.

Die Energiewende und die Erreichung der Klimaziele gehören zu den großen gesellschaftlichen Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte:

- Der Bund steigt mit einem ambitionierten Investitionspaket in die Förderung der Wasserstofftechnologie ein. Damit soll auch der Grundstein für neue Exporttechnologien gelegt sowie der Weg zu Treibhausgasneutralität im Schwerlastverkehr und in der Industrie geebnet werden.
- Der Deckel für den Ausbau der Photovoltaik wird abgeschafft, und das Ausbauziel für Offshore-Windenergie wird angehoben.

Mit dem Zukunftsprogramm werden zudem im Bereich Digitalisierung Investitionen in Wirtschaft und Verwaltung gestärkt:

- Die geplanten Investitionen bis 2025 in Künstliche Intelligenz (KI) werden von 3 Milliarden Euro auf 5 Milliarden Euro erhöht.
- Für den Bau von mindestens zwei Quantencomputern durch geeignete Konsortien werden die nötigen Mittel bereitgestellt.
- Zum Aufbau eines flächendeckenden 5G-Netzes bis 2025 soll die neue Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft mit 5 Milliarden Euro ausgestattet werden.
- Der Bund investiert in die Erprobung neuer Netztechnologien, um bei künftigen Kommunikationstechnologien wie 6G konkurrenzfähig zu sein.
- Die Digitalisierung der Verwaltung wird gefördert, u. a. damit Verwaltungsleistungen online zur Verfügung gestellt werden.

Die Stärkung der Zukunftsfähigkeit beinhaltet auch Maßnahmen, um den Schutz vor Pandemien zu verbessern:

- Der Bund strebt einen „Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst“ an. In diesem Rahmen werden die Gesundheitsämter bei der technischen und digitalen Auf- und Ausrüstung unterstützt und bei deren Möglichkeiten zur Personalgewinnung gestärkt.
- Der Bund legt ein „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“ auf, das notwendige Investitionen von Krankenhäusern fördert.

Ein weiterer Schwerpunkt des Konjunkturpakets mit großer Bedeutung für die Zukunft Deutschlands liegt auf der Förderung von Bildung und Forschung:

- Das Investitionsprogramm für den Ausbau von Ganztagschulen und Ganztagesbetreuung wird beschleunigt. Länder, die 2020/2021 Mittel für Investitionen abrufen, erhalten die entsprechende Summe in den späteren Jahren der Laufzeit zusätzlich.
- Um im Bereich Kindergärten, Kitas und Krippen den Kapazitätsausbau sowie Erweiterungen, Um- und Neubauten zu fördern, werden 1 Milliarde Euro zusätzlich für Ausbaumaßnahmen bereitgestellt, die 2020 und 2021 stattfinden.
- Ein Schutzschirm für Auszubildende sorgt dafür, dass Schulabsolvent\_innen ihre Ausbildung beginnen und Auszubildende ihre laufende Ausbildung ordentlich beenden können. Dazu zählt eine Ausbildungsprämie für KMU.

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

- 8 Abbildung 1  
**BIP-Wachstumsraten, in % (preisbereinigt)**
- 9 Abbildung 2  
**Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit, in Mio. Erwerbspersonen**
- 21 Abbildung 3  
**Bruttoinvestitionen der deutschen Gebietskörperschaften, in % des BIP**
- 22 Tabelle 1  
**Bundesmaßnahmen zum Erreichen der Investitionsziele**

## Abkürzungsverzeichnis

ALG	Arbeitslosengeld
BA	Bundesagentur für Arbeit
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BMF	Bundesministerium der Finanzen
CEPI	Coalition for Epidemic Preparedness Innovations
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
EZB	Europäische Zentralbank
GVFG	Gemeindeverkehrswegefinanzierungsgesetz
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KI	Künstliche Intelligenz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
OMO	Open Market Operations
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PEPP	Pandemic Emergency Purchase Programme
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
WSF	Wirtschaftsstabilisierungsfonds

# Literaturverzeichnis

- Aring, J.; Coulmas, D.; Rohland, F. 2017: Bodenpolitische Agenda 2020–2030, Difu/VHW, <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/238504> (16.1.2021).
- Bachmann, R.; Sims, E. 2012: Confidence and the Transmission of Government Spending Shocks, in: *Journal of Monetary Economics* 59 (3), S. 235–249.
- Baek, C.; McCrory, P.; Messer, T.; Preston, M. 2020: Unemployment Effects of Stay-at-home Orders: Evidence from High-frequency Claims Data, <https://irle.berkeley.edu/files/2020/07/Unemployment-Effects-of-Stay-at-Home-Orders.pdf> (16.1.2021).
- Ball, M. 2014: Long-Term Damage from the Great Recession in OECD Countries, NBER Working Paper 20.185, Cambridge, MA.
- Baqae, D.; Farhi, E. 2020: Supply and Demand in Disaggregated Keynesian Economies with an Application to the Covid-19 Crisis, NBER Working Paper 27.152, Cambridge, MA.
- Bardt, H.; Dullien, S.; Hüther, M.; Rietzler, K. 2019: Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen, IMK Report 152/IW-Policy Paper 10, Köln; Düsseldorf.
- Barišić, M.; Krebs, T.; Scheffel, M. 2018: Eine Investitionsagenda für Deutschland, *Wirtschaftsdienst* 3 (2018), S. 179–185.
- Bayer, C.; Born, B.; Lueticke, R.; Müller, G. 2020: The Coronavirus Stimulus Package: How Large Is the Transfer Multiplier?, Working Paper, [https://www.benjaminborn.de/files/BBLM\\_Covid\\_2020.pdf](https://www.benjaminborn.de/files/BBLM_Covid_2020.pdf) (16.1.2021).
- Blanchard, O.; Summers, L. 1986: Hysteresis and the European Unemployment Problem, in: NBER Working Paper 1.950, Cambridge, MA.
- Boehm, C. 2019: Government Consumption and Investment: Does the Composition of Purchases Affect the Multiplier?, in: *Journal of Monetary Economics* 115, S. 80–93.
- Bundesministerium der Finanzen 2021: Umsetzung des Infrastrukturprogramms in den Ländern: Kommunalinvestitionsförderungsgesetz Kapitel 1 (KInvFGI), [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzien/Kommunalinvestitionsfoerderungsfonds/Umsetzung-KInvFG.pdf;jsessionid=E3DDA4721A27650D-DB8627B73D4526D2.delivery2-master?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzien/Kommunalinvestitionsfoerderungsfonds/Umsetzung-KInvFG.pdf;jsessionid=E3DDA4721A27650D-DB8627B73D4526D2.delivery2-master?__blob=publicationFile&v=3) (16.1.2021).
- Bünning, M.; Hipp, L.; Munnes, S. 2020: Erwerbsarbeit in Zeiten von Corona, WZB Ergebnisbericht, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.
- Cerra, V.; Saxena, S. 2008: Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery, in: *American Economic Review* 98 (1), S. 439–457.
- Chetty, R.; Friedman, J.; Hendren, N.; Stepner, M. 2020: The Economic Impacts of COVID-19: Evidence from a New Public Database Built Using Private Sector Data, NBER Working Paper 27.431, Cambridge, MA.
- Christiano, L.; Eichenbaum, M.; Trabandt, M. 2015: Understanding the Great Recession, in: *American Economic Journal: Macroeconomics* 7 (1), S. 110–167.
- Clemens, M.; Goerge, M.; Michelsen, C. 2019: Public Investment A Key Prerequisite for Private Sector Activity, in: *DIW Weekly Report* 31 (2019), S. 255–261.
- Cooper, R.; Meyer, M.; Schott, I. 2017: The Employment and Output Effects of Short-Time Work in Germany, NBER Working Paper 23.688, Cambridge, MA.
- Dauth, W.; Findeisen, S.; Südekum, J.; Wössner, N. 2020: The Adjustment of Labor Markets to Robots, Working Paper, <https://sfndsn.github.io/downloads/AdjustmentLaborRobots.pdf> (16.1.2021).
- Davis, S.; Wachter, T. 2011: Recessions and the Costs of Job Loss, *Brookings Papers on Economic Activity*, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2011/09/2011b\\_bpea\\_davis.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2011/09/2011b_bpea_davis.pdf) (16.1.2021).
- Del Negro, M.; Giannoni, M. P.; Schorfheide, F. 2015: Inflation in the Great Recession and New Keynesian Models, in: *American Economic Journal: Macroeconomics* 7 (1), S. 168–196.
- Dullien, S.; Gechert, S. 2020: Stellungnahme für die Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 22.6.2020, <https://www.bundestag.de/resource/blob/701876/022a2b9d96fe18ed1cbaed870529edbf/12-Dullien-data.pdf> (16.1.2021).
- Dullien, S.; Krebs, T. 2020: Wege aus der Wohnungskrise, IMK Report 4 (2020), Düsseldorf.
- Dullien, S.; Hüther, M.; Krebs, T.; Praetorius, B.; Spieß, K. 2020a: Weiter Denken: Ein Nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik, IMK Policy Report, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.789620.de/diwkompakt\\_2020-151.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.789620.de/diwkompakt_2020-151.pdf) (16.1.2021).
- Dullien, S.; Krebs, T.; Bunzel, A.; Kühl, C.; Pätzold, R. 2020b: Beteiligungsfonds und Bodenfonds zur Stärkung des bezahlbaren und öffentlichen Wohnungsbaus, Difu Policy Paper, Berlin; Düsseldorf; Mannheim.
- Eichenbaum, M.; Rebelo, S.; Trabandt, M. 2020: Epidemics in the Neoclassical and the New Keynesian Model, NBER Working Paper 27.430, Cambridge, MA.
- Fatas, A.; Summers, L. 2018: The Permanent Effects of Fiscal Consolidations, in: *Journal of International Economics* 112, S. 238–250.
- Feld, L.; Grimm, V.; Schnitzer, M.; Truger, A.; Wieland, V. 2020: So kann sich die Wirtschaft erholen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 22.5.2020, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wirtschaftsweise-coronakrise-ratschlaege-1.4913986> (16.1.2021).
- Froud, J.; Moran, M.; Johal, S.; Salento, A.; Williams, K. 2019: Die Ökonomie des Alltagsleben: Für eine neue Infrastrukturpolitik, Berlin.
- Garcia-Macia, D.; Hsieh, C.; Klenow, P. 2019: How Destructive is Innovation?, in: *Econometrica* 87, S. 1.507–1.541.
- Gechert, S.; Horn, G.; Paetz, C. 2019: Long-Term Effects of Fiscal Stimulus and Austerity in Europe, in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 81, S. 647–666.
- Goolsbee, A.; Syverson, C. 2020: Fear, Lockdown and Diversion: Comparing Drivers of Pandemic Economic Decline 2020, NBER Working Paper 27.432, Cambridge, MA.
- Guerrieri, V.; Lorenzoni, G.; Straub, L.; Werning, I. 2020: Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?, NBER Working Paper 26.918, Cambridge, MA.
- Güvener, F.; Orzen, S.; Song, J. 2014: The Nature of Countercyclical Income Risk, in: *Journal of Political Economy* 3, S. 621–660.
- Hammerschmid, A.; Schmieder, J.; Wrohlich, K. 2020: Frauen in Corona-Krise stärker betroffen als Männer, *DIW aktuell* 42, Berlin.

- Hermes, G.; Vorwerk, L.; Beckers, T. 2020: Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen: Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, IMK Study 70, Düsseldorf.
- Jermann, U.; Quadrini, V. 2012: Macroeconomic Effects of Financial Shocks, in: *American Economic Review* 102 (1), S. 238–271.
- KfW 2019: KfW Kommunalpanel 2019, <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2019.pdf> (16.1.2021).
- Kohlrausch, B.; Zucco, A. 2020: Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt: Weniger Erwerbseinkommen und mehr Sorgearbeit, Policy Brief WSI 05 (2020), Düsseldorf.
- Krebs, T. 2007: Job Displacement Risk and the Cost of Business Cycles, in: *American Economic Review* 97 (3), S. 664–686.
- Krebs, T.; Scheffel, M. 2016: Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/quantifizierung-der-gesamtwirtschaftlichen-und-fiskalischen-effekte-ausgewaehler-infrastruktur-und-bildungsinvestitionen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/quantifizierung-der-gesamtwirtschaftlichen-und-fiskalischen-effekte-ausgewaehler-infrastruktur-und-bildungsinvestitionen.pdf?__blob=publicationFile&v=8) (16.1.2021).
- Krebs, T.; Scheffel, M. 2017: Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Krebs, T. 2018a: Warum mehr öffentlicher Wohnungsbau in Deutschland ökonomisch sinnvoll ist, in: *Makronom*, 17.9.2018.
- Krebs, T. 2018b: Wie wir die soziale Marktwirtschaft zukunftssicher machen, in: *Makronom*, 12.9.2018.
- Krebs, T. 2019a: Welche Auswirkungen die Hartz IV-Reform auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit hatte, in: *Makronom*, 5.3.2019.
- Krebs, T. 2019b: CO<sub>2</sub>-Bepreisung allein ist nicht die Lösung, in: *Makronom*, 19.8.2019.
- Krebs, T. 2020a: Ein Investitionspaket ist das beste Konjunkturpaket, in: *Wirtschaftsdienst* 100, S. 497–500.
- Krebs, T. 2020b: Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtragshaushalts für das Haushaltsjahr 2020 und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets, <https://www.bundestag.de/resource/blob/703182/0d55a2147e-ec32a16a7381e8168bf03f/Prof-Tom-Krebs-Ph-D--data.pdf> (16.1.2021).
- Krebs, T. 2020c: 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, <https://www.bundestag.de/resource/blob/684410/143685b2edde41b8bb29106f3a4b6dbf/Prof-Tom-Krebs-data.pdf> (16.1.2021).
- Krebs, T. 2020d: Wie eine öffentliche Investitionsoffensive finanziert werden kann, in: *Makronom*, 20.1.2020.
- Lenk, T.; Glinka, P. 2019: Schuldenbremse im Kontext geänderter finanzpolitischer Rahmenbedingungen, in: *Wirtschaftsdienst* 99 (12), S. 863–870.
- Lucas, R. 2003: Macroeconomic Priorities, in: *American Economic Review* 93 (1), S. 1–14.
- Mayr, A. 2020: Die Angreifbaren, in: *Die Zeit*, 25.11.2020.
- Oreopoulos, P.; von Wachter, T.; Heisz, A. 2012: Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession, in: *American Economic Journal: Applied Economics* 4 (1), S. 1–29.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2018: Jahresgutachten 2018/19, Wiesbaden.
- Schieritz, M. 2020: Der Eisladen soll bleiben, in: *Die Zeit*, 2.9.2020.
- Schmieder, J., Wachster, T., Bender, S. 2010: The Long-Term Impact of Job Displacement in Germany During the 1982 Recession on Earnings, Income, and Employment, in: *IAB Discussion Paper 1* (2010), Nürnberg.
- Werning, I. 2015: *Incomplete Markets and Aggregate Demand*, NBER Working Paper 21.448, Cambridge, MA.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018: *Soziale Wohnungspolitik*, Berlin.





Impressum:

© 2021

**Friedrich-Ebert-Stiftung**

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
Fax 0228 883 9205, [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

Bestellungen/Kontakt: [wiso-news@fes.de](mailto:wiso-news@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten  
Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Fried-  
rich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebe-  
nen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die  
FES nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für  
Wahlkampfzwecke verwendet werden.

**ISBN: 978-3-96250-832-6**

Titelmotiv: © xxxxxxxx/picture alliance  
Gestaltungskonzept: [www.stetzer.net](http://www.stetzer.net)  
Umsetzung/Satz: Heike Wächter, Berlin  
Druck: [www.bub-bonn.de](http://www.bub-bonn.de)

**ABTEILUNG WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK  
WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN ZUM THEMA**

**Prioritäten setzen, Ressourcen bündeln, Wandel beschleunigen:  
Neue Ansätze in der Industrie- und Technologiepolitik  
WISO DISKURS – 02/2021**

**Die Konjunkturabhängigkeit des Gemeindesteuersystems im Fokus:  
Die Corona-Krise gibt neuen Anlass für eine alte Diskussion  
WISO DIREKT – 07/2021**

**Neue Wohnformen – Die soziale Qualität des Wohnens stärken  
WISO DIREKT – 06/2021**

**Umdenken! Industrieausnahmen reformieren, Innovationen fördern,  
Klimaneutralität ermöglichen  
WISO DISKURS – 11/2020**

**Umlenken! Subventionen abbauen, Strukturwandel gestalten,  
Klima schützen  
WISO DISKURS – 10/2020**

**30 Jahre Deutsche Einheit: Ein finanzpolitischer Blick auf Länder  
und Gemeinden in Ost und West  
WISO DISKURS – 08/2020**

**Mobilitätsdienstleistungen gestalten: Beschäftigung, Verteilungs-  
gerechtigkeit, Zugangschancen sichern  
WISO DISKURS – 04/2020**

**Die Ambivalenz des Neuen: Sozialer Fortschritt durch Plattformen,  
Blockchain und KI?  
WISO DISKURS – 03/2020**

**Öffentliche Investitionen in Zeiten von Schuldenbremse und Fiskalpakt:  
Empirischer Befund und politische Handlungsoptionen;  
Tagungsdokumentation  
KOCHER KREIS FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK – 2020**

**5G für die vernetzte Industrie  
WISO DIREKT – 21/2020**

**Arbeit in der Automobilindustrie unter Druck – Transformation kann  
gelingen  
WISO DIREKT – 16/2020**

**Digitale öffentliche Infrastruktur: Das sozialdemokratische Projekt  
des 21. Jahrhunderts  
WISO DIREKT – 04/2020**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden  
Sie bei uns im Internet unter

**[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)**

