



Wissenschaftlicher Beirat
beim
Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie • 11019 Berlin

Herrn
Peter Altmaier
Bundesminister für Wirtschaft und Energie
Scharnhorststraße 34-37
10115 Berlin

- Der Vorsitzende -

Prof. Dr. Klaus M. Schmidt

Ludwig-Maximilians-Universität München
Ludwigstraße 28
80539 München

TEL +49 (0) 89/ 2180- 2250

FAX +49 (0) 89/ 2180 -3510

E-MAIL klaus.schmidt@lmu.de

INTERNET www.wissenschaftlicher-beirat.de

DATUM 24. April 2020

Corona-Krise

Sehr geehrter Herr Bundesminister Altmaier,

die Corona-Krise entwickelt sich zur einschneidendsten Wirtschaftskrise seit dem zweiten Weltkrieg. Der Beirat begrüßt es, dass die Bundesregierung und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie schnell und entschlossen gehandelt haben, um die Epidemie unter Kontrolle zu bringen und die damit verbundenen massiven Auswirkungen auf die Wirtschaft zu begrenzen. Im Vergleich zu vielen anderen Ländern hat Deutschland diese Herausforderungen bisher gut gemeistert.

Der Beirat hat sich mit den jetzt anstehenden Weichenstellungen für die Zukunft beschäftigt. Er hat die folgenden Themen intensiv diskutiert und seine Überlegungen und Schlussfolgerungen im beiliegenden Thesenpapier zusammengefasst:

- I. Wie müssen die getroffenen Maßnahmen zum Schutz der Unternehmen adjustiert und ausgestaltet werden?
- II. Sollte die Kurzarbeiterregelung ausgeweitet oder modifiziert werden?
- III. Was kann getan werden, um zu verhindern, dass Start-ups besonders hart getroffen werden und die Gründerkultur in Deutschland nachhaltigen Schaden nimmt?
- IV. Welche Schwächen sind durch die Krise in der öffentlichen Verwaltung offenbar geworden und wie können sie überwunden werden?
- V. Wie soll mit den Schließungen der Schulen verfahren werden?

HAUSANSCHRIFT Scharnhorststraße 34 - 37
10115 Berlin

VERKEHRSANBINDUNG U6 Naturkundemuseum
S-Bahn Berlin Hauptbahnhof

- VI. Ist ein Konjunkturprogramm zur Überwindung der Krise notwendig und wenn ja, wie sollte es gestaltet werden?
- VII. Welche Rolle spielt die Globalisierung und worauf ist bei der Sicherung der medizinischen Versorgung zu achten?
- VIII. Wie kann Europa erfolgreich durch die Krise kommen?

Dieses Papier kann nicht auf alle wichtigen Fragen eingehen und nicht immer definitive Antworten bieten. Aber wir hoffen, dass wir damit dem Haus Impulse für wichtige politische Entscheidungen geben können, die bald getroffen werden müssen. Selbstverständlich stehen wir Ihnen und Ihren Fachabteilungen gerne zur Verfügung, wenn Sie diese Punkte mit uns vertiefend diskutieren möchten.

Mit den besten Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Klaus Schmidt', written in a cursive style.

Professor Dr. Klaus Schmidt
(Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats)

Wirtschaftspolitische Aspekte der Corona-Krise

Präambel

Die wirtschaftlichen Folgen der Covid-19 Pandemie sind gravierend. Beschäftigte, Selbstständige und Unternehmen sind vielfach in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht. Eine tiefe Rezession wird sich nicht vermeiden lassen. Die Pandemie macht uns alle ärmer, so dass es in Zukunft weniger zu verteilen gibt. Die Bewältigung dieser Krise wird daher die zentrale wirtschaftspolitische Herausforderung der nächsten Jahre sein.

Der Beirat begrüßt das schnelle und umfassende Handeln der Bundesregierung. Die verschiedenen Hilfsmaßnahmen für Beschäftigte, Selbstständige, kleine, mittlere und große Unternehmen sind geeignet, persönliche Härten zu lindern, die volkswirtschaftlichen Kosten von Insolvenzen und Betriebsschließungen zu verringern und die Konjunktur zu stützen. Ebenso wichtig ist eine konstruktive Rolle der Bundesregierung bei der Bewältigung der Krise auf europäischer Ebene. Es gilt zu vermeiden, dass die Pandemie zu einer Neuauflage der europäischen Staatsschuldenkrise führt.

Die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen ist eine große Herausforderung. Die Hilfen sollten zielgerichtet sein und Mitnahmeeffekte vermeiden. Der Umfang der Hilfen darf zudem die Leistungsfähigkeit des Staates nicht überfordern. Schließlich muss ihre Umsetzung administrierbar sein.

In diesem Brief geht der Beirat auf die ergriffenen Maßnahmen anhand dieser Kriterien ein. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf den Hilfen für Beschäftigte und Unternehmen. Der Beirat geht auch ein auf die Konsequenzen der Schulschließungen, Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur und die Rolle der Europäischen Union.

I. Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen

1. Solo-Selbstständigen und Kleinunternehmen wird durch nichtrückzahlbare Zuschüsse zu den betrieblichen Kosten geholfen. Solche Zuschüsse sind für diese heterogene, für den Erhalt der sozialen Marktwirtschaft bedeutsame Gruppe ein geeignetes Instrument. Allerdings sollte zudem für einen gewissen Einkommensersatz gesorgt werden, und dies unabhängig von der Grundsicherung.
2. Für mittelständische Unternehmen sind Bürgschaften und Kredite vorgesehen. Die ursprünglichen Probleme der Kofinanzierung durch Banken konnten inzwischen gelöst werden. Aber je länger der Lockdown und die Krise andauern, umso mehr werden sich Liquiditätsprobleme in Solvenzprobleme verwandeln. Kredite zur Liquiditätssicherung verschieben Zahlungsprobleme in die Zukunft. Bei vielen Unternehmen reicht das aus, mit den Auswirkungen der Krise zurecht zu kommen, bei vielen aber nicht. Es besteht das Risiko, dass am Ende der Krise viele Unternehmen an einem Schuldenüberhang leiden, der ihre weitere Entwicklung belastet oder sie in die Insolvenz treibt. Eine Bereinigung dieser Probleme durch Insolvenzverfahren birgt Risiken eigener Art: zum einen die lange Verfahrensdauer, die sich bei gleichzeitigem Auftreten vieler Insolvenzen noch weiter verlängern könnte, zum Zweiten die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Unternehmen während des Insolvenzverfahrens, zum dritten das mit solchen Verfahren verbundene Stigma für Unternehmen und Unternehmer, und schließlich das Risiko von Kettenreaktionen, die das Finanzsystem belasten. Es gilt daher, ein eigenes Verfahren zu entwickeln, das eine Entschuldung von Unternehmen ermöglicht, sei es durch Umwandlung von Liquiditätskrediten in Zuschüsse, sei es durch Umwandlung dieser Kredite in Eigenkapital. Es ist wichtig, sich jetzt schon zu überlegen, wie solche Hilfen strukturiert werden könnten.
3. Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds richtet sich an große Unternehmen. Hier ist ein breites Spektrum an möglichen Instrumenten vorgesehen, von nachrangigen Krediten bis zu Eigenkapitalbeteiligungen mit Kontrollrechten. Zusätzlich hat der Staat die Möglichkeit, die Finanzierungsinstrumente mit Auflagen für die Unternehmen zu verbinden. Das Gesetz bleibt jedoch vage in Bezug darauf, welche Unternehmen unterstützt werden sollen und wann welche Finanzierungsinstrumente und Auflagen zum Einsatz kommen sollen. Der Vorteil dieser Unbestimmtheit ist, dass sie viel Flexibilität ermöglicht, auf die Probleme einzelner Großunternehmen zu reagieren.

4. Diese Flexibilität hat aber auch Nachteile. Wenn viele Unternehmen gleichzeitig staatliche Unterstützung beanspruchen, muss es einen Selektionsmechanismus geben, der dazu führt, dass möglichst nur diejenigen Unternehmen gefördert werden, die diese Unterstützung bekommen sollten und sie wirklich brauchen.

Es wird Unternehmen geben, die nicht gefördert werden sollten, weil sie schon vor der Krise in eine Schieflage geraten waren und kein tragfähiges Geschäftsmodell mehr haben. Hier kann der politische Druck sehr groß werden, die Unternehmen trotzdem zu retten, weil viele Arbeitsplätze auf dem Spiel stehen oder das Unternehmen für die Region besonders wichtig ist. Ohne klare Kriterien, auf die man sich berufen kann, wird es schwer, diesem Druck standzuhalten. Klare Kriterien können des weiteren dazu beitragen, Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Schließlich besteht die Gefahr, dass sich eine ungewollte Eigendynamik entwickelt, die schwer zu steuern ist. Die ersten Entscheidungen schaffen Präzedenzfälle, auf die sich nachfolgende Unternehmen berufen können, ohne dass dies intendiert war. Wenn die Fälle hinreichend vergleichbar sind, kann das Präzedenzargument nicht nur politische, sondern auch rechtliche Bedeutung haben. Es kommt zu einer „Selbstbindung der Verwaltung“ im Sinne von Art. 3 I GG, die zu klagbaren Ansprüchen führen kann, so dass die Gerichte und nicht die Politik über die Förderkriterien entscheiden.

5. Klare Kriterien sind wichtig, damit der Staat selektieren kann, welche Unternehmen gefördert werden und welche nicht. Beispiele für solche Kriterien und Auflagen könnten sein:
- Staatliche Fördermittel können nicht bewilligt werden, wenn Gewinne nach einem Stichtag (z.B. 15. März 2020) ausgeschüttet wurden.
 - Es darf keine Dividendenausschüttungen, Aktienrückkäufe (außer vom Staat) und Bonuszahlungen an den Vorstand geben, bevor staatliche Kredite und Beteiligungen zurückgezahlt wurden.
 - Das Unternehmen muss nachweisen, dass es in eine unverschuldete Notlage gekommen ist.
6. Die Vergabepaxis wird ganz wesentlich durch die Governance-Strukturen bei der Umsetzung des Gesetzes bestimmt. Dazu können wichtige Lehren aus den Erfahrungen mit ähnlichen Instrumenten in der Finanzkrise gezogen werden. Es gibt aber wichtige Unterschiede zur Finanzkrise, die sich daraus ergeben, dass diesmal

- die Krise der Wirtschaft nicht durch ein Versagen der Beteiligten, sondern durch staatliche Interventionen zur Abwehr einer Pandemie verursacht wurde,
 - nicht der Finanzsektor, sondern die Realwirtschaft im Zentrum der Krise steht,
 - zahlreiche kleine Unternehmen betroffen sind,
 - gerade in der Realwirtschaft nicht nur die Liquidität, sondern auch die Solvenz der Unternehmen auf dem Spiel stehen.
7. Bei den Unternehmen, die die Schwellenwerte des Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetzes überschreiten, besteht die Möglichkeit, dass der Staat sich von Anfang an mit Eigenkapital beteiligt. Diese Möglichkeit sollte jedoch restriktiv gehandhabt werden. Bei vielen dieser größeren Unternehmen gibt es nach den guten Ergebnissen und der hohen Eigenfinanzierung der vergangenen Jahre erhebliche Eigenkapitalreserven, so dass Solvenzprobleme weniger dringlich sind. Von den Unternehmen, bei denen Solvenzprobleme relativ schnell auftreten, hätten viele selbst ohne Corona-Krise Schwierigkeiten gehabt, im Markt zu überleben. Es ist daher zu begrüßen, dass das Gesetz für Hilfsmaßnahmen aus dem Fonds Bedingungen stellt, zu denen u.a. „eine klare Fortführungsperspektive nach Überwindung der Pandemie“ (§25 I) gehört.
8. Es ist zu begrüßen, dass das Gesetz darauf abstellt, dass anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen. Hier sollte insbesondere die Möglichkeit der Eigenkapitalzuführung von Seiten der Eigentümer berücksichtigt werden. Nach den Erfahrungen im Lenkungsrat Unternehmensfinanzierung 2009/10 lehnen die Eigentümer Eigenkapitalaufstockungen mit dem Argument ab, dadurch werde die Eigentümerposition „verwässert“. Solche Äußerungen spiegeln aber vor allem die Eigeninteressen der Alteigentümer wider. Ein Einfordern der Eigentümerbeteiligung ist insbesondere dort angebracht, wo die Eigenkapitalposition in der jüngeren Vergangenheit durch hohe Ausschüttungen, Aktienrückkäufe und Bonuszahlungen geschwächt wurde.
9. Das Gesetz sieht richtigerweise die Möglichkeit der Einrichtung eines Expertengremiums zur Prüfung der Anträge vor. Nach den Erfahrungen im Lenkungsrat Unternehmensfinanzierung 2009/10 kann eine Prüfung durch Externe die Diskussion über einen Antrag entpolitisieren, ohne dadurch die politische Souveränität des eigentlichen Entscheidungsgremiums zu beschädigen. Die Trennung von Sachanalyse und politischer Wertung verbessert die Entscheidungsgrundlagen und erhöht die Transparenz der Verfahren.

10. Allerdings sind die im Gesetz genannten Kriterien zu vage für ein sachbezogenes Prüfungsverfahren. § 16 I spricht von Hilfen für Unternehmen, „deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische Souveränität, Versorgungssicherheit, kritische Infrastruktur oder Arbeitsmarkt hätte.“ Das sind unklare Begriffe. Im weiteren Gesetzestext setzt sich die Unklarheit fort: „die Bedeutung des Unternehmens für die Wirtschaft“, „Dringlichkeit“, „Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Wettbewerb“. Auch das in § 22 II und § 26 II genannte Kriterium eines „wichtigen Interesses für den Bund“ ist nicht wohl definiert und öffnet Raum für Willkür.
11. Die Kriterien, die 2009 dem Lenkungsrat Unternehmensfinanzierung vorgegeben wurden, waren genauer spezifiziert. In leichter Abwandlung dieser Kriterien könnte man sich vorstellen, dass das im Gesetz genannte Expertengremium die Aufgabe bekommt, die folgenden Bedingungen zu prüfen (Änderungen gegenüber 2009 fett).
1. *Es ist absehbar, dass das betroffene Unternehmen nach einer Beruhigung der wirtschaftlichen Krise ohne staatliche Hilfe auskommt, die beantragte Finanzierung damit nur vorübergehender Natur ist sowie keine dauerhaften und gravierenden Wettbewerbsverzerrungen zu befürchten sind. Die Branche, in der das Unternehmen tätig ist, ist von unvorhersehbaren massiven Einbrüchen bei Umsätzen, Stückpreisen, Lieferungen und Preisen von Vorprodukten betroffen, die Resultat der **Corona-Krise** sind.*
 2. *Außerdem ist Voraussetzung, dass alle anderen Möglichkeiten der Finanzierung, insbesondere über Banken, aber auch über Eigenkapitalaufstockung ausgeschöpft sind.*
 3. *Darüber hinaus ist eine besondere volkswirtschaftliche Förderungswürdigkeit nachzuweisen, d.h. unter anderem:*
 - (a) *Bedeutung in der Wertschöpfungskette: Eine Ablehnung würde bedeuten, dass zahlreiche in der Wertschöpfungskette vor- bzw. nachgeschaltete Unternehmen **oder Endabnehmende** ebenfalls in erhebliche Schwierigkeiten geraten und ggf. insolvent würden;*
 - (b) *Beschäftigungspolitische Bedeutung: Eine Ablehnung würde zu einem unverträglich hohen Arbeitsplatzabbau führen. Die Höhe der staatlichen Hilfe und die Zahl der gesicherten Arbeitsplätze sollten in einem angemessenen Verhältnis stehen;*

- (c) *Innovationspolitische Bedeutung: Eine Ablehnung würde zu einer massiven Beeinträchtigung der technologischen Leistungsfähigkeit in dem betreffenden Sektor führen oder*
- (d) *Regionalpolitische Bedeutung: Das Unternehmen hat eine besondere Bedeutung für die Region als großer Auftraggeber der regionalen Wirtschaft.*

12. Die vorgeschlagene Formulierung konkretisiert das Kriterium der „Bedeutung für die Wirtschaft“. Es ersetzt das unklare Kriterium der „Auswirkungen auf den Wettbewerb“ durch „Vermeidung von dauerhaften und gravierenden Wettbewerbsverzerrungen“ und knüpft so an das geltende Wettbewerbsrecht an. Die im Gesetz neu genannten Kriterien der „Versorgungssicherheit“ (Versorgung womit?) und der „kritischen Infrastrukturen“ sind de facto unter 3 (a) enthalten, wobei der Einschub „oder Endabnehmende“ deutlich macht, dass es nicht nur um den Unternehmensbereich geht. Schließlich wird das im Gesetz genannte Ziel der „technischen Souveränität“ durch Kriterium 3 (c) präzisiert.
13. Das Ziel „technische Souveränität“ darf nicht missbraucht werden, um „nationale Champions“ zu schaffen und vor dem Wettbewerb zu schützen. Das führt regelmäßig dazu, dass diese Unternehmen in ihren Innovationsanstrengungen nachlassen und ihre vergleichsweise schlechten und überteuerten Produkte den Rest der Wirtschaft und die Konsumentinnen und Konsumenten belasten. Ein unrühmliches Beispiel ist die Verpflichtung des öffentlichen Sektors in den 1970er Jahren auf Siemens-Computer, was die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Universitäten und Forschungseinrichtungen im Informatik-Bereich nachhaltig beschädigt hat.
14. Es ist zu begrüßen, dass nach § 26 I Anträge an den Wirtschaftsstabilisierungsfonds nur bis zum 31. 12. 2021 gestellt werden können, d.h. diese Institution wird auslaufen. Dass die zu diesem Datum bestehenden Beteiligungen über dieses Datum hinaus bestehen bleiben können, dürfte unvermeidbar sein. Der Wortlaut des § 26 II lässt allerdings die Interpretation zu, die Entscheidung darüber läge allein beim Wirtschaftsstabilisierungsfonds. Es sollte einen Mechanismus zur möglichst zügigen Beendigung staatlicher Eigenkapitalbeteiligungen geben. Insbesondere wäre es wichtig, in den mit den Unternehmen zu schließenden Verträgen den Unternehmen selbst die Möglichkeit zur Vertragsbeendigung zu geben.
15. Die große Zahl an zu erwartenden Fällen lässt eine Überlastung der Entscheidungsgremien befürchten. Das Expertengremium sollte daher relativ groß sein,

mit der Vorgabe, dass es sich in Unterausschüsse aufteilen kann, ggfs. mit einem eigenen Leitungsausschuss (Vorsitz, zwei oder mehr stellvertretende Vorsitzende, die als Unterausschussvorsitzende fungieren), der für die Konsistenz des Vorgehens sorgt.

16. Es ist vermutlich nicht sinnvoll, diese Gremien in allen Fällen einzusetzen. Bei zwei Klassen von Fällen sollten sie auf jeden Fall beteiligt sein:

- Alle Fälle, bei denen Rekapitalisierungen beantragt werden.
- Alle Anträge, bei denen das Gesamtengagement des Bundes einen bestimmten Schwellenwert überschreitet. Beim Wirtschaftsfonds Deutschland waren das seinerzeit 300 Millionen Euro. Heute sollte man vermutlich einen höheren Schwellenwert festlegen.

17. Sofern für Unternehmen, die vom Bund keine Eigenkapitalunterstützung bekommen, im Nachhinein eine Möglichkeit der Umwandlung von Krediten in Zuschüsse oder Eigenkapitalanteile geschaffen wird, sollten die Verfahren ähnlich den Verfahren des Wirtschaftsstabilisierungsfonds gestaltet werden, mit Anträgen der Unternehmen, ausführlicher Dokumentation und der Möglichkeit, Auflagen zu erteilen. Nach den Erfahrungen beim Wirtschaftsfonds Deutschland sind solche Verfahren sehr hilfreich, wenn es gilt, Mitnahmeeffekte einzuschränken.

II. Kurzarbeitergeld

1. Negative Anreizeffekte des Kurzarbeitergeldes (Kug) sind kurzfristig hinnehmbar, bremsen aber mittelfristig Anpassungsprozesse.

Kurzfristig bewahrt das Kug spezifisches Humankapital. Dies reduziert für Betriebe und Beschäftigte Unsicherheit und Kosten (Abfindungs-, Such-, Einstellungskosten).

Negative Effekte, etwa durch geringere Suchintensitäten der Beschäftigten oder Fehlanreize der Betriebe, Sozialversicherungsabgaben einzusparen, erscheinen in der akuten Situation weniger gewichtig.

Mittelfristig wird es durch die Pandemie aber zu Verschiebungen in der Branchenstruktur, zur Veränderung globaler Lieferketten und zu einer stärkeren Digitalisierung kommen. Diese unvermeidlichen Veränderungen werden durch das Kug verlangsamt und verschoben. Daher sollte die volle Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge im Kug überdacht oder gegebenenfalls ab einem bestimmten Zeitpunkt (etwa nach sechs Monaten) an Maßnahmen zur Weiterbildung geknüpft werden.

2. Die Kurzarbeiterregelung sollte nicht auf Minijobs ausgedehnt werden

Die Argumente für den Einbezug von Minijobs in die Kurzarbeiterregelung sind nicht stichhaltig: Zwar leiden die Betroffenen unter den Einkommensausfällen, aber für Notfälle steht die Grundsicherung bereit und alternative Beschäftigungen (z.B. im Einzelhandel) bleiben möglich. Viele Minijob-Beschäftigte sind zudem anderweitig abgesichert, da Minijobs oft in Nebentätigkeit (ca. 40%) oder parallel zu Renten- oder Arbeitslosengeldbezug (ca. 30 % unter Alleinstehenden) genutzt werden.

Gegen den Einbezug der Minijobs in das Kug sprechen viele Argumente. Erstens steht das Kug versicherungspflichtig Beschäftigten zu. Minijob-Beschäftigte und ihre Arbeitgebenden bezahlen jedoch keine Beiträge an die Arbeitslosenversicherung. Zweitens wäre der Verwaltungsaufwand angesichts der niedrigen Zahlbeträge relativ hoch und Bagatellgrenzen kaum möglich. Drittens unterliegen viele Unternehmen mit Minijob-Beschäftigten ohnehin stark schwankendem Umsatzentwicklungen. Hier ist zum einen zweifelhaft, ob der Ausfall nur "vorübergehend" ist, wie es das Kug voraussetzt.

Zum anderen können Minijob-Beschäftigte oft relativ problemlos durch neue Beschäftigte ersetzt werden, da kaum spezifisches Humankapital genutzt wird. Schließlich besteht das Risiko von Mitnahmeeffekten (etwa in Familienunternehmen).

3. Zur Ersatzrate des Kurzarbeitergeldes von derzeit 60/67 % des letzten Nettoentgeltes

Die Beschlüsse der Bundesregierung vom 22.4.2020 sehen eine pauschale Aufstockung des Kug für diejenigen mit mehrheitlicher Kurzarbeit ab dem 4. bzw. 7. Monat der Bezugsdauer auf 70(77) % bzw. 80(87) % des letzten Nettoeinkommens bis Ende 2020 vor.

Zwei Argumente sprechen für eine solche Maßnahme:

- (i) Im Einzelfall kann der Ersatz von 60/67 % des Nettoentgeltes zu Liquiditätsengpässen führen und insbesondere größere Familien in die Grundsicherung zwingen. Dies kann als stigmatisierend und ungerecht wahrgenommen werden.
- (ii) Im Gegensatz zur Arbeitslosigkeit spielt beim Kug in der aktuellen Phase (u.a. wegen staatlich verordneter Betriebsschließungen) der Anreiz zur übermäßigen Inanspruchnahme seitens der Beschäftigten keine Rolle und scheidet somit als Argument für niedrige Ersatzraten aus.

Es gibt aber auch Argumente dagegen:

- (i) Die Sozialversicherung übernimmt damit auch Aufstockungen, die sonst Arbeitgeber freiwillig auf der Basis von Tarifverträgen gezahlt hätten, was zu erheblichen Mitnahmeeffekten führen wird.
- (ii) Da die Ersatzraten nun über die Ersatzraten des ALGI hinausgehen, haben Betriebe einen großen Anreiz, immer das Kug zu beantragen, anstatt unproduktive Beschäftigungsverhältnisse durch Entlassungen zu beenden. Dieses Problem wird dadurch verschärft, dass das Kug im Zeitablauf ansteigt.
- (iii) Aus dem gleichen Grund verringern sich die Anreize für Beschäftigte, sich Zusatzverdienstmöglichkeiten zu suchen.
- (iv) Bereits mit der bestehenden Regelung werden die Reserven der Bundesagentur in kurzer Zeit vollständig aufgebraucht. Bei erhöhten Ersatzraten werden Bundeszuschüsse unumgänglich.

- (v) Zurzeit sind die Ersatzraten des Kug mit denen des ALG I harmonisiert. In beiden Fällen ist das Ziel, den Lebensstandard im Übergang zu erhalten, z.B. ohne dass Vermögensgegenstände veräußert werden müssen. Wird die Lebensstandardwahrung aber für das Kug mit 60/67 % nicht als hinreichend betrachtet, so ergeben sich daraus weitreichende und u.U. unbeabsichtigte Konsequenzen für die Regelung der Höhe des Arbeitslosengeldes.

Neben der pauschalen Erhöhung der Kug-Ersatzrate werden auch höhere Ersatzraten nur für Niedrigverdiener diskutiert. Mit einer solchen Anpassung würden mit dem Kug verteilungspolitische Ziele verfolgt, die angesichts der Einmaligkeit der gegenwärtigen Krise, ihrer asymmetrischen Auswirkungen in der Bevölkerung und für einen vorab festgelegten und befristeten Zeitraum zu vertreten sind. Weiterhin würden auf diesem Wege die staatlichen Ressourcen im Vergleich zu einer pauschalen Erhöhung der Ersatzraten geschont und zielgenauer umverteilt. Das potentielle Gegenargument, dass Teilzeitbeschäftigte auf diese Weise ungerechtfertigt bessergestellt werden, lässt sich durch Umrechnungsverfahren ausräumen.

Eine mögliche Umsetzung könnte darin bestehen, monatliche Vollzeiteinkommen zum nationalen Mindestlohn als Obergrenze zu fixieren, so dass Beschäftigte, deren Kurzarbeitergeld unterhalb dieser Grenze liegt (angepasst für die Arbeitszeit), von erhöhten Ersatzraten profitieren. In diesem Szenario können auch Übergangsbereiche (Gleitzone) mit auf 60/67 % zurückgehenden Ersatzraten berücksichtigt werden.

III. Start-ups und Gründer

1. Der Beirat sieht die Gefahr, dass die Erfahrung der Krise und des wirtschaftlichen Scheiterns von Kleinbetrieben und Start-ups die Wahrnehmung der Vor- und Nachteile selbstständigen Wirtschaftens verschiebt, Risiken besonders sichtbar macht und das Interesse an der Selbstständigkeit unter potentiellen Gründerinnen und Gründern reduziert. Während der Strukturwandel und die Anpassung von Beschäftigungsmustern eine selbstverständliche Begleiterscheinung ökonomischer Anpassungsprozesse ist, besteht die Sorge, dass der ökonomische Schock der Pandemie das Interesse an Unternehmensgründungen dauerhaft beeinträchtigt. Kurzfristig besteht die Gefahr, dass die Finanzierung von Start-ups zum Erliegen kommt und die Refinanzierung von Wagniskapitalfonds erheblich erschwert wird.
2. Die Bundesregierung hat am 1. 4. 2020 auf die Kritik reagiert, dass die zunächst ergriffenen Maßnahmen zur erleichterten Kreditvergabe für Startups kaum Wirkung entfalten dürften, da Startups für ihre Finanzierung auf externes Eigenkapital angewiesen sind. Sie hat inzwischen ein Maßnahmenpaket im Umfang von 2 Mrd. Euro angekündigt, das zur Stärkung der Wagniskapitalinvestoren, zur Unterstützung der Finanzierungsrunden bei ausfallenden Fondsinvestoren und zur Unterstützung von Start-ups ohne Wagniskapitalgebende eingesetzt werden soll. Die angekündigten Maßnahmen sind aber bisher nicht im Detail vorgestellt worden. Eine zügige Implementierung ist geboten, da es im Bereich von wachstumsorientierten Gründungen bereits zu zahlreichen Ausfällen von Investoren gekommen ist.
3. Neben der Stützung von Fonds und Dachfonds – den großvolumigen Maßnahmen eines Pakets – sollte die Bundesregierung in Betracht ziehen, schon existierende Instrumente zeitweilig auszuweiten. So könnte die Förderung der Gründungsphase durch das EXIST-Programm (EXIST Gründerstipendium und EXIST Transfer) zeitlich ausgeweitet werden, beispielsweise von 1 Jahr auf 18 Monate. Zudem bietet es sich an, den INVEST Zuschuss attraktiver auszugestalten, beispielsweise durch eine merkliche, zeitlich befristete Erhöhung der Förderquote. In beiden Fällen wären die eingesetzten Finanzmittel überschaubar.
4. Zwei weitere bewährte Instrumente stehen vormaligen Arbeitslosen zur Verfügung, um potentielle Gründungen zu erleichtern: der Gründungszuschuss und die freiwillige Arbeitslosenversicherung. Die Wirksamkeit beider Instrumente wurde in der Literatur

positiv evaluiert. Gleichzeitig wurden beide Instrumente in den letzten Jahren beschnitten, was angesichts der Krise überdacht und rückgängig gemacht werden könnte.

5. Der Gründungszuschuss unterstützt Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit. Seit 2011 ist er nur noch eine Ermessensleistung, d.h. Arbeitslose haben keinen Rechtsanspruch auf den Zuschuss. Zusätzlich wurden die Voraussetzungen für die Förderung verschärft (Dauer des Restanspruchs auf Arbeitslosengeld nun 150 statt 90 Tage) und die Dauer der Transfers reduziert. Diese Restriktionen könnten zurückgenommen werden.

Die freiwillige Arbeitslosenversicherung erlaubt es Gründerinnen und Gründern, die vor ihrer Selbstständigkeit gegen Arbeitslosigkeit versichert waren, sich freiwillig gegen Arbeitslosigkeit abzusichern. Dies setzt voraus, dass die Versicherung innerhalb der ersten drei Monate der selbstständigen Tätigkeit abgeschlossen wird. Seit 2011 ist der Bezug von Arbeitslosengeld durch freiwillig Versicherte nur zweimalig möglich. Beide Merkmale könnten gelockert werden: Eine Verlängerung der Eintrittsfrist über die ersten drei Monate hinaus sowie ein flexiblerer Umgang mit dem maximalen Anspruch (etwa durch Begrenzung der Transferdauer anstatt der Anmeldehäufigkeit) könnten dazu beitragen, den Schritt in die Selbstständigkeit für potentielle Gründer und Gründerinnen zu erleichtern.

IV. Digitalisierung

1. Zu den Krisenerfahrungen gehört, dass in vielen Bereichen von Wirtschaft und Verwaltung erstmals in erheblichem Umfang Tätigkeiten und Aktivitäten über das Internet abgewickelt wurden. Dadurch hat die Pandemie in vielen Fällen Effizienzsteigerungen ermöglicht. Damit flexibel auf geänderte Rahmenbedingungen reagiert werden kann, müssen digitale Prozesse möglich und angelegt sein. In der öffentlichen Verwaltung ist das vielfach nicht der Fall. Hier hat die Krise Mängel auf verschiedenen Ebenen aufgedeckt.
2. Erstens lassen die öffentlichen Verwaltungen von Bund, Ländern und Gemeinden digitalisierte Prozesse noch nicht in ausreichendem Maße zu. Zum Teil erfordern Gesetzes- und Verwaltungsvorgaben persönliche Anwesenheiten (z.B. bei der Arbeitslosigkeitsmeldung), zum Teil fehlt es an technischer Ausstattung, um Homeoffice zu ermöglichen. In der Krise wurden die Vorteile einer digitalisierten öffentlichen Verwaltung manifest, die flexible Arbeitsformen und digitale Interaktion mit der Bevölkerung zulässt.
3. Zweitens zeigt die Krise, dass Digitalisierung im Bereich der Schulen, der Hochschulen und des Gesundheitssektors neue Lern-, Beratungs- und Arbeitsweisen ermöglichen. Diese sollten nach Abklingen der Pandemie nutzbar gehalten werden. Hier sind zusätzliche Investitionen und "Nachrüstung" sinnvoll.
4. Drittens zeigt sich die verfügbare dezentrale Netzanbindung als ein wesentlicher Standortfaktor. Die Corona-Krise kann zum Anlass genommen werden, die Abdeckung und Leistungsfähigkeit der digitalen Infrastruktur zu verbessern. Deutschland hinkt der internationalen Entwicklung in teilweise beschämender Weise hinterher. Nachhaltiges Wirtschaften und Wettbewerbsfähigkeit in Zukunftsbranchen erfordern leistungsfähige Netze.
6. Der Beirat empfiehlt, die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung und den Ausbau der Dateninfrastruktur zu einer politischen Priorität zu machen und sie jetzt mit großem Nachdruck voranzutreiben.

V. Auswirkungen der Schulschließungen

1. Die Schließung der Schulen war wichtig, um die Ausbreitung der Pandemie zu verlangsamen. Auch im weiteren Verlauf bleiben die Gesundheitsrisiken für die Bevölkerung ein zentral zu berücksichtigender Aspekt. In der Gesamtabwägung müssen aber mögliche negative Auswirkungen auf die betroffenen Kinder und Familien Berücksichtigung finden.
2. Die Schulschließungen wirken sich besonders negativ auf die Breite und Tiefe des Kompetenzerwerbs der Schülerinnen und Schüler aus. Dies wird sich langfristig in der Entwicklung des Arbeitsmarktes und des Wirtschaftswachstums widerspiegeln. Für viele Jugendliche gefährdet der ausbleibende Kompetenzerwerb die Chance auf einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss, mit eklatanten Folgen für die Abhängigkeit von sozialen Sicherungssystemen und für die öffentlichen Budgets.
3. Anhaltende Schulschließungen belasten zusätzlich die sozial-emotionale Entwicklung der Kinder und Jugendlichen. Sowohl der fehlende Kontakt zu Mitschülerinnen und Mitschülern als auch der dauerhafte Aufenthalt in zum Teil engen Wohnverhältnissen stellen vielfach eine große psychische Belastung dar.
4. Die Schulschließungen wirken sich ebenfalls negativ auf die Chancengleichheit in der Bildung aus. Während viele Eltern versuchen, den Unterricht ihrer Kinder zu Hause zu übernehmen, fällt das Lernerlebnis bei Kindern aus benachteiligten Verhältnissen vielfach komplett aus.
5. Durch die Schulschließungen stehen Eltern von betreuungspflichtigen Kindern dem Arbeitsmarkt während der Betreuungszeiten nicht zur Verfügung. Obwohl der betroffene Anteil der Gesamtbeschäftigung überschaubar ist, erschwert dies das Hochfahren der Wirtschaft.
6. Aus der bisherigen ad-hoc-Vorgehensweise der Schulen darf keine Dauersituation werden. In den allermeisten Fällen werden den Schülerinnen und Schülern derzeit Arbeitsaufträge bereitgestellt, ohne dass neue Lerninhalte vermittelt oder zumindest die Erledigung der Aufträge überprüft würden. Die Frage, ob überhaupt in irgendeiner Form Wissensvermittlung stattfindet, wird derzeit in die Hand der einzelnen Lehrkräfte gelegt. Stattdessen müssen umgehend allgemeingültige Konzepte entwickelt und umgesetzt

werden, wie trotz anhaltender Schulschließungen Wissensvermittlung und Kontrolle des Lernens dauerhaft sichergestellt werden können.

7. Kurzfristig müssen die Kultusminister die Schulen und Lehrkräfte anweisen, dass für alle Schülerinnen und Schüler Unterricht stattfinden muss. Im Idealfall sollte dies mit virtuellen Lernwelten geschehen. Schon mit einfachen technischen Umsetzungen können Wissen und Lerninhalte im Distanzlernen vermittelt werden. Damit gerade in benachteiligten Verhältnissen Lernen stattfindet, ist es besonders wichtig, insbesondere in den Kernfächern Deutsch, Mathematik und Englisch umgehend eine Rückmeldepflicht einzuführen: Lehrkräfte müssen kontrollieren, dass die Schülerinnen und Schüler die Arbeitsaufträge ausführen und für Rückfragen und Erklärungen zur Verfügung stehen.
8. Um bei Eltern und Kindern die Unsicherheit und Unklarheit über das weitere Vorgehen zu verringern, müssen schon jetzt klare Strategien entwickelt und kommuniziert werden, unter welchen Bedingungen, nach welchen Kriterien und in welcher Form die Schulen wieder geöffnet werden können, sobald der Gesundheitsschutz dies zulässt.
9. Der Beirat empfiehlt, die Konzepte so auszugestalten, dass nicht nur ein kleiner Teil, sondern *alle* Schülerinnen und Schüler – insbesondere die jüngeren – sobald möglich in einer Übergangsphase zumindest einen teilweisen Wiedereinstieg in den schulischen Unterricht erfahren. Konzepte, die für längere Zeit ausschließlich den Abschlussklassen Unterricht ermöglichen, gefährden die kognitive und psychische Entwicklung aller anderen Kinder. Bei Unterricht in halb aufgeteilten Klassen im wöchentlichen Wechsel, ggf. in Kombination mit Vor- und Nachmittagsschichten, wäre es möglich, in den vorhandenen Klassenräumen ausreichende Abstandsregeln einzuhalten und allen Schülerinnen und Schülern Unterricht zu erteilen. Mit Arbeitsaufträgen, die in der folgenden Woche besprochen werden, kann die jeweils unterrichtsfreie Zeit produktiv genutzt werden. Die Pausen zwischen den Unterrichtsstunden müssen klassenspezifisch über den Vormittag verteilt werden. Hinzu kommen weitergehende Hygienemaßnahmen und Schutzmaßnahmen für Lehrkräfte wie Mund-Nasen- oder Plexiglasschutz.
10. Der Zeitpunkt der Schulöffnung sollte regional unterschiedlich in Abhängigkeit vom Ansteckungsrisiko gewählt werden, das durch die jeweilige regionale Ausbreitungssituation gegeben ist. Um einen Teil der verlorengegangenen Unterrichtszeit nachzuholen, kann über eine Verkürzung der Sommerferien nachgedacht werden.

11. Die Kultusministerien sollten eine Anpassung der Lehrpläne für das nächste Schuljahr erarbeiten. Die ausgefallene Unterrichtszeit wird nicht in Gänze kompensiert werden können. Daher sollte schon jetzt geplant werden, wie die Lerninhalte ausgedünnt werden, um den Ausfall systematisch zu gestalten.

12. Eine baldige Wiedereröffnung der Kindertagesstätten und Kindergärten dürfte sich noch wesentlich schwieriger gestalten, weil eine Einhaltung von Abstandsregelungen unter Kleinkindern nicht möglich sein wird. Eine Möglichkeit, die Situation für die betroffenen Kinder und Eltern ein Stück weit zu erleichtern, könnte darin bestehen, zu erlauben, dass sich beispielsweise jeweils zwei bis vier Familien mit Kleinkindern als feste Gruppe zusammentun, ihr Ansteckungsrisiko poolen und sich mit der Betreuung abwechseln. Junge Familien gehören zumeist nicht zu den Risikogruppen. Die gemeinsame Betreuung könnte sowohl der sozialen Entwicklung der Kleinkinder als auch der Betreuungsentlastung der Eltern helfen.

VI. Konjunkturelle und strukturbildende Maßnahmen

1. Die Unterbrechung wirtschaftlicher Aktivitäten aufgrund der Covid-19 Pandemie wird zu einer tiefen Rezession führen. Darum stellt sich die Frage, inwiefern die Fiskalpolitik und die Geldpolitik zur konjunkturellen Stabilisierung eingesetzt werden sollten.
2. In dieser Krise ist die Rolle der Geldpolitik begrenzt. Die Bereitstellung von Liquidität, insbesondere durch das Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) der Europäischen Zentralbank, ist ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus. Gleichwohl ist sie nicht geeignet, die realwirtschaftlichen Schocks – die Unterbrechung von Lieferketten, den Wegfall von Einnahmen, die drohenden Insolvenzen – zu neutralisieren. Von darüber hinausgehenden Vorschlägen, diese Probleme direkt durch die Geldpolitik anzugehen, wie sie manchmal unter dem Begriff „Helikopter-Geld“ diskutiert werden, ist dringend abzuraten. Es ist stattdessen vordringlich, die Fiskalpolitik in den Blick zu nehmen.
3. Die unmittelbar zur Bewältigung der Krise getroffenen Maßnahme (Hilfen für Selbstständige, Stundung von Steuerzahlungen, Bürgschaften und Kredite für Unternehmen) führen zu einer erheblichen schuldenfinanzierten Ausweitung der Staatsausgaben. Zudem wirken die automatischen Stabilisatoren der Sozialversicherung und der Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld. Diese Maßnahmen sind zu begrüßen, nicht nur weil sie Unternehmen, Beschäftigte und Selbstständige entlasten, sondern auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ineffiziente Betriebsschließungen, Geschäftsaufgaben und Privatinsolvenzen verhindern.
4. Ob es darüber hinaus eine gesamtwirtschaftliche Nachfragestimulierung geben sollte, etwa in Form eines Konjunkturprogramms oder von Steuersenkungen, kann jetzt noch nicht entschieden werden. In der Phase des Lockdowns ergäbe sie in den Branchen keinen Sinn, in denen eine Auslastung aus gesundheitspolitischen Gründen gar nicht gewollt oder nicht möglich ist. Für andere Branchen, in denen die Absatzmärkte weggebrochen sind, z.B. im Maschinenbau, könnten nachfragestimulierende Maßnahmen wie eine Ausweitung der Abschreibungsmöglichkeiten für Investitionsgüter einen stimulierenden Beitrag leisten.
5. Die entscheidende Frage ist, wie schnell es nach dem Lockdown möglich sein wird, zur Vollbeschäftigung zurückzukehren. Gelingt dies sehr schnell – etwa weil Insolvenzen

vermieden werden konnten und es in erheblichem Umfang aufgestaute private Nachfrage gibt – wäre eine zusätzliche Nachfragestimulierung nicht erforderlich.

6. Es ist aber auch möglich (und je länger die Pandemie andauert, zunehmend wahrscheinlich), dass die wirtschaftliche Erholung langwierig verläuft. Wenn zudem in der Phase nach dem Lockdown Unternehmen, die wieder produzieren könnten, die Nachfrage fehlt, können Konjunkturprogramme sinnvoll sein, um die wirtschaftliche Krise schneller zu überwinden. Gleichzeitig könnte ein gezielt eingesetztes Konjunkturprogramm genutzt werden, um strukturelle Weichen zu stellen und überfällige Investitionen vorzuziehen.
7. Der Beirat empfiehlt, sich jetzt schon auf diese Möglichkeit einzustellen und entsprechende Pläne vorzubereiten, so dass im Bedarfsfall keine Zeit verloren geht und möglichst sinnvolle Programme gestartet werden können. Der Beirat sieht drei Bereiche, in denen sich öffentliche Investitionsprogramme besonders auszahlen würden: öffentliche Infrastruktur, Digitalisierung sowie Energiewende und Klimaschutz.
8. Im Bereich der öffentlichen Infrastruktur gibt es einen erheblichen Nachholbedarf an Investitionen, um die Leistungsfähigkeit der bestehenden Infrastruktur zu erhalten. Dies betrifft Straßen, Schienenwege und öffentliche Gebäude, insbesondere Schulgebäude. Vor allem kommunale Investitionen werden durch knappe Kassen vieler Kommunen, aber zudem durch fehlende Planungskapazitäten behindert. Hier müssen Bund und Länder die Kommunen nicht nur finanziell, sondern auch bei der Planung unterstützen.
9. Die Krise hat der Digitalisierung einen Schub gegeben, der unsere Wirtschaft und unsere Arbeitswelt dauerhaft verändern wird. Homeoffice und Videokonferenzen haben sich in kurzer Zeit massenhaft verbreitet und werden weitere Veränderungen anstoßen. Die öffentliche Verwaltung und die digitale Infrastruktur sind auf diese Entwicklung nur unzureichend vorbereitet. Wir sind auf diesen Punkt separat in Abschnitt III eingegangen. Jetzt ist der Zeitpunkt, diesen Rückstand aufzuholen und die Digitalisierung mit Nachdruck voranzutreiben. Ein Konjunkturprogramm könnte die Möglichkeit bieten, diesen ohnehin notwendigen Prozess zu beschleunigen.
10. Die Covid-19 Pandemie hat uns drastisch vor Augen geführt, wie verletzlich Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber den Naturgewalten sind. Diese Krise wird voraussichtlich in wenigen Jahren überwunden sein, insbesondere, wenn ein wirksamer Impfstoff gegen

Covid-19 bald allgemein verfügbar ist. Die Auswirkungen des Klimawandels sind im Vergleich dazu weitaus schwerwiegender und vor allem irreversibel. Darum wäre es fatal, in den Anstrengungen zur Begrenzung des Klimawandels jetzt nachzulassen. Die Corona-Krise bietet hier eine Chance. Ein Konjunkturprogramm könnte genutzt werden, um strukturelle Veränderungen im Zusammenhang mit Energiewende und Klimaschutz vorzuziehen und zu beschleunigen, zum Beispiel durch die energetische Sanierung insbesondere von Bundesliegenschaften, eine Investitionsoffensive „Energieeffizienz“ für die deutsche Wirtschaft und einen zügigen Ausbau der Wasserstoffwirtschaft. Wenn im Rahmen eines Konjunkturprogramms Steuer- und Abgabensenkungen vorgenommen werden sollen, bietet sich eine Finanzierung der EEG-Umlage durch Haushaltsmittel und eine Senkung der Stromsteuer an, weil sie nicht nur die Kaufkraft der Haushalte stärken, sondern auch den Umstieg auf Wärmepumpen und Elektromobilität fördern würden. Sie würden auch viele Unternehmen entlasten und im Industriesektor den Umstieg in Richtung klimaschonender Produktionsverfahren befördern.

VII. Versorgungssicherheit, Globalisierung und europäischer Binnenmarkt

1. Als unmittelbare Folge der Covid-19-Pandemie sind weltweit Lieferketten und Transportwege unterbrochen worden. Das hat zu Versorgungsengpässen in vielen Industrien geführt und insbesondere die Knappheit von medizinisch wichtigem Material und von Grundstoffen für die Pharmaindustrie verschärft. Daher richtet sich die Aufmerksamkeit vermehrt auf Fragen der Versorgungssicherheit.
2. Deutschland ist rohstoffarm und stark auf die Weiterverarbeitung spezialisiert. Das gilt auch für die EU insgesamt. Hohe Einfuhrabhängigkeiten bestehen vor allem bei Vorprodukten und Gütern mit geringer Wertschöpfungstiefe und bei Rohstoffen, die nur zu hohen Kosten, wenn überhaupt, durch Ersatzprodukte ausgetauscht werden können. Es wäre eine Illusion zu glauben, man könnte diese Abhängigkeiten durch eine Autarkiepolitik aufheben, und sei es nur in bestimmten Bereichen.
3. Die Unterbrechung der Lieferketten mit weitreichenden wirtschaftlichen Folgen während der Corona-Krise ist nicht das Ergebnis der Globalisierung, sondern einer mangelnden Diversifizierung. Viele Unternehmen haben sich von einzelnen Zulieferbetrieben oder von Zulieferbetrieben in einem Land abhängig gemacht. Wenn diese Zulieferer ausfallen, ist es oft unmöglich, sie zeitnah zu ersetzen. Ob diese Zulieferbetriebe in Wuhan oder in Heinsberg angesiedelt sind, spielt dafür eine nachgeordnete Rolle. Die Globalisierung bietet in der Krise sogar Vorteile. Da die Corona-Epidemie in verschiedenen Ländern zeitversetzt eingetreten ist, können z.B. chinesische Unternehmen schon wieder Schutzmaterial liefern, während die europäische Produktion noch stark eingeschränkt ist. In der Zukunft werden weitsichtige Unternehmen ihre Lieferketten überprüfen, Abhängigkeiten reduzieren und ihre Beschaffung diversifizieren. Dazu sollte die Bundesregierung in wohl begründeten Fällen zusätzliche Anreize geben und diese Diversifizierung im Rahmen der europäischen Binnenmarktregeln auch bei ihrer eigenen Beschaffung umsetzen. Auf keinen Fall sollte die Globalisierung zum Sündenbock gemacht werden.
4. Bei der Energieversorgung hat man seit langem die internationalen Versorgungsquellen diversifiziert und strategische Reserven angelegt. Diese Strategie sollte weiterverfolgt werden, auch wenn es um die Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen geht.

5. Abzuraten ist demgegenüber von weitergehenden Versuchen einer aktiven Industriepolitik zur Erhaltung einer politisch gewollten Wertschöpfungstiefe. Die Erfahrungen, etwa im Energiebereich durch Förderung des Raffineriebaus nach dem zweiten Weltkrieg und erneut nach der Wiedervereinigung zeigen, dass eine solche Politik oft erhebliche Mehrkosten und politische Folgelasten verursacht. Die damit verbundenen Belastungen der Verbraucherinnen und Verbraucher und/oder der Staatsfinanzen sind nur in Ausnahmefällen zu rechtfertigen, so bei Infrastrukturinvestitionen oder eng umrissenen Bereichen von besonderer strategischer Bedeutung, in denen weder die Diversifizierung von Versorgungsquellen noch die Anlage strategischer Vorräte zielführend ist.
6. Abhängigkeiten vielfältiger Art bestehen zudem durch das enge Geflecht intraindustrieller Lieferketten zwischen oft hochdifferenzierten, weltweit verstreuten Zulieferbetrieben. Im Zuge der Globalisierung der Wirtschaft seit 1990 hat diese Verflechtung deutlich zugenommen. Dagegen hat sich schon vor der Covid-19-Pandemie politischer Widerstand entwickelt, vor allem in den USA und neuerdings auch im Vereinigten Königreich. Als Kristallisationspunkt des Widerstands wirkt Chinas strategische Außenwirtschaftspolitik mit Richtung auf eine Durchdringung auswärtiger Absatz- und Beschaffungsmärkte, die Gewinnung politischen Einflusses und den Erwerb relevanter Unternehmen in technologisch führenden Bereichen. Der Widerstand gegen die Globalisierung wird sich aufgrund der jüngsten Erfahrungen wahrscheinlich noch verstärken.
7. Die Krise der Globalisierung wird auf absehbare Zeit weitreichende strategische Fragen aufwerfen. Das wird dadurch verschärft, dass die multinationalen Organisationen, deren Aufgabe die Sicherstellung des freien Welthandels ist, in den letzten Jahren massiv beschädigt wurden. Im Umgang damit ist es wichtig, nationale Alleingänge zu vermeiden und ein abgestimmtes Vorgehen der EU zu erreichen. Protektionistische Praktiken oder Versuche anderer Staaten, politische Abhängigkeiten zu schaffen und auszubeuten, bedürfen einer abgestimmten europäischen Antwort. Dasselbe gilt für die strategische Sicherung der Versorgung aus Quellen außerhalb der EU.
8. Oberstes Ziel dieser Politik ist es, den freien Welthandel zu erhalten und zu stärken. Dazu ist es wichtig, das Vertrauen in die Einhaltung multilateraler Regeln wiederherzustellen und zentrale internationale Organisationen wie WTO und WHO zu stärken bzw. wiederaufzubauen. Der hohe Wohlstand in Deutschland und anderen hoch entwickelten Staaten basiert auf der Globalisierung, genauso wie die enormen Wohlstandssteigerungen in vielen Schwellenländern in den letzten Jahrzehnten.

Sicherheit der Medizinischen Versorgung

9. Die vorstehenden Überlegungen gelten grundsätzlich auch für die Versorgungssicherheit im Gesundheitswesen. Gewiss hat die Knappheit bei medizinischen Schutzvorrichtungen (Mund- und Nasenschutz, Schutzkleidung für medizinisches Personal und Pflegepersonal) und bei den Ressourcen für Tests die Einschränkung der Pandemie behindert. Auch die Entwicklung einer nachhaltigen Ausstiegsstrategie, z.B. einer Test-and-Track-Strategie für die Zeit nach Aufhebung der Kontaktsperre, könnte durch diese Knappheit behindert werden.
10. Bei der Entwicklung einer Strategie für medizinische Versorgungssicherheit ist aber auf die europäische Dimension des Problems zu achten. Das am 4. März 2020 ausgesprochene Verbot des Exports von medizinischen Schutzausrüstungen wurde von den europäischen Partnerländern als Verstoß gegen die Regeln des europäischen Binnenmarkts kritisiert, obwohl die Ausnahmeregelung des Art. 36 AEUV Verbote u.a. „zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen“ zulässt. Die Partnerländer sahen vor allem einen Verstoß gegen das Gebot der innereuropäischen Solidarität in einer alle betreffenden Notlage. Das nationale Verbot wurde daher später im März durch Verordnung der Europäischen Kommission (Durchführungsverordnung 2020/402) ersetzt. Diese sieht eine Genehmigungspflicht für Exporte außerhalb des Binnenmarktes vor, schränkt aber den Handel innerhalb des Binnenmarkts nicht ein.
11. Zur Einordnung des Vorgangs muss man sehen, dass deutsche Unternehmen bei der Entwicklung und Produktion der für Tests erforderlichen Stoffe und Instrumente sehr erfolgreich waren und vor der Krise jahrelang Exportüberschüsse aufwiesen, anders als etwa Frankreich. Dass Deutschland in der Pandemie deutlich mehr testet als seine Nachbarländer, hat auch mit dieser Spezialisierung zu tun. Das reichte zwar nicht aus, aber um die deutsche Versorgung war und ist es in diesem Bereich deutlich besser bestellt als um die französische. Jedoch hat das deutsche Vorgehen Anfang März das Bewusstsein der Partnerländer für das Risiko einer möglichen Grenzschießung für medizinische Produkte verstärkt. Das könnte zur Folge haben, dass auch die europäischen Partnerländer Strategien zur Stärkung der eigenen Versorgungssicherheit entwickeln, bis hin zur Autarkie in einzelnen Bereichen. In Frankreich sind dazu schon erste Stimmen zu vernehmen.

12. Eine gemeinschaftliche Regelung liegt in unserem eigenen Interesse. Ein für die anderen Mitgliedsstaaten geltendes Exportverbot erhöht zwar die in Deutschland zur Erfassung und Bekämpfung der Pandemie zur Verfügung stehenden Ressourcen, geht aber zu Lasten der Partnerländer. Letzteres schadet indirekt uns, denn unsere Volkswirtschaft ist mit den Volkswirtschaften der Nachbarländer eng verbunden. Die Pandemie in Italien und Frankreich hat dramatische Rückwirkungen auf unsere Volkswirtschaft, ganz zu schweigen von der Bedrohung durch die von dort ausgehenden Ansteckungsgefahren.
13. Eine weitere Entwicklung in Richtung Renationalisierung sollte vermieden werden. Eine solche Entwicklung würde verhindern, dass die Mitgliedsstaaten Spezialisierungsvorteile bei der Entwicklung und Erstellung medizinischer Ressourcen entwickeln und nutzen. Sie wäre überdies nicht sachgerecht, denn Pandemien machen nicht an nationalen Grenzen halt. Ihre Bekämpfung muss gerade in der Europäischen Union mit ihrem eng verflochtenen Binnenmarkt ein gemeinsames Anliegen sein. Die Bundesregierung sollte daher die nationalen und die europäischen Aspekte der Versorgungssicherheit sorgfältig austarieren, dies im Bewusstsein, dass eine starke europäische Dimension der Versorgungssicherheit auch im nationalen Interesse liegt.
14. Auf nationaler und europäischer Ebene ist dafür zu sorgen, dass die für die Gesundheitsversorgung erforderlichen Ressourcenvorräte ausreichen, um zumindest für kurze Zeit die im Zuge einer Pandemie auftretenden Sonderbelastungen zu tragen. Es ist zu erwarten, dass Pandemien in Zukunft häufiger auftreten werden, da die gestiegene Mobilität der Menschen die Verbreitung der Viren beschleunigt und wir bei vielen Viren noch keine Gegenmittel haben. In Zukunft muss die Möglichkeit weiterer Pandemien ernster genommen werden.
15. Die Versorgungssicherheit durch Entwicklung geeigneter Produktionskapazitäten in Deutschland selbst zu erstellen, ist dafür jedoch keine geeignete Strategie. Dass Deutschland in dieser Pandemie im internationalen Vergleich über große Kapazitäten zur Bereitstellung von Tests verfügt (Laborinstrumente ebenso wie immunologische und PCR-Teststoffe), beruht auf Spezialisierungsvorteilen der deutschen Wissenschaft und Unternehmen, die allerdings mit Nachteilen in anderen Bereichen einhergehen. Bei der nächsten Pandemie könnten andere Kapazitäten gefordert sein und andere Länder besser dastehen.

16. Es liegt daher in unserem Interesse, dass die für die Gesundheitsentwicklung maßgeblichen Wirtschaftszweige europaweit koordiniert werden. Damit ist nicht ein Kartell gemeint, das die unternehmerische Entscheidungsfreiheit einschränkt, sondern eine andauernde Beobachtung, die Transparenz darüber herstellt, welche Kompetenzen und Kapazitäten innerhalb der Europäischen Union verfügbar sind. Die europaweite Koordination soll darüber hinaus ein gemeinsames Vorgehen in einer Krise wie der jetzigen ermöglichen. Nach den Erfahrungen der vergangenen Monate werden die Mitgliedstaaten der EU sich nur dann auf eine Fortdauer der geltenden Binnenmarktregeln einlassen, wenn einseitige mitgliedstaatliche Entscheidungen zum Ausschluss anderer Mitgliedstaaten vom Bezug wesentlicher medizinischer Produkte nicht mehr möglich sind. Die Bundesregierung sollte daher auf die Entwicklung geeigneter institutioneller europäischer Regeln hinwirken.

1. Alle europäischen Staaten sind unverschuldet von der Corona-Pandemie heimgesucht worden. Einige Staaten wurden stärker getroffen als Deutschland, sind aber in einer schwächeren Position, um mit der gesundheitlichen Krise und ihren wirtschaftlichen Folgen umzugehen. In dieser Situation appellieren die besonders betroffenen Staaten an die Solidarität der anderen Mitgliedsstaaten. Es gibt mehrere Gründe, warum Deutschland ein starkes Eigeninteresse daran hat, seinen Nachbarländern zu helfen und Europa zu stärken.
2. Zum einen muss Deutschland daran gelegen sein, dass alle Partnerländer die Pandemie möglichst bald und möglichst nachhaltig überwinden. Ein Wiederanstieg der Neuinfektionen in einem der Partnerländer brächte entsprechende Risiken für Deutschland mit sich. Eine Fortdauer oder Wiederaufnahme der Grenzsicherungen könnte dem entgegenwirken, würde aber die Normalisierung der Wirtschaftstätigkeit stark behindern.
3. Zum Zweiten hat Deutschland ein Interesse daran, dass Nachbarstaaten wie Italien, Spanien und Frankreich nicht durch die Corona-Krise in eine lang andauernde Rezession abgleiten. Die deutsche Wirtschaft ist sehr eng mit dem Rest Europas verflochten. Das betrifft sowohl die Lieferketten als auch den Export deutscher Produkte, der zu einem Großteil ins europäische Ausland fließt. Eine lang andauernde Rezession in Italien, Spanien oder Frankreich hätte massive und nachhaltige Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft. Der Aufschwung in Deutschland wird umso schneller und kraftvoller erfolgen, je schneller sich die Nachbarländer von der Krise erholen.
4. Zum Dritten besteht die Gefahr einer erneuten Euro-Krise. Als nach der Finanzkrise die Verschuldung in einigen europäischen Staaten deutlich angestiegen ist, hat das nach kurzer Zeit zu einem Vertrauensverlust der Finanzmärkte in die Zahlungsfähigkeit einiger europäischer Staaten geführt. Die Euro-Krise, die 2010 begann, hat die Wirtschaft im Süden Europas für viele Jahre gelähmt und damit auch die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland gebremst. Außerdem hat sie das politische Klima in der europäischen Union stark belastet. Die alten Konflikte brechen jetzt wieder auf.
5. Es ist absehbar, dass einige europäische Staaten nach dem Ende der Corona-Krise deutlich stärker verschuldet sein werden, als das nach der Finanzkrise der Fall war. Wenn

es zu einem erneuten Vertrauensverlust der Finanzmärkte kommt, wird das den Euro wiederum in eine schwere Krise stürzen, in einer Zeit, in der die EU durch den Brexit und viele interne Konflikte geschwächt ist. Das könnte die europäische Integration insgesamt in Frage stellen.

6. Um diese Gefahr abzuwenden, muss ihr frühzeitig begegnet werden. Wenn Deutschland die europäische Integration erhalten und weiter vorantreiben will, muss es die Folgen der Corona-Krise mit seinen Partnerländern gemeinsam überwinden. Massive Hilfen der Gemeinschaft sind bereits beschlossen oder werden vorbereitet. Dazu leistet Deutschland einen wesentlichen Beitrag.
7. Die europäische Diskussion fokussiert auf die Frage der Finanzierung von Unterstützungsmaßnahmen. Diese Diskussion birgt das Risiko, dass Verteilungseffekte im Vordergrund stehen. Es wäre besser, zunächst gemeinsame Projekte zu diskutieren, mit denen die Krise, die ganz Europa heimsucht, gemeinsam überwunden werden kann.
8. Ein wichtiges Element dabei ist die Stärkung der Europäischen Union. Die Bundesregierung sollte dazu konstruktive Vorschläge machen. Der Beirat verweist in diesem Zusammenhang auf seinen Brief vom 20.12.2017 an die damalige Bundeswirtschaftsministerin Zypries, in dem er auf Möglichkeiten zur Vertiefung der Europäischen Union, zur Schaffung neuer europäischer Kompetenzen und eigener europäischer Steuern oder Abgaben ausführlich eingegangen ist. Im Lichte der aktuellen Krise ist zu prüfen, ob nicht die EU im Bereich der Gesundheitspolitik zusätzliche, mindestens koordinierende Kompetenzen erhalten soll.
9. Die Bundesrepublik übernimmt am 1. Juli die Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union. Wenn Deutschland die Gefahren für die europäische Integration abwenden will, muss es jetzt eine Führungsrolle beim gemeinsamen Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft übernehmen.

Schlussbemerkungen

In diesem Brief diskutiert der Beirat ausgewählte Themen, die in der Corona-Krise von Bedeutung sind, um das Bundeswirtschaftsministerium zu unterstützen und Impulse zu setzen. Die angesprochenen Themen stellen eine Auswahl aus der Vielzahl relevanter Aspekte dar.

Der Beirat sieht ein Risiko in Bezug auf die öffentliche Wahrnehmung der Krisenpolitik. Der Staat hat richtigerweise große finanzielle Ressourcen zur Krisenbewältigung mobilisiert. Viele Bürgerinnen und Bürger müssen dennoch neben den Alltagseinschränkungen Einkommens- und Vermögensverluste hinnehmen. Gleichzeitig ist es für sie schwierig, die Mechanismen und Verteilungswirkungen der staatlichen Unterstützungsmaßnahmen nachzuvollziehen. Die Akzeptanz der weitgehenden Einschränkung des wirtschaftlichen Lebens in der Bevölkerung - hängt auch davon ab, dass es einen fairen Ausgleich der Belastungen gibt. Dabei muss unterschieden werden zwischen Belastungen, die direkt auf dem staatlichen Verbot beruhen, ein bestimmtes Gewerbe auszuüben, und solchen, die darauf beruhen, dass Wirtschaftsbeziehungen gestört sind (etwa weil Vorprodukte aus dem Ausland nicht zur Verfügung stehen oder die Exportnachfrage wegbricht).

Zur Vertrauensbildung in der Öffentlichkeit sowie zur Information der politischen Entscheidungsträger ist es hilfreich, die Auswirkungen der Krise auf die Verteilung von Einkommen und Vermögen zu dokumentieren. Dies kann einen Beitrag dazu leisten, nach der Krise anstehende politische Risiken zu entschärfen.

Der Beirat wiederholt abschließend seine Empfehlung, bei allen Beschlüssen zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen deren Evaluation und die damit verbundenen Erfordernisse wie beispielsweise konkrete Zieldefinition und Datensammlung mitzudenken. Nur auf diese Weise können aus der Erfahrung des politischen Handelns verlässliche Schlüsse für die Zukunft gezogen werden.

**Der Brief wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**

Professor Dr. Klaus Schmidt (Vorsitzender) (federführend)
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Felix Bierbrauer
Universität zu Köln, Center for Macroeconomic Research (CMR)
Albertus-Magnus-Platz, Köln

Professor Christina Gathmann, Ph.D.
Lehrstuhl für Arbeitsmarktökonomie und Neue Politische Ökonomik
Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften, Heidelberg

Professor Dr. Veronika Grimm
Lehrstuhl für VWL, insb. Wirtschaftstheorie,
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dietmar Harhoff, Ph.D.
Direktor am Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb, München
Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Martin Hellwig, Ph.D.
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern i.R. und
Em. Professor an der Universität Bonn

Professor Regina T. Riphahn, Ph.D. (Stellvertretende Vorsitzende)
Professor für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Albrecht Ritschl
Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der London School of Economics

Professor Dr. Monika Schnitzer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Ludger Wößmann
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München
Leiter, ifo Zentrum für Bildungsökonomik

Professor Dr. Christine Zulehner
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Wien

**Übrige Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**

Professor Dr. Hermann Albeck
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Stefan Bechtold
Professor für Immaterialgüterrecht
Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften
an der ETH Zürich

Professor Dr. Dr. h.c. Peter Bernholz
Em. Professor für Nationalökonomie, insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel

Professor Dr. Norbert Berthold
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre an der
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Professor Dr. Charles B. Blankart
Em. Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Dr. Friedrich Breyer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Professor Dr. Christoph Engel
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Professor Dr. Armin Falk
briq - Behavior and Inequality Research Institute GmbH
Professor für Volkswirtschaftslehre
Lehrstuhl für Rechts- und Staatswissenschaften
an der Universität Bonn

Professor Gabriel Felbermayr, Ph.D.
Präsident des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel
Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftspolitik
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim i.R.
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Marcel Fratzscher, Ph.D.
Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und
Professor für Makroökonomie und Finanzen
an der Humboldt-Universität Berlin

Professor Dr. Hans Gersbach
Professor für Makroökonomie: Innovation und Politik
ETH Zürich

Professor Dr. Roman Inderst
Professor für Finanzen und Ökonomie an der Universität Frankfurt/M.
House of Finance

Professor Dr. Otmar Issing
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i.R.
Frankfurt/Main

Professor Dr. Eckhard Janeba
Professor für Volkswirtschaftslehre insbesondere Finanzwissenschaft
und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Professor Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Professor Dr. Dr. h.c. Wernhard Möschel
Em. Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Professor Dr. Axel Ockenfels
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften
Staatswissenschaftliches Seminar
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen
und Thüringen, Leipzig i.R.,
Honorarprofessor Universität Saarbrücken

Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München i.R.
Em. Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
an der Universität München

Professor Dr. Jens Südekum
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Professor Dr. Roland Vaubel
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Christian Watrin
Em. Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität Köln

Professor Dr. Eberhard Wille
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim

Ruhende Mitgliedschaften

Professor Dr. Claudia M. Buch
Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank,
in Frankfurt am Main

Professor Achim Wambach, Ph.D.
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim