

Joachim Ragnitz und Marcel Thum\*

# Erfolge und Defizite der bisherigen Coronapolitik

Der Beitrag fasst die Erfahrungen aus der ersten Welle der Coronapandemie aus den Bereichen Wirtschafts-, Bildungs- und Gesundheitspolitik zusammen. Dabei konnten Erfolge erzielt werden, aber es offenbarten sich auch grundlegende Defizite. Aus den Lehren der ersten Monate leiten die Autoren Empfehlungen für eine zu erwartende „zweite Welle“ bzw. andere zukünftige Pandemien ab.

Die Coronapandemie hat die deutsche Wirtschaft in eine schwere Rezession gestürzt. Auch wenn zahlreiche Frühindikatoren darauf hindeuten, dass sich die Wirtschaft wieder in einem Aufschwung befindet, wird es lange dauern, bis die negativen Auswirkungen der Pandemie selbst wie auch die Folgen der aus gesundheitspolitischen Gründen erlassenen Beschränkungen überwunden sein werden. Aktuelle Konjunkturprognosen deuten darauf hin, dass die Wirtschaft insgesamt das Vorkrisenniveau erst gegen Ende des kommenden Jahres erreicht haben wird; in einzelnen besonders stark betroffenen Wirtschaftszweigen mag dies sogar noch länger dauern. Zudem ist die Gefahr einer Insolvenzwelle noch nicht gebannt, die wiederum auch an und für sich gesunde Unternehmen und die Banken in Mitleidenschaft ziehen könnte. Diese Prognose ist mit erheblichen Risiken behaftet, da der weitere Verlauf der Pandemie nicht vorsehbar ist. Müssen die Restriktionen für wirtschaftliche Aktivitäten wegen einer erneuten Ausbreitung des Coronavirus wieder verschärft werden, wird dies auch den wirtschaftlichen Aufschwung erneut beeinträchtigen. Hieran ändern auch die zahlreichen Hilfsmaßnahmen nichts, die vonseiten des Bundes und der Länder beschlossen wurden.

Die Coronapandemie ist eine gewaltige Herausforderung für die Politik. Sie betrifft nicht nur alle Ebenen und Ressorts, die Entscheidungen mussten auch unter großer Unsicherheit getroffen werden. Wenig war anfangs über die Infektionswege, die Gesundheitsrisiken oder die Wirksamkeit der Gegenmaßnahmen bekannt. Auch war unklar, wie sich dieser Schock auf die Wirtschaft auswirken würde, da nicht nur das Vertrauen von Konsumenten und Investoren litt, sondern auch die Produktionsebene nur noch stark eingeschränkt agieren konnte. Wirtschaftspolitische Entscheidungen ähnelten hier der Navigation im Blindflug. Inzwischen haben wir auf allen Ebenen dazu gelernt. Dies bietet die Gelegenheit, ein vorsichtiges Zwischenfazit zu ziehen und Lehren für den weiteren Weg durch die Coronakrise mitzunehmen.

## WIRTSCHAFTSPOLITIK IN DER KURZEN FRIST

Auch wenn derzeit nicht klar ist, ob es zu einer „zweiten Welle“ kommt, bedarf es weiterhin erhöhter Aufmerksamkeit. Lokale Hotspots müssen rasch identifiziert werden. Hierzu ist es erforderlich, mobile Testkapazitäten vorzuhalten und im

Verdachtsfall in den entsprechenden Regionen zu aktivieren. Ziel muss es sein, Cluster infizierter Personen möglichst schnell zu identifizieren, um einen neuerlichen umfassenden Lockdown zu verhindern. Einschränkungen des Wirtschafts- und Alltagslebens müssen auf das Notwendige beschränkt und möglichst kleinräumig implementiert werden.

„One size fits all“ ist eine teure und wenig effiziente Politik. Der dezentrale Ansatz hat sich bewährt. Föderalismus wird in der Öffentlichkeit manchmal mit langsameren Politikentscheidungen und hohem Koordinierungsbedarf in Verbindung gebracht. Entgegen der landläufigen Meinung („Flickenteppich“) hat das Modell jedoch auch in Pandemiezeiten gut funktioniert. Die föderalen Strukturen erleichtern auf die lokalen Bedingungen zugeschnittene Eingriffe. So wurde zum einen verhindert, dass ein übermäßig harter Lockdown für Gesamtdeutschland implementiert wurde. Zum anderen waren die Strukturen vorbereitet, um nun auf lokale Hotspots reagieren zu können.

Sehr sinnvoll ist es auch, auf die Kooperationsbereitschaft der Bürger zu setzen. Druck und Repression sollten nur sehr vorsichtig eingesetzt werden. Eine repressive Politik löst Widerstände aus und zerstört Vertrauen in die politischen Akteure. Da die Politik das Verhalten des einzelnen Bürgers kaum kontrollieren kann, ist für den Erfolg der Coronamaßnahmen die freiwillige Kooperationsbereitschaft der Bürger und Bürgerinnen entscheidend. Diese setzt insbesondere die umfassende Bereitstellung sachlicher Informationen über das lokale Infektionsgeschehen und eine überzeugende Begründung für zu ergreifende Maßnahmen voraus.

Die Erfahrung der letzten Monate zeigt zudem, dass das Zurückdrängen des Coronavirus mittels undifferenzierter Beschränkungen mit hohen sozialen Kosten verbunden ist. Lockdowns senken die Wirtschaftsleistung, behindern die Ausbildung junger Menschen, vermindern soziale Kontakte und können langfristige psychische und physische Gesundheitsschäden verursachen. Dies spricht dafür, einen neuerlichen Lockdown nur als ultima ratio in Betracht zu ziehen, wenn alle anderen Maßnahmen zur Eindämmung von Infektionsrisiken sich als unzureichend erwiesen haben.

\* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer und Prof. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Bei der aktuellen Krise handelt es sich weiterhin primär um einen angebotsseitigen Schock. Erstens können Firmen, selbst wenn sie in wenig betroffenen Regionen angesiedelt sind, nicht produzieren, weil die Lieferketten unterbrochen sind und essenzielle Inputs nicht oder nicht rechtzeitig eintreffen. Zweitens haben auch die Lockdown-Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie das Angebot von Gütern und Dienstleistungen restringiert. Und drittens wirkten auch Regulierungen (wie notwendige Mindestabstände zwischen den Beschäftigten) wie ein negativer Produktivitätsschock auf der Angebotsseite. Es ist zwar nicht auszuschließen (und sogar recht wahrscheinlich), dass sich dieser Angebotschock in einen negativen Nachfrageschock überträgt. Gängige Maßnahmen der Konjunkturpolitik, die vor allem die Nachfrage stützen sollen, sind aber dennoch häufig wirkungslos: Eine Nachfragestabilisierung geht ins Leere, wenn kein entsprechendes Angebot vorhanden ist. Ein Teil der seitens der Bundespolitik getroffenen Maßnahmen (wie z. B. die temporäre Absenkung der Umsatzsteuer) war deshalb aller Voraussicht nach wenig wirksam.

Ganz unabhängig davon, ob die Ökonomie unter einem Angebotschock leidet oder schon die Nachfrageschwäche dominiert, besteht eines der größten Risiken der aktuellen Wirtschaftskrise in einem massiven Marktaustritt von an und für sich gesunden Unternehmen und in einer Zerstörung langfristig gewachsener, hochproduktiver Strukturen. Die Politik hat gleich zu Beginn der Coronakrise rasch reagiert und umfassende Liquiditätshilfen für die Unternehmen bereitgestellt. Hierzu gehören nicht nur die Zuschussprogramme von Bund und einzelnen Ländern und die über die Förderbanken von Bund und Ländern ausgereichten Kredite, sondern ganz wesentlich auch die Aussetzung von Steuervorauszahlungen und Steuerstundungen. All diese Liquiditätshilfen waren und sind sinnvoll, da angesichts unvollständiger Kapitalmärkte die meisten Unternehmen liquide Mittel angesichts der Größe des Schocks nicht so schnell beschaffen können. Je länger diese Hilfen gewährt werden, um so größer ist jedoch die Gefahr, dass damit auch Firmen gerettet werden, die unabhängig von der Coronapandemie unprofitabel sind und daher aus dem Markt ausscheiden sollten. Zielsichere Liquiditätshilfen ließen sich am ehesten durch großzügige steuerliche Verlustrückträge anstelle von direkten Transfers an Unternehmen erreichen. Sehr problematisch sind Beteiligungen des Staates an privaten Unternehmen. Alle Erfahrung lehrt, dass der Staat keineswegs besser als private Geldgeber beurteilen kann, ob ein wirtschaftliches Unterfangen lukrativ ist oder nicht. Außerdem sollten diese befristet erfolgen; zeitgleich mit der Vergabe von Mitteln sollte ein verbindlicher Ausstiegsfahrplan festgelegt werden. Dies kann verbunden werden mit Anreizen zur Rückabwicklung der staatlichen Beteiligung, wie sie auch der „Befristete Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19“ der EU-Kommission vorsieht. Zudem sollte der Staat nicht nur auf der Haftungsseite bei den Risiken in Anspruch genommen werden, sondern spiegelbildlich dazu auch an den Wertzuwächsen des Unternehmens profitieren. Bei der Auswahl von Unternehmen, die mittels einer Kapitalbeteiligung des Staates gerettet werden sollen, könnte neben dem Kriterium einer durch die Coronapandemie verursachten

existenziellen Notlage zudem die Bedeutung des jeweiligen Unternehmens für die Wirtschaftsstruktur (bspw. als bedeutende Zulieferer in einer Wertschöpfungskette) herangezogen werden.

Generell sollte die Politik Reserven für weitere etwaig notwendige konjunkturelle Gegenmaßnahmen vorhalten und die verfügbaren Mittel nicht vorschnell ausgeben.

Wie gut der wirtschaftliche Neustart gelungen ist, wird sich erst in den nächsten Monaten zeigen, insbesondere wenn die Sonderregeln im Insolvenzrecht Ende des Jahres auslaufen.<sup>1</sup> Aus aktueller Sicht sprechen unter anderem die deutlich positiveren Geschäftserwartungen der Unternehmen dafür, dass es mit den Zuschüssen, Krediten und steuerlichen Maßnahmen gelungen ist, Unternehmen vor der drohenden Insolvenz zu bewahren. Auf der Arbeitsmarktseite hat die Kurzarbeit einen dramatischeren Anstieg der Arbeitslosigkeit erst einmal verhindert. Hier wäre es gut gewesen, wenn die Politik vor der Verlängerung der coronabedingt gelockerten Kurzarbeiterregelungen bis maximal Ende 2021 erst einmal die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den nächsten Monaten abgewartet hätte. Denn eine langgezogene Phase der Kurzarbeit birgt auch die Gefahr, den Arbeitsmarkt zu zementieren und strukturellen Wandel zu behindern.

## BILDUNGSPOLITIK

Im Sinne des Bildungserfolges und der Bildungsgerechtigkeit ist es äußerst sinnvoll, rasch den Weg zur Wiedereröffnung der Schulen zu suchen. Die Öffnung der Schulen und Kindergärten erzeugt sogar eine doppelte Dividende, da Eltern dadurch rascher an den Arbeitsplatz zurückkehren können und die gesamtwirtschaftliche Produktivität steigt.

Während der Schulschließungen ist jedoch ein großes Politikdefizit im Schulbetrieb offenbar geworden: Eine Umstellung auf Onlineunterricht ist in öffentlichen Schulen oft nicht gelungen. Eine neue Untersuchung des ifo Instituts<sup>2</sup> zeigt, dass während der Schulschließungen nur 29% der Schulkinder täglich oder wenigstens mehrmals pro Woche einen gemeinsamen Unterricht für die ganze Klasse (z. B. per Videokonferenz) hatten. Nur 18% der Schüler hatten mehrmals pro Woche individuelle Gespräche mit den Lehrern; 45% der Schüler haben während der Schulschließung nie mit ihren Lehrern gesprochen. Die Lernzeit pro Schüler hat sich mehr als halbiert.

Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Die Politik darf sich hier nicht mit Verweis auf die Entscheidungen jeder einzelnen Schule um die Verantwortung drücken. Folgende Maßnahmen und Grundsätze sollten möglichst rasch und konsequent umgesetzt werden:

- Die Schulen sollten so lange wie möglich im Präsenzbetrieb arbeiten. Dadurch bleibt der Kontakt zu den Lehrern erhalten, eine Reduktion der Lernstunden wird verhindert und eine Vergrößerung der Ungleichheit beim Lernerfolg vermieden.
- Indem Klassen als epidemiologische Verbände organisiert werden und bei Verdacht rasch getestet wird, muss bei Auftreten eines Coronaverdachts nicht die gesamte Schule, sondern nur der jeweilige Klassenverband in vorübergehende Quarantäne geschickt werden.<sup>3</sup>

- Wenn Schulschließungen unvermeidbar sind, muss ein nahtloser Übergang vom Präsenzunterricht zum Online-Unterricht erfolgen. Hier sind von Seiten der Kultusministerien klare Mindeststandards zu definieren, die jede Schule einhalten muss. Hier könnten bspw. die Mindestzahl der Stunden, die pro Tag online unterrichtet werden müssen, und die Häufigkeit der Feedbackkontakte mit jedem Schüler festgelegt werden.
- Ebenfalls auf Ebene der Landespolitik muss festgelegt werden, welche Online-Lernsysteme genutzt werden können. Hier müssen die Kultusministerien der Länder ein Portfolio anbieten, aus dem jede Schule dann die für sie geeigneten Instrumente auswählt. Insbesondere muss die Abstimmung mit dem Datenschutz zentral erfolgen; dies kann nicht der einzelnen Schule aufgebürdet werden. (Es ist nicht einsichtig, warum Unternehmen, Ministerien und Universitäten innerhalb weniger Tage oder Wochen datenschutzrechtlich unbedenkliche Verträge mit Anbietern von stabilen und gut skalierbaren Videokonferenzsystemen abschließen konnten, in manchen Bundesländern aber immer noch stabile Systeme für den Online-Unterricht fehlen.)

## GESUNDHEITSPOLITIK

Krankenhäuser waren in Deutschland nicht überlastet. Die Intensivkapazitäten waren zu allen Zeiten der ersten Welle ausreichend. Hierzu hat auch die Verschiebung nicht-dringlicher Behandlungen beigetragen, was aber das Leid der Betroffenen möglicherweise erhöht hat. Die Erfahrung der Coronapandemie spricht deshalb dafür, in der Intensivmedizin Kapazitäten vorzuhalten, die über das im Normalfall benötigte Maß hinausgehen. Selbstverständlich muss das Vorhalten dieser „Überkapazitäten“ separat honoriert werden. Die Erfahrung der Coronapandemie spricht aber – anders als aktuell oft öffentlich diskutiert – nicht gegen eine Konzentration in der Krankenhauslandschaft. Auch bei der Behandlung von schweren Coronafällen gibt es Spezialisierungsvorteile.

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern sind die Gesundheitsämter – auch durch rasches Aufstocken des Personals aus anderen Teilen der öffentlichen Verwaltung – weitgehend in der Lage, Infektionsketten nachzuvollziehen. Zu allen Zeiten einen Personalbestand vorzuhalten, der auch in der Spitze einer Pandemie ausreichend ist, ist ineffizient. Sinnvoller ist es, Pläne für die Mobilisierung zusätzlicher Kräfte (Abstellen von Verwaltungspersonal, Hinzuziehen niedergelassener Ärzte) parat zu haben. Defizite offenbarten sich aber in der technischen Leistungsfähigkeit der Gesundheitsverwaltung: Die langen, zum Teil noch nicht digitalisierten Meldekettens sind Anzeichen für eine technisch verbesserungsfähige Organisation der Gesundheitsämter. Langfristig ist eine gezielte Nachwuchsförderung bei den Gesundheitsämtern sowie eine stärkere Verankerung von Themen des öffentlichen Gesundheitswesens im Medizinstudium nötig. Ferner ist eine flächendeckende und rasche Digitalisierung des Meldesystems der Gesundheitsämter für Infektionskrankheiten vonnöten. Das Deutsche Elektronische Melde- und Informationssystem DEMIS befindet sich seit 2016 im Aufbau; die ursprünglich für dieses Jahr vorgesehene Fertigstellung wurde inzwischen auf das Jahr 2022 verschoben.

Für die öffentliche Akzeptanz politischer Eingriffe wäre eine genauere und für die Öffentlichkeit verständlichere Aufschlüsselung der Infektionszahlen – unter Beachtung des Datenschutzes – hilfreich. Aus den räumlich aggregierten Zahlen ist nicht ersichtlich, ob es sich primär um konzentrierte Ausbrüche in Pflegeheimen, Schlachthöfen etc. oder um eine disperse Verbreitung in der allgemeinen Bevölkerung handelt.

## IMPLIKATIONEN FÜR EINE LANGFRISTIGE PANDEMIE- UND WIRTSCHAFTSPOLITIK

In der Öffentlichkeit wird immer wieder diskutiert, dass die Coronapandemie der Anlass für eine Abkehr von der Globalisierung und für eine Neujustierung des Verhältnisses von Markt und Staat sein müsse. Hier ist eine differenzierte Betrachtungsweise nötig.

Die Globalisierung selbst – im Sinne einer Mobilität der Güter und des Realkapitals sowie der Arbeitsteilung – trägt nicht zur Pandemie bei. Lediglich die hohe Mobilität der Menschen – nur eine Dimension der Globalisierung – beschleunigt die Ausbreitung des Virus. Insgesamt hilft die Globalisierung in solchen Krisensituationen eher, weil sie den Wohlstand der Länder erhöht und sich die einzelnen Länder dann besser schützen können. Außerdem hilft die Globalisierung, da die Scheitelwellen der Pandemie in den Ländern zu unterschiedlichen Zeiten auftraten und so grundsätzlich eine gegenseitige Hilfe möglich wäre. Nicht die Globalisierung an sich ist das Problem, sondern eine unzureichende Diversifikation der Lieferketten. Denn dann bestimmt das schwächste Glied in der Lieferkette, ob weiter produziert werden kann. Die Firmen müssen in Zukunft verstärkt auf „Second Sourcing“ setzen, so dass sie sich im Krisenfall auf alternative Zulieferer verlassen können. Dies spricht eher für mehr als für weniger Globalisierung – zumindest, wenn man auf die Zahl der internationalen Lieferbeziehungen abstellt. Da die Firmen unter einem Abreißen der Lieferkette selbst am meisten leiden, sollte sich diese Diversifizierung der Lieferketten ohnehin einstellen. Eine stärkere Rolle des Staates ist nicht ohne weiteres ersichtlich.

Etwas anders ist die Situation möglicherweise bei der Bevorratung von Hilfsgütern. Der Staat muss die Produktion von medizinisch notwendigen Gütern nicht selbst (dauerhaft) durchführen („staatliche Maskenproduktion“), könnte aber zumindest hinreichende Vorräte für den Notfall garantieren. Müsste jeder einzelne die Vorräte halten, wäre dies ineffizient. Hier könnte der Staat gefragt sein, diese Güter mit hohem Optionswert zu bevorraten. Der Nutzen des Gutes besteht nicht darin, dass man es verbrauchen will, sondern in der Möglichkeit, es im Krisenfall rasch zur Verfügung zu haben. Ex post (in der Krise) hilft die staatliche Bevorratung, da man sich hier in der Regel nicht alleine auf den Preismechanismus verlassen kann. Im Krisenfall schießt der Preis für Schutzkleidung in die Höhe, was unter allokativen Gesichtspunkten ein richtiges Signal für Knappheit ist. Nur will man die Schutzkleidung vermutlich nicht den Personen mit der höchsten Zahlungsfähigkeit zukommen lassen. Außerdem besteht im Krisenfall das Problem des Hortens, so dass auch aus diesem Grund die Güter nicht in die beste Verwendung fließen. (Personen in nicht betroffenen Regionen horten Schutzkleidung, die in akuten Krisenregionen dringender benötigt würde.) Hier gäbe

es also zwei Planungsfelder für den Staat: 1. Identifikation der Güter, für die eine Optionsreserve existieren sollte; 2. Pläne für eine Allokation jenseits des unregulierten Preismechanismus im Krisenfall.

Allerdings lehrt die Erfahrung auch, dass die nächste Krise typischerweise anders geartet sein wird als vorherige. Wenn wir jetzt viele Schutzmasken einlagern, mag das bei einer weiteren Coronapandemie helfen. Vielleicht verbreitet sich das nächste gefährliche Virus aber durch Hautkontakt o. ä., so dass ganz andere Schutzmaßnahmen nötig wären. Daher sollten sich Bevorratung und Allokationsplan auf einige wenige Güter beschränken, die von der Medizin als in nahezu allen Pandemien essentiell identifiziert wird.

Zusätzlich gibt es auf internationaler Ebene dringenden Koordinationsbedarf. Der Versuch, das eigene Land durch Handelsrestriktionen in der Lieferfolge nach vorne zu bringen, hat am Ende mehr Schaden verursacht, als er der eigenen

Bevölkerung geholfen hat. Ein koordiniertes Vorgehen auf europäischer Ebene wäre auch dringend geboten, um die internationalen Märkte offen zu halten und merkantilistischen Tendenzen nationaler Abschottung wie in den USA (z. B. zur Sicherung von Impfdosen) begegnen zu können.

- 
- 1 Die Sonderregelung könnte durch Verordnung des Bundesjustizministeriums auch bis zum 31. März 2021 verlängert werden. Eine weitere Verlängerung ist nicht sinnvoll, da damit die Krisenfolgen nur verschleppt werden. Es geht nicht primär darum Unternehmen, die von der Insolvenz bedroht sind, mehr Zeit zu verschaffen, sondern den Neustart nach einer Insolvenz zu erleichtern.
  - 2 Wößmann, L., V. Freundl, E. Grewenig, P. Lorgetporer, K. Werner und L. Zierow (2020), „Bildung in der Corona Krise: Wie haben die Schulkinder die Zeit der Schulschließungen verbracht, und welche Bildungsmaßnahmen befürworten die Deutschen?“, ifo Schnelldienst 9/2020, 5. August 2020.
  - 3 Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (Hrsg.) (2020), Coronavirus-Pandemie: Für ein krisenresistentes Bildungssystem, Ad hoc Stellungnahme, 5. August 2020.