

## VORTRAG

Europäische Außenpolitik  
nach der Pandemie

*Constanze Stelzenmüller*

## DATEN UND PROGNOSEN

Umfang der Kurzarbeit  
steigt in Coronakrise auf  
historischen Höchststand

*Sebastian Link und Stefan Sauer*

Konjkturumfragen im  
Fokus: Licht am Ende des  
Tunnels

*Stefan Sauer und Klaus Wohlrabe*

Wirtschaftliche Bedeutung  
der Messe München

*Horst Penzkofer*

## BRANCHEN UND SEKTOREN

Europäisches Bauvolumen  
bricht 2020 um 11,5 Prozent  
ein

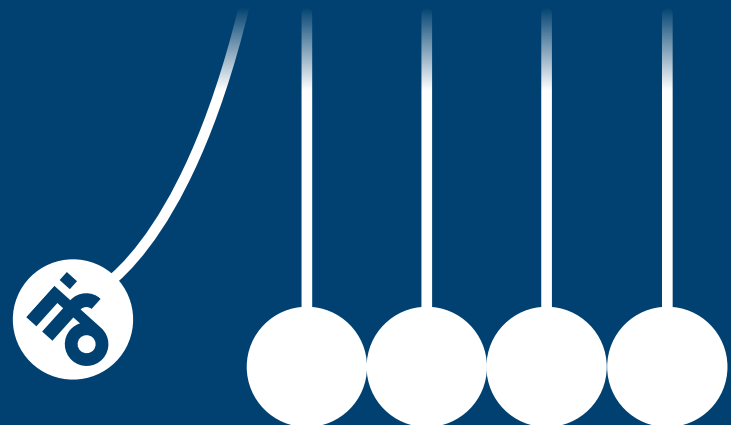
*Ludwig Dorffmeister*

Branchen im Fokus:  
Elektroindustrie

*Simon Litsche*

## Lockdown – Exit – neue Normalität: Erfahrungen und Vorschläge des ifo Instituts zur Überwindung der Coronakrise

*Florian Dorn, Clemens Fuest und Florian Neumeier, Almut Balleer, Sebastian Link, Manuel Menkhoff und Peter Zorn, Lisandra Flach und Marina Steininger, Karen Pittel und Alex Schmitt, Jean-Victor Alipour, Oliver Falck und Simone Schüller, Felix Rösel und Selina Schulze Spüntrup, Yvonne Giesing und Maria Hofbauer, Luisa Dörr, Klaus Gründler, Philipp Heil, Martin Mosler und Niklas Potrafke, Sofia Amaral, Victoria Endl-Geyer und Helmut Rainer*



ifo Schnelldienst  
ISSN 0018-974 X (Druckversion)  
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: [ifo@ifo.de](mailto:ifo@ifo.de).  
Redaktion: Dr. Marga Jennewein, Dr. Cornelia Geißler.  
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Dr. Yvonne Giesing, Dr. Christa Hainz, Prof. Dr. Chang Woon Nam.  
Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: monatlich + zwei Sonderausgaben.  
Bezugspreis jährlich: EUR 150,-  
Preis des Einzelheftes: EUR 12,-  
jeweils zuzüglich Versandkosten.  
Layout: Kochan & Partner GmbH.  
Satz: ifo Institut.  
Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.  
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):  
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

**im Internet:**  
<http://www.ifo.de>

7/2020

## **ifo SCHNELLDIENST**

### **Lockdown – Exit – neue Normalität: Erfahrungen und Vorschläge des ifo Instituts zur Überwindung der Coronakrise**

Die Covid-19-Pandemie hat Deutschland und viele andere Länder in eine beispiellose Krise gestürzt. Seit sich die Einschränkungen lockern, gilt es, die Wirtschaftstätigkeit mit einer überzeugenden Strategie wieder hoch zu fahren und das gesellschaftliche Leben wieder in Gang zu bringen. Im aktuellen ifo Schnelldienst haben wir die geballte Expertise aus den verschiedenen Forschungsbereichen des ifo Instituts zusammengetragen. Unsere Autoren stellen wissenschaftliche Analysen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Folgen der Pandemie vor und unterbreiten Vorschläge zur Überwindung der Krise.

Wir nehmen das Konjunkturprogramm der Bundesregierung unter die Lupe, das Anfang Juni 2020 aufgelegt wurde. Darüber hinaus betrachten wir die Verwerfungen, die sich in den internationalen Lieferketten ergeben haben. Untersucht wird auch das Preissetzungsverhalten von Unternehmen während der Pandemie. Es geht um Maßnahmen zum Klimaschutz und die Frage, welchen Stellenwert er im Konzert der Wiederaufbaumaßnahmen einnehmen muss. Wir analysieren außerdem, wie sich das Arbeiten heute und künftig verändern wird, indem wir die Entwicklung des Homeoffice beleuchten.

Auch den Folgen der Covid-19-Pandemie in weiteren gesellschaftlichen Bereichen gehen wir auf den Grund: Steigt die familiäre Gewalt? Haben die Regierungsparteien an Zustimmung der Wähler gewonnen? Wie wirkt sich Covid-19 auf Migration und Integration aus? Wie sind die Infektionszahlen zwischen den Bundesländern verteilt?



Auf unserer Website finden Sie weitere Berichte und Analysen zur Coronakrise:  
<https://www.ifo.de/themen/coronavirus>.

## Coronakrise: Analyse und ifo-Vorschläge zur Überwindung der Krise

Nach dem großen Einbruch: Ein Konjunkturprogramm zur Stützung und Erholung der Wirtschaft	3
<i>Florian Dorn, Clemens Fuest und Florian Neumeier</i>	
Nachfrage oder Angebot? Erkenntnisse aus dem Preissetzungsverhalten deutscher Unternehmen während der Coronakrise	13
<i>Almut Balleer, Sebastian Link, Manuel Menkhoff und Peter Zorn</i>	
Auswirkungen auf den Außenhandel	17
<i>Lisandra Flach und Marina Steininger</i>	
A Tale of Two Crises: Klimapolitik und Verteilungswirkungen im Corona-Konjunkturpaket	24
<i>Karen Pittel und Alex Schmitt</i>	
Homeoffice während der Pandemie und die Implikationen für eine Zeit nach der Krise	30
<i>Jean-Victor Alipour, Oliver Falck und Simone Schüller</i>	
Wie ungleich ist Corona in Deutschlands Gemeinden und Kreisen verteilt?	37
<i>Felix Rösel, Selina Schulze Spüntrup</i>	
Wie wirkt sich Covid-19 auf Migration und Integration aus?	41
<i>Yvonne Giesing und Maria Hofbauer</i>	
Epidemien und Amtsinhaber	47
<i>Luisa Dörr, Klaus Gründler, Philipp Heil, Martin Mosler und Niklas Potrafke</i>	
Familiäre Gewalt und die Covid-19-Pandemie: Ein Überblick über die erwarteten Auswirkungen und mögliche Auswege	52
<i>Sofia Amarel, Victoria Endl-Geyer und Helmut Rainer</i>	
<b>VORTRAG</b>	
Europäische Außenpolitik: Was nach der Pandemie übrig bleibt, und was dann zu tun ist	57
<i>Constanze Stelzenmüller</i>	
<b>DATEN UND PROGNOSEN</b>	
Umfang der Kurzarbeit steigt in Coronakrise auf historischen Höchststand	63
<i>Sebastian Link und Stefan Sauer</i>	
Konjunkturumfragen im Fokus: Licht am Ende des Tunnels für die deutsche Wirtschaft	68
<i>Stefan Sauer und Klaus Wohlrabe</i>	
Messe München generiert in einem »normalen« Veranstaltungsjahr: 3,3 Milliarden Euro Umsatz	71
<i>Horst Penzkofer</i>	
<b>BRANCHEN UND SEKTOREN</b>	
Europäisches Bauvolumen bricht 2020 um 11,5 Prozent ein	77
Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Sommerkonferenz 2020 <i>Ludwig Dorffmeister</i>	
Branchen im Fokus: Elektroindustrie	83
<i>Simon Litsche</i>	
ifo Jahresversammlung 2020	86

Florian Dorn, Clemens Fuest und Florian Neumeier

# Nach dem großen Einbruch: Ein Konjunkturprogramm zur Stützung und Erholung der Wirtschaft

Die Corona-Pandemie hat eine weltweite Wirtschaftskrise ausgelöst, die aller Voraussicht nach die globale Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/2009 in den Schatten stellen wird. Deutschland droht der größte Einbruch des Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit dem Zweiten Weltkrieg. Aktuelle Prognosen sprechen von einer Schrumpfung des deutschen BIP 2020 in Größenordnungen zwischen 6 und 9%.<sup>1</sup> Für einige europäische Nachbarländer werden negative Wachstumsraten im zweistelligen Bereich erwartet.<sup>2</sup> Die globalen Auswirkungen der Krise und die Maßnahmen, um das Virus einzudämmen, bringen viele Unternehmen in Deutschland in Existenznöte, und Arbeitsplätze sind gefährdet. Die negativen Folgen ziehen sich durch alle Sektoren und Unternehmensgrößen (vgl. Dorn et al. 2020a). Selbst bei einer erfolgreichen Eindämmung des SARS-CoV-2-Virus in naher Zukunft ist aufgrund der globalen Reichweite der Pandemie mit länger anhaltenden wirtschaftlichen Einbußen in vielen Wirtschaftsbereichen zu rechnen. Um die negativen Folgen der Pandemie abzufedern, ist es geboten, wirtschaftspolitisch gegenzusteuern. Dabei ist es wichtig, unterschiedliche Phasen der Krise zu berücksichtigen.

## Phase 1

In den Monaten März bis Mai konzentrierten sich die Maßnahmen von Bund und Ländern auf die Bereitstellung von Krediten, Garantien und Finanzhilfen, die Unternehmen, Solo-Selbständigen und Arbeitnehmern helfen sollten, die Zeit der Schließung von Teilen der Wirtschaft und der Einkommenseinbußen zu überstehen. Der Bund stellte beispielsweise für kleine Unternehmen und Selbständige Soforthilfen in Höhe von 50 Mrd. Euro bereit. Zudem wurden die Leistungen des Kurzarbeitergelds

<sup>1</sup> Der Internationale Währungsfonds rechnet beispielsweise in seinem Update vom Juni für Deutschland im Jahr 2020 mit einem Rückgang des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts um 7,8% (IWF 2020). Das ifo Institut geht in seiner jüngsten Konjunkturprognose davon aus, dass die Wirtschaftsleistung dieses Jahr voraussichtlich um 6,7% niedriger als im Vorjahr sein wird (vgl. Wollmershäuser et al. 2020). Bereits im März hat das ifo Institut die ökonomischen Kosten der Pandemie und eines zweimonatigen Shutdown für Deutschland auf insgesamt 255 bis 495 Mrd. Euro geschätzt (vgl. Dorn et al. 2020b).

<sup>2</sup> Prognosen stellen gegenwärtig nur eines von vielen möglichen Szenarien dar. Der weitere Verlauf der Wirtschaftsentwicklung ist von einer großen Unsicherheit zum weiteren Verlauf und Auswirkungen der globalen Pandemie, möglichen weiteren Infektionswellen in Deutschland sowie der Wirkung von wirtschafts- und finanzpolitischen Stabilisierungs- und Konjunkturprogrammen abhängig.

## IN KÜRZE

Anfang Juni 2020 hat die Bundesregierung ein umfangreiches Konjunkturprogramm aufgelegt, das die wirtschaftliche Erholung fördern soll. Mit einem Volumen von 130 Mrd. Euro stellt dieses die Programme im Anschluss an die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 bei weitem in den Schatten. Wir stellen die beschlossenen Maßnahmen vor, zeigen auf, wie Unternehmen verschiedene Maßnahmen bewerten, und diskutieren schließlich die wichtigsten Elemente des Konjunkturprogramms. Die temporäre Umsatzsteuersenkung gehört zu den weniger überzeugenden Elementen. Dagegen sind Maßnahmen zu begrüßen, die mittel- bis langfristig ausgerichtete Investitionen in Zukunftstechnologien, Infrastruktur und Klimaschutz fördern. Maßnahmen zur Belebung der Nachfrage können das Problem eingeschränkter Produktivität aufgrund von Schutzvorkehrungen nicht aus der Welt schaffen. Insofern sollte man keine allzu großen Wachstumswirkungen erwarten. Es ist dennoch sinnvoll, die Konjunktur in dieser kritischen Lage mit Mitteln der Fiskalpolitik zu stützen.

ausgeweitet und durch eine Reihe an steuerlichen Hilfsmaßnahmen (wie Steuerstundungen oder der Anpassung von Steuervorauszahlungen) oder staatlichen Beteiligungen und Bürgschaften flankiert. So sollte die Liquidität von Unternehmen aufrechterhalten werden, die unverschuldet in die Krise geraten sind.<sup>3</sup>

## Phase 2

Nach Ende des flächendeckenden Shutdown in Deutschland Ende April und einem weiteren schrittweisen Öffnungsprozess wurde die Wirtschaftstätigkeit in vielen Wirtschaftsbereichen wieder unter

<sup>3</sup> Das Gesamtvolumen der zusätzlichen Ausgaben (inkl. der Maßnahmen für den Gesundheitsschutz) und der haushaltswirksamen Steuerentlastungen beläuft sich laut Schätzungen des Bundesfinanzministeriums auf über 350 Mrd. Euro (vgl. BMF 2020). Um darüber hinaus die Liquidität der Unternehmen zu sichern, wurden vom Bund für Kreditgarantien, Kapitalmaßnahmen und staatliche Bürgschaften weitere 600 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Inklusive internationaler Beteiligungen summieren sich die Mittel für Kredite, Bürgschaften und Eigenkapitalbeteiligungen somit aktuell auf über 800 Mrd. Euro.


**Florian Dorn**

ist persönlicher Referent des Präsidenten des ifo Instituts.


**Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest**

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.


**Dr. Florian Neumeier**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik am ifo Institut.

Einhaltung von Schutzvorkehrungen aufgenommen. Die Rückkehr zu Verhältnissen, wie sie vor der Pandemie herrschten, wird sich dabei möglicherweise über einen längeren Zeitraum hinziehen. Auch nach einer Aufhebung sämtlicher Beschränkungen würden die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie weiterhin zu spüren sein: Die Nachfrage in heimischen, vor allem aber ausländischen Absatzmärkten wird für längere Zeit schwach bleiben, und viele Unternehmen werden aufgrund hoher Verschuldung Probleme haben, neue Investoren zu gewinnen. In Phase 2 geht es darum, die Wirtschaftstätigkeit und Konjunktur zu stimulieren. Gleichzeitig kann auch der Staat in dieser Phase durch öffentliche Investitionen die Konjunktur und nachhaltiges Wachstum fördern. Anfang Juni 2020 hat die Bundesregierung hierfür ein umfangreiches Konjunkturprogramm aufgelegt. Der Schwerpunkt des Programms liegt darin, die wirtschaftliche Erholung nach der Coronakrise zu unterstützen. Kernbestandteile sind die temporäre Senkung der

Umsatzsteuer zur Belebung des Konsums, die Unterstützung von Familien, Hilfen für Kommunen, um einbrechende Gewerbesteuereinnahmen zu kompensieren, sowie öffentliche Investitionen und Programme zur Förderung von Zukunftstechnologien und Klimaschutz. Darüber hinaus enthält das Programm einige Elemente, die noch auf die Überbrückung der akuten Krisenzeit zielen (vgl. Phase 1), wie etwa großzügigere Regelungen beim steuerlichen Verlustrücktrag zur Sicherung der Liquidität betroffener Unternehmen. Mit einem Volumen von 130 Mrd. Euro stellt dieses Paket die Konjunkturprogramme der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 bei weitem in den Schatten. Damals verabschiedete die Bundesregierung zwei Konjunkturpakete im November 2008 und Januar 2009 mit einem Volumen von insgesamt knapp 72 Mrd. Euro.

Der Staat muss in der Coronakrise große finanzielle Belastungen tragen und mehr Schulden aufnehmen, als jemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, um die Hilfs- und Konjunkturmaßnahmen zu finanzieren. Deswegen ist es von besonderer Bedeutung, Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung möglichst zielgenau und ursachengerecht zu gestalten und

dabei die Nachhaltigkeit und fiskalischen Kosten der einzelnen Maßnahmen im Blick zu haben. Letztlich ist die Wirksamkeit der Maßnahmen limitiert, denn notwendige Schutzvorkehrungen ermöglichen nur eingeschränkte Produktivität, und weitere Infektionswellen sind nicht ausgeschlossen. Das ifo Institut hatte bereits im Mai 2020 ein Gutachten vorgelegt, das datengestützt und evidenzbasiert verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft und Sicherung von Arbeitsplätzen in unterschiedlichen Phasen der Krise diskutiert und bewertet (vgl. Dorn et al. 2020c). Im Rahmen des Gutachtens wurden im April in einer Umfrage bayerische Unternehmen gebeten, verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Abfederung der Folgen der Coronakrise im Hinblick auf ihre Eignung zu bewerten. Viele dieser Maßnahmen finden sich nun im Konjunkturprogramm vom Juni wieder.

In den nachfolgenden Abschnitten wird zunächst ein Auszug aus dem Konjunkturprogramm vom Juni 2020 vorgestellt. Danach wird die Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen aus Unternehmenssicht vorgestellt und die getroffenen Maßnahmen der Bundesregierung diskutiert.

### **DAS 130-MILLIARDEN-EURO-KONJUNKTURPROGRAMM DER BUNDESREGIERUNG**

Die Bundesregierung brachte im Juni 2020 ein Paket auf den Weg, das Wohlstand sichern und die Zukunftsfähigkeit Deutschlands stärken soll. Das sogenannte Konjunktur- und Zukunftspaket zur Erholung und Belebung der Wirtschaft enthält 57 einzelne Maßnahmen inklusive Verweis auf den Plan, auf europäischer Ebene einen Fonds für die wirtschaftliche Erholung einzurichten. Kernbestandteile des Programms sind die temporäre Senkung der Mehrwertsteuer zur Belebung des Konsums, Hilfen für Kommunen, Zuschüsse für Familien und die Förderung von Zukunftstechnologien und Klimaschutz. In diesem Abschnitt stellen wir einen Auszug der beschlossenen Maßnahmen vor. Diese unterteilen wir in (A) steuerliche Maßnahmen und Programme zur Liquiditäts- und Finanzierungshilfen, (B) Förderprogramme und Subventionen sowie (C) öffentliche Investitionen und Hilfen für die Kommunen:

#### **(A) Steuerliche Maßnahmen sowie Liquiditäts- und Finanzierungshilfen**

- Temporäre Absenkung der Mehrwertsteuer: Um den Konsum anzuregen, wird der Standard-Umsatzsteuersatz für die Zeit vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2020 von 19 auf 16% und der ermäßigte Satz von 7 auf 5% reduziert (geschätzte fiskalische Kosten: 20 Mrd. Euro). Zuvor wurde schon der Umsatzsteuersatz für die Gastronomie für den Zeitraum vom 1. Juli 2020



bis 30. Juni 2021 auf den ermäßigten Steuersatz reduziert.

- Entlastung bei den Stromkosten: Die EEG-Umlage, mit der die Subventionen für Produzenten erneuerbarer Energien finanziert werden, wird ab 2021 über Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gesenkt (11 Mrd. Euro). Ohne Eingriffe würde die EEG-Umlage stark steigen, und die Stromkosten würden sich erhöhen.
- Begrenzung der Sozialabgaben: Durch die gestiegenen Kosten infolge der Pandemie sind auch die Lohnnebenkosten unter Druck. Mit der Sozialgarantie 2021 werden die Sozialversicherungsbeiträge mit Hilfe steuerfinanzierter Zuschüsse auf maximal 40% gedeckelt (5,3 Mrd. Euro). Die Deckelung kommt Unternehmen wie Beschäftigten zugute.
- Steuerliche Verlustverrechnung: Der steuerliche Verlustrücktrag in der Unternehmensbesteuerung wird für die Jahre 2020 und 2021 erweitert – auf maximal 5 Mio. Euro bzw. 10 Mio. Euro bei Zusammenveranlagung (haushaltswirksamer Verschiebungseffekt von 2 Mrd. Euro; davon 1 Mrd. Euro beim Bund).
- Steuerliche Investitionsanreize und steuerliche Forschungszulage: Um Anreize für Investitionen und FuE zu setzen, werden verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten und Forschungszulagen für die Jahre 2020 und 2021 angeboten (7 Mrd. Euro).
- Unterstützung von Familien: Familien erhalten einen Kinderbonus in Höhe von 300 Euro pro Kind (4,3 Mrd. Euro). Für Alleinerziehende werden die Freibeträge verdoppelt (0,75 Mrd. Euro). Damit werden die von den einschränkenden Maßnahmen besonders betroffenen Familien und Alleinerziehenden unterstützt.

#### **(B) Förderprogramme und Subventionen**

- Kaufprämie und Bonusprogramm für Investitionen in neue Technologien: Die Autoindustrie erhält im Rahmen eines Bonusprogramms 2 Mrd. Euro für Investitionen in Innovationen und neue Antriebstechnologien. Statt der gewünschten allgemeinen Kaufprämie für Fahrzeuge (inkl. Verbrennungsmotor) wird die existierende Kaufprämie für Elektroautos erhöht (2,2 Mrd. Euro). Die Prämie gilt allerdings auch für Hybridfahrzeuge, die in der Regel ähnlich viel CO<sub>2</sub> verbrauchen wie Fahrzeuge mit modernen Verbrennungsmotoren und Abgassystemen.
- Flottenerneuerung: Bei Bussen, Lastkraftwagen, Flugzeugen und Schiffen soll die Flottenerneuerung unterstützt werden, um die Umweltbelastung durch Verkehr zu senken (3,2 Mrd. Euro). Zudem gibt es kleinere Flottenaustauschprogramme für soziale Dienste und Handwerker.
- Azubi-Prämienprogramm: Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), die ihre Anzahl an

Ausbildungsplätzen 2020 nicht reduzieren, bekommen eine Prämie für jeden abgeschlossenen Ausbildungsvertrag (0,5 Mrd. Euro).

#### **(C) Öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Zukunftstechnologien sowie Stützung der kommunalen Finanzen**

- Vorgezogene öffentliche Investitionen: Bereits beschlossene Investitionen zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung sowie in Sicherheits- und Rüstungsprojekte mit hohem heimischen Wertschöpfungsanteil werden vorgezogen (10 Mrd. Euro).
- Investitionen in Zukunftstechnologien: In die Entwicklung der Wasserstofftechnik fließen 7 Mrd. Euro, weitere 6 Mrd. Euro in die Bereiche Quantentechnologie, Künstliche Intelligenz (KI) und Kommunikationstechnologie.
- Investitionen in die Elektromobilität: Forschung und Entwicklung im Bereich Elektromobilität, neue Ladesäulen und Batteriezellenfertigungen erhalten 2 Mrd. Euro.
- Modernisierung der Bahn: Die Bundesbahn erhält eine Kapitalerhöhung des Bundes in Höhe von 5 Mrd. Euro, um in den Ausbau und die Elektrifizierung des Schienennetzes zu investieren.
- Mobilfunk und flächendeckendes 5G-Netz: Unter anderem werden zusätzlich 5 Mrd. Euro zur Beschleunigung des Ausbaus eines flächendeckenden 5G Netzes investiert.
- Energetische Gebäudesanierung: Für die energetische Gebäudesanierung werden vom Bund 2 Mrd. Euro bereitgestellt.
- Ausbau von Kitas und Ganztagschulen: Kitas, Krippen, Ganztagschulen und Ganztagsbetreuung werden in den Jahren 2020 und 2021 für 3 Mrd. Euro ausgebaut; auch für Umbaumaßnahmen zur Verbesserung der Hygienesituation.
- Stützung der Kommunen: Die Kommunen erhalten Unterstützung zur Finanzierung von Sozialausgaben (Unterkunft von Bedürftigen), zum Ausgleich der einbrechenden Einnahmen aus der Gewerbesteuer (Kommunaler Solidarpakt) sowie zur Stärkung des ÖPNV (insgesamt 12,5 Mrd. Euro). Das Geld soll unter anderem verhindern, dass die Kommunen in der Krise Investitionen streichen.

Hinzu kommen unter anderem Maßnahmen zum Ausbau des Gesundheitswesens und Hilfen für afrikanische Staaten, um dort die Folgen der Coronapandemie abzufedern. Nicht enthalten sind hingegen zuvor diskutierte Maßnahmen, wie die Autokaufprämie für Verbrenner (Abwrackprämie), wie sie zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 ins Leben gerufen wurde. Ebenso wurden gegenwärtig keine Steuern auf Gewinne und Einkommen reduziert.

## BEWERTUNG WIRTSCHAFTSPOLITISCHER MASSNAHMEN DURCH DIE UNTERNEHMEN

Um einen Überblick über das Ausmaß der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie für die Wirtschaft zu erhalten, haben wir in Zusammenarbeit mit den bayerischen Industrie- und Handelskammern (IHK) bereits im April eine Unternehmensbefragung durchgeführt (vgl. Dorn et al. 2020c). Zwischen dem 20. und 24. April 2020 haben insgesamt 817 Mitgliedsunternehmen der bayerischen IHKs an einer Online-Umfrage teilgenommen. Im Rahmen der Umfrage wurden die Unternehmen gebeten zu beurteilen, wie hilfreich verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen wären, um ihre Existenz zu sichern und Arbeitsplätze zu erhalten. Dabei wurde den Unternehmen eine Liste mit insgesamt neun Maßnahmen vorgelegt, und sie wurden darum gebeten, die Eignung jeder Maßnahme auf einer Skala von 1 (nicht geeignet) bis 5 (sehr geeignet) zu bewerten. Die Liste beinhaltete einerseits Maßnahmen, die zum Befragungszeitraum bereits umgesetzt wurden, wie die Möglichkeit zu staatlichen Kreditbürgschaften und Beteiligungen, als auch eine Reihe von Maßnahmen, die als mögliche Bestandteile eines Konjunkturprogramms diskutiert und tatsächlich in Teilen im Konjunkturprogramm vom Juni Einzug fanden. Die abgefragte Liste der Unternehmensbefragung beinhaltete die folgenden Maßnahmen:

- i. Staatliche Kreditbürgschaften
- ii. Erhöhung des Eigenkapitals durch (stille) staatliche Beteiligungen
- iii. Großzügigere Gestaltung der steuerlichen Verlustverrechnung, insbesondere des Verlustrücktrags
- iv. Beschleunigte steuerliche Sonderabschreibungen für Investitionsgüter
- v. Erhöhung der Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung
- vi. Senkung von Gewinnsteuersätzen (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer oder Einkommensteuer)
- vii. Senkung der Umsatzsteuer
- viii. Investitionszuschüsse
- ix. Ausweitung der Förderprogramme zur Digitalisierung (Digitalbonus)

Die Ergebnisse der Bewertung der Maßnahmen durch die Unternehmen sind in den Abbildungen 1 bis 3 dargestellt. Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse über alle Unternehmen hinweg, Abbildung 2 nach Sektoren, Abbildung 3 nach der Unternehmensgröße. Um die Darstellung der Ergebnisse zu erleichtern, haben wir die Antworten in ein kontinuierliches Maß umskaliert, das Werte im Bereich von – 100 (geringstmögliche Eignung) bis + 100 (höchstmögliche Eignung) annehmen kann.<sup>4</sup> Die Ergebnisse verdeutlichen, dass insbeson-

<sup>4</sup> Zur Berechnung dieses Maßes haben wir die Skala zunächst um 0 zentriert, so dass die Ausprägungen der zugrunde liegenden Variable Werte im Bereich von – 2 (nicht geeignet) bis + 2 (sehr geeignet) annehmen kann. Anschließend haben wir die Ausprägungen mit 50 multipliziert und Durchschnitte berechnet.

dere steuerliche Maßnahmen zur Stützung der Wirtschaft von den Unternehmen als besonders geeignet angesehen werden. Eine permanente Senkung der Gewinnbesteuerung, Investitionszuschüsse sowie die großzügigere Gestaltung der steuerlichen Verlustrechnung wurden dabei von den Unternehmen aller Sektoren und Größenklassen als besonders geeignet eingestuft, um die Krise zu überwinden. Nachfolgend beschreiben wir die Maßnahmen und Ergebnisse im Detail.

### Liquiditäts- und Finanzierungshilfen (i)–(iv)

Maßnahmen (i) und (ii) dienen vor allem der Liquiditätssicherung. Während Kreditbürgschaften die Versorgung mit Fremdkapital erleichtern, dienen staatliche Beteiligungen dem Zweck, die Eigenkapitalbasis der Unternehmen zu stärken. Der Vorteil einer Eigenkapitalfinanzierung im Vergleich zur Fremdkapitalfinanzierung liegt vor allem darin, dass die Gefahr eines Schuldenüberhangs verringert wird. Schuldenüberhang bedeutet, dass es für neue Investoren – sowohl Eigenkapitalgeber als auch neue Fremdkapitalgeber – unattraktiv ist, ein Unternehmen mit neuem Kapital für Investitionen auszustatten. Dieses Problem kann auftreten, wenn sich Unternehmen infolge der Krise stark verschulden müssen, z.B. weil sie ihre Liquidität durch die Aufnahme von Krediten sichern müssen. Aus Perspektive der Unternehmen liegt ein Nachteil staatlicher Beteiligungen darin, dass ein Teil der erwirtschafteten Erträge dem Staat zufließt. Darüber hinaus könnte eine staatliche Beteiligung an die Bedingung geknüpft sein, dass dem Staat Einflussmöglichkeiten auf unternehmerische Entscheidungen gewährt werden.

*Bewertung der Unternehmen:* Staatlichen Kreditbürgschaften stehen die befragten Unternehmen weitgehend neutral gegenüber. Staatliche Beteiligungen stoßen dagegen bei den Unternehmen aller Sektoren und jeder Größe auf große Skepsis.

- *Die Möglichkeiten von staatlichen Kreditbürgschaften und staatlichen Beteiligungen wurden bereits im ersten Maßnahmenpaket umgesetzt, das im März beschlossen wurde, um den besonders betroffenen Unternehmen mit der Bereitstellung von Kapital Überbrückungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. So wurde der geschaffene Wirtschaftsstabilisierungsfonds vom Bund etwa mit 400 Mrd. Euro für Bürgschaften, 100 Mrd. Euro für Kapitalmaßnahmen und weitere 100 Mrd. Euro zur Refinanzierung bereits beschlossener KfW-Programme ausgestattet. Prominentes Beispiel für die staatliche Beteiligung ist der Einstieg des Bundes bei der Lufthansa mit knapp 9 Mrd. Euro.*

Bei den Maßnahmen (iii) und (iv) handelt es sich um steuerliche Instrumente, die eine erhebliche Liquidität



tätswirkung entfalten können. Gleichzeitig sind die fiskalischen Kosten der beiden Maßnahmen gering, da es sich hier prinzipiell lediglich um eine zeitliche Verlagerung von Steuerzahlungen handelt. Einem geringeren Steueraufkommen in der Gegenwart stehen also entsprechend höhere Steuereinnahmen in der Zukunft gegenüber.<sup>5</sup> Durch einen Verlustrücktrag ist es den Unternehmen möglich, Verluste im Jahr 2020 mit steuerlichen Erträgen aus dem Jahr 2019 zu verrechnen. Dadurch erhalten Unternehmen, die im Jahr 2020 Verluste einfahren, für das Jahr 2019 gezahlte Ertragsteuern zurück. Die Möglichkeiten der Verlustverrechnung waren allerdings vor den Beschlüssen vom Juni 2020 recht restriktiv. So durfte der Verlustrücktrag maximal 15% der Erträge des Jahres 2019 betragen und gleichzeitig einen Betrag von 1 Mio. Euro (bei Zusammenveranlagung 2 Mio. Euro) nicht überschreiten. Eine Ausdehnung dieser Höchstgrenzen könnte bei den Unternehmen, die 2019 Gewinne erwirtschaftet haben, infolge der Corona-Pandemie im laufenden Jahr jedoch Verluste machen, zu einem merklichen Liquiditätszuwachs führen, da ihnen ein größerer Teil der 2019 gezahlten Ertragsteuern zurückerstattet werden könnte. Kombiniert man die Ausweitung der Verlustrücktragsmöglichkeiten mit der Einführung einer beschleunigten steuerlichen Abschreibung für Investitionsgüter, würde das die Liquiditätswirkung noch einmal steigern.

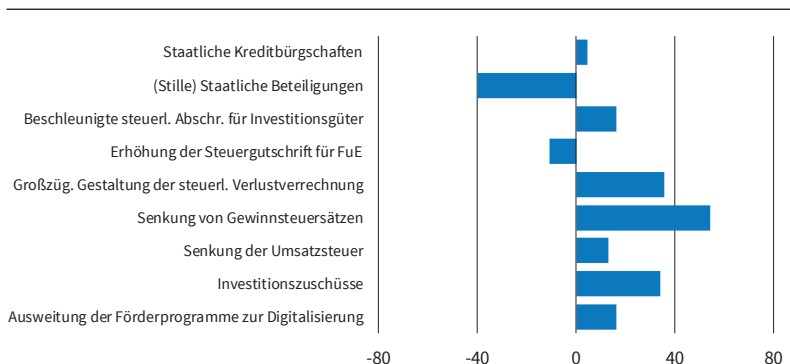
**Bewertung der Unternehmen:** Einer Erweiterung der Möglichkeiten im Rahmen der steuerlichen Verlustverrechnung wird allgemein eine hohe Eignung zur Überwindung der Krisenfolgen zugeschrieben. Auch der beschleunigten Abschreibung für Investitionsgüter wird insgesamt eine positive Wirkung zugeschrieben. Am stärksten wird die beschleunigte Abschreibung von Unternehmen der Baubranche befürwortet.

- *Im jüngsten Konjunkturprogramm vom Juni wurde die Möglichkeit zum steuerlichen Verlustrücktrag auf maximal 5 Mio. Euro (bzw. 10 Mio. Euro bei Zusammenveranlagung) in der Unternehmensbesteuerung für die Jahre 2020 und 2021 erweitert. Es wird ein Mechanismus eingeführt, um diesen Rücktrag in der Steuererklärung 2019 nutzbar zu machen, z.B. über die Bildung einer steuerlichen Corona-Rücklage, und somit einen unmittelbaren Liquiditätseffekt zu erzielen. Ebenso wurde eine beschleunigte steuerliche Sonderabschreibung für Investitionsgüter eingeführt. Für die Steuerjahre 2020 und 2021 wird als steuerlicher Investitionsanreiz eine degressive Abschreibung für Abnutzung (AfA) mit dem Faktor 2,5 gegenüber der sonst gelten-*

<sup>5</sup> In bestimmten Fällen kann sich allerdings eine permanente Steuerentlastung (und damit ein Steueraufkommensverlust für den Staat) ergeben, wenn ein Unternehmen seine Tätigkeit bald oder in den kommenden Jahren aufgrund von anhaltenden Verlusten endgültig einstellt und ohne Verlustrücktragsmöglichkeiten steuerliche Verluste untergegangen wären. In diesem Fall kommt es dann nicht mehr dazu, dass der Verzicht auf Steuereinnahmen heute durch künftige Steuermehreinnahmen ausgeglichen wird.

Abb. 1

**Einschätzungen der Eignung wirtschaftspolitischer Maßnahmen**  
Alle Sektoren

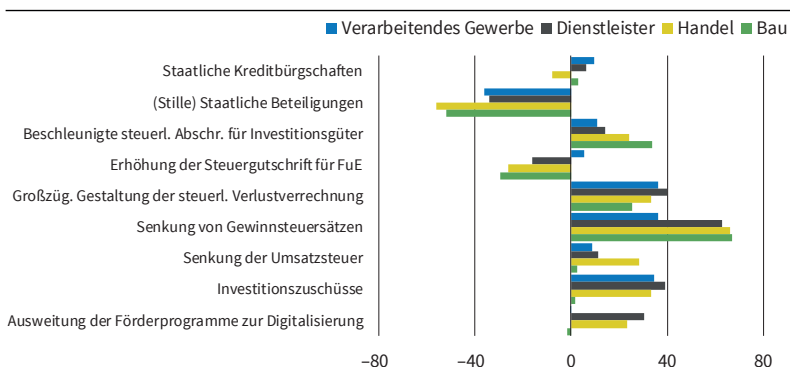


Quelle: ifo/IHK Sonderbefragung.

© ifo Institut

Abb. 2

**Einschätzungen der Eignung wirtschaftspolitischer Maßnahmen**  
Nach Sektoren

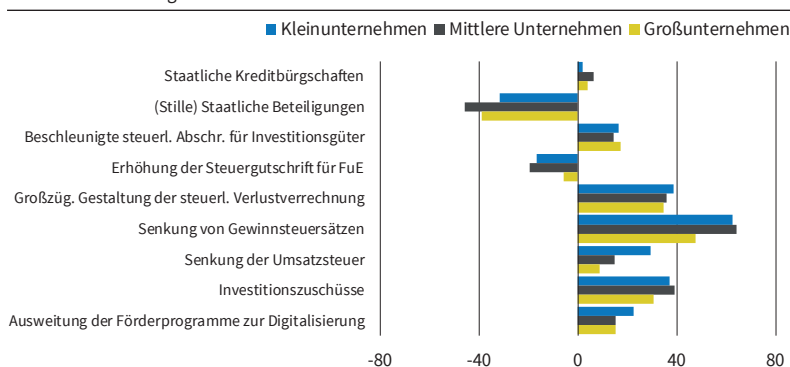


Quelle: ifo/IHK Sonderbefragung.

© ifo Institut

Abb. 3

**Einschätzungen der Eignung wirtschaftspolitischer Maßnahmen**  
Nach Unternehmensgröße



Quelle: ifo/IHK Sonderbefragung.

© ifo Institut

den AfA und maximal 25% pro Jahr für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens eingeführt.

**Permanente steuerliche Entlastungen (v)–(vii)**

Anders als bei den Maßnahmen (iii) und (iv) käme es bei den Maßnahmen (v) und (vi) zu einer permanenten steuerlichen Entlastung für die Unternehmen, und damit zu einem Verlust an Steueraufkommen für den Staat. Darüber hinaus wäre die konjunkturstabilisie-

rende Wirkung einer Erhöhung der Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung sowie einer Senkung der Gewinnsteuersätze begrenzt, da Unternehmen, die momentan Verluste einfahren, davon gegenwärtig nicht profitieren würden. Beide Maßnahmen könnten sich jedoch mittel- bis langfristig positiv auf die Attraktivität Deutschlands als Wirtschafts- und Innovationsstandort sowie das Investitionsklima auswirken. Außerdem würden davon künftig v.a. die Unternehmen mit einem tragfähigen Geschäftsmodell profitieren.

*Bewertung der Unternehmen:* Die Senkung der Gewinnsteuersätze wird von den Unternehmen unabhängig von Sektor und Größe als das geeignetste Instrument zur Sicherung von Existenz und Arbeitsplätzen erachtet. Steuergutschriften für Forschung und Entwicklung werden von den Unternehmen allerdings eher als ungeeignetes Instrument zur Bewältigung der Krise betrachtet. Lediglich das Verarbeitende Gewerbe sieht darin noch mehrheitlich positive Aspekte. Das dürfte daran liegen, dass förderungsfähige Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe eine größere Rolle spielen als in anderen Branchen.

- ▶ *Im jüngsten Konjunkturprogramm wurde beschlossen, den Fördersatz der steuerlichen Forschungszulage rückwirkend zum 1. Januar 2020 und befristet bis zum 31. Dezember 2025 auf eine Bemessungsgrundlage von bis zu 4 Mio. Euro pro Unternehmen zu gewähren. Damit soll ein Anreiz gesetzt werden, dass Unternehmen trotz der Krise in Forschung und Entwicklung und damit in die Zukunftsfähigkeit ihrer Produkte investieren. Auf eine steuerliche Entlastung im Bereich der Gewinnbesteuerung (Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer) wurde bisher verzichtet. Es wurde lediglich das Körperschaftsteuerrecht modernisiert, indem u.a. ein Optionsmodell zur Körperschaftsteuer für Personengesellschaften eingeführt wurde.*

Eine Senkung der Umsatzsteuer (Maßnahme (vii)) könnte sich positiv auf die inländische Nachfrage auswirken, sofern die Senkung an die Konsumenten weitergegeben wird. Geschieht dies nicht, dann profitieren Unternehmen von der Senkung durch höhere Nettopreise.

*Bewertung der Unternehmen:* Eine Umsatzsteuersenkung würde insbesondere der Handel begrüßen. Darüber hinaus wird dieses Instrument von den Kleinunternehmen als wirksamer eingestuft als von den Großunternehmen.

- ▶ *Die Bundesregierung hat im jüngsten Konjunkturprogramm beschlossen, befristet vom 1. Juli 2020 bis zum 31. Dezember 2020 den Standard-Umsatzsteuersatz von 19% auf 16% und den ermäßigten Satz von 7% auf 5% zu senken.*

## FÖRDERPROGRAMME UND SUBVENTIONEN (VIII)–(IX)

Außer durch Liquiditätshilfen und Steuerentlastungen kann der Staat die Wirtschaft auch durch Subventionen und Förderprogramme unterstützen. Investitionszuschüsse (Maßnahme (viii)) sind gegenwärtig vor allem ein Instrument der Regionalpolitik und kommen deshalb vornehmlich Unternehmen in strukturschwachen Regionen zugute. Möglich wäre auch, lediglich Investitionen in bestimmte Bereiche oder Technologien, die als besonders zukunftsträchtig angesehen werden, zu fördern. Ein Beispiel dafür sind Subventionen für Investitionen in die Digitalisierung (Maßnahmen (ix)).

*Bewertung der Unternehmen:* Die Beurteilung von Investitionszuschüssen ist branchenabhängig. Während die Unternehmen in den Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes, der Dienstleistungen und im Handel dieses Instrument durchaus positiv bewerten, fällt die Beurteilung im Baugewerbe neutral aus. Eine Ausweitung der Förderprogramme zur Digitalisierung wird von den Unternehmen im Handel und den Dienstleistern als geeignetes Instrument zur Überwindung der Krise betrachtet, nicht jedoch von den Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe und im Bau.

- ▶ *Auf Investitionszuschüsse oder Förderprogramme für Investitionen in die Digitalisierung wurde bisher weitgehend verzichtet. Lediglich die Autoindustrie erhält im Rahmen eines Bonus-Programms 2 Mrd. Euro für Investitionen in Innovationen und neue Antriebstechnologien.*

## DISKUSSION DES KONJUNKTURPROGRAMMS

Insgesamt wird vom Konjunkturprogramm ein positiver Konjunkturimpuls erwartet, das Unternehmen wie privaten Haushalten zugutekommt. Aktuelle Simulationsanalysen kommen zu dem Ergebnis, dass das Programm im Jahr 2020 das deutsche Bruttoinlandsprodukt um 0,9 Prozentpunkte erhöht (vgl. Wollmershäuser et al. 2020). Das entspricht einem Zuwachs von rund 30 Mrd. Euro. Dabei wird angenommen, dass in diesem Jahr Ausgaben und Steuerentlastungen in Höhe von 88 Mrd. Euro wirksam werden. Der Wachstumseffekt ist demnach deutlich kleiner als das Volumen des Konjunkturprogramms. Das liegt unter anderem daran, dass ein Teil der zusätzlichen Nachfrage in importierte Güter fließt oder reine Mitnahmeeffekte sind. Die Wirkung des Konjunkturprogramms wird insgesamt stark davon abhängen, wie die Maßnahmen im Einzelnen umgesetzt werden. Eine Bewertung aller 57 Einzelmaßnahmen des Konjunkturprogramms würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. In Ergänzung zur Bewertung der Unternehmen werden dennoch nachfolgend einige Kernbestandteile eingeordnet.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Die Diskussion der Bestandteile erfolgt weitgehend in Anlehnung an die Ausführungen in Dorn et al. (2020c) sowie Fuest (2020).

### Mehrere überzeugende Elemente im Konjunkturprogramm enthalten

Das jüngste Konjunkturprogramm enthält mehrere Elemente, die zielgerichtet zur Erholung der deutschen Wirtschaft beitragen können. Viele Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, mittel- bis langfristig ausgerichtete Investitionen in Zukunftstechnologien, Infrastruktur und Klimaschutz zu fördern. Nachfolgend diskutieren wir nur einige zentrale Maßnahmen des Programms:

#### Steuerliche Verlustrechnung und beschleunigte Abschreibung für Investitionsgüter

Die Regelungen zur beschleunigten Abschreibung für Investitionsgüter sowie die beschlossene Erweiterung des steuerlichen Verlustausgleichs für Unternehmen sind sehr zu begrüßen. Viele Unternehmen mit einem funktionierenden Geschäftsmodell machen unverschuldet im Krisenjahr 2020 Verluste, hatten aber 2019 Gewinne, für die sie Steuern gezahlt haben. Der Verlustausgleich erlaubt es ihnen, für 2019 entrichtete Steuern teilweise zurückzubekommen, was ihnen Liquidität zur Überbrückung der Krise einbringt. Allerdings ist die knappe Begrenzung auf maximal 5 Mio. Euro (bzw. 10 Mio. Euro bei Zusammenveranlagung) kritisch zu sehen. Eine höhere Grenze wäre gerade mit Blick auf größere Unternehmen angemessen gewesen. Beschleunigte Abschreibungen für Investitionsgüter könnten zudem Impulse setzen, vor allem dann, wenn ein erweiterter Verlustausgleich es auch Unternehmen mit aktuellen Verlusten ermöglicht, von den zusätzlichen Abschreibungen zu profitieren. Der fiskalische Aufwand hält sich in Grenzen, weil es sich vorrangig um eine Verlagerung von Steuerzahlungen in die Zukunft handelt.

#### Stärkung der Kommunen und Familien

Familien und Alleinerziehende sind während der Krise durch die Einschränkungen des Schulbetriebs, Kindergärten und Kitas besonders belastet. Eltern müssen nicht nur zusätzliche Aufgaben wie Home-Schooling und Kinderbetreuung übernehmen, sondern leiden daher oftmals auch unter zusätzlichen finanziellen Einbußen. Familien finanziell zu unterstützen und zusätzlich in die Einrichtungen zur Kinderbetreuung zu investieren, sind nachvollziehbare und begrüßenswerte Maßnahmen. Es ist zudem richtig zu verhindern, dass Kommunen wegen einbrechender Gewerbesteuererinnahmen ihre Investitionen kürzen. Erneut zeigt die Krise, dass die Gewerbesteuer keine gute Kommunalsteuer ist, weil ihr Aufkommen zu stark schwankt. Die Kommunen brauchen stetigere Einnahmen als die Gewerbesteuer. Eine Reform der Kommunalfinanzen ist daher dringend erforderlich.

#### Öffentliche Investitionen

In der aktuellen Wirtschaftslage Investitionen in Digitalisierung, Infrastruktur, Forschung und Entwicklung

sowie dem Umwelt- und Klimaschutz auszuweiten, klingt vielversprechend. Sinnvoll ist es auch, dass der Staat ohnehin geplante Investitionen vorzieht, da sie bei zügiger Umsetzung eine konjunkturstützende Wirkung noch zum richtigen Zeitpunkt entfalten können. Zur Sicherung des Wohlstands von morgen können zudem gerade die beschlossenen Investitionen in neue Zukunftstechnologien bedeutend sein, mittel- bis langfristig für neues Wirtschaftswachstum und neue Arbeitsplätze zu sorgen. Hier wird es wichtig sein, auf eine hohe Qualität der geförderten Projekte zu achten. Wenn plötzlich sehr viel Geld für Investitionen bereitgestellt wird, besteht die Gefahr, dass auch weniger nützliche Projekte gefördert werden.

#### Besonders umstritten: Die temporäre Senkung der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer)

Während die Unternehmen eine permanente Reduzierung der Umsatzsteuer mehrheitlich eher befürworten, entschloss sich die Bundesregierung für die Einführung einer temporären Reduzierung vom 1. Juli bis 31. Dezember 2020. Begrüßenswert an dieser Maßnahme ist, dass sie in der Krise zunächst allen Wirtschaftsbereichen zugutekommt und somit gerade in der Krise gegenüber branchenspezifischen Subventionen Vorteile hat. Die Wirkung der temporären Senkung ist jedoch besonders umstritten.

Die Senkung der Umsatzsteuer könnte sich positiv auf die inländische Konsumnachfrage auswirken, wenn die Senkung an die Konsumenten weitergegeben wird. Inwieweit dies geschieht, ist jedoch fraglich. Einerseits ist die temporäre Reduzierung für viele Unternehmen mit einem doppelten Aufwand und zusätzlichen administrativen Kosten verbunden. Gerade bei niedrigen Preisen werden sich viele Unternehmen zweimal überlegen, ob sich der Preisänderungsaufwand lohnt.<sup>7</sup> Andererseits könnten Unternehmen von der Senkung durch höhere Nettopreise profitieren. Daher ist zu erwarten, dass die Senkung der Umsatzsteuer den Konsumenten allenfalls teilweise zugutekommt. Wenn eine Steuersenkung nicht zu sinkenden Preisen führt, bedeutet das nicht, dass sie keinen Konjunkturreffekt haben kann. Dass die Entlastung den Unternehmen zugutekommt, kann in der Krise sogar wünschenswert sein. Davon am stärksten könnten aber wiederum gerade solche Unternehmen profitieren, die gegenwärtig hohe Umsätze erzielen und eigentlich zu Krisengewinnern gehören, beispielsweise auch große Supermarktketten wie Lidl oder Aldi sowie der gegenwärtig boomende Onlinehandel. Belebende Wirkung wird die Steuersenkung voraussichtlich vor allem auf die Nachfrage nach langlebigen Konsumgütern wie

<sup>7</sup> Davon besonders betroffen ist die Gastronomie, da diese zudem für ein Jahr den ermäßigten Umsatzsteuersatz erhält. Nach gegenwärtigem Stand wird die Umsatzsteuer für die Gastronomie bis zum 31. Dezember 2020 von 19 auf 5% reduziert. Anschließend erhöht sich die Steuer auf 7% bis zum 30. Juni 2021, bis sie dann wieder auf 19% steigt. Hier kommen bereits politische Forderungen auf, die Umsatzsteuer dauerhaft für die Gastronomie auf dem reduzierten Satz zu belassen.

Autos oder Haushaltsgeräten haben, denn hier werden die Verbraucher genauer darauf achten, ob sich die Steuersenkung auf den Preis niederschlägt.<sup>8</sup> Viele Konsumenten könnten daher ihre Kaufentscheidungen nach langlebigen Gütern vorziehen.

Um wirksam zu sein, müssen die Käufer aber willens und in der Lage sein, mehr Leistungen nachzufragen. Da einerseits viele Käufer selbst starke Einnahmeausfälle verzeichnen und der Zugang zu Krediten für größere Ausgaben krisenbedingt schwieriger wird, ist der tatsächliche Nachfrageeffekt fraglich. Hinzu kommt, dass sich viele Verbraucher Sorgen über ihr künftiges Einkommen machen und deshalb mehr sparen. Es spricht viel dafür, dass sie in dieser Situation hoher Unsicherheit weniger stark auf eine leichte Preissenkung reagieren als sonst.

Unabhängig von diesen grundsätzlichen Einwänden lohnt sich ein Blick auf Erfahrungen, die andere Länder mit temporären Umsatzsteuersenkungen gemacht haben. Zahlreiche Studien untersuchen (temporäre) Mehrwertsteueränderungen in unterschiedlichen europäischen Ländern und kommen zu dem Ergebnis, dass Steuersenkungen oft nicht an die Konsumenten weitergegeben werden (vgl. Dorn et al. 2020c, S. 35 ff.). Vielmehr besteht die Gefahr, dass für Konsumenten mittelfristig eine größere Last entsteht, wenn der Preisanstieg aufgrund der Rückkehr zum ursprünglichen Umsatzsteuersatz höher ausfällt als die anfängliche Preisreduzierung dank vorübergehender Umsatzsteuersenkung (vgl. Benzarti et al. 2017; Benzarti und Carloni 2019). Crossley et al. (2014) untersuchen die temporäre Mehrwertsteuersenkung in Großbritannien als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Steuerreduzierung zwar teils an die Nettopreise weitergegeben wurde und es zu leichten Konjunkturimpulsen kam. Der Effekt war aber extrem kurzlebig, nur für langlebige Konsumgüter sichtbar und außerdem bereits nach den ersten Monaten nicht mehr erkennbar. Die Erfahrungen mit der 2007 umgesetzten, jedoch bereits Ende 2005 angekündigten Umsatzsteuererhöhung in Deutschland zeigen, dass für Deutschland ähnliche Effekte wie in Großbritannien erwartet werden können. So führte laut D'Acunto et al. (2016) die Ankündigung der Steuererhöhung zu einem Anstieg der Verkaufszahlen für langlebige Konsumgüter.

Wollmershäuser et al. (2020) haben die Konjunkturwirkung der beschlossenen temporären Umsatzsteuerreduzierung für Deutschland simuliert. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Konjunkturwirkung der temporären Umsatzsteuersenkung begrenzt ist. Obwohl der Maßnahme im Jahr 2020 Steuerausfälle von rund 20 Mrd. Euro gegenüberstehen, ergibt sich in dieser Simulationsanalyse im selben Jahr insgesamt nur eine Steigerung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts um 0,2 Prozentpunkte bzw. knapp 6,5 Mrd.

<sup>8</sup> Die temporäre Senkung wird daher auch als Ersatz für die ausbleibende Abwrackprämie für die Automobilindustrie gesehen.

Euro.<sup>9</sup> Das liegt vor allem daran, dass der Konsum einerseits nicht im Umfang der Steuersenkung zunimmt und andererseits ein Teil in die Nachfrage importierter Güter fließt. Daraus folgt nicht notwendigerweise, dass die Umsatzsteuersenkung als konjunkturpolitische Maßnahme abzulehnen ist. Man kann die Stützung der Unternehmen und die Entlastung der Konsumenten in der aktuellen Krisensituation durchaus als wünschenswert ansehen, selbst wenn es nicht zu einer starken Ausdehnung des Konsums kommt.

Am Ende des Jahres 2020, wenn die Reduzierung der Mehrwertsteuer ausläuft, könnte die Wirtschaftslage aber voraussichtlich noch immer problematisch sein. Dies ist besonders dann zu erwarten, wenn im Herbst eine neue größere Infektionswelle den wirtschaftlichen Aufschwung abwürgt. Die Erhöhung der Umsatzsteuer zum Jahresende könnte die Nachfrage im Jahr 2021 weiter bremsen. Dann ist zu erwarten, dass Forderungen aufkommen, die Steuersätze länger oder dauerhaft niedrig zu halten. Wie wir bereits dargestellt haben, würde eine Mehrheit der Unternehmen eine dauerhafte Senkung eher positiv bewerten. Das könnte allerdings reflektieren, dass die Unternehmen hoffen, davon zu profitieren, weil die Steuersenkung nur teilweise an die Nachfrager weitergegeben wird. Nicht berücksichtigt wird dabei, dass irgendwann eine Gegenfinanzierung durch Erhöhung anderer Steuern oder Ausgabenkürzungen erforderlich ist.<sup>10</sup>

### **Nicht enthalten: Abwrackprämie und permanente Entlastung in der Gewinnbesteuerung**

Im Vorfeld des Konjunkturprogramms wurde einerseits auch über die Möglichkeit einer Kaufprämie für Autos (Abwrackprämie) gesprochen, die insbesondere von der Autoindustrie stark gefordert wurde, andererseits kamen auch Forderungen zur Reduzierung der Gewinnbesteuerung auf, die insgesamt von den Unternehmen als sehr begrüßenswertes Instrument gesehen wird. Bei der Diskussion um die Senkung des Steuertarifs kam etwa häufig auch eine vorgezogene teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags oder seine vollständige Abschaffung ins Spiel. Letztlich wurden diese Maßnahmen beim jüngsten Konjunkturprogramm vom Juni nicht berücksichtigt.

### **Abwrackprämie**

Als besonderer Konjunkturimpuls wurde im Autoland Deutschland im Vorfeld des Konjunkturprogramms auch wieder über eine Kaufprämie für Kraftfahrzeuge diskutiert. Im Jahr 2009 wurde in Deutschland im Rahmen des Konjunkturpakets II zur Überwindung der damaligen Krise eine Autokaufprämie eingeführt,

<sup>9</sup> Inklusive der stimulierenden Effekte für die Folgejahre erhöht sich die Konjunkturstimulierung auf insgesamt 9 Mrd. Euro (vgl. Wollmershäuser et al. 2020, S. 30 f.).

<sup>10</sup> Wollmershäuser et al. (2020) kommen in ihrer Simulationsstudie zu dem Ergebnis, dass eine permanente Mehrwertsteuersenkung der gleichen Größenordnung das Niveau des Bruttoinlandsprodukts dauerhaft um 0,6% erhöhen würde.



die gezahlt wurde, wenn der Erwerb eines neuen Autos mit dem Verschrotten eines alten Fahrzeugs verbunden wurde. Die Verpflichtung zum Abwracken und somit Zerstören von prinzipiell funktionierenden Fahrzeugen, ist ökonomisch wie ökologisch kritisch zu sehen. Darauf sollte verzichtet werden. Empirische Untersuchungen zu früheren Kaufprämien zeigen zudem, dass dabei in erster Linie zeitliche Verlagerungseffekte erzielt werden. Ein großer Anteil der kurzfristig gestiegenen Verkaufszahlen seien dabei auf die Anreizwirkung zurückzuführen, die Kaufentscheidung eines neuen Autos um einige Monate vorzuziehen (vgl. Mia und Sufi 2012; Li et al. 2013). Es ist daher davon auszugehen, dass die Prämie durchaus unmittelbar nach Inkrafttreten positive Absatzeffekte auf dem Automarkt erzeugt und somit zur sofortigen Stimulierung der Konjunktur beiträgt. Danach ergibt sich aber ein negativer Konjunkturreffekt. Letztlich fanden dennoch Flottenerneuerungsprogramme, eine Aufstockung der Kaufprämie für Elektro- und Hybridfahrzeuge sowie ein Bonusprogramm für Investitionen in neue Antriebstechnologien Einzug in das jüngste Konjunkturprogramm, die direkt der Autoindustrie zugutekommen.

### **Senkung der Einkommens- und Gewinnbesteuerung (Einkommenssteuer, Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer)**

Eine naheliegende Forderung während einer Krise ist die Forderung nach einer Reduzierung der Gewinnsteuern. Befürworter erhoffen sich durch die Senkung der Einkommensteuern eine Stimulierung der Wirtschaft. Positive Auswirkungen flächendeckender Steuerentlastungen würden hier zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage führen. Als reines konjunkturpolitisch motiviertes Instrument zur kurzfristigen Stimulierung der Nachfrage sind solche Steuersenkungen aber wohl weniger geeignet. Sie kämen vielen Steuerzahlern zugute, die von der Krise nicht so hart getroffen sind, so dass Steuersenkungen bei ihnen nicht unmittelbar zu verstärktem Konsum oder höherer Investitionsnachfrage führen würden. Gerade bei höheren Einkommen ist kaum zu erwarten, dass eine Senkung der Einkommensteuern zu unmittelbaren Mehrausgaben führen. Für Unternehmen, die besonders hart von der Krise getroffen sind und im Jahr 2020 mit Verlusten rechnen, hätte die Senkung der Gewinnbesteuerung ebenfalls keinerlei Wirkung. Als gezielte Instrumente zur kurzfristigen Konjunkturstimulierung sind Einkommensteuersenkungen oder Reduzierungen der Unternehmensteuern weniger geeignet. Für eine Steuersatzsenkung bei den Unternehmen spricht eher die mittelfristige Überlegung, Deutschland etwa mit geringeren Körperschaftsteuern als attraktiven Innovations- und Wirtschaftsstandort zu positionieren. Auch für eine Reform der Einkommensbesteuerung gibt es andere Argumente, die jedoch über die Diskussion der Konjunkturbelebung hinausgehen.

### **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Die Corona-Pandemie hat Deutschland, Europa und die Weltwirtschaft insgesamt in eine tiefe Wirtschaftskrise gestürzt. Es ist sinnvoll und notwendig, dass der Staat mit Mitteln der Geld- und Fiskalpolitik umfangreiche Maßnahmen zur Stützung der Wirtschaft ergreift. Diese Maßnahmen können die Verluste, die durch die teilweise Unterbrechung der wirtschaftlichen Tätigkeit entstehen, nicht aus der Welt schaffen. Sie können aber dazu beitragen zu verhindern, dass sich daraus eine Abwärtsspirale in Richtung einer immer tieferen Krise ergibt. Gleichzeitig sollte angesichts der stark ansteigenden Staatsverschuldung bei der Auswahl konjunkturpolitischer Maßnahmen kritisch abgewogen werden, ob der Nutzen aus dem zu erwartenden Konjunkturimpuls die Kosten rechtfertigt.

Ob die bisherigen Konjunkturprogramme ausreichen, um die Wirtschaft zu stabilisieren, hängt vom weiteren Verlauf der Epidemie und den politischen Reaktionen darauf ab. Durch seine starke Exportorientierung ist Deutschland in besonderer Weise davon abhängig, wie sich die Konjunktur im Rest der Welt entwickelt. Auch deshalb ist die Wirkung nationaler Konjunkturprogramme letztlich beschränkt.

Damit die konjunkturpolitischen Maßnahmen wirken können, ist es von zentraler Bedeutung, dass eine zweite, flächendeckende Infektionswelle, deren Eindämmung erneut landesweite Shutdown-Maßnahmen erfordert, verhindert wird. Eine solche Welle würde voraussichtlich zu einer massiven Verunsicherung von Konsumenten und Investoren führen.

Letztlich ist es erforderlich, den Wirtschaftsprozess trotz der vorhandenen Gefahr durch das Coronavirus möglichst weitgehend zu normalisieren. Um das erreichen zu können, sind neben Vorkehrungen zum Schutz vor Ansteckungen vermehrte Tests auf Infektion und Immunität erforderlich.

### **LITERATUR**

- Benzeri, Y. und D. Carloni (2019), »Who really benefits from consumption tax cuts? Evidence from a large VAT reform in France«, *American Economic Journal: Economic Policy* 11(1), 38–63.
- Benzeri, Y., D. Carloni, J. Harju und T. Kosonen (2017), »What goes up may not come down: Asymmetric incidence of value-added taxes«, NBER Working Paper No. 23849.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020), *Deutsches Stabilitätsprogramm: Entschlossenheit und Zusammenhalt in der Krise*, Monatsbericht Mai, 20–24.
- Crossley, T. F., H. W. Low und C. Sleeman (2014), »Using a temporary indirect tax cut as a fiscal stimulus: Evidence from the UK«, IFS Working Papers W14/16.
- D'Acunto, F., D. Hoang und M. Weber (2016), »The effect of unconventional fiscal policy on consumption expenditure«, NBER Working Paper No. 22563.
- Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier et al. (2020a), »Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die bayerische Wirtschaft: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung«, *ifo Schnelldienst* 73(6), 56–61.
- Dorn, F., C. Fuest, M. Göttert, C. Krolage, S. Lautenbacher, S. Link, A. Peichl, M. Reif, S. Sauer, M. Stöckli, K. Wohlrabe und T. Wollmershäuser (2020b), »Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland: Eine Szenarienrechnung«, *ifo Schnelldienst* 73(4), 29–35.
- Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und A. Peichl (2020c), *Vorschlag für ein wirtschaftspolitisches Konjunkturprogramm für Bayern*, ifo Studie im Auf-

trag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, ifo Institut, München.

Fuest, C. (2020), *Wie wir unsere Wirtschaft retten. Der Weg aus der Corona-Krise*, Aufbau-Verlag, Berlin.

IWF (2020), »A crisis like no other, an uncertain recovery«, *World Economic Outlook*, Update June 2020, Internationaler Währungsfonds, Washington, D.C.

Li, S., J. Linn und E. Spiller (2013), »Evaluating 'cash-for clunkers': Program effects on auto sales and the environment«, *Journal of Environmental Economics and Management* 65(2), 175–193.

Mian, A. und A. Sufi (2012), »The effects of fiscal stimulus: Evidence from the 2009 cash for clunkers program«, *Quarterly Journal of Economics* 127(3), 1107–1142.

Wollmershäuser, T., M. Götttert, C. Grimme, C. Krolage, S. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, A.-C. Rathje, M. Reif, R. Šauer, M. Stöckli und A. Wolf (2020), »ifo Konjunkturprognose Sommer 2020: Deutsche Wirtschaft – es geht wieder aufwärts«, *ifo Schnelldienst* 73, Sonderausgabe Juli 2020.



Almut Balleer, Sebastian Link, Manuel Menkhoff und Peter Zorn

# Nachfrage oder Angebot? Erkenntnisse aus dem Preissetzungsverhalten deutscher Unternehmen während der Coronakrise

Im Zuge der Verschlechterung der Wirtschaftslage in der Coronakrise ist die Bundesregierung auf der Suche nach geeigneten konjunkturellen Stabilisierungsmaßnahmen. Umfang und Gestaltung einer wirksamen Politikreaktion hängen dabei im Wesentlichen von der relativen Stärke der Angebots- und Nachfrageverschiebungen in der Krise ab. Hierbei müssen einerseits Maßnahmen zum Schutz des Produktionspotenzials in Betracht gezogen werden. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, vorübergehende Einschränkungen in der Herstellung von Waren und Dienstleistungen, beispielsweise durch unterbrochene Lieferketten oder die Reduzierung des Arbeitsangebots aufgrund der Eindämmungsmaßnahmen, und deren Konsequenzen zu überbrücken. Andererseits besteht die Möglichkeit eines Konjunkturpakets, das krisenbedingte Nachfragerückgänge, z.B. aufgrund von tatsächlichen oder erwarteten Einkommensverlusten oder einer höheren Unsicherheit, adressieren kann. Solche Maßnahmen umfassen unter anderem direkte oder indirekte Transfers an Verbraucher, Steuersenkungen oder erhöhte Staatsausgaben. Erkenntnisse über die relative Stärke der krisenbedingten Angebots- und Nachfrageeffekte sind daher essenziell für die Ausgestaltung einer wirksamen Politikreaktion.

Preise spiegeln Nachfrage- und Angebotseffekte wider. Bei gleichbleibender Nachfrage führt eine Verringerung des Angebots an Waren und Dienstleistungen zu Preissteigerungen. Im Gegensatz hierzu bewirkt eine mangelnde Nachfrage bei unveränderter Produktion Disinflation oder sogar deflationäre Preisentwicklungen. Basierend auf dieser grundlegenden ökonomischen Überlegung untersuchen wir in einer neuen Studie (Balleer et al. 2020) das Preissetzungsverhalten deutscher Unternehmen, um Rückschlüsse auf die relative Stärke dieser Effekte zu ziehen und die aggregierte Erzeugerpreisentwicklung in der kurzen Frist zu prognostizieren.

Wir finden, dass sowohl Angebots- als auch Nachfrageeffekte zeitgleich auftreten, die Nachfrageeffekte in der Frühphase der Coronakrise jedoch eine dominante Rolle spielen. In Folge des erheblichen Rückgangs der Gesamtnachfrage prognostizieren wir, dass

## IN KÜRZE

Im Zuge der Verschlechterung der Wirtschaftslage in der Coronakrise ist die Bundesregierung auf der Suche nach geeigneten konjunkturellen Stabilisierungsmaßnahmen. Umfang und Gestaltung einer wirksamen Politikreaktion hängen dabei im Wesentlichen von der relativen Stärke der Angebots- und Nachfrageverschiebungen in der Krise ab. Wir untersuchen das Preissetzungsverhalten deutscher Unternehmen, um auf die relative Bedeutung von Angebot und Nachfrage während der Covid-19-Pandemie zu schließen. Es zeigt sich, dass sowohl Angebots- als auch Nachfrageeffekte zeitgleich auftreten, die Nachfrageeffekte in der Frühphase der Coronakrise jedoch eine dominante Rolle spielen. In Folge des erheblichen Rückgangs der Gesamtnachfrage prognostizieren wir, dass die Erzeugerpreis-inflation durch die Coronakrise bis August 2020 um bis zu 1,5 Prozentpunkte **zusätzlich** zurückgehen wird. Unsere Ergebnisse legen nahe, dass fiskalpolitische Maßnahmen zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erheblich zur wirtschaftlichen Stabilisierung beitragen können.

die Erzeugerpreis-inflation durch die Coronakrise bis August 2020 um bis zu 1,5 Prozentpunkte *zusätzlich* zurückgehen wird. Diese Prognose berücksichtigt nicht die vorübergehende Senkung der Mehrwertsteuer ab Juli 2020, die die Inflation sehr wahrscheinlich weiter dämpfen wird.



**Prof. Dr. Almut Balleer**

ist Professorin für Empirische Wirtschaftsforschung an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule in Aachen.



**Dr. Sebastian Link**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.

## FOLGEN DER CORONAKRISE FÜR DIE PREISGESTALTUNG AUF UNTERNEHMENSEBENE

Unsere Erkenntnisse beruhen auf der Analyse von Mikrodaten zum Preissetzungsverhalten deutscher Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe, dem Groß- und Einzelhandel sowie dem Dienstleistungssektor, die vom ifo Institut im Rahmen der monatlichen ifo Konjunkturumfrage erhoben werden.<sup>1</sup> Zu Beginn der Krise ist der vom Statistischen Bundesamt ausgewiesene Erzeugerpreisindex im Produzierenden Gewerbe im März um 0,8%, im April um 1,9% und im Mai 2020 um 2,2% relativ zum Vorjahresmonat gesunken, was bereits auf eine dominierende Rolle der nachfrageseitigen Kräfte hindeutet. Diese einfache Schlussfolgerung stützt sich jedoch nur auf drei Datenpunkte und wird möglicherweise durch die Verschlechterung der Wirtschaftslage, die bereits vor der Coronakrise einsetzte, oder auch durch den erheblichen Abfall der Ölpreise verfälscht.

### Datengrundlage

Um diesen und anderen Bestimmungsgrößen des Preissetzungsverhaltens Rechnung zu tragen, nutzen wir die Mikrodaten der monatlichen ifo Konjunkturumfrage. Außerdem ermöglichen es diese Daten, geplante Preisanpassungen bis einschließlich August 2020 zu untersuchen. Die ifo Konjunkturumfrage deckt Unternehmen in allen relevanten Wirtschaftssektoren ab und dient unter anderem als Datenbasis für den ifo Geschäftsklimaindex (vgl. Sauer und Wohlrabe 2020). Die teilnehmenden Unternehmen werden monatlich danach befragt, ob sie ihre Preise gesenkt, erhöht oder konstant gehalten haben und ob sie dies in den kommenden drei Monaten planen. Die geplanten Preisänderungen der Unternehmen in dieser Umfrage bieten einen hohen Erklärungsgehalt für die vierteljährliche Erzeugerpreis-inflation im Verarbeitenden Gewerbe und im Einzel- und Großhandel.

<sup>1</sup> In den Mikrodaten kann nicht trennscharf zwischen unterschiedlichen Unternehmen und verschiedenen Standorten eines Unternehmens unterschieden werden. Außerdem beziehen sich die Preise im Verarbeitenden Gewerbe auf das Hauptprodukt eines Unternehmens. Aus Darstellungsgründen nutzen wir hier einheitlich den Begriff »Unternehmen«.



**Manuel Menkhoff**

ist Masterstudent in Quantitative Economics an der Ludwig-Maximilians-Universität München und ab Oktober Doktorand am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen und der Munich Graduate School of Economics.



**Dr. Peter Zorn**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Mitglied im CESifo-Forschungsnetzwerk.

Sofern diese historische Korrelation auch in der Krise bestehen bleibt, sind die Daten deshalb sehr gut geeignet, um Effekte auf die Inflation in der kurzen Frist zu prognostizieren.

Eine Herausforderung für unseren Ansatz im Speziellen und die Preismessung während der Coronakrise im Allgemeinen besteht darin, dass bestimmte Waren und Dienstleistungen vorübergehend nicht verfügbar oder handelbar sind. Diese Verringerung der Produktvielfalt hat zweifellos Auswirkungen auf die Wohlfahrt. Javarel und O'Connell (2020) schätzen für Großbritannien, dass dieser Effekt einem Anstieg der Lebenshaltungskosten von 85 Basispunkten entspricht. Rückschlüsse aus der Preisentwicklung auf die relative Bedeutung von Angebot und Nachfrage bei den gehandelten Waren und Dienstleistungen bleiben hiervon jedoch unbeeinflusst. Des Weiteren dürfte der Fokus auf geplante Preisänderungen diese Sorge entschärfen. Schließlich zeigt Cavallo (2020) mit Hilfe von Kredit- und Scheckkartendaten, die es erlauben, aktuelle Konsumausgaben zu beobachten, dass die offiziell ausgewiesene Inflationsrate im Vergleich zur tatsächlichen Inflation in Deutschland nur um 0,09 Prozentpunkte nach oben verzerrt ist.

### Sonderfrage: Betroffenheit durch Coronakrise

Zusätzlich zu den Standardfragen über das Preissetzungsverhalten wurden die Unternehmen im Rahmen der ifo Konjunkturumfrage im April und Mai 2020 auch danach befragt, wie stark ihre aktuelle Geschäftstätigkeit durch die Coronakrise betroffen ist. Die Abfrage erfolgte auf einer siebenstufigen Skala von – 3 »stark negativ betroffen« bis + 3 »stark positiv betroffen«.<sup>2</sup> Abbildung 1 zeigt, dass sich die Dynamik der geplanten Preisänderungen vor März 2020 nicht wesentlich zwischen Unternehmen unterschieden hat, die unterschiedlich stark von der Coronakrise betroffen sind. Im Zuge des vermehrten Auftretens von SARS-CoV-2-Infektionen in Deutschland wurden im März zahlreiche Eindämmungsmaßnahmen ergriffen, darunter die bundesweiten Schulschließungen am 13. März und die weitreichenden Ausgangsbeschränkungen am 22. März. Seit Beginn der

Coronakrise unterscheiden sich die geplanten Preisänderungen erheblich nach dem Grad der Betroffenheit der Unternehmen. Basierend auf unseren Schätzergebnissen und abzüglich anderer Bestimmungsgrößen des Preissetzungsverhaltens, haben Unternehmen, die stark negativ (– 3) von der Krise betroffen sind, mit einer um bis zu 10 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit geplant,

<sup>2</sup> Insgesamt gaben im April und Mai 33% der Unternehmen an, dass ihre Geschäftstätigkeit stark negativ (– 3) von der Krise betroffen war. 24% der Unternehmen waren negativ betroffen (– 2), wohingegen 22% schwach negativ (– 1), 11% nicht (0) und 5% leicht positiv (+ 1) betroffen waren. Eine positive (+ 2) bzw. stark positive Betroffenheit (+ 3) meldeten 3% bzw. 2% der Unternehmen.

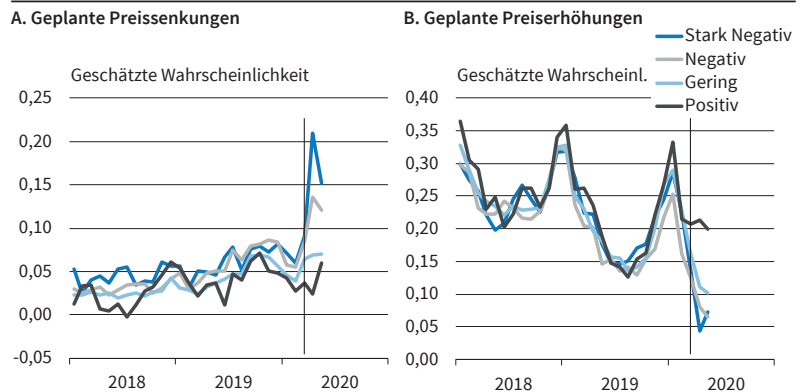
ihre Preise zu senken als nicht oder nur schwach (-1 bis +1) betroffene Unternehmen. Gleichzeitig sinkt die Wahrscheinlichkeit geplanter Preiserhöhungen. Umgekehrt weisen positiv (+2 und +3) betroffene Firmen eine um etwa 7 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit geplanter Preiserhöhungen auf und planen weniger häufig Preissenkungen.

Da mehr als 70% der Unternehmen über negative Auswirkungen der Coronakrise auf ihre Geschäftstätigkeit berichten, hat die Häufigkeit geplanter Preissenkungen gesamtwirtschaftlich um bis zu etwa 5 Prozentpunkte zugenommen. Die Häufigkeit von Preiserhöhungen wird insgesamt, wenn überhaupt, voraussichtlich leicht abnehmen. Das in Abbildung 1 dokumentierte Preissetzungsverhalten kann in allen Sektoren beobachtet werden, ist jedoch im Groß- und Einzelhandel am stärksten ausgeprägt. Damit deuten die Ergebnisse auf eine dominierende Rolle der Nachfrageeffekten zu Beginn der Krise hin.

### DER EINFLUSS VON NACHFRAGE- UND ANGEBOITSVERSCHIEBUNGEN AUF DIE PREISBILDUNG

Zur weiteren Untersuchung der durchschnittlichen Preiseffekte greifen wir auf zusätzliche Informationen aus der ifo Konjunkturumfrage zurück, die auf die zugrunde liegenden Angebots- und Nachfrageeffekte abzielen. Zum einen wird die Veränderung in den Auftragsbeständen als Indikator für Änderungen der Nachfrage verwendet. Zum anderen greifen wir auf eine der Sonderfragen zurück, in der die Unternehmen zu negativen angebotsseitigen Effekten durch Lieferengpässe bei Vor- und Endprodukten befragt wurden. Obwohl aufgrund geringerer Fallzahlen eindeutige Schlussfolgerungen nicht möglich sind, deutet diese Analyse darauf hin, dass Unternehmen in Folge positiver Nachfrageeffekte häufiger Preissteigerungen planen und in Folge negativer Nachfrageeffekte vermehrt Preissenkungen. So planen beispielsweise negativ betroffene Firmen im Groß- und Einzelhan-

Abb. 1  
Effekt der Betroffenheit durch die Coronakrise auf geplante Preisänderungen<sup>a</sup>



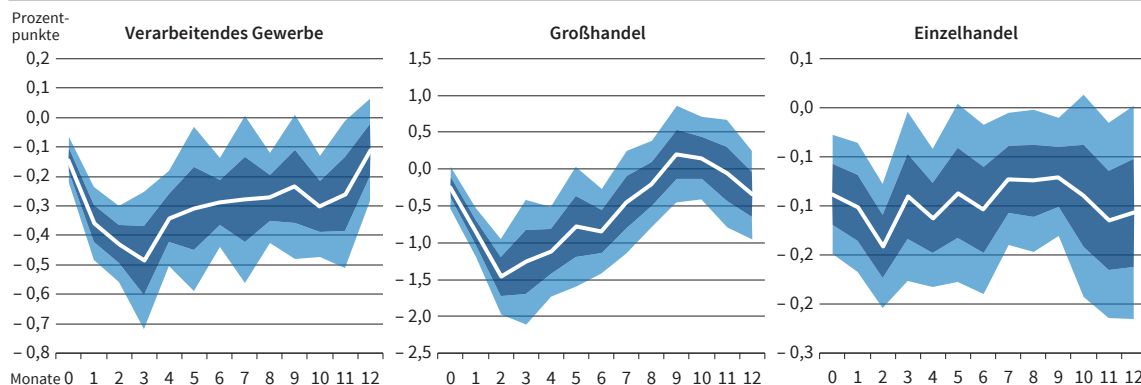
<sup>a</sup> Zeitreihen der Häufigkeit von geplanten Preissenkungen und Preiserhöhungen für jede Kategorie der Betroffenheit durch die Coronakrise (stark negativ: -3; negativ: -2; gering: -1 bis +1; positiv: +2 und +3) im April 2020 nach Kontrolle für andere Bestimmungsgrößen des Preissetzungsverhaltens. Für Details zur Schätzung siehe Balleer et al. (2020).  
Quelle: Berechnungen der Autoren. © ifo Institut

del, die einen Auftragsrückgang melden, Preissenkungen mit bis zu 19 Prozentpunkten höherer Wahrscheinlichkeit als vergleichbare Firmen, die keinen Auftragsrückgang verzeichnen. Lieferschwierigkeiten wiederum dämpfen den geschätzten durchschnittlichen Effekt und erhöhen die Wahrscheinlichkeit geplanter Preiserhöhungen. Unsere empirischen Ergebnisse stimmen daher mit gemeinsamen Auftreten von Verschiebungen auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite überein. Insgesamt dominiert jedoch der Nachfragerückgang.

### WIE BEEINFLUSST DIE CORONAKRISE DIE ERZEUGERPREISINFLATION DER KOMMENDEN MONATE?

Zuletzt untersuchen wir die kurzfristigen Auswirkungen der Coronakrise auf das aggregierte Preisniveau im Verarbeitenden Gewerbe und im Groß- und Einzelhandel. Zu diesem Zweck projizieren wir die Erzeugerpreis-inflation ausweislich der Indizes des Statistischen Bundesamtes in den entsprechenden Wirtschaftsbe-

Abb. 2  
Einfluss der geplanten Preisänderungen auf die vorhergesagte Inflation



Anmerkungen: Zusätzliche Änderung der Inflation in Prozentpunkten aufgrund einer einmaligen Änderung in geplanten Preiserhöhungen und -senkungen in Folge der Coronakrise. Vorhersagehorizont in Monaten; Schätzintervalle auf Basis eines (dunkel) bzw. zwei (hell) Standardfehlern.  
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

reichen auf die Häufigkeit geplanter Preissenkungen und Preiserhöhungen. Auf der Grundlage der in Abbildung 1 geschätzten Änderungen der geplanten Preissenkungen und -erhöhungen wird der zusätzliche Effekt der Coronakrise auf die zukünftige Entwicklung der Erzeugerpreise approximiert. Die Ergebnisse sind in Abbildung 2 dargestellt. Auf Basis dieser Schätzung fallen die Erzeugerpreise aufgrund der Auswirkungen der Coronakrise bis August 2020 um *zusätzlich* bis zu 1,5 Prozentpunkte. Dieser Vorhersage liegt die Annahme zugrunde, dass die historischen Korrelationen zwischen geplanten Preisänderungen und Inflation weiterhin bestehen bleiben.

Unsere Studie trifft keine Aussage zur längerfristigen Entwicklung des Preisniveaus. Hierbei können verschiedene Kräfte in unterschiedlicher Richtung auf die Preise wirken. Einerseits zählen hierzu die Effekte fiskalischer Konjunkturpakete und kostentreibende Folgen von unterbrochenen Lieferketten und Deglobalisierung, die die Inflation tendenziell erhöhen dürften. Andererseits dürfte sich eine anhaltend schwache Nachfrage sowie eine hohe Unsicherheit auf Seiten der Konsumenten zusätzlich dämpfend auf die Inflation auswirken.

## POLITIKIMPLIKATIONEN

Unsere Ergebnisse liefern empirische Evidenz für eine Reihe von theoretischen Studien, die die Rolle von Nachfragerückgängen in der Coronakrise hervorheben. Die Wirkungskanäle hierbei schließen ein höheres tatsächliches und erwartetes Einkommensrisiko (z.B. durch Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit) und einen damit einhergehenden Anstieg im Vorsichtssparen ein. Eichenbaum et al. (2020) zeigen einen zusätzlichen Effekt auf die Nachfrage, bei dem Haushalte weniger konsumieren, um Ansteckungsrisiken zu verringern. Andere Studien haben gezeigt, dass die Übertragung von Angebotsverzerrungen in einigen Wirtschaftszweigen auf andere Branchen von zentraler Bedeutung ist. Guerrieri et al. (2020) argumentieren, dass der Corona-bedingte Angebotsausfall in einigen Branchen zu einem allgemeinen Rückgang der Nachfrage führt, auch in nicht primär betroffenen Wirtschafts-

zweigen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Waren und Dienstleistungen keine perfekten Substitute im Hinblick auf den Konsum sind. Farhi und Baqaee (2020) unterstützen die grundlegende ökonomische Intuition über inflationäre Angebotschocks und deflationäre Nachfrageschocks in einem Neu-Keynesianischem Modell.

Unsere Ergebnisse legen daher nahe, dass konjunkturpolitische Maßnahmen zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erheblich zur wirtschaftlichen Stabilisierung beitragen können. Der Geldpolitik kann hierbei angesichts des bereits sehr niedrigen Zinsniveaus nur eine eingeschränkte Rolle zukommen. Selbst wenn die Europäische Zentralbank Spielraum für eine expansive Geldpolitik hätte, impliziert die von uns dokumentierte höhere Frequenz von Preisänderungen eine größere Flexibilität des Preisniveaus, welche die Wirksamkeit expansiver Geldpolitik reduziert. Die Fiskalpolitik hingegen scheint ein vielversprechenderer Kandidat zu sein. Das am 6. Juni 2020 angekündigte Konjunkturpaket, das unter anderem eine vorübergehende Senkung der Mehrwertsteuer, Transfers an Familien mit Kindern und Investitionszuschüsse umfasst, ist ein Schritt in diese Richtung.

## LITERATUR

- Balleer, A., S. Link, M. Menkhoff und P. Zorn (2020), »Demand or Supply? Price Adjustment during the Covid-19 Pandemic«, CESifo Working Paper No. 8394.
- Cavallo, A. (2020), »Inflation with Covid Consumption Baskets«, Working Paper 27352, National Bureau of Economic Research.
- Eichenbaum, M., S. Rebelo und M. Trabandt (2020), »The Macroeconomics of Epidemics«, Discussion Paper 14520, Center for Economic Policy Research.
- Farhi, E. und D. R. Baqaee (2020), »Supply and Demand in Disaggregated Keynesian Economies with and Application to the Covid-19 Crisis«, Discussion Paper 14743, Center for Economic Policy Research.
- Guerrieri, V., G. Lorenzoni, L. Straub und I. Wering (2020), »Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?«, Working Paper 26918, National Bureau of Economic Research.
- Jaravel, X. und M. O'Connell (2020), »Inflation Spike and Falling Product Variety during the Great Lockdown«, Discussion Paper 14880, Center for Economic Policy Research.
- Sauer, S. und K. Wohlrabe (Hrsg., 2020), *ifo Handbuch der Konjunkturumfragen*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 88, ifo Institut, München.

Lisandra Flach und Marina Steininger

# Globalisierung nach Covid-19: Die Folgen der Pandemie für die deutsche Wirtschaft

Globale Lieferketten sind zentrales Element der Produktion des Verarbeitenden Gewerbes: Etwa 12% der weltweiten und 17% der deutschen Wertschöpfung finden über globale Wertschöpfungsketten statt (vgl. Flach et al. 2020). Allerdings testet die Pandemie die Belastbarkeit globaler Lieferketten. Abgesehen von der Covid-19-Pandemie ist das aktuelle weltwirtschaftliche Umfeld von zunehmenden handelspolitischen Spannungen geprägt. Die Kombination aus Pandemien, Naturkatastrophen und politischen Risiken könnte die Weltwirtschaft einer zunehmenden Zahl an unerwarteten Schocks aussetzen und stellt eine immer bedeutendere Herausforderung für Lieferketten dar.

In der Politikdebatte werden immer häufiger Forderungen laut, die globalen Produktionsnetzwerke zu reduzieren und die Produktion nach Hause zurückzuverlagern. Umfragen zur Einschätzung der Globalisierung zeigen ein deutliches Ansteigen der Skepsis der deutschen Bevölkerung gegenüber der Globalisierung. Auch unter Volkswirtschaftsprofessoren sprachen sich laut einer Umfrage 38% der Befragten dafür aus, Wertschöpfung im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge nach Deutschland oder Europa rückzuverlagern (vgl. Blum et al. 2020). Maßnahmen zur Renationalisierung globaler Lieferketten könnten nach Ansicht von Protektionisten eine Antwort auf die Pandemie sein (vgl. Baldwin and Evenett 2020).

Angesichts eines Szenarios voller Unsicherheiten und unerwarteter Ereignisse ist es wichtig, die Auswirkungen der aktuellen Krise zu untersuchen und Maßnahmen vorzuschlagen, die das Risiko künftiger Schocks verringern.

Auf Basis von Sforza und Steininger (2020) analysieren wir den Effekt der Pandemie auf die deutsche Wirtschaft und die Rolle der Globalisierung und globaler Lieferketten in der aktuellen Krise. Dabei behandeln wir die folgenden Fragen: Wie wirken sich die Produktions- und Lieferausfälle, verursacht durch die Pandemie und den Lockdown, auf den Wohlstand aus? Welche Rolle spielen die Globalisierung und globale Lieferketten in der aktuellen Krise? Welche Implikationen ergeben sich daraus für Europa und die deutsche Wirtschaft? Sollten die Wertschöpfungsketten verstärkt regionalisiert werden? Die Pandemie führt zu einem starken Rückgang des Realein-

## IN KÜRZE

**Covid-19- und Lockdown-bedingte Produktionsstörungen werden über Länder hinweg mittels globaler Lieferketten übertragen. Die globale Pandemie führt zu einem Rückgang des deutschen Realeinkommens. Dabei sind die Auswirkungen auf die Bundesländer und die Sektoren äußerst heterogen. Covid-19 trifft die globalisierte Welt härter als geschlossene Volkswirtschaften. Jedoch würden in Deutschland eine Renationalisierung und das Zurückholen der Produktion zu deutlich höheren Einkommensverlusten führen. Renationalisierung der Produktion hilft nicht dabei, Volkswirtschaften von der Pandemie abzuschirmen, sondern führt vielmehr zu einem Rückgang des Realeinkommens.**

kommens, wobei der Effekt äußerst heterogen über den Bundesländern und Sektoren verteilt ist. Dies hängt 1) von der Struktur der Industrie, (2) von der Möglichkeit, Homeoffice einzuführen, und (3) von dem Ausmaß der Produktionsstörung, bedingt durch Lockdown und Infektionsraten, ab.

## METHODISCHE VORBEMERKUNG ZUR SIMULATION DES CORONA-SCHOCKS

Von einer globalen Wertschöpfungskette spricht man, wenn Güter auf einer Vielzahl von Produktionsstufen in zwei oder mehr Ländern produziert werden und auf jeder Stufe ein bestimmter Wert hinzugefügt wird. Flach et al. (2020) weisen darauf hin, dass der internationale Wertschöpfungshandel wichtiger als gewöhnliche Handelszahlen ist, um die Effekte von



**Prof. Dr. Lisandra Flach**

leitet das ifo Zentrum für Außenwirtschaft und ist Professorin für die Ökonomik der Globalisierung an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



**Marina Steininger**

ist Doktorandin im ifo Zentrum für Außenwirtschaft.



Covid-19 zu untersuchen, da die Handelsstatistik die durch Außenhandel generierte Wertschöpfung überschätzt (vgl. Aichele et al. 2013 für weiterführende Informationen).

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Krise sind um ein vielfaches komplexer zu analysieren als andere Wirtschaftskrisen, da es sich bei ihnen um mehrere simultane Schocks auf der Angebots- und Nachfrageseite handelt, die in diesem Zusammenspiel noch nie beobachtet wurden. In einem ersten Schritt werden insbesondere die außenwirtschaftlichen Komponenten der Krise umfassend beleuchtet. Dazu werden zuerst auf Basis der World-Input-Output Database (WIOD) Wertschöpfungsverflechtungen, die Bedeutung von Lieferketten und ihre Beschaffenheit nachvollzogen.

Auf Basis von Sforza und Steininger (2020) werden die Auswirkungen der durch Covid-19 hervorgerufenen Politikinterventionen für Deutschland im Aggregat und auf Bundeslandebene dargestellt. Die Höhe des Schocks ist von mehreren Faktoren abhängig: So variieren die konkreten Maßnahmen und die Dauer der Politikinterventionen (z.B. der Zeitraum der Quarantäne) zwischen Ländern, Regionen und Bundesländern (vgl. Hale 2020). Des Weiteren wird nach der Möglichkeit, ortsunabhängig – im Homeoffice – zu arbeiten, unterschieden (vgl. Dingel und Neimann 2020). Die dritte Komponente des Schocks erfasst die benötigte Arbeitskraft in den Sektoren, wonach ein arbeitsintensiver Sektor stärker durch die Politikinterventionen betroffen ist als ein kapitalintensiver Sektor. Diese Methode erlaubt die Berücksichtigung der Heterogenität der einzelnen Sektoren und Länder und bietet ein umfassendes Bild der potenziellen Auswirkungen des Covid-19-Schocks. Gestiegene Produktionskosten und Produktionsausfälle führen dabei zu einer Reorganisation der Volkswirtschaften, wobei verschiedene Wirtschaftszweige unterschiedlich stark betroffen sind.

Die gesamtdeutschen Effekte werden mittels Konkordanztabellen auf die einzelnen Bundesländer übertragen. Mit Hilfe regionaler Daten der sektoralen Beschäftigung können die gesamtdeutschen Effekte auch auf Bundeslandebene heruntergebrochen werden. Die Veränderungen des realen Einkommens sind von den Änderungen in den einzelnen Sektoren abhängig. Die Auswirkung auf die sektorale Wertschöpfung ist dafür ein präziser Indikator. Ist der negative Effekt auf die Wertschöpfung in einem bestimmten Wirtschaftsbereich besonders stark ausgeprägt und hat dieser Sektor einen großen Anteil an der Gesamtwertschöpfung, wird die Wirtschaft des Bundeslandes stärker unter Druck geraten.

Mit Hilfe des Simulationsmodells können die Auswirkungen noch detaillierter untersucht werden: 1) Welche Rolle spielen die direkten Produktionsausfälle durch die Politikinterventionen (Produktions-Lockdown und Quarantäne)? 2) Welche indirekten Konsequenzen entstehen durch die Interdependenzen mit anderen Handelspartnern und durch die Abhängigkeit von globalen Wertschöpfungsketten? Des Weiteren können die Auswirkungen des Schocks auf sektoraler Ebene pro Bundesland gezeigt werden.

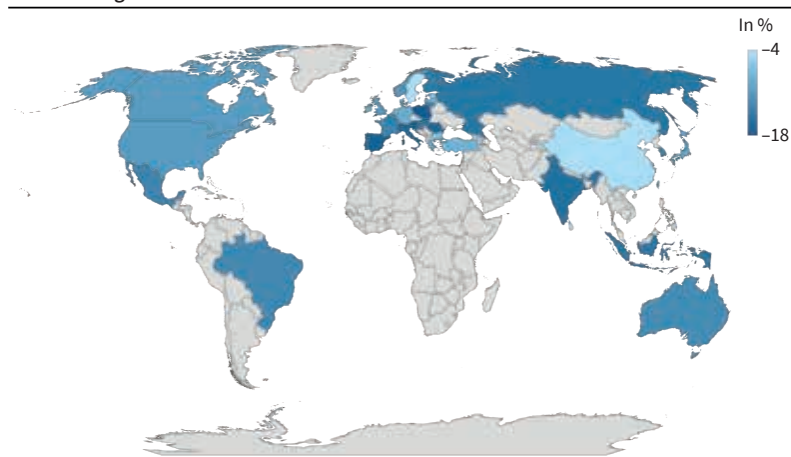
### DIE WELTWIRTSCHAFT ERLEBT EINEN RÜCKGANG DES REALEINKOMMENS – IN DEUTSCHLAND UM 9%

Bevor wir den Effekt über deutsche Bundesländer hinweg untersuchen, erörtern wir den Gesamteffekt für die Weltwirtschaft. Sforza und Steininger (2020) zeigen, dass das Ausmaß des Schocks von der sektoralen Struktur, dem Umfang der Lockdown-Maßnahmen, den Infektionszahlen und auch vom Ausmaß der Homeoffice-Arbeitsplätze abhängt. Abbildung 1 verdeutlicht, dass die meisten europäischen Staaten stark unter der Krise leiden. Fünf europäische Länder (Österreich, Polen, die Schweiz, Slowenien und Spanien) erleben den stärksten Rückgang des Realeinkommens (18%), gefolgt von weiteren fünf europäischen Ländern (Italien, Kroatien, Portugal, Rumänien und Tschechien), die einen Realeinkommensrückgang von 17% aufweisen. Deutschland verzeichnet einen Rückgang des Realeinkommens von 9%. Der geringste Einbruch des realen Einkommens ist in China und in Schweden zu sehen, mit jeweils 4%. Auch Schwellenländer erleben einen starken Rückgang des realen Einkommens: 16% in Indien, 14% in Mexiko, 13% in Brasilien und 15% in Russland.

Dabei ist zu beachten, dass die Höhe der realen Einkommensverluste durch die aktuellen Maßnahmen in den Ländern verursacht ist und sich in der Zukunft ändern kann. Jede zusätzliche Woche Lockdown kann weitere negative Effekte auf das Realeinkommen haben, und jede weitere Öffnung eines Landes führt ebenfalls zu Veränderung der Komposition der Effekte. China erlebt beispielsweise durch die schnelle Wiederöffnung einen weitaus geringe-

Abb. 1

#### Veränderung des Realeinkommens in der Welt



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Veränderung des Realeinkommens in der Welt in %. Je dunkler die Schattierung ist, desto stärker ist der Verlust des entsprechenden Landes.  
Quelle: Sforza und Steininger (2020).

© ifo Institut



ren Schock, als es zu Beginn der Krise prognostiziert wurde.

### DIREKTE VS. INDIREKTE EFFEKTE DES SCHOCKS

Werden diese unterschiedlichen Ergebnisse durch Produktionsstörungen im Land selbst oder durch einen Handelsrückgang bei den globalen Produktionsnetzwerken angetrieben? Sforza und Steininger (2020) zerlegen die Realeinkommensveränderungen in einen direkten Produktionseffekt des Schocks und einen indirekten Effekt, den jedes Land durch globale Lieferketten erlebt. Nimmt man beispielsweise an, Deutschland wäre als einziges Land von Covid-19 betroffen, könnte man den Rückgang im Realeinkommen in Deutschland dem direkten Effekt zuschreiben, also den Produktionsstörungen, die der Covid-19-Schock in Deutschland hervorgerufen hat. Nimmt man aber stattdessen an, nur Italien wäre von Covid-19 betroffen, würden wir den Rückgang des deutschen Realeinkommens dem indirekten Effekt zuschreiben, der vom Rückgang des Handelsvolumens Deutschlands und Italiens und der Erhöhung der Kosten für Zwischengüter, die Deutschland von Italien kauft, angetrieben wird. Hinzu kommt ein dritter Effekt, die globale Anpassung, hervorgerufen durch die simultanen Schocks weltweit. Dieser Effekt zeigt die Bedeutung eines Allgemeinen Gleichgewichtsmodells mit Input-Output-Verflechtungen sowie des Handels zur Untersuchung der Auswirkungen globaler Schocks auf lokale Volkswirtschaften.

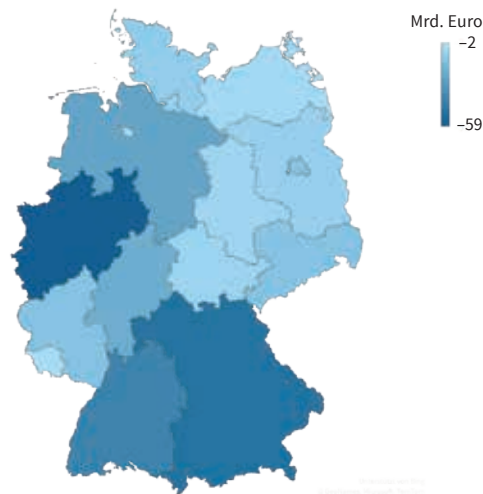
Die Analyse zeigt, dass ca. zwei Drittel des Rückgangs des Realeinkommens in Deutschland durch den direkten Effekt angetrieben werden. In anderen Volkswirtschaften, beispielsweise in China oder Schweden, hat der indirekte Effekt einen großen Anteil. Da Schweden keinen allgemeinen Lockdown eingeführt hat, ist der Rückgang des Realeinkommens von 4% gänzlich dem indirekten Effekt zuzuschreiben. In China wurden Lockdown-Maßnahmen auf lokaler Ebene eingeführt. Das Land erfuhr den stärksten Exportrückgang in den Sektoren elektrische Ausrüstung, Textilien und Herstellung von Zwischenprodukten im Verarbeitenden Gewerbe (vgl. Sforza und Steininger 2020).

### DIE AUSWIRKUNGEN VON COVID-19 AUF DIE BUNDESLÄNDER SIND ÄUSSERST HETEROGEN: NORDRHEIN-WESTFALEN UND BAYERN VERLIEREN AM MEISTEN

Wir untersuchen die Auswirkungen des Schocks auf die deutschen Bundesländer unter Berücksichtigung der jeweiligen sektoralen Struktur und der jeweiligen Infektionszahlen. In Abbildung 2 ist zu sehen, dass Nordrhein-Westfalen mit einem Rückgang des realen Einkommens um 59 Mrd. Euro am stärksten von den deutschen Bundesländern betroffen ist, gefolgt von Bayern, das einen Rückgang des Realeinkommens

Abb. 2

### Veränderung des Realeinkommens in den deutschen Bundesländern



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Veränderung der Wertschöpfung in Milliarden Euro in den einzelnen Bundesländern. Je dunkler die Schattierung ist, desto stärker ist der Verlust des entsprechenden Bundeslandes.

Quelle: Sforza und Steininger (2020).

© ifo Institut

von 49 Mrd. Euro verzeichnet. Baden-Württemberg verliert 41 Mrd. Euro. Mecklenburg-Vorpommern (5 Mrd. Euro), das Saarland (3 Mrd. Euro), Bremen (2 Mrd. Euro) sind die Bundesländer, die am wenigsten verlieren.

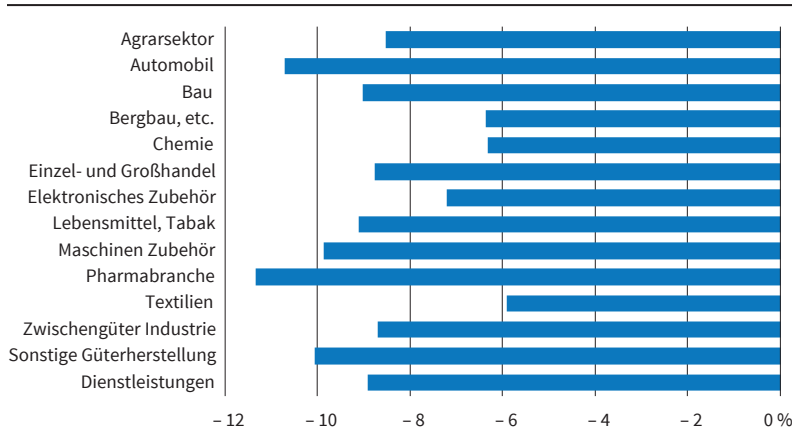
Die große Heterogenität zwischen den Bundesländern ist hauptsächlich der unterschiedlichen Industriestruktur zuzuschreiben. Beispielsweise impliziert die starke Präsenz des Automobilsektors in Bayern und Baden-Württemberg, dass diese Bundesländer sowohl indirekt, durch die durch Lockdown-Maßnahmen anderer Länder ausgelösten Ausfälle in der Lieferkette, als auch direkt von Lockdown-Maßnahmen stark betroffen sind.

Im nachfolgenden Teil untersuchen wir die Gründe für den realen Einkommensrückgang und formulieren Politikempfehlungen. Wie in Abbildung 8 zu sehen, sind stärker in die globale Wertschöpfung eingebundene Bundesländer höheren Schocks ausgesetzt. Allerdings zeigen wir auch, dass ein Schock in einer deglobalisierten Welt genauso hoch und das Niveau der Wirtschaft geringer wäre (vgl. Abb. 9). In Abbildung 7 ist zu sehen, dass die Beschäftigten in den am stärksten betroffenen Bundesländern weniger Möglichkeiten haben, im Homeoffice zu arbeiten.

### VERÄNDERUNG DER SEKTORALEN WERTSCHÖPFUNG IN SCHLÜSSELBRANCHEN DER BUNDESLÄNDER

Wie stark die einzelnen Sektoren durch die globale Covid-19-Pandemie betroffen sind, ist von Branche zu Branche sehr unterschiedlich. Erstens ist die Höhe der Auswirkungen davon abhängig, wie stark die Politikmaßnahmen und Restriktionen in den einzelnen Sektoren waren. Beispielsweise wurden essen-

Abb. 3  
Veränderung der sektoralen Wertschöpfung für Deutschland<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Die Abbildung zeigt die Veränderung der Wertschöpfung in Prozent der Sektoren. Dienstleistungen wurden zusammengefasst. Bei Interesse können die detaillierten Sektor Ergebnisse von den Autorinnen angefragt werden. Quelle: Szenario aus Sforza und Steininger (2020); Berechnungen der Autorinnen. © ifo Institut

zielle Primärsektoren nicht geschlossen (z.B. Supermärkte), wohingegen arbeitsintensive Tätigkeiten auf engem Raum eingestellt wurden. Des Weiteren ist die Auswirkung auch davon abhängig, ob die Arbeit im Homeoffice verrichtet werden konnte. Ein weiterer essenzieller Grund ist die Vernetzung in globale Wertschöpfungsketten. Abbildung 3 verdeutlicht dies.

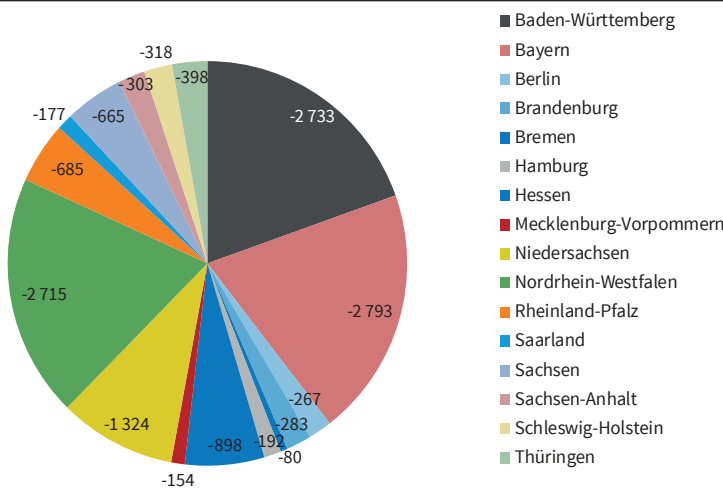
Das Verarbeitende Gewerbe ist laut unseren Simulationen prozentual am stärksten betroffen, allen voran die Automobil- und Pharmaindustrie (10,7%, 11,3%). Starke Einbußen sind ebenfalls im Maschinenbausektor und in anderen verarbeitenden Gewerben zu sehen. Die Corona-Pandemie kann demnach zu den stärksten Einbußen nach der Wiedervereinigung führen. Im nachfolgenden Teil werden die Sektoren

mit den höchsten prozentualen Verlusten gesondert dargestellt.<sup>1</sup>

### Automobilindustrie

Die Automobilindustrie ist eine Schlüsselbranche der deutschen Wirtschaft. Sie trägt insgesamt zu ca. 20% der Bruttowertschöpfung bei. Im internationalen Vergleich ist sie zudem global führend und fest in globale Wertschöpfungsketten integriert, wodurch sie stark von Veränderungen auf dem globalen Markt abhängt. Zwei Drittel des gesamten Umsatzes wird im Ausland, insbesondere in China, USA und dem Vereinigten Königreich, generiert. Ein Drittel aller Zwischengüter stammt aus anderen europäischen Ländern, die stark von der Pandemie betroffen sind (z.B. Italien und Frankreich). Daher reagierte die Branche sensibel auf die globale Covid-19-Pandemie. Laut Berechnungen des ifo Instituts fielen die vierteljährlichen Veränderungsrate der preisbereinigten Umsätze gegenüber den Vorjahresquartalen um 5 bis 10% bereits seit Mitte 2018 (vgl. ifo Institut 2020). Durch die Pandemie befanden sich im Mai 2020 513 070 (46%) der Arbeitnehmer der Fahrzeugindustrie in Kurzarbeit. Unsere Simulationen zeigen einen Verlust der Wertschöpfung in der Automobilbranche von 10,7% (vgl. Abb. 3). Aus Abbildung 4 ist zu entnehmen, dass die größten Verluste in den Automobil-Hubs Bayern (2,8 Mrd. Euro), Baden-Württemberg (2,7 Mrd. Euro) und auch Nordrhein-Westfalen (2,7 Mrd. Euro) zu finden sind. Berücksichtigt man die Größe des Sektors und die starke Vernetzung in globale Wertschöpfungsketten hält sich der Verlust relativ in Grenzen. Anders als in Branchen, wie dem Hotelgewerbe oder dem Einzelhandel, ist die Automobilindustrie bereits relativ automatisiert, wodurch die Produktion schnell wiederaufgenommen werden konnte. Dies ist ein Vorteil im Vergleich zu weniger digitalisierten und weniger flexiblen Branchen.

Abb. 4  
Veränderung der sektoralen Wertschöpfung in der Automobilindustrie<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Die Abbildung zeigt die Veränderung der Wertschöpfung in Millionen Euro in den einzelnen Bundesländern für die Automobilindustrie. Quelle: Szenario aus Sforza and Steininger (2020); Berechnungen der Autorinnen.

### Maschinenbau

Auch die Produktion im Maschinenbau ist mit einem Verlust von 9,8% eine der am stärksten durch die Corona-Pandemie betroffenen Industrien. Ähnlich zur Automobilbranche sind die höchsten Verluste in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zu vermelden (vgl. Abb. 5). Dies ist jedoch auch durch die Größe des Sektors in den Bundesländern getrieben. Bereits vorherige Analysen des ifo Instituts zeigen, dass die Produktion im Maschinenbausektor stark zurückgegangen ist. Es wurden sowohl Materialknappheit als auch Auftragsmangel als Gründe genannt. Der Sektor ist stark in globalen Wertschöpfungsketten integriert, bezieht jedoch die Mehrheit der Zwischengüter aus Deutschland selbst. Wichtige

<sup>1</sup> Bei Interesse können die identischen Informationen zu den restlichen Sektoren bei den Autorinnen angefragt werden.

Zulieferer sind ebenfalls von der Pandemie betroffen (Italien, China, Frankreich).

**Pharmaindustrie**

Die Pharmaindustrie gehört laut unseren Berechnungen mit 11,3% zu den am stärksten betroffenen Industrien. Bayerns Wertschöpfung geht um 643 Mio. Euro zurück, dicht gefolgt von Baden-Württemberg mit - 629 Mio. Euro, und Nordrhein-Westfalen mit - 625 Mio. Euro (vgl. Abb. 6). Die Kurzarbeit in diesem Sektor liegt laut Berechnungen des ifo Instituts im Mai 2020 bei rund 20% (vgl. ifo Institut 2020). Ähnlich zu den anderen oben genannten Sektoren ist auch die Pharmaindustrie stark in die globalen Wertschöpfungsketten eingebunden. Diese Abhängigkeit macht sie aktuell besonders empfindlich gegenüber Produktionsengpässen.

**MÖGLICHKEIT ZU HOME OFFICE VERRINGERT DIE NEGATIVEN AUSWIRKUNGEN DER KRISE**

Zu Hause zu arbeiten, hilft besonders effektiv dabei, Covid-19-Infektionen zu reduzieren, wenn es keine Ausgangsbeschränkungen gibt oder diese schon aufgehoben wurden (vgl. Alipour et al. 2020). Als wirksame Politikmaßnahme ist es daher wichtig zu zeigen, wie diese mit dem Ausmaß der Krise korreliert.

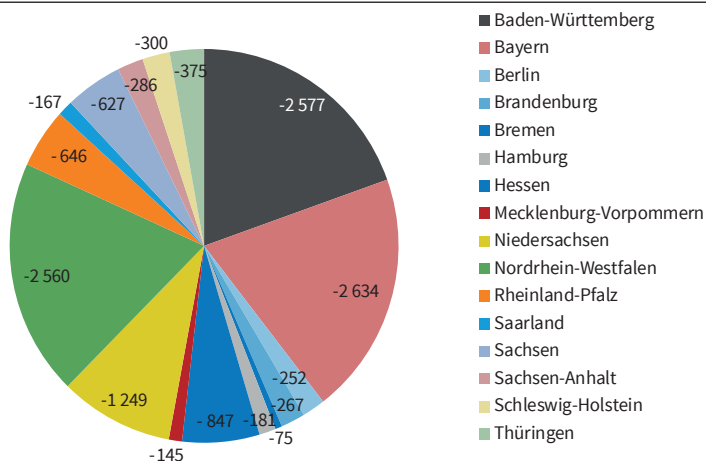
Wir zeigen, dass der Umfang, in dem Sektoren und Staaten von Produktionsschocks betroffen waren, mit dem Ausmaß, in dem die Beschäftigten im Homeoffice arbeiten können, zusammenhängt. Lockdown-Maßnahmen implizieren, dass Beschäftigte nicht zu ihrer Arbeitsstelle gehen können. In Deutschland ist das Potenzial für Telearbeit zwar relativ hoch, variiert aber stark über Sektoren und Bundesländer hinweg.

Abbildung 7 zeigt, dass Bundesländer mit einem höheren Anteil an »Teleworkability« geringere Verluste durch Lockdown-Maßnahmen verzeichnen. Die Möglichkeit, »remote« arbeiten zu können, hängt von der Sektorenstruktur in den Bundesländern ab. Bayern und Baden-Württemberg sind durch die Dominanz der Autoindustrie weniger flexibel als beispielsweise Berlin mit seiner ausgeprägten Start-Up-Szene.

**STÄRKER IN DIE GLOBALE WERTSCHÖPFUNG EINGEBUNDENE SEKTOREN UND BUNDESLÄNDER SIND HÖHEREN SCHOCKS AUSGESETZT**

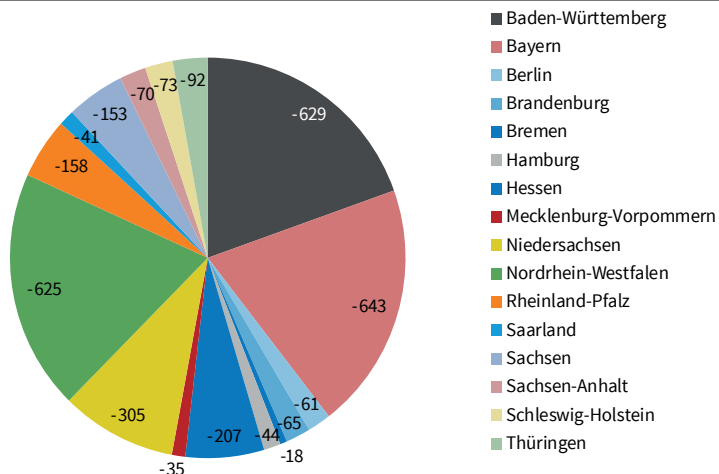
Ist die Globalisierung für die drastischen Auswirkungen der wegen Covid-19 implementierten Politikinterventionen verantwortlich? Diese Frage wird mit Hilfe der nächsten zwei Abbildungen beantwortet. Auf Bundesländerebene ist festzustellen, dass offenere und damit stärker in globale Wertschöpfungsketten vernetzte Bundesländer größere

Abb. 5  
Veränderung der sektoralen Wertschöpfung in der Industrie für Maschinenbau und Zubehör<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Die Abbildung zeigt die Veränderung der Wertschöpfung in Millionen Euro in den einzelnen Bundesländern für die Industrie für Maschinenbau und Zubehör. Quelle: Szenario aus Sforza and Steininger (2020); Berechnungen der Autorinnen. © ifo Institut

Abb. 6  
Veränderung der sektoralen Wertschöpfung in der Pharmaindustrie<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Die Abbildung zeigt die Veränderung der Wertschöpfung in Millionen Euro in den einzelnen Bundesländern für die Pharmaindustrie. Quelle: Szenario aus Sforza and Steininger (2020); Berechnungen der Autorinnen. © ifo Institut

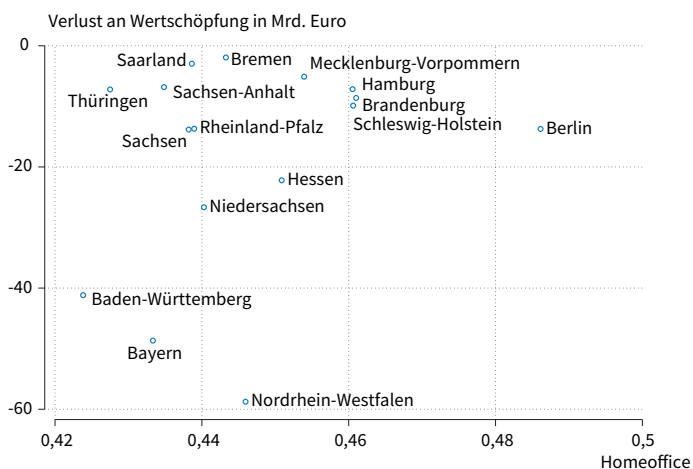
negative Auswirkungen zu verzeichnen haben.<sup>2</sup> Dieses Muster ist, wie Sforza und Steininger (2020) zeigen, ebenfalls länderübergreifend sichtbar. Ein höherer Grad an Integration in das globale Produktionsnetz impliziert, dass ein Schock in einem Land direkt und somit schneller durch die Handelsverbindungen in andere Länder übertragen wird.

**DEGLOBALISIERUNG FÜHRT NICHT ZU GERINGEREN SCHOCKS UND IST KEINE LÖSUNG**

Ist Deglobalisierung die Lösung zur Minimierung negativer Auswirkungen zukünftiger Pandemien? Die

<sup>2</sup> Sforza und Steininger (2020) führen die Gründe noch näher aus und zeigen, dass selbst unter Berücksichtigung anderer Parameter (z.B. Höhe des Schocks) die Offenheit eines Landes zu stärkeren Effekten führt.

Abb. 7  
Auswirkung der Möglichkeit, im Homeoffice zu arbeiten, auf die Wertschöpfung in den Bundesländern<sup>a</sup>

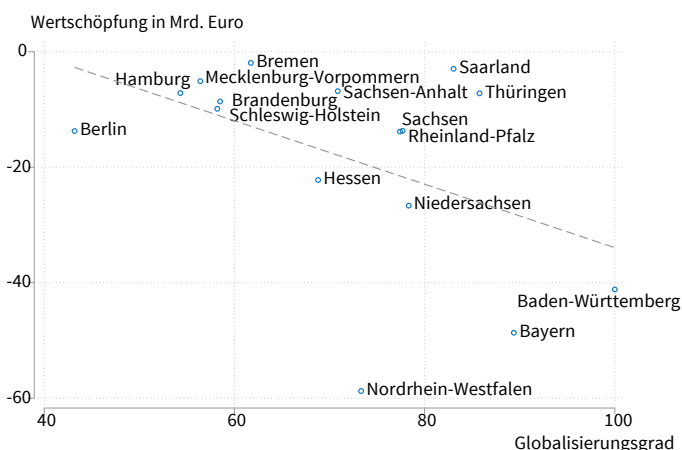


<sup>a</sup> Die Abbildung zeigt die Korrelation zwischen der Möglichkeit für Beschäftigte eines Bundeslandes, im Homeoffice zu arbeiten, und der Veränderung der Wertschöpfung in Milliarden Euro des jeweiligen Bundeslandes. Die Möglichkeit, remote zu arbeiten, hängt von der Sektorenstruktur der Bundesländer ab. Bayern und Baden-Württemberg sind durch die Dominanz der Autoindustrie im Aggregat weniger flexibel als beispielsweise Berlin mit seiner ausgeprägten Start-up-Szene.

Quelle: Szenario aus Sforza und Steininger (2020); Berechnungen der Autorinnen.

© ifo Institut

Abb. 8  
Auswirkung des Vernetzungsgrads in globalen Wertschöpfungsketten auf die Wertschöpfung in den Bundesländern<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Die Abbildung zeigt die Korrelation zwischen der „Offenheit“, bzw. dem Globalisierungsgrad eines Bundeslandes und der Veränderung der Wertschöpfung in Milliarden Euro des jeweiligen Bundeslandes. Die Offenheit eines Bundeslandes entspricht dem Verhältnis zwischen Handel mit dem Ausland und Handel auf dem heimischen Markt (Export + Import/heimischer Handel). Der Globalisierungsgrad wurde zum leichteren Verständnis normiert. 100 entspricht dem offensten Bundesland, Baden-Württemberg, die restlichen Bundesländer wurden dazu ins Verhältnis gesetzt.

Quelle: Szenario aus Sforza und Steininger (2020); Berechnungen der Autorinnen.

© ifo Institut

Antwort ist: Nein, denn in einer deglobalisierten Welt wären die negativen Auswirkungen der wegen Covid-19 durchgeführten politischen Maßnahmen nur marginal kleiner, gleichzeitig befände sich jedoch die Wirtschaftskraft Deutschlands um ein Vielfaches unter dem heutigen Niveau.

Erstens, und wenig überraschend, führt die Deglobalisierung – ganz ohne Covid-19-Pandemie – zu enormen Einkommensverlusten (vgl. Sforza und Steininger 2020). In Deutschland hätten eine Renationalisierung und das Zurückholen der Produktion enorme negative Folgen auf die Wirtschaftskraft. In einer Welt mit um 100 Prozentpunkte erhöhten Han-

delskosten zwischen allen Handelspartnern würde der Covid-19-Schock zu einer Verringerung des realen Einkommens von 7,4% führen.

Im Vergleich: In einer offenen Welt sinkt das Niveau des realen Einkommens um 9,1% (vgl. Abb. 1 und Szenario 0 in Abb. 9). Die Auswirkung durch Covid-19 ist demnach in einer deglobalisierten Welt etwas geringer. Gleichzeitig würde jedoch das deutsche Bruttoinlandsprodukt durch die Deglobalisierung und den Covid-19-Schock auf ein Niveau von 1996 zurückgeworfen werden (vgl. Abb. 9; Kreis B). Trotz der höheren Sensibilität einer globalisierten Welt ist Deglobalisierung also keine Lösung, um die Folgen einer globalen Pandemie zu minimieren. Vielmehr würde es Deutschland mehr Schaden bringen, als das Risiko zu reduzieren. Das durch Covid-19 verringerte BIP-Niveau in der heutigen Welt liegt ungefähr auf dem Niveau von 2013, das durch Covid-19 verringerte BIP in einer deglobalisierten Welt ist mit dem Niveau Mitte der 1990er Jahre vergleichbar.

In einer globalisierten Welt führt eine globale Pandemie zu sehr starken indirekten Effekten, da die Abhängigkeit von Gütern und Dienstleistungen aus dem Ausland stärker ist. Können Zwischengüter nicht mehr aus dem Ausland erworben werden, fällt auch jede weitere Produktion in Deutschland aus. Gleichzeitig ist es jedoch durch die Struktur der komparativen Vorteile möglich, die negativen Effekte zu kompensieren. Deutschland ist in einigen Sektoren (z.B. Automobilindustrie) sehr wettbewerbsfähig und verfügt über eine stabile Struktur mit widerstandsfähigen, funktionierenden Firmen. Dies ermöglicht es dem Land, kurzzeitige negative Schocks zu kompensieren, ohne einen kompletten Zusammenbruch zu erleiden. In einer deglobalisierten Welt würde die Produktion jeglicher Sektoren zurück nach Deutschland geholt werden, was zu geringerer Spezialisierung des Landes führt. Folglich würde die Wirtschaft nicht mehr durch die spezialisierten und wettbewerbsstarken Sektoren angetrieben werden, vielmehr gäbe es mehr Firmen in weniger produktiven Sektoren. Insgesamt würde es zu geringerer Produktivität, teuren Zwischengütern und einer schwächeren Wirtschaftskraft führen. Im Falle eines Covid-19-Schocks wäre Deutschland zwar weniger von ausländischen Zulieferern und Abnehmern abhängig, die Wirtschaft befände sich jedoch auf einem geringeren Niveau. Und: Ein negativer Schock, wie Covid-19, kann weniger zerstören, wenn es in Deutschland strukturell weniger Angebot und Nachfrage gibt.

## SCHLUSSFOLGERUNG UND AUSBLICK

Die quantitative Untersuchung zeigt große Verluste im weltweiten Realeinkommen. In Deutschland nimmt das Realeinkommen um 9% ab. Die Krise wirkt sich dabei sehr heterogen auf die Bundesländer und die Sektoren aus. Das Verarbeitende Gewerbe ist nach den Simulationen prozentual am stärksten betrof-



fen, allen voran die Automobil- und Pharmaindustrie sowie der Maschinenbausektor. Die Corona-Pandemie kann demnach zu den stärksten Einbußen nach der Wiedervereinigung führen. Dabei spielen globale Wertschöpfungsketten eine wesentliche Komponente in der Übertragung des Schocks.

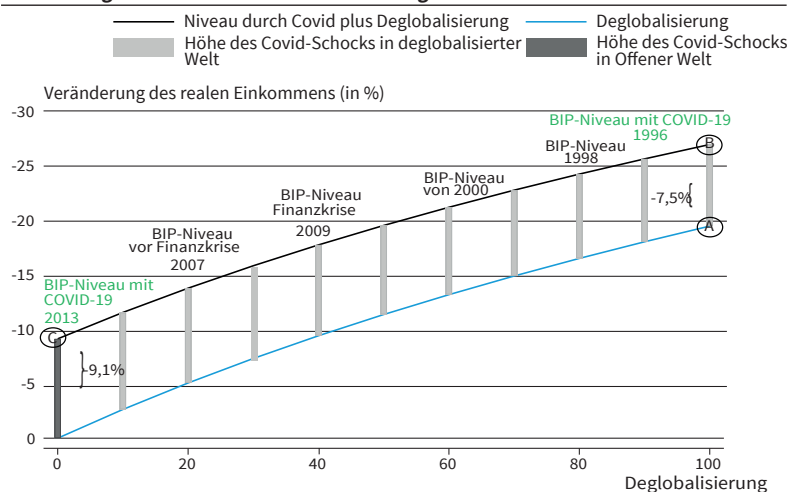
Zwar zeigen wir, dass Sektoren, die dem Handel offener gegenüberstehen, größere negative Effekte in der Krise zu verzeichnen haben. Aber eine Deglobalisierung ist keine Lösung für die aktuelle Krise. In einer deglobalisierten Welt wären die negativen Auswirkungen der wegen Covid-19 hervorgerufenen Politikinterventionen nur marginal kleiner. Gleichzeitig befände sich jedoch die Wirtschaftskraft Deutschlands um ein Vielfaches unter dem heutigen Niveau. Deswegen würde in Deutschland eine Renationalisierung und das Zurückholen der Produktion zu deutlich höheren Einkommensverlusten führen.

Des Weiteren sind Sektoren und Bundesländer, in denen die Beschäftigten größere Möglichkeiten zur Telearbeit haben, weniger von der Krise betroffen. Da die Arbeit von zu Hause Infektionen wirksam reduzieren kann (vgl. Alipour et al. 2020), sollten die Bedingungen für das Arbeiten im Homeoffice verbessert werden, u.a. durch die Unterstützung der digitalen Wirtschaft. Für Deutschland und die EU bedeutet das auch, angemessene Regeln im Bereich des digitalen Handels zu entwickeln und den EU-Binnenmarkt um einen Digitalmarkt zu ergänzen.

Des Weiteren sollten die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Firmen unterstützt und komparative Vorteile ausgebaut werden, da unsere Ergebnisse zeigen, dass Sektoren mit komparativem Vorteil die Krise besser überstehen können, ebenso wie wettbewerbsfähige, gesunde und innovative Firmen.

Zudem wird die Bedeutung eines freien Warenverkehrs in der EU deutlich. Da die EU der wichtigste Handelspartner für deutsche Firmen ist und es einen klaren Trend zu mehr regionalen Wertschöpfungsketten gibt (vgl. Flach et al. 2020), ist internationale Koordination besonders wichtig, um den Gütertausch nach der Pandemie zu reorganisieren. Obwohl eine Diversifizierung der Lieferkette keinen Vorteil in einem Szenario birgt, in dem sich viele Länder im Lockdown befinden, hilft es, wenn Schocks lokal auftreten oder nur wenige Volkswirtschaften beeinträchtigt sind. Für alle Szenarien gilt, dass eine Renationalisierung der Produktion zu Einkommens- und Wohlstandsverlusten führt.

Abb. 9

Auswirkung von Covid-19-Szenarien eines deglobalisierten Deutschlands <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Die Abbildung zeigt den Zusammenhang der durch Covid-19 ausgelösten Realeinkommensverluste und dem Deglobalisierungsgrad für Deutschland. Die Handelskosten wurden schrittweise um 10 Prozentpunkte zwischen allen Handelspartnern erhöht. In Szenario 100 wurden die aktuellen Handelskosten um 100 Prozentpunkte zwischen allen Handelspartnern der Welt erhöht, wodurch das reale Einkommen um 19,4% sinken würde (Kreis A). Wäre Covid-19 in seiner heutigen Form und Stärke in jener Welt passiert, hätte es einen zusätzlichen realen Einkommensverlust in Höhe von 7,5% gegeben. Dies entspricht einem BIP-Niveau, das vergleichbar zu 1996 ist (Kreis B). Szenario 0 (Kreis C) zeigt den Handel, wie er heute – in einer globalisierten Welt – existiert. In diesem Fall führt Covid-19 zu einem realen Einkommensverlust in Höhe von 9,1%. Vergleicht man Kreis A und B, mit Kreis C, wird deutlich, dass das BIP-Niveau in einer geschlossenen Welt um ein Vielfaches geringer ist als in der offenen Welt, obwohl Covid-19 die globalisierte Welt stärker trifft.

Quelle: Szenario aus Sforza and Steininger (2020); Darstellung und Berechnung der Autorinnen.

© ifo Institut

## LITERATUR

- Aichele, R., I. Heiland und G. Felbermayr (2013), »Der Wertschöpfungsgehalt des Außenhandels: Neue Daten, neue Perspektiven« *ifo Schnelldienst* 66(5) 29–42.
- Baldwin, R. (2012), »Global Supply Chains: Why they emerged, why they matter, and where they are going« CEPR Discussion Paper Nr. 9103.
- Baldwin, R. und S. Evenett (2020), *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, VoxEU.org eBook, CEPR Press.
- Braml M., F. Teti und R. Aichele (2020), »Apotheke der Welt oder am Tropf der Weltwirtschaft? Deutschlands Außenhandel auf dem Markt für Arzneien und medizinische Ausrüstungen«, *ifo Schnelldienst* 73(5), 35–41.
- Dingel, J. I. und B. Neiman (2020), »How many jobs can be done at home?«, NBER Working Paper Nr. 26948.
- Flach, L., R. Aichele und M. Braml (2020), »Status quo und Zukunft globaler Lieferketten«, *ifo Schnelldienst* 73(5), 16–22.
- Fuchs, M. (2011), »Risiken weltweiter Wertschöpfungsketten: Maßnahmen und Lernprozesse in deutschen Metallunternehmen nach der Katastrophe in Japan im März 2011«, Working Paper Nr. 2011-01, Universität zu Köln.
- Hale, T., und A. Petherick, T. Phillips und S. Webster (2020), »Variation in government responses to covid-19«, Blavatnik School of Government Working Paper.
- ifo Institut (2020) *Branchenatlas*, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/branchenatlas/>.
- Sforza A. und M. Steininger (2020) »Globalization in Times of Covid-19«, CESifo Working Paper Series No. 8184.
- WTO (2019), *Global Value Chain Development Report 2019: Technological Innovation, Supply Chain Trade, And Workers In A Globalized World*, WTO, Genf.

Karen Pittel und Alex Schmitt

# A Tale of Two Crises: Klimapolitik und Verteilungswirkungen im Corona-Konjunkturpaket\*

## IN KÜRZE

Seit Anfang Juni liegt der Entwurf des deutschen Konjunkturpakets vor, das dazu beitragen soll, den durch die Covid-19-Krise bedingten Schock auf Angebot und Nachfrage zu überwinden. Ein solches Maßnahmenpaket wirkt sich aber nicht nur auf die kurz- und mittelfristige Erholung der wirtschaftlichen Lage aus, sondern spielt auch für die langfristige Erreichung der Klimaziele und ihre Kosten eine wichtige Rolle. Dieser Artikel betrachtet verschiedene Aspekte des Konjunkturpakets und bewertet sie anhand ihrer konjunkturellen und klimapolitischen Wirkung sowie, wo möglich, anhand ihrer Verteilungseffekte. Darunter sind die Implikationen für die klimapolitische Rahmensetzung, die Förderung von Forschung, Markteinführung und internationaler Kooperation im Bereich Wasserstoff sowie die Absenkung der EEG-Umlage.

Bereits kurz nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie begannen in Deutschland die Diskussionen um die Ausgestaltung eines Konjunkturpakets, das helfen sollte, den krisenbedingten Schock auf Angebot und Nachfrage zu überwinden. Das aus ökonomischer Sicht wichtigste Ziel eines solches Konjunkturpakets ist es dabei, auf Unternehmens- wie auch auf Haushaltsseite Anreize für Investitionen zu erzeugen. Anlagen, die mit der Unterstützung des

\* Wir bedanken uns bei Hanna Adam für die ausgezeichnete Forschungsassistenz.

Konjunkturpakets angeschafft werden, werden von Unternehmen allerdings häufig über mehrere Jahrzehnte genutzt. So besteht z.B. in der Stahl-, Chemie- und Zementindustrie in den kommenden zehn Jahren ein Reinvestitionsbedarf zwischen 30% und 60%, wobei Investitionszyklen in diesen Bereichen oft 30 bis 50 Jahre umfassen (vgl. Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina et al. 2020). Aus klimapolitischer Sicht impliziert dies, dass auch die Emissionsintensität dieser Anlagen weit in die Zukunft festgelegt ist. Aber auch Anreize für Haushalte, in langfristige Konsumgüter zu investieren, ziehen ähnliche Pfadabhängigkeiten nach sich.

Löschel und Pittel (2020) haben bereits im *ifo Schnelldienst* 6/2020 argumentiert, dass die Implikationen heute aufgesetzter Konjunkturpakete für die langfristige Erreichung der Klimaziele und ihre Kosten eine wichtige Rolle spielen. Werden die induzierten Auswirkungen auf die Höhe der Treibhausgasemissionen (THG) bei der Ausgestaltung von Konjunkturprogrammen nicht mitbedacht, könnte der kurzfristige, Corona-bedingte Einbruch der THG-Emissionen von einem verstärkten langfristigen Anstieg überkompensiert werden. Die im Bundesklimagesetz (KSG 2019) verankerten Ziele einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 55% bis 2030 und der Treibhausgasneutralität bis 2050 drohen damit verfehlt zu werden oder können nur zum Preis langfristiger höherer Kosten und einer frühzeitigen Abschreibung von Vermögenswerten (*stranded assets*) erreicht werden.

## KLIMASCHUTZMASSNAHMEN ALS TEIL EINES KONJUNKTURPROGRAMMS

Aus Sicht etablierter Geschäftsmodelle, die durch eine Berücksichtigung klimapolitischer Überlegungen in Konjunkturpaketen, aber auch von im Rahmen des *European Green Deal* drohenden Verschärfungen klimapolitischer Maßnahmen bedroht sind, wurde naturgemäß eher eine Verschiebung klimapolitischer Maßnahmen gefordert. Als ein prominentes Beispiel sei auf den europäischen Verband der Automobilhersteller verwiesen (vgl. ACEA 2020). Andere Unternehmen, die im Vertrauen auf eine kontinuierliche Stärkung der klimapoli-



Prof. Dr. Karen Pittel

leitet das ifo Zentrum für Energie, Klima und Ressourcen und ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbes. Energie, Klima und Ressourcen, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Alex Schmitt, Ph.D.

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im ifo Zentrum für Energie, Klima und Ressourcen.



tischen Rahmenbedingungen bereits in Technologien mit geringer Emissionsintensität investiert haben, dagegen warnten vor einer Aufweichung der Klimaziele und der damit verbundenen Gefährdung ihres Geschäftsmodells (vgl. Stiftung 2 Grad 2020).

Seit Anfang Juni liegt nun der Entwurf des deutschen Konjunkturpakets vor (vgl. BMF 2020). Ein Kurzcheck zeigt, dass klima- und energiepolitische Aspekte dort durchaus Eingang gefunden haben. Etwas mehr als ein Fünftel der beschriebenen Maßnahmen nimmt mehr oder minder prominent auf Klimaaspekte Bezug. Prominente Forderungen, die sowohl aus ökonomischer wie auch aus klimapolitischer Sicht problematisch gewesen wären (wie beispielsweise nach einer allgemeinen Abwrackprämie, vgl. Leisinger und Rösel 2020), wurden dagegen nicht berücksichtigt.

Das Konjunkturpaket wird jedoch nicht nur an seiner Fähigkeit, wirtschaftliche Stimuli zu erzeugen und emissionsintensive Pfadabhängigkeiten zu verhindern, gemessen werden. Aus politischer und gesellschaftlicher Sicht dürfen auch induzierte Verteilungswirkungen nicht ausgeblendet werden. So sieht das im letzten Jahr eingesetzte Beratungsgremium der Bundesregierung in Sachen Klimaschutz – der Lenkungskreis zur Wissenschaftsplattform Klimaschutz – zusätzlich zu den ökonomischen und klimapolitischen Implikationen auch die sozialpolitischen Folgen als wichtige Ansatzpunkte für die Bewertung konjunkturpolitischer Maßnahmen (Lenkungskreis zur Wissenschaftsplattform Klimaschutz 2020). Ein gutes Konjunkturpaket müsse auf Synergien und Konflikte hinsichtlich dieser Kategorien geprüft werden. Hinsichtlich der sozialpolitischen Komponente wird insbesondere auf die Verteilungswirkungen der vorgesehenen Maßnahmen verwiesen, die für die gesellschaftliche Unterstützung eines solchen Pakets von hoher Wichtigkeit seien.

Eine umfassende Analyse des gesamten Konjunkturprogramms hinsichtlich seiner Verteilungswirkungen und der zu erwartenden Auswirkungen auf die Erreichung der deutschen Klimaziele steht noch aus. Im Rahmen dieses Artikels sollen daher nur einzelne Komponenten kritisch betrachtet werden. Dies umfasst zum einen die Implikationen für die klimapolitische Rahmensetzung und zum anderen die beiden finanziell wichtigsten Maßnahmen(-pakete): Die Förderung von Forschung, Markteinführung und internationaler Kooperation im Bereich Wasserstoff (insgesamt 9 Mrd. Euro) und die Absenkung der EEG-Umlage (11 Mrd. Euro). Bei letzterer Maßnahme gehen wir auch explizit auf Verteilungswirkungen ein.

## KLIMAPOLITISCHE RAHMENSETZUNG IM KONJUNKTURPAKET

Die überwältigende Mehrheit der Maßnahmen, die Klimaschutzaspekte direkt oder indirekt adressieren, ist im zweiten Teil des Konjunkturprogramms, dem sogenannten »Zukunftspaket«, verortet. Diese Verordnung zeigt, dass Klimaschutz weiterhin primär auf die

Entwicklung und Markteinführung neuer Technologien bezogen wird und weniger als Querschnittsthema, das grundsätzlich für alle wirtschaftlichen Aktivitäten relevant ist, verstanden wird. Spezifische Technologien (beispielsweise in den Bereichen Wasserstoff, Elektromobilität und Flugverkehr) werden entsprechend explizit gefördert.

Nun kann durchaus argumentiert werden, dass eine Anpassung der klimapolitischen Rahmenbedingungen nicht zum Aufgabenspektrum eines auf kurz- und mittelfristige Stimuli ausgerichteten Konjunkturpakets gehört. Jedoch enthält das vorliegende Paket bereits eine Reihe von Maßnahmen, von denen eher langfristige Impulse als kurz- und mittelfristige Wirkungen zu erwarten sind. Dies umfasst oben genannte Technologien ebenso wie langfristige Rahmenbedingungen. So ist beispielsweise eine stärkere Ausrichtung der Kfz-Steuer an CO<sub>2</sub>-Emissionen vorgesehen. Verpflichtende Power-to-Liquid-Quoten sowie Nachfragequoten für klimafreundlichen Stahl sollen geprüft werden. Eine Senkung der EEG-Umlage findet ebenso Erwähnung wie die Aufhebung des Ausbaudeckels für Photovoltaik und Mindestabstände für Windkraftanlagen. Alle diese Maßnahmen zielen direkt auf die Rahmenbedingungen für eine klimafreundliche Transformation des Energiesystems ab. Sie sind aber alle technologie- oder sektorspezifisch.

Technologiespezifische Maßnahmen können natürlich auch aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt sein, insofern sie Marktversagen (beispielsweise bei der Entwicklung und Markteinführung von Technologien) zu überwinden helfen – ein Kriterium, das durchaus nicht alle der vorgesehenen Maßnahmen erfüllen – oder bestehende Verzerrungen abbauen. Wichtiger als punktuelle Anpassungen der Rahmenbedingungen ist allerdings ein Investitionsumfeld, in dem die emissionsbedingten Kosten der Investitionen explizit und möglichst unverzerrt Berücksichtigung finden.

## CO<sub>2</sub>-Bepreisung stärken

Aus Sicht des ifo Instituts wäre es daher wünschenswert gewesen, im Rahmen des Zukunftspakets ebenfalls die CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu stärken und eine Reform der existierenden Steuern, Abgaben und Umlagen im Energiebereich in Angriff zu nehmen. Letztere ist auch nach Einführung eines allgemeinen CO<sub>2</sub>-Preises von hoher Bedeutung, um die bisher äußerst ungleiche Belastung nach Energieträgern und ihrer Verwendung zu vermindern und so eine kosteneffiziente Lenkung der Vermeidungsaktivitäten zu erreichen. Da im Zuge des *European Green Deal* mit einer Verschärfung der Reduktionsziele sowohl im EU-Emissionshandel als auch in den nicht vom EU-Emissionshandel erfassten Sektoren zu erwarten ist, wäre eine Verpflichtung der Bundesregierung, sich auch auf europäischer Ebene für eine Stärkung des CO<sub>2</sub>-Preissignals einzusetzen, ebenfalls ein wichtiges Signal gewesen. An anderen Stellen des Konjunkturprogramms finden solche Ver-

weise auf die europäische Ebene durchaus Eingang. So will sich die »Bundesregierung [...] bei der EU-Kommission dafür einsetzen, dass ein befristetes europaweites Flottenerneuerungsprogramm 2020/2021 für schwere Nutzfahrzeuge zur Anschaffung von Lkw der neuesten Abgasstufe Euro VI aufgelegt wird« (BMF 2020, S. 9).

Ein weiterer Aspekt, dessen Integration ins Konjunkturpaket eine bessere Sichtbarkeit der Emissionsfolgen von Fördermaßnahmen unterstützt hätte, wäre eine einfache Klimafolgenprüfung für staatliche Kredite gewesen. Eine solche Prüfung wird bereits heute im Rahmen des Bundesklimaschutzgesetzes für öffentliche Investitionen vorgeschrieben (vgl. KSG 2019) und ist auch in anderen EU-Ländern üblich (vgl. Lenkungskreis zur Wissenschaftsplattform Klimaschutz 2020). Sie würde helfen, die Informationsgrundlage, auf der Förderentscheidungen getroffen werden, zu stärken und damit die Gefahr von *Stranded Assets* reduzieren.

### WASSERSTOFFFÖRDERUNG IM ZUKUNFTSPAKET

Der finanziell zweitbedeutsamste Posten im Kontext der Förderung klimarelevante Tatbestände findet sich mit der Wasserstoffförderung im Zukunftspaket. Dort sind insgesamt 7 Mrd. Euro für die deutsche Wasserstoffstrategie vorgesehen, die durch 2 Mrd. Euro für die Förderung außenwirtschaftlicher Wasserstoff-Partnerschaften ergänzt werden. Die Wasserstoffstrategie umfasst, unter anderem, die Errichtung von 5 GW industrieller Produktionsanlagen bis 2030, die bis 2040 um weitere 5 GW ergänzt werden sollen. Ziel ist insbesondere die langfristige Produktion von »grünem« Wasserstoff, basierend auf Strom aus erneuerbaren Energieanlagen, sowie die Umstellung von industriellen Prozessen (beispielsweise in der Stahlproduktion) und Anwendungen im Mobilitätsbereich (vor allem im Schwertransport- und Flugverkehr). Die außenwirtschaftliche Kooperation soll Grundlagen schaffen für den Export deutscher Technologien und den Import von grünem Wasserstoff.

Die umfangreiche Einbeziehung der Wasserstoffthematik ist für die langfristige Erreichung der deutschen Klimaziele, insbesondere der Klimaneutralität, sehr positiv zu bewerten. Ohne den Einsatz von Wasserstoff werden ganze Bereiche der industriellen Produktion und des Verkehrs aus heutiger Sicht kaum nachhaltig zu dekarbonisieren sein. Aus rein konjunkturpolitischer Perspektive sind aus dieser Förderung allerdings nur sehr geringe kurz- oder mittelfristige Impulse zu erwarten.

Die Fokussierung auf Infrastrukturen und solche Technologien, bei denen entweder noch Grundlagenwissen geschaffen werden muss oder Skaleneffekte zu erwarten sind, ist auch aus ökonomischer Sicht sinnvoll. Der Verzicht auf eine darüberhinausgehende Förderung im Bereich des Pkw-Verkehrs ist aus Perspektive knapper finanzieller Ressourcen und bereits

marktreifer technologischer Alternativen nachvollziehbar. Es ist dabei nicht auszuschließen, dass nach einem Aufbau der entsprechenden Infrastruktur für den Schwerverkehr auch ein Markt für den wasserstoffbasierten Individualverkehr entsteht.

Die Wasserstoffstrategie – und damit auch das Konjunkturpaket – tragen ebenfalls der Tatsache Rechnung, dass der grüne Strom für die benötigten Mengen an Wasserstoff kaum in Deutschland allein erzeugt werden kann.<sup>1</sup> Sowohl eine Studie im Auftrag des Bundes der deutschen Industrie (Gerbert et al. 2018) als auch eine Studie des Akademienprojekts »Energiesysteme der Zukunft« (Ausfelder et al. 2017) betonen, dass ohne den Import von Wasserstoff und/oder synthetischen Kraft- und Brennstoffen die benötigten Mengen dieser Energieträger nicht oder nur unter sehr hohen Kosten (finanziell wie akzeptanzmäßig) in Deutschland produziert werden könnten. In Deutschland wird voraussichtlich insbesondere »Überschussstrom« aus Windkraft- und Solaranlagen, der zu sehr geringen Preisen zur Verfügung stünde, für die Produktion genutzt werden. Ob sich Anlagen zur Produktion von Wasserstoff in Deutschland bei relativ geringen Laufzeiten der Elektrolyseure langfristig rechnen, hängt allerdings ebenso von den Preisen für importierten Wasserstoff, der Kostendegression der benötigten industriellen Anlagen und nicht zuletzt der Höhe der CO<sub>2</sub>-Preise ab. Entsprechend positiv würde sich auch hier die bereits diskutierte Stärkung des CO<sub>2</sub>-Preissignals auswirken. Insgesamt ist die Kombination einer Strategie, die sowohl einen beschränkten Ausbau innerhalb Deutschlands fördert, als auch einen Fokus auf internationale Märkte legt, zu begrüßen.

### ABSENKUNG DER EEG-UMLAGE

Die in Bezug auf ihre finanziellen Implikationen wichtigste, explizit klimapolitisch relevante Maßnahme des Konjunkturpakets betrifft die EEG-Umlage. In den kommenden beiden Jahren soll ein Zuschuss aus dem Bundeshaushalt dafür sorgen, dass die EEG-Umlage leicht sinkt, von momentan 6,756 ct/kWh auf 6,5 ct/kWh im Jahr 2021 und auf 6,0 ct/kWh im Jahr 2022.

Zur Einordnung dieses Vorschlags muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass die EEG-Umlage ohne diese Haushaltsmittel im nächsten Jahr ansteigen würde. Schätzungen liegen im Bereich zwischen 7,1 ct/kWh (vgl. Agora Energiewende 2020) und 8,46 ct/kWh (vgl. EWI 2020). Berücksichtigt sind dabei bereits die Einnahmen aus dem 2021 beginnenden nationalen Emissionshandelssystem (nEHS), die

<sup>1</sup> Aktuell liegt die Nutzung von Wasserstoff für stoffliche Anwendungen in Deutschland bei ca. 55 TWh (vgl. BMU 2020). Der eingesetzte Wasserstoff wird dabei überwiegend unter Nutzung fossiler Energieträger hergestellt. Die bis 2040 anvisierten 10 GW an Erzeugungsanlagen entsprechen ca. 28 TWh an Produktionskapazität für grünen Wasserstoff (vgl. BMU 2020). Langfristig variieren die Schätzungen, wie hoch der Verbrauch strombasierter Energieträger in Deutschland sein wird, erheblich (BMU: 110 TWh bis BDI: 380 TWh, vgl. BMU 2020).

teilweise zu einer Senkung der EEG-Umlage verwendet werden sollen. Ohne diese Entlastung würde die EEG-Umlage Schätzungen zufolge um ca. 1,5 ct/kWh höher ausfallen.

Dieser prognostizierte Anstieg der EEG-Umlage ist zu einem großen Teil durch die Coronakrise bedingt, infolge derer sowohl der Stromverbrauch wie auch der durchschnittliche Börsenstrompreis im Jahr 2020 voraussichtlich stark zurückgehen werden.<sup>2</sup> Dadurch sinken die Einnahmen aus der EEG-Umlage, während die Ausgaben zur Finanzierung der Differenz zwischen dem tatsächlichen Strompreis und der durch das EEG garantierten Vergütung für Anlagenbetreiber steigen. Die Folge ist ein Fehlbetrag auf dem EEG-Konto, der im kommenden Jahr durch einen Anstieg der EEG-Umlage ausgeglichen werden muss. Der Vorschlag der Bundesregierung impliziert daher eine tatsächliche Senkung der EEG-Umlage im Jahr 2021 von bis zu 2 ct/kWh. Ausgehend von dem für 2020 geschätzten durchschnittlichen Strompreis für Haushalte (vgl. BDEW 2020) entspricht dies einer Reduktion von ungefähr 6%. Dafür wird ein Finanzbedarf von 11 Mrd. Euro veranschlagt.

Trotzdem wird der Endverbraucherpreis für Strom in den kommenden beiden Jahren kaum spürbar sinken (vgl. EWI 2020). Im Vergleich zum heutigen Niveau der EEG-Umlage beträgt der Rückgang gerade einmal 0,25 ct/kWh im Jahr 2021 und 0,75 ct/kWh im Jahr 2022. Der Corona-bedingte Anstieg der EEG-Umlage konterkariert dabei komplett die Teilfinanzierung der Umlage aus dem nEHS und damit die intendierte Entlastung der Haushalte und Unternehmen.

Es erscheint unwahrscheinlich, dass eine Entlastung der Verbraucher in dieser Größenordnung zu einer Stärkung der Nachfrage und damit einem konjunkturellen Impuls führt – ein weiterer negativer Effekt auf die Nachfrage aufgrund eines Anstiegs der EEG-Umlage wird allerdings auch verhindert. In dem Maße, in dem es zu Strompreissenkungen kommen sollte, wird dies nur sehr eingeschränkt zu einer erhöhten Nachfrage nach Strom führen, da diese relativ preisunelastisch ist. Eingesparte Mittel können entsprechend in andere Verwendungen fließen und so in beschränktem Umfang zur konjunkturellen Belebung beitragen.

### Klimapolitische Sinnhaftigkeit der Absenkung der EEG-Umlage

Im Hinblick auf die Klimawirkung ist entscheidend, wie sich der Strompreis und damit die EEG-Umlage mittel- bis langfristig entwickeln, also über 2022 hinaus. Gemessen am CO<sub>2</sub>-Gehalt wird Strom in Deutschland aktuell sehr viel stärker mit Steuern, Abgaben und Umlagen belastet als andere Energieträger.<sup>3</sup> Gleich-

zeitig soll Strom aus erneuerbaren Energien in der Zukunft eine immer wichtigere Rolle spielen und fossile Energieträger ersetzen, z.B. durch einen Ausbau der Elektromobilität. Eine deutliche und vor allem dauerhafte Senkung des Endverbraucherpreises für Strom, beispielsweise durch eine nachhaltige Reduktion der EEG-Umlage, würde den Anreiz, in strombasierte Technologien zu investieren, erhöhen, und dadurch eine solche »Sektorkopplung« beschleunigen und CO<sub>2</sub>-Emissionen reduzieren.

Das Konjunkturpaket gibt keine Informationen darüber, ob und wie der Zuschuss aus Haushaltsmitteln nach 2022 weitergeführt wird. Mittelfristig werden aber der CO<sub>2</sub>-Preis (von 25 Euro/tCO<sub>2</sub> 2021 bis 55 Euro/tCO<sub>2</sub> 2025) und damit die Einnahmen aus dem nEHS kontinuierlich steigen, wodurch auch ohne Zuschuss mehr Mittel für eine dauerhafte Senkung der EEG-Umlage vorhanden sein werden. Allerdings ist noch unklar, wie sich der CO<sub>2</sub>-Preis und damit die EEG-Umlageentlastungen nach 2025 entwickeln. Steigt der Preis bis 2030 weiter kontinuierlich an, könnte der gesamte Finanzierungsbedarfs des EEG durch das Aufkommen aus dem nEHS gedeckt werden und die EEG-Umlage somit abgeschafft werden (vgl. Matthes 2020). Es wäre wünschenswert gewesen, dass das Konjunkturpaket hier nicht nur eine zeitlich begrenzte Senkung der EEG-Umlage vornimmt, sondern einen längerfristigen Ausblick auf deren geplante Entwicklung gibt, auch um die Planungssicherheit von Unternehmen und Haushalten bei Investitions- und Kaufentscheidungen – beispielsweise eines E-Autos – zu erhöhen.

### Verteilungswirkungen der Absenkung der EEG-Umlage

Abbildung 1 zeigt, wie sich der Anstieg der EEG-Umlage ohne den Bundeszuschuss auf die verfügbaren Einkommen der Haushalte auswirken würde, sowohl in absoluten Beträgen, wie auch relativ zum verfügbaren Nettoeinkommen.<sup>4</sup> In die Berechnung dieser Zahlen fließen nicht nur die höheren Ausgaben der Haushalte für Strom ein, sondern auch

in Höhe von ca. 200 Euro/tCO<sub>2</sub> erhoben. Benzin und Diesel liegen diese dagegen im Bereich 50–70 Euro/tCO<sub>2</sub>, Erdgas und Heizöl bei ca. 25 Euro/tCO<sub>2</sub>. Nimmt die CO<sub>2</sub>-Intensität der Stromproduktion in Deutschland durch den verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien weiter ab, könnte dieser implizite CO<sub>2</sub>-Preis sogar noch höher ausfallen, je nachdem wie sich die EEG-Umlage entwickelt.

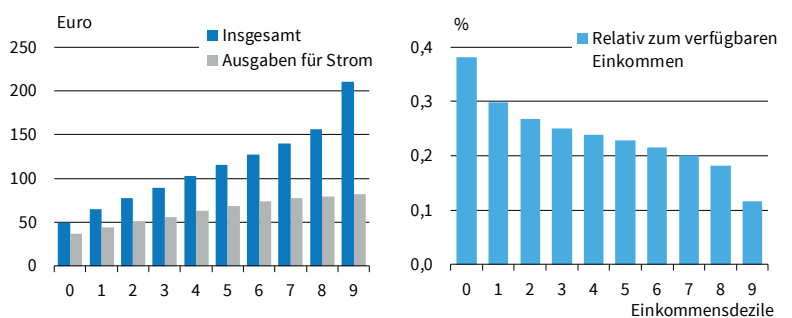
<sup>4</sup> Für die zugrunde liegenden Berechnungen wurden Input-Output-Tabellen aus der »World Input-Output Database« (WIOD; vgl. Timmer et al. 2015) mit aggregierten Daten aus der deutschen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe kombiniert (EVS; vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Einkommen-Einnahmen-Ausgaben/Methoden/einkommens-verbrauchsstichprobe.html>). WIOD enthält Informationen über den Energieverbrauch und die CO<sub>2</sub>-Emissionen, aufgliedert nach Ländern, Wirtschaftssektoren und Energieträgern, was eine Analyse der hier betrachteten Szenarien (Änderung des Strompreises, Einführung eines CO<sub>2</sub>-Preises) erlaubt. Wie üblich im Kontext von Input-Output-Modellen (vgl. z.B. Grainger und Kolstad 2010) wird angenommen, dass Unternehmen zusätzliche Produktionskosten in Form von höheren Güterpreisen an ihre Unternehmens- und Endkunden weitergeben und dass Preissteigerungen keinen Einfluss auf die nachgefragten Mengen haben. Die Ergebnisse sollten daher als kurzfristige Effekte interpretiert werden.

<sup>2</sup> Eine weitere Ursache ist die Entwicklung des Marktpreises für Erdgas, der bereits seit November 2019 stark gefallen ist (vgl. Agora Energiewende 2020).

<sup>3</sup> Je nach Berechnung werden auf den Endverbrauch von Strom Klimaschutz- und umweltbezogene Steuern, Abgaben und Umlagen

Abb. 1

### Änderung der Belastung der Haushalte aus einem Anstieg der EEG-Umlage ohne Bundeszuschuss



Quelle: Berechnungen der Autoren.

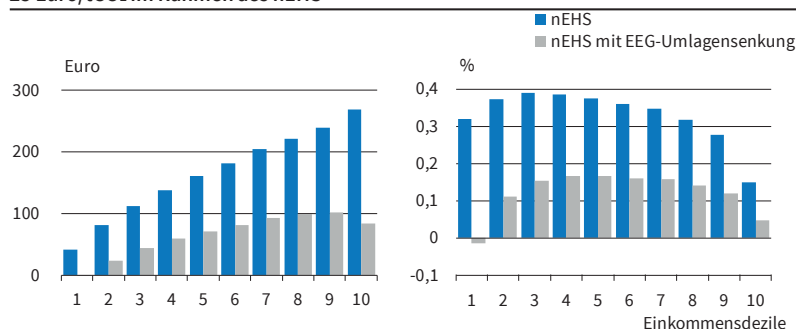
© ifo Institut

die indirekten Effekte eines höheren Strompreises: Die Produktionskosten der Unternehmen steigen und werden in Form von höheren Güterpreisen an die Verbraucher weitergegeben. Wie der linke Teil der Grafik zeigt, macht dieser indirekte Effekt einen erheblichen Teil der Gesamtbelastung aus, zumindest für höhere Einkommensgruppen. Insgesamt würde die zusätzliche Belastung zwischen knapp 50 Euro im Jahr im ersten Einkommensdezil und über 200 Euro für die einkommensstärkste Gruppe liegen.

Der rechte Teil von Abbildung 1 zeigt, dass eine höhere EEG-Umlage einkommensschwächere Haushalte im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen stärker belasten würde. Dies ist in Einklang mit Untersuchungen in anderen Ländern (vgl. Pizer und Sexton 2019): Ein höherer Strompreis als Folge einer Steuer- oder Abgabenerhöhung wirkt regressiv. Aus Verteilungsgesichtspunkten ist die Senkung der EEG-Umlage im Rahmen des Konjunkturpakets daher sinnvoll, wenn eine überproportionale Belastung von einkommensschwächeren Haushalten vermieden werden soll. Zudem werden zusätzliche Belastungen für alle Einkommensgruppen in einer Phase abgewendet, in der die wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise aller Voraussicht nach noch spürbar sein werden.

Abb. 2

### Änderung der Belastung der Haushalte durch die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Preises von 25 Euro/tCO<sub>2</sub> im Rahmen des nEHS<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Ohne und mit einer zusätzlichen Senkung der EEG-Umlage um 1,5 ct/kWh.  
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

## BELASTUNGEN DURCH NATIONALEN CO<sub>2</sub>-PREIS

Hinsichtlich der zusätzlichen Belastungen und Verteilungswirkungen klimapolitischer Maßnahmen ab dem Jahr 2021 muss zudem die Einführung des nationalen CO<sub>2</sub>-Preises in den Sektoren Verkehr und Gebäude im Rahmen des nEHS berücksichtigt werden. Da, bedingt durch die Coronakrise, aber auch durch von der Pandemie unabhängige Marktentwicklungen, der Preis von Erdöl und Erdgas in den letzten Monaten deutlich gefallen ist,<sup>5</sup> wird sich die Einführung des CO<sub>2</sub>-Preises – im Vergleich zu Vor-Corona-Zeiten – vermutlich nicht stark im absoluten Preisniveau bemerkbar machen. Eine zusätzliche Belastung im Vergleich zur Situation ohne nEHS stellt er aber nichtsdestotrotz dar.

Allerdings sollte dies nicht als Anlass genommen werden, die Einführung des nEHS zu verschieben: damit würde nicht nur die Schaffung eines wichtigen Anreizes für klimafreundliches Verhalten weiter verzögert (siehe auch unsere Ausführungen zu den klimapolitischen Rahmenbedingungen), die fehlenden Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung würden auch die Absenkung der EEG-Umlage reduzieren.

Das dem nEHS zugrunde liegende »Brennstoffemissionshandelsgesetz« sah zunächst einen Einstiegspreis pro Tonne CO<sub>2</sub> von 10 Euro vor. Im Dezember 2019 haben sich Bund und Länder dann auf eine Erhöhung des anfänglichen CO<sub>2</sub>-Preises auf 25 Euro/tCO<sub>2</sub> geeinigt. Dieser soll auf den Verbrauch von fossilen Energieträgern erhoben werden, die nicht vom europäischen Emissionshandelssystem (EU ETS) erfasst werden, vor allem Benzin, Diesel, Erdgas und Heizöl. Ein Teil der Einnahmen, die durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung generiert werden (und sämtliche Einnahmen, die durch diese Erhöhung des CO<sub>2</sub>-Preises zusätzlich anfallen), wird für die bereits angesprochene Senkung der EEG-Umlage verwendet, um die Verbraucher für höhere Brenn- und Kraftstoffpreise zu kompensieren.

Wie bereits gezeigt, würde eine spürbare Entlastung der Energieverbraucher allerdings eine deutlich stärkere Reduktion der EEG-Umlage erfordern, als in der Summe aus Klimaschutzprogramm und Konjunkturpaket resultiert. Dies wurde bereits von verschiedenen Seiten vorgeschlagen, beispielsweise in Form einer Senkung auf mindestens 5 ct/kWh (vgl. Enplify 2020), was mit einer zusätzlichen Entlastung von 1,5 ct/kWh einherginge, oder sogar durch eine Senkung um insgesamt 5 ct/kWh (vgl. Agora 2020). Eine solch umfassendere Senkung der Umlage würde auch eine entsprechend stärkere

<sup>5</sup> Nachdem der Erdgaspreis bereits Ende 2019 stark zurückgegangen ist, ist auch der Rohölpreis in den ersten Wochen der Coronakrise im März und April deutlich gefallen. Infolgedessen sind auch die Verbraucherpreise, beispielsweise für Diesel und Benzin, gesunken. Es ist davon auszugehen, dass die Energiepreise in den kommenden Monaten und Jahren in erheblichem Maße davon abhängen werden, wie schnell die Coronakrise überwunden werden kann und sich eine wirtschaftliche Erholung einstellt.



Lenkungswirkung hinsichtlich des Umstiegs auf strombasierte Technologien implizieren.

Abbildung 2 illustriert, wie ein solcher Vorschlag die aus dem nEHS entstehenden Belastungen der Haushalte 2021 abmildern würde. Dabei wird die Verteilungswirkung eines CO<sub>2</sub>-Preises in Höhe von 25 Euro/tCO<sub>2</sub> auf Brenn- und Kraftstoffe bei einer Deckelung der EEG-Umlage auf 6,5 ct/kWh verglichen mit einem Szenario, in dem die EEG-Umlage auf 5 ct/kWh gesenkt wird.

Ohne eine weitere Entlastung führt das nEHS im Jahr 2021 zu zusätzlichen Ausgaben zwischen 40 Euro im Jahr für die unterste Einkommensgruppe und 265 Euro für das oberste Dezil.<sup>6</sup> Im Gegensatz zu Strom wirkt eine Abgabe auf Brenn- und Kraftstoffe nicht durchgehend regressiv, sondern belastet mittlere Einkommensgruppen proportional stärker (vgl. Pizer und Sexton 2019). Wird zusätzlich noch die EEG-Umlage auf 5 ct/kWh gedeckelt, sinkt die absolute Belastung für alle Einkommensgruppen um mehr als die Hälfte. Besonders die Haushalte an beiden Enden der Einkommensverteilung würden von einer solchen Maßnahme profitieren: Für die einkommensstärksten 10 Prozent verringert sich die zusätzliche Belastung um zwei Drittel, für die einkommensschwächsten Haushalte würde sie sogar unter null sinken.

## FAZIT: KONJUNKTURPAKET MIT LICHT UND SCHATTEN

Aus klimapolitischer Perspektive weist das Konjunkturpaket sowohl Licht wie auch Schatten auf. Positiv zu sehen ist, dass zukünftigen Herausforderungen, die sich aus einer zunehmenden Dekarbonisierung ergeben und die sowohl eine verstärkte Sektorkopplung als auch neue Technologien erfordern, Rechnung getragen wurde, beispielsweise durch die Bereitstellung von Mitteln für die seit langem erwartete Wasserstoffstrategie. Negativ ist, dass dieser Ansatz auf einer sektor- und technologiespezifischen Ebene verharrt und einer Anpassung der allgemeinen Rahmenbedingungen für eine aus ökonomischer Sicht effiziente Reduktion der Emissionen wenig Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Ohne die mit einer solchen Rahmensetzung geschaffenen Erwartungen über zukünftige Marktbedingungen besteht aber die Gefahr, dass sich heutige grüne Stimuli langfristig als wenig wirksam erweisen. Dass ein Anstieg der EEG-Umlage durch den Einsatz von Haushaltsmitteln vermieden wird, ist unter Verteilungs- und Entlastungsaspekten sinnvoll; es sollte aber klar kommuniziert werden, ob und in welchem Umfang eine permanente Senkung der EEG-Umlage über das Jahr 2022 hinaus angestrebt wird.

<sup>6</sup> In den darauffolgenden Jahren könnten diese Beträge noch höher ausfallen, da der CO<sub>2</sub>-Preis weiter ansteigen wird. Mittentscheidend wird hier sein, wie sich die EEG-Umlage entwickelt.

## LITERATUR

- ACEA – European Automobile Manufacturers' Association (2020), »Letter to the President of the European Commission«, verfügbar unter: [https://www.acea.be/uploads/news\\_documents/COVID19\\_auto\\_sector\\_letter\\_Von\\_der\\_Leyen.pdf](https://www.acea.be/uploads/news_documents/COVID19_auto_sector_letter_Von_der_Leyen.pdf), aufgerufen am 1. Juli 2020.
- Agora Energiewende (2020), »Zwischen Rekordhoch und Abschaffung: Die EEG-Umlage 2021 in Zeiten der Corona-Krise«, verfügbar unter: [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020-05\\_Doppelter-Booster/A-EW\\_181\\_Kurzanalyse\\_Corona\\_EEG\\_Umlage\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2020/2020-05_Doppelter-Booster/A-EW_181_Kurzanalyse_Corona_EEG_Umlage_WEB.pdf), aufgerufen am 1. Juli 2020.
- Ausfelder et al. (2017), »Sektorkopplung« – Untersuchungen und Überlegungen zur Entwicklung eines integrierten Energiesystems«, Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft, München.
- BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (2020), »BDEW-Strompreisanalyse Januar 2020«, verfügbar unter: [https://www.bdew.de/media/documents/20200107\\_BDEW-Strompreisanalyse\\_Januar\\_2020.pdf](https://www.bdew.de/media/documents/20200107_BDEW-Strompreisanalyse_Januar_2020.pdf), aufgerufen am 1. Juli 2020.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020), »Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken. Ergebnis Koalitionsausschuss 3. Juni 2020«, verfügbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile&v=8), aufgerufen am 1. Juli 2020.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2020), »Nationale Wasserstoffstrategie«, verfügbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Energieeffizienz/nationale\\_wasserstoffstrategie\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Energieeffizienz/nationale_wasserstoffstrategie_bf.pdf), aufgerufen am 1. Juli 2020.
- Enplify (2020), »Die Entwicklung der EEG-Umlage 2021–2023 im Kontext von nEHS-Einführung und Corona-Krise«, verfügbar unter <https://www.enplify.de/entwicklung-eeg-umlage-2021-bis-2023-im-kontext-von-nEHS-einfuehrung-und-corona-krise>, aufgerufen am 1. Juli 2020.
- EWI – Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln (2020), »Einfluss der Covid-19 Pandemie auf den Großhandelsstrompreis und die EEG-Umlage«, verfügbar unter [https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2020/05/20200604\\_EWI\\_COVID-19\\_fina\\_Konjunkturprogramm.pdf](https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2020/05/20200604_EWI_COVID-19_fina_Konjunkturprogramm.pdf), aufgerufen am 1. Juli 2020.
- Gerbert et al. (2018), »Klimapfade für Deutschland«, verfügbar unter: <https://bdi.eu/publikation/news/klimapfade-fuer-deutschland>, aufgerufen am 1. Juli 2020.
- Grainger, C. A. und C. D. Kolstad (2010), »Who Pays a Price on Carbon?«, *Environmental and Resource Economics* 46, 359–376.
- KSG – Bundesklimaschutzgesetz (2019), »Bundes-Klimaschutzgesetz«, verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/ksg/KSG.pdf>, aufgerufen am 1. Juli 2020.
- Lenkungsreis zur Wissenschaftsplattform Klimaschutz (2020), *Klimapolitische Anforderungen an die Konjunkturpolitik in der Coronakrise*, verfügbar unter: [https://media.pt-dlr.de/wpks\\_ot/WPKS-Corona-Konjunktur.pdf](https://media.pt-dlr.de/wpks_ot/WPKS-Corona-Konjunktur.pdf), aufgerufen am 9. Juli 2020.
- Leisinger, C. und F. Rösel (2020), »Kaum mehr als ein Strohfeder – Evaluationsstudien zu Abwrackprämien im Überblick«, *ifo Dresden berichtet* 27(3), 25–27.
- Löschel, A. und K. Pittel (2020), »Der EU Green Deal und deutsche Anstrengungen zum Klimaschutz in der Coronakrise«, *ifo Schnelldienst* 78(6), 6–9.
- Matthes, F. (2020), »Auswirkung des zusätzlichen BEHG-Aufkommens auf die Stromkosten (EEG-Umlage etc.)«, mimeo.
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, acatech und Union der deutschen Akademien der Wissenschaften (2020), *Energiewende 2030: Europas Weg zur Klimaneutralität*, verfügbar unter: [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/2020\\_Energiewende\\_2030\\_Final.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_Energiewende_2030_Final.pdf), aufgerufen am 1. Juli 2020.
- Pizer, W. A. und S. Sexton (2019), »The Distributional Impacts of Energy Taxes«, *Review of Environmental Economics and Policy* 13(1), 104–123.
- Stiftung 2 Grad (2020), »Making the economy more resilient with a climate stimulus programme – Companies send strong signal to Petersberg Climate Dialogue«, verfügbar unter: <https://www.stiftung2grad.de/en/making-the-economy-more-resilient-with-a-climate-stimulus-programme-companies-send-strong-signal-to-petersberg-climate-dialogue-5474>, aufgerufen am 1. Juli 2020.
- Timmer, M. P., E. Dietzenbacher, B. Los, R. Stehrer und G. J. de Vries (2015), »An Illustrated User Guide to the World Input-Output Database: the Case of Global Automotive Production«, *Review of International Economics* 23, 575–605.

Jean-Victor Alipour, Oliver Falck und Simone Schüller

# Homeoffice während der Pandemie und die Implikationen für eine Zeit nach der Krise

## IN KÜRZE

Homeoffice spielt in der Covid-19-Pandemie und den damit verbundenen Maßgaben zur sozialen Distanzierung eine zentrale Rolle. Der vorliegende Beitrag stellt jüngste Forschungsergebnisse zur Berechnung des Homeoffice-Potenzials für Deutschland sowie zu den Effekten von Homeoffice auf Wirtschaft und öffentliche Gesundheit während der Krise vor. Die Berechnungen ergeben, dass etwa 56% aller Beschäftigten in Deutschland prinzipiell einen Zugang zu Homeoffice haben. Weniger als die Hälfte dieses Potenzials wurde vor der Covid-19-Pandemie ausgeschöpft. Geringverdiener und Beschäftigte mit niedrigem Qualifikationsniveau können wesentlich seltener von zu Hause arbeiten. Dass Beschäftigte ohne Homeoffice-Zugang eine ungleich höhere Bürde der Pandemie tragen, zeigt sich darin, dass ein höheres Homeoffice-Potenzial sowohl mit regionalen Meldungen von Kurzarbeit als auch mit regionalen Infektionszahlen in einem negativen Zusammenhang steht. Der pandemiebedingte Homeoffice-Boom wird voraussichtlich nachhaltige Auswirkungen auf die Organisation von Arbeit haben. Die vollständige Verlagerung ins Homeoffice kann in naher Zukunft jedoch kein universelles Modell sein. Es ist davon auszugehen, dass sowohl Betriebe als auch Beschäftigte eine hybride Arbeitsform zwischen Homeoffice und Präsenzarbeit bevorzugen werden.<sup>1</sup>

Mit der Covid-19-Krise hat Homeoffice eine ökonomisch und politisch zentrale Relevanz erhalten. Die Möglichkeit, den Arbeitsplatz nach Hause zu verlagern, ist plötzlich gleichermaßen entscheidend für die Aufrechterhaltung wirtschaftlicher Aktivität und die Vermeidung gesundheitlicher Risiken. Gleichzeitig ist mit dem Homeoffice-Boom auch die Debatte über eine gesetzliche Regelung von Heimarbeit wieder eröffnet worden, wie der jüngste Vorstoß der SPD zur Einführung eines Rechts auf Homeoffice zeigt.

Doch wie viele Beschäftigte in Deutschland haben überhaupt einen Zugang zu Homeoffice, können also allein aufgrund der Art ihrer beruflichen Tätigkeit zumindest zeitweise von zu Hause arbeiten? Hat die Flucht in die Heimarbeit tatsächlich das Infektionsgeschehen im Verlauf der Pandemie verlangsamen und Jobs retten können? Und welche ökonomischen Argumente sprechen für bzw. gegen einen anhaltenden Homeoffice-Boom über die Coronakrise hinaus?

In der bisherigen Forschung hatte die Frage, wie viele Menschen überhaupt im Homeoffice arbeiten können, keine große Bedeutung. Nicht einmal jeder zweite Arbeitgeber bot Homeoffice an (vgl. ifo und Randstad 2019) und bei Weitem nicht jeder Beschäftigte nutzte die Möglichkeit, zu Hause zu arbeiten. Entsprechend lag Deutschland bei der Homeoffice-Nutzung bis vor Kurzem noch deutlich unter dem europäischen Durchschnitt (vgl. Eurostat 2018).

Mit der Covid-19-Krise und den entsprechenden Maßgaben zur sozialen Distanzierung sind viele Widerstände gegen das Arbeiten zu Hause in den Hintergrund getreten. Tatsächlich setzten laut einer repräsentativen ifo-Umfrage rund drei von vier Unter-

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag basiert auf der Studie »Germany's Capacities to Work from Home«, die soeben in der CESifo Working Paper Reihe als Nr. 8227 erschienen ist.



**Jean-Victor Alipour**

ist Doktorand im ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien.



**Prof. Dr. Oliver Falck**

leitet das ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Innovationsökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



**Dr. Simone Schüller**

ist wissenschaftliche Referentin am Deutschen Jugendinstitut. Zuvor war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin im ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien.



nehmen in Deutschland zur Bewältigung der Krise verstärkt auf Homeoffice (vgl. Litsche et al. 2020).

Damit stellt sich zunächst die Frage: Wie hoch ist das Homeoffice-Potenzial in Deutschland?

### BISHERIGE STUDIEN

In einer viel beachteten Studie stellten Dingel und Neiman (2020) kürzlich eine Methode zur Berechnung von Homeoffice-Potenzialen vor. Darin teilen die Autoren Berufe auf Grundlage ihres Tätigkeitsprofils als kompatibel oder inkompatibel mit Heimarbeit ein. Wenn die berufliche Tätigkeit beispielsweise überwiegend im Freien ausgeübt wird oder wenn das Bearbeiten von E-Mails nicht erforderlich ist, wird dieser Beruf als unvereinbar mit Homeoffice klassifiziert. Das gesamte Homeoffice-Potenzial entspricht demnach dem Anteil der Beschäftigten mit Berufen, auf die keines dieser Ausschlusskriterien zutrifft. Berechnet nach dieser Methode, variieren die Schätzungen des Homeoffice-Potenzials für Deutschland zwischen 17% (vgl. Pestel 2020), 29% (vgl. Boeri, Caiumi und Paccagnella 2020), 37% (vgl. Dingel und Neiman 2020) und 42% (vgl. Fadinger und Schymik 2020).

Die beträchtliche Schwankungsbreite dieser Ergebnisse könnte auf unterschiedliche Einschätzungen der Autoren zurückzuführen sein, ob bestimmte Tätigkeiten und/oder Arbeitsbedingungen mit Heimarbeit kompatibel sind oder nicht. Ein Blick auf die Berufsprofile zeigt zudem, dass ein solches Vorgehen wichtige Aspekte der Arbeitswirklichkeit nicht abbilden kann. Etwa in der Berufsgruppe »Land-, Tier- und Forstwirtschaftsberufe«: Obwohl der Großteil der Beschäftigten in dieser Berufsgruppe überwiegend im Freien arbeitet (77%), geben dennoch etwa die Hälfte an, häufig Informationen zu sammeln, zu recherchieren oder zu dokumentieren, und jeder Dritte arbeitet häufig mindestens eine Stunde ununterbrochen im Sitzen. Es gibt also Hinweise darauf, dass es sogar in diesen Berufen in gewissem Umfang Tätigkeiten gibt, die grundsätzlich zu Hause durchführbar sind.

Die entscheidende Kenngröße für die Bestimmung des Homeoffice-Potenzials ist damit nicht unbedingt die vollständige oder dauerhafte Verlagerung aller Tätigkeiten ins Homeoffice, sondern die Möglichkeit, Teiltätigkeiten zu Hause zu erledigen. Denn auch perspektivisch ist aus vielerlei Gründen nicht davon auszugehen, dass eine Mehrheit der Beschäftigten oder Unternehmen eine vollständige Verlegung der Arbeitsplätze ins Homeoffice begrüßen würden, selbst wenn die Möglichkeit bestünde.

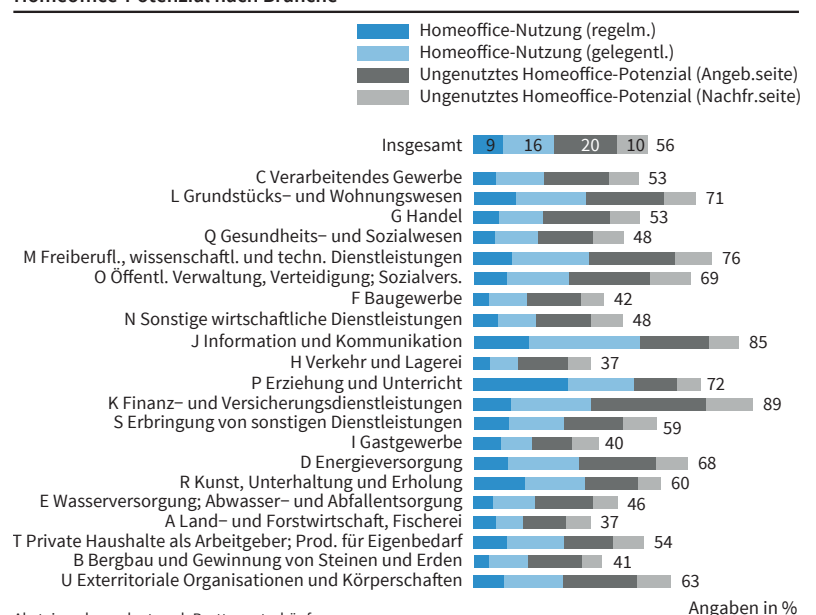
### UMFRAGEBASIERTE BERECHNUNGSMETHODE

In Alipour, Falck und Schüller (2020) stellen wir einen neuen Ansatz zur Berechnung des Homeoffice-Potenzials vor, der unabhängig von Bewertungen seitens der Forschenden ist und stattdessen auf die Einschät-

zung der Erwerbstätigen selbst setzt. Konkret wird das Homeoffice-Potenzial eines Berufes definiert als der Anteil der Erwerbstätigen, die nicht ausschließen, dass Homeoffice in ihrem Job möglich ist oder selbst zumindest gelegentlich zu Hause arbeiten. In die Berechnungen fließen Informationen von über 17 000 Erwerbstätigen aus der BIBB/BAuA Erwerbstätigenbefragung (ETB) von 2018 ein (vgl. Hall et al. 2019). Die berufsspezifischen Potenziale werden anschließend mit Statistiken der Bundesagentur für Arbeit über die Häufigkeit der einzelnen Berufe in der Gesamtwirtschaft sowie nach Branchen und Regionen zusammengespielt und aggregiert. Insgesamt ergibt sich nach dieser Berechnungsmethode, dass etwa 56% der abhängig Beschäftigten in Deutschland derzeit zumindest zeitweise von zu Hause arbeiten können.

Für die zuvor erwähnten Land-, Tier- und Forstwirtschaftsberufe ergibt sich eine Homeoffice-Obergrenze von 30%, während nach der Methode von Dingel und Neiman (2020) Homeoffice nur für 5% der Erwerbstätigen möglich sein sollte. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass rund 15% der Erwerbstätigen in dieser Berufsgruppe angeben, zumindest gelegentlich bereits zu Hause zu arbeiten, und rund 8% von regelmäßiger Homeoffice-Nutzung berichten. Abbildung 1 stellt Homeoffice-Potenziale nach Wirtschaftszweigen dar. Der Zugang zu Homeoffice ist in der Finanzindustrie (89%) am höchsten und in der Landwirtschaft und im Verkehr (jeweils 37%) am niedrigsten. Über alle Branchen hinweg hatten über die Hälfte der Beschäftigten mit Homeoffice-Zugang vor der Krise noch keine Erfahrung mit Heimarbeit. Dieses vor der Pandemie ungenutzte Homeoffice-Potenzial resultiert zu zwei Drittel aus Restriktionen von Arbeitgeberseite, während ein Drittel auf fehlende

Abb. 1  
Homeoffice-Potenzial nach Branche



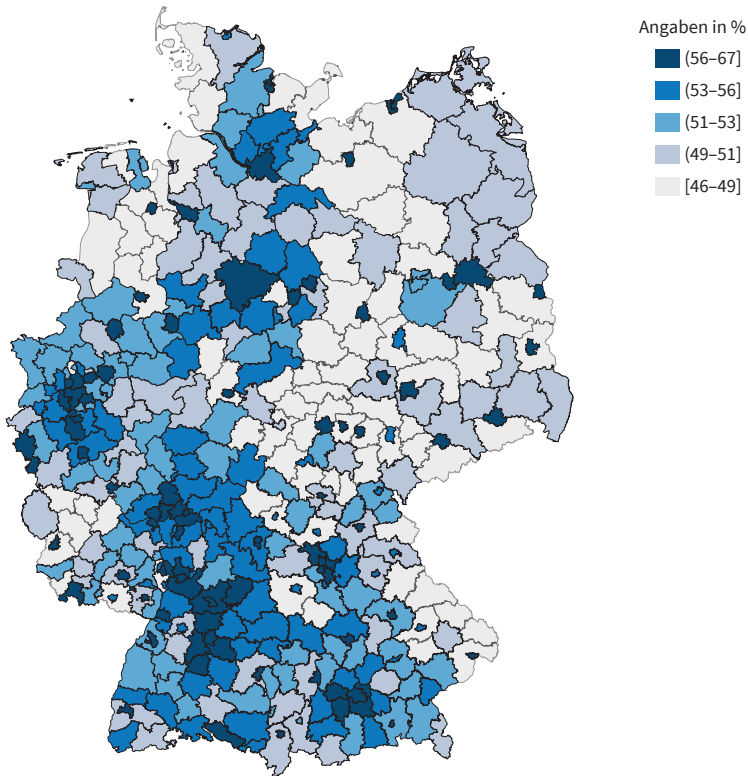
Absteigend geordnet nach Bruttowertschöpfung.

Quelle: Berechnungen der Autoren basierend auf BIBB/BAuA ETB 2018 und Beschäftigungsstatistik nach Berufen der BA 2019, gewichtet.

Angaben in %

© ifo Institut

Abb. 2  
Regionales Homeoffice-Potenzial



Quelle: Berechnungen der Autoren basierend auf BIBB/BAuA ETB 2018 und Beschäftigungsstatistik nach Berufen der BA 2019, gewichtet.

© ifo Institut

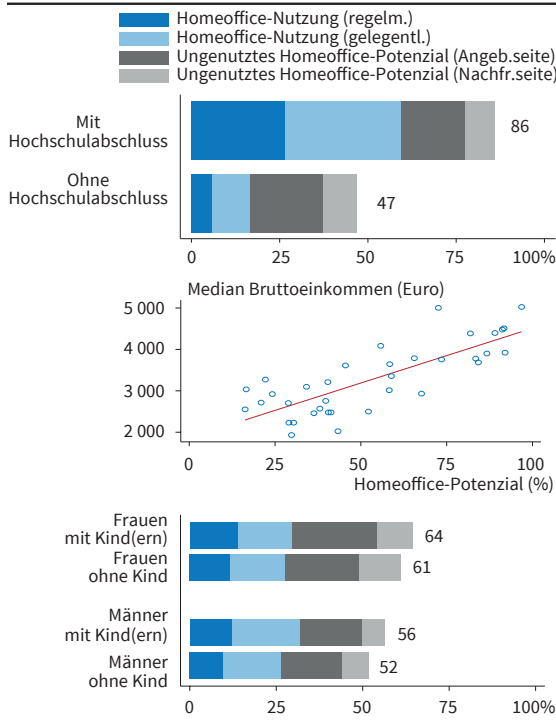
Nachfrage seitens der Arbeitnehmer zurückzuführen ist.<sup>2</sup>

### UNGLEICHER ZUGANG ZUM HOMEOFFICE

Die regionale Verteilung der Homeoffice-fähigen Jobs lässt ein starkes Gefälle zwischen West- und Ostdeutschland sowie zwischen städtischen und ländlichen Landkreisen erkennen (vgl. Abb. 2). In Städten mit mehr als 500 000 Einwohnern haben etwa 65% der abhängig Beschäftigten prinzipiell die Möglichkeit zur Heimarbeit, während im Rest des Landes nur etwa die Hälfte einen Homeoffice Zugang hat.

Darüber hinaus zeigt sich ein deutliches Gefälle nach Bildungsgrad und Einkommen: Verglichen mit Beschäftigten ohne akademischen Abschluss, haben Hochschulabsolventen fast doppelt so häufig die Möglichkeit, im Homeoffice zu arbeiten (vgl. Abb. 3). Ein Großteil dieser Beschäftigten hatte auch schon vor der Krise Erfahrung mit der Arbeit zu Hause. Im Gegensatz dazu ist das Homeoffice-Potenzial der Beschäftigten ohne Hochschulabschluss vor der Krise weitestgehend ungenutzt. Da der Wechsel in die Heimarbeit in der Regel mit Anpassungskosten verbunden ist (Einrichtung eines Arbeitsplatzes, Bereitstellung von IT-Equipment), dürfte für diese Gruppe allerdings auch während der Pandemie eine schnelle Verlagerung des Arbeitsplatzes nicht unproblematisch sein. Die Ungleichheit nach Bildungsgrad spiegelt sich auch in den unterschiedlichen Einkommensniveaus der Beschäftigten mit bzw. ohne Homeoffice-fähigen Jobs wider. Abbildung 3 belegt eine starke positive Korrelation zwischen dem berufsspezifischen Homeoffice-Potenzial und dem mittleren Einkommen der Beschäftigten im jeweiligen Beruf. Frauen, und insbesondere Mütter von Kindern im betreuungsbedürftigen Alter, weisen insgesamt ein deutlich höheres Homeoffice-Potenzial auf als Männer, wobei sich dieser Unterschied hauptsächlich aus bisher ungenutztem Homeoffice-Potenzial speist (vgl. Abb. 3). In der tatsächlichen Nutzung vor der Covid-19-Krise unterscheiden sich Männer und Frauen kaum.

Abb. 3  
Homeoffice-Potenzial nach Bildung, Einkommen und Betreuungsverpflichtung<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Der Plot nach Bildungsstand sowie nach Betreuungsverpflichtung beruht auf gewichteten Umfrageergebnissen (nach ETB) auf Individualebene. "Mit Kind(ern)" entspricht mindestens einem Kind im Alter bis zehn Jahre im Haushalt. Einkommen (nach BA) auf Ebene der Berufe dargestellt.  
Quelle: Berechnungen der Autoren basierend auf BIBB/BAuA ETB 2018 und Beschäftigungsstatistik nach Berufen der BA 2019, gewichtet. © ifo Institut

### DIE ART DER TÄTIGKEIT BESTIMMT, WER ZU HAUSE ARBEITEN KANN

Ungleichheiten beim beruflichen Zugang zu Homeoffice sind zu einem großen Teil auf die unterschiedliche Zusammensetzung der ausgeübten Tätigkeiten zurückzuführen. Danach können Beschäftigte mit Jobs, in denen überwiegend kognitive und wenig manuelle Tätigkeiten erforderlich sind, deutlich häufiger im Homeoffice arbeiten (vgl. Mergener 2020a). Diese Art von Tätigkeit wird typischerweise von höher qualifizierten Arbeitskräften ausgeübt, wodurch ein

<sup>2</sup> Angebotsseitig ungenutztes Homeoffice-Potenzial ist definiert als der Anteil der Beschäftigten, die gerne im Homeoffice arbeiten würden, es aber nicht tun. Nachfrageseitig ungenutztes Homeoffice-Potenzial wird definiert als der Anteil der Beschäftigten, die ein Angebot zum (zeitweisen) Arbeiten im Homeoffice nicht annehmen würden (siehe dazu auch die Diskussion in Mergener 2020b).

Großteil des vermeintlichen Gehaltsaufschlags auf Homeoffice erklärt werden kann. Abbildung 4 veranschaulicht den Zusammenhang zwischen verschiedenen Tätigkeiten bzw. Arbeitsbedingungen und der Möglichkeit zum Homeoffice anhand der Ergebnisse einer einfachen logistischen Regression. Die Möglichkeit, zeit- bzw. teilweise zu Hause zu arbeiten, liegt im Durchschnitt um 12 Prozentpunkte höher, wenn das Tätigkeitsprofil häufiges »Entwickeln, Forschen und Konstruieren« beinhaltet. Einen ähnlich hohen Effekt hat häufiges Arbeiten am PC. Dagegen reduzieren die Tätigkeiten »Pflegen, Betreuen, Heilen« oder »im Stehen arbeiten« die Chance auf einen Homeoffice-Zugang am deutlichsten.

**FIRMEN SCHÖPFEN IHR HOMEOFFICE-POTENZIAL WÄHREND DER KRISE AUS**

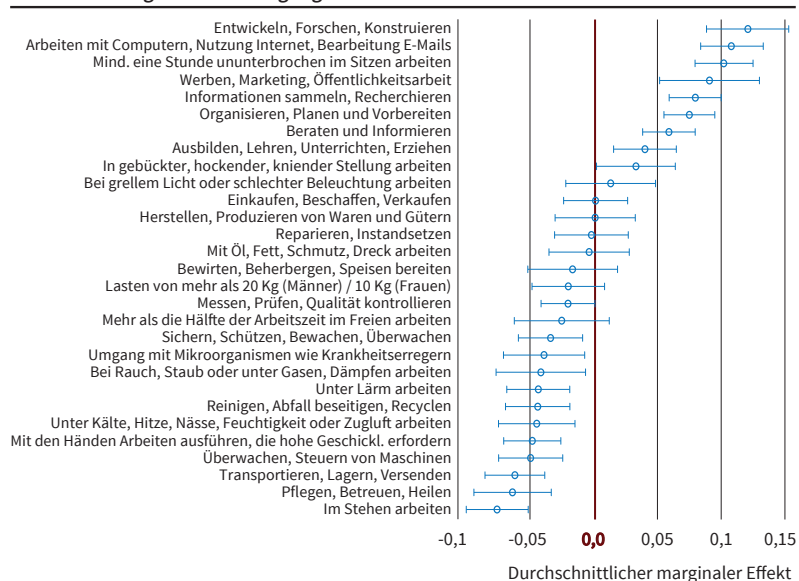
Mit der Coronakrise erlebt Homeoffice einen unvorhergesehenen Boom. Im April 2020 arbeiteten laut einer Befragung 34% der Beschäftigten ganz oder teilweise im Homeoffice. Unter den Beschäftigten mit Hochschulabschluss waren es sogar 60% (vgl. Schröder et al. 2020). Eine Befragung des beruflichen Netzwerks LinkedIn unter dessen Mitgliedern in Deutschland ergab einen ähnlich hohen Homeoffice-Anteil während der Pandemie (67%). Dies deutet darauf hin, dass Mitglieder der Plattform tendenziell höher qualifiziert sind. 33% der Befragten arbeiteten danach durchgehend im Betrieb. 54% wechselten aufgrund der Krise ins Homeoffice, während 13% grundsätzlich von zu Hause arbeiten (vgl. Abb. 7).

Darüber hinaus zeigt eine repräsentative Erhebung des ifo Instituts im April 2020, dass etwa drei Viertel der Firmen in Deutschland bei der Bewältigung der Krise auf eine verstärkte Nutzung von Homeoffice setzten (vgl. Litsche et al. 2020). Ein Vergleich der Befragungsergebnisse nach Branchen mit unserem berechneten Homeoffice-Potenzial zeigt, dass Branchen mit einem höheren Homeoffice-Potenzial tatsächlich auch verstärkt auf Homeoffice gesetzt haben (vgl. Abb. 5). Alipour, Fadinger und Schymik (2020) zeigen zudem, dass die Unternehmen dabei ihr Potenzial sowohl am *intensiven* als auch am *extensiven* Rand ausschöpften. In anderen Worten, es wurden sowohl die Arbeitszeiten im Homeoffice gesteigert als auch Mitarbeitende ohne vorherige Homeoffice-Erfahrung angehalten, von zu Hause zu arbeiten.

**ZUGANG ZU HOMEOFFICE SENKT DIE WAHRSCHEINLICHKEIT VON KURZARBEIT**

Doch hat die massive Umstellung auf Heimarbeit den wirtschaftlichen Corona-Schock abmildern können? In Deutschland spiegeln sich die kurzfristigen wirtschaftlichen Konsequenzen der Pandemie und der damit verbundenen staatlichen Eindämmungsmaßnahmen am deutlichsten in den Kurzarbeiterzahlen wider. Im März und April 2020 wurde für insgesamt

Abb. 4 Berufliche Tätigkeiten und Zugang zu Homeoffice<sup>a</sup>

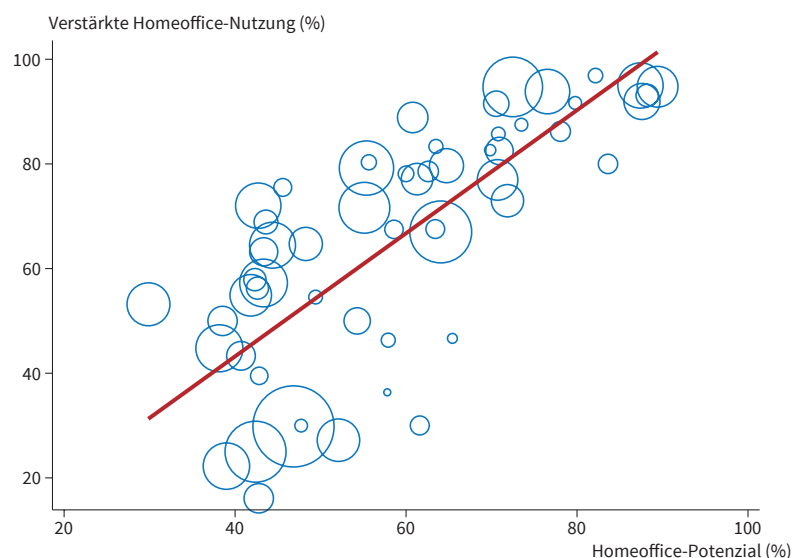


<sup>a</sup> Durchschnittliche marginale Effekte basierend auf logistischer Regression auf Individualebene. Abhängige Variable = 0, wenn Homeoffice im Job "nicht möglich" und ansonsten = 1. Erklärende Variablen jeweils = 1, wenn bestimmte Tätigkeit "häufig" ausgeführt wird und ansonsten = 0. N= 16 892. Robuste Standardfehler. 95%-Konfidenzintervalle abgebildet. Pseudo R<sup>2</sup> = 0,24. Quelle: Berechnungen der Autoren basierend auf BIBB/BAU ETB 2018, gewichtet. © ifo Institut

10,7 Mio. Menschen Kurzarbeit angezeigt. Fast jeder Dritte abhängig Beschäftigte war demnach betroffen. Zum Vergleich: die Zahl der Kurzarbeiter stieg während der Finanzkrise 2008/2009 auf nur knapp über 3 Millionen (vgl. BA 2020).

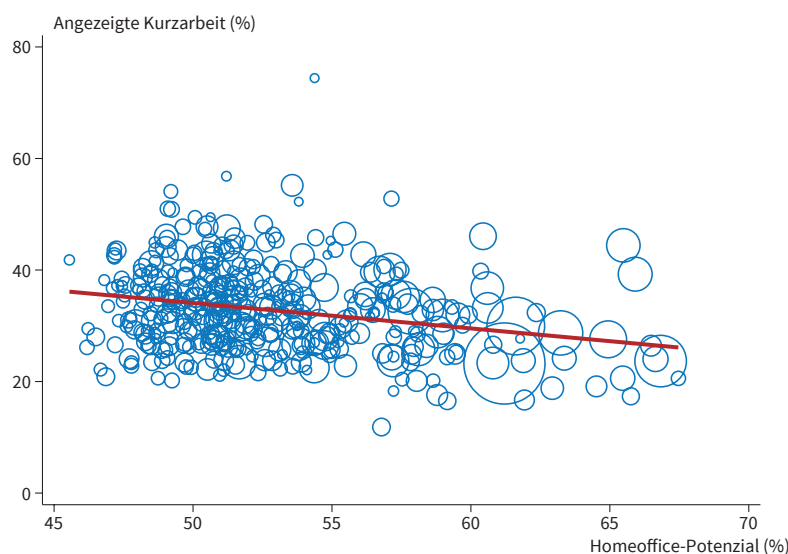
Abbildung 6 stellt den Zusammenhang zwischen regionalem Homeoffice-Potenzial und registrierter Kurzarbeit über alle 401 Landkreise anhand der amt-

Abb. 5 Verstärkte Homeoffice-Nutzung während der Krise und Homeoffice-Potenzial nach Branchen<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Darstellung zeigt den linearen Zusammenhang zwischen dem Anteil der Firmen mit verstärkter Homeoffice-Nutzung je Branche und branchenspezifischen Homeoffice-Potenzial. Beobachtungen auf Branchenebene (WZ 2008 2-Steller) gewichtet mit Anzahl der Beschäftigten im jeweiligen Sektor im Jahr 2019. Quelle: Berechnungen der Autoren auf Basis von 7 227 Firmenbeobachtungen aus der ifo Konjunkturumfrage April 2020; BIBB/BAU ETB 2018; Beschäftigungsstatistik der BA 2019, gewichtet. © ifo Institut

Abb. 6  
Regionale Kurzarbeit und Homeoffice-Potenzial<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Der Plot zeigt die Korrelation zwischen dem Anteil der Beschäftigten in angezeigter Kurzarbeit im März und April 2020 an der Gesamtbeschäftigung im Jahr 2019 und regionalem Homeoffice-Potenzial auf Landkreisebene. Kreise bevölkerungsgewichtet.  
Quelle: Berechnungen der Autoren basierend auf BIBB/BAuA ETB 2018, Statistik der angezeigten Kurzarbeit nach Kreisen der BA März und April 2020 und Beschäftigungsstatistik BA 2019, gewichtet. © ifo Institut

lichen Kurzarbeiterzahlen der BA für März und April 2020 dar. Die Korrelation ist in der Tat negativ und statistisch signifikant. Danach ist eine Erhöhung des Anteils der Homeoffice-fähigen Jobs um 1 Prozentpunkt im Schnitt mit einer Verringerung des Anteils, der von Kurzarbeit betroffenen Beschäftigten um knapp 0,5 Prozentpunkte verbunden. Alipour, Fadinger und Schymik (2020) werten zudem Firmendaten aus und analysieren diese im Zusammenhang mit branchenspezifischen Homeoffice-Potenzialen. Die Ergebnisse legen nahe, dass Firmen, die aufgrund eines höheren Potenzials verstärkt auf Homeoffice setzen konnten, deutlich seltener Kurzarbeit beantragen oder von negativen Auswirkungen der Krise berichten. Die Möglichkeit, während der Krise den Arbeitsplatz in die eigenen vier Wände zu verlegen, hatte demnach einen wesentlichen Einfluss auf die Erhaltung der wirtschaftlichen Aktivität. Aufgrund der ungleichen Verteilung Homeoffice-fähiger Jobs

ist allerdings davon auszugehen, dass die staatlich verordneten Lockdown-Maßnahmen, bei ansonsten gleichen Bedingungen, einkommensschwache Haushalte überproportional hart getroffen haben.

### HOMEOFFICE VERLANGSAMTE REGIONALE AUSBREITUNG DES VIRUS

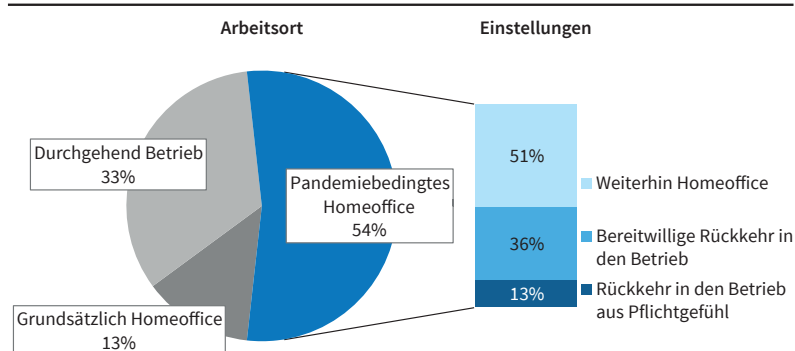
Eine naheliegende Frage ist, ob die Selbstisolation im Homeoffice gleichzeitig das Infektionsrisiko und damit die lokale Verbreitung des Coronavirus hemmen konnte. Alipour, Fadinger und Schymik (2020) untersuchen dies anhand von Daten des Robert Koch-Instituts über die Infektionszahlen in den 401 deutschen Landkreisen. Die Ergebnisse zeigen, dass ein höheres Homeoffice-Potenzial insbesondere in der Zeit vor den bundesweit abgestimmten Kontaktbeschränkungen das Infektionsgeschehen verlangsamt hat. In dieser Zeit hatten bereits viele Beschäftigte, die die Möglichkeit dazu hatten, verstärkt zu Hause gearbeitet. Dies legt eine Auswertung von Pendlerströmen anhand von Mobilitätsdaten nahe. Nach der Einführung der Lockdown-Maßnahmen konvergierte die arbeitsbezogene Mobilität zwischen Regionen mit hohem und niedrigem Homeoffice-Potenzial auf einen ähnlich niedrigen Stand. Nachdem der Grund für den Verbleib zu Hause (Homeoffice oder Kurzarbeit) für die Verbreitung des Virus keine Rolle spielt, relativierte sich nach dem Lockdown auch der Effekt eines höheren Homeoffice-Potenzials auf Neuinfektionen.

Insgesamt verdeutlichen die Ergebnisse, dass die Verlagerung der Arbeit aus dem Betrieb ins Homeoffice ein wichtiger Teil der Eindämmungsstrategie sein sollte. Dies gilt insbesondere für die Zeit, in der die staatlichen Maßgaben gelockert und wirtschaftliche Aktivitäten wieder hochgefahren werden. Auch im Hinblick auf eine mögliche zweite Infektionswelle ist es sowohl im Sinne des Gesundheitsschutzes als auch aus wirtschaftspolitischer Sicht geboten, die Rahmenbedingungen für eine rasche und umfangreiche Ausschöpfung des Homeoffice-Potenzials zu schaffen.

### KEINE SCHNELLE UND VOLLSTÄNDIGE RÜCKKEHR INS BÜRO ABSEHBAR

Dass sich viele Menschen der Rolle von Homeoffice zum Zweck des Infektionsschutzes bewusst sind, zeigt die Auswertung der erwähnten Umfrage von LinkedIn von Anfang Juni 2020. 51% der Befragten, die pandemiebedingt im Homeoffice arbeiten, geben darin an, gar nicht oder nur teilweise zurück an den betrieblichen Arbeitsplatz zu kehren, um weiterhin soziale Distanz zu wahren. 49% erklären hingegen bereitwillig oder aus einem Pflichtgefühl heraus, wieder im Betrieb arbeiten zu werden, sobald dies möglich sei (vgl. Abb. 7). Als größte Bedenken gegenüber einer Rückkehr an den betrieblichen Arbeitsplatz nennen die Befragten andere Menschen, die sich nicht an Hygie-

Abb. 7  
Arbeitsort während der Pandemie



Quelle: Auswertung der Autoren auf Basis von LinkedIn-Umfrage im Zeitraum 1.–14. Juni 2020 unter dessen Mitgliedern in Deutschland.

© ifo Institut



nemaßnahmen halten (39%), größere Meetings oder Versammlungen (29%) und der Weg zur Arbeit (25%). Etwa jeder Dritte äußert keine Bedenken gegenüber einer Rückkehr in den Betrieb (vgl. Abb. 8).

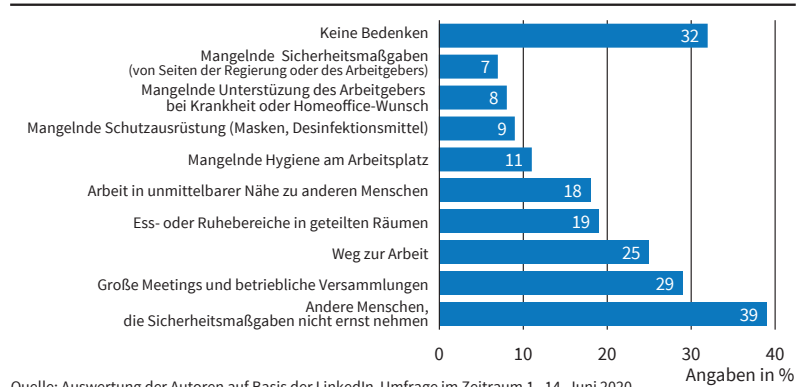
**EIN NACHHALTIGER SCHUB FÜRS HOMEOFFICE**

Ob eine gesetzliche Regelung von Homeoffice lediglich ein neues Bürokratiemonster weckt oder letztendlich einen wertvollen Beitrag für eine bessere Organisation der Arbeit darstellt, bleibt abzuwarten. Klar ist, dass Homeoffice nach der Krise erheblich an Bedeutung gewinnen wird. Die Pandemie hat auf Arbeitgeberseite innerhalb kürzester Zeit viele bestehende Hürden und Vorbehalte gegenüber Homeoffice abgebaut: von der Digitalisierung von Arbeitsprozessen über die Ausstattung der Mitarbeiter mit den entsprechenden Kommunikationstools bis hin zu der Auflösung des Stigmas des faulen Heimarbeiters. In einer aktuellen ifo-Umfrage gaben gut die Hälfte der befragten Unternehmen an, Post-Corona verstärkt auf Homeoffice setzen zu wollen (vgl. ifo Konjunkturumfrage, Mai 2020). Gleichermaßen konnten Beschäftigte ihre Kompetenzen bei der Nutzung digitaler Lösungen ausbauen und Praxiserfahrung im Homeoffice gewinnen. Drei von vier Beschäftigten bewerteten die neue Erfahrung im Homeoffice als positiv (vgl. Stürz et al. 2020).

Eine Auswertung von Stellenausschreibungen und Suchanfragen auf der Plattform LinkedIn zwischen März und Juni dieses Jahres deutet bereits auf einen erkennbaren Homeoffice-Trend hin. Abbildung 9 zeigt, dass sich in diesem Zeitraum die Aufrufe von Stellen, die zur Arbeit im Homeoffice ausgeschrieben sind (*Remote Jobs*), mehr als verdoppelt haben. Die Entwicklung lässt sich auf eine Zunahme sowohl der spezifischen Suchanfragen als auch der entsprechenden Jobinserte zurückführen. Obwohl sich der Trend nach der Pandemie prinzipiell wieder umkehren könnte, scheinen viele Betriebe das Angebot von Homeoffice als einen Vorteil im Wettbewerb um die klügsten Fachkräfte zu entdecken. Bereits in der Zeit vor der Coronakrise legte empirische Forschung dar, dass das Angebot von Homeoffice einen messbaren Wettbewerbsvorteil bedeuten kann. In einem Feldexperiment zeigten Mas und Pallais (2017), dass Bewerber bereit sind, im Schnitt 8% ihres Gehalts für eine Option auf Homeoffice aufzugeben.

Anekdotische Evidenz könnte sogar vermuten lassen, dass Büros bald vielerorts vollständig der Vergangenheit angehören werden. Twitter, Facebook und andere Silicon-Valley-Unternehmen kündigten beispielsweise bereits an, ihren Angestellten dauerhaftes Homeoffice anzubieten. Auch viele Bankhäuser in den teuren Finanzmetropolen ließen bereits erkennen, dass Fernarbeit auch künftig eher die Regel als die Ausnahme sein könnte. Die unmittelbaren Vorteile einer solchen Verlagerung sind offensichtlich: Betriebe sparen sich teure Büroflächen, und Beschäftigte verlieren keine Zeit mehr im Stau oder in über-

Abb. 8  
Bedenken hinsichtlich Rückkehr an den betrieblichen Arbeitsplatz

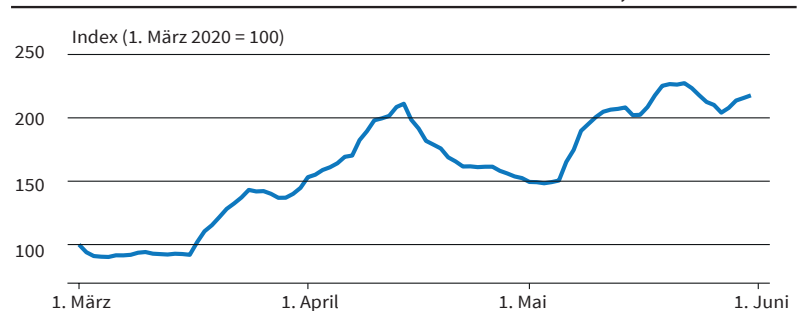


Quelle: Auswertung der Autoren auf Basis der LinkedIn-Umfrage im Zeitraum 1.–14. Juni 2020 unter dessen Mitgliedern in Deutschland. Mehrfachnennungen möglich. © ifo Institut

füllten U-Bahnen. Eine Reduktion des Verkehrs würde letztendlich auch der Umwelt zugutekommen. Intelligente Instrumente zur Verkehrslenkung, wie etwa eine City Maut, würden nicht allein den Wechsel vom Auto zum ÖPNV belohnen, sondern besonders für Pendler den Anreiz schaffen, vollständig auf Fahrten zu verzichten. Auch eine entsprechende Entspannung der städtischen Wohnungsmärkte ist denkbar, sobald die Notwendigkeit wegfällt, in unmittelbarer Nähe zur Arbeitsstätte zu wohnen. Davon könnten wiederum Menschen ohne beruflichen Zugang zu Homeoffice, etwa Beschäftigte im Gesundheitswesen, profitieren. Außerdem könnte die Beseitigung der räumlichen Entfernung als limitierender Faktor das Matching von Job-suchenden und Arbeitgebern verbessern und letztendlich zu einer gesteigerten gesamtwirtschaftlichen Produktivität führen. Dafür spricht auch experimentelle Evidenz aus der Zeit vor Corona, die nahelegt, dass Beschäftigte im Homeoffice im Schnitt sogar produktiver arbeiten als im Betrieb (vgl. Bloom et al. 2015).

Dennoch sprechen gute Gründe dafür, dass eine vollständige Verlegung der beruflichen Tätigkeit ins Homeoffice eher die Ausnahme bleiben wird. Zum einen bedeutet das dauerhafte Arbeiten von zu Hause für viele Beschäftigte eher eine Be- statt eine Entlastung. In erwähnter LinkedIn-Umfrage gaben 36% der Befragten im pandemiebedingten Homeoffice an,

Abb. 9  
Wachstum des Anteils der Aufrufe von »Remote Jobs« auf LinkedIn, 2020<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Der Plot zeigt das tägliche Wachstum des Anteils der Aufrufe von Remote Jobs auf LinkedIn in Deutschland. Remote Jobs entsprechen Ausschreibungen von Stellen, die zur Arbeit im Homeoffice (teilweise oder vollständig) gekennzeichnet sind. Auswertung von LinkedIn für den Zeitraum vom 1. März 2020 (Index = 100) bis 31. Mai 2020. Quelle: Auswertung der Autoren von LinkedIn für den Zeitraum von 1. März 2020 bis 31. Mai 2020. © ifo Institut



bereitwillig wieder an den betrieblichen Arbeitsplatz zu wechseln. Auch im bisher prominentesten Feldexperiment zu Homeoffice mit Beschäftigten eines chinesischen Callcenters entschied sich die Hälfte der Teilnehmer nach Beendigung der Studie in den Betrieb zurückzukehren. Häufigster Grund für diesen Schritt waren Einsamkeit und der Mangel an sozialem Austausch während der Heimarbeit (vgl. Bloom et al. 2015). Tatsächlich gibt es eine Vielzahl empirischer Hinweise dafür, dass gerade diese Art des Austauschs, etwa von Ideen, Wissen, Zielen, Motivation etc., maßgeblich für die höhere Produktivität und Innovationskraft und überhaupt für die Konzentration wirtschaftlicher Aktivität in Ballungsräumen ist. Ökonomen sprechen von Agglomerationseffekten. Eine durch Fernarbeit getriebene Deagglomeration würde diese Möglichkeiten verspielen, sofern solche Momente der Interaktion und Kreativität nicht vollständig ins Digitale verlagert werden können. Dies legen auch die Ergebnisse eines natürlichen Experiments aus den USA nahe, wonach Produktivitätszuwächse in der Fernarbeit hauptsächlich bei unabhängigen Tätigkeiten ohne größeren Koordinationsbedarf zu verzeichnen sind (vgl. Choudhury et al. 2019).

Mehrere Studien deuten zudem darauf hin, dass der Wechsel ins Homeoffice mit einer Ausweitung der Arbeitszeit und mit mehr Überstunden verbunden ist (vgl. Arntz et al. 2019 für eine Übersicht). Dies lässt sich nicht allein auf das Wegfallen von Fahrzeiten zurückführen, sondern spricht vielmehr dafür, dass Beschäftigte Mehrarbeit leisten, wenn ihre Leistung weniger an der Präsenzzeit im Betrieb bemessen wird. Für die Managerin, die sich abends oder am Wochenende ein paar Stunden konzentrierte Arbeit einräumt, kann Homeoffice daher ein Gewinn an Flexibilität bedeuten. Für eine Vielzahl von Beschäftigten geht die Arbeit zu Hause hingegen mit einem gesteigerten Leistungsdruck und einer erschwerten Trennung von Beruflichem und Privatem einher (vgl. Grunau et al. 2019).

Insgesamt ist daher davon auszugehen, dass auch nach der Pandemie das Homeoffice-Potenzial nicht vollständig ausgeschöpft werden wird. Wahrscheinlicher ist es, dass sich sowohl aus Sicht der Betriebe als auch aus Sicht der Beschäftigten eine hybride Arbeitsform zwischen Homeoffice und Präsenzarbeit durchsetzt. Büroflächen würden weniger als Arbeitsplätze für isoliertes Arbeiten, sondern vielmehr als Begegnungsstätte für Beschäftigte dienen. Letztendlich ließen sich so auch die Vorzüge von Autonomie und Flexibilität im Homeoffice und die des kreativen

Austausches im Betrieb vereinen. Die Frage, inwieweit sich zum einen diese Veränderungen der Arbeitsorganisation auf die Leistungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen und zum anderen auf die Zufriedenheit im Job auswirkt, sollte zukünftige Forschung frühzeitig adressieren.

## LITERATUR

- Alipour, J.-V., H. Fadinger und J. Schymik (2020), »My Home Is My Castle – The Benefits of Working from Home During a Pandemic Crisis: Evidence from Germany«, CEPR Discussion Paper Nr. 14871.
- Alipour, J.-V., O. Falck und S. Schüller (2020), »Germany's Capacity to Work from Home«, CESifo Working Paper Nr. 8227.
- Arntz, M., B. Y. Sarra und F. Berlingieri (2019), »Working from home: Heterogeneous effects on hours worked and wages«, ZEW Research Discussion Paper Nr. 19-015.
- Bloom, N., J. Liang, J. Roberts und Z. J. Ying (2015), »Does Working from Home Work? Evidence from a Chinese Experiment«, *Quarterly Journal of Economics* 130(1), 165–218
- Boeri, T., A. Caiumi und M. Paccagnella (2020), »Mitigating the work-safety trade-off«, *CEPR Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers* 2, 60–66.
- Bundesagentur für Arbeit (2020), *Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeitsmarkt. Berichte: Arbeitsmarkt Kompakt*, Mai, Nürnberg.
- Choudhury, P., C. Foroughi und B. Larson (2019), »Work-from-anywhere: The Productivity Effects of Geographic Flexibility«, Harvard Business School Working Paper 19-054.
- Dingel, J. und B. Neiman (2020), »How Many Jobs Can be Done at Home?«, NBER Working Paper Nr. 26948.
- Eurostat (2018), *Working from Home in the EU*, 26. August 2018.
- Fadinger, H. und J. Schymik (2020), »The Effects of Working from Home on Covid-19 Infections and Production. A Macroeconomic Analysis for Germany«, *CEPR Covid Economics*, April.
- Grunau, P., K. Ruf, S. Steffes und S. Wolter (2019), »Mobile Arbeitsformen aus Sicht von Betrieben und Beschäftigten«, *IAB-Kurzbericht*, Nürnberg.
- Hall, A., L. Hünefeld und D. Rohrbach-Schmidt (2020), *BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2018 – Arbeit und Beruf im Wandel, Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen*, GESIS Datenarchiv, Köln. ZA7574 Datenfile Version 1.0.0.
- ifo Institut und Randstad (2019), »Randstad-ifo-Personalleiterbefragung. Ergebnisse: 2. Quartal 2019«, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/node/45198>.
- Litsche, S., S. Sauer, S. und K. Wohlrabe (2020), »Konjunkturumfragen im Fokus: Coronakrise trifft deutsche Wirtschaft mit voller Wucht«, *ifo Schnelldienst* 73(5), 57–61.
- Mas, A. und A. Pallais (2017), »Valuing Alternative Work Arrangements«, *American Economic Review* 107(12), 3722–3759.
- Mergener, A. (2020a), »Berufliche Zugänge zum Homeoffice«, *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 1–24.
- Mergener, A. (2020b), *Homeoffice in Deutschland: Zugang, Nutzung und Regelung; Ergebnisse aus der BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2018*, BIBB Preprint, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- Pestel, N. (2020), »Wie viel Homeoffice geht eigentlich?«, *IZA Institute of Labor Economics*, 29. April.
- Schröder, C., T. Entringer, J. Goebel, M. Grabka, D. Graeber, M. Kroh, H. Kröger, S. Kühne, S. Liebig, J. Schupp, J. Seebauer und S. Zinn (2020), »Erwerbstätige sind vor dem Covid-19-Virus nicht alle gleich«, *SOEPpaper* Nr. 1080.
- Stürz, R. A., C. Stumpf, U. Mendel und D. Harhoff (2020), *Digitalisierung durch Corona? Verbreitung und Akzeptanz von Homeoffice in Deutschland*, Bayerisches Forschungsinstitut für Digitale Transformation (bidt), München.

Felix Rösel und Selina Schulze Spüntrup

# Wie ungleich ist Corona auf Deutschlands Kreise und Gemeinden verteilt?

Ein bisher wenig beleuchteter Aspekt in der Debatte um die effektive Bekämpfung von Corona ist die räumliche Streuung der Pandemie. Nähern sich die regionalen Infektionsraten in Deutschland an? Konzentrieren sich die Neuinfektionen auf ohnehin bereits stark belastete Regionen? Oder gibt es ein »Aufholen« bisher weniger betroffener Regionen? Diese Fragen sind nicht nur in Deutschland bisher weitgehend unbeantwortet,<sup>1</sup> sie sind jedoch von großer Bedeutung für die Entscheidung, ob Maßnahmen bundesweit, auf Länderebene oder vor Ort in den einzelnen Gesundheitsämtern gesetzt werden sollten. Denn um die anlaufende wirtschaftliche und soziale Erholung nicht zu gefährden, sollten neue Lockdown-Maßnahmen nur da ergriffen werden, wo sie auch tatsächlich erforderlich sind.

Wir untersuchen in diesem Beitrag, wie stark die Corona-Gesamtinfektionen und -Neuinfektionen innerhalb Deutschlands und innerhalb einzelner Bundesländer räumlich konzentriert sind. Speziell interessiert uns hierbei die Frage, wie gleich oder ungleich sich Corona auf die Einwohnerinnen und Einwohner der 401 Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland verteilt. Außerdem untersuchen wir erstmals händisch zusammengetragene Corona-Gesamtinfektionen auf Ebene der Gemeinden eines Bundeslandes, um noch tiefer in die lokale räumliche Verteilung von Corona »hineinzuzoomen«.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass das regionale Gefälle in der Betroffenheit durch Corona innerhalb Deutschlands durchaus beachtlich ist, aber seit Beginn der Pandemie stetig abnimmt. Die Gesamtinfektionen pro 100 000 Einwohner der einzelnen Landkreise werden also immer ähnlicher. Dies liegt daran, dass sich Neuinfektionen immer ungleicher im Raum verteilen, und zwar auf bis dahin wenig von der Pandemie betroffene regionale Hotspots. Ein anschauliches Beispiel ist der fränkische Landkreis Sonneberg in Thüringen. Dieser zählte noch am 19. März 2020 zu den letzten drei Landkreisen Deutschlands ohne eine einzige nachgewiesene Corona-Infektion. Im Mai 2020 explodierten im Landkreis Sonne-

berg allerdings die Neuinfektionszahlen förmlich; der Landkreis wurde zu einem der lokalen Hotspots mit den höchsten Zuwachsraten nachgewiesener Fälle. Das Neuinfektionsgeschehen wird innerhalb Deutschlands also immer ungleicher. Einheitliche nationale Maßnahmen werden diesen wachsenden Unterschieden bei den Neuinfektionen kaum gerecht. Wir plädieren für mehr lokale Maßnahmen von Landkreisen oder Gemeinden.

## DATEN

Wir haben Daten zur regionalen Corona-Verbreitung innerhalb Deutschlands aus zwei unterschiedlichen Quellen zusammengetragen. Erstens verwenden wir tagesgenaue Zahlen der nachgewiesenen Corona-Gesamtinfektionen und -Sterbefälle des Robert Koch-Instituts (RKI) auf Ebene der 401 Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland, die über einen

## IN KÜRZE

**Wir untersuchen, wie stark sich Corona auf einzelne Landkreise und erstmals auch auf einzelne Gemeinden innerhalb Deutschlands konzentriert. Unsere Ergebnisse zeigen ein beachtliches regionales Gefälle in den Corona-Infektionsraten auch innerhalb einzelner Bundesländer. Die Neuinfektionen konzentrieren sich immer stärker auf bis dahin wenig betroffene regionale Hotspots. Eine effiziente Eindämmung der Pandemie erfordert deshalb zielgenaue lokale Maßnahmen; einheitliche nationale Maßnahmen werden dem immer ungleicher werdenden Neuinfektionsgeschehen nicht gerecht.**



**Dr. Felix Rösel**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts.



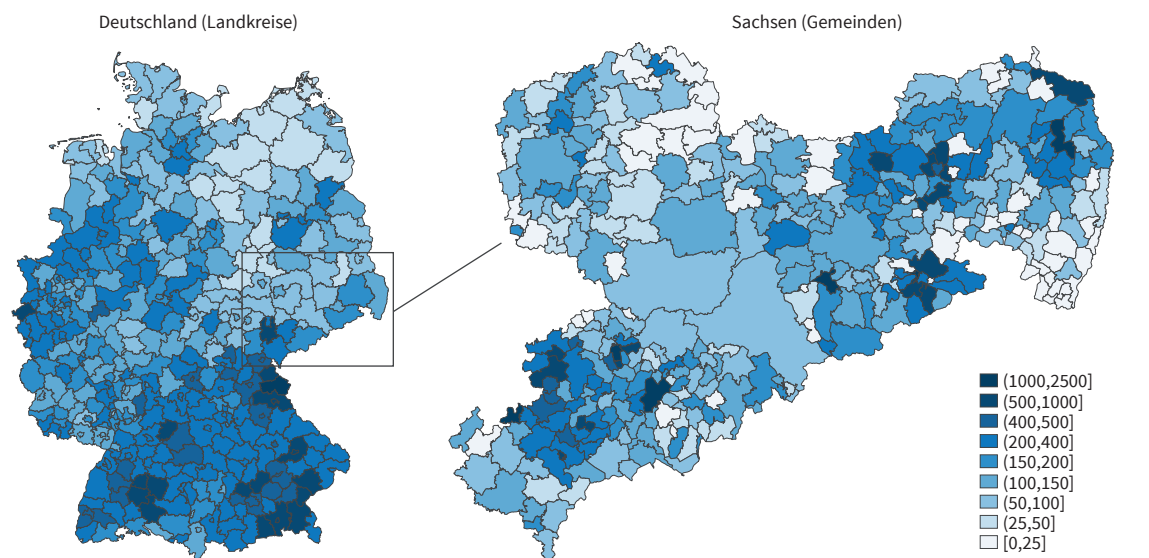
**Selina Schulze Spüntrup**

ist Doktorandin an der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts.

<sup>1</sup> Desmet und Wacziarg (2020) untersuchen die Ursachen der räumlichen Unterschiede sowohl der Corona-Gesamtinfektionen als auch der -Todesfälle in den Counties (Landkreisen) der USA. Die Autoren befürchten persistente oder sogar wachsende regionale Unterschiede im Infektionsgeschehen.

Abb. 1

## Corona-Gesamtinfektionen je 100 000 Einwohner am 28. Mai 2020



Hinweis: Die linke Abbildung zeigt die Corona-Gesamtinfektionen je 100 000 Einwohner am 28.05.2020 in den 401 Landkreisen Deutschlands, die rechte Abbildung zum gleichen Stichtag für sächsische Gemeinden. Zu Datenschutz Zwecken werden die Gemeinden im Landkreis Mittelsachsen in dieser Abbildung zu drei Regionen zusammengefasst. Beide Karten verwenden die gleiche Skalierung.  
Quelle: RKI; Erhebungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Online-Hub zur Verfügung gestellt wurden.<sup>2</sup> Aus den Rohdaten können wir die Neuinfektionen als Differenz der aktuellen Gesamtinfektionen im Vergleich zum Vortag berechnen. Wir betrachten den Zeitraum zwischen dem 4. März 2020 und 10. Juni 2020, als die bundesweite absolute Zahl der Neuinfektionen größer als 100 war.

Unsere zweite Quelle sind händisch recherchierte und zusammengetragene Zahlen zu Gesamtinfektionen auf Ebene der 419 Gemeinden des Bundeslandes Sachsen. Diese haben wir von den Gesundheitsämtern der Landkreise auf Anfrage erhalten oder von der Website der Gesundheitsämter abgerufen. Wir verfügen hier nicht über Zeitreiheninformationen; die Daten beziehen sich mit einzelnen Abweichungen ausschließlich auf den Stichtag 28. Mai 2020.<sup>3</sup> Seit diesem Tag ist die Zahl der nachgewiesenen Fälle in Sachsen aber auch nur unwesentlich gestiegen. Die Landkreise Meißen und Vogtland haben außerdem die Gesamtinfektionszahlen einzelner kleinerer Gemeinden aufaddiert; die 419 sächsischen Gemeinden sind deshalb zu 404 Einheiten zusammengefasst. Dies sollte unsere Ergebnisse jedoch nicht maßgeblich beeinflussen. Da uns nur Angaben zu den Gesamtinfektionen für einen Stichtag zur Verfügung stehen, können wir auf Gemeindeebene nicht das Neuinfektionsgeschehen untersuchen.

### GROSSES REGIONALES GEFÄLLE IN DEN INFektionsRATEN

Wir betrachten im Folgenden den Stichtag 28. Mai 2020, für den wir sowohl Daten zu Gesamtinfektionen

für die Gemeinden in Sachsen als auch für alle Landkreise in Deutschland vorliegen haben. Die linke Karte in Abbildung 1 zeigt die Corona-Gesamtinfektionen je 100 000 Einwohner (Gesamtinfektionsrate) in den 401 deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten. Je dunkler die Färbung der Landkreise, umso höher ist die Infektionsrate. Neben einem markanten Nord-Süd- und Ost-West-Gefälle stechen die lokalen bekannten Hotspots Hainsberg (Nordrhein-Westfalen), Tirschenreuth (Bayern) und Greiz (Thüringen) heraus. Im bayerischen Landkreis Tirschenreuth ist die Gesamtinfektionsrate mit 1 500 Fällen je 100 000 Einwohner fast 50-mal so hoch wie in den am wenigsten von Corona betroffenen Landkreisen Uckermark und Prignitz in Nordbrandenburg (rund 30 nachgewiesene Corona-Fälle je 100 000 Einwohner). Das regionale Gefälle innerhalb Deutschlands ist also erheblich.

Die rechte Karte in Abbildung 1 verwendet die gleiche Klasseneinteilung, zeigt nunmehr aber das Infektionsgeschehen am 28. Mai 2020 auf Ebene der etwa 400 Gemeinden im Bundesland Sachsen. Zu Datenschutz Zwecken werden die Gemeinden im Landkreis Mittelsachsen in dieser Abbildung zu drei Regionen zusammengefasst; in die Berechnung des Gini gehen jedoch die Werte der einzelnen Gemeinden des Landkreises ein. Auch innerhalb Sachsens sind einzelne regionale Hotspots gut erkennbar, insbesondere im Südwesten im Landkreis Zwickau sowie im Osten des Landes. Während rund 15% der Gemeinden Sachsens bis Juni 2020 überhaupt keine nachgewiesene Corona-Infektion hatten, wiesen zwei Gemeinden Sachsens mit mehr als 2 000 Infektionen je 100 000 Einwohnern das Zehnfache der bundesdurchschnittlichen Infektionsrate auf. Das Gefälle innerhalb Sachsens ist nochmals stärker als im Vergleich der deutschen Landkreise.

<sup>2</sup> Zugriff über folgende Adresse: <https://github.com/entorb/COVID-19-Coronavirus-German-Regions/tree/master/data/de-districts>.

<sup>3</sup> Daten zu Corona-Infektionen auf Gemeindeebene waren für einzelne sächsische Gemeinden nur zu anderen Stichtagen Ende Mai/Anfang Juni 2020 verfügbar.

## CORONA RÄUMLICH SO UNGLEICH VERTEILT WIE GRÖßERE INDUSTRIEBETRIEBE

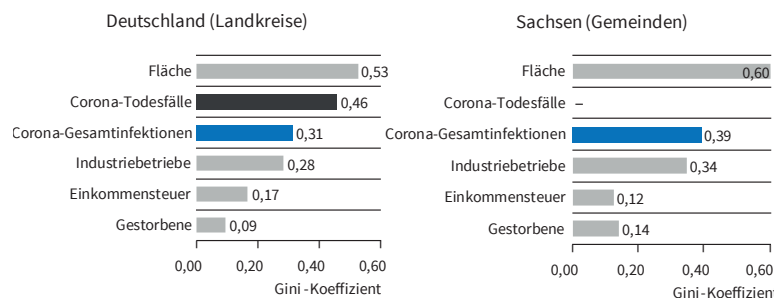
Um das Ausmaß der räumlichen Ungleichheit besser greifbar zu machen, verdichten wir die regionalen Infektionsdaten zum sogenannten Gini-Koeffizienten. Unser Gini-Koeffizient misst, wie gleichmäßig oder ungleichmäßig sich die insgesamt rund 180 000 Corona-Fälle Ende Mai 2020 auf die Bevölkerung der 401 Landkreise Deutschlands verteilt haben. Der Gini-Koeffizient bewegt sich auf einer Skala zwischen 0 und 1. Ein Wert von 0 würde eine völlige Gleichverteilung bedeuten – die Gesamtinfektionsrate wäre dann in allen Landkreisen gleich hoch. Ein Gini-Koeffizient von 1 bildet das andere Extrem; hier würden sich sämtliche Fälle in Deutschland auf die Bevölkerung eines einzigen Landkreises konzentrieren. Wir berechnen den Gini-Koeffizienten auch für die Gemeinden in Sachsen. Zu Vergleichszwecken ermitteln wir außerdem den Gini-Koeffizienten für andere ökonomische Größen wie das Aufkommen der Einkommen- und Lohnsteuer sowie die Zahl der Industriebetriebe.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass sich die knapp 180 000 nachgewiesenen Corona-Fälle in Deutschland in etwa so ungleich auf die Einwohner der Landkreise verteilen wie größere Industriebetriebe mit mehr als 20 Beschäftigten (vgl. Abb. 2, linke Seite). Der Gini-Koeffizient liegt bei rund 0,3.<sup>4</sup> Wir unterstellen dabei ausdrücklich keinen Zusammenhang: Die Industriebetriebe können sich an völlig anderen Standorten konzentrieren als die Corona-Fälle. Wir stellen lediglich fest, dass die Stärke der »räumlichen Ballung« von Corona und Industriebetrieben vergleichbar ist. Abbildung 2 zeigt auch, dass sich die Corona-Todesfälle etwas ungleicher in Deutschland verteilen als die Corona-Gesamtinfektionen und um ein Vielfaches stärker räumlich konzentriert als die Gestorbenen im Jahr 2017. Die räumliche Konzentration der nachgewiesenen Corona-Gesamtinfektionen ordnet sich zwischen dem Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer (Gini: 0,17, das entspricht etwa der Ungleichverteilung des Bruttoinlandsprodukts, vgl. Braml und Felbermayr 2018) und dem Gini-Koeffizienten der Fläche (0,53) ein.

Mit Ausnahme des Aufkommens der Lohn- und Einkommensteuer sind sämtliche betrachtete Größen innerhalb des Bundeslandes Sachsens ungleicher verteilt als innerhalb Deutschlands (vgl. Abb. 2, rechte Seite). Auch das regionale Gefälle bei den Corona-Gesamtinfektionen ist mit einem Gini-Koeffizienten von fast 0,4 innerhalb Sachsens deutlich größer als die Ungleichheit zwischen den Landkreisen in Deutschland. Allerdings finden wir auch hier, dass die Ungleichverteilung der Corona-Fälle in etwa der räumlichen Konzentration der Industriebetriebe entspricht. Nochmals betonen wir, dass wir damit keinen Zusammenhang unterstellen, sondern lediglich ein besseres Gefühl

Abb. 2

### Corona ist räumlich so ungleich verteilt wie größere Industriebetriebe<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Die linke Abbildung zeigt, wie gleich bzw. ungleich sich die nachgewiesenen Corona-Gesamtinfektionen sowie -Todesfälle am 28.05.2020 auf die Einwohner der 401 Landkreise Deutschlands verteilen. Im Vergleich dazu wird auch die Verteilung der Fläche 2020, der Industriebetriebe 2018 (Verarbeitendes Gewerbe, mehr als 20 Mitarbeiter), der Gestorbenen 2017 und des Lohn- und Einkommensteueraufkommens 2015 dargestellt. Das Maß ist jeweils der Gini-Koeffizient. Die rechte Abbildung zeigt die Verteilung der gleichen Größen auf die Gemeinden des Bundeslandes Sachsen (keine Corona-Todesfälle auf Gemeindeebene flächendeckend verfügbar).  
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

für das Ausmaß der räumlichen Ungleichheit vermitteln wollen.

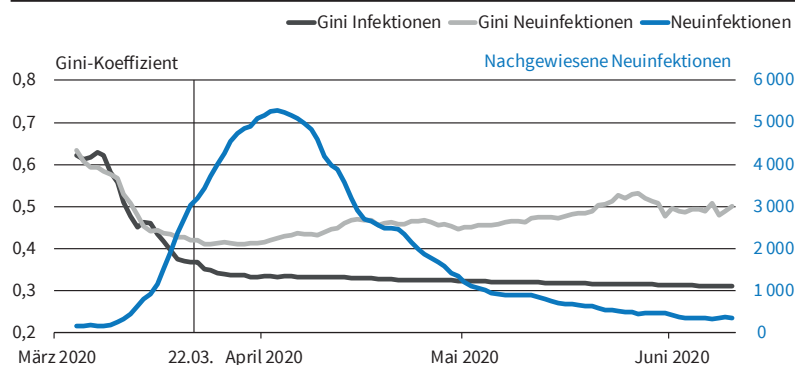
### HOTSPOTS WERDEN IMMER WICHTIGER

Schließlich untersuchen wir anhand unserer deutschlandweiten Daten, wie sich die räumliche Verteilung von Corona über die Zeit entwickelt hat. Hierbei ist nicht nur die Gesamtzahl der Infektionen, sondern auch die Verteilung der Neuinfektionen von Interesse. Abbildung 3 stellt die Entwicklung des Gini-Koeffizienten für die Gesamtinfektionen (schwarze Linie) dem Gini-Koeffizienten der Neuinfektionen (blaue Linie) gegenüber. Zur besseren zeitlichen Einordnung zeigen wir auch die Entwicklung der Neuinfektionen (graue Linie, rechte Achse); die Zahl und den Gini-Koeffizienten der Neuinfektionen zeigen wir als gleitenden 7-Tages-Durchschnitt, um wochenendbedingte Schwankungen zu glätten.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass bis Mitte März 2020 die Neuinfektionen und Gesamtinfektionen in räumlicher Hinsicht etwa ähnlich streuten. Der rück-

Abb. 3

### Neuinfektionen konzentrieren sich immer mehr auf regionale Hotspots<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Die Abbildung zeigt, wie gleich bzw. ungleich sich die nachgewiesenen Corona-Gesamtinfektionen und -Neuinfektionen (\*gleitender 7-Tages-Durchschnitt) auf die Einwohner der 401 Landkreise Deutschlands verteilen. Das Maß hierfür ist der Gini-Koeffizient. Die rechte Achse zeigt die Zahl der nachgewiesenen Corona-Neuinfektionen in Deutschland (\*gleitender 7-Tages-Durchschnitt). Die vertikale Linie zeigt den 22. März 2020, als Kontaktbeschränkungen von den Regierungschefs der Bundesländer vereinbart wurden.  
Quelle: RKI; Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

<sup>4</sup> Das entspricht etwa auch dem Wert der Ungleichverteilung der verfügbaren Einkommen auf die einzelnen Haushalte in Deutschland.

läufige Gini-Koeffizient zeigt an, dass sich die Gesamterkrankungsraten der Landkreise sehr schnell einander angenähert haben. Seit den Lockdown-Maßnahmen vom 22. März driften beide Kurven jedoch auseinander. Der Gini-Koeffizient der Neuinfektionen sinkt nicht mehr, sondern steigt an. Dies bedeutet, dass sich die Neuinfektionen immer stärker auf regionale Hotspots konzentrieren. Der Gini-Koeffizient der Gesamterkrankungen ist dagegen weiter rückläufig. Wir interpretieren dieses Ergebnis so, dass die Hotspots der Neuinfektionen bisher unterdurchschnittlich von Corona betroffen waren und gegenüber dem Bundesdurchschnitt »aufholen«. Deshalb nimmt die räumliche Ungleichheit der Corona-Gesamterkrankungen ab, obwohl die Streuung der Neuinfektionen steigt.

#### **SCHLUSSFOLGERUNGEN: LOKALE BESONDERHEITEN SOLLTEN BERÜCKSICHTIGT WERDEN**

Wir haben untersucht, wie stark sich die nachgewiesenen Corona-Gesamterkrankungen und -Neuinfektionen innerhalb Deutschlands und innerhalb des

Bundeslandes Sachsen an einzelnen Orten »ballen«. Die Erkrankungsraten in den Landkreisen nähern sich immer weiter an, vor allem weil einzelne bisher weniger betroffene Regionen »aufholen«. Das Neuinfektionsgeschehen wird innerhalb Deutschlands immer ungleicher. Dieser Befund legt eine Politik nahe, die vor allem lokale Besonderheiten berücksichtigt. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Gesundheitsämtern in bisher wenig betroffenen Landkreisen sollten besonders sensibilisiert werden, um nicht von plötzlich stark steigenden Neuinfektionen überrascht zu werden. Eine effiziente Eindämmung der Pandemie erfordert insgesamt daher lokale und weniger nationale Maßnahmen.

#### **LITERATUR**

Braml, M. und G. Felbermayr (2018), »Regionale Ungleichheit in Deutschland und der EU: Was sagen die Daten?«, *ifo Schnelldienst* 71(7), 36-49.

Desmet, K. und R. Wacziarg (2020), »Understanding spatial variation in Covid-19 across the United States«, NBER Working Paper 27329, verfügbar unter: <http://www.nber.org/papers/w27329>.



Yvonne Giesing und Maria Hofbauer Pérez

# Wie wirkt sich Covid-19 auf Migration und Integration aus?

Ausgelöst durch die Gefahr eines exponentiellen Anstiegs von Covid-19-Infektionen wurden global nationale Grenzen in einem Ausmaß geschlossen, das vor wenigen Monaten noch unvorstellbar erschien. Der Trend der Abschottung, der schon vorher begonnen hatte, unter anderem durch Trumps Reisebeschränkung für Muslim\*innen oder die Brexit-Verhandlungen, wurde durch die Pandemie plötzlich für alle Realität. Auch wenn die innereuropäischen Grenzen bereits wieder geöffnet wurden, ist es immer noch unklar, wie lange die EU-Außengrenzen geschlossen bleiben. Neben den Grenzsicherungen hat der Einreisestopp für Drittstaatenangehörige, die Schließung vieler ausländischer Visastellen und die Reduktion des Flugverkehrs dazu beigetragen, dass Migrationsströme nach Deutschland annähernd zum Erliegen gekommen sind. Ein konkretes Beispiel ist das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das eigentlich ab März die Einwanderung von Fachkräften nach Deutschland erleichtern sollte und nun praktisch wirkungslos ist.

Neben fehlenden Einwanderungsmöglichkeiten sind auch die Migrant\*innen, die sich bereits in Deutschland aufhalten, von der Pandemie betroffen, und zwar in unterschiedlicher Weise. Zum einen werden Migrant\*innen, die in systemrelevanten Berufen arbeiten, stark nachgefragt, besonders in der Pflege, aber auch in der Logistik und in der Nahrungsmittelherstellung. Zum anderen sind Migrant\*innen, die nicht in systemrelevanten Bereichen arbeiten oder auf Arbeitssuche sind, nun in der schwierigen Situation, sich in einer ökonomischen Krise auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten. Ein Anstieg von Arbeitslosigkeit trifft typischerweise die Schwächsten zuerst, und so lässt sich schon jetzt beobachten, dass die Arbeitslosigkeit unter Migrant\*innen und insbesondere Geflüchteten besonders stark ansteigt.

Die Isolation und Kontaktbeschränkungen aufgrund der Pandemie können für Migrant\*innen und insbesondere Geflüchtete eine besondere Herausforderung darstellen. Durch fehlende soziale Interaktion und ausgefallenen Unterricht wird das Deutschlernen erschwert, und eine feste Tagesstruktur, die vor allem für traumatisierte Menschen wichtig ist, fehlt in Pandemiezeiten oft. Auch gibt es erste Evidenz dafür, dass die Pandemie zu steigendem Rassismus geführt hat, was die Integration von Migrant\*innen

## IN KÜRZE

Die Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie haben zu einem Rückgang sowohl der regulären als auch der irregulären Migration und Tausenden gestrandeten Geflüchteten vor Europas Grenzen geführt. Migrant\*innen und Geflüchtete in Deutschland stellt die Pandemie vor nicht zu vernachlässigende Herausforderungen: Der Anstieg der Arbeitslosigkeit trifft besonders Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, prekäre Arbeits- und Wohnverhältnisse erhöhen das Infektionsrisiko, Integrationsangebote fallen weg, und die Gefahr eines sich verstärkenden Rassismus steigt. Gleichzeitig hat die Krise die systemische Relevanz von Sektoren hervorgehoben, in denen viele Geflüchtete und Migrant\*innen arbeiten, und zeigt somit die Schwachstellen der Asyl- und Integrationspolitik sowie den nötigen Handlungsbedarf auf.

in die deutsche Gesellschaft vor weitere Herausforderungen stellt.

Dieser Artikel wird zunächst einen Überblick über die aktuellen Daten zu Migrationsströmen geben und aufzeigen, wie diese durch die Pandemie beeinflusst worden sind. Dabei wird besonderes Augenmerk auf Geflüchtete gelegt, da hier explizit aktuelle Daten vorliegen. Danach wird die Arbeitsmarktsituation von Migrant\*innen und insbesondere Geflüchteten analysiert und erste Zahlen zum Anstieg der Arbeitslosigkeit vorgestellt. Im letzten Teil des Artikels gehen wir auf Handlungsbedarf von Seiten der Politik ein.



Dr. Yvonne Giesing

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung.



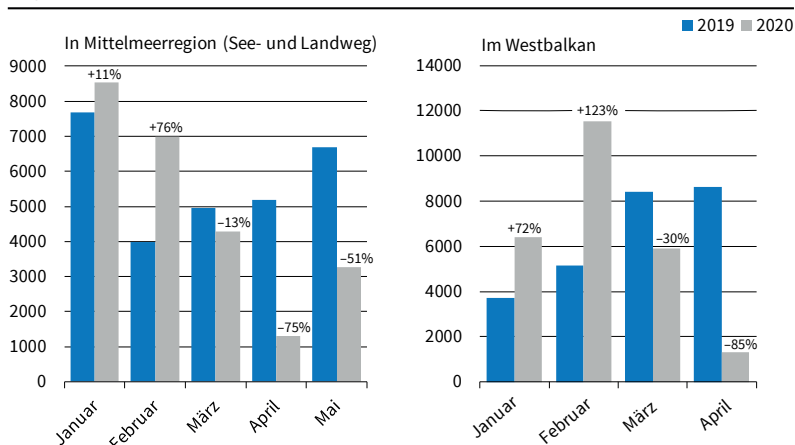
Maria Hofbauer Pérez

arbeitet seit 2017 im ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung.

Abb. 1

**Ankünfte von Geflüchteten**

Vergleich Monatswerte 2019 und 2020



Quelle: UNHCR (2020a); UNHCR (2020b).

© ifo Institut

**DER EINFLUSS AUF MIGRATIONSTRÖME**

Die Covid-19-Pandemie hat sowohl auf reguläre als auch irreguläre Migrationsströme weitreichende Auswirkungen. Einige lassen sich bereits jetzt schon quantifizieren.

Zwar liegen derzeit noch keine Monatsdaten zu regulärer Einwanderung und der Erteilung von Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen vor, jedoch ist von einem Rückgang der Arbeitsmigration bzw. der regulären Migration seit Beginn der Pandemie und möglicherweise für einen anhaltenden Zeitraum auszugehen. Als Gründe dafür sind die Einreisebeschränkungen sowie die Schließung von Botschaften und Visastellen und die zum Teil ausgesetzten Dienstleistungen, wie die Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen, anzuführen. Die Pandemie hat zudem die Anfangsphase des im März in Kraft getretenen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes gebremst. So meldet die Bundesagentur für Arbeit (BA), bedingt durch die Auswirkungen der Pandemie, seit April einen spürbaren Rückgang der Arbeitsvermittlungen aus dem Ausland (vgl. MiGAZIN 2020). Möglicherweise könnte die

wirtschaftliche Krise den Arbeitskräftebedarf aus dem Ausland zusätzlich mindern. Nach der letzten Wirtschaftskrise zeigten Studien für OECD-Länder einen negativen Einfluss der wirtschaftlichen Rezession auf Migrationsströme besonders für niedrig Qualifizierte und für temporäre Arbeitseinsätze auf. Zusätzlich waren Abwanderungstendenzen von Migrant\*innen zu beobachten (vgl. Chaloff et al. 2012; Barrett und Kelly 2012). Insgesamt lassen die aktuellen Entwicklungen vermuten, dass sich diese Anzeichen auch in offiziellen Zahlen für das Jahr 2020 manifestieren werden (vgl. Brücker et al. 2020).

Aktueller dokumentiert werden Ankünfte von Geflüchteten bzw. die Anzahl der gestellten Asylanträge in Europa. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie durch Grenzschließungen und die zeitweise Aussetzung der Seenotrettung aufgrund geschlossener Häfen auf den Haupttrouten lassen sich anhand monatlicher Daten des UN-Flüchtlingswerks UNHCR für die Mittelmeerländer und die Länder des Westbalkans quantifizieren. Während zu Beginn des Jahres 2020 die Ankünfte in der Mittelmeerregion im Vergleich zum Vorjahr um 11,0% im Januar und um 75,8% im Februar gestiegen sind, ist seit März ein deutlicher Rückgang der Ankünfte zu verzeichnen. Sie sind im März um 13,4% im Vergleich zum Vorjahreswert gefallen, im April ist der Rückgang mit einem Minus von 74,7% im Vergleich zum Vorjahreswert besonders stark. Im Mai lag der Rückgang bei einem Minus von 51,0% im Vergleich zu 2019. Für die Westbalkanregion sind ähnliche Entwicklungen dokumentiert. So haben sich die Ankünfte im Februar im Vergleich zu 2019 mehr als verdoppelt, im März begann jedoch der Rückgang mit einem Minus von 29,7%, der im April auf ein Minus von 84,6% im Vergleich zum Vorjahresmonatswert anwuchs (vgl. Abb. 1). Die Einschränkungen der Covid-19-Pandemie haben demnach verstärkt, dass sich Tausende an den Grenzen Europas unter prekären Hygiene- und Lebensbedingungen befinden (vgl. Flüchtlingscamp Moira in Griechenland).

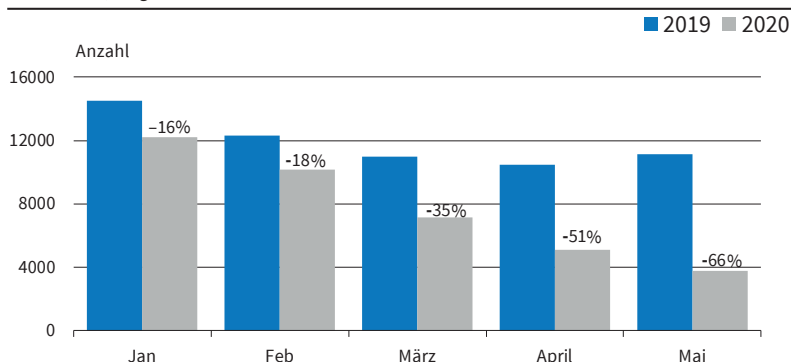
Weitere aktuelle Monatsdaten liegen für die Anzahl der erstmalig gestellten Asylanträge vor. Während die EU (Aggregat aus 27 Ländern, GB ausgeschlossen) im Januar und im Februar 2020 noch 66 240 bzw. 61 805 Erstanträge registrierte, fiel die Anzahl der Erstanträge im März auf 36 680 und im April sogar auf 7 585 (vgl. Eurostat 2020).

Laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sanken die Erstanträge in Deutschland im Januar im Vergleich zum Vorjahreswert um 16,0% und im Februar um 17,5%. Im Januar wurden 12 212 Erstanträge gestellt, im Februar 10 140. Im März wurde mit 7 120 Erstanträgen ein Rückgang um 35,1% im Vergleich zum Vorjahresmonat registriert, im April belief sich der Rückgang im Vergleich zu 2019 auf ein Minus von 51,3% mit 5 106 gestellten Erstanträgen. Im Mai betrug der Rückgang 66,1% im Vergleich zum Vorjahr mit insgesamt 3 777 Erstanträgen (vgl. Abb. 2).

Abb. 2

**Anzahl an Asyl-Erstanträgen**

Deutschland, Vergleich Monatswerte 2019 und 2020



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020).

© ifo Institut

Zusammenfassend hat die Covid-19-Krise somit einen deutlich negativen Einfluss auf Migrationsbewegungen, sowohl bezogen auf reguläre als auch irreguläre Migration. Dieser wird womöglich noch länger zu beobachten sein.

### DER EINFLUSS AUF ARBEITSMARKTINTEGRATION

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie stellen Geflüchtete und Migrant\*innen vor besondere Herausforderungen. Zum einen ist eine große Verunsicherung über die aktuelle Lage und ein hoher Informationsbedarf, insbesondere zu den Folgen der Pandemie für Asyl- und Aufenthaltsfragen sowie den Entwicklungen am Arbeitsmarkt, zu beobachten (vgl. Geißler 2020). Zum anderen sind Migrant\*innen und Geflüchtete durch teilweise prekäre Arbeits- und Wohnbedingungen mit unzureichenden Hygienemaßnahmen einer erhöhten Ansteckungsgefahr ausgesetzt. Für Migrant\*innen haben die Covid-19-Ausbrüche in Schlachthöfen diese Problematik medial wirksam hervorgehoben. Die dort Beschäftigten stammen überwiegend aus Osteuropa und sind in meist überfüllten Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Ähnliche Probleme sind in Sammelunterkünften für Geflüchtete zu beobachten, da dort kaum Abstands- und Hygieneregeln eingehalten werden können, wie mehrere Covid-19-Fälle in Unterkünften für Asylbewerber\*innen eindrücklich bestätigt haben. So schätzt eine aktuelle Studie das Ansteckungsrisiko in einer Gemeinschaftsunterkunft nach einem auftretenden Fall auf 17%, was als hoch eingestuft wird (vgl. Bozorgmehr et al. 2020).

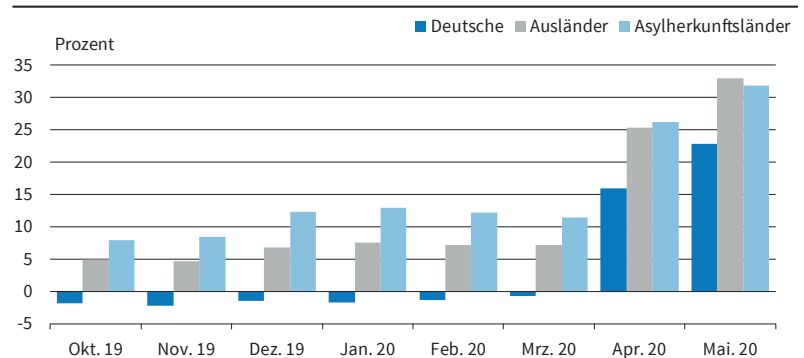
### Höherer Anstieg der Arbeitslosigkeit

Gleichzeitig kämpfen Geflüchtete und Migrant\*innen mit Existenzängsten aufgrund der angespannten Arbeitsmarktentwicklung. Viele arbeiten in Zeitarbeit bzw. Arbeitnehmerüberlassung sowie befristet im Niedriglohnsektor (für Beschäftigte mit Migrationshintergrund vgl. Khalil et al. 2020) und sind somit leichter zu entlassen. So scheint es naheliegend, dass die ökonomische Krise stärkere Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit von Migrant\*innen und Geflüchteten hat als auf Einheimische. Wissenschaftliche Belege dafür liefert zum einen die Studie von Dustmann et al. (2010) für Deutschland und Großbritannien sowie die Studie von Bratsberg et al. (2014) für Norwegen vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008. Für die aktuelle Krise zeigen Borjas und Cassidy (2020) am Beispiel der USA die Diskrepanz in einem Kommentar für das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). Eine genauere Analyse führt die aktuelle Studie von Couch et al. (2020) durch. Die Autoren schlussfolgern, dass in den USA besonders Latinx einen hohen Anstieg der Arbeitslosigkeit erfahren haben. Für Deutschland lässt sich dies anhand aktueller Arbeitslosenzahlen auf Monatsbasis der BA zur Arbeitslosigkeit illustrieren. Generell macht sich die

Abb. 3

### Veränderung der Arbeitslosenzahlen gegenüber dem Vorjahreswert

Vergleich 2019 und 2020



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2020).

© ifo Institut

Covid-19-Krise vor allem seit April mit einem Anstieg von 18,6% in den Arbeitslosenzahlen bemerkbar, im Mai ist die Arbeitslosigkeit sogar um 25,8% im Vergleich zum Vorjahreswert gestiegen. Unter Berücksichtigung der Staatsangehörigkeit der registrierten Arbeitslosen zeigt sich, dass die Arbeitslosigkeit bei Arbeitnehmer\*innen mit deutscher Staatsbürgerschaft im April einen Anstieg von 16,0% gegenüber dem Vorjahr verzeichnete, für Ausländer\*innen lag dieser Wert bei 25,3%, für Arbeitnehmer\*innen aus Asylherkunftsländern sogar bei 26,2% (vgl. Abb. 3). Im Mai ist die Arbeitslosigkeit bei deutschen Staatsbürger\*innen um 22,9% im Vergleich zu 2019 gestiegen, bei Ausländer\*innen um 33,0% und für Staatsbürger\*innen aus Asylherkunftsländern um 31,9%. Neben den bereits angeführten Gründen könnte ein weiterer Aspekt sein, dass viele in den von der Krise am stärksten betroffenen Sektoren beschäftigt sind, wie beispielsweise dem Hotel- und Gaststättengewerbe sowie dem Tourismus. So haben laut BA (2019) 27,9% der sozialversicherungspflichtig Arbeitnehmer\*innen dieser Sektoren eine ausländische Staatsbürgerschaft.

### Höhere Beschäftigung in systemrelevanten Berufen

Nicht zu vernachlässigen ist, dass viele Geflüchtete sowie Migrant\*innen in systemrelevanten Berufen arbeiten, die in der Covid-19-Krise einen besonderen Stellenwert und eine stärkere Nachfrage erfahren haben. Auf Basis der aktuellen Kategorisierung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und anhand von Daten der BA (2019) lassen sich die Anteile an Arbeitnehmer\*innen mit ausländischer Staatsbürgerschaft in systemrelevanten Berufen nach verschiedenen Bereichen berechnen (vgl. Tab. 1). Unter allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben 12,6% (4,2 Millionen) eine ausländische Staatsbürgerschaft. In systemrelevanten Berufen haben insgesamt 15,2% eine ausländische Staatsbürgerschaft. Dies entspricht einer absoluten Zahl von knapp 2 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland. Medial wurde vor allem die Bedeutung der aus dem Ausland

stammenden Erntehelfer\*innen hervorgehoben. So haben Berufe in der Landwirtschaft einen Anteil an Arbeiter\*innen mit ausländischer Staatsbürgerschaft von 33,8%. Sektoren wie die Lebensmittelherstellung und -verarbeitung (32,5%) sowie die Reinigung (35,3%) verzeichnen ebenso hohe Anteile. Auch der Bereich Transport und Verkehr registriert mit jeweils ca. 20% einen relativ hohen Anteil an Beschäftigten mit ausländischer Staatsbürgerschaft. Im Bereich Gesundheit und Pflege, ein aktuell besonders wichtiger Bereich, arbeiten 7,9% mit ausländischer Staatsbürgerschaft in medizinischen Gesundheitsberufen, in der Altenpflege 13,9%. Ähnliche Analysen führt die aktuelle Studie von Khalil et al. (2020) für Beschäftigte mit Migrationshintergrund anhand des Sozio-oekonomischen Panels durch. Die Autor\*innen kommen zu dem Ergebnis, dass rund 20% der Beschäftigten in systemrelevanten Berufen einen Migrationshintergrund haben, wobei bestimmte Berufe wie die Reinigung, die Altenpflege sowie Logistik und die Fahrzeugführung im Straßenverkehr besonders herausstechen.

Somit leisten Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, darunter Migrant\*innen und Geflüchtete sowie Menschen mit Migrationshintergrund einen

nicht zu vernachlässigenden Beitrag zum Funktionieren unserer Gesellschaft.

## DER EINFLUSS AUF SOZIALE INTEGRATION

Der Lockdown sowie die Schließung von Integrationsangeboten wie beispielsweise Sprachkurse verstärkt die Isolation von vor kurzem angekommenen Geflüchteten und Migrant\*innen und beeinträchtigt die Integration, darunter auch die Sprachfähigkeiten. Auch wenn durch Investitionen des BAMF einige der Kurse nun digital stattfinden, können nicht alle Angebote wie bisher weitergeführt werden (vgl. FAZ 2020). Hinzu kommt, dass der zum Erliegen gekommene Familiennachzug durch die Einreisebeschränkungen und die Aussetzung der Ausstellung von Visa eine zusätzliche Belastung für Geflüchtete und Migrant\*innen mit zurückgebliebenen Familienmitgliedern darstellen kann.

Schließlich besteht die Gefahr, dass die Covid-19-Krise in Verbindung mit der aktuellen Wirtschaftskrise den Rassismus verstärkt. Die Antidiskriminierungsstelle bestätigt in einem neuen Bericht insbesondere zu Beginn der Pandemie einen Anstieg an Diskrimi-

Tab. 1

**Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte<sup>a</sup> mit ausländischer Staatsangehörigkeit in systemrelevanten Berufen**  
Klassifikation der Berufe 2010, systemrelevante Kategorisierung nach BAMS, Stand: 30. September 2019

Bereich	Sektor (mit Klassifizierung)	Ausländer (Anzahl)	Anteil Ausländer an Gesamtanzahl der Beschäftigten (in %)
Energie	262 Energietechnik	43 650	9,9
Wasser und Entsorgung	343 Ver- und Entsorgung	20 822	11,4
Ernährung und Hygiene	1110 Berufe in der Landwirtschaft <sup>b</sup>	46 207	33,8
	29 Lebensmittelherstellung und -verarbeitung	283 427	32,5
	623 Verkauf von Lebensmitteln	39 015	11,3
	624 Verkauf von drogerie- und apothekenüblichen Waren, Sanitäts- und Medizinbedarf	8 908	8,5
	533 Gewerbe- und Gesundheitsaufsicht, Desinfektionsberufe	719	5,3
	54 Reinigungsberufe	312 926	35,3
	Informationstechnik und Telekommunikation	2631 Berufe Informations- und Telekommunikationstechnik	14 000
Gesundheit und Pflege	81 Medizinische Gesundheitsberufe <sup>c</sup>	208 008	7,9
	821 Altenpflege	85 027	13,9
	824 Bestattungswesen	370	3,6
Transport und Verkehr	51 Verkehr, Logistik (außer Fahrzeugführer*innen)	483 795	22,6
	52 Führer*innen von Fahrzeug- u. Transportgeräten	237 820	20,4
Staatliche Verwaltung	532 Polizeivollzugs- und Kriminaldienst, Gerichts- und Justizvollzug	166	2,3
	732 Verwaltung <sup>d</sup>	20 466	2,4
Schulen, Kinder- & Jugendhilfe, Behindertenhilfe	831 Erziehungs- und Sozialarbeit, Heilerziehungspflege	78 696	5,0
	84 Lehrende und auszubildende Berufe	66 213	9,8
Gesamt		1 950 235	15,2

<sup>a</sup> Ausgenommen sind Beamte, Selbständige, mithelfende Familienangehörige, Berufs- und Zeitsoldaten sowie Wehr- und Zivildienstleistende. <sup>b</sup> Umfasst auch Erntehelfer\*innen und anderweitige Hilfstätigkeiten in der Landwirtschaft. <sup>c</sup> Umfasst u.a. medizinisches Personal und Ärzt\*innen in Praxen und Krankenhäusern, Personal in Laboren, Rettungsdiensten, Krankenpflege und Pharmazie. <sup>d</sup> Umfasst u.a. Berufe in der öffentlichen Verwaltung, Sozialverwaltung und -versicherung, Verwaltungsberufe im Sozial- und Gesundheitswesen.

Quelle: BAMS (2020); BA (2019), Berechnungen des ifo Instituts.



nierungsfällen aufgrund der ethnischen Herkunft insbesondere gegenüber Menschen vermeintlich asiatischer Herkunft (vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2020). Durch die Ausbrüche von Covid-19 in Wohnheimen und Gemeinschaftsunterkünften könnte die Marginalisierung von Geflüchteten verstärkt werden. Auch die De-Globalisierungsmaßnahmen, insbesondere durch Grenzschließungen, können zu einer erhöhten Ablehnung von Immigration in der einheimischen Bevölkerung führen (vgl. Glorius 2020). Den Anstieg an Rassismus während der aktuellen Gesundheits- und Wirtschaftskrise untersucht eine aktuelle Studie in der Tschechischen Republik (vgl. Bartos et al. 2020). Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass rassistische Gesinnungen während des Lockdowns gegenüber Menschen in anderen Ländern (nicht aber gegenüber Ausländer\*innen im eigenen Land) verstärkt wurden. Eine Studie aus dem Jahr 2016 von Johnston und Lordan analysiert Rassismus vor dem Hintergrund ökonomischer Krisen mit Daten aus Großbritannien. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass eine höhere Arbeitslosigkeit bedingt durch wirtschaftliche Abschwünge zu einem Anstieg von Rassismus führt.

Die hier genannten Folgen für Geflüchtete und Migrant\*innen könnten eine ernstzunehmende Hürde für die Integration von Geflüchteten und Migrant\*innen sein. Die Covid-19-Krise bietet jedoch auch die Chance, dass Migrant\*innen und Geflüchtete für ihren Beitrag zum Funktionieren unserer Gesellschaft deutlich mehr Anerkennung erhalten.

## HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Noch ist es zu früh, um abschließend zu beurteilen, wie sich die Pandemie auf Migrationsströme und Integration auswirken wird. Dafür wird auch wichtig sein, wie lange die Grenzen für Drittstaatenangehörige geschlossen bleiben und ob es zu einem erneuten Lockdown kommt. Die Politik kann aber bereits jetzt Maßnahmen treffen, um die negativen Auswirkungen für Migrant\*innen so gering wie möglich zu halten.

In Bezug auf irreguläre Migrationsströme hat die Pandemie die Probleme des europäischen Asylverfahrens noch einmal verdeutlicht. Die ungleiche Verteilung von Asylsuchenden und ihr Warten in überfüllten Lagern an der Grenze sind weder zu Pandemiezeiten noch zu normalen Zeiten verantwortungsvoll und für jegliche Integration hinderlich. Deswegen sollte Deutschland seine EU-Ratspräsidentschaft auch dafür nutzen, nachhaltige Verteilungsmechanismen zu schaffen und die Dublin-Regelung zu überarbeiten. Dies ist dringend notwendig, um die griechischen Inseln zu entlasten, Schiffe nicht ziellos im Mittelmeer umherirren zu lassen und der europäischen Bevölkerung zu vermitteln, dass die Situation unter Kontrolle ist. Wie das konkret umgesetzt werden kann, wurde von unseren Kollegen in

einem früheren *ifo Schnelldienst* erörtert (Behringer et al. 2019).

Auch in Bezug auf soziale Integration hat die Pandemie existierende Probleme noch stärker aufgezeigt. Die Unterbringung von Geflüchteten in Massenunterkünften ist weder aus hygienischer Sicht noch aus integrationspolitischer Sicht sinnvoll. Die Regierung sollte Geflüchtete so gut wie möglich dezentral unterbringen und versuchen, die Integrations- und Deutschkurse so gut wie möglich online anzubieten, damit bei den bisherigen Integrationserfolgen keine Rückschritte geschehen. Es ist auch wichtig, dass Kinder von Migrant\*innen und Geflüchteten wenn möglich Zugang zur Notbetreuung erhalten. Für Kinder aus benachteiligten Verhältnissen ist das Lernen zu Hause während der Pandemie besonders schwer, und speziell für Kinder mit Migrationshintergrund ist die Betreuung ein wichtiger Schlüssel für den Spracherwerb (vgl. Wößmann 2020). Eine erfolgreiche Exit-Strategie sollte daher die Umstände von besonders schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen nicht aus den Augen verlieren.

## LITERATUR

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2020), *Diskriminierungserfahrungen im Zusammenhang mit der Corona-Krise*, Mai, Berlin.

Barrett, A. und E. Kelly (2012), »The Impact of Ireland's Recession on the Labour Market Outcomes of its Immigrants«, *European Journal of Population* 28, 91–111.

Bartos, V., M. Bauer, J. Cahlikova und J. Chytilová (2020), »Covid-19 Crisis Fuels Hostility against Foreigners«, CESifo Working Paper No. 8309.

Behringer, B., C. Rhode und T. Stitteneder (2019), »ifo Migrationsmonitor: Die Verteilung von Geflüchteten in der EU«, *ifo Schnelldienst* 72(22), 34–40.

Borjas, G. J. und H. Cassidy (2020), »Covid-19 and immigrant employment«, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Kommentar vom 29. Mai, verfügbar unter: [https://wol.iza.org/opinions/covid-19-and-immigrant-employment?utm\\_source=Adestra&utm\\_medium=email&utm\\_content=Covid-19%20and%20immigrant%20employment&utm\\_campaign=IZA%20WoL%20May%20monthly%20newsletter](https://wol.iza.org/opinions/covid-19-and-immigrant-employment?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=Covid-19%20and%20immigrant%20employment&utm_campaign=IZA%20WoL%20May%20monthly%20newsletter), aufgerufen am 8. Juni 2020.

Bozorgmehr, K., M. Hintermeier, O. Razum, A. Mohsenpour, L. Biddle, S. Oertelt-Prigione, J.; Spallek, M. Tallarek und R. Jahn (2020), *SARS-CoV-2 in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete: Epidemiologische und normativ-rechtliche Aspekte*, Version 1.0, Kompetenznetz Public Health COVID-19, Bremen.

Bratsberg, B., O. Raaum und K. Røed (2014), »Labour Migrant Adjustments in the Aftermath of the Financial Crisis«, IZA Discussion Papers 8291, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Brücker, H., A. Hauptmann, S. Keita und E. Vallizadeh (2020), *Zuwanderungsmonitor April 2020*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2019), *Beschäftigte nach Berufen (Klassifikation der Berufe 2010) – Deutschland, West/Ost und Länder (Quartalszahlen)*, September 2019, BA, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020), *Migrationsmonitor – Deutschland und Länder (Monatszahlen)*, Mai, BA, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020), *Aktuelle Zahlen* (5), BAMF, Nürnberg.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020), »Liste der systemrelevanten Bereiche«, 20. März, verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Informationen-Corona/Kurzarbeit/liste-systemrelevante-bereiche.html>, aufgerufen am 8. Juni 2020.

Chaloff, J., J.-C. Dumont und T. Liebig (2012), »The Impact of the Economic Crisis on Migration and Labour Market Outcomes of Immigrants in OECD Countries«, *CESifo DICE Report* 10(1), 39–47.

Couch, K.A., R.W. Fairlie und H. Xu (2020), »The Impacts of COVID-19 on Minority Unemployment: First Evidence from April 2020 CPS Microdata«, CESifo Working Paper No. 8327.



Dustmann, C., A. Glitz und T. Vogel (2010), »Employment, wages, and the economic cycle: Differences between immigrants and natives«, *European Economic Review* 54(1), 1–17.

Eurostat (2020), »Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber – monatliche Daten (gerundet)«, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00189/default/table?lang=de>, aufgerufen am 15. Juni 2020.

FAZ – *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2020), »BAMF steckt 40 Millionen Euro in digitale Integrationskurse«, 19. Mai, verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/bamf-steckt-40-millionen-euro-in-digitale-integrationskurse-16776654.html>, aufgerufen am 6. Juni 2020.

Geißler, R. (2020), »Migranten in Deutschland durch Corona-Krise versichert«, *Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)*, 8. April, verfügbar unter: <https://www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/corona-fluechtlinge-integration-100.html>, aufgerufen am 16. Juni 2020.

Glorius, B. (2020), »De-Globalisierung findet auch im Kopf statt – Internationale Migration und Corona«, *Forschung und Lehre* (5), verfügbar unter: <https://www.forschung-und-lehre.de/de-globalisierung-findet-auch-im-kopf-statt-2761/>.

Johnston, D. W. und G. Lordan (2016), »Racial prejudice and labour market penalties during economic downturns«, *European Economic Review* 84, 57–75.

Khalil, S., A. Lietz und S.J. Mayer (2020), »Systemrelevant und prekär beschäftigt: Wie Migrant\*innen unser Gemeinwesen aufrechterhalten«, *DeZIM Research Notes*, 25. Mai, Berlin.

MiGAZIN (2020), »Arbeitsvermittlungen aus dem Ausland gehen zurück«, verfügbar unter: <https://www.migazin.de/2020/03/23/bundesagentur-arbeitsvermittlung-aus-dem-ausland-gehtzurueck/>, aufgerufen am 6. Juni 2020.

UNHCR (2020a), »Situation Western Balkans – Mixed Movements ›New Arrivals‹ timeline«, verfügbar unter: <https://data2.unhcr.org/en/situations/westbalkans>, aufgerufen am 15. Juni 2020.

UNHCR (2020b), »Mediterranean – Sea and land arrivals monthly«, verfügbar unter <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>, aufgerufen am 15. Juni 2020.

Wößmann, L. (2020), »Folgekosten ausbleibenden Lernens: Was wir über die Corona.bedingten Schulschließungen aus der Forschung lernen können«, *ifo Schnelldienst* 73(6), 38–44.

Luisa Dörr, Klaus Gründler, Philipp Heil, Martin Mosler und Niklas Potrafke

## Epidemien und Amtsinhaber

Die Coronakrise wirkt wie ein Konjunkturprogramm für politische Amtsinhaber. Die Zustimmung zu Regierungsparteien und Amtsinhabern in Deutschland ist seit März 2020 drastisch gestiegen. Wir diskutieren deskriptive Statistiken zu Wahlumfragen und der Sonntagsfrage auf Bundesebene und in den deutschen Bundesländern.

Aus theoretischer Sicht ist die Wirkung der Coronakrise auf die Zustimmung zu politischen Amtsinhabern unklar. Auf der einen Seite können die einschneidenden politischen Maßnahmen auf Abneigung in der Wählerschaft stoßen. Die deutschlandweiten »Hygiene-Demonstrationen« deuten auf diesen Wirkungsmechanismus hin. Auf der anderen Seite sind Bürgerinnen und Bürger durch die Coronakrise stark verunsichert. Wie das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben weitergeht, steht in den Sternen. In solchen Situationen schrecken Bürgerinnen und Bürger unter Umständen davor zurück, die Unsicherheit durch Regierungswechsel hausgemacht zu erhöhen. Außerdem honorieren sie ein effektives Krisenmanagement.

Welche Effekte Epidemien auf die Zustimmung zu Regierungsparteien ausüben, ist empirisch bislang kaum erforscht. Eine erste wissenschaftliche Studie für die Kommunalwahl in Bayern am 15. März 2020 deutet darauf hin, dass die CSU in der Wählergunst von der Coronakrise besonders profitiert hat (vgl. Leininger und Schaub 2020). Im Kern sind Epidemien exogene Schocks, die tiefgreifende Konsequenzen zur Folge haben. Wie sich die Zustimmung der Wählerinnen und Wähler zu Amtsinhabern nach exogenen Schocks entwickelt, hängt insbesondere davon ab, wie gut das Krisenmanagement der Amtsinhaber wahrgenommen wird. Hierin ähneln sich Epidemien und Naturkatastrophen. Um eine erste Einschätzung bezüglich der Veränderung des Wahlverhaltens in Reaktion auf Epidemien zu erhalten, lohnt der Blick auf die Zustimmung zu Amtsinhabern nach Naturkatastrophen.

### IN KÜRZE

**Empirische Studien legen nahe, dass politische Amtsinhaber von Naturkatastrophen profitieren können. Gilt dies auch für Epidemien? Deskriptive Statistiken für die deutschen Regierungsparteien auf Bundes- und Landesebene zeigen eindrucksvoll, dass die Zustimmung zu politischen Amtsinhabern in Zeiten der Coronakrise gestiegen ist. Besonders stark hat die Union in der Wählergunst von der Krise profitiert. Die Unsicherheit in Zeiten der Coronakrise ist groß. Bürgerinnen und Bürger scheinen daher verstärkt auf im Amt bewährte Politiker zu vertrauen, sie für gutes Krisenmanagement zu belohnen und sich zu Krisenzeiten keinen Wechsel in Regierungssämtern zuzumuten.**

### WIE AMTSINHABER VON NATURKATASTROPHEN PROFITIEREN

Bundeskanzler Gerhard Schröder hatte sich im Jahr 2002 in Gummistiefeln die Wiederwahl gesichert (vgl. Bechtel und Hainmueller 2011). Er war nach dem Elbe-Hochwasser zeitnah in den Krisengebieten, ließ sich als besorgter Helfer ablichten und sagte großzügige Hilfen zu. Sein Herausforderer Edmund Stoiber kam zu spät in die Krisengebiete und hatte bei der Bundestagswahl 2002 das Nachsehen. Auch das Hochwasser in Bayern im Juni 2013 hatte Effekte auf die Landtagswahl im September 2013: In den von den Überschwemmungen betroffenen Landkreisen war die Zustimmung zur CSU um 6 Prozentpunkte höher als in nicht von den Überschwemmungen betroffenen Landkreisen (vgl. Kauder und Potrafke 2015). Auf die Wahlbeteiligung scheint sich das Hochwasser hingegen negativ ausgewirkt zu haben (vgl. Rudolph und Kuhn 2018).



**Luisa Dörr**

ist Doktorandin im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.



**Dr. Klaus Gründler**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im und stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.



**Philipp Heil**

ist wissenschaftliche Hilfskraft im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.



**Martin Mosler**

ist Doktorand im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.



**Prof. Dr. Niklas Potrafke**

leitet das ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und ist Professor für Volkswirtschaftslehre für Volkswirtschaft, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Amtsinhaber profitieren allerdings nicht uneingeschränkt von Naturkatastrophen. Für US-amerikanische Bezirke weisen Gasper und Reeves (2011) einen negativen Zusammenhang zwischen Katastrophenschäden und den Stimmanteilen für Amtsinhaber aus. Dabei zeigen sich die Wähler imstande, zwischen Handlungsebenen zu differenzieren, und belohnen den Präsidenten nur, wenn er die Hilfsanträge der Gouverneure bewilligt. Bodet et al. (2016) hingegen können in ihrer Untersuchung für die kanadische Stadt Calgary keinen Zusammenhang zwischen der Flut und den Stimmanteilen für den amtierenden Bürgermeister feststellen.

**EPIDEMIE UND AMTSINHABER**

Epidemien sind Stresstests für Regierungen. Im Angesicht einer sich schnell ausbreitenden und möglicherweise verheerenden Krankheit sehen sich politische Amtsinhaber und Institutionen der Herausforderung gegenüber, schnell Informationen zu sammeln und effektive Gegenmaßnahmen einzuleiten. Außerdem müssen sie ihre Informationen mit der Bevölkerung teilen und ihre Politikmaßnahmen erklären, um das Vertrauen der Bevölkerung zu stärken. In einem Blog-Beitrag schreibt Rothstein (2020) den Erfolg der nordischen Länder bei der Eindämmung von Covid-19 – im Gegensatz zu Italien – dem dort herrschenden größeren Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihre Regierungen zu. Aksoy et al. (2020) stellen anhand einer Untersuchung von Individualdaten fest, dass das Vertrauen in die politische Führung, in die Regierung und in Wahlen bei Befragten sinkt, die im jungen Erwachsenenalter (18–25 Jahren) eine Epidemie erlebt haben. Dieser Effekt hängt allerdings von der Stärke der Regierung während der Epidemie

ab. Unter schwachen Regierungen, die weniger imstande sind, effektiv auf die Krise zu reagieren, fällt der Vertrauensverlust in der Bevölkerung größer und langwieriger aus. Die große Unsicherheit und Angst der Bevölkerung im Angesicht einer Epidemie dürfte dabei eine Rolle spielen. Obwohl beispielsweise das Risiko eines Ebola-Ausbruchs in den USA im Herbst 2014 als sehr gering eingestuft wurde, hatte die Angst der Bevölkerung angesichts der vier diagnostizierten Fälle einen negativen Effekt für die demokratische Partei bei den Zwischenwahlen (vgl. Campante et al. 2020).

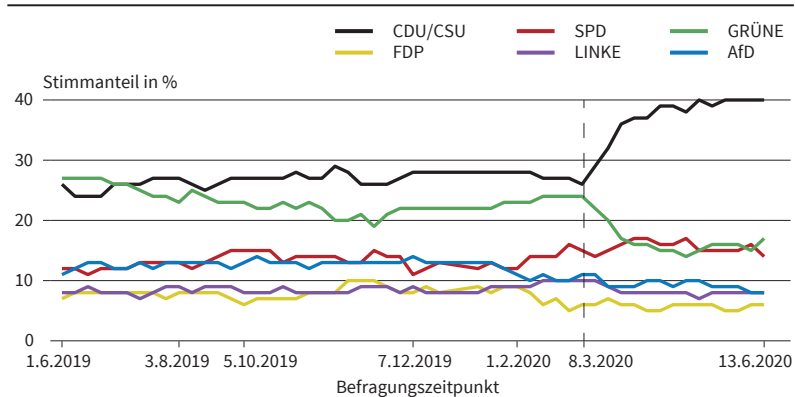
Bei der Kommunalwahl in Bayern am 15. März 2020 scheint die CSU von der Corona-Ausbreitung profitiert zu haben. Stellt man zwei vergleichbare Gemeinden gegenüber, dann war der Stimmenanteil für die CSU um 4 Prozentpunkte höher, wenn in einer Gemeinde drei Corona-Fälle mehr als in der vergleichbaren Gemeinde registriert wurden (vgl. Leininger und Schaub 2020).

**SONNTAGSFRAGE AUF BUNDESTAGESEBENE**

Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse der Sonntagsfrage auf Bundestagebene für die Parteien des Deutschen Bundestags von Juni 2019 bis Juni 2020. Sie belegt eindrucksvoll, wie die Regierungsparteien während der Covid-19-Pandemie an Zustimmung in der deutschen Bevölkerung gewonnen haben. Für CDU/CSU ist der Zuwachs am stärksten: Ab Anfang März (Befragungszeitpunkt Forsa: 8. März) stieg der Stimmanteil der Unionsparteien von ca. 27% auf 40% am aktuellen Rand, während Bündnis 90/Die Grünen nahezu spiegelbildlich an Rückhalt verlieren (24% vs. 17%). Dies entspricht dem Zeitpunkt, in dem die flächendeckende Ausbreitung von Covid-19 in Deutschland ihren Anfang nahm. Am 8. März 2020 wurde der erste Todesfall durch die Lungenkrankheit Covid-19 diagnostiziert. Am selben Tag reagierte die Politik mit der ersten einschneidenden Maßnahme, der Absage von Großveranstaltungen mit einer Teilnehmerzahl über 1 000 Personen. Zudem verständigten sich die Regierungsparteien auf Unternehmenshilfen und Erleichterungen bei der Kurzarbeit. In einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem Bundesgesundheitsminister und dem RKI-Präsidenten äußerte sich Angela Merkel zwei Tage später erstmals ausführlich zur Coronavirus-Pandemie. In den Folgetagen überschlugen sich die Nachrichten: Bund und Länder berieten medienwirksam über die nächsten Schritte, die zu den ersten Schulschließungen, dem Einreisestopp aus Drittländern, der Einführung von Grenzkontrollen und einer ausführlichen Rückholaktion für im Ausland festsetzende Deutsche führten.

Der vorläufige Höhepunkt wurde schließlich durch Angela Merkels Corona-Ansprache am 18. März 2020 und der Verfügung weitreichender Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen (Lockdown) am 22. März 2020 erreicht. Diese Maßnahmen brachten vor allem der CDU

Abb. 1  
Zustimmungswerte bei der Sonntagsfrage auf Bundestagebene



Quelle: Forsa-Umfragedaten.

© ifo Institut

einen starken Rückhalt in der Bevölkerung. Stießen die Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie zunächst auf breite Zustimmung, formierte sich ab Mai 2020 der erste größere Widerstand gegen die teils restriktiven Bestimmungen. Die »Hygiene-Demonstrationen«, auf denen Bürger gegen die im Rahmen der Corona-Pandemie getroffenen Maßnahmen demonstrieren, hatten bislang jedoch keinerlei Einfluss auf die steigende Zustimmung zur Politik der CDU/CSU. Obwohl die Demonstrationen in einigen deutschen Städten großen Zulauf erfuhren, lässt sich in den Daten bislang kein Einfluss auf die Zustimmung zur Union feststellen.

Zwar konnte zunächst auch die SPD als Regierungspartei vom Krisenmanagement der Bundesregierung profitieren. Jedoch war der Anstieg für die SPD im März weitaus weniger stark ausgeprägt und schwankt seitdem deutlich. Bis Juni 2020 verzeichneten die Sozialdemokraten ein leichtes Plus von rund 3 Prozentpunkten, am aktuellen Rand liegen die Umfragewerte jedoch wieder in etwa auf dem Ausgangsniveau vor der Krise. Während die Umfragewerte für die FDP relativ unbeeinflusst von der Covid-19-Pandemie blieben, verloren neben Bündnis 90/Die Grünen insbesondere Die Linke und die AfD stark an Zustimmung.

Es ist anzunehmen, dass die im Laufe der Corona-Pandemie getroffenen Maßnahmen der Bevölkerung ein entschlossenes und effektives Handeln der deutschen Bundesregierung signalisierten. Dass insbesondere die Unionsparteien in der Gunst der Bevölkerung

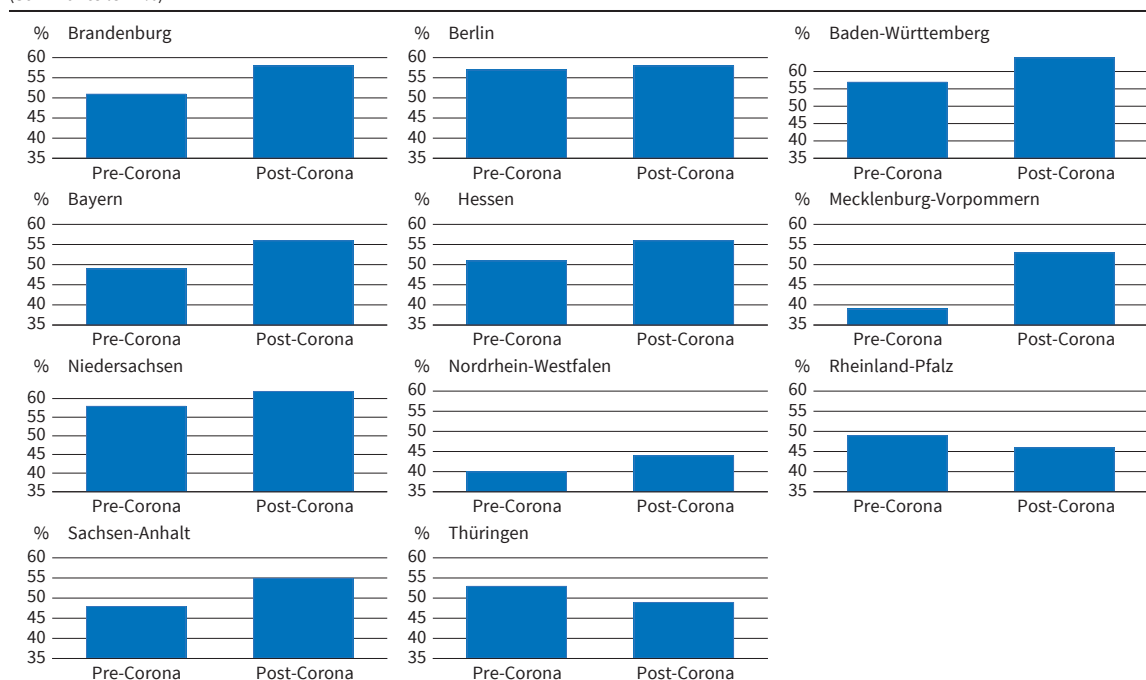
profitieren, könnte mit der Führungsrolle der Kanzlerin und möglicherweise der des bayerischen Ministerpräsidenten zusammenhängen. Zusammen mit Sachsen kündigte Bayern frühzeitig Ausgangsbeschränkungen an, ein Vorgehen, das zwar von SPD und Bündnis 90/Die Grünen kritisiert, aber in der Bevölkerung als entschlossene Reaktion anerkannt wurde. Laut ZDF Politbarometer sind im Juni 2020 rund 84% der Bevölkerung mit der Regierungstätigkeit von Kanzlerin Merkel zufrieden. Für Bayern liegen die Zustimmungswerte zur Politik von Markus Söder gar bei über 90%.

### SONNTAGSFRAGE AUF EBENE DER DEUTSCHEN BUNDESLÄNDER

Auf Bundeslandebene zeichnet sich im Großen und Ganzen ein ähnliches Bild wie auf Bundesebene ab. Im Folgenden vergleichen wir die Ergebnisse der Sonntagsfrage auf Bundeslandebene vor und nach dem Ausbruch der Coronakrise.<sup>1</sup> Im Gegensatz zur Sonntagsfrage für den Bund wird die Frage für die deutschen Landtage in wesentlich größeren zeitlichen Abständen gestellt, weshalb Ergebnisse vor und nach dem Corona-Ausbruch zum Zeitpunkt dieses Beitrags nicht für alle Bundesländer vorliegen. Da auf Ebene der Bundesländer in Teilen andere Parteien in

<sup>1</sup> Als Stichtag, der die Phase »vor« und »nach« Corona bestimmt, definieren wir den 25. Februar 2020. An diesem Tag werden Wochen nach der ersten Infektion eines Mitarbeiters der Firma Webasto (28. Januar 2020) die ersten beiden Covid-19-Fälle in Deutschland registriert. Der Tag markiert den Anfang des Ausbruchs im Landkreis Heinsberg (NRW).

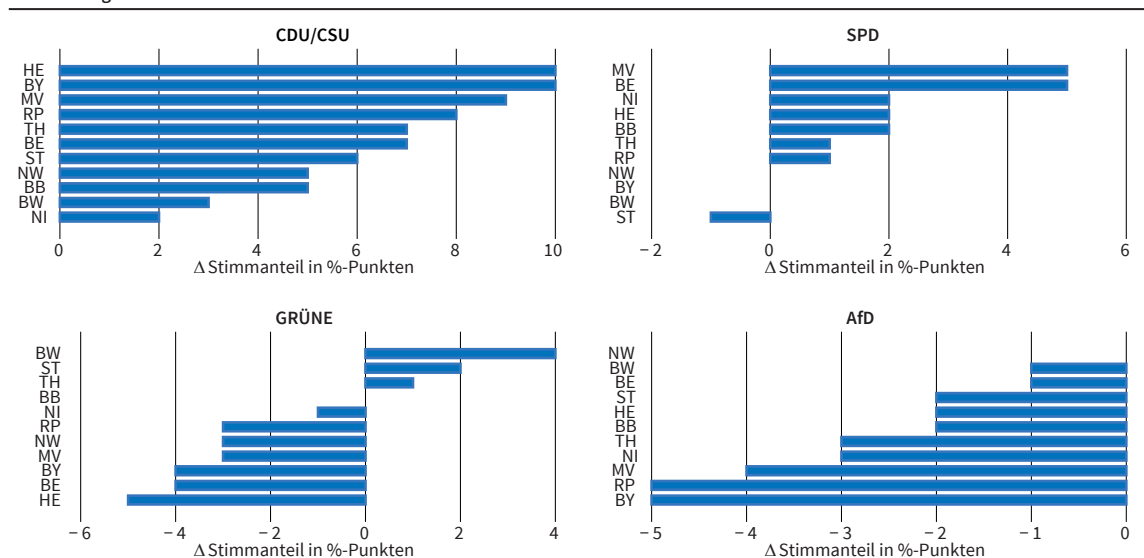
Abb. 2  
Zustimmungswerte für Amtsinhaber (Regierungsparteien) bei der Sonntagsfrage auf Landesebene  
(Stimmanteile in %)



Anmerkung: »Pre-Corona« gibt den letzten Umfragewert der Sonntagsfrage auf Bundeslandebene vor dem flächendeckenden Ausbruch der Covid-19-Pandemie wieder. »Post-Corona« bezeichnet den zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Artikels (18.06.2020) aktuellsten Umfragewert nach Ausbruch der Coronakrise. Als kritische Schwelle dient der 25. Februar 2020, an dem zum ersten Mal nach den Ausbrüchen bei Webasto eine Covid-19-Erkrankung diagnostiziert wurde. Der Tag markiert auch den Ausbruch im Landkreis Heinsberg (NRW).  
Quelle: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/>

Abb. 3

Zustimmungswerte für die Parteien auf Bundeslandebene



Quelle: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/>.

© ifo Institut

der Regierung sind als auf Bundesebene, erlaubt die Betrachtung der Bundesländer die Abschätzung der Frage, ob es sich bei dem in Abbildung 1 dokumentierten Zuwachs um einen »Regierungseffekt« oder einen »Unions-Effekt« handelt.

Abbildung 2 dokumentiert steigende Zustimmungswerte für die Regierungskoalitionen in nahezu allen Bundesländern, für die Daten vorliegen. Ausnahmen bilden die Ampelkoalition um Malu Dreyer in Rheinland-Pfalz und die rot-rot-grüne Koalition um Bodo Ramelow in Thüringen. Die zugrunde liegenden Befragungszeitpunkte variieren allerdings stark, so dass die Werte vor Corona teils zu unterschiedlichen Zeiten gemessen sind.<sup>2</sup> Am stärksten steigt die Zustimmung für Regierungsparteien in Mecklenburg-Vorpommern, gefolgt von Bayern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Hessen und Baden-Württemberg.

Abbildung 3 gliedert die Veränderung der Stimmanteile in den Bundesländern nach Parteien auf. Es wird deutlich, dass nicht ausnahmslos alle an Lan-

<sup>2</sup> Für Niedersachsen und Sachsen-Anhalt liegen die Befragungszeitpunkte vor Ausbruch der Coronakrise über ein Jahr zurück.

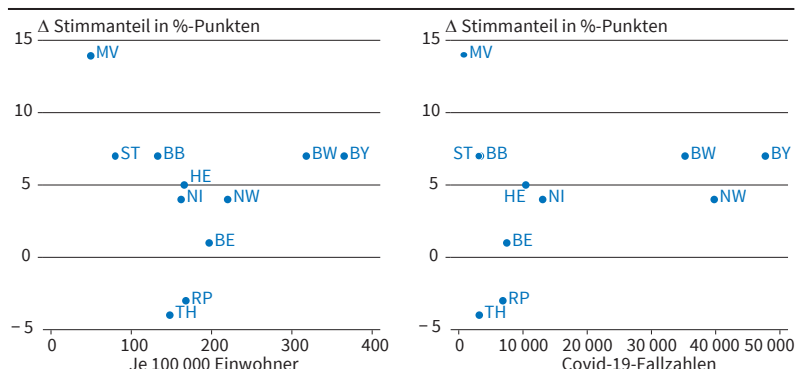
desregierungen beteiligten Parteien profitieren: In Hessen beispielsweise ist die in Abbildung 2 dargestellte gestiegene Zustimmung allein durch die CDU getrieben, deren Zustimmungsplus mit 10 Prozentpunkten den Rückgang des Koalitionspartners (Bündnis 90/Die Grünen) von – 5 Prozentpunkten überkompensiert. In Baden-Württemberg hingegen profitieren die regierenden Bündnis 90/Die Grünen und CDU nahezu gleichermaßen. Bemerkenswert ist der flächendeckend sinkende Rückhalt für die AfD, die in keinem Bundesland an Stimmen zulegen kann. In Bayern und Rheinland-Pfalz sinkt der Stimmanteil mit einem Minus von 5 Prozentpunkten signifikant.

**AMTSINHABER, AUSBREITUNG VON COVID-19 UND POLITISCHE MASSNAHMEN**

Die Vermutung liegt nahe, dass die Zustimmungswerte der Regierungsparteien auch davon abhängen, wie stark die jeweiligen Bundesländer von Covid-19 betroffen sind. Grundsätzlich wäre hier sowohl ein positiver als auch negativer Zusammenhang denkbar: Zum einen könnte die Bevölkerung niedrige Fallzahlen dem entschlossenen Regierungshandeln zuschreiben. Zum anderen könnte gerade bei starker Betroffenheit ein schnelles Handeln von Seiten der Regierung belohnt werden. Abbildung 4 lässt keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Veränderung der Zustimmungswerte und der Anzahl der Covid-19-Fälle – je 100 000 Einwohner oder absolut – auf Bundeslandebene erkennen. Stark betroffene Länder wie Bayern oder Baden-Württemberg verzeichnen ähnliche politische Zustimmungsraten wie die weniger stark betroffenen Länder Sachsen-Anhalt oder Brandenburg. Mecklenburg-Vorpommerns amtierende Regierung aus SPD und CDU verzeichnet trotz relativ geringer Covid-19-Fallzahlen den größten Stimmenzuwachs im Ländervergleich.

Abb. 4

Veränderung der Zustimmungswerte und der Anzahl der Covid-19-Fälle in den Bundesländern



Quelle: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/landtage/> (Stimmanteile); RKI (Covid-19-Fallzahlen). © ifo Institut



Abbildung 4 lässt auf zwei unterschiedliche Erklärungen schließen. Einerseits ist es denkbar, dass verschiedene Regierungen unterschiedlich auf die Ausbreitung von Covid-19 reagiert haben. Zum anderen könnten die Wähler die Entwicklung in Deutschland als ganzes wahrnehmen und nicht in erster Linie auf die Entwicklungen im eigenen Bundesland blicken.

Abbildung 5 legt nahe, dass beide Erklärungen zu einem gewissen Grad zutreffen. Die Abbildung zeigt den Zusammenhang zwischen den absoluten Covid-19-Fallzahlen (Stand: Mitte Juni 2020) und der Anzahl der bewilligten Anträge auf Hilfen für kleine Unternehmen und Solo-Selbständige. Die Zahl der bewilligten Unternehmenshilfen dient als Indikator für die Generosität der Politik in Reaktion auf die Covid-19-Pandemie. Die Abbildung zeigt, dass die Zahl der bewilligten Anträge mit steigenden Covid-19-Fallzahlen zunimmt. Die meisten Bundesländer liegen dabei nahezu exakt auf einer Linie (in der Abbildung rot). Dies legt nahe, dass die Regierungen eine jeweils unterschiedliche Politik verfolgten, die an den jeweiligen Rahmenbedingungen ausgerichtet war.

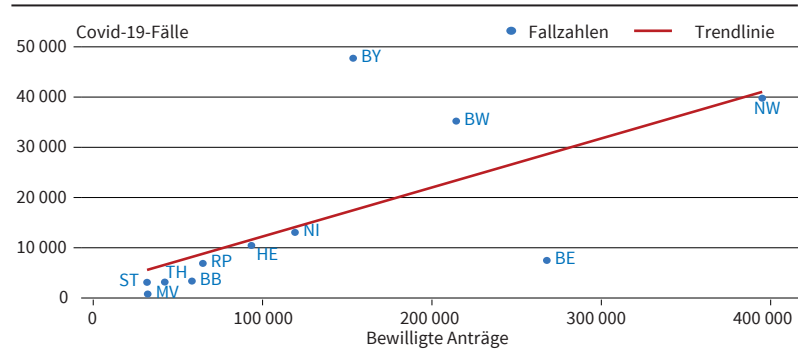
Zwei Bundesländer weichen in bemerkenswerter Weise von der roten Linie ab. Zum einen wurden in Bayern gemessen an den Fallzahlen wesentlich weniger Unternehmenshilfen bewilligt als in den übrigen Bundesländern. Zum anderen wurden relativ zu den Fallzahlen in Berlin wesentlich mehr Unternehmenshilfen bewilligt als anderswo. Doch weder hat die unterproportionale Vergabe von Unternehmenshilfen der Popularität der bayerischen Regierung Abbruch getan, noch konnte die Berliner Regierung von der überproportionalen Vergabe von Unternehmenshilfen profitieren. Dies spricht dafür, dass sich auch die Politik auf Bundesebene zu großen Teilen in den Wählertendenzen widerspiegelt.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN: REGIERUNGSPARTEIEN PROFITIEREN

Die deskriptiven Statistiken zeigen, dass in Deutschland die Regierungsparteien von der Coronakrise profitiert haben. Das gilt sowohl für den Bund als auch die deutschen Bundesländer. Besonders stark hat die Union in der Wählergunst von der Krise profitiert. Die Unsicherheit in Zeiten der Coronakrise ist groß. Bürgerinnen und Bürger scheinen daher verstärkt auf im Amt bewährte Politikerinnen und Politiker zu vertrauen, sie für gutes Krisenmanagement zu belohnen und sich zu Krisenzeiten keinen Wechsel in Regierungsämtern zuzumuten

Abb. 5

### Covid-19-Fälle und bewilligte Hilfen für kleine Unternehmen und Solo-Selbständige in den Bundesländern



Quelle: BMWi (2020): Corona-Pandemie Dashboard Wirtschaft Deutschland Stand: 2. Juni 2020 (bewilligte Anträge); RKI (Covid-19-Fallzahlen). © ifo Institut

## LITERATUR

- Aksoy, C. G., B. Eichengreen und O. Saka (2020), »The political scar of epidemics«, NBER Working Paper 27401.
- Bechtel, M. M. und J. Hainmueller (2011), »How lasting is voter gratitude? An analysis of the short- and long-term electoral returns to beneficial policy«, *American Journal of Political Science* 55, 851–867.
- Bodet, M. A., M. Thomas und C. Tessier (2016), »Come hell or high water: An investigation of the effects of a natural disaster on a local election«, *Electoral Studies* 43, 85–94.
- Campante, F. R., E. Depetris-Chauvin und R. Durante (2020), »The virus of fear: The political impact of Ebola in the U.S.«, NBER Working Paper 26897.
- Gaspar, J. T. und A. Reeves (2011), »Make It Rain? Retrospection and the attentive electorate in the context of natural disasters«, *American Journal of Political Science* 55(2), 340–355.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2015), »Just hire your spouse! Evidence from a political scandal in Bavaria«, *European Journal of Political Economy* 38, 42–54.
- Leininger, A. und M. Schaub (2020), »Voting at the dawn of a global pandemic«, Working paper.
- Rothstein, B. (2020), »Trust Is The Key to Fighting the Pandemic«, *Scientific American.com*, 24. März, verfügbar unter: <https://blogs.scientificamerican.com/observations/trust-is-the-key-to-fighting-the-pandemic>.
- Rudolph, L. und P. M. Kuhn (2018), »Natural disasters and political participation: Evidence from the 2002 and 2013 floods in Germany«, *German Politics* 27(1), 1–24.

Sofia Amaral, Victoria Endl-Geyer und Helmut Rainer

# Familiäre Gewalt und die Covid-19-Pandemie: Ein Überblick über die erwarteten Auswirkungen und mögliche Auswege

## IN KÜRZE

Ausgangsbeschränkungen im Rahmen der Covid-19-Pandemie haben möglicherweise unbeabsichtigte soziale, gesundheitliche und wirtschaftliche Kosten verursacht, da diese mit einer Zunahme von häuslicher Gewalt einhergehen. Häusliche Gewalt kann in Form von Gewalt durch den Lebenspartner oder auch in Form von Vernachlässigung und Missbrauch von Kindern auftreten. Es wird erwartet, dass die Pandemie durch ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt die Schwere und Häufigkeit von familiärer Gewalt weiter erhöhen wird. Es gibt jedoch Möglichkeiten, wie Regierungen dieser Entwicklung entgegenwirken können, indem sie i) den Zugang zu Sozialleistungen für bestimmte Zielgruppen erleichtern und ii) die Prozesse vereinfachen, über die Opfer von häuslicher Gewalt Hilfe erhalten können.

Maßnahmen auch zu unbeabsichtigten Folgen für Familien, da nach gegenwärtigem Erkenntnisstand die Gefahr familiärer Gewalt substanziell angestiegen ist. Unter familiärer Gewalt versteht man gemeinhin Gewalt, die unter Haushaltsmitgliedern auftritt. Diese kann entweder von Lebenspartnern ausgeübt werden oder in Form von Misshandlung oder Vernachlässigung von Kindern auftreten (vgl. O'Donnell et al. 2020a; 2020b). Betrachtet man die aus der Covid-19-Krise entstandenen Kosten, spielen neben den wirtschaftlichen Einschnitten auch die sozialen Auswirkungen innerhalb der Familie eine entscheidende Rolle. Von letzteren geht man davon aus, dass sie noch über Jahre hinweg zu spüren sein werden.

Familiäre Gewalt ist über Länder hinweg weit verbreitet und stellt wegen ihres Einflusses auf die Gesundheit, die Arbeitsleistung und steigenden Gesundheitsausgaben der Opfer eine der kostspieligsten Formen von Gewalt in unserer Gesellschaft dar (vgl. Chalfin 2005; Bindler und Ketel 2019). Weltweit erfährt eine von drei Frauen in ihrem Leben physische, emotionale oder sexuelle Gewalt durch ihren Lebenspartner (vgl. WHO 2015). In Europa sind 33% aller Frauen mindestens einmal in ihrem Leben häuslicher Gewalt ausgesetzt und der Großteil der Morde an Frauen ist auf Tötungsdelikte durch den Lebenspartner zurückzuführen. Im aktuellen Kontext der Covid-19-Pandemie zeigen erste Zahlen aus US-Großstädten, dass im ersten Monat der Ausgangssperre 12% mehr Notrufe in Verbindung mit familiärer Gewalt eingingen und auch die Melderate von Erst-

Der Covid-19-Ausbruch brachte erhebliche Veränderungen für Familien mit sich. Eine bedeutende Beeinträchtigung im Alltag stellten die von der Regierung verhängten Ausgangsbeschränkungen dar. Diese wurden verhängt, um den sozialen Kontakt einzudämmen und die weitere Verbreitung der Krankheit zu verhindern bzw. zu verlangsamen. Ohne Zweifel war diese Maßnahme ein wichtiger Schritt, um die Infektions- und Sterberate verbunden mit Covid-19 zu senken. Jedoch führten und führen diese



Sofia Amaral, Ph.D.

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im ifo Zentrum für Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsökonomik.



Victoria Endl-Geyer

ist Doktorandin im ifo Zentrum für Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsökonomik.



Prof. Helmut Rainer, Ph.D.

leitet das ifo Zentrum für Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsökonomik und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Sozialpolitik und Arbeitsmärkte, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

fern 4 Prozentpunkte höher lag als sonst (vgl. McCrary und Sanga 2020).

Lenken wir unseren Blick auf Kindesmissbrauch, erfahren weltweit schätzungsweise 300 Millionen Kinder zwischen zwei und vier Jahren regelmäßig physische und/oder psychische Gewalt durch ihre Eltern (vgl. UNICEF 2014). In den USA werden beispielweise jedes Jahr etwa 4 Millionen Fälle von mutmaßlicher Kindesmisshandlung oder -vernachlässigung gemeldet (vgl. Aizer und Doyle 2018).

Diese Statistiken sind in jedem Jahr wieder besorgniserregend. Dennoch erhöht sich durch den aktuellen Kontext und die gestiegenen Verletzungsrisiken der Opfer die Dringlichkeit, die Ursachen der oben genannten Gewaltformen zu ergründen und mögliche Auswege aufzuzeigen. In diesem Artikel geben wir einen Überblick über die Literatur, die sich mit diesen Fragestellungen beschäftigt, und gehen hierbei sowohl auf die Auswirkungen der Ausgangsbeschränkung als auch der damit einhergehenden Wirtschaftsrezession ein.

## AUSWIRKUNGEN VON AUSGANGS-BESCHRÄNKUNGEN

Um der Verbreitung des Coronavirus entgegenzuwirken, führten die meisten Länder Ausgangsbeschränkungen oder -sperren ein, so dass die Bewegungsfreiheit und der soziale Kontakt der Menschen eingeschränkt wurden. Diese Politikmaßnahmen könnten das Risiko und die Schwere von Straftaten im familiären Kontext erhöht haben. Gemäß der sogenannten Exposure-Theorie verbringen Opfer – zumeist Frauen – mehr Zeit mit gewalttätigen Partnern, die typischerweise männlich sind, und das Missbrauchsrisiko steigt somit (vgl. Dugan, Nagin und Rosenfeld 2003). Des Weiteren verbringen die Familien mehr Zeit als sonst zu Hause, und das allgemeine Stresslevel der Haushaltsmitglieder steigt, was einen bekannten Risikofaktor für Missbrauch darstellt (vgl. Anderson und Barlett 2013; Cesur und Sabia 2016). Zudem haben Opfer von häuslicher Gewalt durch die Isolierung weniger Möglichkeiten, sich informelle Unterstützung bei Freunden oder Familie zu suchen. Dies erhöht ebenfalls das Missbrauchsrisiko (vgl. O'Donnell et al. 2020a).

Es spielen allerdings nicht nur die Möglichkeiten für informelle Unterstützung durch Freunde und Familie eine Rolle, sondern auch die außerhalb des privaten Kreises. Servicestellen, die für häusliche Gewalt zuständig sind, sind entweder ausgelastet oder erst gar nicht verfügbar. Zum Beispiel sind Polizei, Krankenhäuser oder andere Anlaufstellen während einer Pandemie nicht immer in der Lage, Opfer häuslicher Gewalt angemessen zu betreuen. Dies wiederum erhöht das Missbrauchsrisiko und schränkt die Möglichkeiten von Hilfe suchenden Opfern ein.

Zudem sind auch unbeabsichtigte Folgen bei den Lockerungen von Ausgangsbeschränkungen zu beach-

ten. Große Sportereignisse stehen in Verbindung mit vielen Emotionen und Alkoholkonsum, was beides das Risiko von familiärer Gewalt erhöht. Bestehen also weiterhin Ausgangsbeschränkungen während beispielsweise Fußballspiele wieder erlaubt und im Fernsehen übertragen werden, birgt das eine erhöhte Gefahr für Gewaltvorfälle innerhalb der Familie. Card und Dahl (2011) zeigen in ihrer Studie, dass nach Footballspielen mit einer unerwarteten Niederlage für das heimische Team die Melderaten von häuslicher Gewalt steigen.

Mit den Ausgangsbeschränkungen steigt auch das Risiko der Vernachlässigung und des Missbrauchs von Kindern, da diese dadurch vermehrt mit ihren Eltern interagieren und dem elterlichen Stress ausgesetzt sind. Schulen und Lehrer spielen eine wichtige Rolle bei der Identifizierung von Opfern häuslicher Gewalt. Zum Beispiel zeigen Benson, Bondurant und Fitzpatrick (2020) anhand von Daten aus den USA, dass es in den meisten Fällen Lehrer sind, die Kindesmissbrauch den sozialen Anlaufstellen melden. Mit der Schließung der Schulen während der Ausgangsbeschränkungen entfällt die Möglichkeit einer solchen Identifizierung. Die Autoren betonen auch, dass Meldungen von Kindesmissbrauch vermehrt zu Beginn und am Ende des Schuljahres auftreten – 30 bis 65% häufiger als im Sommer, wenn Schulkinder Ferien haben.

Diese Beobachtungen verdeutlichen eine der gravierendsten sozialen Konsequenzen der Ausgangsbeschränkungen – nämlich eine Zunahme der Gewalt innerhalb der Familie. Langfristig ist darüber hinaus zu erwarten, dass durch die Folgen für misshandelte Kinder das Bildungsniveau sinkt und die Wahrscheinlichkeit steigt, dass betroffene Kinder negative Verhaltensweisen entwickeln, die etwa in Jugendkriminalität münden (vgl. Doyle 2008; Currie und Tekin 2006).

Ein besonders wichtiges Merkmal von häuslicher Gewalt ist schließlich, dass während einer Schwangerschaft Frauen und ungeborene Kinder einem erhöhten Missbrauchsrisiko ausgesetzt sind (vgl. WHO 2015). Dies stellt einen erheblichen Beeinträchtigungsfaktor für Säuglinge und Mütter dar, da die Gesundheitsrisiken sowohl für Mütter als auch für Neugeborene steigen (vgl. Currie, Mueller-Smith und Rossin-Slater 2018). Die Ausgangsbeschränkungen und die damit verbundene wirtschaftliche Unsicherheit kann außerdem den Stress in Zusammenhang mit einer Schwangerschaft erhöhen, was wiederum zu einer erhöhten Viktimisierungsgefahr führen kann. So waren während der Zikavirus-Epidemie in Kolumbien Frauen, die stärker von der Epidemie betroffen waren, auch öfter Opfer von häuslicher Gewalt, da diese ihre einvernehmlichen sexuellen Aktivitäten einschränkten (vgl. Cortésa et al. 2018). Der aktuelle Kontext stellt sich den gleichen Herausforderungen für schwangere Frauen, die unter Umständen keine Möglichkeit haben, bei Familie,

Ärzten oder anderen Anlaufstellen von ihrer Situation zu berichten.

### **DIE AUSWIRKUNGEN VON ARBEITSLOSIGKEIT UND WIRTSCHAFTLICHEM ABSCHWUNG**

Empirische Studien zu den Auswirkungen von wirtschaftlichen Bedingungen auf die Gewalt zwischen Lebenspartnern beleuchten die Folgen von Arbeitslosigkeit und Einkommenseinbußen. Aizer (2010) untersucht in den USA empirisch den Zusammenhang zwischen Veränderungen beim geschlechtsspezifischen Lohnunterschied und häuslicher Gewalt. Die Autorin stellt fest, dass mit einem reduzierten Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern – durch verbesserte Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für Frauen – die Gewalt sinkt. Genauer gesagt, geht mit einem Rückgang des geschlechtsspezifischen Lohnunterschiedes um 3,6 Prozentpunkte ein 9%iger Rückgang der Fälle häuslicher Gewalt einher. Anderberg et al. (2016) untersuchen die Auswirkungen von geschlechterspezifischen Arbeitsmarktbedingungen in England und Wales und kommen zu dem Schluss, dass sich häusliche Gewalt zwar mit der Gesamtarbeitslosenrate nicht verändert, die Effekte je nach geschlechterspezifischen Arbeitslosenraten aber sehr unterschiedlich sind. Konkret zeigen die Autoren, dass häusliche Gewalt abnimmt, wenn die Arbeitslosenrate der Männer steigt. Im Gegensatz dazu erhöht ein Anstieg der Frauenarbeitslosigkeit die häusliche Gewalt in einer Größenordnung von 10%. Dies bedeutet, dass eine relative Verschlechterung der Arbeitsmarktbedingungen von Frauen Gewalt in der Familie erhöht. Erklären lässt sich dieser Effekt durch eine steigende finanzielle Abhängigkeit von Frauen von ihren Partnern, die das Beenden einer gewalttätigen Beziehung erschweren kann. Demgemäß stellen auch Harknett et al. (2016) anhand einer Stichprobe von Müttern aus den USA fest, dass wirtschaftliche Abhängigkeiten – gemessen durch Arbeitslosigkeit – die Anfälligkeit für gewalttätiges oder kontrollierendes Verhalten des Partners erhöht. Diese Ergebnisse sind über verschiedene Kontexte hinweg konsistent und zeigen übereinstimmend, dass eine wirtschaftlich prekäre Lage das Risiko von Gewalt durch den Lebenspartner erhöht (vgl. Baranov et al. 2020).

In Bezug auf die Misshandlung oder Vernachlässigung von Kindern deutet der Forschungsstand darauf hin, dass Einbrüche in der Wirtschaft die Gefahr bergen, dass Eltern gegenüber ihren Kindern Gewalt ausüben. Zum Beispiel kommen Brown und De Cao (2018) zu dem Ergebnis, dass ein Anstieg der Arbeitslosenrate um einen Prozentpunkt mit einem 20%igem Anstieg der Vernachlässigung von Kindern einhergeht, während keine Auswirkung auf die Kindesmisshandlung gefunden wird. Betrachtet man allerdings die Arbeitslosenraten disaggregiert, zeigt sich, dass ein Anstieg in der Arbeitslosenrate der Männer die Inzidenz der Kindesmisshandlung erhöht, da Väter

dadurch mehr Zeit als gewöhnlich mit ihren Kindern verbringen (vgl. Hansen, Lindo und Schaller 2018). Für Niedriglohnländer zeigen empirischen Studien auch, dass negative Einkommensschocks – z.B. durch eine nachteilige Veränderung der Regenfälle, die die landwirtschaftliche Produktion verringern – die Kindersterblichkeit erhöhen und auch die Vernachlässigung von Kindern verstärken (vgl. Rose 1999; Maccini und Yang 2009).

Nach Schätzungen der internationalen Arbeitsorganisation wird es weltweit zu einem Verlust von 305 Millionen Arbeitsplätzen als Folge der Pandemie kommen. Mit Blick auf die existierende Forschung lässt sich mutmaßen, dass die damit einhergehenden wirtschaftlichen Notlagen von Familien, begleitet von großen Beeinträchtigungen der elterlichen Rollen und familiären Stress, das Risiko häuslicher Gewalt weiter verschärfen werden.

### **MÖGLICHE AUSWEGE**

Die mangelnde Datengrundlage zu familiärer Gewalt erschwert es, ihr wirkliches Ausmaß abzuschätzen und wirksame Politikmaßnahmen zu implementieren. Aufgrund der oben genannten sozialen und wirtschaftlichen Einschnitte wird jedoch erwartet, dass die Pandemie bereits zu einer Zunahme der familiären Gewalt geführt hat und noch weiter führen wird. Ein Blick auf mögliche politische Lösungen zur Verhinderung dieser Form von Gewalt zeigt auch, dass es Wege gibt, die zur Minderung der negativen Auswirkungen einer Pandemie beitragen können. Auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse stellen wir zwei wesentliche Instrumente vor, die bewirken können, dass Frauen und Kinder innerhalb der Familie sicherer sind.

Zum einen zeigen Studien, dass Politikmaßnahmen, die es Familien ermöglichen, Einkommensschocks abzufedern, familiäre Gewalt verringern. Zu diesen gehören direkte Geldtransfers, Einkommenssteuervergünstigungen oder die Erhöhung des Kindergeldes (vgl. Heise, Hidrobo und Peterman 2016; Cancian, Slack und Yang 2013; Berger et al. 2017).

Ein weiterer Teil der Literatur befasst sich mit der Rolle wirksamer institutioneller Maßnahmen. Kavanaugh, Trako und Sviatschi (2018) zeigen, dass ein verbesserter Zugang zu offiziellen Anlaufstellen für häusliche Gewalt – gemessen als Distanz zur nächsten Rechtsbehörde ausschließlich für Frauen – die Meldezahlen von häuslicher Gewalt erhöht. Miller und Segal (2019) kommen zu dem Schluss, dass die Steigerung der Repräsentation von Frauen in der Polizeiarbeit auch die Inanspruchnahme der Polizeidienste unter den Opfern verbessert, was wiederum eine Eskalation der familiären Gewalt verhindert.

Diese Studien heben zwei Schlüsselaspekte hervor, die für die Bekämpfung von häuslicher Gewalt entscheidend sind. Erstens zeigen sie, dass Politikmaßnahmen, die darauf abzielen, Einkommenseinbußen von Familien abzumildern, zu weniger familiärer



Gewalt führen. Des Weiteren verbessern sie gleichzeitig die Art und Weise, wie Familien sich selbst helfen – d.h., dass sie nach einer offiziellen Anlaufstelle suchen, die sie als geeignet erachten, um Missbrauchsvorfälle aufzudecken.

Ähnlich verhält es sich mit der Misshandlung und Vernachlässigung von Kindern. Die Evidenz zeigt, dass Lehrer und Erzieher in Kindergärten wichtige Akteure sind, wenn es darum geht, Fälle von Vernachlässigung und Missbrauch zu erkennen. Daher stellt die Einschränkung dieser Interaktion – in etwa durch Schulschließungen – ein erhebliches Risiko für das Wohl der Kinder dar. Die Möglichkeit für Kinder, Bildungseinrichtungen außerhalb des Elternhauses zu besuchen, kann auch die Situation dahingehend verbessern, dass Eltern besser mit Stress umgehen können und den Alltag ohne den Einsatz missbräuchlicher Erziehungsmethoden meistern. So stellen Sandner und Thomsen (2018) z.B. fest, dass der Krippenausbau in Deutschland ab Mitte der 2000er Jahre die Vernachlässigung und Misshandlung von Kindern um 21,4% reduziert hat.

Ein weiterer Bereich betrifft schließlich Maßnahmen, die soziale Normen in Bezug auf häusliche Gewalt adressieren und verbessern. Forschung zu dieser Art von Interventionen zeigt, dass soziale Normen in Zusammenhang mit der Familie formbar sind und Missbrauch sogar dann verhindert werden kann, wenn die Raten hoch und das Bild der Männlichkeit in der Gesellschaft tief verwurzelt ist (vgl. Cooper, Green und Wilke 2017). In Zusammenhang mit der Ebola-Pandemie zeigen Bandiera et al. (2018), dass allgemein mit einer wirtschaftlichen Notlage das riskante Sexualverhalten von Mädchen zunimmt, aber geeignete Politikmaßnahmen dazu führen, dass durch außerschulische Kurse die gravierenden Folgen der Pandemie halbiert werden und Schulabbruchraten reduziert werden können. Solche Programme sind nicht nur skalierbar und relativ günstig in der Umsetzung, sondern auch wirksam in der Reduzierung von Gewalttaten und bei der Suche der Opfer nach Unterstützung. Während einer Pandemie können über Hilfsprogramme dieser Form von Opfern Informationen darüber zugänglich gemacht werden, wie sie über Online- und offizielle Servicestellen Unterstützung erhalten können.

## ABSCHLIESSENDE BETRACHTUNG

Die Covid-19-Pandemie stellt einen beispiellosen und gravierenden sozialen und wirtschaftlichen Einschnitt für den Alltag von Familien dar. Einige der Maßnahmen, die zur Eindämmung der Ausbreitung des Virus ergriffen wurden, wie die Anordnung von Ausgangsbeschränkungen und die Schließung von Schulen, haben möglicherweise unbeabsichtigte soziale, gesundheitliche und wirtschaftliche Kosten verursacht, da diese mit einer Zunahme von häuslicher Gewalt einhergehen. Diese kann in Form von Gewalt durch den Lebenspartner oder auch in Form von Vernachlässigung und Missbrauch von Kindern auftreten. Neben den geschätzten unmittelbaren Folgen wird erwartet, dass die Pandemie durch ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt die Schwere und Häufigkeit von Gewalt weiter erhöhen wird. Es gibt jedoch eine Vielzahl von Möglichkeiten, wie Regierungen und auch die Zivilgesellschaft diese Kosten erfolgreich senken können, indem sie i) sich auf die Verbesserung des Zugangs zu Sozialleistungen konzentrieren, die das Gesamteinkommen der Haushalte von Risikofamilien erhöhen, und ii) die Prozesse erleichtern, über die Opfer von häuslicher Gewalt Hilfe suchen können, indem die Polizei, Sozialdienste, Schulen und die lokale Gemeinschaft geschult und gestärkt werden, Gewalttaten zu erkennen und zu melden.

sigung und Missbrauch von Kindern auftreten. Neben den geschätzten unmittelbaren Folgen wird erwartet, dass die Pandemie durch ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt die Schwere und Häufigkeit von Gewalt weiter erhöhen wird. Es gibt jedoch eine Vielzahl von Möglichkeiten, wie Regierungen und auch die Zivilgesellschaft diese Kosten erfolgreich senken können, indem sie i) sich auf die Verbesserung des Zugangs zu Sozialleistungen konzentrieren, die das Gesamteinkommen der Haushalte von Risikofamilien erhöhen, und ii) die Prozesse erleichtern, über die Opfer von häuslicher Gewalt Hilfe suchen können, indem die Polizei, Sozialdienste, Schulen und die lokale Gemeinschaft geschult und gestärkt werden, Gewalttaten zu erkennen und zu melden.

## LITERATUR

Aizer, A. (2010), »The gender wage gap and domestic violence«, *American Economic Review* 100(4), 1847–1859.

Aizer, A. und J. J. Doyle Jr (2018), »Economics of child protection: Maltreatment, foster care, and intimate partner violence«, *Annual review of economics* 10, 87–108.

Anderberg, D., H. Rainer, J. Wadsworth und T. Wilson (2016), »Unemployment and domestic violence: Theory and evidence«, *The Economic Journal* 126(597), 1947–1979.

Anderson, C. A. und C. P. Barlett (2012), »Examining media effects: The general aggression and general learning models«, in: *The international encyclopedia of media studies*, Wiley-Blackwell.

Bandiera, O., N. Buehren, M. Goldstein, I. Rasul und A. Smurra (2018), *The economic lives of young women in the time of Ebola: lessons from an empowerment program*. World Bank, Washington, D.C.

Baranov, V., L. Cameron, D. Contreras Suarez und C. Thibout (2020), »Theoretical underpinnings and meta-analysis of the effects of cash transfers on intimate partner violence in low-and middle-income countries«, *The Journal of Development Studies*, 1–25.

Benson, C., S. R. Bondurant und M. D. Fitzpatrick (2020), »Beyond reading, writing, and arithmetic: The role of teachers and schools in reporting child maltreatment«, NBER Working Paper No. 27033.

Berger, M., S. A. Font, K. S. Slack und J. Waldfogel (2017), »Income and child maltreatment in unmarried families: Evidence from the earned income tax credit«, *Review of Economics of the Household* 15(4), 1345–1372.

Bindler, A. L. und N. Ketel (2019), »Scaring or scarring? Labour market effects of criminal victimization«, CEPR Discussion Paper.

Brown, D. und E. De Cao (2018), »The impact of unemployment on child maltreatment in the United States«, ISER Working Paper Series No. 2018-04.

Cancian, M., K. S. Slack und M. Y. Yang (2013), »The effect of additional child support income on the risk of child maltreatment«, *Social Service Review* 87(3), 417–437.

Card, D. und G. B. Dahl (2011), »Family violence and football: The effect of unexpected emotional cues on violent behavior«, *The Quarterly Journal of Economics* 126(1), 103–143.

Cesur, R. und J. J. Sabia (2016), »When war comes home: The effect of combat service on domestic violence«, *Review of Economics and Statistics* 98(2), 209–225.

Chalfin, A. (2015), »Economic costs of crime«, in: *The encyclopedia of crime and punishment*, Wiley-Blackwell, 1–12.

Cooper, J., D. Green und A. Wilke (2017), *Reducing intimate partner violence through informal social control: A mass media experiment in rural Uganda*, Technical report Columbia University.

Cortésa, D., L. F. Gamboab, P. Rodríguez-Lesmes und C. Vélez (2018), »The causal effect of contraceptive efforts on intimate partner violence: Evidence from the Zika crisis in Colombia«, mimeo.

Currie, J., M. Mueller-Smith und M. Rossin-Slater (2018), »Violence while in utero: The impact of assaults during pregnancy on birth outcomes«, NBER Working Paper No. 24802.

Currie, J. und E. Tekin (2006), »Does child abuse cause crime?«, NBER Working Paper No. 12171.



- Doyle Jr, J. J. (2008), »Child protection and adult crime: Using investigator assignment to estimate causal effects of foster care«, *Journal of political Economy*, 116(4), 746–770.
- Dugan, L., D. S. Nagin und R. Rosenfeld (2003), »Exposure reduction or retaliation? The effects of domestic violence resources on intimate-partner homicide«, *Law & society review* 37(1), 169–198.
- Hansen, B., J. M. Lindo und J. Schaller (2018), »Caution! Men not at work: Gender-specific labor market conditions and child maltreatment«, *Journal of Public Economics* 163, 77–98.
- Harknett, K., S. McLanahan und D. Schneider (2016), »Intimate partner violence in the great recession«, *Demography* 53(2), 471–505.
- Heise, L., M. Hidrobo und A. Peterman (2016), »The effect of cash, vouchers, and food transfers on intimate partner violence: Evidence from a randomized experiment in Northern Ecuador«, *American Economic Journal: Applied Economics* 8(3), 284–303.
- ILO (2020), »COVID-19 and the world of work«, *Policy report*, International Labour Organization.
- Kavanaugh, G., M. Sviatschi und I. Trako (2018), »Women officers, gender violence and human capital: Evidence from women’s justice centers in Peru«, verfügbar unter: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01828539/document>.
- Maccini, S. und D. Yang (2009), »Under the weather: Health, schooling, and economic consequences of early-life rainfall«, *American Economic Review* 99(3), 1006–1026.
- McCrary, J. und S. Sanga (2020), »The impact of the coronavirus lockdown on domestic violence«, SSRN 3612491, verfügbar unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3612491](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3612491).
- Miller, A. R. und C. Segal (2019), »Do female officers improve law enforcement quality? Effects on crime reporting and domestic violence«, *The Review of Economic Studies* 86(5), 2220–2247.
- O’Donnell, M., S. Oertelt-Prigione, A. Peterman, A. Potts, N. Shah, K. Thompson und N. Van Gelder (2020a), »COVID-19: Reducing the risk of infection might increase the risk of intimate partner violence«, *EClinicalMedicine*, 21.
- O’Donnell, M., S. Oertelt-Prigione, A. Peterman, A. Potts, N. Shah, K. Thompson und N. Van Gelder (2020b), »Pandemics and violence against women and children«, Center for Global Development working paper, 528.
- Rose, E. (1999), »Consumption smoothing and excess female mortality in rural India«, *Review of Economics and Statistics* 81(1), 41–49.
- Sandner, M. und S. L. Thomsen (2018), »The effects of universal public childcare provision on cases of child neglect and abuse«, IZA Working Paper No. 11687.
- UNICEF (2014), *Violence against Children in East Asia and the Pacific*, verfügbar unter: <https://www.unicef.org/eap/media/2901/file/violence.pdf>, aufgerufen am 25. Juni 2020.
- WHO (2015), Global and regional estimates of violence against women, verfügbar unter: <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/9789241564625/en/>, aufgerufen am 25. Juni 2020.

Constanze Stelzenmüller\*

# Europäische Außenpolitik: Was nach der Pandemie übrig bleibt, und was dann zu tun ist\*\*

Herzlichen Dank für die Einladung, heute am ifo Institut über europäische Außenpolitik nach der Pandemie zu sprechen. Im Sommer 2019, als Sie die Einladung aussprachen, waren wir wie selbstverständlich davon ausgegangen, dass ich im Mai 2020 bei Ihnen in Ihrem Münchener Institut auftreten würde; und ich hatte mich auf das Glas Wein oder Bier mit Ihnen danach im Englischen Garten oder wo auch immer gefreut.

Dann kam die Pandemie. Und so sitze ich stattdessen an meinem Schreibtisch in Washington, DC, und spreche – in der Hoffnung, dass das Wifi nicht wegbricht – in mein iPad hinein. Die Hauptstadt Amerikas, fest im Griff der Pandemie, hat eine Ausgangssperre verfügt; die Sirenen von Krankenwagen begleiten den Tag.

Ein Berliner Freund zitierte neulich den schönen Satz von Ernst Bloch über das Werden der Geschichte »im Dunkel des gelebten Augenblicks« – und ich bin mir der Notwendigkeit analytischer Demut bewusst, wenn ich jetzt über die Konsequenzen der Pandemie für Europa spekuliere. Aber was wir wohl mit Sicherheit ausschließen können, ist eine Rückkehr zur Normalität.

## DIE AUSWIRKUNGEN DER PANDEMIE AUF DIE GEOPOLITIK

Obwohl diese globale Pandemie erst seit knapp zwei Monaten als solche begriffen worden ist, dürfte uns allen inzwischen klar sein, dass wir uns in der größten Menschheitskrise seit dem Zweiten Weltkrieg befinden. Der amerikanische Ökonom Larry Summers hat am Samstag darauf hingewiesen, dass die Pandemie schon der dritte Schock mit weltweiten Auswirkungen im 21. Jahrhundert ist, nach den Angriffen des 11. September 2001 und der globalen Finanzkrise von 2008/2009. Die beiden ersten, schrieb er, werden in der historischen Erinnerung verblassen, während die Pandemie von 2020 im Nachhinein in einem Atemzug mit den Ereignissen von 1914, 1929 oder 1938 genannt werden wird (Summers 2020).

Die Coronavirus-Lage-Website der Johns Hopkins University zählte am Wochenende mehr als 4,6 Mio. Infizierte und 310 000 Tote weltweit. Und während mancherorts die Infektions- und Sterberaten zu sin-

\* Dr. Constanze Stelzenmüller ist Senior Fellow am Center on the U.S. and Europe, Brookings Institution, Washington, DC.

\*\* Online-Vortrag beim ifo Institut im Rahmen der Veranstaltungsreihe »Munich Economic Debates«, 18. Mai 2020.

## IN KÜRZE

In ihrem Vortrag im Rahmen der Veranstaltungsreihe »Munich Economic Debates« beleuchtet Constanze Stelzenmüller, Brookings Institution, Washington, DC, die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die geopolitischen Machtverhältnisse und die Rolle der Europäischen Union als globaler Akteur im Kontext von Covid-19. Die Pandemie ist ein Stresstest für alle Systeme: Nationalstaat, Märkte, Gesellschaft, Europa, transatlantische Beziehungen sowie für die internationale Gemeinschaft und ihre Institutionen. Diese Krise beendet zwar nicht die Globalisierung oder die internationale Zusammenarbeit, aber sie vertieft bereits bestehende Verwerfungen. Insbesondere zeigt sie die Schwächen Europas auf. Das ist der Kontext, in dem sich die Frage nach der Zukunft europäischer Außenpolitik stellt. Europa muss nicht der Verlierer dieser Krise sein. Die Pandemie könnte sehr wohl ein zerstörerischer Moment werden – aber vielleicht liegt in ihr auch eine transformative Chance für größere Kooperation und Solidarität.

ken begonnen haben, steigen sie anderswo weiter, nicht zuletzt in Russland und den USA. Wir müssen davon ausgehen, dass die berichteten Sterbeziffern deutlich hinter den tatsächlichen Zahlen liegen; die *Financial Times* beobachtet, dass weltweit die sogenannte *excess mortality* – also Sterberaten über dem historischen Mittel – sprunghaft (teilweise mehr als 50%) angestiegen ist. Und da es nach allen verlässlichen Schätzungen bis zu der Entwicklung von Immunität oder eines Impfstoffs noch mindestens zwölf bis 18 Monate (wenn nicht sogar länger) dauern kann, ist mit weiteren Krankheitswellen zu rechnen.

Das alles legt nahe, dass die Folgen dieser Pandemie für unsere Gesundheitssysteme, unsere Gesellschaften, unsere Volkswirtschaften und für die internationale Ordnung alle Dimensionen sprengen werden: Wir werden eine »Kollision massiver Krisen« erleben, wie mein Brookings-Kollege Thomas Wright vor ein paar Wochen geschrieben hat (Wright 2020). Selbst wohlhabende Nationen stehen vor historischen Rezessionen oder sogar Depressionen, mit tiefen Einkommenseinbrüchen und explodierenden Arbeitslo-

senraten, Ausgaben und Schulden. Ärmeren, weniger entwickelten und anfälligeren Staaten drohen humanitäre Katastrophen.

### Wachsende Deglobalisierungstendenz, aber auch Chance für Innovation

Wir erleben schon jetzt, wie die Krise die Globalisierung und die Weltwirtschaft verändert. Einerseits verstärkt sie bereits bestehende Deglobalisierungstrends wie Protektionismus und ökonomischen Nationalismus, die Forderungen der Klimaschutzbewegung nach kohlenstoffneutralem Konsum. Der Druck, Lieferketten zu renationalisieren und Exportkontrollen zu verschärfen, wird steigen, besonders bei strategisch wichtigen Gütern. Und selbst konservative Regierungen greifen in die Wirtschaft ein wie seit Jahrzehnten nicht: mit »Bazooka«-Konjunkturprogrammen und nationalen Industriepolitiken – womöglich bis hin zur Verstaatlichung von Unternehmen. Manche Unternehmensformen (Einkaufszentren?) könnten ganz verschwinden, andere (Universitäten) sind gefährdet.

Andererseits – so meint zumindest Nicholas Eberstadt vom amerikanischen Think Tank American Enterprise Institute – ist die Krise auch eine gewaltige Chance für technologische und organisatorische Innovation (Eberstadt 2020). Allerdings gibt es auch da beunruhigende Entwicklungen: allen voran die Explosion der digitalen Überwachungs- und Manipulationstechnologien. Auch die Biotechnologie dürfte noch einiges an Überraschungen bereithalten.

### Wandel in der Weltordnung

Was bedeutet das für die internationalen Beziehungen? Vor der Pandemie war das allgemein akzeptierte geopolitische Paradigma die Ablösung einer mehr oder minder kooperativen und regelbasierten Weltordnung durch eine immer weniger verhüllte Großmächtekonkurrenz (*great power competition*). Dieser Wettbewerb schien sich zunehmend auf einen Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und China zuzuspitzen. Manchen Beobachtern erschien es sogar möglich, dass China, mit Russland im Kielwasser, diese Auseinandersetzung gewinnen könnte. Oft wurde diese Prophezeiung verbunden mit der These vom Ende des Westens und dem Aufstieg der illiberalen Mächte.

Jedenfalls war es offensichtlich geworden, dass China eine hochaggressive, weltweite Dominanzstrategie mit dem Ziel einer Ablösung des amerikanischen Zeitalters betrieb, und das mit zunehmend rabiatischen Mitteln. Russlands Strategie war im Vergleich eher opportunistisch und revanchistisch, aber keineswegs weniger erfolgreich: Es hat sich, nach Jahrzehnten der Abwesenheit, als Akteur von Gewicht im Mittleren Osten und in Afrika etabliert, sich China als Partner angedient und von der Regierung Trump politisch profitiert.

### Die Rolle Chinas, Russlands ...

Für die Regierungen in Peking und Moskau erscheint die Pandemie derzeit allerdings eher wie ein geopolitischer Rückschlag. Die These eines von China absichtlich eingesetzten »Wuhan-Virus« ist abstrus. Aber die CCP hat frühe Warnungen vor der Unsicherheit der Labore in Wuhan in den Wind geschlagen, die WHO unter Druck gesetzt, fehlerhafte Medizingüter als Hilfslieferungen in die Welt geschickt und schließlich das Gerücht in die Welt gesetzt, das Covid-19-Virus sei von der US Army als Biowaffe entwickelt worden. *It's not a good look*, würde man hier sagen. Ein selbstbewusstes und starkes Regime sieht jedenfalls anders aus. Und wenn sich China von Anfang an transparenter und verantwortungsbewusster verhalten hätte, wären ihm selbst und der Welt vermutlich viele Tote erspart worden. Wobei – um noch einmal meinen Kollegen Tom Wright zu zitieren – die Beschädigung der eigenen internationalen Reputation die geringste Sorge für Peking sein dürfte: Es bezieht seine Legitimität aus seiner Leistungsfähigkeit. Eine ausgedehnte Rezession, verbunden mit drastischen Nachfrageeinbrüchen für in China produzierte und weltweit exportierte Güter, wird es schwer machen, an die hohen Wachstumsraten vergangener Zeiten anzuschließen, und könnte auf Dauer die Stabilität des Regimes gefährden.

Auch für Vladimir Putin verläuft die Pandemie bisher eher unerfreulich. Er hat nicht nur seine Militärparade zum 75. Jahrestag des Siegs über Nazideutschland verschieben müssen, sondern auch eine Abstimmung über Verfassungsänderungen, die ihn über 2024 hinaus im Amt lassen sollten. Der Ölpreisschock gefährdet einen Staatshaushalt, der zur Hälfte von den Einnahmen aus Öl- und Gasexporten bestritten wird. Putins Versuch, die Verantwortung für die drohende Wirtschaftskrise und die steil ansteigenden Infektionszahlen auf die regionalen Gouverneure zu schieben, hat seine Popularität abstürzen lassen – was auf Dauer seine Autorität untergräbt. Die Tatsache, dass Moskau die Grenzen zu China weit früher geschlossen hat als zu anderen Staaten, hat für die russisch-chinesischen Beziehungen nicht viel getan.

### ... und der USA

Und Amerika? Die Pandemie hat die Schwächen im Krisenmanagement der Regierung Trump gnadenlos entblößt. Die Zahl der Infizierten beträgt inzwischen knapp anderthalb Millionen, die der Toten nähert sich 90 000; und – anders als der Präsident behauptet – sind bisher nur 3% der Amerikaner getestet worden. Die vom Präsidenten mit aller Macht forcierte Wiedereröffnung des Landes birgt das Risiko, dass die Neuinfektionen wieder in die Höhe schnellen werden.

Noch Mitte März hatte alles bestens ausgesehen für Trumps Wiederwahl: Das Amtsenthebungsverfahren war erwartungsgemäß im Senat gescheitert, die

Wirtschaft dampfte aus allen Rohren, es herrschte praktisch Vollbeschäftigung, und die Börsen überschlugen sich. Kostbare Wochen verstrichen, in denen Vorsorgemaßnahmen hätten getroffen werden können. Ratschläge von Experten wurden verworfen. Zwei Monate später haben mehr als 36 Mio. Menschen Arbeitslosenhilfe beantragt, vor den Ausgaben für Lebensmittelpenden bilden sich kilometerlange Schlangen, und volkswirtschaftliche Schlüsselindikatoren sind auf historische Tiefststände gefallen. Der Präsident schiebt derweil die Verantwortung für die Krise auf die Gouverneure – und spielt sie gegeneinander aus. Ein von den Demokraten im Kongress aufgesetztes drittes Konjunkturprogramm für 3 Billionen Dollar ist vom Mehrheitsführer der Republikaner im Senat Mitch McConnell als chancenlos (*dead on arrival*) bezeichnet worden.

Und während der Konflikt zwischen Washington und Peking eskaliert, sind die USA beim Krisenmanagement auf internationaler Ebene praktisch abwesend. Die beiden Asien-Experten Kurt Campbell und Rush Doshi warnen deshalb (in der Zeitschrift *Foreign Affairs*), dass sich die Pandemie als der »Suez-Moment« für das amerikanische Zeitalter erweisen könnte. Der globale Führungsanspruch der USA sei nie nur auf Wohlstand und Macht gegründet gewesen, sondern auf einer Legitimität, die auf drei Säulen ruhe: einer demokratisch verfassten inneren Ordnung, dem Schutz globaler öffentlicher Güter und der Bereitschaft, sich an die Spitze internationaler Krisenbewältigung zu setzen. Die Pandemie, schreiben sie, testet alle drei; ihr Urteil: *so far, Washington is failing the test.* (Campbell und Doshi 2020) Der frühere Staatssekretär William Burns, der jetzt einen Washingtoner Think Tank leitet, sagte der *FT* dazu: »Der Schaden, den Amerikas Einfluss und Reputation erlitten haben, wird schwer rückgängig zu machen sein.« (Burns 2020)

Aktuell führt Joe Biden, Trumps demokratischer Herausforderer in den Wahlen am 3. November 2020, in den bundesweiten Umfragen. Aber sein Vorsprung ist angesichts der offensichtlichen Schwächen des Amtsinhabers erstaunlich schmal; und in den wahlentscheidenden Staaten (den sogenannten *swing states*) hinkt er sogar hinterher. Ohnehin: Bis zur Wahl sind es noch knapp sechs Monate. Der Herausforderer ist nicht ohne Makel, seine Kampagne nicht ohne Schwächen; der Amtsinhaber und seine Partei genießen nach wie vor in Teilen der Bevölkerung leidenschaftliche Unterstützung.

Und selbst falls Biden gewinnen sollte, wird er vor einer dreifachen Herausforderung stehen, deren Ausmaß die 2008 von Obama geerbte Finanzkrise um ein Vielfaches übersteigen wird: die Wiederbelebung der nationalen Wirtschaft, die Bewältigung einer schweren internen Ordnungskrise – und die Reparatur der internationalen Ordnung. Es bedarf keiner Phantasie, um zu begreifen, dass letzteres zumindest in der Prioritätenliste der amerikanischen Wähler nicht an erster Stelle stehen wird.

Was heißt das alles für die post-pandemische internationale Ordnung?

- Globale Probleme wie Klimawandel, Pandemien usw. bestehen weiter und verlangen nach weltweiter Kollaboration;
- Alle drei Großmächte (China und Russland, aber auch die USA) werden voraussichtlich geschwächt aus der Krise hervorgehen – aber das wird ihre Konkurrenz und das Risiko einer Konfrontation nicht mindern, sondern sehr wahrscheinlich verschärfen;
- Der weniger entwickelten Welt drohen humanitäre Krisen in ungeahntem Ausmaß, mit der möglichen Konsequenz von Rohstoffkriegen und neuen Massenmigrationsbewegungen;
- Die Globalisierung ist in der Defensive; aber die (teilweise berechtigten!) Versuche, sie einzuhegen, werden die Interdependenz nicht beenden. Das Risiko hier lautet globale Integration ohne Solidarität (Nicholas Eberstadt);
- Die Pandemie ist auch eine Krise der Leistungsfähigkeit von Staaten (Governance) – und das, wie die vergangenen zwei Monate gezeigt haben, erst einmal unabhängig von der Regierungsform, also der Frage, ob ein Staat demokratisch oder autoritär verfasst ist. Aber auch hoch entwickelte westliche Demokratien sind gegen Governance-Probleme keineswegs gefeit.

#### KONSEQUENZEN UND LEHREN FÜR EUROPA

Was ich im ersten Teil beschrieben habe, hat gravierende Folgen für Europa und für das Projekt der europäischen Einheit.

Vor einem Jahrzehnt noch sahen wir Europäer Russland und China als potenzielle strategische Partner – mehr noch, als Objekte der transformativen Macht Europas und des Westens. Diese sogenannte Modernisierungstheorie ist inzwischen gründlich falsifiziert – und das lange vor der Pandemie. Russland und China haben nicht nur westliche Werte und Regierungsformen nicht übernommen – sie sind heute strategische Herausforderer und in mancher Hinsicht Gegner des Westens: Russland in Schlüsselregionen wie dem Nahen und Mittleren Osten und Afrika sowie China weltweit. Für ein diplomatisch und wirtschaftlich global vernetztes Europa ist das schon für sich genommen eine heikle neue Konstellation.

Aber das ist nicht alles. Russland und China konkurrieren auch im europäischen Raum selbst mit einander und mit uns: dem physischen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und zunehmend dem digitalen Raum.

Russlands Strategie in Europa und seiner Nachbarschaft ist nicht so sehr auf Expansion ausgerichtet als auf die Wiedergewinnung von Einflusssphären: sie zielt darauf ab, Amerika vom Kontinent zu vertreiben

und die Anziehungskraft Europas und des Westens zu untergraben, indem sie geschickt reale Schwächen und Differenzen bloßstellt und verstärkt.

China dagegen verfolgt zunehmend aggressiv und selbstbewusst das Ziel einer globalen physischen und digitalen Herrschaftsinfrastruktur, in der Europas Transportnetzwerken, Märkten und Innovationsfähigkeit eine tragende Rolle zugeordnet ist. Immer deutlicher wird dabei, dass es Peking nicht nur um finanzielle und militärische Macht, sondern auch um kulturelle und ideologische Dominanz geht – wie die jüngsten Einschüchterungskampagnen chinesischer Botschafter in Europa zeigen.

### »America First« und die Folgen

Das »America First« des Donald Trump aber war schon vor der Pandemie unser besonderes Dilemma: Unsere Schutzmacht und notwendiger Verbündeter, aber auch jahrzehntelang engster Freund und Partner, ist unter diesem Präsidenten zum *rogue superpower* mutiert, wie mein Kollege Robert Kagan vor einer Weile geschrieben hat: »aktiv, machtbewusst, und ausschließlich im eigenen Interesse unterwegs«. (Kagan 2018) Das alles wird im Weißen Haus (und an der Spitze des State Department) verbunden mit Skepsis gegenüber der Nato, Feindseligkeit gegenüber der EU und einer auffälligen Schwäche für Europas Autokraten. Aber auch da, wo es nicht direkt um Europa geht, ist die sprunghafte, inkohärente Außen- und Sicherheitspolitik dieser Administration zu einem Risikofaktor für uns geworden: Ob gegenüber China oder Russland, im Nahen und Mittleren Osten oder in Asien; die Drohung mit Truppenabzügen aus dem Irak und Afghanistan, der Rückzug aus dem Iran-Abkommen und dem INF-Vertrag und die offene Aversion gegen internationale Institutionen wie die Welthandelsorganisation oder die Weltgesundheitsorganisation, alles das destabilisiert unser strategisches Umfeld und gefährdet damit auch Europa selbst.

Der Präsident und sein Außenminister sind mit ihrer Abneigung gegen internationale Führungsverantwortung für Amerika keineswegs Ausnahmen. Eine neue Generation von Konservativen fordert, Amerika müsse sich aus »endlosen Kriegen« in Afghanistan und dem Mittleren Osten zurückziehen, um sich auf die kommende Konfrontation mit China zu konzentrieren. Elbridge Colby und Wess Mitchell, bis vor kurzem politische Beamte im State Department und Pentagon, haben vor kurzem in einem Aufsatz gefordert, die USA sollten sich auf die Zonen Europa und Asien konzentrieren und dort Bündnisse festigen – »mit Nachdruck und falls notwendig, echtem Druck«. (Colby und Mitchell 2020)

Die demokratische Version dieses Narrativs ist selbstkritischer und verbindlicher; und sie erkennt mit einiger Bitterkeit an, wie schwer es sein wird, den in den vergangenen dreieinhalb Jahren entstandenen Schaden zu reparieren und Bündnisse zur Lö-

sung weltweiter Probleme zu schmieden. Aber auch sie steht vor dem Dilemma, den Aufstieg eines nach globaler Dominanz strebenden Chinas in einer Epoche amerikanischen Macht- und Legitimitätsverlusts bewältigen zu müssen.

Diese Konstellation eines Großmächte Wettbewerbs, der nicht nur im Pazifik oder im Indischen Ozean, sondern *in und um Europa* stattfindet; in dem unsere strategischen Konkurrenten und Feinde gleichzeitig unsere Lieferanten und Großeinkäufer sind; und in dem Amerika zu einem unsicheren Verbündeten geworden ist, war schon in diesem Frühjahr als einzigartige historische Herausforderung erkennbar. Die Pandemie verschärft sie nur noch.

Anders gesagt: Schon vorher war klar, dass wir uns nicht bloß in einer vorübergehenden Schlechtwetterphase der internationalen Ordnung befinden, sondern in einer langfristigen und dauerhaften Verschlechterung des geopolitischen Klimas.

### Europäisches Projekt am Scheideweg

Europa und das europäische Projekt – das ja als Lehre aus einer Menschheitskatastrophe hervorgegangen ist – befinden sich dabei in besonderer Gefahr. China, Russland und Amerika könnten sich notfalls in so etwas wie Autarkie zurückziehen, weil sie über wesentliche strategische Ressourcen verfügen und ihre Grenzen schließen können. Europa kann all das nicht: Wir sind von unserer Offenheit und Verflechtung mit der Welt existenziell abhängig.

Der Ehrlichkeit halber muss man sagen: Es stand auch schon vorher nicht wirklich gut um Europa. Die Eurozonenkrise, die Ukraine-Krise, die Flüchtlingskrise, der Brexit haben das europäische Projekt schon geschwächt und tiefe Gräben zwischen den Mitgliedstaaten sichtbar werden lassen. Aber auch im Inneren unserer Nationalstaaten waren beunruhigende Lähmungs- und Überforderungserscheinungen zu besichtigen. Ihr markantestes Symptom: der Anstieg der Verschwörungstheorien und eines virulenten Populismus, der sich die säkulare Moderne zum Feind erkoren hat. Und zu dieser Ehrlichkeit gehört auch zu sagen, dass Russland, China und zunehmend auch Trumps Amerika nur Schwächen ausnutzen, für die wir selbst verantwortlich sind.

Die neue EU-Kommission hat bei ihrem Antritt immerhin klar gemacht, dass sie den Ernst der Lage begriffen hat: Die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen kündigte eine »geopolitische Kommission« an, ihr Außenminister Josep Borrell sagt, dass Europa »die Sprache der Macht neu lernen muss«. Ein Strategiepapier der Kommission nennt China mit bemerkenswerter Klarheit einen »strategischen Rivalen« Europas (EU-Kommission und Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik 2019). Trotzdem blieben unsere Differenzen gewaltig – ob beim Umgang mit Bedrohungen der Demokratie in Ungarn oder Polen oder bei der Frage, ob das chinesische Telekommunikations-



Unternehmen Huawei am Ausbau des europäischen 5G-Netzwerks beteiligt werden darf.

Die Pandemie aber hat – um im Klimawandelbild zu bleiben – in diese Lage eingeschlagen wie der Blitz, der im selben Augenblick die Landschaft jäh erhellt und Feuer legt. Unsere Grenzen sind dicht, das Bruttosozialprodukt der Union soll nach den jüngsten Schätzungen um mehr als 7% fallen. Europäische Politiker beschimpfen einander im Streit um Coronabonds, und das Bundesverfassungsgericht spricht der Europäischen Zentralbank die Urteilsfähigkeit ab. In Italien sagt die Hälfte der Befragten in einer Umfrage, das Land solle die EU verlassen, Frankreichs Präsident Macron wirkt zunehmend defensiv gegen den Zorn der Straße, und auch bei uns in Deutschland instrumentalisieren die Rechtsextremen wieder die Angst der Bürger. Und Ungarn nutzt die Krise, um im Ausnahmezustand Demokratie und Rechtsstaatlichkeit weiter auszuhöhlen. Hinter alledem steht – wie auch der *Economist* diese Woche bemerkt – ein altes, hartnäckiges Problem: Wir können uns nicht auf das Endziel der europäischen Einigung verständigen (*Economist* 2020).

### Strategische Souveränität: Gewinn von Handlungs- und Gestaltungsfreiheit

Was tun? Es ist vielleicht hilfreich, sich in dieser dramatischen Situation an die drei Gründe – modischer formuliert: die Narrative – zu erinnern, die nach 1945 zunächst die europäische Einigung vorangetrieben haben: Frieden, Wohlstand und demokratische Transformation. Für meine Generation war das alles schon eine Selbstverständlichkeit. Für die meiner Eltern, der Kriegskinder, war es ein Wunder, aber auch ein Triumph harter Arbeit und verantwortungsbewusster Diplomatie. Aber auch uns Nachgeborenen dürfte in diesem Krisenjahrzehnt klar geworden sein, dass die Vorstellung eines ewigen linearen Fortschritts eine Illusion war; und dass man um *Frieden, Wohlstand und Demokratie* kämpfen muss, um sie zu erhalten. Mit anderen Worten: Diese drei Gründe sind keineswegs Geschichte.

Mit der Weltwirtschaftskrise von 2008 kam ein viertes Narrativ hinzu: der *Schutz* unserer tief miteinander verflochtenen nationalen Ökonomien vor den Stürmen der Globalisierung. Wir sind nur gemeinsam stark, nicht getrennt – das hat zuletzt die Auseinandersetzung um die Handelskriegsdrohungen der Regierung Trump gezeigt. Auch diese Begründung bleibt also weiterhin gültig.

Nun hat die Pandemie eine Multi-Krise der Systeme verursacht: der internationalen Ordnung, der Weltwirtschaft und der Nationalstaaten. Sie legt ein fünftes Narrativ nahe: Die europäische Integration verhilft uns zu strategischer *Souveränität*. Ich meine damit ausdrücklich nicht das französische Konzept einer »strategischen Autonomie« – das ist für Europa weder in wirtschaftlicher noch in politisch-militärischer Hinsicht realistisch. Mit Souveränität meine ich

dagegen den Abbau von Abhängigkeit und den Gewinn von Handlungs- und Gestaltungsfreiheit. Das Erkennen und Nutzen von Freiräumen, um das Neue aufzubauen.

Ich weiß, damit habe ich noch nicht die Frage beantwortet, wie viel Europa – und *wie viel mehr Europa* nötig ist, um so etwas wie strategische Souveränität zu erlangen und die bereits erreichten Ziele zu erhalten. Ich bin persönlich keine Anhängerin eines Integrations-Automatismus, der *ever deeper Union* um jeden Preis. Und bei den Fragen, die jetzt anstehen – die Zukunft der gemeinsamen Währung, Außen- und Sicherheitspolitik, Migration – geht es um Kernthemen der nationalen Souveränität. Gewiss, die Institutionalisierung und Verrechtlichung von Politikfeldern schafft Transparenz und Berechenbarkeit. Aber womöglich ist es für die meisten Mitgliedstaaten derzeit einfach politisch leichter, weiterhin die sogenannte intergouvernementale Methode zu pflegen – also Konflikte auf diplomatischem Wege auszuhandeln. Und vielleicht ist es – gerade weil es sich um urpolitische Themen handelt – auch demokratischer, es so handzuhaben. Der Nachteil dieser Methode ist allerdings, dass sie ungeheure Mengen an Kraft und Energie bindet und verbraucht.

Eines aber ist klar: Die Vorstellung, es gebe einen Weg zurück in ein Europa der glücklich unabhängigen Nationalstaaten ist ein Irrglaube – der Brexit ist der beste Beweis dafür. Es gibt keine Rückfahrkarte in die Zeit vor der gegenseitigen Verflechtung; und die Technologien der Zukunft werden diese Verflechtung nur vertiefen.

Mir scheint deshalb, dass es ein Fehler wäre, wenn wir uns mitten in der bisher größten Krise unseres Lebens in theologischen Fragen der europäischen *finalité* zu verhaken. Der amerikanische Historiker Francis Fukuyama hat vor ein paar Tagen darauf hingewiesen, dass beim erfolgreichen Kampf gegen die Pandemie zwei Aspekte vor allem ausschlaggebend gewesen sind: staatliche Leistungsfähigkeit und das Vertrauen der Bürger, das sie zu freiwilliger Solidarität bewegt (Fukuyama 2020). Er dachte dabei vor allem an die USA. Aber dieser Gedanke ist auch auf Europa übertragbar. Wir müssen unsere eigenen Governance-Probleme lösen, auf europäischer Ebene wie in den Mitgliedstaaten; wie schon gesagt, die Pandemie hat schonungslos offengelegt, dass wir hier auch eine Krise hoch entwickelter Nationalstaatlichkeit erleben. Das, und nur das, versetzt uns in die Lage, eine effektive und legitime europäische Außenpolitik zu verfolgen.

Übrigens ist zu diesem Zeitpunkt noch keineswegs ausgemacht, dass Europa ein Verlierer dieser Krise sein muss. Die Pandemie könnte sehr wohl ein zerstörerischer Moment werden – aber vielleicht liegt in ihr auch eine transformative Chance. Sie hat zunächst fast überall nationalistische Reflexe geweckt, aber inzwischen gibt es durchaus Hoffnung für größere Kooperation und Solidarität. Vielleicht auch deshalb, weil wir über uns selbst erschrocken sind.

Möglich, dass dieser historische exogene Schock auch den Anstoß für Innovationen und Reformen, die längst überfällig sind, gibt. Und auch die geschwächten Großmächte könnten auf globaler Ebene einen Handlungsraum für Europa und andere Mittelmächte eröffnen, um weltweite Initiativen zu ergreifen. Wir müssten nur können wollen.

## DEUTSCHLANDS ROLLE IN DER KRISE

Der geopolitische Paradigmenwechsel von multilateraler Kooperation zu Großmächte Wettbewerb, der Niedergang der transatlantischen Beziehungen und die Krise Europas sind für Deutschland besonders hart gewesen (vgl. Stelzenmüller 2019). Dem amerikanischen Schutzschirm über Europa und der Welt verdanken wir Sicherheit und – weil wir die Kosten unserer Sicherheit externalisieren konnten – einen großzügigen Sozialstaat. Dem vereinten Europa, dem nach 1989 erweiterten zumal, verdanken wir einen Wohlstand, der in der deutschen Geschichte seinesgleichen sucht.

Das hat – und sehen Sie es mir bitte nach, wenn ich hier etwas wiederhole, das ich schon anderweitig geschrieben habe: Das alles hat die Berliner Republik im Laufe der vergangenen 30 Jahre zu einer De-facto-Gestaltungsmacht werden lassen. Anders gesagt: Deutschland ist im fragilen Ökosystem Europa das, was man in Amerika den *800-pound gorilla* nennt: das Tier, das die Bäume zittern lässt, wenn es sich bloß im Schlaf umdreht. Aus Sicht der meisten unserer Nachbarn sind wir damit, nun ja, die Amerikaner Europas. Wir werden dringend gebraucht, aber man hat auch Angst vor unserer Rücksichtslosigkeit – inklusive unserer Unfähigkeit, überhaupt zu erkennen, wann wir Rücksicht nehmen müssten.

Und es ist nicht klar, dass uns bewusst ist, wie sehr wir von Amerika und Europa profitiert haben; oder dass wir willens wären, die angemessenen Konsequenzen daraus zu ziehen. Wir singen das Hohelied des normativen Universalismus, sind aber durchaus bereit, davon im nationalen Interesse abzuweichen. Wir sehen uns als Motor der europäischen Integration, aber wenn es wirklich darauf ankommt, treten deutsche Regierungen auf die Bremse. Und wir weigern uns beharrlich anzuerkennen, dass deutsche Entscheidungen – etwa bei der Gaspipeline Nord Stream 2, in der Eurozonenkrise oder der Flüchtlingskrise – Folgen (und Kosten) weit über unsere Grenzen hinaus haben.

Nun, da sowohl der Schutzschirm als auch die Einheit Europas in Frage gestellt sind wie nie zuvor, stehen wir ziemlich exponiert da.

## WAS ZU TUN IST

Deutschlands strategische Optionen in dieser deutlich verdüsterten Großwetterlage sind überschaubar. Unser Schicksal ist mit Europa existenziell verbunden;

es zu stützen und zu schützen ist in unserem wohlverstandenen Eigeninteresse.

*Erstens:* Das heißt, das eigene Haus in Ordnung bringen. Denn – das ist die Lehre der populistischen Welle – ohne effektive und legitime innere Verfassung gibt es keine effektive und legitime Außen- und Sicherheitspolitik.

*Zweitens:* Deutschlands Macht begründet eine Fürsorgeverantwortung für Europa. Die Kritik unserer Nachbarn (und, ja, der USA) an unseren Haushaltsüberschüssen, an unseren Verteidigungsausgaben, an unserer Energiepolitik mag mit handfesten Eigeninteressen verbunden sein; berechtigt ist sie trotzdem. In allen drei (und anderen) Fällen gibt es pragmatische Kompromisslösungen. Weiter so zu tun, als gäbe es sie nicht, wird uns nur weiter isolieren.

Unser Vorsitz der EU-Ratspräsidentschaft ab Juli ist eine Chance zu zeigen, dass wir das verstanden haben.

## LITERATUR

- Burns, W. (2020), zitiert in: Edward Luce (2020), »Inside Trump's coronavirus meltdown«, *Financial Times*, 14. Mai, verfügbar unter: <https://www.ft.com/content/97dc7de6-940b-11ea-abcd-371e24b679ed>.
- Campbell, K. und R. Doshi (2020), »The coronavirus could reshape global order«, *Foreign Affairs*, 18. März, verfügbar unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>.
- Colby, E. A. und A. W. Mitchell (2020), »The age of great power competition: how the Trump administration refashioned American strategy«, *Foreign Affairs*, Januar/Februar, verfügbar unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-12-10/age-great-power-competition>.
- Eberstadt, N. (2020), »The ›New Normal‹: thoughts about the shape of things to come in the post-pandemic world«, National Bureau of Asian Research, 18. April, verfügbar unter: <https://www.nbr.org/publication/the-new-normal-thoughts-about-the-shape-of-things-to-come-in-the-post-pandemic-world/>.
- Economist* (2020), »On the blink: the European Union is having a bad crisis«, 14. Mai, verfügbar unter: <https://www.economist.com/leaders/2020/05/14/the-european-union-is-having-a-bad-crisis>.
- EU-Kommission und Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (2019), »Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: EU-China – Strategische Perspektiven«, 12. März, Brüssel, verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_de.pdf).
- Fukuyama, F. (2020), »The thing that determines a country's resistance to the coronavirus«, *The Atlantic*, 30. März, verfügbar unter: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/thing-determines-how-well-countries-respond-coronavirus/609025/>.
- Kagan, R. (2018), »Trump's America does not care«, *Washington Post*, 14. Juni, verfügbar unter: [https://www.washingtonpost.com/opinions/donald-trumps-america-the-rogue-superpower/2018/06/14/c01bb540-6ff7-11e8-afd5-778aca903bbe\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/donald-trumps-america-the-rogue-superpower/2018/06/14/c01bb540-6ff7-11e8-afd5-778aca903bbe_story.html).
- Stelzenmüller, C. (2019), »Der ratlose Hegemon«, *Internationale Politik*, 14. Februar, verfügbar unter: <https://internationalepolitik.de/de/der-ratlose-hegemon>.
- Summers, L. (2020), »Covid-19 looks like a hinge in history«, *Financial Times*, 14. Mai, verfügbar unter: <https://www.ft.com/content/de643ae8-9527-11ea-899a-f62a20d54625>.
- Wright, T. (2020), »Stretching the international order to its breaking point«, *The Atlantic*, 4. April, verfügbar unter: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/04/pandemic-lasts-18-months-will-change-geopolitics-good/609445/>.

Sebastian Link und Stefan Sauer

# Umfang der Kurzarbeit steigt in Coronakrise auf historischen Höchststand

Im Zuge der Coronakrise greifen die Unternehmen so stark auf Kurzarbeit zurück wie noch nie, um Nachfrage- und Produktionsausfälle abzufedern und ihre Belegschaft (zumindest vorerst) im Unternehmen zu halten. Insgesamt gingen bis Ende April für mehr als 10 Mio. Beschäftigte Anzeigen zur Kurzarbeit bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) ein, im Mai kamen nochmals Anzeigen im Umfang von ca. 1 Mio. Beschäftigten hinzu. Die Anzahl der Anzeigen gibt jedoch keine Auskunft über die tatsächliche Inanspruchnahme der Kurzarbeit, sondern stellt lediglich eine Obergrenze der tatsächlich realisierten Kurzarbeit dar. Aufgrund des langwierigen Abrechnungs- und Meldeverfahrens werden endgültige Ergebnisse zur Anzahl der Empfänger von Kurzarbeitergeld von der BA erst mit einem Zeitverzug von sechs Monaten veröffentlicht. Auch die von der BA veröffentlichten Hochrechnungen zur realisierten Kurzarbeit auf Basis vorläufiger Daten werden nur mit einer Zeitverzögerung von zwei Monaten veröffentlicht und sind aufgrund der Vorläufigkeit der Datenbasis revisionsanfällig (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020a). In ihrer aktuellen Hochrechnung für März ermittelte die BA knapp 2,5 Mio. Beschäftigte in Kurzarbeit (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020b). Damit lag die Zahl der Kurzarbeiter bereits in den ersten Wochen der Coronakrise deutlich über dem bisherigen Höchststand aus dem Frühjahr 2009, als knapp 1,5 Mio. Personen in Kurzarbeit waren.

Eine zeitnahe Prognose (»Nowcast«) der tatsächlichen Inanspruchnahme von Kurzarbeit ist vor dem Hintergrund der aktuellen Coronakrise von besonders großem Interesse, um deren Kosten und den gesamtwirtschaftlichen Arbeitsausfall durch Kurzarbeit abschätzen zu können. Das ifo Institut hat eine Methodik zur Prognose der tatsächlichen Kurzarbeit so nah wie möglich am aktuellen Rand auf Grundlage seiner monatlichen Konjunkturumfrage erarbeitet. Dadurch lassen sich aktuelle Änderungen im Umfang der Kurzarbeit analysieren und die Heterogenität in deren Einsatz zwischen verschiedenen Wirtschaftsbereichen und Regionen zeitnah beobachten.

Demnach wird die Zahl der Beschäftigten in Kurzarbeit im Mai auf 7,3 Millionen geschätzt. Somit dürfte mehr als jeder Fünfte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Mai in Kurzarbeit gewesen sein. Im Juni dürfte die Zahl der Kurzarbeiter nur leicht auf 6,7 Millionen gesunken sein. Obwohl die Kurzarbeit in

## IN KÜRZE

**Im Zuge der Coronakrise greifen Unternehmen in historisch großem Maße auf Kurzarbeit zurück. Da offizielle Statistiken zur Kurzarbeit nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung verfügbar sind, hat das ifo Institut eine Schätzung auf Grundlage der monatlichen ifo Konjunkturumfrage entwickelt, die bereits zum Ablauf des jeweiligen Monats zur Verfügung steht.<sup>1</sup> Die aktuellen Ergebnisse deuten auf einen massiven Einsatz der Kurzarbeit hin, der allerdings am aktuellen Rand bereits wieder rückläufig sein dürfte. Insgesamt dürften im Mai 7,3 Mio. Personen und im Juni 6,7 Mio. Personen in Kurzarbeit gewesen sein. Allein durch Kurzarbeit dürfte das Arbeitsvolumen aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Juni um ein Zehntel geringer ausgefallen sein als üblich. Obwohl Kurzarbeit in fast allen Branchen und Regionen stark zum Einsatz kommt, sind deutliche Unterschiede in deren Entwicklung erkennbar. So dürfte der Umfang der Kurzarbeit vor allem im Handelsgewerbe und einigen Dienstleistungsbereichen bereits deutlich rückläufig sein. Im Gegensatz hierzu könnte die Kurzarbeit im Verarbeitenden Gewerbe im Juni nochmals leicht gestiegen sein und dürfte in den kommenden drei Monaten, wenn überhaupt, nur langsam zurückgehen.**

hohem Maße in den meisten Branchen und Regionen zum Einsatz kommt, ist eine deutliche Heterogenität zwischen diesen messbar, die vor allem auf die unterschiedliche Betroffenheit einzelner Wirtschaftszweige durch die Coronakrise zurückzuführen ist. Nach einer kurzen Erläuterung der methodischen Grundlagen geht dieser Artikel detailliert auf die Ergebnisse der Schätzungen ein.

## METHODIK

Zur Approximation der Anzahl der kurzarbeitenden Personen wurde erstmals in der Mai-Welle der ifo Konjunkturumfrage eine Sonderfrage zum Anteil der

<sup>1</sup> Die Befragung und Schätzungen zum Ausmaß Kurzarbeit sind Teil des Projekts »Monatlicher Nowcast der realisierten Kurzarbeit auf Basis von Unternehmensbefragungen«, das vom Bundesministerium der Finanzen im Rahmen des Forschungsauftrags fe 3/19 gefördert wurde.

Beschäftigten in Kurzarbeit gestellt.<sup>2</sup> Zur Erweiterung des Nowcast wurden in der Juni-Umfrage zusätzlich hierzu der Arbeitsausfall durch Kurzarbeit sowie eine Tendenz für den Umfang der Kurzarbeit in den kommenden drei Monaten abgefragt. Die erhobenen Fragen lauteten wie folgt:

- Ein Anteil von \_\_\_% der Beschäftigten ist aktuell in Kurzarbeit. [Mai- und Juni-Umfrage]
- Die durchschnittliche Arbeitszeitreduzierung bei diesen Beschäftigten beträgt \_\_\_%. [Juni-Umfrage]
- Der Einsatz von Kurzarbeit wird in unserem Unternehmen in den kommenden drei Monaten voraussichtlich  zunehmen /  etwa gleichbleiben /  abnehmen. [Juni-Umfrage]

Insgesamt gingen jeweils Angaben von ca. 6 800 Unternehmen aus den Wirtschaftsbereichen Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Handel sowie dem Dienstleistungssektor zum aktuellen Einsatz von Kurzarbeit ein. Die Umfragezeiträume erstreckten sich im Mai vom 4. bis 22. Mai sowie im Juni vom 2. bis 23. Juni., wobei jeweils etwa zwei Drittel der Antworten auf den Zeitraum bis zum 10. des Monats entfielen.

Mit den (nach Unternehmensgröße gewichteten) Angaben zum Anteil der Beschäftigten in Kurzarbeit wurden zunächst die Anteile auf Ebene der Wirtschaftsabteilungen (Zweisteller) geschätzt und je nach Teilnehmerzahl auf Ebene der Wirtschaftsabschnitte bzw. -unterabschnitte zusammengefasst. Auf Basis dieser Anteile wurde die Anzahl der Kurzarbeiter im jeweiligen Wirtschaftszweig dann durch Multiplikation

<sup>2</sup> Normalerweise wird die Kurzarbeit im Rahmen der ifo Konjunkturumfrage nur einmal im Quartal im Verarbeitenden Gewerbe in einer Ja-Nein-Frage abgefragt. Obwohl hier die Information zum Anteil der Beschäftigten in Kurzarbeit fehlt, können diese Daten den historischen Verlauf der Kurzarbeit sehr gut abbilden (vgl. Link und Wollmershäuser 2019). Die Ausweitung auf alle Wirtschaftsbereiche und die zusätzliche, quantitative Information zum Anteil der Beschäftigten in Kurzarbeit dürfte tendenziell zu einem noch genaueren Ergebnis führen.

mit der von der BA veröffentlichten Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im entsprechenden Sektor ermittelt.

Die nicht oder in zu geringem Umfang von der ifo Konjunkturumfrage abgedeckten Wirtschaftsbereiche<sup>3</sup> wurden anhand der bei der BA eingegangenen Anzeigen für Kurzarbeit hinzugeschätzt. Dabei wurde die Annahme getroffen, dass sich in diesen Bereichen das Verhältnis zwischen realisierter Anzahl an Kurzarbeitern und der in den Anzeigen genannten Personenzahl nicht vom entsprechenden Verhältnis in den von der Umfrage abgedeckten Branchen unterscheidet.

Analog zu diesem Vorgehen wurde auch der durch die Kurzarbeit entstandene Arbeitsausfall sowie die Ergebnisse auf Bundeslandebene berechnet. Bei der Entwicklung der Kurzarbeit in den kommenden drei Monaten wurde auf die gleiche Methodik zurückgegriffen wie bei den übrigen aus der ifo Konjunkturumfrage ermittelten Indikatoren (vgl. Sauer und Wohlrabe 2020).

**ERGEBNISSE**

**Mehr als jeder fünfte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Kurzarbeit**

Den ifo Schätzungen zufolge belief sich die Zahl der Beschäftigten in Kurzarbeit in Deutschland im Mai 2020 auf 7,3 Mio. Personen (vgl. Tab. 1). Dies entspricht 21,8% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Demnach befanden sich ca. 68% der 10,6 Mio. Personen, für die bis Ende April bei der Bundesagentur

<sup>3</sup> Die übrigen Wirtschaftszweige umfassen die Abschnitte A Land- und Forstwirtschaft, Fischerei; B Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden; D Energieversorgung; E Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen; O Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung; P Erziehung und Unterricht; Q Gesundheits- und Sozialwesen; R Kunst, Unterhaltung und Erholung; S Erbringung von sonstigen Dienstleistungen; T Private Haushalte; U Exterritoriale Organisationen und Körperschaften; sowie die Wirtschaftsabteilung 43 Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation und sonstiges Ausbaugewerbe.

Tab. 1  
**ifo-Schätzung der realisierten Kurzarbeit: Übersicht**

	Beschäftigte <sup>a</sup>	Kurzarbeiter <sup>b</sup>				Erwarteter Umfang der Kurzarbeit in den nächsten drei Monaten <sup>c</sup>		
		Mai	%	Juni	%	steigt	bleibt gleich	sinkt
In ifo Konjunkturumfrage abgedeckte Wirtschaftsbereiche								
Verarbeitendes Gewerbe	7 002 381	2 173 193	31,0	2 314 307	33,1	23,4%	49,1%	27,4%
Bauhauptgewerbe	527 443	21 805	4,1	17 189	3,3	5,4%	40,2%	54,3%
Handel	4 492 652	1 333 999	29,7	963 392	21,4	5,3%	51,8%	42,9%
Wirtschaftsnahe Dienstleistungen <sup>d</sup>	9 944 966	2 445 140	24,6	2 199 563	22,1	9,5%	56,3%	34,3%
Übrige Wirtschaftsbereiche <sup>e</sup>	11 439 820	1 302 113	11,4	1 227 039	10,7	-	-	-
<b>Summe</b>	<b>33 407 262</b>	<b>7 276 250</b>	<b>21,8</b>	<b>6 721 490</b>	<b>20,1</b>	<b>13,0%</b>	<b>52,5%</b>	<b>34,5%</b>

Erläuterungen: <sup>a</sup> Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Juni 2019. <sup>b</sup> ifo-Schätzung. <sup>c</sup> Anteile der Antworten in ifo Konjunkturumfrage im Juni 2020. <sup>d</sup> Wirtschaftsabschnitte H bis N. <sup>e</sup> Wirtschaftsabschnitte A-B, D-E und O-U und die Abteilung 43, die eine geringe Abdeckung durch die ifo Konjunkturumfrage aufweisen. In diesen Bereichen wurde die Zahl der Kurzarbeiter auf Basis der Anzeigen sowie dem Verhältnis zwischen geschätzten Kurzarbeitern zu Anzeigen der anderen Wirtschaftsbereiche approximiert.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; ifo Konjunkturumfragen; Schätzungen des ifo Instituts.



für Arbeit Kurzarbeit angezeigt wurde, tatsächlich in Kurzarbeit. Im Juni verringerte sich die Zahl etwas auf 6,7 Mio. (20,1% der Beschäftigten). Dies ist bei Weitem der höchste Stand in der Geschichte der Bundesrepublik. Zum Vergleich: Zum Höhepunkt der Finanzkrise lag der Gipfel der Kurzarbeit im Mai 2009 mit knapp 1,5 Mio. Beschäftigten nur bei einem Fünftel des für Mai 2020 geschätzten Niveaus.

Im Gegensatz zur Finanzkrise, als über 80% der Kurzarbeiter im Verarbeitenden Gewerbe beschäftigt waren, wird Kurzarbeit in der Coronakrise über fast alle Wirtschaftszweige hinweg eingesetzt.

Im Gegensatz zum generell rückläufigen Trend der anderen Wirtschaftsbereiche dürfte die Zahl der Kurzarbeiter im Verarbeitenden Gewerbe zwischen Mai und Juni eher etwas gestiegen sein. Nach der ifo-Schätzung waren in diesem Bereich im Mai etwa 2,2 Mio. Personen (31% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) und im Juni etwa 2,3 Mio. Beschäftigte (33%) in Kurzarbeit. Besonders hoch ist der Umfang der Kurzarbeit in der Metall- und Elektroindustrie, dem Maschinenbau und im Fahrzeugbau (vgl. Tab. 2). Dieser weitere Anstieg der Kurzarbeit im Verarbeitenden Gewerbe dürfte zum einen aus der vergleichsweise schlechten Nachfrage aus dem In- und Ausland resultieren (vgl. Wollmershäuser et al. 2020). Zum anderen sind in diesen Bereichen Gleitzeitkonten stark verbreitet, die vor Inanspruchnahme der Kurzarbeit erst auf null abgebaut werden müssen.

Im Groß- und Einzelhandel (inkl. Kfz-Handel) dürfte die Zahl der Kurzarbeiter von etwa 1,3 Mio. Menschen (30%) im Mai spürbar auf etwas unter eine Million (21%) im Juni gesunken sein. Dieser Rückgang dürfte vor allem im Zusammenhang mit den Lockerungen der Eindämmungsmaßnahmen stehen, die besonders im Handelsgewerbe zum Tragen kamen.

Auch im Dienstleistungssektor wird sehr stark auf Kurzarbeit zurückgegriffen. In den Wirtschaftsabschnitten H bis N dürfte im Mai rund ein Viertel der Beschäftigten in Kurzarbeit gewesen sein (2,4 Mio. Personen). Im Juni dürfte der Anteil auf ca. 22% (2,2 Mio. Personen) gesunken sein. Mit Abstand am stärksten betroffen ist das Gastgewerbe, in dem viele Betriebe im Zuge der Eindämmungsmaßnahmen geschlossen hatten und ihre Geschäftstätigkeit nur unter strikten Auflagen wieder hochfahren können. Laut ifo-Schätzung dürften im Gastgewerbe im Mai ca. 796 000 Menschen oder 72% der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Kurzarbeit gewesen sein. Dieser Anteil dürfte im Zuge der Lockerungen im Juni auf ca. 61% (672 000 Personen) gefallen sein. Auch in anderen Dienstleistungssektoren dürfte der Anteil der Kurzarbeiter im Juni gefallen sein. So dürfte dieser beispielsweise im Sektor »Verkehr und Lagerei« von 23% auf 17% zurückgegangen sein.

Lediglich im Hoch- und Tiefbau sowie im Finanz- und Versicherungsgewerbe und Grundstücks- und Wohnungswesen dürfte in beiden Monaten nur ein geringer Anteil von jeweils weniger als 6% der Be-

schäftigten in Kurzarbeit gewesen sein. Für die übrigen Wirtschaftszweige, die durch die Umfrage nicht erfasst wurden, schätzt das ifo Institut die Kurzarbeit auf etwa 1,3 Mio. Personen (11%) im Mai und etwa 1,2 Mio. (11%) im Juni.

### Arbeitsausfall durch Kurzarbeit

Angesichts des Rekordniveaus an Kurzarbeitern dürfte der aus der Kurzarbeit resultierende Arbeitsausfall beträchtlich sein (vgl. Tab. 2). Die durchschnittliche Arbeitszeitreduktion pro Beschäftigten in Kurzarbeit dürfte nach den Umfrageergebnissen im Juni bei 45% gelegen haben. Für die gesamte Wirtschaft ergibt sich daraus ein Arbeitsausfall von schätzungsweise 9%.

Auf Wirtschaftsbereichsebene ist eine große Heterogenität in der Arbeitsreduzierung pro Kurzarbeiter und dem sich dadurch ergebenden Arbeitsausfall zu beobachten. Die höchste durchschnittliche Reduzierung pro Kurzarbeiter hatte das Gastgewerbe mit geschätzten 66%, was in einem Arbeitsausfall von insgesamt 42% resultiert haben dürfte. Im Verarbeitenden Gewerbe betrug der Arbeitsausfall im Juni laut ifo-Schätzung 13%. Die Unternehmen der Automobilindustrie und ihre Zulieferer stachen hier mit einer durchschnittlichen Kürzung der Arbeitszeit pro Beschäftigten in Kurzarbeit von 60% und einem entstandenen Arbeitsausfall von 20% besonders heraus. Im Dienstleistungssektor hatten neben dem Gastgewerbe auch die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleister mit schätzungsweise 59% eine sehr hohe durchschnittliche Arbeitszeitreduzierung. Hier dürfte ein gesamter Arbeitsausfall von 19% entstanden sein.

### Kurzarbeit nach Bundesländern und Regionen

Auf regionaler Ebene sind die Anteile der Beschäftigten in Kurzarbeit nicht ganz so heterogen (vgl. Tab. 3). Es zeigen sich aber auch hier Auffälligkeiten, da vor allem in Bundesländern mit hohem Industrieanteil mehr Kurzarbeit gefahren wird. Mit Bayern und Baden-Württemberg dürften die Bundesländer, in denen der Automobil- und Zulieferindustrie eine besonders große Bedeutung zukommt, am stärksten von Kurzarbeit betroffen sein. In Baden-Württemberg war im Juni schätzungsweise ein Viertel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von Kurzarbeit betroffen (nach 23% im Mai). Bayern folgte mit 24% Kurzarbeitern im Juni knapp dahinter, wobei sich der Anteil im Vergleich zum Mai (26%) leicht verringert haben dürfte. Daneben lag im Juni lediglich noch Nordrhein-Westfalen knapp über der Marke von 20% und damit über dem Bundesdurchschnitt. Hier dürfte mit ca. 1,4 Mio. Personen die größte absolute Anzahl an Beschäftigten in Kurzarbeit gewesen sein.

In den meisten Bundesländern bzw. Regionen, in denen das Gewicht weniger stark auf der Industrie sowie industrienahen Dienstleistern liegt, war im Juni bereits ein spürbarer Rückgang des Anteils an



Tab. 2

ifo-Schätzung der Kurzarbeit nach Wirtschaftsbereichen

Wirtschaftsabschnitte		Mai 2020		Juni 2020			
		Kurzarbeiter		Kurzarbeiter		Arbeitsausfall	
		KUA <sup>a</sup>	%	KUA <sup>a</sup>	%	je KUA	gesamt
A-U	<b>Gesamtwirtschaft</b>	7 276 250	21,8	6 721 490	20,1	45,1%	9,3%
A+B	Land-, Forstwirtschaft, Fischerei, Bergbau <sup>b</sup>	21 696	6,8	21 368	6,7	45,1%	3,0%
C	<b>Verarbeitendes Gewerbe insgesamt</b>	2 173 193	31,0	2 314 307	33,1	41,2%	12,6%
CA	Nahrungs- und Genussmittel	91 211	12,8	74 949	10,5	44,4%	4,9%
CB-CC	Textil, Bekleidung, Leder, Holz, Papier, Druckgewerbe	158 465	32,3	160 671	32,8	34,5%	12,1%
CD-CG	Mineralöl, Chemie, Pharmazie, Gummi- und Kunststoff, Glas	242 500	21,4	260 529	23,0	45,7%	9,3%
CH	Metallindustrie	455 635	40,4	542 369	48,0	36,2%	17,6%
CI-CJ	Elektroindustrie	226 638	28,6	259 746	32,8	30,9%	10,4%
CK	Maschinenbau	316 101	29,2	353 828	32,7	31,1%	11,3%
CL	Fahrzeugbau	513 070	45,7	515 918	46,0	59,6%	19,7%
CM	Möbel und Sonstiges	169 573	31,2	146 297	26,9	36,8%	10,3%
D+E	<b>Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung<sup>b</sup></b>	13 654	2,8	14 486	3,0	49,1%	1,3%
F	<b>Baugewerbe</b>	322 512	17,0	315 405	16,6	32,1%	5,4%
	Hoch- und Tiefbau	21 805	4,1	17 189	3,3	32,1%	1,2%
	Ausbaugewerbe <sup>b</sup>	300 707	22,0	298 216	21,8	32,1%	7,0%
G	<b>Handel</b>	1 333 999	29,7	963 392	21,4	43,8%	8,9%
	Kfz-Handel	289 363	43,6	215 274	32,5	37,0%	11,6%
	Großhandel	361 915	25,7	331 151	23,5	43,5%	9,5%
	Einzelhandel	682 721	28,2	416 967	17,2	45,7%	7,7%
H	Verkehr und Lagerei	423 492	23,0	308 304	16,8	38,5%	7,4%
I	Gastgewerbe	796 059	71,8	672 121	60,6	65,6%	42,0%
J	Information und Kommunikation	168 213	14,8	194 057	17,1	44,0%	7,5%
K+L	<b>Finanz- und Versicherungsgewerbe; Grundstücks- und Wohnungswesen</b>	67 939	5,5	73 634	5,9	47,1%	2,4%
M	Freiberufl., wissensch. und techn. DL	329 075	14,3	279 001	12,2	43,9%	5,9%
N	Sonstige wirtschaftliche DL	660 362	28,4	672 445	28,9	59,0%	18,6%
O-U	<b>Übrige Dienstleistungen<sup>c</sup></b>	966 055	10,4	892 969	9,6	48,7%	4,7%
Nachrichtlich:							
	Hochgerechnet auf Basis der ifo Konjunkturumfrage	5 974 137	27,2	5 494 451	25,0		
	Übrige (geschätzt)	1 302 113	11,4	1 227 039	10,7		
	Anteil durch ifo Konjunkturumfrage abgedeckt	82%		82%			

Erläuterungen: <sup>a</sup> Schätzung des ifo Instituts. <sup>b</sup> Aufgrund geringer Abdeckung durch die ifo Konjunkturumfrage wurde die Zahl der Kurzarbeiter in den folgenden Wirtschaftsabschnitten/-abteilungen auf Basis der Anzeigen sowie dem Verhältnis zwischen geschätzten Kurzarbeitern zu Anzeigen der anderen Wirtschaftsbereiche des Produzierenden Gewerbes (Abschnitte B-F) approximiert: Wirtschaftsabschnitte A, B, D, E (exkl. Abteilung 38, welche durch Umfrage abgedeckt ist) sowie Abteilung 43; <sup>c</sup> Aufgrund geringer Abdeckung durch die ifo Konjunkturumfrage wurde die Zahl der Kurzarbeiter in den Wirtschaftsabschnitten O bis U auf Basis der Anzeigen sowie dem Verhältnis zwischen geschätzten Kurzarbeitern zu Anzeigen der anderen Wirtschaftsbereiche im Dienstleistungssektor (Abschnitte G-N) approximiert.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Schätzungen des ifo Instituts.

Kurzarbeitern zu verzeichnen. Den geringsten Kurzarbeiteranteil wies dabei die Region Sachsen-Anhalt und Thüringen mit 14% auf.

**AUSBLICK: UMFANG DER KURZARBEIT DÜRFTE ZURÜCKGEHEN**

Die Kurzarbeit dürfte zwar in den kommenden Monaten weiterhin eine große Rolle spielen, jedoch dürfte ihr Umfang tendenziell weiter abnehmen (vgl. Tab. 1). Insgesamt gaben im Juni deutlich mehr an der ifo

Konjunkturumfrage teilnehmende Unternehmen an, den Umfang der Kurzarbeit in den kommenden drei Monaten zu reduzieren (35%) als zu erhöhen (13%). Hierbei bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den Wirtschaftsbereichen. Im Dienstleistungssektor erwarten dreieinhalbmal so viele Unternehmen eine Reduktion der Kurzarbeit (34%) als einen Anstieg (10%). Im Handel und Bauhauptgewerbe ist diese Tendenz noch ausgeprägter. Hier erwarten 43% bzw. 54% der Unternehmen einen Rückgang der Kurzarbeit, während nur jeweils 5% einen Anstieg erwarten. Wenn

Tab. 3

## ifo-Schätzung der Kurzarbeit nach Regionen

Bundesland/Region <sup>a</sup>	Beschäftigte <sup>b</sup>	Mai 2020		Juni 2020	
		KUA <sup>c</sup>	%	KUA <sup>c</sup>	%
Schleswig-Holstein, Hamburg	1 996 316	421 805	21	338 743	17
Niedersachsen, Bremen	3 341 977	766 678	23	629 839	19
Nordrhein-Westfalen	6 976 432	1 466 273	21	1 407 909	20
Hessen	2 630 988	552 311	21	470 487	18
Rheinland-Pfalz, Saarland	1 826 789	314 692	17	323 521	18
Baden-Württemberg	4 749 068	1 090 104	23	1 187 765	25
Bayern	5 703 135	1 468 849	26	1 373 904	24
Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern	2 961 058	620 466	21	489 340	17
Sachsen	1 617 249	305 698	19	278 748	17
Sachsen-Anhalt, Thüringen	1 604 250	269 373	17	221 235	14
<b>Summe</b>	<b>33 407 262</b>	<b>7 276 250</b>	<b>22</b>	<b>6 721 490</b>	<b>20</b>

<sup>a</sup> Aufgrund vergleichsweise geringer Fallzahlen wurden einzelne Bundesländer zu Regionen zusammengefasst. <sup>b</sup> Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Juni 2019.  
<sup>c</sup> Kurzarbeiter, Schätzung des ifo Instituts auf Basis der ifo Konjunkturumfrage.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Schätzungen des ifo Instituts.

überhaupt, dürfte der Umfang Kurzarbeit im Verarbeitenden Gewerbe zunächst nur leicht zurückgehen, da nur etwas mehr Unternehmen einen Rückgang der Kurzarbeit in den kommenden drei Monate erwarten (27%) als einen Anstieg (23%). Dies ist konsistent mit der für die kommenden Monate zu erwartenden, vergleichsweise langsamen wirtschaftlichen Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe (vgl. Wollmershäuser et al. 2020).

## LITERATUR

Bundesagentur für Arbeit (2020a), *Methodenbericht – Hochrechnung der realisierten Kurzarbeit nach dem SGB III*, Juni, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020b), *Blickpunkt Arbeitsmarkt- Monatsberichte zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt*, Juni, Nürnberg.

Link, S. und T. Wollmershäuser (2019), »Zur Bedeutung der Kurzarbeit als wirtschaftspolitisches Instrument«, *ifo Schnelldienst* 72(18), 21–23.

Sauer, S. und K. Wohlrabe (Hrsg., 2020), *ifo Handbuch der Konjunkturumfragen*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 88, ifo Institut, München.

Wollmershäuser, T., M. Götttert, C. Grimme, C. Krolage, S. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, A.-C. Rathje, M. Reif, R. Šauer, M. Stöckli und A. Wolf (2020): »ifo Sommerprognose 2020, Deutsche Wirtschaft – es geht wieder aufwärts«, *ifo Schnelldienst* Sonderausgabe Juli/2020.

Stefan Sauer und Klaus Wohlrabe

# Konjunktumfragen im Fokus: Licht am Ende des Tunnels für die deutsche Wirtschaft

## IN KÜRZE

Der ifo Geschäftsklimaindex Deutschland stieg im Juni deutlich von 79,7 Punkten auf 86,2 Punkte. Dies ist der stärkste jemals gemessene Anstieg – wenn auch auf weiterhin niedrigem Niveau. Vor allem die Geschäftserwartungen der Unternehmen für die kommenden Monate machten einen spürbaren Sprung nach oben. Die aktuelle Lage wurde etwas weniger negativ beurteilt als zuletzt. Unter anderem in einigen Sonderfragen zur Coronakrise zeigt sich jedoch, dass weite Teile der deutschen Wirtschaft auch weiterhin stark mit den Auswirkungen der Pandemie zu kämpfen haben. Vor allem die Reisebranche und das Gastgewerbe sind weiterhin stark betroffen, ein großer Teil der Betriebe hat sogar ein existenzbedrohendes Niveau erreicht. Auch im Verarbeitenden Gewerbe wirkt sich die geringe Nachfrage auf dem Inlandsmarkt und bei den Exporten in vielen Sparten – allen voran in der Automobilherstellung – erheblich negativ auf die Geschäfte aus.

Der ifo Geschäftsklimaindex Deutschland ist im Juni erneut merklich gestiegen, von 79,7 Punkten im Mai auf 86,2 Punkte. Damit liegt der Indexwert in etwa auf dem Niveau wie im März zu Beginn der Lockdown-Maßnahmen. Dennoch sind viele Wirtschaftsbereiche auch weiterhin extrem von den Auswirkungen der Pandemie in Mitleidenschaft gezogen.

Dies zeigen unter anderem die Ergebnisse verschiedener Sonderfragen im Rahmen der ifo Konjunktumfragen zum Thema Corona. Dieser Artikel beschreibt die aktuelle konjunkturelle Lage sowie die Aussichten für die kommenden Monate für verschiedene Branchen anhand einiger ausgewählter Fragestellungen und zeigt, in welchen Bereichen die Unternehmen am stärksten unter der Coronakrise leiden.

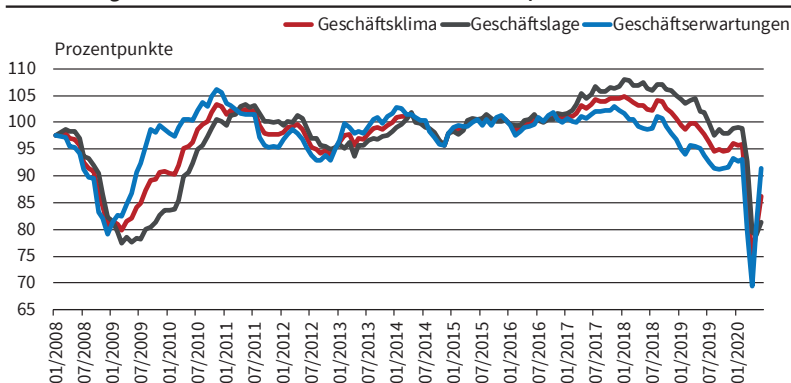
## DAS IFO GESCHÄFTSKLIMA IM JUNI

Im Mai konnte die starke Aufwärtsbewegung vom April bestätigt werden. Wie Abbildung 1 zeigt, war der Anstieg des Geschäftsklimaindex vor allem durch die Erwartungskomponente getrieben. Der Zuwachs des Index ist der größte bisher gemessene und übertraf damit den Rekord des Vormonats nochmals. Die aktuelle Lage wurde von den Unternehmen auch etwas besser eingeschätzt, jedoch fiel der Anstieg im Vergleich zu den Erwartungen sehr moderat aus. Tabelle 1 stellt die Entwicklung der einzelnen Sektoren dar. Kein Indikator war rückläufig. Jedoch notiert die große Mehrheit noch im negativen Bereich, dies muss bei der Interpretation berücksichtigt werden. Das heißt, im Moment bewerten mehr Unternehmen die Lage als »schlecht« im Gegensatz zu »gut«. Ähnliches gilt für die Erwartungen. Die Manager sind gegenwärtig eher pessimistisch als optimistisch. Mit Blick auf die starken Anstiege in Tabelle 1 muss beachtet werden, dass der starke Anstieg auch deshalb möglich ist, weil die Indikatoren im März und April regelrecht abgestürzt sind. Auffällig ist, dass die aktuelle Lage im Verarbeitenden Gewerbe unverändert blieb und noch deutlich im negativen Bereich verankert ist. Eine große Mehrheit der Industriefirmen schätzt die aktuelle Lage somit als schlecht ein. Der Pessimismus ist zwar verschwunden, aber noch nicht in Optimismus umgeschlagen. Die zwei Indikatoren, die im positiven Bereich notieren, sind die aktuelle Lageeinschätzung im Einzelhandel und im Bauhauptgewerbe.

## SONDERFRAGEN ZUM THEMA CORONA

Neben den monatlich in den ifo Konjunktumfragen erhobenen Fragen zur aktuellen Geschäftslage,

Abb. 1  
Entwicklung des ifo Geschäftsklimaindex und seiner Komponenten



Quelle: ifo Konjunktumfragen.

© ifo Institut

den Erwartungen für die kommenden Monate und zu weiteren konjunkturrelevanten Themen (vgl. Sauer und Wohlrabe 2020a) wurden im Juni erneut in allen Umfragebereichen Sonderfragen zu den Auswirkungen der Coronakrise gestellt. Zunächst konnten die Firmen – wie bereits in den Vormonaten – einschätzen, wie sich die Coronakrise auf einer Skala von – 3 (sehr negativ) bis + 3 (sehr positiv) derzeit auf ihre Geschäftslage auswirkt. Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse für die Gesamtwirtschaft sowie für ausgewählte wichtige Wirtschaftszweige. Mit – 1,4 hat sich der Durchschnitt der Antworten im Vergleich zum Mai (– 1,5) nur unwesentlich geändert. Dies deutet darauf hin, dass viele Unternehmen auch weiterhin erheblich mit den negativen Auswirkungen der Krise zu kämpfen haben.

**Betroffenheit durch die Coronakrise**

Wie schon in den Vormonaten sind einige Branchen besonders stark von der Coronakrise betroffen (vgl. Sauer und Wohlrabe 2020b). In der Reisebranche ergaben die Antworten sogar den schlechtmöglichen Durchschnitt von 3,0 und zeichneten damit ein noch dramatischeres Bild für die Branche als im Vormonat. Auch das Beherbergungsgewerbe und die Gastronomie sind weiterhin äußerst stark in Mitleidenschaft gezogen. Im Verarbeitenden Gewerbe kann ebenfalls noch nicht von einer Entspannung der Lage die Rede sein. Allen voran haben die Hersteller von Kraftwagen und Kraftwagenteilen mit den Auswirkungen der Krise zu kämpfen (Durchschnitt von – 2,6). Aber auch im Metallgewerbe, dem Maschinenbau oder dem Textilgewerbe fielen die Einschätzungen der an der Befragung teilnehmenden Unternehmen weiterhin sehr negativ aus. Zu den weniger stark in ihrer Geschäftstätigkeit behinderten Industriebranchen zählen die Nahrungsmittelhersteller sowie die Pharmabranche.

Die positivste Entwicklung ist im Einzelhandel zu verzeichnen, wo die bereits umgesetzten Lockerungen der staatlichen Auflagen offensichtlich spürbar sind. Nachdem sich der Durchschnitt bereits im vergangenen Monat von – 1,5 auf – 1,1 verbessert hatte, lag er im Juni bei – 0,7. Dies ist im Mittel zwar immer noch merklich negativ, allerdings im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen nicht mehr ganz so schlecht. Der einzige Wirtschaftsbereich, für den die Krise durchschnittlich sogar geringfügig positive Effekte hat, ist die Telekommunikationsbranche.

**Größte Beeinträchtigung bei den Absatzmärkten**

Eine weitere Sonderfrage beschäftigte sich damit, in welchen Unternehmensbereichen sich die Beeinträchtigungen durch die Coronakrise am stärksten bemerkbar machen. Auf einer Skala von 1 (keine Beeinträchtigung) bis 5 (große Beeinträchtigung) konnten die Befragungsteilnehmer für verschiedene Bereiche das Ausmaß der Probleme angeben, vor die sie durch die

Tab. 1  
ifo Geschäftsklima im Mai und Juni in verschiedenen Sektoren

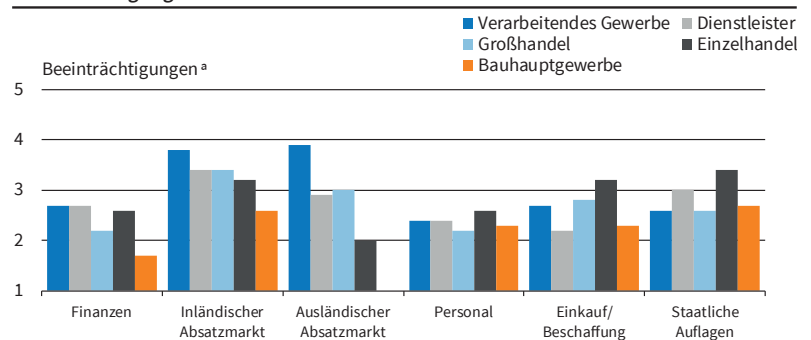
		Mai	Juni	Differenz
Deutschland	Klima	79,7	86,2	6,5
	Lage	78,9	81,3	2,4
	Erwartungen	80,5	91,4	10,9
Verarbeitendes Gewerbe	Klima	- 36,0	- 22,9	13,1
	Lage	- 43,1	- 43,1	0,0
	Erwartungen	- 28,7	0,0	28,7
Dienstleister	Klima	- 21,0	- 6,0	15,0
	Lage	- 11,7	- 4,6	7,1
	Erwartungen	- 29,9	- 7,4	22,5
Handel	Klima	- 30,5	- 14,2	16,3
	Lage	- 19,0	- 3,9	15,1
	Erwartungen	- 41,2	- 24,1	17,1
Einzelhandel	Klima	- 27,5	- 6,6	20,9
	Lage	- 18,0	5,7	23,7
	Erwartungen	- 36,5	- 18,1	18,4
Großhandel	Klima	- 32,0	- 18,7	13,3
	Lage	- 19,2	- 9,9	9,3
	Erwartungen	- 43,9	- 27,0	16,9
Bau	Klima	- 12,3	- 7,5	4,8
	Lage	18,6	18,8	0,2
	Erwartungen	- 38,8	- 30,7	8,1

Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

Krise gestellt werden. Abbildung 2 zeigt die durchschnittlichen Einschätzungen für die verschiedenen Unternehmensbereiche auf Sektorebene.

Die größten Beeinträchtigungen zeigen sich dabei in den Absatzmärkten. Vor allem die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, die neben der inländischen Nachfrage auch stark vom Exportgeschäft abhängig sind, haben mit der verringerten Auftragslage zu kämpfen. Für die Einzelhändler sind dagegen ausländische Absatzmärkte von geringerer Bedeutung. Sie zeigen sich allerdings stärker als die anderen Sektoren durch staatliche Auflagen, wie Hygienekonzepte oder die Schließungen während der Lockdown-Phase, beeinträchtigt. Auch der Bereich Einkauf

Abb. 2  
Beeinträchtigungen durch die Coronakrise in verschiedenen Unternehmensbereichen



<sup>a</sup> Durchschnitt der Beeinträchtigungen auf einer Skala von 1 (keine Beeinträchtigung) bis 5 (große Beeinträchtigung).  
Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

Tab. 2

**Auswirkung der Coronakrise auf Wirtschaftszweigebene**

	Auswirkung der Krise auf die Geschäftslage	Vormonat	
<b>Gesamte Wirtschaft</b>	<b>- 1,4</b>	<b>- 1,5</b>	<b>→</b>
Reisebüros, Reiseveranstalter	- 3,0	- 2,8	↘
Beherbergungsgewerbe	- 2,8	- 3,0	↗
Gastronomie	- 2,7	- 2,9	↗
Fahrzeugbau	- 2,6	- 2,7	→
Vermittlung/Überlassung von Arbeitskräften	- 2,3	- 2,3	→
Metallerzeugung und -bearbeitung	- 2,3	- 2,2	→
Herstellung von Textilien	- 2,2	- 2,1	→
Herstellung von Metallerzeugnissen	- 2,1	- 2,0	→
Maschinenbau	- 1,9	- 2,0	→
Werbung und Marktforschung	- 1,8	- 1,9	→
Elektroindustrie	- 1,8	- 1,7	→
Landverkehr	- 1,7	- 1,6	→
Unternehmensberatung	- 1,5	- 1,3	↘
Chemische Industrie	- 1,5	- 1,2	↘
Großhandel	- 1,1	- 1,1	→
IT-Dienstleistungen	- 1,0	- 1,0	→
Architektur- und Ingenieurbüros	- 0,9	- 0,9	→
Grundstücks- und Wohnungswesen	- 0,8	- 1,0	↗
Einzelhandel	- 0,7	- 1,1	↑
Bauhauptgewerbe	- 0,7	- 0,8	→
Nahrungsmittelindustrie	- 0,5	- 0,7	↗
Rechts-, Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung	- 0,4	- 0,4	→
Pharmaindustrie	- 0,3	0,2	↓
Telekommunikation	0,2	0,1	→

Anmerkung: Auswirkungen als Durchschnitt auf einer Skala von - 3 bis + 3, Antworten nach Firmengröße gewichtet.

Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

und Beschaffung wird hier als größeres Problemfeld eingestuft. Für das Bauhauptgewerbe zeigt sich bei dieser Sonderfrage, dass die Auswirkungen der Krise nicht ganz so sehr zu spüren sind wie in den übrigen Wirtschaftsbereichen. Im Durchschnitt die geringsten Beeinträchtigungen entstehen durch Personalmangel oder -ausfälle.

Im Bereich Finanzen sind die Beeinträchtigungen im Durchschnitt ebenfalls nicht ganz so deutlich zu spüren. Allerdings schwanken hier die Angaben stark zwischen den verschiedenen Unterbereichen, vor allem bei den Dienstleistern. Von einer besonders schwierigen Finanzlage sprechen erneut vor allem die Unternehmen der Reisebranche und des Gastgewerbes.

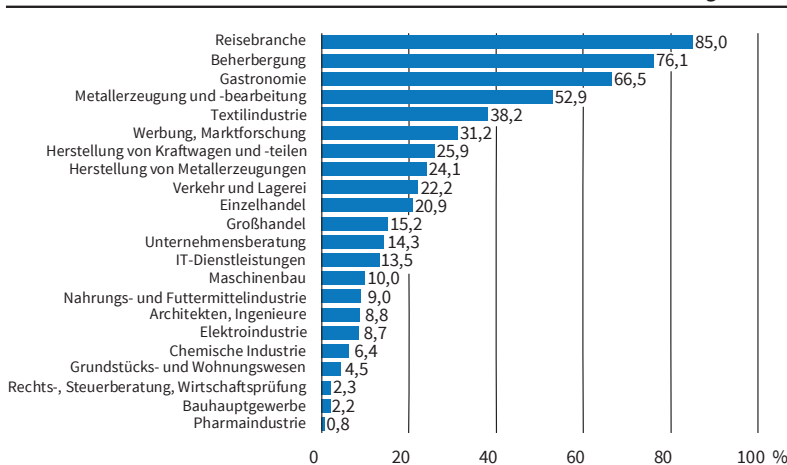
**Existenzbedrohende Probleme**

Dies zeigt sich auch bei den Antworten zur nächsten Zusatzfrage, ob die zuvor eingeschätzten Probleme existenzbedrohend sind. Abbildung 3 stellt die Anteile der Firmen, die von einer existenzbedrohenden Situation sprechen, für ausgewählte Wirtschaftsbereiche dar.

Insgesamt gaben 21% der Umfrageteilnehmer an, dass die durch die Coronakrise entstandenen Probleme existenzbedrohend sind. In der Reisebranche kämpfen sogar 85% der Unternehmen ums Überleben. Im Beherbergungsgewerbe sind es etwa drei Viertel der Betriebe und in der Gastronomie zwei Drittel. Im Verarbeitenden Gewerbe sprachen 16,7% der Unternehmen von einer existenzbedrohenden Situation. Besonders häufig war dies in den Sparten Metallerzeugung und -bearbeitung (52,9%), der Textilindustrie (38,2%) sowie in der Automobilbranche (25,9%) der Fall.

Abb. 3

**Anteil der Firmen mit existenzbedrohlichen Problemen nach Wirtschaftszweigen**



Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

**LITERATUR**

Sauer, S. und K. Wohlrabe (Hrsg., 2020a), *ifo Handbuch der Konjunkturumfragen*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung 88, München, ifo Institut.

Sauer, S. und K. Wohlrabe (2020b), »Konjunkturumfragen im Fokus: Deutsche Wirtschaft weiterhin in sehr schwieriger Lage, aber erste Hoffnungsschimmer«, *ifo Schnelldienst* 73(6), 49-51.



Horst Penzkofer

# Messe München generiert in einem »normalen« Veranstaltungsjahr 3,3 Milliarden Euro Umsatz

Die wirtschaftliche Bedeutung von Messen ergibt sich nicht nur aus absatzwirtschaftlich motivierten Überlegungen der Unternehmen als Aussteller und Besucher. Messen sind auch für den Wirtschaftsraum des Messestandorts von erheblicher Bedeutung, treten doch Messeaussteller und -besucher als Nachfrager von Leistungen auf, die in sehr unterschiedlichen Wirtschaftszweigen zum Teil erhebliche wirtschaftliche Effekte induzieren. Neben Messen leisten aber auch weitere Veranstaltungen, wie z.B. Kongresse, Tagungen sowie betriebliche und gesellschaftliche Events, einen bedeutenden Beitrag zu den wirtschaftlichen Effekten eines Standorts bzw. einer Region.

Im Auftrag der Messe München GmbH führte das ifo Institut nach 2001, 2007 und 2013 zum vierten Mal eine Studie zu den wirtschaftlichen Wirkungen durch, die Ausgaben von Ausstellern und Besuchern auf Messen (Messe München, MOC Veranstaltungszentrum München) und Kongressen bzw. sonstigen Veranstaltungen (ICM – Internationales Congress Center München, Messe München Conference Center Nord) am Standort München auslösen. Ziel der Untersuchung war es, die Kaufkraft-, Beschäftigungs- und Steuereffekte zu ermitteln, die Messen und sonstige Veranstaltungen im Jahresdurchschnitt in München, Bayern und Deutschland generieren.

## METHODIK DER UNTERSUCHUNG BASIERT AUF EMPIRISCHEN BEFRAGUNGEN

Um einen empirisch fundierten Einblick in die wirtschaftlichen Wirkungen<sup>1</sup> von Messe- und Kongressveranstaltungen für einen Wirtschaftsraum zu erlangen, ist es erforderlich, die Ausgabenströme von Messebesuchern, -ausstellern und Kongressteilnehmern nach verschiedenen Ausgabenkategorien abzubilden. Im

<sup>1</sup> Die ermittelten wirtschaftlichen Effekte stellen darauf ab, dass die durch die Messe- und Veranstaltungsausgaben ausgelasteten Produktions- und Beschäftigungskapazitäten nicht durch andere Nachfrageaktivitäten tangiert bzw. genutzt werden, d.h., der etwaige Ausfall der Messe- und Veranstaltungsausgaben als Nachfragevolumen wird nicht durch Ausgaben anderer Unternehmen und Personen kompensiert. Die Studie stellt somit eine auf die veranstaltungsinduzierten Ausgaben der Besucher und Aussteller orientierte Impact-Analyse dar. Da die Messen bzw. Kongresse am jeweiligen Standort aber ursächlich für die Aussteller- und Besucherausgaben sind, werden diese veranstaltungsbezogenen Ausgaben auf jeden Fall getätigt und nicht auf andere Nachfragezwecke umgeleitet. Würden also die Veranstaltungen an einem anderen Standort durchgeführt, fielen diese veranstaltungsrelevanten Ausgaben und damit auch die wirtschaftlichen Effekte nicht zusätzlich am betreffenden Standort, sondern in einem anderen Wirtschaftsraum an.

## IN KÜRZE

Zum Schutz vor der Verbreitung des Coronavirus wurden im ersten Halbjahr 2020 zahlreiche Messen abgesagt, ab März nahezu alle Veranstaltungen. Damit zählt die Messewirtschaft zu den am stärksten betroffenen Branchen der Coronakrise. Die Messe München musste bisher unter anderem die Internationale Handwerksmesse, die OutDoor by ISPO und die Weltleitmesse für die Umwelttechnologie IFAT absagen. Seit März finden am Standort München keine Messen und Kongresse mehr statt. Sollten in diesem Jahr keine Veranstaltungen mehr am Standort München durchgeführt werden können, so errechnet sich auf Basis der Untersuchung ein dadurch für die deutsche Wirtschaft resultierender Umsatzverlust von bis zu 2,4 Mrd. Euro. Die vorliegenden Ergebnisse beziehen sich auf Veranstaltungsjahre vor der Corona-Pandemie und zeigen die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der am Standort München veranstalteten Messen und Kongresse. In einem »normalen« Veranstaltungsjahr generieren die Münchner Messen und Kongresse in Deutschland einen Umsatz von rund 3,3 Mrd. Euro, sichern rund 27 300 Arbeitsplätze und induzieren Steuereinnahmen in Höhe von 646 Mio. Euro.

Zentrum der Untersuchungen des ifo Instituts stehen daher stets umfangreiche Primärerhebungen bei Ausstellern und Besuchern anlässlich von Messe- und Kongressveranstaltungen. So basieren die Berechnungen der wirtschaftlichen Wirkungen der Münchner Messen<sup>2</sup> und sonstigen Veranstaltungen auf den Angaben von rund 5 600 Besuchern, Ausstellern und Kongressteilnehmern.

Ausschlaggebend für die Ermittlung repräsentativer Ergebnisse ist darüber hinaus, im Rahmen welcher Messen bzw. Kongressveranstaltungen Befragungen erfolgen. Hier gilt es, die Messen und sonstigen Veranstaltungen auszuwählen, die das gesamte Veranstaltungsportfolio der jeweiligen Messegesellschaft repräsentativ abbilden. Letztlich müssen je Messe-

<sup>2</sup> Hierbei ist zu beachten, dass weder die wirtschaftlichen Effekte der angestoßenen bzw. abgeschlossenen Aufträge im Rahmen der Messen noch die wirtschaftlichen Effekte privater Käufe bei Ausstellern in die Berechnungen einbezogen werden.

bzw. Veranstaltungstyp (z.B. Investitionsgütermessen, Konsumgütermessen für Fach- oder Privatbesucher, fachbezogene oder allgemeine Verbraucherausstellungen sowie regionale, nationale oder internationale Kongresse) besucher- und ausstellerspezifische Indikatoren für die Berechnung der veranstaltungsinduzierten Ausgaben ermittelt werden (vgl. Hochheim und Penzkofer 2019). Unter Verwendung der aus den Befragungen gewonnenen veranstaltungstypspezifischen Indikatoren werden die in direktem Bezug zu den Veranstaltungen stehenden Gesamtausgaben berechnet. Das verwendete Modell stellt dabei anhand zahlreicher Veranstaltungsmerkmale kausale Zusammenhänge zwischen den in die Befragungen eingegangenen Veranstaltungen und den nicht befragten Veranstaltungen her.

Für Analysen in der Messebranche ist die zeitliche Abgrenzung von großer Bedeutung, da einige Veranstaltungen nicht jährlich, sondern in einem mehrjährigen Turnus durchgeführt werden. Für die Berechnung des Ausgabenvolumens des durchschnittlichen Messejahres (Zeitraum 2016 bis 2019) wurde die jeweils aktuellste Veranstaltung berücksichtigt und mit dem Messeturnus gewichtet (vgl. Penzkofer 2018, S. 10). Beispielsweise gingen die Messen ISPO (Sportartikel) und EXPO REAL (Immobilien) mit dem Faktor 1, die Messe IFAT (Umwelttechnologie) mit dem Faktor  $\frac{1}{2}$ , die Messe bauma (Baumaschinen) mit dem Faktor  $\frac{1}{3}$  sowie die Messe drinktec (Getränkeindustrie) mit dem Faktor  $\frac{1}{4}$  in die Berechnungen ein. Im Ergebnis resultieren dadurch die im Durchschnitt Jahr für Jahr induzierten wirtschaftlichen Effekte eines Messejahres, das turnusgewichtet das gesamte Münchner Messeportfolio beinhaltet. Die wirtschaftlichen Wirkungen von »starken« bzw. »weniger starken« Messejahren werden dadurch geglättet. Das durchschnittliche Veranstaltungsjahr (Kongresse, Tagungen und sonstige Events) bezieht sich ebenfalls auf den Zeitraum 2016 bis 2019. Die Veranstaltungen gingen daher jeweils mit dem Faktor  $\frac{1}{4}$  in die Berechnungen ein.

Die direkten Ausgaben der Messeakteure und Veranstaltungsteilnehmer für beispielsweise Übernachtung, Verpflegung, An- und Abreise, Bau des Messestandes oder Transport von Ausstellungsobjekten bilden nur einen Teil der wirtschaftlichen Effekte ab. Infolge der ausgeprägten Arbeitsteilung werden in erheblichem Umfang Güter und Dienstleistungen von Unternehmen bezogen, die von den Ausgaben der Aussteller und Besucher nicht direkt betroffen sind. Diese indirekt begünstigten Unternehmen fragen ihrerseits wiederum Vorleistungen von Gütern und Dienstleistungen nach. So ergibt sich eine Kette von leistungswirtschaftlichen Folgewirkungen über alle Wirtschaftszweige. Die Berechnung der indirekten Effekte basiert auf dem Input-Output-Modell (vgl. Penzkofer 2017).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Infolge zeitintensiver Arbeiten liegen die der Input-Output-Rechnung zugrunde liegenden Tabellen erst mit zeitlicher Verzögerung vor. Während sich über einen längeren Zeitraum die Input-Output-Strukturen sehr wohl verändern, treten in einer kurzfristigen Betrachtung nur geringfügige Strukturveränderungen auf, so dass drei

Die Ermittlung der Beschäftigungseffekte erfolgte mittels branchenspezifischer Arbeitskoeffizienten.

### AUSSTELLER UND BESUCHER GEBEN WELTWEIT 2,58 MRD. EURO FÜR VERANSTALTUNGEN BEI DER MESSE MÜNCHEN AUS

Für ein repräsentatives Veranstaltungsjahr belaufen sich die direkten Gesamtausgaben der in- und ausländischen Messeakteure, Kongressteilnehmer und sonstiger Veranstaltungsbesucher auf 2,58 Mrd. Euro (Messen: 2,52 Mrd. Euro, Kongresse und sonstige Events: 0,06 Mrd. Euro<sup>4</sup>), davon werden rund 1,83 Mrd. Euro in Deutschland ausgegeben. Dieser hohe Ausgabenbetrag verdeutlicht die hohe Wertschätzung, die in- und ausländische Aussteller und Besucher den Veranstaltungen am Standort München beimessen. So liegen die Ausgaben je Besucher für Messen auf dem Gelände der Messe München im Schnitt bei rund 590 Euro und die Ausgaben je Aussteller betragen rund 47 500 Euro.

Rund 38% der direkten Messeausgaben sind den in- und ausländischen Besuchern zuzurechnen. Hierbei profitiert insbesondere das Hotel- und Gaststättengewerbe. Von den Gesamtausgaben der Messebesucher (jahresdurchschnittlich 963 Mio. Euro) haben die Ausgaben in der Hotellerie und Gastronomie mit rund 35% das zweitstärkste Gewicht. Nur die Kosten der An- und Abreise im Fernverkehr schlagen mit rund 36% etwas mehr zu Buche. In nennenswertem Umfang partizipiert auch der Einzelhandel von den Besucherausgaben (rund 7%). Der Messeeintritt (inkl. Kauf von Katalogen) trägt zu den gesamten Ausgaben der Besucher dagegen nur zu knapp 5% bei. Die Ausgaben der Messebesucher weisen einen starken regionalen Bezug und somit eine hohe lokale Wirkung bei Produktion und Beschäftigung auf. Mit Ausnahme der Reisekosten im Fernbereich fallen nämlich die Ausgaben der Besucher zum überwiegenden Teil in München an.

Von den Gesamtausgaben der ausstellenden Unternehmen in Höhe von jahresdurchschnittlich 1,561 Mrd. Euro entfallen rund 31% auf den Standbau; fast 18% der Ausgaben stehen im Zusammenhang mit den Personalkosten für die Durchführung von Messebeteiligungen. Knapp ein Viertel der Ausgaben der Aussteller geht an den Messeveranstalter (Standmiete inkl. Gebühren für Strom, Entsorgung usw.), und etwa 13% der Ausgaben entfallen auf die An- und Abreise des Personals der ausstellenden Unternehmen. Die Ausgaben für die Übernachtung und Verpflegung summieren sich auf etwa 15%. Die Ausstellerausgaben weisen eine breite räumliche Streuung auf. Dies liegt darin begründet, dass die Aussteller viele Vorarbeiten

bis vier Jahre zurückliegende Tabellen als eine gute Näherungslösung der aktuellen Wirtschaftsstruktur angesehen werden können. Der Untersuchungszeitraum der Studie bezog sich auf die Jahre 2016 bis 2019, die verwendete Input-Output-Tabelle repräsentiert das Jahr 2016 (vgl. Statistisches Bundesamt 2020).

<sup>4</sup> Je Kongressteilnehmer ergibt sich ein Ausgabenbetrag von mehr als 1 000 Euro, und die Ausgaben bei sonstigen Veranstaltungen (wie z.B. Seminaren, Hauptversammlungen, gesellschaftlichen Events) betragen je Teilnehmer knapp 160 Euro.

für den Messestand nicht am Ausstellungsort, sondern am Firmensitz bzw. von spezialisierten Unternehmen in Deutschland oder im Ausland produzieren lassen.

Die gesamten Veranstaltungsausgaben werden somit nicht nur in München getätigt, aber München profitiert mit einem Betrag von 1,14 Mrd. Euro am stärksten (vgl. Abb. 1). Aufgeteilt nach Wirtschaftsräumen werden die direkten Ausgaben der Besucher und Aussteller zu rund 44% in München, etwa 12% im restlichen Bayern, 15% im übrigen Bundesgebiet und zu 29% im Ausland getätigt. In Bayern insgesamt fällt somit über die Hälfte der weltweiten direkten Veranstaltungsausgaben an; bezogen auf die in Deutschland wirksamen Ausgaben (1,83 Mrd. Euro) sind es sogar fast 80%.

Ausschlaggebend für die hohen Gesamtausgaben der Aussteller und Besucher ist die hohe Internationalität der Münchner Messen sowohl auf der Aussteller- als auch auf der Besucherseite. Voraussetzung hierfür ist wiederum, dass das Münchner Messeprogramm durch zahlreiche internationale Leitmesse geprägt ist, die für die technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen eines Wirtschaftszweigs von ausschlaggebender Bedeutung sind.

Die Ausgaben in Höhe von 2,58 Mrd. Euro entsprechen im Vergleich zur Studie aus dem Jahr 2013 einer Steigerung von rund 32%; damals lag das durchschnittliche Ausgabenvolumen bei 1,95 Mrd. Euro (vgl. Abb. 2). Im Vergleich zur Untersuchung aus dem Jahr 2001 (durchschnittliches Ausgabenvolumen: 1,28 Mrd. Euro) hat sich der Ausgabenbetrag sogar verdoppelt. Differenziert nach den inländischen Wirtschaftsräumen zeigen sich ebenfalls deutliche positive Entwicklungen im Zeitraum 2013 bis 2019: Die in München getätigten Ausgaben erhöhten sich von 0,89 auf nunmehr jährlich 1,14 Mrd. Euro (+ 28%). Für das restliche Bayern resultierte ein Zuwachs von 260 auf 310 Mio. Euro, und auch das übrige Bundesgebiet profitierte infolge einer Ausgabensteigerung von 320 auf 380 Mio. Euro.

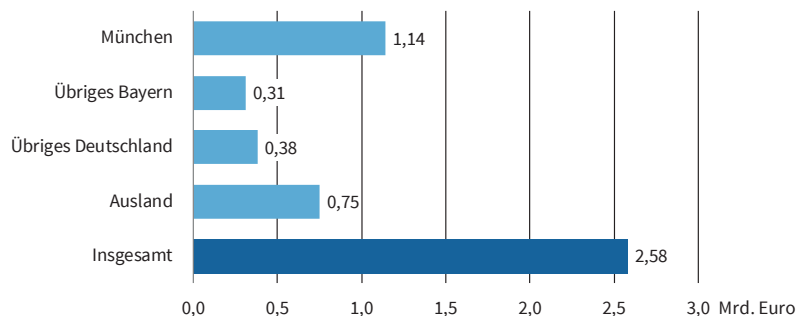
**MESSE- UND SONSTIGE VERANSTALTUNGS-AFFINE AUSGABEN LÖSEN IN DEUTSCHLAND KAUFKRAFT-EFFEKTE VON RUND 3,3 MRD. EURO AUS ...**

Rund 1,83 Mrd. Euro der gesamten direkten Gesamtausgaben in Höhe von 2,58 Mrd. Euro werden in Deutschland ausgegeben. In diesem bundesweiten Umsatz, der unter anderem in der Hotellerie, Gastronomie, bei Messebauern, Handwerksbetrieben, Taxiunternehmern und Verkehrsträgern anfällt, kommen die direkten Wirkungen zum Ausdruck. Die hierdurch ausgelöste Produktion bedingt eine Reihe zusätzlicher indirekter wirtschaftlicher Wirkungen: Die unmittelbaren Produktionseffekte führen durch die Nachfrage nach Vorleistungen zu vorleistungsbedingter Produktion und setzen sich in allen Produktionsstufen fort. Neben den vorleistungsbedingten Produktionseffekten kommen noch Einkommensef-

Abb. 1

**Regionale Verteilung der direkten Ausgaben**

Durchschnittliches Veranstaltungsjahr der Messe München GmbH



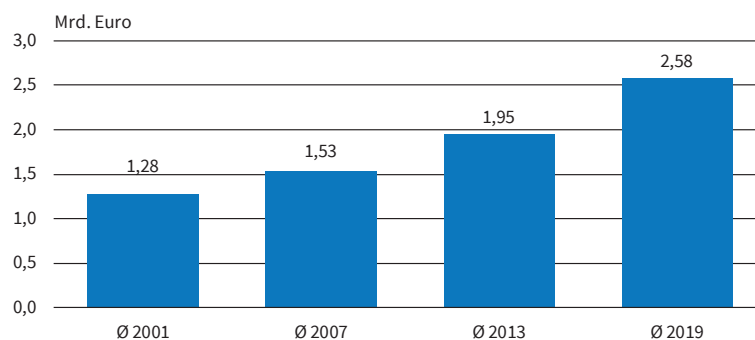
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 2

**Gesamtes direktes Ausgabenvolumen**

Durchschnittliches Veranstaltungsjahr der Messe München GmbH



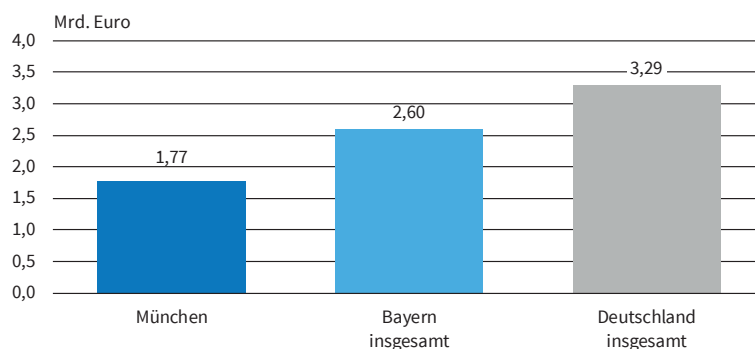
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 3

**Kaufkrafteffekte**

Durchschnittliches Veranstaltungsjahr der Messe München GmbH



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

fekte hinzu, da die Produktion zu Einkommen bei den privaten Haushalten führt. Dies ruft wiederum eine zusätzliche Nachfrage<sup>5</sup> und damit Produktion hervor.

Der in Deutschland durch die Münchner Veranstaltungen (Messen, Kongresse und sonstige Events) angestoßene gesamtwirtschaftliche Kaufkraftzufluss<sup>6</sup> beträgt 3,29 Mrd. Euro (vgl. Abb. 3). Die regionale Be-

<sup>5</sup> Höherer Konsum der veranstaltungsinduziert beschäftigten Personen im Vergleich zum Konsum bei Bezug von Transferleistungen.

<sup>6</sup> Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen im untersuchten Wirtschaftsraum.

deutung der durchgeführten Veranstaltungen unterstreicht der erzielte Kaufkrafteffekt für München. Über die Hälfte des Kaufkraftzuflusses (1,77 Mrd. Euro bzw. 54% der Effekte) wird in München wirksam. Nimmt man bei den Kaufkrafteffekten noch das restliche Bayern hinzu (0,83 Mrd. Euro bzw. 25% der Effekte), so entstehen im Freistaat Bayern durch die Veranstaltungen der Messe München insgesamt 2,6 Mrd. Euro an zusätzlichem Kaufkraftzufluss bzw. annähernd 80% aller in Deutschland generierten Kaufkrafteffekte.

Im Vergleich zur letzten Untersuchung aus dem Jahr 2013 (2,63 Mrd. Euro) stiegen die bundesweit induzierten Umsätze um 25%. Betrachtet man nur München, so erhöhten sich die veranstaltungsinduzierten Umsätze sogar um 28%. Dies ist auf die gestiegene Internationalität bei den Messeakteuren zurückzuführen. Ausländische Besucher und Aussteller sorgen durch längere Aufenthalte insbesondere in München für höhere Ausgaben in der Hotellerie, Gastronomie und beim Einzelhandel.

**... UND SICHERN RUND 27 300 ARBEITSPLÄTZE**

In Deutschland werden rund 27 300 Arbeitsplätze<sup>7</sup> durch die Aussteller- und Besucherausgaben anlässlich der Veranstaltungen am Standort München gesichert, davon allein rund 16 360 in München (vgl. Abb. 4). Dies sind 60% aller Stellen. In Bayern insgesamt sind im Jahresdurchschnitt rund 22 640 Personen durch Veranstaltungen der Messe München beschäftigt. Aufgrund der Lieferverflechtungen partizipieren aber auch Unternehmen in den übrigen Bundesländern an den wirtschaftlichen Wirkungen. Die Zahl der veranstaltungsinduzierten Arbeitsplätze beträgt außerhalb Bayerns rund 4 650. Seit der letzten Studie im Jahr 2013 (rund 24 400 Arbeitsplätze) generierte die Messe München bundesweit zusätzlich 2 900 Arbeitsplätze.

<sup>7</sup> Die mit der veranstaltungsinduzierten Nachfrage verbundene Beschäftigung wurde mittels wirtschaftszweigspezifischer Arbeitskoeffizienten errechnet. Die ermittelten Beschäftigtenzahlen stellen bezogen auf die Arbeitszeit (den geleisteten Output) einer wirtschaftszweigbezogenen repräsentativen Arbeitsperson Vollzeitäquivalente dar.

Von den Münchner Veranstaltungen profitieren insbesondere die Beschäftigten im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Handwerk, Messebau und in verschiedenen Dienstleistungssparten. Rund 33% der veranstaltungsinduzierten Arbeitsplätze sind im Hotel- und Gaststättengewerbe angesiedelt. Die Bedeutung der Messen und Kongresse für die Hotellerie zeigt sich auch daran, dass rund 1,4 Mio. Übernachtungen in München und weitere rund 500 000 Übernachtungen in der Region von München auf Veranstaltungen der Messe München zurückzuführen sind. Auf Bereiche im Umfeld des Messebaus und -betriebs sowie auf Dienstleister für Veranstaltungen (z.B. Eventagenturen, Licht- und Bühnentechniker, Künstler verschiedener Sparten für Bühnenshows) entfallen rund 28% der Beschäftigten. Im Groß- und Einzelhandel sowie im Transport- und Verkehrssektor sind jeweils rund 9% der Personen beschäftigt. Die restlichen Arbeitsplätze verteilen sich auf die übrigen Wirtschaftszweige.

**DIE MÜNCHNER VERANSTALTUNGEN INDUZIEREN STEUEREINNAHMEN IN HÖHE VON 646 MIO. EURO**

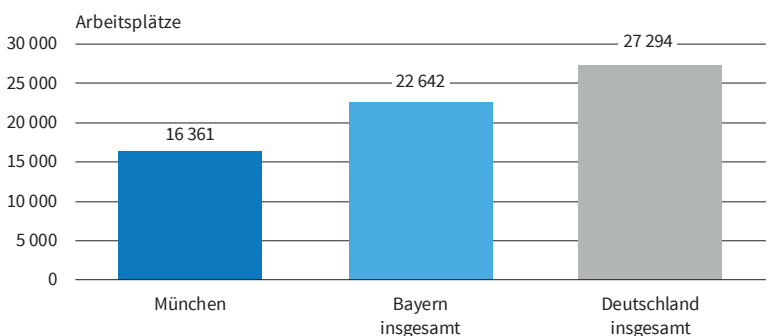
Weitere mit den Veranstaltungsaktivitäten der Messe München verbundene Wirkungen stellen Steuereinnahmen für die verschiedenen Gebietskörperschaften dar, die infolge von Produktionsprozessen, daraus resultierenden Einkommen und Gewinnen sowie durch den privaten Verbrauch anfallen. Mit den seit dem Jahr 2013 gestiegenen veranstaltungsinduzierten Kaufkraft- und Beschäftigungseffekten ging auch eine Zunahme des Steueraufkommens einher. Für die öffentlichen Haushalte summieren sich – infolge der durch die Münchner Veranstaltungen ausgelösten direkten und indirekten Wirkungen auf Produktion und Einkommen – die Steuereinnahmen für ein durchschnittliches Veranstaltungsjahr auf insgesamt rund 646 Mio. Euro; ein Plus von 32% gegenüber der Studie aus dem Jahr 2013. Da die Aufteilung des Steueraufkommens<sup>8</sup> nicht mit dem Entstehungsort der Steuer deckungsgleich ist, weicht die regionale Verteilung des Steueraufkommens von den regionalen Kaufkraft- und Arbeitsplatzeffekten deutlich ab. Von den Steuereinnahmen in Höhe von 646 Mio. Euro entfallen 33 Mio. Euro auf München (+ 38% gegenüber 2013) und 217 Mio. Euro auf das übrige Bayern. Etwas mehr als 60% der Steuereinnahmen gehen an den Bund und die anderen Bundesländer (396 Mio. Euro).

**ERHÖHTE INTERNATIONALITÄT BEI AUSSTELLERN UND BESUCHERN FÜHRT ZU STEIGERUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN EFFEKTE**

Die Münchner Messen ziehen immer mehr ausländische Aussteller und Besucher nach München. In den vergangenen sechs Jahren hat sich die Zahl der aus-

<sup>8</sup> Beispielsweise erhält die Kommune von der Umsatzsteuer nur rund 2%.

Abb. 4  
**Beschäftigungseffekte**  
Durchschnittliches Veranstaltungsjahr der Messe München GmbH



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut



ländischen Aussteller bei Eigenveranstaltungen der Messe München am Standort München um 8 Prozentpunkte von 44% (Jahresdurchschnitt 2010/2013) auf 52% (Jahresdurchschnitt 2016/2019) erhöht, und der durchschnittliche Auslandsanteil bei den Besuchern stieg von 32% auf 36% (Datenbasis: Messe München GmbH). Die gestiegene Internationalität der Messeakteure bewirkte in den vergangenen Jahren eine deutliche Zunahme bei den wirtschaftlichen Effekten vor allem in München. Dies liegt daran, dass ausländische Besucher und Aussteller – wie bereits erwähnt – länger in München bleiben und unter anderem mehr Geld für Übernachtung und Verpflegung ausgeben. Werden die sich jeweils auf ein durchschnittliches Veranstaltungsjahr beziehenden Befunde aus dem Jahr 2013 (vgl. Penzkofer 2014) mit denen der aktuellen Untersuchung verglichen, so ergeben sich folgende Ergebnisse: In München erhöhte sich der Kaufkraftzufluss um 28% (von 1,38 Mrd. Euro auf 1,77 Mrd. Euro), das Steueraufkommen um 38% (von 24 Mio. Euro auf 33 Mio. Euro) und die Zahl der veranstaltungsinduziert gesicherten Arbeitsplätze um 15% (von 14 177 auf 16 361). Die Wachstumsrate für die Arbeitsplätze fällt im Vergleich zu den anderen Effekten geringer aus, da die positiven Beschäftigungswirkungen, die sich aus dem wachsenden Produktionsvolumen ergeben, durch die »negativen Auswirkungen« der gestiegenen Arbeitsproduktivität vermindert werden.

Von den Veranstaltungen der Messe München profitiert aber nicht nur München, sondern auch der Freistaat Bayern und die Bundesrepublik Deutschland. Alle berechneten Indikatoren weisen für Bayern und die übrigen Bundesländer im Vergleich zur Studie des Jahres 2013 Zuwächse auf, die allerdings etwas geringer ausfallen als für München. Die Entwicklung der wirtschaftlichen Effekte für Deutschland insgesamt zeigt Abbildung 5: Das aktuell bundesweit induzierte Kaufkraftvolumen in Höhe von jahresdurchschnittlich 3,3 Mrd. Euro fällt um rund 25% höher aus als für den Jahresdurchschnitt im Zeitraum 2010/2013. Die Zahl der von Veranstaltungen der Messe München direkt und indirekt abhängigen Arbeitsplätze wuchs bundesweit um rund 12%, und die im Vergleich zur Studie aus dem Jahr 2013 höheren Veranstaltungsausgaben führten zu einem höheren Steueraufkommen von rund 32%.

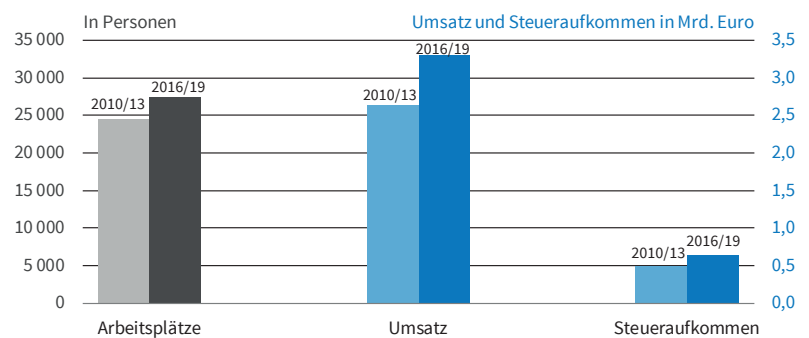
Die Veranstaltungen der Messe München sind somit ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor für München und haben auch landes- und bundesweit<sup>9</sup> deutliche positive wirtschaftliche Auswirkungen. Zu den Profiteuren der Veranstaltungsausgaben zählen insbesondere Branchen wie das Hotel- und Gaststättengewerbe, der Einzelhandel sowie Dienstleister im

<sup>9</sup> Die Bedeutung für die deutsche Wirtschaft insgesamt zeigt sich aktuell in der Coronakrise. Seit März 2020 finden am Standort München keine Messen mehr statt. Sollten in diesem Jahr keine Veranstaltungen mehr durchgeführt werden können, so rechnet die Messe München mit Umsatzverlusten von bis zu 240 Mio. Euro. Auf Basis des in der Untersuchung für die Münchner Messen ermittelten Umwegendite-Faktors resultieren hieraus für die deutsche Wirtschaft Umsatzverluste von rund 2,4 Mrd. Euro.

Abb. 5

**Wirtschaftliche Effekte der Münchner Veranstaltungen**

Vergleich der durchschnittlichen Veranstaltungszeiträume 2010/2013 und 2016/2019



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Bereich Messebau oder Logistik. Bei den vorliegenden Ergebnissen ist zudem zu berücksichtigen, dass die Berechnungen zu den wirtschaftlichen Effekten ausschließlich die veranstaltungsaffinen Ausgaben der Aussteller, Besucher und Kongressteilnehmer beinhalten.<sup>10</sup> Nicht in der Untersuchung enthalten sind beispielsweise die wirtschaftlichen Wirkungen, die durch abgeschlossene Aufträge ausgelöst werden. Diese Aufträge könnten Investitionen anstoßen und damit Arbeitsplätze sichern und schaffen.

**STARKES MESSEJAHR 2019 LÖST SEHR HOHE WIRTSCHAFTLICHE EFFEKTE AUS**

Mit annähernd 180 Veranstaltungen verzeichnete die Messe München im Jahr 2019 das stärkste Umsatzjahr ihrer Geschichte.<sup>11</sup> Großen Anteil daran hatte die im dreijährigen Turnus stattfindende bauma<sup>12</sup>, die flächenmäßig größte Messe der Welt. In diesem Ausnahmejahr konnten sämtliche wirtschaftliche Effekte eines durchschnittlichen Veranstaltungsjahres deutlich übertroffen werden. So stieg der Kaufkraftzufluss in Deutschland auf 4,3 Mrd. Euro; gegenüber einem Durchschnittsjahr eine Zunahme um 1,0 Mrd. Euro. Die Steuereinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden betragen 846 Mio. Euro. Damit lagen sie um 200 Mio. Euro über den Steuereinnahmen eines durchschnittlichen Veranstaltungsjahres. Die Anzahl der durch die Münchner Veranstaltungen gesicherten Arbeitsplätze belief sich im Jahr 2019 bundesweit auf rund 35 900; ein Plus von 8 600 Arbeitsplätzen im Vergleich zu einem durchschnittlichen Veranstaltungsjahr.

<sup>10</sup> Die Studie erfasst somit nur einen Teil der wirtschaftlichen Effekte. Hierbei handelt es sich aber um die sozioökonomischen Wirkungen, die repräsentativ auf empirischer Basis ermittelbar sind. Darüber hinaus gehende wirtschaftliche Effekte bestehen zwar (Aufträge und internationale Kundenkontakte für ausstellende Unternehmen, Medieninteresse und damit Imagegewinn für die betreffende Region usw.), lassen sich aber kaum bzw. nicht quantitativ abbilden.

<sup>11</sup> Im Geschäftsjahr 2019 betrug der Konzernumsatz 474,2 Mio. Euro. Die Messe München GmbH erzielte einen Umsatz von 404,4 Mio. Euro.

<sup>12</sup> Die Weltleitmesse für Bau-, Baustoff- und Bergbaumaschinen sowie Baufahrzeuge und Baugeräte sorgte bundesweit für einen Kaufkraftzufluss von 1,55 Mrd. Euro. Für die Berechnung der Effekte des Durchschnittsjahres 2016/2019 gingen die wirtschaftlichen Wirkungen der bauma mit dem Faktor 1/3 ein.



## LITERATUR

---

Hochheim, H. und H. Penzkofer (2019), »Totgesagte leben länger: Messen im Spiegel von Langzeitstudien«, in: C. Zanger (Hrsg.), *Eventforschung – Aktueller Stand und Perspektiven*, Springer Gabler, Wiesbaden, 25–46.

Penzkofer, H. (2014), »Aussteller und Besucher von Messen und Veranstaltungen der Messe München lösen jährlich bundesweit einen Umsatz von über 2,6 Mrd. Euro aus«, *ifo Schnelldienst* 67(10), 38–42.

Penzkofer, H. (2017), »Gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Messen und Ausstellungen«, in: M. Kirchgeorg, W. M. Dornscheidt und N. Stoeck (Hrsg.), *Handbuch Messemanagement*, Springer Gabler, Wiesbaden, 109–120.

Penzkofer, H. (2018), *Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Messen und Ausstellungen in Deutschland*, AUMA-Schriftenreihe – Edition 49, Ausstellungs- und Messe-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft e.V., Institut der deutschen Messewirtschaft, Berlin.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2020), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Input-Output-Rechnung – 2016*, Wiesbaden.

Ludwig Dorffmeister

# Europäisches Bauvolumen bricht 2020 um 11,5 Prozent ein

## Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Sommerkonferenz 2020

Im vergangenen Jahr wuchs die Bautätigkeit in den 19 EUROCONSTRUCT-Ländern um 2,7% auf fast 1,7 Billionen Euro (in Preisen von 2019). Es war der sechste Anstieg in Folge (vgl. Abb. 1). Nach einer ersten Schätzung dürfte das Bauvolumen im Zuge der Coronakrise dieses Jahr allerdings um rund 11,5% schrumpfen, also ähnlich stark wie im Jahr 2009. Damit würde der Wert der erbrachten Bauleistung preisbereinigt um fast 200 Mrd. Euro nachgeben. Für 2021 dürften die Bauaktivitäten dann um 6% und 2022 um 3,5% ausgeweitet werden. Damit würde aber eine Lücke von rund 50 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2019 bestehen bleiben.

### BAUSTELLENSCHLIESSUNGEN UND WIRTSCHAFTSKRISE SETZEN DEM BAU ZU

Die Hauptursache für den Rückgang im laufenden Jahr sind die Behinderungen auf der Angebotsseite. So gibt es etliche Länder, in denen zwischen März und Mai nicht weniger als ein großer Teil der Baustellen für mehrere Wochen geschlossen war. Unter den teilweise sehr strikten Ausgangsbeschränkungen sowie den anzuwendenden Hygiene- und Abstandsregeln litten nicht nur die Neubauprojekte, sondern auch Sanierungs- und Instandhaltungsvorhaben. In manchen Regionen wurden vorübergehend nur die Reparaturen durchgeführt, die keinen Aufschub duldeten. Darüber hinaus wurde der weitere Fortgang der Arbeiten durch die Folgen der Grenzschließungen beeinträchtigt, wodurch sich Engpässe bei Personal und Materialien ergaben.

<sup>1</sup> Das europäische Forschungs- und Beratungsnetzwerk EUROCONSTRUCT® wurde 1975 gegründet. In diesem Verbund kooperieren Institute mit spezifischem Know-how im Bau- und Immobiliensektor aus 15 westeuropäischen sowie vier osteuropäischen Ländern. Den Kern der EUROCONSTRUCT-Aktivitäten bilden Konferenzen, auf denen die neuesten Prognosen zum Baugeschehen in den Mitgliedsländern vorgestellt werden. Diese Veranstaltungen finden zweimal im Jahr an wechselnden Orten in Europa statt. Außerdem werden Spezialstudien zu den längerfristigen Perspektiven und zu den Strukturveränderungen im europäischen Bausektor erstellt. Das ifo Institut ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut des Netzwerks. Dieser Beitrag enthält ausgewählte Analysen und Prognosen der 19 Länderberichte zur 89. EUROCONSTRUCT-Konferenz, die am 12. Juni 2020 stattfand – wegen der Corona-Beschränkungen erstmals in Form eines Webinars. Die 90. EUROCONSTRUCT-Konferenz ist für den 23. und 24. November 2020 in München geplant. Interessenten können sich hierzu auf [www.euroconstruct.org](http://www.euroconstruct.org) über die weiteren Details informieren.

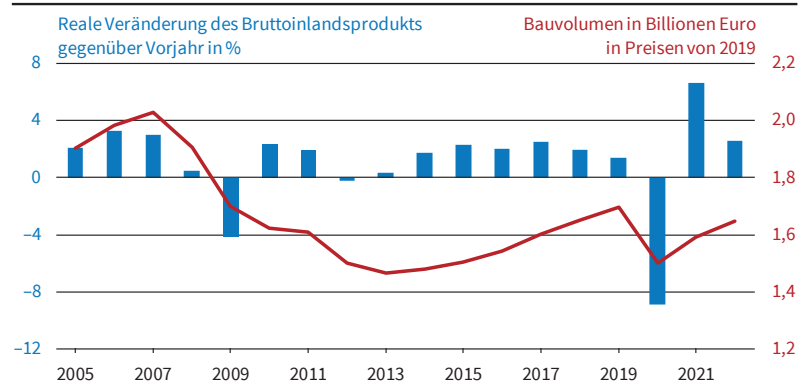
### IN KÜRZE

Die Corona-Pandemie setzt den europäischen Bausektor gehörig unter Druck. Nach einem Rückgang von 11,5% im laufenden Jahr dürfte die Erholung im kommenden Jahr mit 6% erheblich schwächer ausfallen. Die Bauexperten des EUROCONSTRUCT-Netzwerks<sup>1</sup> gehen davon aus, dass auch zum Ende des Prognosezeitraums im Jahr 2022 das Vorkrisenniveau noch deutlich verfehlt wird. Die Entwicklung in den einzelnen Ländern unterscheidet sich stark voneinander. Dort, wo die Baustellen lange Zeit geschlossen waren und die Wirtschaft arg in Mitleidenschaft gezogen wurde, werden für 2020 Einbußen von teilweise weit im zweistelligen Prozentbereich erwartet. Andernorts bleibt der Rückgang der Bautätigkeit hingegen überschaubar. Und für die Märkte Polen und Portugal wird sogar mit einem Plus gerechnet.

Die Baubranche ist es gewöhnt, projektverzögernde Behinderungen wieder aufholen zu müssen. Dies trifft vor allem auf witterungsbedingte Beeinträchtigungen im Winterhalbjahr zu. Durch den Lockdown wurden aber auch die Bestandsmaßnahmen erheblich gedrosselt. Gleiches gilt für die verschiedenen mit den Bauvorhaben verbundenen (Verwaltungs-)Prozesse, wie beispielsweise die Baulandaus-

Abb. 1

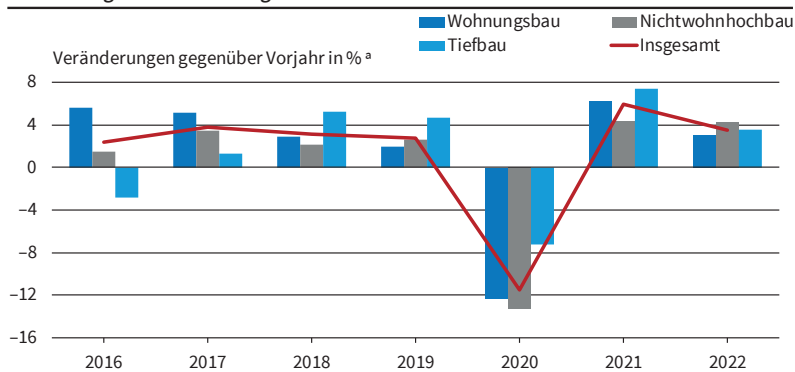
#### Bauaktivitäten und Wirtschaftswachstum im EUROCONSTRUCT-Gebiet



Quelle: EUROCONSTRUCT; Eurostat.

© ifo Institut

Abb. 2  
Entwicklung der Baunachfrage im EUROCONSTRUCT-Gebiet nach Baubereichen



<sup>a</sup> In Preisen von 2019.  
Quelle: EUROCONSTRUCT.

© ifo Institut

weisung, Planung, Genehmigung oder Baubegleitung bzw. -abnahme. Dass vielerorts das Bauvolumen im weiteren Jahresverlauf weit von dem ursprünglich angepeilten Niveau entfernt bleibt, liegt zudem an der erwarteten stark rückläufigen Baunachfrage infolge der wirtschaftlichen Verwerfungen. So dürfte die Wirtschaftsleistung im EUROCONSTRUCT-Gebiet 2020 um fast 9% einbrechen; 2009 betrug der Rückgang »nur« gut 4%. Die erwartete Erholung fällt mit Anstiegen von 6,6% im nächsten Jahr bzw. 2,6% im übernächsten Jahr zwar ansehnlich aus. 2022 dürfte das Bruttoinlandsprodukt in acht der 19 Länder aber immer noch unter dem Vorkrisenniveau liegen.

In diesem Zusammenhang gilt es jedoch zu beachten, dass zum Zeitpunkt der Prognose vielerorts noch Unklarheit über die konkrete Ausgestaltung der nationalen Konjunkturpakete und deren Wirkung herrschte. Zudem mussten Annahmen über den weiteren Verlauf der Pandemie und der zukünftigen Lo-

ckerungsmaßnahmen aufgestellt werden. Auch war der Großteil der amtlichen Wirtschaftszahlen für den Zeitraum März bis Mai noch nicht verfügbar. Dies lag zum einen an der üblichen Bearbeitungszeit, etwa was Unternehmensbefragungen angeht, zum anderen aber auch an außerplanmäßigen Verzögerungen bei der Erhebung sowie eingeschränkter Kapazitäten in den Statistikämtern. Die in diesem Aufsatz veröffentlichten Prognosen müssen also als eine allererste Folgenabschätzung interpretiert werden.

**DER TIEFBAU WIRD MITTELFRISTIG WEITER WACHSEN**

In den Jahren 2020 und 2021 dürfte sich der Nichtwohnhochbau unter den drei Baubereichen am schlechtesten entwickeln. So wird das von gewerblichen Auftraggebern dominierte Bausegment den Prognosen zufolge im laufenden Jahr um 13,3% einbrechen und 2021 lediglich um 4,4% wachsen (vgl. Abb. 2). Für den Wohnungsbau wird dagegen mit einem Rückgang von 12,2% und einem Anstieg im nächsten Jahr um 6,3% gerechnet. Während im Nichtwohnhochbau die Bauleistung 2022 um ca. 5½% und im Wohnungsbau um knapp 4% unter dem Niveau von 2019 liegen dürfte, ist für den Tiefbau sogar von einem Zuwachs um mehr als 3% auszugehen. Zwar sackt das Tiefbauvolumen 2020 um 7,2% ab, für 2021 wird aber mit einem Anstieg von 7,4% gerechnet. Positiv sind in diesem Zusammenhang die Investitionen in Schienenwege und Telekommunikationsleitungen hervorzuheben, die in dieser Zweijahresperiode immerhin moderat zulegen werden.

Der Blick auf Abbildung 3 zeigt, dass sich die negativen Einflüsse für Tiefbaumaßnahmen in Gren-

Abb. 3  
Einflussfaktoren im Tiefbausektor bis 2021 nach Ländern

Tiefbau 2020 bis 2021: durchschnittliche prozentuale Veränderung p.a.	Infrastruktur- bedingungen	Fonds (EU, national, regional)	Ökologische Faktoren und Energiepolitik	Allgemeine Finanzierungs- bedingungen	Wahlen	Öffentliche Finanzierung und Verschuldung	Wirtschafts- wachstum
Norwegen	9,3	++	+	+	+	0	—
Polen	4,5	0	++	+	+	+	+
Italien	3,4	++	+	+	0	0	—
Schweden	2,9	++	0	—	—	0	++
Portugal	2,8	+	+	—	+	+	+
Belgien	2,3	++	0	+	0	—	0
Finnland	1,9	++	+	++	++	0	—
Frankreich	1,8	+	++	++	0	—	—
Dänemark	1,5	+	+	+	0	0	—
Slowakei	1,3	+	++	—	0	0	+
Schweiz	0,6	0	—	+	+	0	—
Österreich	-0,3	0	+	0	+	0	—
Deutschland	-1,6	+	+	—	+	0	—
Spanien	-1,9	0	—	+	0	0	—
Tschechien	-3,0	0	++	—	—	+	—
Großbritannien	-4,7	0	+	+	—	0	—
Irland	-6,1	++	0	+	+	—	—
Ungarn	-7,0	0	+	++	+	0	—
Niederlande	-7,2	+	0	+	+	0	—

Erklärung: ++ starke positive Wirkung, + positive Wirkung, 0 keine oder unklare Wirkung, — negative Wirkung, — — starke negative Wirkung

Quelle: EUROCONSTRUCT.

© ifo Institut

zen halten. Erwartungsgemäß werden sich die Wirtschaftskrise und die damit verbundenen Probleme bei der Finanzierung öffentlicher Vorhaben dämpfend auf die Bauaktivitäten im Zeitraum 2020 bis 2021 auswirken. Auf der anderen Seite bestehen umfangreiche Bedarfe bei der Modernisierung und dem Ausbau der (Verkehrs-)Infrastruktur, die nicht für längere Zeit aufgeschoben werden können, auch wenn in einzelnen Ländern 2020 vorübergehend eine erhebliche Einschränkung der Bautätigkeit erwartet wird. In den meisten Mitgliedsländern stehen zudem ausreichend öffentliche Mittel zur Verfügung, um dem heimischen Tiefbausektor zusätzliche Impulse zu verleihen und die energiepolitischen Ziele beflügeln die Investitionen in die (erneuerbare) Energieerzeugung und -verteilung. Ferner existieren günstige Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Krediten.

In insgesamt elf EUROCONSTRUCT-Ländern wird für den Zeitraum 2020 bis 2021 eine Ausweitung der Tiefbauleistung erwartet, insbesondere in Norwegen, Polen und Italien. Dagegen dürften in den Niederlanden, Ungarn und Irland die Marktkorrekturen beträchtlich ausfallen. In Deutschland wird indes von einem überschaubaren Rückgang von durchschnittlich 1,6% p.a. in der Zweijahresperiode ausgegangen. Die wesentlichen Hemmnisse sind die sich – trotz der finanziellen Unterstützung von Ländern und Bund – deutlich verschlechternde Haushaltslage der Gemeinden, die zuletzt bereits sehr umfangreichen Aktivitäten der öffentlichen Hand im Verkehrsbereich und der schleppende Ausbau der erneuerbaren Energien bzw. der Stromnetzverbindungen.

#### DER NICHTWOHNHOCHBAU WIRD 2020 NUR IN PORTUGAL EXPANDIEREN

Im Nichtwohnhochbau stellt sich die Lage wesentlich ungünstiger dar. So wird für den Zeitraum 2020 bis 2021 in nur zwei Mitgliedsländern eine Ausweitung der Bauaktivitäten erwartet (vgl. Abb. 4). In Portugal wird sich das seit 2016 beobachtete Wachstum zwar erheblich abschwächen, aber sowohl im laufenden als auch im kommenden Jahr anhalten. In Polen dürfte der Markt 2020 dagegen leichte Einbußen erleiden und dafür 2021 dann wieder ansehnlich expandieren.

In zahlreichen Ländern dürfte der Nichtwohnhochbau bis 2021 »lediglich« in mittelschwerem Umfang schrumpfen. Dagegen wird das Bauvolumen in Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien und Irland im Zeitraum 2020 bis 2021 Rückgänge im zweistelligen Prozentbereich erleiden. Für die beiden zuletzt genannten Länder werden dabei im Jahr 2020 die prozentual stärksten Rezessionen erwartet. Aber auch in Frankreich dürfte die Wirtschaftsleistung dieses Jahr erheblich zurückgehen. Die wirtschaftliche Entwicklung und die finanzielle Situation der Unternehmen wirken sich besonders stark auf die Baunachfrage in diesem Teilsegment aus. Daneben spielen die drastisch eingetrübte öffentliche Finanzlage und die verschlechterte Flächenauslastung eine wichtige Rolle. Unabhängig davon, inwieweit die erzwungene, landesweite Umstellung auf Heimarbeit die Nachfrage nach Büroflächen zukünftig beeinflussen wird, dürften die zunehmende Zahl an Unternehmenspleiten und die großen Probleme in Bereichen wie dem stationären Einzelhandel oder der Gastro-

Abb. 4

#### Einflussfaktoren im Nichtwohnhochbau bis 2021 nach Ländern

Nichtwohnhochbau 2020 bis 2021: durchschnittliche prozentuale Veränderung p.a.	Steueranreize/ öff. Förderung für Sanierung	Allgemeine Finanzierungs- bedingungen	Politische Einfluss- faktoren	Gebäude- zustand und Leerstand	Öffentliche Finanzierung und Verschuldung	Unternehmens- gewinne	Wirtschafts- wachstum
	Einschätzung der Wirkung einzelner Einflussfaktoren						
Portugal	2,3	0	+	—	+	—	+
Polen	1,5	+	+	+	0	0	+
Belgien	-0,6	0	0	+	0	0	—
Deutschland	-1,7	0	+	—	+	—	—
Österreich	-2,1	0	0	0	—	—	—
Finnland	-2,3	+	0	+	—	—	—
Norwegen	-2,4	+	+	+	—	+	—
Italien	-2,4	+	+	—	—	0	—
Schweiz	-2,4	—	+	0	—	—	—
Ungarn	-2,8	+	0	+	0	—	—
Dänemark	-3,2	+	0	+	—	0	—
Slowakei	-3,3	0	0	0	—	—	+
Tschechien	-4,7	+	—	0	0	0	—
Schweden	-4,9	+	—	+	—	++	—
Spanien	-5,1	0	+	—	+	—	—
Frankreich	-5,4	+	+	0	+	—	—
Niederlande	-8,2	+	+	0	0	—	—
Großbritannien	-11,5	0	—	+	—	0	—
Irland	-22,7	0	+	—	+	—	—

Erklärung: ++ starke positive Wirkung, + positive Wirkung, 0 keine oder unklare Wirkung, — negative Wirkung, — — starke negative Wirkung.

Quelle: EUROCONSTRUCT.

© ifo Institut

nomie die Leerstände im Jahresverlauf deutlich in die Höhe treiben.

Positive Wirkungen gehen dagegen von staatlicher Förderung für Sanierungsvorhaben und dem guten Finanzierungsumfeld aus. Auch haben viele Regierungen den Nichtwohngebäudesektor als einen der Schlüsselbereiche ausgemacht, um beispielsweise mittels darauf abzielender Konjunkturmaßnahmen die Krise besser zu überstehen. Zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung war der tatsächliche Umfang der Konjunkturpakete aber noch nicht klar. Zudem können jederzeit noch zusätzliche Maßnahmen beschlossen werden. Auf der anderen Seite bestehen aber weiter politische Hemmnisse, was etwa die Überregulierung oder Überbürokratisierung zumindest einzelner Wirtschaftsbereiche oder die Stabilität einzelner Regierungen angeht.

### DEUTLICHE ABWÄRTSKORREKTUR BEI DEN WOHNUNGSFERTIGSTELLUNGEN

Die Coronakrise hat für den Wohnungsbau ebenfalls enorme negative Folgen. Im laufenden Jahr dürften die Neubauleistungen um 14,3% und die Bestandsleistungen um 10,6% zurückgehen. Für das kommende Jahr sind deutliche kleinere Gegenbewegungen von

ca. 5½ bzw. fast 7% zu erwarten. Vor allem aufgrund der starken Einschränkungen während der Lock-down-Phase und den weiter geltenden Vorsichtsmaßnahmen dürfte der Bestandssektor in der Mehrheit der EUROCONSTRUCT-Länder dieses Jahr deutlich stärker unter Druck geraten als im Rezessionsjahr 2009.

Nach der ersten Folgenabschätzung werden die Wohnungsgenehmigungen 2020 um nahezu 400 000 auf gut 1,6 Mio. Einheiten sinken. Dies macht sich mittelfristig bei den Fertigstellungen bemerkbar. Schon im laufenden Jahr wird nur noch mit 1,64 Mio. Wohnungsfertigstellungen gerechnet (vgl. Tab. 1). Gegenüber der Prognose aus dem vergangenen November bedeutet dies eine Einbuße in Höhe von etwa 160 000 Einheiten. Im nächsten Jahr beträgt die Lücke dann 180 000 und 2022 gut 110 000 Wohneinheiten. In Deutschland lag laut der amtlichen Auswertung die Fertigstellungszahl im vergangenen Jahr erneut unter der Marke von 300 000 Einheiten. Angesichts der – zwar nicht dramatischen, aber doch spürbaren Behinderungen – dürfte die Zahl der Wohnungsfertigstellungen dieses Jahr auf rund 275 000 Einheiten zurückgehen. Insgesamt rechnen 14 der 19 Länderexperten für 2020 mit einer sichtlichen Abnahme ihrer nationalen Fertigstel-

Tab. 1  
Wohnungsfertigstellungen<sup>a</sup> in Europa nach Ländern 2018 bis 2022

	in 1 000 Wohneinheiten					Veränderung in % 2022/2018
	2018	2019	2020	2021	2022	
Belgien	45,9	49,3	44,8	39,9	40,1	- 12,6
Dänemark	29,5	34,5	28,0	28,0	29,0	- 1,7
Deutschland <sup>b</sup>	287,4	293,0	275,0	285,0	290,0	0,9
Finnland	42,9	43,0	37,0	31,0	29,0	- 32,4
Frankreich	396,0	419,4	413,5	341,0	417,6	5,5
Großbritannien	190,0	206,0	143,0	173,0	180,0	- 5,3
Irland	18,0	21,2	14,0	23,0	30,0	66,5
Italien	83,1	88,0	77,5	83,9	86,8	4,4
Niederlande	66,6	70,7	64,0	55,0	59,0	- 11,4
Norwegen	32,8	30,4	30,9	29,0	22,5	- 31,4
Österreich	59,2	58,7	59,4	57,5	55,4	- 6,4
Portugal	11,8	14,4	9,5	7,6	6,7	- 43,3
Schweden	69,7	62,1	51,2	55,4	46,7	- 33,0
Schweiz	54,0	53,2	52,2	51,3	50,6	- 6,2
Spanien	64,4	78,8	60,0	80,0	70,0	8,8
Westeuropa (EC-15)	1 451,3	1 522,6	1 360,1	1 340,6	1 413,4	- 2,6
Polen	185,1	207,2	195,5	205,0	201,0	8,6
Slowakei	19,1	20,2	19,5	20,8	19,9	4,2
Tschechien	33,9	36,4	34,2	36,2	36,5	7,8
Ungarn	17,7	21,1	28,0	22,0	19,0	7,5
Osteuropa (EC-4)	255,7	284,9	277,2	284,0	276,4	8,1
<b>Insgesamt</b>	<b>1 707,1</b>	<b>1 807,5</b>	<b>1 637,3</b>	<b>1 624,6</b>	<b>1 689,8</b>	<b>- 1,0</b>

<sup>a</sup> Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten sowie in bestehenden Wohn- bzw. Nichtwohngebäuden. <sup>b</sup> Amtlicher Wert für 2019; revidierte Prognosewerte für die Jahre 2020–2022.

Quelle: EUROCONSTRUCT.



lungszahlen. Insgesamt ergibt sich ein Rückgang um 170 000 Wohnungen. Bis einschließlich 2022 dürften die Fertigstellungen im EUROCONSTRUCT-Gebiet unterhalb der 1,7-Millionen-Marke bleiben.

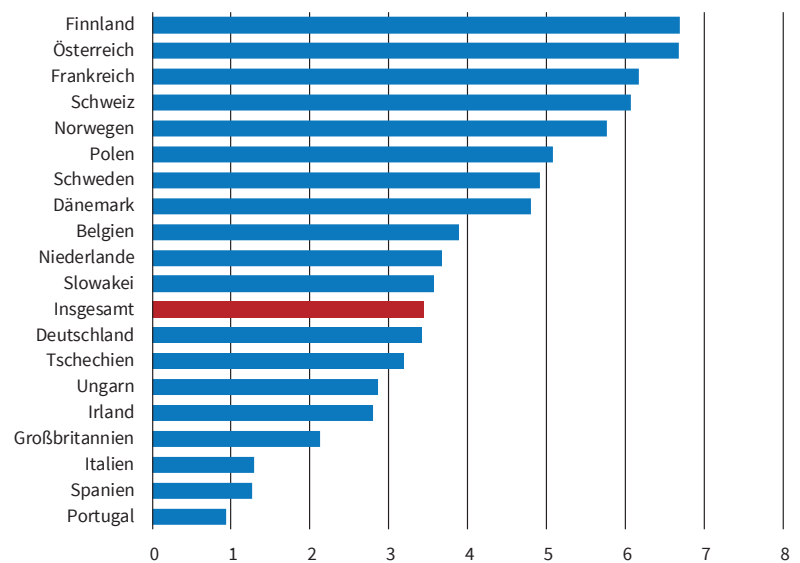
### FERTIGSTELLUNGSQUOTE SINKT AUF 3,4 WOHNHEITEN

Im Durchschnitt aller 19 Mitgliedsländer werden dieses Jahr 3,4 Wohnungen pro 1 000 Einwohner fertiggestellt und damit ähnlich viele wie in Deutschland (vgl. Abb. 5). Allerdings fällt der Rückgang gegenüber 2019 in Höhe von 0,4 Einheiten europaweit stärker aus als hierzulande (0,2). Nur in Ungarn ist vorübergehend mit einer starken Erhöhung der Fertigstellungsquote zu rechnen, die auf eine umfangreiche staatliche Förderung der vergangenen Jahre zurückzuführen ist. Im Gegensatz dazu dürfte die Quote in Irland, Dänemark, Finnland, Schweden und Großbritannien 2020 um jeweils mindestens 1,0 Wohneinheiten sinken.

Während die Länder Finnland, Österreich, Frankreich, die Schweiz und Norwegen weiterhin beeindruckend hohe Fertigstellungsquoten aufweisen, bewegt sich die Bauintensität in Italien, Spanien und Portugal nur noch um einen Wert von rund einer Wohnungsfertigstellung pro 1 000 Einwohner. In Großbritannien liegt das Niveau zwar immerhin schon in etwa doppelt so hoch. Auf lange Sicht sind derart niedrige Wohnbauaktivitäten aber kontraproduktiv und führen zu einer weiteren Zunahme der Überalterung im Wohnungsbestand. Bis 2022 steigt die Fertigstellungsquote dort nur auf 2,6 Wohneinheiten.

Abb. 5

### Wohnungsfertigstellungen in Europa 2020<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten sowie in bestehenden Wohn- bzw. Nichtwohngebäuden pro 1 000 Einwohner.  
Quelle: EUROCONSTRUCT.

© ifo Institut

### STAATLICHE FÖRDERUNG STÜTZT WOHNUNGSBAUMASSNAHMEN

Wie für den Nichtwohnhochbau so wird auch für den Wohnungsbau die Förderung von Sanierungsvorhaben als der Einflussfaktor mit den insgesamt günstigsten Wirkungen für die Bauaktivitäten bewertet. Lediglich in Belgien und der Schweiz wird im Zeitraum 2020 bis 2021 mit negativen Vorzeichen für das Sanierungsgechehen gerechnet. In Belgien, respektive der Region

Abb. 6

### Einflussfaktoren im Wohnungsbausektor bis 2021 nach Ländern

Land	Wohnungsbau 2020 bis 2021: durchschnittliche prozentuale Veränderung p.a.	Steueranreize/ öff. Förderung für Sanierung	Allgemeine Finanzierungsbedingungen	Steueranreize/ öff. Förderung für Neubau	Demografische Effekte	Wohnimmobilienpreise	Haushaltseinkommen	Wirtschaftliche Aussichten
		Einschätzung der Wirkung einzelner Einflussfaktoren						
Portugal	2,0	+	+	0	-	++	+	+
Deutschland	0,1	+	++	0	+	0	---	---
Österreich	-0,1	+	+	0	+	0	-	-
Polen	-0,4	+	+	++	+	-	+	+
Dänemark	-0,6	+	0	0	+	-	-	---
Belgien	-0,9	-	0	-	0	+	-	-
Schweiz	-1,9	-	+	0	0	-	-	---
Frankreich	-2,1	+	-	+	+	-	---	---
Tschechien	-3,4	+	-	+	0	-	0	-
Italien	-4,2	++	+	0	-	0	---	---
Finnland	-4,5	+	+	+	0	-	-	---
Slowakei	-5,3	0	-	0	0	-	0	+
Schweden	-5,4	+	0	+	+	-	-	---
Spanien	-6,3	0	0	0	0	0	---	-
Norwegen	-7,7	0	+	0	0	0	-	-
Irland	-8,0	0	+	0	+	-	-	---
Niederlande	-8,6	+	+	+	+	-	-	---
Großbritannien	-9,9	0	-	0	0	-	---	---
Ungarn	-10,0	+	0	+	-	-	-	-

Erklärung: ++ starke positive Wirkung, + positive Wirkung, 0 keine oder unklare Wirkung, - negative Wirkung, -- starke negative Wirkung

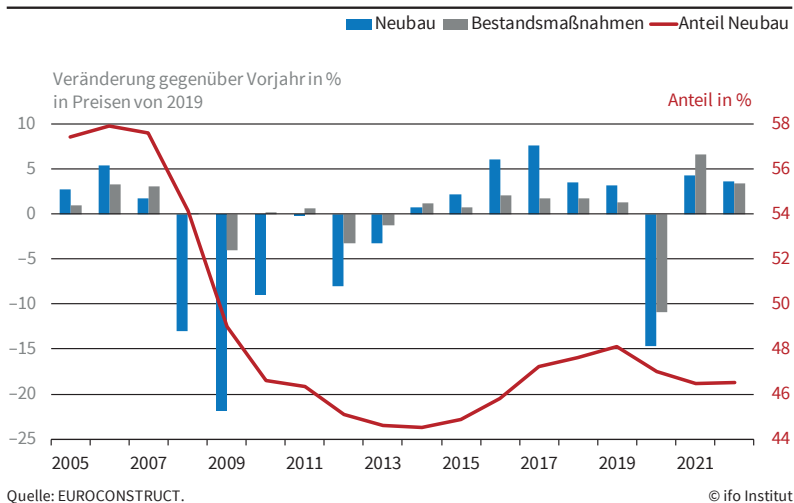
Demografische Effekte: Entwicklung der Einwohnerzahl, Änderung der durchschnittlichen Haushaltsgröße, der Altersstruktur, der geographischen Bevölkerungsverteilung usw.

Quelle: EUROCONSTRUCT.

© ifo Institut

Abb. 7

## Hochbau im EUROCONSTRUCT-Gebiet nach Bauarten



Flandern, wurde zudem zum Jahresanfang die bisherige steuerliche Anerkennung von Hypothekarzinsen abgeschafft. Neben den diversen Steueranreizen und anderen Förderinstrumenten gehen die Impulse für den europäischen Wohnungsbau weiterhin von den guten Finanzierungsbedingungen und demographischen Entwicklungen wie dem Zuzug in die Ballungsräume aus.

Natürlich spielen auch im Wohnungsbau die großen wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie eine stark negative Rolle für das weitere Baugeschehen. Diese machen sich unter anderem bei den Haushaltseinkommen bemerkbar. Auch wenn nicht klar ist, wie viele Beschäftigte tatsächlich arbeitslos und damit die Phase der eigentlich vorübergehenden Freistellung bzw. Kurzarbeit nicht mit einem glücklichen Ausgang überstehen werden oder wie lange sie danach auf Jobsuche sein werden, so trägt allein schon diese Unsicherheit zur Zurückhaltung bei Immobilienkäufen oder größeren Baumaßnahmen bei. Auch in Bezug auf die Entwicklung der Immobilienpreise ist die derzeitige Unsicherheit von großer Bedeutung. Niemand weiß, wie lange oder wie stark die Preise für Wohnimmobilien letzten Endes zurückgehen werden. Dabei erschwert auch die gesunkene Zahl der Transaktionen eine realistische Einschätzung. Auf der anderen Seite gibt es aber weiterhin auch Märkte, in denen in den vergangenen Jahren die Preise der Finanzkraft vieler potenzieller Käufer davongelaufen sind. Die gesunkenen Haushaltseinkommen bzw. die Aufzehrung von Rücklagen erschwert nun die Finanzierung des

Immobilienenerwerbs, auch wenn die Angebotspreise tatsächlich sinken dürften.

Im Vergleich zum Tiefbau sowie zum Nichtwohnhochbau ist im Wohnungsbau die Zahl der Länder, in denen die Bauaktivitäten im Zeitraum 2020 bis 2021 zweistellig einbrechen werden, am höchsten. Im Wohnungsbau sind es acht, in den anderen Bereichen aber nur drei bzw. vier Märkte. Auch dürfte nur in einem einzigen Land das Wohnungsbauvolumen bis 2021 wachsen. Dieses Land ist Portugal, das die Pandemie deutlich besser überstanden hat als der große Nachbar Spanien.

### DER NEUBAUANTEIL DER HOCHBAUAMASSNAHMEN SINKT NUR MODERAT

Abschließend soll noch ein Blick auf die langfristige Entwicklung im Hochbaubereich geworfen werden. Seit der Finanzkrise haben sich die Anteile zwischen Neubau- und Bestandsmaßnahmen deutlich verschoben. Stand der Neubau 2007 noch für rund 58% aller Bauleistungen im Gebäudesektor, so sank dieser Wert bis 2013/2014 auf weniger als 45% (vgl. Abb. 7). Der zwischenzeitliche, kräftige Aufschwung des Neubaus – insbesondere im Wohnungssektor – führte zwar zu einem Anstieg auf 48% im Jahr 2019. Die Coronakrise hat jedoch eine erneute Absenkung des Neubauanteils zur Folge.

Die Größenordnung dieses Rückgangs ist aber nicht mit der kräftigen Anteilsverschiebung im Zusammenhang mit der internationalen Finanzkrise zu vergleichen. Damals brachen die Neubauaktivitäten drastisch ein und erholten sich auch lange Zeit nicht mehr. Gleichzeitig waren die Auswirkungen auf die Bestandsmaßnahmen recht überschaubar. Nach der aktuellen Einschätzung dürfte diesmal nur eine kurze und auch weniger dramatische Marktkorrektur stattfinden. Die Neubauarbeiten dürften schon 2021 wieder deutlich ausgeweitet werden. Ob die Entwicklung mittelfristig wirklich so günstig verlaufen wird, bleibt abzuwarten. So sind die tatsächlichen wirtschaftlichen Folgen in Europa und auch weltweit noch immer schwer absehbar und das Virus noch nicht besiegt.

### LITERATUR

EUROCONSTRUCT (2020a), 89th EUROCONSTRUCT Country Report – European Construction: Market Trends until 2022, 12 June 2020, Stockholm. June 2020. Hrsg. Prognoscentret AB, Stockholm.

EUROCONSTRUCT (2020a), 89th EUROCONSTRUCT Summary Report – European Construction: Market Trends until 2022, 12 June 2020, Stockholm. June 2020. Hrsg. Prognoscentret AB, Stockholm.

Simon Litsche

# Branchen im Fokus: Elektroindustrie

Der Bereich Herstellung von elektrischen Ausrüstungen wird gemäß der Wirtschaftszweigklassifikation 2008 (WZ08) unter dem Abschnitt C im Zweisteller 27 gelistet. Dem Statistischen Bundesamt zufolge waren 2018 knapp 460 000 Personen in 1 974 Unternehmen<sup>1</sup> beschäftigt. Die Branche erwirtschaftete insgesamt einen Umsatz von 121 Mrd. Euro. Davon entfielen ca. 48% auf den Binnenmarkt, 52% wurden durch Exporte erwirtschaftet. Der wichtigste Handelspartner der deutschen Elektroindustrie ist China. Dem ZVEI zufolge betrug das Exportvolumen dorthin 2019 21,9 Mrd. Euro. Der zweitgrößte Absatzmarkt mit einem Volumen von 19,1 Mrd. Euro ist die USA. An dritter Stelle steht Frankreich mit einem Volumen von 14 Mrd. Euro. Gemessen an der Bruttowertschöpfung war die Branche 2018 die fünftgrößte im Verarbeitenden Gewerbe. Gemessen am Umsatz verfehlte sie den fünften Platz nur knapp.

## STRUKTUR DER BRANCHE

Die Branche untergliedert sich der WZ-08 entsprechend in sechs Bereiche: Die mit Abstand meisten Betriebe gehörten 2018 dabei zum Bereich 27.1 Herstellung von Elektromotoren, Generatoren, Transformatoren, Elektrizitätsverteilungs- und -schalteinrichtungen. Auf diesen Bereich entfielen 56% der Bruttowertschöpfung und 52% der Umsätze. Der Sektor 27.2 Herstellung von Batterien und Akkumulatoren erwirtschaftete hingegen lediglich 3% der gesamten Branchenumsätze. In diesem Sektor waren jedoch auch nur 32 Unternehmen tätig. Mit einem Umsatz- und Bruttowertschöpfungsanteil von jeweils 17% fällt der Bereich 27.3 Herstellung von Kabeln und elektrischem Installationsmaterial größer aus. Der Sektor 27.4 Herstellung von Lampen und Leuchten ist mit einem Umsatzanteil von 5% und einem Bruttowertschöpfungsanteil von 4% relativ klein. Die 27.5 Herstellung von Haushaltsgeräten erwirtschaftet einen Umsatzanteil von 14%. Der Sammelbereich 27.9 Herstellung von elektrischen Ausrüstungen und Geräten a.n.g. kommt bei einem Umsatzanteil von 9% auf einen Anteil der Bruttowertschöpfung von 11%.

## KONJUNKTURELLE ENTWICKLUNG

Im Jahr 2017 konnte laut Statistischem Bundesamt mit 5,2% eine deutliche Produktionssteigerung gegenüber dem Vorjahr erzielt werden. Diese Entwicklung setzte sich bis Mitte 2018 fort. Seitdem ging die

### IN KÜRZE

**Die Elektroindustrie ist gemessen an ihrer Wirtschaftsleistung eine der bedeutendsten Branchen des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland. Nach deutlichen Produktions- und Umsatzrückgängen im Jahr 2019 traf der Corona-bedingte Shutdown auch diese Branche hart. Existenzbedrohend ist die Situation aber bisher nur für wenige Firmen. Das zur Stabilisierung der Wirtschaft geschnürte Konjunkturpaket der Bundesregierung bietet auch Chancen für die Elektroindustrie – insbesondere in den Bereichen Digitalisierung, Elektrifizierung und in der Mobilitätswende. Ausgeweitete Homeoffice-Regeln dürften auch nach der Krise vielerorts bestehen bleiben.**

Produktion relativ stetig zurück. Mit einem Plus von 1,6% konnte 2018 zwar noch positiv abgeschlossen werden, 2019 sank die Produktion jedoch deutlich um 6,5%. In diesem Jahr ist die gesamte Industrie in eine Rezession gerutscht (vgl. Brandt 2020). Dies lag unter anderem an der schwachen Weltkonjunktur und der Verunsicherung der Märkte durch politisch geprägte Handelskonflikte (vgl. Wollmershäuser 2019). Zu Beginn des Jahres 2020 zeichnete sich zunächst eine Verbesserung ab, die durch die Coronakrise ein abruptes Ende fand. Durch den Corona-bedingten Shutdown brach die Nachfrage laut Statistischem Bundesamt in den ersten vier Monaten dieses Jahres verglichen mit dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um 18,6% ein. Die Nachfrage aus der Eurozone fiel sogar um 24,1%. Die Rückgänge bei Produktion und Umsatz fielen im gleichen Zeitraum dagegen nicht ganz so heftig aus: Mit 8,5% respektive 9,0% waren sie aber dennoch sehr stark. Für die noch nicht von der amtlichen Statistik abgedeckten Monate Mai und Juni ist vorerst auch keine Besserung zu erwarten: Der ifo Konjunkturumfrage vom April entsprechend sahen sich 16% der befragten Firmen zu Produktionsstopps bzw. Werkschließungen gezwungen. Im Mai erhöhte sich der Anteil sogar auf 21%. Diese Entwicklung hielt auch im Juni an, wenngleich der Anteil mit 18% etwas geringer ausfiel. Passend dazu wurde per saldo auch auf breiter Front von Produktionsrückgängen berichtet.

Die Entwicklung beim Geschäftsklima verlief ähnlich (vgl. Abb. 1). Mitte 2017 erreichten die Einschätzungen zur derzeitigen Geschäftslage einen vorübergehenden Höhepunkt. Gleichzeitig waren auch die Erwartungen noch optimistisch geprägt. Im Jahr 2019, als die gesamte Industrie in eine Rezession rutschte,

<sup>1</sup> Unternehmen mit 20 oder mehr Beschäftigten.

Abb. 1

## ifo Geschäftsklima in der Elektroindustrie

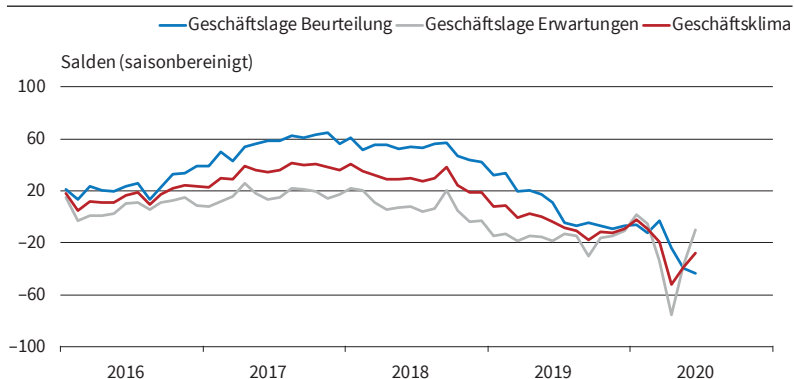
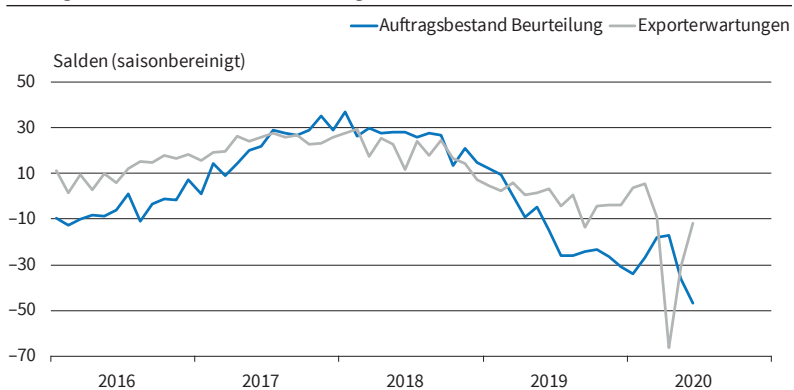


Abb. 2

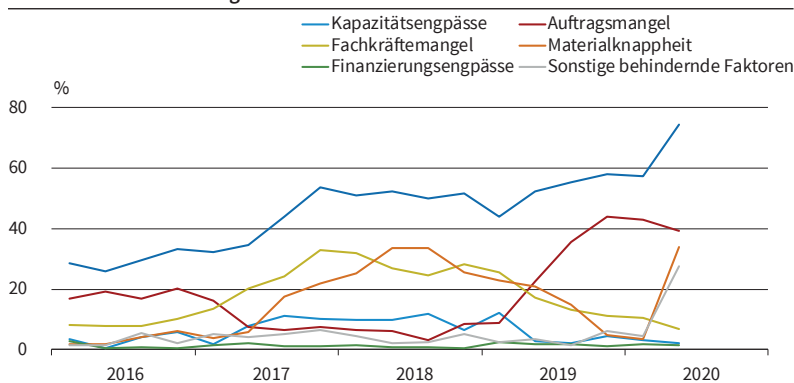
## Auftragsbestände und Exporterwartungen in der Elektroindustrie



gaben die Lageurteile jedoch stark nach. Im April dieses Jahres fiel der Geschäftsklimaindikator für den Sektor auf den niedrigsten Stand seit der deutschen Wiedervereinigung. Abbildung 2 zeigt, dass sich die Beurteilungen der Auftragsbestände seit Anfang 2018 (mit wenigen Ausnahmen) kontinuierlich verschlechterten. Bereits seit April 2019 liegt der Saldo im negativen Bereich, d.h., die negativen Einschätzungen überwogen die positiven. Ähnlich verhält es sich auch bei den Exporterwartungen. Anfang dieses Jahres er-

Abb. 3

## Produktionsbehinderungen in der Elektroindustrie



warteten die Umfrageteilnehmer noch ein Erstarren der Weltwirtschaft. Dann folgte der dramatische Einbruch. Am aktuellen Rand sieht es so aus, als ob der Schock über die Corona-Lockdown-Maßnahmen sich langsam gesetzt hat. Die Umfrageergebnisse zeigen, dass sich der Pessimismus nun langsam wieder aufweicht – was auch auf das entschlossene Handeln vieler Länder zurückzuführen sein dürfte, das bereits sichtbare Erfolge bei der Eindämmung des Coronavirus erzielt hat.

Abbildung 3 verdeutlicht die konjunkturelle Entwicklung nochmals anhand der Produktionsbehinderungen. Diese befanden sich bereits Mitte 2017 auf einem hohen Niveau. 2018 blieben sie relativ konstant. Im Laufe von 2019 nahmen sie sichtlich zu und schossen 2020 abermals deutlich nach oben. Auffällig dabei ist die wandelnde Bedeutung der verschiedenen Faktoren. 2017 und 2018 waren – aufgrund der damaligen konjunkturellen Hochphase – die zentralen Behinderungsfaktoren Fachkräftemangel und Materialknappheit. Einige Unternehmen hatten auch mit Kapazitätsengpässen zu kämpfen. 2019, als die Industrie in eine Rezession rutschte, verloren diese Faktoren jedoch an Gewicht und Auftragsmangel wurde zum zentralen Hemmnis. 2020 gewinnt nun Materialknappheit wieder an Bedeutung, da die Corona-Pandemie die globalen Lieferketten empfindlich gestört hat (vgl. Görg 2020). 46% der vom ifo Institut befragten Unternehmen berichteten im Rahmen der Sonderfrage vom April, von Lieferschwierigkeiten bei wichtigen Vorprodukten betroffen zu sein. Außerdem nannten mehr als ein Viertel der Befragten sonstige Faktoren. In dieser Sammelkategorie dürften sich derzeit insbesondere die Auswirkungen der Pandemie wiederfinden. Finanzierungsengpässe stellten über den gesamten Zeitraum kein größeres Problem dar.

## REAKTIONEN AUF DIE CORONAKRISE

Obwohl die verhängten Lockdown-Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus mittlerweile wieder gelockert wurden, stufen die befragten Unternehmen den negativen Effekt der Maßnahmen auf ihre Geschäftstätigkeit in Laufe der letzten drei Monate zunehmend stärker ein. Im Rahmen einer Sonderfrage wurden die Unternehmen gebeten, den Effekt der Corona-Pandemie auf einer Skala von +3 bis –3 einzuschätzen. Im April wurde der Effekt im Bereich Herstellung von elektrischen Ausrüstungen im Schnitt auf –1,4 beziffert. Im Mai nahmen die negativen Meldungen zu (–1,7). Im Juni sank der Indikator sogar auf –1,8. Besonders problematisch war dabei die Beeinträchtigung der in- und ausländischen Absatzmärkte für die Firmen.

Um der Krise zu begegnen, waren die Unternehmen gezwungen, schnell zu reagieren. 96% der Umfrageteilnehmer gaben im April an, Homeoffice verstärkt zu nutzen. Der Anteil war damit 10 Prozentpunkte höher als im Verarbeitenden Gewerbe insge-

samt. Der Abbau von Zeitguthaben und Urlaub war mit 82% der Nennungen die zweithäufigste Maßnahme. Kurzarbeit war die Möglichkeit, die am dritthäufigsten zur Anwendung kam (vgl. Abb. 4). Dies dürfte auch auf die Regelungen zum vereinfachten Zugang zum Kurzarbeitergeld liegen (vgl. Bundesregierung 2020). Die Beschäftigtenpläne der Unternehmen waren im April auf dem niedrigsten Stand seit der Finanzkrise 2009, wurden seitdem jedoch etwas nach oben korrigiert. Dem Statistischen Bundesamt zufolge sank die Zahl der Beschäftigten im April zwar, mit 0,75% war der Rückgang jedoch verhältnismäßig gering. Ein Indiz dafür, dass die Maßnahmen der Bundesregierung dazu beigetragen haben, Entlassungswellen zu verhindern. Dies deckt sich auch mit dem Ergebnis der Ad-hoc-Umfrage des Zentralverbands Elektrotechnik und Elektroindustrie vom April dieses Jahres. Beinahe alle Befragten gaben dort an, dass Kurzarbeitergeld eine effektive staatliche Hilfe ist. (vgl. ZVEI 2020a).

Dass die Branche dennoch immer noch gut aufgestellt ist, erkennt man daran, dass lediglich 8% der Befragten die Beeinträchtigungen durch die Corona-Krise als existenzbedrohend ansehen. Zum Vergleich: Im gesamten Verarbeitenden Gewerbe war der Anteil mit 17% mehr als doppelt so hoch.

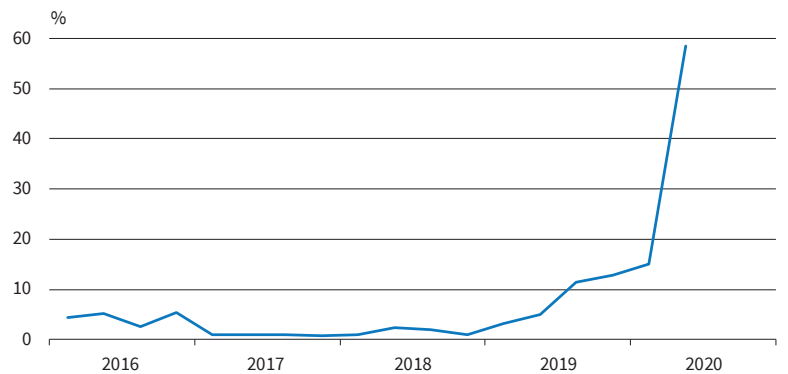
Die aktuelle Situation dürfte aber auch langfristig und dauerhaft zu Veränderungen in den Unternehmen führen. Das zeigt eine weitere Sonderfrage zu Corona. Auf einer Skala von 1 (keine Veränderung) und 5 (große Veränderung) ergab sich im Schnitt aller Unternehmensantworten ein Wert von 3,4 Punkten. Allen voran ist hier das Homeoffice zu nennen. 72% der Befragten gaben an, dieses dauerhaft verstärkt nutzen zu wollen. Weiterhin dürften vielerorts die Geschäftsreisen reduziert werden. Knapp die Hälfte der Firmen plant außerdem ihre Internetpräsenz auszubauen.

## WIE GEHT ES WEITER?

Nachdem das Bruttoinlandsprodukt im zweiten Quartal massiv eingebrochen ist, wird für das dritte und vierte Quartal dieses Jahres wieder mit kräftigen Zuwachsraten gerechnet, sowohl für Deutschland als auch weltweit. Für das laufende Jahr wird dennoch insgesamt ein deutliches Minus erwartet, da die Corona-Pandemie und die Maßnahmen zu ihrer Eindämmung die deutsche Wirtschaft in die schlimmste Rezession der Nachkriegsgeschichte gestürzt haben. (vgl. Wollmershäuser 2020). Im April rechneten per saldo 75% der befragten Unternehmen in der Elektroindustrie mit weiteren Rückgängen in den kommenden sechs Monaten – ein historischer Tiefstand. Gleichzeitig verzeichnete die Branche noch nie einen derart starken Rückgang beim Erwartungsindikator. Die Erwartungen fielen jedoch schon im Mai wieder günstiger aus, und auch im Juni nahm der Pessimismus hinsichtlich der Geschäftserwartungen weiter ab. Ähnlich schätzen die Umfrageteilnehmer auch die

Abb. 4

### Kurzarbeit in der Elektroindustrie



Quelle: ifo Konjunkturumfragen.

© ifo Institut

Entwicklung auf den ausländischen Märkten ein. Erste positive Impulse lassen sich bereits erkennen. Auch die Produktionspläne wurden wieder deutlich nach oben korrigiert, per saldo ist jedoch noch nicht mit Ausweitungen auf breiter Front zu rechnen.

Chancen für die Branche bietet das von der Bundesregierung beschlossene Konjunkturpaket. Der Präsident des ZVEI, Michael Ziesemer, betont, dass es wichtige Impulse für Zukunftsinvestitionen in Klimaschutz durch Elektrifizierung und in die Digitalisierung setzt. Weiterhin lobt er, dass auch die Mobilitätswende durch die Erhöhung der Kaufprämien für E-Fahrzeuge und den Ausbau der notwendigen Ladeinfrastruktur einen Schub erhält. (vgl. ZVEI 2020b).

## LITERATUR

Brandt, P., S. Litsche, S. Rumscheidt und K. Wohlrabe (2020), »Branchenentwicklungen im Überblick«, *ifo Schnelldienst* 73(1), 78–82.

Bundesregierung (2020), »Informationen für Arbeitnehmer«, 16. Juni, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/info-beschaefigte-1734774>, aufgerufen am 1. Juli 2020.

Görg, H. und S. Möslle (2020), »Globale Wertschöpfungsketten in Zeiten von (und nach) Covid-19«, *ifo Schnelldienst* 73(5), 3–7.

Wollmershäuser, T., F. Eckert, M. Götttert, C. Grimme, C. Krolage, S. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, H. Mikosch, S. Neuwirth und W. Nierhaus (2019), »ifo Konjunkturprognose Winter 2019: Deutsche Konjunktur stabilisiert sich«, *ifo Schnelldienst* 72(24), 27–89.

Wollmershäuser, T., M. Götttert, C. Grimme, C. Krolage, S. Lautenbacher, R. Lehmann, S. Link, A. Rathje, M. Reif, R. Sauer, M. Stöckli und A. Wolf (2020), »ifo Konjunkturprognose Sommer 2020: Deutsche Wirtschaft – es geht wieder aufwärts«, *ifo Schnelldienst Digital* 1(1).

Zentralverband Elektrotechnik- und Elektroindustrie e.V. (2020a), »2. ZVEI-Corona-Umfrage, April 2020«, 15. April, verfügbar unter: [https://www.zvei.org/fileadmin/user\\_upload/Themen/Maerkte\\_Recht/Ergebnisse\\_ZVEI-Umfrage\\_Corona\\_April-2020/Ergebnisse\\_Zweite\\_ZVEI-Corona-Umfrage\\_April\\_2020.pdf](https://www.zvei.org/fileadmin/user_upload/Themen/Maerkte_Recht/Ergebnisse_ZVEI-Umfrage_Corona_April-2020/Ergebnisse_Zweite_ZVEI-Corona-Umfrage_April_2020.pdf), aufgerufen am 1. Juli 2020.

Zentralverband Elektrotechnik- und Elektroindustrie e.V. (2020b), »Konjunkturpaket setzt richtige Schwerpunkte bei Elektromobilität, Klimaschutz und Digitalisierung«, 04. Juni, verfügbar unter: <https://www.zvei.org/themen/maerkte-recht/konjunktur-analysen/konjunkturpaket-setzt-richtige-schwerpunkte-bei-elektromobilitaet-klimaschutz-und-digitalisierung/>, aufgerufen am 1. Juli 2020.



# ifo Jahresversammlung 2020

Am 18. Juni 2020 fand die 71. Jahresversammlung des ifo Instituts – aus gegebenem Anlass als Online-Veranstaltung – unter dem Motto »Covid-19 und die Wirtschaft – wie gefährdet ist der Wohlstand in Deutschland?« statt.

Zu Beginn präsentierte ifo-Präsident Clemens Fuest einige Zahlen zur Situation der deutschen Wirtschaft nach drei Monaten Shutdown. Weltweit hat sich Covid-19 unkontrolliert und rasant ausgebreitet. Um die Pandemie zu bekämpfen und eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern, haben Bund und Länder in Deutschland das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben zeitweise stark eingeschränkt. Viele Unternehmen haben ihre Produktion heruntergefahren oder eingestellt. Es zeichnet sich schon jetzt ab, dass die wirtschaftlichen und sozialen Kosten von Covid-19 exorbitant sind.

Welche Auswirkungen hat die Covid-19-Krise auf die deutsche Wirtschaft? Kann es auf absehbare Zeit eine Rückkehr in den Normalzustand geben? Welche Lehren können aus der Krise gezogen werden? Über diese Fragen diskutierten im Anschluss an die Präsentation Clemens Fuest, Joe Kaeser, Vorstandsvorsitzender der Siemens AG, Dr. Elga Bartsch, Head of Macro Research, Blackrock, und Sabine Herold, Geschäftsführende Gesellschafterin von DELO Industrie Klebstoffe. Moderiert wurde die Podiumsdiskussion von Dr. Cornelia Geißler, Leiterin des Bereichs »Kommunikation« am ifo Institut.

Die Einführung von Clemens Fuest und die Podiumsdiskussion sind auf der ifo-Website als Videomitschnitte vollständig dokumentiert: <https://www.ifo.de/node/51292>



Joe Kaeser, Vorstandsvorsitzender der Siemens AG



Sabine Herold, Geschäftsführende Gesellschafterin, DELO Industrie Klebstoffe

Zum Abschluss der Jahresversammlung wurde der Preis der Gesellschaft zur Förderung der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung (Freunde des ifo Instituts) e.V. verliehen. Er ging an Dr. Christian Grimme, wissenschaftlicher Mitarbeiter im ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen, für seinen gemeinsam mit Rüdiger Bachmann, Benjamin Born und Steffen Elstner verfassten Artikel »Time-Varying Business Volatility and the Price Setting of Firms«. Der Beitrag wurde 2019 im *Journal of Monetary Economics* veröffentlicht und behandelt die Wechselwirkung von Unsicherheit und der Preissetzung von Firmen. Prof. Veronika Grimm, Stellvertretende Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats des ifo Instituts, hielt die Laudatio.

Der Preis des Jahres 2019 für besondere Leistungen in der Drittmittelforschung bekam das Projektteam um Prof. Ludger Wößmann, Leiter des ifo Zentrums für Bildungsökonomik, und Dr. Marc Piopiunik, wissenschaftlicher Mitarbeiter im ifo Zentrum für Bildungsökonomik, für das Projekt »Kompetenzerwerb und -nutzung im Erwachsenenalter – Netzwerk zur Analyse, Weiterentwicklung und Verbreitung von PIAAC«. Die Studie wurde von Februar 2015 bis Januar 2019 in Zusammenarbeit mit anderen Leibniz-Instituten – vor allem dem GESIS – im Rahmen eines SAW-Projekts der Leibniz-Gemeinschaft erstellt. Ebenfalls am Projekt beteiligt waren Franziska Hampf und Prof. Simon Wiederhold., die früher ebenfalls im ifo Zentrum für Bildungsökonomik beschäftigt waren.

Interviews mit Christian Grimme und Ludger Wößmann sind auf der ifo-Website als Videomitschnitte eingestellt:

<https://www.ifo.de/node/56178>

**AB SOFORT IM BUCHHANDEL ERHÄLTlich**

---



### **WIE WIR UNSERE WIRTSCHAFT RETTEN – DER WEG AUS DER CORONAKRISE**

---

Die Coronakrise hat gravierende wirtschaftliche Folgen: Wie schafft es der Sozialstaat, neue Ungleichheiten zu bekämpfen? Welche Gefahr droht durch die immensen Schulden? Bleibt die Eurozone stabil? Was wird aus dem Klimaschutz? Und wie nutzen wir die Chancen, die diese Krise auch eröffnet? In seinem Buch, das Wirtschafts- und Gesundheitspolitik erstmals konsequent zusammendenkt, weist ifo-Präsident Clemens Fuest den Weg aus der Krise.

Das Buch ist ab heute im Aufbau Verlag erhältlich.



ifo-Website



Website des aufbau Verlags

## ZULETZT ERSCHIENEN

---



## THEMA IM NÄCHSTEN SCHNELLDIENST:

---

Schnelldienst 8/2020 erscheint am 12. August 2020

# Rekordschulden gegen Corona-Folgen – was kann sich der Staat leisten?