
DIE GESAMTWIRTSCHAFTLICHE LAGE ANGESICHTS DER CORONA-PANDEMIE

Sondergutachten - Kurzfassung

22. März 2020

KURZFASSUNG

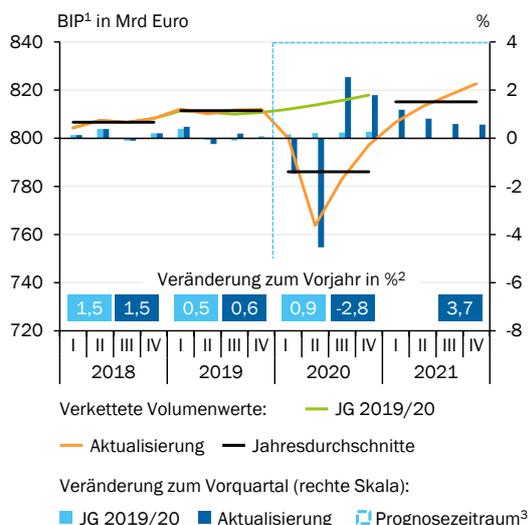
1. Die Ausbreitung des neuartigen **Corona-Virus** (SARS-CoV-2) stellt die Welt vor große und bislang nicht gekannte Herausforderungen. Nachdem das Virus im Dezember 2019 in China zum ersten Mal beobachtet wurde, breitet es sich inzwischen weltweit aus. Zur Eindämmung des Virus wurden in vielen Ländern weitreichende gesundheitspolitische Gegenmaßnahmen getroffen, welche die sozialen Kontakte stark einschränken. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Geschwindigkeit der Ausbreitung zu reduzieren und eine Überlastung der Gesundheitssysteme zu verhindern. Es ist aktuell schwer absehbar, wie lange die gesundheitspolitischen Maßnahmen in Kraft bleiben müssen und wann sich das gesellschaftliche Leben wieder normalisiert.

1. Volkswirtschaftliche Auswirkungen

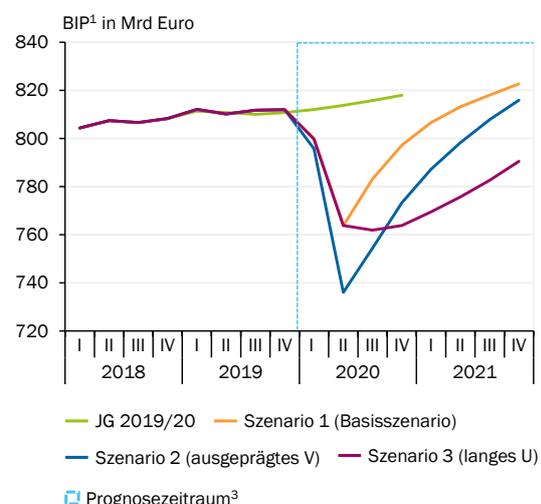
2. Die gesundheitspolitischen Maßnahmen gehen mit starken ökonomischen Auswirkungen weltweit einher. Der Sachverständigenrat analysiert diese im vorliegenden Sondergutachten und diskutiert geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Bewältigung der Krise. Dabei ist die **Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung** vor allem aufgrund der schwierigen Datenlage und der außergewöhnlichen Situation derzeit sehr hoch. Der Sachverständigenrat legt daher drei Szenarien für die wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 2020 und 2021 vor, die auf unterschiedlichen Annahmen über Ausmaß und Dauer der Beeinträchtigungen durch das Virus sowie über die darauffolgende Erholung basieren.

Voraussichtliche Entwicklung in Deutschland

Positives BIP-Wachstum ab 3. Quartal 2020
Basisszenario



Verschiedene Szenarien für die BIP-Prognose
saison- und kalenderbereinigt



1 – Verkettete Volumenwerte (Referenzjahr 2015), saison- und kalenderbereinigt. 2 – Ursprungswerte. 3 – Prognose des Sachverständigenrates.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 20-095

3. Im **Basisszenario**, dem ausgehend von der aktuellen Informationslage wahrscheinlichsten Szenario, geht der Sachverständigenrat davon aus, dass sich die wirtschaftliche Lage über den Sommer, ähnlich dem sich abzeichnenden Verlauf in China, normalisiert. Für das Jahr 2020 käme es dann im Basisszenario zu einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Höhe von $-2,8\%$. Im kommenden Jahr könnten Aufholeffekte sowie ein hoher statistischer Überhang das Wachstum auf $3,7\%$ ansteigen lassen.
4. Ein **Risikoszenario (ausgeprägtes V)** schätzt die wirtschaftlichen Folgen ab, die entstehen könnten, wenn es zu großflächigen Produktionsstillegungen kommen sollte oder die einschränkenden Maßnahmen länger als derzeit geplant aufrechterhalten werden. Im zweiten Quartal könnte die Wirtschaftsleistung dann um bis zu 10% unterhalb des derzeitigen Niveaus liegen. Aufgrund des stärkeren Einbruchs im ersten Halbjahr 2020 würde sich ein jahresdurchschnittlicher Rückgang des BIP um $-5,4\%$ einstellen. Wie im Basisszenario könnten jedoch Aufholeffekte dafür sorgen, dass sich die Wirtschaftsleistung wie im Basisszenario im weiteren Verlauf wieder dem Potenzialniveau annähert. Im Jahr 2021 würde die Wirtschaft dann um $4,9\%$ wachsen, wobei der hohe statistische Überhang von $1,1$ Prozentpunkten zu berücksichtigen ist.
5. Sollten die Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus über den Sommer hinaus andauern, könnte dies eine wirtschaftliche Erholung in das Jahr 2021 verzögern. In diesem **Risikoszenario (langes U)** könnten die getroffenen Politikmaßnahmen womöglich nicht ausreichen, tiefgreifende Beeinträchtigungen der Wirtschaftsstruktur durch Insolvenzen und Entlassungen zu verhindern. Verschlechterte Finanzierungsbedingungen sowie die gestiegene und verfestigte Unsicherheit könnten zudem Investitionen bremsen und zur Kaufzurückhaltung bei Haushalten führen. Schließlich drohen in einem solchen Szenario negative Rückkopplungen über die Finanzmärkte oder das Bankensystem. Das Wachstum im Jahr 2020 könnte in einem solchen Szenario $-4,5\%$ betragen. Im kommenden Jahr würde die Wirtschaftsleistung mit einem Wachstum von $1,0\%$ nur sehr langsam wachsen.

2. Wirtschaftspolitische Maßnahmen

6. Zuvorderst geht es darum, das **Gesundheitssystem** in die Lage zu versetzen, Krankheitsfälle angemessen zu versorgen und die Ausbreitung des Virus mit geeigneten Maßnahmen – vor allem solchen zur Reduktion der Ansteckungsgefahr durch soziale Kontakte – zu begrenzen. Dazu müssen dem Gesundheitssystem hinreichende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Gleichzeitig sollten Wege genutzt werden, die personellen Reserven und Notkapazitäten zu aktivieren.
7. Eine **klare Kommunikation** wichtiger Maßnahmen und Pläne kann die Akzeptanz der gesundheitspolitischen Maßnahmen fördern und zur Reduktion der Unsicherheit in der Bevölkerung und bei Unternehmen beitragen. Dies könnte helfen, die volkswirtschaftlichen Kosten der Krise zu begrenzen. So sollte die Politik ihre Kriterien und ihren Zeitplan für die gesundheitspolitischen Einschränkungen

in einer Art Normalisierungsstrategie offenlegen. Für evidenzbasierte Entscheidungen und das richtige Timing von Maßnahmen bedarf es einer zuverlässigen und breiten Datenbasis. Dazu zählt etwa eine Ausweitung der Virus-Tests und Echtzeitdaten über Wirtschaftsaktivitäten.

Senden die Mitgliedstaaten des Euro-Raums ein klares Signal, bei Bedarf zusätzliche fiskalische Ressourcen über bereits bestehende Instrumente wie den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ab sofort zur Verfügung zu stellen, können sie die **Erwartungen auf den Finanzmärkten stabilisieren**. Die Bedingungen dafür könnten auf das erforderliche Minimum für die spätere Rückführung der Schuldenquote reduziert werden. Die Europäische Zentralbank (EZB) hat ihren Teil zur Stabilisierung der Erwartungen bereits erfüllt. Sie hat eine ausreichende Liquiditätsversorgung und zusätzliche Anleihekäufe zugesichert. Eine Verbindung mit dem ESM würde sie zudem in die Lage versetzen, im äußersten Fall selbst groß angelegte, gezielte Aufkäufe von Anleihen einzelner Mitgliedstaaten im Rahmen von Outright Monetary Transactions (OMT) zu tätigen. Klassische

Wirtschaftspolitische Maßnahmen in Reaktion auf die Corona-Pandemie

Schutz der Gesundheit	Bereitstellung hinreichender Mittel für Gesundheit und Prävention
	Aktivierung personeller Reserven
Klare Kommunikation	Verbesserung der Datenbasis
	Normalisierungsstrategie für die gesundheitspolitischen Maßnahmen
	Zusicherung der Verfügbarkeit fiskalischer Ressourcen auf europäischer Ebene
	Zusicherung der Liquiditätsversorgung der Finanzmärkte
	Frühe Ankündigung der geplanten Impulse nach Ende der Einschränkungen
Erhalt der Kapazitäten	Bereitstellung von Liquidität durch Kredite und Bürgschaften für Unternehmen
	Ermöglichung von Steuerstundungen und Verlustausgleich
	Vereinfachung des Bezugs von Kurzarbeitergeld, Einführung von Corona-Elterngeld
	Flexibilisierung der Arbeitszeit und Arbeit
	Unterstützung durch temporäre staatliche Beteiligungen
	Sicherstellung des freien Warenverkehrs und der Lieferketten
Stabilisierung der Einkommen	Automatische Stabilisatoren
	Lohnfortzahlung bei Quarantäne, Krankheit, Abwesenheit
	Gewährung direkter Zuschüsse, Schadenersatzanspruch im Infektionsschutzgesetz
	Setzung von Impulsen für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage
Zeit nutzen	Weiterbildung von zuhause aus
	Priorisierung von Bauvorhaben zur Nutzung niedriger Auslastung
	Erprobung und Ausbau mobiler Arbeit und digitaler Verwaltung
	Vorbereitung von Investitionsvorhaben und Gesetzesänderungen

Quelle: eigene Darstellung

© Sachverständigenrat | 20-093

konjunkturpolitische Maßnahmen, die darauf abzielen, die wirtschaftliche Aktivität kurzfristig zu erhöhen, sind wenig Erfolg versprechend, solange die verschiedenen Einschränkungen sozialer und wirtschaftlicher Aktivitäten andauern. Gleichwohl können die Erwartungen von Haushalten und Unternehmen positiv beeinflusst werden, indem wirtschaftspolitische Impulse für die Zeit nach den Einschränkungen frühzeitig angekündigt werden.

8. Um die Erholung nach dem konjunkturellen Einbruch zu unterstützen, kann die Politik in drei Bereichen aktiv werden. Erstens sollten unternehmerische **Kapazitäten** über den konjunkturellen Einbruch hinweg möglichst **erhalten** werden. Das groß angelegte Maßnahmenpaket der Bundesregierung, mit dem Beschäftigte und Unternehmen vor den Auswirkungen der Krise geschützt werden sollen, ist deshalb zu begrüßen. Es kommt zur richtigen Zeit. Mit Liquiditätshilfen, Steuerstundungen und Bürgschaften soll Unternehmen geholfen werden, damit sie nicht wegen des plötzlichen Nachfrageausfalls oder aufgrund von Engpässen bei den Lieferketten für Zwischenprodukte Insolvenz anmelden müssen. Ähnliches gilt für die Sicherstellung der Kreditvergabe der Banken durch Maßnahmen der EZB. Mit einem erleichterten Zugang zum Kurzarbeitergeld und einer Flexibilisierung der Arbeitszeit kann vermieden werden, dass Unternehmen Beschäftigte, die sie nach Abklingen der Virus-Epidemie voraussichtlich wieder dringend benötigen werden, entlassen. Alle Maßnahmen sollen dafür sorgen, dass der Einbruch der Wirtschaftsleistung schnell und effektiv eingedämmt wird, es also nicht zum Risikoszenario „ausgeprägtes V“ kommt.

Bleibt die Erholung länger aus, etwa wie im skizzierten Risikoszenario „langes U“, könnten zudem **Staatsbeteiligungen** das Überleben von **ausgewählten Unternehmen** sichern. Dabei ist sicherzustellen, dass diese Beteiligungen nur temporär vorgenommen werden, Bund oder Länder also von vornherein ein Ausstiegsszenario bereithalten. Gegebenenfalls bieten stille Beteiligungen eine Lösung, die einen späteren Ausstieg erleichtert. Während der gesamten Zeit sollte der freie Warenverkehr möglichst erhalten bleiben und der uneingeschränkte grenzüberschreitende Personenverkehr nach Ende der gesundheitspolitischen Maßnahmen wieder aufgenommen werden.

9. Zweitens dienen wirtschaftspolitische Maßnahmen dazu, die **Einkommen zu stabilisieren**. Hierzu zählen in Deutschland bewährte Institutionen, die als automatische Stabilisatoren wirken, wie das Steuersystem, die Arbeitslosenversicherung, das Krankenversicherungssystem, die Lohnfortzahlung bei Quarantäne oder im Krankheitsfall sowie die Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften. Die Bundesregierung hat zudem direkte Zuschüsse für besonders stark betroffene Haushalte oder Selbständige beschlossen.

Entwickelt sich die Wirtschaft eher entlang des Risikoszenarios „langes U“, können **fiskalische Nachfrageimpulse** die Einkommen von Haushalten und Unternehmen erhöhen und so zu einer schnelleren Erholung beitragen. Dazu gibt es unterschiedliche temporäre und permanente Möglichkeiten mit Vor- und Nachteilen, wie ein größeres Investitionsprogramm, Unternehmensteuersenkungen, eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags, Transfers, erleichterte Abschrei-

bungsbedingungen oder eine Erhöhung der Ausgaben für Bildung und Forschung. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieses Szenarios ist zu berücksichtigen, dass fiskalische Ressourcen nicht unbegrenzt zur Verfügung stehen, und deshalb die Konzentration auf zum entsprechenden Zeitpunkt effektive Maßnahmen von großer Bedeutung ist.

10. Drittens sollte die **Zeit**, während der die gesundheitspolitischen Maßnahmen in Kraft sind, bestmöglich **genutzt werden**, um die Erholung und die langfristige wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen. Die Zeit, in der Personen zuhause und nicht am Arbeitsplatz sind, kann zur für den Strukturwandel wichtigen Weiterbildung genutzt werden. Entsprechende Angebote könnten unterstützt und Anreize gesetzt werden.

Solange die Bauwirtschaft noch nicht von Produktionsbeschränkungen betroffen ist, könnten diejenigen Bauprojekte priorisiert werden, bei denen eine niedrige Auslastung, etwa in Schulen, beim ÖPNV sowie auf den Straßen, schnellere Fortschritte erlaubt. Die Zeit könnte zudem genutzt werden, um Investitionsprojekte zu planen, die nach Ende der Einschränkungen durchgeführt werden könnten. Die Einschränkungen machen zudem **schnelle Fortschritte bei der Digitalisierung** für Unternehmen und öffentliche Verwaltung unabdinglich.