

GWS-KURZMITTEILUNG 2020/07

Hammer und Tanz

Zur Zeitdimension sozioökonomischer
Effekte und politischer Maßnahmen zu
Zeiten des Coronavirus

Dr. Christian Lutz, Dr. Marc Ingo Wolter

VERÖFFENTLICHUNGSDATUM

© GWS mbH Osnabrück, Mai 2020

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers/der Verfasser und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der GWS mbH wieder.

VORAB

Deutschland lockert die Corona-Maßnahmen und mit der Frühlingssonne steigt die Stimmung. An der Börse, an der Zukunft gehandelt wird, notiert der DAX wieder auf dem Niveau von Ende 2018. Ist das Schlimmste also überstanden, oder spiegeln die steigenden Kurse nur die Geldschwemme der Notenbanken wider?

Wenig verstanden ist bisher die zeitliche Dimension sowohl der COVID-19-Pandemie selbst als auch der sozioökonomischen Verwerfungen, die sie auslöst. Die Pandemie wird uns noch für einen längeren Zeitraum begleiten – wenigstens bis zur Verfügbarkeit eines Impfstoffs in großen Mengen und mit einer hinreichenden Schutzwirkung oder eines Medikaments. Dass dies bis zum nächsten Jahr gelingt, ist nicht sicher. So gibt es andere Krankheiten, für die kein Impfstoff gefunden wurde. Bei der saisonalen Grippeimpfung wird nach Angaben des Robert Koch-Instituts (RKI) eine Wirksamkeit bei älteren Erwachsenen von 41 bis 63 % erreicht. Bei vergleichbarer Wirksamkeit würde ein COVID-19-Impfstoff demnach grob die Hälfte der besonders anfälligen Personengruppe schützen. Auch bei Medikamenten ist keineswegs sicher, dass alle Kranken darauf ansprechen. Das Ende der Pandemie ist offen.

Selbst wenn es bis dahin wie in China (gemeldet) gelingt, das Infektionsgeschehen nahezu vollständig zu unterbinden, werden Infektionsherde wegen der vielen unerkannten Infektionen und des häufig unbemerkten Auftretens in vielen Teilen der Welt bleiben. Expert*innen erwarten deshalb eine mögliche 2. und 3. Infektionswelle auch in Deutschland – spätestens im Herbst, wenn sich die Übertragungsbedingungen für das Virus wieder verbessern.

Thomas Pueyo hat im März 2020 Hammer (Lockdown) und Tanz (Lockerung) als Phasen der Pandemiebekämpfung beschrieben. Jetzt startet Deutschland in die „Tanzphase“, in der weitere „Hammerphasen“ mit ihren dramatischen sozioökonomischen Nebenwirkungen unter allen Umständen vermieden werden sollten. Für die Analyse der sozioökonomischen Effekte und der staatlichen Gegenmaßnahmen spielt das Verständnis der zeitlichen Zusammenhänge eine große Rolle.

DIE ZEITLICHE DIMENSION

Die Mehrheit der Ökonom*innen sieht die Volkswirtschaft den Gesetzen der Mechanik folgend als ein stabiles System, das nach einer Störung schnell wieder ins Gleichgewicht zurückkehrt. Wie die Kugel in einer Schale landet das System nach einem Anstoß am tiefsten Punkt. Nach einer Naturkatastrophe wie einem Wirbelsturm oder einem Tsunami erholt sich die Wirtschaft nach einem kurzen Rücksetzer schnell wieder – der Krisenverlauf folgt quasi zwangsläufig einem „V“.

In wenigen Fällen wie der großen Depression ab 1929 oder der Finanzkrise ab 2008 sind die Krisen systemisch, sehr viel tiefgreifender und global. Der Nachfrageeinbruch führt dann

dazu, dass viele Unternehmen in die Insolvenz gehen und Arbeitnehmer*innen entlassen werden. Da sie weniger Geld zur Verfügung und Angst vor der ungewissen Zukunft haben, geben sie ebenfalls weniger aus, was den Nachfrageeinbruch verstärkt. Die Unternehmen reduzieren ihre Investitionen, die Konsument*innen senken den Konsum. Die Krise nährt die Krise, die dann einem langen „U“ gleichen kann. Dagegen lieferte vor allem der britische Ökonom John Maynard Keynes (1936) die Rezepte. Der Staat muss vorübergehend einspringen und kreditfinanziert Investitionen selbst tätigen oder private Investitionen und Ausgaben anstoßen. Er baut eine Brücke in die Zukunft, bis sich private Investitionen wieder lohnen und Ausgaben getätigt werden. Nach diesem Konzept handeln derzeit viele Regierungen: Kurzarbeitergeld, Helikoptergeld, Abwrackprämien und Konjunkturprogramme sind die Stichworte. Was aber heißt „Hammer und Tanz“ für die Effekte des Lockdowns auf Industrien und für staatliche Maßnahmen in der Tanzphase?

Wichtig ist zum einen der zeitliche Zusammenhang von Lockdown und Einschränkungen in der Tanzphase und der Wirkung auf Nachfrage und Produktion. Die Herstellung und die Nutzung von Gütern ist mit ganz unterschiedlichen Zeiträumen verbunden. So kann die Herstellung von Brötchen binnen Tagen an eine geänderte Nachfrage angepasst werden. Mögen die Kunden lieber Roggen als Weizen, ist das für den*die Bäcker*in und den Ofen kein Problem. Ihr Konsum (Verzehr) erfolgt kurzfristig. Im Vergleich dazu dauert es Monate, ein Flugzeug zu bauen. Da die Herstellerfirmen lange Bestelllisten haben, lagen zu Jahresanfang zwischen Bestellung und Lieferung 5 bis 7 Jahre. Die Entwicklung eines neuen Flugzeugmodells ist sehr aufwändig, sowohl was die technische Entwicklung und Sicherstellung der Lieferketten angeht als auch u. a. bzgl. der weltweiten Zertifizierung. Entsprechend finden Anpassungen in dieser Industrie nur sehr langfristig statt.

Die deutsche Wertschöpfung wurde im Jahr 2019 vom produzierenden Gewerbe (24 %), Handel, Verkehr und Gastgewerbe (16 %), Baugewerbe (6 %), Land- und Forstwirtschaft (1 %) sowie verschiedenen weiteren Dienstleistungsbereichen (53 %) erbracht (StBA 2020a). Die Exporte – ganz überwiegend aus dem produzierenden Gewerbe – lagen in einer Höhe von 47 % des BIP. Deutlich über die Hälfte davon geht in die EU plus Vereinigtes Königreich. Die deutsche Automobilindustrie wies 2019 einen Exportanteil von rund 75 % auf (VDA 2020); im Maschinenbau liegt die Exportquote bei knapp 80 %.

Die dahinterstehende Wirtschaftsleistung wird zunehmend mit Gütern und Dienstleistungen erzielt, die über internationale Liefer- und Produktionsketten entstehen. iPhone oder VW Golf sind globalisierte Produkte, deren Herstellung und Absatz international erfolgt. Produktion und Lagerung sind teuer bzw. reduzieren den Wert des Produkts schnell, sodass die Lagerhaltung gering ist. Die Lockdowns in verschiedenen Ländern zerreißen diese Lieferketten produktionsseitig unmittelbar. Beim Wiederhochfahren der Volkswirtschaften können die Lieferketten aber auch recht schnell wiederhergestellt werden. Allerdings beginnen, dauern und enden die Lockdowns zu unterschiedlichen Zeitpunkten (China vor Europa vor den USA), sodass komplexe Lieferketten erst wieder funktionieren, wenn auch die letzte Produktionsstätte geöffnet wird.

Größer und langwieriger dürften die Probleme auf der Nachfrageseite sein, da der Export erst wieder anspringt, wenn sich die Volkswirtschaften in den Zielländern erholen. Solange die Produktion sinkt und die Aussichten unsicher bleiben, halten sich die Investor*innen und Käufer*innen zurück – es gibt keinen Grund für eine Erweiterung der Kapazitäten. In Bezug

auf Investitionsgüter und langlebige Konsumgüter wie Autos kann es entsprechend länger dauern, bis sich die Nachfrage wieder erholt. Da die Lieferzeiten dieser Maschinen und Anlagen oft lang sind, wird sich die Krise in anderen Ländern erst in einigen Monaten in Form von fehlenden Aufträgen in der deutschen Produktion bemerkbar machen. Die Betroffenheit der für den deutschen Export wichtigen Zielländer korreliert stark mit der Zahl der Infizierten (Tabelle 1). Mit Ausnahme von China und Indien erwartet der International Monetary Fund (IMF) in seiner Frühjahrsprognose für keines der Länder Wirtschaftswachstum in diesem Jahr.

Tabelle 1: Deutsche Exporte im Jahr 2019 und Infektionszahlen nach Ländern

Rang	Exporte im Jahr 2019		Rang bei COVID-19-Infektionen (Stand 12.05.2020)	BIP-Prognose des IWF für 2020
	Bestimmungsland	1 000 Euro		
001	Vereinigte Staaten	118 659 273	1	-5,9
002	Frankreich	106 739 313	6	-7,2
003	Volksrepublik China	95 983 582	11	1,2
004	Niederlande	91 594 615	16	-7,5
005	Vereinigtes Königreich	78 889 082	4	-6,5
006	Italien	68 095 732	5	-9,1
007	Österreich	66 075 820	33	-7,0
008	Polen	65 892 052	30	-4,6
009	Schweiz	56 365 861	20	-6,0
010	Belgien	46 148 823	15	-6,9
011	Tschechische Republik	44 512 842	44	-6,5
012	Spanien	44 318 622	3	-8,0
013	Ungarn	27 030 824	61	-3,1
014	Russische Föderation	26 522 944	2	-5,5
015	Schweden	24 911 284	24	-6,8
016	Japan	20 662 077	34	-5,2
017	Türkei	19 568 602	9	-5,0
018	Dänemark	19 244 281	41	-6,5
019	Republik Korea	17 232 601	40	-1,2
020	Rumänien	16 865 734	36	-5,0
021	Slowakei	14 223 303	83	-6,2
022	Mexiko	13 690 771	18	-6,6
023	Indien	11 932 893	13	1,9
024	Finnland	11 066 569	50	-6,0
025	Kanada	10 765 841	12	-6,2
026	Portugal	10 688 231	23	-8,0
027	Brasilien	10 158 489	8	-5,3
	Rest der Welt	186 363 589		
	Welt	1324 203 650		-4,2

Quellen: StBA (2020b), Johns-Hopkins Coronavirus Resource Center (2020), IMF (2020)

Energieförderländer werden vermutlich für lange Zeit als Käufer deutscher Maschinen und Autos weitgehend ausfallen. Ein Teil der Ölförderländer lebte schon bei einem Ölpreis von 60 USD pro Barrel über seine Verhältnisse. Bei einer Halbierung des Preises reichen die Mittel nur noch einige Monate bis Jahre (IMF 2020). Der saudische Finanzminister Mohammed Al-Jadaan hat bereits „strenge und schmerzhaft“ Maßnahmen angekündigt. Der Mehrwertsteuersatz soll verdreifacht und Investitionsbudgets zusammengestrichen werden. Insofern ist es aus deutscher Sicht direkt tröstlich, dass Länder wie die Vereinigten Arabischen Emirate (Rang 31) und Saudi-Arabien (36) nicht ganz so wichtig für deutsche Exporteur*innen sind.

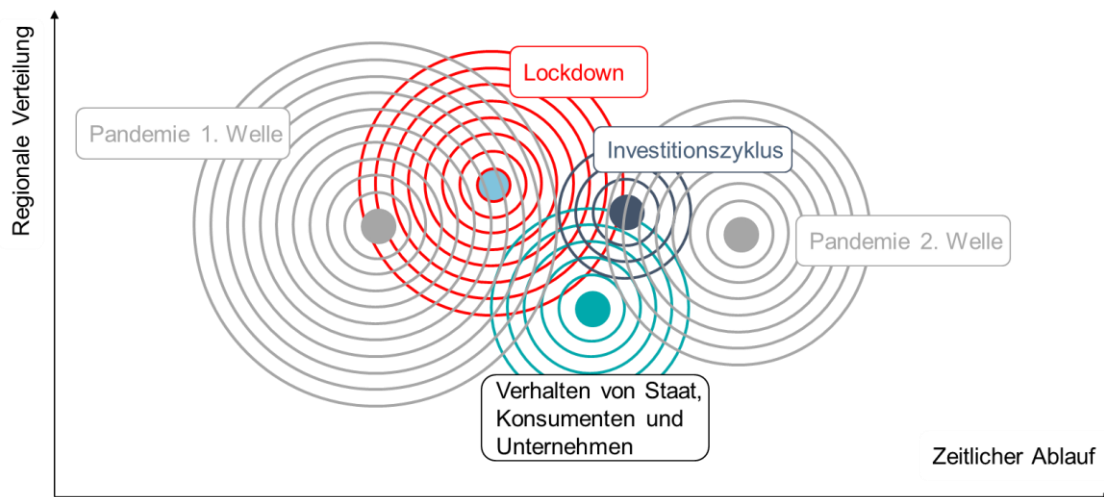
Die Pandemie ist allerdings nicht nur und nicht zuletzt eine Konjunkturkrise, sondern auch eine Strukturanpassung von gewaltigem Ausmaß. Der Lockdown hat die Nachfrage nach Gütern sehr unterschiedlich beeinflusst und die Unternehmen bei ihrer Herstellung vor verschiedene Herausforderungen gestellt. Basisgüter des täglichen Bedarfs wie Lebensmittel oder Medikamente werden unverändert benötigt und teils verstärkt gehortet. Für die Einrichtung von Homeoffice, Videokonferenzen und den Lieferservice für Dinge aller Art ist die Nachfrage stark gestiegen. Andere Produkte werden in der „Hammerphase“ nicht (private Reisen, Restaurantbesuche) und in der „Tanzphase“ nur unter erschwerten Bedingungen angeboten. Die direkte Betroffenheit z. B. des Gastgewerbes lässt sich gut erfassen (Parton et al. 2020). Die Anbieter müssen auf ihre Reserven und staatliche Unterstützung zurückgreifen. Höhere Kosten müssen letztlich an die Kund*innen weitergegeben werden, was die Nachfrage wiederum einschränkt.

Bisher erst in Umrissen erkennbar sind dagegen die langfristigen und strukturellen Folgewirkungen des Lockdown. Die Kraft des Hammers war so stark, dass sie die Tektonik unseres wirtschaftlichen Systems vermutlich verschoben hat. Bestimmte Branchen und vermutlich auch bestimmte Länder werden ihr Vorkrisenniveau erst in vielen Jahren wieder erreichen. Italien und Griechenland hatten sich z. B. bis Ende 2019 von den Folgen der Finanz- und Eurokrise nicht erholt. Neue Flugzeuge und Kreuzfahrtschiffe werden z. B. aktuell nicht benötigt – der Ersatzbedarf ist gering. Zumindest solange COVID-19 nicht besiegt ist, bleiben die Aussichten in diesen Bereichen extrem düster. Aber auch danach stellt sich die Frage, wie viele geschäftliche Flugreisen gar nicht mehr angetreten werden, weil Videokonferenzen sich als eine gute und kostengünstige Alternative herausgestellt haben. Noch langfristiger als Reiseveranstalter*innen und Fluggesellschaften sind die Hersteller*innen betroffen. Sie können erst wieder mit Nachfrage rechnen, wenn die verfügbaren Schiffe und Flugzeuge ausgelastet sind. Und brauchen Firmenvertreter*innen noch neue Geschäftswagen, wenn viele Termine online erledigt werden und das Homeoffice an Bedeutung gewinnt? Umgekehrt hat sich der Digitalisierungsprozess enorm beschleunigt. Die Anbieter*innen der entsprechenden Ausrüstungen und Dienstleistungen haben den Vorteil, dass die Güter in großer Zahl lagerfähig und vorrätig sind bzw. die Vervielfältigung sehr einfach und kostengünstig erfolgt. Sie verbinden Vorteile einer selbst im Lockdown weitgehend ungestörten Produktion mit stark steigender Nachfrage. Die vor allem US-amerikanischen Konzerne von Amazon bis Zoom sind Gewinner der Krise.

Es ist hilfreich, sich die möglichen „Wellen“, welche sich durch den Lockdown, die Lockerung und Reaktionen der Konsumenten, Unternehmen und des Staates ergeben, in ihrem zeitlichen Zusammenwirken vorzustellen (vgl. Abbildung 1). Treten Ereignisse wie Investitionszurückhaltung und eine zweite Pandemie-Welle gleichzeitig auf, ist es denkbar, dass

die Wellen ein extremes Ausmaß annehmen. Dabei können die Pandemie selbst, das ökonomische Verhalten aufgrund von Schock und Erwartungsbildung zusammen mit Investitionszyklen und indirekten Folgen wie stürzenden Immobilienpreisen viele Wellen erzeugen. Anders als 2008/2009 und in den Folgejahren wird neben den „normalen“ ökonomischen Dynamiken und ihren regionalen Verteilungen auch die (noch) nicht vollständig kontrollierbare Dynamik der Pandemie hinzukommen. Gezielte Maßnahmen können aber auch zeitlich so versetzt werden, dass sich Wellentäler und -berge ausgleichen.

Abbildung 1: „Tanzfläche“ der Interferenzen zwischen Pandemie und ökonomischer Dynamik



Quelle: eigene Darstellung

ZEITLICH ABGESTUFT HANDELN, „ANIMAL SPIRITS“ WECKEN

Vor diesem Hintergrund und der Situation, dass ein Teil der ökonomischen Wirkungen der Krise Deutschland noch gar nicht erreicht hat, sollten Konjunkturprogramme nicht überstürzt umgesetzt werden. Mit unterschiedlicher zeitlicher Verzögerung werden uns weitere Wellen ausbleibender Nachfrage nach langlebigen Investitions- und Konsumgütern treffen. Bereits der Weg aus der Finanzkrise war durchaus steinig und aus europäischer Sicht zweistufig (2008/2009 Finanzkrise, 2011 fortfolgend „Eurokrise“). Weitere Kollateralschäden der aktuellen Wirtschaftskrise wie eine neue Subprimekrise in den USA, wo mit der rasant ansteigender Arbeitslosigkeit auch die Gefahr von Kreditausfällen steigt, oder eine Neuauflage der Eurokrise in Südeuropa sind nicht auszuschließen. Die Erfahrung der Vergangenheit zeigt im Übrigen, dass Krisen nicht immer dort auftreten, wo sie erwartet werden und dass die Übertragungswege unterschiedlich und nicht immer direkt nachvollziehbar sind.

Die aktuellen nationalen und internationalen Konjunkturprognosen, die von einem stärkeren BIP-Rückgang als im Jahr 2009 ausgehen (z. B. IMF 2020, KfW 2020), unterstellen, dass eine zweite „Hammerphase“ in den Ländern nicht notwendig sein wird. Im Fall einer größeren, internationalen zweiten Pandemiewelle mit Lockdown müssten die Wachstumsprog-

nosen für 2020 und 2021 noch einmal deutlich nach unten korrigiert werden. Auch die strukturellen Schwierigkeiten beim Wiederhochfahren der Volkswirtschaften könnten größer sein als erwartet.

Die international vergleichsweise komfortable Lage, in der sich Deutschland befindet – mit niedriger Arbeitslosigkeit, noch vielen offenen Stellen, hohen Haushaltsüberschüssen und damit verringertem Schuldenstand, aber auch der recht schnellen Beendigung der „Hammerphase“ –, lässt sich nicht auf andere Länder übertragen. Da diese Länder vielfach stärker betroffen sind als Deutschland, fällt der Export als Zugpferd vermutlich für längere Zeit aus. Deutschland tut im eigenen Interesse gut daran, diese Länder zu unterstützen (Mönnig et al. 2020).

Die Strukturänderungen durch die Krise führen zu der Unsicherheit, welches Nachfrage- und Produktionsniveau in den einzelnen Branchen mittelfristig überhaupt wieder erreicht werden kann. Die Politik kann z. B. nicht davon ausgehen, dass die deutsche Autoindustrie die Stückzahlen von vor der Krise schnell wieder erreichen wird. Die Luftfahrt mit den verbundenen Branchen Flughäfen und Flugzeugbau oder auch die Tourismusindustrie mit dem Zweig Kreuzfahrten könnten lange in schwerem Wetter bleiben.

All diese Punkte sprechen dafür, notwendige Konjunkturprogramme zur Stützung der Wirtschaft gut vorzubereiten, den richtigen Zeitpunkt für die Umsetzung zu finden und einen Teil des Pulvers trocken zu halten, um auch im Fall eines Rückschlags oder eines „Nichtwirkens“ handlungsfähig zu bleiben. Das ist im Moment noch nicht der Fall. Noch ist Welt gefühlt voller Trümmer und die persönlichen wirtschaftlichen Aussichten sind für viele Menschen sehr unsicher. Das gilt für die großen Absatzmärkte in Europa und Nordamerika noch mehr als für Deutschland.

Wichtig für die Ausgestaltung von Konjunkturmaßnahmen ist die Frage, wie gut eine Art ökonomischer Schwarzstart, d. h. ein autonomes Hochfahren einer stillgelegten oder drastisch heruntergefahrenen Industrie, zum Zeitpunkt einer Maßnahme überhaupt möglich ist. Sind die Lieferketten noch verstopft oder fehlt ein Großteil der Nachfrage, können staatliche Maßnahmen leicht ins Leere laufen. Dabei ist zentral, was der große Krisenökonom Keynes 1936 über die Bedeutung der „animal spirits“ geschrieben hat. Instinkte, Emotionen, ein spontaner Optimismus sind für das Konsument*innenvertrauen und damit für die Ausgaben von Verbraucher*innen und Investor*innen entscheidend. Staatliche Konjunkturprogramme müssen diese Geister wecken. Dazu reicht das Aufwärmen allbekannter Maßnahmen wie eine Absenkung der Einkommen- oder Mehrwertsteuer, verstärkte staatliche Investitionen in die Infrastruktur, Abschreibungsmodelle oder eine etwas erhöhte Prämie für Elektrofahrzeuge nicht aus. Sie bleiben aber natürlich wichtige Bestandteile von Konjunkturprogrammen. Allerdings sollte die Politik auch an dieser Stelle von Ärzt*innen und ebenso von Anregungen wie jenen von Keynes lernen. Denn Ökonom*innen wie Politiker*innen aller Art neigen in der Krise dazu, Maßnahmen zu empfehlen, die sie schon immer empfohlen haben. Wirkt eine Maßnahme nicht, sollte nicht einfach die Dosis erhöht, sondern besser eine andere Maßnahme ergriffen werden. Einige ungewöhnliche Ideen könnten darüber hinaus helfen, die Wirtschaft wieder anzukurbeln: Etwa die Ankündigung einer Abgabe auf große Vermögen zum 1. Juli 2021, die durch den Nachweis einer entsprechenden getätigten Investition im Inland bis zum diesem Zeitpunkt umgangen werden könnte. Sie würde zusätzliche Aktivitäten im Inland auslösen. Oder die gesetzliche Möglichkeit einer – zumindest

vorübergehenden – deutlichen Reduzierung bzw. Flexibilisierung der Arbeitszeit für Beschäftigte bei teilweisem Lohnausgleich. So könnten die Möglichkeiten des Homeoffice, die Notwendigkeit längerfristiger heimischer Kinderbetreuung während der „Tanzphase“ und die vermutlich für einige Zeit deutlich niedrigere Nachfrage nach Arbeitskräften für die Freisetzung kreativer Lösungen genutzt werden und nebenbei Beschäftigung sichern. Am Ende gilt: Alles, was Optimismus für die eigene Zukunft auslöst, hilft!

REFERENZEN

International Monetary Fund (IMF) (2020): World Economic Outlook April 2020. The Great Lockdown. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/World-Economic-Outlook-April-2020-The-Great-Lockdown-49306>, abgerufen am 19.04.2020.

Johns-Hopkins Coronavirus Resource Center (2020): World Map. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>, abgerufen am 12.05.2020.

Mönnig, A., Wolter, M. I. & Zika, G. (2020): Coronavirus-Pandemie – beim Übergang aus der Krise an Europa denken. *GWS Kurzmiteilung 2020/06*, Osnabrück.

Parton, F., Maier, T. & Schneemann, Ch. (2020): Das Coronavirus – eine regionale Betrachtung am Beispiel des Gastgewerbes. *GWS Kurzmiteilung 2020/05*, Osnabrück.

Pueyo, T. (2020): Coronavirus: The Hammer and the Dance. What the Next 18 Months Can Look Like, if Leaders Buy Us Time. <https://medium.com/@tomaspueyo/coronavirus-the-hammer-and-the-dance-be9337092b56>, abgerufen am 12.05.2020.

Statistisches Bundesamt (StBA) (2020a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung. Erste Jahresergebnisse. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Publikationen/_publikationen-vgr-inlandsprodukt.html, abgerufen am 12.05.2020.

Statistisches Bundesamt (StBA) (2020b): Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel 2019. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Tabellen/rangfolge-handelspartner.html>, abgerufen am 12.05.2020.

Verband der Automobilindustrie (VDA) (2020): Export. <https://www.vda.de/de/services/zahlen-und-daten/jahreszahlen/export.html>, abgerufen am 12.05.2020.