



Krisenresilienz made in Germany

6. Juli 2020

Autoren

Sebastian Becker
+49 69 910-21548
sebastian-b.becker@db.com

Barbara Böttcher
+49 69 910-31787
barbara.boettcher@db.com

Eric Heymann
+49 69 910-31730
eric.heyman@db.com

Marc Schattenberg
+49 69 910-31875
marc.schattenberg@db.com

Stefan Schneider
+49 69 910-31790
stefan-b.schneider@db.com

Editor

Stefan Schneider

Deutsche Bank AG
Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management
Stefan Schneider

Original in engl. Sprache: 10. Juni 2020

Deutschland hat die globale Corona-Krise bisher zweifellos recht erfolgreich gemeistert und aus seinem Vorgehen lassen sich Lehren für den Umgang mit künftigen Pandemien ziehen. Im Vergleich zu nahezu allen anderen wichtigen Industrieländern wurde die bei Weitem niedrigste Zahl von Todesfällen pro Million Einwohner verzeichnet. Das Land hat früh und umfassend auf Virusausbrüche reagiert. Die föderale Struktur ermöglichte ein differenziertes Vorgehen in den einzelnen Bundesländern. Und vor allem konnte das vergleichsweise sehr gut ausgestattete Gesundheitssystem eine rasche und mehr als angemessene Versorgung bieten. Es mangelte weder an Tests noch an medizinischer Ausrüstung (einschließlich Intensivbetten) oder medizinischem Personal und vor allem nicht an Testkapazitäten. Die dezentralisiert organisierten Gesundheitsämter können zudem jetzt bei der Nachverfolgung von Infektionsketten eine wichtige Rolle spielen, um eine zweite Pandemiewelle räumlich zu begrenzen bzw. zu verhindern.

Genauso wichtig ist Deutschlands vor der Pandemie häufig belächelte konservative Ausgabenpolitik, die dem Land jetzt den nötigen Spielraum für ein Konjunkturpaket mit „Wumms“ verschafft hat. Es könnte tatsächlich nahezu gelingen, die Zielvorgabe zu erreichen: Niemand soll wegen Corona arbeitslos werden und kein Unternehmen soll wegen Corona schließen müssen. Das Unterstützungsprogramm mit einem Umfang von insgesamt EUR 1,9 Bill. (55% des BIP) und ein Konjunkturprogramm mit einem Umfang von EUR 130 Mrd. können dazu beitragen. Dennoch wird die Schuldenquote bis Ende 2021 auf „nur“ rund 80% des BIP steigen, ein im internationalen bzw. europäischen Vergleich extrem niedriges Niveau. Im Fall des Falles hat die Regierung also noch viel Spielraum für ein weiteres Konjunkturpaket. Zudem soll etwa die Hälfte des Konjunkturprogramms gezielt in Projekte zur Unterstützung von Umwelt-, Digitalisierungs- und E-Mobilitätszielen gelenkt werden. Der Abschwung dürfte zwar heftig ausfallen, aber dies ist nicht zu verhindern, wenn die Wirtschaft heruntergefahren wird. Wir gehen jedoch fest davon aus, dass sich Deutschland im Vergleich zu den anderen Industrieländern sehr rasch erholen wird. Eine schwache Konjunkturentwicklung bei den traditionellen Handelspartnern dürfte der einzige Hemmschuh für die Wirtschaft sein.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten können von der deutschen Wirtschafts- und Gesundheitspolitik einiges lernen. Es hat sich wieder einmal gezeigt, dass Krisen aus dem Nichts kommen können. Es muss jetzt rasch gehandelt werden, um eine Infrastruktur zum Schutz der Bevölkerung aufzubauen und zu pflegen, die Staatshaushalte wieder ins Gleichgewicht zu bringen und die Geldpolitik zu normalisieren. So gewinnen wir die Fähigkeit zurück, im Notfall wieder entschlossen vorzugehen.

Deutschland hat gezeigt, wie man das macht.

David Folkerts-Landau, Group Chief Economist



Krisenresilienz made in Germany

Deutschland hat die Corona-Pandemie rascher unter Kontrolle gebracht als zahlreiche andere Länder. Außerdem wurde eine der niedrigsten Infektionssterblichkeitsraten (Infection Fatality Rate) in den G10-Ländern verzeichnet. Die Pandemie-bedingten Schäden für die Wirtschaft haben zu einer Kehrtwende in der Fiskalpolitik geführt, aufgrund derer Deutschland die Krise wohl besser überstehen wird als viele andere Länder – auch wenn die Auswirkungen nichtsdestotrotz beträchtlich sein dürften. Zu dieser deutlich höheren Krisenresilienz haben unseres Erachtens sechs strukturelle Eigenschaften der deutschen Gesellschaft beigetragen:

- **Ein gut funktionierendes staatliches Gesundheitswesen:** Umfassende Krankenversicherung sowie zahlreiche Intensivbetten und Arztpraxen pro Kopf. Das dichte Netz aus lokalen Gesundheitsämtern trägt entscheidend zur Ermittlung und Nachverfolgung von Infektionen bei.
- **Ein föderales System, das auf dem Subsidiaritätsprinzip beruht, und kooperativ agierende politische Entscheidungsträger:** So kann einerseits ein einheitlicher politischer Ansatz ausgehandelt werden und andererseits können die Bundesländer und Landkreise flexibel reagieren, was die Akzeptanz der jeweiligen Maßnahmen und Regelungen erhöht.
- **Eine konservative Fiskalpolitik:** Beträchtliche fiskalische Ressourcen können rasch eingesetzt werden, sodass Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern das größte Fiskalpaket schnüren konnte.
- **Ein engmaschiges Sozialversicherungsnetz, das die Resilienz der Bürger verbessert:** Es bietet beträchtlichen Schutz für die Erwerbsbevölkerung; das Kurzarbeitergeld ist sowohl für Mitarbeiter als auch für Unternehmen ein effizientes Instrument, um Krisenzeiten zu überbrücken.
- **Verantwortungsbewusste, langfristig denkende Unternehmen und Gewerkschaften:** Vor allem in den mittelständischen Familienunternehmen, die das Rückgrat der deutschen Wirtschaft bilden, werden gegenseitige Verantwortung und Vertrauen groß geschrieben.
- **Hohes Vertrauen in die Institutionen und langfristig denkende Bürger:** Die Deutschen haben insgesamt ein hohes Vertrauen in die Regierung und den öffentlichen Dienst und weisen eine niedrige Zeitpräferenz auf. Die Menschen sind also relativ geduldig und leben in vergleichsweise stabilen finanziellen Verhältnissen. Daher ist es ihnen auch möglich, vorübergehende Einkommensverluste zu verkraften.

Die Rezession dürfte deshalb in Deutschland im Jahr 2020 nicht so schwer ausfallen wie in den meisten anderen Industrieländern. Aufgrund dieser Krisenresilienz dürfte Deutschland nach der Überwindung der Corona-Pandemie eine noch bessere Position unter den wichtigen Industrieländern einnehmen. Damit dürfte der Druck auf Deutschland bestehen bleiben, auch auf mittlere Sicht großes (finanzielles) Engagement innerhalb der EWU/EU zu zeigen.

Pro Million Einwohner sind inzwischen in Belgien etwa 840 Menschen an COVID-19 verstorben, in Großbritannien rd. 650 und in den USA rd. 400. In Deutschland dagegen sind es lediglich 108, also deutlich weniger als in allen anderen G10-Ländern mit Ausnahme von Japan. Und in Deutschland war nicht nur die Mortalitätsrate außergewöhnlich niedrig, sondern das Land konnte auch die Neuinfektionsrate vergleichsweise rasch unter Kontrolle bringen. Am 8. März überstieg die Zahl der Infizierten den Schwellenwert von 0,001% der Bevölke-



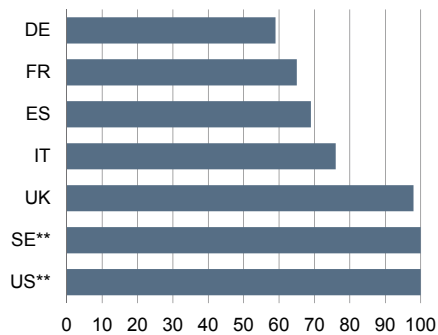
Krisenresilienz made in Germany

Die Neuinfektionsrate lag am 5. Mai bei unter 0,5%. Damit wurde die Pandemie so rasch eingedämmt wie in keinem anderen Industrieland. Warum?¹

Deutschland gelang es, die täglichen Infektionsraten recht schnell zu senken

1

Tage, bis Wachstumsrate der tägl. Neuinfektionen an drei Tagen in Folge* unter 0,5% lag



* Zeitreihe startet für jedes Land, wenn 0,001% der Bevölkerung (kumulativ) positiv auf COVID-19 getestet wurde.

** SE und US haben es noch nicht geschafft, die Infektionsrate an drei aufeinanderfolgenden Tagen unter 0,5% zu halten.

Quellen: Worldometer basierend auf WHO, Deutsche Bank

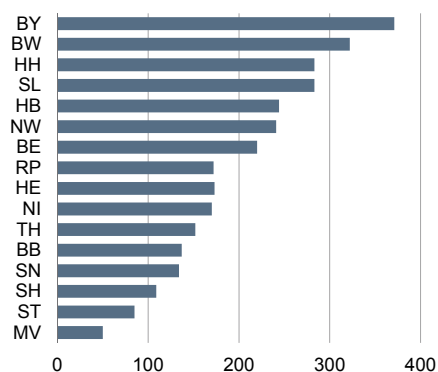
Ein schwerwiegender Test für eine Gesellschaft

COVID-19 stellt ganz sicherlich einen Fall von höherer Gewalt dar, den keine Regierung und kein Land vorhersehen konnte. Die Auswirkungen der Pandemie auf jeden Einzelnen sowie auf Wirtschaft, Gesellschaft und Politik stellen eine Herausforderung dar, die in Friedenszeiten bisher ohne Beispiel ist. Wie gut ein Land damit umgehen kann, hängt in hohem Maße von seinem Wohlstand ab. Allerdings hat Corona auch gezeigt, dass weitere Faktoren ebenfalls eine Rolle spielen: Es sind nicht unbedingt die reichsten Länder, die am besten mit dem Virus fertig geworden sind. Die Pandemie stellt die Widerstandsfähigkeit und Flexibilität eines Landes, seine Institutionen und seine Fähigkeiten – einschließlich des sozialen Kapitals seiner Bürger – auf eine ernsthafte Probe. Und gerade aufgrund dieser Faktoren ist Deutschland bisher so überraschend gut durch die Pandemie gekommen. Die Resilienz hat jedoch nicht nur breite Anerkennung ausgelöst, sondern bei den europäischen Partnern auch Kritik und Forderungen nach mehr fiskalpolitischer Solidarität hervorgerufen – ungeachtet dessen, dass Deutschland sich dazu bereit erklärt hat, seinen finanziellen Beitrag zu den bereits beschlossenen EU-Krisenmaßnahmen (z.B. SURE, Garantiefonds der EIB) deutlich zu erhöhen, um insbesondere die am schwersten betroffenen Länder zu unterstützen. Die Kritik ist nach dem deutsch-französischen Vorschlag für einen EUR 500 Mrd. schweren „Wiederaufbaufonds, der Zuschüsse an die am stärksten betroffenen Länder vergeben soll“, jedoch verstimmt. Diese Initiative ist nun eingeflossen in den Vorschlag der EU-Kommission für einen „Wiederaufbaufonds“ (Recovery Fund) von EUR 750 Mrd. (finanziert durch Anleihen der EU) im Rahmen des nächsten mehrjährigen EU-Haushalts. Dem Vorschlag müssen allerdings noch alle 27 EU-Mitgliedstaaten zustimmen, vermutlich auf einem Sondergipfel unter der gerade begonnenen deutschen EU-Ratspräsidentschaft.

Unterschiede zwischen Bundesländern bei Infektionszahlen

2

Kumulierte bestätigte COVID-19-Fälle pro 100.000 Einwohnern in den Bundesländern



Quelle: RKI

Rasche Maßnahmen, um die Ausbreitung der Pandemie einzudämmen

Am 12. März, als rund 1.500 Infektionsfälle in Deutschland bekannt waren und drei Menschen an COVID-19 verstorben waren, wurden erste Maßnahmen zur Einschränkung sozialer Kontakte ergriffen. Am 22. März ging Deutschland dann in den „Lockdown“: Die bereits verabschiedeten Maßnahmen wurden verschärft, die meisten Geschäfte, die keine lebensnotwendigen Waren verkauften, wurden geschlossen und es wurden strikte Regeln zur sozialen Distanzierung erlassen – und das, obwohl die Deutschen ihr Verhalten unter dem Eindruck der dramatischen Bilder aus Italien bereits deutlich geändert hatten. Wahrscheinlich konnten die Maßnahmen aufgrund dieses aktiven Verhaltens weniger drastisch ausfallen als in einigen anderen EU-Ländern. In Deutschland wurden keine generellen Ausgangssperren verhängt und Unternehmen aus dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Bausektor mussten ihre Tätigkeit von behördlicher Seite zu keiner Zeit einstellen. Die Zahl der Neuinfektionen erreichte Anfang April bei über 6.000 pro Tag ihren Höchststand. Danach gingen sowohl die Neuinfektionen als auch die aktiven Krankheitsfälle rasch zurück, sodass bereits einen Monat später, ab dem 20. April, erste, vorsichtige Lockerungen der Maßnahmen erfolgen konnten (Öffnung von Parks, Geschäften mit unter 800 m² Verkaufsfläche, Auto-

¹ Wir sind uns über die Unterschiede bei den Testmethoden und der Einstufung der Todesursachen im Klaren, die bei solchen länderübergreifenden Vergleichen berücksichtigt werden müssen. Dennoch trifft das Gesamtfazit zu, was wir in dieser Studie belegen wollen.



und Fahrradhändlern, Buchgeschäften). Zu diesem Zeitpunkt war die Zahl der Neuinfektionen auf rund 2.000 pro Tag gesunken. Am 6. Mai erfolgte ein zweiter, großer Öffnungsschritt (Geschäfte, Restaurants, Schulen usw.), und die Verantwortung für die Umsetzung wurde den Ländern übertragen, damit die Situation im jeweiligen Bundesland besser berücksichtigt werden kann. Großveranstaltungen (Konzerte, Messen usw.) bleiben bis zum 31. Oktober verboten, Schulen und kulturelle Einrichtungen wurden jedoch in den 16 Ländern in unterschiedlichem Tempo und unterschiedlichem Umfang wieder geöffnet.

Gründe für Deutschlands vergleichsweise gutes Abschneiden

Rückschläge bei der Eindämmung des Virus oder eine zweite Welle sind natürlich nicht auszuschließen. Dies bedeutet, dass in Teilen des Landes möglicherweise ein erneuter Lockdown verhängt werden muss. Dennoch scheint Deutschland die Krise rascher und mit geringeren Schäden für die Wirtschaft als zahlreiche andere Länder zu überwinden.

Für diese vergleichsweise gute Entwicklung gibt es mehrere Gründe:

- i. Ein gut funktionierendes staatliches Gesundheitswesen
- ii. Ein föderales System mit kooperationsbereiten politischen Entscheidungsträgern
- iii. Beträchtliche fiskalische Ressourcen, die rasch eingesetzt werden
- iv. Ein engmaschiges Sozialversicherungsnetz, das die Resilienz der Bürger verbessert
- v. Verantwortungsbewusste, langfristig denkende Unternehmen und Gewerkschaften
- vi. Hohes Vertrauen in die Institutionen und langfristig denkende Bürger

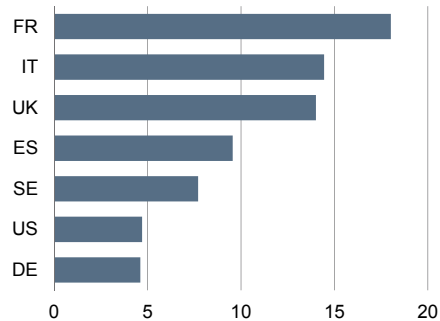
Viele dieser Punkte wurden in der Vergangenheit intensiv kritisiert (nicht zuletzt von uns). Das Gesundheitswesen wurde als aufgebläht und ineffizient wahrgenommen. Die große Koalition („Groko“) verkörperte für zahlreiche Beobachter den politischen Stillstand, der sich aus dem schwerfälligen, konsensorientierten föderalen System der Bundesrepublik ergebe. Unter der Groko schwollen die Sozialausgaben von EUR 666,6 Mrd. im Jahr 2013 auf EUR 845,9 Mrd. im Jahr 2019 an (+26,9%), wovon vor allem die Rentner auf Kosten der jungen Generation profitierten. Deutschlands insgesamt konservative Fiskalpolitik und insbesondere das Beharren der Regierung auf der „schwarzen Null“ waren zahlreichen „wohlmeinenden“ internationalen Institutionen, darunter auch der EZB, ein Dorn im Auge. Deutschen Unternehmen, die ihre langfristige Wettbewerbsfähigkeit sichern wollten, wurde unfairer Wettbewerb vorgeworfen, zumal sie von den angeblich zahnlosen Gewerkschaften durch Lohnmäßigung noch unterstützt wurden. Insgesamt wurden diese Faktoren, die einst das deutsche Wirtschaftswunder ermöglicht hatten, zunehmend als Belastung angesehen; Deutschland schien in einem überholten Wirtschaftsmodell festzustecken, während sich die Weltwirtschaft rasch wandelte.



Krisenresilienz made in Germany

Niedrige Infektionssterblichkeitsrate in D 3

Anteil bestätigter COVID-19-Todesfälle an der Gesamtzahl bestätigter COVID-19-Fälle, %



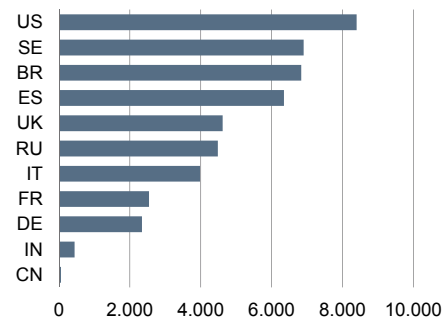
Quellen: Worldometer basierend auf WHO, Deutsche Bank Research

1. Ein gut funktionierendes staatliches Gesundheitswesen

Deutschland gehört in der medizinischen und pharmazeutischen Forschung seit jeher zur Weltspitze. Im Jahr 1901 ging der erste je verliehene Nobelpreis für Medizin an den deutschen Immunologen Emil von Behring. 1905 wurde der Mikrobiologe und Hygieniker Robert Koch mit diesem Preis ausgezeichnet, der zusammen mit seinem französischen Kollegen Louis Pasteur zum Gründervater der modernen Bakteriologie und Mikrobiologie wurde. Nach Robert Koch ist die zentrale wissenschaftliche biomedizinische Einrichtung der Bundesregierung benannt. Bis zur zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts galt Deutschland als „Apotheke der Welt“. In der Medizintechnologie liegt Deutschland nach wie vor weltweit auf Rang 2 hinter den USA.

Infektionsgeschehen in den USA und Mitteleuropa besonders stark 4

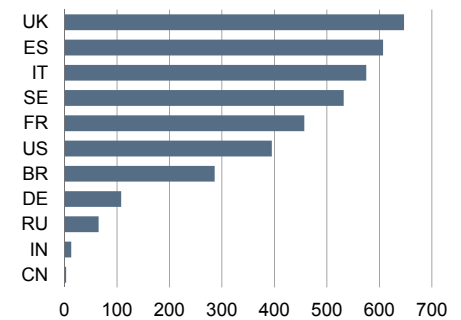
Offizielle COVID-19-Fälle pro 1 Million Einwohner



Quelle: Worldometer basierend auf WHO

Viele Todesfälle pro Einwohner in Mitteleuropa, aber nicht in Deutschland 5

Offizielle COVID-19-Todesfälle pro 1 Million Einwohner



Quelle: Worldometer basierend auf WHO

Krankenversicherungsschutz der Bevölkerung* 2018 6

Bereiche	Anteil in Prozent	Versicherte in Millionen
GKV	87,7	72,8
PKV	10,5	8,7
sonstiger bzw. ohne Versicherungsschutz	1,8	1,5
insgesamt	100,0	83,0

*Bundesgebiet
Quelle: vdek

Deutschland hatte insofern Glück, als es nicht als eines der ersten europäischen Länder vom COVID-19-Virus betroffen war und damit mehr Informationen über das Virus und mehr Vorbereitungszeit hatte. Die Zahl der Infektionen im Vergleich zur Bevölkerung ist inzwischen ähnlich hoch wie in anderen Ländern, aber die Mortalitätsrate bei Infektionen ist auffällig niedrig. Zunächst war dies darauf zurückzuführen, dass junge und gesunde Menschen, bei denen das Risiko eines schweren Verlaufs sehr viel geringer ist, die Infektion aus dem Skiurlaub in Österreich und Italien mitbrachten. Im Zuge der Verbreitung des Virus in Deutschland ist die Mortalitätsrate der Infizierten von 1,1% am 1. April auf zuletzt 4,6% angestiegen, gehört aber nach wie vor zu den niedrigsten weltweit. Dies ist sicherlich auf die Qualität des Gesundheitswesens zurückzuführen.

Die Qualität eines Gesundheitssystems hängt nicht zuletzt von seiner finanziellen Ausstattung ab. Das staatliche Angebot an Gesundheitsleistungen ergibt sich aus den fiskalischen Ressourcen eines Landes, die private Nachfrage nach Gesundheitsleistungen weist eine enge Korrelation mit dem Pro-Kopf-Einkommen auf. Im Gegensatz zu einigen anderen Ländern herrscht in der deutschen Gesellschaft Einigkeit darüber, dass das Gesundheitswesen ein Kernelement der staatlichen Daseinsvorsorge ist. Der Anteil von privat betriebenen Krankenhäusern ist zwar auf 37% angestiegen, aber diese Häuser sind eng in das staatliche Gesundheitswesen eingebunden. Dennoch wird wieder darüber diskutiert, ob sie wieder verstaatlicht werden sollten. Deutschland verfügt zweifelsohne über eines der besten Gesundheitssysteme weltweit. Allerdings ist dieses System hoch komplex und dezentralisiert, weist zahlreiche verschiedene Ebenen auf und verwaltet sich selbst. In den vergangenen Jahrzehnten wurde es (nicht

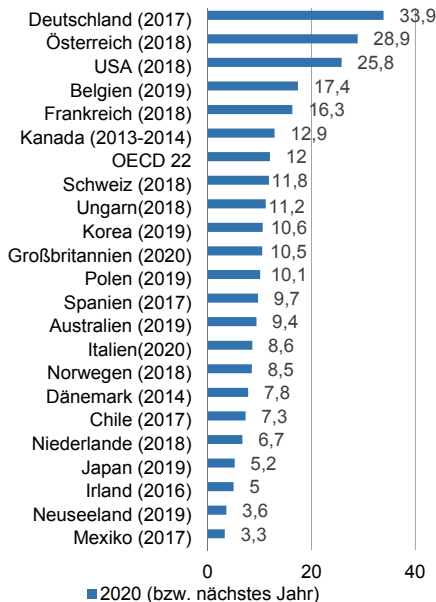


Krisenresilienz made in Germany

Kapazität der Intensivbetten

7

Ausgewählte OECD-Länder, pro 100.000 Einwohner



Quelle: OECD Policy Brief on the response to the COVID-19 crisis

überraschend) häufig dafür kritisiert. Erfolgreiche Bemühungen um eine Vereinfachung des Gesundheitswesens und um Bürokratieabbau haben in zahlreichen Fällen dazu geführt, dass vielversprechende politische Karrieren im Amt des Bundesgesundheitsministers jäh endeten.

Es gibt kein allgemein akzeptiertes Rahmenwerk, anhand dessen sich die Qualität eines Gesundheitssystems beurteilen ließe. Auf der Inputseite werden häufig die Gesundheitsausgaben in % des BIP als Maßstab verwendet; diese gehören in Deutschland mit 11,2% zu den höchsten in allen OECD-Ländern (Durchschnitt 8,8%; am höchsten sind sie in den USA mit 16,9%; Quelle: OECD, Daten für 2018). Dieser Indikator sagt jedoch nichts darüber aus, wie effizient das Geld verwendet wird und wie es um die allgemeine Verfügbarkeit von Gesundheitsleistungen bestellt ist. Output-Kennzahlen für spezifische Leistungen, z.B. die Zahl der MRTs oder die Länge der Krankenhausaufenthalte bei bestimmten Behandlungen, hängen häufig von länderspezifischen Richtlinien oder wirtschaftlichen Anreizen für Anbieter und Patienten ab. Letztendlich zielt die Gesundheitsversorgung auf eine höhere Lebenserwartung bzw. eine höhere gesunde Lebenserwartung ab. Dies könnte also ein guter Maßstab für die Qualität des Gesundheitswesens sein. Die Lebenserwartung hängt jedoch von zahlreichen kulturellen und sozialen Faktoren ab. Insofern sollten internationale Vergleiche nicht überinterpretiert werden. Dies gilt insbesondere für die Einschätzung durch die Patienten, die von den jeweiligen Erwartungen abhängt und von Land zu Land unterschiedlich ausfallen dürfte.² In einer recht umfassenden Umfrage, die solche Faktoren mit einzubeziehen versucht, schneidet das deutsche Gesundheitswesen zwar gut ab, liegt aber nicht in der Spitzengruppe.³

Beim Umgang mit einer Pandemie wie COVID-19 sind die Kernkapazitäten eines Gesundheitswesens, z.B. die Zahl der Krankenhaus- bzw. Intensivbetten, entscheidend, wenn es darum geht, die Mortalitätsraten niedrig zu halten. Auch die Zahl der niedergelassenen Ärzte und der Arztbesuche spielt eine Rolle; in Deutschland werden 6 von 7 COVID-19-Patienten nicht im Krankenhaus behandelt.⁴ In dieser Hinsicht schneidet Deutschland gut ab. Insbesondere verfügt das Land über eine hohe Anzahl von Intensivbetten mit Beatmungsgeräten. Zu Beginn der COVID-19-Pandemie waren in Deutschland über 1.200 Intensivstationen mit 28.000 Betten vorhanden, von denen die meisten mit Beatmungsgeräten ausgerüstet waren. Angaben aus dem Gesundheitswesen zufolge wurde diese Zahl inzwischen auf knapp 40.000 erhöht.⁵ Statt 34 solcher Betten pro 100.000 Einwohner (was bereits die höchste Anzahl in allen entwickelten Ländern war) sind jetzt wahrscheinlich rund 48 vorhanden.

Seit dem 4. April sinken die Neuinfektionszahlen tendenziell und seit dem 12. April geht auch die Zahl der aktiven Fälle zurück. Derzeit (Stand: 01. Juli) liegen 329 COVID-19-Patienten, d.h. deutlich weniger als 10% aller aktuell Infizierten (knapp 6.000), auf der Intensivstation, und 200 von ihnen müssen beatmet werden. Unter Berücksichtigung weiterer Intensivpatienten, die nicht wegen COVID-19 behandelt werden, verfügt Deutschland über mehr als 11.000 freie Intensivbetten. Der Abwärtstrend bei den Infektionszahlen und die hohe Anzahl an freien Intensivbetten spielten für die am 15. April getroffene Entscheidung der Bundesregierung und der Länder über eine allmähliche Lockerung des Lockdown eine wichtige Rolle. Der jüngste lokale Ausbruch im Landkreis Gütersloh ändert an der positiven Grundentwicklung wenig, zumal er bislang gut eingedämmt werden konnte.

² <https://interactives.commonwealthfund.org/2017/july/mirror-mirror/#methodology>

³ [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(17\)30818-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)30818-8/fulltext)

⁴ Bundesgesundheitsminister Jens Spahn, Pressekonferenz, 16. April 2020.

⁵ Die Zahlen im offiziellen DIVI-Register sind etwas niedriger, weil noch nicht alle Krankenhäuser im Register erfasst sind.

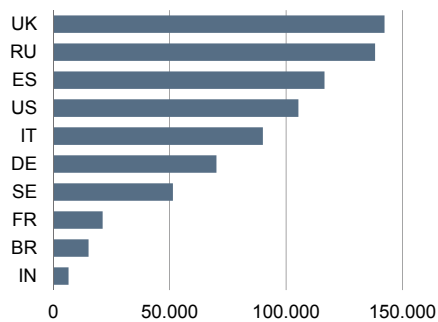


Unterschiede in der Testintensität

8

Testen, testen, testen

COVID-19-Tests pro 1 Million Einwohner



Quelle: Worldometer basierend auf WHO

Nach einigen Anlaufschwierigkeiten konnte das deutsche Gesundheitswesen rasch zahlreiche Testkits und hinreichende Laborkapazitäten für die Analyse bereitstellen. Inzwischen können wöchentlich über eine Million Tests durchgeführt werden; tatsächlich wurden in den vergangenen Wochen 300.000 bis 400.000 Tests pro Woche vorgenommen. Zunächst wurden nur Personen mit eindeutigen Symptomen oder Kontakt zu einer infizierten Person getestet. Inzwischen empfiehlt das RKI, alle Patienten mit Symptomen für eine Atemwegsinfektion zu testen. Außerdem wurden die Testreihen auf Krankenhäuser und Pflegeheime sowie lokale Ausbrüche erweitert; Letzteres ist wichtig, um besagte lokale Ausbrüche einzudämmen. Deutschland hat pro Million Einwohner rund 70.000 Tests durchgeführt, also deutlich mehr als zahlreiche andere EU-Länder. Noch höher sind die Testzahlen allerdings in Spanien (117.000), Großbritannien (142.000) und Italien (90.000), wo allerdings seit längerer Zeit mehr aktive Infektionsfälle zu verzeichnen sind.

Neben den medizinischen Kapazitäten macht auch die weitreichende Krankenversicherung (98,2% der Deutschen sind entweder über staatliche oder private Krankenkassen versichert) einen großen Unterschied. Im staatlichen System fallen die Beiträge auch bei ernsthaften Vorerkrankungen nicht höher aus, weil eine Subventionierung durch gesündere Versicherte erfolgt. In einigen anderen Ländern werden Vorerkrankungen, die den Verlauf von COVID-19-Infektionen erschweren können und eine Hauptursache für hohe Mortalitätsraten sind, häufig nicht entdeckt, in Deutschland dagegen sind sie in der Regel bekannt und gut eingestellt.

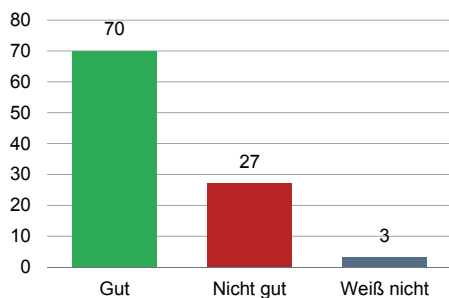
Die gesetzliche Unfallversicherung spielt für den Gesundheitszustand der Erwerbsbevölkerung eine wichtige Rolle. Sie deckt Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Auszubildende, Arbeitslose, Kindergartenkinder, Schüler und Studenten und sogar einige gemeinnützige Organisationen wie z.B. die freiwillige Feuerwehr ab. Diese Versicherung kommt bei Arbeitsunfällen für die medizinische Versorgung und Rehabilitation auf. Ihre Träger, die Berufsgenossenschaften, sind auch in Maßnahmen zur Unfallvermeidung und Arbeitsplatzsicherheit eingebunden und setzen bindende Hygiene- und Sicherheitsvorschriften in Bezug auf COVID-19 um.

2. Ein föderales System mit kooperationsbereiten politischen Entscheidungsträgern

Verantwortlichkeit der Stadt- und Landkreise bei steigenden Infektionszahlen finde ich ...

9

% der Befragten



Quelle: PolitBarometer, 15. Mai 2020

Die gesetzlichen Vorschriften für das Gesundheitswesen werden auf Bundesebene erlassen. Die Bundesländer spielen jedoch bei der Bereitstellung der Gesundheitsversorgung eine wichtige Rolle. Über 400 lokale Gesundheitsämter bilden die erste Verteidigungslinie für die Bekämpfung von Infektionskrankheiten. Ihnen obliegt es, die Infektionsketten nachzuverfolgen. Für diese Aufgaben müssen sie Teams von fünf Mitarbeitern pro 20.000 Einwohner vorhalten; bei Personalknappheit werden sie durch mobile Einsatzteams unterstützt. Da die Zahl der Neuinfektionen vor allem durch sogenannte „Super-Spreading-Ereignisse“ nach oben getrieben wird, gilt eine Nachverfolgung der Infektionsketten (und nicht Massentests) als beste Strategie zur Eindämmung des Virus.

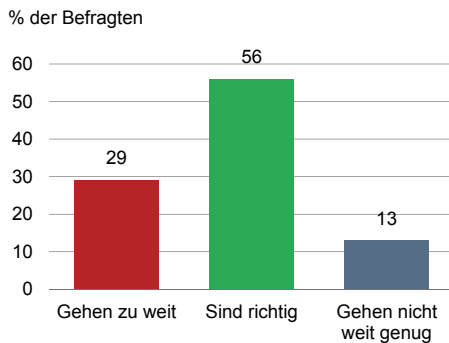
Die Landesregierungen können Maßnahmen ergreifen, um die Ausbreitung von Infektionskrankheiten zu verhindern.⁶ Einige Länder, wie z.B. Bayern, das als erstes Land am 20. März landesweite Lockdown-Maßnahmen ergriff, gingen da-

⁶ Infektionsschutzgesetz, §17.



Krisenresilienz made in Germany

Bewertung der Corona-Lockerungen 10



Quelle: Deutschlandtrend, 4. Juni 2020

bei voran; die einzelnen Lockdown-Schritte wurden jedoch zwischen Bundeskanzlerin Merkel und den 16 Ministerpräsidenten abgestimmt. Natürlich waren dabei nicht alle Beteiligten immer derselben Auffassung – wohl nicht zuletzt deshalb, weil die 16 Bundesländer in sehr unterschiedlichem Umfang von COVID-19 betroffen waren. Auch der Ausstieg aus dem Lockdown erfolgt mit einem Mix aus zentralen und regionalen Entscheidungen, Tempo und Umfang der Lockerungsmaßnahmen wurden von der Bundesebene aus koordiniert. Bei der Bund-Länder-Konferenz am 6. Mai wurde jedoch beschlossen, die Länder und Regionen in vollem Umfang mit der Überwachung von und dem Umgang mit Infektionen zu betrauen, sodass das Infektionsgeschehen gezielter unter Kontrolle gebracht werden kann. Dementsprechend wurden die Maßnahmen je nach der Zahl der lokalen Infektionen stärker differenziert. Dies belegt, wie sinnvoll ein rasches und gezieltes Handeln bei lokalen Ausbrüchen ist. Diese politische Strategie kam in der Öffentlichkeit gut an (siehe Grafik), wenngleich eine Mehrheit der Befragten es schwierig findet, mit dem z.T. immer noch vorhandenen Flickenteppich aus unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Regionen umzugehen.

Dass Politiker und Ministerpräsidenten – auch diejenigen, deren Parteien im Bundestag der Opposition angehören – zum Schulterschluss mit der Kanzlerin bereit waren, ist ein klarer Unterschied zur Situation in anderen Ländern und hat entscheidend zur Bekämpfung von COVID-19 in Deutschland beigetragen. Dies ist umso bemerkenswerter, als 2021 Bundestagswahlen anstehen und demnächst über den neuen Parteivorsitzenden der CDU und letztendlich auch über den Kanzlerkandidaten der CDU/CSU für die Wahlen im Jahr 2021 entschieden werden muss. Allerdings wurden die Äußerungen der Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen (Armin Laschet, CDU) und Bayern (Markus Söder, CSU) auf taktisch motivierte Unterschiede hin abgeklopft. Laschet erwuchs in Markus Söder zunehmend ein möglicher Konkurrent als CDU/CSU-Kanzlerkandidat; zumindest in Umfragen sieht eine relative Mehrheit Söder als vielversprechendsten Kandidaten an (Deutschlandtrend Mai 2020). Dass Deutschland beim effizienten Umgang mit der Pandemie weltweit auf dem zweiten Platz liegt (Deep Knowledge Group), ist daher in nicht geringem Maße auf sein politisches System mit verschiedenen Ebenen und die reibungslose Interaktion der jeweiligen Behörden zurückzuführen.

3. Öffnung der Fiskalschleusen

Prognose Staatsverschuldung (Baseline) 11

% GDP	Q4 2020	Q4 2021
USA	105,0	116,0
Euroland	119,3	125,1
Deutschland	75,6	82,2
Großbritannien	101,0	101,0

Quelle: Deutsche Bank Research

Parallel zu den Maßnahmen zur Pandemieeindämmung hat die deutsche Regierung rasch und entschieden gehandelt, um die Virus- und Lockdown-bedingten wirtschaftlichen Schäden zu begrenzen. Letztendlich sollen die staatlichen Maßnahmen verhindern, dass gesunde und lebensfähige Unternehmen durch den COVID-19-Schock in den Konkurs getrieben werden. Die Regierung will so den Kapitalstock und das Humankapital der Wirtschaft schützen, um vermeidbare Verluste bei den Produktionskapazitäten zu verhindern, weil ansonsten die im Nachgang erforderliche fiskalische Konsolidierung noch herausfordernder wäre.

Ende März verabschiedete sie einen Zusatzaushalt in Höhe von EUR 156 Mrd. (oder 4 ½% des BIP im Jahr 2019) für 2020 als „Schutzschild“ gegen die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie. Nach Berechnungen der Regierung belaufen sich die direkten fiskalischen Krisenmaßnahmen in Deutschland insgesamt auf die astronomische Summe von rund EUR 1,273 Billionen (rund 37% des BIP im Jahr 2019).⁷ Etwa EUR 453 Mrd. davon entfallen auf zusätzliche Ausgaben, Steuererleichterungen und Kredit-/Beteiligungsprogramme. Weitere

⁷ Vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm 2020.

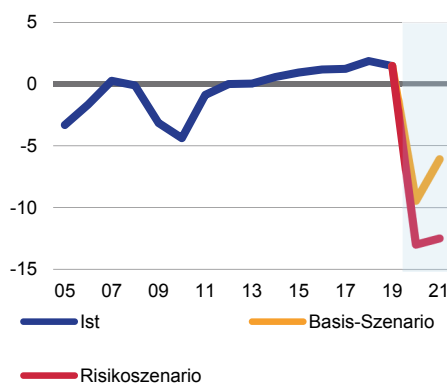


Krisenresilienz made in Germany

rund EUR 820 Mrd. betreffen die Ausweitung staatlicher Bürgschaftsprogramme, welche die Regierung erforderlichenfalls aktiveren bzw. nutzen kann. Diese Summen können aufgebracht werden, weil Deutschland zu Beginn der Coronavirus-Krise einen solideren Staatshaushalt und eine niedrigere Schuldenquote aufwies als vor der globalen Finanzkrise. Darüber hinaus sind vor allem im Sozialversicherungssystem beträchtliche finanzielle Reserven vorhanden, dessen Puffer sich auf rund EUR 96 Mrd. beläuft. Unter der Annahme, dass das BIP in diesem Jahr um 9% schrumpft (DB Research Basis-Szenario), würde das Staatsdefizit im Jahr 2020 (nach Berücksichtigung des jüngsten Konjunkturpakets) einen Höchststand von 9,5% des BIP erreichen und die Schuldenquote auf über 75% des BIP hochschießen. Ende 2021 könnte die Schuldenquote um rund 25 %-Punkte höher ausfallen als wir noch vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie prognostiziert hatten. Angesichts der in den kommenden Jahren anstehenden demografischen Herausforderungen wäre dies für Deutschland zwar ein ernsthafter Rückschlag, aber nichtsdestotrotz bliebe das Land immer noch in einer deutlich besseren Situation als zahlreiche andere Länder.

Deutscher Staat rutscht dick ins Minus **12**

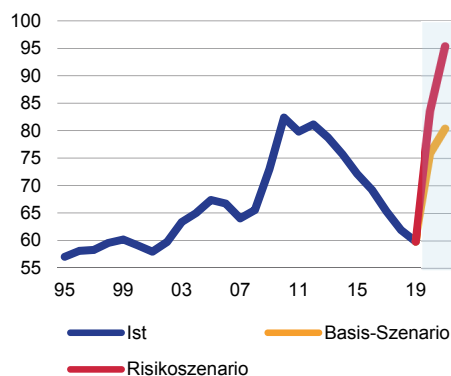
Haushaltssaldo (Gesamtstaat - VGR), % BIP



Quellen: Destatis, Deutsche Bank Research

Deutsche Staatsschulden explodieren **13**

Bruttostaatsverschuldung (Gesamtstaat), % BIP



Quellen: Destatis, Deutsche Bank Research

Diskretionäre Maßnahmen in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie **14**

	EUR Mrd.	% BIP (2019)
Gesamtstaat (Summe aller Maßnahmen)	453,3	13,2
Bund	155,8	4,5
Zusätzliche Ausgaben gemäß 1. Nachtragshaushalt	122,3	3,6
Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen und Soloselbständige	50,0	1,5
Sonstige Hilfen	55,0	1,6
Arbeitslosengeld II, Kosten für Unterkunft und Heizung	7,5	0,2
Entschädigung aus Gewährleistungen	5,9	0,2
davon: inlandsbezogen	1,6	0,0
davon: auslandsbezogen	4,3	0,1
Sonstiges	3,9	0,1
Steuerliche Maßnahmen und sonstige steuerliche Mindereinnahmen	33,5	1,0
Wirtschaftsstabilisierungsfonds	200,0	5,8
Erwerb von Kapitalinstrumenten und Beteiligungen	100,0	2,9
Refinanzierung des Durchleitungsgeschäfts der KfW	100,0	2,9
Länder	65,2	1,9
Haushalterische Maßnahmen, Soforthilfen, Liquiditätshilfen, Beteiligungen, Kredite	31,1	0,9
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	18,0	0,5
Darlehen und Beteiligungen	12,7	0,4
Sonstiges	0,4	0,0
Steuerliche Maßnahmen und sonstige steuerliche Mindereinnahmen	34,1	1,0
Gemeinden	17,0	0,5
Kosten für Unterkunft und Heizung	2,1	0,1
Steuerliche Maßnahmen und sonstige steuerliche Mindereinnahmen	14,9	0,4
Sozialversicherungen	15,3	0,4
Kurzarbeitergeld	4,1	0,1
Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen	6,0	0,2
Zusätzliche Belastungen im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Pflegeversicherung	5,2	0,2

Quellen: Bundesfinanzministerium (Stabilitätsprogramm 2020), Deutsche Bank Research

Garantien in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie **15**

	Maximale Höhe	
	EUR Mrd.	% BIP (2019)
Gesamtstaat (Summe aller Garantien)	819,7	23,9
Bund: Anhebung Gewährleistungsrahmen	356,5	10,4
Binnengewährleistungen	300,0	8,7
Übrige Gewährleistungen	56,5	1,6
Wirtschaftsstabilisierungsfonds: Garantieabsicherung von Unternehmensfinanzierung	400,0	11,6
Länder: Anhebung Gewährleistungsrahmen	63,2	1,8
<i>Bereits bestehender Gewährleistungsrahmen des Bundes vor COVID-19</i>	<i>465,5</i>	<i>13,5</i>

Quellen: Bundesfinanzministerium (Stabilitätsprogramm 2020), Deutsche Bank Research



KfW: Erschwingliche Bankkredite für Unternehmen

Der Schutzschild der Bundesregierung stellt insbesondere Liquiditätshilfe für Unternehmen bereit, die mit einer ernsthaften Liquiditätsknappheit zu kämpfen haben. Die vorhandenen Liquiditätsprogramme der staatlichen Förderbank KfW wurden daher erweitert und verbessert. Insbesondere sollen staatliche Bürgschaften den Unternehmen Zugang zu erschwinglichen Krediten verschaffen. Daher hat die Regierung eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um Kreditinstrumente der KfW einer größeren Zahl von Unternehmen zur Verfügung zu stellen.⁸ So wurde ein „Schnellkreditprogramm“ für finanziell stabile Unternehmen aufgelegt, die im Jahr 2019 (bzw. im Durchschnitt der vergangenen drei Jahre) einen Gewinn erzielt haben. Geschäftsbanken können bei der Kreditausreichung an Unternehmen umfassende und langwierige Kreditrisikoprüfungen aussetzen, weil die Regierung eine Bürgschaft für das gesamte mögliche Kreditvolumen übernimmt. (Bei früheren Programmen mussten die Geschäftsbanken 10% oder 20% des Kreditrisikos übernehmen.) Bis zu drei Monatsumsätzen eines Unternehmens aus dem Jahr 2019 können als Schnellkredit ausgereicht werden, wobei allerdings für Unternehmen mit bis zu 50 bzw. über 50 Mitarbeitern Obergrenzen von EUR 0,5 Mio. bzw. EUR 0,8 Mio. gelten. Seit dem 23. März sind bei der KfW rund 70.000 Kreditanträge über ein Gesamtvolumen von über EUR 50 Mrd. eingegangen, wovon bisher 99% – mit einem Zusagevolumen von EUR 33,5 Mrd.) – genehmigt wurden (siehe „[100 Tage KfW-Corona-Hilfe](#)“). Die meisten kleineren Anträge wurden günstig beschieden. Laut KfW befinden sich lediglich noch großvolumige Kreditanträge in der Prüfung. Von den rund 70.000 Anträgen haben 98,5% ein Kreditvolumen von maximal EUR 3 Mio. (Gesamtvolumen: EUR 19,5 Mrd.) Dabei haben vor allem Unternehmen aus dem Verarbeitenden Gewerbe, Autohändler, Transport- und Wohnungsbauunternehmen Anträge gestellt. Selbstständige und Kleinunternehmen mit bis zu 10 Mitarbeitern können Soforthilfe in Höhe von bis zu EUR 15.000 beantragen. Im Rahmen dieses Programms wurden rund 2 Millionen Anträge gestellt und rund EUR 13 Mrd. genehmigt.

Neuer Wirtschaftsstabilisierungsfonds für größere Unternehmen

Zur Unterstützung großer Unternehmen, die in der Regel von den KfW-Programmen nicht erfasst werden, hat die Bundesregierung den sogenannten Wirtschaftsstabilisierungsfonds („WSF“) aufgelegt. Dieser Fonds hat ein Volumen von EUR 600 Mrd. (17,5% des BIP im Jahr 2019) und richtet sich an Unternehmen mit mindestens 250 Mitarbeitern. Er ergänzt die bestehenden Liquiditätsprogramme der KfW, die vor allem auf kleine und mittelständische Unternehmen abzielen. Der WSF wird aus Mittelzusagen und Bürgschaften der Bundesregierung gespeist, die sich wie folgt zusammensetzen: (1) Mittelzusagen in Höhe von EUR 100 Mrd. (2,9% des BIP im Jahr 2019) für Kapitalmaßnahmen (z.B. direkte Rekapitalisierung durch Anteilskäufe, stille Beteiligungen, Genussrechte oder nachrangige Schuldtitel), (2) Mittelzusagen in Höhe von bis zu EUR 100 Mrd. zur Finanzierung bereits vereinbarter KfW-Programme und (3) ein Bürgschaftsvolumen von bis zu EUR 400 Mrd. (11,6% des BIP), das z.B. die Platzierung von Anleihen durch ergänzende staatliche Garantien erleichtern soll.

Finanzhilfen und Schutzschilde der Bundesländer

Neben dem Schutzschild der Bundesregierung haben viele der 16 Bundesländer (darunter auch die vier wirtschaftlichen Schwergewichte Nordrhein-Westfa-

⁸ Becker, Sebastian; Schildbach, Jan (2020). Government support for German companies in the corona. Crisis. Focus Germany, Deutsche Bank Research. 19. März.



len, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, in denen über 60% des deutschen BIP erwirtschaftet werden) eigene Unterstützungsprogramme für ihre Wirtschaft in zweistelliger Milliardenhöhe aufgelegt.

Konjunkturpaket mit einem Umfang von EUR 130 Mrd.: Von der Krisenbekämpfung zur Absicherung der Erholung ...

Anfang Juni kündigte die Regierung zwei finanzpolitische Unterstützungsprogramme mit einem Gesamtvolumen von EUR 130 Mrd. (3,8% des BIP im Jahr 2019) für 2020/21 an. Das erste Programm, das „Konjunktur- und Krisenbewältigungsprogramm“, enthält als zentrales Element eine vorübergehende Absenkung des Mehrwertsteuersatzes im zweiten Halbjahr (vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2020) von derzeit 19% auf 16% bzw. von 7% auf 5% für den ermäßigten Satz. Nach Schätzungen der Regierung ergeben sich daraus für die Verbraucher und/oder Unternehmen Steuererleichterungen in Höhe von rund EUR 20 Mrd. (0,6% des BIP im Jahr 2019). Außerdem dürfen die private Haushalte und Unternehmen in den Jahren 2021/22 auf eine Entlastung bei den Strompreisen hoffen, weil die EEG-Umlage gesenkt werden soll. Finanziert werden soll dies durch Zusatzausgaben des Bundes (geschätzte Ausgaben: EUR 11 Mrd.). Zudem sollen Familien für jedes Kind eine Einmalzahlung von EUR 300 erhalten (geschätzter Aufwand: EUR 4,3 Mrd.).

Das „Soforthilfeprogramm für kleine Unternehmen und Soloselbständige“ wird als „Programm für Überbrückungshilfen“ für von der Corona-Pandemie ernsthaft in Mitleidenschaft gezogene Unternehmen weiterentwickelt bzw. fortgeführt. So sollen für die drei Monate von Juni bis August 2020 weitere Zuschüsse von bis zu EUR 25 Mrd. (0,7% des BIP im Jahr 2019) bereitgestellt werden. Diese Finanzhilfen (Subventionen) richten sich zwar an alle Sektoren, sollen aber vor allem den am stärksten betroffenen Bereichen wie Hotels, Gaststätten, Tourismus, Logistik und Messeunternehmen zugutekommen. Diese Überbrückungshilfen sollen aus nicht abgerufenen Mitteln aus dem vorhandenen Soforthilfeprogramm finanziert werden. Zudem sollen höhere Verlustvorträge für die Jahre 2020 und 2021 die Liquiditätssituation der Unternehmen verbessern (EUR 2 Mrd.). Darüber hinaus sollen höhere Abschreibungsbeträge in den Jahren 2020/21 den Unternehmen einen zusätzlichen Investitionsanreiz bieten (EUR 6 Mrd.).

... und Sicherung der Zukunft

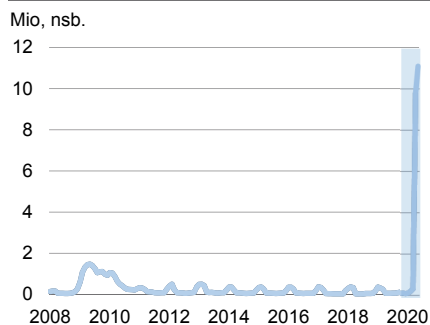
Mit rund EUR 50 Mrd. des Gesamtvolumens des Fiskalpaketes soll ein beträchtlicher Teil in das sogenannte „Zukunftspaket“ fließen. Dieses umfasst z.B. Förderprogramme für E-Mobilität (wie z.B. die Verdoppelung der Kaufprämie; EUR 2,2 Mrd.), den Ausbau der Ladestruktur (EUR 2,5 Mrd.) oder die Modernisierung von Bus- und Lkw-Flotten (EUR 1,2 Mrd.) und Flugzeugen (EUR 1,0 Mrd.). Im Rahmen des „Pakts für den öffentlichen Gesundheitsdienst“ sollen EUR 4 Mrd. z.B. zur besseren personellen Ausstattung der Gesundheitsämter bereitgestellt werden; das „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“ sieht EUR 3 Mrd. für eine bessere Infrastruktur der Krankenhäuser vor, und jeweils EUR 1 Mrd. sollen für die flexible Inanspruchnahme der nationalen Produktion von wichtigen Pharma-/Medizinprodukten sowie für den Aufbau eines Lagerbestands an Schutzkleidung verwendet werden.



4. Ein engmaschiges Sozialversicherungsnetz, das die Krisenresilienz der Bürger verbessert

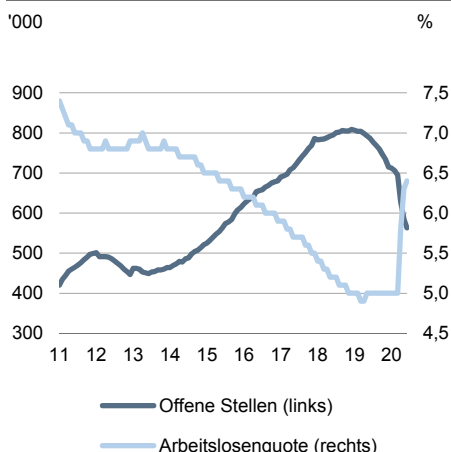
Die oben bereits erwähnte gesetzliche Kranken- und Unfallversicherung ist nur ein Baustein des umfangreichen deutschen Sozialversicherungssystems, dessen Zentrum die gesetzliche Sozialversicherung bildet. Die verschiedenen Sozialversicherungen sind nicht allein Sache des Staates, sondern unterliegen der Selbstverwaltung, was den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften beträchtliche (gemeinsame) Entscheidungsspielräume verleiht. Dies fördert wiederum den sozialen Frieden und erleichtert es, wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Insbesondere aber wird die wirtschaftliche Resilienz der Bürger verbessert – und zwar vor allem in Zeiten beträchtlicher wirtschaftlicher Unsicherheit, wie sie derzeit herrscht. Wenn jemand in Deutschland seinen Arbeitsplatz verliert, erhält er oder sie in der Regel mindestens ein Jahr lang das sogenannte Arbeitslosengeld I; für ältere Beschäftigte verlängert sich die Bezugsdauer auf maximal zwei Jahre. Das Arbeitslosengeld ist mit 60% (bzw. 67% für Eltern) des vorhergehenden Nettolohns relativ großzügig bemessen. Aufgrund der Pandemie wurde der Bezugszeitraum für das Arbeitslosengeld I um drei Monate verlängert, sofern die Zahlung andernfalls bis zum Jahresende auslief. Die Bundesagentur für Arbeit übernimmt außerdem die Sozialversicherungsbeiträge, sodass die Betroffenen nach wie vor renten- und krankenversichert sind. Bei länger andauernder Arbeitslosigkeit besteht in der Regel nach einer Vermögensprüfung Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Diese Vermögensprüfung wurde während der Corona-Krise ausgesetzt.

Ende Mai hatten rd. 855.000 Betriebe für 11,8 Mio. Beschäftigte Kurzarbeit angemeldet 16



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Deutsche Bank Research

Corona-Pandemie zeigt am Arbeitsmarkt bereits seit April deutliche Auswirkungen 17



Quelle: Deutsche Bundesbank

Kurzarbeitergeld: Die Wunderwaffe der deutschen Arbeitsmarktpolitik

Seit der globalen Finanzkrise des Jahres 2009, in der das deutsche BIP um 5,7% einbrach, aber die Arbeitslosenquote lediglich um 0,3%-Punkte anstieg, weil rund 1,5 Millionen Beschäftigte in Kurzarbeit geschickt und die entsprechenden Einkommensverluste von der Bundesagentur für Arbeit ausgeglichen wurden, ist der Begriff „Kurzarbeitergeld“ international zu einem weiteren Markenzeichen für die deutsche soziale Marktwirtschaft geworden. Kurzarbeitergeld wird vor allem gewährt, um einen kurzfristigen Engpass bei der Nachfrage zu kompensieren. Kurzarbeitergeld kann üblicherweise bis zu 12 Monate bezogen werden. Im Falle von Unterbrechungen länger als drei Monate hat sich die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes erneuert. Aktuell gilt zudem eine verlängerte Bezugsdauer von 21 Monaten, längstens bis zum 31. Dezember 2020. Dies hat sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer offensichtliche Vorteile. Der Arbeitnehmer behält seinen Arbeitsplatz und muss nur begrenzte Einkommensverluste hinnehmen, da er nach der ursprünglichen Regelung bis zu 60% (Eltern bis zu 67%) seines Nettoeinkommens für die gekürzte Arbeitszeit bezieht. Die Arbeitgeber können den Arbeitskräfteinsatz flexibel steuern und die laufenden Kosten beträchtlich senken. Sie können ihre qualifizierten Arbeitskräfte halten und kostspielige Entlassungen und Neubesetzungskosten bei einer Erholung der Nachfrage vermeiden. Dieses Instrument passt gut zur traditionellen, langfristigen Bindung der Arbeitskräfte in Deutschland, zumal auch die hohen emotionalen Kosten von Entlassungen umgangen werden.

Es ist daher nicht überraschend, dass die Bedingungen für das Kurzarbeitergeld als eine der ersten Maßnahmen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie rückwirkend ab dem 1. März gelockert wurden. Mitte März prognostizierte die Bundesregierung einen Anstieg der Zahl der Kurzarbeiter auf 2,35 Millionen, woraus sich zusätzliche Kosten in Höhe von EUR 10 Mrd. ergeben



(0,3% des BIP im Jahr 2019). Wie viele Menschen tatsächlich in Kurzarbeit geschickt wurden, zeigt sich gewöhnlich erst mit dreimonatiger Verzögerung bei der endgültigen Abrechnung durch die Bundesagentur für Arbeit. Die Unternehmen müssen jedoch vorab Kurzarbeitergeld beantragen. Rund 855.000 Unternehmen haben Kurzarbeit beantragt, was bis Ende Mai 11,8 Millionen Beschäftigten entsprach. In diesem Falle wären die Reserven der Bundesagentur für Arbeit in Höhe von rund EUR 26 Mrd. im Laufe des Jahres ausgeschöpft. Danach würde ein Kredit der Bundesregierung in Höhe von über EUR 5 Mrd. benötigt. Am 22. April beschloss die Regierungskoalition zudem eine Anhebung des Kurzarbeitergelds auf 70% bzw. 77% des vorhergehenden Verdiensts nach drei Monaten und auf 80% bzw. 87% nach einem halben Jahr (die gestaffelte Anhebung gilt bis Ende 2020 und sofern die Arbeitszeit um mindestens die Hälfte reduziert wird).

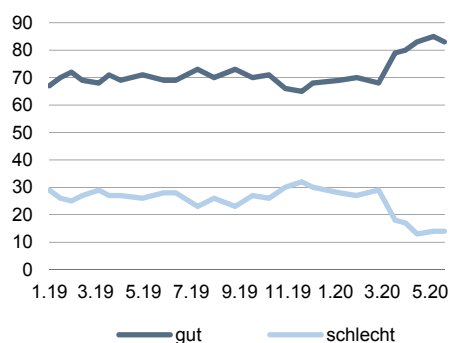
5. Verantwortungsbewusste, langfristig denkende Unternehmen und Gewerkschaften

Der breite Mittelstand ist wohl das wichtigste Charakteristikum der deutschen Unternehmenslandschaft. Rund einer von sechs abhängig Beschäftigten in Deutschland arbeitet für ein mittelständisches Unternehmen, von denen viele weltweit tätig sind. Die häufig noch als Familienunternehmen geführten Mittelständler sind ihrer Heimatregion eng verbunden und fühlen sich in hohem Maße für das Wohlbefinden ihrer Mitarbeiter verantwortlich. Häufig unterstützen sie Schulen oder Fachoberschulen, aber auch kulturelle Institutionen oder Sportstätten. Für viele dieser Unternehmen ist es eine Frage der Ehre, aber auch der Notwendigkeit, ihre Arbeitskräfte zu schützen, weil ihr hoch qualifiziertes Personal entscheidend zu ihrem wirtschaftlichen Erfolg beiträgt. Daher sind die Betriebsräte in diesen Unternehmen häufig sehr kooperativ, oft nicht immer im Einklang mit den Ansichten der Gewerkschaftsführung auf Bundesebene. In Krisenzeiten konzentrieren sich allerdings auch konfliktorientiertere Gewerkschaftsführer auf das langfristige Überleben der Unternehmen. Dies zeigt sich daran, dass in den vergangenen Jahren verschiedene flexible Instrumente in die Tarifverträge aufgenommen wurden (Jahresarbeitszeitkonten, leistungsbezogene Vergütungsbestandteile oder die Möglichkeit, in schwierigen Zeiten von den Tarifverträgen abzuweichen). Insofern ist es nicht überraschend, dass die IG Metall in Nordrhein-Westfalen im Tarifvertrag im Frühling keine allgemeinen Lohnsteigerungen forderte, sondern sich mit einem Zuschlag auf das Kurzarbeitergeld für niedrige Lohngruppen zufrieden gab. Zahlreiche Mittelstandsunternehmen haben ihre Fertigung auf medizinische Geräte und Schutzkleidung umgestellt und ihren Mitarbeitern Gelegenheit gegeben, sich gemeinnützig zu engagieren.

Kanzlerin Merkel macht ihren Job ziemlich...

18

% der Befragten



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen. PolitBarometer, 09.04.2020

6. Hohes Vertrauen in die Institutionen und langfristig orientierte Bürger

In vielen Ländern ist das Vertrauen in die Regierungschefs während der Pandemie gestiegen, was in Krisenzeiten ganz normal ist. Bundeskanzlerin Merkel sticht in dieser Hinsicht jedoch besonders hervor. Dies mag manchen besonders überraschen, da sie nach der Abgabe des CDU-Parteivorsitzes und der Ankündigung, sich nicht wieder zur Wahl zu stellen, als deutlich geschwächt galt. Ihr vorsichtiger, unaufgeregter und pragmatischer Stil, der sich auf den Rat wissenschaftlicher Experten verlässt, hat ihr und Deutschland insgesamt genutzt. Dies gilt vor allem im Vergleich zu Ländern, deren orientierungslose Politi-

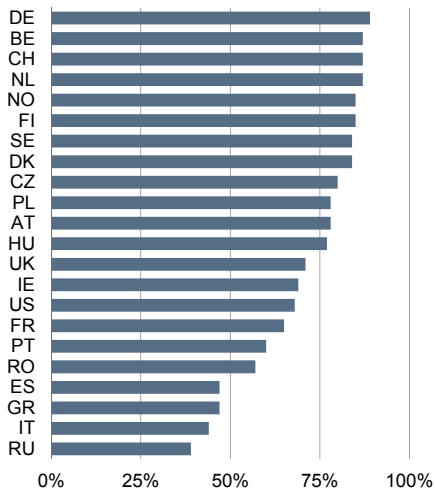


Krisenresilienz made in Germany

Welches Angebot bevorzugen Sie?
USD 3400 diesen Monat oder 3800
nächsten Monat

19

Anteil der Befragten die bevorzugen zu warten



Title: How Time Preferences Differ: Evidence from 53 Countries, Journal of Economic Psychology

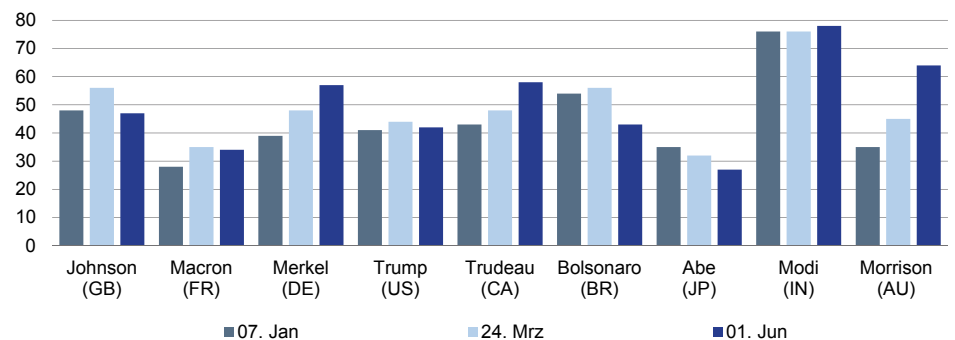
Quelle: T. Hens, M. O. Rieger und M. Wang (2016)

ker hoffen, die Krise durch Ignorieren aussitzen zu können. Das Krisenmanagement der deutschen Regierung profitierte vom traditionell hohen Vertrauen der Deutschen in die Regierung, vor allem die Kommunalbehörden. Dies ist sicherlich ein Grund dafür, dass die Menschen die Lockdown-Anordnungen besser befolgt haben als in zahlreichen anderen Ländern. Gewisse Verhaltensmuster waren wahrscheinlich ebenfalls hilfreich. Die deutsche Bevölkerung ist insgesamt sehr langfristig orientiert und risikoavers, wie die geringe Zeitpräferenz zeigt. In der Verhaltensforschung wird dies als Selbstregulation und die Fähigkeit zum Belohnungsaufschub bezeichnet. Studien zufolge führt Ungeduld zu deutlich niedrigeren Investitionen in das eigene Humankapital und damit zu einem deutlich geringeren Lebenseinkommen. Untersuchungen und Experimente haben gezeigt, dass die deutsche Gesellschaft von einem hohen Grad an Gewissenhaftigkeit und der Bereitschaft zum Belohnungsaufschub gekennzeichnet ist. Dies führt unter anderem zu einem stärkeren Gesundheitsbewusstsein. Die insgesamt gute finanzielle Lage der privaten Haushalte, insbesondere die niedrige Verschuldung (eine weitere Folge der geringen Zeitpräferenz), verschafft den deutschen privaten Haushalten die erforderlichen Ressourcen, um auch längere Zeit mit der sozialen Distanzierung leben zu können – was wohl der Sinn der Sache ist.

Führende Politiker der Welt und COVID-19

20

Zustimmungsraten ausgewählter Politiker im Jahr 2020, %



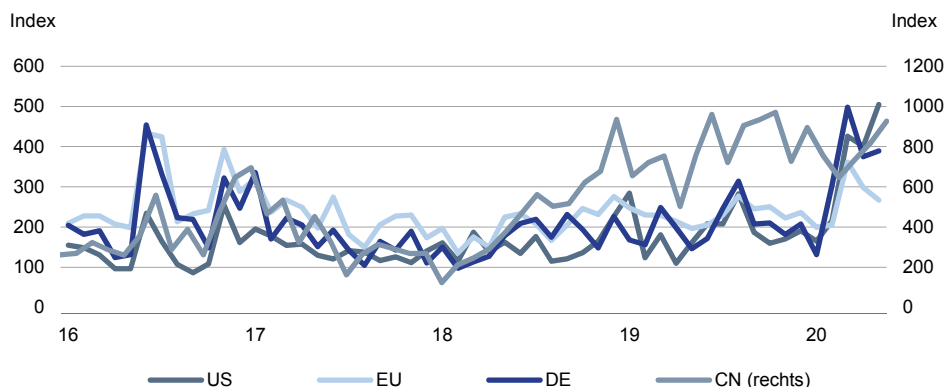
Deutschland: Schwer getroffen, aber im Vergleich zu anderen Ländern noch in einer guten Position

Zweifelloos wird die Rückkehr zur Normalität noch lange auf sich warten lassen. COVID-19 hat die Unsicherheit weltweit erhöht, was den Welthandel und die Investitionen weiter hemmen und so die Erholung der deutschen Wirtschaft dämpfen dürfte. Nach dem Brexit und dem Handelskonflikt zwischen den USA und China erleidet die Globalisierung durch COVID-19 nun den dritten Schlag innerhalb weniger Jahre. Deutschland wird mit seiner exportorientierten Wirtschaft von einer strukturellen Verlangsamung des Welthandels stärker in Mitleidenschaft gezogen als andere Länder.



Nachrichtenbasierter wirtschaftspolitischer Unsicherheitsindex

21



Quelle: policyuncertainty.com

Die Regierung versucht zwar, den strukturellen Wandel hin zu Digitalisierung und Nachhaltigkeit durch die umfangreichen Fiskalausgaben zu fördern. Ein großer Teil des Geldes fließt jedoch in Einkommensersatzleistungen und wird nicht für zukunftsorientiertere Projekte zur Verfügung stehen. Zudem scheint Konsens zwischen Politikern, Wirtschaftslobbyisten und der großen Mehrheit der Bevölkerung darüber zu herrschen, dass der Staat bei der Lösung aller Probleme stärker beteiligt sein sollte. Dies hat Befürchtungen aufkommen lassen, dass der Staat nach der Krise dauerhaft eine größere (und nicht etwa eine geringere) Rolle in der Wirtschaft spielen könnte.⁹ Nichtsdestotrotz deuten die oben erläuterten sechs miteinander zusammenhängenden Faktoren (und wahrscheinlich noch weitere) darauf hin, dass die deutsche Wirtschaft besser auf die Krise vorbereitet war und sie besser überstehen dürfte als ihre Pendanten in vielen anderen Ländern – wie es übrigens bereits nach der Krise im Jahr 2009 der Fall war. Dies spiegelt sich auch in unseren Prognosen wider, auch wenn wir für die deutsche Wirtschaft in diesem Jahr eine BIP-Kontraktion um 9% prognostizieren. Für die übrigen großen EWU-Länder rechnen unsere Kollegen allerdings mit einem BIP-Rückgang um 14 bis 15%. Großbritannien dürfte um 11,5% schrumpfen. Der Anstieg der Arbeitslosenquote auf rund 7% im Jahr 2020 ist angesichts der zweistelligen Arbeitslosenquoten in den USA und dem Rest der EWU relativ geringfügig. Trotz der Verschlechterung der fiskalpolitischen Situation ist Deutschlands Schuldenlast sehr viel tragbarer als diejenige vieler anderer Länder, zumal Deutschland nach der Wiedervereinigung und der globalen Finanzkrise gezeigt hat, dass es zu einer fiskalpolitischen Konsolidierung willens und fähig ist. Zuletzt sind das kompetente Krisenmanagement und die Resilienz der Gesellschaft insgesamt sicherlich nicht unbemerkt geblieben und könnten qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Rest der Welt anziehen, zumal deren bevorzugte Zielländer in der COVID-19-Krise bisher nicht zu Ruhm gelangt sind.

Sebastian Becker (+49 69 910-21548, sebastian-b.becker@db.com)

Barbara Böttcher (+49 69 910-31787, barbara.boettcher@db.com)

Eric Heymann (+49 69 910-31730, eric.heyman@db.com)

Marc Schattenberg (+49 69 910-31875, marc.schattenberg@db.com)

Stefan Schneider (+49 69 910-31790, stefan-b.schneider@db.com)

⁹ Schneider, Stefan (2020). Sind wir auf dem Weg in den Staatskapitalismus? Aktueller Kommentar. Deutsche Bank Research. 9. April.



Deutschland-Monitor

In der Reihe „Deutschland-Monitor“ greifen wir politische und strukturelle Themen mit großer Bedeutung für Deutschland auf. Darunter fallen die Kommentierung von Wahlen und politischen Weichenstellungen sowie Technologie- und Branchenthemen, aber auch makroökonomische Themen, die über konjunkturelle Fragestellungen – die im Ausblick Deutschland behandelt werden – hinausgehen.

Unsere Publikationen finden Sie unentgeltlich auf unserer Internetseite www.dbresearch.de. Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-Mail eintragen.

Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:
Deutsche Bank Research
Marketing
60262 Frankfurt am Main
Fax: +49 69 910-31877
E-Mail: marketing.dbr@db.com

Schneller via E-Mail:
marketing.dbr@db.com

- ▶ Krisenresilienz made in Germany 6. Juli 2020
- ▶ Kontinentale und globale Wertschöpfungsketten:
Eine Bestandsaufnahme 8. Juni 2020
- ▶ Bilaterale Exporte 2020:
Große Unterschiede je nach Bestimmungsmarkt 25. Mai 2020
- ▶ Deutscher Arbeitsmarkt in der Corona-Pandemie:
Der Lack ist (erst mal) ab 22. Mai 2020
- ▶ Deutsche Industrie: Corona-Krise überdeckt
strukturelle Standortprobleme 29. April 2020
- ▶ Hamburgs Wohnungsmarkt: Miet- und Preiswachstum
fallen, das Zyklusende ist nah 28. April 2020
- ▶ Ausblick auf den deutschen Immobilienmarkt 2020 22. April 2020

© Copyright 2020. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen verfügt und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Filiale London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die von der UK Prudential Regulation Authority (PRA) zugelassen wurde und der eingeschränkten Aufsicht der Financial Conduct Authority (FCA) (unter der Nummer 150018) sowie der PRA unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Inc. genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.