



# **IW-Report 35/2020**

## **Langfristeffekte der Corona-Pandemie - eine Orientierung**

Michael Grömling

Köln, 23.07.2020

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Potenzialeffekte der Corona-Pandemie</b>	<b>4</b>
<b>2 Verhaltensänderungen</b>	<b>4</b>
<b>3 Technologieschub</b>	<b>5</b>
<b>4 Restrukturierungen und Strukturwandel</b>	<b>7</b>
<b>5 Justage von Markt und Staat</b>	<b>8</b>
<b>6 Konjunktur und Struktur</b>	<b>10</b>
<b>Literatur</b>	<b>12</b>

**JEL-Klassifikation:**

E20 - Konsum, Sparen, Produktion, Investition, Arbeitsmarkt und der informelle Sektor

E22 - Investition; Kapital; Immaterielles Kapital; Kapazität

F20 - Internationale Faktorströme und internationale Geschäftstätigkeiten

I15 - Gesundheit und wirtschaftliche Entwicklung

## Zusammenfassung

Bleibende ökonomische Auswirkungen der Corona-Pandemie werden an der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfaktoren – dem Arbeitseinsatz, Sach- und Humankapital sowie dem Bestand an technischem Wissen – sichtbar werden. Verhaltensänderungen, wie etwa eine höhere Technikakzeptanz, können das Produktionspotenzial dauerhaft stärken. Dem stehen die negativen Effekte von verstärkten protektionistischen Haltungen gegenüber. Jedenfalls hat die Krise einen Technologieschub induziert. Dieser kann sich verstärken, wenn die Digitalisierung zusätzliche Unterstützung durch Infrastrukturinvestitionen erfährt oder die Pandemie eine Renaissance der Naturwissenschaften – mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Bestände an Human- und Sachkapital sowie auf das technische Wissen – einläutet. Die Auswirkungen von Restrukturierungen und dem säkularen Strukturwandel auf das Produktionspotenzial sind zunächst offen. Gefahren lauern jedoch durch eine Forcierung von Protektionismus und zunehmende Staatseingriffe, die insgesamt gesehen Innovationen und Investitionen hemmen.

## 1 Potenzialeffekte der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie hat im zweiten Quartal 2020 rund um den Globus das Wirtschaftsleben so stark beeinträchtigt wie kein Ereignis in den letzten sieben Dekaden. In vielen Ländern steigen die Infektionszahlen auch Anfang des dritten Quartals weiter an. Dazu kommt, dass eine zweite Infektionswelle mit erneuten gesundheitspolitisch notwendigen Lockdown-Maßnahmen derzeit nicht ausgeschlossen werden kann. Jedenfalls wird auch ohne eine zweite Welle die wirtschaftliche Erholung mindestens das Jahr 2021 noch in Anspruch nehmen. Frühere Konjunkturkrisen, die mit Blick auf Deutschland meistens Industriekrisen waren, haben immer mehrere Erholungsquartale gebraucht (Bardt/Grömling, 2020). So dauerte es etwa im Gefolge der globalen Finanzmarktkrise vom Tiefpunkt im ersten Quartal 2009 bis zum dritten Quartal 2011 bis das Verarbeitende Gewerbe hierzulande wieder das Vorkrisenniveau des dritten Quartals 2008 erreicht hatte.

Neben dieser eher kurzfristigen konjunkturellen Dimension der Pandemie stellt sich auch die Frage, welche bleibenden Effekte möglich erscheinen. Im folgenden Beitrag werden diesbezüglich Überlegungen für Deutschland angestellt. Dabei stehen vorwiegend die Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial im Vordergrund. Darüber hinaus werden etwa auch die Staatsfinanzen und die Verteilungssituation einer Volkswirtschaft beeinflusst. Dies wird hier nicht thematisiert.

Das Produktionspotenzial kann anhand der Ausstattung einer Volkswirtschaft mit Arbeitskräften, Sachkapital (einschließlich Infrastrukturen und immateriellem Produktionskapital), Humankapital, Naturkapital und dem vielfältigen Bestand an technischem Wissen beschrieben werden (Grömling, 2017). Diese Faktorausstattung determiniert das gesamtwirtschaftliche Produktivitätsniveau, das in hohem Maß wiederum über den (materiellen) Lebensstandard in einem Land entscheidet. Die Neigung, in all diese Faktorbestände zu investieren, wird letztlich von den institutionellen und geopolitischen Rahmenbedingungen bestimmt.

## 2 Verhaltensänderungen

Die Corona-Pandemie hat die Volkswirtschaften schneller, stärker und vor allem viel breiter erfasst als frühere Krisen. Weite Teile der Industrie und der Dienstleister durchleben auch nach der Aufhebung der meisten Lockdown-Maßnahmen starke Geschäftseinbrüche gegenüber dem Vorjahr. Trotz der Erholung gegenüber April 2020, als die Betriebsabläufe am meisten eingeschränkt waren, war die deutsche Industrieproduktion im Mai 2020 noch rund ein Viertel niedriger als im gleichen Vorjahresmonat. Dabei ist zu bedenken, dass 2019 für die Industrie insgesamt ein Rezessionsjahr war. Der Abstand zu 2018 fällt somit noch ein Stück größer aus und der Weg dorthin ist noch ein Stück weiter.

Mit der abrupten, in Teilen sogar vollständigen Aussetzung der normalen Betriebsabläufe im zweiten Quartal 2020 wurden jedoch auch in hohem Tempo neue technische Ausweichmöglichkeiten – wie etwa das Arbeiten oder Studieren von Zuhause – praktiziert. Frühere technologische Widerstände wurden offensichtlich überwunden und als bleibender Effekt kann sich eine **höhere Offenheit für Innovationen** im Betriebs- und Gesellschaftsleben einstellen.

Gesamtwirtschaftlich können diese Verhaltensänderungen sowohl das Humankapital als auch den Bestand an technologischem Wissen dauerhaft erhöhen und möglicherweise auch künftig stärkere Zuwächse bewirken. Nicht zuletzt kann dies auch dadurch verstärkt werden, wenn die Ausbildungsentscheidungen und das Risikobewusstsein junger Menschen in einer positiven Weise beeinflusst werden. Zu denken wäre etwa an eine höhere Affinität für technische oder naturwissenschaftliche Berufswege.

Dagegen können aber auch Verhaltensänderungen eintreten, welche die Fortschritte bei der Faktorausstattung eines Landes langfristig dämpfen. Die infolge der Pandemie entstehende Frustration junger Menschen (Beeger/Löhr/Blazekovic, 2020) über **eingeschränkte Lern-, Studien- und Arbeitsmöglichkeiten** kann langwierige Potenzialschäden – über die Arbeitsmarktintegration und die Anreize zur Humankapitalbildung – mit sich bringen. Gemäß dem sogenannten „Scaring effect“ werden die Lebensläufe und die damit einhergehenden Lebensverdienste von Jugendlichen, die infolge einer Rezession arbeitslos werden oder einen schwierigeren Berufseinstieg haben, langfristig beeinträchtigt (Möller/Umkehrer, 2015; Hutter/Weber, 2020).

Eine weitere Denkmöglichkeit bezüglich bleibender Potenzialschäden infolge der Pandemie besteht darin, dass die bereits vor der Krise bestehenden geopolitischen Gefahren und **protektionistische Haltungen** verstärkt werden. Dies kann die grenzüberschreitende Arbeitsallokation und den internationalen Wissenstransfer – etwa über eingeschränkte Möglichkeiten und geminderte Anreize für Ausbildungen und Berufserfahrungen im Ausland – hemmen. Führen die Pandemie und eine weniger offene Weltwirtschaft langfristig zu einer insgesamt eingeschränkten Fachkräftemigration, dann werden sich demografisch bedingte Produktionslücken und die damit einhergehenden Anpassungslasten hierzulande verstärken.

Nicht zuletzt würde auch eine infolge der Pandemie zunehmende **marktfeindliche Haltung** das Wirtschaftsleben und den Strukturwandel beeinträchtigen (siehe auch Abschnitt 5).

### 3 Technologieschub

Im Kontext der in Abschnitt 2 angesprochenen Verhaltensänderungen wurden bereits die potenziell positiven Effekte auf das Humankapital und den Technologiebestand angesprochen. Die **Digitalisierung** der Volkswirtschaften dürfte infolge der Pandemie einen zusätzlichen und dauerhaften Schub erlebt haben. Um die Einschränkungen beim Arbeitseinsatz infolge des Lockdowns zu kompensieren, haben Unternehmen und private Haushalte in technische Ausrüstungen investiert. Dieser Kapitalstock und dabei insbesondere die immateriellen Komponenten wie das entstandene Organisationskapital (siehe Grömling, 2020a) stehen auch weiterhin zur Verfügung. Zum Teil stimulieren auch einzelne Maßnahmen des umfassenden Konjunkturpakets der Bundesregierung den **technologischen Fortschritt**. Petersen (2020) weist darüber hinaus darauf hin, dass während der Finanzmarktkrise von 2008/2009 ein Teil des krisenbedingt unterbeschäftigten Forschungspersonals seine Arbeitszeit dafür genutzt hatte, um in stärkerem Ausmaß die bestehenden Produktions- und Organisationsprozesse zu verbessern (Rammer, 2011). Dies erhöht das immaterielle Anlagevermögen und den Stand des technischen Wissens.

Jenseits der kurzfristigen Notwendigkeiten kann dieser pandemiebedingte Technologieschub eine Verstärkung erfahren, wenn nun auch von Seiten der staatlichen **Infrastrukturen** weitere und beständige technologische Verbesserungen eintreten. Nicht zuletzt hat die Krise auch die großen Potenziale – etwa im Bereich der Schulen, des Gesundheitswesens oder der öffentlichen Verwaltungen – für eine Digitalisierung der Leistungen und der Produktionsprozesse offengelegt. Die aktuelle Krise kann bereits vorher bestehende Investitionsnotwendigkeiten (Bardt et al., 2019) akzentuieren und eine Kapitalbildung forcieren.

Die aufgetretenen Abhängigkeiten in Bereichen der Volkswirtschaft – etwa über fehlende ausländische oder inländische **Vorleistungen** im Industrie- aber auch im Dienstleistungssektor (Grömling, 2020b) – haben den Druck für die **Suche nach Alternativen** erhöht. Dies dürfte langfristig auch die Widerstandsfähigkeit der Unternehmen stärken. Eine Restrukturierung der Produktionsprozesse (siehe Abschnitt 4), wie zum Beispiel eine Rückverlagerung von Wertschöpfungsbestandteilen, kann die Produktionskosten der Unternehmen erhöhen und entsprechende Anreize für eine verstärkte Kapitalbildung im Inland etwa über eine zusätzliche Automatisierung setzen (Scheuerle, 2020).

Letztlich wurde nicht nur infolge der aktuellen Krise die hohe Bedeutung der **Naturwissenschaften** belebt. Die Potenziale für die entsprechende Bildung von Human-, Sach- und Technologiekapital wurden bereits vorher mit Blick auf die großen **globalen Megatrends** – wie etwa das Wachstum der Weltbevölkerung, die Ressourcenknappheit und den Klimawandel – genannt (Grömling, 2019). Besonderes Augenmerk richtete sich zum Beispiel in den letzten Jahren bereits auf die Antibiotikaforschung und die damit notwendigen Investitionen (von Baumbach/Oelrich/Oschmann, 2020). In den gesamten Naturwissenschaften kann die aktuelle Pandemie einen Technologie- und Investitionsschub auslösen.

Langfristig sind positive Effekte der Pandemie auf die gesamtwirtschaftliche Ausstattung mit dem zentralen Produktionsfaktor Technisches Wissen denkbar. Dabei muss allerdings auch die **Finanzierungslage der Unternehmen** für derartige Investitionen berücksichtigt werden. Die Krise ist aus epidemischen Gründen mit derzeit schwer abschätzbaren Unsicherheiten verbunden. Dies zeigt sich beispielsweise auch mit Blick auf die Erholungsperspektiven der Weltwirtschaft insgesamt. Für hochgradig in die internationale Arbeitsteilung und den Welthandel integrierte Volkswirtschaften wie Deutschland – die deutsche Industrie tätigt rund die Hälfte ihrer Umsätze mit Auslandskunden – sind die globalen Konjunktur- und Wachstumsperspektiven von hoher Bedeutung. Hohe Verunsicherungen diesbezüglich dämpfen die Investitionsneigung. Die Investitionsmöglichkeiten der Unternehmen werden ebenfalls durch die wirtschaftlich angespannte Lage beeinträchtigt. Das gilt zum einen für die Eigenfinanzierung als auch für die Fremdfinanzierung. Rückläufige Geschäfte zehren an der Eigenkapitalausstattung der Firmen. Steigende Insolvenzgefahren hemmen die Kreditgewährung durch die Banken und verteuern über höhere Risikoprämien die Investitionskosten. Allerdings finden sich im Rahmen des Konjunkturpakets der Bundesregierung auch Maßnahmen, welche die Unternehmensfinanzierung stabilisieren sollen.

Der technische Fortschritt hängt schließlich auch von der **Neugründung von Unternehmen** ab. Die Corona-Pandemie hat dies beispielsweise für den Bereich der Biotechnologie sehr deutlich

gemacht. Damit kommt auch der Wagnisfinanzierung für die Entwicklung des Produktionspotenzials eine hohe Bedeutung zu. Die Corona-Pandemie hat den deutschen Venture Capital-Markt am Ende des ersten Quartals 2020 in eine Schockstarre versetzt (Metzger, 2020), zuletzt waren jedoch wieder deutliche Verbesserungen zu beobachten. Deutschland hat bei der Wagnisfinanzierung und der Unterstützung von Start-ups im Vergleich mit den USA und mit Staatswirtschaften wie China allerdings ein hinreichend bekanntes und markantes Verbesserungspotenzial (Röhl, 2016).

## 4 Restrukturierungen und Strukturwandel

Mit Beginn der Corona-Epidemie in China entstand schnell die Besorgnis über **produktionsseitige Restriktionen** in Deutschland aufgrund ausbleibender Vorleistungen aus anderen Ländern. Diese Sorge hatte sich zwar im Zeitablauf abgeschwächt (Grömling, 2020b). Allerdings wurden angebotsseitige Abhängigkeiten spürbar, die möglicherweise eine **Restrukturierung von Zulieferungen und Produktionsprozessen** entlang der teilweise weit gespannten Wertschöpfungsketten nach sich ziehen (Fuest, 2020). Zum einen kann dies zu einer Multi-Supplier-Strategie führen, mit Hilfe derer die Abhängigkeiten von einzelnen Zulieferern aufgehoben werden und Risiken neu diversifiziert werden. Zum anderen können auch geopolitische Risiken zu einer regionalen Neuorientierung führen. Höhere Kosten infolge von Rückverlagerungen, einer eigenen höheren Fertigungstiefe oder eines breiter aufgestellten Lagermanagement können selbst wieder die Automatisierung und den technologischen Fortschritt forcieren (Scheuerle, 2020). Letztlich werden die Vorteile der bisherigen Spezialisierung im Rahmen der bestehenden Wertschöpfungsketten jenen einer Restrukturierung und neuen Risikodiversifizierung gegenübergestellt. Dabei gilt immer auch zu bedenken, dass die Internationalisierung in Form von länderübergreifenden Wertschöpfungsketten die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen insgesamt erhöht und auch vormals bestehende Risiken und Abhängigkeiten vermindert hat (Fuest, 2020). Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verwies jedenfalls in einem früheren Gutachten (SVR, 2015, S. 291 ff.) im Rahmen eines Kapitels zur Produktivitätsverlangsamung auf die positiven Effekte des Ausbaus internationaler Wertschöpfungsketten. Die Auswirkungen von zukünftigen Restrukturierungen der internationalen Produktionsnetzwerke auf den Human-, Sachkapital- und den Technologiebestand in Deutschland sind zunächst offen. Offen ist auch, welche Auswirkungen eine Regionalisierung der Zulieferungen auf den internationalen und wechselseitigen Wissens- und Technologietransfer und die jeweiligen Faktorbestände der bisher beteiligten und eventuell neu hinzukommenden Länder haben kann.

Des Weiteren ist es auch möglich, dass die Corona-Pandemie den bereits vorher laufenden **Strukturwandel** forciert (Hüther/Bardt, 2020; Hutter/Weber, 2020). Zu denken ist dabei an die Effekte der Digitalisierung, der Energiewende, der Dekarbonisierung und des demografischen Wandels. Für den säkularen strukturellen Wandel gibt es ganz unterschiedliche Erklärungen, die auch zu gegenläufigen Effekten auf die Wirtschaftsstruktur eines Landes führen können. Die Wirtschaftsstruktur ist wie ein Sammelbecken für alle gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Einflüsse (Grömling, 2011; 2020c). Als eine zentrale Erklärung für diesen säkularen Strukturwandel können der Konsumwandel und die diesem zugrundeliegenden



Präferenzänderungen in einer Gesellschaft angeführt werden. So gilt die säkular steigende Bedeutung von Dienstleistungen auch als ein Wohlstandsphänomen. Daneben stimuliert die steigende Komplexität moderner Gesellschaften die Nachfrage nach wissensintensiven Dienstleistungen. Veränderungen der Produktionsprozesse und der Arbeitsteilung können dazu führen, dass sich Unternehmen zu hybriden Unternehmen wandeln, die Industriewaren und Dienstleistungen kombiniert anbieten. Es wurde bereits angesprochen, dass sich parallel zu dieser Ausweitung des betrieblichen Leistungsangebots in Richtung Dienstleistungen die Industrieunternehmen auf der Produktionsebene über einen längeren Zeitraum auf ihr Kerngeschäft konzentriert und bestimmte Leistungen an Spezialfirmen im In- und Ausland ausgelagert haben.

Mit Blick auf die Corona-Pandemie stellt sich die Frage, welche Trends des säkular laufenden Strukturwandels in welcher Art und Weise verstärkt werden und welche Auswirkungen dies wiederum auf die Faktorausstattung und das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial in Deutschland haben kann. Hinsichtlich der sozialen Anpassungslasten ist es auch entscheidend, ob es im Gefolge des Strukturwandels zu besonderen Anpassungslasten am Arbeitsmarkt, also zu **struktureller Arbeitslosigkeit**, kommt (Grömling, 2020c). Hohe Arbeitslosigkeit bedeutet letztlich, dass zwei zentrale Produktionsfaktoren – Arbeit und Humankapital – nicht adäquat eingesetzt und damit auch Wachstumschancen verschenkt werden. Beschäftigte mit bestimmten Qualifikationen werden im Gefolge von Präferenz- oder Technologieänderungen in bestimmten Bereichen nicht mehr eingesetzt und damit stellt sich die Frage, ob diese Qualifikationen in anderen Wirtschaftsbereichen Verwendung finden. Ist dies nicht der Fall, dann kommt es auf die qualifikatorische Flexibilität der Mitarbeiter und die betrieblichen und überbetrieblichen Bildungsangebote an. Klaffen längerfristig die Qualifikationen der freigesetzten Arbeitskräfte und die Erfordernisse in den Betrieben auseinander und kann dieser qualifikatorische „Mismatch“ nicht über Qualifikationsmaßnahmen behoben werden, dann steigt das Risiko struktureller Arbeitslosigkeit und das Brachliegen von volkswirtschaftlichen Humanressourcen. Das Sozialsystem kann wiederum die Anreize für Bildung und Arbeitssuche beeinflussen. Die Flexibilität des Lohnsystems bestimmt ebenfalls über Ausmaß und Persistenz struktureller Arbeitslosigkeit (Klös, 1990).

## 5 Justage von Markt und Staat

Die Corona-Krise hat nicht nur die Notwendigkeit einer schnell wirksamen Konjunkturpolitik aufgeworfen, sondern auch den Ruf nach industriepolitischen Maßnahmen verstärkt. Während die Konjunkturpolitik in erster Linie die Auslastung des bestehenden Produktionspotenzials im besten Fall auf ihr Normalniveau zurückbringen soll, zielen **industrie- oder strukturpolitische Maßnahmen** auf eine Veränderung in Niveau und Struktur des Produktionspotenzials ab (Grömling, 2020c). Auch zur Bewältigung des im vorhergehenden Abschnitt angesprochenen und infolge der Corona-Pandemie möglicherweise forcierten Strukturwandels werden struktur- und industriepolitische Eingriffe des Staates gefordert. Ziel ist dabei die aktive Gestaltung der sektoralen Wirtschaftsstruktur und der wirtschaftlichen (Überlebens-)Chancen von Unternehmen bestimmter Branchen. Für die Stabilisierung einer bestehenden Wirtschaftsstruktur werden sicherheitspolitische Argumente vorgebracht. In strategischen Bereichen (z. B. Militär, Gesundheit) und bei kritischen Infrastrukturen (z. B. Kommunikationsnetze, Energieversorgung) sollen

ökonomische Abhängigkeiten von anderen Ländern – und möglicherweise von deren staatlichen Monopolen – verhindert werden. Dies soll politische Abhängigkeiten vermeiden und die staatliche Souveränität gewährleisten. Haben bestimmte Branchen (z. B. Kohle, Stahl, Werften, Automobilindustrie) in bestimmten Regionen eine dominante Bedeutung für Beschäftigung und Wohlstand, dann soll durch staatliche Strukturpolitik im Falle von sektoralen Strukturschocks das Zurückbleiben oder eine Verarmung dieser Regionen – auch mit der Begründung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in einer Volkswirtschaft – verhindert werden (Hüther/Südekum/Voigtländer 2019). Sektorale Strukturpolitik wird auch mit allokativem Marktversagen begründet: So kann Grundlagenforschung – etwa für Antibiotika oder einen Corona-Impfstoff – als ein öffentliches Gut verstanden werden. Privatwirtschaftliche Forschung hat demnach positive externe Effekte für andere Unternehmen, und somit verhindert eine staatliche Forschungsförderung eine Unterversorgung durch den Markt. Zudem wird die Strukturgestaltung im Sinne einer Förderung von „Zukunftsbranchen“ durch Forschungs- und Technologiepolitik als Begründung genannt. Dies zeigt sich derzeit etwa bei der Diskussion über eine staatliche Subventionierung der Elektromobilität.

Die Liste von Argumenten gegen eine staatliche Struktur- und Industriepolitik ist aber ebenso lang (Bardt, 2019; Grömling 2020c; SVR 2009). Eine Subventionierung von bestimmten Branchen zur Verbesserung ihrer Produktionsbedingungen diskriminiert immer auch die im Inland nicht begünstigten Branchen. Darüber hinaus kommt es international zu Wettbewerbsverzerrungen, was möglicherweise Reaktionen (Zölle oder Einfuhrkontingente) anderer Länder provoziert und über steigende Transaktionskosten den Wohlstand insgesamt beeinträchtigen kann. Sektorale Strukturpolitik setzt – um langfristige Struktur- und Allokationsverzerrungen dahingehend zu vermeiden, weil die Produktionsfaktoren nicht in der effizientesten Verwendung eingesetzt werden – Informationsasymmetrien voraus: Der Staat müsste demnach über besseres Wissen hinsichtlich des gesellschaftlich erwünschten Güterangebots verfügen als privatwirtschaftliche Unternehmen. Die aktuelle Diskussion über die Antriebstechnologien der Zukunft mögen auch hier als ein Beispiel dienen.

Die langfristigen Auswirkungen einer Industrie- oder Strukturpolitik auf die Faktorbestände eines Landes hängen letztlich davon ab, ob die damit forcierten Wirtschaftsstrukturen langfristig wettbewerbs- und überlebensfähig sind. Jedenfalls besteht mit industriepolitischen Eingriffen immer auch die Gefahr von Strukturkonservierungen, was wiederum Innovationen und den damit verbundenen Strukturwandel hemmen kann. Sicherlich gilt es in Anbetracht der Schnelligkeit und Heftigkeit der aktuellen Krise – vor allem wegen der Nachfrageeinbrüche infolge der einbrechenden Weltwirtschaft – auch zu bedenken, welche Folgen für die Faktoren Arbeit und Humankapital durch eine ausgeprägte Insolvenzwelle entstehen können. Arbeitslosigkeit – und dabei besonders strukturelle Arbeitslosigkeit – kann mit bleibenden Entwertungen beim Humankapital oder zumindest größeren Mismatch-Problemen am Arbeitsmarkt einhergehen.

Anhand des Beispiels Industrie- und Strukturpolitik kann erkannt werden, dass infolge dieser schweren Wirtschaftskrise auch das **Grundverständnis von Markt und Staat** auf den Prüfstand kommt und möglicherweise neu justiert wird. Der seit der globalen Finanzmarktkrise aufkommende Protektionismus und die Handelskonflikte in den letzten Jahren haben bereits die marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismen eingeschränkt. Die langfristigen Innovations- und

Investitionseffekte dürften insgesamt negativ sein. Jedenfalls wird den vormaligen Binnenmarktprogrammen und Welthandelsrunden zugesprochen, dass sie mit Blick auf die Entwicklung der Produktionsfaktoren und der Produktivität vorteilhaft waren. Demnach dürften die verstärkten Staatseingriffe und der Protektionismus langfristig das Gegenteil bewirken.

Verstärkte Staatseingriffe infolge der Corona-Pandemie können zur Einschränkung des Wettbewerbs und zur spiegelbildlichen Machtkonzentration führen. Vor allem wenn Staatsunternehmen und Staatsfonds einen zunehmenden Einfluss auf die Wirtschaftstätigkeit in ihren eigenen Ländern und auch in anderen Volkswirtschaften gewinnen. Dies kann langfristige Auswirkungen auf die Faktorakkumulation und die säkularen Entwicklungspfade von Volkswirtschaften haben (Matthes, Jürgen, 2020). Die Corona-Krise verschärft die politische und ökonomische Auseinandersetzung der bipolaren Hegemonialmächte USA und China. Beide forcieren industrie- und strukturpolitische Projekte, die letztlich ebenfalls eine Neuorientierung von Markt und Staat mit sich bringen und andere Länder auch institutionell – etwa mit Blick auf Marktzugang oder Unternehmensbeteiligungen – unter Zugzwang setzen. Dies hat am Ende des Tages Auswirkungen auf die Produktionspotenziale, die Produktivitätsentwicklung und schließlich den damit einhergehenden Wohlstand. Jedenfalls geht nicht automatisch mit einer regionalen Reallokation von Produktionsfaktoren eine höhere Produktivität einher.

Eine zunehmende Machtkonzentration kann aber auch im Gefolge der Zugewinne in den **Plattformunternehmen** eintreten. Die Einschränkungen infolge der Corona-Pandemie etwa im Bereich des stationären Handels haben bereits bestehende Substitutionsmöglichkeiten und deren Geschäftsmodelle gestärkt (Matthes, Sebastian 2020). Jedenfalls wurden diese Plattformunternehmen an den Kapitalmärkten auch während der Krise besser bewertet. Dies kann ihnen, vor allem wenn sich die Anpassungslasten über eine längere Zeit hinziehen, erhebliche Finanzierungsvorteile verschaffen (Pagano/Wagner/Zechner, 2020) und damit eine bleibende Reallokation von Arbeit, Sach- und Humankapital sowie des Bestands an technischem Wissen auslösen.

## 6 Konjunktur und Struktur

Die Corona-Pandemie hat einen bislang ungekannten konjunkturellen Einbruch bewirkt. Zugleich dürfte sie den säkularen Strukturwandel, der wiederum von der Digitalisierung, der Energiewende, der Dekarbonisierung und vom demografischen Wandel angetrieben wird, beschleunigen. Konjunkturelle und strukturelle Faktoren haben sich auch in der Vergangenheit immer wieder wechselseitig beeinflusst. Unter Konjunktur können generell die Schwankungen bei der Auslastung eines gegebenen Produktionspotenzials verstanden werden. Strukturwandlungen verändern – neben dem neutralen technischen Fortschritt und der Faktorakkumulation – das Niveau und insbesondere die Struktur des Produktionspotenzials. Diese Veränderungen betreffen zum einen die Güterebene, also was produziert wird, und zum anderen die Faktor- und Produktionsebene, also wie produziert wird (Grömling, 2011). Zu bedenken ist bei der Diskussion über Konjunktur und Strukturwandel auch immer, dass eine Rückkehr zur Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten nicht unbedingt bedeutet, dass dieses Potenzial während der Konjunkturkrise in Struktur und Niveau konstant geblieben ist. Ein Extrembeispiel ist die Konjunkturkrise in Deutschland in den frühen 1990er Jahren. Die

Kapazitätsauslastung der Industrie ging von 1992 bis 1993 vom durchschnittlichen Niveau von knapp 84 auf gut 75 Prozent stark zurück. Die Durchschnittsauslastung wurde wieder Ende 1994 erreicht. Mit Blick auf den Faktor Arbeit ging das Produktionsniveau jedoch um zwei Millionen auf acht Millionen Beschäftigte zurück.

Im vorliegenden Beitrag wurden einige Denkübungen angestellt, welche Veränderungen im Produktionspotenzial – hier mit Fokus auf die Produktionsfaktoren und Produktionsprozesse – eintreten können. Letztlich entscheiden auch die institutionellen Rahmenbedingungen darüber, ob und wieviel in die einzelnen Produktionsfaktoren investiert wird. Diese Faktor- und Prozessveränderungen werden allerdings in den einzelnen Branchen, also auf der Güterebene, in unterschiedlicher Intensität stattfinden.

## Literatur

Bardt, Hubertus, 2019, Ordnungspolitik ohne industriepolitische Blindheit, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg., Nr. 2, S. 87–91

Bardt, Hubertus / Dullien, Sebastian / Hüther, Michael / Rietzler, Katja, 2019, Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, IW-Policy Paper 10/2019, Köln

Bardt, Hubertus / Grömling, Michael, 2020, Kein schnelles Ende des Corona-Schocks: Ökonomische Einschätzungen deutscher Unternehmen, in: IW-Trends, 47. Jg., Nr. 2, S. 21–41

Baumbach von, Hubertus / Oelrich, Stefan / Oschmann, Stefan, 2020, Eine Milliarde Dollar für neue Antibiotika, in: FAZ, Nr. 160 vom 13. Juli 2020, S. 18

Beeger, Britta / Löhr, Julia / Blazekovic von, Jessica, 2020, Die Krise der Jungen, in: FAZ, Nr. 165 vom 18. Juli 2020, S. 21

Fuest, Clemens, 2020, Corona verändert die Globalisierung, aber beendet sie nicht, in: Handelsblatt, Nr. 133 vom 14. Juli 2020, S. 48

Grömling, Michael, 2011, Strukturwandel – Dimensionen und Erklärungen, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Bd. 58, Nr. 4, S. 583–602

Grömling, Michael, 2017, Wachstumspotenzial: ein Growth Accounting für Deutschland, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Perspektive 2035. Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlstand in der alternden Gesellschaft, Köln, S. 91–111

Grömling, Michael, 2019, Industrieller Strukturwandel im Zeitalter der Digitalisierung, in: ifo Schnelldienst, 72. Jg., Nr. 15, S. 8–12

Grömling, Michael, 2020a, Measuring Modern Business Investment. A Case Study for Germany, in: World Economics, 21. Jg., Nr. 1, S. 39–64

Grömling, Michael, 2020b, Produktionsrestriktionen der deutschen Wirtschaft infolge der Corona-Pandemie, IW-Kurzbericht Nr. 80/2020, Köln

Grömling, Michael, 2020c, Soziale Marktwirtschaft und inklusiver Strukturwandel, in: Grömling, Michael / Taube, Markus (Hrsg.), Reflexionen zur Sozialen Marktwirtschaft. Eine Festschrift für Wolfgang Quaisser, Marburg, S. 339–352

Hüther, Michael / Bardt, Hubertus, 2020, Von der Öffnung des Lockdowns zu neuen wirtschaftlichen Perspektiven, IW-Policy Paper 10/2020, Köln

Hüther, Michael / Südekum, Jens / Voigtländer, Michael, 2019, Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, IW-Studie, Köln

Hutter, Christian / Weber, Enzo, 2020, Corona-Krise: die transformative Rezession, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 6, S. 429–431

Klös, Hans-Peter, 1990, Mikroökonomik der Arbeitslosigkeit, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 182, Köln

Klös, Hans-Peter, 2020, Nach dem Corona-Schock: Digitalisierungspotenziale für Deutschland, IW-Policy Paper 14/2020, Köln

Matthes, Jürgen, 2020, Unternehmensübernahmen und Technologietransfer durch China, IW-Report, Nr. 24, Köln

Matthes, Sebastian, 2020, Digitaler Kolonialismus, in: Handelsblatt, Nr. 105 vom 03.06.2020, S. 20

Metzger, Georg, 2020, VC-Geschäftsklima lebt nach Corona-Schock wieder auf, KfW Research German Venture Capital Barometer 2. Quartal 2020, Frankfurt am Main

Möller, Joachim / Umkehrer Matthias, 2015, Are there long-term earnings scars from youth unemployment in Germany?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 235, Nr. 4/5, S. 474–498

Pagano, Marco / Wagner, Christian / Zechner, Josef, 2020, Disaster Resilience and Asset Prices, CSEF Working Papers, Nr. 563, Centre for Studies in Economics and Finance (CSEF), University of Naples, Italy

Petersen, Thieß, 2020, Corona-Pandemie – Schub oder Bremse für die Produktivität? <https://inclusive-productivity.de>

Rammer, Christian, 2011, Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Innovationstätigkeit der Unternehmen in Deutschland, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 80, Nr. 3, S. 13–34

Röhl, Heiner, 2016, Unternehmensgründungen – Mehr innovative Startups durch einen Kulturwandel für Entrepreneurship? IW-Policy Paper 2/2016, Köln

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2009, Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Jahresgutachten 2009/2010, Wiesbaden

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2015, Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt. Jahresgutachten 2015/2016, Wiesbaden

Scheuerle, Andreas, 2020, Corona: Ende gut, alles gut? Makro Research DekaBank, Ausgabe 4/2020, Frankfurt am Main