

Dullien, Sebastian; Herzog-Stein, Alexander; Rietzler, Katja; Tober, Silke;
Watzka, Sebastian

Research Report

Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2021: Die Erholung nachhaltig gestalten

IMK Report, No. 164

Provided in Cooperation with:

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

Suggested Citation: Dullien, Sebastian; Herzog-Stein, Alexander; Rietzler, Katja; Tober, Silke; Watzka, Sebastian (2021) : Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2021: Die Erholung nachhaltig gestalten, IMK Report, No. 164, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/237600>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

REPORT

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Report 164, Januar 2021

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN 2021

Die Erholung nachhaltig gestalten

Sebastian Dullien, Alexander Herzog-Stein, Katja Rietzler, Silke Tober, Sebastian Watzka

AUF EINEN BLICK

- Nach der Stabilisierung der Wirtschaft in der akuten Corona-Krise besteht die entscheidende Herausforderung darin, die sich abzeichnende Erholung nicht durch eine übereilte Konsolidierung zu schwächen und zugleich die sozial-ökologische Transformation beschleunigt so voranzutreiben, dass hochwertige Industriearbeitsplätze erhalten, neue geschaffen und soziale Schiefagen vermieden werden.
- Eine andauernde fiskalische Unterstützung, insbesondere durch transformative Investitionen, ist unerlässlich. Ein wichtiger Fortschritt ist das mehrjährige Aufbauinstrument der EU, das erstmals eine gemeinsame Schuldenaufnahme in nennenswerter Höhe vorsieht.
- Die expansive Geldpolitik ist durch das flexible Notfall-Kaufprogramm PEPP noch effektiver geworden. Die EZB kann aber ohne eine ebenfalls expansive Fiskalpolitik nicht gewährleisten, dass die Wirtschaft des Euroraums einen hohen und nachhaltigen Wachstumspfad erreicht.
- Erforderlich ist eine Reform des fiskalischen Regelwerks in der EU und in Deutschland, die unter Berücksichtigung der Schuldentragfähigkeit die konjunkturelle Stabilisierung und die langfristige Modernisierung fördert. Sinnvoll wäre eine Ausgabenregel kombiniert mit einer Goldenen Regel für Investitionen.
- Neben der kurzfristigen Beschäftigungssicherung zur Bewältigung der Covid-19-Krise müssen die arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen der Digitalisierung, E-Mobilität und Klimaneutralität angegangen werden.

Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2021



Wachstumschancen nutzen



Sozial-ökologische Nachhaltigkeit fördern



Investitionen steigern



PODCAST

Sebastian Dullien zu den wirtschaftspolitischen
Herausforderungen 2021 in „Systemrelevant“ Nr. 39

INHALT

Einleitung	3
Zwischen Pandemie und Klimakrise: Die EU vor großen Herausforderungen ...	4
Europäischer Aufbauplan unterstützt konjunkturelle Erholung	5
Reform der europäischen Fiskalregeln notwendig	6
Geldpolitik mit neuen Akzenten	7
Schnelle und gezielte Reaktion der EZB	7
Geld- und Fiskalpolitik ziehen an einem Strang	7
Deutliche Unterauslastung im Euroraum	8
Handlungsbedarf der EZB ist nicht auf Inflation beschränkt	9
Fiskalpolitik in Deutschland: Investitionen stärken, Konsolidierung nicht übereilen	10
Notwendiges Investitionsniveau noch nicht erreicht	10
Nachhaltige Finanzpolitik erfordert keine schnelle Konsolidierung	11
Arbeitsmarkt: Beschleunigter Strukturwandel durch die Corona-Krise	13
Die Arbeitsmarktentwicklung in der Corona-Krise	13
Eckpunkte einer fortschrittlichen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	14

AUTOREN



Prof. Dr. Sebastian Dullien
Wissenschaftlicher Direktor
sebastian-dullien@boeckler.de



Prof. Alexander Herzog-Stein, PhD
Referatsleiter Arbeitsmarktökonomik
alexander-herzog-stein@boeckler.de



Dr. Katja Rietzler
Referatsleiterin Steuer- und Finanzpolitik
katja-rietzler@boeckler.de



Dr. Silke Tober
Referatsleiterin Geldpolitik
silke-tober@boeckler.de



PD Dr. Sebastian Watzka
Referatsleiter Europäische Konjunkturanalyse
sebastian-watzka@boeckler.de

EINLEITUNG

Zur Jahreswende 2020/21 blickt die deutsche Wirtschaft auf ein turbulentes Jahr zurück: Nachdem zum Jahresbeginn 2020 die schwächelnde Industrie zunächst vorsichtige Erholungszeichen gezeigt hatte, geriet die Wirtschaft insgesamt im ersten Quartal zunehmend in den Strudel der Corona-Pandemie. Was zunächst mit schwächelnder Nachfrage aus dem zuerst betroffenen China und einzelnen Schwierigkeiten mit der Lieferung von Vorprodukten aus Asien begann, wuchs sich schnell zum dramatischsten Wirtschaftseinbruch der deutschen Nachkriegsgeschichte aus.

Mit wachsender Infektionsdynamik in Europa verabschiedeten alle wichtigen Handelspartner nach und nach zum Teil massive Kontaktbeschränkungen und Betriebsschließungen. In Deutschland wurde Ende März die Schließung des Gastgewerbes, großer Teile des Einzelhandels und weiterer kontaktintensiver Dienstleistungsbetriebe ebenso der Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen verordnet. Durch diese Beschränkungen, aber vor allem durch das Abbrechen grenzüberschreitender Lieferketten und den Einbruch der weltweiten Nachfrage¹ sank das deutsche Bruttoinlandsprodukt im Frühjahrsquartal so heftig wie noch nie seit Beginn der vierteljährigen Messung der Wirtschaftsleistung.

Im Sommerquartal setzte nach Lockerung der Kontaktbeschränkungen dann europaweit ein kräftiger Aufschwung ein. Das deutsche Bruttoinlandsprodukt legte nach dem Rekordeinbruch mit einem Rekordsprung wieder zu, wobei sich alle Nachfragekomponenten erholten. Unterstützt wurde die Stimmungsaufhellung in der deutschen Wirtschaft dabei von einem von der Bundesregierung im Juni verabschiedeten Konjunktur- und Zukunftspaket mit einem Volumen von rund 170 Mrd. Euro.²

Die Lockerung der Kontaktbeschränkungen führte allerdings auch zu einem Aufflammen des Covid-19-Infektionsgeschehens in Deutschland und in anderen europäischen Ländern. Als Mitte Oktober die Corona-Inzidenz in Deutschland über die als kritisch angesehene Marke von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner in sieben Tagen sprang, begannen Bund und Länder erneut, Kontaktbeschränkungen zu verschärfen. Ab Anfang November griff so erneut eine behördlich verordnete Schließung der Gastronomie sowie weiter Teile der Freizeitdienstleistungen. Da die Infektionszahlen sich im Laufe des Novembers zwar auf hohem Niveau zumindest stabilisierten, nicht aber spürbar zurückgingen, wurden diese Beschränkungen

mehrfach verlängert und verschärft und dauern im Januar 2021 noch an. Auch in anderen europäischen Ländern wurden im Oktober und November die Kontaktbeschränkungen wieder verschärft.

Zum Jahresbeginn 2021 zerren damit gegenläufige Kräfte an der deutschen Wirtschaft. Teile des Dienstleistungssektors und insbesondere das Gastgewerbe und die Freizeitwirtschaft sind durch die anhaltenden Kontaktbeschränkungen massiv in ihrer Aktivität gebremst, was die Konjunktur belastet. Das Verarbeitende Gewerbe dagegen konnte in den vergangenen Monaten eine deutliche Verbesserung der Auftragslage verbuchen. Infolge dessen wurde auch die Produktion sukzessive von dem Tiefpunkt im Frühjahr wieder hochgefahren, was die Konjunktur belebt. In der Summe dürfte die deutsche Wirtschaft im Winterhalbjahr kaum wachsen oder sogar leicht schrumpfen. Die Erholung ist damit ins Stocken gekommen, aber da die Unterbrechungen von Lieferketten, die das Frühjahr prägten, bislang weitgehend ausgeblieben sind, konnte ein neuer massiver Einbruch verhindert werden.

Für die kommenden Monate ist der konjunkturelle Ausblick für die deutsche Wirtschaft allerdings deutlich positiver: Nach der Zulassung eines ersten Impfstoffes für den Einsatz in der EU läuft die Impfung der deutschen Bevölkerung nach und nach an. Auch wenn es einige Monate dauern wird, bis ein hinreichender Teil der Bevölkerung geimpft ist, um die Infektionsdynamik zu brechen, dürfte allein die Aussicht auf ein Ende der Pandemie bereits konjunkturstützend wirken.

Mit der dann absehbaren Lockerung der Kontaktbeschränkungen und einer zu erwartenden zunehmenden Impfung der deutschen Bevölkerung ist ab dem Frühjahr – wie bereits im Sommerquartal 2020 – mit kräftigen Nachholeffekten zu rechnen. Es ist zu erwarten, dass nach einer neuen Lockerung schnell auch wieder der Konsum in den Bereichen Gastgewerbe, Tourismus und Freizeitdienstleistungen anzieht. Auch dürfte sich die Erholung der Industrie mit der Erholung der globalen Konjunktur fortsetzen. Mit dem absehbaren Ende der Corona-Pandemie dürften auch die Unternehmen wieder an Zuversicht gewinnen und aufgeschobene Investitionsprojekte realisieren – unterstützt auch durch die bis zum Jahresende geltenden großzügigen Abschreibungsregeln und die anhaltend günstigen Finanzierungsbedingungen. Für die zunehmend positivere Stimmung der Unternehmen dürfte dabei auch eine Rolle spielen, dass nach dem Wahlsieg des Demokraten Joe Biden bei der US-Präsidentschaftswahl das Risiko einer Eskalation des transatlantischen Handelskonflikts massiv abgenommen hat (Dullien et al. 2020a).

Ein Grund für das schnelle Wiederanfahren der deutschen Wirtschaft sowohl im Sommerquartal 2020 als auch – gemäß der IMK-Prognose – im Frühjahr 2021 ist die wirtschaftspolitische Reaktion von Bund und Ländern seit dem Beginn der Corona-Krise. Die Unterstützungspakete für Un-

¹ Nach IMK-Schätzungen gehen knapp zwei Drittel des Rückgangs des BIP im ersten Halbjahr 2020 auf den Produktionseinbruch im Verarbeitenden Gewerbe zurück (Dullien et al. 2020f).

² Für einen Überblick siehe Dullien et al. 2020f.

ternehmen sowie die früh in der Krise eingeführten großzügigen Regelungen zur Kurzarbeit haben Beschäftigung und Einkommenserwartungen stabilisiert. Zwar mussten die von Kurzarbeit Betroffenen während der Betriebsschließungen und Produktionsunterbrechungen Einkommenseinbußen hinnehmen, doch stabilisierte die Sicherung der Arbeitsplätze das Verbrauchervertrauen. Durch die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen blieben die Masseneinkommen trotz des Rekorderinbruchs der Wirtschaftsleistung weitgehend stabil und – da die Konsummöglichkeiten durch Schließung von Gastronomie und Freizeitangeboten beschränkt war – wurden zu einem erheblichen Teil gespart. Die Sparquote der deutschen Privathaushalte verdoppelte sich im Frühjahrsquartal; alleine in diesem Quartal lag die Ersparnis der deutschen Privathaushalte rund 50 Mrd. Euro höher als im Vorjahresquartal. Es ist damit zu rechnen, dass in den kommenden Quartalen wieder ein größerer Teil der Einkommen in den Konsum fließt und damit die Nachfrage der privaten Haushalte stützt, auch wenn die vorübergehende Mehrwertsteuersenkung zur Jahreswende ausgelaufen ist.

Auch in anderen wichtigen Industrieländern wird die Konjunktur noch gestützt von dem Nachwirken der fiskalpolitischen Stabilisierung in der Corona-Krise, der aufgestauten Nachfrage und der anhaltend lockeren Geldpolitik. In einigen Ländern – wie etwa den USA – ist zudem absehbar, dass in den kommenden Wochen noch zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen verabschiedet werden, die die globale Erholung weiter stützen werden. Insgesamt ist so damit zu rechnen, dass die Weltwirtschaft ebenfalls 2021 eine kräftige wirtschaftliche Erholung erlebt – was sich wiederum positiv auf die deutschen Ausfuhren und damit die deutsche Konjunktur auswirken wird.

Jenseits dieses konjunkturellen Rückenwindes ist allerdings die deutsche Wirtschaft weiter mit strukturellen Herausforderungen konfrontiert. Sowohl die Bundesregierung als auch die EU haben sich auf ambitionierte Ziele der Minderung des Ausstoßes von Treibhausgasen festgelegt; zuletzt haben sich die europäischen Staats- und Regierungschefs im Dezember 2020 auf eine weitere Anhebung des Reduktionsziels geeinigt. Zudem deutet sich an, dass auch auf anderen Märkten künftig klimaschädliche Produkte schwer zu verkaufen sein dürften: So hat Joe Biden, Gewinner der US-Präsidentschaftswahl, angekündigt, die USA zurück in das Pariser Klimaschutzabkommen zu führen; zudem kündigte im September der chinesische Präsident Xi Jinping an, dass China bis zum Jahr 2060 klimaneutral werden soll.

Für die deutsche Wirtschaft bedeutet dieser Kurswandel Herausforderungen, aber auch Chancen. Auf der einen Seite sind die strengeren Abbaupfade für Treibhausgase eine Herausforderung, weil Deutschland im Vergleich mit anderen Industrieländern einen hohen Anteil an Wert-

schöpfung in der Industrie hat und relevante Teile der Industrie sehr emissionsintensiv sind. Für die kommenden Jahre ergibt sich so ein massiver Investitions- und Entwicklungsbedarf. Für relevante Teile der deutschen Industrie sind zwar Pfade hin zu einer klimaneutralen Produktion realistisch und vorstellbar (Prognos et al. 2020), aber wichtige Rahmenbedingungen der Klimapolitik wie der Wettbewerbsausgleich an den EU-Außengrenzen für höhere CO₂-Preise im europäischen Binnenmarkt sind bisher noch ungeklärt.

Für die Wirtschaftspolitik in Deutschland und Europa besteht damit die große Herausforderung für das Jahr 2021, zum einen die konjunkturelle Erholung nicht durch unbedarfte und übereilte Konsolidierungsmaßnahmen zu schwächen, zum anderen die mit dem Europäischen Green Deal, dem Klimapakete und den transformativ ausgerichteten Investitionselementen des Konjunktur- und Zukunftspakets angestoßene sozial-ökologische Transformation der deutschen Wirtschaft beschleunigt so voranzutreiben, dass sowohl die ambitionierten Klimaziele erreicht werden, als auch qualitativ hochwertige Industriearbeitsplätze erhalten bleiben und gleichzeitig soziale Schief lagen vermieden werden.

ZWISCHEN PANDEMIE UND KLIMAKRISE: DIE EU VOR GROSSEN HERAUSFORDERUNGEN

Eine wichtige Rolle der Krisenbekämpfung wie auch der anstehenden Transformation spielt die EU. Kurz nachdem die neue EU-Kommission im Dezember 2019 ihre Arbeit aufnahm und ihre Prioritäten mit einem starken Fokus auf die Dekarbonisierung vorstellte, wurde Europa im Frühjahr von der ersten Welle der Corona-Pandemie getroffen. Seitdem hat auch für die Kommission die Bekämpfung der Pandemie sowie die Abfederung der negativen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen oberste Priorität.

Die europäischen Anstrengungen kulminierten in der Verständigung auf die Initiative Next-Generation-EU (NGEU) (750 Mrd. Euro), die im Juli zusammen mit dem EU-Budget für die Jahre 2021 bis 2027 (1074 Mrd. Euro) vom Europäischen Rat auf den Weg gebracht wurde (Europäischer Rat 2020). Die Initiative NGEU soll ein mehrjähriges Aufbauinstrument zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Corona-Pandemie sein. Dafür ist zum ersten Mal in der Geschichte der EU eine gemeinsame Schuldenaufnahme in nennenswerter Höhe vorgesehen, um mit Hilfe von Zuschüssen (390 Mrd. Euro) und zinsgünstigen Darlehen (360 Mrd. Euro) öffentliche Investitionen und Reformvorhaben der Mitgliedsländer zu unterstützen.

Europäischer Aufbauplan unterstützt konjunkturelle Erholung

Im Herbst 2020 wurde Europa mit voller Wucht von der zweiten Welle der Corona-Pandemie getroffen. Die zur Eindämmung der Pandemie notwendigen kontaktreduzierenden Maßnahmen haben die wirtschaftliche Aktivität in der EU und im Euroraum im Schlussquartal 2020 zwar wieder etwas geschwächt. Aber die Aussichten auf eine weitgehende wirtschaftliche Erholung bleiben bei andauernder geld- und fiskalpolitischer Unterstützung für 2021 günstig, nicht zuletzt auch aufgrund der erfolgsversprechenden Entwicklung verschiedener Impfstoffe (Dullien et al. 2020b).

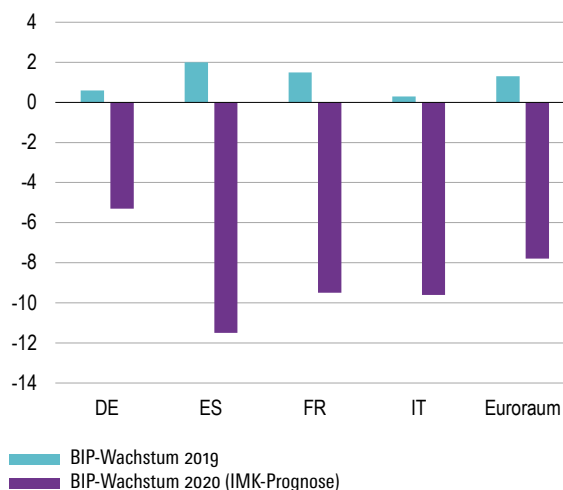
Besonders die andauernde fiskalische Unterstützung der europäischen Regierungen während der Hochphase der Pandemie, aber auch während der anschließenden Erholungsphase, ist für eine rasche Rückkehr zum Vorkrisenwachstumspfad unerlässlich. Allerdings drohen die europäischen Fiskalregeln – sollten sie nach ihrer derzeitigen Suspendierung unverändert wieder angewandt werden – angesichts der krisenbedingt stark gestiegenen öffentlichen Schuldenquoten die Handlungsfähigkeit der nationalen Regierungen erheblich einzuschränken (Abbildung 1). Europäische Fiskalmaßnahmen wie das SURE-Programm, das eine Refinanzierung nationaler Kurzarbeitsprogramme ermöglicht, wirken zwar lindernd auf die öffentlichen Haushalte, sind aber makroökonomisch von zweitrangiger Bedeutung (Watt 2020).

Vor diesem Hintergrund ist eine rasche politische Einigung auf Next-Generation-EU und das EU-Budget sowie deren zügige Umsetzung angezeigt, um erste Auszahlungen insbesondere aus den NGEU-Mitteln tätigen zu können (Watzka 2020). Kernelement von NGEU ist die sogenannte Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF).³ Der RRF sind das gesamte Darlehensvolumen (360 Mrd. Euro) und 80% der Zuschüsse (312 Mrd. Euro) zugewiesen. Derzeit wird noch über die konkreten Details der Vergabemodalitäten verhandelt, es steht aber fest, dass die nationalen Regierungen im Rahmen des Europäischen Semesters Aufbau- und Resilienzpläne vorlegen sollen, die ihre Reform- und Investitionsagenda für die Jahre 2021-23 aufzeigen.

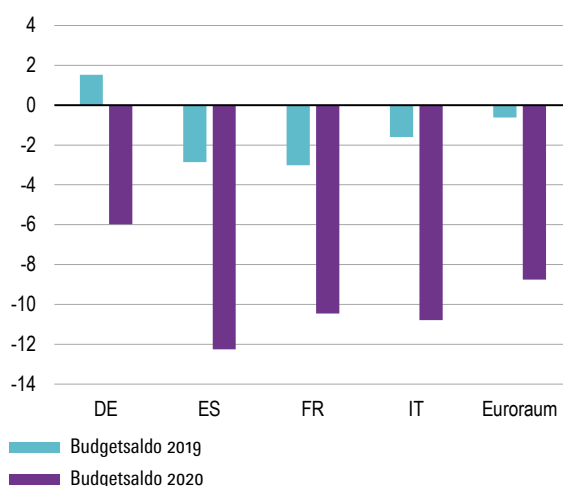
Zwar werden die ersten Zuschüsse der RRF trotz der Einigung im Dezember 2020 nicht vor dem zweiten Quartal 2021 ausgezahlt werden können, allerdings dürften die zugesagten europäischen Mittel es den nationalen Regierungen ermöglichen, ihre eigenen Konjunkturpakete entsprechend aufzustocken und vorzuziehen. Mit der RRF hat die EU zum ersten Mal in ihrer Geschichte die Möglichkeit,

BIP-Wachstum, Budgetsaldo und Schuldenquoten ausgewählter Länder im Vergleich

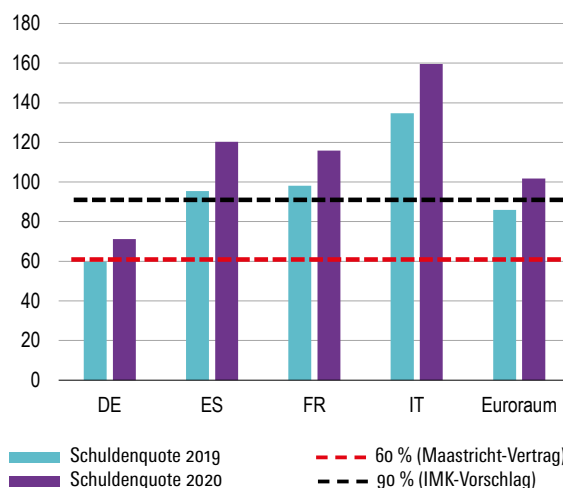
a) BIP-Wachstumsraten, in %



b) Budgetsaldo des Staates, in % des BIP



c) Staatsschuldenquote, in % des BIP



Quellen: Europäische Kommission; Eurostat; IMK.

³ RRF steht für Recovery and Resilience Facility, der englischen Bezeichnung der Fazilität. Watzka und Watt (2020) beschreiben ausführlich die Grundzüge der RRF und ihre makroökonomischen Auswirkungen.

gemeinsame Schulden aufzunehmen, um öffentliche Investitionen in nennenswertem Umfang zu finanzieren. Zum einen wird damit die konjunkturelle Erholung unterstützt, zum anderen helfen sie, die unterschiedlich starken ökonomischen Schäden der Corona-Pandemie für die Mitgliedsstaaten, aber auch längerfristige Entwicklungsunterschiede, zumindest etwas auszugleichen. Die Umverteilungseffekte zwischen den Mitgliedsstaaten sind dabei beachtlich (Watzka und Watt 2020). **Abbildung 2** zeigt konservative Schätzungen aus dem NiGEM-Modell⁴ für die kumulativen Wachstumseffekte, die sich aus den Zuschüssen des RRF für das BIP der jeweiligen EU-Länder ergeben. Besonders die von der Pandemie schwer getroffenen Länder Italien, Spanien, Portugal und Griechenland sowie einige osteuropäische Länder mit unterdurchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen würden von der RRF profitieren: Das zusätzlich erzeugte Wachstum würde einen erheblichen Teil ihres durch die Pandemie verloren gegangenen BIP ausgleichen. Aber auch der Euroraum und die EU insgesamt könnten in etwa ein Viertel ihres in der Pandemie verloren gegangenen BIP allein durch die RRF aufholen.

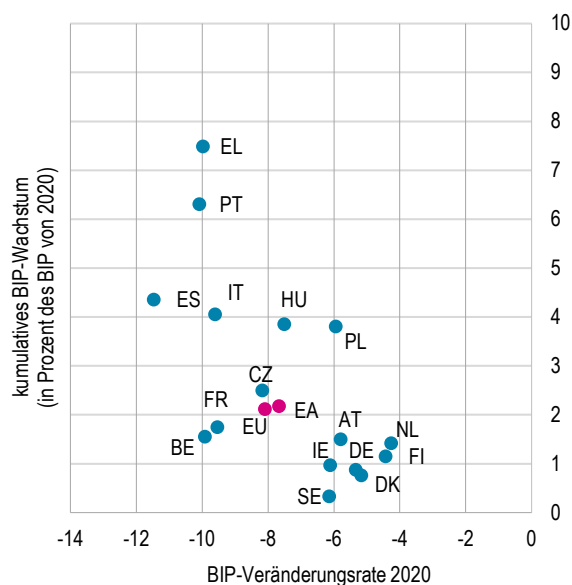
Investitionen in digitale und ökologische Transformation zügig voranbringen

Die Mittel, die im Rahmen der Initiative NGEU vergeben werden, sollen zur Stärkung öffentlicher und privater Investitionen eingesetzt werden, um eine nachhaltige und robuste wirtschaftliche Erholung der EU zu ermöglichen, die gleichzeitig Arbeitsplätze schafft und die digitale und ökologische Transformation voranbringt (Europäischer Rat 2020). Geplant ist, dass 30% aller Ausgaben aus NGEU und dem neuen EU-Budget in ökologische Investitionen fließen sollen. Dies entspricht in etwa einem Viertel der geschätzten Investitionen, die benötigt werden, um die Emissionen bis 2030 um 50% bis 55% zu reduzieren (Claeys und Tagliapietra 2020).⁵ Neben der Herausforderung, die Mittel von NGEU zügig, fair und entlang der transformativen Vorgaben für Digitalisierung und Dekarbonisierung einzusetzen, muss vor allem eine effiziente und produktive Verwendung sowie eine demokratische Kontrolle des Programms sichergestellt werden (Alcidi et al. 2020, Wolff 2020, Darvas 2020).

4 Der implizite Fiskalmultiplikator im NiGEM-Modell ist – unter den derzeitigen makroökonomischen Bedingungen niedriger Zinsen und hoher Unsicherheit – mit 0,8 deutlich unter dem zuletzt vom IWF geschätzten Wert von 2 (IWF 2020a).

5 Ein umfangreicheres Aufbauprogramm mit einem Volumen von etwa 2000 Mrd. Euro, das öffentliche Investitionen in Digitalisierung und Klimaschutz vor allem auf europäischer Ebene finanzieren soll, wird dagegen in Creel et al. (2020) vorgeschlagen.

Kumulative Wachstumseffekte durch RRF 2021-26
vis-à-vis Basisprognose, in %



BE = Belgien
DK = Dänemark
DE = Deutschland
EE = Estland
FI = Finnland
FR = Frankreich
EL = Griechenland
ES = Spanien
HU = Ungarn
IE = Irland
IT = Italien
NL = Niederlande
AT = Österreich
PL = Polen
PT = Portugal
SE = Schweden
CZ = Tschechien
EA = Euroraum
EU = Europäische Union

Quelle: Aktualisierte Version von Abbildung 5 aus Watzka und Watt (2020).



Wie ambitioniert die Zielvorgabe der EU für die transformative Mittelverwendung aus NGEU ist, zeigt ein Blick auf die im Zuge der Corona-Krise bisher getätigten fiskalischen Unterstützungsmaßnahmen. Zwar ist der grüne Anteil an den Konjunkturpaketen in Deutschland mit 25% und in Frankreich mit 50% bereits hoch, bezieht man jedoch alle fiskalischen Stützungsmaßnahmen mit ein, also auch den potenziellen Rahmen für Garantien und Beteiligungen, dann reduzieren sich die Anteile auf nur 0,9% in Deutschland und 4,9% in Frankreich (Dullien et al. 2020c; IWF 2020a; SEI, IISD, ODI, E3G und UNEP 2020).

Reform der europäischen Fiskalregeln notwendig

Die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die bereits im März 2020 durch Aktivierung der sogenannten allgemeinen Ausweichklausel vorübergehend außer Kraft gesetzt wurden, werden auch 2021 nicht angewendet. Die Europäische Kommission hat zuletzt durchblicken lassen, dass sie auch für Anfang 2022 nicht notwendiger-

weise damit rechnet, die Ausweichklausel wieder aufzuheben und das fiskalische Regelwerk erneut anzuwenden (Financial Times 2020).

Bereits vor Beginn der Pandemie hat die Europäische Kommission einen Konsultationsprozess über die Reform der Fiskalregeln eingeleitet. Reformbedarf sieht sie vor allem darin, dass das derzeitige Regelwerk nicht die makroökonomische Stabilisierung fördert (Europäische Kommission 2020). Die Regeln wirkten häufig prozyklisch, was nicht zuletzt an der Fokussierung auf strukturelle, d.h. konjunkturbereinigte Budgetdefizite und den Schwierigkeiten diese zu berechnen liegt. Auch die unzureichende qualitative Betrachtung der Staatsausgaben im Hinblick auf ihren konsumtiven beziehungsweise investiven Charakter wird bemängelt (Dullien et al. 2020d).

Ein weiterer Reformbedarf für das Regelwerk ergibt sich aus einem fundamental veränderten makroökonomischen Umfeld, verglichen mit dem Umfeld zur Zeit der Einführung des Maastrichter Regelwerks im Jahr 1992. Die Relation zwischen Realzins und realer Wachstumsrate, die zusammen mit dem Primärsaldo für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ausschlaggebend ist, hat sich in den letzten Jahren umgekehrt. In diesem veränderten Zins-Wachstums-Umfeld können weitaus höhere Schuldenquoten nachhaltig sein als noch vor 30 Jahren (Blanchard et al. 2020; Dullien et al. 2020d; Truger 2020). Insofern sollte die – auch und besonders infolge der Corona-Pandemie ohnehin unrealistische – Obergrenze von 60% für die Schuldenquote angepasst werden (Abbildung 1).

In Dullien et al. (2020d) legt das IMK einen Vorschlag zur Reform des fiskalischen Regelwerks der EU vor, der unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Schulden vor allem die kurzfristige Stabilisierung der Makroökonomie und die langfristige Modernisierung des öffentlichen Kapitalstocks fördert. Als besonders geeignet erscheint dabei eine Kombination aus Ausgabenregel für nicht-investive, konjunkturunabhängige Ausgaben und Goldener Regel für Investitionen. Der Referenzwert für die öffentliche Schuldenquote sollte als pragmatische Lösung auf 90% erhöht werden und Ausgabenbeschränkungen nur oberhalb dieser Grenze greifen. Dabei ist nicht zuletzt infolge der Corona-Pandemie sicherzustellen, dass die Mitgliedsländer ihre Ausgabenpfade so wählen können, dass sie die zulässige Schuldenquote langfristig zwar erreichen, aber keine destabilisierenden Konsolidierungsmaßnahmen einleiten müssen. In diesem Zusammenhang sollten aus Stabilitätspolitischer Sicht ebenso Reformen vorangetrieben werden, die das Verfahren bei Makroökonomischen Ungleichgewichten symmetrischer aufstellen und die zum Einsatz kommenden Indikatoren verschlanken (Dullien et al. 2020d).

GELDPOLITIK MIT NEUEN AKZENTEN

Schnelle und gezielte Reaktion der EZB

Im Frühjahr 2020 war es zunächst erneut die Europäische Zentralbank (EZB), die eine sich selbst verstärkende wirtschaftliche Abwärtsentwicklung durch eine zügige geldpolitische Reaktion abwendete. Mit dem neuen Pandemie-Notfall-Kaufprogramm PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programm) gelang es ihr die Finanzmärkte zu stabilisieren, günstigere langfristige Refinanzierungsoperationen halfen die Kreditvergabe der Banken aufrechtzuerhalten. Beide Instrumente verringerten zudem das Zinsniveau etwas, was Investitionen und Konsum fördert und damit die Produktion und Beschäftigung stützt.

Mitte März 2020 waren mehrere Finanzmarktstressindikatoren nach oben geschossen (Theobald et al. 2020, S.7), die Kreditausfallsversicherungskosten emporgeschneit und die Renditedifferentiale zwischen den Staatsanleihen des Euroraums deutlich auseinandergelaufen. Der Finanzmarktstress bildete sich allerdings schnell zurück. Ausschlaggebend für die rasche Stabilisierung war das neue Mehrzweckinstrument PEPP, mit dem das Eurosystem Wertpapierkäufe in einem Volumen von mittlerweile 1850 Mrd. Euro flexibel zugunsten einzelner Wertpapierklassen oder Euroländer verlagern kann. Anders als in den Jahren nach der internationalen Finanzkrise wurde damit der Anstieg der Risikoprämien in mehreren Euroländern im Keim erstickt und eine Fragmentierung des Euroraums sowie der Teufelskreis steigender Finanzierungskosten und einer sich verschlechternden Wirtschaftsentwicklung gebannt (Abbildung 3).

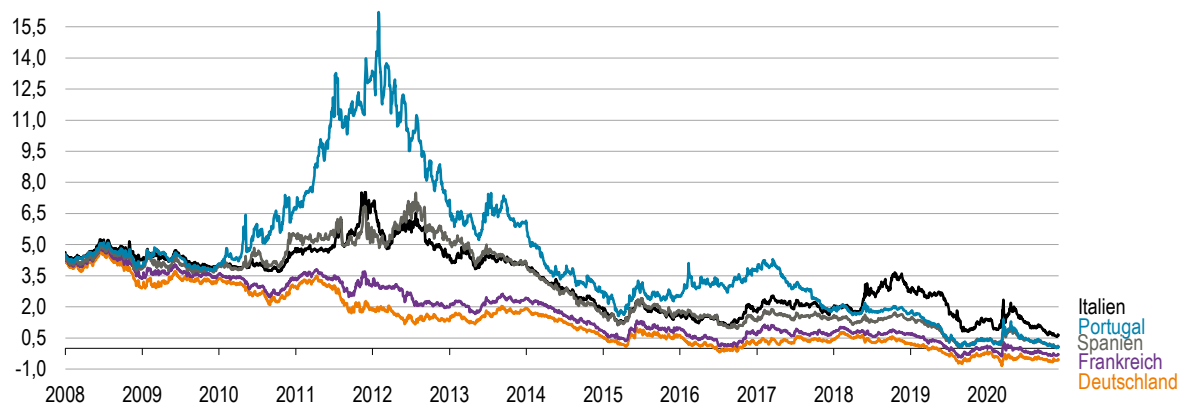
So lag die Rendite zehnjähriger italienischer Staatsanleihen zwar am 17. März 2020 um 2,8 Prozentpunkte über der Deutschlands, mittlerweile ist die Renditedifferenz aber mit 1,2 Prozentpunkten sogar niedriger als vor der Corona-Krise.⁶ Auch das Zinsniveau insgesamt verringerte sich, so dass zehnjährige deutsche Staatsanleihen im Dezember 2020 mit -0,6% noch stärker im Minusbereich lagen als zu Jahresbeginn 2020 (-0,2%).

Geld- und Fiskalpolitik ziehen an einem Strang

Für die Krisenbegrenzung und die wirtschaftliche Erholung ist es für den Euroraum entscheidend, dass Geldpolitik und Fiskalpolitik an einem Strang

⁶ Ähnliches gilt für die Rendite zehnjähriger Staatsanleihen Griechenlands, deren Anstieg auf 16,5% im Juni 2011 bereits unsere Abbildung gesprengt hätte und die ihren höchsten Monatsdurchschnittswert im Januar 2012 mit 34% verzeichnete: Das Renditedifferential zu Deutschland schnellte Mitte März 2020 zunächst auf 3,9 Prozentpunkte empor, schrumpfte aber bis Dezember 2020 auf 1,3 Prozentpunkte.

Renditen zehnjähriger Staatsanleihen ausgewählter Euroländer in %



Quelle: Macrobond.

IMK

ziehen. Die EZB war in den vergangenen Jahren trotz des negativen Leitzinses und massiver Wertpapierkäufe nicht in der Lage, die Wirtschaft des Euroraums hinreichend zu stützen, um ihr Inflationsziel von 1,9 % zu erreichen (Abbildung 4).

Mittlerweile besteht breiter Konsens darüber, dass der schnelle Umschwung hin zu einer restriktiv wirkenden Konsolidierungspolitik nach der internationalen Finanzkrise 2008/2009 dazu beigetragen hat, dass sich der Euroraum auch 2019 noch nicht vollständig von der Finanzkrise und der anschließenden Euroraum-Krise erholt hatte (IWF 2020b). Entsprechend schwach fielen die nominalen Lohnsteigerungen und die Inflation aus.⁷

Die geplante Initiative Next Generation EU setzt nun ein deutliches Zeichen der Entschlossenheit der Regierungen, diese Krise und die anstehende wirtschaftliche Transformation zusammen zu bewältigen. Sie unterstützt damit die Geldpolitik, indem sie die wirtschaftliche Unsicherheit verringert und es den Euroländern ermöglicht, auch mit Blick auf künftige EU-Mittel bereits jetzt expansiv zu wirken.

Ein entscheidender Vorteil der Fiskalpolitik ist es, ihre Maßnahmen gezielter einsetzen zu können und direkt nachfragestabilisierend zu wirken, während Zentralbanken lediglich die Finanzierungsbedingungen verbessern können, um Investitionen und den privaten Konsum dadurch indirekt anzuregen. Da die EZB die Zinsen auch 2021 angesichts unterausgelasteter Kapazitäten und zu niedriger Inflation kaum anziehen dürfte, ist die Fiskalpolitik in

diesem Zeitraum besonders wirksam, da sie nicht durch eine geldpolitische Reaktion geschmälert wird (IWF 2020a).

Deutliche Unterauslastung im Euroraum

Auch ohne die erneute wirtschaftliche Abschwächung im Zuge der zweiten Covid-19-Welle im Herbst 2020 wäre eine zügige Normalisierung der Geldpolitik – anders als vom Sachverständigenrat gefordert⁸ – weder zu erwarten noch stabilitätsgerecht gewesen. Frühestens zu dem Zeitpunkt, an dem sich abzeichnet, dass sich die Inflationsdynamik stabil auf dem Niveau des Inflationsziels einpendeln wird, kann die EZB die Zinsen erhöhen, ohne zu riskieren, dass sie ihr primäres Ziel der Preisniveaustabilität weiterhin verfehlt. Dies gilt umso mehr, als die Kerninflation (ohne Energie, Nahrungsmittel, Alkohol und Tabak) bereits seit dem Jahr 2008 deutlich unter dem Inflationsziel der EZB und seit Anfang 2014 sogar nur bei durchschnittlich 0,9 % liegt.

Diese schwache Grunddynamik der Inflation spiegelt eine deutliche Unterauslastung der Wirtschaft wider. Ihre Überwindung erfordert bis auf weiteres einen hohen Expansionsgrad sowohl der Geldpolitik als auch der Fiskalpolitik. Eine akute Deflationsgefahr besteht zum Glück nicht. Die in der zweiten Jahreshälfte 2020 negativen Inflationsraten unterzeichnen die tatsächliche Dynamik erstens infolge der Mehrwertsteuersenkung in Deutschland; diese wirkt sich wegen des hohen Gewichts Deutschlands abgeschwächt auch auf

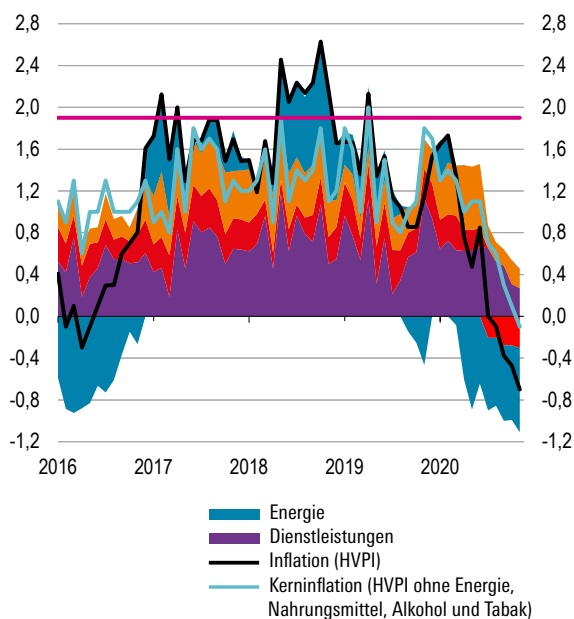
⁷ So war zwar der Anstieg der Lohnstückkosten auf Stundenbasis in Deutschland, das einen Anteil von 28 % am Verbraucherpreisindex des Euroraums hat, mit 1,9 % im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 im Einklang mit dem Inflationsziel der EZB. In Frankreich, Italien und Spanien, die ein Gewicht von mehr als 50 % haben, betrug der Anstieg rund 0,5 %. Für den Euroraum insgesamt sind die Lohnstückkosten nur auf Personenbasis verfügbar; diese nahmen um durchschnittlich 1 % zu.

⁸ So schrieb der Sachverständigenrat im November unter der Überschrift „Geldpolitik normalisieren“, die „Geldpolitik sollte Strategien zur Normalisierung der pandemiebedingten Maßnahmen kommunizieren, und die Gefahr einer fiskalischen Dominanz der Geldpolitik vermeiden (SVR 2020, S. 83).

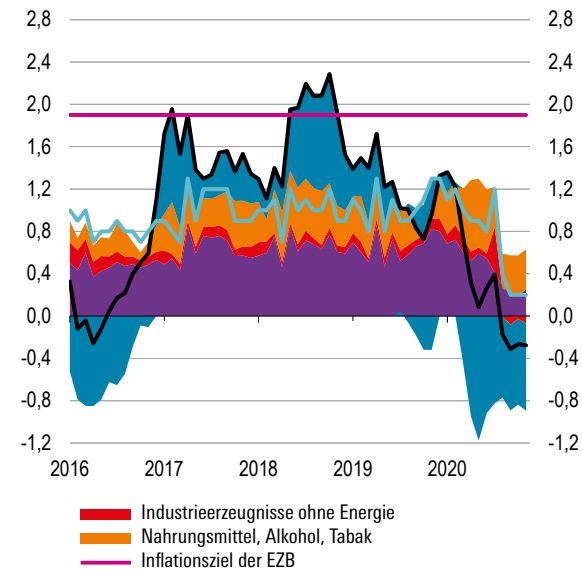
Inflation und Inflationsbeiträge

in % bzw. Prozentpunkten

a) Deutschland



b) Euroraum



Quellen: Eurostat; Berechnungen des IMK.

IMK

die Euroraum-Inflation aus. Zweitens wird die sogenannte Headline Inflation – die Veränderung des Gesamtindex – aktuell durch einen starken Rückgang der Energiepreise nach unten gezogen. So lag der Beitrag der Energiepreise zur HVPI-Inflation im November 2020 bei -0,8 Prozentpunkten, verglichen mit 0,2 Prozentpunkten in dem hypothetischen Fall, dass sich die Energiepreise im Einklang mit dem Inflationsziel entwickeln (Abbildung 4b).

Der starke Einfluss der volatilen Energie- und Nahrungsmittelpreise auf den Gesamtindex ist der entscheidende Grund dafür, dass Zentralbanken ihr Augenmerk eher auf Kernraten legen sollten (Tober und Zimmermann 2009), was die EZB mittlerweile auch tut. Diese lag im Euroraum bereits vor der deutschen Mehrwertsteuersenkung bei nur noch 0,3% und obwohl hier auch temporäre Kriseneffekte wirken, dürfte es einen erheblichen Rückgang der Arbeitslosenquote erfordern, um überhaupt wieder auf eine Rate von 1% zu kommen, die im Euroraum im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2019 knapp erreicht wurde, geschweige denn auf das Inflationsziel der EZB.

Das Ausmaß der Unterauslastung im Euroraum lässt sich erahnen, wenn man berücksichtigt, dass der Euroraum vor der Corona-Krise primär deshalb insgesamt etwas besser dastand als 2008, weil das BIP Deutschlands – der mit Abstand größten Volkswirtschaft des Euroraums (BIP-Anteil 2019: 28,5%) – den Vorkrisenstand 2008 im Jahr 2019 um 14,2% überschritt. Unter den am schwersten von der damaligen Krise getroffenen Euroländern hatte Spa-

nien das BIP-Niveau von 2008 zwar im Verlauf des Jahres 2016 wieder erreicht und Portugal im Jahresverlauf 2017, aber in Italien und in Griechenland war das Bruttoinlandsprodukt auch 2019 noch um 2,9% beziehungsweise 23,2% niedriger als vor der Krise elf Jahre zuvor.⁹ Entsprechendes gilt für die Arbeitslosigkeit, die auch 2019 in vielen Euroländern noch deutlich über den Werten von 2008 gelegen hatte.

Handlungsbedarf der EZB ist nicht auf Inflation beschränkt

Zwar ist die Stabilisierung des Preisniveaus das oberste Ziel der EZB, sie ist aber vertraglich verpflichtet, auch die anderen Ziele der EU zu unterstützen, sofern sie dadurch ihr primäres Ziel nicht gefährdet. Eine Begrenzung des Mandats auf die Gewährleistung einer niedrigen und stabilen Inflationsrate wäre nur dann gerechtfertigt, wenn dadurch auch das höchste mit Preisstabilität zu vereinbarende Niveau der Produktion und der Beschäftigung erreicht würde. Theoretische Überlegungen zu Hysterese-Effekten und die empirischen Erfahrungen beispielsweise in den USA und in Deutschland lassen dies aber bezweifeln (Blanchard und Summers 2017; Logeay und Tober 2006).

⁹ Berechnet auf Basis der Daten zum Bruttoinlandsprodukt zu konstanten Preisen in der AMECO-Datenbank der EU-Kommission mit Stand 5. November 2020.

Nimmt mit steigender Produktion die Erwerbsbeteiligung zu, weil zuvor Desillusionierte die Arbeitssuche wieder aufnehmen, oder sinkt die zuvor als gleichgewichtig betrachtete Arbeitslosenquote, so verschiebt sich die Grenze der inflationsfreien Produktion nach oben.

Diese Überlegungen, die jahrzehntelang kaum Beachtung fanden, gehören mittlerweile zum Mainstream: Der frühere EZB-Präsident Draghi wies auf die Bedeutung von Hysterese in seiner wegweisenden Jackson-Hole-Rede im Jahr 2014 hin, zu einer Zeit als die künftige US-Finanzministerin Yellen als Vorsitzende der Federal Reserve ebenfalls bestrebt war, die Grenzen des inflationsfreien Wachstums zu testen. Vor kurzem hat die US-Notenbank diesen Leitgedanken sogar in ihre geldpolitische Strategie aufgenommen: Sie wird in Zukunft zwar auf eine steigende Arbeitslosenquote, nicht aber auf eine sinkende geldpolitisch reagieren (Federal Reserve 2020).

Inwieweit die EZB als Organ der EU die Klimapolitik berücksichtigen sollte, ist eine Frage, die sich im Rahmen der aktuellen Strategieüberprüfung ebenfalls stellt. Dabei ist die Frage nicht mehr, ob die EZB grüner wird, sondern in welchem Ausmaß. Der erste Schritt war getan, als sich mehrere Zentralbanken zum Network for Greening the Financial System (NGFS) zusammenschlossen, das zum Ziel hat, „die Folgen des Klimawandels für das Finanzsystem zu analysieren und globale Finanzströme dahingehend umzulenken, dass ein kohlenstoffarmes Wirtschaftswachstum ermöglicht wird“ (Deutsche Bundesbank 2020c). Mittlerweile ist unstrittig, dass Klimarisiken im Rahmen der Bankenaufsicht berücksichtigt werden sollen. Die EZB erwägt zudem, wie vielfach gefordert (Dullien et al. 2020e) grüne Wertpapiere im Rahmen ihrer Wertpapierkaufprogramme zu bevorzugen (Schnabel 2020). Dies erscheint umso wichtiger, als in der Industrie in den kommenden Jahren zwischen 30% und 60% der Kapazitäten erneuert werden müssen (Agora Energiewende/Wuppertal Institut 2019, S. 10) und sich dadurch die Anreize für klimafreundliche Anlagen erhöhen würden.

FISKALPOLITIK IN DEUTSCHLAND: INVESTITIONEN STÄRKEN, KONSOLIDIERUNG NICHT ÜBEREILEN

Notwendiges Investitionsniveau noch nicht erreicht

In der aktuellen Corona-Krise besteht ein breiter Konsens darüber, dass die Wirtschaft mit massiven fiskalischen Maßnahmen stabilisiert werden muss (Deutsche Bundesbank 2020b; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2020; SVR 2020). Die Anforderungen an die Konjunkturstützung werden üblicherweise mit den drei „T“ zusammengefasst:

Targeted, timely, temporary (Elmendorf und Furman 2008). Die Maßnahmen der Einkommensstabilisierung, die in der Pandemie aktuell klar im Vordergrund stehen, erfüllen diese Anforderungen größtenteils. Sie hätten aber noch deutlich zielgerichteter ausfallen können, beispielsweise durch einen höheren Kinderbonus anstelle der temporären Mehrwertsteuersenkung (Behringer und Dullien 2020). Vor dem Hintergrund der enormen Herausforderung der sozial-ökologischen Transformation kam mit „transformative“ noch ein viertes T dazu (Bach et al. 2020). Maßnahmen zur Konjunkturstützung sollen gleichzeitig den Klimaschutz vorantreiben.

Entsprechend wurde mit dem Konjunkturpaket im Juni 2020 ein Zukunftspaket beschlossen, das wichtige Zukunftsinvestitionen beinhaltet und zeitlich über das Jahr 2021 teils deutlich hinausgeht. Insgesamt sieht das Zukunftspaket ein Volumen von knapp 58 Mrd. Euro für die Jahre ab 2020 vor, die größtenteils als investiv gelten können (BMF 2020). Mit insgesamt 9 Mrd. Euro¹⁰ ist die Umsetzung einer Wasserstoffstrategie die größte Einzelposition. Weitere Schwerpunkte sind die Förderung der Elektromobilität bzw. alternativer Antriebsformen, die Stärkung von Forschung und Innovation in den Bereichen künstliche Intelligenz und Quantentechnologien sowie die Digitalisierung (Dullien et al. 2020c). Zusätzlich enthält auch das Konjunkturpaket selbst eine Reihe von Maßnahmen, die in einem weiteren Sinne als investiv angesehen werden können, wie z. B. den weiteren Ausbau der Kinderbetreuung. Zusammen mit vorgezogenen Investitionen des Bundes waren dafür im Konjunkturpaket rund 14 Mrd. Euro in den Jahren 2020 und 2021 vorgesehen¹¹. Hinzu kommen bereits vor der Corona-Krise beschlossene zusätzliche Ausgaben für Investitionen oder Investitionsförderung von rund 11 Mrd. Euro für 2020 und 2021, deren größte Posten der Digitalpakt für die Schulen, die energetische Gebäudesanierung und andere zusätzliche Ausgaben des Energie- und Klimafonds sind. In geringem Umfang dürften noch Projekte auf der Landesebene hinzukommen.

Die zusätzlichen investiven Ausgaben¹² sind bedeutsam. Es ist aber notwendig, dass damit die vor der Corona-Krise begonnene Aufwärtstendenz bei den öffentlichen Investitionen, die relativ zum Bruttoinlandsprodukt von 2,1% 2014 auf 2,5% 2019 angestiegen sind, auch in und nach der Krise fortgesetzt wird. Insgesamt bleiben die angekündigten zusätzlichen investiven Ausgaben aber deutlich

¹⁰ Davon 2 Mrd. für außenwirtschaftliche Partnerschaften.

¹¹ Von den vorgezogenen Investitionen, die mit 10 Mrd. Euro veranschlagt waren, sollte aber auch ein nicht genau quantifizierter Teil auf Rüstungsausgaben entfallen.

¹² In der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind nicht alle genannten Maßnahmen öffentliche Investitionen, sie sind aber in einem weiteren Sinne investiv, wie auch die in Bardt et al. (2019) angegebenen Investitionsbedarfe.

hinter den bei Bardt et al. (2019) ermittelten Größenordnungen zurück. Demnach wären zusätzliche Ausgaben für im weiteren Sinne investive Zwecke – öffentliche Infrastruktur, Bildung, Dekarbonisierung, Mobilität, Forschung – im Umfang von jährlich rund 45 Mrd. Euro oder 1,3% des BIP für die nächsten zehn Jahre erforderlich.

Hinzu kommt, dass einige Maßnahmen nur sehr langsam anlaufen und abzuwarten bleibt, ob die angekündigten Investitionen auch entsprechend realisiert werden. So wurden die Ausgaben für die Wasserstoffstrategie im Bundeshaushalt 2021 in den jüngsten Beratungen von 1,7 Mrd. Euro auf unter 400 Mio. Euro reduziert (Deutscher Bundestag 2020). Es besteht also weiterhin ein erheblicher Handlungsbedarf.

Nachhaltige Finanzpolitik erfordert keine schnelle Konsolidierung

Gemäß der aktuellen Prognose des IMK summieren sich die gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizite in den Jahren 2020 und 2021 auf gut 300 Mrd. Euro. Die Zunahme des Schuldenstandes fällt durch Garantien und Kreditoperationen noch etwas höher aus (Dullien et al. 2020b). Von einem Niveau unterhalb des Maastricht-Grenzwerts von 60% des BIP im Jahr 2019 dürfte er 2020 auf über 70% des BIP ansteigen und auch im kommenden Jahr auf diesem Niveau verharren.

Angesichts dieser Größenordnungen beginnt bereits die Debatte über die richtige Konsolidierungsstrategie. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist kein Selbstzweck, sondern es geht darum, einerseits wichtige gesamtgesellschaftliche Ziele zu erreichen und gleichzeitig die staatliche Handlungsfähigkeit und die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu erhalten. In nächster Zukunft besteht die Herausforderung darin, mutig zu investieren.

Für die Fiskalpolitik nach der Corona-Krise kann man einige Lehren aus der Entwicklung nach der Finanzkrise ziehen. In den Jahren ab 2010 gelang es, einen binnenwirtschaftlich getragenen Aufschwung mit hohem Beschäftigungswachstum und spürbaren Lohnerhöhungen zu initiieren. Stark steigende Steuereinnahmen und Sozialbeiträge stärkten die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte. Krisenbedingte Mehrausgaben wie Kurzarbeitergeld und die Maßnahmen der Konjunkturpakete konnten rasch zurückgeführt werden. Zusätzlich entlasteten sinkende Zinsausgaben infolge der expansiven Geldpolitik die öffentlichen Haushalte erheblich (Rietzler und Truger 2019). Auch in der aktuellen Corona-Krise ist ein substantieller Anteil der fiskalischen Belastungen – insbesondere auf der Ausgabenseite – vorübergehender Natur. Mit Überwindung der Pandemie, sobald Massenimpfungen durchgeführt sind, werden diese Mehrausgaben quasi automatisch zurück-

geführt. Gleichzeitig dürften sich die Perspektiven auf der Einnahmenseite mit einer wirtschaftlichen Erholung drastisch verbessern. Wenngleich die Zinsausgaben nicht mehr im gleichen Umfang zurückgehen werden wie nach 2010, wird das sehr niedrige Zinsniveau die öffentlichen Haushalte weiterhin begünstigen.

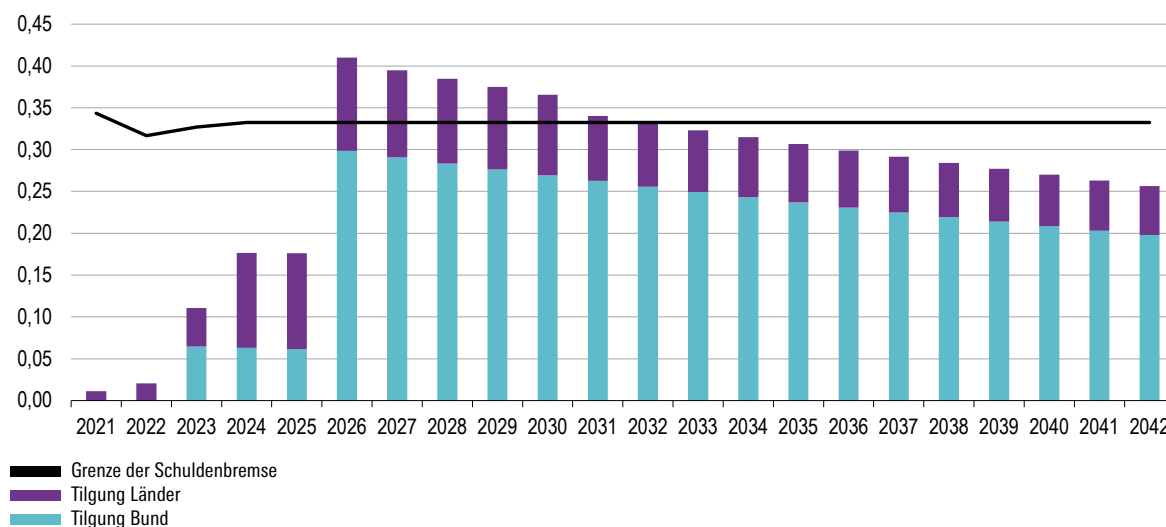
Bei positivem Wirtschaftswachstum ist eine Konsolidierung der Haushalte damit schon ohne diskretionäre Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen mittelfristig angelegt. Wichtig ist jetzt, dass die konjunkturelle Erholung nach der Krise nicht gedämpft wird. Da sich die Krise auch im Jahr 2021 fortsetzt, sollten alle Spielräume der Fiskalregeln genutzt werden und ggf. die Notfallregelung auch für 2022 in Anspruch genommen werden. Eine frühzeitige Festlegung darauf, ab 2022 die Schuldenbremse wieder einzuhalten, birgt die Gefahr, die Erholung abzuwürgen und würde dadurch auch die Konsolidierung gefährden.

Sinnvoll wäre es vielmehr, bei den Fiskalregeln Spielräume zu schaffen, die verhindern, dass es zu prozyklischen Konsolidierungsmaßnahmen kommt. Der Sachverständigenrat (SVR 2020) hat dazu in seinem aktuellen Jahresgutachten vorgeschlagen, dass bei der Schuldenbremse beispielsweise – ähnlich wie für den Bund von 2011 bis 2015 – erneut eine Übergangsfrist gelten könnte, bis die Neuverschuldungsgrenzen wieder greifen. Das wäre sinnvoll, zumal bei einer unerwartet besseren konjunkturellen Entwicklung, ähnlich wie auch nach der Finanzkrise, stärker konsolidiert werden könnte. Hinsichtlich der vorgeschriebenen Tilgungsregelung hat der Sachverständigenrat eine Orientierung an der Schuldenstandsquote, also der Staatsverschuldung relativ zum nominalen BIP, diskutiert. Diese sinkt nicht nur, wenn absolut Schulden (der Zähler der Quote) abgebaut werden, sondern auch, wenn das nominale Bruttoinlandsprodukt (im Nenner der Quote) steigt. Für eine Rückführung der Schuldenstandsquote müssten die in der Pandemie aufgenommenen Schulden daher nicht absolut getilgt werden.

Die Schuldenstandsquote – und nicht der absolute Schuldenstand – ist aktuell in den europäischen Fiskalregeln eine maßgebliche Größe. Es ist nicht nachvollziehbar, dass sich Deutschland mit der Schuldenbremse strengere Regeln auferlegt als im ohnehin strengen europäischen Regelwerk gefordert. Im Rahmen der Schuldenbremse haben sich Bund und Länder jedoch dazu verpflichtet, die Kreditaufnahme in einer Notlage mit einer Tilgungsregelung zu verbinden, die über die nach Schuldenbremse zulässige Grenze hinaus aufgenommenen Kredite absolut zurückzuzahlen. Unterstellt man, dass der Bund 2020, wie von der Deutschen Bundesbank (Deutsche Bundesbank 2020b) erwartet, anstelle der im Haushalt veranschlagten 218 Mrd. Euro nur 150 Mrd. Euro an Krediten aufgenommen hat, und im laufenden Jahr knapp 200 Mrd. Euro aufnimmt (gemäß dem

Tilgungspläne von Bund und Ländern¹

in % des BIP



¹ Vereinfachend wird bei den Ländern die Gesamtsumme gem. Deutsche Bundesbank (2020b) bei den Tilgungsberechnungen zugrunde gelegt.

Das nominale BIP wurde über 2024 hinaus mit der konstanten Wachstumsrate der Herbstprojektion der Bundesregierung fortgeschrieben. Bei der Verschuldungsgrenze des Bundes ist zu beachten, dass sich die Grenze von 0,35 % auf das BIP im Jahr vor der Haushaltsaufstellung bezieht (§ 4 Art. 115-Gesetz). Damit verringert sich der Spielraum bezogen auf das Jahr des Haushaltsvollzugs geringfügig.

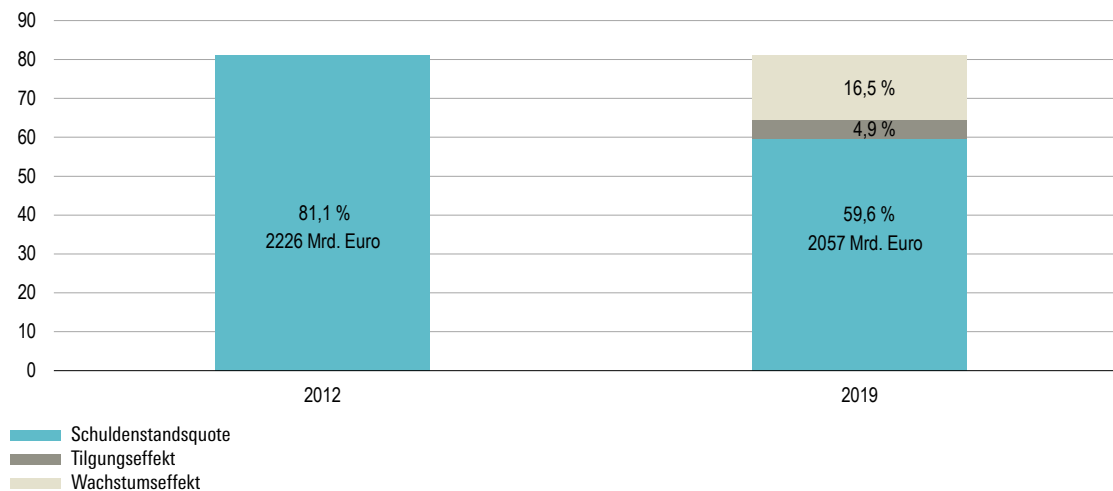
Quellen: Deutsche Bundesbank (2020a,b); Deutscher Bundestag; Herbstprojektion der Bundesregierung; Berechnungen des IMK.



Abbildung 6

Beitrag von Wachstum und Tilgung zur Senkung der Schuldenstandsquote

in %



Quellen: Destatis, Deutsche Bundesbank; Berechnungen des IMK.



aktualisierten Haushalt 2021),¹³ würde die Neuverschuldung im Jahr 2020 um knapp 50 Mrd. Euro über der zulässigen Grenze liegen und im Jahr 2021

um über 160 Mrd. Euro. Ersterer Betrag würde gemäß Tilgungsplan ab 2023 im Laufe von 20 Jahren zurückgezahlt werden, letzterer ab 2026 innerhalb von 17 Jahren. Hinzu kommen die Tilgungsverpflichtungen der Länder in einer Größenordnung von insgesamt 120 Mrd. Euro (Deutsche Bundesbank 2020a), wobei sehr unterschiedliche Tilgungszeiträume vorgesehen sind. **Abbildung 5** zeigt die Belastung der Haushalte von Bund und Ländern bei

¹³ Verschuldung des Bundeshaushalts in Höhe von 179,8 Mrd. Euro zuzüglich des negativen Finanzierungssaldos der Sondervermögen von 17,8 Mrd. Euro – in der Summe also 197,6 Mrd. Euro (Deutscher Bundestag 2020a).

absoluter Tilgung der Corona-bedingten Schulden. Der nach der Schuldenbremse zulässige strukturelle Verschuldungsspielraum wäre ab Mitte dieses Jahrzehnts längerfristig und nahezu vollständig durch die Tilgung der Corona-Kredite aufgebraucht.

Die Schuldenbremse wurde zu einem Zeitpunkt eingeführt, als die Zinsausgaben relativ zu den Einnahmen der Gebietskörperschaften um ein Mehrfaches über dem aktuellen Niveau lagen. Während in den Jahren bis zur Finanzkrise der durchschnittliche Zins auf die Staatsschuld regelmäßig über der Wachstumsrate lag, war dies im Zeitraum von 2010 bis 2019 nur in einem Jahr der Fall. In diesem Zeitraum hätte der staatliche Primärsaldo¹⁴ in vielen Jahren deutlich negativ ausfallen können, ohne dass es zu einer Erhöhung der Schuldenstandsquote gekommen wäre. Vom absolut höchsten Schuldenstand nach der Finanzkrise von 2.226 Mrd. Euro (Schuldenstandsquote 81,1% des nominalen BIP) sank die Schuldenstandsquote bis Ende 2019 um 21,4 Prozentpunkte. Nur 4,9 Prozentpunkte davon waren durch eine absolute Rückführung der Verschuldung bedingt, der weit überwiegende Teil ergab sich durch das Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts (Abbildung 6).

Deutschlands Schuldenstandsquote dürfte nach der Corona-Pandemie noch deutlich unter dem Höchststand in der Finanzkrise liegen und ist im europäischen wie internationalen Vergleich niedrig. Vor dem Hintergrund der noch länger andauernden Niedrigzinsphase sind die Kosten der Verschuldung derzeit zu vernachlässigen (Blanchard 2019). Entsprechend sollten die Prioritäten der Finanzpolitik überdacht werden.

Kreditfinanzierte Investitionen, die dazu beitragen, Deutschland zu einem klimaneutralen, digitalisierten, forschungsstarken Industriestandort zu machen, sind ökonomisch sinnvoll. Sie würden die Rückführung der Schuldenstandsquote zwar verlangsamen, die Verschuldung würde relativ zur Wirtschaftsleistung aber dennoch stetig sinken, weil die Zukunftsinvestitionen die Wirtschaftsleistung erhöhen und somit die Schuldentragfähigkeit günstig beeinflussen (Krebs und Scheffel 2017). Höhere investive Ausgaben der öffentlichen Hand und eine langsamere Konsolidierung der öffentlichen Haushalte würden auch zur weiteren Reduktion der nach wie vor hohen Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands beitragen (Behringer et al. 2020).

Um dies zu ermöglichen müssen die Fiskalregeln, bevor sie nach der Corona-Krise wieder greifen, umfassend reformiert werden. Auf europäischer Ebene wurde bereits vor der Corona-Krise ein Konsultationsprozess über das Regelwerk initiiert. Ein Reformbedarf wird auch von der Europäischen Kommission gesehen (► siehe auch Seite 7 im Abschnitt „Reform der europäischen Fiskalregeln notwendig“). Die

Schuldenbremse, die aktuell an mehreren Stellen deutlich von den europäischen Regeln abweicht,¹⁵ könnte dabei auch besser mit den europäischen Regeln in Einklang gebracht werden.

ARBEITSMARKT: BESCHLEUNIGTER STRUKTURWANDEL DURCH DIE CORONA-KRISE

Die Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt war im vergangenen Jahr stark von der weltweiten Covid-19-Pandemie getrieben und auch im Jahr 2021 wird deren Einfluss weiterhin gewichtig sein. Das darf aber nicht davon ablenken, dass neben der Corona-Krise mittel- und langfristige prägende Trends die Arbeitswelt tiefgreifend verändern werden. Eine fortschrittliche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik muss deshalb neben der kurzfristigen Beschäftigungssicherung zur Bewältigung der Covid-19-Krise zudem die vor uns liegenden mittel- und langfristigen Herausforderungen infolge von Digitalisierung, E-Mobilität und Klimawandel in den Blick nehmen, die teilweise jetzt schon von drängender Aktualität sind. Dabei sollten diese Veränderungen nicht losgelöst von der Corona-Krise betrachtet werden, denn neben den unmittelbaren Einflüssen der Covid-19-Pandemie auf die Arbeitswelt dürfte diese aktuell Arbeitsmarktentwicklungen beschleunigen, die eigentlich die Folge dieser Herausforderungen sind und ohne die Corona-Krise vermutlich langsamer vonstatten gegangen wären.

Die Arbeitsmarktentwicklung in der Corona-Krise

Die deutsche Wirtschaft wurde von der Wirtschaftskrise infolge der Covid-19-Pandemie schwer getroffen. Nicht zuletzt aufgrund der aktiven Krisenpolitik der Großen Koalition konnten im zweiten Quartal 2020 – trotz eines Rückgangs des BIP um saison- und kalenderbereinigt 9,8% – die Folgen der Corona-Krise für den Arbeitsmarkt begrenzt gehalten werden. In Relation zum Wirtschaftseinbruch ging die Zahl der Erwerbstätigen nur wenig, um 1,4%, zurück und der Anstieg der Arbeitslosigkeit war mit 1,1 Prozentpunkten moderat. Besonders getroffen wurde die ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigung (Minijobs). Die Zahl der Minijobs ging von Februar bis Mai 2020 um 6,9% zurück, während die Zahl der sozialversiche-

14 Finanzierungssaldo ohne Berücksichtigung von Zinszahlungen.

15 Erhebliche Unterschiede bestehen unter anderem bei der Abgrenzung der relevanten Haushalte (Berücksichtigung von Extrahaushalten), dem maßgeblichen Bruttoinlandsprodukt und der maßgeblichen Statistik (Finanzstatistik vs. VGR).

rungspflichtig Beschäftigten im selben Zeitraum um lediglich rund 1,2%, abnahm.¹⁶

Von den Auswirkungen der Corona-Krise ist – im Unterschied zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 – der gesamte Arbeitsmarkt betroffen, wenn auch die Schwere der Betroffenheit zwischen den Wirtschaftsbereichen variiert. Während die Zahl der Erwerbstätigen in den ersten drei Quartalen 2020 in den Dienstleistungsbereichen wie auch in der Gesamtwirtschaft um 1,5% gegenüber dem vierten Quartal 2019 zurückging, fiel der Rückgang im Verarbeitenden Gewerbe mit 2,9% noch stärker aus. In einzelnen Dienstleistungsbereichen, die besonders stark von der Corona-Krise betroffen waren, wie dem Handel, Verkehr, Gastgewerbe sowie den Bereichen Unternehmensdienstleister und Sonstige Dienstleister, war der Arbeitsplatzabbau aber ähnlich hoch. Berücksichtigt man zudem, dass diese Wirtschaftsbereiche vor der Corona-Krise teilweise eine günstigere Beschäftigungsentwicklung als das Verarbeitende Gewerbe aufwiesen, so war der Beschäftigungseinbruch gegenüber dem Vorkrisentrend hier noch ausgeprägter.

In den Sommermonaten stabilisierte und verbesserte sich im Zuge der wirtschaftlichen Erholung die Lage auf dem Arbeitsmarkt. Seit Anfang November befinden sich Teile der deutschen Wirtschaft, wie beispielsweise das Hotel- und Gaststättengewerbe, aber erneut in einem Lockdown. Dieser wurde Mitte Dezember verschärft, sodass seitdem auch große Teile des Einzelhandels und weitere Dienstleistungsbetriebe, wie beispielsweise Friseure, betroffen sind.

Die Bundesregierung hat richtigerweise ihre Politik der Beschäftigungssicherung fortgesetzt und greift den von der zeitweiligen Schließung betroffenen Betrieben mit großzügigen Unterstützungszahlungen im Rahmen der außerordentlichen Wirtschaftshilfen, die einen Großteil des Umsatzausfalls ausgleichen, sowie einer Ausweitung der Überbrückungshilfe (BMF und BMWi 2020) unter die Arme, und auch die Kurzarbeitsregelungen sind weiterhin attraktiv ausgestaltet. Entsprechend wurde im November laut Informationen der Bundesagentur für Arbeit auch wieder deutlich mehr neue Kurzarbeit angezeigt als in den Monaten zuvor, während ein Anstieg der Arbeitslosigkeit aber ausblieb. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die zweite Infektionswelle den beginnenden Erholungsprozess am Arbeitsmarkt etwas verlangsamen und zeitlich hinauszögern wird.

Neben den kurzfristigen Folgen der Corona-Krise spricht einiges dafür, dass die relativ lange Dauer der Corona-Krise die Arbeitswelt auch dauerhaft verändern wird. Ebenso deutet einiges darauf hin,

dass sich die Corona-Pandemie wie ein Katalysator auf bestehende Trends auswirkt und diese beschleunigt oder verstärkt.

So wird die schon länger zu beobachtende Entwicklung weg vom Einzelhandel in den Innenstädten und hin zum Onlinehandel nochmals erheblich beschleunigt. Das Ausmaß der dauerhaften Folgen der verstärkten Nutzung von Homeoffice und von Videokonferenzsystemen für Wirtschaftsbereiche wie das Hotel- und Gaststättengewerbe, aber auch die Messewirtschaft, die Transportindustrie oder die unternehmensnahen Dienstleistungen sind noch nicht abschließend abzuschätzen. In dem Maße, wie Homeoffice und Onlinemeetings auch in der Nach-Corona-Zeit verstärkt genutzt werden, könnte dies merkliche Folgen für diese Branchen und insbesondere den Wegfall einfacher Dienstleistungstätigkeiten zur Folge haben.¹⁷

Eckpunkte einer fortschrittlichen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Erfolgreiche Beschäftigungssicherung in der Krise

Die Bundesregierung setzt seit dem Ausbruch der Corona-Krise konsequent auf eine an Beschäftigungssicherung ausgerichtete Politik. Zentrales Politikinstrument hierfür ist das Kurzarbeitergeld. Früh wurde der Zugang hierfür erleichtert; durch die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge für die durch Kurzarbeit ausgefallenen Arbeitsstunden wurde für die Betriebe der Einsatz des Kurzarbeitergelds attraktiver gemacht. Entsprechend wurde in der ersten Lockdownphase über alle Wirtschaftsbereiche hinweg in bislang nie gekanntem Ausmaß die Kurzarbeit genutzt und Beschäftigung gesichert.¹⁸ Auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise im April 2020 erhielten knapp sechs Millionen oder 17,9% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten konjunkturelles Kurzarbeitergeld.

Richtigerweise hat die Politik rechtzeitig dafür gesorgt, dass die konjunkturelle Kurzarbeit auch im Jahr 2021 für die Betriebe und die Beschäftigten attraktiv bleibt. Die erleichterten Zugangsbedingungen, wie auch die Öffnung des Kurzarbeitergelds für die Beschäftigten der Leiharbeitsbranche, sind für Betriebe, die bis zum 31. März 2021 Kurzarbeit einführen, bis Ende 2021 verlängert worden. Die Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds wurde auf bis zu 24 Monate, längstens jedoch bis zum 31.12.2021, verlängert, soweit bereits vor dem Jahreswechsel

¹⁶ Für mehr Details zur geringfügig entlohnten Beschäftigung in der Corona-Krise und insbesondere auch zu deren stärkeren Krisenbetroffenheit siehe Grabka et al. (2020).

¹⁷ Siehe hierzu beispielsweise im US-amerikanischen Kontext Autor und Reynolds (2020).

¹⁸ Für erste Details zur Nutzung der Kurzarbeit und der Struktur der Kurarbeitenden während der Corona-Krise auf Basis der HBS-Erwerbstätigenbefragung siehe Pusch und Seifert (2020).

die Kurzarbeit eingeführt wurde. Die vollständige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge gilt bis Mitte des Jahres. Danach wird noch bis Ende 2021 die Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge erstattet, sofern die Kurzarbeit im ersten Halbjahr 2021 eingeführt wurde. Zudem wurde für Ansprüche auf Kurzarbeitergeld vor dem 31. März 2021 – bei einem Arbeitszeitausfall von mindestens 50% – die befristete Erhöhung auf 70% beziehungsweise 77% ab dem vierten Monat und auf 80% beziehungsweise 87% ab dem siebten Monat in Kurzarbeit bis Ende 2021 verlängert. Des Weiteren ist der Verdienst aus einer während der Kurzarbeit aufgenommenen geringfügig entlohnten Beschäftigung bis Ende 2021 anrechnungsfrei.

Im Hinblick auf die Einkommenssituation von Beschäftigten mit niedrigen Einkommen in Kurzarbeit besteht aber weiterhin Handlungsbedarf. Für sie ist das Lohnersatzniveau von 60% beziehungsweise 67% für ein ausreichendes Auskommen zu niedrig, sodass sie auf zusätzliche Unterstützung durch die Grundsicherung für Arbeitssuchende angewiesen sind.¹⁹ Ein gestaffeltes Kurzarbeitergeld in Abhängigkeit von der Höhe des Lohneinkommens wäre hier eine bessere Lösung. Ausgehend von der Höhe des Mindestlohns wäre es denkbar, mit einer Lohnersatzrate von 100% zu beginnen und diese mit steigendem Stundenlohn auf das bisherige Niveau von 60% bzw. 67% abzuschmelzen. Angesichts der weiterhin andauernden Corona-Krise sollte hier möglichst noch schnell nachgebessert werden.

Die Herausforderungen von Corona-Krise und Strukturwandel angehen

Vor dem Hintergrund der in diesem Jahr anstehenden Bundestagswahl gilt es, die richtigen Lehren aus den Erfahrungen der Corona-Krise zu ziehen und entsprechend die Weichen für die zukünftige Entwicklung zu stellen.

Die aktuelle Krisensituation hat wiederholt gezeigt, dass gute (und damit auch gesunde) Arbeit Tarifverträge und klare gesetzliche Regelungen voraussetzt. Hohe Ansteckungszahlen bei Beschäftigten in der Fleischindustrie haben uns erneut vor Augen geführt, dass tariffreie Räume und Arbeitsmarktregulierungen, die auf Billigproduktion setzen, letztlich nicht den gesellschaftlichen Wohlstand mehren, sondern gesellschaftliche Kosten verursachen. Demgegenüber standen aber auch viele Wirtschaftsbereiche, in denen die Tarifpartnerschaft funktionierte und beispielsweise Tarifverträge abgeschlossen wurden, um das gesetzliche Kurzarbeitergeld aufzustocken und so die Lasten der Krise gerechter zu verteilen.

Fakt ist jedoch, dass die Tarifbindung seit vielen Jahren in Deutschland rückläufig ist und es ist derzeit nicht absehbar, dass es den Tarifparteien allein gelingen kann, eine systematische Stärkung des deutschen Tarifsystems herbeizuführen. Vielmehr muss bezweifelt werden, dass auf Arbeitgeberseite dazu ein wirkliches Interesse besteht. Deshalb ist hier letztlich die Politik in der Verantwortung. Will sie das Flächentarifvertragssystem stärken und auch gerade in den Dienstleistungsbereichen ausweiten, so muss sie – wie schon seit vielen Jahren gefordert – die Modalitäten der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen dahingehend reformieren, dass diese einfacher wird, und das faktische Vetorecht der Arbeitgeberverbände beseitigen. Durch eine dann erleichterte Nutzung des Instruments der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen würde auch mehr gute Arbeit in den Dienstleistungsbereichen entstehen und deren Attraktivität gegenüber Arbeitsplätzen in der Industrie zunehmen.

Zudem sollte die Politik den von ihr während der Corona-Krise eingeschlagenen Weg fortsetzen und klare gesetzliche Regelungen schaffen, dass Unternehmen sich nicht länger durch die fragwürdige Nutzung von Werkverträgen, Leiharbeit und Scheinselbständigkeit – teilweise in Verbindung mit zweifelhaften digitalen Plattformkonstruktionen – ihrer Arbeitgeberfunktion verweigern können.

Trotz der bislang erfolgreichen Beschäftigungssicherung sind auch große Lücken in den Sicherungssystemen sichtbar geworden. So wurde die Kurzarbeit erfolgreich eingesetzt, um die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu sichern. Geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse und selbständige Erwerbstätigkeit waren dagegen weder gegen Arbeitslosigkeit noch gegen einen temporären Arbeitsausfall ausreichend versichert. Hier konnte der Staat nur durch steuerfinanzierte Leistungen, wie die Grundsicherung für Arbeitssuchende oder andere Hilfsprogramme, helfen.

Die geringfügig entlohnte Beschäftigung ist schon lange ein Anachronismus. Jedoch fehlte der Politik bislang die Kraft, diesen Zustand zu ändern. Die Zukunft der deutschen Volkswirtschaft liegt aber nicht in schlecht bezahlten Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen mit einem geringen Stundenumfang, ohne Sozialversicherungsschutz und mit multiplen Prekaritätsrisiken. Die vor uns stehenden Herausforderungen und der technologische Fortschritt verlangen gut ausgebildete Arbeitskräfte und diese benötigen gute Arbeit und keine Minijobs. Die Politik sollte die Nach-Corona-Zeit nutzen und die geringfügig entlohnte Beschäftigung grundsätzlich abschaffen und in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse über-

¹⁹ Für erste Hinweise auf eine Verschärfung der sozialen Ungleichheit durch die Corona-Krise auf Basis der HBS-Erwerbstätigenbefragung siehe Hövermann (2020).

führen.²⁰ Zudem sollte sie darüber nachdenken, ob nicht auch für Selbständige grundsätzlich eine Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung eingeführt werden sollte. Dies böte dann auch die Möglichkeit, das Kurzarbeitergeld im Hinblick auf selbständige Tätigkeiten weiterzuentwickeln.

Insgesamt spricht einiges dafür, dass die Digitalisierung der deutschen Wirtschaft zwar zu erheblichen strukturellen Veränderungen der Produktionsprozesse, der Arbeitswelt und des Arbeitsvolumens der einzelnen Wirtschaftsbereiche führt. Sie dürfte aber keine nennenswerten Beschäftigungsverluste mit sich bringen, sofern die Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, dass ähnlich viele neue Arbeitsplätze entstehen wie bestehende verschwinden (Wolter et al. 2016). Die Dekarbonisierung der Wirtschaft zur Erreichung der Klimaziele dürfte für den Automobilbau und für große Teile der deutschen Industrie eine wesentlich größere Herausforderung darstellen als im Dienstleistungssektor, da beispielsweise die mittelfristige Abkehr vom Verbrennungs- hin zum Elektroantrieb wesentlich disruptiver ist und enorme Veränderungen der Produktions- und Arbeitsprozesse mit sich bringen wird.

Fahrzeuge mit Elektroantrieb sind aufgrund der geringeren Zahl an notwendigen Komponenten wesentlich weniger komplex und arbeitsintensiv in der Herstellung als herkömmliche Fahrzeuge mit Verbrennungsantrieb, so dass zukünftig in der unmittelbaren Automobilherstellung wesentlich weniger Beschäftigte notwendig sein werden (Thielmann et al. 2020). So kommt beispielsweise das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu dem Ergebnis, dass bis zum Jahr 2035 die Umstellung auf den Elektroantrieb – unter der Annahme einer Marktdurchdringung von E-Fahrzeugen von 23% – gesamtwirtschaftlich zu technologiegetriebenen Arbeitsplatzverlusten in der Größenordnung von knapp 114 000 Beschäftigten führen wird. Die tatsächliche Größenordnung und letztlich sogar das Vorzeichen dieses Effekts hängt allerdings entscheidend von dem zukünftig erzielten Marktanteil inländisch produzierter E-Fahrzeuge und Batteriezellen ab (Mönnig et al. 2018).

Insgesamt stellen die Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung und insbesondere der Dekarbonisierung große Herausforderungen für die deutsche Volkswirtschaft dar, die nicht allein durch ein Vertrauen in die Marktkräfte, ergänzt durch eine auf Fort- und Weiterbildung fokussierte Arbeitsmarktpolitik, gemeistert werden können. Notwendig ist vielmehr ein Dreiklang aus Industrie-, Arbeitsmarkt- und wachstumsorientierter Transformationspolitik.

Um den Wohlstand in Deutschland und Europa zu steigern und die sozial-ökologische Transforma-

tion zu meistern, ist eine deutlich aktivere europäisch orientierte Industriepolitik notwendig, die starke Anreize für die Unternehmen zur Innovation schafft, den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand mehrt und nicht die Partikularinteressen einzelner Großkonzerne und Wirtschaftsbereiche im Blick hat (Dullien 2020). So wie die Politik zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie mutige Entscheidungen unter anderem im Bereich der Beschäftigungssicherung und der aktiven Fiskalpolitik getroffen sowie Handlungsfähigkeit bewiesen hat, so muss sie in der Nach-Corona-Zeit nun industriepolitisch die richtigen Weichenstellungen zur Bewältigung der Herausforderungen durch Digitalisierung, Automatisierung und Klimawandel setzen.

Eine wachstumsorientierte Transformationspolitik mit öffentlichen Investitionen zur Bereitstellung einer zukunftsfesten modernen Infrastruktur in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Verkehr und digitale Netze schafft die Grundlagen für eine erfolgreiche sozial-ökologische Transformation und führt in der Folge zu einem ressourcenschonenden Wachstumsprozess, der neue Beschäftigung schafft und notwendige Übergangsprozesse am Arbeitsmarkt abmildert.

Ergänzend hierzu ist eine mutige Arbeitsmarktpolitik notwendig, die offen ist für Neues. Hinsichtlich der staatlichen Förderung von Weiterbildung und Qualifizierung hat die Politik unter anderem mit dem Qualifizierungschancengesetz 2019, dem Arbeit-von-morgen-Gesetz und der Verbindung von Qualifizierung und Kurzarbeit in der Corona-Krise sinnvolle Schritte in die richtige Richtung unternommen. In Bezug auf die Veränderungen hin zum Elektroantrieb sollte zudem Offenheit gegenüber Vorschlägen wie beispielsweise der Einführung eines Transformationskurzarbeitergelds (IG Metall 2019) bestehen, das Kurzarbeit und Qualifizierung im Falle von transformationsbedingten Arbeitsausfallzeiten ermöglichen würde und gleichzeitig – im Unterschied zum Transferkurzarbeitergeld – den Weiterverbleib im Betrieb. Eine zeitweilige Erprobung einer solchen Erweiterung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkastens mit einer entsprechenden Begleitung durch die wissenschaftliche Evaluationsforschung könnte sinnvolle neue Erkenntnisse für die sozial-ökologische Transformation liefern.

Eine Volkswirtschaft wie Deutschland, die kaum über natürliche Ressourcen verfügt, muss bedacht darauf sein, das vorhandene Humankapital seiner Erwerbspersonen zu erhalten, auszuweiten und, wo notwendig, auch an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Im Hinblick auf den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft muss sie zudem sicherstellen, dass auch zukünftig profitable industrielle Facharbeitsplätze in ausreichendem Maße vorhanden sind, denn nur so wird es gelingen, weite Teile der Bevölkerung – insbesondere auch aus der Mitte der Gesellschaft – weiterhin am Wohlstandsfortschritt teilhaben zu lassen.

20 Der Einfachheit halber könnten geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten beibehalten werden, um Schwarzarbeit zu minimieren. Das sollte aber nichts an der grundsätzlichen Abschaffung ändern.

- Agora Energiewende und Wuppertal Institut (2019):** Klimaneutrale Industrie: Schlüsseltechnologien und Politikoptionen für Stahl, Chemie und Zement.
- Alcidi, C. / Gros, D. / Corti, G. (2020):** Who will really benefit from the Next Generation EU funds?. CEPS Policy Insight, Oktober.
- Autor, D. / Reynolds, E. (2020):** [The nature of work after the COVID crisis: Too few low-wage jobs](#). The Hamilton Project Essay Nr. 14.
- Bach, S. / Bär, H. / Behnenberger, K. / Dullien, S. / Kempf, C. / Rehm, M. / Rietzler, K. / Runkel, M. / Schmalz, S. / Tober, S. / Truger, A. (2020):** Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Bardt, H. / Dullien, S. / Hütter, M. / Rietzler, K. (2019):** Für eine solide Finanzpolitik – Investitionen ermöglichen! IMK Report Nr. 152.
- Behringer, J. / Dullien, S. (2020):** Wie effektiv sind Mehrwertsteuersenkung und Kinderbonus im Konjunkturpaket? Erste Erkenntnisse aus der HBS-Erwerbstätigenbefragung. IMK Policy Brief Nr. 97.
- Behringer, J. / Truger, A. / van Treeck, T. (2020):** Das deutsche Modell: Wie kann der Leistungsbilanzüberschuss abgebaut werden? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 100, H. 10, S. 753–757.
- Blanchard, O. / Summers, L. (2017):** Rethinking Stabilization Policy – Evolution or Revolution? NBER Working Paper 24179.
- Blanchard, O. (2019):** [Public Debt and Low Interest Rates](#). In: American Economic Review, Jg. 109, H. 4, S. 1197–1229.
- Blanchard, O. / Leandro, A. / Zettelmeyer, J. (2020):** Revisiting the EU fiscal framework in an era of low interest rates. Manuscript.
- Borgnäs, K. / Vassiliadis, M. (Hrsg.) (2020):** Nachhaltige Industriepolitik. Strategien für Deutschland und Europa. Frankfurt a. M., New York: Campus Verlag.
- Bundesministerium der Finanzen, BMF (2020):** [Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken](#). Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen, BMF / Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi (2020):** [Stark durch die Krise: Dezemberhilfe kommt, Überbrückungshilfe wird deutlich erweitert und verlängert](#). Gemeinsame Pressemitteilung vom 27.11.2020, Berlin.
- Claeys, G. / Tagliapietra, S. (2020):** [Is the EU Council agreement aligned with the Green Deal ambitions?](#). Bruegel Blog, 23 Juli.
- Creel, J. / Holzner, M. / Saraceno, F / Watt, A. / Wittwer, J. (2020):** How to spend it: A proposal of a European Covid-19 recovery programme. IMK Policy Brief Nr. 92.
- Darvas, Z. (2020):** [Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding?](#). Bruegel Blog, 24 September.
- Deutsche Bundesbank (2020a):** Länderhaushalte: Ergebnisse des Jahres 2019. In: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Oktober, S. 89–110.
- Deutsche Bundesbank (2020b):** Öffentliche Finanzen. In: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, November, S. 63–76.
- Deutsche Bundesbank (2020c):** [Network for Greening the Financial System. Webseite der Deutschen Bundesbank, Frankfurt/M.](#)
- Deutscher Bundestag (2020a):** Empfehlung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/22600, 19/22602, 19/24535 Nr. 1 – Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), Bundestagsdrucksache Nr. 9/23325 vom 4.12.2020.
- Deutscher Bundestag (2020b):** Empfehlung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) – Drucksache 19/22600 – hier: Einzelplan 60. Berlin. Bundestagsdrucksache 19/23323.
- Draghi, M. (2014):** Unemployment in the Euro Area. Rede des EZB-Präsidenten, Annual Central Bank Symposium in Jackson Hole, 22 August.
- Dullien, S. (2020):** Nach der Corona-Krise: Die nächste Phase der (De-) Globalisierung und die Rolle der Industriepolitik. In: Borgnäs, K. / Vassiliadis, M. (Hrsg.): Nachhaltige Industriepolitik. Strategien für Deutschland und Europa. Frankfurt a. M., New York: Campus Verlag, S. 146–157.
- Dullien, S. / Stephan, S. / Theobald, T. (2020a):** Transatlantischer Handelskonflikt und die deutsche Wirtschaft – Auf die Dauer kommt es an. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 100, H. 7, S. 524–530.
- Dullien, S. / Herzog-Stein, A. / Hohlfeld, P. / Rietzler, K. / Stephan, S. / Tober, S. / Watzka, S. (2020b):** Erholung setzt sich nach Dämpfer fort – Die konjunkturelle Lage in Deutschland zur Jahreswende 2020/21. IMK Report 163.
- Dullien, S. / Tober, S. / Truger, A. (2020c):** Wege aus der Wirtschaftskrise: Der Spagat zwischen Wachstumsstabilisierung und sozial-ökologischer Transformation. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 73, H. 6, S. 403–410.
- Dullien, S. / Paetz, C. / Watt, A. / Watzka, S. (2020d):** Vorschläge zur Reform der europäischen Fiskalregeln und Economic Governance. IMK Report Nr. 159.
- Dullien, S. / Gechert, S. / Herzog-Stein, A. / Rietzler, K. / Stein, U. / Tober, S. / Watt, A. (2020e):** Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2020 – Im Zeichen des Klimawandels. IMK Report Nr. 155.
- Dullien, S. / Herzog-Stein, A. / Hohlfeld, P. / Rietzler, K. / Stephan, S. / Theobald, T. / Tober, S. / Watzka, S. (2020f):** Rasche, aber unvollständige Erholung nach historischem Einbruch – Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2020/2021. IMK Report Nr. 161.
- Elmendorf, D. W. / Furman, J. (2008):** If, when, how: A primer on fiscal stimulus. The Hamilton Project Strategy Paper, Brookings Institution, Washington, DC.

- Europäische Kommission (2020):** Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, 5.2.2020 COM(2020) 55 final.
- Europäischer Rat (2020):** [Schlussfolgerungen zum Aufbauplan und zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027](#).
- Federal Reserve (2020):** Guide to changes in the Statement on Longer-Run Goals and Monetary Policy Strategy. Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, 27. August.
- Financial Times (2020):** Covid spike dashes EU hopes of a return to normal budget rules. 12. November 2020.
- Grabka, M. M. / Braband, C. / Göbler, K. (2020):** Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession. In: DIW-Wochenbericht, 45/2020, S. 842–847.
- Hövermann, A. (2020):** Soziale Lebenslagen, soziale Ungleichheit und Corona – Auswirkungen für Erwerbstätige. WSI Policy Brief Nr. 44.
- IG Metall (2019):** [Das Transformationskurzarbeitergeld. Ein Vorschlag der IG Metall zur Beschäftigungssicherung und Stärkung von Qualifizierung im Betrieb](#).
- Internationaler Währungsfonds, IWF (2020a):** Fiscal Monitor: Policies for the Recovery.
- Internationaler Währungsfonds, IWF (2020b):** World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent.
- Krebs, T. / Scheffel, M. (2017):** Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Logeay, C. / Tober, S. (2006):** Hysteresis and the Nairu in the Euro Area. In: Scottish Journal of Political Economy Jg. 53, H. 4, S. 409–29.
- Mönnig, A. / Schneemann, C. / Weber, E. / Zika, G. / Helmrich, R. (2018):** Elektromobilität 2035. Effekte auf Wirtschaft und Erwerbstätigkeit durch die Elektrifizierung des Antriebsstrangs von Personenkraftwagen. Nürnberg. IAB-Forschungsbericht 08/2018.
- Prognos / Öko-Institut / Wuppertal-Institut (2020):** Klimaneutrales Deutschland. Studie im Auftrag von Agora Energiewende, Agora Verkehrswende und Stiftung Klimaneutralität. Berlin.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020):** Erholung verliert an Fahrt – Wirtschaft und Politik weiter im Zeichen der Pandemie. Gemeinschaftsdiagnose Nr. 2-2020, Halle an der Saale.
- Pusch, T. / Seifert, H. (2020):** Kurzarbeit in der Corona-Krise mit neuen Schwerpunkten. WSI Policy Brief Nr. 47.
- Rietzler, K. / Truger, A. (2019):** Is the “Debt Brake” Behind Germany’s Successful Fiscal Consolidation? In: Revue de l’OFCE 2019/HS, Supp. 2, S. 11–30.
- Sachverständigenrat, SVR (2020):** Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken. Jahrestgutachten 2020/2021. Wiesbaden.
- Schnabel, I. (2020):** When markets fail – the need for collective action in tackling climate change. Vortrag auf dem European Sustainable Finance Summit. Frankfurt am Main, 28. September.
- SEI / IISD / ODI / E3G / UNEP (2020):** [The Production Gap Report: 2020 Special Report](#).
- Thielmann, A. / Wietschel, M. / Funke, S. / Grimm, A. / Hettesheimer, T. / Langkau, S. / Loibl, A. / Moll, C. / Neef, C. / Plötz, P. / Sievers, L. / Tercero Espinoza, L. / Edler, J. (2020):** Batteries for electric cars: Fact check and need for action. Are batteries for electric cars the key to sustainable mobility in the future? Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISII, Karlsruhe.
- Theobald, T. / Tober, S. / Tarne, R. (2020):** Makroprudenzielle Politik: Kurzfristig expansiv bleiben, mittelfristig strafen. IMK Finanzmarktstabilitätsreport 2020. IMK Report Nr. 162.
- Tober, S. (2020):** [Getting it Right: Die EZB in der Covid-19-Krise](#). FES-Blog Progressive Wirtschaftspolitik für Europa. Friedrich-Ebert-Stiftung, 3. September.
- Tober, S. / Zimmermann, T. (2009):** Monetary Policy and Commodity Price Shocks. In: Interconomics, Jg. 44, H. 4, S. 231–237.
- Truger, A. (2015):** Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe. Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery. AK Wien, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft. Working Paper Nr. 138.
- Truger, A. (2016):** The Golden Rule of Public Investment – A Necessary and Sufficient Reform of the EU Fiscal Framework. IMK Working Paper Nr. 168.
- Truger, A. (2020):** [Europa nach Corona: Die Fiskalregeln müssen reformiert werden](#). FES-Blog Progressive Wirtschaftspolitik für Europa.
- Watt, A. (2020):** Wirtschaftspolitische Maßnahmen der EU im Zusammenhang mit der Coronapandemie, IMK Policy Brief Nr. 93.
- Watzka, S. (2020):** [Die Währungsunion stabilisieren – aus Solidarität und Eigeninteresse](#). FES-Blog Progressive Wirtschaftspolitik für Europa.
- Watzka, S. / Watt, A. (2020):** The macroeconomic effects of the EU Recovery and Resilience Facility. IMK Policy Brief Nr. 98.
- Wolff, G. (2020):** [Without good governance, the EU borrowing mechanism to boost the recovery could fail](#). Bruegel.
- Wolter, M. I. / Mönnig, A. / Hummel, M. / Weber, E. / Zika, G. / Helmrich, R. / Maier, T. / Neuber-Pohl, C. (2016):** Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie. Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen. IAB-Forschungsbericht13/2016., Nürnberg.



Alle Links wurden zuletzt
am 15. 12. 2020 geprüft



ALLE IMK PUBLIKATIONEN

Reports, Working Paper, Studies und Policy Briefs.

<https://www.imk-boeckler.de/de/veroeffentlichungen-15375.htm>



SOCIAL MEDIA

Folgen Sie uns auf Twitter: <https://twitter.com/IMKFlash>

IMK auf Facebook: www.facebook.com/IMKInstitut

IMPRESSUM

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf
Telefon +49 (211) 77 78-31 2

imk-report@boeckler.de
<http://www.imk-boeckler.de>

Pressekontakt

Rainer Jung, +49 (211) 77 78-15 0
rainer-jung@boeckler.de

AutorInnenkontakt

Prof. Dr. Sebastian Dullien, sebastian-dullien@boeckler.de

Ausgabe

IMK Report Nr. 164
(abgeschlossen am 04.01.2021, Datenstand 15.12.2020)

Redaktionsleitung: Dr. Silke Tober
Satz: Sabine Kurzböck

ISSN 1861-3683



„Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2021 - Die Erholung nachhaltig gestalten“ von Sebastian Dullien, Alexander Herzog-Stein, Katja Rietzler, Silke Tober, Sebastian Watzka ist unter der Creative Commons Lizenz Namensnennung 4.0 International lizenziert (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.