

Dauderstädt, Michael

Article

Wirtschaftsprogramme gegen die Pandemiekrise – Deutschland im internationalen Vergleich

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dauderstädt, Michael (2021) : Wirtschaftsprogramme gegen die Pandemiekrise – Deutschland im internationalen Vergleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 101, Iss. 5, pp. 362-368, <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2917-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/237857>

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/>

Michael Dauderstädt*

Wirtschaftsprogramme gegen die Pandemiekrise – Deutschland im internationalen Vergleich

Die Wirtschaftsprogramme der 23 OECD-Länder setzen unterschiedliche Schwerpunkte. Im Mittelpunkt der Programme stehen Geld- und Fiskalpolitik, Einkommensunterstützung und Konjunkturprogramme, Arbeitsmarktpolitik und andere staatliche Programme in Bereichen wie Infrastruktur, Gesundheit, Bildung und Klimaschutz. Im Vergleich scheint Deutschland beim Schutz von Beschäftigung und Einkommen gut aufgestellt zu sein, wenn auch ohne einen deutlichen Fokus auf die Armutsbekämpfung. Allerdings fehlt eine klare Vision zur Ausgestaltung der Post-Corona-Ökonomie.

Beim Vergleich der Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung der Corona-Krise der OECD-Länder fällt auf, dass die wichtigsten staatlichen Konjunkturimpulse in den Politikfeldern Geld- und Fiskalpolitik sowie durch Hilfsmaßnahmen für Haushalte und Unternehmen, weitere Ausgabenprogramme und die Arbeitsmarktpolitik erfolgten. Seit dem Frühjahr 2020 haben die meisten Zentralbanken die Geldpolitik gelockert, um die Konjunktur anzukurbeln und die Kreditversorgung der Staaten und Unternehmen zu erleichtern. Ein weiterer, wohl auch nicht unerwünschter Nebeneffekt war die mögliche Abwertung der nationalen Währung, um die Exporte zu fördern und die Importkonkurrenz zu schwächen. Lockerung der Geldpolitik hieß in der Regel Senkung der Zinsen bzw. Beibehaltung schon vorher niedriger, manchmal sogar schon negativer Zinsen. Da die Pandemie in einer Phase bereits historisch niedriger Zinsen begann, war dieses Instrument nur begrenzt einsetzbar (Senkung um weniger als 2 Prozentpunkte). Japan und die Eurozone blieben bei den schon extrem niedrigen

Zinsen (0 bzw. -0,1), wobei die Schweiz, Schweden und Dänemark de facto die EZB-Politik mit teils deutlich negativen Zinsen spiegeln. Deutschland als Teil der Eurozone genießt die gleichen geldpolitischen Impulse und profitiert mit seinen attraktiven Staatsschuldtiteln besonders vom Ankaufprogramm der EZB (vgl. Tabelle 1).

Angesichts der Grenzen der Zinspolitik setzten die Zentralbanken verstärkt auf das sogenannte Quantitative Easing, also den Kauf von Anleihen von Staaten und Unternehmen, um deren Liquidität, Solvenz und Kreditwürdigkeit zu stärken. Sichtbares Zeichen war die Ausdehnung der Zentralbankbilanzen, in deren Aktivseite die gekauften Vermögenselemente einfließen. Zwischen Frühjahr und Herbst 2020 nahmen viele Bilanzen um 20 % bis 40 % zu. Auch die Bilanz der Deutschen Bundesbank stieg um ca. 25 % (von unter 2 Billionen Euro im April auf knapp 2,5 Billionen Euro im November 2020). Eine Ausnahme bildeten Dänemark, Norwegen und Island. Die Anleihenkäufe der EZB machen etwa 85 % des gesamten erwarteten Haushaltsdefizits 2020/2021 der Eurozone von 1,7 Billionen Euro aus (IWF, 2020, 4).

Der unmittelbare Effekt war eine spektakuläre Erholung der Börsen, die im Sommer und Herbst 2020 wieder die Vorkrisenstände erreichten und oft überschritten. Diese Vermögenspreisinflation blieb isoliert. Eine Konsumpreissteigerung blieb weitgehend aus, aber eine deutliche Deflation konnte verhindert werden. Ein – von manchen Beobachter:innen befürchtetes – Wiederaufflammen der Inflation 2021 ist derzeit in den Markterwartungen nicht zu erkennen und wird daher von den Zentralbanken auch kaum als Risiko eingepplant. Keine Bank sieht für die nächste Zeit Zinserhöhungen vor. Die meisten Banken planen sogar noch weitere Ankäufe von Schuldtiteln. Da Staatsanleihen meist den Löwenanteil der Ankäufe ausmachen, trägt das zur weiteren Stabilisierung der Zinsbe-

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Diese Studie wurde im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellt.

Dr. Michael Dauderstädt ist freiberuflicher Publizist und Berater. Bis 2013 leitete er die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Tabelle 1
Zinspolitik ausgewählter Zentralbanken

Zinssätze in %

Land	Q3 2019	Q4 2019	Q1 2020	Q2 2020	Q3 2020	Q4 2020	Q1 2021
Australien	1,00	0,75	0,25	0,25	0,25	0,25	0,10
Kanada	1,75	1,75	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Dänemark	-0,75	-0,75	-0,60	-0,60	-0,60	-0,60	-0,60
Eurozone	0	0	0	0	0	0	0
Großbritannien	0,75	0,75	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Island	3,50	3,00	1,75	1,00	1,00	1,00	0,75
Japan	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10
Korea	1,50	1,25	0,75	0,50	0,50	0,50	0,50
Neuseeland	1,00	1,00	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Norwegen	1,50	1,50	0,25	0	0	0	0
Polen	1,50	1,50	1,00	0,10	0,10	0,10	0,10
Schweden	-0,25	-0,25	0	0	0	0	0
Schweiz	-0,75	-0,75	-0,75	-0,75	-0,75	-0,75	-0,75
USA	1,875	1,625	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125

Quelle: BIS (o. D.)

lastung der Staatshaushalte bei und beugt einer Staatsschuldenpanik vor.

Fiskalpolitik: weiter expansiv, aber schwächer

Die durch die oben beschriebene Geldpolitik „entfesselte“ Fiskalpolitik leistete den Hauptbeitrag bei der Krisenbekämpfung. Alle hier behandelten Länder haben einen – wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägten – Wohlfahrtsstaat keynesianischer Prägung, bei dem in einer Krise zunächst die automatischen Stabilisatoren wirken, d.h. die Steuereinnahmen sinken und Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe steigen. In der Corona-Krise, die keine typische Rezession war, sondern sowohl angebots- wie nachfrageseitig wirkte, wurden diese automatischen Prozesse durch eine Fülle zusätzlicher Maßnahmen ergänzt und verstärkt.

Dazu zählen einnahmeseitig weitere Steuererleichterungen wie etwa auch Aufschübe bei der Zahlung von Steuern und Sozialabgaben und ausgabeseitig Zahlungen an Haushalte und Unternehmen sowie Bürgschaften und Kreditgarantien, wobei letztere den Staatshaushalt erst belasten, wenn tatsächlich der Kreditausfall eintritt. In vielen Ländern übertreffen diese Zusagen im Volumen die unmittelbaren Ausgaben, sodass der fiskalische Gesamtimpuls und die letztendliche Schuldenbelastung noch schwer abzuschätzen sind. Aber im ersten Ergebnis haben in allen Ländern gegenüber dem Vorjahr 2019 die Staatsausgaben beträchtlich zu- und die Einnahmen abgenommen.

Tabelle 2
Haushaltssalden und Schuldenstände

in Prozentpunkten des BIP

Land	Veränderung Haushaltssaldo		Veränderung Schuldenstand	
	2019-2020	2020-2021	2019-2020	2020-2021
Australien	-6,1	-0,5	12,1	10,4
Österreich	-10,3	3,2	13,4	3,2
Belgien	-8,2	2,9	16,2	1,6
Kanada	-11,2	2,9	9,6	4,0
Dänemark	-7,2	1,7	4,4	1,0
Finnland	-3,8	0,5	5,1	3,1
Frankreich	-6,9	2,7	15,0	1,7
Großbritannien	-11,1	1,7	18,5	3,4
Island	-5,8	-2,9	8,3	6,0
Irland	-5,8	-0,2	5,4	3,2
Italien	-7,9	0,7	19,9	2,2
Japan	-9,5	3,2	18,8	3,0
Korea	-3,2	-0,1	6,4	4,5
Niederlande	-8,1	1,3	2,1	1,7
Neuseeland	-3,4	0,6	7,7	7,0
Norwegen	-12,5	6,8	-19,3	11,2
Polen	-7,5	3,5	12,0	-0,3
Portugal	-6,2	1,1	12,2	0,1
Spanien	-8,6	2,4	20,1	2,3
Schweden	-4,5	0,1	2,9	3,4
Schweiz	-4,0	-0,8	3,2	1,9
USA	-10,2	0,8	20,2	5,8
Deutschland	-5,7	-1,3	8,6	2,5
Durchschnitt, ohne Deutschland	-7,4	1,4	9,7	3,7

Quelle: IWF (2020); eigene Berechnungen.

Damit stiegen die Haushaltsdefizite deutlich (vgl. 2. Spalte, Tabelle 2), was auch zu einem höheren Schuldenstand (außer in Norwegen) geführt hat (vgl. 4. Spalte, Tabelle 2). Diese Werte müssen aber mit Vorsicht beurteilt werden, da sie auch einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) widerspiegeln, das ja bei den gewählten Indikatoren im Nenner steht. Für das Jahr 2021 planen die meisten Länder niedrigere Haushaltsdefizite (vgl. 3. Spalte, Tabelle 2), weil sie von einer Wiederbelebung der Konjunktur ausgehen, aber auch eine weitere Zunahme der Staatsverschuldung vermeiden oder zumindest bremsen wollen. Wie man beim Vergleich von Spalte 2 und 3 der Tabelle 2 sehen kann, würde aber in keinem Land das Defizit auf das Niveau von 2019 abgesenkt werden, sondern weiter deutlich darüber liegen. Das gilt besonders für Deutschland, dessen Defizit 2021 sogar über 2020 liegen dürfte. Im Durchschnitt nahm das Defizit von 2019 auf 2020 um über 7 Prozentpunkte des BIP

Tabelle 3
Hilfsprogramme

Land	Für Haushalte	Für Unternehmen	Sonstige Ausgabenprogramme
Australien	Steuererleichterungen	Günstigere Abschreibungsregelungen; Verlustrücktrag	Forschung und Entwicklung, Klimaschutz, Infrastrukturprojekte
Österreich	Einkommensteuersatzsenkung in der 1. Steuerklasse von 25 % auf 20 %	Steuererleichterungen und Mehrwertsteuersenkung in ausgewählten Branchen und für bestimmte Investitionen; Notfallhilfen für kleine Unternehmen; Umsatzverlustersatz (bis 80 %)	Klimaschutz, digitales Lernen
Belgien	Aussetzung der Bedienung von Hypothekenkrediten	Einkommensersatz für Selbständige; Kreditgarantien und Rückzahlungserleichterungen für Altkredite	
Kanada	Steuerstundung (läuft aus)	Hilfen für Mieten, Kredite und Kreditgarantien	
Dänemark	Freigabe von Rentenzahlungen (2,6 % des BIP)	Liquiditätshilfen, Kreditgarantien, gezielte Subventionen; Rekapitalisierungsfonds; Ersatz von Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall	Sozialer Wohnungsbau, kommunale Ausgabenprogramme
Finnland		Unterstützung kleine und mittlere Unternehmen und besonders betroffene Branchen (Gastronomie, Reisen)	
Frankreich	Hilfen für Obdachlose, Studierende; Schulkinder	Steuererleichterungen; Aussetzung von Steuer- und Sozialbeiträgen; Stundung von Mieten und Versorgungskosten; Subventionen für Autokauf; Hilfen für Automobil-, Tourismus- und Luftfahrtsektor; Kreditgarantien und Quasi-Eigenkapitalbeteiligungen	Öffentliche Investitionen (France Relance Programm); Hilfsprogramm für Start-ups
Großbritannien	Einkommenshilfen Universal Credit und Working Tax Credit erweitert, 8 Mrd. GBP	Kreditprogramme: The Bounce Back Loan Scheme; Coronavirus Business Interruption Loan Scheme, Covid Corporate Financing Facility, Steuerstundung (40 Mrd. GBP)	31,9 Mrd. GBP für NHS; 4 Mrd. GBP Bauinvestitionen, Zuschüsse an Bahn (3,5 Mrd. GBP)
Island	Freigabe von Zugriff auf Lebensversicherungen	Hilfen für Firmen mit mehr als 75 % Umsatzeinbußen; Kreditgarantie für Icelandair	Mehr öffentliche Investitionen, vor allem digitale Infrastruktur
Irland	Einkommenshilfen für wegen der Pandemie Entlassene	Steuerstundung, Kreditprogramme, sonstige Maßnahmen zur Insolvenzvermeidung, Mehrwertsteuersenkung um 2 Prozentpunkte; Steuererleichterungen für Selbständige	Mehrausgaben für Gesundheit und Brexit-Folgen
Italien	Kreditstundungen bei Erstwohnungskäufen; Kindergeld; Steuerstundung	Steuerstundung; Sozialbeiträge ausgesetzt, Garantien für alte und neue Kredite	Öffentliches Investitionsprogramm für grünes, digitales und inklusives Wachstum
Japan	JPY 100.000 (= 700 Euro) Einmalzahlung für jeden Einwohner; Extrazahlungen an Alleinerziehende	Direktzahlungen an besonders betroffene Geschäfte; Mietsubventionen	Förderung des Inlandstourismus
Korea	Konsumhilfen für ärmere Haushalte	Stundung von Steuern und Sozialbeiträgen; Kredithilfen für kleine und mittlere Unternehmen	Korean New Deal (digital and green)
Niederlande	Einkommenshilfen für Selbständige (max. 1.500 Euro); Hilfen für Eltern, ohne Kinderbetreuung	Lohngarantien und Zuschüsse für Kleinunternehmen; Steuerstundung bis 2022; keine Zinsen auf Steuerschulden; zusätzliche Kreditlinien	800 Mio Euro extra für Gesundheitssektor
Neuseeland		Lohnsubventionen; Krediterleichterungen; Pauschalhilfen (4.000 Euro) für geschlossene Geschäfte; Steuerstundungen	New Zealand Upgrade Programme
Norwegen	Verlängerung von Einkommenshilfen	Fixkostensersatz; Rückstellungen für Kreditausfallgarantien; Hilfen für Luftfahrtbranche	Mehrausgaben für Forschung und Entwicklung
Polen	Höhere Sozialleistungen und Renten	Liquiditätshilfen	Überregionale Infrastruktur
Portugal	Lohnerhöhungen für Beschäftigte im Gesundheits- und Niedriglohnsektor; höheres Arbeitslosengeld; Hilfen für Eltern ohne Kinderbetreuung; Mietstundung	Verzögerte Zahlung von Sozialbeiträgen, Mehrwert- und Unternehmenssteuer; Kreditlinien für kleine und mittlere Unternehmen, Tourismus, Reisebüros und alle Unternehmen, die keine Entlassungen vornehmen	Digitalisierung und Klimaschutz
Spanien	Hilfen für schwache Mieter Hilfen für Selbständige	Kreditgarantien (40 Mrd. Euro) für Investitionen; Fonds (10 Mrd. Euro) für strategische Unternehmen; Hilfen für Automobil-Tourismus und Transportbranchen; Kreditstundungen; Aussetzung von Insolvenz	Fonds für Regionalregierungen für Gesundheitskosten (2,9 Mrd. Euro) + Sondermedizinfonds (1,4 Mrd. Euro)
Schweden	Einkommenssteuersenkung	Senkung der Arbeitgeberbeiträge	Infrastruktur und „green economy“
Schweiz	Einkommensersatzleistungen für Beschäftigte und Selbständige	Kreditgarantien und Steuerstundungen für notleidende Unternehmen	
USA	Einmalzahlungen 2020 (1.200 US-\$ + 500 US-\$/Kind) an Familien; 2021: 600 US-\$; Aufstockung Medicare und food stamps; Aussetzung Bedienung Studentenkredite	(Teils nicht rückzahlbare) Kredite an kleine und mittlere Unternehmen; Steuerstundungen; Kreditlinien für notleidende Unternehmen (500 Mrd. US-\$)	Zuschüsse an Bundesstaaten und Gemeinden; 117 Mrd. US-\$ für Krankenhäuser und Veteranen

Tabelle 3 (Fortsetzung)
Hilfsprogramme

Land	Für Haushalte	Für Unternehmen	Sonstige Ausgabenprogramme
Deutschland	Mehrwertsteuersenkung bis Ende 2020, 7,7 Mrd. Euro Erleichterung Zugang zur Sozialhilfe (ALGII), 5,2 Mrd. Euro zusätzliche Kranken- und Pflegeversicherung, Kinderbonus 300 Euro/Kind, „Sozialgarantie 2021“ (Deckelung), EEG-Umlage	Steuerstundungen, Verlustrücktrag und Abschreibungsregeln (7,3 % des BIP), Wirtschaftsstabilisierungsfonds mit Liquiditätshilfen und Kreditgarantien (24 % des BIP), Umsatzverlustersatz, 25 Mrd. Euro Neustart, 50 Mrd. Euro für KMU und Selbständige, Beteiligung bei Lufthansa und TUI	2 Mrd. Euro für Start-ups, 6 Mrd. Euro E-Mobilität, 4,9 Mrd. Kommunen, 4,4 Mrd. Euro Künstliche Intelligenz, 4 Mrd. Gesundheitssystem, 4 Mrd. Euro Öffentliche Investitionen, 3,6 Mrd. Euro Wasserstoff-Strategie, 2,1 Mrd. Digitalisierung Verwaltung und mehr

Quellen: OECD (2020); Bruegel (2020); ILO (2020); diverse nationale Quellen.

zu (Deutschland etwas unterdurchschnittlich). Für 2021 erwartet der Internationale Währungsfonds (IWF) im Durchschnitt ein um 1,4 Prozentpunkte niedrigeres Defizit, das aber immer noch 6 Prozentpunkte über dem Niveau von 2019 liegen würde. Insofern bleibt die Fiskalpolitik weiter expansiv. Auch die Verschuldung stieg gegenüber 2019 durchschnittlich um knapp 10 Prozentpunkte an, wobei Deutschland mit 8,6% etwas darunter liegt. Auch 2021 wird die Verschuldung in allen Ländern voraussichtlich weiter ansteigen (vgl. 4. Spalte, Tabelle 2). Letztlich machen die Länder eine Abkehr von der stark expansiven Fiskalpolitik von der weiteren Entwicklung der Pandemie und der Konjunktur abhängig. Die derzeitigen Prognosen hoffen auf eine Erholung in der zweiten Jahreshälfte 2021, um dann die diversen Unterstützungsprogramme zurückfahren zu können.

Hilfsprogramme

Die staatlich verordneten Einschränkungen trafen und treffen viele Haushalte und Unternehmen hart. Um deren Einkommensverluste zu kompensieren und dadurch die Konsumnachfrage der Haushalte und das Überleben der betroffenen Unternehmen zu sichern, legten die Regierungen zahlreiche Hilfsprogramme auf (vgl. Tabelle 3). Sie umfassten direkte Zahlungen, Erleichterungen bei Steuern und Sozialabgaben, Kredite und Bürgschaften sowie gelegentlich auch Unternehmensbeteiligungen. Zu diesen Hilfsprogrammen zählen auch die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (vor allem Kurzarbeitsregelungen und die konventionelle Arbeitslosenversicherung), auf die gesondert eingegangen wird.

In der Summe sind diese Programme hauptsächlich für die steigenden Haushaltsdefizite (vgl. Tabelle 2) verantwortlich, da sie höhere Ausgaben und niedrigere Einnahmen (wegen der Steuererleichterungen) verursachen. In ihrer Masse sind sie strukturkonservativ, da sie versuchen, bestehende Einkommensstrukturen zu erhalten. Zukunftsweisende Maßnahmen finden sich in Spalte 3 der Tabelle 3 und konzentrieren sich auf Klimaschutz,

Digitalisierung, E-Mobilität, Infrastruktur, Forschung und Entwicklung. Nicht berücksichtigt sind hier die geplanten Maßnahmen mit Mitteln aus dem im Juli 2020 beschlossenen EU-Programm Next Generation EU, da sie erst im Laufe von 2021 zum Einsatz kommen.

Eine Sonderstellung nehmen die Ausgaben ein, die direkt zur Bekämpfung der Pandemie dienen (z. B. für Krankenhäuser oder Impfstoffe). Zwar sind generell die Ausgaben für Gesundheit während der Pandemie nicht gestiegen (EIU, 2020), da andere Behandlungen unterlassen wurden, aber es kommen noch erhebliche Ausgaben für Impfungen auf die Länder zu. Die Kosten für den Impfstoff allein können bis zu 70 Euro/Impfung betragen. Sollten nur 60% der Bevölkerung geimpft (um Herdenimmunität zu erreichen) werden, so liegt der Aufwand bei ca. 40 Euro/Einwohner. Für die USA sind das etwa 13 Mrd. Euro, für Deutschland über 3 Mrd. Euro, für große europäische Länder über 2 Mrd. Euro, für kleinere immer noch 400 Mio. Euro. Dazu kommen noch die Kosten der Impfkation selbst.

Arbeitsmarktpolitik

Ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit war unvermeidlich angesichts des staatlich verordneten Lockdowns und der Zurückhaltung der Bevölkerung, bestimmte, kontaktintensive Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Die Reaktion der Regierungen lässt sich in zwei Varianten unterteilen: Beschäftigungsstabilisierung, vor allem durch Kurzarbeit, und Verbesserung der traditionellen Arbeitslosenunterstützung. Bei der Beschäftigungsstabilisierung befürchten manche Fachleute eine zu starke Strukturkonservierung, die eine Reallokation der Arbeit behindert. Das einzige Land ohne solche Programme sind die USA. Vor allem in der Phase des Abklingens der Krise treten dazu Maßnahmen der Beschäftigungsförderung (z. B. Lohnsubventionen bei Neueinstellungen, Ausbildung). Dazu zählen im weiteren Sinne auch viele der Programme, die die Kaufkraft stabilisieren und private und öffentliche Investitionen fördern und so dazu beitragen, neue Jobs zu schaffen.

Tabelle 4

Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik

Land	Beschäftigungsstabilisierung	Verbesserung der Arbeitslosenunterstützung	Beschäftigungsförderung
Australien	Jobkeeper-Programm		Jobmaker-Programm
Österreich	Kurzarbeit bis März 2021		
Belgien	Zeitweise Entlassung		
Kanada	Lohnsubvention (CEWS) bis Mitte 2021	Einkommenssicherung durch Canada Emergency Response Benefit (CERB)	
Dänemark	Jobsicherung (8 % aller Beschäftigten) nur noch begrenzt; neues Kurzarbeitsprogramm		
Finnland	Zeitweise Entlassung	Zugang zur Arbeitslosenversicherung erleichtert und auf Selbständige ausgedehnt	
Frankreich	Verstärktes Kurzarbeitsprogramm		Finanzierung für Ausbildung
Großbritannien	Jobsicherungsprogramm zahlt 80 % der Löhne und läuft bis 31.3.21		
Island	Kurzarbeitsprogramm		
Irland	Lohnsubventionen erweitert auf Saisonarbeit		
Italien	Kündigungsverbot		Erleichterung von Zeitverträgen
Japan	Finanzierung von Sonderurlaub		
Korea	Lohnsubventionen		
Niederlande	Jobsicherungsprogramm bis Juli 2021; danach langsamer Ausstieg aus Lohnsubventionen		
Neuseeland	Jobsicherung durch Lohnsubvention (14 Mrd. NZD = 4,5 % BIP)		
Norwegen	Partieller Ersatz der Lohnfortzahlung durch staatliche Lohnsubvention		
Polen	Jobsicherungsprogramm wird zurückgefahren	Mindestlohn erhöht	
Portugal	Jobsicherungsprogramm verlängert für 2021; Kreditlinien für alle Unternehmen, die keine Entlassungen vornehmen	Erhöhung von Löhnen und Arbeitslosengeld	
Spanien	Kurzarbeit verlängert bis 31.1.21; Sozialversicherungsbeiträge ausgesetzt (9,1 Mrd. Euro)	Erhöhung von Löhnen und Arbeitslosengeld	
Schweden	Kurzarbeitergeld	Erhöhung des Arbeitslosengelds	Trainingsangebot für Randgruppen des Arbeitsmarkts
Schweiz	Kurzarbeit ausgedehnt	Arbeitslosenversicherung wird durch Fonds aufgestockt (1,7 % BIP)	
USA		Aufstockung der Arbeitslosenhilfe; 2021: 300 US-\$/Woche bis März	
Deutschland	Kurzarbeitergeld (23,5 Mrd. Euro)	Erleichterung bei Hartz IV	500 Mio. Euro Ausbildungsbeihilfen

Quellen: OECD (2020); Bruegel (2020); ILO (2020); diverse nationale Quellen.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Maßnahmen in den ausgewählten Ländern. Wie man sieht, lag der Schwerpunkt in der Beschäftigungssicherung durch partielle staatliche Übernahme der Lohnzahlungen (Ausnahme: USA). Viele dieser Programme wurden über ihren ursprünglichen Zeitrahmen über 2021 hinaus verlängert. Es bleibt abzuwarten, welche beschäftigungspolitischen Strategien langfristig erfolgreicher sind. In jedem Fall sind Maßnahmen sinnvoll, die die Qualifizierung und Umschulung von Arbeitskräften unterstützen, um ihre Integration in eine – möglicherweise stark veränderte – Post-Corona-

Ökonomie zu erleichtern. Je weniger stark die Pandemie die Strukturen verändert, desto nützlicher sind Politiken, die auf den Erhalt von bestehenden Arbeitsplätzen setzen.

Deutschland im internationalen Vergleich

Deutschland ging ins Coronajahr 2020 mit einer im internationalen Vergleich guten Wirtschaftslage: Die Beschäftigung war hoch und die Arbeitslosigkeit relativ niedrig (3 %) trotz schwachen Wachstums 2019. Der Staatshaushalt war mehr als ausgeglichen („schwarze Null“) und der

Tabelle 5
Deutschland im internationalen Vergleich

Politikfeld	Deutschland	Vergleichsländer
Geldpolitik	EZB-Politik sorgt für Negativrendite neuer Staatschulden	Ähnliche Politik mit weniger deutlichen Effekten in schon stark verschuldeten Ländern
Fiskalpolitik	Hohes Defizit (auch noch 2021) und entsprechender Schuldenanstieg	Große Länder (G7 außer Frankreich) expansiver, sonst oft vorsichtiger; öfter mittelfristig steigende Schuldenstandsquoten
Hilfsprogramme	Einkommensstabilisierung dominiert	Einkommensstabilisierung dominiert auch in den meisten Ländern (weniger stark in Korea, Neuseeland)
für Haushalte	Hilfen außer Kinderbonus nur indirekt (Mehrwertsteuer, Energie, Deckelung Sozialbeiträge) regressiv mit geringer Konsumwirkung	Direktzahlungen (z. B. USA, Japan), Erleichterung bei Steuern und Sozialabgaben
für Unternehmen	Umfangreiche Hilfen in unterschiedlichen Formaten; werden nicht voll ausgeschöpft; eher strukturkonservativ	Ähnliche Hilfen in leicht unterschiedlichem Mix, Erleichterungen/Stundungen von Steuern und Abgaben, Zuschüssen, Krediten etc.
Sonstige Programme	Diverse Investitionsprogramme; Einstieg in Digitalisierung und Klimaschutz, relativ schwach ausgelegt; Mittelabfluss langsam	Ähnliche Schwerpunkte; interessant: Wohnungsbau in Dänemark; Volumen variieren
Arbeitsmarktpolitik	Beschäftigungssicherung dominiert	Beschäftigungssicherung dominiert in den meisten Ländern (Ausnahme USA)
Beschäftigungssicherung	Kurzarbeit (wie schon 2009) erfolgreich	Viele Länder übernahmen Kurzarbeit von Deutschland
Arbeitslosenunterstützung	Nur relativ geringe Erleichterungen	Viele Länder haben Zahlungen an Arbeitslose verbessert (z. B. USA, Schweden, Portugal)
Beschäftigungsförderung	Ausbildungsbeihilfen	Schwachpunkt in vielen Ländern

Quelle: Eigene Erhebungen.

Schuldenstand niedrig (unter 60% des BIP). Zu Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020 reagierte das Land etwas zögerlich, aber dann doch entschlossen, sodass in der ersten Welle relativ wenig Opfer zu beklagen waren. Der Konjunkturreinbruch war trotzdem massiv. Die zweite, tödlichere Welle ab Oktober 2020 bedroht die Erholung. Die wirtschaftspolitische Reaktion brach mit der heiligen Kuh „schwarze Null“ und lieferte einen für Deutschland ungewöhnlich starken, schuldenfinanzierten Konjunkturimpuls, der durch die Geldpolitik der EZB massiv erleichtert wurde. Der Mix zwischen Einkommenssicherung und Modernisierung war eher konservativ. Einen detaillierten Vergleich nach Politikfeldern liefert Tabelle 5.

Allgemein ist festzuhalten, dass sich die Konjunkturprogramme innerhalb der OECD-Länder stark ähneln. Zwar gibt es in jedem Land andere Akzente und spezielle Programme, aber der grundsätzliche Instrumentenkasten in den diversen Politikfeldern ist weitgehend derselbe, wenn auch die Einsatzintensität variiert. Deutschland liegt im Mittelfeld und damit unter seinen Möglichkeiten angesichts der guten Ausgangslage. Eine solide Bewertung der Programme würde eine Wirkungsanalyse erfordern, für die bisher kaum belastbare Daten vorliegen. Eine Kausalzuordnung von Ergebnissen (z. B. Wachstums- und Arbeitslosigkeitsraten) zu Politiken wäre zusätzlich problematisch. Man könnte immer einwenden, dass es

ohne diese Maßnahmen schlimmer gewesen wäre. Im Ländervergleich müsste außerdem die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur, politische Handlungsfähigkeit und Corona-Betroffenheit der Vergleichsländer berücksichtigt werden. Daher seien hier nur einige vorläufige Bemerkungen zum deutschen Konjunkturpaket gemacht:

- *Pluspunkte:* Pragmatische Bereitschaft zu höheren Ausgaben und Staatsschulden; großzügige Kurzarbeitsregelung (traditionelle deutsche Stärke); einige Zukunftsinvestitionsprogramme (wie Digitalisierung, E-Mobilität, Klimaschutz).
- *Minuspunkte:* Hilfen ohne gezielte direkte Förderung des Konsums (Mehrwertsteuersenkung fast nutzlos); einseitiger Fokus auf Einkommens- und Beschäftigungssicherung ohne deutliche Priorisierung der sozial Schwachen; keine klare, kohärente Zukunftsstrategie für eine Post-Corona-Wirtschaft mit entsprechenden Investitionsprioritäten.

Ausblick und Exit-Strategie

Die meisten Länder haben angesichts der zweiten Welle und der absehbar noch länger andauernden Pandemie ihre Stützungsprogramme 2021 verlängert. Erst für das zweite Halbjahr rechnen viele Regierungen, internationale Organisationen und Forschungsinstitute mit einer Kon-

junkturerholung. Dann können viele Programme auslaufen, womit die Staatsausgaben auf ihr normales Niveau zurückkehren und die Einnahmen bei wieder „normaler“ Besteuerung zunehmen. Umstritten ist allerdings das Tempo der Normalisierung. Eine zu schnelle Konsolidierung der Staatshaushalte könnte die aufkommende Konjunktur abwürgen. Diese Gefahr droht in Deutschland ab 2022 (nach der Bundestagswahl). Ähnliches gilt für die Geldpolitik. Die meisten Zentralbanken planen nur ein langsames Zurückfahren der Anleihekäufe und ein noch späteres Anheben der Zinsen, solange eher Deflations- als Inflationsgefahren drohen und die hochverschuldeten Staaten bei höheren Zinsen in eine Schuldenkrise geraten könnten.

Unklar ist auch der Weg zu einem Schuldenabbau, soweit er überhaupt ein wünschenswertes Ziel darstellt. Selbst eine längere Phase ausgeglichener Haushalte würde nur bei ordentlichem nominalen BIP-Wachstum die Schuldenstandsquote (= Schulden/BIP) langsam sinken lassen. Optionen eines schnelleren Schuldenabbaus durch Haushaltsüberschüsse würden Ausgabenkürzungen und/oder Steuererhöhungen erfordern. Beides könnte das Wachstum einbrechen lassen und eine Deflation auslösen, womit – entgegen dem eigentlichen Ziel – die Schuldenstandsquote wieder steigen würde (wie z. B. in Griechenland durch die Sparpolitiken ab 2010). Dies könnte eventuell vermieden werden, wenn die Steuererhöhungen weder Konsum noch Investitionen beeinträchtigen würden, was vor allem bei einer Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen wahrscheinlich wäre. Noch radikalere Konzepte sehen eine Vermögensabgabe (etwa nach dem Modell des deutschen Lastenausgleichs nach dem Zweiten Weltkrieg) vor.

Oft wurde gefordert, die massiven Staatsausgaben in der Pandemie dafür einzusetzen, ohnehin notwendige

Modernisierungsprozesse umzusetzen oder zumindest anzustoßen („Building back better“). Diese Priorität reibt sich mit den etablierten Interessen, bestehende Einkommensquellen zu erhalten. Obendrein konkurrieren auch innerhalb dieses weit gefassten Imperativs unterschiedliche Ziele: Klimaschutz, bessere Vorbereitung auf künftige Pandemien, Digitalisierung (vor allem im Bildungs- und Gesundheitssystem), E-Mobilität, Forschung und Entwicklung und Behebung von Defiziten in der Infrastruktur. Sie alle finden sich in wechselnder Zusammensetzung in den meisten nationalen Programmen, haben aber quantitativ oft ein vergleichsweise geringes Gewicht gegenüber der Einkommenssicherung. Das gilt auch für Deutschland. Indirekt trägt aber auch die Einkommenssicherung zur Modernisierung der Wirtschaft bei, wenn etwa Haushalte die Finanzmittel für neue Bedürfnisse (z. B. Digitalisierung) einsetzen, die sie erhalten und nicht für herkömmliche Zwecke (wie Reisen, Veranstaltungen, Gastronomie etc.) ausgeben wollen oder können.

Literatur

- BIS (o. D.), <https://www.bis.org/cbanks.htm> (18. März 2020).
- Bruegel (2020), The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus, <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/> (18. März 2020).
- EIU (2020) Covid-19: the impact on healthcare expenditure, https://www.eiu.com/n/campaigns/covid-19-the-impact-on-healthcare-expenditure/#mktoForm_anchor (20.4.2021)
- ILO (International Labour Organization) (2020), https://www.ilo.org/emppolicy/Whatsnew/WCMS_754961/lang--en/index.htm (18. März 2020).
- IWF (2020), World Economic Outlook, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/download-entire-database> (18. März 2020).
- OECD (2020), Tackling coronavirus (COVID-19), Policy responses, <http://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses> (18. März 2020).

Title: *Economic Programmes Against the Pandemic Crisis – Germany in International Comparison*

Abstract: *This paper compares the economic programmes of 23 OECD countries with that of Germany. It focuses on monetary and fiscal policies, income support and stimulus, labour market policies and other government programmes in areas such as infrastructure, health, education and climate protection. In comparison, Germany looks well placed in protecting employment and income, albeit without a clear anti-poverty focus. However, it lacks a clear vision of the kind of post-Corona economy it wants to achieve.*

JEL Classification: O57, E58, E62