

Fuest, Clemens et al.

**Article**

## Restart nach Corona: Krisenpakete im Vergleich

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Fuest, Clemens et al. (2021) : Restart nach Corona: Krisenpakete im Vergleich, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 12, pp. 03-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/250837>

**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.*

# Restart nach Corona: Krisenpakete im Vergleich

In den kurzen Atempausen zwischen den Wellen der Corona-Pandemie nutzen viele Regierungen die Zeit, um Strategien für die wirtschaftliche Erholung und den Restart nach Corona zu entwickeln. Dazu gehören die Gewährleistung eines reibungslosen Strukturwandels, die digitale Transformation sowie die Bekämpfung des Klimawandels. Gefragt sind Finanzierungskonzepte, die die Staatsverschuldung in Grenzen halten und den Sozialstaat nicht über Gebühr belasten. Wie kann ein Restart nach Corona unter diesen Bedingungen gelingen? Welche Lösungen haben andere Länder gefunden, und welche Lehren lassen sich hieraus ziehen?

*Clemens Fuest*

## Wirtschaftspolitik der neuen Bundesregierung: Nationale Aufgaben angehen, europäische und globale Herausforderungen nicht vernachlässigen\*

Deutschland steht vor großen ökonomischen und politischen Herausforderungen: die wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise, der demografische Wandel, die Klimakrise, die Digitalisierung, die europäische Integration und geopolitische Veränderungen. Das alles erfordert entschlossenes Handeln und Veränderungsbereitschaft.

### BESCHÄFTIGUNG UND INVESTITIONEN FÖRDERN

Die Wirtschafts- und Finanzpolitik der neuen Regierung muss die noch fragile Konjunkturerholung nach der Coronakrise schützen und Wirtschaftswachstum fördern. Wachstum zu erreichen wird deutlich schwerer als in den Jahren vor der Pandemie, weil mit der Alterung der Bevölkerung die Zahl der Menschen im Erwerbsalter sinkt. Es ist deshalb erforderlich, Beschäftigungshindernisse im Steuer- und Transfersystem abzubauen. Besonders wichtig ist das für Menschen, die nicht viel verdienen: Denn bei ihnen sorgt das ungünstige Zusammenspiel von Hartz-IV-Regeln und anderen Transfers dafür, dass sich Arbeiten über eine Teilzeitstelle hinaus oft nicht lohnt.

Eine Umstellung der Ehegattenbesteuerung auf Realsplitting und ein weiterer Ausbau der Kinderbetreuung würden vor allem die Erwerbstätigkeit von Frauen erhöhen. Wachstum hängt außerdem von öffentlichen und insbesondere privaten Investitio-

nen ab. In der Unternehmensbesteuerung könnten beschleunigte Abschreibungen und bessere Verlustverrechnungen Anreize setzen, in Deutschland neue Produktionsstätten aufzubauen und innovative Unternehmen zu gründen.

### BEI DER DIGITALEN TRANSFORMATION HAT DEUTSCHLAND NACHHOLBEDARF

Bei der digitalen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft hat Deutschland erheblichen Nachholbedarf. Dabei geht es nicht nur um den Ausbau der digitalen Infrastruktur, sondern auch um eine bessere Vermittlung digitaler Kompetenzen in der Schule und die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Nicht zuletzt gehört dazu mehr Bereitschaft, digitale Geschäftsmodelle, die etablierte Interessen in Frage stellen, zuzulassen, statt sie zu behindern. Es reicht nicht, Digitalisierung im Prinzip zu wollen, aber Unternehmen wie Uber, Airbnb oder Online-Apotheken mit Verboten und Regulierungen zu überziehen.

### KLIMAPOLITIK EFFIZIENT GESTALTEN

In der Klimapolitik ist ein Umdenken nötig. Teile der Politik setzen zu sehr auf starre sektorale Ziele für die Minderung von Emissionen und pauschale Ver- und Gebote, die den Klimaschutz unnötig verteu-



**Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest**

ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

\* Auch erschienen als ifo Standpunkt 229, Oktober 2021. Weitere Beiträge zu den wirtschaftspolitischen Herausforderungen Deutschlands in der nächsten Legislaturperiode und zu Reformvorschlägen des ifo Instituts finden sich im ifo Schnelldienst 7/2021 und im ifo Schnelldienst 10/2021.

ern. Das gilt beispielsweise für das Verbot von Verbrennungsmotoren und die Pflicht, auf jedem Dach Solarzellen zu installieren, auch wenn das Haus im Schatten steht. Besser wäre es, den CO<sub>2</sub>-Preis und das europaweite System des Handels von Emissionsrechten stärker in den Vordergrund zu stellen und dafür zu sorgen, dass wichtige Investitionen in den Ausbau von Infrastrukturen wie Ladesäulen für Elektrofahrzeuge und Bahnstrecken vorankommen.

Es gilt außerdem, Dekarbonisierung mit einer sicheren und für Industrieansiedlung preislich wettbewerbsfähigen Stromversorgung zu verbinden. Da die Klimaerwärmung weitgehend unabhängig von der deutschen Klimapolitik weitergehen wird, müssen Investitionen vorangetrieben werden, die eine Anpassung an steigende Temperaturen zum Ziel haben, zum Beispiel besserer Schutz vor Überflutungen und Stürmen.

### **KONFLIKTE ZWISCHEN VERTEILUNGS- UND WACHSTUMSZIELEN VERMEIDEN**

Breite Teilhabe am Wohlstand ist ein grundlegendes Ziel der Wirtschaftspolitik. Im Bundestagswahlkampf wurde vor allem die Forderung nach mehr Umverteilung durch eine Nettovermögensteuer diskutiert. Bei diesem Instrument entsteht ein scharfer Konflikt zwischen Wachstums- und Verteilungszielen. Es wäre klüger, wenn sich die Politik auf Maßnahmen konzentriert, die sowohl Inklusion als auch Wachstum fördern. Dazu gehören vor allem Investitionen in Bildung, aber auch Existenzgründungshilfen, die Förderung der Eigentumbildung bei Menschen mit niedrigem Einkommen beispielsweise durch Mietkaufmodelle und eine effektive Wettbewerbspolitik. Monopole und Kartelle schädigen das Wirtschaftswachstum und verschärfen die Ungleichheit.

### **DEUTSCHE UND EUROPÄISCHE INTERESSEN IN DER WELT VERTEIDIGEN**

Das Thema Außen- und Europapolitik kam im Wahlkampf praktisch nicht vor, spielt für die Zukunft Deutschlands aber eine zentrale Rolle. Zwischen China und den USA bahnt sich ein zweiter Kalter Krieg an. Um in diesem Umfeld ihre Interessen zu wahren, muss die Europäische Union endlich mit einer Stimme sprechen. Derzeit sind die EU-Staaten noch nicht einmal in der Lage, in ihrer direkten Nachbarschaft, beispielsweise gegenüber Russland und im Nahen Osten, ohne Hilfe der USA wirksam zu agieren. Wie gefährlich das ist, wurde während der Präsidentschaft von Donald Trump deutlich. Sein Nachfolger Joe Biden ist den

Europäern zwar deutlich freundlicher gesonnen, aber es ist nicht auszuschließen, dass Donald Trump oder ein anderer Populist sich bei den nächsten Wahlen durchsetzt.

Gegenüber China hat die EU Interessen, die sich teilweise mit denen der USA decken, teilweise aber auch nicht. Für Europa ist China als Partner bei Handel und Direktinvestitionen wichtiger als für die USA; das gilt auch für das chinesische Megaprojekt der »Neuen Seidenstraße«. Die globale Dominanz des US-Dollar im Wirtschaftsverkehr verstärkt die Abhängigkeit der EU von den USA und macht die europäische Wirtschaft anfällig für US-Sanktionen. Es gilt, den Euro als internationale Reserve- und Transaktionswährung zu stärken. All das bedeutet nicht, die transatlantische Zusammenarbeit in Frage zu stellen – es geht vielmehr darum, Europa zu einem Partner auf Augenhöhe zu machen und den Schaden zu begrenzen, den ein zweiter Donald Trump dem alten Kontinent zufügen könnte.

Die neue Bundesregierung hat die dringende Aufgabe, die europäische Integration so voranzutreiben, dass die EU diese Aufgaben erfüllen kann. Dafür müssen Finanzmittel und Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert werden, und Entscheidungen auf europäischer Ebene brauchen stärkere demokratische Legitimierung, etwa indem das EU-Parlament das Recht zu eigenen Gesetzesinitiativen bekommt.

### **EUROZONE BRAUCHT GLEICHGEWICHT AUS SOLIDARITÄT UND EIGENVERANTWORTUNG**

Die neue Bundesregierung hat aber auch die Aufgabe, europäischen politischen Initiativen entgegenzutreten, wenn sie Schaden anrichten. Derzeit gewinnen Forderungen an Einfluss, die Staatsverschuldungsregeln in der Eurozone weiter aufzuweichen oder sie ganz abzuschaffen und die Schuldenfinanzierung von Staatsausgaben auf europäischer Ebene zur Regel zu machen. Dabei besteht die Gefahr, dass Kosten nationaler Versäumnisse in der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf die Gemeinschaft abgewälzt werden. Deutschland hat ein dringendes Interesse daran, die Eurozone so weiterzuentwickeln, dass Solidarität in Krisensituationen einerseits und Disziplin und Eigenverantwortung andererseits in einem sinnvollen Gleichgewicht bleiben. Wirksame Schritte für mehr Finanzdisziplin und Stabilität wie etwa die Pflicht für Banken, Investitionen insbesondere in heimische Staatsanleihen mit Eigenkapital zu unterlegen, müssen dringend auf die europapolitische Agenda. Kurzum: Es ist höchste Zeit für eine politische Wende.

Jürgen Matthes

## Europäische Hilfen in der Coronakrise: Italiens Aufbauplan

Die Europäische Union (EU) hat auf die Coronakrise schnell und umfassend reagiert (Matthes 2020a). Sehr zügig wurde ein 540 Mrd. Euro umfassendes dreigliedriges Hilfspaket (aus ESM, EIB und einer temporären Kurzarbeitergeld-Rückversicherung SURE) für die direkten Krisenfolgen in einer ersten Phase aufgelegt. Hinzu kam wenig später ein noch größerer Krisenfonds zur Bekämpfung der mittelfristigen Krisenfolgen und zur Mitfinanzierung der Transformationen bei Klimaschutz und Digitalisierung reagiert (Matthes 2020b). Dahinter steht die Ratio, dass diese Ziele umfangreiche Investitionen erfordern und die EU-Staaten – insbesondere die hochverschuldeten – aufgrund der Krisenfolgen damit in einer kritischen Phase überfordert sein könnten. De facto wurde damit neben den EU-Haushalt (Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2021 bis 2027) ein weiterer großer Finanztopf gestellt, was sicherlich auch die konfliktreichen Verhandlungen über den neuen MFR erleichtert hat.

Der Aufbaufonds (genauer NextGenerationEU) umfasst 806,9 Mrd. Euro (zu laufenden Preisen). Sein Kern ist die Aufbau- und Resilienzfazilität mit einem Volumen von 723,8 Mrd. Euro mit einer Laufzeit von 2021 bis Ende 2026. Davon werden 338 Mrd. Euro als Transfers (Zuschüsse) vergeben, die nicht zurückgezahlt werden müssen, und 385,8 Mrd. Euro stehen als sehr zinsgünstige Darlehen zur Verfügung. Dass alle EU-Länder der Umverteilung zugestimmt haben, die mit der Transfervergabe verbunden ist, liegt wesentlich daran, dass die Coronakrise unverschuldet über Europa hereingebrochen ist und vor allem einige Länder stark geschwächt hat. Der gleiche Grund hat dazu geführt, dass die EU sich erstmals in großem Umfang für die Finanzierung der Hilfspakete selbst verschulden darf. Offen ist freilich noch, wie genau die Schulden der EU in der Phase bis 2058 zurückgezahlt werden sollen, wobei von einer erneuten Schuldenaufnahme dringend abzuraten ist (Matthes 2020b). Voraussetzung für die Auszahlung der Transfers und Darlehen ist ein detaillierter Aufbau- und Resilienzplan. Bislang haben fast alle Länder ihre Pläne vorgelegt. Über 20 hat die Europäische Kommission bereits genehmigt und teils auch schon Gelder ausgezahlt.

### ITALIENS INVESTITIONS- UND REFORMPLAN

Im Folgenden wird der italienische Investitions- und Reformplan genauer betrachtet. Für diese Wahl sprechen verschiedene Gründe.

- Italien ist der Staat mit dem höchsten Finanzvolumen. Das Land erhält aus der Aufbau- und Resilienzfazilität bis zu 191,5 Mrd. Euro. Davon entfallen rund 122,6 Mrd. Euro auf zinsgünstige

Darlehen und beachtliche rund 68,9 Mrd. Euro an Transfers.

- Diese hohen Zahlungen erklären sich nicht nur durch Italiens Größe, sondern auch dadurch, dass das Land von der Coronakrise wirtschaftlich besonders hart getroffen wurde, denkt man nur an die schrecklichen Bilder aus Bergamo im Frühjahr 2020. Vor allem infolge mehrerer harter Lockdowns schrumpfte das reale Bruttoinlandsprodukt um 8,9% im vergangenen Jahr, in Deutschland blieb es bei einem Rückgang von 4,9%.
- Italiens öffentlicher Haushalt ist hoch verschuldet. Die Staatsschuldenquote betrug bereits vor der Coronakrise konstant deutlich über 130% und war trotz der wirtschaftlichen Erholung nach der Euro-Schuldenkrise nicht gesunken. Damit hatte das Land eine denkbar schlechte Ausgangsposition vor der Pandemie. Im Jahr 2020 stieg die Quote krisenbedingt dann auf 156%, den zweithöchsten Wert nach Griechenland.
- Italien weist ein chronisch schwaches Produktivitätswachstum auf, das sich in einer erschreckend schlechten längerfristigen Entwicklung des Lebensstandards niederschlägt. Die reale Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung liegt aufgrund der drei Krisen seit 2008 im Jahr 2020 sogar um 10% unter dem Niveau des Jahres 2000. Selbst im Zuge einer moderaten Erholungsphase nach der globalen Finanzmarkt- und der Euroschuldenkrise hatte das Land zwischen 2015 und 2019 das Ausgangsniveau von vor rund 20 Jahren noch nicht wieder erreicht.
- Italiens Arbeitslosenquote war mit 9,2% im Jahr 2020 zwar hoch, doch seit dem jüngsten Höchststand von 12,7% im Jahr 2014 rückläufig. Zudem lag sie niedriger als etwa in Spanien und Griechenland mit mehr als 15%. Doch die Jugendarbeitslosigkeit (mit Bezug auf das Alter von 15 bis 24 Jahren) betrug im vergangenen Jahr über 29%, erneut nur übertroffen von Spanien und Griechenland. Erschreckend ist, dass in Italien mit knapp 19% sehr viele junge Menschen nicht nur arbeitslos, sondern auch ohne Bildung und Qualifizierungsaktivitäten waren – kein anderes EU-Land schneidet bei dieser Quote schlechter ab.



Jürgen Matthes

leitet das Kompetenzfeld »Internationale Wirtschaftsforschung und Konjunktur« am Institut der deutschen Wirtschaft.

Zukunftsweisende Investitionen und Reformen sind aus diesen Gründen in Italien besonders nötig. Das gilt umso mehr angesichts der enormen Herausforderungen mit

der Transformation der europäischen Wirtschaften in Richtung Digitalisierung und Klimaschutz.

### ITALIENS AUFBAUPLAN IM ÜBERBLICK<sup>1</sup>

Italiens Aufbau- und Resilienzplan legt fest, wie die europäischen Gelder in den nächsten Jahren verwendet werden sollen. Dabei ist die Aufteilung auf die Ziele Klimaschutz und Digitalisierung – wegen Abgrenzungsproblemen und thematischen Überschneidungen – nicht eindeutig zu bestimmen. Unterschiedliche Studien beziffern den Anteil für die grüne Transformation auf zwischen rund 30 und deutlich über 40% und den Anteil für die digitale Transformation auf zwischen 21 und 25% (Corti und Ferrer 2021; European Commission 2021; OECD 2021).

Investiert werden soll auch nennenswert in die Infrastruktur, vor allem im Süden Italiens. Digitale Anbindung und Bahnnetze stehen dabei im Vordergrund. Viele teils auch kleinere Vorhaben sollen zudem das Forschungsumfeld Italiens verbessern, beispielsweise indem nicht nur moderne Forschungsaktivitäten (etwa im Bereich Künstliche Intelligenz, Quantencomputer und Start-ups), sondern auch die Vernetzung und Verbreitung des Forschungswissens stärker gefördert werden.

Weitere Investitionen und Reformen in anderen Bereichen zielen auch darauf ab, mehr Wachstum und Produktivität zu schaffen. Darüber wird im Folgenden ein kurzer cursorischer Überblick gegeben.

### ARBEITSMARKT

Mit Blick auf die vielfältigen Probleme am Arbeitsmarkt steht mehr aktive Arbeitsmarktpolitik im Mittelpunkt des italienischen Aufbauplans. Dabei geht es vor allem um eine Verbesserung der (Wieder-)Beschäftigungschancen Arbeitsloser, etwa durch ein darauf ausgerichtetes größeres Programm, mehr und bessere Umschulungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie eine Verbesserung und mehr Einheitlichkeit bei den Hilfeleistungen von lokalen Arbeitsämtern bei der Arbeitsplatzsuche. Daneben soll die Frauenerwerbstätigkeit unter anderem durch Investitionen von 4,6 Mrd. Euro in bessere Kinderbetreuungsmöglichkeiten erhöht und stärker gegen Schwarzarbeit vorgegangen werden.

Das ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil Frauen in Italien im internationalen Vergleich nur selten erwerbstätig sind. Die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-jährigen Frauen betrug im Jahr 2020 nur knapp 53%. Im Durchschnitt der EU liegt diese Quote bei 67%. Italien liegt damit fast am Ende der Rangfolge aller EU-Länder, nur in Griechenland ist der Anteil mit 49% noch niedriger. Portugal kommt dagegen auf beachtliche 72%, was nicht weit weg vom deutschen Wert von 76% liegt.

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen orientieren sich eng an Matthes (2021).

### BILDUNG UND QUALIFIZIERUNG

Vor dem Hintergrund von umfassenden Schwächen im italienischen Bildungssystem sollen zahlreiche Reformen und Investitionen entlang der gesamten Bildungskette erfolgen – vom Kindergarten bis zur Universität. Im Schulsystem sollen beispielsweise die Gebäude besser digital vernetzt und bei Bedarf saniert werden, Maßnahmen gegen Schulabbrüche verstärkt und der Übergang in den Arbeitsmarkt gerade auch mit Blick auf berufsbildende Einrichtungen verbessert werden.

### JUSTIZSYSTEM

Justizverfahren in Italien sind sehr lang und hemmen damit das Wirtschaftsleben. Gemäß der Weltbank dauert ein standardisiertes Gerichtsverfahren zu Wirtschaftsfragen über 1 100 Tage und damit deutlich länger als etwa in Frankreich (rund 450 Tage) oder in Deutschland und Spanien (je rund 500 Tage). Im Industrieländerdurchschnitt liegt die Dauer bei rund 590 Tagen. Italien rangiert damit an 122. Stelle von 190 Ländern im Ranking der Weltbank.

Daher liegt hier ein wichtiger Fokus des Aufbauplans, wobei er auf schon begonnene Maßnahmen aufsetzen kann. Ein wesentliches Ziel ist das Abarbeiten des großen Rückstands und eine Verkürzung der Verfahren. Dazu sollen befristet deutlich mehr Justizangestellte angestellt werden und zudem auch organisatorische Reformen für effizientere Verfahren ergriffen werden. Diesen Zielen dient auch eine Digitalisierung des Justizwesens und die stärkere Nutzung von außergerichtlichen Zivilverfahren.

### ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Italiens öffentliche Verwaltung gilt als langsam, ineffizient und sehr bürokratisiert. Das liegt auch an teils widersprüchlichen Vorschriften auf den verschiedenen Verwaltungsebenen sowie einem knappen, veralteten und teils fachlich nicht adäquaten Personalbestand. Daher sollen auch hier befristet neue gut qualifizierte meist junge Angestellte eingestellt werden, um für frischen Wind zu sorgen. Zudem geht es darum, Auswahlverfahren und Karriereperspektiven zu verbessern, um talentierte Beschäftigte zu gewinnen und halten zu können. Bestehendes Personal wird verstärkt weitergebildet und umgeschult, vor allem auf lokaler Ebene. Im Zuge eines Bürokratieabbaus ist außerdem eine Vereinfachung und mehr Stringenz bei Verwaltungsvorschriften geplant, um administrative Prozesse und öffentliche Ausschreibungen zu beschleunigen. Dazu sollen auch »fast-track«-Gesetze und eine stärkere Digitalisierung beitragen.

### WETTBEWERBSPOLITIK

Auch die Wettbewerbspolitik, bei der Italien im internationalen Vergleich gewissen Nachholbedarf hat,

soll verbessert werden. Es geht darum, Wettbewerbs-  
hürden wie Markteintrittsbarrieren zu verringern und  
die Wettbewerbsintensität bei öffentlichen Ausschrei-  
bungen, vor allem im Bereich Klima- und Umwelt-  
schutz, zu erhöhen. Zudem sollen Kartellbehörden  
und Wettbewerbsaufsicht durch mehr Effizienz und  
Digitalisierung gestärkt werden.

### FISKALISCHE STRUKTURREFORMEN

Vor dem Hintergrund der hohen Staatsverschuldung  
sollen mehrere Ansätze dazu beitragen, die Schulden  
tragfähig zu halten. Es geht um verstärkte Maßnah-  
men gegen Steuerhinterziehung, etwa durch eine kriti-  
sche Prüfung des bisherigen Vorgehens und durch eine  
personell und analytisch verstärkte Steuerfahndung.  
Zudem will die italienische Regierung in den nächsten  
Jahren mehrere jährliche Überprüfungen der Staats-  
ausgaben durchführen, um Effizienzreserven und Ein-  
sparmöglichkeiten zu identifizieren. Schließlich soll  
eine reformierte Rechnungslegung dabei helfen, die  
öffentlichen Finanzen besser zu überwachen.

### BEWERTUNG UND FAZIT

Positiv zu bewerten sind vor allem folgende Aspekte:

- Der Aufbauplan ist deutlich ehrgeiziger als je-  
ner der Vorgängerregierung, die nicht zuletzt an  
dieser Frage gescheitert war. Ministerpräsident  
Draghi scheint die europäischen Gelder als echte  
Chance für eine Verbesserung der italienischen  
Wirtschaftsbedingungen nutzen zu wollen.
- Unterschiedliche Studien schätzen die positiven  
Wachstumswirkungen bis zur Mitte der 2020er  
Jahre auf um die 2% der Wirtschaftsleistung  
(OECD 2021). Allerdings weisen die Schätzungen  
auch annahmebedingt eine hohe Spannweite auf  
und sind mit großer Vorsicht zu interpretieren.
- Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden über-  
wiegend als angemessen und relevant betrachtet  
(Corti und Ferrer 2021; Europäische Kommission  
2021). Das gilt allerdings weniger für die wichtigen  
Bereiche Arbeitsmarkt sowie Bildung und Quali-  
fizierung.
- Reformen werden relativ zu Investitionen zeitlich  
vorgezogen (Frontloading), weil sie oft erst die  
Voraussetzungen zu einer effizienten Nutzung  
europäischer Gelder schaffen oder verbessern.
- Mit der Aufbau- und Resilienzfähigkeit werden  
anders als im Rahmen des Europäischen Stabili-  
tätsmechanismus (ESM) positive Anreize gesetzt.  
Selbst gewählte Reformen werden mit EU-Gel-  
dern unterstützt, so dass die Regierungen höhere  
Anreize zur Umsetzung ihrer eigenen Vorschläge  
haben (mehr Ownership). Dagegen werden beim  
ESM in akuten Krisen Reformen als Gegenleistung  
zu Finanzhilfen von außen vorgegeben. Dieser  
Ansatz bleibt freilich richtig und nötig, falls in

Zukunft Krisen – anders als in der Coronakrise –  
wieder selbst verschuldet sind.

- Auch ist richtig, dass die Gelder in Tranchen aus-  
gezahlt werden und an die Einhaltung von kla-  
ren Zielmarken und Meilensteinen gebunden sein  
sollen.

Einige Aspekte sind aber problematisch:

- Zahlreiche Maßnahmen, vor allem in den Berei-  
chen Arbeitsmarkt, Bildung/Qualifizierung sowie  
teils auch bei der Wettbewerbspolitik, sind nur  
recht vage beschrieben, und es fehlen teilweise  
die klar definierten Meilensteine. Zudem fällt es  
bei den meisten Bereichen schwer, die Kosten-  
schätzungen nachzuvollziehen. Allerdings ist da-  
bei zu berücksichtigen, dass nicht viel Zeit für  
die Aufstellung des Aufbauplans zur Verfügung  
stand.
- Trotz der avisierten Reformen der öffentlichen  
Verwaltung ist fraglich, ob die hohen Finanzmit-  
tel wirklich eine produktive Verwendung finden  
werden (mangelnde Absorptionskapazität). Denn  
Italien hat schon bei den normalen EU-Haushalts-  
mitteln Probleme, dies zu gewährleisten.
- Vor allem auf dem Arbeitsmarkt greifen die Re-  
formen zu kurz. Das betrifft besonders die wei-  
ter bestehenden Probleme durch die hohe Be-  
lastung des Faktors Arbeit mit Lohnnebenkosten  
und durch ein zu wenig produktivitätsorientiertes  
Tariflohnsystem. Auch gegen die hohe Jugend-  
arbeitslosigkeit finden sich zwar einige, aber  
letztlich angesichts des Problems zu wenige kon-  
struktive Maßnahmen.
- Zwar ist die Stärkung des Personalbestands im  
Justizwesen und der öffentlichen Verwaltung mit  
Hilfe der europäischen Gelder sehr sinnvoll. Al-  
lerdings erscheint fraglich, was nach Auslaufen  
der Finanzierung passiert. Möglicherweise hilft  
hier ein verstärkter Austritt älterer öffentlicher  
Angestellter aus dem Arbeitsmarkt in den kom-  
menden Jahren. Denn dann könnten die neuen  
jungen Mitarbeiter auf die frei werdenden festen  
Stellen rücken.
- Es bestehen relevante Umsetzungsrisiken. Auf po-  
litischer Ebene droht durch Uneinigkeit und Ego-  
ismus in der breiten Regierungskoalition Draghis  
eine Verwässerung oder sogar Verschleppung  
wichtiger Reformen. Zudem dürften die Mängel  
in der öffentlichen Verwaltung trotz der Gegen-  
maßnahmen weiterhin eine relevante Umset-  
zungshürde bleiben.

Daher ist es nötig, dass die Meilensteine zur Aus-  
zahlung der Gelder noch klarer definiert werden, wo  
das noch nicht der Fall ist. Zudem ist ein intensives  
Monitoring durch die Europäische Kommission, aber  
auch durch nationale Stakeholder und unabhängige  
wissenschaftliche Institute unverzichtbar.

## LITERATUR

Corti, F. und J. Núñez Ferrer (2021), *Assessing Reforms in the National Recovery and Resilience Plans ITALY*, CEPS Publication, Brüssel.

European Commission (2021), *Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Italy*, Brüssel.

Matthes, J. (2020a), *Europäischer Fonds zur wirtschaftlichen Erholung von der Corona-Krise. Zehn Fragen und Antworten zum deutsch-französischen Vorschlag*, IW-Report Nr. 26, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Matthes, J. (2020b), *»EU-Aufbaufonds – Mehr Licht als Schatten«*, IW-Kurzbericht Nr. 86, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Matthes, J. (2021), *»Italiens Aufbauplan geht in die richtige Richtung, aber nicht weit genug«*, IW-Kurzbericht Nr. 74, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

OECD (2021), *Economic Survey Italy*, OECD, Paris.

World Bank (2020), *Doing Business 2020 – Italy Economic Profile*, verfügbar unter: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/i/italy/ITA.pdf>.

Peter Buerstedde

## Frankreich will mit den Krisenhilfen die Industrie zurück ins Land holen

Der Staat hat in Frankreich ein besonders stark ausgeprägtes Selbstverständnis als Lenker der Wirtschaft. Entsprechend wuchtig fiel hierzulande der »Wumms« aus, um das Land aus der Krise zu führen. Dabei geht es weniger als in anderen EU-Staaten um kurzfristige Konjunkturimpulse. Im Blick hat die Regierung vor allem die längerfristige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und die Reindustrialisierung des Landes.



Peter Buerstedde

ist Directeur France Marchés et Analyses bei der Germany Trade and Invest (GTAI)- Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH, Paris.

Zunächst hatte die französische Regierung mit Verhängung des ersten Lockdowns Mitte März 2020 Nothilfen nach deutschem

Zuschnitt eingeführt, mit Kurzarbeitergeld, Kreditgarantien und Soforthilfen. Zum Teil fielen diese noch etwas großzügiger aus als in Deutschland. Die Regierung ist aber auch früh und beherzt eingeschritten, um die Wirtschaft auf dem Weg aus der Krise mit Förderprogrammen zu unterstützen.

Diese gehen sehr viel weiter als die rund 40 Mrd. Euro des französischen Aufbau- und Resilienzplans, die über den Europäischen Aufbauplan finanziert werden. Ab Mai 2020 hat die Regierung zunächst Programme für einige Wirtschaftsbereiche gestartet, diese dann im September 2020 mit weiteren Programmen zum großen Förderpaket »France Relance« neu zusammengeschnürt und 2021 mit »France 2030« noch ein weiteres langfristiges Förderpaket angehängt.

Mit den beiden großen Förderpaketen erreichen die französischen Hilfen zum Neustart der Wirtschaft etwa 130 bis 150 Mrd. Euro. Schwierig ist zum Teil eine Abgrenzung zu staatlichen Förderprogrammen, die nicht unmittelbar mit der Krise zusammenhängen. Ist etwa die Weiterführung von Kauf- und Abwrackprämien für Kfz 2021 eine Krisenhilfe oder einfach allgemeine Praxis, weil entsprechende Programme in Frankreich eine lange Tradition haben? Außerdem

kommen weiterhin Maßnahmen hinzu, wie zuletzt im November ein Hilfsprogramm für den Tourismussektor. Der genaue Umfang der Programme wird erst in den kommenden Jahren feststehen, wenn klar ist, in welchen Bereichen die Fördergelder nicht, wie erhofft, abgeflossen sind. In Teilbereichen wurden Mittel bereits umgeschichtet.

Den Ausgangspunkt für die Förderprogramme bildete kein klassischer Industriesektor, sondern die öffentliche Gesundheitsfürsorge. Am 25. März stand Präsident Emmanuel Macron vor einem Feldlazarett im Elsässer Mülhausen, das angesichts überfüllter Intensivstationen hastig errichtet worden war, und versprach in einer dramatischen Ansprache einen massiven Investitionsplan für Krankenhäuser und höhere Löhne im öffentlichen Gesundheitssektor. Mitte Juli vereinbarte die Regierung mit Gewerkschaften und Verbänden den Maßnahmenplan »Ségur de la santé«.

Ziel ist es, durch höhere Löhne, eine Entbürokratisierung und mehr Studienplätze Gesundheitsberufe attraktiver und zugänglicher zu machen und die Investitionsrückstände im öffentlichen Gesundheitssektor aufzuholen. So sind für etwa 10 Mrd. Euro im Jahr die Gehälter in öffentlichen Gesundheitseinrichtungen angehoben worden. Hinzu kamen 19 Mrd. Euro für eine Übernahme von Krankenhausschulden und für neue Investitionen.

### SEKTORPROGRAMME

Hinzu kamen schon ab Mai 2020 staatliche Förderprogramme für die Automobilindustrie, den Flugzeugbau, den Tourismus, den Bausektor und Start-ups im Umfang von etwa 40 Mrd. Euro. Für die Kfz-Industrie wurden vorübergehend Kauf- und Abwrackprämien angehoben, um hohe Lagerbestände an Fahrzeugen, die in der Krise aufgelaufen waren, abzubauen. Im Gegenzug verpflichtete sich die Industrie, bis 2025 die Produktion von Elektroautos und Plug-in-Hybriden

den in Frankreich auf 1 Million zu erhöhen (das Ziel ist inzwischen auf 2 Millionen bis 2030 angehoben worden).

Sowohl in der Kfz-Industrie als auch im Luftfahrtsektor wurden Fonds geschaffen, um notleidende Zulieferer mit Liquidität zu versorgen und die Modernisierung und Automatisierung voranzutreiben. Airbus als Herzstück der Luftfahrtindustrie soll von der Erneuerung der Flotte von Air France profitieren. Dies war eine Bedingung für eine staatliche Kreditgarantie über 7 Mrd. Euro an die Fluglinie. Zusätzliche Fördermittel sollen der Luftfahrtindustrie helfen, bis 2030 ein regionales Hybrid- oder Wasserstoffflugzeug zu entwickeln.

### FÖRDERPAKET »FRANCE RELANCE«

Im September 2020 hatte die Regierung die Sektorprogramme mit weiteren Maßnahmen im Förderpaket »France Relance« zusammengeführt. Von den etwa 100 Mrd. Euro des Programms wurde eine Auswahl im Umfang von 40 Mrd. Euro am 28. April 2021 als nationaler Aufbau- und Resilienzplan der Europäischen Kommission vorgelegt und von dieser gutgeheißen. Entsprechend werden diese Teile aus dem 750-Mrd.-Euro-Krisenpaket der Europäischen Union (EU) finanziert.

Das Förderpaket »France Relance« umfasst drei Bereiche, Cohésion (gesellschaftlicher Zusammenhalt), Écologie (Umwelt oder Nachhaltigkeit) und Compétitivité (Wettbewerbsfähigkeit) sowie ein Sammelsurium an Maßnahmen. Zur Stärkung des Zusammenhalts gibt es unter anderem ein längerfristiges Kurzarbeitsregime und Zuschüsse zur Ausbildung und zur Einstellung junger und behinderter Menschen sowie 6 Mrd. Euro an Investitionen für den Gesundheitssektor aus dem bereits erwähnten Hilfspaket »Segur de la santé«. Insgesamt soll der Bereich 36 Mrd. Euro erhalten.

Die Stärkung der Nachhaltigkeit ist im Plan mit 30 Mrd. Euro dotiert. Hier sticht die Förderung für die Gebäudeeffizienz mit 6,7 Mrd. Euro hervor. Neben mehr Mitteln für energetische Sanierungen in öffentlichen Gebäuden, Sozialwohnungen und kleinen und mittleren Unternehmen gibt es auch 2 Mrd. Euro zusätzlich für Prämien an Haushalte, die entsprechende Arbeiten durchführen lassen. Dabei sind bestehende Subventionen für energetische Sanierungsprojekte (MaPrimeRenov) auch auf besserverdienende Haushalte ausgeweitet worden, wie es Verbände gefordert hatten. Zusätzliches Geld gibt es zudem für die Modernisierung von Anlagen zur Mülltrennung und von Schlachthäusern (auch zum Tierwohl) sowie für die Erneuerung von Agrarmaschinen und der Bahnnetze. Zu dem Bereich zählt auch eine Wasserstoffstrategie für 7 Mrd. Euro.

Die dritte Zielrichtung ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (compétitivité) mit 34 Mrd. Euro. Der Löwenanteil entfällt hier auf die Senkung der

Unternehmensteuern um rund 10 Mrd. Euro pro Jahr. Im Plan ist dieser Punkt mit 20 Mrd. Euro für zwei Jahre verzeichnet, die Absenkung soll aber bleiben.

Hinzu kommen im Bereich Wettbewerbsfähigkeit direkte Relokalisierungshilfen. Gefördert werden Vorhaben zum Aufbau von Produktionskapazitäten etwa für Arzneimittel, Medizintechnik, wichtige Vorstoffe für die Industrie, Elektronik und Nahrungsmittel in Frankreich.

Als Ergänzung zu »France Relance« hat die Regierung Mitte Oktober 2021 das Förderpaket »France 2030« nachgeschoben. Von 30 Mrd. Euro sollen 3 bis 4 Mrd. Euro bereits 2022 fließen. Gefördert werden unterschiedliche Branchen wie Biotechnologie, kompakte Kernreaktoren, Landwirtschaft, Start-ups in der Industrie, Elektromobilität, Wasserstoff, Raumfahrt sowie Bergbau in der Tiefsee. Dabei geht es nach dem Willen der Regierung um die Entwicklung disruptiver Technologien.

### ZWEI ZEITHORIZONTE

Die französischen Förderprogramme verfolgen eine Vielzahl von sektorspezifischen Zielen und sollen wie in anderen EU-Staaten dem Klimaschutz Rechnung tragen und die Digitalisierung vorantreiben. Die Maßnahmen lassen sich aber grob nach dem Zeithorizont in zwei Gruppen aufteilen, und hier liegt die Besonderheit der französischen Aufbauhilfen.

Zum einen geht es um kurzfristige Impulse für den wirtschaftlichen Aufschwung, und zwar auf der Nachfrageseite etwa durch höhere Kaufprämien für Autos, Ausbildungsvergütungen für Unternehmen und Zuschüsse für energetische Sanierungen. Hier sind die expliziten Zielvorgaben von »France Relance« die Rückkehr des Bruttoinlandsprodukts zum Vorkrisenniveau bis Sommer 2022 und eine Rückführung der Arbeitslosigkeit ab 2021 gegenüber Mitte 2020. Beide Kriterien sind bereits erfüllt worden. Das BIP-Niveau von vor der Krise ist nach Einschätzung der Zentralbank (Banque de France) im dritten Quartal 2021 wieder erreicht worden.

Abb. 1  
Entwicklung des BIP<sup>a</sup>



<sup>a</sup> Daten für Oktober und November sind Schätzungen der Banque de France.  
Quelle: Banque de France 2021.

© ifo Institut

## ANDERE GEWICHTUNG ALS IN DEUTSCHLAND, ITALIEN ODER SPANIEN

Zweitens geht es darum, »das Frankreich von 2030 vorzubereiten«, wie es im Programm »France Relance« heißt. Dabei geht es darum, die Wettbewerbsfähigkeit des Landes vor allem in den Schlüsselindustrien der Zukunft zu stärken und die Industrie zurückzuholen bzw. auszubauen.

Diese stärkere Ausrichtung der französischen Förderprogramme auf die Angebotsseite ist der größte Unterschied zu den Förderprogrammen in Deutschland, Italien und Spanien. Der Thinktank der Regierung »France Stratégie« hat die Fördermittel einiger europäischer Länder grob nach Nachfrage- und Angebotsseite aufgeteilt. Frankreich kommt auf 63% für angebotsorientierte Maßnahmen gegenüber 40% in Deutschland, 31% in Spanien und 42% in Italien, aber immerhin 55% im Vereinigten Königreich. Nicht berücksichtigt wurde bei der Rechnung in Frankreich das Nachfolgepaket »France 2030«, das sich ausschließlich der längerfristigen Forschungs- und Industrieförderung widmet. Wird das Paket mit eingerechnet steigt der Anteil auf über 70%.

## REGIERUNG NUTZT GUNST DER STUNDE

Der starke Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit und Reindustrialisierung in der französischen Aufbastrategie ist darauf zurückzuführen, dass die Coronakrise in Frankreich eine öffentliche Debatte über den Niedergang des Landes als Industrie- und Innovationsmacht entfacht hat. Dabei konnte die Regierung unter Präsident Emmanuel Macron die Chance, die sich durch geringere Vorbehalte gegenüber Industriebeteiligungen im Inland und einen großzügigen EU-Beihilferahmen bot, nutzen, um kurzfristig eine aktive Industriepolitik mit einem Zeithorizont 2030 zu lancieren.

Die Krise hatte in Frankreich wie anderswo in Europa Engpässe bei Sicherheitskleidung, Masken, Desinfektionsmittel und Medikamenten sowie die starke Abhängigkeit von Importen deutlich zu Tage treten lassen. Hinzu kam, dass französische Firmen weder bei der Impfstoff- noch bei der Medikamentenentwicklung im Kampf gegen die Pandemie eine wichtige Rolle gespielt haben. Dies wurde vielfach als eine Art nationale Demütigung erlebt, und der Niedergang Frankreichs wurde in den Medien während der Krise vielfach thematisiert.

Damit rückte das Ziel einer Reindustrialisierung des Landes wieder in den Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussionen. Schon vor der Wahl von Macron zum Präsidenten 2017 war dies ein immer präsent Thema. Aber er hat es zu einer Leitidee seiner Präsidentschaft gemacht. Das Land müsse durch eine angebotsorientierte Wirtschafts- und Industriepolitik mehr Reichtum erwirtschaften, um sein Sozialmodell bewahren zu können, so sein oft wiederholtes Credo.

Die Coronakrise lässt das Problem noch dringlicher erscheinen, da sie die Staatsfinanzen nachhaltig belastet. Die Staatsschulden sollen nach Schätzung der Regierung 2022 etwa 113,5% erreichen, nach 99% 2019. Noch bedenklicher ist das strukturelle Haushaltsdefizit, also das Defizit unter Herausnahme konjunktureller und krisenbedingter Effekte. Nach Analysen des Wirtschaftsinstitut Rexecode wird es durch in der Krise gewährte höhere Löhne im Gesundheitssektor und Steuersenkungen 2022 auf 4,7% des BIP ansteigen. 2019 lag es noch bei 2,5%.

Gleichzeitig lässt Präsident Macron durchblicken, dass er nicht mehr an eine Rückführung des Staatssektors glaubt. Dieser erreichte in Frankreich 2019 rund 55% des BIP, gegenüber 45% in Deutschland. Bei der Vorstellung des Förderpakets »France 2030« sagte Macron: »Ich glaube nicht, dass wir unser Sozialmodell zurückfahren können. Es ist kompliziert in einer Demokratie den Bürgern zu sagen: wir werden massiv eure Rechte beschneiden. Das gibt es nicht«. In seinem Wahlkampfprogramm hatte Macron 2017 noch versprochen, bis Ende seiner ersten Amtszeit die Anzahl der staatlichen Bediensteten um 120 000 zu reduzieren. Tatsächlich wird es durch die Krise ein leichtes Plus geben.

## SUBVENTIONEN ÜBER PROJEKTAUFRUFE

Ein wichtiges Förderinstrument, um die Industrie zu stärken, sind Projektaufrufe. Im Rahmen von »France Relance« sind die meisten bereits abgeschlossen worden, und die Vorhaben dürften in den kommenden Monaten zur Umsetzung kommen. Dabei geht es vielfach explizit um »Relokalisierung«, aber generell konnte jedes Projekt zur Modernisierung, Digitalisierung oder Ausweitung der Produktion in der Industrie über einen der zahlreichen Projektaufrufe Zuschüsse beantragen.

Mit Stand November 2021 hatte die Regierung an 1 800 Projekte mit Investitionen von 10,3 Mrd. Euro staatliche Subventionen von 2,5 Mrd. Euro vergeben. Auch Niederlassungen deutscher Firmen in Frankreich haben Projektfördermittel in Anspruch genommen. Derart umfangreiche Subventionen für die Industrie hätten in Frankreich ohne Krise wahrscheinlich stärkere gesellschaftliche Widerstände und möglicherweise erneut Gelbwesten-Proteste hervorgerufen.

Für die staatlichen Zuschüsse nutzt die Regierung den in der Krise aufgeweichten Beihilferahmen der EU, der Subventionen von zunächst 800 000 Euro und seit Januar 2021 von 1,8 Mio. Euro ohne Zustimmung aus Brüssel ermöglicht. Unternehmen wurden gleichsam dazu gedrängt, schnell von den Subventionen Gebrauch zu machen, bevor der EU-Beihilferahmen wieder restriktiver wird. Nach der jüngsten Verlängerung vom 18. November 2021 gelten die laxeren Krisenregeln noch bis zum 30. Juni 2022. Größere Projekte sollen aber auch als IPCEI (»Important Project of Common European Interest«) von den Beihil-

feinschränkungen der Europäischen Union befreit werden.

Hinzu kommt eine massive Ausweitung der Forschungsförderung und sehr konkrete und weniger konkrete Ziele. So soll Frankreich etwa führend bei grünem Wasserstoff werden. Für den Automobilsektor gilt als Zielmarke eine Jahresproduktion in Frankreich von 2 Millionen Elektro- und Hybridfahrzeugen bis 2030. Die Luftfahrtindustrie soll bis dann ein Flugzeug mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß gebaut haben und die Pharmaindustrie mit 20 neuentwickelten biotechnologischen Präparaten aufwarten.

### NICHT NUR SUBVENTIONEN

Die französische Regierung hat der Industrie aber mit den Förderprogrammen nicht nur Subventionen zugeschoben, sondern versucht auch, die Rahmenbedingungen zu verbessern. So hat sie, wie bereits erwähnt, gewisse Unternehmensteuern um jährlich etwa 10 Mrd. Euro gesenkt. Es handelt sich um Produktionssteuern (Steuern, die unabhängig vom Gewinn erhoben werden), die in Frankreich höher sind als in anderen EU-Staaten. Das Aufkommen an diesen Steuerarten, das Unternehmen in Frankreich entrichten mussten, entsprach 2020 rund 3,1% des BIP, gegenüber einem EU-Durchschnitt von 1,2% und 0,4% in Deutschland.

Verbände zeigten sich erfreut über diese Maßnahme, wengleich Wirtschaftsexperten vorrechnen, dass die Produktionssteuern um 70 Mrd. Euro pro Jahr anstatt um 10 Mrd. Euro gekürzt werden müssten, um das deutsche Niveau zu erreichen. Auch wenn die Absenkung nicht gewaltig ist, wäre eine derartige Maß-

nahme außerhalb des Kontexts der Krise politisch schwer durchzusetzen gewesen. Dass die Regierung in der Krise geschickt agiert hat, um ihre wirtschaftspolitischen Ziele voranzutreiben, sagt allerdings noch nichts über die Erfolgsaussichten ihrer Reindustrialisierungsbemühungen aus. Die Verbesserungen an den Rahmenbedingungen und die Forschungs- und Ausbildungsförderung zeigen aber, dass sie es nicht nur bei einem Subventionsfeuerwerk belässt.

### LITERATUR

Banque de France (2021), »Point sur la conjoncture française à début novembre 2021«, verfügbar unter: [https://www.banque-france.fr/sites/default/files/20211108\\_pconjonctureok\\_0.pdf](https://www.banque-france.fr/sites/default/files/20211108_pconjonctureok_0.pdf).

Comité d'évaluation du plan France Relance (2021), *Premier rapport (erste Prüfbericht zum Plan France Relance)*, France Stratégie, 26. Oktober, verfügbar unter: [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-rapport-evaluation-plan\\_france\\_reliance-oc-tobre.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-rapport-evaluation-plan_france_reliance-oc-tobre.pdf).

Didier, M. et al. (2021), »Perspectives économiques et budgétaires 2022«, Document de travail no. 80, 26. Oktober, verfügbar unter: <http://www.rexocode.fr/public/content/download/41179/422307/version/3/file/Rexocode-Doc-Trav-80-Perspectives-economiques-budg-etaires-2022-Oct-2021.pdf>.

Ecalte, F. (2021), »Les prélèvements obligatoires en France et dans la zone euro en 2020«, *Les commentaires de l'actualité*, FIPECO, 17. Oktober, verfügbar unter: <https://www.fipeco.fr/pdf/PO%20France%20Europe.pdf>.

Gouvernement de la République Française (2020), Pressemappe (Dossier de Presse) »France Relance«, 3. September, verfügbar unter: [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/plan-de-re-lance/DP\\_03\\_09\\_2021\\_France\\_Relance.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-re-lance/DP_03_09_2021_France_Relance.pdf).

Gouvernement de la République Française (2021), Pressemappe (Dossier de Presse) »France Relance, 1 an après le lancement, résultats et état des lieux du déploiement«, 6. September, verfügbar unter: [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/plan-de-re-lance/DP\\_06\\_09\\_2021\\_un\\_an\\_France\\_Relance.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-re-lance/DP_06_09_2021_un_an_France_Relance.pdf).

Présidence de la République Française (2021), Rede von Präsident Emmanuel Macron bei Vorstellung des Förderpakets France 2030 am 12. Oktober 2021, verfügbar unter: <https://www.elysee.fr/front/pdf/ely-see-module-18543-fr.pdf>.

Henrik Uterwedde

## Frankreich: Krisenbekämpfung mit transformatorischem Anspruch

Frankreichs Wirtschaft befand sich beim Ausbruch der Coronakrise Anfang 2020 in einem tiefgreifenden, bei weitem nicht abgeschlossenen Anpassungsprozess. Nachdem sich Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit seit 2000 aufgrund eines jahrelangen Reformstaus stetig verschlechtert hatten, überzog der 2017 gewählte Präsident Emmanuel Macron das Land mit einem ehrgeizigen Programm wirtschaftlicher und sozialer Strukturreformen. Dazu zählen die Flexibilisierung des – in vieler Hinsicht starren, überregulierten – Arbeitsrechts, Steuer- und Abgabenerlastungen für Steuerzahler und vor allem Unternehmen (deren Belastung noch 2018 etwa doppelt so hoch war wie im EU-Durchschnitt), eine Reform der beruflichen Bildung (die traditionell zu wenig duale Ausbildungswege

kennt und die Eingliederung junger Schulabgänger in das Arbeitsleben nur mangelhaft bewerkstelligen kann), neue Anreize für Start-ups sowie kleine und mittlere Unternehmen, eine Reform der öffentlichen Verwaltung und einiges mehr. Trotz mancher Fehler, Verzögerungen und Rückschläge – wie die massiven Proteste der Gelbwesten-Bewegung 2018/2019, die den Reformelan empfindlich gebremst haben – hat dieser Reformkurs zu einer ökonomischen Trendwende beigetragen, die sich in einer verbesserten Wachstums- und Beschäftigungslage, in



Prof. Dr. Henrik Uterwedde

ist Wissenschaftler am  
Deutsch-Französischen Institut,  
Ludwigsburg.

Fortschritten bei der Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit und in einer neuen Attraktivität des Standorts Frankreich für Investoren niedergeschlagen hat. Dennoch befand sich Frankreich vor dem Ausbruch der Coronakrise noch in einem Übergangsstadium, weil eine Reihe struktureller Probleme (segmentierter Arbeitsmarkt und hohe Jugendarbeitslosigkeit, hohe Steuer- und Abgabenlast für Unternehmen, unzureichende F&E-Investitionen, hohe regulatorische Hürden vor allem im Dienstleistungssektor) weiterhin bestanden bzw. erst ansatzweise behoben waren. Hinzu kamen Schwächen und ungelöste Probleme im Bereich der Digitalisierung und der Energiewende, etwa der unzureichende Ausbau der erneuerbaren Energien.

### HISTORISCHER WIRTSCHAFTLICHER EINBRUCH

In dieser Übergangslage löste die Coronakrise, wie in den Nachbarländern, einen historischen wirtschaftlichen Einbruch aus, der auch aufgrund der in Frankreich verhängten überaus harten Lockdown-Maßnahmen besonders schwer ausfiel. Der Einbruch erfolgte im ersten und vor allem im zweiten Quartal 2020 (- 5,9% bzw. - 13,2%, bezogen auf die jeweiligen vorherigen Quartalswerte), während im dritten Quartal 2020 wieder ein Zuwachs von 13,2% erfolgte. Auf Jahresbasis fiel das BIP 2020 um 8,2%, ähnlich wie in Italien (8,9%), aber deutlich stärker als in Deutschland (5,3%); die Arbeitslosenquote stieg kurzzeitig von 8,1% (viertes Quartal 2019) auf 9,1% im dritten Quartal 2020. Die seit Jahren hohe öffentliche Neuverschuldung, die ohnehin nicht im Zentrum der Reformpolitik Macrons gestanden hatte, erhöhte sich 2020 auf 9,8% des BIP, und der Schuldenstand stieg von 98% auf 117% des BIP.

### TRANSFORMATORISCHER ANSPRUCH

Wie seine europäischen Nachbarn zeigte sich auch die französische Regierung entschlossen, massiv auf diese ökonomischen Einbrüche zu reagieren, um eine wirtschaftliche und soziale Katastrophe zu verhindern. Präsident Macron war ferner maßgeblich am Zustandekommen des EU-Aufbaufonds »NextGenerationEU« beteiligt, der mit einem Gesamtvolumen von 750 Mrd. Euro die nationalen Krisenpläne ergänzt und unterstützt. Die französische Krisenpolitik seit Anfang 2020 zeichnet sich durch einen starken transformatorischen Anspruch aus: Über die Eindämmung der unmittelbaren wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie hinaus soll Frankreichs Wirtschaft weiter grundlegend reformiert und umgestaltet werden, um sie zukunftsfester zu machen. Diese Politik umfasst drei große aufeinander aufbauende Elemente:

- ein Sofortprogramm (plan d'urgence économique), das im März 2020 aufgelegt wurde, 45 Mrd. Euro mobilisierte und damit vor allem

schnelle und kurzfristige Hilfen für Unternehmen vorsah, die vom totalen Lockdown betroffen waren. Dazu zählen staatliche Kreditbürgschaften, Verlängerung von Steuerzahlungsfristen, Solidaritätsfonds für kleine, von vorübergehenden Betriebsschließungen betroffene Unternehmen, spezifische Hilfen für besonders betroffene Branchen wie dem Automobil- und Bausektor, dem Flugzeugbau und dem Tourismus, aber auch die erstmalige Einrichtung eines flächendeckenden Kurzarbeitergeldes, um Entlassungen zu vermeiden;

- ein umfassendes Programm zur wirtschaftlichen Erholung (France Relance) vom September 2020, das mit 100 Mrd. Euro ausgestattet wurde. Dieses Programm ist eng verzahnt mit dem nationalen Aufbau- und Resilienzplan im Rahmen des EU-Aufbaufonds »NextGenerationEU«, der von der EU-Kommission am 23. Juni 2021 gebilligt wurde;
- das am 12. Oktober 2021 verkündete Anschlussprogramm »France 2030«, das sich als dritte Stufe der Krisenbekämpfungspolitik versteht und 30 Mrd. Euro für strategische Investitionen in den kommenden fünf Jahren bereitstellt.

### »FRANCE RELANCE«

Der umfangreiche Plan »France Relance«, der die nur kurzfristig greifenden Maßnahmen des Sofortprogramms ablöste, wurde im September 2020 verkündet. Die Regierung hatte die Verabschiedung des europäischen Aufbaufonds abgewartet, um ihr Maßnahmenpaket in Einklang mit dessen Vergabekriterien zu bringen. Mit seinem nationalen Aufbau- und Resilienzplan konnte Frankreich etwa 40 Mrd. Euro aus den Mitteln von »NextGenerationEU« mobilisieren und damit 40% des »France-Relance«-Programms finanzieren. Unterschiedlich ist die Laufzeit beider Programme: Die Mittel von »France Relance« sollen innerhalb von zwei Jahren bis Ende 2022 fließen, während die Investitionen im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplanes einen längeren Zeitraum bis 2026 umfassen. Insgesamt hat das französische Programm ein Volumen, das 4,1% des BIP von 2019 entspricht – das ist eine ähnliche Größenordnung wie in Deutschland, Spanien oder dem Vereinigten Königreich. Inhaltlich umfasst »France Relance« drei Säulen: Ökologie (30 Mrd., davon 20,2 Mrd. finanziert durch das europäische Investitionsprogramm), Wettbewerbsfähigkeit (34 Mrd./5,6 Mrd.), Kohäsion (36 Mrd./15,2 Mrd.).

Im Bereich des ökologischen Strukturwandels werden Maßnahmen der Energiedämmung in Gebäuden ebenso gefördert wie Investitionen in »grüne« Technologien, in den Verkehrs- und Fahrzeugsektor sowie in Umwelt und Biodiversität. Die Säule Wettbewerbsfähigkeit fällt vor allem durch massive Steuererleichterungen für Unternehmen auf. Daneben sind Investitionen in »technologische Souveränität« sowie zugunsten der Digitalisierung vorgesehen, ferner Eigenkapitalhilfen für kleine und mittlere Unternehmen.

Im Bereich Kohäsion entfällt der größte Teil mit über 14 Mrd. Euro auf Maßnahmen langfristiger Beschäftigungssicherung und der Unterstützung junger Arbeitssuchender. Daneben soll in das Gesundheitswesen investiert werden (6 Mrd. Euro), und die Gebietskörperschaften erhalten eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 5,2 Mrd. Euro.

Der nationale Aufbau- und Resilienzplan listet auch eine Reihe von Strukturreformen auf: Unter anderem geht es um die Beschleunigung der Energiewende und der Anpassung an den Klimawandel, um eine Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, die die Unternehmensentwicklung erleichtern sollen, sowie um eine Reform der Arbeitslosenversicherung, die unter anderem den in Frankreich exzessiven Rückgriff auf extrem kurzzeitig befristete Arbeitsverträge einschränken soll.

Im Vergleich zum deutschen und zu anderen Plänen der Nachbarstaaten weist das französische Programm einige Besonderheiten auf. Zum einen liegt ein starker Schwerpunkt auf Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungssicherung und der beruflichen Eingliederung junger Menschen. Darüber hinaus weist das Programm einen stark angebotsorientierten Fokus auf. Die Regierung verfolgt damit das Ziel, neben der kurzfristigen Unterstützung des Wachstums vor allem die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit auf mittlere und längere Sicht weiter zu stärken. Deshalb hat sie die Bewältigung spezifischer Schwächen und Herausforderungen der französischen Wirtschaft in den Mittelpunkt gestellt: berufliche Qualifizierung und Eingliederung, Innovationsförderung, Digitalisierung und ökologische Transformation sowie Unternehmenssteuern. Frankreich ist das einzige Land, das in Zusammenhang mit dem Krisenpaket eine Senkung der Produktionssteuern vornimmt (um 20 Mrd. in zwei Jahren). Schließlich liegt der Schwerpunkt bei den Investitionsvorhaben im Rahmen des nationalen Aufbau- und Resilienzplanes eindeutig auf dem ökologischen Strukturwandel, der mit 20 Mrd. Euro die Hälfte aller eingeplanten Mittel erhalten soll. In diesen Besonderheiten kommt der transformatorische Anspruch des französischen Krisenpakets zum Ausdruck, der von der Regierung ständig hervorgehoben wird, wie etwa von Präsident Macron: »Die wirkliche Ambition von ›France Relance‹ gründet sich weniger auf die Höhe der mobilisierten Finanzmittel als vielmehr auf die Philosophie der Transformation, die dem Plan zugrunde liegt. Das ist das Ziel, das wir uns setzen.«

#### **INVESTITIONSPLAN »FRANCE 2030«**

Zu dieser Ambition passt auch die kürzlich vorgestellte dritte Säule der Antikrisenpolitik, die nicht mehr zur Corona-Krisenbekämpfung im engen Sinne zählt, sich aber explizit als Fortsetzung und Verlängerung der bisherigen Maßnahmen versteht: der im Oktober 2021 verkündete Investitionsplan »France 2030«. Er hat vor allem eine industriepolitische Ausrichtung, weil er öf-

fentliche Gelder zur Stärkung der industriellen Basis Frankreichs bereitstellt. Diese war in den vergangenen zwei Jahrzehnten ständig geschrumpft: 2017 betrug der Anteil der Industrie an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung nur noch 12,5%, der des produzierenden Gewerbes sogar nur 10,1% (Deutschland: 21,1%). Nutznießer des Investitionsprogramms sind vor allem der Energiesektor (8 Mrd. Euro), der Verkehr (Entwicklung von Batterien, 4 Mrd. Euro), elektronische Komponenten (6 Mrd.) sowie der Pharmasektor (3 Mrd. Euro für die Entwicklung neuer Biomedikamente); ferner Querschnittsbereiche wie Start-ups (5 Mrd. Euro) oder Qualifizierungsprogramme für neue industrielle Entwicklungen (2,5 Mrd. Euro). Das Programm »France 2030« steht in der Tradition der französischen Industriepolitik und wiederholten Versuchen, den relativen Niedergang der Industrie zu stoppen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und ihre Ausrichtung auf zukunftssträchtige Produktgruppen zu stärken. So initiierte Präsident Sarkozy 2010 ein Programm für Zukunftsinvestitionen (Programme investissements d'avenir), das die Innovation sowie die Forschung und Entwicklung im Fokus hatte und innerhalb von zehn Jahren insgesamt 47 Mrd. Euro mobilisierte.

#### **RASCHE UMSETZUNG DER MASSNAHMENPAKETE ENTFALDET NEUE WIRTSCHAFTSDYNAMIK**

Wie sind die französischen Krisenpakete in ihrer Gesamtheit zu bewerten? Die Regierung hat eine Kommission zur Evaluierung ihrer Krisenpolitik eingerichtet, die im Oktober 2021 ihren ersten Bericht vorgelegt hat. Er bescheinigt der Politik eine rasche Umsetzung der einzelnen Maßnahmenpakete. Bis Ende 2022 dürften 80% der vorgesehenen Ausgaben des »France-Relance«-Plans realisiert sein. Das Krisenpaket hat ferner positive makroökonomische Wirkungen hervorgebracht. Sein Beitrag zum Wachstum wird für 2021 auf 1,0 bis 1,1 Punkte des BIP eingeschätzt, auf 0,3 bis 0,5 Punkte im Jahr 2025 und auf 0,5 bis 0,8 Punkte im Jahr 2030. Dabei wird die kurzfristige Wirkung den öffentlichen Investitionen und der Nachfrageförderung zugeschrieben, während später die innovationsfördernden Maßnahmen und die Senkung der Produktionssteuern ihre Wirkung entfalten sollen. Konkret wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum 2021 laut OECD 6,8% und 2022 immerhin 4,2% erreichen. Die Arbeitslosenquote lag Ende 2021 mit 7,6% auf dem tiefsten Wert seit 13 Jahren. Diese unbestreitbare neue Wirtschaftsdynamik profitiert im Übrigen auch von den Erfolgen der im Sommer 2021 mit Hilfe strenger Regeln forcierten Impfkampagne.

Auch der Ansatz, die ökonomische Wiederbelebung mit der strukturellen Neuausrichtung des Produktivmodells zu verknüpfen und gleichzeitig die Anpassung an die ökologische und digitale Herausforderung voranzutreiben, ist sinnvoll und stellt eine adäquate Antwort auf die oben geschilderten Schwachpunkte der französischen Wirtschaft dar. Die-

ser Weg steht auch in der Kontinuität des Reformkurses von Präsident Macron seit 2017. Hier bleibt allerdings abzuwarten, ob und wie die angekündigten Reformen auch tatsächlich konsequent umgesetzt werden.

Ähnliches gilt für das Investitionsprogramm »France 2030«, von dem bislang nur grobe Umriss bekannt sind und dessen Bewertung deshalb vorläufig bleiben muss. Die Ziele sind sehr ehrgeizig formuliert, was nicht so recht zu dem Gießkannenprinzip passen will, das in dem breiten Spektrum der geförderten Sektoren zum Ausdruck kommt. Damit läuft der Präsident Gefahr, sich zu verzetteln. Die nahende Wahlauseinandersetzung, bei der Macron um seine Wiederwahl kämpfen muss, wirft hier ihre Schatten voraus. Auch der praktizierte Top-down-Ansatz des Präsidenten, der gern zu einsamen Entscheidungen neigt, steht in Widerspruch zu manchen avisierten Zielen: Eine innovationsfreundliche Unternehmenslandschaft braucht staatliche Ermutigung und gute Rahmenbedingungen, aber auch Freiräume für die dezentralen Akteure. Es bleibt also abzuwarten, wie die tatsächliche Umsetzung und Gouvernanz der industriepolitischen Förderpolitik aussehen wird, ob etwa den in den strategischen Feldern kompetenten Unternehmen und Forschungseinrichtungen genügend Entscheidungsspielräume gegeben werden oder ob

eine politische bzw. administrative Logik vorherrschen wird. Schließlich hat der Rechnungshof kürzlich zu Recht eine effektive Evaluierung der Investitionsprogramme angemahnt, um die Effizienz der Politikinstrumente zu überwachen und wenig transparente, nicht immer zielgerichtete und effiziente Mehrfachstrukturen und -förderungen zu vermeiden.

Dennoch: Frankreich befindet sich auf einem guten Weg. Es bleibt zu hoffen, dass Emmanuel Macron im April 2022 ein neues Mandat erhalten und seine begonnene Reformpolitik konsequent fortführen wird.

## LITERATUR

Cohen, E. (2021), »France 2030: relocaliser et innover«, Terra Nova, Paris, 19. Oktober, verfügbar unter: [https://tnova.fr/site/assets/files/15392/terra-nova\\_la-grande-conversation\\_france-2030-relocaliser-et-innover\\_elie-cohen\\_191021.pdf?1n389](https://tnova.fr/site/assets/files/15392/terra-nova_la-grande-conversation_france-2030-relocaliser-et-innover_elie-cohen_191021.pdf?1n389).

Comité d'évaluation du plan France Relance (2021), *Premier rapport, Inspection générale des finances/France Stratégie*, Paris.

Corti, F., J. Núñez Ferrer, T. Ruiz de la Ossa und P. Regazzoni (2021), »Comparing and Assessing Recovery and Resilience Plans – Italy, Germany, Spain, France, Portugal and Slovakia«, CEPS, Brüssel, verfügbar unter: [https://www.ceps.eu/download/publication/?id=34107&pdf=RRRP-No-5\\_NRRPs-comparison-IT-DE-ES-FR-PT-SK.pdf](https://www.ceps.eu/download/publication/?id=34107&pdf=RRRP-No-5_NRRPs-comparison-IT-DE-ES-FR-PT-SK.pdf).

Keller, E. (2021), »Europe in the Coronavirus Crisis. Economic Consequences and Perspectives for France, Germany and Italy«, *Aktuelle Frankreich-Analysen* Nr. 36, September, Deutsch-Französisches Institut, Ludwigsburg.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2021), *Economic Surveys: France 2021*, OECD, Paris.

Marc Lehnfeld

## Neustart: Post-Brexit-Kurs lässt wenig Spielraum für weitere Impulse

Die Maßnahmen der Regierung zur Belebung der britischen Wirtschaft nach dem Coronaschock waren teuer, aber vor allem auf dem Arbeitsmarkt und zur Vermeidung einer Insolvenzwelle erfolgreich. Doch ein Restart-Programm nach der Coronakrise gibt es aus zwei Gründen nicht: Zum einen schränkt die hohe Staatsverschuldung den fiskalpolitischen Handlungsspielraum der nächsten Jahre ein. Zum anderen hat sich die Regierung unter Premierminister Boris

Johnson mit der im Wahlkampf vor den Unterhauswahlen im Dezember 2019 versprochenen »Leveling-Up«-Strategie bereits auf einen wirtschaftspolitischen Post-Brexit-Kurs festgelegt. Mit milliardenschweren Investitionen konzentriert sie sich auf das drängende Problem der regionalen Ungleichheit im Land. Unklar bleibt, welchen Weg die britische Wirtschaft nach dem Brexit beschreiten wird. Eine wirtschaftliche Kon-

kurrenz zur EU ist bisher ebenso wenig absehbar wie eine enge Kooperation.

### FISKALPOLITISCHER HANDLUNGSSPIELRAUM VORERST BEGRENZT

War das Vereinigte Königreich zu Beginn des Jahres 2020 noch ganz auf den Brexit, seine Folgen und die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der EU eingestellt, stellte die Coronakrise die britische Insel unmittelbar vor eine nunmehr historische Herausforderung. In seiner schwersten Rezession seit 300 Jahren brach das britische Bruttoinlandsprodukt von Februar bis April 2020 wegen des Lockdowns real um knapp 25% ein und lag auch zum Jahresende noch 6,2% unter dem Vorkrisenniveau vom Februar 2020.

Die Stützungsmaßnahmen der Regierung in dem am 1. April 2020 begonnenen Haushaltsjahr 2020/2021 waren teuer. Sie verursachten zusammen mit Steuereinnahmeausfällen ein Haushaltsdefizit von 323,9 Mrd. Pfund oder rund 15,1% der Wirtschaftsleistung. Die Staatsschuldenquote kletterte von 83,0% im Vor-



Marc Lehnfeld

ist Director United Kingdom & Ireland bei der Germany Trade and Invest (GTAI) – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH, London.

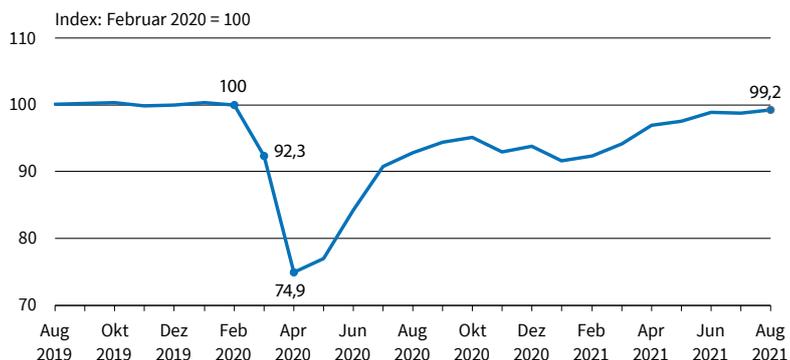
jahr auf 103,6%. Geldpolitisch flankierte die Bank of England die Maßnahmen mit einer Senkung des Leitzinses von 0,25% auf 0,1% und legte ein Anleihekaufprogramm (CCFF) für Großunternehmen mit anlagewürdiger Bonität (»investment grade«) auf, das in seiner Spitze im Juli 2020 ein Gesamtvolumen von rund 18,8 Mrd. Pfund erreichte und bis November 2021 auf 2,8 Mrd. Pfund zurückgegangen ist.

Das als Rechnungshof tätige National Audit Office schätzt die Gesamtkosten der Rettungsmaßnahmen auf 370 Milliarden Pfund, von denen bereits rund 70% ausgegeben worden sind. Mit dem 70 Mrd. Pfund teuren Beschäftigungssicherungsprogramm »Coronavirus Job Retention Scheme« (CJRS) sicherte der britische Staat mit Lohnersatzzahlungen von 80% des Monatsgehalts von insgesamt 11,7 Millionen Arbeitsplätzen ab, auf seinem Höhepunkt rund ein Drittel aller Beschäftigten. Die beschäftigungssichernde Wirkung des CJRS wird von Pope und Shearer (2021) ähnlich effektiv bewertet wie vergleichbare Systeme in Deutschland und Frankreich. Lag die Arbeitslosenquote 2019 bedingt durch einen ausgeprägten Fachkräftemangel nur bei 3,8%, dem niedrigsten Stand seit 1974, stieg die Quote auch im Jahr der Coronakrise nur auf 4,5% an. Die Veröffentlichung der Arbeitslosenzahlen für Oktober 2021 wird zeigen, wie hart die Auflösung des CJRS endet. Der aktuelle Arbeitsmarkt verzeichnet eine abnehmende Arbeitslosenquote von 4,2% im Zeitraum von Juli bis September 2021 und eine wachsende Zahl offener Stellen auf Rekordniveau.

Während zahlreiche Prognosen nicht von einer signifikant steigenden Arbeitslosigkeit mit Auslaufen des CJRS rechnen, erhöht die niedrige Arbeitslosenquote andererseits den Handlungsdruck der britischen Notenbank. Bank of England Chef Andrew Bailey beobachtet den Lohnsteigerungsdruck durch den Fachkräftemangel vor dem Hintergrund der steigenden Inflation und der Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale sehr kritisch.<sup>1</sup>

Dem Erfolg Millionen gesicherter Arbeitsplätze steht ein milliardenschweres Kreditausfallrisiko bei der Gewährung von staatlichen Garantien in Corona-Hilfskrediten entgegen. Über vier verschiedene Programme (»Bounce Back Loans Scheme« (BBLs), »Coronavirus Business Interruption Loan Scheme« (CBILs), »Coronavirus Larger Business Interruption Loan Scheme« (CLBILs), »Future Fund« (FF)) konnten britische Unternehmen aller Größenklassen Hilfskredite über ihre Hausbanken in Anspruch nehmen, die mit großzügigen staatlichen Bürgschaften und niedriger Verzinsung ausgestattet sind. So sicherte der britische Staat im BBLs die Kredite mittelständischer Firmen bis 50 000 Pfund mit einer vollen Bürgschaft ab. Über die drei Programme BBLs, CBILs und CLBILs wurden bis zu ihrem Auslaufen am 31. März 2021 Kredite im

Abb. 1  
Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Office for National Statistics 2021.

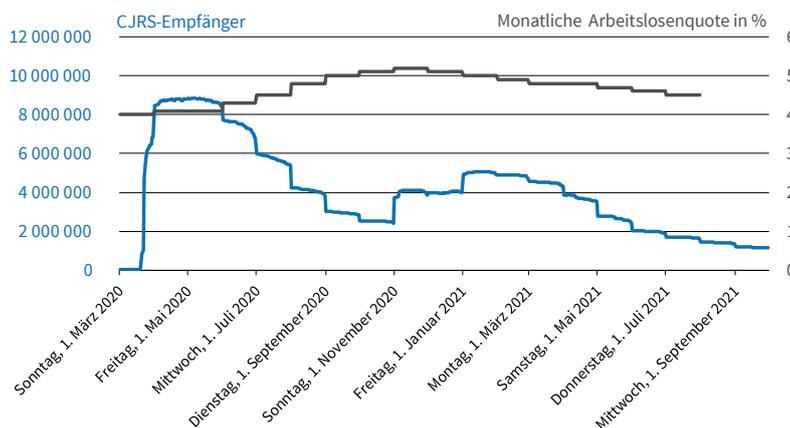
© ifo Institut

Wert von 79,4 Mrd. Pfund vergeben, die staatliche Garantien von etwa 73 Mrd. Pfund enthalten. Im »Future Fund« sicherte sich der Staat per Wandelschuldverschreibungen bis August 2021 Eigenkapitalanteile an 158 Start-ups.

Die Ausfallrisiken sind schwer abschätzbar und werden laut Browning (2021, S. 32 ff.) sehr unterschiedlich bewertet. Kritisch werden vor allem im BBLs die fehlenden Sicherheiten von Kleinunternehmen und die Anfälligkeit für Betrug gesehen. Das National Audit Office (vgl. Browning 2021, S. 33) schätzte im Oktober 2020 das erwartete Ausfallvolumen im BBLs auf 35 bis 60% der Kreditvolumina, rund 15 bis 26 Mrd. Pfund.

Die britische Notenbank verzeichnete in der Coronakrise einen gesamtwirtschaftlich moderaten Anstieg von Unternehmenskrediten um 2% (Browning 2021, S. 35). Bei kleinen und mittelgroßen Unternehmen, davon viele ohne Kreditvorerfahrung, stieg die Kreditaufnahme zwischen Dezember 2019 und März 2021 um 25%. Trotz verschiedener Vorschläge von staatlichen oder Mitarbeiterbeteiligungen bis hin zu einem Bad Bank-Modell hat sich die Regierung nicht abschließend festgelegt, wie sie mit möglichen, umfangreichen Kreditausfällen umgehen wird.

Abb. 2  
Entwicklung der Arbeitslosenquote und Anzahl der Arbeitsplätze im Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS)



Quelle: HM Revenue & Customs 2021, Office for National Statistics 2021.

© ifo Institut

<sup>1</sup> Siehe dazu die Anhörung des Notenbankchefs im Finanzausschuss des Unterhauses am 15. November 2021 in Frage Q220, abrufbar unter: <https://committees.parliament.uk/event/6332/formal-meeting-oral-evidence-session/>.

Tab. 1

**Staatliche Hilfskreditprogramme im Zuge der Coronakrise (Stand: 31. Mai 2021)**

Kreditprogramm	Gewährte Kredite (in Mrd. Pfund)	Anzahl bewilligter Kredite	Zahl der Anträge	Annahmequote (in %)
Bounce Back Loan Scheme (BBLS, 100% staatliche Garantie)	47,4	1 560 309	2 094 858	74,5
Coronavirus Business Interruption Loan Scheme (CBILS, 80% staatliche Garantie)	26,4	109 877	251 342	43,7
Coronavirus Large Business Interruption Loan Scheme (CLBILS, 80% staatliche Garantie)	5,6	753	1 152	65,4
Future Fund (Stand: 30. Juni 2021, keine staatliche Garantie, aber Wandelanleihe)	1,1	1 190	2 206	53,9
Gesamt	80,5	1 672 129	2 349 558	

Anmerkung: Annahmequote nach eigener Berechnung des Autors.

Quelle: HM Treasury 2021, verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/collections/hm-treasury-coronavirus-covid-19-business-loan-scheme-statistics>.

Der großen Last der Staatsverschuldung begegnet die britische Regierung mit einem Haushaltsplan (HM Treasury 2021), der umfangreiche Steuererhöhungen vorsieht. Die Steuerlast wird den Plänen zufolge bis 2025/26 auf 36,2% des BIP steigen und damit das höchste Niveau seit den 1950er Jahren erreichen. Nach Einschätzung des Office for Budget Responsibility (OBR 2021; vgl. Goodwin 2021) erreicht Finanzminister Rishi Sunak damit eine sinkende Staatsschuldenquote und einen Haushaltsüberschuss von 0,9% des BIP im Haushaltsjahr 2024/2025. Den steigenden fiskalischen Spielraum könnten die Konservativen laut Goodwin (2021) im Wahlkampf zu den Unterhauswahlen im Mai 2024 für Steuersenkungen nutzen.

#### »LEVELLING-UP«-AGENDA VON 2019 GIBT WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN KURS VOR

Die staatlichen Rettungsmaßnahmen haben die britische Wirtschaft in der Krise zweifelsohne stabilisiert und die bereits im Dezember 2020 begonnene, gut organisierte Impfkampagne hat den wirtschaftlichen Erholungskurs des Königreichs früh befeuert. Das OBR prognostiziert für 2021 ein Wachstum des BIP von 6,5% und ein Überschreiten des Corona-Vorkrisenniveaus im Frühjahr 2022 bei einem Prognosewachstum von 6,0% für das Gesamtjahr.

Das OBR (2021, S. 43) beziffert den dauerhaften Potenzialverlust (»scarring«) für das Wachstum des BIP durch die Coronakrise auf 2% der Wirtschaftsleistung, erwartet aber mit einem langfristigen Potenzialverlust von 4% bei der Produktivität noch härtere Einbußen durch die Folgen des Brexit, selbst unter dem europäisch-britischen und anderen Freihandelsabkommen.<sup>2</sup>

Statt einen Post-Corona-Stimulus auf den Weg zu bringen, konkretisiert die Regierung die Versprechen der bereits im erfolgreichen Wahlkampfwinter 2019 verkündeten »Levelling-Up«-Agenda von Pre-

mierminister Boris Johnson. Das daran orientierte Regierungsprogramm Post-Brexit und Prä-Corona vom März 2020 hat bereits Milliardenausgaben für den Gesundheitssektor, das Bildungswesen und die Infrastruktur sowie für das Ziel von Nullnettoneu-emissionen bis 2050 verplant.

Die »Levelling-Up«-Agenda soll die großen regionalen Unterschiede, zum Beispiel bei der Produktivität, Lebensqualität und Chancengerechtigkeit ausgleichen. Die Regierung will das durch eine Aufwertung der Wirtschaftsregionen außerhalb Londons und dem englischen Südosten erreichen und soziale Unterschiede im Land bekämpfen, die beispielsweise bei der Lebenserwartung aktuell regional abhängig bis zu zehn Jahre betragen.

Der Premierminister baute die bisher vage Strategie im März 2021 als Plan »Build Back Better: our plan for growth« weiter aus. Fest stehen bereits milliardenschwere Maßnahmenpakete. Zu diesen gehören der 4,8 Mrd. Pfund schwere Levelling Up Fund zur Stärkung der regionalen Infrastruktur bis ins Haushaltsjahr 2024/2025 und der 3,6 Mrd. Pfund teure Town Fund zur Entwicklung von 100 britischen Städten. Hinzu kommt der mit 2,5 Mrd. Pfund ausgestattete National Skills Fund zur beruflichen Weiterentwicklung von Erwachsenen.

Weil es aber noch immer keine kohärente Strategie mit messbaren Erfolgskriterien gibt, soll diese Lücke durch ein noch in diesem Herbst/Winter zu veröffentlichendes White Paper des zuständigen Department for Levelling Up, Housing & Communities geschlossen werden. Darin muss die Regierung erklären, wie sie das »Levelling Up« über die Regionen in den Landesteilen Wales, Schottland und Nordirland konkret steuern will. Laut Ergebnissen des LIPSIT-Forschungsprojekts<sup>3</sup> droht eine ineffiziente

<sup>2</sup> Eine breite Analyse zu den ökonomischen Brexit-Folgen bietet das OBR in verschiedenen Studien auf dieser Webseite: <https://obr.uk/forecasts-in-depth/the-economy-forecast/brexit-analysis/>.

<sup>3</sup> Das Forschungsprojekt LIPSIT (Local Institutions, Productivity, Sustainability and Inclusivity Trade-offs) ist ein Forschungskonsortium britischer Universitäten, das Empfehlungen zur optimierten Koordination zwischen nationalen und regionalen Entscheidungssystemen entwickeln soll. Das Projekt wird vom öffentlichen Economic and Social Research Council finanziert: <https://lipsit.ac.uk/>.

Verteilung und Verwendung der Mittel, wenn das bestehende strukturelle Koordinationsproblem zwischen den politischen Entscheidungsebenen auf nationaler und regionaler Ebene nicht vorher gelöst wird (Newman et al. 2021).

Im Fokus von »Levelling Up« steht bereits seit März 2020 ein Infrastrukturpaket, in dem für den fünfjährigen Zeitraum der aktuellen Legislaturperiode 640 Mrd. Pfund für den Breitbandausbau und die Verkehrsinfrastruktur vorgesehen sind. Voranbringen will Premierminister Boris Johnson vor allem das über Jahre hinweg kontrovers diskutierte Schienenprojekt »High Speed 2«, das Birmingham und den industriellen Norden Englands besser an London anbinden soll. Direkt nach der Wahl im Februar 2020 bestätigte der Premierminister das Projekt trotz Warnungen vor einer Kostenexplosion auf über 100 Mrd. Pfund. Der erste Streckenabschnitt von London nach Birmingham befindet sich seit 2020 im Bau, wobei gerade die zwei geplanten Fortsetzungen in den Norden und Nordosten einen noch höheren Hebeleffekt beim »Levelling Up« bewirken könnten und dort mit einem weiteren Schienenausbau »Northern Powerhouse Rail« gekoppelt sind. Die Ausbaupläne für den industriellen Norden Englands sorgten in der letzten Parlamentswahl für die entscheidende Wählerwanderung von Labour zur heutigen konservativen Regierung, wurden aber am 18. November 2021 im »Integrated Rail Plan« drastisch gekürzt, was einen politischen Sturm ausgelöst hat und das »Levelling-Up«-Projekt in Schieflage geraten lässt.

Weitere wichtige Impulse für die britische Wirtschaft gehen über die »Levelling-Up«-Agenda und das Infrastrukturpaket hinaus. So soll zum Beispiel die aktuell für zwei Jahre laufende »Super Deduction« zu den Treibern der Anlageinvestitionen gehören. Nach der Investitionszurückhaltung der Unternehmen während der langen Phase der Unsicherheit des Brexit-Prozesses soll die Sonderabschreibungsmöglichkeit in Höhe von 130% auf Fabrikausrüstungen und Maschinen die Ausrüstungsinvestitionen anschieben. Ebenso profitiert das Gesundheitswesen von einem rund 4 Mrd. Pfund schweren Investitionsprogramm in über 40 neue Krankenhäuser bis 2030.

Insbesondere der »Ten point plan for a green industrial revolution« mit 12 Mrd. Pfund hohen staatlichen Investitionen hat das Potenzial die britische Energiewirtschaft mit einer anvisierten Vervierfachung der Offshore-Windenergiekapazitäten bis 2030 zu transformieren. Allein die schottische Regierung schätzt das damit verbundene Exportpotenzial von Wasserstoff – auch nach Europa – für 2045 auf bis zu 96 Terawattstunden (TWh) (BEIS 2021, S. 17).

## POST-BREXIT- POSITIONIERUNG (NOCH) NICHT ERKENNBAR

In welcher Rolle die britische Regierung das Vereinigte Königreich als Wirtschaftsstandort im inter-

nationalen Standortwettbewerb positionieren, also die proklamierte neue Unabhängigkeit von der EU nach dem Brexit, will, bleibt weiterhin unklar. Das von Euroskeptikern vor dem Brexit als mögliche Neupositionierung des Vereinigten Königreichs diskutierte Wirtschaftsmodell eines »Singapore on Thames« mit niedriger Unternehmensbesteuerung und einem breit angelegten Regulierungsabbau findet sich bisher nicht in einem greifbaren Rahmen wieder.

Das Finanzministerium kündigte im Zuge der Corona-Belastungen bereits an, die Körperschaftsteuer für Großunternehmen mit einem zu versteuernden Jahresgewinn von mehr als 250 000 Pfund von derzeit 19% auf 25% ab dem 1. April 2023 zu erhöhen. Damit entfernt sich das Königreich auch weiter vom Körperschaftsteuersatz des Konkurrenten Irlands, dem im Zuge der globalen Mindestbesteuerung eine vergleichsweise geringe Erhöhung von 12,5% auf 15% bevorsteht.

Beim Regulierungsabbau hingegen steht das Königreich vor der Umsetzung der Vorschläge der »Taskforce on Innovation, Growth and Regulatory Reform«<sup>4</sup>, die einerseits zum Beispiel mit der Wiedereinführung der britischen Krone auf Biergläsern Symbolcharakter haben, darüber hinaus aber keinen neuen Regulierungsrahmen schaffen, der deutliche Standortvorteile begründet. Ausnahmen finden sich bei der Entwicklung eines neuen Medizintechnikstandards, der das Potenzial haben könnten, die Rolle des Königreichs als Forschungsstandort auszubauen. Eine breit angelegte Abwendung vom europäischen Regulierungsrahmen wird hingegen von zahlreichen britischen Branchenverbänden abgelehnt. Zu groß ist der Doppelaufwand, wird doch ein EU-Standard immer auch ein wichtiger Erfüllungsbestandteil beim Absatz auf dem wichtigen EU-Markt sein, wie zum Beispiel die Probleme bei der Einführung des britischen UK REACH in der Chemieindustrie zeigen.<sup>5</sup>

Für die nächsten Jahre ist also nicht zu erkennen, dass sich das Vereinigte Königreich als Konkurrent zur EU positioniert. Standortentscheidungen ausländischer Investoren für oder gegen die britische Insel zeigen derzeit ebenfalls keine neue Rolle des Vereinigten Königreichs. Auch die Verhandlungen über ein britisch-amerikanisches Freihandelsabkommen, als mögliches Gegengewicht zur EU, treten auf der Stelle. Andererseits ist auch eine neue Wirtschaftspartnerschaft mit der EU post-Brexit nicht erkennbar, wie die Konflikte zwischen der EU-Kommission und der britischen Regierung um die Umsetzung des Nordirland-Protokolls zeigen. Die Antwort auf ein »Quo vadis Britannia?« bleibt daher weiter vorerst ein »Wir wissen es nicht«.

<sup>4</sup> Der Bericht der Task Force ist hier abrufbar: <https://www.gov.uk/government/publications/brexit-opportunities-regulatory-reforms>.

<sup>5</sup> Vgl. Lehnfeld (2021), zahlreiche Branchenverbände kritisieren die Entscheidung zur Einführung von UK REACH als Nachfolgerin von EU REACH, weil die Doppelbelastung durch die Registrierung in der EU und dem Vereinigten Königreich milliardenschwere Mehrkosten auslöst. BASF schätzt eigene Mehrkosten auf 76 Millionen Euro.

## LITERATUR

BEIS – Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2021), »UK Hydrogen Strategy«, Policy Paper, 17. August, verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-hydrogen-strategy>, aufgerufen am 18. November 2021.

Browning, S. (2021), »Research Briefing - Coronavirus: Business Loans Schemes«, House of Commons Library CBP 8906, verfügbar unter: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8906/>, aufgerufen am 10. November 2021.

Goodwin, A. (2021) »A Budget to Suit the Political Cycle«, *Oxford Economics Weekly Economic Briefing*, 29. Oktober, Oxford.

HM Treasury (2021), »Autumn Budget and Spending Review 2021«, verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/autumn-budget-and-spending-review-2021-documents>, aufgerufen am 4. November 2021.

Lehnfeld, M. (2021) »Britischer Chemiesektor zwischen den Krisen«, *GTAI-Branche kompakt Chemie*, 3. Mai 2021, <https://www.gtai.de/gtai-de/trade/branchen/branche-kompakt-vereinigtes-koenigreich/britischer-chemiesektor-zwischen-den-krisen-544898>, aufgerufen am 18. November 2021.

Newman, J., C. Seaford, B. Glover, S. Collinson, C. Hoole, A. Kitsos, D. Posada, H. Tilley, A. Mukherjee, N. Gilbert und N. Driffield (2021), *Delivering Levelling Up: Don't Turn on the Taps without Fixing the Pipes*, LIPSIT Studie, September, verfügbar unter: <https://lipsit.ac.uk/projectoutputs/>, aufgerufen am 17. November 2021.

Office for Budget Responsibility (2021), »Economic and Fiscal Outlook – October 2021«, verfügbar unter: <https://obr.uk/efo/economic-and-fiscal-outlook-october-2021/>, aufgerufen am 4. November 2021.

Pope, T. und Shearer, E. (2021), »The Coronavirus Job Retention Scheme – How Successful Has the Furlough Scheme Been and What Should Happen Next?«, IfG Analysis, verfügbar unter: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/furlough-scheme>, aufgerufen am: 17. November 2021.

Hubert Fromlet

## Schwedens Neustart nach Corona: In Ordnung – es sollte aber mehr folgen

Schwedens Neustart nach der (hoffentlich) mehr oder weniger überstandener Coronakrise zu analysieren, ist kein leichtes Unterfangen.



Prof. Dr. Hubert Fromlet

lehrt an der Linnaeus Universität in Kalmar und Växjö, Schweden, und ist Experte bei der Deutsch-Schwedischen Handelskammer, Stockholm.

Dafür gibt es zahlreiche, Gründe, darunter statistische. Ebenso bestehen Schwierigkeiten bei der Definition von »Neustart nach Corona«. Ab wann soll er gelten?

### WICHTIGE FRAGEN

Bei der Beurteilung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen für die Zeit nach Corona kommt man unweigerlich zu fünf wichtigen Fragen:

1. Hat der liberale schwedische Weg bei der Bekämpfung von Covid-19 zu einem weniger einschneidenden Rückgang des BIP und damit auch zu einem eher zurückhaltenden wirtschaftspolitischen Neubeginn während oder nach Corona beigetragen?
2. Wie verteilen sich die wirtschaftspolitischen Maßnahmen im vermuteten oder erhofften Spätstadium der Pandemie auf die Nachfrage- und Angebotsseite?
3. Welche Maßnahmen wären auch ohne Corona gekommen – nur mit Verzögerung?
4. Inwieweit wirken sich die für den nächsten Herbst angesetzten Reichstagswahlen auf die Auswertung der schwedischen Restart-Maßnahmen aus?
5. Kann Deutschland etwas vom schwedischen Corona-Modell lernen?

### WENIGER HARTE CORONA-RESTRIKTIONEN ZUR VERMEIDUNG VON TOTALEM WACHSTUMSEINBRUCH

Der schwedischen Regierung schien seit Beginn der Pandemie daran gelegen zu sein, sich bei Lockdowns weitmöglichst zurückzuhalten (Akkaya et al. 2020), beispielsweise bei Schließungen von Schulen und Kindergärten. Hilfreich war dabei, dass die Digitalisierung in Familien und Schulen schon vor dem Ausbruch von Covid-19 gut vorangeschritten war und damit auch digitaler Unterricht zumeist ohne größere Umschweife ermöglicht werden konnte.

Dies hatte gleichzeitig zur Folge, dass in Schweden viele Eltern auch in schlimmsten Corona-Zeiten ihrem Beruf nachgehen konnten. Insgesamt nutzten knapp 50% der schwedischen Arbeitnehmer die Gelegenheit, digital von zu Hause aus zu arbeiten. All dies fungierte als Konjunkturstütze oder gar als eine Art von frühem Neuanfang, quasi schon in den ersten zwei Corona-Wellen.

Allerdings konnten nicht alle Branchen von der zurückhaltenden Restriktionspolitik profitieren. Restaurants, Hotels, Freizeiteinrichtungen und andere Dienstleistungsbetriebe wurden sehr hart von Corona getroffen – mit Reaktionen, die makroökonomisch aber weniger einschneidend waren (BIP in Schweden 2020: – 2,8%; Deutschland: – 4,9%, Akkaya et al. 2020). Makroökonomisch geriet auch der schwedische Arbeitsmarkt im Jahr 2020 nicht allzu sehr unter Druck; allerdings war die Arbeitslosigkeit schon vor dem Ausbruch der Pandemie recht hoch. Auf Mikroebene ergab sich jedoch ein viel trüberes Bild, trotz staat-

licher Finanzhilfe für kleine Unternehmen und Kurzarbeitergeld.

Interessant ist zudem die Analyse der wirtschaftlichen Widerstandskraft gegen Covid-19. Hier schien Schweden vor Corona gut gerüstet gewesen zu sein – mit soliden Fundamenten, wie beispielsweise die bescheidene öffentliche Verschuldung von ca. 35% des BIP und der gute Zustand des Bankensektors – wenn man vom Kreditboom der letzten Jahre und der daraus entstandenen Blase am Immobilienmarkt absieht. Noch ist aber die Blase am schwedischen Immobilienmarkt nicht geplatzt und muss dies auch in Zukunft nicht tun; gemäß Schularick (2021) führt »nur« jeder vierte Kreditboom auch zum Platzen von »asset-price bubbles«.

Diese Sachverhalte zeigen, dass sich Schwedens Wirtschaft beim Ausbruch von Corona in einem ordentlichen Zustand befand. Jedoch agierten die Politik und die oberste Gesundheitsbehörde *Folkhälsomyndigheten (FHM)* 2020 und 2021 zeitweise zu sorglos, was die Zahlen für Inzidenzen und leider auch die Todesfälle in den ersten drei Corona-Wellen immer wieder hochschnellen ließ.

Gleichzeitig konnte der Produktionsapparat der schwedischen Volkswirtschaft auch in schwierigsten Pandemiezeiten aktiv bleiben. Es hat sogar den Anschein, dass Schweden zumindest bislang der vierten europäischen Corona-Welle besser entgegenwirken konnte als beispielsweise Deutschland – bei ähnlicher Impfquote.

### SCHWEDEN NUTZT SEINE RESTART-MÖGLICHKEITEN BISLANG NICHT VOLL AUS

Insgesamt kristallisiert sich heraus, dass Schwedens Wirtschaft aus verschiedenen Gründen besser durch die Coronakrise gekommen ist als die meisten anderen EU-Länder. Hierfür konnten allerdings noch keine wissenschaftlich (statistisch) fundierten Vergleiche vorgenommen werden.

Die Überzeugung, eine gute Wachstumsstrategie zusammen mit den FHM-Einschätzungen entwickelt zu haben, könnte allerdings die Regierung dazu veranlassen, sich bei den wirtschaftlichen Restart-Programmen zurückzuhalten. Schweden hätte aufgrund der niedrigen öffentlichen Verschuldung finanzpolitisch mehr machen können.

Obwohl vielerorts, vor allem im Ausland, sehr geschätzt, lässt sich nach genauerer Analyse kaum abstreiten, dass die FHM mit ihren Einschätzungen bisher oft falsch lag oder zu spät reagiert hat. Dies wurde kürzlich von einer seitens der Regierung im Jahr 2020 eingesetzten Corona-Kommission ausdrücklich bestätigt, vom Gesundheitsministerium allerdings nach Veröffentlichung des Berichts scharf zurückgewiesen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mehr zur schwedischen Expertenauswertung von Corona-Politik und Strategie und zur Antwort der Regierung siehe The Local (2021).

### FINANZ- UND WIRTSCHAFTSPOLITIK MIT BLICKWINKEL AUF DIE NACHFRAGE- UND ANGEBOITSSEITE

Schweden hat die Coronakrise fiskalpolitisch – wie schon angedeutet – bislang gut überstanden. Hier zeigen sich die Vorteile einer effektiven Schuldenbremse in normalen Zeiten recht eindrucksvoll.<sup>2</sup> Allerdings wurde die strenge Schuldenbremse zuletzt auch in Schweden immer stärker in Frage gestellt, so auch von der neuen Ministerpräsidentin Magdalena Andersson bei Amtsantritt am 30. November. Streng ist die angedachte Revision der Schuldenbremse aber noch immer. Dies wundert nicht, wenn man bedenkt, dass die Staatsausgaben 2022 sogar um 4,8% zurückgefahren werden.<sup>3</sup>

Insgesamt betrug der Corona-bedingte finanzielle Noteinsatz 2020/2021 fast 400 Mrd. SEK (schwedische Kronen, etwa 40 Mrd. Euro) oder um die 8% des gesamten BIP von etwas über 5 000 Mrd. SEK. Außerdem wurden Corona-bedingte Kredite und Garantien in Höhe von 1 000 Mrd. SEK zur Verfügung gestellt.<sup>4</sup> Insgesamt dürfte die öffentliche Verschuldung Ende 2021 bei immer noch sehr niedrigen 37–38% des BIP liegen und danach gemäß öffentlicher Schätzungen sogar wieder abnehmen.

Damit wären die finanzpolitischen Einsätze seit Ausbruch der Pandemie stabilitätsbewusst – und gleichzeitig etwas zu zurückhaltend. Ein Blick in die schwedische Restart-Wirtschaftspolitik der Zukunft lohnt sich aber auch.

Insgesamt sollen 74 Mrd. SEK im Ergänzungshaushalt für den Restart 2022 zur Verfügung stehen, wobei man hoffentlich einen richtigen Neubeginn ohne größere ungelöste Corona-Probleme erleben darf. Diese Summe soll in die Bereiche Umwelt, Arbeitsmarkt, Wohlfahrt, weitere Bekämpfung der Pandemie und innere Sicherheit fließen (unter dem Titel »Reforms to move Sweden forward« gemäß Finanzministerium vom September 2021). Es handelt sich vorzugsweise um eine Verbesserung der Angebotsseite mit institutionellen Ausgangspunkten (im Sinne von Nobelpreisträger Douglass North).

### NACHFRAGE MIT FOKUS AUF DIE WAHLEN UND LANGFRISTIGKEIT

Wirtschaftspolitik mit Blickrichtung auf die *Nachfrageseite* kann in Schweden zu Corona-Zeiten kurzfristige, aber derzeit auch längerfristige Zeiträume im Visier haben. Kurzfristige Perspektiven kommen 2022 deshalb zum Zuge, weil in Schweden im nächs-

<sup>2</sup> Noch gilt ein Überschussziel von durchschnittlich 1/3% des BIP pro Jahr über einen Konjunkturzyklus hinweg, wobei der Begriff »Konjunkturzyklus« nie genau definiert wurde. Inzwischen wird ein ausgeglichener Staatshaushalt von Regierungsseite als »motiviert« vorgetragen

<sup>3</sup> Die zusammengefassten Staatseinnahmen und -ausgaben siehe Government.se (2021a).

<sup>4</sup> Gewisse Regierungsdaten zu den schwedischen finanziellen Corona-Maßnahmen siehe Government.se (2021b).

ten Jahr Reichstagswahlen anstehen, und dies zunächst einmal zielgerichtete Einsätze post coronam verdrängen dürfte. Es überrascht nicht, dass im vorgesehenen Staatshaushalt für 2022 etliche soziale »Wahlgeschenke« gefunden werden können, zum Beispiel verstärkte finanzielle Unterstützung für Eltern bezüglich Freizeit sowie etliche angehobene Sozialleistungen.

Wie sieht nun die fiskalpolitische Stimulanz der *Nachfrageseite* im aktuellen Haushalt für 2022 aus? Auch nach sorgfältiger Analyse ließ sich hier kein konkretes Resultat ermitteln, außer Verbesserungen von einigen Sozialleistungen, die teilweise im 74-Milliarden-Paket, bei den Renten und bei der Besteuerung schwächerer Einkommensempfänger zu Buche schlagen. Auf Mikroebene können diese Reformen durchaus relevant sein, makroökonomisch dagegen weniger.

### ANGEBOTSPOLITIK MIT UMWELTFOKUS GEHÖRT ZUM NEUSTART

Der Begriff »Angebotspolitik« hatte in Schweden noch nie einen guten Klang und wird zumeist als Inbegriff sozialer Abrüstung betrachtet. Angebotspolitik wird noch immer in einem Atemzug mit in Schweden eher ungeliebten Persönlichkeiten wie Pinochet, Reagan und Thatcher genannt (Fromlet 2020). Dabei hat sich auch Schweden in den letzten drei Jahrzehnten gezielter Angebotspolitik bedient.

Angebotspolitik soll hier vereinfacht nichts anderes bedeuten als Voraussetzungen für längerfristiges Wachstum zu schaffen, z.B. für öffentliche und private Direktinvestitionen im Bereich Umwelt, Digitalisierung, Gesundheit, Bildung usw. Auch öffentlicher Konsum mit institutionellem Inhalt zum Abbau von Bürokratie kann der Angebotspolitik zugerechnet werden.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die zumeist institutionellen Reformen und Verbesserungen in Höhe der bereits genannten 74 Mrd. SEK<sup>5</sup> für 2022 im Großen und Ganzen dringlich sind – und deswegen auch ohne Restart-Bedürfnis gekommen wären, wenn auch teilweise verzögert. Der gesamte Ergänzungshaushalt von 74 Mrd. SEK für 2022 wird plangemäß 2023 auf 67 Mrd. SEK reduziert, um 2024 auf 76 Mrd. anzusteigen. Hinzu kommt ein stufenweiser Anstieg von Kreditgarantien für grüne Großinvestitionen zwischen 2021 und 2024, von null bis zum vorgesehenen Totallimit von 80 Mrd. SEK.

Die Finanzplanung für die nächsten Jahre sieht eine deutliche Beschleunigung von Sonderausgaben für die *Umwelt* vor, die sich positiv sowohl auf den öffentlichen Konsum als auch auf Investitionen auswirken. Bei der Vorstellung des Haushaltsentwurfs für 2022 summierte der schwedische Umweltminister die gesammelten Umweltausgaben für 2022 auf (rela-

<sup>5</sup> Nähere Angaben zur Verteilung des zusätzlichen öffentlichen Konsums in den nächsten Jahren siehe [Governemnt.se](https://www.governemnt.se) (2021c).

tive bescheidene) 12 Mrd. SEK, wobei er die Umwelt sehr breit definierte. Angesichts der vergleichsweise niedrigen Staatsverschuldung hätte die Latte in der Umweltpolitik gerade in Corona-Zeiten höher gelegt werden können – als probate Konjunkturstütze während und nach der akuten Pandemie.

Studien der unabhängigen schwedischen Umweltberatung *Miljöpolitiska Rådet* (Swedish Climate Policy Council, SCPC) – von der schwedischen Regierung 2017 ins Leben gerufen – zeigten im Frühjahr dieses Jahres, dass Schweden noch 2020 mit seinen öffentlichen Umweltausgaben überraschenderweise eher im internationalen Mittelfeld landete statt ganz oben. Dies bemängelte die SCPC mit den Worten »yet the government has not made sufficient use of the window of opportunity provided by the coronavirus crisis, to leverage crisis and recovery investments to advance overall policies for the climate transition (...)«. Daher kam im Frühjahr 2021 auch die berechtigte Forderung der SCPC »Create stronger ties between recovery policy and climate transition«.<sup>6</sup>

Wie schon angedeutet, sieht Schwedens Regierung klare Chancen für die Zukunft durch die Entwicklung wettbewerbsfähiger neuer umweltfreundlicher Produkte sowohl in öffentlicher als auch in privater Regie, nicht zuletzt für den Export. Es ist kaum damit zu rechnen, dass sich an dieser Zielsetzung nach den Reichstagswahlen im Herbst 2022 etwas ändern wird.

Es ist sicherlich für Schweden der richtige Weg, auch private Unternehmen an Umweltverbesserungen durch gezielte staatliche Förderung von Forschung, Entwicklung und Produktion aktiv teilhaben zu lassen. Dies geschieht bereits in der Praxis. Auch post coronam bleibt da viel zu tun.

### KANN DEUTSCHLAND VON SCHWEDENS KAMPF GEGEN CORONA LERNEN?

Schweden und Deutschland unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht und sind deshalb im Corona-Zusammenhang nicht sonderlich gut vergleichbar. Dies gilt u.a. für politische und institutionelle Voraussetzungen wie Traditionen, Verhaltensweisen, gesetzliche Vorschriften, Entscheidungsprozesse und -befugnisse sowie Freiheits- und Mitbestimmungsverständnis, aber auch für die geografische Lage und Bevölkerungsdichte.

Dennoch lassen sich einige schwedische Besonderheiten und Erfolgserlebnisse herausarbeiten, unter anderem

- eine vergleichsweise geringe öffentliche Verschuldung, die den finanzpolitischen Spielraum

<sup>6</sup> Gewisse Einzelheiten über staatliche Umweltförderungen während der Coronakrise lassen sich durch den Umweltpolitischen Rat (SCPC) der Regierung erfahren (Swedish Climate Policy Council 2021).

in akuten kostspieligen Krisenlagen erweitert (wenn auch in Schweden zu Corona-Zeiten nicht optimal eingesetzt);

- die weitgehende Digitalisierung der schwedischen Gesellschaft, die während der Coronakrise auch im Berufsleben und im Schulbereich von sozialer Bedeutung war/ist, nicht zuletzt wegen der möglichen Linderung von Exklusion;
- die Strategie der schwedischen Corona-Entscheider\*innen, das Hin und Her der deutschen Kollegen von Anfang an tunlichst zu vermeiden; allerdings hat auch dieser Ansatz seine Nachteile, da hierbei das Risiko von zu langsamen Reaktionen zunehmen kann.

Schließlich sollte auch bei Covid-19 stärker für interdisziplinäre Forschung plädiert werden, die neben Kernfächern wie Virologie, Medizin und anderen Naturwissenschaften auch Wirtschaft, Organisation, Institutionen, Jura und insbesondere Psychologie erfassen sollten. Diese querwissenschaftlichen Verbindungen waren bislang analytische Mangelware in Schwedens Kampf gegen Corona.

## LITERATUR

Akkaya, Y., C.-J. Belfrage, V. Corbo und P. di Casola (2020), »GDP Growth in Sweden Relative to Other Countries in the wake of Covid-19«, *Economic Commentaries* (5), 2–5, Sveriges Riksbank, 12. Juni, verfügbar unter: <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/ekonomiska-kommentarer/engelska/2020/gdp-growth-in-sweden-relative-to-other-countries-in-the-wake-of-covid-19.pdf>.

Fromlet, H. (2020), »Schweden 2021 und Post Coronam: Zeit für mehr Angebotspolitik«, Deutsch-Schwedischen Handelskammer, 8. Dezember, verfügbar unter: <https://www.handelskammer.se/de/nyheter/schweden-2021-und-post-coronam-zeit-fuer-mehr-angebotspolitik>.

Government.se (2021a), »The Budget for 2022 in Five Minutes«, 20. September, verfügbar unter: <https://www.government.se/articles/2021/09/the-budget-for-2022-in-five-minutes/>.

Government.se (2021b), »Economic Measures on Account of the Pandemic 2020–2021« 20. September, verfügbar unter: <https://www.government.se/articles/2021/09/economic-measures-on-account-of-the-pandemic-20202021/>.

Government.se (2021c), »Sweden's Economy Shows Strong Recovery – Reforms Worth SEK 74 Billion in Budget Offer Favourable Conditions to Underpin Recovery«, 26. August, verfügbar unter: <https://www.government.se/press-releases/2021/08/swedens-economy-shows-strong-recovery--reforms-worth-sek-74-billion-in-budget-offer-favourable-conditions-to-underpin-recovery/>.

Schularick, M. (2021), »Corporate Indebtedness and Macroeconomic Stabilization from a Long-term Perspective«, Paper präsentiert beim »ECB Forum on Central Banking«, 29. September 2021, verfügbar unter: [https://www.ecb.europa.eu/pub/conferences/ecbforum/shared/pdf/2021/Schularick\\_paper.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/conferences/ecbforum/shared/pdf/2021/Schularick_paper.en.pdf) oder auch mit etwas anderen Schwerpunkten: <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/finanzmarkt/nur-jeder-vierte-kreditboom-fuehrt-zur-krise-15373824.html>.

Swedish Climate Policy Council (2021), 2021 Report of the Swedish Climate Policy Council, verfügbar unter: <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2021/06-report2021swedishclimatepolicycouncil.pdf>.

The Local (2021), »Swedish Prime Minister Stefan Löfven Defends Government after Covid Criticism« 2. November, verfügbar unter: <https://www.thelocal.se/20211102/swedish-prime-minister-stefan-lofven-defends-government-after-covid-criticism/>.

Torsten Graap

## Schweden: Entspannt und ausbalanciert durch die Coronakrise

Einerseits der nordischen Gemeinschaft eng verpflichtet und andererseits als EU-Mitglied ohne Übernahme des Euros umfassend in das EU-Projekt eingebettet, erfuhr und erfährt der schwedisch-liberale Umgang mit der Coronakrise weltweite Aufmerksamkeit. Nach wie vor gilt z.B. keine Maskenpflicht im öffentlichen Raum. Die (vollständige) Impfquote ist ähnlich niedrig wie in Deutschland (67,5%) im Gegensatz z.B. zum Nachbarn Dänemark (76%) (Our World in Data 2021). Wichtig für die Erfassung des schwedischen Coronaweges ist die Bedeutung des (kulturell) gewachsenen skandinavischen Wohlfahrtsmodells (vgl. Gunnar Myrdal u.a.) mit einem ganzheitlich-ethischen Ansatz im Gegensatz zur liberalen Marktökonomik und auch zur (erodierenden) deutschen sozialen Marktwirtschaft. Wie sieht also der Restart einer selbst von den neoliberalen USA bewunderten andersartigen »Viking Economics« (Lahey 2016) aus?

### AUSGANGSLAGE DES RESTARTS IN SCHWEDEN

Der Begriff des Restarts ist nicht universalistisch, da er eine Gleichartigkeit von Ländern, deren Handlungsmaximen und jeweiligen Entwicklungsposition unterstellt. Restart von was? Selbst der Start wäre derart zu differenzieren. Eine aktuelle Analyse ergab daher für Schweden den ökonomisch relevanten Modus eines »Strong Scandinavian Green Ordoliberalism«, allerdings zwischen den beiden Paradigmen DSP (= Dominant Social Paradigm) und NEP (= New Ecological Paradigm) sich spannungsgeladen bewegend (Graap 2020, S. 417) (vgl. hierzu genauer Jansson et al. 2020). An diesem sollte Schweden



Prof. Dr. rer. pol. Torsten Graap

ist Inhaber des Lehrstuhls Sozioökonomie und Rechnungswesen an der Technischen Hochschule Ingolstadt.

mit seinem Restartprogramm für die Zukunft auch gemessen werden.

Schwedens Ranking ist sowohl in sämtlichen rein ökonomisch-materiellen Parametern als auch zukunftsfähigen Parametern seit Jahren weltweit führend (z.B. Human Development Index, Sustainable Development Goal Index, GINI Index, Corruption Perception Index). Dennoch tangiert die Coronakrise freilich die Herzstücke ökonomischer Fundamente für eine nachhaltige Entwicklung (»hållbar utveckling« = haltbare Entwicklung). Hierzu einige ausgewählte Ausgangsdaten Schwedens für 2020 bzgl. 2019:<sup>1</sup>

- BIP: – 2,8%; *Prognose 2021: + 4,7%*
- Staatsverschuldung bzgl. BIP: 39,5%; *Prognose 2021: 33%*
- Handelsbilanz: Überschuss von 5,1 Mrd. Euro; Tendenz 2021: steigend
- Inflationsrate (SEK-Schwedische Krone): plus 0,7%; *Prognose 2021: 2,3%*
- Insolvenzen: – 1% (7 695 Stück)
- Arbeitslosenquote: 8,3%; *Prognose 2021: 8,8%*
- Jugendarbeitslosigkeit: 20,5% (Stand: September 2021)
- Armutsquote: niedrigste weltweit mit 1% (Zahl aus 2017)
- Reichenquote: 7,3% US-Dollar-Millionäre (bzgl. Einwohner in Schweden)

Diese grobe Darstellung lässt trotz der vorhandenen dynamischen Balance und dauerhaften finanziellen Stabilität das Problem der Arbeitslosigkeit in Schweden erkennen, wobei besonders die hohe Jugendarbeitslosigkeit sowie die Ausländerarbeitslosigkeit hervorzuheben sind.<sup>2</sup> Für 2021 gibt es folgende Tendenzen:<sup>3</sup> Die Arbeitslosigkeit steigt auf 8,8%, die Inflationsrate geschätzt auf plus 2%, das BIP plus 4%. Dieses Spannungsfeld wäre durchaus auflösbar.

Wie sehen nun die Struktur und die Ambitionen des Corona-Restartprogramms in Schweden aus?

### CORONA-RESTARTPROGRAMM IN SCHWEDEN

Von einem Restartprogramm nach Corona kann in der momentanen Situation nicht die Rede sein, da wir es mit einer real-komplexen Bewegung in Wellenform ökologischer Agenten (= Viren) zu tun haben, die der instrumentalisierenden und marktidealistischen Neoklassik fremd sind. Insofern ist das Nachher angesichts potenzieller Mutationen (= innovativer Virus) nicht ab-

<sup>1</sup> Quellen: BIP: [www.destatis.de](http://www.destatis.de); Staatsverschuldung: Konjunkturinstitutet 2021 ([www.konj.se](http://www.konj.se)) in: [www.gtai.de](http://www.gtai.de); Handelsbilanz: [www.scb.se](http://www.scb.se); Inflationsrate: [www.imf.org](http://www.imf.org); Insolvenzen: [www.creditreform.de](http://www.creditreform.de); Arbeitslosenquote: [www.scb.se](http://www.scb.se); Jugendarbeitslosigkeit: [www.ekonomifakta.se](http://www.ekonomifakta.se); Armutsquote: [www.nordisch.info/schweden](http://www.nordisch.info/schweden); Reichenquote: [www.credit-suisse.com](http://www.credit-suisse.com). Die kursiv gesetzten Prognosen entstammen dem Septemberbericht 2021 der Sveriges Riksbank.

<sup>2</sup> Zur jahrzehntelangen Finanzstabilität Schwedens als bedeutsames Element für Krisen vgl. genauer Andersson und Jonung (2021). Zur Arbeitslosigkeit siehe auch OECD Survey Sweden (2021, S. 26).

<sup>3</sup> Quellen: Arbeitslosigkeit, Inflationsrate und BIP: [www.imf.org/en/countries/SWE](http://www.imf.org/en/countries/SWE).

sehbar, wobei politische Akteure derzeit vornehmlich auf den nächsten externen Schock reagieren. Schweden war früher dahingehend vorausschauender, wie schon das schwedische Verhalten in der Finanzkrise 2009 zeigte. Diese war dort weit weniger ausgeprägt wie z.B. in Deutschland durch ein konsequentes Risikomanagement des Staates gegenüber schwedischen Bankaktivitäten. Wie ging bzw. geht man nun in Schweden mit der Coronakrise um?

Von einer wie in den deutschen Medien permanent gestreuten »German pandemic Angst« und dem politisch-diversen Ringen um sich operativ ständig verändernde Regulierungen für die irritierte Bevölkerung kann in Schweden nicht die Rede sein. So hat es bisher noch nie einen Lockdown gegeben, masken tragende Bürger sind auch im November 2021 nicht im öffentlichen Raum zu sehen, wie der Verfasser vor Ort feststellte.

Ab 1. Dezember 2021 wurde jedoch das Vorzeigen des Covid-Passes bei Veranstaltungen mit mehr als 100 Personen angeordnet. Die Coronakrise wird von der Regierung als eine Gefahr für die Gesellschaft betrachtet, jedoch appelliert diese an die *Eigenverantwortung der Bürger* und setzt auch auf das bestehende sehr *hohe Vertrauensniveau der Bürger in die Regierungsorganisationen*. Oberste Ziele der Regierung sind der Schutz der Gesundheit und des Lebens sowie die Sicherung der Kapazitäten des Gesundheitssystems.

Für Deutsche mit ihrem überwiegend skeptischen und distanzierten Verhältnis zum Staat und dessen Regierung kann Schweden vermutlich nur über das von Berggren und Trädgårdh formulierte seltsame Paradoxon des »*states-orientated individualism*« begriffen werden: Genauer ausgedrückt eine Beziehung zwischen Protestantismus und staatsorientiertem Individualismus in einer dialektischen Bewegung des Individualismus und Universalismus (Berggren und Trädgårdh 2016, S. 45, S. 386 f.).

Die zurückhaltende Corona-Strategie findet sodann auch ihren Ausdruck im Restartprogramm Schwedens. Das aktuelle *Business Krisenpaket* wirkt ebenso nüchtern und ökonomisch rational ohne irgendwelche neuen kreativen Impulse. Die Regierung will *generelle Stimuli für die Ökonomie* erwirken, um Arbeitsplätze und Unternehmen zu sichern. Jedoch basierte das Restartprogramm bereits vor dem Pandemieausbruch auf einer *expansiven Geldpolitik* der schwedischen Reichsbank (Sveriges Riksbank) zu null Prozent (bis zum dritten Quartal 2024!) für einen optimistischen und langfristig nachhaltigen Pfad (vgl. Sveriges Riksbank 2021, S. 3, S.6).<sup>4</sup>

2021 wurde ein breitgefächertes Konjunkturpaket über 10 Mrd. Euro als Unterstützung sowie als Förderprogramm aufgelegt, um vielfältige Bereiche wie

<sup>4</sup> Der Nachhaltigkeitsbegriff wird hier jedoch neoklassisch als dauerhaftes Wachstum instrumentalisiert. Qualitative Substanz und Differenzierungen für eine nachhaltige Entwicklung findet man bei der Zentralbank vergebens.

Innovationen, Klimaschutz, Verkehrs- und Bausektor zu entwickeln. Auch wurden pandemiebezogene Bereiche wie Onkologie, notärztliche Hilfe u.a.m. berücksichtigt. Dies soll den Weg als »green restart« zu einem »fossilfreien Schweden (2040)« öffnen. Endziel ist ein »zero net GHG-emission country« 2045 (vgl. OECD 2021, S. 39).<sup>5</sup>

Seit Infektionsstart werden für den »green restart« für 2020 und 2021 insgesamt 1 400 Mrd. Kronen (= ca. 140 Mrd. Euro) der Ökonomie zugeführt, wobei 150 Mrd. Kronen (= ca. 15 Mrd. Euro) als Unterstützung (Zuschüsse) für Arbeitsplätze und Unternehmen verwendet werden. Daneben dient der Hauptanteil von 1 000 Mrd. Kronen (= ca. 100 Mrd. Euro) der Liquiditätssicherung bzw. als Garantie für eine bessere Kapitalausstattung der Unternehmen. Neben den Firmen haben einige Sektoren besondere Unterstützung erhalten: Medien, Kultur, Sport, öffentlicher Transport, Bahn, Luftfahrt und Schifffahrt. Insgesamt ist dies ein erstaunlich hoher Betrag für ein Land, das gerade mal 10,4 Millionen Einwohner (Juni 2021)<sup>6</sup> hat, allerdings über Jahre einen Handelsüberschuss erwirtschaftet hat. Schweden agiert offensichtlich sehr ganzheitlich und gleichzeitig strategisch bzgl. der Vision 2045.

Übrigens ist das *offizielle Corona Programm* bereits Ende September 2021 ausgelaufen! Anträge können jedoch noch bis November eingereicht werden.

In dem Zusammenhang liefern aus:<sup>7</sup>

- Fixkostenerstattung für Unternehmen,
- Kompensation für Umsatzausfälle,
- Sonderkonditionen beim Kurzarbeitergeld,
- Unterstützung von Kleinunternehmen.<sup>8</sup>

Geblichen sind hingegen:

- Starthilfen für Neugründungen,
- Gesenkte Sozialabgaben bei der Einstellung von Berufseinsteigern sowie der Schaffung zusätzlicher Stellen bei Kleinstfirmen (vgl. hohe Arbeitslosigkeit),
- Kurzarbeitergeld<sup>9</sup>,
- Liquiditätentlastungen (Stundung diverser Steuern und Gebühren).

Große Unternehmen erhalten jedoch keine allumfassende Sonderbehandlung, wenn man mal von der nordischen Kooperationsairline SAS (Scandinavian Airlines) absieht, die, ähnlich wie die deutsche Lufthansa, spezielle Corona-Unterstützung der beiden Hauptak-

tionäre Dänemark und Schweden bekommen hat. Allerdings nur in Form von Kredithilfen (gesamt 600 Mio. Euro). Auf innerskandinavischen Flügen entfällt derzeit die Maskenpflicht. Dennoch kämpft SAS um das Überleben, trotz massivster Kostensenkungen durch vornehmlich hohe Personalentlassungen.<sup>10</sup>

Auch 2022 bleibt Schweden seiner *offensiven Klimapolitik* treu: So sollen Fördermittel in den Ausbau der Biogaskapazitäten (200 Mio. Euro in drei Jahren) fließen. Prämien über 100 Mio. Euro sollen als Kompensation für Mehrbelastungen bei der Anschaffung von Elektrobussen unterstützend wirken u.a.m.<sup>11</sup> Für 2022 avisiert die Regierung zudem die *Förderung von KMU's* mit einem Betrag von 500 Mio. Kronen (= ca. 50 Mio. Euro). Deren Verwendung wird allerdings dezentral in den Regionen des Landes beschlossen und soll der *regionalen Entwicklung* dienen. Ziel dieser Mittel ist die Marktentwicklung in Kombination mit der Klimapolitik des Landes bzw. damit einhergehenden Umwelteffekten.<sup>12</sup>

### KRITISCHES FAZIT UND AUSBLICK

Piketty erhofft sich einen *anderen Neustart* nach dem erzwungenen ökonomischen Coronastopp, gekennzeichnet durch einen *klaren Prioritätenwechsel* zu sozialen und ökologischen Zielen mit Investitionen in neue Sektoren (Gesundheit, Innovationen, Umwelt) mittels Verschuldung und aktiver Unterstützung der Zentralbanken (Piketty 2021, S. 206). Kann man dies auch von Schweden erhoffen und erwarten? Nein, denn Schweden setzt bereits seit Jahren seine Schwerpunkte und Bemühungen in eine authentisch nachhaltige Entwicklung mit einer konsequent ganzheitlichen und dirigistisch-langfristigen Politik. Dies belegen ja auch alle integrativen ökonomischen, sozialen und ökologischen Indikatoren eindrucksvoll. Die Praxis wird zeigen, inwiefern die oben genannten Pakete zukünftig wirken werden, zumal 2022 Neuwahlen anstehen. Zwar gibt es themenbezogen auch transformatives Gestaltungspotenzial im harmonie-bedenkenden Schweden (z.B. konsequente Ökologisierung) und zu lösende Probleme [z.B. derzeit stark steigende Energiepreise; hoher Atomkraftanteil mit ca. einem Drittel der Energieproduktion; Qualitätsausbildung (vgl. SDGs 2019)]. Jedoch könnte dieses Land seinem Status als »Ordered Swedish Political Sustainability« (Graap 2020, S. 425) für den hohen Norden und als ein »normative entrepreneur« (Ingebritsen) für Europa auch zukünftig gerecht werden. Ob das Land mit seinem staatsorientierten Individualismus noch weitere Viruswellen mit einer ebensolchen Liberalität begegnen kann, darf bezweifelt werden. Die Ökonomie ist derzeit stabil, substanziell und kreditwürdig.<sup>13</sup> Strategisch

<sup>5</sup> Vgl. auch [www.gtai.de](http://www.gtai.de), aufgerufen am 19. November 2021.

<sup>6</sup> Vgl. [www.scb.se](http://www.scb.se). Schweden ist damit bevölkerungsmäßig kleiner als Bayern mit seinen 13,15 Millionen Einwohnern (Stand: Juni 2021) (vgl. [www.bayern.de](http://www.bayern.de), beide aufgerufen am 19. November 2021).

<sup>7</sup> Vgl. [www.gtai.de](http://www.gtai.de), aufgerufen am 19. November 2021, und [www.verksamt.se](http://www.verksamt.se).

<sup>8</sup> Mit max. 24 000 Kronen/Monat (vgl. [www.verksamt.se](http://www.verksamt.se), aufgerufen am 20. November 2021).

<sup>9</sup> Genauer unter [www.tillvaxtverket.se](http://www.tillvaxtverket.se).

<sup>10</sup> Vgl. [www.news.reiseuho.de](http://www.news.reiseuho.de), aufgerufen am 20. November 2021.

<sup>11</sup> Vgl. [www.gtai.de](http://www.gtai.de), aufgerufen am 19. November 2021, siehe genauer unter: [www.energimyndigheten.se](http://www.energimyndigheten.se); [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se).

<sup>12</sup> [www.government.se](http://www.government.se), aufgerufen am 17. November 2021.

<sup>13</sup> »Outcomes and indicators have continued to confirm that the recovery in Sweden ... is strong.« (Sveriges Riksbank 2021, S. 5).

problematisch ist freilich die hohe Jugendarbeitslosigkeit sowie aufhellende akademische Zukunftsdefizite (vgl. TIMMS-Studie).<sup>14</sup> Aber welches Land auf Erden ist schon perfekt?

## LITERATUR

Andersson, F. N. G. und L. Jonung (2021), »Det finanspolitiska ramverket efter coronapandemin«, in: J. Eliasson und L. Unemo (Hrsg.). *I en tid av pandemi – en ESO-antologi med samhällvetenskapliga reflektioner*, Elanders, Stockholm, 151–176.

Berggren, H. und L. Trädgårdh (2015), *Ist der Schwede ein Mensch? Was wir von unseren nordischen Nachbarn lernen können und wo wir uns in ihnen täuschen*, btb Verlag, München.

<sup>14</sup> Schweden belegt nach dieser Studie unter dem Nachwuchs für naturwissenschaftliche Kompetenzen, die Basis zukünftiger Innovationen für Digitalisierung und KI etc., nur einen schlechten 31. Platz. Es gibt, z.B. vgl. mit Japan, sechsmal weniger high potentials (vgl. Heinsohn 2019, S. 91, S. 107–109).

Graap, T. (2020), »Nordic Sustainability? Analysis and Critical Comparison«, in: T. Graap, A. H. Ingólfssdóttir und L. Øfjord Blaxekjær (Hrsg.), *The Future of the North – Sustainability in Nordic Countries. Analysis and Critical Comparison*, Metropolis Verlag, Marburg, 383–437.

Heinsohn, G. (2019), *Wettkampf um die Klugen. Kompetenz, Bildung und die Wohlfahrt der Nationen*, orell füssli Verlag, Zürich.

Jansson, J., K. Eckerberg, J. Nilsson und H. Stål (2020), »Perspectives on Sustainability in Sweden: Stuck between Two Paradigms?«, in: T. Graap, A. H. Ingólfssdóttir und L. Øfjord Blaxekjær (Hrsg.), *The Future of the North – Sustainability in Nordic Countries. Analysis and Critical Comparison*, Metropolis Verlag, Marburg, 167–216.

Lakey, G. (2016), *Viking Economics. How the Scandinavians Got it Right – and How we Can, Too*, First Melville House Printing, Brooklyn.

OECD-Survey Sweden 2021: 39.

Piketty, T. (2021), *Der Sozialismus der Zukunft. Interventionen*, Verlag C.H. Beck, München.

Sveriges Riksbank (2021), *Monetary Policy Report* September, Stockholm.

Peter Sparding

## Die Coronakrise in den USA und die Reaktion 2020

Die USA befinden sich seit mehreren Jahren in einer politischen Ausnahmesituation. Die politische Polarisierung und der Wandel der republikanischen Partei unter dem ehemaligen Präsidenten Trump beschäftigen und lähmen das politische Washington zunehmend. Wichtige Reformen oder gesellschafts- und wirtschaftspolitische Maßnahmen konnten in den letzten Jahren daher kaum noch im Kongress erarbeitet und verabschiedet werden. Oftmals boten die exekutiven Anordnungen (Executive Orders) des Präsidenten die einzigen, wenn auch limitierten, Handlungsmöglichkeiten. Es ist daher umso bemerkenswerter, wie schnell die amerikanische Politik dennoch in der Lage war, auf die wirtschaftliche Krise infolge des Ausbruchs der Corona-Pandemie zu reagieren. Seit März 2020 hat der Kongress zahlreiche Hilfspakete beschlossen, die im Anschluss vom Präsidenten unterzeichnet wurden. Zunächst ging es vor allem um die Stabilisierung der dramatischen Lage.

Dabei war die Notwendigkeit eines schnellen Eingreifens seitens der Politik aufgrund des in den Vereinigten Staaten im Vergleich zu westeuropäischen Volkswirtschaften geringer ausgeprägten Systems automatischer Stabilisatoren besonders dringlich. Denn die wirtschaftliche Lage vieler Amerikaner verschlechterte sich zu Beginn der Pandemie rapide. Der Einbruch der amerikanischen Wirtschaft im März 2020 war der gravierendste seit der Great Depression der 1930er Jahre. Im April 2020 erreichte die US-Arbeitslosenquote mit 14,7% einen historischen Höchststand,

und auch der Absturz des amerikanischen Bruttoinlandsprodukts (GDP) im zweiten Quartal 2020 war mit 31,4% auf den Jahresdurchschnitt gerechnet der größte je gemessene Wert. Angesichts dieser dramatischen Zahlen richteten sich die Bemühungen der amerikanischen Politik zunächst auf die Stabilisierung der unmittelbaren Notlage.

Das erste rasch verabschiedete Hilfsprogramm, der *Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act*, trat bereits am 6. März 2020 in Kraft. Hierbei handelte es sich aber vor allem um die Bereitstellung von Geldern, insgesamt ca. 8,7 Mrd. Dollar, um die gerade aufziehende Pandemie in den USA unmittelbar zu bekämpfen. So beinhaltet der Kongressbeschluss vor allem Mittel für die Erforschung von Impfstoffen und Medikamenten, Unterstützungen des Bundes für die Gesundheitsbehörden der US-Staaten und die erweiterte Bereitstellung von Sanitäts- und medizinischen Schutzartikeln. Zudem wurden 1,25 Mrd. Dollar für die globale Bekämpfung der Pandemie aufgebracht.

Die dramatische Ausbreitung der Pandemie innerhalb von Wochen machte jedoch schnell deutlich, dass weitere und breitere Maßnahmen, insbesondere zur Stützung der Wirtschaft notwendig sein würden. So verabschiedete der Kongress bereits am 18. März das nächste Hilfspaket, den *Families First Coronavirus Response Act* (FFCRA), das noch am selben Tag von Präsident Trump unterschrieben wurde. Dieses Paket zielte vor allem darauf ab, die direkten wirtschaftlichen Kosten für Privathaushalte zu minimieren. Die wichtigste Maßnahme des FFCRA betraf die mandatierte Bereitstellung von bezahlten Krankheits- oder Urlaubstagen für Arbeitnehmer in Unternehmen bestimmter Größenordnung, um Quarantänen für Er-



Peter Sparding

ist Transatlantic Fellow beim German Marshall Fund of the United States, Washington, DC.

krankte oder Kontaktpersonen sowie durch Schließungen notwendig gewordene Kinderbetreuung zu ermöglichen.

Zu diesem Zeitpunkt war jedoch bereits offensichtlich, dass der abrupte wirtschaftliche Einbruch und die rapide steigenden Arbeitslosenzahlen infolge der Ausbreitung des Virus und einer Reihe staatlich verordneter »Stay-at-Home Orders« historisch beispiellose staatliche Hilfsmaßnahmen notwendig machen würden. Das erste Hilfspaket entsprechender Größenordnung, der *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act* (CARES Act) trat am 27. März 2020 in Kraft. Dieses Gesetz umfasste Maßnahmen in der bis dato unvorstellbaren Höhe von 2,2 Billionen Dollar, nahezu 10% des amerikanischen Brutto-sozialproduktes. Darunter fielen ca. 300 Mrd. Dollar, die als einmalige Zahlungen (stimulus checks) an alle erwachsenen Amerikaner geschickt wurden (für die meisten Amerikaner bedeutete dies eine Zahlung von ca. 1 200 Dollar). Weitere 260 Mrd. Dollar wurden für die Erhöhung und Verlängerung der Arbeitslosenhilfen bereitgestellt. Der CARES Act sah zudem eine direkte Unterstützung von kleineren Unternehmen (bis 500 Mitarbeiter) vor. Diesen wurde durch die Einrichtung des *Paycheck Protection Program* (PPP) in der *Small Business Administration* (SBA) der Zugang zu schnellen und später rückzahlungsfreien Darlehen ermöglicht. Dieses Programm umfasste zunächst ca. 350 Mrd. Dollar, wurde aber durch den Kongress in den kommenden Monaten wiederholt aufgestockt. Darüber hinaus wurden im CARES Act weitere 500 Mrd. Dollar bereitgestellt, um Unternehmen zu stützen. Von dieser Summe war ein kleinerer Teil für bestimmte Wirtschaftssektoren, insbesondere in der Luftfahrt und solche mit besonderer Relevanz für die nationale Sicherheit, vorgesehen. Der Großteil der Mittel (ca. 454 Mrd. Dollar) waren für direkte Kredite und die Aufstockung von Nothilfsprogrammen der Federal Reserve vorgesehen, um Unternehmen, Staaten und Gemeinden zu unterstützen.

Trotz der bis zu diesem Zeitpunkt weitgehend überparteilich verabschiedeten Hilfspakete waren die Verhandlungen im Kongress von heftigen politischen Auseinandersetzungen geprägt. Nicht zuletzt die im Herbst 2020 anstehenden Präsidentschafts- und Kongresswahlen spielten dabei eine Rolle, da insbesondere die Republikanische Partei aufgrund der sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage um ihre Wahlchancen bangte. Präsident Trump selbst schwankte in den ersten Monaten der Pandemie daher wiederholt zwischen Positionen, die die gesundheitliche (und dadurch wirtschaftliche) Bedrohung durch das Virus herunterspielten und dem Versuch, sich selbst als starken Anführer, gar als »war time president«, zu bezeichnen. Insgesamt unternahm die republikanische Partei und ihr Präsident dabei zunehmend den Versuch, eine Normalisierung der Lage quasi zu erzwingen, so dass republikanische Gouverneure früher als ihre demokratischen Kollegen pandemiebedingte Res-

triktionen aufhoben. Nun waren auch die Verhandlungen im Kongress zunehmend parteipolitisch geprägt. Während die Demokraten auf weitere, baldige und großzügige Hilfen für Privathaushalte und staatliche Behörden drängten und diesen Forderungen durch die Verabschiedung des 3 Billionen Dollar umfassenden HEROES Act (*Health and Economic Recovery Omnibus Emergency Solution Act*) im Repräsentantenhaus Nachdruck verliehen, signalisierte die republikanische Führung im Senat, dass sie für weitere Hilfspakete dieser Größenordnung nicht bereitstünde. Die anschließenden Verhandlungen zogen sich bis in den Herbst 2020. Für viele Beobachter war es dabei aus wahlpolitischer Sicht besonders paradox, dass es die Demokraten im Kongress waren, die auch mitten im Wahlkampf auf weitere Maßnahmen drängten, obwohl etwaige Erfolge eben dieser zunächst den regierenden Republikanern zugeschrieben worden wären. Präsident Trump, der sich über Monate kaum selbst in die Verhandlungen eingeschaltet hatte, sorgte zusätzlich für Verwirrung, als er sich zunächst für weitere, breite Maßnahmen aussprach und dann im Oktober 2020 (kurz nach seiner eigenen Covid-Erkrankung und nur einen Monat vor der Wahl) anwies, die Verhandlungen über ein weiteres Hilfspaket einzustellen. Die offensichtliche Notwendigkeit weiterer Hilfsmaßnahmen führte in der Folge dazu, dass das nächste Hilfspaket Ende Dezember vom Kongress als Teil der Bundeshaushaltsverabschiedung abgesegnet wurde. Der *Coronavirus Response and Relief Supplemental Appropriations Act, 2021*, umfasste ca. weitere 900 Mrd. Dollar, vor allem für die Aufstockung der rückzahlungsfreien Darlehen an Kleinunternehmen im Rahmen des *Paycheck Protection Program*, die Verlängerung der erhöhten Arbeitslosenzahlungen, eine weitere Direktzahlung an Privathaushalte (600 Dollar für die meisten Amerikaner) und Gelder für die Unterstützung von Schulen und Universitäten, sowie für die Impfstoff- und Covid-Testbeschaffung.

#### **DIE BIDEN-ADMINISTRATION UND WIRTSCHAFTSPOLITISCHE MASSNAHMEN 2021**

Obwohl sie die Verabschiedung der Maßnahmen im Dezember 2020 unterstützten, machten demokratische Abgeordnete im Kongress und Vertreter der zukünftigen Biden-Administration bereits zu diesem Zeitpunkt deutlich, dass sie weiteren Handlungsbedarf sahen. Nachdem die Demokraten Anfang Januar 2021 zwei Senats-Stichwahlen in Georgia gewinnen und somit in beiden Kammern des Kongresses eine hauchdünne Mehrheit erzielen konnten, bot sich in der Folge die Möglichkeit, ein weiteres Hilfspaket zusammenzustellen. Die Verhandlungen im Kongress über dieses Paket prägten die ersten Wochen der Biden-Administration, und bereits Mitte März 2021 nutzten die Demokraten ihre Mehrheiten, um den *American Rescue Plan Act of 2021* (ARPA) zu verabschieden. Dieses Konjunkturpaket umfasste Maßnahmen in einer Größen-

ordnung von 1,9 Billionen Dollar und baute zu großen Teilen auf die durch den CARES Act geschaffene Mechanismen auf. So beinhaltete ARPA eine dritte Direktzahlung an Privathaushalte (die Einkommensobergrenzen für Individuen und Haushalte, unterhalb derer die Zahlung erfolgt, wurden jedoch gesenkt), Gelder aus Bundesmitteln für die Unterstützung der Bundesstaaten und Gemeinden, Mittel für die eine erneute Verlängerung der erhöhten Arbeitslosenunterstützung und Lebensmittelhilfen des Bundes (*food stamps*) und weitere Mittel zur Unterstützung von Mietern. Darüber hinaus jedoch beinhaltete ARPA auch neue Maßnahmen. So erhöhte das Gesetz z.B. die pro Kind als Teil des *child tax credit* von der Bundessteuer absetzbare Summe von 2 000 Dollar auf 3 000 Dollar (bzw. 3 600 Dollar für Kinder unter sechs Jahren).

Der *American Rescue Plan* stellte nur einen Teil von Joe Bidens Build-Back-Better-Agenda dar, mit der dieser bereits im Wahlkampf angetreten war. Während der Rescue Plan als Sofortmaßnahme zur Bekämpfung der Covidkrise geplant war, stellte Biden mit dem *American Jobs Plan* und dem *American Families Plan* weitere groß angelegte Initiativen zur wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Modernisierung vor. Im Verlauf langwieriger und komplizierter Verhandlungen im Kongress im Sommer und Herbst 2021 sind viele der in diesen Plänen enthaltenen Komponenten mittlerweile in zwei große Gesetzesvorhaben eingeflossen. So sind zum einen vor allem Teile des American Jobs Plan in den am 15. November 2021 verabschiedeten *Infrastructure Investment and Jobs Act* (IIJA, oftmals auch als *Bipartisan Infrastructure Framework* bezeichnet) aufgenommen. Dieses Gesetzespaket ist nicht als ein Covid-Konjunkturpaket gedacht, obwohl einzelne Bestandteile auch unter diesem Gesichtspunkt betrachtet werden könnten. Vielmehr beinhaltet das Paket (das auch mit republikanischen Stimmen im Kongress verabschiedet wurde) Maßnahmen, die in vielen Bereichen marode Infrastruktur der USA zu modernisieren und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu stärken. Dafür sind im IIJA ca. 1,2 Billionen Dollar vorgesehen, wovon ca. 550 Milliarden gänzlich neue Ausgaben für die nächsten Jahre darstellen. Der Großteil der Neuausgaben (ca. 280 Mrd. Dollar) ist für den Bereich Transport und Verkehr vorgesehen, d.h. für die Reparatur und den Ausbau von Straßen, Brücken, dem Schienenverkehr, Flughäfen, aber auch z.B. zur Förderung von Elektromobilität und klimafreundlicheren Schulbussen. Weitere Prioritäten sind der Ausbau des Breitbandnetzes (ca. 65 Mrd. Dollar), unter anderem um den »*Digital Divide*« zwischen ländlichen und urbanen Räumen, aber auch zwischen demografischen Gruppen mit unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zu überbrücken, sowie Ausgaben zur Verbesserung der Wasser- (ca. 55 Mrd. Dollar) und Elektrizitätsnetzwerke (ca. 65 Mrd. Dollar).

Ein zweites Gesetzesvorhaben, der *Build Back Better Act* (BBBA), umfasst viele der weiteren wirtschafts- und sozialpolitischen Prioritäten der Demo-

kraten, mit denen diese zum großen Teil bereits im Wahlkampf angetreten waren. Ursprünglich sollte dieses massive Gesetzespaket Ausgaben in einem Gesamtvolumen von ca. 3,5 Billionen Dollar (auf die nächsten zehn Jahre verteilt) umfassen. In der Folge von harten Verhandlungen innerhalb der demokratischen Fraktionen im Repräsentantenhaus und im Senat, wurde das Paket allerdings bisher bereits auf ca. 1,7 Billionen Dollar gekürzt. Zum jetzigen Zeitpunkt wurde der Gesetzesvorschlag bereits vom Repräsentantenhaus verabschiedet, müsste aber noch vom Senat bestätigt werden. In der aktuellen Fassung sind massive Ausgaben zur Stärkung von Familien und für den Bildungsbereich vorgesehen, z.B. durch die Verlängerung des bereits erwähnten erhöhten *child tax credits*, durch den Ausbau und der Garantie von Kinderbetreuungsangeboten sowie der Einführung von bezahlten Erziehungs- bzw. Pflegezeiten. Des Weiteren sind ca. 550 Mrd. Dollar für Ausgaben zur Förderung der Klimaneutralität vorgesehen. Diese sind zu großen Teilen in der Form von Steueranreizen, etwa für die Transformation zu einer sauberen Energiegewinnung, den Kauf von Elektroautos oder zur Installation von Solarzellen, angelegt. Weitere Summen gehen in die Erweiterung und Stärkung des Gesundheitswesens und der staatlich geförderten Krankenversicherungen.

## BEWERTUNG

Schneller und in größerem Umfang als andere Volkswirtschaften sprangen US-Regierung und Kongress bereits im März 2020 ein und beschlossen massive Hilfspakete für die stark von der Pandemie getroffenen Wirtschaft und Privathaushalte. Viele der Abgeordneten und Entscheidungsträger waren dabei von der Erfahrung der letzten zehn Jahre geprägt, in denen sich die US-Wirtschaft nur langsam von den Folgen der Finanzkrise von 2008 erholen konnte. Die in deren Folge verabschiedeten Hilfspakete wurden anschließend von den meisten amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlern als nicht ausreichend bewertet, so dass eine relativ breite Mehrheit der Experten ein ausgedehnteres Eingreifen in der Coronakrise befürwortete. Viele der getroffenen Maßnahmen sind dabei auch vor dem Hintergrund zu betrachten, dass das amerikanische Sozialnetz weniger stark ausgeprägt ist als in vielen westeuropäischen Ländern, so dass beispielsweise die Erhöhung von Arbeitslosenzahlungen und die Gewährleistung von zusätzlichen bezahlten Krankheitstagen erst durch Beschlüsse des Kongresses ermöglicht wurden. Im Vergleich zur wirtschaftlichen Erholung nach der Finanzkrise scheint das noch massivere staatliche Eingreifen dieses Mal zu einer schnelleren Besserung geführt zu haben. So leidet die US-Wirtschaft momentan zwar weiterhin unter den direkten Folgen der immer noch nicht überwundenen Pandemie, viele Wirtschaftsindikatoren, wie z.B. die Arbeitslosenzahlen und das Wirtschaftswachstum, tendieren aber weitgehend in eine positive Richtung,

und auch die teilweise enttäuschenden Zahlen des Frühherbsts wurden in den letzten Wochen teils nach oben revidiert. Probleme bereiten momentan vor allem der erhöhte inflationäre Druck und massive Störungen der Lieferketten.

Zusammengenommen stellen die bereits verabschiedeten und noch debattierten Maßnahmen der Biden-Regierung in ihrem ersten Amtsjahr Investitionen historischen Ausmaßes dar. Obwohl die von den Demokraten Anfang 2021 zunächst vorgeschlagenen Vorhaben noch um einiges größer ausfielen, so dass die Präsidentschaft Bidens in einigen Kommentaren bereits mit der transformativen *New-Deal*-Amtszeit Franklin Roosevelts verglichen wurde, könnten selbst die um einige Maßnahmen gekürzten Pakete langfristige Wirkungen entfalten. Da nicht wenige der Maßnahmen, insbesondere im BBBA, allerdings zunächst nur auf begrenzte Zeit angelegt sind, bleibt abzuwarten inwiefern etwa der Ausbau der Kinderbetreuung und die sich dadurch für den amerikanischen Arbeitsmarkt ergebenden Veränderungen dauerhaft sind. Trotz der Unwägbarkeiten der Pandemie bleibt es somit aber vor allem die volatile politische Situation in den USA, die es erschwert, Vorhersagen über die langfristige Wirkung und Dauerhaftigkeit etwaiger struktureller Veränderungen infolge der Hilfspakete zu treffen.

## LITERATUR

Barnes, M., L. Bauer und W. Edelberg (2021), »11 Facts on the Economic Recovery from the Covid-19 Pandemic«, Brookings Institution, 29. September, verfügbar unter: <https://www.brookings.edu/research/11-facts-on-the-economic-recovery-from-the-covid-19-pandemic/>.

Chetty, R., J. N. Friedman et al. (2020), »How Did Covid-19 and Stabilization Policies Affect Spending and Employment? A New Real-Time Economic Tracker Based on Private Sector Data«, NBER Working Paper Series,

revised November 2020, verfügbar unter: <https://www.nber.org/papers/w27431>.

Crandall-Hollick, M. L., J. A. Carter und C. F. Boyle (2021), »The Child Tax Credit. The Impact of the American Rescue Plan Act (ARPA); P.L. 117-2) Expansion on Income and Poverty«, Congressional Research Service, 13. Juli, verfügbar unter: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46839>.

Congressional Budget Office (2020), »The Effects of Pandemic-Related Legislation on Output«, September, verfügbar unter: <https://www.cbo.gov/publication/56597>.

Conti-Brown, P. (2020), »Explaining the New Fed-Treasury Emergency Fund«, Brookings Institution, 3. April, verfügbar unter: <https://www.brookings.edu/research/explaining-the-new-fed-treasury-emergency-fund/>.

Council of Economic Advisers (2021), *The American Jobs Plan and the American Families Plan*, Council of Economic Advisers Issue Brief, Mai, verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/05/AJP-AFP-Narrative-2021-05-11-1930-.pdf>.

Enda, G., W. G. Gale und C. Haldeman (2020), »Careful or Careless? Perspectives on the CARES Act«, Brookings Institution, 27. März, verfügbar unter: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/03/27/careful-or-careless-perspectives-on-the-cares-act/>.

Ip, G. (2021), »How the U.S. Nailed the Economic Response to Covid-19«, *Wall Street Journal*, 15. September, verfügbar unter: <https://www.wsj.com/articles/how-the-u-s-nailed-the-economic-response-to-covid-19-11631714400>.

Irwin, N. (2021), »How America's Pandemic Economic Response Fought the Last War«, *New York Times*, 15. November, verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2021/11/15/upshot/pandemic-economic-response.html>.

Tomer, A., C. George, J. W. Kane und A. Bourne (2021), »America Has an Infrastructure Bill. What Happens Next?«, Brookings Institution, 9. November, verfügbar unter: <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2021/11/09/america-has-an-infrastructure-bill-what-happens-next/>.

Weinstock, L. R. (2021), »Covid-19 and the U.S. Economy«, Congressional Research Service, Update 11. Mai, verfügbar unter: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46606>.

Werner, E. und J. Stein (2020), »Trump Cuts off Stimulus Relief Talks until after Election, Upending Prospects for Aid«, *Washington Post*, 6. Oktober, verfügbar unter: <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2020/10/06/trump-kills-stimulus-talks/>.

Markus Taube

## China: V-Erholung in einem autoritären, staatskapitalistischen Regime

Die Covid-19 Pandemie hat ihren Ursprung in der VR China, und die chinesische Volkswirtschaft war auch die erste, die unter den zur Eindämmung des Virus ergriffenen Maßnahmen (Ausgangs- und Reisebeschränkungen, Unternehmensschließungen etc.) kollabierte. Im Februar 2020 brach der industrielle Output um 13,5% ein, die Einzelhandelsumsätze gingen um 20,5% zurück, und der Einkaufsmanager-Index im Verarbeitenden Gewerbe sackte um 15 Punkte auf einen Wert von 35,7 ein. Insgesamt schrumpfte das chinesische BIP im ersten Quartal 2020 um 6,8%. Am Ende des Jahres konnte die chinesische Volkswirtschaft auf Jahressicht aber trotzdem wieder ein Wachstum von

2,3% aufweisen (+ 6,5% im 4. Quartal). Das Land war damit das einzige unter den die Weltwirtschaft dominierenden größeren Industriestaaten, das 2020 eine Ausweitung seiner ökonomischen Leistungserbringung realisieren konnte.

### EINDÄMMUNG DER VIRUS-AUSBREITUNG IN AUTORITÄREN STRUKTUREN

Die schnelle V-Erholung der chinesischen Volkswirtschaft liegt u.a. in der spezifischen Verfasstheit des sozioökonomischen Systems und der autoritären politischen Strukturen des Landes begründet. Für die

westlichen Demokratien bietet der chinesische Pfad aus der Coronakrise somit nur sehr bedingt Lehren, die in den eigenen Gesellschaften umgesetzt werden



**Prof. Dr. Markus Taube**

ist Professor an der Mercator School of Management und dem Institut für Ostasienwissenschaften an der Universität Duisburg-Essen sowie School of Economics, Nankai University, Tianjin, VR China.

könnten. Festgehalten werden kann aber auf jeden Fall, dass der chinesische Ansatz, mit großer Konsequenz auch einschneidende Maßnahmen zielorientiert und regional ausdifferenziert umzusetzen, letztlich wohl dazu beigetragen hat, den Zeitraum des Krisennotstands substanziell abzukürzen und schnell zu – relativ – Normalität zurückzukehren.

Das politische Regime Chinas hat ohne Zweifel ursächlich dazu beigetragen, dass die Anerkennung des Virusausbruchs, seine transparente Kommunikation und

die Einführung von zielgerichteten Bekämpfungsmaßnahmen um Wochen und Monate verzögert wurden. Es ist somit in erheblichem Maße für die Eskalation der Ereignisse und die Ausbildung einer globalen Pandemie verantwortlich.

Mit einmal erfolgter Anerkennung der Gefahrenlage wurde es den entscheidungstragenden Eliten dann aber auch möglich, sehr einschneidende Beschränkungen des individuellen Lebens wie auch der ökonomischen Aktivität, top down durchzusetzen und dabei erhebliche Effektivität zu erreichen. Ein wesentlicher Pfeiler für diese hohe Durchsetzungskraft liegt in der unter Xi Jinping betriebenen Stärkung der streng hierarchisch durchorganisierten und ideologisch fest ausgerichteten Kommunistischen Partei als der zentralen Steuerungs-, Organisations- und Kontrolleinheit des chinesischen Staates. Regierungsorgane sind demgegenüber weitreichend ihrer Funktionen beraubt und in ihrer Lenkungs-fähigkeit geschwächt worden. Mit dieser Fokussierung auf den Apparat der KP China hat die Führungselite um Xi Jinping unmittelbaren Zugriff auf dezentrale Entscheidungsträger in allen gesellschaftlichen Bereichen: Verwaltungseinheiten, Sicherheitsapparate, Krankenhäuser, Industrieverbände und individuelle Unternehmen (staatliche wie private). Diese Struktur ermöglicht eine diskretionäre Top-down-Steuerung gesellschaftlicher Prozesse, die sich um lokale Befindlichkeiten, Gewinner/Verlierer-Konflikte etc. kaum kümmern muss.<sup>1</sup> Wenn die aus Beijing stammenden Vorgaben in die richtige Richtung gehen, ist dieses System sehr effektiv; sind die Entscheidungen irrig, kann eine Krise zur Katastrophe werden. Im Fall der Coronakrise war anscheinend eher ersteres der Fall.

Ein zweiter Pfeiler besteht in der – zweifelsohne durch einschlägige Propaganda und eine fehlende

freie Presse geförderten – starken Unterstützung in der Bevölkerung für die staatliche Corona-Politik sowie eine hohe Impfbereitschaft. Letztere wird in breiten Bevölkerungsschichten als patriotische Pflicht betrachtet, der individuelle Präferenzen unterzuordnen sind. Breite gesellschaftliche Akzeptanz genießt auch der umfassende Einsatz von Mobilphone-basierten *tracking* Apps und die KI-basierte Auswertung von *big data* zur Umsetzung von Mobilitätsbeschränkungen und regionalen Lockdowns. Eine durch diese Maßnahmen erwachsende Einschränkung persönlicher Freiheiten oder die Entstehung »gläserner« Bürger, die der politischen Elite ausgeliefert sind, wird in überwiegenden Teilen der Bevölkerung nicht gesehen.

Es kann festgehalten werden, dass es im Rahmen der autoritären Strukturen des chinesischen Staates gelungen ist, die Ausbreitung des Virus innerhalb des Landes vergleichsweise schnell unter Kontrolle zu bringen. Seitdem lokal immer wieder aufflackernde Infektionsherde wurden und werden mit Unternehmensschließungen und lokal begrenzten Lockdowns konsequent in ihrer Ausbreitung begrenzt. Es stellt sich nun weiterführend die Frage, mittels welcher Maßnahmen die im Zuge der Viruseindämmung massiven Einschnitten unterworfenen chinesische Volkswirtschaft und ihre Unternehmen wieder reanimiert, die Ausbildung einer strukturellen Depression vermieden und eine neue Wachstumsdynamik angestoßen werden konnte.

#### STABILISIERUNG UND WIEDERBELEBUNG DES WIRTSCHAFTSGESCHEHENS MITTELS GELENKTER MÄRKTE

Auch wenn das Coronavirus – was mittlerweile als weitgehend gesichert gilt – nicht aus einem Wuhaner Labor entstammte: Als die Coronakrise die chinesische Volkswirtschaft erschütterte, war die politische Führung des Landes vorbereitet und konnte schnell geeignete Programme »aus der Schublade ziehen« und zur Umsetzung bringen. Begründet liegt dies zum einen in den Vorbereitungen, die in Beijing für eine potenzielle weitere Eskalation des wirtschaftlichen Konflikts mit den USA (Stichwort *trade/tech war*) getroffen worden waren. Zum anderen war die Konzeption des 14. Fünfjahresplans für die Jahre 2021–2025 bereits weit vorangeschritten. Im Sommer 2020 konnten somit umgehend detailliert ausgearbeitete Programme zur Stabilisierung und Wiederbelebung der Volkswirtschaft auf zentraler und lokaler Ebene aktiviert werden.

Gemeinsam ist diesen Maßnahmen, dass sie (a) in besonderem Maße kleine und mittelständische Unternehmen adressieren, die ca. 80% aller Arbeitsplätze in China stellen, gleichzeitig aber auch die größte Verwundbarkeit für exogene Schocks wie die Coronakrise aufweisen. Das chinesische Corona-Krisenpaket hat somit einen klaren Fokus auf die Stabilisierung des Arbeitsmarktes und der Vermeidung extremer sozia-

<sup>1</sup> Die ultimative Entscheidungsfindung und Verantwortung für alle den Corona-Ausbruch betreffenden Politikmaßnahmen wurde umgehend dem Ständigen Ausschuss des Politbüros der KPCh übertragen und somit sehr hoch in der Parteihierarchie verankert.

ler Verwerfungen und der Reduzierung individueller (wirtschaftlicher) Risiken.<sup>2</sup> Dessen ungeachtet, sind (b) die Programme fast ausschließlich auf das Überleben und die Betriebstätigkeit von Unternehmen fokussiert und richten sich nur in sehr geringem Maße direkt an private Haushalte.

### Fiskalpolitik

Fiskalpolitische Maßnahme haben in dem chinesischen Krisenpaket die zentrale Rolle gespielt. Mit einem Gesamtvolumen von knapp fünf Billionen Yuan RMB beliefen sich diese Maßnahmen auf ein Volumen von ca. 4,7% des BIP und trugen gut 2 Prozentpunkte zum BIP-Wachstum 2020 bei. Außerhalb des Haushalts wurden seitens des Staates Leistungen im Umfang von weiteren 1,3% des BIP aufgebracht für Kreditgarantien für kleine und mittelständische Unternehmen (400 Mrd. Yuan RMB) und Gebührensenkungen u.ä. (900 Mrd. Yuan RMB). Finanziert wurden diese Maßnahmen in erster Linie durch eine massive Aufstockung von Sonderanleihen der Zentral- und Lokalregierungen. Das um staatlich verwaltete Fonds und die Tätigkeit lokaler staatlicher Finanzierungsgesellschaften erweiterte Haushaltsdefizit stieg um ca. 50% auf über 18% des BIP, die gesamte Staatsverschuldung auf über 90% des BIP.

Die so mobilisierten Gelder sind in ein breites Spektrum von Programmen geflossen. Diese umfassen neben klassischen Infrastrukturinvestitionen insbesondere die »Neue Infrastrukturinitiative«, die auf die Stärkung neuer Technologien im Hinblick auf Innovationsleistung, informationstechnologische Begleitung (Halbleiter, IoT, KI, cloud computing etc.) und konkrete Umsetzung in Geschäftsmodellen abzielt. Neben derartigen Investitionsprogrammen sind aber auch substanzialle Finanzmittel in produkt- und geschäftsmodellenspezifische Steuererleichterungen (u.a. Mehrwertsteuer, Landnutzungssteuer) und umfangreiche Abgaben- und Gebührenerlasse gelenkt worden. Die Zahlungsfristen für Sozialversicherungs- und Wohnungsfondsleistungen von Unternehmen sind deutlich gestreckt worden. Im Hinblick auf die Arbeitslosenunterstützung wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten auf bestimmte Gruppen von Wanderarbeitern ausgeweitet und die Bezugsdauer von Hilfsleistungen um sechs auf bis zu 30 Monate ausgeweitet. Privathaushalte sind ansonsten insbesondere seitens Lokal-

behörden durch die Ausgabe von (in ihrer Gültigkeit auf wenige Tage begrenzten) Einkaufsgutscheinen zur Wiederaufnahme ihrer Konsumaktivitäten animiert worden.

Des Weiteren sind staatliche kontrollierte Versorgungsunternehmen, insbesondere Elektrizitätsversorger, verpflichtet worden, ihre Abgabepreise zu senken, um so die Wiederaufnahme und Ausweitung der Betriebstätigkeit nachgelagerter Unternehmen zu fördern. Ähnliche Maßnahmen wurden auch im staatlichen Bankensektor ergriffen, der im Zuge der Maßnahmen zur Kreditbereitstellung für kleine und mittelständische Unternehmen gezwungen wurde, auf ca. 1,5 Billionen Yuan RMB an Zinseinkünften zu verzichten.<sup>3</sup> In beiden Fällen gibt der Staat somit Ansprüche auf (Dividenden)-Einnahmen auf, um den Wirtschaftsprozess zu stimulieren.

### Geldpolitik

Geldpolitische Instrumente haben in dem staatlichen Maßnahmenpaket nur eine sekundäre Rolle gespielt. Dies u.a. aufgrund der Erfahrung mit den Spätfolgen der exorbitanten Geldmengexpansion im Zuge der *Subprime/Lehman*-Krise, die gerade erst überwunden waren (exzessive Schuldenquoten bei Banken und Lokalregierungen, Akkumulation von industriellen Überkapazitäten und wachsende Bestände an notleidenden Krediten im Bankensektor). Dessen ungeachtet ist die *People's Bank of China* auf verschiedenen Ebenen aktiv geworden, um das Finanzsystem zu stabilisieren und auch unter adversen Umfeldbedingungen die Versorgung des Unternehmenssektors mit Liquidität sicherzustellen.

Die Maßnahmen umfassen u.a. umfangreiche Liquiditätsspritzen für das Bankensystem über Offenmarktgeschäfte (*Reverse Repos* und mittelfristige Kreditfazilitäten), die Ausweitung der Wiederverleih- und Re-Diskontierungsfazilitäten sowie Senkung der anliegenden Zinssätze um bis zu 50 Basispunkte, die Reduzierung der 7- und 14-tägigen *Reverse-Repo*-Sätze sowie des einjährigen Satzes der mittelfristigen Kreditfazilität (MLF) um 30 Basispunkte, eine gestaffelte Senkung der Mindestreservesätze (RRR) um 50–300 Basispunkte je nach Bankinstitution (zugunsten kleinerer Banken) und erwartetem Kreditempfänger (zugunsten kleiner und mittelständischer Unternehmen).

Gleichzeitig wurden diverse Programme zur Vergabe subventionierter Kredite, die Ausgabe unbesicherter Kredite bzw. zentralstaatliche Bereitstellung von Kreditgarantien, die Verlängerung von Rückzahlungsfristen etc. aufgesetzt, die insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen zugutekamen. Von Lokalregierungen betreute *Matching*-Veranstaltungen für Banken und Unternehmen sollten auser-

<sup>2</sup> Diese Grundausrichtung wurde auf der Tagung des Nationalen Volkskongresses im Mai 2020 explizit festgeschrieben. Mit der Hervorhebung der »6 Stabilisierungen« (Beschäftigung, Finanzdienstleistungssektor, Handel, Ausländische Direktinvestitionen, Inländische Investitionen, Markt/Verbrauchervertrauen) sowie der »6 zu Bewahrenden« (Arbeitsplatzsicherheit, Grundbedürfnisse des täglichen Lebens, Funktionsfähigkeit des Wirtschaftssystems, Nahrungsmittel- und Energieversorgung, stabile Liefer- und Wertschöpfungsketten, Funktionsfähigkeit der lokalen Regierungsapparate) als zentraler Ziele der staatlichen Krisenbewältigungsstrategie wurde ein klares Signal zur Systemstabilisierung (dies inkludiert die Sicherung des Herrschaftsanspruch der KP China) und sozialpolitischen Abfederung individueller Notlagen ausgesandt. Bemerkenswert ist, dass die Sicherung von Arbeitsplätzen/Beschäftigung in beiden Leitprogrammen erwähnt wird.

<sup>3</sup> Vergleichbare Maßnahmen wurden mehr oder minder freiwillig auch von privat geführten Finanzdienstleistern wie AntFinancial und MYbank umgesetzt, die zins- und gebührenreduzierte Finanzierungen insbesondere für kleine und Kleinst-Betriebe bereitgestellt haben.

wählten Unternehmen den Zugang zu in ihrer Kostenstruktur gedämpften Krediten verbessern. Insgesamt waren diese Maßnahmen erfolgreich und konnten die Dynamik der nationalen Kreditausreichung trotz Coronakrise um ca. ein Drittel im Vergleich zum Vorjahr stärken.

Der Bankensektor wurde im Zuge dieser Aktivitäten in die Pflicht genommen, Liquidität insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen bereitzustellen, »reguläre« Risikokriterien außer Acht zu lassen und auf Zinseinkünfte zu verzichten. Im Rahmen der oben skizzierten Führungsstrukturen durch die KP China hatten sie faktisch keinen Spielraum, von diesen Vorgaben abzuweichen. Gleichzeitig konnten sie aber auch darauf vertrauen, zumindest anteilige Ausgleichsleistungen zu erhalten und in ihrer Existenz grundsätzlich gesichert zu sein. So wurden z.B. Teile der Unternehmen gewährten Zinssubventionen und der durch verlängerte Rückzahlungsfristen entstandenen Kosten durch die Zentralbank getragen. Tatsächlich notleidend werdende Kredite an Unternehmen, die in besonderem Maße von Lockdowns, zwangsangeordneten Unternehmensschließungen, zusammengebrochenen Lieferketten etc. betroffen waren, wurden einer Sonderklassifizierung unterzogen und müssen formal nicht als »notleidende Kredite« (NPL) in den Büchern geführt werden.

#### EFFEKTIVE KRISENBEWÄLTIGUNG IM STAATSKAPITALISMUS

Resümierend kann festgehalten werden, dass das autoritär-staatkapitalistische System Chinas insbesondere im Hinblick auf die schnelle Eindämmung der nationalen Virus-Epidemie erfolgreich war. Im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Reaktivierung der durch umfassende Zwangsschließungen von Unternehmen, weitreichende Lockdowns und zeitweise Abriegelung großer Teilregionen des Landes etc. erschütterten Wirtschaftsprozesse wurde sodann ein Mix von Maßnahmen eingesetzt, der den hybriden Charakter der chinesischen Wirtschaftsordnung deutlich macht. Ein bedeutender Teil der Krisenmaßnahmen bediente

sich marktwirtschaftlicher Anreizmechanismen und marktbasierter Instrumente, um dezentrale Akteure zu bestimmten Verhaltensweisen zu animieren. Gleichzeitig wurden aber auch diskretionäre Steuerungs- und Zwangsmaßnahmen genutzt, um sicherzustellen, dass die ausgesandten Signale auch tatsächlich umfassend und schnell umgesetzt wurden. Adressat derartiger Top-down-Steuerung waren insbesondere zentrale Akteure des Wirtschaftssystems wie Banken und Versorgungsunternehmen.

Die vergleichsweise erfolgreichen Corona-Krisenpolitik Chinas bietet dennoch wenig Lehren für westliche Demokratien. Es muss festgehalten werden, dass das chinesische Paket an Maßnahmen zur Krisenbewältigung nur durch die Aufgabe und Verletzung umfassender Freiheitsrechte von Individuen und Unternehmen umgesetzt werden konnte. Der Prozess der Entscheidungsfindung erfolgte in autoritären Strukturen und war für die Masse der Stakeholder intransparent. Die Erfolge in der Krisenbekämpfung hätten mit wenigen zentralstaatlichen Fehlentscheidungen in ihr Gegenteil gewendet werden können. Faktisch steht sogar zu hinterfragen, ob die Weigerung der chinesischen Behörden, die BionTech- und Moderna-Impfstoffe im Lande zuzulassen und stattdessen allein auf die weniger zuverlässigen chinesischen Vakzine zu vertrauen, nicht letztlich für die 2021 immer wieder auftretenden lokalen Epidemieausbrüche und die damit einhergehenden ökonomischen Verwerfungen verantwortlich zu machen sind.

#### LITERATUR

Huang, Y., C. Lin, P. Wang und Z. Xu (2000), »Saving China from the Coronavirus and Economic Meltdown: Experiences and Lessons«, in: R. Baldwin und B. Weder di Mauro (Hrsg.), *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*, CEPR Press, London, 77–91.

International Monetary Fund (2020), *People's Republic of China. Staff Report for the 2020 Article IV Consultation*, Washington, D.C.

International Monetary Fund (2021), »Policy Responses to COVID-19. Policy Tracker – China«, verfügbar unter: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

Liu, K. (2021), »COVID-19 and the Chinese Economy: Impacts, Policy Responses and Implications«, *International Review of Applied Economics* 35(2), 308–330.