

Executive Summary EEAG 2021:

Beyond the Coronavirus Crisis: Investing for a Viable Future

Die Coronakrise hat zum stärksten Wirtschaftsabschwung seit der industriellen Revolution geführt, die Lebensfähigkeit großer Wirtschaftszweige in Frage gestellt, die Rolle der Fiskal- und Geldpolitik - einschließlich unkonventioneller Maßnahmen - bei der unmittelbaren Bewältigung des Abschwungs erweitert und akute Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen aufgeworfen, und zwar zwischen den Generationen, zwischen den Geschlechtern und zwischen den Ländern (Kapitel 1). Damit stellt sie die Politik sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene sowie weltweit vor beispiellose Herausforderungen.

Die Europäische Union hat das wegweisende Next Generation EU (NGEU) Programm ins Leben gerufen, das eine gemeinsame Lastenverteilung vorsieht und explizit auf die Stärkung des sozialen Zusammenhalts innerhalb der Europäischen Union abzielt. Die Bezeichnung der Initiative signalisiert auch eine zukunftsweisende Perspektive, bei der intergenerationelle Aspekte im Mittelpunkt stehen: Das Projekt soll junge Menschen entschädigen, die weithin als Verlierer der Coronakrise als auch vorhergehender Politikmaßnahmen angesehen werden. Das Programm muss die Coronakrise auch als eine "pinke Krise" angehen, die Frauen ungleich getroffen hat und die Gefahr birgt, die in den letzten Jahrzehnten erzielten Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter rückgängig zu machen, was eine Rückkehr zu traditionellen Geschlechterrollen bedeuten könnte. Schließlich wirft die Verteilung von Geldern zwischen nationalen Instanzen unweigerlich die Frage auf, ob die Mittel gerecht unter den Mitgliedsstaaten verteilt werden.

Die NGEU Initiative ist ein risikoreiches Unterfangen für die Europäische Union. Wenn sie erfolgreich ist, wird sie sowohl die Rolle der Europäischen Union als auch den Zusammenhalt innerhalb der EU stärken. Scheitert die Initiative, ist sie ein weiteres Beispiel für ein Projekt, das zwar auf dem Papier vielversprechend klingt, aber in der Realität nur dazu beiträgt, das soziale Kapital in der Europäischen Union weiter abzubauen. Daher müssen neue Ressourcen müssen gut investiert werden und das Ziel verfolgen, Marktversagen zu überwinden. Die Ausrichtung sollte sowohl neue Technologien, wie den digitalen Wandel, als auch die Stärkung von Schlüsselaspekten des Sozialkapitals, einschließlich eines effizienten öffentlichen Sektors, umfassen. Zudem sollten die Investitionen sichtbar sein und sich gegenseitig ergänzen und keine Aktivitäten finanzieren, die ohnehin unternommen würden.

KAPITEL 1: Makroökonomische Bedingungen und Ausblick

In Kapitel 1 werden einige makroökonomische Entwicklungen während der Coronakrise dargestellt. Die erste Welle löste sowohl Veränderungen im sozialen Verhalten als auch die schnelle Einführung von Maßnahmen zur Eindämmung des Virus aus. Dies ging einher mit dem stärksten Rückgang des BIP der Nachkriegszeit.

Als die zweite Welle Europa traf, reagierten Gesellschaft und Politik anders. Möglicherweise hatte sich die Bevölkerung bereits bis zu einem gewissen Grad an das Virus gewöhnt und es hatte sich eine Art Pandemie-Müdigkeit eingestellt. Gleichzeitig waren viele der Ansicht, dass harte Lockdowns, die während der ersten Welle eingeleitet wurden, während der zweiten Welle verhindert oder so lange wie möglich hinausgezögert werden sollten, um wirtschaftliche Einbußen möglichst gering zu halten. Diese veränderte Einstellung, zusammen mit einem größeren Wissen darüber, wie man die Wirtschaft während einer Pandemie am Laufen halten kann, verhinderte einen weiteren starken Rückgang der Wertschöpfung. Gleichzeitig stieg jedoch die Zahl der Todesfälle in Europa in den Monaten Oktober, November und Dezember um 230.000, so dass die zweite Welle aus dieser Perspektive schlimmer war als die erste, bevor sie unter Kontrolle gebracht werden konnte.

In der ersten Hälfte des Jahres 2020 sank das globale Bruttoinlandsprodukt (BIP) um fast 10 Prozent im Vergleich zum letzten Quartal des Jahres 2019. Die Zahl der Infektionen ging zurück, und es wurden Maßnahmen zur Infektionskontrolle ergriffen. In der Folge zog die gesamtwirtschaftliche Produktion im Sommer 2020 deutlich an. Dies ermöglichte es den Unternehmen, die Produktion wieder zu beleben, und den Haushalten, ihre Ausgaben deutlich zu erhöhen. Dennoch lag die gesamtwirtschaftliche Produktion in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften im dritten Quartal immer noch mehr als 2 Prozent unter dem Vorkrisenniveau.

Insgesamt war der Abschwung im vergangenen Jahr deutlich ausgeprägter als während der Finanzkrise 2008/2009. Auch die Erholung war stärker und verlief schneller. Während der Finanzkrise dauerte es drei Quartale, um das Niveau zu erreichen, das wir jetzt innerhalb eines Quartals erreicht haben.

KAPITEL 2: Verteilungskonflikte und Sozialkapital

Kapitel 2 untersucht, inwiefern Investitionen in öffentliches und soziales Kapital von zentraler Bedeutung für zukünftigen Wohlstand und Inklusion sind. Damit über alle Generationen eine gleichmäßige Belastung wahrgenommen wird, ist eine gerechte Besteuerung unerlässlich. Das Kapitel greift einige Themen auf, die auf früheren EEAG-Berichten beruhen und die durch die Krise viel dringlicher geworden sind. Steuern auf Konsum und Grund und Boden sind ein besserer Weg, die Last der Staatsverschuldung zu verteilen als Einkommenssteuern. Spannungen zwischen den Generationen können auch durch eine Rentenreform abgebaut werden. Eine klimafreundliche Politik kann ebenfalls helfen, indem sie dem Wohlergehen junger Menschen in der sozialen Wohlfahrtsfunktion eine höhere Gewichtung beimisst. Vor allem aber hängt die Tragfähigkeit der hohen öffentlichen (und auch privaten) Verschul-

derung, die in der Krise entstanden ist, vom Wachstum ab und damit von einem geeigneten Rahmen, der höhere Investitionen ermöglicht.

Das soziale Sicherheitsnetz muss eher Menschen als Arbeitsplätze schützen, und die Abdeckung könnte durch einkommensabhängige Kreditmöglichkeiten als Alternative zu einer allgemeinen Erhöhung des Leistungsniveaus erweitert werden. Viele Länder haben solche Programme für Kleinunternehmer eingeführt, entweder in Form eines Aufschubs von Steuerzahlungen oder direkter Kreditvergabe.

Die Regierungen müssen Maßnahmen ergreifen, um der durch die Pandemie ausgelösten "pinken Krise" entgegenzuwirken und die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt zu fördern. Eine kritische Schwachstelle ist die Frage der Kinderbetreuung, die resilient, sicher und flexibel werden muss. Die Pandemie hat weniger resiliente Institutionen identifiziert. Sowohl kurz- als auch langfristig ist es wichtig, solche widerstandsfähigen Institutionen aufzubauen. Diese Krise bietet auch eine Gelegenheit, Kinderbetreuung und Geschlechterrollen neu zu überdenken. Resilienz erfordert längere Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen, Zugang zu Pflege für kranke Kinder und mehr Flexibilität, um sich an die Lebenslagen der Eltern anzupassen. Ein positives Beispiel ist Frankreich, das gezeigt hat, wie man eine hohe Geburtenrate mit einer hohen weiblichen Arbeitsmarktbeteiligung in Einklang bringen kann.

Die Krise hat in den EU-Ländern sehr unterschiedliche gesundheitliche und wirtschaftliche Folgen. Die Lastenteilung zwischen den EU-Ländern durch das NGEU ist ein dringend benötigtes Signal des Zusammenhalts und der Solidarität in der EU, das das Sozialkapital stärken und den Binnenmarkt und die Lieferketten funktionsfähig halten kann (was Leben rettet). Das Programm ist ein hochriskantes Unterfangen für die Europäische Union. Ein gutes Design ist daher entscheidend.

Der derzeitige Rahmen ist problematisch, insbesondere im Hinblick auf die quantitativen Beschränkungen bei der Verwendung der Mittel, einschließlich der Ziele für Ausgaben für Klima und digitale Transformation. Diese Beschränkungen dienen dazu, Prioritäten zu signalisieren, spiegeln aber auch mangelndes Vertrauen in die Verwendung der Gelder wider. Solche Beschränkungen sind schwer zu überwachen und durchzusetzen, sie stellen nicht sicher, dass das Geld sinnvoll ausgegeben wird, und sie können sich als kontraproduktiv erweisen und das Misstrauen in EU-Initiativen verstärken. Ein geeigneteres Design würde bedeuten, dass die Länder spezifische Ziele setzen und nach eigenem Ermessen entscheiden, wie sie diese Ziele erreichen. Die Mitgliedsstaaten würden dann für die Erfüllung dieser Ziele zur Rechenschaft gezogen werden. Die Mittel sollten in erster Linie für Aktivitäten verwendet werden, die sich auf die Überwindung von Marktversagen konzentrieren, z.B. für eine länderübergreifende Infrastruktur zur Unterstützung des digitalen Wandels oder einen effizienten öffentlichen Sektor zur Stärkung des Sozialkapitals. Die Ausgaben sollten sichtbare In-

vestitionen priorisieren und politische Interdependenzen ausnutzen, anstatt Initiativen einzelner Länder zu duplizieren.

Es gibt eine weit verbreitete Debatte darüber, wie die Erholung von der Pandemie mit der notwendigen Klima-Agenda zur Senkung der CO₂-Emissionen in Einklang gebracht werden kann. Negative externe Effekte werden im Allgemeinen am effizientesten über Preissignale adressiert, und die Klimaziele sollten durch die Ausweitung des ETS-Systems auf ganz Europa und alle Sektoren erreicht werden. Top-Down-Investitionsmaßnahmen hingegen sind wahrscheinlich nicht effektiv. Dies gilt auch für das NGEU Programm, das in erster Linie auf Bereiche wie Netzwerke und Infrastruktur abzielen sollte, in denen sowohl der Markt als auch einzelne Länder möglicherweise zu wenig investieren.

KAPITEL 3: Lebenszyklen und Bildung: Die Coronakrise über die Generationen hinweg

Kapitel 3 wendet sich speziell der Bildung im weitesten Sinne zu: einer Schlüsselinvestition in die Zukunft und in die Sicherung der intergenerationellen sowie der sozialen Gerechtigkeit. Jeder Monat, den ein Kind nicht zur Schule geht, bedeutet zukünftige Einkommensverluste, die (grob und im Durchschnitt) einem Monat des Pro-Kopf-Einkommens der Familie entsprechen. Obwohl Einkommensverluste auf allen Bildungsebenen auftreten, waren sie für diejenigen, die am unteren Ende der Qualifikationsverteilung stehen, besonders groß. Kinder von gering verdienenden Angestellten im Dienstleistungsbereich sind oft vom Online-Unterricht ausgeschlossen, weil sie keinen ausreichenden Internetzugang haben und ihnen das nötige Fachwissen fehlt. Die sich daraus ergebenden Bildungsungleichheiten verschärfen die bestehenden Unterschiede, die in vielen Ländern bereits zwischen zentralen, vorstädtischen und peripheren geografischen Schulstandorten bestehen.

Dabei reicht es möglicherweise nicht aus, einfach mehr Geld für Lehrer oder Einrichtungen auszugeben oder eine längere Anwesenheit in der Schule zu verlangen, um das Wachstum zu generieren, das zur Rückzahlung dieser Schulden nötig ist. Die Krise kann eine Chance sein, die Bereitstellung von Bildung neu zu überdenken. Es gibt neue Möglichkeiten, verlorenen Boden auf allen Bildungsebenen aufzuholen, indem neue Wege des Lehrens und Lernens eingeschlagen werden. Zudem brauchen Schüler in Zeiten von Angst und Verzweiflung Motivation.

Im Hinblick auf die Schulpflicht, sollte man in den nächsten Jahren die verlorene Zeit durch eine Ausweitung der Schulbesuchstage aufholen. Digitalisiertes Lernen sollte in Kombination mit Präsenzphasen an Universitäten/Hochschulen stärker eingesetzt werden. Mehr Online-Weiterbildung würde es auch den Lehrern ermöglichen, ihren Lebenslauf und ihre Kommunikationsfähigkeiten aufzuwerten.

Lebenslanges Lernen ist vor allem für Arbeitnehmer mit Berufsausbildung wichtig und steht in Zeiten des Strukturwandels vor bekannten, aber schwerwiegenderen Problemen. Beschäftigte im Freizeitbereich müssen während eines Lockdowns untätig/inaktiv bleiben,

wohingegen Büroangestellte und Fabrikarbeiter unter Zuhilfenahme von Technologien, die „social distancing“ möglich machen, weiter produktiv bleiben können. Wenn nach der Pandemie viele Büro- und Fabrikarbeitsplätze schneller verschwinden, während es neue Anforderungen für neue Arten von Aktivitäten gibt, müssen die Arbeiter umgeschult werden, sowohl innerhalb ihrer Firma als auch wenn sie Jobs wechseln. Wenn z. B. Freizeit- oder Bürojobs dauerhaft verschwinden, sollte eine angemessene Umschulung eine Bedingung für Lohnunterstützung oder Arbeitslosenunterstützung sein.

Die Coronakrise hat die internationale Mobilität drastisch reduziert, aber auch zur Einführung von politischen Instrumenten geführt, die in Zukunft diese Mobilität wieder zulassen könnten: Wenn die im Rahmen des NGEU Programms ausgegebenen gemeinsamen Schulden zur Finanzierung von Bildung verwendet werden und im Verhältnis zum zukünftigen Einkommen zurückgezahlt werden, impliziert dies automatisch Transfers von Ländern, die ein hohes Einkommen haben und Migranten anziehen, in Länder, in denen ein niedriges Einkommen zur Abwanderung führt.

KAPITEL 4: Unternehmensinvestitionen

Kapitel 4 beschäftigt sich mit der Frage, wie Unternehmensinvestitionen verbessert werden können, um zum zukünftigen Wachstum beizutragen. Unternehmensinvestitionen werden der Schlüssel für langfristiges Wirtschaftswachstum und Produktivität sein, aber es gibt ein seit langem bestehendes Problem, das der Coronakrise vorausging. In den Jahren der Finanzkrise von 2008/2009 gingen die Investitionen in Europa zurück und blieben schwach. Nach der Coronakrise ist die Sorge weit verbreitet, dass kleine und mittlere Unternehmen (KMU) es besonders schwer haben werden, zu überleben, da ihre finanziellen Reserven sowie ihr Zugang zu Finanzierungen oft eingeschränkter sind als der von Großunternehmen. Dies gilt insbesondere für KMU, die in den am stärksten von der Krise betroffenen Branchen tätig sind.

Ein großer Nachteil der öffentlichen Unterstützung von Unternehmen ist, dass sie Firmen am Leben erhalten kann, die langfristig nicht überlebensfähig sind, so dass "Zombie-Firmen" entstehen. Um das Risiko der Unterstützung von Zombie-Firmen zu verringern, sollten Regierungen Kreditgarantien bevorzugen, bei denen ein Teil des Risikos von privaten Investoren wie Banken getragen wird.

Eine weitere Möglichkeit der Finanzierung über das Steuersystem ist die Einführung von beschleunigten Abschreibungen oder sogar Sofortabschreibungen für Investitionsausgaben. Dies kann Investitionen erleichtern, hilft aber durch verbesserte Investitionsanreize in erster Linie profitablen Unternehmen

Eine europäische Koordination ist aus vielen Gründen notwendig. Aus europäischer Sicht ist es wichtig, schädliche Subventionswettläufe zu vermeiden, bei denen einzelne nationale Champions gegeneinander ausgespielt werden. Darüber hinaus sind möglicherweise nicht

alle EU-Mitgliedsstaaten in der Lage, private Investitionen dort zu unterstützen, wo es wünschenswert ist. Mitgliedsstaaten mit höherer Verschuldung werden möglicherweise zögern, dies zu tun. In Anbetracht dessen wäre es hilfreich gewesen, Maßnahmen zur Unterstützung der Solvenz zu einem wichtigen Bestandteil des NGEU zu machen. Die Schaffung des richtigen Klimas für Investitionen ist ebenfalls entscheidend. Die Ungewissheit über die zukünftige Regulierung und Besteuerung im Zusammenhang mit dem Klimawandel stellt das größte Investitionshindernis dar.

Vor dem Hintergrund der Sorge um die Verfügbarkeit von medizinischen Geräten und Medikamenten und aufgrund des besonderen Stellenwerts, der das Gesundheitswesen im Zuge der Coronakrise zugekommen ist, besteht in bestimmten Bereichen die Gefahr, dass nationale Lösungswege eingeschlagen werden. Die Forderung nach einem generellen Abbau der grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten wäre höchst kontraproduktiv. Erstens werden Unternehmen als Folge der Krise von sich aus Produktionskosten und die Anfälligkeit von Wertschöpfungsketten abwägen. Zweitens erfordert die Verringerung der Anfälligkeit möglicherweise mehr, nicht weniger, internationale Wertschöpfungsketten. Die Vertiefung des europäischen Binnenmarktes, z.B. durch den raschen Übergang zur Kapitalmarktunion, sollte eine der wichtigsten Prioritäten für die kommenden Jahre sein.