

# Die wirtschaftliche Entwicklung in Zeiten von Corona

von Arne Heise<sup>1</sup>

„Unser Land steht vor einer ernsten Situation“ – mit diesen Worten leitete Finanzminister Olaf Scholz seine Überlegungen zu den Vorkehrungen ein, die die Bundesregierung mit Blick auf die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise getroffen hat. Dies dürfte milde untertrieben sein. So, wie die medizinische Eindämmung einer Pandemie, für die noch keine Heilungspläne vorliegen, unbekanntes Territorium bedeutet, ist auch die wirtschafts- und finanzpolitische Bekämpfung einer gleichzeitigen Angebots- und Nachfragekrise in Zeiten von Nullzinsen und einem fragilen Finanzsystem absolutes Neuland: Die Ölpreiskrisen der 1970er Jahre waren eindeutig angebotsseitig zu verorten und trafen auf ein stabiles Finanzsystem sowie auf handlungsfähige und -willige wirtschaftspolitische Akteure. Die Weltfinanzkrise nach 2007 wird zumindest in seinen realwirtschaftlichen Auswirkungen als nachfrageseitig angesehen. Die gegenwärtige Krise aber ist einerseits dort angebotsseitig, wo die mangelnde Verfügbarkeit von Arbeitskräften und Zulieferungen und der weitgehende ‚Shutdown‘ die Produktion behindert und dort nachfrageseitig, wo in einzelnen Branchen wie dem Hotel- und Gastronomiegewerbe oder der gesamten Touristikbranche aufgrund der Kontakt- und Mobilitätsbeschränkungen (‚Lockdown‘) die Nachfrage massiv wegbricht. Und aus den sich daraus ergebenden negativen Wertschöpfungs- und Einkommenseffekten sowie der breiten Verunsicherung über die weitere Entwicklung – einschließlich der Unsicherheit über die Resilienz des Finanzsystems – ergibt sich ein gesamtwirtschaftsweiter Nachfrageausfall, der noch am ehesten mit herkömmlichen Konjunkturkrisen vergleichbar wäre.

Auch die ‚Schuldfrage‘ ist im Falle der Corona-Krise anders zu verorten als in früheren Krisensituationen: Bislang waren es immer dem ökonomischen System immanente Ursachen, die die Krisen auslösten. Im Fall der Ölpreiskrisen waren es – politisch induzierte – abrupte

Preissteigerungen für Basisgüter, im Falle der Weltfinanzkrise kriminelles Verhalten von Finanzmarktakteuren im Zusammenspiel mit institutionellen Anreizen (Finanzinnovationen), die angebots- bzw. nachfrageseitige Störungen auslösten. Im heutigen Fall der Corona-Krise aber ist der ‚Schock‘ als extern zu bewerten – dies mag für die Frage der Verteilung der Kosten der Krise von Bedeutung sein.

## Prognosen für eine Depression

Das Ausmaß der gegenwärtigen Krise tritt immer klarer zutage. Zwar glaubte das ifo-Institut noch Anfang März<sup>2</sup>, die Corona-Krise würde nur eine kleine konjunkturelle Delle für Deutschland auslösen, doch war dies ausschließlich aus den Rückkopplungseffekten errechnet, die sich für ein exportabhängiges Land im Falle einer regional auf China begrenzten Epidemie ergeben würden. Mittlerweile gehen Konjunkturprognosen davon aus, dass sich für das Jahr 2020 eine schwere Rezession abzeichnet: Der Sachverständigenrat (SVR) erwartet, je nachdem ob es eine zeitlich auf das Frühjahr befristeten Konjunkturerinbruch oder einen in den Sommer reichenden ‚Shut- und Lockdown‘ gibt, einen Rückgang des BIP zwischen mindestens 2,8 Prozent bis 5,4 Prozent im Jahr 2020<sup>3</sup>. Das gewerkschaftliche IMK geht in seiner jüngsten Konjunkturprognose<sup>4</sup> von einem Konjunkturerinbruch von 4 Prozent des BIP in 2020 aus. Dies sind Größenordnungen, die dem realwirtschaftlichen Einbruch in der Weltfinanzkrise entsprechen. Internationale Studien<sup>5</sup> erwarten gar – je nach Schwere der Pandemie – einen BIP-Rückgang im Jahr 2020 für Deutschland von bis zu 8,7 Prozent; dies wäre eine fast doppelt so starke Depression wie in der

2 Grimme, Chr. et al.; Abschätzung möglicher konjunktureller Folgen der Coronavirus-Epidemie, ifo Schnelldienst 3/2020

3 SVR, Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie – Sondergutachten, Wiesbaden 2020

4 Dullien, S. u.a.; Virus-Pandemie stürzt Weltwirtschaft in tiefe Rezession. IMK-Report 157, Düsseldorf 2020

5 McKibben, W., Fernando, R.; The economic impact of COVID-19; in: Baldwin, R., Weder di Mauro, B. (Hrsg.); Economics in the Time of COVID-19, London 2020, S. 45 - 51

1 Dr. Arne Heise ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg.

Weltfinanzkrise und Deutschland wäre weltweit am schwersten betroffen. Wir sprechen also von entgangener Wirtschaftsleistung in Höhe von 60-300 Milliarden Euro.

In allen Szenarien wird allerdings unterstellt, dass es sich trotzdem um ein zeitlich begrenztes Phänomen handelt, da bereits in der 2. Jahreshälfte 2020 eine Erholung angenommen und im Jahr 2021 wieder ein Erreichen des Ausgangsniveaus vom Jahresbeginn 2020 erwartet wird. Diese Prognosen setzen darüber hinaus voraus, dass die Depression nicht durch Rückwirkungen auf das Finanzsystem oder gar eine neuerliche ‚Eurokrise‘ verlängert und vertieft wird.

### Wirtschaftspolitische Notwendigkeiten in Corona-Zeiten

Der Verlauf der Depression wird zweifellos davon abhängen, wie die Politik auf die Herausforderungen reagiert. Es wurden erste Zeichen gesetzt, dass die Politik „alles unternehmen will, was benötigt wird“ („to do whatever it takes“ – hiermit hatte der ehemalige EZB-Präsident Draghi versucht, die Verunsicherung in der Eurokrise zu besänftigen), um der Krise Herr zu werden. Was aber kann angesichts multipler Krisen-Kennzeichen getan werden?

Der sektorale und temporäre – aber wie lange wird die Corona-Krise anhalten? – Nachfrageausfall kann nicht mit Konjunkturprogrammen bekämpft werden, denn der wirtschaftliche Aktivitätsverlust ist ja aus gesundheitspolitischen Gründen gewollt. Hier muss es zunächst darum gehen, die Zahlungsfähigkeit der betroffenen Unternehmen und Selbstständigen zu sichern. Dies impliziert einerseits die Reduktion der variablen Kosten – insbesondere der Lohnkosten – und die Sicherung der Liquidität. Da alle von einer vorübergehenden Situation ausgehen, ist es sinnvoll, bestehende Arbeitsverhältnisse für die Phase der wirtschaftlichen Inaktivität nicht zu beenden, sondern die Zeit durch Kurzarbeit zu überbrücken.

Zur Liquiditätssicherung müssen zinsgünstige Überbrückungskredite ohne großen bürokratischen Aufwand gewährt und im Notfall auch staatliche Beteiligungen erwogen werden.

Bei Unternehmen und Selbstständigen, die den Produktionsausfall nach Beendigung der krisenhaften Situation nicht kompensieren können (Hotels z.B. können auch durch Überstunden oder ähnliche Maßnahmen die stornierten oder gar nicht erst gebuchten Übernachtungen nicht später nachholen), muss über Schuldenerlasse nachgedacht werden. Diese finanziellen Hilfen müssen durch rechtliche Maßnahmen – z.B. eine temporäre Lockerung des Insolvenzrechtes – ergänzt werden, damit Unternehmen oder Selbstständige nicht allein aus rechtlichen Gründen in die Insolvenz gezwungen werden. Auch sollten kurzfristige, bedingungslose Finanzhilfen in begrenztem Umfang an Kleinstunternehmen und Selbstständige geleistet werden, um unbürokratisch ‚Zeit zu kaufen‘ – diese Hilfen könnten später auf die konventionelle Liquiditätshilfe angerechnet werden.

Die finanziellen Belastungen, die sich aus diesen Maßnahmen ergeben, sind gegenwärtig schwer abzuschätzen und hängen im Wesentlichen von der Krisendauer, aber auch der genauen Ausgestaltung ab. Wenn aber Spanien allein für die Absicherung der Überbrückungskredite zur Aufrechterhaltung der Liquidität 100 Milliarden Euro veranschlagt, dürften die Dimensionen klar werden, um die es geht.

Für die **sekundäre, gesamtwirtschaftliche Nachfragekrise** steht aus dem traditionellen wirtschaftspolitischen Instrumentarium nur die Finanz- und Steuerpolitik zur Verfügung, da die Geldpolitik nicht expansiver werden kann und der Finanzsektor auch gegenwärtig keine Liquiditätsprobleme kennt. Allerdings muss die Europäische Zentralbank (EZB) Gewähr dafür leisten, dass es nicht erneut in der Folge der finanzpolitischen Interventionen der Eurozone-Mitgliedsstaaten zu einer ‚Eurokrise‘ kommt – dazu später mehr.

Die Finanzpolitik war bereits vor dem Ausbruch der Corona-Krise angesichts der sich schon zu Jahresbeginn abzeichnenden Konjunkturschwäche aufgerufen, stabilisierende Impulse zu liefern. Dies gilt nun natürlich umso mehr: Einerseits sollten die massiven öffentlichen Investitionsbedarfe so rasch wie möglich in Form eines groß dimensionierten

Investitionsprogramms (mindestens 50 – 100 Milliarden Euro in den nächsten 2 – 3 Jahren) angegangen werden. Über diesen kurz- bis mittelfristigen Horizont hinaus sollte der Vorschlag des Ökonomie-Nobelpreisträgers Paul Krugman bedacht werden<sup>6</sup>, die öffentliche Investitionsquote dauerhaft um etwa 2 Prozentpunkte des BIP anzuheben und – im Sinne der ‚goldenen Fiskalregel‘ – dafür die Neuverschuldung zu erhöhen. Dies bedarf allerdings einer Änderung des Grundgesetzes §115 (‚Schuldenbremse‘) und damit einer Neuorientierung der Finanzpolitik, die anerkennen muss, was progressive Ökonomen längst erkannt hatten<sup>7</sup>: 1) nachhaltige Finanzpolitik ist durchaus mit dauerhafter Neuverschuldung vereinbar (insbesondere, wenn diese investiv verwendet wird); 2) defizit-finanzierte öffentliche Ausgaben (und in besonderem Maße Investitionen) können einen positiven Wachstumseffekt haben (so genanntes Havelmoo-Theorem) und damit die Voraussetzung für eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik schaffen. Zusätzlich sollten konjunkturelle Impulse breit gesetzt werden, indem der reguläre Mehrwertsteuersatz temporär (etwa für ein Jahr) auf den ermäßigten Satz von 7 Prozent gesenkt wird – diese Maßnahme beinhaltet auch eine wünschenswerte verteilungspolitische Komponente.

Es ist klar, dass diese finanziellen Belastungen, die durch sinkende Steuereinnahmen weiter erhöht werden, nicht im Rahmen einer Finanzpolitik der ‚schwarzen Null‘ darzustellen sind – und die Erfahrungen mit der Finanzierung der deutschen Einheit wie auch der Austeritätspolitik in der Zeit nach der Weltfinanzkrise zeigen<sup>8</sup>, dass ein allzu schnelles Zurückführen der strukturellen Neuverschuldung mit unnötigen Wachstumsverlusten verbunden ist. Öko-

nomisch gibt es wohl kaum ernsthafte Bedenken gegen eine Neuverschuldung in Zeiten der Corona-Krise, aber auch juristisch lassen die Bestimmungen des Grundgesetzes wie auch des Europäischen Fiskalpaktes eine Abweichung vom Ziel des ausgeglichenen Haushalts in außergewöhnlichen Zeiten zu.

Es gilt darüber hinaus zu verhindern, dass die Krise der Realwirtschaft zu einer erneuten Destabilisierung des Finanzsystems führt<sup>9</sup>. Dies könnte der Fall sein, wenn Insolvenzen oder auch nur ausfallgefährdete Kredite und Werte von Sicherheiten durch Kursverluste die Bilanzen der Banken belasten – im Zweifelsfall müssten Rekapitalisierungen durch staatliche Beteiligungen erfolgen. Um keinerlei Unsicherheit über die Willigkeit und Fähigkeit der politisch Verantwortlichen aufkommen zu lassen, könnte es notwendig sein, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) finanziell besser auszustatten.

Schließlich – dies war bereits angesprochen worden – muss verhindert werden, dass die im Zuge der diskretionären Finanzpolitik unvermeidlich steigenden Schuldenstandsquoten der öffentlichen Haushalte in der Eurozone abermals zu einer Eurokrise führen, die die Eurozone vor eine erneute Zerreißprobe stellen würde. Dafür muss die Geldpolitik der EZB mittels Finanzmarktinterventionen ein allzu starkes Auseinanderdriften der Zinssätze auf die verschiedenen Staatsanleihen in der Eurozone verhindern, wie eine erneute Diskussion über den Verbleib einzelner Mitglieder in der Eurozone (und damit die Zukunft der Eurozone insgesamt) unbedingt unterbleiben muss. Mit dem ESM steht außerdem eine Institution zur Verfügung, die die Zahlungsfähigkeit einzelner Eurozone-Mitgliedsstaaten sichern kann – dies muss ebenfalls uneingeschränkt gewährleistet werden. Die Vergabe von Krediten durch den ESM darf nicht, wie noch in der Eurokrise praktiziert, an Vorgaben gebunden sein, die den Mitgliedsländern wirtschafts- oder finanzpolitische Vorgaben machen.

6 Krugman, P.; The Case for Permanent Stimulus, in: Baldwin, R., Weder di Mauro, B. (Hrsg.); Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever it takes, London 2020, S. 213 – 219 ([https://www.gc.cuny.edu/CUNY\\_GC/media/LISCenter/pkrugman/permanent-stimulus.pdf](https://www.gc.cuny.edu/CUNY_GC/media/LISCenter/pkrugman/permanent-stimulus.pdf)).

7 Vgl. Heise, A.; Optimale Verschuldung, Konsolidierungstrajektorien und Makroeffekte; in: Hein, E., Heise, A., Truger, A. (Hrsg.); Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg 2004, S. 127 – 145; Heise, A.; Postkeynesianische Finanzpolitik zwischen Gestaltungsoptionen und Steuerungsgrenzen; in: Prokla, Jg. 31, H. 2, S. 269 – 284.

8 Heise, A., Tüselmann, H.-J.; Deutsche Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Wachstum, in: WSI-Mitteilungen, H.6, 2004, S. 319 – 324; Heise, A.; Governance Without Government: The Euro Crisis and What Went Wrong with European Economic Governance; in: International Journal of Political Economy, Vol. 41, No.2, 2012, S. 42 – 60

9 Schularick, M., Steffen, S.; A Protective Shield for Europe's Banks, Bonn/ Frankfurt 2020 ([https://www.sparkassenzeitung.de/sites/default/uploads/2020-03/Banking\\_Sector\\_Protection\\_March15.pdf](https://www.sparkassenzeitung.de/sites/default/uploads/2020-03/Banking_Sector_Protection_March15.pdf))

## Reaktionen der Wirtschafts- und Finanzpolitik

Die deutsche Politik hat sehr pragmatisch auf die Krise reagiert (vgl. Tab.). Die oben angesprochenen Maßnahmen zur Bekämpfung der sektoralen, temporären Nachfragekrise – Erleichterungen und finanzielle Hilfen bei der Kurzarbeit sowie Liquiditätshilfen ohne quantitative Deckelung – sind sofort ange-

kündigt und unverzüglich und unbürokratisch umgesetzt worden. Für Kleinunternehmen und Selbstständige wurde zeitnah nachgebessert: dazu gibt es mittlerweile in allen Bundesländern eigene Soforthilfe-Programme, die Solo-Selbstständige und Kleinunternehmen mit Summen zwischen 9.000 Euro für Betriebe mit bis zu fünf Mitarbeitern und 60.000 Euro für Betriebe mit bis zu 100 Mitarbeitern unterstützen.

**Tabelle: Wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen**

Politikbereich	Maßnahmenvorschlag	Umsetzung	Anmerkungen
<b>Sektoraltemporärer Nachfrage-Angebotsschock</b>	Sicherung der Beschäftigung und Einkommen durch Erleichterungen bei Kurzarbeit	Ca. 60 Mrd. € für erleichterten Kurzarbeitergeldbezug	Verdienstaufschlag von 35 - 40% pro Monat sollte reduziert werden
	Sicherung der Liquidität durch Überbrückungskredite	Unbegrenzte Bereitstellung über die KfW	Die Beteiligung der Hausbanken in Höhe von 10 - 20% kann zur Finanzklemme führen
	Sicherung der Liquidität durch staatliche Beteiligung	Wirtschaftsstabilisierungsfonds über 600 Mrd. €	
	Sicherung der Einkommen von Selbstständigen/Kleinunternehmen durch Zuschüsse auf Bundes- und Landesebene	50 Mrd. € Programm des Bundes + Landesprogramme	
	Entschuldung krisenbedingter Liquiditätshilfen	--	
<b>Sekundärer Nachfrageausfall</b>	Mehrjähriges Investitionsprogramm von etwa 2% des BIP	Unkonkrete Hilfen angekündigt	Im Rahmen der Schuldenbremse nicht zu realisieren
	Temporäre Reduktion der Mehrwertsteuer	--	
<b>Auswirkungen auf EU-Ebene</b>	Finanzmarktinterventionen zur Reduzierung der Zinsdifferentiale	750 Mrd. € PEPP der EZB	
	ESM-Hilfen	Sicherung der Liquidität von Mitgliedstaaten durch ESM-Hilfen: 240 Mrd. €	ESM-Hilfen nur für Gesundheitskosten nutzbar
		Liquiditätshilfen für Unternehmen durch die EIB: 200 Mrd. €	
		Finanzierung von Kurzarbeit: 100 Mrd. €	
	Finanzierungskapazität einrichten	--	2% des EU-BIP als Stabilitätsprogramm

Die Maßnahmen zur Bekämpfung der sekundären, gesamtwirtschaftlichen Nachfragekrise halten sich hingegen noch sehr in Grenzen – zwar ist hier die Dringlichkeit etwas geringer, aber um die entstehende Verunsicherung zu reduzieren, muss die Bundesregierung schnellstmöglich deutlicher machen, dass sie gewillt ist, auch hier ihren Beitrag zur mittelfristigen Stabilisierung der ökonomischen Aktivität im Lande jenseits dogmatischer Fiskalregeln zu leisten. Die bereits vor der Corona-Krise begonnene Diskussion um die Sinnhaftigkeit einer grundgesetzlich geregelten Verschuldungsregel müsste intensiviert und die gegenwärtige Situation genutzt werden, um eine entsprechende Grundgesetzänderung durchzusetzen.

Und auch die EU hat gezeigt, dass sie aus der vergangenen Finanzkrise gelernt hat. Die EZB hat sofort angekündigt, mithilfe von Pandemic Emergency Purchase Programmen (PEPP) in Höhe von bis zu 750 Milliarden Euro durch Finanzmarktinterventionen die Finanzierungsbedingungen für die Euro-Mitgliedsländer niedrig zu halten – ‚to do, whatever it takes‘. Und die EU hat sich nach tagelangem Ringen auf Unterstützungsmaßnahmen geeinigt, die eindeutig das Signal setzen sollen: Die EU hilft. Sie hilft, indem sie Unternehmen in der EU Liquiditätshilfen in Höhe von 200 Milliarden Euro über die Europäische Investitionsbank (EIB) zur Unterstützung der nationalen Programme zur Verfügung stellt. Außerdem sollen 100 Milliarden Euro zur Finanzierung von Kurzarbeit bereitgestellt werden. Umstritten sind die Liquiditätshilfen des ESM in Höhe von 240 Milliarden Euro, die notleidende Mitgliedsländer erhalten sollen.

### Jetzt die Weichen stellen

Nachdem nun einige Zeit seit dem Ausbruch der Corona-Krise ins Land gegangen ist, werden die ökonomischen Folgen der Pandemie immer deutlicher, aber es zeigt sich auch, dass die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu greifen beginnen: Trotz des massiven Einbruchs der wirtschaftlichen Entwicklung seit März 2020 hat es ein bislang beispielloser Einsatz des Instruments der Kurzarbeit – Ende März lagen Anmeldungen zur Kurzarbeit von

über 1 Million Arbeitnehmern vor (im Februar lag die Zahl noch bei 41.000!) – ermöglicht, dass sich – anders als in den meisten anderen Ländern – noch keine Verwerfungen am Arbeitsmarkt zeigen. Und auch die massenhafte Beantragung und Inanspruchnahme von Zuschüssen und Liquiditätshilfen von Freiberuflern, Selbstständigen und Unternehmen – bislang wurden etwa 1,8 Millionen Anträge auf Zuschüsse mit einer Vergabesumme von über 8 Milliarden Euro gestellt – zeigt die Wirksamkeit der in hohem Tempo verabschiedeten Maßnahmen. Bislang ist von einer größeren Insolvenzwelle jedenfalls noch keine Kunde gekommen, wenngleich sich immer wieder betroffene Bereiche – z.B. Verbände wie der Jugendherbergsverband – zeigen, die noch durch das Hilfsraster zu fallen scheinen. Auch die Auswirkungen der Corona-Krise auf die kommunalen Haushalte sind noch nicht hinreichend thematisiert.

Es ist klar, dass die ökonomischen Kosten mit jedem Tag steigen, den der ‚Shutdown‘ länger anhält. Aber auch mit den jetzt beschlossenen Lockerungen der angebotsseitigen Beschränkungen in Deutschland ab Anfang Mai wird immer klarer, dass damit noch lange kein ‚Business as usual‘ verbunden ist: Zahlreiche Unternehmen (s. Lufthansa) werden die Corona-Krise zum Anlass nehmen, um bereits vor der Krise in Erwägung gezogene Umstrukturierungen nun mit größerer Geschwindigkeit und Dringlichkeit durchzusetzen – dies wird sicher Arbeitsplätze kosten. Darüber hinaus wird man davon ausgehen müssen, dass zahlreiche kleinste und kleinere Unternehmen nach dem Ende des ‚Shut downs‘ nicht wieder öffnen werden, weil sie die in manchen Branchen (z.B. im Hotel- und Touristiksektor) zu erwartende Durststrecke nach der Krise nicht durchstehen – auch dies wird Arbeitsplätze und selbständige Existenzen kosten. Auch zeigen erste Befragungen, dass sich das Konsumentenverhalten – unter dem Eindruck von Einkommensverlust und Verschuldungsaufbau in der Krise und der Ungewissheit nach der Krise – in erhöhtem Angst- bzw. Rücklagesparen ausdrücken könnte und damit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage beeinträchtigt wird. Und schließlich dürfte sich die Exportabhängigkeit

der deutschen Wirtschaft in einer Situation als nachteilig erweisen, in der die krisenhafte Entwicklung zeitgleich die wichtigsten Absatzmärkte deutscher Unternehmen erfasste.

Eine erste Herausforderung dürfte also zunächst einmal darin bestehen, nach dem Ende des ‚Shutdowns‘ die Rückkehr zum Produktions- und Einkommensniveau vom Februar 2020 schnellstmöglich zu erreichen und dafür Sorge zu tragen, dass wir in eine konjunkturelle V- und nicht etwa in eine U-Entwicklung (mit länger anhaltendem Tal) eintreten. Ein öffentliches **Konjunkturprogramm**, welches gleichzeitig die **kommunalen Finanznöte** berücksichtigen müsste, wäre wünschenswert, droht aber an den Bestimmungen des Europäischen Fiskalpaktes bzw. der deutschen Schuldenbremse zu scheitern.

Klar ist, dass die Corona-Krise lange Spuren in den Bilanzen von Unternehmen, den Haushaltsbüchern von Selbstständigen und den öffentlichen Haushalten hinterlassen wird. Viele Unternehmen und Selbstständige mussten Liquiditätshilfen beantragen, die in Form von Krediten ihren Schuldenstand massiv erhöhen oder, wenn sie ohne Fremdhilfe auskamen, ihre Eigenkapitalpositionen belasten. Die öffentlichen Haushalte über alle Gebietskörperschaftsebenen hinweg erleben einen Anstieg der Neuverschuldung, der ökonomisch zumindest auf Bundes- und Länderebene verkraftbar ist, aber über die im GG geforderten Tilgungspläne ab 2022 zu Belastungen führen könnten, die viele Kommunen bereits im Jahr 2021 spüren werden.

Die Verschuldung, die ursächlich auf den Ertrags- und Einkommensausfall während der Zeit des ‚Shutdowns‘ zurückzuführen ist und entsprechend (z.B. durch Vergleiche mit Vormonats- und Vorjahresmonatsumsätzen) nachgewiesen werden kann, sollte allein deshalb von einem **staatlichen Sonderfonds** („Lastenausgleich“) übernommen werden, weil die Ausfälle Ergebnis staatlicher Maßnahmen waren. Diese Entlastung wäre auch ökonomisch gerechtfertigt, weil damit die verschuldungsbedingte Zurückhaltung bei Konsum und Investitionen reduziert werden könnte. Und die

Übernahme der Schulden in einen Sonderfonds – ähnlich dem Erblastentilgungsfonds, der Teile der Kosten der deutschen Einheit übernahm – erscheint notwendig, da die Abwicklung der Corona-Kosten nicht über einen einjährigen Bundeshaushalt geschehen kann. Zur Finanzierung dieses Sonderfonds könnte eine **einmalige Vermögensabgabe und die Weiterführung des Solidarzuschlags** dienen – womit die Finanzierung der Corona-Kosten einen Aspekt der Solidarität und sozialen Gerechtigkeit erhielte<sup>10</sup>.

Um auch die etwa zwei Millionen Arbeitnehmer, die unverschuldet durch Kurzarbeit einen Einkommensverlust in der Größenordnung von bis zu 5 Prozent ihres Jahreseinkommens hinnehmen mussten, zu entlasten, sollte über eine **sozial gestaffelte Erhöhung des Kurzarbeitergeldes**<sup>11</sup> oder wenigstens eine **steuerliche Anrechnung** des entgangenen Einkommens („außergewöhnliche Belastung“) nachgedacht werden.

Schließlich sollte die europäische Ebene bedacht werden: Einerseits muss es darum gehen, eine Wiederholung der Eurokrise, wie wir sie im Nachgang der Weltfinanzkrise erlebten, zu vermeiden. Darüber hinaus darf die Corona-Krise nicht zur endgültigen Abkehr der Bürger Europas von der EU führen, wie dies wahrscheinlich ist, wenn die EU keinen Beitrag zur Krisenüberwindung liefert und im schlimmsten Fall, wie bereits in der Eurokrise, vielfach als Teil der Krise verstanden wird. Als Teil der Krise würde die EU wahrgenommen werden, wenn es wieder zu deutlichen Zinsdifferenzialen auf staatliche Schuldverschreibungen käme, die die Solvenz einzelner Mitgliedstaaten aufs Spiel setzten und die finanzielle Hilfe – z.B. durch den Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) – an Auflagen knüpft, die nationales, souveränes politisches Handeln unterminiert. Deshalb sollte der **ESM insoweit entstigmatisiert** werden, dass seine solidarischen Hilfsan-

<sup>10</sup> Der Aspekt der sozialen Gerechtigkeit ist für die Vermögensabgabe offensichtlich, aber auch der Solidarzuschlag verteilt die finanzielle Belastung deutlich nach Kriterien der Leistungsfähigkeit, Vgl. Bach, S. (2018); Solidaritätszuschlag bei Hochverdienenden in den Einkommensteuertarif integrieren; DIW Aktuell Nr. 18, Berlin

<sup>11</sup> Aufgrund des Redaktionsschlusses konnte der Beschluss des Koalitionsausschusses, das Kurzarbeitergeld auf 80 bzw. 87 Prozent zu erhöhen, in diesem Artikel nicht mehr berücksichtigt werden.

gebote in dem Sinne unkonditional unterbreitet werden, dass Liquiditätshilfen an keinerlei strukturelle Reformmaßnahmen, sondern lediglich die Aufstellung eines Tilgungsplanes gebunden und diese Hilfsmaßnahmen auch entsprechend offensiv kommuniziert werden. Der gefundene Kompromiss – ESM-Hilfen auf Gesundheitskosten zu beschränken – ist offenbar nicht tragfähig und muss unbedingt nachgebessert werden.

Darüber hinaus könnte das Problem, dass der Europäische Fiskalpakt mittelfristig angelegte **Stabilisierungsprogramme** – z.B. im Sinne einer dauerhaften und kreditfinanzierten Erhöhung der öffentlichen Investitionen um mindestens 2 Prozent des BIP, wie von Paul Krugman vorgeschlagen – auf nationaler Ebene undurchführbar macht, durch die schon vor der Krise vielfach geforderte Einführung einer **EU-Fiskalfaszilität** umgangen werden. Hierunter könnte verstanden werden, dass die EU-Kommission über den normalen EU-Haushalt hinaus kreditfinanzierte Ausgaben in Höhe von 2 Prozent des EU-BIP pro Jahr für investive Maßnahmen bereitstellt und für die regionale/nationale Allokation der Mittel auf die Erfahrungen föderaler Mitgliedsländer zurückgreift. Mit der Einführung und Nutzung einer Fiskalkapazität zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung in der EU würde einerseits dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen, denn einer EU-weiten Problemlage wird am besten auf der EU-Ebene und nicht etwa auf den nationalen Ebenen begegnet, und andererseits ein Konstruktionsfehler der Währungsunion beseitigt, der in einem mangelnden finanzpolitischen Instrumentarium an der Seite einer einheitlichen Geldpolitik bestand.

### Strukturelle Veränderungen vornehmen

In jeder Krise steckt eine Chance – diese Binsenweisheit könnte sich auch in der Corona-Krise einmal mehr bewahrheiten, wenn die Erfahrungen der letzten Weltfinanz- und Eurokrise zur strukturellen Veränderung des Europäischen Governance-Systems genutzt werden, die die ökonomische Resilienz der EU erhöhen und vor allem auch den Mehrwert der EU – den viele Bürger gegenwärtig nur schwer

erkennen – deutlich machen: Die Finanzpolitik des ausgeglichenen Haushalts hat sich als zu restriktiv erwiesen und die nationalen Regierungen nach den Krisen allzu schnell in eine Austeritätspolitik gezwungen. Da eine Änderung des EU-Fiskalpaktes, der diese Finanzpolitik für die Mitgliedsstaaten festschreibt, auf EU-Ebene nur gegen größte Widerstände möglich sein würde und diese Finanzpolitik in manchen Mitgliedsstaaten in entsprechenden Verfassungsnormen soweit festgelegt sind (z.B. in Deutschland), dass ihre Praktizierung auch ohne Fiskalpakt wahrscheinlich bliebe, müsste eine Zuwendung zu einer ‚funktionalen Finanzpolitik‘ auf EU-Ebene erfolgen. Die Einführung einer EU-Fiskalkapazität sichert diese Erkenntnis und könnte der EU endlich die Rolle des Problemlösers, nicht des Problemverstärkers zuweisen. ■