SOZIALWISSENSCHAFTLICHES INSTITUT
der Evangelischen Kirche in Deutschland EKD

Andreas Mayert

Deutschland und die EU zu Beginn der zweiten Pandemiewelle

Entwicklungen, Erwartungen und politische Initiativen

Als sich im Februar 2020 Anzeichen einer beginnenden ersten Infektionswelle mit dem neuartigen Coronavirus Covid-19 in Europa bemerkbar machten, konnte sich kaum jemand vorstellen, dass nur einen Monat später Beschränkungen im Alltag und im Wirtschaftsleben in Kraft treten würden, für die es in Friedenszeiten kein Beispiel gibt. Die Schnelligkeit der Entwicklung wirkte gemeinsam mit ihrer Ursache wie ein Schock. Hinzu kam, dass zu diesem Zeitpunkt weder erkennbar war, wie lange die beschlossenen Maßnahmen andauern, noch, ob sie ausgeweitet würden. In Deutschland sorgten die hohen Opferzahlen und die Bilder völlig überlasteter Krankenhäuser, die im zunächst am stärksten betroffenen EU-Staat Italien zu beobachten waren, trotz vieler Unsicherheitsfaktoren für einen weitreichenden gesellschaftlichen Konsens über zwei Dinge. Erstens, dass Einschränkungen im Alltag notwendig sind, um die Zahl der Neuinfektionen soweit zu begrenzen, dass eine Überlastung des Gesundheitssystems vermieden werden kann. Zweitens, dass die mit den beschlossenen Infektionsschutzmaßnahmen einhergehenden Beschränkungen des Wirtschafslebens hingenommen werden müssen. Schon am 4. März 2020 hatte Gesundheitsminister Jens Spahn in der Regierungserklärung zur Bekämpfung des Coronavirus klargestellt: „Die Sicherheit der Bevölkerung geht vor – auch vor wirtschaftlichen Interessen“ (Bundesgesundheitsministerium 2020).

Deutschland stand mit dieser Politik nicht allein da. Im März und April 2020 beschlossen nicht nur beinahe alle EU-Staaten, sondern in globaler Betrachtung der weit überwiegende Teil aller Staaten ähnlich weitreichende oder sogar noch striktere Infektionsschutzmaßnahmen (IMF 2020a). Für ein solches, zeitlich beinahe synchrones und inhaltlich weitgehend analoges weltweites Vorgehen gibt es keinen historischen Präzedenzfall. Dass sich in der Folge weltweit wirtschaftliche Verwerfungen ergeben würden, war klar. Dass diese aufgrund der engen ökonomischen Vernetzung der Staaten untereinander besonders schwer ausfallen würden, lag ebenfalls auf der Hand. In Abwesenheit einer vergleichbaren Situation war jedoch schwer abzuschätzen, wie tiefgreifend die zu erwartende Wirtschaftskrise sein würde. Sicher, globale Wirtschaftskrisen hatte es bereits zuvor gegeben, die letzte lag erst zehn Jahre zurück. Doch noch nie hatte eine Vielzahl von Staaten große Teile ihrer Wirtschaft zeitgleich und freiwillig in eine Art Kälteschlaf unbekannter Dauer versetzt.[1]

Doch wurden die in den Kälteschlaf versetzten sowie die unter der Unterbrechung internationaler Lieferketten leidenden Betriebe und ihre Beschäftigten keineswegs ihrem Schicksal überlassen – jedenfalls in der EU. In den ersten Monaten der Corona-Krise reagierten Deutschland und viele andere EU-Staaten sehr ähnlich. Mit diversen Maßnahmen wurde Betrieben ein erleichterter Zugang zu Krediten ermöglicht, gestützt durch großzügige staatliche Garantien. Vor allem kleine und mittelgroße Betriebe verfügen nicht über ausreichende Kapitalpuffer, um ein monatelanges Ausbleiben von Umsatz zu überbrücken (OECD 2020). Zum Teil kam es auch zu direkter staatlicher Kreditvergabe (in Deutschland über

[1] Es ist an dieser Stelle wichtig darauf hinzuweisen, dass viele Betriebe – insbesondere im verarbeitenden Gewerbe – nicht aufgrund von Regierungsentscheidungen, sondern durch die Unterbrechung internationaler Lieferketten ihre Produktion drosseln oder einstellen mussten (Dullien et al. 2020a: 13).

die Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW), Beihilfezahlungen an Unternehmen sowie zu staatlichen Unternehmensbeteiligungen. In Deutschland sicherte das Kurzarbeitergeld als zusätzliches Instrument nicht nur die Arbeitsplätze und einen Teil des Einkommens von Arbeitnehmern*innen, sondern befähigte Betriebe, ihre Beschäftigten und damit das in ihnen gebundene betriebliche „Insiderwissen" zu behalten. Die meisten EU-Staaten verfügen über ein ähnliches Instrument.

Diese Maßnahmen dienten und dienen immer noch dazu, sog. „Scarring" – also „Narbenbildung" – der Ökonomie während des wirtschaftlichen Abschwungs zu verhindern (Fatás 2000, Ball 2014, Portes 2020). Mit Narbenbildung ist gemeint, dass tiefe Rezessionsphasen langfristige Schäden – eben Narben – in einer Volkswirtschaft hinterlassen können. Eigentlich gesunde Betriebe müssen schließen, was zur Vernichtung von Sachkapital führt. Andere Betriebe müssen sich so stark verschulden, dass auf längere Sicht wichtige Investitionen nicht mehr vorgenommen werden können. Und manche Betriebe können sich nur mit Massenentlassungen über Wasser halten, was auf Seiten der Betriebe eine Vernichtung von betriebsgebundenem Humankapital bedeutet und auf Seiten der Arbeitnehmer*innen neben dem Verlust ihres Einkommens und betrieblichen Insiderwissens zusätzlich – wenn die Arbeitslosigkeit länger andauert – sukzessive zu einer Entwertung ihrer in anderen Betrieben einsetzbaren Kenntnisse und zu psychischen Belastungen führt. Kommt es infolge der Rezession zusätzlich noch zu strukturellen Veränderungen der Volkswirtschaft, tritt als Problem hinzu, dass Arbeitslose aufgrund der Diskrepanz zwischen ihrer Qualifikation und den am Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen entweder keine Arbeit mehr finden oder Arbeit annehmen, für die sie nicht qualifiziert oder überqualifiziert sind (Blanchard und Summers 1986, Quintini und Fenn 2013). Beides verringert ihre (eigentliche) Produktivität und ihr Einkommen. Lässt sich ökonomische Narbenbildung während der pandemiebedingten Rezession in größerem Ausmaß nicht verhindern, verlieren betroffene Volkswirtschaften langfristig Wachstumspotential und erwachen – um bei dieser Metapher zu bleiben – deutlich geschwächt aus dem Kälteschlaf. Ein schneller Neustart der Ökonomie fällt dann ebenso schwer wie eine Rückkehr zum ökonomischen Leistungspotential und Beschäftigungsniveau vor dem wirtschaftlichen Einbruch (Martin et al. 2015).

Aus diesem Grund handelten nicht nur einzelne Staaten, sondern auch die EU und die Europäische Zentralbank (EZB) verhältnismäßig schnell, um EU-Mitgliedsstaaten und Eurostaaten bei der Verhinderung von Narbenbildung zu unterstützen. Die EZB kündigte bereits am 18. März 2020 ein Pandemie-Notfallankaufprogramm an (Pandemic Emergency Purchase Program, PEPP), das denkbaren Spekulationen auf Staatsanleihen der Eurostaaten erfolgreich den Wind aus den Segeln nahm (Lane 2020, Neyer 2020). Hierdurch ermöglichte die EZB auch hochverschuldeten Eurostaaten eine Refinanzierung am Kapitalmarkt zu annehmbaren Bedingungen und unterstützte diese so indirekt bei der Finanzierung von Maßnahmen zur Unterstützung ihrer Gesundheitssysteme, Wirtschaftsbetriebe und Arbeitnehmer*innen. Zudem weitete sie ihre günstigen Refinanzierungsprogramme für Banken aus und lockerte Teile der Bankenregulierung, um so einer Verknappung des Kreditangebots entgegenzuwirken. Die EU lockerte die Verschuldungsregeln des Fiskalpakts, genehmigte EU-Staaten die Gewährung von Beihilfen an inländische Unternehmen, ermöglichte ihnen die Aufnahme zusätzlicher Kredite beim Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM zur Finanzierung von Zusatzkosten im Gesundheitssystem im Rahmen der Pandemiebekämpfung und widmete (allerdings nur geringe) Mittel ihres Budgets in einen Hilfsfonds für kleine und mittlere Unternehmen um. Zudem kündigte sie zwei Programme an, die direkt einer Narbenbildung in EU-Ökonomien entgegenwirken. Über das EU-Kurzarbeiterprogramm SURE können EU-Staaten zinsgünstige Kredite zur Unterstützung ihrer nationalen Kurzarbeiterprogramme erhalten (Europäischer Rat 2020a). Über einen Corona-Unterstützungsfonds bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) können EU-Staaten Kredite aufnehmen, um kleine und mittlere Unternehmen zu unterstützen. Beide Programme konnten jedoch erst mit einiger Verzögerung in Anspruch genommen werden, die ersten EIB-Kredite wurden beispielsweise erst im September 2020 bewilligt.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

So sehr diese schnelle Reaktion auch begrüßt wurde, wurde gleichsam Kritik laut, dass die vorhandenen Instrumente für die Bewältigung der schwerwiegenden Krise ungeeignet seien, dass ihr finanzielles Volumen zu gering für die bevorstehenden Aufgaben wäre und dass Hilfsmittel durchgehend als Kredite vergeben würden, was zum einen die Staatsschuldenlast der u. U. bereits hochverschuldeten Kreditnehmer weiter erhöhen würde und zu einer Staatsschuldenkrise führen könnte, und was zum anderen eine nur sehr begrenzt solidarische Hilfe sei (Bénassy-Quéré et al. 2020). Anders als während der Europäischen Staatsschuldenkrise seien EU-Staaten diesmal unverschuldet in eine Notlage geraten, weshalb eine tatsächlich solidarische Hilfe in Form von Transferzahlungen in diesem Fall angemessener als Hilfskredite wäre. Im Zuge dieser Diskussionen wurden weitergehende Vorschläge eingebracht, die grundsätzlich auf einen volumenmäßig über die bereits beschlossenen Maßnahmen deutlich hinausgehenden Hilfsfonds mit solidarischen Elementen hinausliefen (z. B. Bofinger et al. 2020, Codogno und van den Noord 2020, Grund et al. 2020, Garicano 2020). Einer dieser Vorschläge war die einmalige Herausgabe von Coronabonds, gedeckt von allen EU- oder wenigstens Eurostaaten. Die eingesammelten Mittel sollten allein zur Bewältigung der direkten Krisenlasten verwendet werden und nicht als Kredite, sondern als Transfers an EU- bzw. Eurostaaten fließen, die besonders negative wirtschaftliche Folgen bewältigen müssen und/oder aufgrund ihrer bereits vor der Corona-Krise prekären wirtschaftlichen Lage nicht eigenständig zur Finanzierung der Krisenfolgelasten in der Lage sind und daher Gefahr laufen, in eine langfristige wirtschaftliche Depression abzurutschen. Das Sozialwissenschaftliche Institut der EKD schloss sich diesen Forderungen an (Lämmlin und Mayert 2020).

Ob als Reaktion auf die breite Kritik oder aus schlichter Einsicht in die Notwendigkeiten reagierte die EU-Kommission im Juni 2020 mit dem Vorschlag eines EU-Wiederaufbaufonds, der deutlich über die bislang beschlossenen Maßnahmen zur Unterstützung der EU-Mitgliedsstaaten hinausgehen würde. Da er sich zurzeit noch in Beratung befindet und entsprechend auch noch nicht in Kraft gesetzt worden ist, wird er erst an späterer Stelle besprochen (vgl. Kapitel 4). Eine spätere Diskussion des Volumens, der institutionellen Ausgestaltung und der Inhalte des EU-Wiederaufbaufonds ist auch deshalb sinnvoll, weil sein Erfolg ganz maßgeblich davon abhängen wird, ob er den wirtschaftlichen Herausforderungen gewachsen ist, die für die EU insgesamt, vor allem aber für einzelne Mitgliedsstaaten erwartet werden. Diese wirtschaftlichen Entwicklungen vollziehen sich allerdings nicht in einer Welt ohne Covid-19, sondern unter den Vorzeichen einer zweiten und allem Anschein nach weitaus kräftigeren Pandemiewelle (vgl. Kapitel 3). Ob man es wahrhaben will oder nicht, die wirtschaftliche Entwicklung wird im Herbst 2020 und Winter 2020/2021 in engem Verhältnis zur epidemiologischen Entwicklung stehen. Ein EU-Wiederaufbaufonds sollte das berücksichtigen, wenn er bei der Eindämmung der wirtschaftlichen Pandemiefolgen seine Ziele erreichen will.

Der weitere Text ist daher wie folgt aufgebaut. Kapitel 1 beschäftigt sich mit den bereits eingetretenen wirtschaftlichen Verwerfungen infolge der Pandemie und informiert insofern über den Status Quo vor dem Eintreffen der zweiten Infektionswelle. Kapitel 2 gibt Auskunft über Prognosen der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung und diskutiert dabei auch die hinter den Prognosen stehenden Annahmen und jene Risikofaktoren, die, falls sie sich realisieren, eine von den Prognosen abweichende Entwicklung zur Folge haben können. Da das bedeutendste Risiko eine zweite Pandemiewelle ist, informiert Kapitel 3 über die epidemiologische Entwicklung in Deutschland, der EU sowie einer Auswahl von EU-Staaten. Hierbei wird auch diskutiert, ob der im ersten Abschnitt genannte gesellschaftlichen Konsens, wonach der Gesundheitsschutz der Bevölkerung eine höhere Priorität hat als Wirtschaftsinteressen, weiterhin gültig sein sollte. Kapitel 4 stellt den Vorschlag eines EU-Wiederaufbaufonds vor und fragt vor dem Hintergrund der in den vorangegangenen Kapiteln geschilderten Entwicklungen und Erwartungen nach dessen Stärken und Schwächen. Das letzte Kapitel beendet die Untersuchung mit einem Schlusswort.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

1. Die Auswirkungen der ersten Pandemiewelle und des globalen Shutdowns

Im Frühjahr 2020 existierten bezüglich wirtschaftlicher Auswirkungen der Corona-Pandemie und der zu ihrer Eindämmung in Kraft getretenen Infektionsschutzmaßnahmen nur Prognosen. Diese sehr frühen Prognosen stocherten aus nachvollziehbaren Gründen weitestgehend im Dunkeln. Im Oktober 2020 hat sich der Schleier der Ungewissheit ein wenig gehoben und manches ist erkennbar, was seinerzeit nur erahnt (oder befürchtet) werden konnte. Für die ersten beiden Quartale des Jahres 2020 liegen nun Daten vor, die den Wirtschaftseinbruch während der „Shutdown-Phase" der EU-Ökonomien erkennen lassen (Eurostat 2020a). Diese Phase begann in einigen EU-Staaten früher (Italien, Spanien, Frankreich), in einigen Staaten später (v. a. in Osteuropa). Deutschland liegt zeitlich ungefähr in der Mitte. Diese Shutdown-Phase dauerte zumeist zwischen sechs und acht Wochen und betraf das 1. Quartal 2020 vor allem im März und das 2. Quartal hauptsächlich in den Monaten April und Mai. Abbildung 1 zeigt zunächst die Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes (jeweils zum Vorquartal) für Deutschland, die EU27 und die Eurozone vom 1. Quartal 2019 bis zum 2. Quartal 2020.

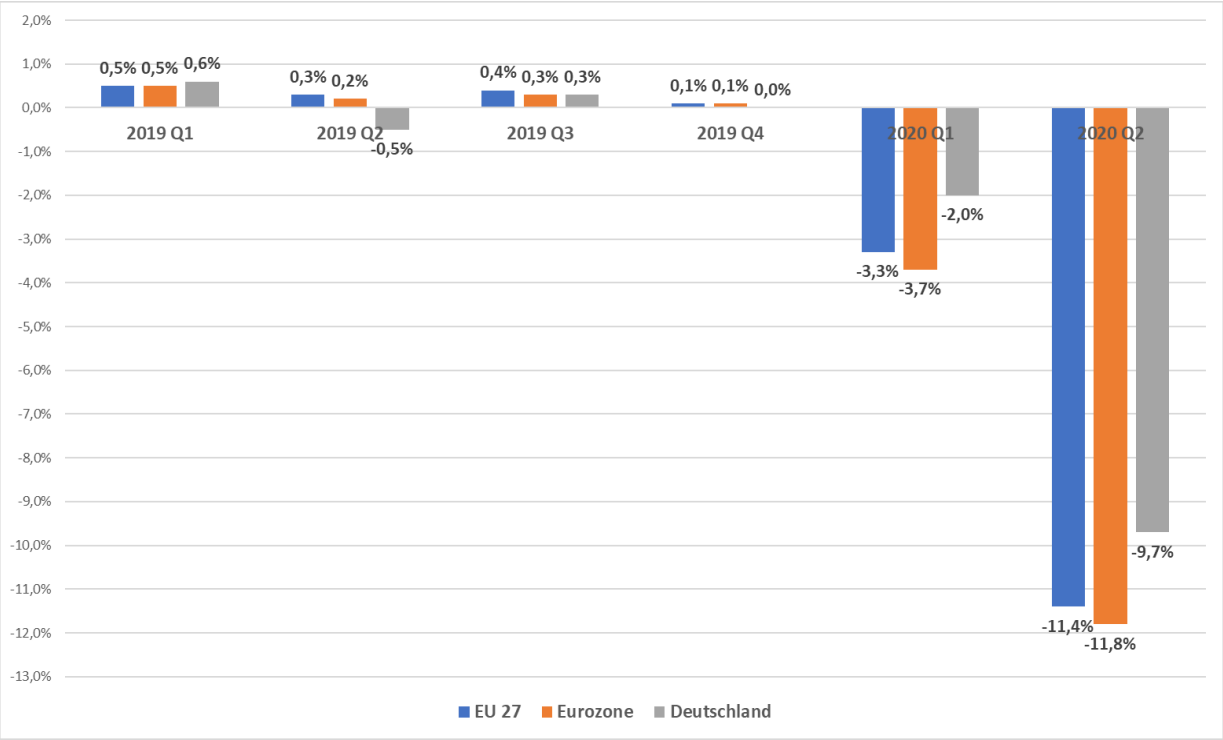

Abbildung 1: Wachstumsraten des Bruttoinlandproduktes im Vergleich zum Vorquartal in Deutschland, der Eurozone und der EU27 vom 1. Quartal 2019 bis zum 2. Quartal 2020. Daten: Eurostat (2020a: 7) und Eurostat, Quelldatensatz naidq_10_gdp.

Erkennbar ist es selbst im 1. Quartal 2020, dass in Deutschland und in etwas geringerem Ausmaß auch im EU/Eurozonen-Durchschnitt noch wenig von Infektionsschutzmaßnahmen geprägt war, bereits zu einem tiefen Einbruch der Wirtschaftsleistung gekommen. Erwartungsgemäß wurde dieser im 2. Quartal 2020 noch deutlich übertroffen.

Die früh von der Pandemie betroffenen EU-Staaten spürten die Konsequenzen noch deutlicher. In Italien, das ausgesprochen strikte Infektionsschutzmaßnahmen durchsetzte, schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt im 1. Quartal 2020 um 5,5 %, im 2. Quartal um weitere 12,8 %. In Spanien, das wie Italien sehr strenge Infektionsschutzmaßnahmen in Kraft setzte, schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt im 1. Quartal 2020 um 5,2 % und im 2. Quartal um weitere 18,5 %. Zu den früh und hart von der Pandemie getroffenen Staaten gehörte auch Frankreich und auch hier waren die Infektionsschutzmaßnahmen strikt. Die Folgen sind deutlich erkennbar. In Frankreich schrumpfte die Wirtschaftsleistung im 1.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Quartal 2020 um 5,9 %, im 2. Quartal um weitere 13,8 %. In den später von der Pandemie betroffenen osteuropäischen Staaten brach die Wirtschaftsleistung zumeist erst in 2. Quartal 2020 ein.[2] Hier verzeichneten vor allem Ungarn (-14,5 %), Kroatien (-14,9 %) und Rumänien (-12,3 %) tiefe Wirtschaftseinbrüche. (Eurostat 2020a: 7).

Wie tief der Wirtschaftseinbruch im historischen Maßstab ist, wird deutlich, wenn man ihn mit dem Einbruch im Zuge der Finanzkrise 2008/2009 vergleicht. Abbildung 2 zeigt den Unterschied. In der Spitze schrumpfte die deutsche Wirtschaft während der Finanzkrise im 1. Quartal 2009 um 4,7 %, die Eurozone und EU27 verzeichneten Wirtschaftseinbrüche von 3,1 % bzw. 2,9 % (Eurostat, Quelldatensatz naidq_10_gdp).

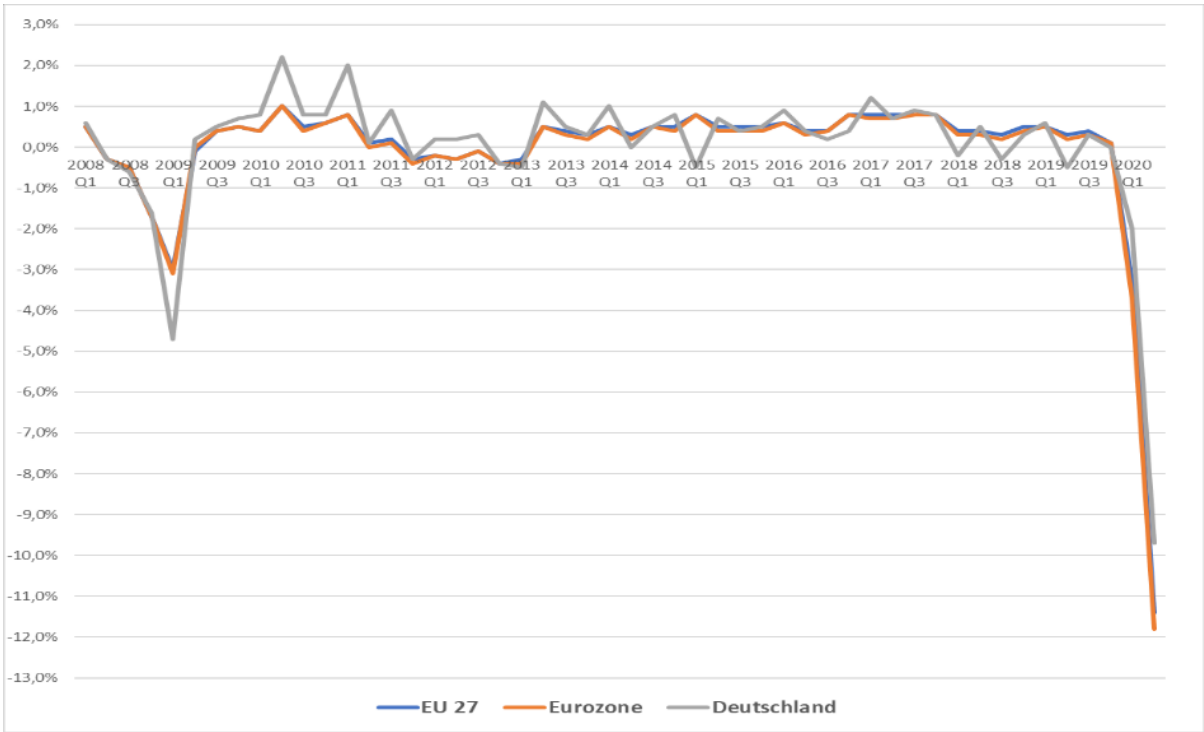

Abbildung 2: Wachstumsraten des Bruttoinlandproduktes im Vergleich zum Vorquartal in Deutschland, der Eurozone und der EU27 vom 1. Quartal 2008 bis zum 2. Quartal 2020. Daten: Eurostat (2020a: 7) und Eurostat, Quelldatensatz naidq_10_gdp.

Wie hat sich der Wirtschaftseinbruch auf andere wichtige Größen ausgewirkt?

Beginnen wir mit der **Arbeitslosigkeit**. In der EU ist die Arbeitslosenquote von Februar bis August 2020 von 6,4 % auf 7,4 % angestiegen, im Euroraum nahm die Arbeitslosenquote im gleichen Zeitraum von 7,2 % auf 8,1 % zu, in Deutschland von 3,5 % auf 4,4 % (Eurostat 2020b: 5, Eurostat 2020c: 5). Diese Zahlen sind nicht zu vernachlässigen, auch wenn sie in Relation zur Tiefe des Wirtschaftseinbruchs vergleichsweise niedrig sind. Das liegt hauptsächlich daran, dass die meisten EU-Staaten heute über das Instrument des Kurzarbeitergeldes verfügen. Im 2. Quartal 2020 befanden sich in der EU 19,8 Millionen Arbeitnehmer*innen in Kurzarbeit (Eurostat 2020d: 2). Diese Zahl ist höher als die Zahl der Arbeitslosen in der EU (15,6 Millionen im August 2020). Während die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen noch überschaubar ist, zeichnen sich jedoch bereits problematische Entwicklungen in jenen Staaten ab, in denen die Arbeitslosenquoten ohnehin schon hoch waren. In Spanien stieg die Arbeitslosenquote von Februar bis August 2020 von 13,7 % auf 16,2 %. Für Griechenland liegen Daten nur bis Juni 2020 vor, doch bereits von Februar bis Juni stieg die Arbeitslosenquote von 15,9 % auf 18,3 %. Auf niedrigerem Niveau ist ein relativ ausgeprägter Anstieg der Arbeitslosenquote auch in Schweden zu

[2] Ausnahmen von der Regel sind Tschechien und die Slowakei, deren Wirtschafsleistung bereits im 1. Quartal 2020 um 3,3 % (Tschechien) bzw. 5,2 % (Slowakei) einbrach.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

beobachten: Von 7,1 % (Februar) auf 9,2 % (August). (Eurostat 2020b: 5, Eurostat 2020 c: 5). Schweden wird uns im weiteren Verlauf noch mehrfach begegnen.

Ein weiteres Problem, dessen Verschärfung bereits abzusehen ist, ist die **Jugendarbeitslosigkeit** (= Arbeitslose, die jünger als 25 Jahre sind). Der Anstieg der Jugendarbeitslosenquote ist deutlich ausgeprägter, ausgehend von einem ohnehin viel höheren Niveau. In der EU nahm die Jugendarbeitslosenquote zwischen Februar und August 2020 von 14,8 % auf 17,6 % zu, im gleichen Zeitraum war im Euroraum ein Anstieg von 15,2 % auf 18,1 % zu verzeichnen. In Deutschland nahm die Jugendarbeitslosenquote in diesem Zeitraum bislang nur mäßig zu – von 5,5 % (Februar) auf 5,8 % (August). In Spanien ist die Jugendarbeitslosenquote demgegenüber von 32 % auf 43,9 % gestiegen, in Italien von 28 % auf 32,1 % und in Schweden stieg die Jugendarbeitslosenquote von 19,9 % auf 28,4 % — das ist der dritthöchste Wert in der gesamten EU (Eurostat 2020b: 6, Eurostat 2020c: 6). Diese sehr frühen großen Sprünge sind besorgniserregend und zeigen die Grenzen des Kurzarbeitergeldes auf, das eben nur bereits Beschäftigte schützt, nicht aber (junge) Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt. Unternehmen reagieren auf die Corona-Krise teils offenbar mit einem Verzicht auf Neueinstellungen.

Werfen wir zusätzlich noch einen Blick auf die **Erwerbstätigkeit**. Nicht jeder, der den Arbeitsmarkt verlässt, taucht in Arbeitslosenstatistiken auf. Einige Personen – leider immer noch vor allem weibliche Erwerbstätige – ziehen sich in einem krisenhaften ökonomischen Umfeld vom Arbeitsmarkt zurück und übernehmen Familienverantwortung für Kinder oder pflegebedürftige Angehörige. Andere ziehen einen früheren Renteneintritt vor. Und einige Selbstständige oder in informellen Sektoren Beschäftigte haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Wie auch immer zeigt die Erwerbstätigenstatistik etwas genauer als die Arbeitslosenquote, wie viel Beschäftigung im Zuge der Corona-Rezession bereits verloren gegangen ist. Nach den aktuellen Eurostat-Statistiken nahm die Erwerbstätigkeit in der EU und im Euroraum im 1.Quartal 2020 nur minimal ab, bevor im 2. Quartal dann deutliche Einbußen zu verzeichnen waren: Ein Minus von 2,7 % gegenüber dem Vorquartal in der EU und ein Rückgang von 2,9 % im Euroraum. Das ist ein stärkerer Rückgang als während der Finanzkrise, als in der Spitze ein Rückgang der Erwerbstätigkeit von 2,1 % in EU und Euroraum zu verzeichnen war (Eurostat 2020a: 6). In Deutschland nahm die Erwerbstätigkeit im zweiten Quartal 2020 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes saisonbereinigt um 1,4 % bzw. 618.000 Personen ab. Das ist der stärkste gemessene Rückgang seit der Wiedervereinigung (Destatis 2020).

Zusammenfassend sind die Auswirkungen der Corona-Rezession auf den Arbeitsmarkt schon nach kurzer Zeit deutlich spürbar und werden nur durch das Kurzarbeitergeld gebremst. Wie wichtig dieses Instrument weiterhin ist, zeigt die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des Kurarbeitergeldes auf 24 Monate, die in Deutschland im September 2020 vom Bundeskabinett beschlossen worden ist. Es ist aber auch bereits erkennbar, dass andere EU-Staaten bei der Finanzierung des Kurzarbeitergeldes bereits an Belastungsgrenzen stoßen. So wurden bis Anfang Oktober 2020 bereits Hilfskredite an 17 EU-Staaten in Höhe von 87,8 Mrd. Euro aus Mitteln des mit 100 Mrd. Euro ausgestatteten EU-Kurzarbeiterprogramms SURE bewilligt (European Commission 2020a). Das zeigt zum einen, dass dieses Programm bislang erfolgreich ist. Zum anderen macht die hohe Inanspruchnahme deutlich, wie wichtig es ist, dass die EU-Ökonomien den wirtschaftlichen Einbruch schnell überwinden, denn ansonsten werden Kurzarbeiterprogramme in vielen EU-Staaten nicht mehr finanzierbar sein, sollten die Mittel von SURE nicht deutlich erhöht werden.

Diese Überlegungen führen uns direkt zur Frage der bisherigen **fiskalischen Belastung** der EU-Staaten im Zuge des wirtschaftlichen Einbruchs und der Finanzierung von Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen für die EU-Ökonomien insgesamt, für Betriebe und für Arbeitnehmer*innen. Pfeiffer et. al (2020) haben im Juli 2020 berechnet, welches Ausmaß die zu diesem Zeitpunkt von allen EU-Staaten nationalstaatlich bereitgestellten oder angekündigten finanziellen Mittel zur Unterstützung der Wirtschaft insgesamt und im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt der EU angenommen haben. Sie unterscheiden

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

dabei zwischen Liquiditätshilfen und Maßnahmen mit einer direkten fiskalischen Auswirkung bzw. einer unmittelbaren Belastung des Staatshaushaltes. Alle Unterstützungsmaßnahmen zusammengerechnet belaufen sich nach ihren Berechnungen absolut auf 3.250 Mrd. Euro, was 24,9 % des Bruttoinlandproduktes der EU entspricht. Das klingt angesichts des Wirtschaftseinbruchs der EU – 3,3 % im 1. und -11,4 % im 2. Quartal 2020 – nach einer ausgesprochen starken Unterstützung. Allerdings entfallen 2.301 Mrd. Euro bzw. fast 71 % der Unterstützungsmaßnahmen auf staatliche Garantien und sollen Betriebe in die Lage versetzen, Kredite aufzunehmen. Das ist eine klassische Liquiditätshilfe, um Betriebe während der Kälteschlafphase und den schwierigen Monaten danach über Wasser zu halten. Hinter weiteren 248 Mrd. Euro verbergen sich Maßnahmen, die Betrieben gestatten, ihre Steuern zu einem späteren Zeitpunkt zu zahlen – also eine Steuerstundung, die dazu dient, die Liquidität betroffener Betriebe nicht durch Steuerverpflichtungen zu unterminieren. Weitere 334 Mrd. betreffen „andere“ Maßnahmen, die leider nicht aufgeschlüsselt werden. Lediglich 368 Mrd. Euro, das entspricht 2,8 % des Bruttoinlandsproduktes der EU, sind Maßnahmen mit einer direkten fiskalischen Belastung (Pfeiffer et al. 2020: 16). Diese entsteht zum einen dadurch, dass ein Staat auf Einnahmen verzichtet – wie beispielsweise im Rahmen der Mehrwertsteuersenkung in Deutschland. Zum anderen handelt es sich um ausgabenwirksame Maßnahmen, die ursprünglich (im Haushaltsjahr) nicht geplant waren und nun im Zuge der Corona-Rezession durchgeführt werden. Neben Sonderausgaben für das Gesundheitssystem oder Zusatzausgaben für die Aufstockung und/oder Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes fallen hierunter auch klassische Investitionsprogramme (in Deutschland z. B. Investitionen in den flächendeckenden Ausbau der 5G-Technologie) und direkte Transferzahlungen an bestimmte Betriebe.

Obwohl der weit überwiegende Anteil staatlicher Unterstützungsmaßnahmen als Liquiditätshilfen dem Zweck dient, Narbenbildungen in den verschiedenen EU-Volkswirtschaften zu verhindern, haben diese Maßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt auch einen konjunkturellen Effekt. Je mehr Betriebe gesund aus der Corona-Rezession herauskommen, desto stärker das Wachstumspotential und entsprechend der Wachstumsschub, wenn die Einschränkungen des Wirtschaftslebens aufgehoben werden. Direkte bzw. zeitnah wirksame konjunkturelle Effekte haben aber nur Maßnahmen, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöhen – etwa der in Deutschland beschlossene Kinderbonus, die angesprochenen öffentlichen Investitionen in den Ausbau der 5G-Netze und mit öffentlichen Fördergeldern angestoßene private Investitionen. Bislang spielen Maßnahmen mit direkten Nachfrageeffekten bei Betrachtung der gesamten EU noch eine sehr moderate Rolle. Die Hoffnung scheint zu sein, dass beinahe alle Unternehmen die Krise überstehen, möglichst wenig private Nachfrage durch Arbeitslosigkeit oder vorsichtsbedingte Konsumzurückhaltung verloren geht, sich internationale Lieferketten und internationaler Handel wieder normalisieren und möglichst wenig weitere fiskalische Impulse nötig sind. Es ist aber anzunehmen, dass vor allem in EU-Staaten mit tiefen Wirtschaftseinbrüchen selbst dann weitere konjunkturpolitische Maßnahmen notwendig werden, wenn die zweite Pandemiewelle keinen weiteren tiefen Wirtschaftseinbruch verursacht. Doch während z. B. ein Land wie Frankreich noch ausreichend Ressourcen hat, die bisherigen Maßnahmen auszuweiten, gilt das für andere EU-Staaten nicht – jedenfalls nicht in gleichem Ausmaß. Denn die von Pfeiffer et. al (2020) berechneten kumulierten Unterstützungsmaßnahmen aller EU-Staaten täuschen darüber hinweg, dass bezüglich der bislang hauptsächlich nationalstaatlichen Unterstützungsleistungen erhebliche Unterschiede zwischen den EU-Staaten existieren. Das dürfte in Zukunft nicht anders sein.

Die folgende Abbildung 3 macht diese Unterschiede deutlich. Aufgeführt sind hier die beiden wirtschaftlich stärksten EU-Staaten (Deutschland und Frankreich), zwei besonders von der Corona-Krise betroffene und zusätzlich mit Altlasten kämpfende EU-Staaten (Italien und Spanien) und drei in Bezug auf das des Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ärmere EU-Staaten (Tschechien, Polen und Rumänien). Die Unterstützungsmaßnahmen der sieben Staaten sind in drei Kategorien eingeteilt. Direkte fiskalische Maßnahmen sind bereits oben beschrieben worden – sie umfassen alle Maßnahmen, die zu

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

zusätzlichen staatlichen Ausgaben oder zu zusätzlichen Einnahmeverlusten führen – nicht enthalten sind also Ausgaben, die auch ohne zusätzliche Maßnahmen in der Corona-Rezession höher sind (z. B. Ausgaben für Sozialleistungen, soweit nicht aufgestockt) oder Einnahmeverluste, die krisenbedingt eintreten (z. B. geringere Steuereinnahmen, soweit nicht Ergebnis einer Maßnahme). Die zweite Kategorie beschreibt direkte Unternehmensbeihilfen durch den Staat. In Deutschland sind das z. B. Kredite der KfW. Enthalten sind aber auch Staatsbeteiligungen durch Eigenkapitalzuführungen zugunsten einzelner Unternehmen (z. B. in Deutschland: Deutsche Lufthansa). Die letzte Kategorie umfasst staatliche Kreditgarantien oder ähnliche Instrumente die im besten Falle, d. h. in Abwesenheit von Insolvenzen, zu keinen staatlichen Zusatzausgaben führen. Die aufgeführten Werte beschreiben die jeweiligen Unterstützungsmaßnahmen der verschiedenen Staaten in Relation zu ihrem Bruttoinlandsprodukt. Enthalten sind dabei neben bereits geleisteten auch alle angekündigten Unterstützungsleistungen.

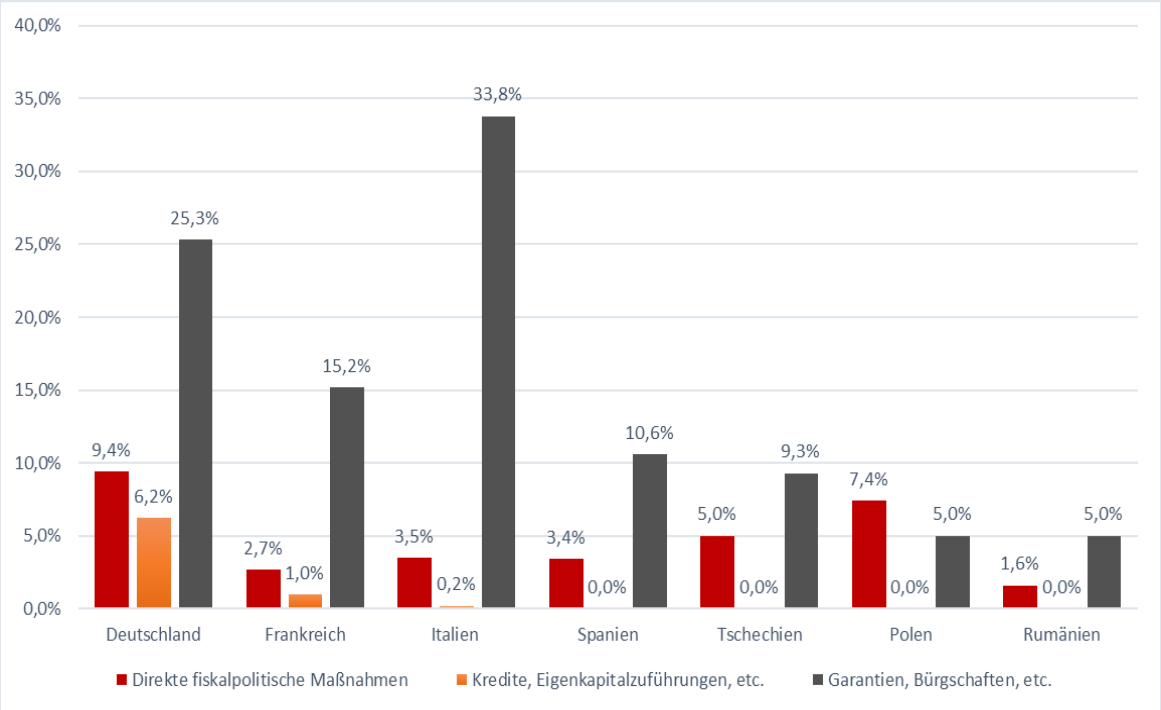

Abbildung 3: Staatliche Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen der Corona-Krise in Relation zum jeweiligen nationalen BIP in ausgewählten EU-Staaten. Daten: IMF (2020b).

Deutlich wird, wie groß die Variation im Vorgehen der Staaten und im Ausmaß der geleisteten Unterstützung ist. Deutschland bedient alle drei Kategorien und alle in großem Ausmaß. Insbesondere direkte Unternehmensbeihilfen durch Kredite und Eigenkapitalzuführungen spielen in Deutschland eine erheblich größere Rolle als in allen Vergleichsstaaten. Die ärmeren EU-Staaten sowie Spanien bedienen diese Kategorie gar nicht, Italien nur minimal. Deutschland setzt zudem die stärksten direkten fiskalischen Impulse. Nur Polen ist zu einem ähnlich großen Impuls in der Lage – bedient aber dafür die anderen Kategorien kaum. Schließlich ist auch das Ausmaß von Garantien in Deutschland ausgesprochen hoch. Nur Italien übertrifft Deutschland in diesem Bereich, spart aber offensichtlich in jenen Kategorien, die den direkten Einsatz staatlicher Mittel erfordern. Rumänien, als ärmstes der aufgeführten Länder, ist nur zu geringer (oder keiner) Unterstützung in allen drei Kategorien fähig – und das, obwohl Rumänien im 2. Quartal 2020 einen Wirtschaftseinbruch von 12,3 % hinnehmen musste. Diese ungleichen Reaktionen führen, soweit die Unterstützungsmittel sinnvoll eingesetzt werden, zu sehr unterschiedlich ausgeprägten Wachstumsimpulsen. Insbesondere in Spanien und Rumänien sind die eingesetzten Mittel in Anbetracht der dort zu verzeichnenden Wirtschaftseinbrüche viel zu gering. Und in Italien steht und fällt das großzügige Setzen auf Garantien mit dem Erfolg bzw. Misserfolg eines schnellen Herauswachsens aus der Krise. Gelingt das nicht bzw. kommt es zu einer Insolvenzwelle, wird die

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Haushaltsbelastung in Italien immens sein. Auch Frankreich steht vor großen Problemen. Die französische Wirtschaft brach bereits im 1. Quartal 2020 um 5,9 % ein, im 2. Quartal um weitere 13,8 %. Vor allem die fiskalischen Impulse sind vor diesem Hintergrund sehr gering. Allerdings darf man in Frankreich noch genügend finanzielle Ressourcen vermuten – anders als in den osteuropäischen Staaten, Italien und Spanien.

So unterschiedlich die bisherigen Reaktionen der dargestellten Staaten auch sind: Ob sie alle den Wirtschaftseinbruch ohne größere Narben überwinden, hängt von der epidemiologischen und wirtschaftlichen Entwicklung im 4. Quartal 2020 und im nächsten Jahr ab. Gelingt ein schnelles „Herauswachsen" aus der Krise, mögen selbst geringe eingesetzte staatliche Mittel ausreichend sein. Stehen wir hingegen vor einem langen Erholungsprozess, der unter Umständen durch die beginnende zweite Pandemiewelle komplett ausgebremst wird, droht einigen Staaten eine ökonomische und wohl auch soziale Katastrophe. Dies gilt für die ärmeren EU-Staaten, es gilt aber auch für Spanien und Italien. In Spanien herrscht bereits Massenarbeitslosigkeit, die durch eine Pleitewelle in der Realökonomie – man denke nur an den Tourismussektor – dramatische Ausmaße annehmen könnte. In Italien würden viele der staatlichen Garantien fällig, was den ohnehin bereits hohen Schuldenberg in ungeahnte Höhen treiben würde.

Hat die Corona-Rezession bereits Spuren in den öffentlichen Schuldenständen der EU-Staaten hinterlassen? Da bislang nur Daten für das 1. Quartal 2020 vorliegen und zudem die volumenmäßig größten nationalstaatlichen Unterstützungsprogramme – Garantien – (noch) nicht zu höheren Staatsausgaben führen, sind große Spuren der Rezession noch nicht zu erwarten. Die öffentlichen **Schuldenquoten** im Euroraum und der EU sind in Prozentpunkten im 1. Quartal 2020 nur mäßig gewachsen. Sie liegen nun bei 86,3 % (Euroraum) bzw. 79,5 % (EU) und damit sogar noch unter dem Vergleichswert des 1. Quartals 2019. Auch das wird sich im 2. Quartal deutlich ändern. Ausgesprochen hohe Schuldenquoten weisen bereits Griechenland (176,7 %), Italien (137,6 %) und Portugal (120 %) auf, Spanien liegt – noch hinter einigen anderen Staaten – bei 98,8 %. Die deutsche Schuldenquote liegt bei 61,3 % (Eurostat 2020e: 4).

Vor dem Hintergrund der im 2. Quartal 2020 zu erwartenden massiven Zunahmen der Staatsdefizite und Schuldenquoten stellt sich abschließend die Frage, wie es um die **Refinanzierungsbedingungen** der EU-Staaten am Kapitalmarkt bestellt ist. Abbildung 4 gibt hier einen Überblick. Als Indikator für die Refinanzierungsbedingungen ist hier die Verzinsung von Staatsanleihen mit 10-jähriger Laufzeit aufgeführt (rechte Achse). Zusätzlich sind die Schuldenquoten angegeben (linke Achse). Als Vergleichsstaaten sind mit Deutschland und Frankreich die zwei Eurostaaten mit dem höchsten Bruttoinlandsprodukt, die „Euro-Krisenstaaten" Spanien, Italien und Griechenland sowie fünf osteuropäische EU-Staaten, die nicht Mitglied der Eurozone sind – Kroatien, Polen, Rumänien, Tschechien und Ungarn – aufgeführt.

Wenn wir zunächst die fünf Euro-Staaten betrachten, erkennen wir, dass Schuldenquoten und die auf 10-jährige Anleihen von den jeweiligen Staaten zu zahlenden Zinsen zwar einen Zusammenhang aufweisen, aber es selbst den am höchsten verschuldeten Staaten Griechenland und Italien aufgrund der EZB-Stützungsprogramme möglich ist, sich zu sehr günstigen Bedingungen am Kapitalmarkt zu refinanzieren. Das bedeutet zugleich, dass günstige Hilfskredite der EU – etwa im Rahmen des ESM – für diese Staaten aufgrund eines kaum vorhandenen Zinsvorteils zurzeit nicht sonderlich attraktiv sind, insbesondere wenn sie mit Auflagen verbunden sind.[3]

[3] Kredite des EU-Kurzarbeiterprogramms SURE sind hingegen durchaus attraktiv, denn die Verzinsung liegt bei 0 % und die einzige mit der Kreditaufnahme verbundene Auflage ist die zweckmäßige Verwendung, vgl. Claeys (2020).

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

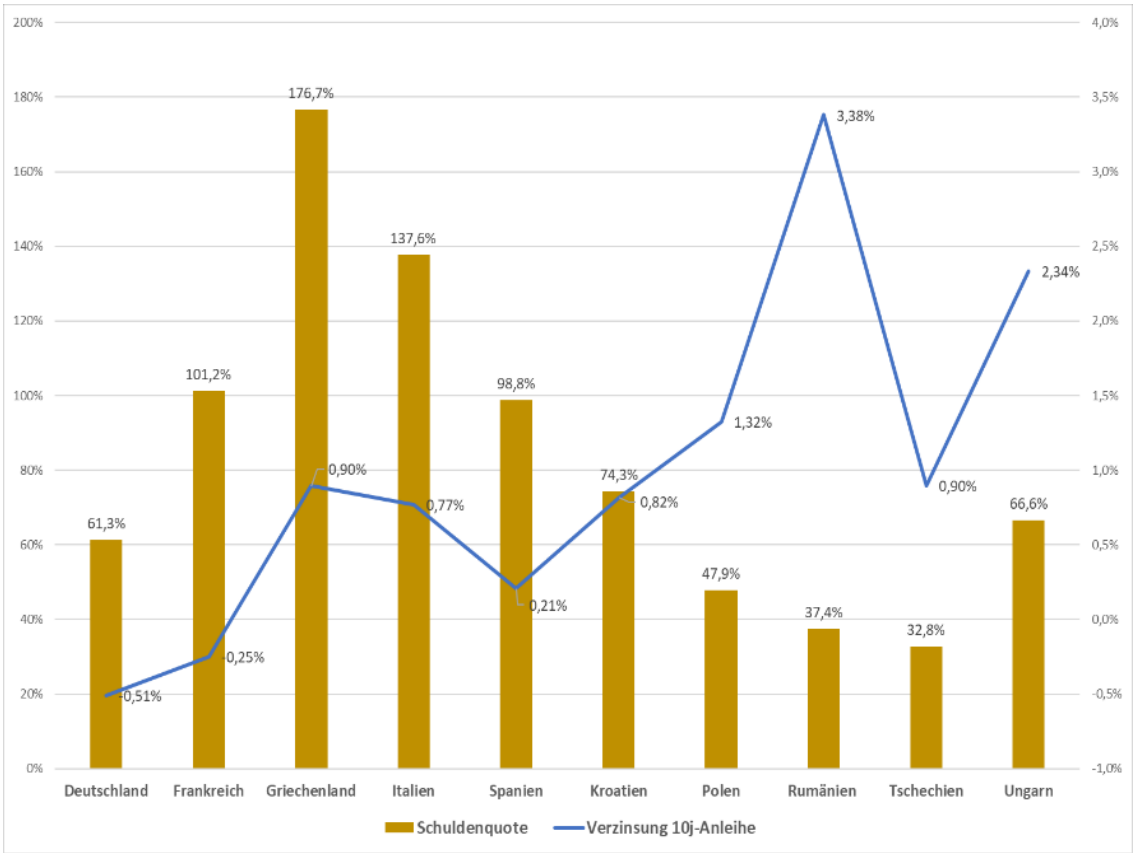

Abbildung 4: Staatsschuldenquoten und Verzinsung 10-jähriger Staatsanleihen am 08.10.2020 in ausgewählten EU-Staaten. Daten: Eurostat (2020e) und World Government Bonds (2020a).

Wenn wir die fünf osteuropäischen EU-Staaten mit eigener Währung betrachten, dann löst sich der Zusammenhang zwischen der Höhe der Schuldenquote und zu zahlenden Zinsen teilweise auf. Alle osteuropäischen Staaten weisen relativ geringe, zum Teil sogar sehr geringe Staatsschuldenquoten auf, ihre zu zahlenden Schuldenzinsen sind jedoch im Vergleich zu den Eurostaaten hoch. Das gilt insbesondere für Rumänien und Ungarn. Wenn man höhere Zinsen als Folge von Risikoaufschlägen sieht, dann ist das Vertrauen in die Schuldentragfähigkeit der osteuropäischen Staaten offenbar selbst bei niedrigen Schuldenquoten geringer. Dabei könnte man meinen, dass die fünf osteuropäischen Staaten über eine Waffe zur Bekämpfung des Wirtschaftseinbruchs verfügen, die die Eurostaaten nicht besitzen: Sie können ihre Währung abwerten und so ihren Export ankurbeln. Aber sie haben auch einen Nachteil, den die Eurostaaten nicht haben. Eurostaaten sind fast vollständig in eigener Währung, dem Euro, verschuldet – zwischen 95 % und 100 %. Die osteuropäischen Staaten können sich natürlich auch in ihrer je eigenen Währung verschulden, aber das ist vorwiegend bei Inländern möglich. Kredite aus dem Ausland erfolgen hingegen im Regelfall in Euro, US-Dollar oder Schweizer Franken. Im Jahr 2019 waren 77,9 % der ungarischen, 71,7 % der Kroatischen und 52 % der rumänischen Staatsschulden Schulden in Euro. In Tschechien (11,2 %) und Polen (25,2 %) ist die Verschuldung in Euro geringer, da aber der Anteil der Auslandsgläubiger hoch ist (50,2 % in Polen, 40,1 % in Tschechien) wird ein Teil der Schulden in US-Dollar oder Schweizer Franken aufgenommen worden sein (Eurostat 2019: 3). Das Problem der Verschuldung in Fremdwährung besteht nun zum einen darin, dass das Instrument der Abwertung stumpf wird, denn jede Abwertung der eigenen Währung erhöht die Menge, die an Eigenwährung aufgebracht werden muss, um Fremdwährungsschulden und damit verbundene Zinsverpflichtungen zu begleichen. Das zweite Problem ist, dass eine Abwertung auch auf anderem Weg zustande kommen kann, z. B. wenn die Inflationsrate in einem Nicht-Euro-Staat höher ist als die der wichtigsten Handelspartner – und sehr wichtige Handelspartner der osteuropäischen Staaten sind Staaten der Eurozone. Zurzeit liegen die Inflationsraten Rumäniens (2,5 %) und Ungarns (4 %) weit

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

höher als die Inflationsrate der Eurozone (- 0,2 %) (Eurostat 2020l: f). Das Problem der hohen Fremdwährungsverschuldung ist somit nicht rein theoretisch und einer der Gründe, warum osteuropäische Staaten höhere Risikoaufschläge zahlen müssen. Es gibt noch zwei andere Gründe. Zum einen ist nicht nur die Schuldenquote maßgeblich für die Schuldentragfähigkeit eines Staates, sondern auch die Fähigkeit zur Generierung von Staatseinnahmen zur Bedienung der Schulden. Diese ist in den osteuropäischen Staaten offensichtlich geringer. Zum anderen kann die EZB einzelne Eurostaaten mit erheblich mehr Schlagkraft unterstützen, als es den Zentralbanken der osteuropäischen Staaten möglich ist.

Es stellt sich daher die Frage, ob hohe Schuldenzinsen für osteuropäische Staaten im weiteren Verlauf der Corona-Krise zu Staatsschuldenkrisen führen könnten. Durch die Schwere der bisherigen Rezession haben diese Staaten bei ohnehin schon starker Verschuldung in Fremdwährung kaum andere Möglichkeiten, als weitere Kredite im Ausland aufzunehmen, sodass die Kosten einer Abwertung der eigenen Währung noch größer werden. Allerdings hat die EZB bereits reagiert und den Zentralbanken Ungarns, Rumäniens und einiger anderer Nicht-Euro-Staaten Liquiditätshilfen zugesagt (Skolimowski und Gulyas 2020). Bei einer weiteren Verschlechterung der ohnehin schwierigen wirtschaftlichen Situation könnte den osteuropäischen Nicht-Euro-Staaten eine weitere Schuldenaufnahme zu tragbaren Bedingungen dennoch erheblich schwerer fallen als den hochverschuldeten Eurostaaten Griechenland und Italien Sollte die zweite Pandemiewelle große ökonomische Schäden hinterlassen, könnte sich hier ein Problembereich auftun, der im Diskurs um die Auswirkungen des Wirtschaftseinbruchs in Folge der Corona-Pandemie bislang nur wenig Beachtung findet.

2. Aktuelle Prognosen

Prognosen werden häufig nur oberflächlich rezipiert. Es ist verführerisch – und aufgrund von Zeitrestriktionen oft auch notwendig – allein die tabellarisch sauber aufgeführten Ergebnisse einer Prognose zu betrachten, nicht aber die Annahmen, die hinter diesen Prognosen stehen, oder die Einschätzung der Prognostiker bezüglich der Art und der Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Risikofaktoren, die zu einer positiveren oder negativeren Prognose führen können. In normalen Zeiten ist das im Regelfall auch kein Problem, denn makroökonomische Prognosemodelle sind für eher langweilige Zeiten gebaut worden und im Laufe der Jahre in dieser Hinsicht immer zuverlässiger geworden.

Doch leben wir nicht in langweiligen Zeiten. Kein*e Prognostiker*in konnte im Jahr 2019 eine weltweite Pandemie vorhersagen. Im Herbst 2020 handelt es sich zwar um ein hinlänglich bekanntes Ereignis. Jedoch bleibt es aufgrund einer erheblichen Zahl von Unsicherheitsfaktoren immer noch ein schwieriges Unterfangen, mithilfe der gängigen Prognosemodelle einen verlässlichen Blick in die Zukunft zu werfen. So gingen Prognosen aus dem Frühjahr 2020 (z. B. Dullien et al. 2020b, IMF 2020c) von geringeren wirtschaftlichen Verwerfungen aus als Prognosen aus dem Sommer 2020 (IMF 2020d, ECB 2020a, European Commission 2020b). Die nun verfügbaren Herbstprognosen sind bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 2020 wieder etwas optimistischer. Diese Unterschiede liegen nicht an fehlerhaften Modellen oder groben Fehleinschätzungen der Prognostiker*innen. Im Laufe der Zeit sind lediglich neue Daten verfügbar geworden, die alte Modellannahmen und Risikoeinschätzungen stützten oder eben nicht. Beispielsweise fiel der Wirtschaftseinbruch im 2. Quartal 2020 etwas geringer aus als zunächst angenommen und die vorliegenden Zahlen aus dem 3. Quartal 2020 weisen auf einen stärkeren wirtschaftlichen Rebound hin als im Sommer 2020 erwartet wurde (IMF 2020e: 1). Gründe dafür waren massive staatliche Unterstützungsmaßnahmen, eine gelungene Beruhigung der Finanzmärkte und eine Stimmungsaufhellung durch die Ankündigung weiterer Unterstützungsmaßnahmen – u. a. des EU-Wiederaufbaufonds. (IMF 2020e: 4 ff.). Dennoch betonen alle vorliegenden Prognosen, dass vor allem für das 4. Quartal 2020 und für das Jahr 2021 erhebliche „Abwärtsrisiken“ existieren, die eine deutlich negativere künftige wirtschaftliche Entwicklung zur Folge haben können.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Ein Blick auf die Annahmen und Einschätzungen der Prognostiker*innen hat daher in nicht langweiligen Zeiten einen höheren Stellenwert als sonst üblich.

Bevor wir uns Risiken zuwenden, wollen wir jedoch einen Blick auf die sog. „Baseline-Szenarien“ verschiedener Prognosen und die dabei getroffenen Annahmen werfen. Berücksichtigt werden die Prognosen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW 2020), der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2020), des Internationalen Währungsfonds (IMF 2020e) und der Europäischen Zentralbank (ECB 2020b). Die ersten drei genannten Prognosen wurden im Oktober, die Prognose der EZB im September 2020 veröffentlicht.

Die wohl wichtigste in die Prognosemodelle eingehende Annahme betrifft die weitere Entwicklung der Pandemie und die dadurch erforderlich werdenden Infektionsschutzmaßnahmen bzw. ihre wirtschaftlichen Auswirkungen. Das DIW ist bezüglich der Pandemieentwicklung am optimistischsten und geht davon aus, dass es weder zu einem erneuten Anstieg der Infektionszahlen noch zu weiteren „Lockdowns“ kommen wird (DIW 2020: 644). Der IWF und die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose sind pessimistischer und erwarten einen bis ins Jahr 2021 reichenden Pandemieverlauf mit zum Teil notwendig werdenden, strikten Infektionsschutzmaßnahmen sowie Einschränkungen im Alltag (Social Distancing), allerdings keinen globalen Lockdown wie im Frühjahr 2020. Zudem wird in diesen Prognosen angenommen, dass Infektionsschutzmaßnahmen künftig effizienter eingesetzt und daher geringere ökonomische Kosten verursachen werden (IMF 2020e: 8, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2020: 9 und 16). Am pessimistischsten ist die EZB. Aus der Beobachtung des wieder zunehmenden Infektionsgeschehens in einigen Regionen Europa schließt sie auf eine Ausweitung und Intensivierung der Pandemie und auf eine Rückkehr strikterer Infektionsschutzmaßnahmen im Herbst 2020 und Winter 2020/2021. Jedoch geht auch sie davon aus, dass die Maßnahmen aufgrund gewonnener Erfahrung weniger ökonomische Schäden verursachen werden (ECB 2020b: 4). Alle Prognosen nehmen an, dass im Laufe des Jahres 2021 ein Impfstoff oder eine sonstige medizinische Lösung für die Pandemie gefunden wird, sodass spätestens ab 2022 durch Covid-19 keine Beeinträchtigung des Alltags und Wirtschaftslebens bedingt wird.

Bezüglich fiskal- und geldpolitischer Unterstützungsmaßnahmen gehen alle Prognosen von der Fortsetzung einer lockeren Geldpolitik und stabilen Refinanzierungsbedingungen für Staaten und Unternehmen aus. Zudem wird angenommen, dass neben den bereits wirksam gewordenen fiskalpolitischen Unterstützungsmaßnahmen auch alle von EU-Staaten angekündigten Maßnahmen durchgeführt werden bzw. nicht an Finanzierungsengpässen scheitern. Einzig die EZB berücksichtigt in ihrer Prognose auch den EU-Wiederaufbaufonds (vgl. Kapitel 4), allerdings nur hinsichtlich seiner positiven Auswirkungen auf die Refinanzierungsbedingungen von EU-Staaten am Kapitalmarkt (ECB 2020b: 4).

Einig sind sich alle Prognosen auch bezüglich der Richtung, aus der künftig Wachstumsimpulse erwartet werden. Neben den staatlichen Unterstützungsprogrammen wird als wichtiger Faktor der private Konsum angesehen. Während der ersten Jahreshälfte kam es aufgrund fehlender Konsummöglichkeiten sowie vorsichtsbedingten Ersparnissen zu einem „Konsumrückstau“, der sich in der zweiten Jahreshälfte 2020 und zu Beginn des Jahres 2021 auflösen und zu starken Nachfrageeffekten führen werde. Auch der Welthandel werde sich wieder erholen, aber noch 2021 hinter dem Handelsvolumen des Jahres 2019 zurückbleiben. Eine Art Rückstau gebe es auch im Bereich der Industrieproduktion, nachdem es in der ersten Jahreshälfte 2020 vor allem aufgrund von Lieferengpässen und dem Einbruch des Welthandels zu einer starken Unterauslastung der Produktionskapazitäten gekommen ist. Auch dieser Stau werde sich nun auflösen. Wenig Impulse seien hingegen im Bereich der privaten Investitionen zu erwarten. Zum einen aufgrund der geschilderten Unterauslastung der Kapazitäten, zum anderen aufgrund der bestehenden Unsicherheiten bezüglich der Pandemieentwicklung.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Bedeutend für Wachstumsprognosen ist schließlich noch die Frage, ob es gelingt, Narbenbildungen der Ökonomie zu verhindern. Die EZB geht davon aus, dass sich Firmeninsolvenzen nicht völlig vermeiden lassen werden und sich auch die Arbeitslosigkeit noch erhöhen wird, gleichzeitig aber Kurzarbeiterprogramme im Großen und Ganzen erfolgreich bleiben (ECB 2020b: 4). Auch der IWF geht davon aus, dass Firmenpleiten zunehmen werden, insbesondere nach dem Auslaufen von Unterstützungsprogrammen für Unternehmen (IWF 2020e: xv). Insgesamt aber wird die Frage der Narbenbildung eher im Bereich möglicher Abwärtsrisiken diskutiert bzw. hat auf die Baseline-Szenarien keinen wesentlichen Einfluss.

Insgesamt sind die bei der Berechnung der vier Prognosen getroffenen Annahmen, vielleicht mit Ausnahme der erwarteten Pandemieentwicklung, recht ähnlich. Die unterschiedlichen Annahmen bezüglich des künftigen Infektionsgeschehens fallen allerdings nicht sehr stark ins Gewicht, weil jene Prognosen, die hier etwas pessimistischer sind, zugleich davon ausgehen, dass Infektionsschutzmaßnahmen in Zukunft zielgenauer und effizienter eingesetzt werden, sodass sich die ökonomischen Schäden in Grenzen halten.[4]

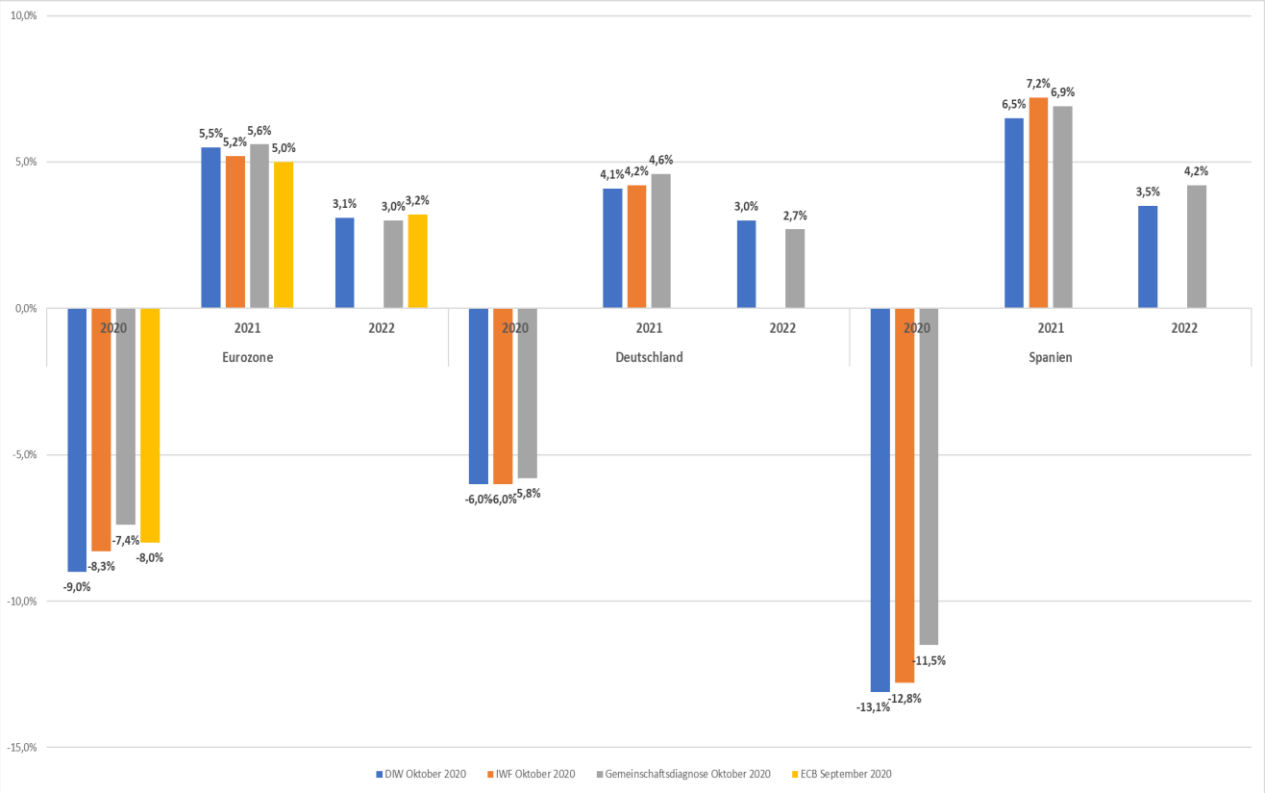

Abbildung 5: Wachstumsprognosen des IWF, der EZB, des DIW und der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose für die Eurozone, Deutschland und Spanien. Daten: IMF 2020e: 9, ECB 2020b: 6, DIW 2020: 644, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2020: 28.

Die vier Wachstumsprognosen unterscheiden sich daher auch nicht wesentlich, wie Abbildung 5 zeigt. Aufgeführt sind hier Prognosen für den Euroraum, Deutschland und Spanien. Alle Prognosen erwarten

[4] Man kann an dieser Stelle die Frage stellen, ob die vom DIW offengelegte Prognoseannahme, von keiner weiteren Verschärfung der Pandemie und entsprechend keinen starken Infektionsschutzmaßnahmen ausgegangen zu sein, im Vergleich zu den aufgeführten „pessimistischeren“ Annahmen der drei anderen Prognosemodelle nicht die „optimistischste“, sondern vielmehr die „ehrlichste“ ist. Anders gewendet, scheinen die Annahmen der drei anderen Prognosen bezüglich der Pandemieentwicklung ein reines Lippenbekenntnis zu sein, das mit keinem tatsächlichen Einfluss auf die Prognoseergebnisse verbunden ist. Falls dem so ist, könnten politische Entscheidungsträger durch den vermittelten Eindruck, die Pandemiefolgen seien ja bereits im Baseline-Szenario berücksichtigt worden, ernsthaft getäuscht werden.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

nach dem historischen Wirtschaftseinbruch im Jahr 2020 hohe Wachstumsraten für das Jahr 2021 und eine Wachstumsabschwächung im Jahr 2022. Trotz der insgesamt recht optimistischen Annahmen sind die Folgen der Corona-Rezession den Modellen zufolge noch lange nicht ausgestanden, auch wenn eine zweite Rezession oder eine längere wirtschaftliche Depression nicht befürchtet werden muss.

Wenn die Prognosen zutreffen, werden die wirtschaftlichen Schäden in Deutschland überschaubar bleiben. Spanien hingegen wird nach einem ausgeprägt tiefen Wirtschaftseinbruch im Jahr 2020, trotz Erwartung einer hohen Wachstumsrate im Jahr 2021, auch 2022 noch keine Wirtschaftsleistung auf Vorkrisenniveau erreicht haben. Für die hier nicht aufgeführten osteuropäischen EU-Staaten wird – mit Ausnahme Kroatiens – ein relativ milder Wirtschaftseinbruch im Jahr 2020 und ein vergleichsweise schnelles Herauswachsen aus der Krise angenommen. Am härtesten getroffen werden den Prognosen zufolge neben Spanien die südeuropäischen Staaten Portugal und Italien sowie Frankreich (vgl. z. B. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2020: 28).

Im Aggregat und für die meisten EU-Staaten sind die Prognosen vor dem Hintergrund der Tiefe des Wirtschaftseinbruchs im Jahr 2020 relativ optimistisch. Und es gibt auch durchaus bereits Hinweise darauf, dass sich verschiedene Wirtschaftssektoren nach Beendigung der striktesten Infektionsschutzmaßnahmen ab Juni 2020 deutlich erholt haben, sodass die Annahme einer vergleichsweise schnellen wirtschaftlichen Erholung nicht aus der Luft gegriffen ist.[5] Aber wird der im Sommer 2020 zu verzeichnende Wirtschaftsaufschwung anhalten? Das wird maßgeblich davon abhängen, ob nicht zwischenzeitlich Risikofaktoren eintreten. Aufgrund der ökonomischen Folgeeffekte gilt das Abwärtsrisiko einer sehr negativen Entwicklung der Pandemie in Europa in allen vier Prognosen als bedeutsamstes Risiko für eine wesentlich schlechtere wirtschaftliche Entwicklung als im „Baseline-Scenario“ erwartet. Was eine Realisierung dieses Risikos bedeuten kann, wird im Folgenden anhand eines von der EZB berechneten „Severe-Scenario“ dargestellt (ECB 2020b: 11 ff.).

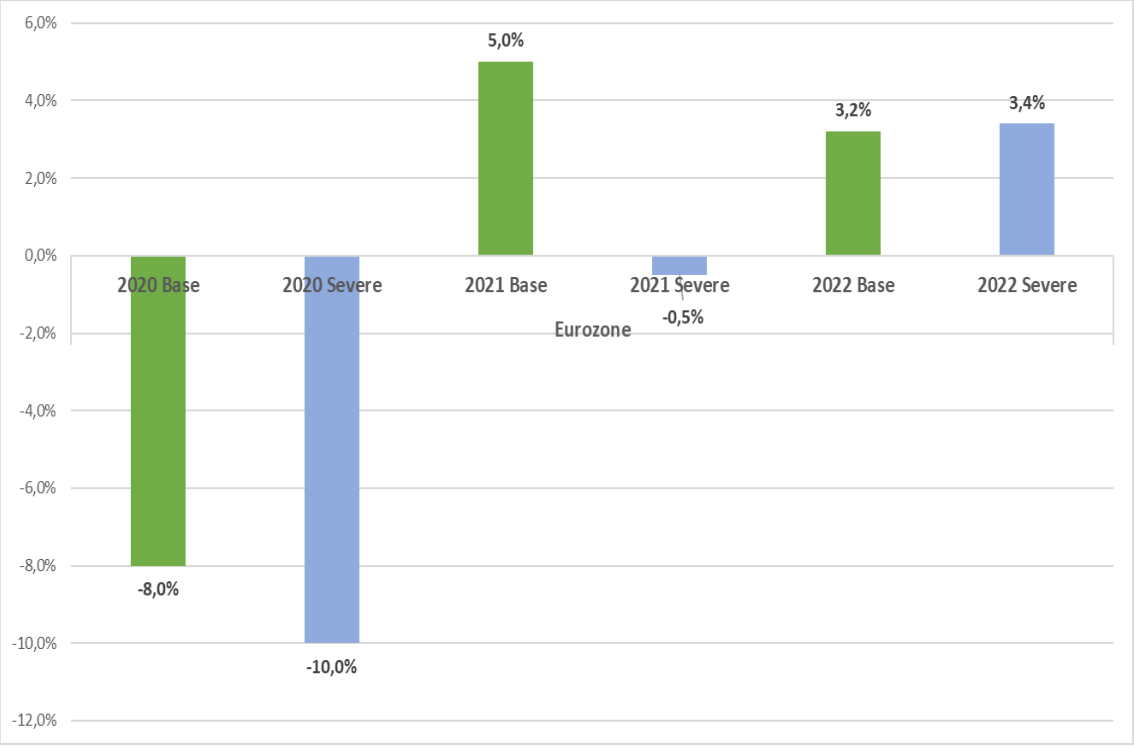

Abbildung 6: Alternative Wachstumsprognosen der EZB für die Eurozone. Daten: ECB 2020b: 12.

[5] Vgl. z. B. für den Einzelhandel (Eurostat 2020g: 1), für die Industrieproduktion (Eurostat 2020h: 1), für das Baugewerbe (Eurostat 2020i: 1) und für den internationalen Warenverkehr (Eurostat 2020j: 1).

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

In diesem Alternativszenario wird eine „starke Wiederkehr“ der Pandemie und die Wiedereinführung stringenter Infektionsschutzmaßnahmen in globalem Maßstab angenommen. Gebremst wird diese Entwicklung erst durch die Einführung eines Impfstoffs im Laufe des Jahres 2021, wobei es allerdings einige Zeit dauert, bis eine flächendeckende Impfung möglich ist. Die Pandemie, die Eindämmungsmaßnahmen sowie Verhaltensänderungen der Bevölkerung haben sektorübergreifend negative ökonomische Effekte, die sich zudem noch gegenseitig verstärken. Die Verlängerung der wirtschaftlichen Verwerfungen führt zu einer erheblich höheren Zahl von Firmeninsolvenzen. Folge ist neben einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit mit entsprechend negativen Effekten auf die Konsumnachfrage eine Belastung der Bankenbilanzen durch Kreditausfälle. Banken werden angesichts dieser Situation die Kreditbedingungen verschärfen, was weitere Unternehmen in Schieflage bringen kann bzw. weitere Insolvenzen nach sich zieht. Da die Pandemie nicht auf den Euroraum beschränkt ist, fällt auch die Exportnachfrage, was vor allem den bereits während der ersten Pandemiewelle gebeutelten Industriesektor trifft. Einige denkbare negative Effekte berücksichtigt das Severe-Scenario nicht, z. B. die Auswirkung der negativen wirtschaftlichen Entwicklung auf Staatshaushalte und damit zusammenhängend die für einige Staaten kaum oder nicht mehr vorhandene Möglichkeit, Betriebe über Wasser zu halten und Kurzarbeiterprogramme fortzuführen. Dennoch wären die Folgen eines Eintritts des Severe-Scenario auf die wirtschaftliche Entwicklung im Euroraum bereits erheblich, wie Abbildung 6 zeigt. Aufgeführt sind hier die Prognosen für das Baseline- und das Severe-Scenario.

Im Jahr 2020 wären die Auswirkungen einer schweren Pandemieverschärfung noch relativ gering, da die Berechnung das von einem starken wirtschaftlichen Rebound geprägte 3. Quartal 2020 berücksichtigt. Ausgeprägt negative Auswirkungen beginnen somit erst im 4. Quartal. Die schwerwiegendsten wirtschaftlichen Folgen sind im Jahr 2021 zu erwarten. Es käme zu keiner wirtschaftlichen Erholung, sondern im Gegenteil zu einer erneuten Rezession. Anders als die Rezession des Jahres 2020, träfe die Rezession des Jahres 2021 auf bereits deutlich geschwächte Wirtschaftsbetriebe und bereits stark belastete Staatshaushalte. Ihre Auswirkungen wären daher – obwohl der Wirtschaftseinbruch selbst wesentlich schwächer ausfällt – deutlich härter. Statt eines Herauswachsens aus der Krise würden die Staaten der Eurozone eine langfristige wirtschaftliche Stagnation mit hoher Arbeitslosigkeit, Masseninsolvenzen und zunehmend angeschlagenen Banken und Staatshaushalten erleben. Die bereits während der ersten Pandemiewelle am schwersten getroffenen Staaten würden die Grenzen ihrer fiskalischen Möglichkeiten erreichen. Selbst Staatsschuldenkrisen ließen sich unter diesen Bedingungen nicht ausschließen.

So muss es natürlich nicht kommen und es soll hier keineswegs der Teufel an die Wand gemalt werden. Allerdings hat sich das Abwärtsrisiko einer schweren Pandemieentwicklung in vielen Mitgliedsstaaten der EU bereits realisiert, wie der nächste Abschnitt zeigen wird. Ob darauf mit ähnlich starken Infektionsschutzmaßnahmen wie während der ersten Welle reagiert wird, wie im Severe-Scenario angenommen, ist eine zurzeit noch offene Frage. Zudem könnten die wirtschaftlichen Auswirkungen von Infektionsschutzmaßnahmen durch Lerneffekte und eine Verhinderung erneuter schwerer Lieferkettenstörungen tatsächlich geringer sein. Nicht bekannt ist außerdem, wie stark die Bevölkerung ihre sozialen Konsumaktivitäten (wieder) einschränken wird – mit oder ohne strikte Infektionsschutzmaßnahmen. Andererseits geht das Severe-Scenario auch nicht davon aus, dass die zweite Pandemiewelle einen ähnlich ausgeprägten Wirtschaftseinbruch wie die erste Welle verursachen wird. Allein eine Verlängerung der Krise bzw. Verschiebung der wirtschaftlichen Erholungsphase um ein Jahr kann bereits massive negative ökonomische Auswirkungen haben.

Stellt sich an dieser Stelle möglicherweise sogar die Abwägungsfrage zwischen Gesundheitsschutz und Wirtschaftsinteressen neu? Bevor wir uns dieser Frage in Kapitel 3.2. zuwenden, ist zunächst ein Überblick über das aktuelle Infektionsgeschehen in der EU ganz hilfreich, um sich ein Bild über das Ausmaß der gerade erst beginnenden zweiten Pandemiewelle zu machen.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

3. Epidemiologische Entwicklung in Europa

3.1. Die beginnende zweite Pandemiewelle im Herbst 2020

Bis in den Spätsommer 2020 hinein schien die Pandemiebekämpfung innerhalb der EU ein Erfolg zu sein. Dies galt vor allem mit Blick auf die USA. Dass es dort nie gelang, die Zahl der Neuinfektionen in den Griff zu bekommen, nährte das Narrativ, dass sich an dieser Stelle die Inkompetenz der aktuellen Regierung der Vereinigten Staaten an einem besonders tragischen Beispiel zeige. Europa habe es besser gemacht. Zunächst traf dieses Narrativ auch zu. Das hat sich nun geändert.

Es soll an dieser Stelle keineswegs in Frage gestellt werden, dass in den Vereinigten Staaten nie ein kompetenter Plan zur Bekämpfung der Corona-Pandemie am Werk war – die EU-Staaten hatten im Frühjahr 2020 wesentlich entschlossener gehandelt und den Schutz von Menschenleben über wirtschaftliche Interessen gestellt. Doch als die EU-Ökonomien im Sommer ihre striktesten Pandemiebekämpfungsmaßnahmen erheblich lockerten und vor allem jene Aktivitäten wieder zuließen, die nach heutigem Wissensstand einer Eindämmung der Zahl der Neuinfektionen besonders abträglich sind, wie z. B. private Feiern mit großer Teilnehmerzahl in geschlossenen Räumen, Bar-, Restaurant- und Discothekenbesuche und grenzüberschreitende touristische Mobilität, stieg die Zahl der täglichen Neuinfektionen zunächst noch mäßig, seit Oktober 2020 jedoch steil an und befindet sich mittlerweile weit über dem Niveau während der ersten Pandemiewelle und deutlich über dem Niveau in den USA – mit weiterhin steil ansteigender Tendenz. Offenbar sind nicht nur schillernde US-Politiker anfällig für Wunschdenken und inkonsequente Entscheidungen. Abbildung 7 zeigt die Folgen. Zu sehen ist hier die Zahl der täglichen Neuinfektionen pro einer Million Einwohner*innen im siebentägigen Durchschnitt seit Beginn der Pandemie im März und bis zum 21. Oktober 2020.

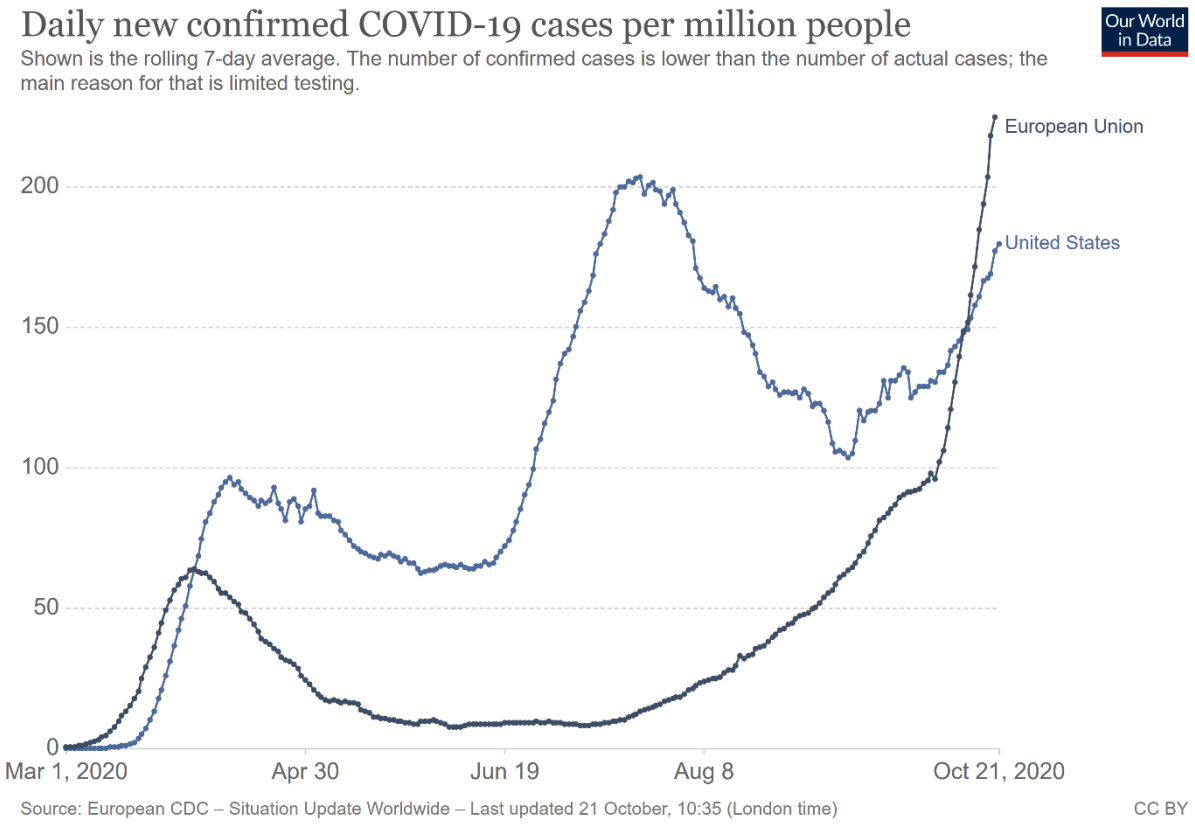

Abbildung 7: Rollierender siebentägiger Durchschnitt täglicher Covid-19-Neuinfektionen pro einer Million Einwohner*innen in der EU und in den USA (Stand: 21.10.2020). Abbildung: OurWorldinData.org, Daten: European CDC.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Der Erfolg der europäischen Pandemiebekämpfung im Frühjahr 2020 wird durch die aktuellen Entwicklungen keineswegs entwertet. Er hat die Gesundheitssysteme lange Zeit vor einer Überlastung geschützt, einen Zeitraum überbrückt, in dem bessere Behandlungsmethoden für besonders schwere Covid-Erkrankungen entwickelt wurden und er hat Regierungen Zeit verschafft, ihre Krankenhauskapazitäten auszubauen, Testkapazitäten zu erhöhen und Pläne zur Pandemiebekämpfung zu entwickeln. Gerade letzteres scheint aber nicht recht funktioniert zu haben. Zwar ist der enorme Anstieg der festgestellten Neuinfektionen sicherlich *auch* auf eine wesentlich höhere Zahl durchgeführter Tests als im Frühjahr 2020 zurückzuführen, andererseits liegt die Zahl durchgeführter Tests pro 1000 Einwohner*innen in den USA deutlich höher als in beinahe allen EU-Staaten.[6] Zudem hat auch die Zahl positiver Testergebnisse seit dem Sommer 2020 erheblich zugenommen und liegt in vielen EU-Staaten noch über den Werten im Frühjahr 2020, als vornehmlich schwere Fälle getestet wurden.[7] Offenbar haben die zunächst erzielten Erfolge zu einer Unterschätzung der Pandemie geführt und zur erwähnten kontraproduktiven Lockerung der Infektionsschutzmaßnahmen in besonders sensiblen Bereichen beigetragen. Die für den Herbst und Winter 2020 angekündigte zweite Welle der Pandemie begann früher als erwartet und es ist zu befürchten, dass sie den ersten Höhepunkt der Pandemie im März und April wie einen kleinen Testlauf aussehen lassen wird.

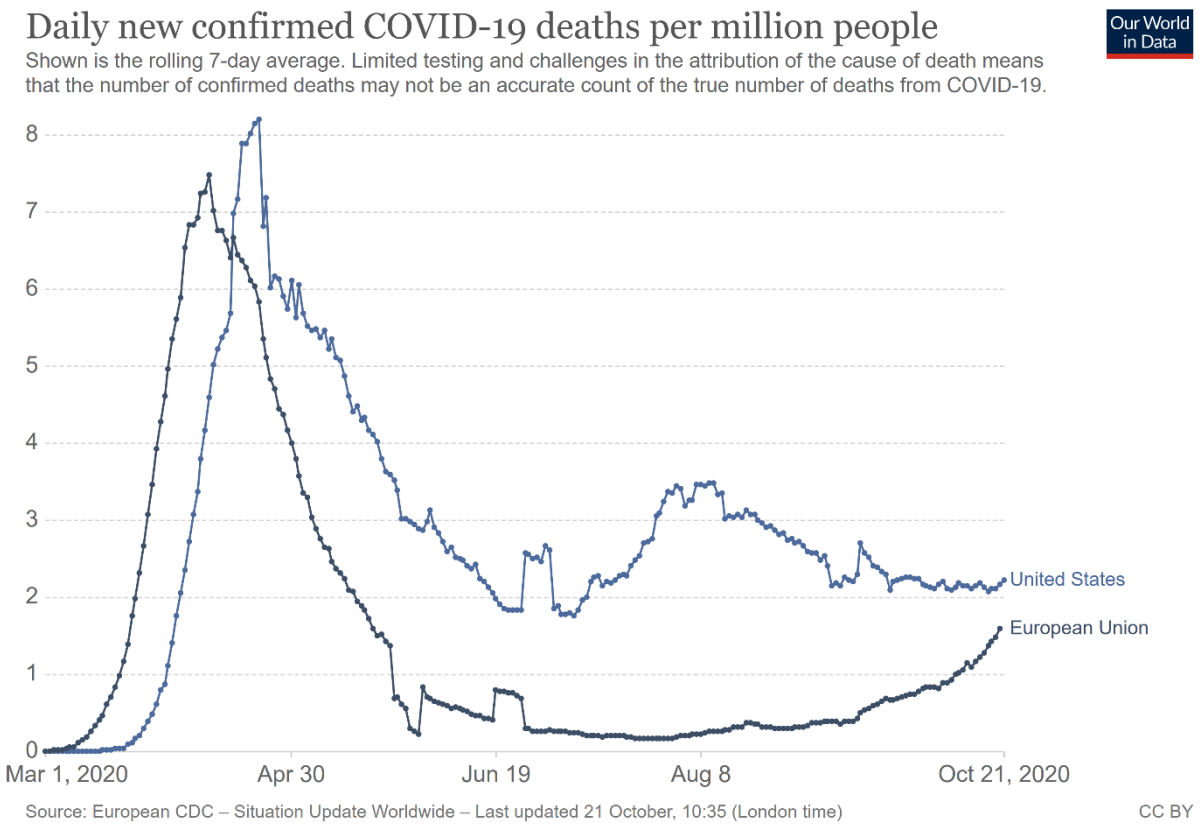

Abbildung 8: Rollierender siebentägiger Durchschnitt täglicher Sterbefälle in Folge einer Covid-19-Erkrankung pro einer Million Einwohner*innen in der EU und in den USA (Stand: 21.10.2020). Abbildung: OurWorldinData.org, Daten: European CDC.

[6] Vgl. https://ourworldindata.org/coronavirus-data-explorer?zoomToSelection=true&time=2020-03-01..latest&country=USA~EuropeanUnion~FRA~DEU~BEL~CZE~HUN~ITA~NLD~ESP&region=World&testsMetric=true&interval=smoothed&perCapita=true&smoothing=3&pickerMetric=location&pickerSort=asc (Stand: 16. Oktober 2020).

[7] Vgl. https://ourworldindata.org/coronavirus-data-explorer?zoomToSelection=true&time=2020-03-01..latest&country=EuropeanUnion~FRA~DEU~BEL~CZE~HUN~ITA~NLD~ESP&region=World&positiveTestRate=true&interval=smoothed&perCapita=true&smoothing=3&pickerMetric=location&pickerSort=asc (Stand: 16. Oktober 2020).

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Anders als während der ersten Pandemiewelle ist es bislang allerdings trotz zunehmender Tendenz noch nicht zu einem deutlichen Anstieg der auf eine Covid-19-Erkrankung zurückzuführenden täglichen Sterbefälle gekommen. Doch auch hier nähert man sich dem Niveau in den USA bereits bedrohlich an, wie Abbildung 8 zeigt. Zu sehen ist hier die Zahl der täglichen Sterbefälle infolge einer Covid-19-Erkrankung pro einer Million Einwohner*innen im siebentägigen Durchschnitt seit Beginn der Pandemie im März und bis zum 21. Oktober 2020.

Da Sterbefälle erst mit einiger Verzögerung der Zahl der Neuinfektionen folgen, ist jedoch anzunehmen, dass der steile Anstieg der Neuinfektionen in der EU zur Folge haben wird, dass die Zahl der täglichen Sterbefälle pro einer Million Einwohner*innen ebenfalls weiter zunehmen wird, wenn auch aufgrund der besseren medizinischen Versorgung das Niveau im März und April vermutlich nicht erreicht werden wird, falls es nicht zu einer Überlastung von Krankenhauskapazitäten kommt. Doch selbst wenn die Zahl der täglichen Sterbefälle künftig „nur“ das aktuelle Niveau in den USA erreicht (2,23), würden in der EU täglich knapp 1.000 bzw. pro Monat 30.000 Menschen an einer Covid-19-Erkrankung sterben.[8]

Selbstverständlich ist die Entwicklung nicht in der gesamten EU identisch. Abbildung 9 vergleicht die Zahl der täglichen Neuinfektionen pro einer Million Einwohner*innen in Deutschland, Frankreich und Spanien. Als Vergleichsmaßstab sind zudem wieder die Vereinigten Staaten aufgeführt. Erkennbar ist Deutschland von der zweiten Pandemiewelle trotz deutlich steigender Infektionszahlen *noch vergleichsweise* milde betroffen, während in Spanien und vor allem in Frankreich eine beängstigende Entwicklung zu beobachten ist.

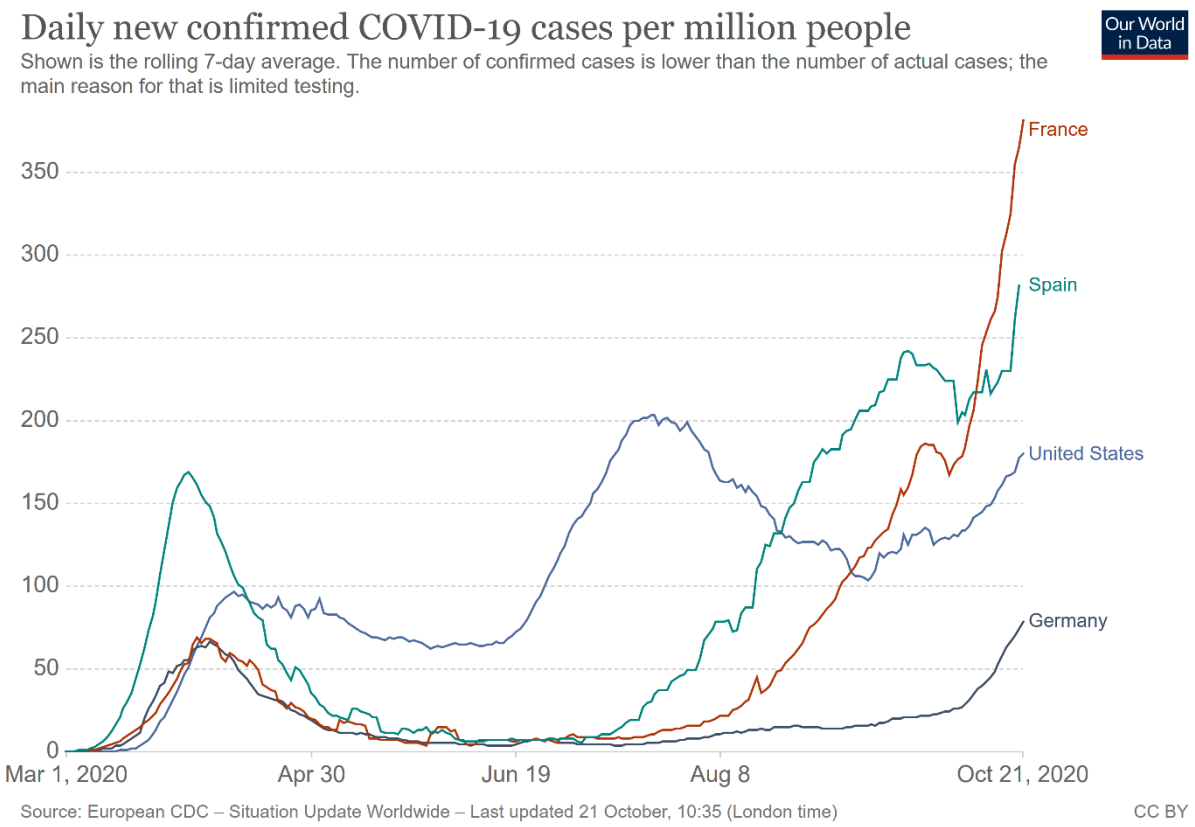

Abbildung 9: Rollierender siebentägiger Durchschnitt täglicher Covid-19-Neuinfektionen pro einer Million Einwohner*innen in Deutschland, Frankreich, Spanien, USA (Stand: 21.10.2020). Abbildung: OurWorldinData.org, Daten: European CDC.

[8] Die EU hat 447,7 Millionen Einwohner*innen (Eurostat 2020k).

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Die asymmetrische Entwicklung in den drei aufgeführten EU-Staaten ist nicht nur aus humanitären Gründen tragisch. Frankreich und Spanien gehören zu den wirtschaftlich am härtesten getroffenen Staaten der ersten Pandemiewelle. Eine schnelle wirtschaftliche Erholung ist hier aufgrund der epidemiologischen Entwicklung wenigstens zweifelhaft. Das gilt auch dann, wenn keine strikten Infektionsschutzmaßnahmen in Kraft gesetzt werden, wie in Abschnitt 3.2. besprochen werden wird.

An dieser Stelle kann kein Gesamtüberblick über das Infektionsgeschehen in allen EU-Staaten geleistet werden. Herausgegriffen werden sollen daher nur einige Extrembeispiele. Abbildung 10 zeigt die Zahl der täglichen Neuinfektionen in einigen osteuropäischen Staaten: Rumänien, Slowakei, Slowenien und Tschechien. Wiederum dienen die USA als Vergleichsmaßstab. In allen vier Staaten liegt die Zahl der täglichen Neuinfektionen pro einer Million Einwohner*innen oberhalb des Niveaus in den Vereinigten Staaten. Während die Situation in Rumänien, Slowenien und der Slowakei bereits sehr besorgniserregend ist,[9] ist die Situation in der Tschechischen Republik desaströs.

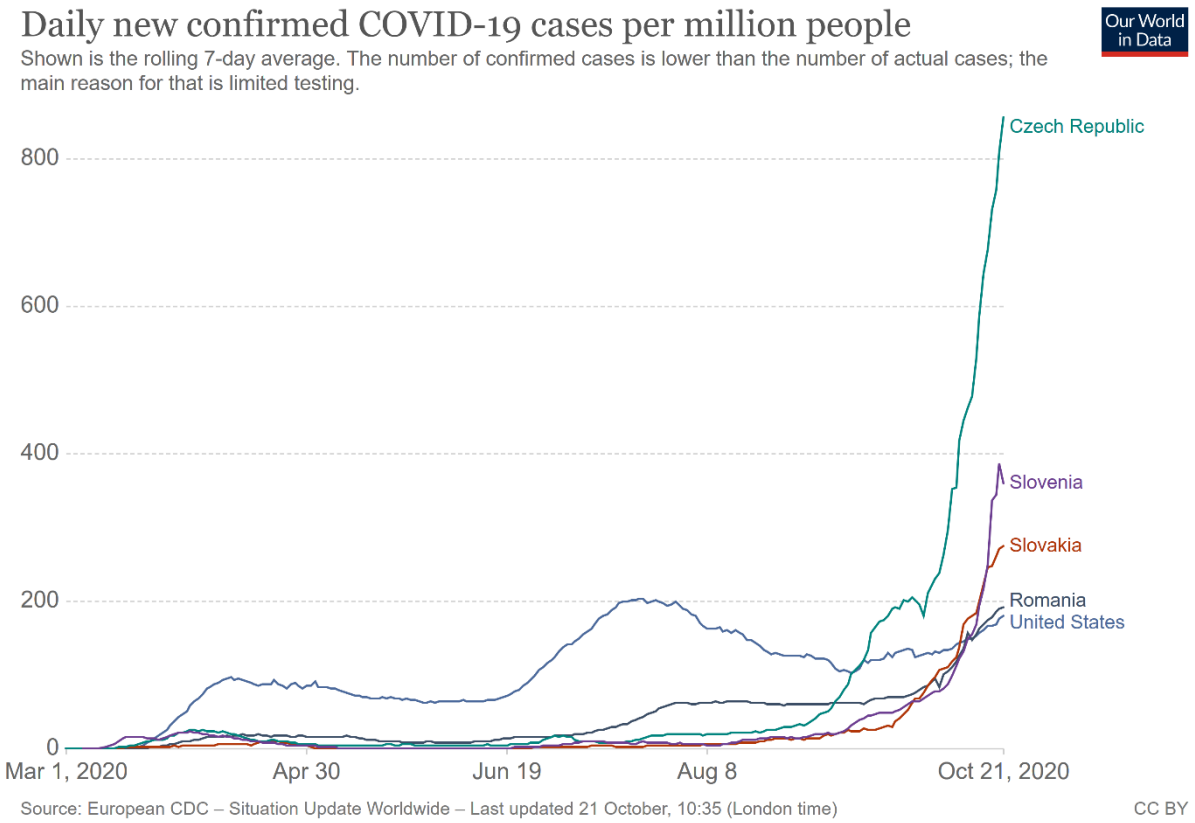

Abbildung 10: Rollierender siebentägiger Durchschnitt täglicher Covid-19-Neuinfektionen pro einer Million Einwohner*innen in Rumänien, Slowakei, Tschechien und den USA (Stand: 21.10.2020). Abbildung: OurWorldinData.org, Daten: European CDC.

Nur wenige EU-Staaten kommen (zurzeit) bezüglich der täglichen Neuinfektionen in die Nähe Tschechiens. Diese Staaten liegen allerdings in Westeuropa, wie Abbildung 11 zeigt. Aufgeführt sind hier die Niederlande und Belgien. Vor allem in Belgien ist die Pandemie zurzeit völlig außer Kontrolle geraten. Nicht nur ist die Zahl der täglichen Neuinfektionen in diesen beiden Staaten extrem hoch, auch weist die „Infektionskurve“ weiterhin steil nach oben.

[9] Gleiches gilt auch für die hier aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht aufgeführten osteuropäischen Staaten Kroatien, Polen und Bulgarien.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

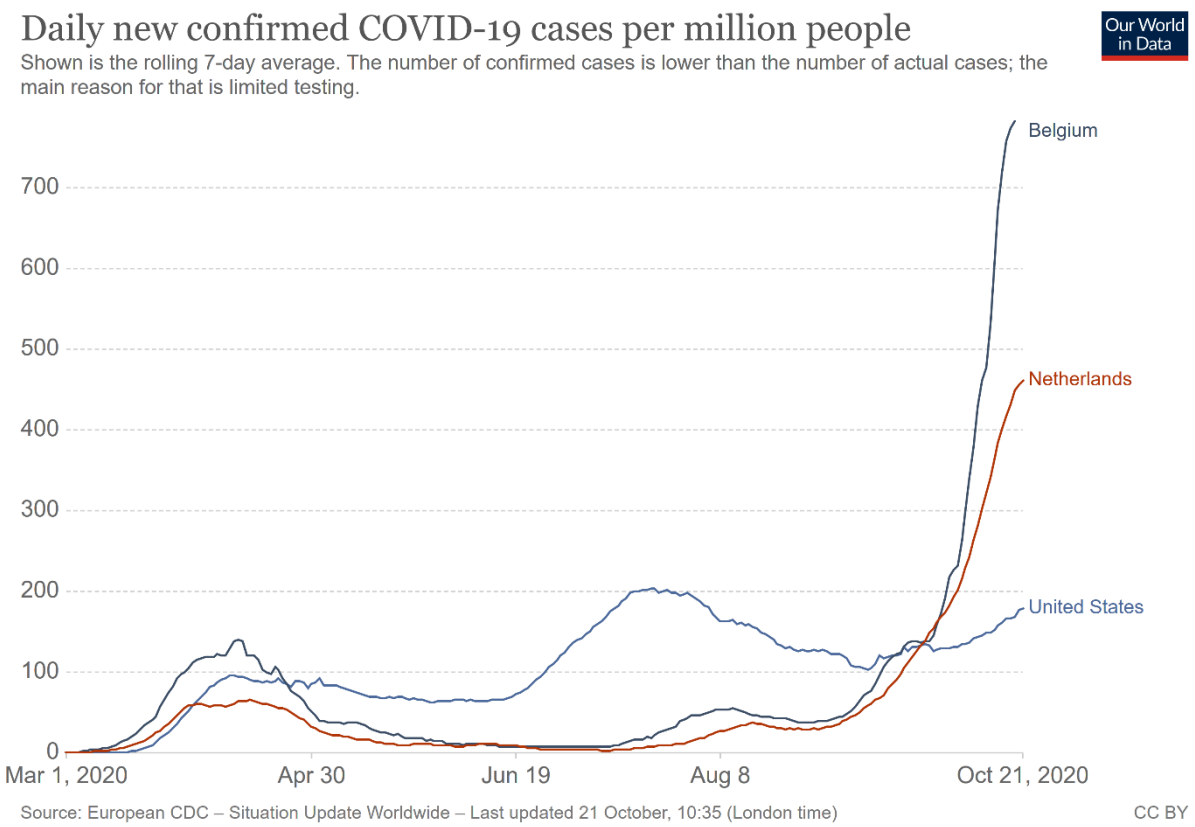

Abbildung 11: Rollierender siebentägiger Durchschnitt täglicher Covid-19-Neuinfektionen pro einer Million Einwohner*innen in Belgien, den Niederlanden und in den USA (Stand: 21.10.2020). Abbildung: OurWorldinData.org, Daten: European CDC.

Das in Kapitel 2 besprochene Abwärtsrisiko einer schweren zweiten Pandemiewelle hat sich, so kann man zusammenfassend feststellen, in einer ganzen Zahl von EU-Staaten bereits realisiert. Dort ist es nicht nur zu einer zweiten Welle gekommen, das Infektionsgeschehen ist sogar sehr deutlich ausgeprägter als während der ersten Welle. In einigen EU-Staaten – Deutschland ist aufgeführt worden – nimmt die zweite Welle noch einen flacheren Verlauf.[10] Das bedeutet aber zugleich, dass die epidemiologische Entwicklung in der EU – jedenfalls zu Beginn des Herbstes 2020 – *noch* sehr asymmetrisch ist. Ob das, *sollte es dabei bleiben*, auch zu einer sehr asymmetrischen wirtschaftlichen Entwicklung führen wird, hängt von zwei Dingen ab. Erstens, ob die betroffenen Volkswirtschaften zu strikten Infektionsschutzmaßnahmen zurückkehren – hierauf haben die jeweiligen Regierungen erheblichen Einfluss. Zweitens, wie sich die Bevölkerung in diesen Staaten verhalten wird – hierauf haben die jeweiligen Regierungen nur begrenzten Einfluss. Denn auch ohne strikte Infektionsschutzmaßnahmen kann die Angst vor einer Covid-19-Infektion zu einem starken Rückgang der sozialen Konsumaktivitäten führen. Beide Reaktionen würden einen wirtschaftlichen Aufschwung zumindest abbremsen. Soweit die asymmetrische Entwicklung nicht erneut zur Unterbrechung von Lieferketten führt, wäre immerhin kein wirtschaftlicher Einbruch wie im 2. Quartal 2020 zu erwarten. Dass hohe Neuinfektionszahlen in einer ganzen Reihe von EU-Nationen aber überhaupt keinen Einfluss auf den Handel haben werden, kann auch ausgeschlossen werden.

[10] Es sind allerdings nur wenige Staaten: Griechenland, Estland, Litauen, Lettland, Dänemark, Finnland und (mittlerweile auch) Schweden. In Schweden steigen die Zahlen allerdings wieder stark an, liegen im EU-Vergleich aber noch im unteren Bereich. In den kleinen EU-Staaten liegen die täglichen Neuinfektionszahlen pro Million Einwohner*innen in Liechtenstein, Luxemburg und Malta deutlich über den USA. In Zypern steigen die Neuinfektionszahlen stark an, das Niveau der USA wird aber noch nicht erreicht.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Sollte sich das Infektionsgeschehen im Herbst 2020 und Winter 2020/2021 noch wesentlich verschärfen und weitere Staaten treffen, was sehr wahrscheinlich ist, könnten einem schnellen Herauswachsen aus der Krise ab dem 4. Quartal 2020 in den meisten – wenn nicht allen – EU-Staaten hohe Hindernisse im Weg stehen. Vor diesem Hintergrund kann man sich die Frage stellen, ob der Konsens zu Beginn der Krise – Gesundheitsschutz geht wirtschaftlichen Interessen vor – noch gilt oder gelten sollte. Doch gibt es zwischen den beiden Zielen überhaupt einen Tradeoff? Muss man sich gegen das eine Ziel entscheiden, um das andere Ziel erreichen zu können? Mit dieser Frage beschäftigt sich der nächste Abschnitt.

3.2. Infektionsschutzmaßnahmen und wirtschaftliche Entwicklung: Eine Tradeoff-Beziehung?

In den Medien (und von selbsterklärten „Corona-Rebellen“) wird häufig Schweden als ein EU-Staat hervorgehoben, der im Zuge der ersten Welle der Corona-Pandemie kaum Infektionsschutzmaßnahmen in Kraft gesetzt hat und damit wirtschaftlich gut gefahren sei.

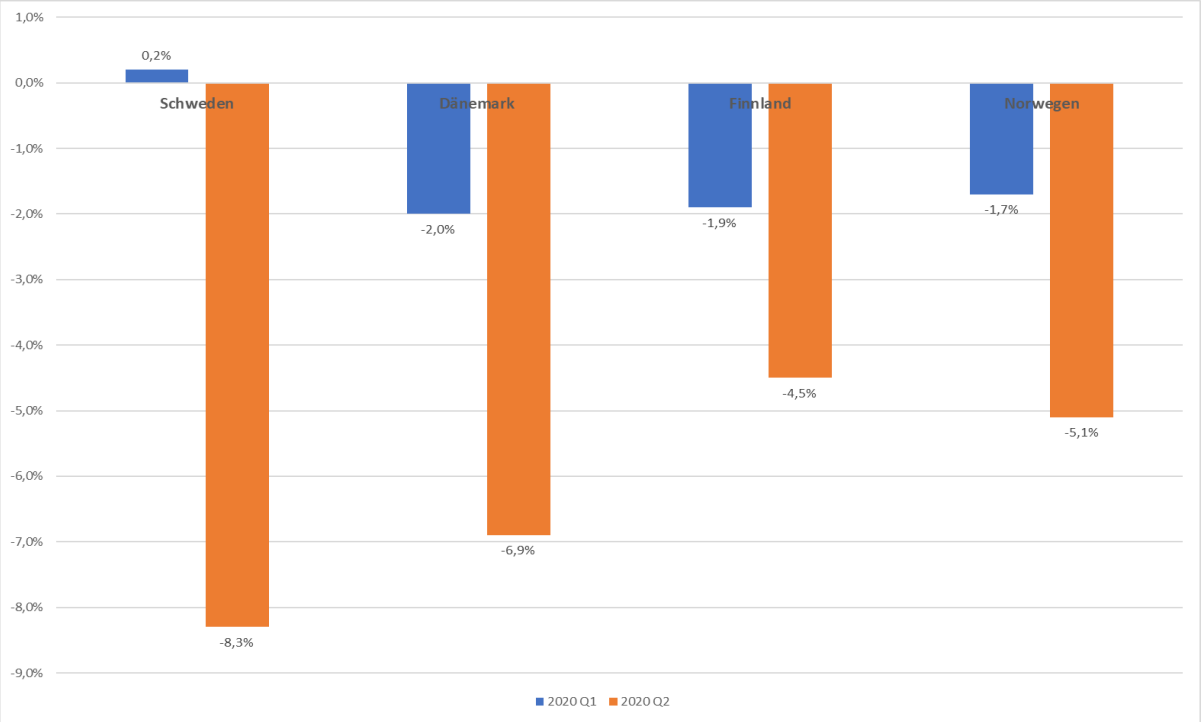

Abbildung 12: Wirtschaftswachstum in den ersten beiden Quartalen 2020 in Schweden, Dänemark, Finnland und Norwegen. Daten: Eurostat (2020a, 7).

So wird beispielsweise in einem im August 2020 erschienenen Artikel behauptet, dass das Beispiel Schweden zeige, dass es sehr wohl eine Tradeoff-Beziehung zwischen dem Schutz von Menschenleben und der Wirtschaft gebe (Hecking 2020). Der Autor vergleicht dabei den Wirtschaftseinbruch Schwedens im 2. Quartal 2020 (-8,6 %) mit dem EU-Durchschnitt (-11,7 %) und einigen EU-Staaten (sowie Großbritannien) mit besonders ausgeprägtem Negativwachstum. Seltsamerweise glänzen in seinem Ländervergleich jene Staaten durch Abwesenheit, die am ehesten mit Schweden vergleichbar sind. Das ist zum einen aufgrund geografischer Nähe und einer ähnlichen Wirtschaftsstruktur Dänemark, zum anderen sind aber auch weitere skandinavische Staaten interessant (Finnland und der Nicht-EU-Staat Norwegen), denn die Pandemie traf die skandinavischen Staaten ungefähr gleichzeitig und vor allem später als z. B. Spanien und Italien. Zudem zeichnen sich die drei Vergleichsstaaten dadurch aus, dass sie bereits im März 2020 zu wesentlich strikteren Infektionsschutzmaßnahmen griffen als Schweden. Vergleichen wir daher zunächst einmal die Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes (jeweils im

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Vergleich zum Vorquartal) dieser Staaten in den beiden ersten Quartalen des Jahres 2020 mit der schwedischen Wachstumsrate.[11]

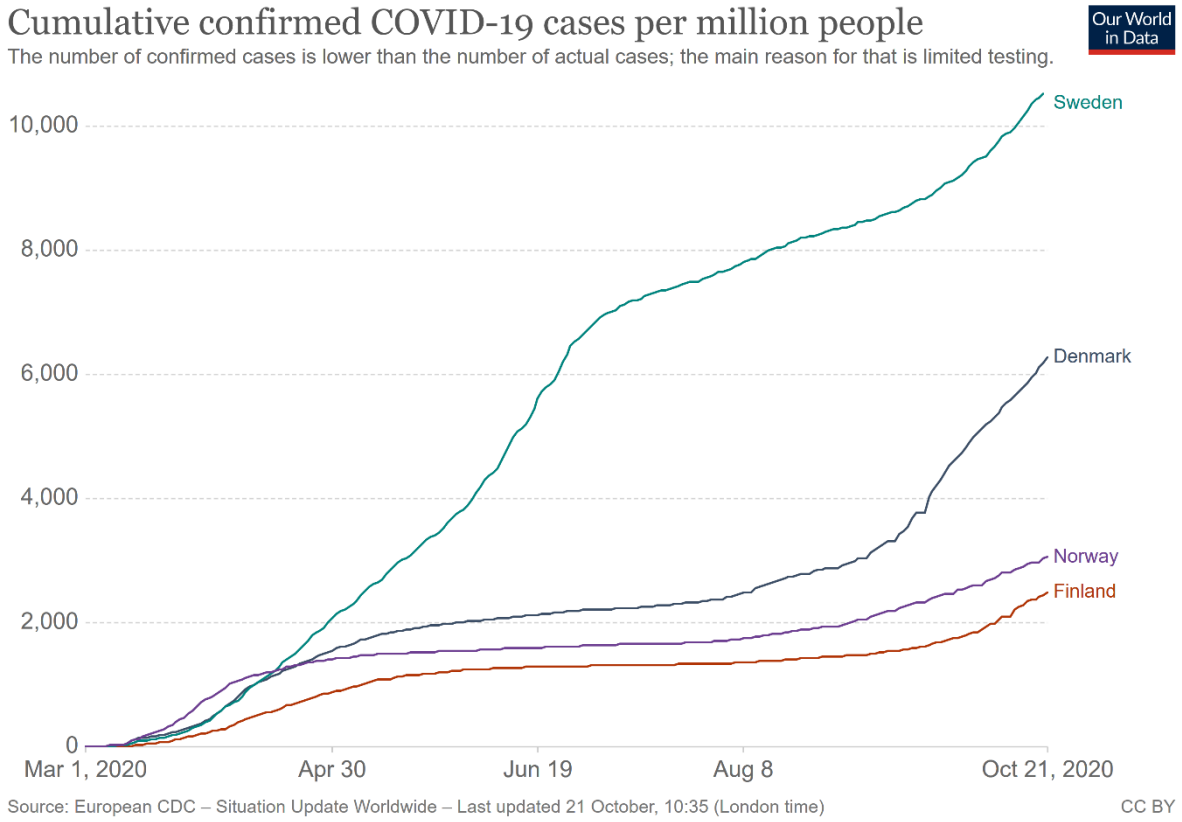

Abbildung 13: Kumulierte Anzahl an Covid-19-Infektionen pro einer Million Einwohner*innen in Schweden, Dänemark, Finnland und Norwegen vom 01.03.2020 bis zum 21.10.2020. Abbildung: OurWorldinData.org, Daten: European CDC.

Für alle drei Vergleichsstaaten zeigt sich im Verhältnis zu Schweden ein gleiches Muster. Im 1. Quartal 2020 führte die frühe Inkraftsetzung von Infektionsschutzmaßnahmen in den Vergleichsstaaten zu Negativwachstum, während Schweden noch ein leicht positives Wachstum verzeichnete. Im 2. Quartal lockerten die Vergleichsstaaten aufgrund der deutlich gesunkenen Zahl täglicher Neuinfektionen Ende April/Anfang Mai ihre Infektionsschutzmaßnahmen. In Schweden gab es nichts zu lockern, allerdings war hier die Zahl der Neuinfektionen deutlich höher (siehe Abbildung 13), was negative Auswirkungen auf den sozialen Konsum hatte. Ökonomisch schneidet Schweden im zweiten Quartal schlechter ab als alle drei Vergleichsstaaten und ein wesentlicher Vorteil zum besten Vergleichsstaat Dänemark ist nicht erkennbar – der Vorteil im ersten Quartal wird vom Nachteil im zweiten Quartal kompensiert. Ein ökonomischer Gewinn Schwedens ist mithin nicht zu entdecken. Kommen wir damit zur Kostenseite des schwedischen Vorgehens. Wie sieht es mit den epidemiologischen Daten im Vergleich zu den anderen drei skandinavischen Staaten aus? Abbildung 13 zeigt die kumulierte Zahl von Covid-19-Neuinfektionen in Schweden, Dänemark, Norwegen und Finnland pro einer Million Einwohner*innen seit dem Beginn der Pandemie. Die schwedische Strategie hat vor allem in den ersten Monaten der Pandemie zu einer weit höheren Zahl von Covid-19-Infektionen geführt als in den drei Vergleichsstaaten. Diese konnten die „Infektionskurve“ durch strikte Infektionsschutzmaßnahmen bereits sehr früh abflachen. Weil die medizinischen Behandlungsmöglichkeiten während der ersten Pandemiewelle besonders

[11] Die Werte für Schweden unterscheiden sich leicht von jenen, die von Hecking (2020) angegeben werden. Der Grund dafür ist, dass mittlerweile aktuellere Konjunkturdaten vorliegen. Die neueren Konjunkturdaten für Schweden sind dabei positiver als bei Hecking (2020), sodass seine Argumentation durch die Nutzung der neueren Daten sogar noch verstärkt würde, wenn sie korrekt wäre.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

schlecht waren, hatte die frühe Zunahme der Infektionszahlen in Schweden in Relation zu den Vergleichsstaaten einen besonders ausgeprägten Einfluss auf die Zahl der Gestorbenen pro einer Million Einwohner*innen, wie Abbildung 14 zeigt.

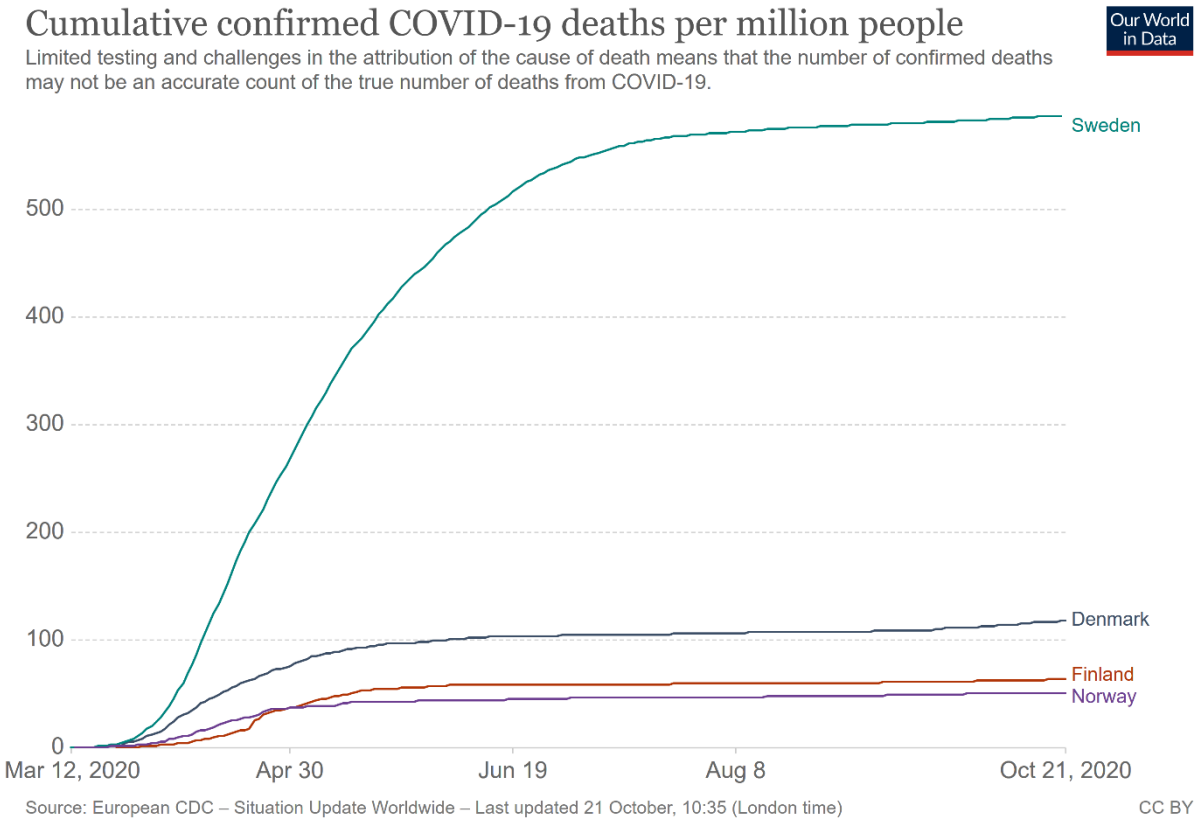

Abbildung 14: Kumulierte Anzahl der auf eine Covid-19-Infektion zurückzuführenden Gestorbenen pro einer Million Einwohner*innen in Schweden, Dänemark, Finnland und Norwegen vom 01.03.2020 bis zum 21.10.2020. Abbildung: OurWorldinData.org, Daten: European CDC.

In Schweden beläuft sich die Zahl der an einer Covid-19-Erkrankung Gestorbenen pro einer Million Einwohner*innen Mitte Oktober 2020 auf 586, in den Vergleichsstaaten hingegen auf 118 (Dänemark), 63 (Finnland) und 51 (Norwegen). Die Zahl der Gestorbenen stieg in Schweden selbst dann noch stark an, als in den drei Vergleichsstaaten beinahe niemand mehr an einer Covid-19-Erkrankung starb – ohne dass hierdurch ein ökonomischer Vorteil „erkauft“ worden wäre. Ob Schweden tatsächlich geglaubt hat, mit einer Strategie der Herdenimmunität besser durch die Krise zu kommen als andere Staaten, ist schwer zu beurteilen. Zwei Dinge wurden jedoch in Schweden sträflich missachtet. Zum einen nutzt der Verzicht auf strikte Infektionsschutzmaßnahmen auf Dauer wenig, wenn man ein kleines, wirtschaftlich eng mit anderen EU-Staaten vernetztes Land ist und diese alle zu weit strikteren Maßnahmen greifen. Auch schwedische Produzenten*innen sind auf internationale Lieferketten und internationalen Handel angewiesen. Zweitens leidet der Servicesektor eines Staates auch ohne formale Infektionsschutzmaßnahmen, wenn Konsumenten aufgrund des Infektionsgeschehens ihr Verhalten ändern.

Nun ist Schweden nur ein einzelner Fall und daher ist die Frage berechtigt, ob sich die gezeigte Entwicklung verallgemeinern lässt. Der Internationale Währungsfonds ist in einer Studie genau dieser Frage nachgegangen (IMF 2020e: 65 ff.). Untersucht wurde, in welchem Ausmaß der Wirtschaftseinbruch infolge der ersten Pandemiewelle auf staatliche Infektionsschutzmaßnahmen und/oder auf eine freiwillige Reduzierung sozialer Aktivitäten der Bürger*innen zurückzuführen war. Die Studie kommt

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

zu dem Ergebnis (IMF 2020e: 73-74):[12] *„Obwohl Lockdowns kurzfristig negative wirtschaftliche Auswirkungen haben, kann auch das unkontrollierte Anwachsen von Infektionen schwerwiegende wirtschaftliche Schäden verursachen. Denn eine freiwillige soziale Distanzierung als Reaktion auf steigende COVID-19-Infektionen hat erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Wirtschaft. (…). Die Wirksamkeit von Lockdowns bei der Reduzierung von Infektionen, verbunden mit der Feststellung, dass Infektionen in erheblichem Maße ökonomische Aktivitäten aufgrund freiwilliger sozialer Distanzierung beeinträchtigen, liefert eine wichtige neue Perspektive hinsichtlich der Kosten von Lockdowns. Das vorherrschende Narrativ stellt Lockdowns oft als einen Kompromiss zwischen der Rettung von Leben und einer Unterstützung der Wirtschaft dar. Diese Charakterisierung vernachlässigt den Punkt, dass Lockdowns trotz der damit verbundenen kurzfristigen wirtschaftlichen Kosten zu einer schnelleren wirtschaftlichen Erholung führen können, indem sie das Virus eindämmen und die freiwillige soziale Distanzierung verringern. Diese mittelfristigen Gewinne können die kurzfristigen Kosten von Lockdowns ausgleichen und möglicherweise sogar zu einer insgesamt positiveren Auswirkung auf die Wirtschaft führen*."

Die Autor*innen der Studie geben politischen Entscheidungsträger*innen zudem noch eine wichtige Handlungsempfehlung. Weil Lockdowns so erfolgreich sind, die Zahl von Neuinfektionen sehr schnell zu reduzieren, und weil das Ausmaß bzw. die Stringenz von Lockdowns mit abnehmenden Grenzkosten verbunden ist,[13] ist eine Strategie kurzfristiger strikter Lockdowns der Alternativstrategie einer langwierigen, schrittweisen Ausweitung von Infektionsschutzmaßnahmen vorzuziehen, weil letztere Strategie die Infektionszahlen weit weniger eindämmt und zu den direkten wirtschaftlichen Kosten der Infektionsschutzmaßnahmen die auf freiwillige soziale Distanzierung zurückzuführenden Kosten sowie die Kosten einer langsameren wirtschaftlichen Erholung hinzutreten. Leider ist in Deutschland und anderen EU-Staaten zurzeit, d. h. Mitte Oktober 2020, genau die zuletzt genannte Strategie zu beobachten. Der ursprüngliche Konsens, wonach Gesundheitsschutz wirtschaftlichen Interessen vorgeht, scheint bei politischen Entscheidungsträger*innen aktuell nicht mehr durchgehend vorhanden zu sein. Tragischerweise erreichen sie auf diese Weise weder eine schnellere Erholung der Wirtschaft noch eine Eindämmung der Pandemie. Es ist zu hoffen, dass es nicht dabei bleibt. Denn ansonsten wird der im nächsten Abschnitt besprochene EU-Wiederaufbaufonds seine Ziele kaum erreichen können.

4. Der EU-Wiederaufbaufonds Next Generation EU

Bereits seit dem 23. März 2020 arbeitete die EU-Kommission an der Konstruktion eines solidarischen EU-Wiederaufbaufonds. Unterstützung erfuhr dieses Projekt durch eine am 18. Mai 2020 vorgestellte deutsch-französische Initiative für einen Europäischen Wiederaufbaufonds zur Bewältigung der Corona-Krise (Deutsche Bundesregierung 2020, Présidence de la République 2020). Einigkeit über die Errichtung eines solchen Fonds herrschte zu jener Zeit jedoch nicht. Während die deutsch-französische Initiative eine Verschuldung der EU-Kommission am Kapitalmarkt in Höhe von 500 Mrd. Euro und eine Zuteilung der Mittel an besonders von der Krise betroffene oder mit der Bewältigung der Krisenlasten überforderte Staaten in Form von Transferzahlungen forderte, präsentierten die sog. „frugalen Vier" – Österreich, Niederlande, Schweden und Dänemark – als Antwort auf die deutsch-französische Initiative einen Gegenvorschlag, der sich im Rahmen der alten „EU-Orthodoxie" bewegte, d. h. vor allem eine Vergemeinschaftung von Schulden ablehnte (Rijksoverheid 2020). Während sich letztlich die Befürworter des Fonds durchsetzen konnten, erreichten die kritischen Staaten einige Zugeständnisse bzw. setzten einige Veränderungen des Vorschlags der EU-Kommission durch. Werfen wir jedoch zunächst einen Blick auf den Kommissionsvorschlag.

[12] Übersetzung durch den Autor dieses Textes.

[13] Damit ist gemeint, dass die zusätzlich verursachten wirtschaftlichen Kosten von Infektionsschutzmaßnahmen mit zunehmender Zahl oder mit zunehmender Verschärfung dieser Maßnahmen immer geringer werden.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

4.1. Next Generation EU – der Vorschlag der EU-Kommission vom 27.05.2020

Am 27. Mai 2020 veröffentlichte die EU-Kommission ihren Vorschlag zur Finanzierung und Ausgestaltung eines neuen EU-Wiederaufbaufonds Next Generation EU (NGEU). Der Vorschlag der EU-Kommission (European Commission 2020c) enthielt neben den Konstruktionsprinzipien des EU-Wiederaufbaufonds auch Anregungen zur Gestaltung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027.[14] Die weitere Diskussion wird sich größtenteils auf den Wiederaufbaufonds beschränken.

Die Mittel des Fonds sollen durch Verschuldung am Kapitalmarkt in Höhe von 750 Mrd. Euro aufgebracht werden. Der Kommissionsvorschlag sieht jedoch keine gesamtschuldnerische Haftung aller EU-Staaten für die aufgenommenen Schulden vor, stattdessen soll das EU-Budget als „Kreditsicherheit" dienen. Um dennoch eine günstige Verzinsung der aufgenommenen Schulden zu erreichen, soll die Eigenmittelobergrenze des EU-Budgets angehoben werden – quasi eine Erhöhung des Haftungskapitals. Das EU-Budget besitzt im Normalfall eine Eigenmittelobergrenze von 1,23 % des Bruttonationaleinkommens der EU. Diese Grenze soll vorübergehend um 0,6 % angehoben werden, finanziert durch erhöhte Beiträge der EU-Mitgliedsstaaten. Zurückgezahlt werden sollen die am Kapitalmarkt aufgenommenen Mittel erst ab frühstens 2028 und bis spätestens 2058 aus dem EU-Budget.

Zusätzlich wird vorgeschlagen, dass zur Finanzierung des EU-Budgets neben den Mitgliedsbeiträgen der EU-Staaten auch andere Quellen erschlossen werden sollen, sodass das EU-Budget künftig zum Teil durch EU-weite Steuern finanziert würde. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um das EU-Budget unabhängiger vom Streit der EU-Mitgliedsstaaten um die Höhe der Mitgliedsbeiträge zu gestalten. Etwas mutiger gedacht, könnte eine solche Finanzierung auch den Weg ebnen für eine nicht nur temporäre, sondern permanente und flexibel einsetzbare fiskalische Kapazität auf EU-Ebene, über die schon lange diskutiert und deren grundsätzliche Notwendigkeit von Ökonom*innen kaum bestritten wird (vgl. z. B. die Beiträge in Buti et al. 2020). Aus politischen Gründen geht der Kommissionsvorschlag aber nicht von einer dauerhaften Einrichtung einer fiskalischen Kapazität aus, es soll sich ausdrücklich um eine temporäre Lösung handeln. Zudem sind Zweifel berechtigt, ob die angedachten Quellen zur Finanzierung tatsächlich (bald) fließen würden, denn sie sind wenigstens zum Teil umstritten. Da wäre zum einen die Digitalsteuer, über deren EU-weite Einführung bereits seit vielen Jahren fruchtlos gestritten wird, sodass mittlerweile einige EU-Staaten eine eigene Digitalsteuer eingeführt haben (Schneemelcher 2019), was das Finden eines Kompromisses zusätzlich erschwert. Zum zweiten wird auf die Möglichkeit einer CO2-Grenzausgleichssteuer verwiesen. Diese wäre von Importeuren zu bezahlen, wenn bei Herstellung und Transport von in die EU eingeführten Produkten mehr CO2 emittiert wird als bei Herstellung innerhalb der EU. Auch über diese Steuer wird bereits seit langem diskutiert (z. B. Umweltbundesamt 2008). Aus ökologischen Gründen spricht viel für ihre Einführung. Ein Problem ist allerdings, dass eine solche Steuer außerhalb der EU als protektionistische Maßnahme interpretiert werden und es zu Vergeltungszöllen auf europäische Produkte kommen könnte. Auch ist ihre Wirkung auf Unternehmen innerhalb der EU ambivalent. Einige würden profitieren, wenn Konkurrent*innen aus dem EU-Ausland ihre Produkte nur noch teurer anbieten können. Andererseits würden sich für einen Teil der Unternehmen die Kosten für (bisher) aus dem EU-Ausland importierte Vorprodukte erhöhen, unabhängig davon, ob sie diese weiterhin von außerhalb der EU beziehen oder auf eine*n teurere*n EU-Produzenten*in ausweichen. Und sollte es zu Vergeltungszöllen kommen, würden auch exportorientierte Unternehmen Nachteile in Kauf nehmen müssen. Diese unterschiedlichen Auswirkungen dürften ein Hindernis dafür sein, dass sich alle 27 EU-Staaten auf eine solche Steuer einigen können, denn sie wären sehr unterschiedlich von ihr betroffen. Die anderen beiden Vorschläge zur Requirierung von Eigenmitteln könnten eher erfolgreich sein. Zum einen sollen Einnahmen aus dem EU-

[14] Der jeweils für sieben Jahre beschlossene Mehrjährige Finanzrahmen bestimmt über die Höhe der Haushaltsmittel der EU bzw. des „EU-Budgets".

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Emissionshandelssystem zum Teil ins EU-Budget fließen. Zum anderen soll eine neue Steuer auf nicht wiederverwertbare Kunststoffe eingeführt werden, auch diese Einnahmen würden ins EU-Budget fließen.

Mit der Tilgung der am Finanzmarkt aufgenommenen Mittel soll das EU-Budget erst ab 2028 belastet werden. Da die Tilgung aus dem EU-Budget erfolgt, wird sich spätestens dann die Frage stellen, ob die Eigenmittelobergrenze des EU-Budgets langfristig erhöht wird oder ob sie auf ihr ursprüngliches Niveau sinkt. In letzterem Fall würden dem EU-Budget durch die Tilgungszahlungen erhebliche Mittel entzogen, die dann für andere Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stünden. Bei einem ohnehin knapp bemessenen EU-Budget würden auf diese Weise ab 2028 für gesamteuropäische Projekte noch weniger Finanzmittel bereitstehen als vor der Corona-Krise. Es ist allerdings noch genügend Zeit vorhanden, eine zweckmäßige Lösung zu finden.

Dringlicher ist zurzeit die Frage, wie die Mittel des NGEU verwendet werden sollen, denn hierüber muss möglichst schnell entschieden werden. Im Vorschlag der EU-Kommission war vorgesehen, dass 500 Mrd. Euro der aufgenommenen Mittel als Transferzahlungen bzw. Zuschüsse und 250 Mrd. Euro als Kredite an EU-Mitgliedsstaaten fließen sollen. Der Begriff „Zuschüsse“ wird dabei von der EU-Kommission sehr weit ausgelegt, denn tatsächlich würden nur 433,2 Mrd. Euro als eigentliche Zuschüsse bereitgestellt, während 66,8 Mrd. Euro lediglich Garantien sind, mit deren Hilfe Anreize für private Investitionen gesetzt werden sollen (Darvas 2020a, b). Der Gesamtbetrag von 750 Mrd. Euro sollte auf drei Säulen mit sehr unterschiedlichen Zielsetzungen aufgeteilt werden (European Commission 2020c: 6 ff.).

Die **erste Säule** würde mit einem Budget von 610 Mrd. Euro die umfangmäßig weitaus bedeutendste Säule sein. Sie hätte das Ziel, EU-Mitgliedsstaaten „bei Investitionen und Reformen zur Bewältigung der Krise“ zu unterstützen. 560 Mrd. Euro (310 Mrd. Euro als Zuschüsse, 250 Mrd. Euro als Kredite) sollten in eine neue „Aufbau und Resilienzfazilität“ fließen, die aber nur auf den ersten Blick einem direkten Krisenbewältigungsinstrument entsprechen würde. Bereits die Vergabemodalitäten wären ausgesprochen voraussetzungsreich. Um die Mittel zu erhalten, müssten EU-Mitgliedsstaaten „maßgeschneiderte Konjunkturprogramme“ ausarbeiten, die im Einklang mit im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelten Investitions- und Reformprioritäten der betreffenden EU-Staaten und zudem im Einklang mit nationalen Klima- und Energieplänen sowie einer ganzen Reihe von weiteren Anforderungen stehen. Die EU-Kommission müsste diese Programme prüfen und absegnen und würde insofern großen Einfluss auf die Verwendung der Mittel nehmen. Die Vergabebedingungen sind zudem so angelegt, dass die Begriffe „Konjunkturprogramm“ und „Krisenbewältigung“ nicht recht passen. Zum einen, weil zunächst einmal „maßgeschneiderte Programme“ entworfen und von der EU-Kommission bewilligt werden müssten, was einige Zeit dauern kann, sodass ein konjunktureller Impuls unter Umständen zum falschen Zeitpunkt bzw. zu spät wirksam würde. Zum andern sollen die Mittel nicht in besonders von der Krise betroffene Sektoren fließen, sondern eher in Projekte mit mittel- bis langfristiger Zielsetzung, d. h. in Bereiche, die der klimafreundlichen Transformation dienen, besonders reformbedürftig sind oder in denen Investitionen aus sonstigen Gründen als besonders wichtig erachtet werden. Das muss keineswegs ein Nachteil sein, denn nicht jeder stark von der Krise betroffene Sektor verdient unter dem Gesichtspunkt der Klimafreundlichkeit Unterstützung. Aber die Verplanung des weitaus größten Teils des Wiederaufbaufonds für mittel- bis langfristigere Ziele lässt die Frage aufkommen, wie viel Finanzmittel dann noch übrig bleiben, um beispielsweise nicht finanzkräftigen EU-Staaten bei der Unterstützung kleiner und mittlerer Betriebe zu helfen, die besonders unter der Corona-Rezession leiden. Auch hierfür ist ein Posten vorgesehen, die finanzielle Ausstattung ist aber vergleichsweise gering: 50 Mrd. Euro sollen an eine neue Initiative „ReactEU“ fließen, und deren Ziel wäre tatsächlich eine Bewältigung direkter Krisenlasten. Die Mittel sollen in den Empfängerstaaten dafür sorgen, dass die Unterstützung von kleinen und mittleren Betrieben sowie Arbeitnehmern*innen

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

aufrechterhalten werden kann. Zusätzlich sollen diese eher knapp bemessenen Mittel aber auch noch Gesundheitssystemen und dem grünen und digitalen Wandel zugutekommen. Ob die Mittel dann noch tatsächlich ausreichen würden, um einen wesentlichen Unterschied bei der Aufrechterhaltung der Unterstützung von KMU und Arbeitnehmern*innen zu machen, ist fraglich. Wie bereits erwähnt wurde, sind die im Vergleich zu ReactEU doppelt so umfangreichen Mittel des Europäischen Kurzarbeiterprogramms SURE bereits Anfang Oktober 2020 so gut wie vollständig abgerufen worden.

Kommen wir damit zur **zweiten Säule**, deren Ziel die „Ankurbelung der EU-Wirtschaft durch Anreize für private Investitionen“ ist. Die hierfür veranschlagten Mittel von 56,3 Mrd. Euro sollen wieder an unterschiedliche Programme gehen. 26 Mrd. Euro aus NGEU gehen an ein neues „Solvenzhilfeinstrument“. Es ist gedacht für jene Staaten, die nicht in der Lage sind, ansonsten gesunden Unternehmen aus eigener Kraft mit Beihilfen zu unterstützen, um sie für einen gewissen Zeitraum vor Zahlungsunfähigkeit zu schützen. Das ist grundsätzlich eine gute Idee, doch die 26 Mrd. Euro würden nicht direkt an EU-Staaten gehen, sondern würden über die Europäische Investitionsbank als Garantien bereitgestellt, um 300 Mrd. Euro an privaten Investitionen in die angesprochenen Unternehmen zu mobilisieren. Mit weiteren 15,3 Mrd. Euro soll die Kapazität des schon bestehenden EU-Programms InvestEU verdoppelt werden, das ebenfalls Garantien bereitstellt, um private Investitionen zu mobilisieren. Die Zielrichtung dieses Fonds ist etwas anders als beim Solvenzhilfeinstrument, es geht vorrangig um Investitionen in Nachhaltigkeit, digitale Infrastruktur und Forschung. Schließlich soll als neues Instrument eine „Fazilität für strategische Investitionen“ errichtet werden, an die 15 Mrd. Euro fließen würden, mit deren Hilfe 150 Mrd. Euro an privaten Investitionen in „Schlüsseltechnologien“ generiert werden sollen.

Ziel der **dritten Säule** ist es, die (hoffentlich richtigen) „Schlüsse aus der Krise“ zu ziehen. In diese Säule würden die verbleibenden 83,7 Mrd. Euro aus NGEU in ein ganzes Sammelsurium von Maßnahmen fließen. 7,7 Mrd. Euro würden an ein neues Programm EU4Health gehen. EU-Staaten sollen hierüber Finanzhilfen für Investitionen in Gesundheitssicherheit, Krisenreaktionsfähigkeit, grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich, Früherkennung und Prävention und Weiteres erhalten. 2 Mrd. würden an rescEU zur EU-weiten Unterstützung des Katastrophenschutzes gehen. Die restlichen Mittel würden in bereits bestehende und auf Stärkung der Resilienz ausgerichtete Programme fließen. 13,5 Mrd. Euro aus NGEU sollten an HorizontEU gehen, ein Fonds der Forschung und Innovation unterstützt. Mit den zusätzlichen Mitteln (der Fonds verfügt insgesamt über 94,4 Mrd. Euro) sollen gezielt Forschung und Innovationen in den Bereichen Gesundheit und Klimaschutz gefördert werden. Weitere 15 Mrd. Euro aus NGEU würden an den Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raumes gehen und dort (vermutlich) Nachhaltigkeitszielen dienen. 30 Mrd. aus NGEU sollten in den Fonds für einen gerechten Übergang fließen, der wirtschaftliche Diversifizierung, Neugründungen von Unternehmen und Ähnliches in vom Strukturwandel (z. B. im Rahmen des Kohleausstiegs) negativ betroffenen Gebieten fördert. 10,5 Mrd. aus NGEU sollen an das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit gehen, das der Förderung von Menschenrechten, Geschlechtergleichheit und ähnlichen Anliegen in vor allem Entwicklungsländern dient. Weitere 5 Mrd. Euro waren für humanitäre Hilfe in Drittstaaten vorgesehen.

Erkennbar ist es nicht ganz korrekt, wenn der Fonds NGEU in Gänze als europäischer Wiederaufbaufonds bezeichnet wird. Die ersten beiden Säulen dienen nach dem Vorschlag der EU-Kommission vornehmlich diesem Zweck mit einem Finanzrahmen von 666,3 Mrd. Euro. Die Maßnahmen der dritten Säule sind allesamt sinnvoll, haben aber mit Wiederaufbau wenig zu tun.

Eine wichtige Frage wurde aber bislang außer Acht gelassen: An welche Staaten fließen die Mittel? Gibt es eine Art **Verteilungsschlüssel**? Bevor wir zum Vorschlag der EU-Kommission kommen, ist es sinnvoll, zunächst kurz die Schwierigkeiten bei der Festlegung eines Verteilungsschlüssels der Mittel aus dem EU-Wiederaufbaufonds zu diskutieren. Nicht nur aus politischen Gründen ist das Finden eines

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

solchen Schlüssels keine triviale Angelegenheit. Denn bei Festlegung eines Verteilungsschlüssels ergeben sich drei Probleme:

1. Es wäre offensichtlich unsinnig, für die Gewährung von Zuschüssen und Krediten die gleichen Regeln bzw. einen gleichen Schlüssel zu verwenden. Kredite müssen zurückgezahlt werden, kosten zusätzlich Zinsen und erhöhen die Schuldenquote eines Staates. Staaten haben daher einen Anreiz, Kredite nur bei einer tatsächlichen Notlage in Anspruch zu nehmen. Die Inanspruchnahme von Krediten kann keinem Staat aufgezwungen werden, sodass schon aus diesem Grund ein Verteilungsschlüssel keinen Sinn macht. Da allerdings die zur Verfügung stehende Kreditmenge begrenzt ist, ist es zweckmäßig, so wie beim Kurzarbeiterprogramm SURE, eine Obergrenze bei der Gewährung von Krediten an einzelne Staaten festzulegen.[15] Zuschüsse sind im Gegensatz zu Krediten geschenktes Geld. Hier einfach nur eine Obergrenze der Inanspruchnahme vorzusehen, würde zu einem Problem führen, das bei Krediten nicht existiert. Denn würde man Zuschüsse bis zum Erreichen der Obergrenze stets auf einen begründeten Antrag hin gewähren, würde sicherlich jedes Land einen Antrag auf den ihm zustehenden Höchstbetrag stellen, sodass die Mittel nicht nach tatsächlicher Notlage verteilt würden. Die Obergrenze wäre letztlich der Verteilungsschlüssel. Will man daher, dass die Zuschüsse dorthin gehen, wo die größte Notwendigkeit besteht, braucht man eine Regel für einen Verteilungsschlüssel, die dies berücksichtigt.
2. Ein denkbarer Verteilungsschlüssel für Zuschüsse könnte die Härte der Betroffenheit von der Corona-Rezession sein. Doch wenn man nach dieser Regel verfährt, dann sollte es eigentlich keinen bereits vorab festgelegten Verteilungsschlüssel geben, denn die Härte der Betroffenheit wird sich ja frühestens im Laufe des nächsten Jahres (2021), vor dem Hintergrund der zweiten Pandemiewelle vielleicht sogar erst (viel) später herausstellen. Wartet man allerdings auf den Zeitpunkt, an dem sich die Härte der Betroffenheit endgültig zeigt, wäre jede Möglichkeit einer möglichst frühzeitigen Hilfe ausgeschlossen. Man kommt daher, so unglücklich das auch ist, bei Zuschüssen bzw. Transferleistungen nicht um einen vorab festgelegten Verteilungsschlüssel herum, wenn man Gelder frühzeitig auszahlen will.
3. Es ergibt sich aber noch ein weiteres Problem: Zuschüsse stecken nicht nur in der umfänglich bedeutsamsten Aufbau- und Resilienzfazilität (Zuschüsse hier: 310 Mrd. Euro), sondern auch in vielen der anderen Programme, Initiativen und Fonds, die mit Geld aus dem Fonds NGEU bedacht werden sollen, aber ganz verschiedene Ziele verfolgen als die Aufbau- und Resilienzfazilität, und daher auch andere Verteilungsschlüssel rechtfertigen.

Die EU-Kommission hat in ihrem Vorschlag dann auch tatsächlich sehr verschiedene Verteilungsschlüssel für die Zuschüsse aus den verschiedenen Instrumenten gewählt (European Commission 2020d). Sie hier alle vorzustellen, würde den Umfang der Arbeit und die Aufnahmefähigkeit der Lesenden sprengen. Im Folgenden wird daher nur der Verteilungsschlüssel für die 310 Mrd. Euro an Zuschüssen, die über die Aufbau- und Resilienzfazilität verteilt werden sollen, diskutiert. Sie machen allein bereits knapp drei Viertel der (tatsächlichen) Zuschüsse aus und die Verteilung ist daher auch politisch die umstrittenste.

Beginnen wir mit der Fragestellung, welche alternativen Verteilungsschlüssel die EU-Kommission in ihrem Vorschlag hätte wählen können. Eine Möglichkeit wäre gewesen, die Zuschüsse nach dem prognostizierten Wirtschaftseinbruch im Jahr 2020 zu verteilen. So würde die Härte des Wirtschaftseinbruchs infolge der Corona-Krise in gewisser Weise berücksichtigt, ohne darauf warten zu müssen, bis sie sich endgültig realisiert. Dann würde allerdings z. B. – geht man von einer Prognose der Europäischen Kommission aus (European Commission 2020e) – Frankreich (-10,3 %) mehr erhalten als Griechenland (- 9 %) sowie alle osteuropäischen Staaten mit Ausnahme von Kroatien (- 10,8 %). Die Mittel

[15] Genau diese Regelung ist auch vorgesehen. Staaten sollen Kredite maximal in Höhe von 6,8 % ihres Bruttonationaleinkommens beantragen können.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

würden dann zwar gemäß der (prognostizierten) Betroffenheit fließen, aber völlig außer Acht lassen, dass die EU-Staaten sehr unterschiedlich zu einer eigenen Bewältigung der Krisenlasten in der Lage sind. Geeigneter wäre daher die Wahl eines Verteilungsschlüssels, der „Resilienz-Indikatoren" neben der prognostizierten Tiefe des Wirtschaftseinbruchs berücksichtigt. Als Resilienz-Indikatoren kämen z. B. die Höhe der Arbeitslosenquote, die Verschuldungsquote oder das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Frage. Diese würden dann ergänzend zur prognostizierten Tiefe des Wirtschaftseinbruchs berücksichtigt. Aus zwei Gründen schreckte die EU-Kommission aber vor diesem Schlüssel zurück. Zum einen muss die Prognose für 2020 keineswegs richtig sein und zudem ließe sich argumentieren, dass dann auch die Prognose für 2021 eine Rolle spielen sollte, die aber noch unsicherer ist. Zum anderen hätten bei Wahl dieses Verteilungsschlüssels Italien, Spanien und Griechenland einen erheblichen Teil der Zuschüsse erhalten, denn Italien und Spanien schneiden bei zwei, Griechenland sogar bei allen drei genannten Resilienz-Indikatoren schlecht ab, und zusätzlich ist die Wachstumsprognose für alle drei Staaten schlecht. Osteuropäische Staaten hingegen weisen eine relativ geringe Verschuldungsquote auf, die Arbeitslosigkeit ist ebenfalls nicht außergewöhnlich hoch und die Wachstumsprognose ist – wieder mit der Ausnahme Kroatiens – im EU-Vergleich ebenfalls nicht außergewöhnlich schlecht. Allein das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist in diesen Staaten niedrig.

Diese Überlegungen dürften wohl der Grund sein, dass die Europäische Kommission die Tiefe des Wirtschaftseinbruchs völlig aus dem Verteilungsschlüssel der Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität herausließ. Maßgeblich für die Verteilung der Transferzahlungen sollten stattdessen (a) die Bevölkerungsgröße im Jahr 2019, (b) die durchschnittliche Arbeitslosenquote in den Jahren 2015 bis 2019 und (c) das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf im Jahr 2019 eines EU-Staates sein – jeweils in Relation zum EU-Durchschnittswert.

Wie würden die Mittel verteilt, wenn man diesen Schlüssel verwendet? In einem Hintergrundpapier des Vorschlags der EU-Kommission ist der sich nach den oben genannten Kriterien ergebende Verteilungsschlüssel der Aufbau- und Resilienzfazilität aufgeführt (European Commission 2020d: 51). Die sich daraus ergebende Verteilung wird im Hintergrundpapier allerdings so berechnet, als ob der Verteilungsschlüssel auf die gesamten 750 Mrd. Euro des Fonds NGEU angewendet würde. Die sich aus dieser Berechnung ergebende Gesamtverteilung der Mittel ist daher in jedem Fall falsch.

In Abbildung 15 sind die Ergebnisse einer eigenen Berechnung aufgeführt, die nur die Zuschüsse der Aufbau und Resilienzfazilität berücksichtigt. Das sind, wie bereits gesagt, knapp drei Viertel aller Zuschüsse aus dem NGEU. Bei der Berechnung wurden die im Hintergrundpapier des Kommissionsvorschlags für jeden EU-Mitgliedsstaat aufgeführten Verteilungsschlüssel auf die 310 Mrd. Euro an Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität bezogen, um auf diese Weise die Bruttozuschüsse für jedes Land zu erhalten. Diesen entgegengesetzt werden müssen die Zahlungen zur Tilgung des NGEU, die ebenfalls im Hintergrundpapier für jeden EU-Staat aufgeführt sind (European Commission 2020d: 51) und hier anteilsmäßig (310/750) von den jeweiligen Bruttozuschüssen abgezogen wurden. Da die Tilgung über den MFR erfolgen soll, gilt hier die gleiche Regel wie bei den Beitragspflichten zum EU-Budget. Die für jeden EU-Staat anfallenden Tilgungszahlungen richten sich nach dem Verhältnis des Bruttoinlandsproduktes dieses Staates zum Bruttoinlandsprodukt der EU.[16] Der nach Abzug der Tilgungsleistungen berechnete Nettozuschuss wurde schließlich zum Bruttoinlandsprodukt der jeweiligen EU-Staaten in Beziehung gesetzt. Die Abbildung darf nicht so verstanden werden, als würde sie alle Hilfen – also zusätzlich alle anderen Zuschüsse und Kredite – zum Bruttoinlandsprodukt der jeweiligen EU-Staaten in Beziehung setzen. Sie macht aber die Verteilungswirkungen des Zuschusses aus der

[16] Wenn die Tilgungen aus einem umfangmäßig unveränderten MFR erfolgen würden, dann würden für die EU-Staaten im Grunde keine zusätzlichen Kosten anfallen, denn die Beiträge zum EU-Budget müssen sie ohnehin bezahlen. Da aber die Tilgungsmodalitäten noch umstritten sind, wird hier so getan, als führe die Tilgungsbelastung eines Staates zu tatsächlichen Zusatzkosten.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Aufbau- und Resilienzfazilität deutlich und zeigt so die Verteilungswirkungen des Löwenanteils der Zuschüsse.

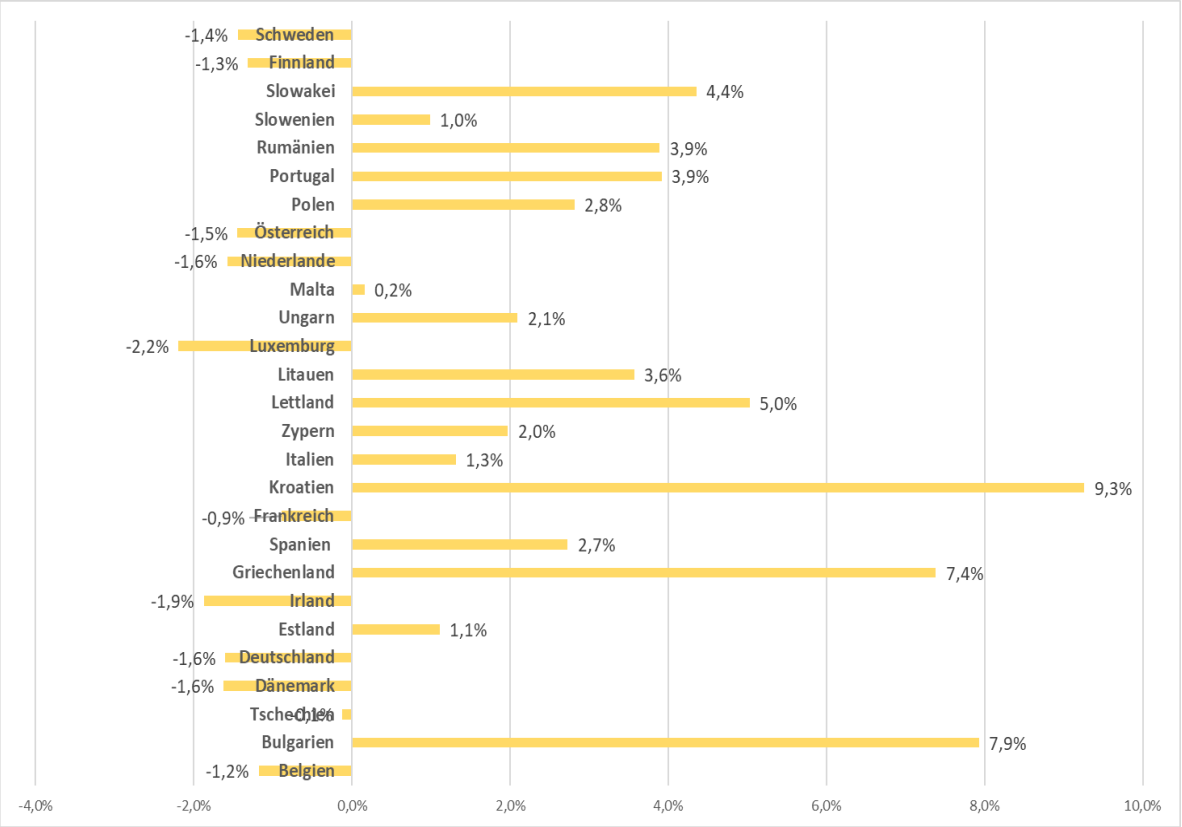

Abbildung 15: Verteilung der Nettozuschüsse der Aufbau und Resilienzfazilität des EU-Wiederaufbaufonds Next Generation EU auf die EU-Mitgliedssaaten in Relation zu ihrem jeweiligen Bruttoinlandsprodukt. Eigene Berechnung auf Grundlage von European Commission (2020d: 51).

Im Ergebnis zeigt sich, dass Spanien und Italien zwar zu den Profiteuren der Zuschussverteilung gehören würden, die Zuschüsse aber im Verhältnis zu ihrem Bruttoinlandsprodukt nicht übermäßig groß wären. Andere Staaten würden relativ zu ihrem (allerdings auch wesentlich geringeren) Bruttoinlandsprodukt weit mehr profitieren. Es sind vor allem osteuropäische Staaten: Kroatien, Bulgarien, Slowakei, Rumänien, Litauen und Lettland. Allerdings würde auch der Zuschuss an Griechenland, bezogen auf sein Bruttoinlandsprodukt, sehr hoch sein. Betrachtet man die absoluten Nettozuschüsse, dann stünden Spanien (34 Mrd. Euro) und Italien (23 Mrd. Euro) auf den ersten beiden Plätzen. Der Nettozuschuss, den Kroatien erhalten würde, beträgt im Vergleich dazu nur 5 Mrd. Euro. Erkennbar ist auch, dass die Geberländer mit Ausnahme von Tschechien allesamt nord- und mitteleuropäische Staaten sind.

Der Vorschlag der EU-Kommission sah sich – was auch erwartet werden konnte – einiger Kritik ausgesetzt. Zum einen forderten die frugalen Vier, dass das Verhältnis zwischen Zuschüssen und Krediten deutlich mehr zugunsten der Kredite ausfallen müsse. Kritik entbrannte aber auch am beschriebenen Verteilungsschlüssel. Dieser müsse unbedingt auch den Wirtschaftseinbruch eines Staates miteinbeziehen. In der derzeitigen Form würden – was unzweifelhaft stimmt – nur historische Werte zur Festlegung der Verteilung verwendet. Kritisiert wurde schließlich auch, dass die 750 Mrd. Euro des NGEU in viel zu vielen Programmen versickern würden. Auf diese Weise würde der eigentliche Zweck des Fonds, nämlich ein Fonds zum wirtschaftlichen Wiederaufbau von EU-Staaten zu sein, vernachlässigt. Nach mehrtägigen Beratungen im Juli 2020 fanden diese Kritikpunkte in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21. Juli 2020 Berücksichtigung (Europäischer Rat 2020b).

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

4.2. Next Generation EU – die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21.07.2020

Der Europäische Rat bestätigte die Grundsätze des NGEU. Er ermächtigt die Europäische Kommission, im Namen der EU 750 Mrd. Euro am Kapitalmarkt zugunsten des NGEU aufzunehmen. Das Verhältnis zwischen Zuschüssen und Krediten wurde aber deutlich geändert. Nur noch 390 Mrd. Euro statt zuvor 500 Mrd. Euro sollen Zuschüsse sein, entsprechend wurde das Volumen der Kredite auf 360 Mrd. Euro (zuvor 250 Mrd. Euro) aufgestockt. Allerdings ist zu bedenken, dass auch zuvor tatsächlich nur 433,2 Mrd. Euro tatsächlich Zuschüsse waren, der Rest Garantien. Das ist ein durchaus wichtiger Punkt, denn die Schlussfolgerungen des Rates sehen vor allem bei den Garantien Streichungen vor, sodass das Volumen der tatsächlichen Zuschüsse nach dem Ratsbeschluss weniger sinken würde, als es zunächst den Anschein hat. An den Rückzahlungsmodalitäten änderte sich nichts, weiterhin ist vorgesehen, dass sie aus dem EU-Budget entrichtet werden sollen. Festgelegt wurde zudem, dass zur Gewährleistung einer frühzeitigen Auszahlung der Mittel des NGEU Abkommen mit den abrufenden EU-Staaten bis spätestens zum 31.12.2023 getroffen werden und Auszahlungen bis spätestens zum 31.12.2026 erfolgen müssen. Das ist zwar immer noch alles andere als frühzeitig, aber EU-Staaten sind nicht gehindert, mit Projekten bereits vor Auszahlung, also zunächst auf eigene Kosten, zu beginnen. Dennoch ist klar, dass der Schwerpunkt des NGEU auf dem Wiederaufbau *nach* Überwindung des unmittelbaren Wirtschaftseinbruchs infolge der ersten Pandemiewelle liegen soll.

Die Ausstattung der drei in 4.1. erläuterten Säulen mit Mitteln aus dem NGEU soll nach den Schlussfolgerungen des Rates völlig verändert werden (Europäischer Rat 2020b, 5). Die **erste Säule** mit dem Ziel, EU-Mitgliedsstaaten „bei Investitionen und Reformen zur Bewältigung der Krise“ zu unterstützen, soll nun einen noch größeren Anteil als nach dem Kommissionsvorschlag erhalten. Statt zuvor 610 Mrd. Euro sollen mit insgesamt 720 Mrd. Euro fast die gesamten Mittel des NGEU an die erste Säule gehen. Die Aufbau- und Resilienzfazilität soll mit 672,5 Mrd. Euro (zuvor: 560 Mrd. Euro) ausgestattet werden, davon 312,5 Mrd. als Zuschussleistungen (zuvor: 310 Mrd. Euro) und 360 Mrd. Euro als Darlehen (zuvor: 250 Mrd. Euro). Leider sollen dem einzigen Programm, dessen Ziel die Aufrechterhaltung von Unterstützungsleistungen für KMU und Arbeitnehmer*innen ist (ReactEU), die Mittel um 2,5 Mrd. Euro auf nun 47,5 Mrd. Euro gekürzt werden.

Bei der **zweiten Säule**, deren Ziel die „Ankurbelung der EU-Wirtschaft durch Anreize für private Investitionen“ ist, wurden die Mittel stark zusammengestrichen. Das Solvenzhilfeinstrument soll überhaupt nichts mehr erhalten (zuvor: 26 Mrd. Euro), InvestEU 5,6 Mrd. Euro statt zuvor 30,3 Mrd. Euro.

In der **dritten Säule** mit der Zielsetzung „aus der Krise zu lernen“, sollen das Gesundheitsprogramm EU4Health, die Humanitäre Hilfe für Drittstaaten und das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit nun keine Mittel mehr aus dem NGEU erhalten, bei den anderen Fonds und Instrumenten dieser Säule wurde stark gekürzt.

Auch wenn die Neuverteilung der Mittel für Zuschüsse und Kredite beklagenswert ist bzw. den solidarischen Charakter des NGEU weiter verwässert, ist die geplante Neuausrichtung auf die erste Säule eine grundsätzlich gute Entwicklung, denn der EU-Wiederaufbaufonds soll dem Selbstanspruch nach eben genau dem Zweck dienen, der ihm den Namen gegeben hat. Es wäre jedoch wünschenswert gewesen, wenn das Programm ReactEU, das als einziges Programm tatsächlich darauf ausgerichtet ist, EU-Staaten bei der Bewältigung der unmittelbaren Krisenlasten zu unterstützen, wesentlich aufgewertet worden wäre, statt hier noch Mittel zu kürzen. Es ist zu vermuten, dass der Europäische Rat davon ausgeht, dass die Leistungen der ersten Säule ohnehin erst so spät fließen, dass die Aufgabe der unmittelbaren Krisenhilfe nicht mehr wesentlich sein wird, weil sich die EU-Volkswirtschaften bereits in oder nach der wirtschaftlichen Erholungsphase befinden und Unterstützung bei der Finanzierung von Investitionen benötigen, die mittel- bis langfristigen Zielen dienen. Das mag so kommen, Gewissheit gibt es aber vor dem Hintergrund der zweiten Pandemiewelle nicht. Es wäre vielleicht besser gewesen,

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

hier eine flexible Möglichkeit der Umschichtung zwischen der Aufbau- und Resilienzfazilität und ReactEU zu ermöglichen. Aber das würde sich vermutlich damit beißen, dass der Europäische Rat in seiner Schlussfolgerung auch festgelegt hat, dass 70 % der durch die Aufbau- und Resilienzfazilität bereitgestellten Finanzhilfen in den Jahren 2021 und 2022 und die restlichen 30 % bis Ende 2023 vollständig an konkrete Projekte vergeben werden sollen, sodass beträchtliche Mittel schon nach kurzer Zeit nicht mehr zur Umschichtung zur Verfügung stünden, selbst wenn die Mittel erst bis Ende 2026 ausgezahlt werden müssen (Europäischer Rat 2020b: 5). Diese Festlegung ist sinnvoll, wenn die wirtschaftliche Entwicklung tatsächlich wie vom Rat erwartet verläuft, ansonsten jedoch nicht.

Da durch die Umschichtungen der Aufbau- und Resilienzfazilität nun sogar 312,5 Mrd. Euro als Zuschüsse zur Verfügung stehen sollen, ist schließlich noch interessant, wie der Rat in seiner Schlussfolgerung auf die Kritik am **Verteilungsschlüssel** der Zuschüsse eingegangen ist. Die Verteilung soll nun leicht verändert werden. In den Jahren 2021 und 2022 ändert sich nichts, es kommt also für 70 % der Zuschüsse der in Kapitel 4.1. erläuterte Verteilungsschlüssel zur Anwendung. Im Jahr 2023 soll hingegen für die verbleibenden Zuschüsse ein neuer Verteilungsschlüssel gelten. Das Kriterium der Arbeitslosenquote vor der Krise wird „zu gleichen Teilen durch den im Verlauf des Jahres 2020 festgestellten realen BIP-Verlust und den im Zeitraum 2020-2021 festgestellten kumulierten realen BIP-Verlust ersetzt, die bis zum 30. Juni 2022 berechnet werden“ (Europäischer Rat 2020b, 5). Das Kriterium der Tiefe der Krise findet nun also für 30 % der Zuschüsse neben den Kriterien Bevölkerungsgröße und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf Anwendung, allerdings zu einem Zeitpunkt, wenn die „Tiefe der Krise“ hoffentlich bereits überwunden ist. Die so umverteilten Mittel wirken daher, wenn sich – wie der Rat offenbar annimmt – keine Abwärtsrisiken realisieren, nicht antizyklisch, sondern prozyklisch. Zum jetzigen Zeitpunkt ist schwer zu sagen, wie sich die Gesamtverteilung der Zuschüsse durch die Neuregelung ändert. Spanien wird z. B. zum einen benachteiligt, weil die Arbeitslosenquote jetzt für 30 % der Zuschüsse unerheblich sein soll, wird aber vermutlich einen ausgeprägt tiefen Wirtschaftseinbruch erleben und so durch den neuen Schlüssel auch bevorteilt. Aber das ist zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der großen Unsicherheit über die wirtschaftlichen Auswirkungen der zweiten Pandemiewelle noch Spekulation.

4.3. Next Generation EU – wie geht es weiter?

Bis jetzt ist Next Generation EU weiterhin nur ein Ratsbeschluss ohne direkte Konsequenzen. Bis zur Inkraftsetzung sind noch Hürden zu nehmen:

- Erstens muss der Rat mit dem Europäischen Parlament über die Ausgestaltung des Wiederaufbaufonds NGEU und die damit zusammenhängenden Mitspracherechte des Europäischen Parlamentes ein Verhandlungsergebnis erzielen, dem das Parlament zustimmen kann. Bezüglich der Ausgestaltung sind dabei zwei Bereiche zu trennen. Die Aufbau- und Resilienzfazilität (672,5 Mrd. Euro) wird allein vom Europäischen Rat als Verordnung erlassen, das Parlament bestimmt somit in diesem Bereich nicht über die Verteilung der Mittel mit. Allerdings müssen Rat und Parlament dem Gesetzgebungsakt über die Errichtung des EU-Wiederaufbaufonds zustimmen. Über die Verwendung der übrigen Mittel des EU-Wiederaufbaufonds (77,5 Mrd. Euro) bestimmt auch das Parlament mit. Und hier liegen die Vorstellungen des Parlaments und des Rates noch auseinander, was hinsichtlich der Kürzungen des Rates in der dritten Säule des Fonds kein Wunder ist. Das Parlament fordert insbesondere mehr Mittel für die Bereiche Gesundheit (EU4Health), Forschung und Kultur (Siebenhaar 2020). Ein weiterer Streitpunkt ist, dass das Parlament die Vergabe der Mittel an einen starken Rechtsstaatsmechanismus binden will – sodass z. B. Polen oder Ungarn Mittel nur bei der Einhaltung rechtsstaatlicher Standards erhalten würden bzw. diesbezügliche Forderungen der EU umsetzen müssten (ebd.). Trotz der

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Streitpunkte dürfte es zu einer Einigung kommen, weil das Parlament sowohl NGEU als auch der Erhöhung der Eigenmittelobergrenze des EU-Budgets positiv gegenübersteht.

- Zweitens müssen allerdings auch noch alle 27 EU-Staaten – in 21 EU-Staaten das jeweilige Parlament – dem MFR mit erhöhter Eigenmittelobergrenze zustimmen, denn die erhöhte Obergrenze führt zu Mehrbeiträgen der EU-Mitgliedsstaaten zum EU-Budget und belastet so die jeweiligen Staatshaushalte. In den nationalen Parlamenten dürfte die Zustimmung in allen Staaten gesichert sein, die in der Nettobetrachtung vom Programm profitieren. Auch in Deutschland und Frankeich als Initiatoren des Wiederaufbaufonds dürfte die Zustimmung sicher sein. Die frugalen Vier werden sicherlich nochmals hart debattieren, aber da sie der Schlussfolgerung des Rates zugestimmt haben, wird es letztlich auch hier auf eine Zustimmung hinauslaufen. Neuwahlen finden innerhalb der EU in diesem Jahr nur noch in Litauen und Rumänien statt, beide Staaten profitieren stark von NGEU. Die Wahlergebnisse werden daher an einer Zustimmung nichts mehr ändern.

Da der EU-Wiederaufbaufonds zum 1. Januar 2021 in Kraft treten soll, ist eine Einigung mit dem Parlament und eine Zustimmung der Mitgliedstaaten in diesem Jahr vermutlich sicher.

4.4. Next Generation EU – Bewertung

Die Einigung der EU-Kommission und des Europäischen Rates auf den Wiederaufbaufonds Next Generation EU ist sicherlich mehr, als man zu Beginn der Corona-Pandemie erhoffen konnte. Es ist offensichtlich, dass die EU und vor allem auch Deutschland aus den während der europäischen Schuldenkrise begangenen Fehlern gelernt haben. Nicht nur wäre NGEU ein echtes Zeichen europäischer Solidarität, mit dem Schritt zur Ermöglichung einer teilweisen Schuldenfinanzierung des EU-Haushaltes würde man auch institutionell neue Wege gehen. Die Hilfen sollen grundsätzlich dorthin fließen, wo Eigenmittel begrenzt sind, und die wirtschaftlich stärksten EU-Staaten leisten Unterstützung (vgl. Abbildung 15).

Dennoch sind auch einige Kritikpunkte angebracht:

1. Als zu Beginn der Pandemie die bis dahin erfolgte Krisenpolitik der EU kritisiert und eine volumenmäßig stärkere und vor allem solidarische Hilfe für am stärksten von den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie getroffenen Staaten gefordert wurde, ging es auch darum, Soforthilfe zu leisten. Sie sollten den zusätzlich zu den bereits beschlossenen Maßnahmen bereitgestellten Mitteln z. B. dem Aufbau resilienter Gesundheitssysteme in allen EU-Staaten, verbunden mit ausreichenden Testkapazitäten und anderen Maßnahmen wie Contact Tracing, dienen, um die Corona-Pandemie in der gesamten EU unter Kontrolle zu bringen. Stattdessen bleiben EU-Staaten in dieser Hinsicht weiterhin auf sich allein gestellt. Wie in Kapitel 3 diskutiert wurde, sind die Ergebnisse der „Jeder-Staat-für-sich-allein-Strategie“ kein Ruhmesblatt für die EU.
2. Die wichtigste Aufgabe der zusätzlich bereitgestellten Mittel wäre es aber gewesen, Staaten bei der Bewältigung der unmittelbaren Krisenlasten zu helfen, also eine Narbenbildung in den verschiedenen Volkswirtschaften – soweit es geht – zu verhindern, um so allen EU-Staaten ein möglichst simultanes und kräftiges Herauswachsen aus der Krise zu ermöglichen. Für solche Hilfen stellt NGEU mit dem Programm ReactEU nur noch einen vergleichsweise mickrigen Beitrag bereit. Stattdessen sollen nun erhebliche Mittel dem Erreichen mittel- bis langfristiger Ziele dienen, die alle für sich nobel sind – Investitionen für eine klimafreundliche Transformation, Investitionen in die digitale Infrastruktur –, die aber keinen Einfluss nehmen auf die Situation der besonders von der Krise betroffenen Sektoren und Betriebe. Die größten Hilfebedarfe haben – neben Arbeitnehmern*innen – kleine und mittlere Betriebe mit mittlerweile größtenteils aufgebrauchten Kapitalpuffern, die in Zukunft vor dem zusätzlichen Problem stehen werden, die zur Überbrückung der Krise aufgenommenen Kredite zurückzuzahlen (Becker et al. 2020). Es wäre eine tragische

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Entwicklung, wenn Betriebe mithilfe großzügiger staatlicher Kreditgarantien zwar die Corona-Rezession überstehen, danach aber an ihrer Schuldenlast zerbrechen. Das würde nicht nur die Betriebe selbst und ihre Beschäftigten treffen, auch die staatlichen Kreditgarantien würden dann fällig, sodass Staatshaushalte stark belastet würden.

3. Zu kritisieren sind zudem die für NGEU vorgesehenen Rückzahlungsmodalitäten. Dass die Rückzahlungen nicht direkt aus den Haushalten der EU-Staaten erfolgen sollen, sondern künftig das EU-Budget verringern, nimmt NGEU einiges von seinem grundsätzlich institutionell innovativen Charakter. Wirklich innovativ wäre es gewesen, wenn diese Krise endlich zur Erkenntnis geführt hätte, dass die EU dauerhaft über eine fiskalische Kapazität verfügen muss, die nicht nur finanziell auf eigenen Füßen steht, indem die Einnahmen aus eigenständigen EU-Steuern fließen, sondern die durch die Möglichkeit der Verschuldung am Markt auch flexibel genug ist, um schnell und ohne die Notwendigkeit von langwierigen Verhandlungen und Kommissions- und Ratsbeschlüssen auf Krisen reagieren zu können. Stattdessen bleibt das EU-Budget ein in Zukunft womöglich noch kümmerlicherer Zwerghaushalt mit stark begrenzten Aufgaben.
4. Der letzte Kritikpunkt wird hoffentlich durch die epidemiologische und wirtschaftliche Entwicklung in den nächsten 12 bis 18 Monaten entwertet werden, wobei allerdings die aktuelle epidemiologische Entwicklung eher für den vorgetragenen Kritikpunkt spricht. Der EU-Wiederaufbaufonds führt, wenn er so wie bislang geplant umgesetzt wird, zu einer völligen Fehlallokation seiner Mittel, falls die Corona-Rezession nicht (a) schnell und (b) in allen oder wenigstens fast allen EU-Mitgliedstaaten überwunden wird. Er ist in seiner jetzigen Konstruktion eine risikoreiche Wette auf eine Zukunft, die – so war die Idee eines EU-Rettungsfonds eigentlich mal gedacht – mithilfe ausreichender finanzieller Unterstützung aller diese benötigenden EU-Staaten erst erreicht werden sollte. Wie wird man damit umgehen, wenn die zweite Pandemiewelle die wirtschaftliche Erholung zum Stillstand bringt? In diesem Fall ist es bereits fraglich, ob das finanzielle Volumen von NGEU ausreichend ist. Schwerer wiegt aber, dass der Wiederaufbaufonds viel zu unflexibel ist. 70 % der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität werden bereits früh an mittel- bis langfristige Projekte gebunden und sind somit nicht mehr für andere Aufgaben verfügbar. Weitere 77,5 Mrd. Euro fließen in Programme, die mit Krisenbewältigung oder Wiederaufbau wenig zu tun haben. Somit bleiben lediglich knapp 200 Mrd. Euro (davon 94 Mrd. Zuschüsse) der Aufbau- und Resilienzfazilität übrig, die erst 2023 verteilt werden sollen. Das ist, verteilt auf 27 EU-Staaten, nicht viel. Zudem sind auch diese Mittel gebunden, nämlich zeitlich. Auf eine negative Entwicklung in den Jahren 2021 und 2022 kann mithilfe dieser Mittel nicht reagiert werden. Gelingt den EU-Staaten ein schnelles Herauswachsen aus der Krise, dann ist das alles unproblematisch. Verläuft die weitere Entwicklung hingegen asymmetrisch und einige Staaten stehen vor einer längerfristigen wirtschaftlichen Stagnation, dann fließt der Löwenanteil der Mittel unter Umständen nicht dorthin, wo sie gebraucht werden. Es wäre daher dringend notwendig, dass NGEU um einen Notfallmechanismus ergänzt wird, der bei Eintritt einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung ein Abweichen von den starren Vergabekriterien, Zeitplänen und vom nur bei einer guten wirtschaftlichen Entwicklung sinnvollen Verteilungsschlüssel erlaubt, um so einen flexiblen Mitteleinsatz zu ermöglichen. Wesentlich besser wäre allerdings ein Notfallmechanismus, der es der Europäischen Kommission erlaubt, NGEU bei Eintritt einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung mithilfe einer weiteren Schuldenaufnahme aufzustocken, um auf diese Weise mehr und vor allem flexibel einsetzbare Mittel zu erhalten, ohne für die bereits vorhandenen Mittel nochmals die Vergabe- und Verteilungsregeln ändern zu müssen.

NGEU ist, wie eingangs erwähnt, mehr als man im Frühjahr 2020 erwarten konnte. Es ist aber dringend notwendig, die Konstruktionsfehler des Wiederaufbaufonds zu beseitigen. Es müssten wesentlich mehr Mittel in ReactEU umgeschichtet werden. Es muss eine klare Regelung geben, dass die Tilgungszahlungen aus dem EU-Budget nicht dazu führen, dass an anderer Stelle ohnehin knappe Mittel gekürzt

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

werden. Und NGEU muss dringend flexibler und um die Möglichkeit einer Aufstockung seiner Finanzmittel erweitert werden. Ein Notfallmechanismus, wie er oben beschrieben wurde, kostet im Falle einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung keinen Cent. Im Falle einer negativen Entwicklung würde er dazu führen, dass die Mittel des EU-Wiederaufbaufonds frühzeitig dorthin fließen, wo sie benötigt werden, um ein weiteres wirtschaftliches und soziales Auseinanderdriften der EU-Staaten zu verhindern. Das wäre ebenfalls eine Investition in ein Europa der nächsten Generation.

5. Schlusswort

Zu Beginn der ersten Pandemiewelle wurde in Europa entschlossen gehandelt. Durch umfassende Infektionsschutzmaßnahmen der EU-Mitgliedsstaaten wurde die Verbreitung des Virus eingedämmt. Wirtschaftliche Hilfsprogramme zur Unterstützung ihrer Mitgliedsstaaten wurden von der EU – für ihre Verhältnisse – früh in Stellung gebracht. Innovative neue Unterstützungsprogramme wurden erdacht und partiell tatsächlich einmal solidarisch ausgestaltet. Während die USA die Pandemie nie in den Griff bekam, konnten die EU und ihre Mitgliedsstaaten als Vorbild gelten.

Zu Beginn der zweiten Pandemiewelle ist hingegen ein allgemeines Zaudern zu beobachten. Infektionsschutzmaßnahmen, die während der ersten Welle erfolgreich waren, scheinen zurzeit Tabu zu sein. Über den EU-Wiederaufbaufonds wird weiterverhandelt, als wäre in der Zwischenzeit nichts Wesentliches geschehen. Bislang emulieren die Regierungen der EU-Staaten das inkonsequente Handeln der USA (und Schwedens) während der ersten Welle, nur sprechen sie weniger darüber. Sie behaupten nicht, dass das Virus „wie durch ein Wunder verschwinden“ wird, aber sie handeln, als würden sie insgeheim davon ausgehen.[17] Die Folgen könnten katastrophal sein – humanitär, wirtschaftlich und sozial.

Selbstverständlich kann alles noch gut ausgehen. Sich darauf zu verlassen, ist aber kein guter Rat. Das gilt für die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten, es gilt aber auch für die EU. Es wäre sträflich, sich auf die in Kapitel 2 diskutierten Baseline-Prognosen und ihre Vorhersage einer relativ raschen wirtschaftlichen Erholung zu verlassen. Es ist vermutlich kein weiterer Wirtschaftseinbruch wie im 2. Quartal 2020 zu erwarten, aber eine deutliche Abschwächung oder vollständige Ausbremsung der Erholungsphase in einer ganzen Reihe, wenn nicht sogar in allen EU-Mitgliedstaaten ist vor dem Hintergrund der dynamischen Pandemieentwicklung kaum zu vermeiden – mit oder ohne weitere Lockdowns (vgl. Kap. 3.2.). Bereits die Auswirkungen einer wirtschaftlichen Stagnation im Jahr 2021 wären verheerend. Will die EU nicht, dass eine ganze Zahl ihrer Mitgliedsstaaten in Gefahr gerät, einen wirtschaftlichen und sozialen Einbruch ohne Beispiel zu erleben, braucht sie einen Plan B – einen Versicherungsmechanismus, wenn man so will – der bei einer unkontrollierbaren Ausweitung der Pandemie und den damit einhergehenden ökonomischen Folgen ihren besonders vulnerablen Mitgliedsstaaten Unterstützung zusagt. Das Rüstzeug dazu besitzt sie bereits: den EU-Wiederaufbaufonds. Wenn aktuell über dessen Ausgestaltung verhandelt wird, dann sollte eine Frage in den Mittelpunkt rücken, die bislang kaum gehört wird: Warum das Mandat der EU-Kommission nicht insofern ausweiten, dass sie bei abzusehenden wirtschaftlichen Verwerfungen die Mittel des EU-Wiederaufbaufonds durch eine weitere Verschuldung am Kapitalmarkt signifikant erhöhen kann? Ein solcher Plan B hätte nichts mit dem oft beschworenen Beginn einer „Schuldenunion“ zu tun – die Gründe, warum er überhaupt benötigt würde, sind offensichtlich einmalig. Sein Zweck wäre einzig und allein eine Versicherung gegen ein weiteres wirtschaftliches und soziales Auseinanderdriften oder im Extremfall ein Auseinanderbrechen der EU. So wie er bislang ausgestaltet ist, garantiert der EU-Wiederaufbaufonds das nicht.

[17] Die einzige Ausnahme ist Irland, das einen zweiten Lockdown angeordnet hat, der am 22. Oktober 2020 begann und sechs Wochen andauern soll.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

In ihrer Rede zur Lage der EU hat die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im September 2020, bezogen auf den EU-Wiederaufbaufonds, den Satz geäußert: „Wir haben eine Vision, wir haben einen Plan und wir haben die Investitionen." Und es stimmt auch: Die EU hat *eine* Vision und sie hat *einen* Plan. Beide stammen aus dem Sommer 2020, als die Dinge noch besser liefen. Im Herbst 2020 ist es an der Zeit für einen neuen Plan, dessen Ursprung keine Vision ist, sondern ein nüchterner Blick auf die Wirklichkeit.

Literatur

Ball, Laurence M. (2014): Long-Term Damage from the Great Recession in OECD Countries, NBER Working Paper No. 20185, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Becker, Bo/Ulrich Hege/Pierre Mella-Barral (2020): Corporate debt burdens threaten economic recovery after COVID-19: Planning for debt restructuring should start now, VoxEU.org, https://voxeu.org/article/corporate-debt-burdens-threaten-economic-recovery-after-covid-19 (Abruf am 02.09.2020).

Bénassy-Quéré, Agnès/Ramon Marimon/Jean Pisani-Ferry/Lucrezia Reichlin/Dirk Schoenmaker/Beatrice Weder di Mauro (2020): COVID-19: Europe needs a catastrophe relief plan, in: Baldwin, Richard/Beatrice Weder di Mauro (Hg.): Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes, CEPR Press, S. 121-128.

Blanchard, Olivier J./Larry H Summers (1986): "Hysteresis and the European unemployment problem", NBER macroeconomics annual 1, S. 15-78.

Buti, Marco/Gabriele Giudice/José Leandro (Hg.) (2020): Strengthening the Institutional Architecture of the Economic and Monetary Union, A VoxEU.org Book, CEPR Press.

Bofinger, Peter/Sebastian Dullien/Gabriel Felbermayr/Michael Hüther/Moritz Schularick/Jens Südekum/Christoph Trebesch (2020): Europa muss jetzt finanziell zusammenstehen, in: FAZ v. 21.03.2020.

Bundesgesundheitsministerium (2020): Coronavirus SARS-CoV-2: Chronik der bisherigen Maßnahmen, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/coronavirus/chronik-coronavirus.html (Abruf am 19.10.2020).

Claeys, Grégory (2020): The European Union's SURE plan to safeguard employment: a small step forward, Bruegel Blog, 20 May 2020, https://www.bruegel.org/2020/05/the-european-unions-sure-plan-to-safeguard-employment-a-small-step-forward/ (Abruf am 08.10.2020).

Codogno, Lorenzo/Paul van den Noord (2020): COVID-19: A euro area safe asset and fiscal capacity are needed now, in: Bénassy-Quéré, Agnès/ Beatrice Weder di Mauro (Hg.): Europe in the Time of Covid-19, CEPR Press, S. 156-161.

Darvas, Zsolt (2020a): The EU's recovery fund proposals: crisis relief with massive redistribution, Bruegel Blog, 17 June 2020, https://www.bruegel.org/2020/06/the-eus-recovery-fund-proposals-crisis-relief-with-massive-redistribution/ (Abruf am 16.10.2020).

Darvas, Zsolt (2020b): Having the cake, but slicing it differently: how is the grand EU recovery fund allocated?, Bruegel Blog, 23 July 2020, https://www.bruegel.org/2020/07/having-the-cake-how-eu-recovery-fund/ (Abruf am 16.10.2020).

Destatis (2020): Erwerbstätigkeit im 2. Quartal 2020 – Größter Rückgang seit der deutschen Vereinigung, Pressemitteilung Nr. 312 v. 18. August 2020.

Deutsche Bundesregierung (2020): A French-German Initiative for the European Recovery from the Corona Crisis, Pressemitteilung Nr. 173/20 v. 18. Mai 2020.

DIW (2020): Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung im Herbst 2020, in: DIW Wochenbericht 37/2020, S. 642-674.

Dullien, Sebastian/Alexander Herzog-Stein/Peter Hohlfeld/Katja Rietzler/Sabine Stephan/Thomas Theobald/Silke Tober/Sebastian Watzka (2020a): Rasche, aber unvollständige Erholung nach historischem Einbruch, IMK Report 161, September 2020.

Dullien, Sebastian/Alexander Herzog-Stein/Peter Hohlfeld/Christoph Paetz/Sabine Stephan/Thomas Theobald/Silke Tober/Sebastian Watzka (2020b): Virus-Pandemie stürzt Weltwirtschaft in tiefe Rezession – Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2020/2021, IMK Report 157, April 2020.

ECB (2020a): Eurosystem staff macroeconomic projections for the euro area, June 2020.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

ECB (2020b): Eurosystem staff macroeconomic projections for the euro area, September 2020.

Europäischer Rat (2020a): Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19- Ausbruch, Amtsblatt der Europäischen Union v. 20.05.2020.

Europäischer Rat (2020b): Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. Und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, EUCO 10/20, 21. Juli 2020, Brüssel.

European Commission (2020a): Commission proposes to provide €504 million in financial support to Hungary under SURE, European Commission Daily News 07/10/2020.

European Commission (2020b): European Economic Forecast, Summer 2020, European Economy Institutional Paper 132, July 2020, Brüssel.

European Commission (2020c): Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen, COM(2020) 456 final, 27. Mai 2020, Brüssel.

European Commission (2020d): Identifying Europe's recovery needs, Commission Staff Working Document, SWD(2020) 98 final, 27. Mai 2020, Brüssel.

European Commission (2020e): European Economic Forecast, Summer 2020, European Economy Institutional Paper 132, July 2020, Brüssel.

Eurostat (2019): In der Hälfte der Mitgliedstaaten halten nicht Gebietsansässige den größten Anteil der Staatsverschuldung, Pressemitteilung Euroindikatoren 102/2019 v. 21. Juni 2019.

Eurostat (2020a): Schätzung der BIP-Hauptaggregate und der Erwerbstätigkeit für das zweite Quartal 2020, Pressemitteilung Euroindikatoren 133/2020 v. 8. September 2020.

Eurostat (2020b): Arbeitslosenquote im Euroraum bei 7,4%, Pressemitteilung Euroindikatoren 103/2020 v. 2. Juli 2020.

Eurostat (2020c): Arbeitslosenquote im Euroraum bei 8,1%, Pressemitteilung Euroindikatoren 142/2020 v. 1. Oktober 2020.

Eurostat (2020d): Unausgeschöpftes Arbeitskräftepotential steigt auf 14%, Pressemitteilung Euroindikatoren 150/2020 v. 8. Oktober 2020.

Eurostat (2020e): Anstieg des öffentlichen Schuldenstands im Euroraum auf 86,3% des BIP, Pressemitteilung Euroindikatoren 116/2020 v. 22. Juli 2020.

Eurostat (2020f): Jährliche Inflationsrate im Euroraum auf -0,2% gesunken, Pressemitteilung Euroindikatoren 138/2020 v. 17. September 2020.

Eurostat (2020g): Absatzvolumen des Einzelhandels im Euroraum um 4,4% gestiegen, Pressemitteilung Euroindikatoren 147/2020 v. 5. Oktober 2020.

Eurostat (2020h): Industrieproduktion im Euroraum um 0,7% und in der EU um 1,0% gestiegen, Pressemitteilung Euroindikatoren 151/2020 v. 14. Oktober 2020.

Eurostat (2020i): Produktion im Baugewerbe im Euroraum um 0,2% gestiegen und in der EU um 0,1% gesunken, Pressemitteilung Euroindikatoren 139/2020 v. 17. September 2020.

Eurostat (2020j): Überschuss des Euroraums im internationalen Warenverkehr in Höhe von 21,2 Mrd. Euro, Pressemitteilung Euroindikatoren 126/2020 v. 14. August 2020.

Eurostat (2020k): EU-Bevölkerung im Jahr 2020 bei fast 448 Millionen, Pressemitteilung Euroindikatoren 111/2020 v. 10. Juli 2020.

Fatás, Antonio (2000): Do business cycles cast long shadows? Short-run persistence and economic growth, in: Journal of Economic Growth 5(2), S. 147-162.

Garicano, Luis (2020): Towards a European Reconstruction Fund, in: Bénassy-Quéré, Agnès/ Beatrice Weder di Mauro (Hg.): Europe in the Time of Covid-19, CEPR Press, S. 207-215.

Grund, Sebastian/Lucas Guttenberg/Christian Odendahl (2020): Sharing the fiscal burden of the crisis: A Pandemic Solidarity Instrument for the EU, in: Bénassy-Quéré, Agnès/ Beatrice Weder di Mauro (Hg.): Europe in the Time of Covid-19, CEPR Press, S. 173-186.

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD

Hecking, Claus (2020): Schweden hat die Wirtschaft besser geschützt als die Menschen, in: Spiegel-Online v. 12.8.2020, https://www.spiegel.de/wirtschaft/schweden-hat-die-wirtschaft-besser-geschuetzt-als-die-menschen-a-8c7c08bb-b7be-4928-a07e-b00f923b68c6 (Abruf am 02.09.2020).

IMF (2020a): Policy Responses to Covid-19, https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19 (Abruf am 19.10.2020).

IMF (2020b): Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, 12 June 2020, Washington D.C.

IMF (2020c): World Economic Outlook – The Great Lockdown, April 2020, Washington D.C.

IMF (2020d): A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery, World Economic Outlook Update, June 2020, Washington D.C.

IMF (2020e): World Economic Outlook – A Long and Difficult Ascent, October 2020, Washington D.C.

Lane, Phillip R. (2020): The monetary policy package: An analytical framework, in: Baldwin, Richard/Beatrice Weder di Mauro (Hg.): Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes, CEPR Press, S. 139-143.

Lämmlin, Georg/Andreas Mayert (2020): „We are all in this together“ – Für eine solidarische und nachhaltige Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise in Europa, Sozialwissenschaftliches Institut der EKD, Hannover, https://www.siekd.de/we-are-all-in-this-together-appell-aus-dem-si-an-die-bundesregierung-fuer-eine-einheitlich-geschlossene-europapolitik-in-krisenzeiten (Abruf am 19.10.2020).

Martin, Robert/Teyanna Munyan/Beth Anne Wilson (2015). Potential Output and Recessions: Are We Fooling Ourselves?, International Finance Discussion Papers 1145, Board of Governors of the Federal Reserve System.

Neyer, Ulrike (2020): Die geldpolitischen Maßnahmen des Eurosystems in der Corona-Krise, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Ahead of Print, https://doi.org/10.1515/pwp-2020-0022 (Abruf am 19.10.2020).

OECD (2020): Corporate sector vulnerabilities during the Covid-19 outbreak: Assessment and policy responses, OECD policy briefs on Tackling Coronavirus, 5 May 2020.

Pfeiffer, Philipp/Werner Roeger/Jan in ’t Veld (2020): The COVID19-Pandemic in the EU – Macroeconomic Transmission and Economic Policy Response, European Economy Discussion Paper 127, July 2020, European Commission.

Portes, Jonathan (2020): The lasting scars of the Covid-19 crisis: Channels and impacts, VoxEU.org, 01 June 2020.

Présidence de la République (2020): Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus, 18. Mai 2020, Paris.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020): Erholung verliert an Fahrt –Wirtschaft und Politik weiter im Zeichen der Pandemie, Gemeinschaftsdiagnose #2-2020, Halle (Saale).

Quintini, Glenda/Danielle Fenn (2013): Back to Work: Re-employment, Earnings and Skill Use after Job Displacement, OECD, October 2013.

Rijksoverheid (2020): Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/05/26/non-paper-eu-support-for-efficient-and-sustainable-covid-19-recovery (Abruf am 03.09.2020).

Schneemelcher, Pola (2019): Digitalsteuer in der EU – wo stehen wir?, Jaques Delors Institute Policy Brief v. 6.5.2019, Berlin.

Siebenhaar, Hans-Peter (2020): EU gibt noch im Oktober eigene Anleihen aus, Handelsblatt.com v. 8.10.2020, https://www.handelsblatt.com/finanzen/maerkte/anleihen/haushaltskommissar-johannes-hahn-eu-gibt-noch-im-oktober-eigene-anleihen-aus/26254368.html?ticket=ST-1871011-uRLaU9wWe3futWgVrbaW-ap4 (Abruf am 12.10.2020).

Skolimowski, Piotr/Veronika Gulyas (2020): ECB, Hungarian Central Bank Set Up Line for Euro Liquidity, Bloomberg.com, 23. Juli 2020, https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-07-23/ecb-hungarian-central-bank-set-up-repo-line-for-euro-liquidity (Abruf am 08.10.2020).

Umweltbundesamt (2008): Grenzsteuerausgleich für Mehrkosten infolge nationaler/europäischer Umweltschutzinstrumente - Gestaltungsmöglichkeiten und WTO-rechtliche Zulässigkeit, Dessau-Roßlau.

World Government Bonds (2020a): World Government Bonds - Current Spreads, http://www.worldgovernmentbonds.com/spread-historical-data/ (Abruf am 08.10.2020).

© Sozialwissenschaftliches Institut der EKD