

SOZIALWISSENSCHAFTLICHES INSTITUT

der Evangelischen Kirche in Deutschland 

„We are all in this together“

**Für eine solidarische und nachhaltige Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen
der Corona-Krise in Europa**

Appell aus dem Sozialwissenschaftlichen Institut der EKD

APPELL

Wir appellieren an die Bundesregierung, die europäische Krisenbewältigung wirtschaftlicher Folgelasten der Corona-Krise ebenso entschlossen voranzutreiben wie die nationalen Anstrengungen bisher, und über die Nutzung des ESM-Schutzschirms und Kredite bei der EIB hinaus für das Instrument der Corona-Bonds einzutreten und jene Staaten, die Corona-Bonds bislang ablehnen, zu überzeugen, ihre Haltung aufzugeben.

- Die Ermöglichung von europäischen Corona-Bonds ist ökonomisch vernünftig, denn sie würde in der Realwirtschaft und im Finanzsystem Unsicherheiten über die Handlungsfähigkeit und den Handlungswillen europäischer Entscheidungsträger, in dieser Krise tatsächlich eine „Whatever-it-takes-Haltung“ einzunehmen, beseitigen. Die Beseitigung von Zweifeln an der Stabilität des gesamtwirtschaftlichen Gefüges ist Kern der innerdeutschen Krisenpolitik. Ein solches Vorgehen wäre auch für Europa der richtige Weg.
- Die Ermöglichung von europäischen Corona-Bonds würde alle Staaten befähigen, ihre wirtschaftliche Infrastruktur intakt zu halten, indem Masseninsolvenzen ansonsten gesunder Unternehmen verhindert würden. Für die am stärksten betroffenen Staaten wäre damit ein weiteres verlorenes Jahrzehnt, geprägt von Massenarbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit, abgewendet.
- Die Ermöglichung von europäischen Corona-Bonds würde den Aufbau von Gesundheitssystemen mit ausreichenden Test- und klinischen Reservekapazitäten in der gesamten EU unterstützen und auf diese Weise eine verantwortungsvolle und aufeinander abgestimmte Rückkehr des wirtschaftlichen Lebens ermöglichen.
- Die Ermöglichung von europäischen Corona-Bonds würde der Bevölkerung in der gesamten EU vor Augen führen, dass man es ernst meint, wenn man sagt: „We are all in this together“. Anders als bei der drakonischen Politik im Rahmen der Europäischen Schuldenkrise würde das politische Risiko einer Stärkung populistischer Strömungen ernst genommen und weiteren Exit-Debatten der Nährboden entzogen.

Wenigstens dieses eine Mal würde weitsichtige Europapolitik nationale Egoismen überwinden. Besteht Europa diesen Test hingegen nicht, wird es womöglich keine weitere Gelegenheit geben, europäische Einheit und Geschlossenheit unter Beweis zu stellen.

BEGRÜNDUNG

I.

Die Corona-Krise stellt politische Entscheidungsträger vor schwerwiegende ethische Herausforderungen. Wohl noch nie in ihrer Amtszeit hatten ihre Entscheidungen einen so direkten Einfluss auf das Leben und Sterben von Menschen. Zur gleichen Zeit hatten ihre Entscheidungen selten einen so direkten Einfluss auf das ökonomische Schicksal von Millionen Menschen – in Deutschland und in der Europäischen Union. Manche glauben, die größte Herausforderung bestünde darin, die Folgen von Entscheidungen in diesen beiden Bereichen gegeneinander abzuwiegen, aber das folgt einer kurzsichtigen Betrachtungsweise. Ein halbwegs normales Wirtschaftsleben wird erst wieder möglich sein, wenn es vor dem Hintergrund der Erfordernisse des Infektionsschutzes verantwortbar ist; erst dann werden Bevölkerung und Wirtschaft tatsächlich darauf vertrauen, dass die Möglichkeit einer zweiten Infektionswelle und eines weiteren „Shutdowns“ so weit wie möglich ausgeschlossen werden können. Die ökonomischen Folgen des aktuellen „Shutdowns“ erzwingen dennoch bereits weitreichende Eingriffe in das Wirtschaftsleben. Nicht die Abwägung zwischen, sondern die simultane Abstimmung gesundheitspolitischer und ökonomischer Entscheidungen ist die größte Herausforderung. Denjenigen, die sich dieser Herausforderung trotz vieler Unwägbarkeiten und Risiken gewissenhaft und unter Berücksichtigung aller vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse stellen, auf dieser Grundlage Entscheidungen treffen und die gegebenenfalls mit den Folgen von Fehlentscheidungen werden leben müssen, gebührt unser Respekt.

Der Rat der Evangelischen Kirchen in Deutschland (EKD) hat in seinem Wort zum Palmsonntag daher einer innerdeutschen Politik gedankt, die *„durch starke und zugleich besonnene Maßnahmen den Erhalt der öffentlichen Ordnung gewährleistet, das Gesundheitssystem unter hohem Druck ausbaut und wirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen in einem beispiellosen Umfang beschlossen hat.“*⁴ Dieser Dank bezieht sich an erster Stelle auf die in Deutschland ebenso schnell wie umfangreich beschlossenen Maßnahmen zur Unterstützung des Gesundheitssystems. Der Dank gilt aber auch in Bezug auf die Unternehmungen zur Abfederung wirtschaftlicher Verwerfungen, die mit der Umsetzung der aus Gründen des Infektionsschutzes notwendigen gesundheitspolitischen Maßnahmen zwangsläufig einhergehen – zur Rettung möglichst vieler Leben aber in Kauf genommen werden müssen.

Die beschlossenen Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitnehmer, Selbständige, Betriebe und Unternehmen sind dabei nicht nur Ausdruck von Solidarität, sie sind auch ökonomisch vernünftig. Hinter dem zurzeit oft formulierten und zumeist als Plädoyer an zwischenmenschlichen Zusammenhalt gedachten Satz „We are all in this together“ verbirgt sich in einem tief vernetzten ökonomischen System eine schlichte Tatsache. Die aktuelle wirtschaftliche Situation, die Zukunftserwartungen und damit letztlich das Verhalten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Anbietern und Konsumenten, Lieferanten und Produzenten, Vermietern und Mietern, Kreditgebern und Kreditnehmern und vielen mehr hängen untrennbar zusammen. Es wird häufig vergessen, dass auch in einem auf freien Wettbewerb ausgerichteten Wirtschaftssystem vieles davon abhängt, dass Wirtschaftsteilnehmer ihre Handlungen koordinieren und in Bezug auf die Erfüllung von Verpflichtungen miteinander kooperieren. Brechen in diesem Netz Beziehungsebenen auseinander, führt das kaskadenhaft zu weiteren

Brüchen und letztlich zu einer Destabilisierung des Gesamtsystems. Die Wirtschaftspolitik hat in Deutschland erkannt, dass die frühzeitige Ankündigung ihres historisch einmaligen Hilfsprogramms nicht nur klarstellt, dass in dieser Krise niemand fallen gelassen wird, sondern dass hiermit zugleich auch eine tiefgreifende wirtschaftliche Verunsicherung der Marktteilnehmer bezüglich der Stabilität des ökonomischen Beziehungsgeflechts verhindert wird.

All diese Maßnahmen sind offensichtlich nicht auf Dauer angelegt. Es liegt auf der Hand, dass Unterstützungsmaßnahmen, die in wirtschaftlich normalen Zeiten undenkbar und mit einem marktwirtschaftlichen System nicht vereinbar wären, in den Nachkrisenzeiten nicht fortgeführt werden sollten. Zugleich gilt aber auch, dass weder bekannt ist, wann diese Hilfen beendet werden können, noch, welches finanzielle Ausmaß sie letztlich annehmen werden. Hilfeleistungen zeitlich zu befristen oder an eine finanzielle Obergrenze zu binden, wäre offensichtlich fatal. Ohne Vertrauen in eine nachhaltige Handlungsfähigkeit und einen unbedingten Handlungswillen der Bundesregierung wäre jede Anstrengung zur Verringerung von Unsicherheiten fruchtlos und eine deutliche Verschärfung und Verlängerung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise unvermeidlich.

Für die langfristige wirtschaftliche Handlungsfähigkeit Deutschlands ist es ein großer Vorteil, dass großes Vertrauen in seine langfristige Schuldentragfähigkeit besteht. Folge ist, dass deutsche Staatsanleihen von Finanzmarktakteuren in diesen Krisenzeiten als sicherer Hafen angesehen und so umfangreich nachgefragt werden, dass Anleger Deutschland aufgrund der negativen Verzinsung seiner Anleihen zurzeit Geld dafür bezahlen, wenn es sich bei ihnen verschuldet.ⁱⁱ Dass sich Deutschland in dieser günstigen Situation befindet, liegt zweifellos in seiner Wirtschaftskraft und soliden Haushaltspolitik begründet. Dass es nun von ihr profitiert, ist hingegen auf eine globale Katastrophe zurückzuführen, in deren Folge Anleger realwirtschaftliche Investitionen scheuen, sodass brachliegendes Kapital in sicheren Anlagen geparkt wird. Es ist sicher eine große Versuchung, die damit verbundenen finanzpolitischen Vorteile als den verdienten Lohn deutscher Solidität anzusehen und vornehmlich zur Finanzierung der eigenen Krisenfolgelasten zu verwenden. Es sollte jedoch kein Zweifel daran bestehen, dass es aus christlicher Sicht ethisch nicht angemessen wäre, dieser Versuchung nachzugeben und eine schicksalhafte, die gesamte Menschheit treffende Katastrophe in einen finanzpolitischen Vorteil zu verwandeln. Doch selbst wenn man die ethische Frage außen vor lässt: Ein solches Verhalten wäre auch kein Zeichen kluger Wirtschafts- und weitsichtiger Europapolitik.

II.

Deutschland ist nicht nur geographisch keine Insel. Die oben beschriebene wirtschaftliche Vernetzung ist global, ihre stärkste Ausprägung findet sie jedoch im europäischen Binnenmarkt. Im Jahr 2019 exportierte Deutschland Waren im Wert von 1,33 Billionen Euro (= 38,6 % des Bruttoinlandproduktes). Der Handel mit anderen EU-Staaten war für 58,5 % dieser Exporte verantwortlich. Der Wert der Wareneinfuhren belief sich auf 1,1 Billionen Euro (= 32,1 % des Bruttoinlandproduktes), 57,2 % der deutschen Importe stammten aus EU-Mitgliedsstaaten.ⁱⁱⁱ Eine aktuelle Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertags unter im Ausland tätigen deutschen Unternehmen zeigt, welche Einschnitte bereits jetzt durch das Wegbrechen von Außenhandelsbeziehungen gerade in besonders von der Corona-Krise betroffenen europäischen Staaten erwartet werden. In Spanien erwarten 88 % der Befragten einen tiefen

Konjunkturreinbruch, in Italien 80 %. Selbst in bislang von der Pandemie noch wenig betroffenen osteuropäischen Staaten geht man von starken Wirtschaftseinbrüchen aus. Die Unternehmen reagieren darauf mit geringeren Investitionen, Entlassungen und dem Verzicht auf Neueinstellungen, was die Krise in diesen Staaten weiter verschärft.^{iv} Gegen diese Entwicklungen ist Deutschland aufgrund seiner hohen Export- und Importquoten alles andere als immun.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, daran zu erinnern, dass in Deutschland deutlich weniger als die Hälfte der wirtschaftlichen Einbußen der Corona-Krise auf von Bundesregierung und Bundesländern verhängten Zwangsmaßnahmen wie Kontaktverbote, Reisebeschränkungen und die Schließung von Dienstleistungsunternehmen zurückzuführen ist. Weit über die Hälfte ist auf *„Produktions- und Absatzschwierigkeiten des Verarbeitenden Gewerbes zurückzuführen, zum einen wegen unterbrochener Lieferketten, zum anderen wegen geschwächter Nachfrage im In- und Ausland nach deutschen Produkten“*.^v „We are all in this together“ gilt weltweit, aber besonders prononciert innerhalb der Europäischen Union. Unsicherheiten bezüglich der Stabilität des europäischen Beziehungsnetzes haben die gleichen Auswirkungen wie innerhalb von Deutschland. Sie können zu Kaskadeneffekten führen, die das Gesamtsystem auf lange Frist schwächen. Was für Deutschland gilt, gilt somit auch für den europäischen Binnenmarkt: Das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit und den Handlungswillen europäischer Entscheidungsträger ist der Schlüssel zur Stabilisierung des Gesamtsystems. Jeder Zweifel daran, dass europäische Entscheidungsträger dazu bereit sind, alles zu tun, was möglich ist („Whatever it takes“), um nicht nur die Corona-Krise zu bekämpfen, sondern auch ihren wirtschaftlichen Fallout, führt zu einer Verschärfung und Verlängerung wirtschaftlicher Einbußen und nicht zuletzt menschlichen Leids.

III.

Trotzdem scheint zum Teil die Vorstellung zu bestehen, dass nach Überwindung der Corona-Krise und der Lockerung oder Aufhebung von Beschränkungen Wirtschaftssysteme von allein wieder auf den Wachstumspfad zurückkehren werden. Das ist vielleicht darauf zurückzuführen, dass die Prognosen von Wirtschaftsinstituten nur oberflächlich rezipiert werden. Betrachtet man allein die Zahlen, so scheinen diese nahezu legen, dass die Corona-Rezession zwar zu einer starken Schrumpfung der Wirtschaftsleistung in diesem Jahr führen wird, es aber bereits 2021 wieder aufwärts geht. Die Gemeinschaftsdiagnose führender deutscher Wirtschaftsinstitute geht für Deutschland davon aus, dass 2020 die Wirtschaft um 4,2 % schrumpft, im Folgejahr aber um 5,8 % wächst.^{vi} Etwas pessimistischer ist der Internationale Währungsfonds IWF. Er erwartet, dass die deutsche Wirtschaft 2020 um 7 % fällt, worauf allerdings ebenfalls ein kräftiges Wachstum in Höhe von 5,2 % im Jahr 2021 folgt. Für die am stärksten von der Corona-Krise betroffenen EU-Staaten geht der IWF in diesem Jahr von einem Negativwachstum in Höhe von 9,1 % (Italien) bzw. 8 % (Spanien) aus, für 2021 werden jedoch wieder positive Wachstumsraten von 4,8 % (Italien) bzw. 4,3 % (Spanien) erwartet.^{vii} Wer diese Prognosen liest und beruhigt einen „Rebound“ der Wirtschaft schon im kommenden Jahr erwartet, sollte allerdings wissen, dass all diese Prognosen von Best-Case-Szenarien ausgehen und diese Tatsache auch betonen. Bei der Gemeinschaftsdiagnose der führenden deutschen Wirtschaftsinstitute wird beispielsweise auf erhebliche Abwärtsrisiken hingewiesen. Diese bestehen in einer deutlich langsameren Abschwächung der Pandemie, erneuten Ansteckungswellen, erneuten Shutdowns und Verwerfungen im Finanzsystem. Zudem wird darauf hingewiesen, dass

„auch die anderen Länder des Euroraums tiefe Rezessionen, die die Staatsfinanzen unter Druck setzen (durchleben). Angesichts der zum Teil bereits erheblichen Staatsschuldenstände dürften mit der Dauer und Tiefe des Einbruchs in einigen Fällen Zweifel an der Schuldentragfähigkeit steigen. Sollte es zu einer zweiten Welle von Staatsschuldenkrisen im Euroraum kommen, würde dies die Absatzaussichten deutscher Exporteure und die Finanzstabilität im Euroraum insgesamt zusätzlich belasten. Wenn es in anderen Staaten zu Insolvenzwellen kommt, dürfte dies die Produktionsstrukturen erheblich beschädigen. Eine damit verbundene Neuausrichtung globaler Wertschöpfungsketten und Absatzmärkte wäre für das deutsche Verarbeitende Gewerbe mit deutlich höheren Kosten verbunden als hier unterstellt.“^{viii}

Die genannten Abwärtsrisiken weisen deutlich darauf hin, dass ein kräftiges und frühzeitiges Herauswachsen aus der Corona-Rezession für Deutschland nur möglich sein wird, wenn in möglichst allen EU-Staaten die Beschränkungen des Wirtschaftslebens schrittweise aufgehoben, Zweifel an der Finanzstabilität europäischer Staaten vermieden und unterstützende fiskalpolitische Maßnahmen veranlasst werden, um Unsicherheiten vorzubeugen und Nachfrage-lücken, die durch Zurückhaltung bei Konsum- und Investitionsentscheidungen entstehen, zu schließen. Diese Herausforderungen allein sind groß, sie stellen sich jedoch zudem in einem Umfeld, in dem die Rezession des Jahres 2020 Staatshaushalte durch erhebliche Einnahmeausfälle belastet und bereits erhebliche Kosten zur Unterstützung der Gesundheitssysteme sowie von Kurzarbeitern, Arbeitslosen und Wirtschaftsunternehmen aufgelaufen sind.^{ix}

IV.

Allein die notwendigen Maßnahmen, die zu einer verantwortbaren Rückkehr in ein halbwegs normales Wirtschaftsleben noch nötig sein werden, sind kostspielig. Die „Leopoldina-Studie“ der Nationalen Akademie der Wissenschaften in Halle hält eine schrittweise Beendigung von Infektionsschutzmaßnahmen in Deutschland nur für möglich, wenn sich die Zahl der Neuinfektionen stabilisiert, individuelle Schutzmaßnahmen (Social Distancing, Mund- und Nasenschutz, Hygieneregeln) strikt durchgesetzt werden und vor allem eine substantielle Verbesserung der Erhebung des Infektions- und Immunitätsstatus der Bevölkerung erreicht wird, was nur mit einer deutlichen Ausweitung der Testkapazitäten möglich ist. Zusätzlich wird ein weiterer Aufbau klinischer Reservekapazitäten für notwendig gehalten.^{x, xi} Die Unzulänglichkeit der beiden zuletzt genannten Bedingungen waren der Grund dafür, dass sich insbesondere in Spanien und Italien zum einen das Coronavirus zunächst unbemerkt in der Bevölkerung verbreitete und zum anderen eine Überlastung der klinischen Kapazitäten und eine erheblich erhöhte Sterblichkeit an den Folgen einer COVID19-Erkrankung entwickelte. Ob andere EU-Staaten, insbesondere in Osteuropa, die bislang noch relativ geringe Infektionszahlen aufweisen, den schlimmsten Folgen der Corona-Krise entgehen können oder dem tragischen Beispiel der oben genannten Staaten noch folgen werden, ist zurzeit eine offene Frage. Es ist jedenfalls zu befürchten, dass die dort zu beobachtende Unterfinanzierung der Gesundheitssysteme,^{xii} verbunden mit dem Exodus von Ärzten und Pflegekräften in kerneuropäische Staaten,^{xiii} dazu führen kann, dass sie auf derzeitigem Niveau ihrer klinischen Kapazitäten einer Infektionswelle nicht gewachsen sein werden. Es dürfte Einigkeit darüber bestehen, dass sich die Ereignisse in Spanien und Italien nicht wiederholen dürfen und ähnliche Entwicklungen in Osteuropa schon im Ansatz verhindert werden müssen. Hierfür müssten dann aber auch Mittel verfügbar sein. Alles andere würde für diese Staaten heißen, sich dem Risiko einer verschärften ersten bzw.

einer weiteren Infektionswelle auszusetzen, was aufgrund der Gefahr, dass die Gesundheitssysteme (erneut) überlastet werden könnten, einen weiteren Shutdown notwendig machen würde – von der Gefahr, dass die Infektionswelle (erneut) in andere Staaten überschwappt, einmal abgesehen.

V.

Zusammengefasst ist die Corona-Krise zum einen ein exogener medizinischer Schock, der alle europäischen Staaten getroffen hat. Die Betroffenheit verläuft dabei zum einen asynchron, d. h. einige Staaten befinden sich bereits auf dem Höhepunkt der Krise oder haben diesen Punkt bereits überschritten, während die Infektionszahlen in anderen Staaten noch stark zunehmen. Die Betroffenheit ist zudem asymmetrisch – nicht in allen Staaten sind die Folgen für das Gesundheitssystem und die Betroffenen gleich dramatisch. Zum anderen ist die Corona-Krise ein exogener ökonomischer Schock, der alle europäischen Staaten getroffen hat und dessen Folgen ebenfalls asymmetrisch sind.^{xiv} Der wirtschaftliche Schock ist oberflächlich mit dem der Europäischen Staatsschuldenkrise vergleichbar, der auch einige Staaten deutlich härter als andere getroffen hat. Es gibt allerdings einen signifikanten Unterschied: Der asymmetrische Schock der Schuldenkrise traf einige Länder deshalb härter, weil ihre Staatshaushalte von massiven Ungleichgewichten geprägt waren und mangelndes Vertrauen in ihre Schuldentragfähigkeit zu spekulativen Angriffen auf ihre Staatsanleihen und zu massiven Abflüssen von Investitionskapital führte. Der asymmetrische Schock der Corona-Krise ist hingegen nicht auf vergangenes Fehlverhalten der betroffenen Staaten zurückzuführen. Deutschland und Großbritannien sind ebenso stark involviert wie Spanien und Italien und weitere Staaten werden möglicherweise noch folgen. Gleiches gilt innerhalb von Deutschland. Auch hier ist die Betroffenheit der Bundesländer unterschiedlich ausgeprägt, ohne dass besonders betroffenen Ländern ein Fehlverhalten vorgeworfen werden könnte. Dass die Corona-Krise mit Spanien und Italien ausgerechnet zwei Staaten getroffen hat, die auch im Fokus der Staatsschuldenkrise standen und deren Staatsverschuldung trotz (oder wegen) jahrelanger Sparmaßnahmen im Vergleich zu anderen EU-Staaten immer noch hoch ist,^{xv} steht mit der Schuldenkrise ansonsten nur insofern in Zusammenhang, als dass diese Staaten aufgrund jahrelanger Austeritätspolitik über Gesundheitssysteme verfügen, die der Krise weit weniger gewachsen sind als das deutsche.^{xvi} Es verbietet sich daher von selbst, mit diesen Staaten umzugehen, als befänden sie sich erneut in einer selbstverschuldeten Krise. Ein exogener Schock, der die ganze EU getroffen hat und dessen Asymmetrie letztlich auf Glück oder Pech zurückzuführen ist, erfordert eine gesamteuropäische Antwort. In Deutschland diskutiert niemand darüber, ob die im Rahmen der Finanzierung der Krisenkosten aufgenommenen Schulden je nach Betroffenheit auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt werden sollten. Kein Bundesland hat sich freiwillig in eine schlechtere Lage versetzt und die finanziellen Lasten, die mit dieser ganz Deutschland treffenden Katastrophe einhergehen, können offensichtlich nur vom Zentralstaat und den ohnehin national aufgestellten Sozialversicherungssystemen geschultert werden.

VI.

Anders als Deutschland verfügt die EU allerdings nicht über ein zentrales Budget nennenswerten Ausmaßes, das genutzt werden könnte, der Asymmetrie des wirtschaftlichen Corona-Schocks entgegenzuwirken. Auch existiert kein gesamteuropäisches Sozialversicherungs-

system, das über Transferleistungen die wirtschaftlichen Folgen in besonders betroffenen Staaten abfedern könnte. Ein Autorenteam rund um die ehemalige Angehörige des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Beatrice Weder di Mauro, beschreibt diesen Zustand sehr zutreffend: *„Auf der fiskalischen Seite ist das europäische Dach nicht nur undicht, es fehlt ganz und gar für die Art von Schock, der sich entfaltet. Europa ist mit einem Schönwetterhaushalt ausgestattet, der nicht für Notfälle ausgelegt ist. Die Verhandlungen im Vorfeld von Covid darüber, ob der EU-Haushalt 1,11% des Nationaleinkommens (Vorschlag der Europäischen Kommission), 1,02% (das Niveau von 2014-20) oder 1,07% (ein Kompromiss) betragen soll, werden zukünftigen Historikern wahrscheinlich erbärmlich erscheinen (...).“*^{xvii}

Da es an einer zentralen Instanz zur Abfederung asymmetrischer Schocks fehlt, ist die Europäische Union, wie bereits während der Europäischen Schuldenkrise, gezwungen, inmitten der Krise kreative Wege zu gehen. Das allein spricht nicht dagegen, eine Lösung zu finden, die der Tatsache gerecht wird, dass kein Staat selbstverschuldet in diese Krise geraten ist. Diese Lösung sollte, analog zum ökonomisch hoch vernünftigen Vorgehen in Deutschland, schnell gefunden werden und einen Umfang haben, der jegliche Unsicherheit über nachhaltige Handlungsfähigkeit und bedingungslosen Handlungswillen der Entscheidungsträger beseitigt. Das würde zum einen das Vertrauen von Marktteilnehmern stärken. Damit würde aber zum anderen der gesamten europäischen Bevölkerung und insbesondere der Bevölkerung in den besonders betroffenen Staaten vermittelt, dass die Zugehörigkeit zur Europäischen Union mehr bedeutet, als Regeln eines gemeinsamen Marktes einzuhalten und in einzelnen Bereichen auf nationale Souveränität zu verzichten. Vielmehr bietet sich in dieser Krise die große Chance, positiven Einfluss auf das oft beklagte Fehlen einer europäischen Identität zu nehmen.

VII.

Tatsächlich wurden auf europäischer Ebene bereits weitreichende Entscheidungen getroffen, um besonders betroffenen Staaten eine möglichst ungehinderte Finanzierung der Krisenkosten aus ihren Staatshaushalten (durch die temporäre Suspendierung der Regeln des Stabilitätspaktes) und eine Refinanzierung zu ermöglichen, wenn diese am Finanzmarkt nicht oder nur unter Inkaufnahme hoher Risikoprämien möglich ist (über Kreditlinien bei der Europäischen Investitionsbank EIB und durch die Möglichkeit einer Refinanzierung über den Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM).^{xviii} Zudem hat die Europäische Zentralbank bereits sehr früh klargestellt, dass sie keine spekulativen Angriffe auf die Staatsanleihen einzelner Mitgliedsstaaten zulassen wird. Zudem wurden die Refinanzierungsbedingungen europäischer Banken erheblich erleichtert.^{xix}

Das ist zwar besser als nichts, ändert aber nichts an der Tatsache, dass jeder EU-Staat bei der Bewältigung der Krise und der Krisenfolgelasten größtenteils auf sich allein gestellt bleibt. Kredite bei der EIB oder dem ESM erhöhen die ohnehin hohen Staatsschuldenquoten gerade der besonders betroffenen Staaten weiter. Wenn die akute Krise vorbei und eine Rückkehr zur wirtschaftlichen Normalität erreicht ist, greifen zudem wieder die Regeln des Stabilitätspaktes und die Rückzahlung der EIB- und ESM-Kredite wird an Auflagen gebunden sein. Für Staaten, die diese Instrumente nutzen, würde das bedeuten, im Anschluss an die Krise wieder zu Austeritätspolitik zurückkehren zu müssen, was jeden Wirtschaftsaufschwung im Keim ersticken

würde. Zudem wurde übersehen, dass auch eine temporäre Aussetzung der strikten Auflagen bei der Nutzung von ESM-Krediten gerade in Italien und Spanien nichts daran ändert, dass der ESM dort aufgrund der Erfahrungen während der Europäischen Staatsschuldenkrise als Instrument der Gängelung durch die EU-Kommission gesehen wird.^{xx} Italien hat daher bereits angekündigt, keine ESM-Kredite aufnehmen zu wollen.^{xxi} Hinzu kommt, dass die bereitgestellten Mittel in Höhe von 540 Milliarden Euro nur für die aktuell anfallenden Krisenlasten, d.h. für die Stützung des Gesundheitssystems und für Maßnahmen zur Stützung der Wirtschaft während der Krise genutzt werden können, nicht aber, um die Wirtschaft nach der Krise anzukurbeln. Selbst wenn sie für letzteres genutzt werden dürften, wäre der Betrag viel zu gering. Die EZB geht davon aus, dass die EU-Mittel von wenigstens 1,5 Billionen Euro aufbringen muss, um die Krise zu bewältigen.^{xxii} Wenn der Internationale Währungsfonds richtig liegt, und eine Wirtschaftskrise zu befürchten ist, die an die Große Depression der 1930er Jahre heranreicht, wird selbst dieser Betrag zu gering sein.^{xxiii} Last but not least musste die europäische Öffentlichkeit beobachten, dass in den Verhandlungen um das beschlossene Hilfspaket nationale Egoismen gerade jener Staaten, die auch während der Europäischen Staatsschuldenkrise einer solidarischen Lösung im Weg standen, erneut eine nachhaltigere Lösung verhindert haben. Die große Chance, der Bevölkerung der EU zu signalisieren, dass sie Teil einer Solidargemeinschaft sind, die in Zeiten einer die ganze Welt treffenden Katastrophe niemanden zurücklässt, wurde damit – bislang – vertan.

VIII.

Glücklicherweise ist es noch nicht zu spät, eine gesamteuropäische Lösung zu finden, die jene Form solidarischen Einstehens für Arbeitnehmer, Selbständige, Betriebe und Unternehmen, solidarischen Einstehens für den Aufbau von Gesundheitssystemen und solidarischen Einstehens für die Gewährleistung fiskalischen Spielraums, der einen „Rebound“ des Wirtschaftswachstums nach Überwindung der akuten Krise zulässt, nach dem innerdeutschen Vorbild emuliert. Dazu ist eine Maßnahme nötig, die nicht das Stigma und den schlechten Ruf des ESM als Ballast mit sich herumträgt und Ängste weckt, nach der Krise wiederum Objekt aufgezwungener Strukturreformen und Sparmaßnahmen zu sein.

Ein solches Instrument können die von einer Gruppe deutscher Ökonomen vorgeschlagenen Corona-Bonds sein, für die alle EU-Staaten gesamtschuldnerisch haften.^{xxiv} Gedeckt von allen EU-Staaten, also auch jenen, die höchste Bonität genießen, und verbunden mit einem Recht der EZB, diese Bonds zur Stützung ihres Wertes in unbegrenzter Menge aufzukaufen, würden auch Corona-Bonds höchste Bonität genießen und entsprechend niedrig verzinst sein. Bei einer sehr langen Laufzeit – 30 Jahre oder mehr – würden Tilgungs- und Zinslasten ausgesprochen niedrig sein. Wenn die Krise länger dauern sollte als gedacht und der ursprüngliche Ausgabewert nicht ausreicht – von der Gruppe deutscher Ökonomen wird ein Emissionswert von 1.000 Milliarden Euro vorgeschlagen –, könnten ohne große Verzögerung weitere Corona-Bonds am Markt platziert werden.

Da ihre Ausgabe an die Lasten der Corona-Krise gebunden ist, würde hiermit kein Instrument geschaffen, das langfristig zu einer Vergemeinschaftung von Schulden führt.^{xxv} Ähnlich wie bei vielen Hilfs- und Unterstützungsleistungen in Deutschland handelt es sich um eine Maßnahme, die man in normalen Zeiten nicht einsetzen würde und die strikt an die derzeitige

Ausnahmesituation gebunden ist. Die Nutzung von Corona-Bonds würde, wie die Nutzung des ESM, ebenfalls Konditionalitäten unterliegen, allerdings nur insofern, als dass Mittel zweckgebunden zur Bewältigung der Krise bzw. unmittelbarer Krisenfolgen verwendet werden müssten. Anders als bei Nutzung des ESM würden strikte Auflagen bezüglich der Rückzahlung nicht nach Beendigung der Krise zurückkehren. Anzustreben wäre vielmehr, dass alle EU-Staaten während der Laufzeit der Bonds einen bestimmten, z. B. an die Höhe ihres Bruttoinlandproduktes gekoppelten Betrag für Tilgung und Zinszahlungen aufwenden. Würden sich Tilgung und Zinszahlungen nach Nutzung der Mittel aus den Corona-Bonds richten, wäre das Instrument nicht solidarisch, sondern würde aus Sicht der Nutzer nur den Gläubiger ihrer Staatsschulden ändern. Ob die Mittel verwendet werden dürfen, um in Anschluss an die Bewältigung der Corona-Krise Konjunkturprogramme zu finanzieren, würde davon abhängen, ob die temporäre gemeinsame Schuldenaufnahme der europäischen Staaten zur Folge hat, dass besonders betroffene Staaten nach Bewältigung der unmittelbaren Krisenlasten die Möglichkeit besitzen, diese Programme über den regulären Kapitalmarkt zu finanzieren. In jedem Fall muss verhindert werden, dass zwar die direkten ökonomischen Folgen der Corona-Rezession verhindert werden, EU-Staaten im Anschluss daran aber zu früh zu Austeritätspolitik gezwungen sind und – wie im Anschluss an die Europäische Staatsschuldenkrise – in eine langfristige wirtschaftliche Depression abdriften.

Schluss

Wir appellieren daher an die Bundesregierung, dieser Lösung nicht länger im Weg zu stehen und jene Staaten, die Corona-Bonds bislang ablehnen, zu überzeugen, ihre Haltung aufzugeben. Die hier vorgeschlagene Lösung ist ökonomisch vernünftig, denn sie würde die Unsicherheit über die Handlungsfähigkeit und den Handlungswillen europäischer Entscheidungsträger, in dieser Krise tatsächlich eine „Whatever-it-takes-Haltung“ einzunehmen, beseitigen. Sie würde den Aufbau von Gesundheitssystemen mit ausreichenden Test- und klinischen Reservecapazitäten in der gesamten EU ermöglichen und auf diese Weise eine verantwortungsvolle und aufeinander abgestimmte Rückkehr des wirtschaftlichen Lebens ermöglichen. Sie würde alle Staaten befähigen, ihre wirtschaftliche Infrastruktur intakt zu halten, indem Masseninsolvenzen ansonsten gesunder Unternehmen verhindert werden. Für die am stärksten betroffenen Staaten würde ein weiteres verlorenes Jahrzehnt, geprägt von Massenarbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit, verhindert. Und sie würde der Bevölkerung in der gesamten EU vor Augen führen, dass man es ernst meint, wenn man sagt: „We are all in this together“. Anders als bei der drakonischen Politik im Rahmen der Europäischen Schuldenkrise würde das politische Risiko einer Stärkung populistischer Strömungen ernst genommen und weiteren Exit-Debatten der Nährboden entzogen. Wenigstens dieses eine Mal würde weitsichtige Europapolitik nationale Egoismen überwinden. Besteht Europa diesen Test hingegen nicht, wird es womöglich keine weitere Gelegenheit geben, europäische Einheit und Geschlossenheit unter Beweis zu stellen.

Hannover, 22. April 2020

-
- ⁱ Vgl. URL: <https://www.ekd.de/wort-des-rates-ekd-palmsonntag-2020-54779.htm> (Zugriff am 20.04.2020).
- ⁱⁱ Zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Papiers lag die Rendite deutscher Staatsanleihen mit einer Laufzeit von 10 Jahren bei -0,47 Prozent, vgl. für aktuelle Daten URL: <http://www.worldgovernmentbonds.com/spread-historical-data/> (Zugriff am 20.04.2020).
- ⁱⁱⁱ Vgl. Destatis (2020): Außenhandel - Zusammenfassende Übersichten für den Außenhandel (vorläufige Ergebnisse) für das Jahr 2019, S. 33-34 und 167.
- ^{iv} Vgl. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2020): AHK World Business Outlook Frühjahr 2020 – Ergebnisse einer Umfrage bei den deutschen Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen, Berlin.
- ^v Vgl. Sebastian Dullien/Alexander Herzog-Stein/Peter Hohlfeld/Sven Schreiber/Silke Tober (2020): Schneller Ausstieg oder bedachte Lockerung? Zur Zukunft von Kontaktbeschränkungen in der Covid-19-Krise, IMK Policy Brief Nr. 88/April 2020, Düsseldorf, S. 4.
- ^{vi} Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020): Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen, Gemeinschaftsdiagnose 1-2020, Halle, S. 35.
- ^{vii} Vgl. International Monetary Fund (2020): World Economic Outlook – Chapter 1: The Great Lockdown, Washington D.C., S. ix.
- ^{viii} Vgl. Projekt Gemeinschaftsdiagnose (2020), a. a. O., S. 12.
- ^{ix} Vgl. zur Belastung des deutschen Staatshaushaltes durch bislang erfolgte finanzpolitische Maßnahmen zur Abmilderung ökonomischer Folgen der Corona-Krise Gemeinschaftsdiagnose (2020), a. a. O., S. 38.
- ^x Vgl. Leopoldina – Nationale Akademie der Wissenschaft (2020): Dritte Ad-hoc-Stellungnahme: Coronavirus-Pandemie – Die Krise nachhaltig überwinden, April 2020, Halle, S. 2-3.
- ^{xi} Die Verfasser der Leopoldina-Studie stehen mit ihrer Forderung nach einer massiven Ausweitung der Testkapazitäten nicht allein. In einer Umfrage unter US-Ökonomen stimmten 93 Prozent der Befragten der folgenden Aussage zu „Zu den erforderlichen Elementen für einen wirtschaftlichen "Neustart" nach der Abriegelung gehören eine massive Erhöhung der Testkapazität (für Infektionen und Antikörper) zusammen mit einer kohärenten Strategie zur Verhinderung neuer Ausbrüche und zur Wiedereingliederung von Personen mit geringem Risiko bzw. ohne Risiko in öffentliche Aktivitäten“. Vgl. URL: <http://www.igmchicago.org/igm-economic-experts-panel/> (Zugriff am 15.04.2020).
- ^{xii} Vgl. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Current_healthcare_expenditure,_2016_FP19.png (Zugriff am 20.04.2020).
- ^{xiii} Vgl. z. B. Piotr Żuk/Paweł Żuk/Justyna Lisiewicz-Jakubaszko (2019): Labour migration of doctors and nurses and the impact on the quality of health care in Eastern European countries: The case of Poland, in: *The Economic and Labour Relations Review*, Vol. 30 (2), S. 307-320.
- ^{xiv} Vgl. Guido Alfani (2020): Pandemics and asymmetric shocks: Lessons from the history of plagues, in: *Vox – CEPR Political Portal*, April 2020, URL: <https://voxeu.org/article/pandemics-and-asymmetric-shocks> (Zugriff am 20.04.2020).
- ^{xv} Vgl. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/163692/umfrage/staatsverschuldung-in-der-eu-in-prozent-des-bruttoinlandsprodukts/> (Zugriff am 20.04.2020).
- ^{xvi} Vgl. für eine gute Übersicht Ashley Furlong/Cornelius Hirsch (2020): Charting Europe’s capacity to deal with the coronavirus crisis, in: *Politico EU*, URL: <https://www.politico.eu/article/charting-europes-capacity-to-deal-with-the-coronavirus-crisis/> (Zugriff am 20.04.2020). Vgl. zusätzlich zu den Folgen der Einsparmaßnahmen im spanischen und italienischen Gesundheitssystem Cristina Borra/Jerònia Pons-Pons/Margarita Vilar-Rodríguez (2019): Austerity, healthcare provision, and health outcomes in Spain, in: *The European Journal of Health Economics*, URL: <https://doi.org/10.1007/s10198-019-01141-3> sowie Emanuele Arcà/Francesco Principe/Eddy van Doorslaer (2020): Death by Austerity? The Impact of Cost Containment on Avoidable Mortality in Italy, URL: <https://ssrn.com/abstract=3529892> (Zugriff am 20.04.2020).
- ^{xvii} Vgl. Agnès Bénassy-Quéré/Ramon Marimon/Jean Pisani-Ferry/Lucrezia Reichlin/Dirk Schoenmaker/Beatrice Weder di Mauro (2020): COVID-19: Europe needs a catastrophe relief plan, in: Richard Baldwin/Beatrice Weder di Mauro (Hrsg.): *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*, London, S. 122. (Übersetzung durch den Autor).
- ^{xviii} Vgl. für einen Überblick über die getroffenen Maßnahmen URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/covid-19-coronavirus-outbreak-and-the-eu-s-response/> (Zugriff am 20.04.2020).
- ^{xix} Vgl. zu den Maßnahmen der EZB Philipp R. Lane (2020): The monetary policy package: An analytical framework, in: Richard Baldwin/Beatrice Weder di Mauro (Hrsg.): *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*, London, S. 139-143.
- ^{xx} Vgl. Adam Tooze (2020): ‘Corona bonds’ and Europe’s north-south divide, in: *Social Europe*, URL: <https://www.socialeurope.eu/corona-bonds-and-europes-north-south-divide> (Zugriff am 20.04.2020).

^{xxi} Vgl. Ferdinando Giugliano (2020): Italy Will Struggle to Sell the EU Rescue Deal at Home, in: Bloomberg.com, URL: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-04-10/italy-will-struggle-to-sell-this-eu-deal-at-home> (Zugriff am 20.04.2020).

^{xxii} Vgl. Francesco Guarascio (2020): ECB urges measures worth 1.5 trillion euros this year to tackle virus crisis: sources, in: Reuters.com, URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eurozone/ecb-urges-measures-worth-1-5-trillion-euros-this-year-to-tackle-virus-crisis-sources-idUSKBN21Q0UB> (Zugriff am 20.04.2020).

^{xxiii} Vgl. Gita Gopinath (2020): The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression, in: IMFBlog, URL: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/> (Zugriff am 20.04.2020).

^{xxiv} Vgl. Peter Bofinger/Sebastian Dullien/Gabriel Felbermayr/Michael Hüther/Moritz Schularick/Jens Südekum/Christoph Trebesch (2020): Europa muss jetzt finanziell zusammenstehen, in: FAZ v. 21.03.2020. Ohne Paywall abrufbar unter URL: <https://www.iwkoeln.de/presse/in-den-medien/beitrag/michael-huether-europa-muss-jetzt-finanziell-zusammenstehen.html> (Zugriff am 20.04.2020).

^{xxv} Vgl. zu den rechtlichen Fragen rund um Corona-Bonds und alternative Hilfsinstrumente Julian Pröbstl (2020): ESM loans or Coronabonds: A legal analysis from the German perspective, in: Vox CEPR Political Portal, URL: <https://voxeu.org/article/legal-perspective-esm-loans-and-coronabonds> (Zugriff am 20.04.2020).