

## Lessons Learned

des Bankenverbandes zu den Krisenbekämpfungsmaßnahmen während der Corona-Krise

8. Juli 2022

*Lobbyregister-Nr. R001458*

*EU-Transparenzregister-Nr. 0764199368-97*

**Zusammenfassung**

*Sowohl das aktive Ausbremsen der Wirtschaft während der Corona-Pandemie als auch Form und Umfang der staatlichen Stützungsmaßnahmen sind bislang beispiellos. Zusammengenommen trugen die Maßnahmen dazu bei, die Unsicherheit gerade bei vielen unmittelbar betroffenen Unternehmen zu reduzieren. Sie ermöglichten nach dem ersten strikten Lockdown in Deutschland eine rasche wirtschaftliche Erholung, die Arbeitslosenzahlen blieben im Vergleich zu anderen Staaten unauffällig und kaum ein Unternehmen musste Insolvenz anmelden. Viele der Maßnahmen waren aber sehr krisenspezifisch und taugen nicht als Blaupause für die nächste Herausforderung. Es zeigt sich deutlich, dass ein starker Bankensektor Teil der Lösung ist.*

Als Reaktion auf die ersten Infektionen mit dem SARS-Cov-2-Virus in Deutschland zum Jahresbeginn 2020 und eine rasant ansteigende Verbreitung hatte die Politik im März 2020 weitreichende eindämmende Maßnahmen beschlossen. In der Folge wurde das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben mitunter komplett heruntergefahren. Um die ökonomischen Auswirkungen sowohl der Pandemie als auch dieser Maßnahmen einzugrenzen, wurden nahezu parallel umfangreiche finanzielle Hilfen zur Unterstützung von Verbrauchern und Unternehmen bereitgestellt. Der Umfang der Unterstützungsinstrumente trug dazu bei, dass die deutsche Wirtschaft im Vergleich zu anderen Staaten insgesamt recht stabil durch die Corona-Pandemie gekommen ist. Sämtliche Maßnahmen sind zum 30. Juni 2022 endgültig ausgelaufen. Im Folgenden wollen wir keine umfassende oder abschließende Bewertung vornehmen, aber doch zentrale Aspekte und Maßnahmen herausgreifen, rückblickend einwerten und somit Schlussfolgerungen für aktuelle und kommende Herausforderungen und Krisen ziehen.

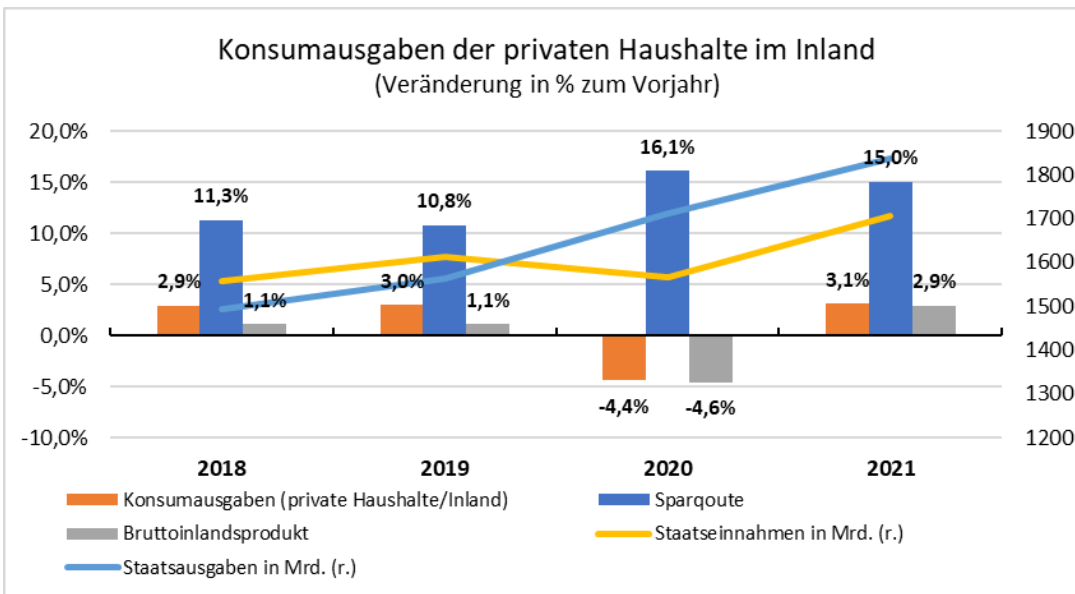
## **1. Ökonomische Auswirkungen der Pandemie**

Um eine unkontrollierte Ausbreitung des Virus sowie eine Überlastung der Gesundheitssysteme zu verhindern, wurde ab März 2020 das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben in weiten Teilen ausgebremst. Die Auswirkungen der Einschränkungen und Zugangsbeschränkungen lassen sich anhand einiger Indikatoren eindrücklich aufzeigen: Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) sackte während der Hochphase des ersten Lockdowns (2. Quartal 2020) um über 10 % im Vergleich zum Vorquartal ein. Mit dem Abflauen der Infektionszahlen und der Lockerung der Beschränkungen kam es allerdings bereits im anschließenden dritten Quartal 2020 zu einer deutlichen Gegenbewegung: Im Vorquartalsvergleich erholte sich die gesamtwirtschaftliche Leistung um 9 %. Gleichwohl ging das BIP im ersten Corona-Jahr im Jahresdurchschnitt um insgesamt fast 5 % zurück. Besonders deutliche Einbrüche bzw. Wertschöpfungsverluste zeigten sich in den von den Einschränkungen stark betroffenen Branchen wie dem Dienstleistungssektor (-60 %) bzw. dem Verarbeitenden Gewerbe, unter anderem verstärkt durch die einsetzenden Lieferkettenstörungen. Entsprechend verringerte sich der Außenhandel und gingen die Bruttoanlageinvestitionen deutlich zurück (-60 Mrd. Euro). Parallel brach auch der private Konsum um etwa 4,8 % ein, dies führte zugleich aber auch zu einem deutlichen Anstieg der Sparquote (+5,3 % im Vergleich zur Vorkrisenzeit).

Für die Banken bedeutete der Beginn des Lockdowns zunächst eine umfangreiche Umorganisation der operativen Tätigkeiten. Während die Bankschalter überwiegend geöffnet blieben und gerade auch die zu Beginn der Pandemie erhöhte Bargeldnachfrage ohne Probleme bedient werden konnte, verlagerte sich ein Großteil der Aktivitäten ins Digitale und damit ins Homeoffice. Selbst hochkomplexe Dienstleistungen wie Trading und Investmentbanking konnten so bruchstellenfrei fortgeführt werden. Damit konnten Banken ihren Kunden auch weiterhin zur Seite stehen, sowohl bei der schnellen Umsetzung des KfW- Sonderprogramms, das über die jeweiligen Hausbanken vertrieben wurde, als auch in unzähligen Beratungs- und Krisengesprächen. Zurecht wurden die Banktätigkeiten zu Beginn der Pandemie als systemrelevant klassifiziert,

dienen sie doch der Aufrechterhaltung wichtiger Infrastrukturen – Banken wurden und werden als Teil der Lösung wahrgenommen.

**Grafik: Veranschaulichung des massiven Einbruchs (BIP/Konsum/Steuern)**



(Quelle: Destatis, 2022)

**2. Maßnahmen**

**2.1. Breites Hilfsangebot in Deutschland**

Bereits Mitte März 2020 stellte die Bundesregierung ein erstes, „unbegrenzt“ **Hilfspaket** („Bazooka“) vor, dass die von der Pandemie unverschuldet getroffenen Unternehmen stützen sollte. Angesichts enorm volatiler Marktentwicklungen war dies nicht zuletzt psychologisch ein wichtiges Zeichen von Ge- und Entschlossenheit der Politik. Im Verlauf der darauffolgenden Corona-Wellen wurden diese ergänzt und ausgeweitet („mit Wumms aus der Krise“), sodass Unternehmen nahezu jedweder Größe und Branche Unterstützung erhalten konnten. Grundlage und Voraussetzung für einen Großteil dieser Maßnahmen waren der von der Europäischen Kommission beschlossene befristete Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft („**EU temporary framework**“) sowie einzelne beihilferechtliche Notifizierungen.

Zu unterscheiden ist bei den Unterstützungsmaßnahmen zwischen direkten und entsprechend haushaltsrelevanten Ausgaben des Staates (beispielsweise in Form von Steuererleichterungen, Kurzarbeitergeld oder Zuschüssen) auf der einen Seite, und der staatlich garantierten Bereitstellung von Kapital für Unternehmen auf der anderen Seite (v. a. durch KfW-Kredite, aber auch den Wirtschaftsstabilisierungsfonds). Letztere führen nur im Falle eines Ausfalls zur Belastung des Haushalts, im regulären Falle einer Tilgung gleichwohl zu Gewinnen der Förderbanken bzw. zu Einnahmen des Staates. Das Volumen der addierten Unterstützungen beläuft sich bisher auf knapp 205 Mrd. Euro bzw. 6 % des BIP. Hiervon fallen über 130 Mrd. Euro bzw. knapp 4 % des

BIP in die Kategorie der nicht-rückzahlbaren Ausgaben, 70 Mrd. EUR bzw. 2 % unter die rückzahlbaren Ausgaben.

Bei Betrachtung der Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten fällt auf, dass die fiskalischen Konjunkturmaßnahmen als Reaktion auf die Corona-Pandemie in der Mehrzahl der Länder deutlich umfangreicher waren als die kontrazyklischen Fiskalpakete während der Finanz- und Staatsschuldenkrise. Bei genauer Betrachtung der diskretionären Finanzpolitik zeigt sich, dass staatliche Ausgaben zur Unterstützung von Firmen sowie zur Sicherung von Beschäftigung (Kurzarbeit) dominierten. Allgemein waren die fiskalpolitischen Maßnahmen in der Krise deutlich homogener als während der Finanzkrise. Dennoch variierte das anteilige Volumen der nationalen Fiskalpakete zwischen 1,5 % des BIP in Spanien und 6,7 % des BIP in Litauen. Aus haushaltspolitischer Sicht ist besonders hervorzuheben, dass die Fiskalpolitik in Deutschland wegen der Haushaltsüberschüsse der vorangegangenen Jahre im hohen Umfang handlungsfähig war. Dies unterstreicht zum einen, dass finanzpolitische Regeln, wie die nationale Schuldenbremse oder der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, grundsätzlich sinnvoll und gerade in wirtschaftlich guten Zeiten strikt einzuhalten sind. Zum anderen war die solide Finanzpolitik der Bundesregierung in den vorangegangenen Jahren eine gute Voraussetzung für die schnelle Implementierung der Hilfen. Und: Die gute **finanzpolitische Ausgangssituation** in Deutschland hat mit dazu beigetragen, dass die massiven Hilfsprogramme zu keiner zusätzlichen Verunsicherung an den Finanzmärkten geführt haben.

Für die **gesamtwirtschaftliche Stabilisierung** haben sich die günstigen Regelungen für das **Kurzarbeitergeld** als besonders hilfreich erwiesen. Rückwirkend zum 1. März 2020 erleichterte die Bundesregierung den Zugang zum Kurzarbeitergeld, wodurch mindestens 60 % des Nettogehalts von der Bundesagentur für Arbeit finanziert wurden. Oftmals stockten Betriebe ihrerseits die Gehälter auf. Wie hilfreich das bereits während der Finanz- und Staatsschuldenkrise genutzte Instrument war, belegt nicht nur die Inanspruchnahme durch über 6 Mio. Menschen in der Hochphase der Pandemie (aktuell: deutlich unter 500.000 Kurzarbeitende), wodurch Schätzungen zufolge über 2 Mio. Arbeitsplätze gesichert wurden, sondern auch die Übernahme ähnlicher Modelle im europäischen Ausland (s. u.). Gleichwohl sollte auch künftig sorgfältig darauf geachtet werden, dass das Kurzarbeitergeld lediglich ein zeitlich befristetes „Überbrückungsinstrument“ sein kann. Gerade im Zusammenhang mit dem strukturellen Wandel und demographisch bedingten Änderungen auf dem Arbeitsmarkt (z. B. Fachkräftemangel) könnte eine zu lange zeitliche Nutzung des Kurzarbeitergeldes überholte Strukturen zementieren und die wirtschaftliche Erholung und Weiterentwicklung sogar behindern.

Etwas verhaltener fällt die Bewertung der befristeten **Mehrwertsteuersenkung** aus: Um schnelle Kaufanreize zu schaffen, hat die Bundesregierung zwischen Juli und Dezember 2020 die Mehrwertsteuer von 19 % auf 16 % bzw. von 7 % auf 5 % gesenkt. Unternehmen und Handel beklagten sich über einen vergleichsweise hohen administrativen Aufwand. Außerdem wirkte die Senkung der Mehrwertsteuer im Sommer 2020 zusammen mit der Rücknahme der wirtschaftlichen Einschränkungen sogar prozyklisch und bei größeren Anschaffungen führte sie zu Vorzieh-

effekten, die Nachfrage und Produktion im Winter 2020/21 recht ungleich auf das vierte Quartal 2020 und das erste Quartal 2021 verteilten.

## **Lesson learned:**

Für die schnellen und umfangreichen Hilfsprogramme bot die solide Finanzpolitik in Deutschland in den vorangegangenen Jahren eine sehr gute Ausgangsposition. Das unterstreicht, wie wichtig es ist, in guten Zeiten finanzpolitische Puffer aufzubauen. Als kurzfristige Krisenmaßnahme hatte insbesondere das Kurzarbeitergeld eine wichtige, stabilisierende Funktion. Die auf das zweite Halbjahr 2020 befristete Mehrwertsteuersenkung hat im Nachhinein betrachtet zunächst prozyklisch gewirkt und dann durch Vorzieheffekte zu Verzerrungen von Nachfrage und Produktion geführt.

## **2.2. KfW-Sonderprogramm Corona 2020, Bürgschaftsbanken, Zuschüsse, WSF**

Im Mittelpunkt der **deutschen Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen** stand das sogenannte Konjunkturprogramm mit unterschiedlichen Liquiditätshilfen.

Hierzu zählte *erstens* das gemeinsam vom Bund, der KfW und den Finanzierungspartnern konzipierte und in den ersten Wochen mit hoher Dynamik stetig verfeinerte **KfW-Sonderprogramm 2020**, das es ermöglichte, Unternehmen mit Hilfe des Durchleitprinzips über die Hausbank schnell mit zinsgünstigen Krediten zu versorgen, vorausgesetzt diese erfüllten bestimmte Bedingungen (u. a. kein Unternehmen in Schwierigkeiten vor 2020, Beschränkung von Gewinn- und Dividendenausschüttung). Neben der Schnelligkeit und Flexibilität sorgte insbesondere die anteilige – bzw. im Fall des Schnellkredits sogar 100-prozentige – Übernahme der Kreditrisiken durch die KfW bzw. mittelbar den Bund für eine breite Unterstützung. Auch wenn schon ab August 2020 die Nachfrage deutlich zurückging, konnten in den vergangenen zwei Jahren (März 2020 bis Juni 2022) über 160.000 Anträge mit einem Volumen von knapp 60 Mrd. Euro zugesagt bzw. ausgezahlt werden. Die privaten Banken hatten hierbei einen bedeutsamen Anteil: durch sie wurde jeder sechste Antrag sowie über ein Drittel des gesamten Fördervolumens durchgeleitet. Auch jeder dritte Schnellkredit lief über die privaten Geschäftsbanken.

## **Lesson learned:**

Mittels einer von Beginn an sehr engen, vertrauensvollen, konstruktiven und stets zielorientierten Zusammenarbeit zwischen Politik, Förder- und Hausbanken konnte kurzfristig ein passgenaues Programm bereitgestellt werden, das insbesondere aufgrund der hoch digitalisierten und standardisierten Antragstellung sowie der erheblichen Prozessvereinfachung im Vergleich zu bisherigen Verfahren bei (anteilig) haftungsfreigestellten Förderprogrammen nach kürzester Zeit starten konnte. Voraussetzung für dieses schnelle Agieren waren sowohl die über viele Jahre gewachsene Partnerschaft zwischen den privaten Hausbanken und der KfW, als auch die etablierten, sich als sehr flexibel erwiesenen Vertriebsstrukturen für Förderprogramme auf Seiten der Banken als auch deren langjährig gewachsenen Beziehungen zu ihren Unternehmenskunden, was eine schnelle und zielsichere Beratung – gerade auch bei häufig

wiederkehrenden wichtigen Auslegungsfragen (z. B. im Zusammenhang mit „Unternehmen in Schwierigkeiten“, der banküblichen Besicherung oder beihilferechtlichen Kumulierungsfragen) gewährleisten konnte. Der KfW-Schnellkredit war – mit 100-prozentiger staatlicher Risikoübernahme, ohne Besicherung, 10 Jahren Laufzeit und ohne Pflicht zum üblichen Kreditprüfungsprozess – ein unkonventionelles Novum, der sicherlich kein Standard im Fördergeschäft werden wird. Allerdings haben sich Stellschrauben wie Haftungsfreistellung und tilgungsfreie Anlaufjahre bewährt und sollten auch bei der künftigen Ausgestaltung von Förderprogrammen genutzt werden, insbesondere zur Unterstützung der digitalen und nachhaltigen Transformation.

Ergänzt wurde dies *zweitens* durch regionale Maßnahmen der Landesförderinstitute sowie den ebenfalls mit staatlicher Garantie versehenen Bürgschaftsbanken und Mittelständischen Beteiligungsgesellschaften (MBG'en). Zur Finanzierung von Betriebsmitteln und Investitionen wurden im Mittelstand über 11.000 solcher **Bürgschaften** mit einem Volumen von knapp 4 Mrd. Euro genehmigt. Im Rahmen des Großbürgschaftsprogramm des Bundes wurden zehn Bürgschaften mit einem Volumen von knapp 3 Mrd. Euro bewilligt.

#### **Lesson learned:**

Das Ineinandergreifen von Haus-, Förder- und Bürgschaftsbanken hat sich gerade in Krisenzeiten bewährt. Maßgeblich waren auch hier die bereits zuvor getroffenen strukturellen Anpassungen wie digitale Antragsstellung sowie erhöhte Obergrenzen. Auch das ergänzende, insbesondere regionale Angebot der Bürgschaftsbanken bleibt somit ein wichtiger Bestandteil der Mittelstandsfinanzierung.

Ein wichtiger – und volumenmäßig sogar der größte – Baustein waren *drittens* die von prüfenden Dritten zu beantragenden, direkten **Bundeszuschüsse**, die als Sofort-, November-/Dezember-, Überbrückungs- und Neustarthilfe betroffene Unternehmen bzw. Soloselbständige mit nicht-rückzahlbaren Zuschüssen für Fix- und Betriebskosten ausstatteten. Diese summieren sich auf Auszahlungen in Höhe von 70 Mrd. Euro. Erwähnenswert sind hier vor allem die knapp 30 Mrd. Euro bei ca. 450.000 Anträgen für die Überbrückungshilfe III (Fördermonate November 2020–Juni 2021) sowie knapp 14 Mrd. Euro und 1,8 Mio. Anträge für die anfänglich bereitgestellte Soforthilfe für kleine Unternehmen, Solo-Selbständige sowie Angehörige der freien Berufe.

#### **Lesson learned:**

Im Zusammenhang mit den Zuschüssen beklagten sich zahlreiche Unternehmen über schleppe Verfahren bzw. zu langsame Auszahlungen oder gar Ablehnung. Auch kam es in der Anfangsphase vereinzelt zu Missbrauch, indem sich Betriebe durch falsche Angaben mit Liquidität versorgen konnten, mit entsprechenden strafrechtlichen Konsequenzen (Subventionsbetrug). Doch in der Summe erfüllte die breite und auflagenarme Unterstützung ihr Ziel, Unternehmen in der Breite zumindest einen Teil der Finanzierungssorgen zu nehmen und branchenübergreifend Betriebe zu stützen. Rückblickend scheinen die Zuschüsse zwar in der Breite keinen Moral Hazard, also ein verantwortungsloses Verhalten aufgrund von Fehlanreizen, ausgelöst zu haben

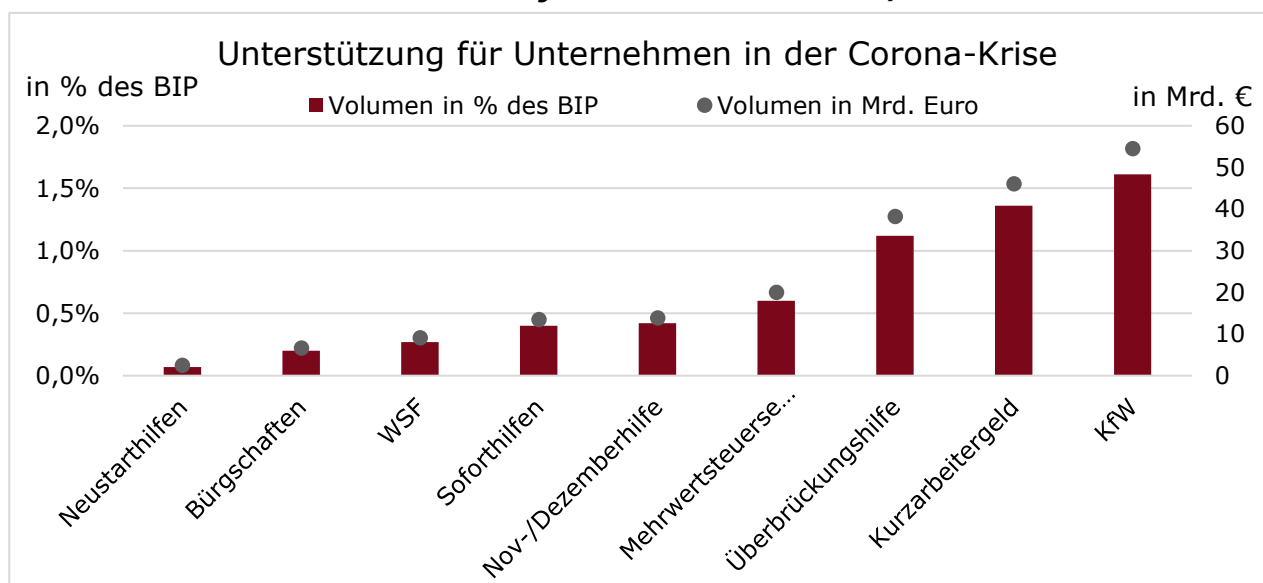
– während sich Unternehmen auf breite Unterstützungen durch den Staat verlassen konnten. Dass sich dies aber nicht zwingend wiederholen lässt, zeigen die gegenwärtigen Auswirkungen von Krieg und Rohstoffengpässen: Die Politik bereitet Unternehmen und Verbraucher (noch) behutsam darauf vor, dass sie nicht sämtliche Preissteigerungen verhindern oder damit einhergehende Effekte abmildern kann. Das Pendel hat sich zuletzt richtigerweise wieder weg von der vollen Absicherung durch den Staat hin zu unternehmerischer Verantwortung inkl. Risiko bewegt.

*Viertens* wurde mit dem **Wirtschaftsstabilisierungsfonds** (WSF) ein Instrument geschaffen, das sowohl Garantien des Bundes zur Absicherung von Krediten und Kapitalmarktprodukten im Fremdkapitalbereich als auch Rekapitalisierungen zur direkten Stärkung des Eigenkapitals vorsah. Auf diese Weise erhielten 21 meist große Unternehmen (keine Finanzunternehmen) Rekapitalisierungen in Höhe von insgesamt 9 Mrd. Euro. Die eher geringe Nachfrage lässt sich einerseits mit der insgesamt guten Kapitalausstattung der Unternehmen im weiteren Pandemieverlauf, andererseits mit den strengen Bedingungen (u. a. Systemrelevanz, keine Kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), Ausschüttungs-/Dividendenverbot, Verbot des Rückkaufs eigener Anteile/Aktien, Eingriffsrechte des Bundes, Informationsrechte) erklären, die viele potenzielle Antragsteller abgeschreckt haben dürften.

**Lesson learned:**

Mit Blick auf die vom WSF angenommenen Anträge kann der Fonds als erfolgreiches Instrument gewertet werden. Ein breites Eigen- oder Hybridkapitalprogramm, das den Bedarf einiger größeren mittelständischen Unternehmen decken könnte, ist während dieser Krise allerdings nicht entwickelt (oder gar getestet) worden. Eine entsprechende Infrastruktur oder ein Modell steht daher – auch für zukünftige Krisen – nicht bereit und müsste erst entwickelt werden.

**Grafik: Übersicht der einzelnen Konjunkturmaßnahmen DE/EU**



(Quelle: Destatis, KfW, BMF, BMWK 2022)



### 2.3. Insolvenzantragspflicht

Zusätzlich wurde mit der Aussetzung der **Insolvenzantragspflicht** von März 2020 bis Mai 2021 denjenigen Unternehmen, die unverschuldet in Schwierigkeiten geraten waren, ermöglicht, weiter am Markt zu bleiben. Wichtig war, dass auch dieses Instrument von Anfang an zeitlich eng begrenzt war und erst mit der zweiten und dritten Infektionswelle verlängert wurde. Dieses Instrument ist ebenfalls nur als kurzfristige Überbrückung in einer konjunkturellen Krise zu empfehlen, die auf „exogene“ Schocks zurückzuführen ist. Anfängliche Sorgen bezüglich einer Verbreitung von Firmen, die nur aufgrund der Unterstützungsmaßnahmen am Leben gehalten wurden, bewahrheiteten sich bis heute nicht – im Gegenteil sind die Insolvenzzahlen bei Unternehmen nach wie vor auf einem Tiefstand und ziehen nur langsam an. Gleichwohl lässt sich hinterfragen, ob nicht doch zahlreiche Unternehmen durch die Krise mitgeschleift wurden, obgleich sie unabhängig von der Krise in Schwierigkeiten wären.

#### **Lesson learned:**

Die befristete Aussetzung der Insolvenzantragspflicht hat sich in dieser Ausnahmesituation bewährt. Sehr wichtig war dabei aus Sicht der kriselnden Unternehmen wie auch der finanzierenden Banken, dass die Aussetzung der Insolvenzantragspflicht mit einem ausreichenden Schutz der Kredite vor einer späteren Anfechtung durch Insolvenzverwalter verbunden wurde. Eine Initiative der Bundesländer hat – wohl aufgrund der Erfahrungen in der Corona-Krise und der Juli-Flut in 2021 – eine allgemeine gesetzliche Regelung für Krisenfälle angeregt, dass dann stets mehr oder weniger automatisch eine Aussetzung der Insolvenzantragspflicht erfolgen sollte. Abgesehen davon, dass jede derartige Krise einen Sonderfall darstellt, der einer eigenen Bewertung bedarf, sollte eine solche allgemeine Regelung nur dann greifen, wenn in einer Krise staatlicherseits hinreichende Mittel zur Krisenbewältigung zur Verfügung gestellt werden, und sie sollte auch einen ausreichenden Schutz gewährter Kredite vor späterer Insolvenzanfechtung vorsehen.

### 2.4. Bankenaufsicht

Für die Banken von herausragender Bedeutung war schließlich auch die **Flexibilisierung des aufsichtsrechtlichen Regelwerks**, da die Krise offenbarte, dass das Regelwerk viel zu starr ist, um in Krisen angemessene Reaktionen zu ermöglichen. Neben dem sogenannten CRR-Quick fix, der krisenbedingt Anpassungen einzelner regulatorischer Vorgaben und eine adjustierte Auslegung der IFRS-9-Regeln zur Bildung von Risikovorsorge vorsah, umfassten die Maßnahmen auch die Freigabe der Kapital- und Liquiditätspuffer und die Verschiebung des aufsichtsrechtlichen Stresstests. Diese Maßnahmen ermöglichten es insgesamt, die Kreditvergabekapazitäten über den Zeitraum der Pandemie aufrecht zu erhalten. Allerdings zeigten die Maßnahmen unterschiedliche Wirkung. Während die Institute insbesondere die Liquiditätspuffer noch ausweiten mussten und sich die erhoffte Pufferwirkung nicht einstellte, blieben Kapitalpuffer weitestgehend ungenutzt. Die weiteren Maßnahmen wirkten sich positiv aus. Neben dem Gesetzgeber haben auch die Aufsichtsbehörden durch unverzügliches Handeln die Banken in die Lage versetzt, operativ handlungsfähig zu bleiben, und mit geeigneten Maßnahmen nicht sachgerechte prozyklische Effekte verhindert.

**Lesson learned:**

Die Kapital- und Liquiditätspuffer haben keine Pufferwirkung gezeigt. Ganz im Gegenteil führt eine umfangreiche Offenlegung dazu, dass die effektiven Marktanforderungen in Krisenzeiten sogar noch ansteigen. Bestehende Kapitalpuffer konnten auch aufgrund bestehender regulatorischer Hürden nicht genutzt werden.

**2.5. EU-Maßnahmen**

Um die unmittelbar coronabedingten Schäden für Wirtschaft und Gesellschaft abzufedern, wurden auf **europäischer Ebene** ebenfalls vielfältige Maßnahmen beschlossen. Sowohl vom Umfang als auch der Bedeutung überragt der im Sommer 2020 beschlossene Wiederaufbauplan **NextGenerationEU** mit einem Volumen von über 800 Mrd. Euro die übrigen EU-Instrumente um ein Vielfaches. Die Diskussion um die Implementierung des NextGenerationEU-Fonds muss allerdings auch vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen finanzpolitischen Situation in den einzelnen EU-Staaten gesehen werden. Insbesondere bei einigen hochverschuldeten Eurostaaten hätten sehr umfangreiche nationale Hilfsprogramme an den Finanzmärkten Skepsis bezüglich deren längerfristiger Schuldentragfähigkeit auslösen können. Hauptbestandteil des Fonds ist die Aufbau- und Resilienzfazilität, wodurch Darlehen und Zuschüsse im Umfang von 723,8 Mrd. Euro zur Unterstützung von Reformen und Investitionen der EU-Länder bereitgestellt werden. Konkret verbunden sind mit der Unterstützung Anforderungen in Bezug auf Resilienz, Nachhaltigkeit und Digitalisierung. Ein Novum – und Auslöser vielzähliger Debatten – war die gemeinsame Schuldenaufnahme der EU, um diesen Wiederaufbauplan zu finanzieren. Auch wenn dieses Instrument für Deutschland (aufgrund der bevorzugten nationalen Maßnahmen) eher eine untergeordnete Rolle gespielt hat (Deutschland wird aus der Fazilität für Zukunftsinvestitionen etwa 25 Mrd. Euro an Zuschüssen erhalten – im Vergleich dazu Italien Mittel in Höhe von 190 Mrd. Euro, davon knapp 70 Mrd. Euro Zuschüsse), war dies sowohl für die von der Krise besonders stark getroffenen Mitgliedstaaten als auch im Kontext des EU-Zusammenhalts die richtige Herangehensweise. Mit dem **SURE-Programm** („Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency“) hat die EU ferner ein eigenes Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage eingeführt. Von der zur Verfügung stehenden Darlehenssumme in Höhe von 100 Mrd. Euro haben 19 EU-Mitgliedstaaten bisher 94 % abgerufen – auch dies ein Zeichen für den richtig gewählten Ansatz. Sowohl die Europäische Investitionsbank als auch der Europäische Investitionsfonds (**EIB/EIF**) haben zusätzlich mit eigenen Coronaprogrammen zur Stabilisierung beigetragen. Von der geldpolitischen Seite wurden die Stützungsmaßnahmen für den Euroraum durch die umfangreiche Bereitstellung von Zentralbankliquidität, ein umfangreiches Pandemie-Kaufprogramm (Gesamt-volumen rund 1,7 Billionen Euro, Stand April 2022) sowie besondere Zinsvergünstigungen im Rahmen der EZB-Langfristtender begleitet. Gleichwohl sollte aber auch nicht ausgeblendet werden, dass das gemeinsame und koordinierte Vorgehen innerhalb der EU – besonders innerhalb des Euroraums – auch bei der längerfristigen Ausrichtung der Finanzpolitik grundlegend verbessert werden muss. Mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sind dabei bereits Rahmenbedingungen etabliert, die vor allem in wirtschaftlich günstigen Zeiten eine stärkere politische Bindungskraft entfalten müssten.

## **Lesson learned:**

Wie auch in der aktuellen Krisenbewältigung hat sich bei der Bekämpfung der Pandemieauswirkungen einmal mehr gezeigt, dass die EU insbesondere mit einer gemeinsamen Herangehensweise und abgestimmten Aktivitäten erfolgreicher ist. Gerade aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen, aber auch strukturellen Verfasstheit der 27 EU-Mitgliedstaaten war der gewählte Ansatz von nach vorne gerichteten Investitionen sowie einer förderpolitischen Flexibilisierung richtig. Gleichwohl ist die Heterogenität innerhalb der EU Anlass für sehr unterschiedliche Betroffenheit und Nutzung der bereitgestellten Maßnahmen, da nicht zuletzt die Förderstruktur sehr stark national bzw. regional verankert und geprägt ist – allen voran in Deutschland. Auch EU-Programme wären auf Förderstrukturen und Durchleitungsbanken auf nationaler/regionaler Ebene angewiesen, damit Unterstützungen zielgenau, schnell und zur Not in hoher Anzahl angeboten werden können.

## **3. Fazit**

Aus Sicht der privaten Banken lassen sich – Stand heute – folgende Lehren ziehen:

- Entscheidende Voraussetzung für den insgesamt glimpflichen gesamtwirtschaftlichen Verlauf war, dass die meisten Unternehmen zu Beginn der Krise sehr solide aufgestellt waren und dass sie sich gleich zu Beginn über einen leistungsfähigen Banken – und Kapitalmarkt mit Fremdkapital versorgen konnten.
- Voraussetzung für die hilfreichen staatlichen Unterstützungsmaßnahmen war eine solide Finanzpolitik in Deutschland in den vorangegangenen Jahren. Die umfangreichen Hilfspakete – insbesondere jene mit direkter Haushaltswirkung – haben zu einem enormen Anstieg der Staatsausgaben sowie dem Überschreiten der Schuldenbremse mindestens in den Jahren 2020-2022 geführt.
- Aktuelle und künftige Herausforderungen – insbesondere die Resilienz der Lieferketten – verlangen Strukturanpassungen von den Unternehmen und der gesamten Wirtschaft und können nicht mit staatlichen Mitteln umgangen bzw. aufgefangen werden.
- Eine enge Zusammenarbeit von Bund, Förderbanken und Hausbanken war und bleibt unverzichtbar dafür, dass Förderprogramme zunächst sinnvoll und zügig konzipiert und anschließend den Unternehmen flächendeckend, zielgenau und effizient angeboten werden können. Sowohl diese politische Zusammenarbeit als auch das Durchleitungsprinzip haben sich bewährt.
- Ein starker Bankensektor, der eng mit dem Mittelstand verbunden ist, trägt – auch in der Krise – zur Lösung von Problemen bei.
- Die Risikoprüfung durch Banken bleibt unverzichtbarer Baustein der Kreditvergabe, gerade auch beim Förderkredit.
- Hinsichtlich Bankenregulierung und -aufsicht hat sich gezeigt: Einige bestehende Regeln haben sich in der Krise gerade nicht bewährt; die Kreditvergabekapazität der Banken konnte nur durch eine Flexibilisierung des aufsichtsrechtlichen Regelwerks gesichert werden.
- Die Auswirkungen der Krise waren innerhalb der EU sehr unterschiedlich, eine subsidiäre Reaktion war sinnvoll. Gerade das in Deutschland in der Fläche vertretene Banken- und

Förderbankensystem steht im europäischen Vergleich sehr gut da. Allerdings kann man auch aus dieser Krise den Schluss ziehen, dass die EU mit ihren Aktivitäten immer dann mehr Erfolg hat, wenn sie diese eng abstimmt und koordiniert.

- Das Aussetzen der Insolvenzantragspflicht hat sich zwar in dieser Krise als hilfreich erwiesen – ob sie auch in künftigen Situationen Sinn macht, sollte jeweils neu und kritisch geprüft werden.
- Ein breites Eigen- oder Hybridkapitalprogramm, das den Bedarf einer größeren Anzahl von mittelständischen Unternehmen decken könnte, ist während dieser Krise nicht entwickelt oder gar getestet worden.
- Um auch zukünftige Krisen meistern zu können, sind Deutschland und die gesamte EU darauf angewiesen, dass neben öffentlicher Unterstützung und einem – weiterhin – starken Bankenmarkt auch ein tiefer, effizienter Kapitalmarkt bereitsteht, der nicht nur Liquidität sichert, sondern auch Risiken tragen kann.