

Richtungswechsel in der Krise¹

Wie die EU das Corona-Krisenmanagement nutzt

Björn Hacker

Seit den Anfängen der europäischen Integration versteht sich der Staatenverbund primär als wirtschaftliches Projekt zur Ausweitung und Vertiefung des Marktes. Binnenmarkt, Freizügigkeit und Währungsunion sind die großen Integrationsprojekte, deren ökonomische Vorteile auf der Hand liegen. Die Regulierung des Marktes, die Beschränkung des Wettbewerbsprinzips und die Entwicklung gemeinsamer Politiken sind dagegen Ausnahmerecheinungen geblieben. Macht nun die Corona-Krise die EU zu einem politischen Projekt mit einer alternativen Reformagenda?

Anbahnung neuer EU-Instrumente

Obwohl die EU zunächst schlecht vorbereitet und abgestimmt in die Covid-19-Pandemie gestolpert ist und ihre Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung medizinischer Ausrüstung, bei der Rückführung von Urlaubern, einseitig angeordneten Grenzschließungen und Stützungsmaßnahmen für die heimische Wirtschaft nur den eigenen nationalen Hinterhof im Blick hatten, fasste das transnationale Krisenmanagement ab April 2020 langsam Tritt. Jahrelang zeigten sich die Mitgliedstaaten zerstritten zu Elementen einer Europäischen Arbeitslosenversicherung, nun folgten sie der Europäischen Kommission (2020) in der Krise bei der Implementierung eines mit 25 Milliarden Euro über den EU-Haushalt abgesicherten Instruments zur Einführung bzw. Stärkung von Kurzarbeitsregelungen in den Mitgliedstaaten im Gesamtvolumen von 100 Milliarden Euro. Zudem wurde das Eigenkapital der Europäischen Investitionsbank um 40 Milliarden Euro erhöht, um zusätzliche Kredithilfen für kleinere und mittlere Unternehmen in Höhe von 200 Milliarden Euro vergeben zu können. Nicht durchdacht von den europäischen Finanzministern war dagegen die Ermöglichung einer Nutzung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) durch Staaten in Liquiditätsproblemen bei nur geringen Auflagen („Finanzierung von direkten und indirekten Gesundheitskosten“) in Höhe bis zu zwei Prozent der nationalen Wirtschaftsleistung. Schließlich greift hier bereits die Unterstützung der Europäischen Zentralbank (EZB) mit ihrem Pandemie-Notfallankaufprogramm PEPP in Höhe von 1,35 Billionen Euro und zudem ist der ESM seit der Fremdbestimmung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die Troika für Programmländer in der Eurokrise mit dem Makel des Souveränitätsverlusts behaftet.

Bereits im März waberten durch die Flure des Ratsgebäudes in Brüssel Ideen für eine Neuauflage der Eurobonds, sogenannte Corona-Bonds, als Instrument gemeinsamer Schuldenaufnahme, ebenso wie für einen gemeinsamen Fonds zur Stützung der Wirtschaft als fiskalpolitisches Konjunkturprogramm der EU. Wie schon bei ähnlichen Projekten zur Reform der Eurozone teilten sich die Staaten in zwei Lager mit befürwor-

tender bzw. ablehnender Haltung, angeführt auf der einen Seite von Frankreich, auf der anderen Seite von Deutschland (Hacker/Koch 2016).

Deutschlands Seitenwechsel

Mitte Mai wechselte Deutschland dann überraschend die Seiten. Vielleicht hängt es mit dem Ausmaß des Wirtschaftseinbruchs zusammen, vielleicht mit dem Drängen der deutschen Unternehmen auf die Stützung der Wirtschaft in den Exportpartnerländern, vielleicht lag es auch am Schuss vor den Bug der Bundesregierung, den das Bundesverfassungsgericht Anfang Mai mit seinem Urteil zur teilweisen Verfassungswidrigkeit von Staatsanleihenkäufen durch die EZB tätigte. Zwar ging es in der Sache gar nicht um das PEPP-Programm der Zentralbank, aber allen Beobachtern musste nun klar sein, dass ein blindes Vertrauen darauf, dass die Geldpolitik – „whatever it takes“ – die Kohlen aus dem Feuer holen würde, ohne dass sich die staatliche Fiskalpolitik auf EU-Ebene zusammenrauft, in dieser Krise nicht funktionieren würde. Jedenfalls erhielt der französische Staatspräsident Emmanuel Macron nun die seit seiner Europa-Rede an der Sorbonne 2017 lang ersehnte Antwort der deutschen Bundeskanzlerin. Angela Merkel zeigte sich plötzlich nicht mehr schmallippig und zugeknöpft zur Gestaltung des künftigen Europas, sondern verkündete den deutsch-französischen Vorschlag einer 500-Milliarden-Euro schweren Initiative eines einmalig über den EU-Haushalt mittels gemeinsamer Schuldenaufnahme finanzierten Wiederaufbaufonds (Bundesregierung 2020). Dieser Vorschlag ist revolutionär, war doch die gemeinsame Schuldenaufnahme bislang ein Tabu in der Union. Noch revolutionärer ist die Tatsache, dass sich die Verteilung der Mittel nach den wirtschaftlichen Bedarfen der Mitgliedstaaten richten soll und es sich explizit um nicht rückzuzahlende Zuschüsse, keine Kredite handelt.

Dieser Wiederaufbaufonds bildete die Grundidee des von der Kommission Ende Mai vorgeschlagenen Doppelpakets „Next Generation EU“ und eines überarbeiteten Mehrjährigen Finanzrahmens bis 2027. Um beides wurde intensiv gerungen, mit der Kulmination bei einem viertägigen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU Mitte Juli. Hier zeigten sich die Beharrungskräfte des „Business as usual“ in Form der sogenannten Sparsamen Fünf: Die Niederlande und Österreich sowie die drei nördlichen EU-Mitglieder übernahmen die mehr als zehn Jahre von Deutschland vertretene Rolle der budgetären Mahner und auf einzelstaatliche Eigenverantwortung Pochenden. Am Ende blieben nur noch 390 Milliarden Euro an Zuschüssen übrig, ergänzt um 360 Milliarden Euro an Krediten. Und auch dies konnte nur erkaufte werden durch eine Fortführung des Rabattsystems und empfindliche Kürzungen im regulären Finanzrahmen, ausgerechnet in den Zukunftsbereichen Bildung und Forschung, digitaler Wandel, klimaneutraler Umbau der Wirtschaft sowie Migration und Asyl (Europäischer Rat 2020). Wenn auch mit Anlaufschwierigkeiten und mit Luft nach oben für Verbesserungen (die etwa das Europäische Parlament (2020) in das Paket noch hineinverhandeln möchte), unterscheidet sich der eingeschlagene Weg deutlich von der in der Eurokrise verfolgten Politik. Wurde damals die systemische Herausforderung geleugnet und auf einzelstaatliche Anpassungen rekuriert, rückt nun das europäische Gemeinwesen in den Vordergrund.

Die „Schäubleomics“ haben ausgedient

Grenzüberschreitende Solidarität in Finanzfragen gibt es in der EU nur in konditionierter Form. Für die Jahre 2021 bis 2023 sollen nach den Beschlüssen des Europäischen Rats konkrete Reform- und Investitionspläne von den Mitgliedstaaten ausgearbeitet werden, um für die darin genannten Projekte Gelder aus dem „Next Generation EU“-Aufbaufonds zu erhalten. Die Kommission prüft diese Pläne auf Konsistenz mit den länderspezifischen Empfehlungen aus dem Europäischen Semester, dem jährlichen Zyklus wirtschaftspolitischer Koordinierung in der EU. Der Rat beschließt hierüber mit qualifizierter Mehrheit, das Europäische Parlament ist an der Entscheidung nicht beteiligt.

Doch verglichen mit der Eurokrise sind diese Auflagen geradezu milde. Damals verpflichtete Deutschland als größter Geldgeber in die sukzessiv aufgespannten Rettungsschirme Länder in Liquiditätsnöten über die entsandte Troika aus Kommission, EZB und Internationalem Währungsfonds zur internen Abwertung. Haushaltskürzungen des öffentlichen Sektors, besonders bei Investitionen und im Sozialbereich, Privatisierung von Staatseigentum und öffentlichen Dienstleistungen, sowie ein Aufbrechen tradierter Tarifverhandlungssysteme zugunsten betrieblicher Lohnfindung waren die Folge. Das deutsche Modell niedriger Lohnstückkosten und dadurch begünstigter Exporterfolge bei zeitgleicher staatlicher Zurückhaltung im investiven und konsumtiven Feld unter der „schwarzen Null“ als dominanter Entscheidungsvariable wirtschaftspolitischer Aktivität wurde in den 2010er Jahren nicht nur wärmstens zur Nachahmung empfohlen, sondern den Krisenstaaten als Bedingung für die Entgegennahme von Hilfskrediten oktroyiert. Diese nach dem langjährigen Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble benannten „Schäubleomics“ verfehlten ihre Wirkung nicht: Die Krisenländer Griechenland, Portugal, Irland, Zypern und Spanien sanierten brav ihre Finanzen, sorgten für eine höhere preisliche Wettbewerbsfähigkeit und wurden fast alle zu Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen (Herzog-Stein et al. 2020).

Die Kehrseite dieses Anpassungskurses zeigte sich im künstlich verlängerten und vertieften Wirtschaftseinbruch durch die kupaerte gesamtwirtschaftliche Nachfrage infolge niedrigerer Löhne, gestrichener Sozialleistungen und ausbleibender Investitionen. Aus den Folgeproblemen der anschwellenden Arbeitslosenquoten, insbesondere unter Jugendlichen, sowie der hohen Armutsgefährdung waren die betroffenen Staaten zu Beginn der Corona-Pandemie in diesem Jahr noch nicht vollständig herausgewachsen. Auch die Wirtschaftskraft der EU insgesamt lahmte unter diesem Brüning'schen Austeritätskonzept; ohne Not und im Wissen um die Fehler bei der Bewältigung der Großen Depression 1929/30 wiederholte man diese. Die hohen ökonomischen und sozialen Anpassungskosten an ein marktliberales Wirtschafts- und Sozialmodell (Zeidler/Reiner 2020) mittels des Heraussparens statt des Herauswachsendens aus der Eurokrise haben in den betroffenen Staaten jegliche Sympathie für ähnliche Krisenkonzepte zur Corona-Rezession gegen Null laufen lassen. Entsprechend harsch waren die Reaktionen auf die als eine der ersten Maßnahmen vorgesehene Nutzung des ESM.

Neoliberale Dogmen in der Krise

Die Lehren aus den Fehlern des Krisenmanagements zur Bekämpfung der Eurokrise sind eine wichtige Erklärung für den so gänzlich anderen Kurs in der Corona-Krise. Es gibt aber noch weitere Gründe, die erklären, warum das Vorgehen 2020 sich stark unterscheidet von dem 2010 eingeschlagenen Pfad.

Das Wirtschaftswachstum war auch in vielen Ländern nur mäßig, die relativ gut durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise gekommen sind und von der Eurokrise kaum betroffen waren, zum Beispiel Deutschland. In den letzten Jahren hat sich hier der volkswirtschaftliche Diskurs ein klein wenig wegbewegt vom gefestigten neoliberalen Dogma der aus den 2000er Jahren geerbten Fixierung auf die eigene Wettbewerbsfähigkeit, die angeblich zu hoher Staatstätigkeit und den als überbordend empfundenen Sozialschutz (Sinn 2003). Thematisiert werden heute stärker die Investitionslücken, die nicht nur bei der heutigen Nachfrage ins Gewicht fallen, sondern auch den erfolgreichen Umgang mit künftigen Herausforderungen schmälern: Deutschlands Automobilindustrie hat den Übergang zur Elektromobilität verschlafen, die internationale Vorreiterrolle bei der Nutzung regenerativer Energien wurde längst wieder eingebüßt, die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft steckt noch beim Breitbandausbau in ländlichen Regionen fest; Bildung und Forschung tauchen als die „wichtigsten Rohstoffe“ des Landes begrifflich häufig in Sonntagsreden auf, die staatlichen Bildungsausgaben stagnieren im Verhältnis zur Wirtschaftskraft allerdings seit zehn Jahren. Statt nach möglichen Schuldenbergen zu fragen, wollen die Steuerzahler nun von der Politik konkret wissen, wie der Staat dafür sorgt, flächendeckende Kitabetreuung zu gewährleisten, die Brücken im Land instand zu halten, Mobilitätskonzepte für Radfahrer umzusetzen oder eine Mindestversorgung mit erschwinglichem Wohnraum zu sichern. Zudem hat es erst eines krawalligen US-Präsidenten gebraucht, damit man in Europa die Problematik unausgeglichener Leistungsbilanzen auf Kosten Dritter zur Kenntnis nehmen wollte. Erst Donald Trump bricht mit explizitem Verweis auf die Exportüberschüsse nicht nur einzelner Staaten, sondern – der Anpassungsstrategie in der Eurokrise geschuldet – der Eurozone insgesamt einen Handelskonflikt mit Einfuhrzöllen in die USA vom Zaun, der den Europäern das Geschäft vermiest. Fällt aber der Export als Wachstumsmotor aus, ist man jetzt gerne bereit, noch einmal darüber nachzudenken, ob es wirtschaftspolitisch wirklich eine schlaue Strategie ist, sich mit zeitgleichen Sparüberschüssen der Privathaushalte, der Unternehmen und der Staatskassen abzufinden bzw. diese noch zu forcieren.

Zudem haben die Globalisierungseuphorie und der Glaube an das alles über Marktmechanismen optimal regelnde Liberalisierungsparadigma merklich nachgelassen. Den Gürtel immer noch ein Loch enger schnallen, damit die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert wird, die Weltwirtschaft läuft, die Aktiendividenden üppig ausfallen und Arbeitsplätze gesichert werden: Dieses Versprechen hat schon in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise einen Knacks bekommen, als deutlich wurde, wie weit sich der Finanzkapitalismus von seinen realen ökonomischen Grundlagen entfernt hat (Schulmeister 2018). Allerdings blieb trotz groß angekündigter Versprechen zur Re-Regulierung der Finanzmärkte 2008/9 die politische Einflussnahme begrenzt; eine globale Finanztransaktionssteuer ist nicht in Sicht. Den globalen Finanzkapitalismus retten, die Menschen um Verzicht und Verständnis bitten – diese Rechnung geht vielerorts nicht länger auf. Zu exzessiv

waren die Ausschweifungen der Spekulation, zu gering die Dankbarkeit der Finanzinstitute nach ihrer Rettung, zu schwach die Rolle der Staaten als Regulatoren. Und zu hoch und nicht verhältnismäßig waren die zu bringenden Opfer durch Job- und Einkommensverluste, Abrutschen in tiefere soziale Schichten und Milieus – oder zumindest die Angst davor (Nachtwey 2017). Die neuen rechten Bewegungen und ihre populistischen Parteiableger sammeln viele Unzufriedene ein mit ihren Versprechen auf mehr Gemeinschaftssinn und weniger Globalisierung (Manow 2018). Doch in der Corona-Krise haben die rechten Populisten an Zustimmung verloren. Dies liegt an politischen Reaktionen, die zumindest in Teilen mit der Individualisierung der kriseninduzierten Probleme gebrochen haben: Weniger Marktgläubigkeit und mehr politische Gestaltung, Konjunkturpakete und Kurzarbeit, Kümmern statt Schuldzuweisungen – das kam gut an und lässt die angebliche „Alternative“ am rechten Rand alt aussehen.

Ohne Kooperation kein Gestaltungspotenzial

Überdies ist mit der Corona-Pandemie auch für den ignorantesten Beobachter eine grenzüberschreitende Entwicklung deutlich geworden, die entsprechende grenzüberschreitende, und damit neue Antworten verlangt. Das von den Neurechten (und einigen Linken) herbeigesehnte nationale „Retrotopia“ (Bauman 2017) kann es nicht nur nicht geben, weil wir die Vorteile der globalisierten Wirtschaft nicht aufgeben wollen. Beim Klimawandel sind wir längst auf eine transnationale Zusammenarbeit angewiesen. Die Erwärmung der Atmosphäre, das Artensterben, die Endlichkeit der natürlichen Ressourcen und der von uns produzierte Zivilisationsmüll zeigen sich zwar als Probleme – mal mehr, mal weniger stark – in den einzelnen Ländern. Doch eine nachhaltige Lösung findet sich nur beim Blick über den nationalen Grenzzaun in der Zusammenarbeit mit anderen. Dass dies in einer durch Kommunikation, Mobilität und Ökonomie immer enger zusammenwachsenden Welt zum neuen Standard werden muss, ist schon lange klar. Ein hellseherischer Beobachter wie der Soziologe Ulrich Beck (2007) hat schon früh die „Weltrisikogesellschaft“ identifiziert: Nur gemeinsam sind wir dem Klimawandel, Finanzmarktkrisen, Migration, digitaler Veränderung, Terrorismus, globaler Ungleichheit, Pandemien und vielem mehr als Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen. Nur in der Kooperation mit anderen kann es den Europäerinnen und Europäern gelingen, die „Weltrisikogesellschaft“ zu gestalten.

Die EU hat in der Corona-Pandemie nach zähem Ringen offenbar einen Weg gefunden, viele ihrer ohnehin auf der Agenda befindlichen Politiken mit dem Kriseninstrument des Aufbaufonds „Next Generation EU“ und dem Mehrjährigen Finanzrahmen zu verheiraten. Mit der nun möglichen Schuldenaufnahme durch die Kommission wird sich die Diskussion um die Reform der Währungsunion verändern. Mit der Mittelenkung in die Bereiche ökologischer Nachhaltigkeit und digitaler Transformation rückt die EU ihrem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 näher und stärkt durch Investitionen ihre Zukunftsfähigkeit. Mit der zentralen Stellung des Europäischen Semesters für die Mittelvergabe wird dieses Koordinierungsinstrument gestärkt und ermöglicht den Beginn einer aggregierten Wirtschaftspolitik. Zusammen mit der anstehenden Überarbeitung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und dem Einstieg in eine EU-Steuerkompetenz könnte der Nukleus einer europäischen Fiskalpolitik entstehen (ähnlich positiv: Heise 2020). Diese würde ergänzen

durch die neue Betonung des Sozialen in der Krise mit der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte – etwa über die geplanten Rahmenvorgaben für Mindestlöhne und Mindestsicherung – wie auch durch neue Kompetenzen im Gesundheitsschutz.

Fazit: Weniger Markt, mehr Politik?

Das ist sicher alles noch nicht genug. Auf dem EU-Gipfel im Juli wurde mit harten Bandagen gekämpft; nationale Reflexe gewinnen schnell die Oberhand, wenn Einstimmigkeit gefragt ist. Mehr müsste in Zukunftsbereiche investiert, die Rechtsstaatsklausel scharf gestellt, die Migrationspolitik endlich europäisiert, der Exekutivföderalismus der Regierenden zugunsten parlamentarischer Mitentscheidung beendet werden. Der Weg von der Marktgläubigkeit zum Nutzen der EU als politischer Gestaltungskapazität ist ein weiter (im Detail: Hacker 2018). Ein Anfang aber ist gemacht im Begreifen der transnationalen Zusammenhänge und entsprechend grenzüberschreitender Politikgestaltung, im Umbau einer zu sehr am Markt orientierten Globalisierung, im Überdenken neoklassischer Wirtschaftsparadigmen.

Anmerkung

- 1) Dies ist eine gekürzte und modifizierte Version des Beitrags „Never waste a good Crisis. Mit dem Corona-Krisenmanagement versucht die EU den Befreiungsschlag auch in anderen Politikfeldern“ in spw 239, August 2020.

Literatur

- Bauman, Zygmunt (2017): *Retrotopia*, Berlin: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (2007): *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Berlin: Suhrkamp.
- Bundesregierung (2020): Presse- und Informationsamt, Pressemitteilung Nr. 173/20 vom 18. Mai 2020. A French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis.
- Europäische Kommission (2020): Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in der durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Krise (SURE), COM (2020) 139 final, 2.4.2020.
- Europäischer Rat (2020): Außerordentliche Tagung des Europäischen Rats (17., 18., 19., 20. Und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, EUCO 10/20.
- Europäisches Parlament (2020): Entschließung vom 23. Juli 2020 zu den Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.–21. Juli 2020, P9_TA(2020)0206.
- Hacker, Björn (2018): *Weniger Markt, mehr Politik. Europa rehabilitieren*, Bonn: J.H.W. Dietz.
- Hacker, Björn / Koch, Cédric M. (2016): *Was wird aus der Eurozone? Eine Landkarte der Interessenkonflikte zur Reform der Währungsunion*, IMK Study Nr. 52, November 2016.
- Heise, Arne (2020): *Jump-Start der europäischen Volkswirtschaften mit Wumms*, in: spw 3/2020, Heft 238, S. 81–86.
- Herzog-Stein, Alexander / Nüß, Patrick / Ulrike Stein / Albu, Nora (2020): *Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung. Ein gespaltenes Jahrzehnt geht zu Ende – enorme Herausforderungen warten*, IMK Report Nr. 158, Juni 2020.
- Manow, Philip (2018): *Die Politische Ökonomie des Populismus*, Berlin: Suhrkamp.
- Nachtwey, Oliver (2017): *Die Abstiegsgesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne*, Berlin: Suhrkamp.
- Schulmeister, Stephan (2018): *Der Weg zur Prosperität, Wals bei Salzburg*: Ecowin.
- Sinn, Hans-Werner (2003): *Ist Deutschland noch zu retten?* München: Econ.
- Zeilinger, Bernhard / Reiner, Christian (2020): *Trajectories of Reforming European Welfare State Policies under the Post-2008 Socio-Economic Governance Regime*, in: Wöhl, Stefanie / Springler, Elisabeth / Pachel, Martin / Zeilinger, Bernhard (Ed.): *The State of the European Union. Fault Lines in European Integration*, Wiesbaden: Springer VS, pp. 215–256.