

3 REFORM DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION ALS ANSATZPUNKT FÜR EIN SOZIALERES EUROPA?

Vorschläge für konkrete Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion gibt es – insbesondere von ÖkonomInnen – en masse (für einen Überblick grundsätzlicher Positionen vgl. Hacker/Koch 2016). Weitgehender Konsens besteht darin, dass grundsätzliche Neuerungen politisch und juristisch schwierig und mit Risiken behaftet sind – und deshalb nur dann in Angriff genommen werden sollten, wenn sie wirklich notwendig erscheinen. Ausgangspunkt ist zumeist die Konstatierung eines dysfunktionalen Settings in Hinblick auf die Sicherung des Fortbestands der Eurozone und/oder einer besseren wirtschaftlichen und sozialen Performance.

Dabei gibt es erhebliche Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Frage, was denn eine „bessere“ WWU kennzeichnet. Ganz allgemein wären das wohl gesellschaftlich wünschenswerte Ergebnisse, die auf eine effiziente und breit akzeptierte „Governance“ zurückzuführen sind. Die WWU funktioniert in dieser Hinsicht nicht sehr gut und durch die Reformen der letzten Jahre wohl auch nicht besser. Neuerungen wie der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), eine verstärkte Koordinierung innerhalb der Eurogruppe, die Einführung eines Verfahrens zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte, strengere Fiskalregeln, die verstärkte Bankenregulierung und die unkonventionellen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank (EZB) zielten mehr auf die Sicherung der Existenz der Eurozone ab denn auf ihre sozialere Ausgestaltung. Selbst in Bezug auf die Stabilisierungswirkung war das Ergebnis der Reformen durchwachsen: Während die EZB-Maßnahmen tatsächlich wirkten, trugen die strengeren Fiskalregeln entscheidend zur erneuten Rezession 2012/2013 bei (weshalb sie seitdem bereits wieder flexibler ausgelegt werden).

3.1 Exkurs: Auflösung der Eurozone als Vorbedingung für progressive Wirtschaftspolitik?

Ehe es nun um eine weitere Reform geht, ist zunächst zu klären, ob die WWU in ihrer aktuellen Verfasstheit sozialem Fortschritt nicht grundsätzlich im Wege steht – und folglich besser ihre Auflösung denn ihre Vertiefung unterstützt werden sollte. Eine solche Position wird derzeit zwar mehrheitlich vom rechten Rand des politischen Spektrums geäußert, allerdings mehren sich auch sonst die Stimmen, die Alternativen zum Euro für unumgänglich halten. Der Analyse der Euro-kritischen BefürworterInnen einer sozialeren Politik (vgl. z. B. Attac 2017) zufolge sei der Euro mit seinem System aus Regeln und Institutionen ein Schlüsselproblem, das insbesondere eine soziale und demokratische EU blockiere. Dabei stützen sie sich vor allem auf die Krisenpolitik von EU-Kommission, Eurogruppe und EZB – allen voran in Griechenland.

Was wären jedoch die realisierbaren sinnvollen Alternativen? Kurzfristig scheinen diese kaum vorhanden, da ein Ausstieg aus dem Euro jedenfalls mit erheblichen ökonomischen Turbulenzen und politischen wie juristischen Problemen verbunden wäre. Es ist deshalb kein Zufall, dass die BefürworterInnen eines „geordneten Ausstiegs“ es bisher vermieden haben zu zeigen, wie ein solcher bewerkstelligt werden könnte, ohne dass es zu schmerzhaften Anpassungsprozessen und – aufgrund der starken finanziellen Verflechtungen – existenziellen Folgewirkungen für die Eurozone insgesamt käme. Irene Mozart (2012) hat das für Griechenland an einem der Höhepunkte der Krise demonstriert: Kapitalverkehrskontrollen, „bank run“, Währungsabwertung, Verteuerung und Erschwerung der Importe mit wahrscheinlichen Versor-

gungsempässen, nicht mehr bedienbare Euro-Schulden im Ausland mit der Gefahr einer Kettenreaktion, Verunsicherung betreffend andere Euro-Mitgliedschaften etc. – ein Szenario, in dem Maßnahmen für sozialen Fortschritt wohl nicht prioritär auf der nationalen Agenda stünden. Ohne einen massiven Exportschub als Gegengewicht zum Einbruch der Inlandsnachfrage würde es wohl Jahre dauern, bis der materielle Wohlstand und der wirtschaftspolitische Spielraum (insbesondere in Form von Staatseinnahmen) wieder das Niveau von vor der Austrittskrise erreichen würden. Eine solche massive Ausweitung der Exporte ist aufgrund relativ geringer Preiselastizität, d. h. einer quantitativ kaum steigenden Nachfrage als Reaktion auf die Preissenkung, allerdings kaum wahrscheinlich (vgl. ebd.).

Neben dem negativen Szenario sollten die guten Argumente, die zur Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion geführt haben, nicht vergessen werden: der Wegfall der Wechselkursschwankungen und damit der Schutz vor Währungsspekulationsattacken, die Angleichung der Zinssätze auf ein insgesamt niedrigeres Niveau, die Vereinfachung des Zahlungsverkehrs, geringere Transaktionskosten und die – wenn auch derzeit in der Praxis kaum genutzten – politischen Gestaltungsmöglichkeiten in der zunehmend international vernetzten Wirtschaft.

3.2 Stabilisierung der Eurozone als Vorbedingung für ein sozialeres Europa

Will man also ein sozialeres Europa, gilt es, die WWU zunächst zu stabilisieren. Meiner Meinung nach sind es vor allem drei Gefahrenherde, die mittelfristig zu entschärfen sind:

Dazu zählt erstens das Fehlen von automatischen finanziellen Ausgleichsmechanismen bei gleichzeitig restriktiven Fiskalregeln (vor allem durch die in der Regel bereits zwei Jahre später wieder einzuhaltende alte Drei-Prozent-Neuverschuldungsgrenze) und politisch gewolltem dauerhaftem Druck der Finanzmärkte (euphemistisch als „Disziplinierungseffekt“ bezeichnet), wodurch nationalstaatliche budgetpolitische Korrekturmaßnahmen in asymmetrischen Krisen erheblich eingeschränkt werden. Zwar wurde mit dem ESM eine Möglichkeit für Hilfskredite zur Abfederung solcher Krisen geschaffen, doch führte die Koppelung mit kontraproduktiven Strukturanpassungsprogrammen stets zu einer Verlängerung der Krise.

Zweitens gibt es nach wie vor große Außenhandelsungleichgewichte, die zu instabilen Auslandsvermögenspositionen bzw. in Ländern mit hoher Auslandsverschuldung langfristig zu Lohndruck (interne Abwertung zur Verbesserung der Leistungsbilanz) sowie laufenden Finanzabflüssen (in Form von Kapitaleinkommen) führen. Zwar wurde versucht, mit einem neuen Verfahren zur Vermeidung sogenannter makroökonomischer Ungleichgewichte ein Instrument zu schaffen, um dieses Problem zu adressieren. Jedoch ist dieses Verfahren einerseits fehlerhaft konstruiert und andererseits zahnlos, wenn es etwa um den Abbau von chronischen Importdefiziten – allen voran in Deutschland und den Niederlanden – geht.

Drittens besteht die Gefahr einer langfristig schwachen wirtschaftlichen Entwicklung, die die Finanzierungsmöglichkeiten für den Sozialstaat ebenso schwächt wie die Kapazität der Staaten zur Schuldentrückzahlung. Ökonomisch verschärft wird dieses Problem durch die spezifische Adressierung asymmetrischer Krisen und der Leistungsbilanzungleichgewichte, also restriktive Fiskalregeln und die die private Konsumnachfrage schwächende asymmetrische Korrektur der Leistungsbilanzsalden. Angesichts des gebrochenen Wohlstands- und Aufhol- bzw. Aufstiegsversprechens fördert eine schwache wirtschaftliche Entwicklung politische Unzufriedenheit (verstärkt durch zukünftige Abstiegsängste, die durch starke Zuwanderung

begünstigt werden), die die WWU selbst gefährden könnte. So kam es in Italien – dem Land mit der schlechtesten wirtschaftlichen Performance seit Anfang der 1990er-Jahre – erstmalig in einem Mitgliedstaat der WWU zu einer Regierungskoalition aus Parteien, die in der Vergangenheit den Euro-Austritt befürwortet hatten (5-Sterne-Bewegung und Lega Nord).

3.3 Wie ließe sich die WWU reformieren, um ein sozialeres Europa zu fördern?

Eine große institutionelle Reform der Eurozone ist zwar wünschenswert, doch ist sie nicht zwingend notwendig – politischer Wille und anders gelebte Prozesse würden bereits vieles ermöglichen. Wie bereits oben skizziert, müsste im Mittelpunkt der Reform eine kohärente Ausrichtung der Wirtschaftspolitik stehen, die auf Wohlstand bzw. individuelles Wohlbefinden und gesellschaftlichen Fortschritt sowie Aufwärtskonvergenz abzielt.

Meine These lautet, dass die Fiskalregeln und das institutionelle Setting im Allgemeinen Schritte einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik in der WWU zwar erschweren, letztlich aber auch nicht verhindern. In der Krise waren es vor allem die diskretionären politischen Entscheidungen, die zu einer besonders harten Kürzungspolitik – mit dementsprechend negativen makroökonomischen Effekten – führten (vgl. Feigl 2015). Und es war die langsame fiskalpolitische Neuorientierung zwischen Frühjahr 2013 (Verlängerung der meisten Defizitverfahren und Senkung der jährlichen Konsolidierungsanforderungen) und Herbst 2016 (Empfehlung eines expansiven fiskalpolitischen Kurses für die Eurozone durch die EU-Kommission), die neben der EZB-Politik den ökonomischen Grundstein für neuerlichen sozialen Fortschritt legte.

Angesichts der politischen Mehrheitsverhältnisse in der Eurogruppe, aber abgeschwächt auch im – momentan in Bezug auf die Wirtschaftspolitik kaum relevanten – Europäischen Parlament, ist eine sozialere Ausrichtung allerdings ähnlich schwierig wie eine grundlegende Reform der Eurozone. Ob sich an der austeritäts- und wettbewerbsorientierten Grundausrichtung bereits mit der Neubesetzung zweier zentraler Positionen 2018, jener des deutschen Finanzministers und des Eurogruppenpräsidenten (womit ausgewiesene Hardliner nun von moderateren Personen abgelöst wurden), etwas ändern wird, ist derzeit noch offen. In Hinblick auf die zunehmend institutionelle Verankerung der restriktiven Ausrichtung stehen die Chancen eher schlecht: Verschärfte Fiskalregeln, Fiskalpakt, Fiskalräte, eine Überwachung von – vor allem als Mangel an Wettbewerbsfähigkeit interpretierten – makroökonomischen Ungleichgewichten etc. haben den Möglichkeitsraum wirtschaftspolitischer Entscheidungen im letzten Jahrzehnt eingeengt.

Wie im obigen allgemeinen Abschnitt zu wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik skizziert, wäre deshalb eine Änderung der Governance ein wesentlicher Schritt. Zentrales Element sollte das magische Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik sein. Dieses sollte nicht nur die Basis für einen Jahreswohlstandsbericht sein, sondern generell für Kohärenz im Europäischen Semester sorgen. Seine Institutionalisierung mittels Vertrags- oder Sekundärrechtsänderung wäre hilfreich. In diesem Fall könnten auch repräsentative Wohlstandsräte als begleitende ExpertInnengremien auf europäischer und nationaler Ebene eingerichtet werden, die die bisherigen Fiskalräte bzw. die neuen Produktivitätsausschüsse ersetzen, um deren einseitige Fokussierung auf einzelne wirtschaftspolitische Bereiche zu überwinden und Konvergenz zu fördern. Zudem sollten mehr AkteurInnen besser in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden, insbesondere das Europäische Parlament und der von Sozialpartnern dominierte Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss.

Ebenfalls hilfreich wäre eine Reform der Fiskalregeln, die in ihrer aktuellen Form wohl das wichtigste Hindernis für eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik darstellen – auch wenn durch die gelebte Flexibilisierung bereits jetzt mehr möglich ist, als es auf den ersten Blick den Anschein hat (vgl. Tabelle 12 in Timbeau et al. 2016, 120). Wesentlich ist zum einen die Ausschaltung der prozyklischsten Regel, der Grenze für das Maastricht-Defizit von 3 % des BIP. Zum anderen bedarf es der Einführung einer goldenen Investitionsregel (vgl. Truger 2015), die den für die staatliche Leistungsfähigkeit besonders relevanten öffentlichen Kapitalstock schützt (der in der Eurozone mittlerweile schrumpft, in Deutschland bereits schon länger) und das für eine Stabilisierung der Staatsfinanzen überschießende Ziel eines strukturellen Nulldefizits lockert.

Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Einnahmenbasis des Staates nicht weiter erodiert, beispielsweise durch eine konsequente Bekämpfung sowohl des WWU-internen als auch des darüber hinausgehenden internationalen Steuerwettbewerbs bzw. von Steuerbetrug und -flucht. Ähnliches gilt für soziale Standards – hier ist die gewerkschaftliche Forderung nach einem Sozialpakt bzw. umfassender einem „neuen sozialen Aktionsprogramm“ (AK 2016) wegweisend.

Ein eigens zu adressierendes Problem der aktuellen WWU sind die ungleichen ökonomischen und sozialen Bedingungen. Innerhalb der Mitgliedstaaten betrifft das den langfristigen Trend zur zunehmend ungleichen Verteilung von Einkommen, Vermögen, Arbeit (qualitativ und quantitativ) und Lebenschancen, der einen wesentlichen Beitrag zum Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise lieferte bzw. die wirtschaftliche Entwicklung allgemein hemmt (vgl. z. B. van Treeck 2015) und politische Verwerfungen mit sich bringt. Statt derlei Disparitäten zu korrigieren, wirkt die WWU verschärfend: Durch den austeritäts- und wettbewerbsorientierten Fokus geraten Sozialstaat, Arbeitsmarktregulierung und Löhne unter Druck, ohne dass eine verstärkt progressive Besteuerung ausgleichend wirken würde.

Gleichzeitig führt dieser Fokus auch zur Verstärkung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Mildernd wirken zum einen das EU-Budget, das mit 1 % des BIP jedoch nur wenig Wirkung entfalten kann, und zum anderen ebenfalls relativ kleine WWU-interne Migrationsbewegungen. Demgegenüber stehen ungleiche Produktionsstrukturen (überspitzt dargestellt ein überdurchschnittlich relevanter Industriesektor im nördlicheren und Tourismus im südlicheren Teil), die divergierende Produktivitätsentwicklungen fördern und damit Konvergenz erschweren. Auch die bereits erwähnte bewusste Unterwerfung der Mitgliedstaaten unter den „disziplinierenden“ Druck der Finanzmärkte trägt zur Divergenz bei. Erschwert wird die Situation durch unterschiedliche Konjunkturzyklen und geringen politischen Kooperationswillen, wodurch tragfähige Kompromisse erschwert und asymmetrische Korrekturen erzwungen werden.

Ein solches Setting ist einem fortschreitenden Konvergenzprozess auf ein hohes Niveau nicht zuträglich, sondern begünstigt Krisen in der WWU, die auf divergente Entwicklungen zurückzuführen sind. Gleichzeitig gibt es durchaus AkteurInnen, die kein Problem mit Divergenz – und damit Krisenanfälligkeit – haben, weil Krisen auch Chancen bergen (zumindest solange sie nicht außer Kontrolle geraten). Nicht umsonst unterstützen global orientierte Unternehmen, Vermögende sowie kurzfristig auch breitere Bevölkerungsschichten in jenen Ländern, die gerade nicht in einem asymmetrischen Anpassungsprozess sind, tendenziell eine Vertiefung oder zumindest Absicherung dieses spezifischen Settings. In der aktuellen Vertiefungsdebatte äußert sich diese Position in Forderungen nach einer verschärften Anwendung des makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens, der Koppelung von EU-Geldern (oder ei-

nem – eher symbolischen – Eurozone-Budget) an angebotsseitige Strukturreformen, der Risikogewichtung von Staatsanleihen, der Ausschlussmöglichkeit einzelner Länder aus dem Euro und vor allem des Beginns eines neuen „Konvergenzprozesses“, bei dem jedoch die Idee der Konvergenz pervertiert wird: Nicht mehr die Konvergenz auf ein hohes Wohlstandsniveau ist gemeint, sondern eine „Konvergenz in Richtung ähnlich widerstandsfähiger nationaler Wirtschaftsstrukturen“ (Juncker et al. 2015, 23) im Sinne der Absorptionskapazität bei asymmetrischen Schocks bzw. Krisen – und damit tendenziell das Gegenteil von wohlstandsorientierter Konvergenz. All das sowie die Idee einer neuerlichen Deregulierung der Finanzmärkte unter der Überschrift „Kapitalmarktunion“ finden sich im Fünf-Präsidenten-Bericht (vgl. Juncker et al. 2015). In der Tat würde das „[d]ie Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ (ebd.), wie der Titel des Berichts lautet – nur eben in Bezug auf jenes Setting, das eine Wohlstandsorientierung stärker blockiert.

Hinsichtlich der Prävention von Krisen als Folge von Divergenzprozessen müssten vielmehr die für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung notwendigen Ziele aus dem magischen Vieleck ausgewogener als bisher berücksichtigt werden. Die Ableitung wären dann beispielsweise nicht wie jetzt angebotsorientierte Strukturreformen in allen Ländern, sondern ein Schwerpunkt auf jene Bereiche mit den größten Zielabweichungen. Aktuell würde dies das außenwirtschaftliche Gleichgewicht betreffen: So weist die Eurozone insgesamt einen nicht nachhaltigen Leistungsbilanzüberschuss von rund 4 % des BIP auf, der vor allem auf Deutschland und die Niederlande zurückzuführen ist. Da Leistungsbilanzüberschüsse auch als Importdefizite verstanden werden können (vgl. Feigl/Zuckerstätter 2013), ist in diesen Ländern ein Nachfrageschub mittels expansiver Lohn- und Fiskalpolitik zu erreichen. Da beides jedoch schwer zu verordnen ist, braucht es ein Bündel von „weichen“ Maßnahmen auf europäischer wie nationaler Ebene (vgl. Timbeau et al. 2016): eine goldene Lohnregel als Richtschnur für die Soll-Lohnentwicklung zur Unterbindung anhaltender Umverteilung von Löhnen zu Gewinnen, einen ernst zu nehmenden makroökonomischen Dialog in der Eurozone (vgl. Koll/Watt 2018), Konvergenz als explizites Ziel der nationalen Produktivitätsausschüsse und Fiskalräte sowie eine Sicherung niedriger Zinsen zur Vermeidung übermäßiger Vermögenseinkommenstransfers von Mitgliedstaaten mit negativer Nettoauslandsvermögensposition. Die Angleichung sollte durch höhere europäische Transfers für produktive Investitionen unterstützt werden, die zudem zum Abbau der besonders hohen Arbeitslosigkeit in der Peripherie beitragen können.

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN ZUR EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSPOLITIK: SPIELRÄUME FÜR SOZIALEN FORTSCHRITT NUTZEN

Eine progressive Vertiefung der WWU, die sowohl einen insgesamt höheren Wohlstand als auch Aufwärtskonvergenz bzw. sozialen Fortschritt fördert, ist voraussetzungsvoll. Aktuell – und angesichts derzeitiger Umfragewerte auch in der näheren Zukunft – fehlen für ein solches Projekt wohl die politischen Mehrheiten. Zunächst gilt es deshalb kurzfristig, eine neoliberale Vertiefung zu verhindern. In dieser Situation könnte das magische Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik ein Einstiegsprojekt darstellen, weil es integral sowohl höheren Wohlstand als auch Krisenfestigkeit berücksichtigt und evidenzbasierte Kompromissfindung fördert. So dürfte es innerhalb eines solchen Settings angesichts anhaltend hoher Unterbeschäftigung in der Eurozone und der Vielzahl an objektiven ökonomischen, sozialen und politischen