

Björn Hacker

12. Ausgabe/Juni 2020

Über die Coronakrise zur Neuausrichtung Herausforderungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020

Vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2020 hat die deutsche Bundesregierung turnusgemäß die Präsidentschaft im Rat der EU inne. „Ein neuer Aufbruch für Europa“ – so hatten CDU, CSU und SPD 2018 ihren Koalitionsvertrag betitelt. Entsprechend hoch sind die Erwartungen an den Vorsitz der 27 Mitgliedstaaten im Rat. Doch das Covid-19 auslösende Virus hat die ursprünglichen Planungen ebenso wie das wirtschaftliche Setting in der EU durcheinandergewirbelt. Wie stark werden die Folgen der Pandemie die Europapolitik im zweiten Halbjahr 2020 bestimmen?

Die schlimmste Rezession der EU

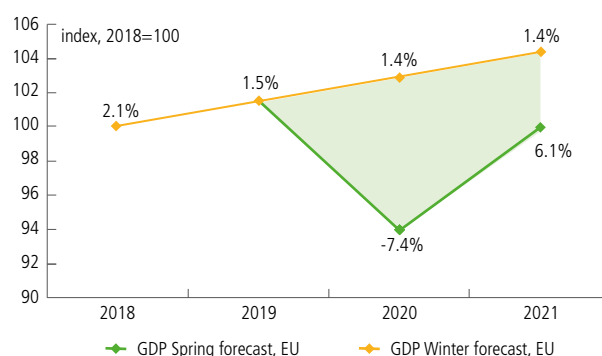
Die Corona-Pandemie und die ergriffenen Maßnahmen zu ihrer Eindämmung führen uns in die wohl stärkste Wirtschaftsrezession in der Geschichte der EU. Gestörte Produktionsabläufe, gesperrte Handelswege, verordnete Geschäftsschließungen, und vor allem die Zurückhaltung von Konsument_innen und Investor_innen – aufgrund hoher wirtschaftlicher Unsicherheit – sorgen insbesondere im zweiten Quartal 2020 für einen Kollaps der Wirtschaftsaktivitäten. Um mehr als sieben Prozent könnte das Bruttoinlandsprodukt des Staatenverbunds dieses Jahr schrumpfen. Zum Vergleich: In der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 sank die Wachstumsrate des BIP der EU um 4,3 Prozent. Bei diesem Szenario geht die Europäische Kommission sogar von einer relativ rasch erfolgenden Erholung mit dem Ende der meisten Zwangsschließungen ab dem Sommer aus. Nicht eingerechnet sind Wiedereinsetzungen von Eindämmungsmaßnahmen etwa durch eine zweite Infektionswelle im zweiten Halbjahr oder eine nachhaltige Störung des globalen Handels infolge der Pandemie. Selbst wenn dem Kontinent weitere Horrorszenarien erspart bleiben und sich die Wirtschaft der EU im Laufe der nächsten zwei Jahre in Form eines V erholt (vgl. Abbildung 1), sind die absehbaren Folgen bereits gravierend. Als

Folge der schweren Rezession wird die Arbeitslosigkeit – trotz aller Maßnahmen zur Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen durch Kurzarbeit – ansteigen. Die Kommission rechnet derzeit mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit um etwa zwei Prozentpunkte auf 9 Prozent. Dies würde die Erfolge des langsamen, bis vor Beginn der Pandemie jedoch erfolgreichen Herauswachsendens aus der letzten Krise teilweise wieder zunichte machen.

Ungleiche Betroffenheit von der Krise

Eines der Hauptprobleme für die vom Virus getroffene europäische Wirtschaft ist die ungleiche Betroffenheit der Mitgliedstaaten. Auch wenn die Gefahr der Infektionsverbreitung symmetrisch, also über alle Länder gleich verteilt war, haben sich die Fallzahlen ganz unterschiedlich entwickelt. Entsprechend sind die wirtschaftlichen Schäden asymmetrisch verteilt in der EU.

Abbildung 1:
Vergleich Prognosen zum BIP-Wachstum in der EU der Europäischen Kommission Herbst 2019 und Frühling 2020



Quelle: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2020-05-06_spring_forecast_ppt_cab.pdf



Spätestens hier wird die Krise für Europa hochpolitisch. Denn die Länder Südeuropas – insbesondere Italien, Spanien, Griechenland – verzeichnen in der EU den tiefsten Einbruch ihrer Ökonomien. Es sind zugleich jene Länder, die noch nicht vollständig aus der letzten großen Krise herausgewachsen waren, als Covid-19 sie erreichte.

Grundsätzlich kann man von sehr vernünftigen wirtschaftspolitischen Reaktionen in den Mitgliedstaaten sprechen, um die wirtschaftlichen Folgen der Eindämmungsmaßnahmen abzufedern. Kurzarbeitergeld, staatlich abgesicherte Unternehmenskredite, finanzielle Zuwendungen, Staatsbeteiligungen und Konjunkturpakete – lehrbuchartig wurden die Lektionen der keynesianischen Nachfragestützung auf den Weg gebracht. Doch die Maßnahmen kosten viel Geld und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Staaten ist durch ihre Bewertung auf den Finanzmärkten unterschiedlich ausgeprägt. Wenn Deutschland seine staatliche Gesamtverschuldung durch die Krisenmaßnahmen von 60 auf 75 Prozent des BIP steigert, interessiert das die Käufer_innen deutscher Staatsanleihen wenig; wenn Italiens Staatsverschuldung von 135 auf 160 Prozent wächst, können die Risikoaufschläge auf italienische Staatsanleihen schnell in die Höhe schnellen. Zwar steht die Europäische Zentralbank mit ihrem Pandemic Emergency Purchase Programm (PEPP) bereit, um ohne Rücksicht auf den üblichen Länderschlüssel Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt in großem, faktisch wohl unbegrenztem Umfang zu erwerben. Doch auch mit dieser Stützungsoption bliebe die Ungleichverteilung der Erholung von der Krise bestehen: Während die einen sich um ihre Refinanzierung und ihr Finanzmarkttrading sorgen, könnten andere die Stützungspolitik weiter ausbauen. Wenn aber Länder wie Deutschland ihre Wirtschaft umfangreicher stützen als kleinere Volkswirtschaften, werden sie so ihren Unternehmen auch für die Zukunft eine bessere Wettbewerbsposition im Binnenmarkt sichern. Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass trotz der gegenwärtigen Lockerungen von Kontaktbeschränkungen und Reiseverboten die für die südeuropäischen Länder besonders wichtige Tourismusbranche noch lange nicht in den Normalmodus zurückschalten kann.

Nicht nur die absehbare Vertiefung des sozioökonomischen Grabens zwischen Nord- und Südeuropa verlangt daher nach einer gut geplanten und koordinierten europäischen Krisenreaktion. Die Ökonomien der EU-Mitgliedstaaten sind so eng miteinander verflochten, dass eine nur auf einige Länder bezogene punktuelle Erholung auch für diese keine schnelle Rückkehr zum Wachstumspfad bedeuten würde. Man konnte das Phänomen bereits in der Folge der globalen Finanzkrise beobachten: An Deutschland ist diese relativ milde vorbeigegangen. Doch hohe Wachstumsraten waren in der folgenden Eurokrise nicht möglich, was auch mit der niedrigen Nachfrage deutscher Exportwaren bei den darbenden EU-Nachbarn zu tun hatte. Und während Deutschland damals verstärkt die Märkte in den USA und Fernost bediente, hat man dort nun selbst mit dem Wiederaufbau zu tun.

Was außer Corona alles auf der Agenda steht

Es ist davon auszugehen, dass der Wiederaufbau der Wirtschaft für lange Zeit das dominierende Thema in der EU-Politik bleibt. Doch bereits vor der Pandemie lag eine Vielzahl nicht final bearbeiteter Dossiers vor. Erst im letzten Dezember hat Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen nach zwei Dürresommern und den weltweiten Fridays for Future-Protesten den europäischen **Green Deal** vorgestellt. Hier, im klimafreundlichen Umbau der EU-Wirtschaft, sollte ursprünglich der Schwerpunkt der bis 2024 amtierenden Kommission liegen. Dafür sollten bereits 2020 richtungsweisende Entscheidungen getroffen werden, insbesondere durch Umschichtung von Finanzmitteln des EU-Haushalts in den Ausbau erneuerbarer Energien, für mehr Energieeffizienz und emissionsarme Mobilität sowie einen Natur- und Artenschutz fördernden Umbau der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Ebenfalls drängend ist die Entwicklung einer einheitlichen europäischen **Einwanderungspolitik**. Die Zuspitzung der Fluchtsituation in diesem Frühjahr an der Grenze zwischen der Türkei und Griechenland und die katastrophalen Bedingungen in Flüchtlingslagern auf Lesbos zeigen deutlich, wie weit die EU von einer umfassenden Antwort auf Flucht und Migration entfernt ist. Bereits in der vergangenen Legislaturperiode hat die Kommission mit Zustimmung des Europäischen Parlaments ein mehrstufiges europäisches Asylsystem vorgeschlagen. Doch die darin enthaltenen Quoten für die Umverteilung von Asylbewerberinnen und -bewerbern auf die Mitgliedstaaten scheitert bislang an deren Zustimmung.

Von der Vorgängerkommission hat Ursula von der Leyen auch den ungelösten Streit um eine **Reform der Währungsunion** geerbt. Seit Beginn der Eurokrise 2010 wurden zahllose Berichte, Roadmaps und Szenarien für eine krisenfeste Architektur der Eurozone diskutiert – zumeist ergebnislos. Sicher, die Bankenunion wurde auf den Weg gebracht und mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus verfügt die Währungsunion über ein Reaktionsinstrument in Liquiditätskrisen. Doch der Aufbau eines fiskalpolitischen Pendantes zur einheitlichen Geldpolitik steht noch aus. Auf asymmetrisch nur einzelne Länder treffende Wirtschaftsschocks ist die Union ohne Instrumente des finanziellen Ausgleichs schlicht nicht vorbereitet. Als konjunkturstützender Mechanismus sollte eine Einigung über eine Europäische Arbeitslosenversicherung und eine Fiskalkapazität erzielt werden.

In der Euro- und Migrationskrise musste die Staatengemeinschaft feststellen, wie verwundbar sie ist. Aus der unterschiedlichen Betroffenheit und dem Streit der Mitgliedstaaten um die richtige Reaktion haben Rechtspopulist_innen Kapital schlagen können. Als Lerneffekt hat sich bei den supranationalen Institutionen eingestellt, die wirtschafts- und sozialpolitische Koordinierung zu intensivieren. Engere Absprachen, gemeinsame Ziele und verbindliche Rahmenregeln sollen künftig verhindern, dass die sozioökonomischen Spaltungen zu groß werden. Dafür benötigt die EU aber Antworten auf neue Herausforderungen,

Interview mit Bernd Lange MdEP

Herr Lange, wie soll die EU die Kosten der Krise finanzieren? Im Moment sind Corona-Bonds, der künftige Haushalt und der Europäische Stabilitätsmechanismus im Gespräch.

Für Notmaßnahmen sowie den Wiederaufbau der Industrie und Ökonomie wird viel Geld benötigt. Dabei sollten wir aber nicht auf den ESM zurückgreifen. Dieser ist dann sinnvoll, wenn sich einzelne Länder in einer Krise befinden. Aktuell sind aber alle Länder von der Krise betroffen, an der niemand schuld ist, und verschulden sich. Deshalb ist jetzt eine gemeinschaftliche Lösung gefragt, die vor allem die günstige Aufnahme von Krediten ermöglicht. Hier ist der EU-Haushalt das Instrument der Wahl. So können die Finanzmittel erhöht werden und gleichzeitig mehr demokratische Kontrolle gewährleistet werden.

Wie sollte die Europäische Kommission das Wiederanfahren der Industrie koordinieren?

Alleingänge sind in meinen Augen wenig zielführend, wir brauchen einen gemeinsamen Weg. Die Kommission muss die Wirtschaftsminister_innen an einen Tisch bringen und die Leitlinien für die Wirtschaft vorgeben. Zweifelsfrei brauchen wir jetzt eine Stärkung der Wertschöpfungsketten. Das bedeutet, dass Investitionen getätigt werden. Dabei ist aber entscheidend, dass die Investitionen nach bestimmten Kriterien geprüft werden. Es ergibt keinen Sinn, jetzt veraltete Strukturen zu unterstützen. Stattdessen muss in klimafreundliche und zukunftsfähige Wirtschaftsmodelle investiert werden.

Wie schätzen Sie die Lage der Demokratie in Mitgliedsstaaten wie Polen und Ungarn ein?

Die Missachtung demokratischer und europäischer Werte und Strukturen ist ein zentrales Problem. So muss man klar sagen, dass ein polnisches Beitritts-gesuch aktuell verneint werden



müsste. In Ungarn ist die Lage sogar noch ernster. Dort gibt es keine Opposition und Entscheidungen werden nicht in demokratischen Prozessen getroffen. Hier muss die EU deutlich mehr Einfluss nehmen. Dies kann über die Strukturförderung geschehen. So könnte als Bedingung für diese die Sicherung von Rechtsstaatlichkeit eingeführt werden. Mitgliedsstaaten, die sich daran nicht halten, bekämen dann kein Geld mehr.

Was wird aus den Plänen rund um den Green New Deal?

Es ist vor allem eine Frage der Finanzierung. Im Moment sind 1–2 Billionen Euro im Gespräch und dieses Geld wird definitiv gebraucht. Allein der Umbau der Stahlindustrie von Kohle zu Wasserstoff 40 Milliarden Euro wird kosten. Zusätzlich muss infrastrukturell viel passieren. Um den dafür benötigten Strom zu produzieren, müssen allein nur in Deutschland 12.000 neue Windräder errichtet werden. Deswegen ist es so wichtig, jetzt in klimafreundliche und zukunftsfähige Modelle zu investieren und nicht bestehende Strukturen weiter zu unterstützen. Ein positives Signal ist, dass mittlerweile größere Summen im Gespräch sind als vor der Corona-Krise. Die Bereitschaft ist also weiterhin da.

wie den Umgang mit der Digitalisierung in der Arbeitswelt, eine Regulierung des Steuer- und Lohnwettbewerbs und Mindeststandards der sozialen Absicherung. Noch steht eine konkrete Umsetzung der 2017 proklamierten **Europäischen Säule sozialer Rechte** aus. Dies könnte vorangetrieben werden durch eine europäische Mindestlohnnorm, einen EU-Rahmen für Grundsicherungssysteme und einen Mindestsatz bei den Unternehmenssteuern.

Doch das Problem der Verwundbarkeit ist nicht allein auf wirtschaftliche und soziale Disparitäten zurückzuführen. In den letzten Jahren musste die EU realisieren, dass ihre Werte und Prinzipien im Inneren gefährdet sind: wenn einzelne Mitgliedstaaten ungestraft die Gewaltenteilung schleifen, wenn die humanitäre Verantwortung gegenüber Flüchtenden an der EU-Außengrenze versagt, wenn in Krisensituationen die Exekutivlastigkeit die de-

mokratische Entscheidungsfindung beschneidet. Sich als Staatenverbund gemeinsamer Interessen zu verstehen, ist auch mit Blick auf die Außenwelt nötig: Mit Großbritannien muss nach dem **Brexit** eine Wirtschaftspartnerschaft gefunden werden, die möglichst viel des bisherigen Handelsvolumens rettet, ohne die Regeln des Binnenmarktes einzuschränken. In einer sich rasant verändernden Welt, die geprägt ist von einem wachsenden Konflikt zwischen den USA und China, muss die EU sich geopolitisch aufstellen, eigene Interessen über Handelsverträge, in internationalen Organisationen und durch ihre Außen- und Sicherheitspolitik deutlich machen. Nicht zuletzt der Konflikt der Mitgliedsstaaten um die Balkanstaaten-Erweiterung der EU zeigt den Bedarf einer Vertiefung der Integration. Hierfür sollte 2020 die **Konferenz zur Zukunft Europas** starten, aus deren Ergebnissen Hinweise auf eine Revision des Vertrags von Lissabon ableitbar wären.



Die Krise als Fanal für eine Neuausrichtung der EU

Angesichts der Fülle der anstehenden Aufgaben wäre es für Politikerinnen und Politiker naheliegend, sich nur auf das Dringliche zu konzentrieren. Die deutsche Ratspräsidentschaft stünde dann allein im Zeichen der Wiederbelebung – nötigenfalls auch des akuten gesundheitlichen und ökonomischen Krisenmanagements – von Europas Wirtschaft nach der Pandemie. Schlauer ist es, die oben angeführten Punkte nicht auf die lange Bank zu schieben, sondern sie in die neu einzuführenden Maßnahmen der Krisenreaktion einzuflechten. Dies versucht die Kommission mit ihrem doppelten Aufschlag für den Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ (vgl. Abbildung 2) und einem angepassten mehrjährigen Finanzrahmen bis 2027. Insgesamt sollen 1,85 Billionen Euro mobilisiert werden, davon allein 750 Milliarden Euro für die Ankurbelung und Stützung der Wirtschaft bis 2024. Besonders von der Pandemie betroffene Staaten würden die größten Zuwendungen erhalten, um so die sich andeutenden Ungleichgewichte in der EU auszubalancieren. Zugleich nutzt die Kommission die Chance der anstehenden Erholung, um ihre Prioritäten zu den Herausforderungen des Klimawandels, der sozialen Kohäsion, des digitalen Wandels und der globalen Umwälzungen zu verknüpfen: Die Auszahlung eines Großteils der Gelder soll an die im jährlichen wirtschaftspolitischen Koordinierungszyklus des Europäischen Semesters zu setzenden Ziele gebunden sein. Die Finanzierung der Gelder über von der EU aufgenommene Schulden mit einem langen Rückzahlungshorizont bis 2058 sowie die Auszahlung von 500 Milliarden Euro als von den Mitgliedstaaten nicht zurückzahlende Zuschüsse, macht endlich auch den Weg frei für eine Neubewertung der fiskalpolitischen Ambitionen für die Währungsunion. Nicht zuletzt eröffnet die Option einer Tilgung durch eine eigene EU-Steuer die Debatte um die institutionelle Reform der Gemeinschaft neu.

Nicht jedes Detail aus dem Kommissionsvorschlag wird umgesetzt werden können, dafür sind die Positionen in der EU zu divers. Die Niederlande und Österreich gefallen sich in der Rolle der Bremser und wollen kleinere und nur kreditfinanzierte Schritte gehen. Eine zweite Dekade des Niedrigwachstums und der zunehmenden Ungleichheit zwischen den EU-Staaten muss aber unbedingt vermieden werden. Die deutsche Regierung stützt im Schulterschluss mit Frankreich die Leitplanken des Wiederaufbaufonds. Dies ist ein bemerkenswerter Positionswechsel der Bundeskanzlerin, der seine Gründe wohl auch im harschen Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Krisenkapazität der Europäischen Zentralbank hat. Schließlich ist Deutschland in der jüngeren Vergangenheit durch seine merkantilistische, primär auf den eigenen Vorteil bedachte Wirtschaftspolitik unangenehm aufgefallen im Kreise seiner Nachbarstaaten. Konditionierung wurde in Berlin groß, Solidarität klein geschrieben; Emmanuel Macrons Avancen für eine gemeinsame Kraftanstrengung in Europa lange ignoriert. Nun ist die Ratspräsidentschaft eine gute Gelegenheit, sich für den europäischen Interessensausgleich einzusetzen, indem beherzt für den Zusammenhalt und eine weitreichende Krisenreaktion bei den Partnern geworben wird.

Die Pandemie und ihre Folgen sind nur der letzte Nachweis, dass die meisten Herausforderungen im 21. Jahrhundert transnationaler Natur sind und der einzelne Staat sie allein nicht bewältigen kann. So ist es auch beim Klimawandel, bei der Migration, bei Finanzkrisen und vielem mehr. Diese Lektion zu verinnerlichen, Europa zur Krisenverhinderung und -lösung zu rehabilitieren und mit den nötigen Instrumenten auszustatten, ist nun die wichtigste Aufgabe für die deutsche Ratspräsidentschaft.

Abbildung 2: „Next Generation EU“ – Vorschlag der EU-Kommission vom 27.05.2020



Quelle: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_1_de_v2.pdf