Georg Feigl

WOHLSTANDSORIENTIERTE WIRTSCHAFTSPOLITIK ALS VORAUSSETZUNG FÜR EIN SOZIALES EUROPA

1 EINLEITUNG

Im Rahmen der Debatte über die notwendigen Reformen der Eurozone (vgl. Juncker et al. 2015), die mit dem Weißbuch vom März 2017 (vgl. Europäische Kommission 2017) mit jener über die Zukunft Europas verschmolz, gewann auch das Thema der „sozialen Dimension" an Bedeutung. Das geschah vor dem Hintergrund eines in sozialer und ökonomischer Hinsicht nahezu „verlorenen Jahrzehnts" in der Eurozone, maßgeblich verursacht von der mit Abstand schwersten Finanz- und Wirtschaftskrise seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses.

In der offiziellen Erzählung ausgespart bleibt, dass es die in der Krise auf europäischer Ebene radikalisierte politische Orientierung auf Kürzungen der öffentlichen Ausgaben und internationale Wettbewerbsfähigkeit selbst war, die ein wesentliches Hindernis für ein sozialeres Europa darstellte. Nachdem die Europäische Zentralbank mit ihrer unkonventionellen Geldpolitik einen neuerlichen wirtschaftlichen Aufschwung ermöglicht und sich die Europäische Kommission bei den Budgetvorgaben flexibler gezeigt hatte, wurde dieses Hindernis durch den neuerlichen wirtschaftlichen Aufschwung zwar weniger relevant, allerdings ist es nach wie vor nicht aus dem Weg geräumt. Nicht zuletzt durch die Verschärfungen der wirtschaftspolitischen Steuerungsarchitektur in der Krise (vgl. Feigl 2014) ist die verfehlte wirtschaftspolitische Orientierung rechtlich einzementiert.

Will man jedoch ernsthaft Europa sozialer gestalten, so ist eine ökonomische Neuorientierung unumgänglich. Mit der fortgesetzten Politik der Drosselung von öffentlichen Ausgaben (zum Abbau der Staatsverschuldung) und Lohnkosten (zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit) wäre eine chronische Schwächung der Nachfrageseite die Folge. Diese würde angesichts des hohen Anteils der Inlandsnachfrage an der europäischen Gesamtnachfrage nicht nur das Wachstum dämpfen, sondern auch die Entwicklung von Wohlstand bzw. sozialen Fortschritt: durch eine negative Verteilungswirkung (Löhne sind gleichmäßiger verteilt als Gewinne), tendenziell größere Geschlechterunterschiede (Männer sind im Exportsektor überrepräsentiert, höhere Arbeitsflexibilität trifft Frauen stärker), eine schlechtere Beschäftigungsentwicklung, geringere Sozialleistungen, schlechtere öffentliche Dienstleistungen, relativ energieintensivere Produktion etc.

Ein soziales Europa bedarf deshalb einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik. Im Rahmen dieses Beitrags möchte ich Eckpunkte einer solchen Neuorientierung (Abschnitt 2) sowie Anknüpfungspunkte auf europäischer Ebene – insbesondere in Bezug auf Reformvorschläge zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in Abschnitt 3 – zeigen. Dabei werde ich auf das Konzept des magischen Vielecks als allgemeinen Rahmen der Wirtschaftspolitik zurückgreifen. Im letzten Abschnitt werde ich Schlussfolgerungen hinsichtlich einer progressiven Strategie für eine wohlstandsorientierte bzw. sozialere Ausrichtung der europäischen Politik ziehen.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 34–43

2 EINE WOHLSTANDSORIENTIERTE EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK

In der Präambel des Vertrags über die Europäische Union werden die ganz allgemeinen Leitziele für die Wirtschaftspolitik mit der „Konvergenz ihrer Volkswirtschaften“ und dem „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung“ definiert. Betrachtet man die konkrete wirtschaftspolitische Ausrichtung, so ist allerdings äußerst fraglich, ob diese Grundsätze tatsächlich handlungsleitend für die Ausgestaltung der EU-Wirtschaftspolitik sind. Spätestens seit dem Übergang von expansiver Fiskalpolitik hin zu einer Austeritätspolitik im Jahr 2010 scheinen die allgemeinen Grundsätze vom einseitig definierten übergeordneten Ziel „ökonomischer Stabilität“ abgelöst worden zu sein, das vor allem durch den Abbau der Staats- und Auslandsverschuldung und bessere Bedingungen für private Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu erreichen wäre. Zur Erreichung des Ziels sollten Kürzungen bei den Staatsausgaben, Lohnzurückhaltung zur Förderung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit und angebotsseitige Strukturreformen durchgeführt werden.

Sowohl politisch als auch ökonomisch ist diese Grundausrichtung problematisch: Dass starke Budgetkonsolidierung nicht zu mehr Stabilität führt, sondern im Gegenteil die ökonomischen Probleme verschärft, ist mittlerweile internationaler ökonomischer Mainstream. Bezüglich der Exportorientierung ist festzuhalten, dass trotz der Globalisierung die Eurozone ein relativ geschlossener Wirtschaftsraum bleibt. In praktisch jedem Mitgliedstaat ist die Inlandsnachfrage größer als die Exportnachfrage – die wiederum zum überwiegenden Teil auf andere Staaten der Eurozone entfällt (vgl. Feigl 2017a). Die eingetretenen negativen Folgen dieser Grundausrichtung – wie die schwache und divergierende Beschäftigungs- und Wirtschaftsentwicklung, steigende Einkommensungleichheit und die zum Teil hohen Leistungsbilanzüberschüsse (vgl. dazu ausführlicher z. B. Timbeau et al. 2016) – waren deshalb wenig überraschend. Die Förderung der Konkurrenz der Mitgliedstaaten untereinander war aber auch politisch kontraproduktiv, weil sie zwischenstaatliche Spannungen anstelle von Konvergenz erzeugte.

Alternativen für eine positive europäische Perspektive mittels gesellschaftlicher Refokussierung auf Wohlstand und sozialen Fortschritt sind also gefragt (vgl. Mersch 2018). Ökonomisch müssten eine verstärkte Kooperation und eine gemeinsame Förderung der Nachfrage in der Eurozone im wirtschaftspolitischen Mittelpunkt stehen, insbesondere mittels Lohnpolitik (vgl. Feigl/Zuckerstätter 2013) sowie Investitionsförderung (vgl. Timbeau et al. 2016). Neben dieser konkreten Leitlinie braucht es aber einen sehr viel umfassenderen Ansatz, der auf der Ebene von Leitbildern und institutionellen Vorgaben Wirkung entfaltet, weil es letztlich die spezifischen strukturellen Arrangements und Metadiskurse sind, die die Bandbreite der als „richtig“ erscheinenden – und damit durchsetzbaren – wirtschaftspolitischen Maßnahmen bestimmen (vgl. Griesser/Brand 2018). Mit dem Begriff der „(Economic) Governance“ wird versucht, diese Ebene zu erfassen.

Hinsichtlich sozial- und wirtschaftspolitscher Leitbilder gab es im letzten Jahrzehnt zahlreiche Initiativen, Wohlstand und Lebensqualität neu zu definieren und in den Mittelpunkt der Debatte zu rücken (für einen Überblick siehe Tabelle 1 in Griesser/Brand 2018, 59). In der akademischen Diskussion ist der wahrscheinlich bekannteste Versuch die vom damaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy einberufene Kommission zur Messung von Wohlstand und gesellschaftlichem Fortschritt – unter Federführung der beiden Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz und Amartya Sen (vgl. Stiglitz et al. 2009). In ihrem Abschlussbericht findet sich die Metapher des Piloten, der verlässliche Messinstrumente braucht, um auf Kurs zu bleiben. Auch wenn eu-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 34–43

ropäische Wirtschaftspolitik komplizierter ist, weil weder das Ziel noch der Kurs noch die für das Ankommen eingesetzten Mittel klar sind, so lässt sich an diese Metapher anknüpfen:

- Für die Zielfestlegung kann der Vorschlag der Stiglitz-Kommission einer Ausrichtung auf „well-being of current and future generations" (ebd., 10) bzw. Wohlstand und sozialen Fortschritt herangezogen werden – auch weil sich dieses Ziel stark mit der entsprechenden Formulierung im Vertrag über die Europäische Union deckt. Dies umfasst ökonomische Grundlagen, aber auch andere Aspekte des Lebens, die wesentlich vom Sozialstaat abhängen (Gesundheitsversorgung, soziale und physische Sicherheit, Bildung etc.), sowie die natürlichen Lebensbedingungen.
- Um über den gesellschaftlichen Kurs zur Zielerreichung entscheiden zu können, braucht es eine möglichst adäquate Governance bzw. politische Institutionen, Regeln und Prozesse, die eine wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik begünstigen.
- Im Rahmen dieser Governance wird dann der Kurs in Form konkreter politischer Maßnahmen festgelegt (ähnlich, wie das bereits jetzt im Rahmen des Europäischen Semesters erfolgt).
- Ein Indikatorenset kann zur Feststellung der Zielerreichung und als empirische Grundlage für zukünftige Entscheidungen eine wichtige Rolle übernehmen (ähnlich den existierenden – aber bestenfalls nur indirekt auch wohlstandsorientierten – makroökonomischen bzw. sozialpolitischen Scoreboards).

Als Vermittlung zwischen Leitbild und Indikatoren sollte es ein neues „magisches Vieleck der Wirtschaftspolitik" (vgl. Dullien/van Treeck 2012) geben, innerhalb dessen wirtschaftspolitische Differenzen, Zielkonflikte und Interessengegensätze evidenzbasiert verhandelt werden können, um bessere Entscheidungen zu ermöglichen. Um an das Wohlstandsversprechen der EU direkt anzuknüpfen, sollte dieses Vieleck explizit wohlstandsorientiert sein (vgl. ausführlicher Feigl 2017b): Wie bereits die historische Variante sollte es allgemeine wirtschaftspolitische Ziele umfassen (wobei das alte Ziel Wirtschaftswachstum durch Wohlstand, Lebensqualität und intakte Umwelt zu ersetzen ist), aber auch ökonomische Stabilitätserfordernisse berücksichtigen (wie Preisstabilität und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht, angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise zudem die Stabilität der Finanzmärkte und der Staatstätigkeit).

Magisches Vieleck



Quelle: AK

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 34–43

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-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 34–43

gungsengpässen, 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 fehlkonstruiert 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 Schuldenrückzahlung. 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.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 34–43

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

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 34–43

Folgeproblemen leichter sein, die politische Priorität auf eine sozialere Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik zu lenken.

Darüber hinaus gilt es, sich für pragmatische mehrheitsfähige Verbesserungen einzusetzen, die sich im Zuge der aktuellen WWU-Reformdebatte innerhalb der europäischen Institutionen ergeben. Dazu zählt die goldene Investitionsregel, die sowohl an betriebswirtschaftliche als auch gesamtgesellschaftliche Logiken anknüpft, vom ökonomischen Mainstream unterstützt wird (vgl. etwa Claeys et al. 2016) und beachtliche makroökonomische Effekte hätte (vgl. Truger 2016). Ebenso zählen dazu progressive Strukturreformen, wie der Ausbau der Kinderbetreuung, die Förderung der Inklusion von MigrantInnen und eine Verbesserung der Aus- und Weiterbildung. Gegen eine Aufwertung des Europäischen Parlaments und des makroökonomischen Dialogs oder des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, die die wirtschaftspolitische Ausrichtung demokratischer – und damit politisierbar – machen würden, ist zumindest nicht mit massivem offenem Widerstand zu rechnen. Auch gilt es, die Lippenbekenntnisse von konservativer Seite zu sozialer Fairness und Verteilungsgerechtigkeit zu nutzen, die im Zuge des Brexit und des erstarkenden Rechtspopulismus zu vernehmen sind – beispielsweise für starken Druck in Richtung Umsetzung eines sozialen Aktionsprogramms oder gegen die Wettbewerbsverzerrung durch unlautere Steuerpraktiken.

Trotz aller Schwierigkeiten gilt es langfristig, an einer weitreichenderen Vertiefungsagenda für ein sozialeres Europa festzuhalten: verstärkte politische Kooperation zur Durchsetzung von Konvergenz der Wohlstands-, Sozial- und Umweltstandards auf hohem Niveau mit Sicherung einer entsprechenden Basis durch progressiver ausgestaltete öffentliche Einnahmen, einem ernst zu nehmenden europäischen Finanzausgleich und der Reduktion des Wettbewerbsdrucks, etwa durch Eurobonds, Lohnkoordination und über die Zeit steigende Mindeststandards.

BIBLIOGRAFIE

AK (2016), Europäische Säule sozialer Rechte; https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2018-10/Europ%C3%A4ische%20S%C3%A4ule%20sozialer%20Rechte.pdf.

Attac (Hg., 2017), Entzauberte Union, Wien.

Claeys, Grégory, Zsolt *Darvas* and Alvaro *Leandro* (2016), A Proposal to revive the European Fiscal Framework (= Bruegel Policy Contribution Issue 2016/07); http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/03/pc_2016_07.pdf.

Dullien, Sebastian und Till *van Treeck* (2012), Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für Indikatoren und Politikberatung, Düsseldorf.

Europäische Kommission (2017), Weißbuch zur Zukunft Europas, COM(2017) 2025, Brüssel.

Feigl, Georg (2017a), Was bringt die einseitige Exportorientierung, in: A&W Blog, 25 5. 2017; https://awblog.at/was-bringt-die-einseitige-exportorientierung/.

Feigl, Georg (2017b), Von der Neuvermessung gesellschaftlichen Wohlstands zur wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik, in: momentum quarterly 2/2017, 138–152; https://www.momentum-quarterly.org/ojs2/index.php/momentum/article/download/1932/1549.

Feigl, Georg (2015), Auswirkungen der neuen europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung am Beispiel Spaniens und Österreichs, in: Jürgen *Kromphardt* und Harald *Hagemann* (Hg.), Für eine bessere gesamteuropäische Wirtschaftspolitik (= Schriften der Keynes-Gesellschaft, Band 8), Marburg, 43–82.

Feigl, Georg (2014), The New EU Economic Governance: a critical overview, in: Fernando *Rocha* (ed.), The New EU Economic Governance and its Impact on the national Collective Bargaining Systems, Fundación 1° de Mayo, 24–38; https://www.ires.fr/etudes-recherches-ouvrages/rapports-de-l-ires/item/4564-the-new-eu-economic-governance-and-its-impact-on-the-national-collective-bargaining-systems.

Feigl, Georg und Sepp *Zuckerstätter* (2013), Europäische Wettbewerbsdesorientierung (= WISO direkt Juni 2013), Bonn; http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10094.pdf.

Griesser, Markus und Ulrich *Brand* (2018), Wachstum? Wohlstand und Lebensqualität! Möglichkeiten und Hürden der Verankerung sozial und ökologisch nachhaltiger Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in Österreich, in: momentum quarterly 2/2018, 53–72; https://www.momentum-quarterly.org/ojs2/index.php/momentum/article/view/2646.

Hacker, Björn und Cédric M. *Koch* (2016), Reformdiskurse zur Eurozone. Kontinuität, Ausbau oder Rückbau in der deutschen Debatte, Berlin; http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12792.pdf.

Juncker, Jean-Claude, Donald *Tusk,* Jeroen *Dijsselbloem,* Mario *Draghi* und Martin *Schulz* (2015), Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, Brüssel.

Koll, Willi und Andrew *Watt* (2018), Vertiefung und Konvergenz der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion durch konzeptionelle und institutionelle Reformen der makroökonomischen Koordinierung (= IMK Study Nr. 61), Düsseldorf; http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_61_2018.pdf.

Mersch, Marcel (Hg., 2018), Nachhaltigkeit und Sozialer Zusammenhalt. Lebensqualität für alle in einem nachhaltigen Europa. Bericht der Unabhängigen Kommission für Nachhaltigkeit und Sozialen Zusammenhalt 2019–2024, Brüssel; https://www.progressivesociety.eu/sites/default/files/2018-12/S%26D_ProgressiveSociety-SustEqu_BROCHURE_DE_FINAL.pdf.

Mozart, Irene (2012), Der Euroaustritt Griechenlands: Folgen und Alternativen, in: infobrief eu & international 3/2012, 1–7, AK Wien; http://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC05712646_2012_003/1.

Stiglitz, Joseph, Amartya *Sen* and Jean-Paul *Fitoussi* (2009), Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Paris.

Timbeau, Xavier, Signe *Dahl,* Georg *Feigl* and Andrew *Watt* (ed., 2016), The Elusive Recovery. Independent Annual Growth Survey (iAGS) 2017; https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC13385395/1/LOG_0003.

Truger, Achim (2015), Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 138), Wien; https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC12215904/1/LOG_0003.

Truger, Achim (2016), The golden rule of public investment – a necessary and sufficient reform of the EU fiscal framework (= IMK Working Paper No. 168), Düsseldorf; http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_168_2016.pdf.

Van Treeck, Till (2015), Schadet eine ungleiche Einkommensverteilung der Wirtschaft? (= WISO direkt 36/2015), Bonn; http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12083.pdf.