

Arne Heise

**Die Aufbau- und Resilienzfähigkeit
und Covid-19 oder: Wie die EU aus
Fehlern lernt**

Die Aufbau- und Resilienzfähigkeit und Covid-19 oder: Wie die EU aus Fehlern lernt

Arne Heise

Discussion Paper

ISSN 1868-4947/84

Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien

Universität Hamburg

April 2021

Impressum:

Die Discussion Papers werden vom Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien veröffentlicht. Sie umfassen Beiträge von am Fachbereich Sozialökonomie Lehrenden, NachwuchswissenschaftlerInnen sowie Gast-ReferentInnen zu transdisziplinären Fragestellungen.

Herausgeber/Redaktion:

Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien (ZÖSS)
Florian.Lampe@uni-hamburg.de
Universität Hamburg
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Fachbereich Sozialökonomie
Welckerstr. 8
20354 Hamburg

Download der vollständigen Discussion Papers: <https://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereich-sozoek/professuren/heise/zoess/publikationen>

1. Einleitung

Trotz aller Beteuerungen, dass die europäische Integration keineswegs ausschließlich ökonomischen Imperativen folgt, bilden die Hoffnungen, die sich mit der realwirtschaftlichen, aber auch der monetären Integration Europas verbinden, zweifellos die Grundlagen des immer stärkeren Zusammenwachsens der Mitgliedstaaten – und insbesondere die Zustimmung zu dem politischen Projekt ‚Europäische Union‘ in den ost- und südeuropäischen Staaten hängt in hohem Maße von der Sicht- und Fühlbarkeit (scheinbarer) ökonomischer Vorteile für die Bürger ab¹.

Die Realität der Integration ist komplex: Zum einen gibt es zahlreiche handelspolitische Effekte – verbunden z.B. mit sinkenden Preisen für Konsumenten – die erst wahrnehmbar werden, wenn sie, wie im Falle des Brexits (vgl. z.B. Chang 2018, Felbermayr u.a. 2017), entfallen. Andererseits gibt es Arbeitsplatzeffekte – Abbau dort, wo Unternehmen oder Unternehmensteile verlagert werden, Schaffung dort, wo Exportmärkte in der EU Produktionen ermöglichen, die sonst in dem Umfang nicht möglich wären – , die quantitativ kaum gegeneinander aufgerechnet werden können, allerdings in jedem Mitgliedstaat gleichzeitig Verlierer und Gewinner entstehen lassen. Der grenzüberschreitende Kapitalverkehr hat zweifellos in den Ländern Ost- und Südeuropas zur wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen und eine ökonomische Konvergenz ermöglicht². Andererseits hat das Hinterherhinken politischer hinter ökonomischen Integrationsschritten – was zum Überwiegen eines ‚negativen‘, nationale Regulierungen einschränkenden Integrationsmodus gegenüber eines ‚positiven‘, gemeinsame Regulierungen und Standards schaffenden Integrationsmodus geführt hat – zu mancher Verunsicherung beigetragen, wenn fehlende oder zumindest wenig wirksame Harmonisierungen oder Abstimmungen nach der ‚Methode der offenen Koordinierung‘ in Politikfeldern wie der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik die EU als Systemwettbewerb oder, wie Klaus Busch (2009: 9) es nennt, System der Wettbewerbsstaaten erscheinen lassen. Tatsächlich gibt es in einer Landschaft sehr unterschiedlicher Wohlfahrtsstaatssysteme³ insbesondere in ökonomisch schwierigen Zeiten – wie z.B. nach der letzten Weltfinanzkrise - Anzeichen des Herunterkonkurrierens von Sozialstandards und Steuersätzen (z.B. bei der Unternehmensbesteuerung)⁴. Andererseits ist es zu Vereinheitlichungen in der Geld- und Finanzpolitik gekommen, die

¹ Tatsächlich ist der soziale Zusammenhalt, als dessen Voraussetzung eine ökonomische Konvergenz, von der vor allem die ärmeren Mitgliedsländer in Süd- und Osteuropa profitieren würden, gesehen wird, sogar als offizielles Ziel in den Europäischen Verträgen genannt.

² Neuere Studien zeigen, dass die ökonomische Konvergenz kein unumkehrbarer Prozess der Integration ist. So scheint der Konvergenzprozess der südeuropäischen Staaten beendet zu sein und es setzen sich langsam divergierende Tendenzen durch, während die Konvergenz der osteuropäischen Staaten noch weiter voranschreitet (vgl. Alcidi 2019). Das Zurückbleiben der südeuropäischen Länder fällt zeitlich mit dem Einstieg in die Währungsunion zusammen und auch ein kausaler Zusammenhang lässt sich kaum bestreiten (vgl. Boltho 2020).

³ Und hierunter seien nicht nur die unmittelbaren Systeme der sozialen Sicherung, sondern auch die Beschäftigungs-, Steuer- und makroökonomischen Steuerungssysteme zu verstehen.

⁴ Vgl. Heise (2011).

nationale Handlungsspielräume enorm einschränken (durch den Europäischen Fiskalpakt (EFP) in der Finanzpolitik) oder gar verunmöglichen (in der Geldpolitik angesichts einer gemeinsamen Währung). Die konkrete Form der Supranationalisierung der Geld- und Finanzpolitik in der E(W)U hat zu einer prozyklischen Makropolitik geführt, die insbesondere in den südeuropäischen Ländern zu manchem Verdruss über die EU geführt hat (vgl. z.B. Heise 2013).

Spätestens mit dem Austritt Großbritanniens aus der EU, aber auch mit den Entwicklungen z.B. in Griechenland im Zuge der so genannten ‚Eurokrise‘ wurde deutlich, dass die europäische Integration kein irreversibler Prozess ist und der Bestand der E(W)U durchaus gefährdet sein kann⁵.

2. Die Corona-Pandemie

Die gegenwärtige Corona-Pandemie ist zwar ursächlich keine ökonomische Krise, aber sie hat weltweit und natürlich auch in der EU zu großen wirtschaftlichen Verwerfungen geführt.

Tabelle 1: Wachstumseinbruch in der EU in der Corona-Pandemie

Ländercluster	BIP-Veränderung 2020
<i>Liberales Modell</i>	- 2,3
<i>Kontinentales Modell</i>	- 7,5
<i>Nordisches Modell</i>	- 3,7
<i>Mediterranes Modell</i>	- 10,4
<i>Osteuropäisches Modell</i>	- 3,5
<i>EU</i>	-7,4
<i>Eurozone</i>	- 7,8

Anmerkungen: Liberales Modell: Irland, Kontinentales Modell: Deutschland, Frankreich, Nordisches Modell: Schweden, Dänemark, Mediterranes Modell: Italien, Spanien, Griechenland, Osteuropäisches Modell: Polen, Estland, Litauen

Quelle: Ameco-Datenbank

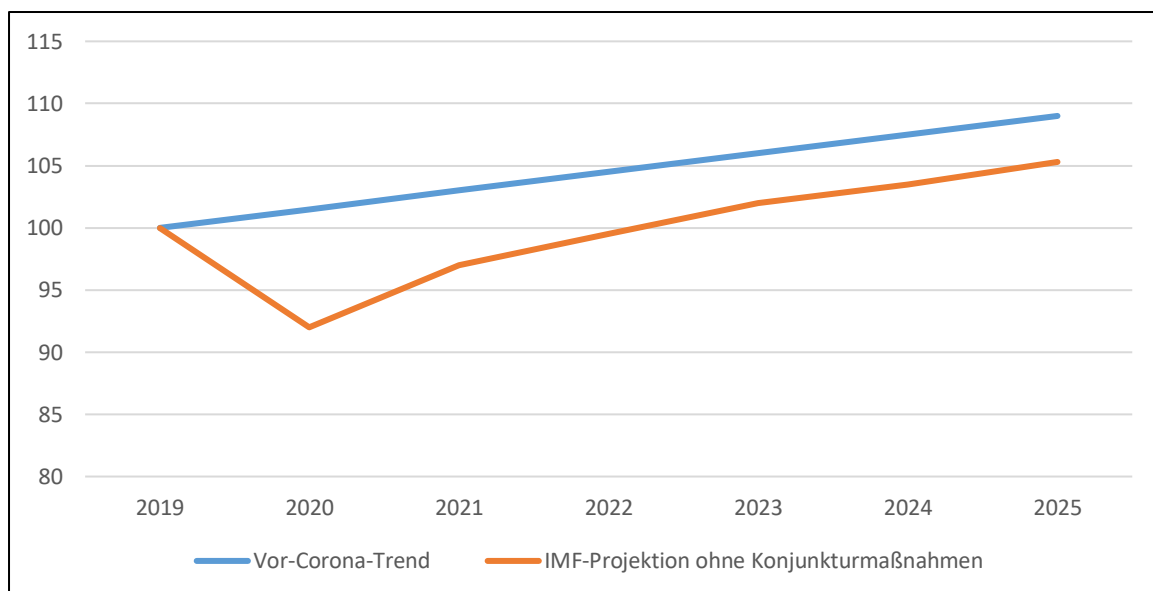
Diese Verwerfungen haben überall tiefen Rezessionen ausgelöst, die allerdings in der EU unterschiedlich stark ausgefallen sind (vgl. Tab. 1): Bei einem BIP-Rückgang von -7,4% in der EU und -7,8% in der Eurozone scheinen die Länder der liberalen, nordischen und osteuropäischen Wohlfahrtsstaatsmodelle deutlich geringer betroffen zu sein als die Länder des kontinentalen und insbesondere des mediterranen Modells⁶. Zudem kam es zu

⁵ Auch prominente ‚linke‘ Sozialwissenschaftler wie Wolfgang Streeck plädieren ja ernsthaft für einen Ausstieg aus der Währungsunion; vgl. Streeck (2013).

⁶ Es werden hier verschiedene in der Literatur diskutierte Wohlfahrtsstaatsmodelle eingeführt, die sich durch unterschiedliche Systeme der sozialen Sicherung, der Arbeits- und Tarifbeziehungen und der Staat-Wirtschafts-Beziehungen auszeichnen. Für jedes dieser Modelle werden einige Länder ausgewählt. Dass diese Modell- bzw. Clusterbildungen nicht ganz unproblematisch sind, zeigt sich einerseits darin, dass die nationalen Institutionengefüge dem Wandel unterliegen und insbesondere auch darin, dass vor allem das

einem teilweise starken Anstieg der Arbeitslosigkeit und einer weiteren Zunahme der Ungleichheit innerhalb, aber eben auch zwischen den Mitgliedsstaaten (vgl. IMF 2020: 13). Auf diese krisenhaften Entwicklungen haben alle Mitgliedstaaten mit nationalen Liquiditätssicherungs- und Konjunkturprogrammen reagiert, die zwar den wirtschaftlichen Abschwung begrenzen konnten, allerdings überall zu einem enormen Anstieg der Staatsverschuldung führten. In besonderen Situationen wie der Corona-Pandemie lassen die Governance-Regeln des Europäischen Fiskalpaktes zwar nationale finanzpolitische Handlungsmöglichkeiten (also eine Verschuldung jenseits der ominösen 3%-Grenze) zu, die in Folgejahren – wenn sich zwar die wirtschaftliche Aktivität erholt, aber noch längst nicht der Vor-Krisen-Stand erreicht ist (vgl. Abbildung 1) – aber sofort wieder eingeschränkt werden⁷.

Abbildung 1: Erwarteter Wirtschaftsverlauf mit und ohne Corona-Krise



Quelle: IMF (2020)

Nun aber hat man aus den Fehlern der Weltfinanzkrise, als die EU – und insbesondere die EWU – als Krisenverschärfer, nicht etwa Krisenlöser gesehen wurde, gelernt: Erstmalig in ihrer Geschichte hat die EU einen eigenständigen Verschuldungsspielraum erhalten, um den Mitgliedstaaten zu helfen, die ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie zu überwinden: Im Rahmen des EU-Aufbauplans ‚Next Generation EU‘ (NGEU) wurde eine kreditfinanzierte Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) eingerichtet, die 672,5 Mrd.€ als Kredite und Zuschüsse an die Mitgliedsländer weiterreichen soll.

mediterrane und das osteuropäische Modell große innere Heterogenität aufweist (vgl. z.B. Babos 2010). Wenn hier die Cluster-Bildung dennoch übernommen wird, dann nicht nur, weil sie gängige Praxis in der sozialwissenschaftlichen Literatur ist, sondern weil unmöglich alle EU-Länder betrachtet werden können.

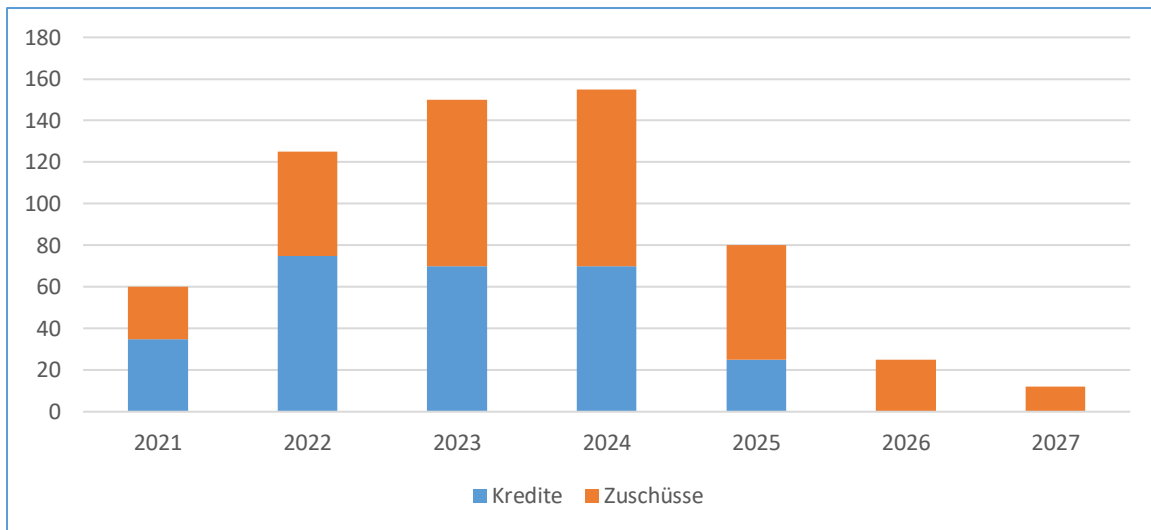
⁷ Was selbst den Internationalen Währungsfond (IWF), gewiss nicht der Hort progressiver Wirtschaftspolitik, zur Forderung nach Revision des gegenwärtigen Economic Governance-Systems veranlasst; vgl. IMF (2020: 22).

Im Folgenden soll kurz die ARF beschrieben und die Mittelverteilung und deren erwarteten makroökonomischen Auswirkungen untersucht werden. Dabei soll einerseits danach gefragt werden, ob die ARF den unterschiedlichen wirtschaftlichen Betroffenheiten durch die Corona-Pandemie innerhalb der EU Rechnung trägt, ob die verschiedenen europäischen Wohlfahrtsstaatsmodelle Unterschiede in der Effektivität der Maßnahmen erwarten lassen und ob sich daraus Folgen für deren weitere Entwicklung ableiten lassen. Es geht also um systematische Unterschiede in der Resilienz und Weiterentwicklung verschiedener Sozialmodelle oder ‚Varianten des Kapitalismus‘ in der EU.

3. Die Aufbau- und Resilienzfazilität des Aufbauplans ‚Next Generation EU‘

Die EU versucht seit Beginn der Corona-Pandemie, den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung deren negativen ökonomischen Auswirkungen zu unterstützen: Mithilfe des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wurden Liquiditäts- und Solvenzhilfen zur Verfügung gestellt, die allerdings nur zögerlich in Anspruch genommen wurden, weil viele Mitgliedstaaten die Bedingungen fürchten, die an die Vergabe von ESM-Finanzhilfen gebunden sind. Die Europäische Zentralbank legte frühzeitig ein milliardenschweres Anleiheaufkaufprogramm ‚Pandemic Emergency Purchase Programme‘ (PEPP) auf, um den Mitgliedsländern günstige Finanzierungsbedingungen an den Finanzmärkten zu erhalten. Von besonderer Bedeutung aber ist der Aufbauplan ‚Next Generation EU‘, der einerseits für die Phase der wirtschaftlichen Belebung nach dem Ende der Pandemie den nationalen Handlungsbeschränkungen durch den EFP begegnen will, andererseits erstmalig in der Geschichte der EU erlaubt, dass sie ihre Hilfsprogramme nicht aus Eigenmitteln bestreitet, sondern eigenständig Kredite aufnehmen darf – bei einer Größenordnung von 750 Mrd. €, die zwischen 2021 – 2027 ausgezahlt werden sollen (vgl. Abb. 2), wird die EU zu einem der größten Schuldner auf den internationalen Finanzmärkten.

Abbildung 2: Zeitplan der NGEU-Auszahlungen in Mrd. €



Quelle: Picek (2020: 326)

Die ARF soll 672,5 Mrd. € umfassen und davon 360 Mrd. € als Kredite und 312,5 Mrd. € als nicht-rückzahlbare Zuschüsse verauslagern. Da die genauen Modalitäten der Kredite an die Mitgliedsländer noch nicht feststehen und sich eine große Zurückhaltung gegenüber solchen Krediten von Seiten der Mitgliedsländer zeigte, wird zunächst nur die Vergabe der Zuschüsse betrachtet und bewertet. Hiervon sollen 70% bis 2022 bewilligt werden, die restlichen 30% bis Ende 2023 (die Auszahlung kann dann bis 2027 erfolgen). Der Anteil, den ein einzelner Mitgliedsstaat erhalten soll, richtet sich für die erste 70%-Tranche nach der Bevölkerungsgröße, dem reziproken Pro-Kopf-BIP und der durchschnittlichen Höhe der Arbeitslosenquote im Vor-Corona-Zeitraum von 2015 – 2019. Für die zweite 30%-Tranche wird die Arbeitslosenquote ersetzt durch den BIP-Rückgang in 2020 und den kumulierten BIP-Rückgang 2020-2021 – damit soll der tatsächlichen Betroffenheit stärker Rechnung getragen werden.

Tabelle 2 und Abbildung 3 bestätigen den anderweitig geäußerten Verdacht⁸, dass die Mittelvergabe, zumindest was die größere Tranche bis 2022 betrifft, die direkte Krisenbetroffenheit tatsächlich nur wenig widerspiegelt – insbesondere die Staaten des osteuropäischen Modells werden besser ausgestattet als es der Kriseneindruck erwarten lassen würde. Da gerade die Staaten des kontinentalen und nordischen Modells deutlich unterdurchschnittlich bedient werden, darf ein Umverteilungseffekt von den reicheren zu den ärmeren Mitgliedsländern durch den ARF unterstellt werden – was wohl den Hintergrund für den Widerstand der selbst erklärten ‚Sparsamen 4‘ (Österreich, Niederlande, Dänemark, Schweden) insbesondere gegen die Zuschüsse der ARF bildete,

⁸ Vgl. Colijn (2020); hier wird auch gezeigt, dass der Zusammenhang zwischen Krisenbetroffenheit und Mittelzuweisung deutlich größer wird, wenn auf die Intensität des Lock-Downs (als Maß der Vulnerabilität eines Mitgliedslandes) abgestellt wird.

gehören sie doch genau jenen kontinentalen und nordischen Modellländern an, in denen es eine wachsende Opposition gegen eine solidarische Umverteilung in EU gibt.

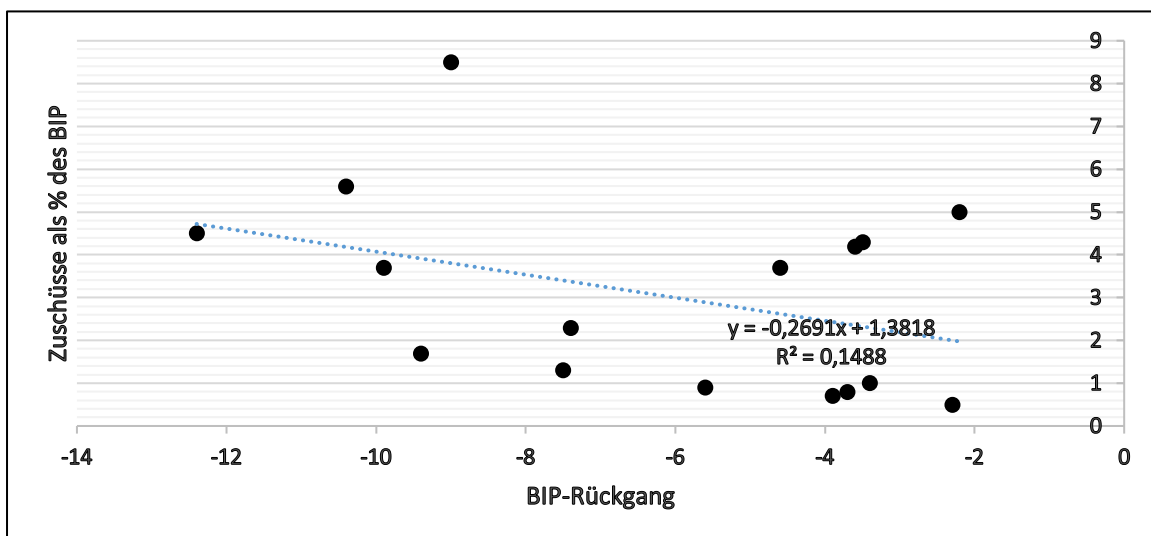
Tabelle 2: Mittelverteilung der ARF bis 2022

<i>Ländercluster</i>	<i>Zuschüsse als % des nationalen BIP</i>
<i>Liberales Modell</i>	0,5
<i>Kontinentales Modell</i>	1,3
<i>Nordisches Modell</i>	0,8
<i>Mediterranes Modell</i>	5,6
<i>Osteuropäisches Modell</i>	4,3
<i>EU</i>	2,3

Anmerkungen: s. Tab. 1

Quelle: Watzka/Watt (2020: 5)

Abbildung 3: Krisenbetroffenheit und ARF-Zuweisungen



Anmerkungen: der R²-Wert gibt an, wie hoch der Zusammenhang von BIP-Rückgang und ARF-Zuschüssen ist. Bei einem Wert von 1,0 ist der Zusammenhang vollkommen, bei einem Wert von 0 existiert kein Zusammenhang.

Quelle: Eigene Berechnungen

Die ARF-Zuschüsse werden allerdings an Bedingungen gekoppelt: Die beantragenden Mitgliedstaaten müssen einen Aufbauplan vorlegen, der die Mittelverwendung klarstellen muss. Anders als bei der Vergabe der Mittel aus dem ESM werden hier allerdings keine eindeutig neoliberal inspirierten, strukturellen Anpassungsreformen – zumeist unter dem Deckmantel der Wettbewerbsverbesserung – verlangt, sondern es muss der

Nachweis erbracht werden, dass die Mittel für folgende Ziele eingesetzt werden (vgl. z.B. Schaller/Schmid 2021: 5):

1. Grüner Übergang
2. Digitale Transformation
3. Wachstum, Arbeitsplätze und Kohäsion
4. Soziale und territoriale Kohäsion
5. Gesundheit, wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz
6. Strategien für die nächsten Generationen

Mindestens 37% der Mittel müssen für ‚grünen Wandel‘, mindestens 20% für ‚digitalen Wandel‘ eingesetzt werden, alle Ausgaben müssen auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft werden. So unklar diese Zielsetzungen, die in Nationalen Aufbau- und Resilienzplänen (NARP) bei der Beantragung von ARF-Mitteln begründet werden müssen, im Detail auch sind, es dürfte klar sein, dass es sich hierbei nicht um die neoliberale Konditionalität jener ESM-Mittel handelt, der sich Griechenland und andere Mitgliedstaaten nach der Eurokrise beugen mussten. Bringt man zusätzlich jene Forschungsergebnisse ins Spiel, die eine ‚Variety-of-Resilience‘ in dem Sinne belegen, dass bei aller Zurückhaltung der Bewertung jedenfalls jene Wohlfahrtsstaatsmodelle nicht besonders gut abschneiden (vgl. Pino/Healy/Cruz 2019), die das unausgesprochene Ziel der neoliberalen Konditionalität waren (vgl. Busch 2013), dann lassen sich kaum Argumente finden, die ARF zu einem weiteren Hebel der Systemkonkurrenz zu machen.

4. Wirkungen der ARF

Selbst wenn die Corona-Pandemie und die mit den Lock- und Shut-Downs verbundenen ökonomischen Beschränkungen in Jahr 2021 ein Ende nehmen sollte und es zur erwarteten selbsttragenden wirtschaftlichen Erholung kommt, wird – wie in Abb. 1 gesehen – das Vorkrisenniveau im Selbstlauf noch lange nicht erreicht werden. Der IWF prognostiziert für die EU insgesamt ohne weitere konjunkturstützenden Maßnahmen eine Output-Lücke in 2025 von immer noch 3,2 Prozentpunkten. Dies hätte gleichermaßen Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte, die gegenwärtig noch durch Kurzarbeiter-Programme geschützt werden, wie die Staatsverschuldung – was zu einer kontraproduktiven finanzpolitischen Reaktion nach den Regularien des EFP führen müsste.

Hier nun setzt die ARF an, die im Falle der vollständigen Verwendung der vorgesehenen Mittel die öffentliche Investitionstätigkeit einiger Mitgliedstaaten insbesondere des mediterranen und des osteuropäischen Modells teilweise erheblich erhöhen könnten, während sie für die Länder des nordischen, kontinentalen und liberalen Modells eher marginal bleiben (vgl. Tab. 3): In den südeuropäischen Mitgliedstaaten etwa werden die

ARF-Mittel über ein Viertel der öffentlichen Investitionen im Zeitraum von 2021 – 2026 ausmachen, während sie in den nordeuropäischen EU-Ländern nur etwa 2,5% betragen. In allen Ländern wird die ARF aber dazu beitragen, dass die öffentliche Investitionstätigkeit in den nächsten Jahren über jener der Vor-Krisenzeit liegen wird.

Tabelle 3: Auswirkungen der ARF auf die öffentliche Investitionsquote

<i>Ländercluster</i>	<i>Anteil der ARF-Mittel an den öffentlichen Investitionen in %</i>	<i>jährliche Wachstumsrate in % des öffentlichen Kapitalstocks durch ARF-Zuschüsse</i>
<i>Liberales Modell</i>	5	0,1
<i>Kontinentales Modell</i>	4,5	0,3
<i>Nordisches Modell</i>	2,5	0,1
<i>Mediterranes Modell</i>	29	1,2
<i>Osteuropäisches Modell</i>	14	1,1

Anmerkungen: s. Tab. 1

Quelle: Watzka/Watt (2020); Ameco und eigenen Berechnungen

Die erhöhte Investitionstätigkeit wird sich in einer verbesserten Wirtschaftsentwicklung niederschlagen, die gleichzeitig die Beschäftigungslage in der EU verbessern wird wie sich dadurch auch die Verschuldungssituation der Mitgliedstaaten – gemessen an der Staatsschuldenquote und der Netto-Neuverschuldung – entschärfen wird. Die Größenordnung dieser Effekte hängt von den Simulationsmodellen und den getroffenen Annahmen über die Mittelverwendung und die Berücksichtigung von ökonomischen Verflechtungen (Spill-Over-Effekte) an.

In allen Simulationen (vgl. Tab. 4) zeigt sich, dass die Länder Süd- und Osteuropas am stärksten von der ARF profitieren werden, wobei konservative Prognosen von einer Erhöhung der jährlichen BIP-Wachstumsrate zwischen 0,1 und 0,8%-Punkten ausgehen, während optimistischere Prognose zu einer Erhöhung des Wachstumspfad zwischen 0,2 und 0,9 bzw. 0,4 und 2,6 Prozentpunkten kommt. Die nicht unbeträchtliche Differenz in den verschiedenen Varianten der optimistischen Prognose ergibt sich daraus, ob Spill-Over-Effekte, die sich insbesondere dann ergeben, wenn konjunkturstabilisierende Maßnahmen nicht nur vereinzelt von wenigen Volkswirtschaften, sondern konzertiert wie im Falle der ARF durchgeführt werden, simuliert werden⁹. Die konservative

⁹ Gerade für die EU, die sich aus relativ ‚offenen‘ Volkswirtschaften (also mit hohem Außenhandelsanteil am BIP) zusammensetzt, insgesamt aber einen relativ ‚geschlossenen‘ Wirtschaftsraum darstellt, würden die Simulationen ohne Spill-over-Effekte den tatsächlichen Impuls der ARF deutlich unterschätzen – dies gilt gerade auch für ein exportorientiertes Land wie Deutschland.

Simulation dürfte also die untere, die optimistische Simulation mit Spill-Over-Effekten die obere Bandbreite der zu erwartenden makroökonomischen Auswirkungen angeben. Und es sei an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, dass hier nur die Effekte der ARF-Zuschüsse, nicht die Effekte der ARF-Kredite simuliert wurden – würde also auch die Kreditlinien der ARF vollständig ausgeschöpft, könnten die positiven Wachstumseffekte – die zudem ökologischen Gesichtspunkten Rechnung tragen – noch deutlich höher ausfallen.

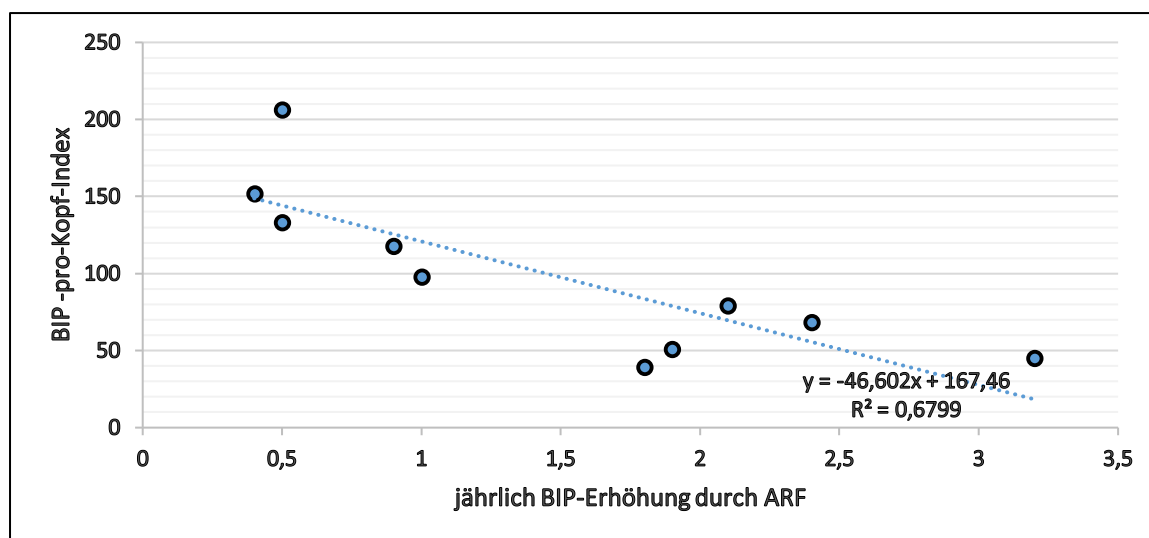
Tabelle 4: Wirkungen der ARF (jährliche Veränderung der BIP-Wachstumsrate in %-Punkte)

Ländercluster	Konservative Prognose¹	Optimistische Prognose ohne Spill-Over²	Optimistische Prognose mit Spill-Over²
<i>Liberales Modell</i>	+0,1	+0,2	+0,5
<i>Kontinentales Modell</i>	+0,2	+0,5	+1,0
<i>Nordisches Modell</i>	+0,15	+0,2	+0,4
<i>Mediterranes Modell</i>	+0,8	+0,9	+2,6
<i>Osteuropäisches Modell</i>	+0,6	+0,7	+1,8
<i>EU</i>	+0,35	-	-

Anmerkungen: ¹ basierend auf dem National Institute Global Econometric Model (NIGEM); ² basierend auf der World-Input Output Database (WIOD).

Quelle: Watzka/Watt (2020); Picek (2020), AMECO und eigenen Berechnungen

Abbildung 4: Konvergenz und ARF-Zuweisungen



Quelle: Eigene Berechnungen

Die ARF-Zuweisungen waren zwar nur mäßig mit der Corona-Betroffenheit der Mitgliedstaaten und Wohlfahrtsstaatsmodellen korreliert, doch dafür dürften sie die ökonomische Konvergenz in der EU erhöhen (vgl. Abb. 4) und insbesondere die seit dem Eintritt der mediterranen Modellländer in die EWU einsetzende Divergenz umkehren – und damit eine wesentliche Legitimationsressource in den südeuropäischen Mitgliedsländern schaffen.

5. Ein vorsichtiges Fazit

Nicht wenige Kommentatoren gingen nach der ‚Euro-Krise‘ Anfang der 2010er Jahre davon aus, dass die EU, wenigstens aber die Europäische Währungsunion eine weitere große Wirtschaftskrise nicht überleben wird¹⁰. Zu sehr hatte sich insbesondere das Europäische Economic Governance-System nicht nur als unfähig erwiesen, derartige Krisen zu verhindern oder wenigstens abzufedern, sondern war als Krisenverstärker wahrgenommen worden und die angebotenen Hilfen (ESM) und nachgebesserten Verfahren (z.B. die Koordinierung der Wirtschaftspolitik im ‚Europäischen Semester‘, der Euro-Plus-Pakt etc.) atmeten allzu sehr den neoliberalen Zeitgeist und alles zusammen setzte die europäische Sozialstaatlichkeit über alle Modelltypen hinweg mehr unter Druck, als die weitgehend konstanten Sozialausgabenquoten auszudrücken scheinen (vgl. z.B. Heise/Khan 2019: 226f.).

Die (mangelnde) ‚soziale Dimension‘ der europäischen Integration – nicht nur wegen der historischen Pfadabhängigkeiten konnte von ‚einem‘ europäischen Wohlfahrtsstaatsmodell keine Rede sein und Sozialpolitik im engeren Sinne wurde als ‚Sozialregulation‘ nur insoweit als EU-Aufgabe angesehen, dass nationale Regulierungen die Freizügigkeiten in der EU (insbesondere also die Mobilität der Arbeitskräfte) nicht behindern sollten – wurde nun bis in die EU-Kommission hinein nicht mehr nur unter dem Aspekt der kostenseitigen Wettbewerbsfähigkeit diskutiert, sondern als notwendige Ergänzung einer ‚genuinen‘ Wirtschafts- und Währungsunion und als institutionelles Anreizsystem für Produktivität und Innovation verstanden (vgl. EU Non Paper 2013). Die ‚Varieties-of-Capitalism‘-Forschungen haben deutlich gemacht, dass es nicht ein überlegenes ‚one-fits-all‘ Wohlfahrtstaatsmodell gibt, sondern unterschiedliche Institutionengefüge zu unterschiedlichen Produktions- und Innovationsmodellen mit unterschiedlichen Zeithorizonten (hier die kurzfristige Shareholder-Orientierung, dort die längerfristige Stakeholder-Orientierung) passen. Und in der EU gibt es mehrere Kapitalismus-Modelle, die sich institutionell nicht problemlos harmonisieren lassen – weder das liberale (gering regulierte, sozialpolitisch eher schwache Shareholder-Modell), noch die kontinentalen oder nordischen (hoch regulierten, sozialpolitisch üppigeren

¹⁰ Hacker (2020) zeigt 4 mögliche Entwicklungspfade der E(W)U nach der Euro-Krise der frühen 2010er Jahre auf, von denen 2 Pfade das faktische Ende der gegenwärtigen Währungsunion bedeuten würden.

Stakeholder-Modelle) oder gar die mediterranen (patrimonial-etatistischen) oder osteuropäischen (hybriden) Modelle können einfach als Blaupause Verwendung finden.

Es musste deshalb den Verteidigern der europäischen Wohlfahrtstaatlichkeit in erster Linie darum gehen, gerade in Krisenzeiten, wenn der kostenseitige Druck auf die sozialen Sicherungssysteme jenseits kurzfristiger ökonomischer Rationalität besonders groß wird, die Austeritätsorientierung der bestehenden EU-Governance-Architektur zu überwinden. Hierbei stand immer die wachstumsorientierte Reform des EFP im Mittelpunkt, um so eine Investitionsoffensive ermöglichen zu können (vgl. z.B. Busch u.a. 2013: 100). Gegen den erbitterten Widerstands Deutschlands, vor allem aber auch mit Blick darauf, dass die schuldenbremsenden Regulierungen des EFP in vielen Mitgliedstaaten in vergleichbarer Form Eingang in die nationalen Verfassungen gefunden hatten (so auch in Deutschland) und deshalb auch ohne den EFP eine expansive Finanzpolitik auf nationaler Ebene kaum zu verwirklichen ist, blieb nur die Hoffnung auf eine eigenständige EU-Fiskalkapazität, die der einheitlichen Geldpolitik zur Seite gestellt werden sollte (vgl. Fernandes/Maslauskaitė 2013).

Hacker/Koch (2016) zeigen, dass es mindestens 2 weitgehend unversöhnliche Positionen zur Reform der E(W)U gibt, die auf fundamentalen Differenzen über die Funktionsweise hochintegrierter Wirtschafts- und Währungsräume basieren – eine Gruppe von Deutschland angeführter Länder sieht die E(W)U als Stabilitätsunion, in der angebotspolitische Vorstellungen über ein minimales wirtschaftspolitisches Eingriffsniveau auf EU-Ebene und eine weitgehend ordnungspolitische Eingriffsbegründung auf nationaler Ebene dominieren. Dem steht eine von Frankreich angeführte Ländergruppe gegenüber, die auf nationaler, aber auch EU-Ebene stärker auf nachfragepolitische Interventionen setzen und damit in Richtung einer Fiskalunion argumentieren. Da die gegenwärtige EU-Governance-Architektur den Vertretern der Stabilitätsunion eher entgegenkommt als den Vertretern der Fiskalunion, beide Ländergruppe aber über Veto-Macht bei der Weiterentwicklung der EU verfügen, verwundert es wenig, wenn bis heute keine durchgreifenden Reformen stattgefunden haben. Als umso erstaunlicher – und wohl nur auf die Tiefe der Corona-Krise und eine partielle Neuorientierung Deutschlands zurückzuführen – muss es gewertet werden, dass der EU eine eigenständige Fiskalkapazität zugestanden wurde. Wenngleich dies als einmalige Abweichung vom Kreditfinanzierungsverbot der EU verstanden wird¹¹, ist doch die Tragweite dieses Schrittes ebenso wenig zu unterschätzen wie die Bereitschaft, fast die Hälfte der Mittel als rückzahlungsfreie Zuschüsse zu vergeben¹². Auch die

¹¹ Artikel 310 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) wird gewöhnlich als Kreditfinanzierungsverbot interpretiert. Dem hingegen sieht die EU in Artikel 122 AEUV durchaus die rechtliche Handhabe für eine Kreditaufnahme der EU.

¹² Wie bereits erwähnt werden die Mittel im Rahmen der Nationalen Aufbau- und Resilienzpläne (NARP) beantragt, die wiederum in das Koordinierungsverfahren des ‚Europäischen Semesters‘ eingebunden sind. Seit langem wird eine stärkere Beteiligung der Sozialpartner an der Abfassung der verschiedenen nationalen Berichte, mit denen die Mitgliedstaaten auf die EU-Anforderungen im Rahmen der Verfahren bei übermäßiger Verschuldung oder bei übermäßigem Ungleichgewicht reagieren müssen, gefordert. Es ist

Orientierung der ARF auf den ökologischen Umbau der EU-Ökonomien und der grundsätzlich ökologische Kontext geht zweifellos in eine Richtung, die der EU Legitimationsreserven verschafft.

Wir haben in diesem Beitrag die Modellvarianten des ‚Varieties-of-Capitalism‘-Ansatzes zwar nur beschreibend, nicht analytisch verwendet, aber es wurde doch deutlich, dass insbesondere die Länder des mediterranen und osteuropäischen Modells von der Aufbau- und Resilience-Fazilität des ‚Next Generation EU‘ Aufbau-Programms profitieren werden und damit eine die Kohäsion stärkende wirtschaftliche Konvergenz befördert wird. Dies dürfte auch dazu beitragen, den sozialpolitischen Systemwettbewerb mit seiner Gefahr einer ‚Race-to-the-Bottom‘-Entwicklung einzudämmen. Ob die ARF geradezu einen Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik der EU darstellt, bleibt allerdings abzuwarten – dazu müsste die Einmaligkeit dieser Maßnahme durch einen institutionalisierten Mechanismus erweitert werden und damit das Verschuldungsverbot der EU grundsätzlich beseitigt werden.

Schließlich bleibt noch kritisch anzumerken, dass das Volumen der ARF – z.B. verglichen mit dem jüngst beschlossenen Konjunkturprogramm der USA – sicher nicht hinreichend dimensioniert sein wird, um den Folgen der Corona-Pandemie adäquat zu begegnen. Dieses Fazit wird auch dann nicht anders ausfallen, wenn nicht nur die ARF-Zuschüsse, sondern auch die gesamten ARF-Kredite berücksichtigt werden. Hier ist zu hoffen, dass sich die Vergabekonditionen der ARF-Kredite an die Konditionen der ARF-Zuschüsse anlehnen und nicht auf die angebotspolitische Knebelung der ESM-Kredite zurückfällt.

deshalb sicher erfreulich, dass die EU-Richtlinien zu den NARP genau diese stärkere Einbindung der Sozialpartner vorsehen – es muss jetzt darum gehen, dafür auch entsprechende nationale Umsetzungen zu schaffen; vgl. Vorbach/Kattinig (2021).

Literatur

- Alcidi, C.; Economic Integration and Income Convergence in the EU; in: Intereconomics, Vol., No., 2019, S. 5 – 11
- Babos, P.; Varieties of capitalism in central and eastern Europe: measuring the co-ordination index of a national economy; in: SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe, 2010, Vol. 13, No. 4, S. 439-458
- Boltho, A.; Southern and Eastern Europe in the Eurozone: convergence or divergence?, Baltic Journal of Economics, Vol. 20, No. 1, 2020, S. 74-93
- Busch, K.; Weltwirtschaftskrise und Wohlfahrtsstaat Lösungskonzepte zum Abbau ökonomischer und sozialer Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft, in Europa und in Deutschland; Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Busch, K.; Die europäische Austeritätspolitik und die soziale Dimension der Integration; in: spw, H.6, 2013, S. 15 – 20
- Busch, K. u.a.; Ausgleich statt Austerität. Für eine solidarische Europäische Union; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 62. Jg., H. 1, 2017, S. 93 – 104
- Chang, W.W.; Brexit and its economic consequences, in: World Economy, Vol. 41, No. 9, 2018, S. 2349-2373
- Colijn, B.; The economic impact of Europe's audacious recovery plan; ING Economic and Financial Analysis v. 24. Juli 2020
- EU Non-Paper; The Social Dimension of a genuine Economic and Monetary Union, Brüssel 2013
- Felbermayr, G., Fuest, C., Gröschl, J.K., Stöhlker, D.; Economic Effects of Brexit on the European Economy, EconPol Policy Report No. 04, Ifo Institut, München 2017
- Fernandes, S., Maslauskaitė, K.; A Social Dimension for the EMU: Why and How, Notre Europe Policy Paper 98, 2013, Jacques Delor Institute, Paris
- Hacker, B.; Gibt es den Euro im Jahr 2020 noch? Vier Szenarien für die Zukunft der europäischen Währungsunion; in: Meyer, Th. (Hrsg.); Ach, Europa!, Bonn 2020, S. 101 – 106
- Hacker, B., Koch, C.M.; Was wird aus der Eurozone? Eine Landkarte der Interessenkonflikte zur Reform der Währungsunion, IMK-Study No. 52, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2016
- Heise, A.; Das Europäische Sozialmodell als Kollateralschaden der Euro-Krise?; in: Vorgänge – Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Jg. 50, H. 4, 2011, S. 51 - 61
- Heise, A.; Lektion gelernt? Das Europäische Economic Governance-System und die Euro-Krise; in: Rüb, S., Müller, T. (Hrsg.); Arbeitsbeziehungen im Prozess der Globalisierung und Europäischen Integration, Baden-Baden, 2013, S. 361 – 383

- Heise, A., Khan, A.S.; The Welfare State and Liberal Democracy. A Political Economy Approach; in: World Review of Political Economy, Vol. 10, No.2, 2019, S. 220 - 245
- IMF; IMF Country Report 324, Dezember 2020, Washington
- Picek, O.; Spillover Effects From Next Generation EU; in: Intereconomics, No.5, 2020, S. 325 - 331
- Pinto, H., Healy, A., Cruz, A.R.; Varieties of capitalism and resilience clusters: An exploratory approach to European regions; in: Regional Science Policy and Practise; Vol. 11, 2019, S. 913–933
- Schaller, S., Schmid, P.; Die Aufbau- und Resilienzfazilität der EU: Ein Tropfen auf den heißen Stein?; ÖGfE Policy Brief 03/2021
- Streeck, W.; Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Frankfurt 2013
- Vorbach, J., Kattinig, Th.; EU-Aufbauhilfen – a coffee with the Prime Minister is not a Civil Society Consultation; A & W Blog vom 24. März 2021 ([EU-Aufbauhilfen - Arbeit&Wirtschaft Blog \(awblog.at\)](#))
- Watzka, S., Watt, A., The Macroeconomic Effects of the EU Recovery and Resilience Facility. A preliminary assessment, IMK Policy Brief No. 98, October 2020

