

Europa am Scheideweg zwischen Integration und Re-Nationalisierung

Ewald Walterskirchen

Zusammenfassung

Europa braucht mehr Integration, um das Projekt Wirtschafts- und Währungsunion zu einem guten Ende zu führen. Eine politische Union könnte am Ende der Währungsunion stehen. Derzeit gibt es jedoch in den Mitgliedsländern massiven Widerstand gegen eine stärkere Integration. Die einen lehnen die Zuteilung von Flüchtlingen kategorisch ab, für andere kommt eine Transferunion und ein Finanzministerium der EU überhaupt nicht in Frage. Europa steht also am Scheideweg: Politische Union in irgendeiner Form oder Rückkehr zu bloß wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Es ist fraglich, ob die Währungsunion die zweite Alternative überleben kann.

Einleitung

Die EU-Kommission wählte für eine ihrer letzten Wirtschaftsprognosen den Titel: „*Moderates Wachstum in schwierigen Zeiten*“. Sind die Zeiten wirklich so schwierig? Der Ausbruch der Finanzkrise liegt immerhin schon 10 Jahre zurück. Mit einiger Verzögerung zeichnet sich nun auch in der Europäischen Union ein wirtschaftlicher Aufschwung ab. Die Zeiten sind heute also eher politisch als wirtschaftlich turbulent.

Die Großbaustellen Europas sind die Flüchtlings- und Migrationskrise, die schwelende Eurokrise, die hohe Jugendarbeitslosigkeit und der EU-Austritt Großbritanniens. Wie können diese Probleme gelöst werden? Die üblichen Hinweise auf den Dublin- und Lissabon-Prozess sowie auf Strukturreformen und Budgetdisziplin der Mitgliedsländer werden wohl nicht ausreichen.

Konjunktureller Rückenwind für die europäische Wirtschaft

Vor einigen Jahren stand die europäische Wirtschaft vor schier unüberwindlichen Schwierigkeiten. Die Europäische Union taumelte von einer Krise in die nächste. Kaum war die Finanzkrise einigermaßen überstanden, setzte die Eurokrise ein. Griechenland und einige andere südeuropäische Länder stürzten unerwartet in eine

Schuldenkrise. Im vergangenen Jahr gesellten sich dann noch die Flüchtlingskrise und der EU-Austritt Großbritanniens dazu.

Heute sieht zumindest die wirtschaftliche Situation wesentlich besser aus. Die Wirtschaft der EU wuchs 2015 und 2016 um rund 2% - 2016 zum ersten Mal seit Jahren nicht mehr langsamer als in den USA. Auch für die Jahre 2017 und 2018 ist mit einem Wachstum von 2% zu rechnen. Das bedeutet eine deutliche Verbesserung gegenüber den Jahren 2007-2013. Von einer wirtschaftlichen Krise kann keine Rede sein. Die entscheidenden Impulse kommen von der Erholung der Weltkonjunktur. Im Frühjahr 2016 ging von China eine deutliche Belebung der Weltkonjunktur aus, die dann auch Südamerika und Russland erfasste (Slater/Szendrei 2017). Ein Drittel der Beschleunigung des Welthandelwachstums geht unmittelbar auf die erhöhten Importe Chinas zurück.

Die fatalen Auswirkungen der Finanzkrise auf die Banken und die Staaten als Retter in letzter Not scheinen nach einem Jahrzehnt im Wesentlichen überwunden zu sein. Reinhart/Rogoff (2009) haben in einer historischen Untersuchung von Finanzkrisen gezeigt, dass es gewöhnlich viele Jahre (oft ein Jahrzehnt) dauert, bis die Volkswirtschaften nach einer Finanzkrise wieder Tritt fassen. Richard Koo (2014) fand eine plausible Erklärung dafür: Die Bilanzen der Wirtschaftsunternehmen und Banken kommen durch die erforderlichen Abschreibungen nach einer Finanzkrise derart durcheinander, dass die Unternehmen jahrelang kaum investieren, sondern ihre Gewinne zur Bilanzkonsolidierung verwenden.

In den letzten zwei Jahren gab der deutliche Wertverlust des Euro gegenüber dem Dollar den Exporten des Euro-Raums neue Impulse, und der niedrige Ölpreis ließ die Inflation gegen Null sinken. Die Realeinkommen legten zu und die Kaufstimmung der Konsumenten verbesserte sich.

Die Wirtschaftspolitik trug auch ihren Teil zur konjunkturellen Erholung bei: Die Fiskalpolitik wirkte - gemessen an der Veränderung des strukturellen Budgetsaldos - in den letzten Jahren nicht mehr restriktiv. Noch wichtiger war aber die ultra-expansive Geldpolitik der EZB. Sie drückte den Eurokurs und verbesserte die Investitionsbereitschaft. Die Europäische Zentralbank verfolgte eine Politik des „Quantitative Easing“ und kaufte Staatsanleihen in großen Mengen auf. PopulistInnen in Deutschland kritisierten die damit verbundenen niedrigen Zinssätze freilich als „Enteignung“ des deutschen Sparerers.

Es ist immer verlockend, die Erholung der Konjunktur einer erfolgreichen Politik zuzuschreiben. Daniel Gros (2017) spricht von der verborgenen Stärke der Eurozone, die mit der „sanften Sparpolitik“ zusammenhänge. Dank der Sparpolitik habe die Eurozone eine solide Basis und sei in der glücklichen Lage, den zu erwartenden Aufschwung von einer relativ niedrigen Schuldenquote aus zu starten. Die Schuldenquote liegt im Euro-Raum bei 90%, in den USA bei 107% und in Japan bei über 200%. Entscheidend ist aber nicht die Schuldenquote, sondern wieviel jedes Jahr an Zinsen für die Schulden aufgewendet werden müssen. Interessanterweise zahlt Japan, das größtenteils Inlandsschulden hat, nicht mehr Zinsen für seine hohe Staatsschuld als der Euro-Raum (jeweils gut 2% des BIP). Daniel Gros betont auch, dass der Aufschwung in der EU ohne fiskalische Konjunkturbe-

lebungsmaßnahmen gelungen sei. Kein Wunder, wenn der Aufschwung von anderen Weltregionen ausgeht und die EU Trittbrettfahrerin ist.

Mittelfristige Aussichten

Wie stehen die mittelfristigen Wachstumschancen? Viele Ökonomen und Ökonomeninnen sorgen sich um das schwache Produktivitätswachstum der letzten Jahre, das sie nicht wirklich erklären können. Dazu kommt das stagnierende inländische Arbeitskräftepotenzial in vielen europäischen Ländern.

Die hohe Arbeitslosigkeit und die prekären Jobs deuten darauf, dass noch viele ungenutzte oder unterbeschäftigte Arbeitskräfte eingegliedert werden können. Auch die hohe Teilzeitbeschäftigung bietet Spielraum zur Ausdehnung des Arbeitsvolumens. Darüber hinaus klopfen mehr MigrantInnen an unsere Türen. Weiters wird der Zustrom von Zuwanderern aus Ostmitteleuropa nach Großbritannien verebben und auf die Euro-Länder umgeleitet werden. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird zwar in der Eurozone im nächsten Jahrzehnt zurückgehen, aber die Eingliederung von Arbeitslosen, die Zuwanderung und die höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Personen könnten das mehr als ausgleichen.

Der Hauptgrund für das schwache Produktivitätswachstum ist der Überschuss an Arbeitskräften, der notgedrungen in schlechtbezahlte, wenig produktive Jobs drängt. Verstärkt wird dies noch durch eine schwache Investitionstätigkeit, welche innovative Ideen nur zögerlich in die Realität umsetzt. In Jahren der Hochkonjunktur ist es gerade umgekehrt: Dann steigt die Produktivität, weil die Investitionen boomen und die Arbeitnehmer in produktivere Jobs wechseln können. Für schlecht bezahlte Jobs finden sich dann kaum inländische Bewerber. Rein angebotsseitige Überlegungen (Technologie, Bildung, Flexibilität) bezüglich des Produktivitätswachstums führen in die Irre. Die mittelfristigen Wirtschaftsaussichten für Europa sind nicht so schlecht, wie uns Schätzungen des künftigen Produktionspotenzials weismachen wollen.

Hohe Arbeitslosigkeit: Eines der großen Probleme der EU

Die Politiker und Politikerinnen könnten sich ja mit der wirtschaftlichen Entwicklung zufriedengeben, wären da nicht die hohen Arbeitslosenzahlen und die Staatsschulden, die durch höheres Wirtschaftswachstum abgebaut werden sollen. Der Erfolg wirtschaftspolitischer Strategien wird meist daran gemessen, wie sich die wirtschaftspolitischen Ziele - Wachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität und ausgeglichenes Budget - in Relation zu anderen Staaten entwickeln.

In Bezug auf Wachstum und Beschäftigung im internationalen Vergleich machte Europa im letzten Jahrzehnt keine gute Figur. Die steigenden Beschäftigungszahlen zeichnen ein zu rosiges Bild, weil sie auf prekäre und Teilzeitjobs zurückgehen. Die Arbeitslosenquote sinkt im Euro-Raum zwar langsam, sie ist aber mit 9½% im Jahr 2017 noch sehr hoch. Das verursacht beträchtliche Kosten, Unruhen

in den Vorstädten und Unmut in den alten Industriegebieten. Viele jugendliche Arbeitslose bleiben ohne Perspektiven.

Die Globalisierung und die technologischen Veränderungen tangieren nicht nur die wenig Qualifizierten, sondern auch die Mittelschichten. Das betrifft ihre Einkommenssituation ebenso wie ihre Beschäftigungschancen.

Für die Wirtschaft bringt die hohe Arbeitslosigkeit gewisse strategische Vorteile: Sie verringert die Macht der Gewerkschaften und verleiht der Forderung nach Arbeitsmarktreformen und Lohnflexibilität mehr Nachdruck. Aber auch die Wirtschaft bekommt die fehlende Kaufkraft zu spüren.

Konservative ÖkonomInnen sehen in mangelnden Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt die Hauptursache der hohen Arbeitslosigkeit. Der renommierte Ökonomieprofessor Charles Wyplosz gab dagegen der von Deutschland initiierten Austerity-Politik die Schuld an Millionen Arbeitslosen in der Europäischen Union. In den USA, wo keine restriktive Fiskalpolitik mitten in der Rezession verfolgt wurde, lag die Arbeitslosenquote in den letzten Jahren etwa halb so hoch wie im Euro-Raum.

Eurokrise schwelt weiter

Der Euro ist zu einer angesehenen und stabilen Währung geworden. Ein Viertel der Währungsreserven der Welt werden in Euro gehalten. Überdies sind wir alle heilfroh, dass wir nicht mehr Geld wechseln müssen, wenn wir ins benachbarte Ausland fahren.

Die Europäische Währungsunion hatte aber einen gravierenden Geburtsfehler: anhaltende Inflationsunterschiede zwischen den alten Weich- und Hartwährungsländern. Diese Unterschiede wurden zwar wesentlich kleiner, sie verschwanden aber nicht völlig. Seit dem Beginn der Währungsunion betrug die Inflationsrate in Deutschland etwa 1%, in Südeuropa 2% bis 3%.

Das hatte zwei Konsequenzen: Erstens verschlechterte sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Südeuropas Jahr für Jahr. Zweitens waren die Realzinssätze in Südeuropa sehr niedrig, oft sogar negativ: Das verleitete zu hohen Krediten für Wohnungen (Spanien) oder Infrastrukturinvestitionen (Griechenland). Der alte Unterschied zwischen dem Hartwährungs- und dem Weichwährungsblock konnte also nicht völlig beseitigt werden. Das wäre aber die Voraussetzung für eine funktionierende Währungsunion gewesen (Wolf 2014).

Deutschland, das vor fast zwei Jahrzehnten noch als „the sick man of the euro“ (Economist, 3.6.1999) bezeichnet wurde, hat seine kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit vor allem durch geringe Lohn- und Preissteigerungen sowie die Agenda 2010 massiv verbessert. In den zehn Jahren vor der Finanzkrise erhöhten sich die nominellen Lohnstückkosten in Deutschland zwischen 1998 und 2008 kumuliert um nur 4%, in Italien dagegen um 30% und in Spanien um 33%. Auf Dauer kann das innerhalb eines Währungsgebiets nicht gut gehen.

Einhalb Jahrzehnte lang kam es zu enormen Verschiebungen in der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Euroländern, die jetzt nicht mehr durch Auf- bzw. Abwertungen korrigiert werden können. Der Euro schützt Deutschland und seine „Satellitenstaaten“ vor einer massiven Aufwertung, verhindert aber gleichzeitig eine Abwertung in den südeuropäischen Ländern.

In den letzten Jahren haben die südeuropäischen Länder zwar etwas Terrain gut gemacht, die Niveauunterschiede der Lohnstückkosten sind aber immer noch gewaltig. Eine europaweite Koordinierung der Lohnpolitik wäre für ein reibungsloses Funktionieren der Währungsunion wünschenswert. Das ist jedoch eine Utopie, weil die nationalen Gewerkschaften ihre Autonomie nie aufgeben werden.

Die Länder Südeuropas haben es also in der Vergangenheit nicht geschafft, die Lohn- und Preissteigerungen jenen des Euro-Raums oder gar Deutschlands anzugleichen. Die Hauptgründe sind die größere Streikbereitschaft und die höheren anfänglichen Preissteigerungen, die über inflationsorientierte Lohnforderungen immer weitergewälzt werden. Deutschland hat Südeuropa die Anpassung freilich durch extreme Lohnzurückhaltung bis vor wenigen Jahren stark erschwert.

Leistungsbilanz und Budget

Für die Entwicklung der Leistungsbilanz sind zwei Faktoren entscheidend: die preisliche und strukturelle Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sowie die Entwicklung der Inlandsnachfrage in Relation zu den Handelspartnern. Die Leistungsbilanz verbessert sich, wenn die Inlandsnachfrage langsamer als bei den Handelspartnern wächst. Aus diesem zweiten Grund ist die Leistungsbilanz kein geeigneter Gradmesser für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes

In Deutschland sind extrem niedrige Lohnsteigerungen, Exporterfolge und schwache Inlandsnachfrage eine explosive Mischung, die zu sehr hohen Leistungsbilanzüberschüssen führt: +8,5% des BIP im Jahr 2016. Man spricht von einer „*internen Abwertung*“ Deutschlands durch niedrige Lohnerhöhungen. Präsident Trump läuft gerade dagegen Sturm. In Südeuropa sind dagegen relativ hohe Lohnsteigerungen, Exportschwäche und kräftige Inlandsnachfrage die Garanten für massive Leistungsbilanzdefizite.

Die meisten ÖkonomInnen glaubten, dass die Leistungsbilanzen der einzelnen Euro-Länder in der Währungsunion keine Bedeutung mehr hätten. Es sei ja kein Abwertungsdruck mehr zu befürchten. Die Eurokrise hat die ÖkonomInnen jedoch eines Besseren belehrt: Es wird bei hohen Leistungsbilanz- und Budgetdefiziten nicht auf eine Abwertung, sondern auf einen Staatsbankrott spekuliert. Die Leistungsbilanz bleibt also auch im Euro-Raum höchst relevant.

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Budget- und Leistungsbilanzdefiziten („*twin deficits*“). Jene Euro-Länder, die eine stark passive Leistungsbilanz haben, weisen besonders hohe Budgetdefizite auf. Dagegen haben Deutschland, Norwegen, Schweiz, Dänemark und Schweden hohe Leistungsbilanzüberschüsse und deshalb auch eine vergleichsweise günstigere Budgetsituation.

Die Kausalrichtung ist nicht eindeutig. Oft verläuft sie von der Leistungsbilanz zum Budget: Eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit bremst die wirt-

schaftliche Entwicklung eines Landes. Durch Steuer- und Abgabenausfälle werden in der Folge hohe Budgetdefizite „erlitten“.

Andererseits können aber auch exzessive Staatsausgaben (z.B. in Griechenland) die Inlandsnachfrage anheizen und zu überproportional hohen Importen (z.B. von Waffen und U-Booten) führen. Dieser Einflussfaktor ist aber innerhalb der Währungsunion meist weniger wichtig als die Wettbewerbsfähigkeit.

Man kann dieses Problem auch von der Zahlungsbilanz her sehen: Ein Exportüberschuss bedeutet definitionsgemäß, dass ein Land mehr spart als es investiert. Der Weltwirtschaft tut es gut, wenn Defizitländer mehr sparen und Überschussländer mehr investieren. Das hat auch der Internationale Währungsfonds wiederholt festgestellt.

Der Zusammenhang zwischen Leistungsbilanz- und Budgetdefiziten wurde in der Europäischen Union vernachlässigt. Budgetdefizite wurden bloß einer „liederlichen“ Budgetpolitik zugeschrieben, makroökonomische Ungleichgewichte wurden lange Zeit negiert. Es besteht kein Zweifel, dass Überschüsse in der Leistungsbilanz ebenso ein Problem darstellen wie Defizite.

Die Finanzkrise hat den Bemühungen um Budgetkonsolidierung im Euro-Raum einen Strich durch die Rechnung gemacht. Die Regierungen des Euro-Raums hatten es zwischen 1997 und 2007 geschafft, die Staatsschuldenquote von 81% auf 71% des BIP zu senken und damit dem Maastricht-Ziel (60%) näher zu kommen. Die Kosten der Finanzkrise blähten jedoch die Verschuldung wieder auf: Die Staatsschuldenquote stieg im Euro-Raum um ein Drittel auf 97% des BIP im Jahr 2011.

Eurokrise: Ursachen und Folgen

Die Eurokrise brach im Jahr 2010 aus: Die finanzielle Stabilität einiger Euroländer geriet in Gefahr. Im Juli 2012 gelang es dem EZB-Präsidenten Mario Draghi, die Lage durch ein mutiges Statement zu beruhigen: Er werde alles tun („whatever it takes“), um die gemeinsame Währung zu retten. Die Finanzmärkte vertrauten seinem Wort.

Mit seltener Einmütigkeit hat sich eine große Zahl von Ökonomen verschiedener theoretischer Richtungen auf eine Ursache geeinigt (Baldwin/Giavazzi 2015). Der entscheidende Grund für die Eurokrise war ein „*Sudden Stop*“ der massiven Kapitalströme vom Zentrum der EU in die Peripherie nach Südeuropa. Plötzliche Verunsicherung führte zu diesem „*Sudden Stop*“ der Kapitalströme und löste die Krise aus. Der Mechanismus war somit ähnlich wie bei den Krisen in Lateinamerika und Südostasien.

Frankreich, Italien und Spanien reagierten auf die Krise mit einer verstärkten Spaltung des Arbeitsmarktes. Während die Beschäftigten bei hoher Streikbereitschaft ihre Rechte weitgehend sichern konnten, wurden den Neueintretenden überwiegend prekäre Jobs angeboten. Der Begriff „1000-Euro-Generation“ macht heute in Südeuropa die Runde.

Die langfristigen Chancen für die Jugend haben sich damit massiv verschlechtert. Eine Generation mit prekären Jobs, von denen sie nicht leben und kaum Pensionsansprüche erwerben kann, wächst in Südeuropa – und nicht nur dort – heran.

Die Länder Südeuropas brauchen eine Wachstumsstrategie. Dabei geht es nicht nur um Strukturreformen, sondern auch um Exportförderung, Anreize für die Ansiedlung von Unternehmen, Importstopp für Waffenkäufe etc.

Die anhaltenden Schwierigkeiten italienischer Banken, die Diskussionen um einen Schuldenerlass für Griechenland und die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Südeuropa erinnern uns daran, dass die Eurokrise noch nicht überwunden ist.

Neben dem kleinen Griechenland ist das große Italien ein zentrales Problem des Euroraums. Den Griechen konnte man noch drohen, sie aus dem Euroraum hinauszuerwerfen. Ein Austritt Italiens würde dagegen den Euroraum destabilisieren. Die italienische Wirtschaft stagniert seit einem Jahrzehnt. Sie ist vor allem gegenüber osteuropäischen Autozulieferern und chinesischen Textilproduzenten nicht konkurrenzfähig. Trotz kräftiger Einsparungen sind die öffentlichen Finanzen in einer schwierigen Situation. Das Budgetdefizit lag 2016 bei (nur) 2½% des BIP. Die Staatsschuldenquote erreichte jedoch 133%, und der Zinsaufwand für die Staatsschuld machte 4% des BIP aus - doppelt so viel wie in der EU. Das Primärbudget (ohne Zinszahlungen) weist in Italien einen ebenso hohen Überschuss wie in Deutschland auf.

Die populistische Fünf-Sterne-Bewegung hat ein Referendum über den Verbleib Italiens im Euroraum (nicht in der EU) angekündigt. Wenn Italien für einen Austritt aus dem Euroraum stimmen sollte, dann wäre die gesamte Währungsunion in Gefahr. Denn die neue Währung würde gegenüber dem Euro stark abwerten und Italien könnte seine hohen Euro-Auslandsschulden nicht mehr zur Gänze begleichen. Das Szenario eines Austritts Italiens aus der Währungsunion ist allerdings unwahrscheinlich.

Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte

Insgesamt stimmt es optimistisch, dass die sozialpolitischen Errungenschaften Europas trotz der Finanzkrise, der Eurokrise und der Austeritätspolitik in den meisten Ländern weitgehend erhalten werden konnten. Nur in Griechenland kam es unter dem Diktat der Troika zu einem Kahlschlag von Löhnen, Pensionen und Leistungen des Gesundheitswesens. Erinnerungen an die Argentinienkrise wurden wach. Wir können daraus folgende Lehren ziehen, welche die ostasiatischen Länder schon lange gezogen haben: Anhaltende Leistungsbilanzdefizite müssen vermieden werden, weil sie von ausländischen Kapitalgebern abhängig machen. Wenn ein Land Notkredite vom Internationalen Währungsfonds benötigt, dann werden ihm die Daumenschrauben angesetzt. Budgetdefizite sollten wie in Japan möglichst im Inland finanzierbar sein. Dann handelt es sich primär um ein Verteilungsproblem zwischen Staat und privatem Sektor.

Martin Wolf (2014), Chefkomentator der Financial Times, hielt es für einen Fehler, eine gemeinsame Währung ohne politische Union einzuführen. Der Euro sei letztlich schuld an der europäischen Krise. Die Deutschen haben davor gewarnt, aber die Franzosen und Italiener wollten die Währungsunion unbedingt.

Jetzt sind die Deutschen die Hauptprofiteure, die Italiener (neben den Griechen) die Hauptleidtragenden.

Martin Wolf argumentiert, dass die Austeritätspolitik keinen Sinn macht für die Eurozone, sie kann nur für ein kleines offenes Land angewendet werden. In Deutschland werde die schwache Inlandsnachfrage durch China ausgeglichen. Das deutsche Export-Modell sei nicht auf eine kontinentale Wirtschaft anzuwenden.

Für den Euro-Raum seien gemeinsame Anleihen (Eurobonds) ein zentrales Anliegen. Man könne keine Bankenunion ohne Eurobonds haben. Wenn man eine gemeinsame Währung hat, muss man auch die Schulden teilen – meint Martin Wolf. Deshalb müsse die EU ja noch nicht ein Bundesstaat wie die USA werden, aber zumindest eine Föderation wie die Schweiz. Die Schweiz hat ein gemeinsames Schulden- und Währungssystem und eine föderale Staatskassa. Das brauche die EU auch. Deutschland sträubt sich aber vehement gegen ein gemeinsames europäisches Schuldenregime.

Deutschland will mit der Austeritätspolitik sicherstellen, dass die deutschen Banken ihr Geld wieder zurückbekommen. Die Wirtschaft in Italien und Griechenland kommt damit aber nicht wirklich voran. Auch für deutsche Ökonomen (Becker/Fuest 2017) hat die Kontrolle der Staatsschulden – neben der effektiven Regulierung der Banken - Vorrang, um die Eurokrise endlich zu überwinden.

Brexit und die Freizügigkeit der Arbeitskräfte

Während im Jahr 2010 die Finanzmärkte die Existenz der Währungsunion in Frage stellten, tun dies heute die Wähler (Walterskirchen 2017). Populistische Anti-Europa-Parteien, die gegen Zuwanderung hetzen, gibt es nicht nur in England, sondern auch in Frankreich, Italien und Österreich. Der klare Sieg von Macron in Frankreich scheint diesen Parteien jedoch einen Dämpfer versetzt zu haben. Die osteuropäischen Staaten sind positiv zur EU eingestellt, sie mauern jedoch gegen Flüchtlinge und AsylbewerberInnen. Polen und Ungarn weichen in ihren Rechtsvorstellungen von der EU ab.

In Großbritannien haben ältere Menschen und die Landbevölkerung für einen Austritt aus der EU gestimmt. Sie sahen offenbar ihren Lebensstil durch das Fremde, durch die massive Zuwanderung, bedroht. Die Jungen und die Londoner stimmten für einen Verbleib Großbritanniens.

Das Brexit-Votum hat große politische und wirtschaftliche Unsicherheit ausgelöst und wirkt sich schon im Vorfeld negativ auf die britische Wirtschaft aus. Der Finanzplatz London ist jedenfalls vom Brexit betroffen. Aber auch viele amerikanische und japanische Unternehmen, die Großbritannien als Einfallstor zum EU-Markt sahen, sind verunsichert.

Es ist mit schwierigen Verhandlungen zu rechnen. Harter Brexit heißt keine Teilnahme am Binnenmarkt, sondern ein eigenes Handelsabkommen mit Großbritannien. Gleichzeitig können die BritInnen die Zuwanderung aus der EU kontrollieren und Arbeitskräfte aus EU-Ländern ausweisen. Sanfter Brexit bedeutet Teilnahme am EU-Binnenmarkt oder an einer Zollunion, aber begrenzte Kontrolle der Zuwanderung aus der EU.

Der Austritt Großbritanniens aus der EU ist zweifellos ein Fehler. Der Hauptgrund für das Brexit-Votum der Briten war die freie Zuwanderung von Arbeitskräften aus der Europäischen Union, die zu jener aus dem ehemaligen Commonwealth hinzukam. Mehr als 900.000 PolInnen und 230.000 RumänInnen leben und arbeiten heute in Großbritannien.

Bis zu einem gewissen Schwellenwert bringt die Arbeitskräftemigration beiden Seiten Vorteile. Jenseits dieser Schwelle werden dagegen die Integrationsfähigkeit und -bereitschaft eines Landes durch Asylbewerber sowie Zuwanderer aus der EU überfordert. Besonders problematisch wird die Situation, wenn sich die Zuwanderung auf wenige Länder konzentriert.

Die völlige Freiheit des Binnenmarktes funktioniert auch bei den Kapitalbewegungen nicht klaglos. Typische Ausnahmefälle sind Zypern und Griechenland. Für stark konzentrierte Kapital- und Wanderungsbewegungen gilt im Grunde das Gleiche. Je früher überbordende Zahlungs- und Migrationsströme gestoppt werden, umso eher können Krisen verhindert werden.

Europäische Union am Scheideweg: Politische Einheit oder bloß wirtschaftlicher Zusammenschluss?

Die Europäische Union befindet sich in einer „Existenzkrise“ (Juncker). Sie muss sich neu aufstellen, denn die Hoffnungen der Bevölkerung auf steigenden Wohlstand und innere Sicherheit haben sich nicht erfüllt. Zu den Prioritäten einer „neuen EU“ sollten nicht nur Bankenunion und Zukunftsinvestitionen (Aiginger 2016), sondern auch eine neue Finanz- und Migrationspolitik gehören.

Der renommierte Ökonomieprofessor Paul de Grauwe schreibt in einem Standard-Artikel (2017, S.19): „*Der Euro hat versagt – besonders in Italien*“. Wir müssen eine politische Union schaffen. Es geht nicht nur um eine einheitliche Geldpolitik der EZB, sondern auch um die Fiskalpolitik. Wir brauchen Eurobonds, d.h. eine gemeinsame Anleihe für alle Länder. Dafür brauchen wir eine Euro-Regierung. Ohne politische Union ist der Euro irgendwann Geschichte. „*Wer nun keine budgetäre Union will, sollte zurück zu seiner nationalen Währung gehen.*“ Auch eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung könnte stabilisierend wirken. De Grauwe schlägt vor, dass die gemeinsamen Ausgaben der Eurozone 5 bis 10% der Wirtschaftsleistung ausmachen sollten. Derzeit hat die EU ein Budget von 1% des BIP.

Die Kommission in Brüssel mit ihren Detailvorschriften („Gurkenkrümmung“) wird immer häufiger zur Zielscheibe der Frustration in der Bevölkerung. Präsident Juncker reagierte darauf mit einem Weißbuch, das fünf verschiedene Wege zur Weiterentwicklung der EU aufzeigte. Dani Rodrik (2017, S.1) kritisiert an der Position der EU-Kommission, dass sie sich um die zentrale Frage drücke: „*Either political integration catches up with economic integration or economic integration needs to be scaled back.*“ Auch der US-Ökonom Kenneth Rogoff (2017, S.1)

schreibt „*The Eurozone Must Reform or Die [...] The status quo is probably not sustainable.*“

Vertiefung der Währungsunion

Im Reflexionspapier zur weiteren Vertiefung der Währungsunion hat die European Commission (2017) eine Reihe von Reformvorschlägen unterbreitet. Sie hat auch ein Finanzministerium für die Eurozone mit eigenem Budget andiskutiert, das nicht nur die Budgetkontrolle, sondern auch die makroökonomische Stabilisierung für die Eurozone übernehmen sollte. Emmanuel Macron, der einige der besten französischen Ökonomen (Jean Pisani-Ferry, Philippe Martin) als Berater hat, ließ schon mit einem ähnlichen Vorschlag aufhören. „*Der vorsichtige Vorschlag eines Finanzministeriums für die Eurozone erscheint zunächst durchaus diskussionswürdig.* (Pekanov/Schratzenstaller 2017, S.4). Aus Deutschland hört man freilich bisher nur ein striktes Nein zu dieser Frage.

Pekanow/Schratzenstaller kritisieren am Papier der EU-Kommission, dass die soziale Dimension ausgespart wird. Es wird nur die europäische Säule sozialer Rechte kurz erwähnt. Buti/Pichelmann (2017) argumentieren, dass die EU bloß ein Agent der Globalisierung sei, weil sie keine Kompetenz habe, Verteilungseffekte anzusprechen.

Eine politische Union könnte die Währungsunion sicherlich stabilisieren, d.h. eine Budgetunion, Eurobonds, eine vollständige Bankenunion, eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung usw. Deutschland ist aber - als betroffenes Land - nicht dazu bereit und wird auch in Zukunft nicht dazu bereit: Nur keine Transferunion. Generell besteht derzeit eine ablehnende Haltung der Bevölkerung in der EU gegen weitere Integrationschritte mit Autonomieverlust an Brüssel: Ein Kampf der nationalen Massen gegen die globalen Eliten.

Die Alternative dazu könnte ein Zerfall der Währungsunion sein, d.h. konkret ein Austritt Italiens aus der Eurozone – wie Beppe Grillo fordert. Derzeit sieht es nicht danach aus. Aber in der nächsten Rezession, wenn die Finanzanleger wieder ihr Geld aus Italien und Südeuropa zurückziehen werden, könnte es so weit sein. Deutschland wird dann gemeinsam mit Brüssel noch drastischere Austerity- Programme von Italien und Griechenland fordern. Es ist nicht auszuschließen, dass die Bevölkerung dann den Populisten in die Arme läuft.

Derzeit weckt der überlegene Wahlsieg von Emmanuel Macron große Hoffnungen in Frankreich und der Europäischen Union. Frankreich könnte wieder ein gleichrangiger Partner Deutschlands in der EU werden. Dazu wäre es hilfreich, wenn Macron und sein Team mehr Budgetspielraum bekäme, um Reformen durchzuführen. Macrons Sieg hat auch die Diskussion um ein EU-Finanzministerium und Eurobonds wieder angeheizt.

Die vier Grundfreiheiten: Befristete Ausnahmen?

In der EU wird möglichst viel durch Regeln bestimmt. „Rules rather than discretion“ lautet die Devise. Willkürliche Politik und Ausnahmeregelungen werden

möglichst vermieden. Bei der Lösung neuer Probleme helfen jedoch die alten Regeln (z.B. Dublin-Prozess für die Flüchtlingsfrage) nichts. Es müssen politische Entscheidungen getroffen werden.

Der freie Binnenmarkt ist das Glaubensbekenntnis der Europäischen Union. Daran darf nicht gerüttelt werden. Die vier Grundfreiheiten für den Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr gelten als unantastbar. Für die EU ist deshalb die freie Zuwanderung von Arbeitskräften aus anderen EU-Ländern nicht verhandelbar, selbst wenn sie massive Verwerfungen im Arbeitsmarkt- und Sozialbereich verursacht.

Das Problem der Arbeitsmigration innerhalb des Binnenmarktes liegt – ähnlich wie bei den AsylbewerberInnen – darin, dass sich die Zuwanderung stark auf bestimmte Länder (z.B. Großbritannien, Deutschland, Österreich, Skandinavien) konzentriert.

Die Auswanderung von Arbeitskräften aus EU-Staaten in die übrige EU (als Ganzes) sollte ungehindert bleiben. Aber einzelne EU-Staaten, die unter der Konzentration der Zuwanderung leiden, sollten das Recht erhalten, ausnahmsweise Obergrenzen einzuführen bzw. den Zustrom von Arbeitskräften auf eine befristete Zeit zu beschränken. Wenn Großbritannien vor dem Votum eine befristete Ausnahmeregelung erhalten hätte, wäre der Brexit wahrscheinlich verhindert worden.

Wenn sich die auswanderungswilligen Osteuropäer in Zukunft auf kleine europäische Länder konzentrieren, weil ihnen der Zutritt nach Großbritannien verwehrt wird, dann können sich diese Länder nicht dagegen wehren – außer durch Austritt. Die ultraliberalen Regeln der EU züchten geradezu den Nationalismus und Populismus in Europa. Die EU riskiert eher einen Zerfall als über begründete und befristete Ausnahmen von ihren Binnenmarktregeln - d.h. vom freien Zustrom von Arbeitskräften - zu verhandeln. Zu befristeten Ausnahmen von der „Grundfreiheit des Personenverkehrs“ für bestimmte Einwanderungsländer sind Brüssel und die Oststaaten keinesfalls bereit.

Literatur

- Aiginger, K. (2016), *New Dynamics for Europe: reaping the benefits of socio-ecological transition*, Brussels
- Baldwin R., Giavazzi F., eds. (2015), *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, CEPR e-book
- Becker, J., Fuest, C. (2017), *Der Odysseuskomplex. Ein pragmatischer Vorschlag zur Lösung der Eurokrise*, Hanser, München
- Buti, M., Pichelmann, K. (2017), *European integration and populism: Addressing Dohrenbors's quandary*, VOX CEPR's Policy Portal, 22 February
- De Grauwe, Paul (2017), *Der Euro hat versagt – besonders in Italien*, *DerStandard*, 7. Juni
- Eichengreen, B., Wyplosz, Ch. (2017) *Europe's Fiscal Conundrum*, in Giavazzi, F., Benassy-Quéré, A. (eds.), *Europe's Political Spring: Fixing the Eurozone and Beyond*, CEPR e-book
- European Commission (2017), *Reflection Paper on the Deepening of the European Economic and Monetary Union*, Brussels
- Gros, D. (2017), *The Eurozone's Hidden Strength*, *Social Europe*, 7 June

- Koo, R. (2014), *The Escape from Balance Sheet Recession*, Wiley
- Pekanov, A., Schratzenstaller, M. (2017), *Mehr Pragmatismus, weniger Dogmatismus – Der schwierige, aber nötige Weg zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion*. Wien. ÖGfE Policy Brief 15·2017
- Reinhart, C., Rogoff, K. (2009), *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton
- Rodrik, D. (2017), *How much Europe can Europe tolerate?* Project Syndicate, 14 March
- Rogoff, K. (2017), *The Eurozone Must Reform or Die*, Project Syndicate, 14 June
- Slater, A., Szendrei V. (2017), *China-commodity nexus at the heart of global upturn*, Oxford Economics, Global Research-Briefing, June
- Walterskirchen, E. (2017), *Die wirtschaftlichen Probleme der Europäischen Union*, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2016*, Böhlau, Wien
- Wolf, M. (2014), *The Shifts and the Shocks*, Allen Lane, London