EUROPÄISCHE INTEGRATION 11.06.2018 | Dominika Biegon

Erst Peitsche, dann Zuckerbrot

Wie die EU mit einer neuen Strategie versucht, ihr unsoziales Wirtschaftsmodell durchzusetzen.

Die Europäische Kommission ist eine Meisterin der politischen Einflussnahme. Gekonnt beherrscht sie die verschiedenen Mittel der Machtausübung und schafft es so ihren Einfluss schrittweise auch in Politikfeldern auszubauen, in denen ihr die europäischen Verträge nur begrenzte Eingriffsrechte zugestehen. Besonders gut gelingt ihr das im Bereich der Wirtschaftspolitik. Die jüngsten Vorschläge der europäischen Kommission zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion illustrieren dies meisterhaft und lassen einen Strategiewechsel erahnen.

Zunächst versuchte es die Europäische Kommission auf die harte Tour: Die nach der Wirtschafts- und Finanzkrise eingeführten neuen Instrumente der wirtschaftspolitischen Steuerung – insbesondere die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch das Sixpack und Twopack und das makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren – folgten dem gleichen Muster: Die Kommission sah die Ursache für die 2008 einsetzende Wirtschafts- und Finanzkrise in einer zu laxen Haushaltspolitik und in einem renitenten Reformunwillen der Mitgliedstaaten, der zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit ging. Folgerichtig entschied man sich daher, die Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten noch stärker zu überwachen und Regelverstöße rascher zu sanktionieren.

Das sanktionsbasierte System der wirtschaftspolitischen Steuerung, das mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt seinen Anfang nahm und nach der Krise schrittweise

Allerdings war dieses sanktionsbasierte System der wirtschaftspolitischen Steuerung, das mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt seinen Anfang nahm und nach der Krise schrittweise verschärft wurde, wenig effektiv. Die Kommission verhängte keine Sanktionen, obwohl die Mitgliedstaaten wiederholt gegen Vorgaben verstießen. Und die Mitgliedstaaten halten sich bis heute kaum an die im Europäischen Semester empfohlenen Strukturreformen. Zu groß ist der politische

verschärft wurde, war wenig effektiv.

Widerstand in vielen Mitgliedsländern.

Zudem hat der Aufstieg populistischer, anti-europäischer Bewegungen gezeigt, dass die politischen Kosten dieser sanktionsbasierten, wirtschaftspolitischen Steuerung zu groß sind. In vielen Ländern wurden die Sparauflagen der EU als Diktat empfunden, was anti-europäische Ressentiments schürte. In Italien lässt sich das derzeit eindrücklich beobachten. Die bedingungslose Europaeuphorie der vergangenen italienischen Regierungen und die Unterordnung unter das europäische wirtschaftspolitische Regime, das den italienischen Interessen widersprach, bereiteten den Boden für die derzeitige nationalistische Gegenreaktion.

Mittlerweile scheint die Kommission ihre Strategie geändert zu haben. Anstatt der Peitsche holt sie nun das Zuckerbrot hervor. Ideal lässt sich das an dem Reformhilfeprogramm ablesen, das die Europäische Kommission in dem nächsten EU-Budget verankern möchte. Sie verspricht Mitgliedstaaten eine finanzielle Belohnung, wenn sie sich dazu verpflichten, Strukturreformen umzusetzen, die den EU-Vorgaben entsprechen. Angela Merkel hat in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung bereits Zustimmung für das Reformhilfeprogramm signalisiert. In eine ähnliche Richtung zielt auch das neu vorgeschlagene Instrument zur Abfederung länderspezifischer, wirtschaftlicher Schocks, die sogenannte „Investitionsstabilisierungsfunktion“. Nach Vorstellungen der Kommission sollen Mitgliedstaaten in wirtschaftlichen Abschwüngen Kredite erhalten, um ihre öffentlichen Investitionen stabil zu halten und so eine antizyklische Wirtschaftspolitik zu ermöglichen. Ein solches europäisches Instrument der koordinierten Investitionsförderung fordern Gewerkschaften seit langem. Doch auch hinter diesem Reformvorhaben verbergen sich strikte makroökonomische Konditionalitäten. Mitgliedstaaten sollen nur dann Zugang zu den Geldern erhalten, wenn die Wirtschaftspolitik in den zwei Jahren davor weitestgehend im Einklang war mit den europäischen haushaltpolitischen und makroökonomischen Vorgaben. Nur dann haben sie, praktisch als Belohnung, Anspruch auf die Gelder zur Stabilisierung ihrer öffentlichen Investitionen.

Mitgliedstaaten werden sich zukünftig gründlich überlegen, ob sie die länderspezifischen Empfehlungen der

Diese Technik der politischen Machtausübung ist sicher subtiler, Belohnungen rufen nicht so viele Gegner auf den Plan wie Bestrafungen. Dennoch sind die geplanten Instrumente der Kommission aus drei Gründen höchst problematisch.

Kommission ignorieren, wenn ihnen dadurch ein Entzug von Geldern droht. Damit wird ihr wirtschaftspolitischer Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt.

Erstens kann je nach finanzieller Lage ein Entzug von Geldern bei Nichterfüllung der politischen Auflagen schnell wirken wie eine Peitsche und die Mitgliedstaaten hart treffen. Das lässt sich gut am Beispiel der Kredite des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) illustrieren. Auch der ESM funktioniert nach dem Prinzip „Geld gegen Strukturreformen" und die drakonischen Anpassungsprogramme der Troika lassen vermuten, welche politischen Auflagen der EU vorschweben. Nicht zuletzt deshalb hat Anne Karras (ver.di) die hinter dem Reformhilfeprogramm stehende Idee pointiert als „Troika für alle" zusammengefasst. In ihrer finanziellen Not waren die Krisenländer de facto gezwungen, jeglichen Bedingungen zuzustimmen.

Zweitens erhöhen die von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente die politische Verbindlichkeit des Economic Governance Regimes der EU. Mitgliedstaaten werden sich zukünftig gründlich überlegen, ob sie die länderspezifischen Empfehlungen der Kommission ignorieren, wenn ihnen dadurch ein Entzug von Geldern im Rahmen des Reformhilfeprogramms droht und wenn ihnen in wirtschaftlichen Abschwüngen möglicherweise der Zugang zur Investitionsstabilisierungsfunktion verwehrt bleibt. Damit wird der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten erheblich eingeschränkt.

Schließlich werden die von der Kommission empfohlenen Strukturreformen weitestgehend auf technokratischem Weg ohne parlamentarische Beteiligung formuliert. Noch immer haben weder die nationalen Parlamente noch das europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht bei den länderspezifischen Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters formuliert werden. Die Erfahrung zeigt, dass die von der Kommission empfohlenen Strukturreformen häufig den Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern widersprechen. Außer auf dem Wege informeller Gespräche zwischen den Gewerkschaften und der Kommission haben sie keine Möglichkeit, ihren Unmut darüber auf demokratischem Weg zu äußern.

Anders als beim Fiskalpakt und beim ESM, die als intergouvernementaler

Anbau das Economic Governance Regime verschärfen, hat das Europäische Parlament beim Reformhilfeprogramm und bei der Investitionsstabilisierungsfunktion die Möglichkeit, den Vorschlag der Kommission abzuwenden beziehungsweise zu ändern. Es sollte seine politische Macht sinnvoll nutzen.



Dominika Biegon
Berlin

Dr. Dominika Biegon ist Referatsleiterin für europäische und internationale Wirtschaftspolitik beim Bundesvorstand des DGB, davor war sie Referentin für europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik bei der Friedrich-Ebert-Stiftung. Von ihr erschien u.a. *Hegemonies of Legitimation. Discourse Dynamics in the European Commission.*

-