EUROPÄISCHE INTEGRATION 03.11.2020 | Björn Hacker

Die Welle reiten

Die zweite Woge der Pandemie trifft Europas Volkswirtschaften hart. Muss jetzt der Wiederaufbaufonds der EU angepasst werden?

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch und Russisch.

Die zweite Welle ist da und die Nachrichten sind nicht gut: Europa ist fest im Griff der Covid-19-Pandemie, der vergangene Sommer mit relativ niedrigen Fallzahlen erweist sich im Rückblick nur als Intermezzo. Mit der kalten Jahreszeit erhöht sich die Ansteckungsgefahr durch den Aufenthalt in geschlossenen Räumen erheblich. Quer über den Kontinent geschieht nun, was die Politik verhindern wollte: Aus Beschränkungen und Sperrstunden werden umfangreichere Lockdowns, wenn nicht pauschal, so doch regional oder sektorspezifisch. In Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Irland, den Niederlanden, Österreich, Slowenien, Spanien und Tschechien gelten bereits weitreichende Bewegungs- und Geschäftseinschränkungen, weitere Länder werden absehbar folgen.

Anders als im Frühjahr versucht die Krisenpolitik Bereiche der wirtschaftlichen Produktion, des Handels und des Bildungssektors auszuklammern. Fraglich ist zum Ende des ersten Drittels des vierten Quartals 2020, ob der selektive Lockdown mit weiter bestehenden Kontakten im Berufsleben, in Schulen, Kindergärten und Kitas sowie beim Pendeln dorthin das gewünschte Ergebnis einer wieder abflachenden Infektionskurve produzieren kann. Nicht auszuschließen ist eine Verstetigung der Maßnahmen, bei weiterer Ausbreitung des Virus auch ihre Verschärfung. Klar ist, dass dies Gift für die Wirtschaftsentwicklung wäre.

Das zweite Quartal 2020 gilt mit einem Minus des realen BIP-Wachstums der EU gegenüber dem Vorquartal von 11,4 Prozent (Eurozone: -11,8 Prozent) als historisch schlechtes Ergebnis, das auch die Gesamtjahresbilanz verhagelt. Doch die von Vielen nicht erwartete rasche Erholung der europäischen Volkswirtschaften nach der stufenweisen Wiederöffnung in den Sommermonaten ließ kurzzeitig die düsteren Prognosen für das Jahreswachstum der Eurozone der

Europäischen Kommission (-8,3 Prozent), der OECD (-9,1 Prozent) oder des IWF (-10,2 Prozent) nach Überzeichnung aussehen. Mit den erneuten Lockdowns aber ist jetzt absehbar, dass das vierte Quartal 2020 in den 19 Euroländern einen weiteren starken Wachstumsrückgang bringen wird. Die Projektionen des IWF aus dem Oktober 2020 (für das gesamte vierte Quartal: -6,6 Prozent) sehen in keinem Staat positive Indikatoren für das BIP in den letzten Monaten des Jahres.

Immerhin wiederholen die Mitgliedstaaten der EU nicht die Fehler ihres Managements der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der Eurokrise.

Das ist alles schlimm genug, doch trifft die Krise mitnichten alle europäischen Länder gleich. Sicher, alle kämpfen mit wieder erhöhten Infektionszahlen, alle bemühen sich um Programme der Wirtschaftsstützung, um sich dem absehbaren *Double-Dip*, der erneuten Rezession nach kurzer Erholungsphase, entgegenzustemmen. Aber die Schwere der Pandemie und damit der Lockdown-Maßnahmen unterscheiden sich im Jahresverlauf ebenso wie die finanziellen Möglichkeiten, der ökonomischen Folgen Herr zu werden. Legt man die oben genannte BIP-Projektion des IWF für 2020 zugrunde, sind in der Währungsunion Spanien (-12,8 Prozent), Italien (-10,6 Prozent), Portugal (-10,0 Prozent), Frankreich (-9,8 Prozent) und Griechenland (-9,5 Prozent) überdurchschnittlich vom Wirtschaftseinbruch betroffen. Unterdurchschnittlich betroffen sind dagegen die Länder Litauen (-1,8 Prozent), Irland (-3,0 Prozent), Finnland (-4,0 Prozent), Estland (-5,2 Prozent) und die Niederlande (-5,2 Prozent). Die übrigen Länder bewegen sich zwischen -6 und -8,3 Prozent Rückgang ihres Bruttoinlandsprodukts.

Besonders exponiert sind somit ausgerechnet jene Staaten, die bereits heftig unter der Eurokrise gelitten haben. Sie waren bei Ankunft der Pandemie auf dem europäischen Kontinent gerade erst auf einem moderaten Wachstumskurs des BIP pro Kopf über das Vorkrisenniveau hinaus (Ausnahme: Griechenland), jetzt werden sie erneut zurückgeworfen. Das gilt in noch stärkerem Maße für die sozialen Indikatoren: Hier nämlich waren die Wunden der Eurokrise längst nicht verheilt. In Griechenland und Spanien lag die Arbeitslosenquote im März 2020 immer noch knapp über 14 Prozent, um dann mit der Pandemie wieder anzusteigen. Die Europäische Kommission rechnet für

das Gesamtjahr für beide Länder mit Arbeitslosigkeit in Höhe von fast 20 Prozent der Erwerbsfähigen. Noch dramatischer ist hier die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit, die in beiden Ländern bis zur Pandemie nicht unter 30 Prozent der Arbeitsbevölkerung gefallen war und nun die 40er-Rate überschreitet, während Italien und Portugal sich auf Werte um die 30 Prozent steigern.

In diesen Zahlen zeigt sich eine verfestigte Nord-Süd-Spaltung der Währungsunion, die seit der Eurokrise nicht vollständig verschwunden ist. Auch das Risiko der Armutsgefährdung und der sozialen Exklusion ist in Südeuropa ungleich höher als in Nordeuropa. Die Corona-Krise wirkt nun als Brandbeschleuniger. Immerhin wiederholen die Mitgliedstaaten der EU nicht die Fehler ihres Managements der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der Eurokrise. 2009 hat man nach einem erfolgreichen nachfrageseitigen Konjunkturimpuls zu schnell den Abbau der entstandenen Neuverschuldung in den Blick genommen und die Erholung früh gestoppt. 2010 bis 2015 hat man den irrigen Versuch eines Heraussparens aus der Deflation versucht und ungewollt eine verlorene Dekade des europäischen Wachstums geschaffen. Dagegen gelang 2020 nach anfänglichen Querelen und nationalen Reflexen zu Pandemiebeginn eine Einigung der Staats- und Regierungschefs auf das 750 Mrd. Euro schwere Wiederaufbauprogramm*Next Generation EU*. Fiskalseitig soll die EU ermächtigt werden, Zuschüsse (390 Mrd. Euro) und Kredite (360 Mrd. Euro) auf Antrag für konkrete Projekte an Mitgliedstaaten zu gewähren. Insbesondere in den nächsten drei Jahren soll damit die wirtschaftliche Erholung angekurbelt werden.

Angesichts der zweiten Welle der Pandemie haben die Regierungen offenbar verstanden, wie wenig ein rein nationales Schutzversprechen Wert ist. Wer medizinisches Gerät, künftig mögliche Impfstoffe für die Bevölkerung des eigenen Landes beschlagnahmt, wird bei einem eigenen Gesundheitsnotstand kaum Hilfe von seinen Nachbarn erwarten können. Wer einseitig Grenzübergänge schließt, um der Öffentlichkeit zu suggerieren, so könne man sich das Virus vom Leibe halten, zerstört den Binnenmarkt und schadet damit auch den eigenen Bürgerinnen und Bürgern. Diese bitteren Lehren konnten aus den ersten Krisenreaktionen im Frühjahr 2020 gezogen werden. Nun herrscht im Europäischen Rat offenbar Einvernehmen, bei allen landes- und regionalspezifischen Lockdowns den grenzüberschreitenden Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital offenzuhalten und die Personenfreizügigkeit – mithilfe der Kommunikation von Testergebnissen und paneuropäischer Rückverfolgung von Infektionsketten – auch mitten in der Pandemie zu gewährleisten.

Länder Süd- und

Es sollte nicht zu gering geschätzt werden, wie

Mittelosteuropas profitieren in weit stärkerem Maße als die nord- und westeuropäischen Mitgliedstaaten.

einige Mitgliedstaaten – insbesondere Deutschland – ideologische Scheuklappen, die in der Eurokrise bis vor wenigen Jahren nur einen neoklassischen Tunnelblick zuließen, abgelegt haben. Der oben genannte Beschluss der Staats- und Regierungschefs aus dem vergangenen Juli stellt mit den 390 Milliarden Euro erstmals in einer Wirtschaftskrise nicht rückzahlpflichtige Finanztransfers für notleidende Mitgliedstaaten in Aussicht. Nicht die Budgetregeln der Union, sondern die Bedürftigkeit der Länder steht im Mittelpunkt. Die Mehrheit der Mittel wird über die Aufbau- und Resilienzfaszilität bereitgestellt und ihre Zuteilung berücksichtigt die Entwicklung von Pro-Kopf-Einkommen, Arbeitslosenquote und Output-Lücke. Entsprechend profitieren Länder Süd- und Mittelosteuropas im Verhältnis zu Ihrer Wirtschaftskraft in weit stärkerem Maße als die nord- und westeuropäischen Mitgliedstaaten. Für die Zeit bis 2026 schätzen Sebastian Watzka und Andrew Watt vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung die kumulativen Wachstumseffekte aufgrund der europäischen Unterstützung des BIP für die besonders betroffenen Staaten Italien, Spanien, Portugal und Griechenland auf zwischen vier und fast acht Prozent gegenüber dem jeweils erwarteten BIP-Wert für 2020.

Ob diese europäische Solidarität in der geplanten Form verwirklicht werden kann, hängt zurzeit an einer Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über den nächsten Finanzrahmen der EU bis 2027. Ob der Umfang der Maßnahmen ausreichend ist, um in der kurzen Frist eine maßgebliche Konjunkturbelebung und in der mittleren Frist eine Reduzierung der ökonomischen Divergenzen zu bewirken, ist dabei längst nicht klar. Um sich dem Wirtschaftseinbruch entgegenzustemmen ist eine schnelle, umfangreiche und zielgerichtete Stützung der Nachfrage vonnöten.

Die bislang noch ausstehende Einigung der europäischen Institutionen ist nicht das Problem für das ab 2021 laufende Programm *Next Generation EU*. Schwerer wiegt die Konsequenz der Reduzierung des ursprünglich geplanten Anteils der Zuschüsse am Gesamtpaket durch die

„Sparsamen Fünf“. Die Regierungen der Niederlande, Österreichs und der drei skandinavischen Mitgliedstaaten hatten im vergangenen Sommer für konditionierte und rückzahlpflichtige Kredite gestritten. Ihr Erfolg – die von der Europäischen Kommission sowie Deutschland und Frankreich vorgeschlagenen 500 Milliarden Euro an Zuschüssen erheblich zu reduzieren und im Gesamtpaket ein höheres Volumen an Krediten zu vereinbaren – fällt dem Krisenmanagement jetzt auf die Füße. Denn etliche Mitgliedstaaten haben bereits angekündigt, dass sie zwar fleißig Reform- und Investitionspläne für den Erhalt der Zuschüsse erstellen, sich angesichts relativ niedriger Refinanzierungssätze aktuell aber ein Bemühen um EU-Hilfskredite nicht lohne. Im Hintergrund schwingt beim Nicht-Ausreizen des Wiederaufbaupakets die berechtigte Sorge vor im Gegenzug zu den Kreditlinien zu erwartenden Eingriffen in die eigene Wirtschaftspolitik als verpflichtende Auflage mit.

Für ein erfolgreiches europäisches Krisenmanagement, das zum einen die Folgen der Rezession mildern, zum anderen sich nach der letzten Krise verfestigende Divergenzen zwischen Nord- und Südeuropa aufbrechen möchte, ist es unabdingbar, einige wirtschaftspolitische Überzeugungen aus der Zeit vor der Krise endgültig zu begraben. Auch die „Sparsamen Fünf“ müssen erkennen, dass eine paneuropäische ökonomische Solidarität nicht mit den alten Rezepten der Austerität funktionieren kann. Wenn während der zweiten Welle der Pandemie die Wirtschaft heftiger als zuletzt vorhergesehen einbricht, muss das noch Undenkbare auf die Agenda: ein Nachsteuern an *Next Generation EU*, etwa durch europäisch finanzierte Konsumanreize, durch europäisch durchgeplante Infrastrukturprojekte, durch einen sozialen Rettungsschirm für die am stärksten von den wirtschaftlichen Krisenfolgen betroffenen Menschen.



Björn Hacker
Berlin

Dr. Björn Hacker ist Professor für europäische Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin. Zuvor war er für die Friedrich-Ebert-Stiftung tätig. Zuletzt erschien von ihm im J.H.W.Dietz-Verlag *Weniger Markt, mehr Politik. Europa rehabilitieren.*