

European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe

– EuroMemo Group –

***Gefangen zwischen der Covid-19 Krise
und dem Krieg in der Ukraine: die EU im
Jahr 2022***

– EuroMemorandum 2022 –

28. März 2022

Dieses EuroMemorandum basiert auf Diskussionen und Papers, die am 27. Workshop zu alternativer Wirtschaftspolitik in Europa, organisiert von der EuroMemo Gruppe, von 14. – 24. September 2021 präsentiert wurden (online). Das Kapitel zum Ukraine Konflikt wurde im März 2022 geschrieben.

ZUSAMMENFASSUNG

1. Einleitung

Wie auch das Vorjahr, hat die Covid-19-Pandemie das Jahr 2021 geprägt. Die Welt hat bereits drei große Covid-19-Infektionswellen durchgemacht, und zum Zeitpunkt der Erstellung des diesjährigen EuroMemorandums wütet eine vierte Infektionswelle, die neue Omicron-Variante samt ihren kürzlich entdeckten Untervarianten durch Europa. Covid-19 hat tiefgreifende Auswirkungen auf die globalen Lebensumstände und die europäische Wirtschaft. Während das BIP der EU im Jahr 2020 um 5,9 % schrumpfte, verbesserte sich das makroökonomische Umfeld im Jahr 2021 etwas, und alle Mitgliedstaaten kehrten zu positiven BIP-Wachstumsraten zurück. Dennoch blieben Beschäftigung und Reallöhne hinter der Entwicklung der Produktion zurück. Die Arbeitslosigkeit erreichte im September 2020 mit 8,6 % ihren Höchststand, gegenüber 7,4 % im September 2019, begann aber seitdem einen Abwärtstrend. Der weitverbreitete Einsatz von Programmen zur Erhaltung des Arbeitsplatzes und ähnlicher Maßnahmen wirkte sich zwar dämpfend auf die Arbeitslosigkeit aus, die daraus resultierenden Einkommensverluste waren jedoch erheblich. Im Jahr 2020 wurde der Verlust des mittleren Erwerbseinkommens auf EU-Ebene auf -7,2 % geschätzt, mit großen Unterschieden zwischen den Ländern und ungleichen Auswirkungen auf schutzbedürftige Gruppen. Dieses Ergebnis bestätigt das allgemeine Muster, dass die Pandemie verschiedene Regionen und Sektoren mit unterschiedlicher Stärke getroffen und bestehende Unterschiede in der EU geschaffen oder verstärkt hat.

Die EU ist hinsichtlich ihres Bemühens um multilaterale Zusammenarbeit für die Covid-19-Pandemie dramatisch gescheitert. Führende Industriestaaten, darunter auch die EU, haben stattdessen die Versorgung der eigenen Bevölkerung mit Impfstoffen priorisiert. Die von Ursula von der Leyen im Juni 2021 angekündigte EU-Unterstützung in Höhe von 1 Mrd. EUR zum Aufbau von Produktionskapazitäten für Impfstoffe in Afrika hat weitgehend symbolischen Charakter. Das Scheitern einer effektiven multilateralen Zusammenarbeit beschränkt sich jedoch nicht auf die Corona-Pandemie, sondern erstreckt sich auch auf andere Schlüsselbereiche, nicht zuletzt auf die alles entscheidende Klimafrage. Die Konferenz der Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention (COP 26 vom 31. Oktober bis 11. November 2021 in Glasgow) brachte bescheidene Ergebnisse. Der jüngste IPPC-Bericht, der Ende Februar 2022 veröffentlicht wurde, betont, dass es unmöglich sein wird, das zentrale Ziel, die globale Erwärmung auf 1,5° bis 2100 zu begrenzen, zu erreichen, wenn die Länder ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise in den nächsten Jahren nicht erheblich ausweiten. Darüber hinaus droht das Greenwashing wichtiger Maßnahmen wie der jüngste Vorschlag der Europäischen Kommission (EK), Erdgas und Kernenergie als grüne Brückentechnologien einzustufen, jeden substanziellen Fortschritt zu beeinträchtigen.

Russlands Invasion in der Ukraine, die am 24. Februar 2022 begann, markiert einen dramatischen Wendepunkt für das internationale System selbst und insbesondere für die politische und wirtschaftliche Entwicklung der EU. Die gegen Russland verhängten harten Wirtschaftssanktionen sowie die massive militärische Unterstützung der Ukraine durch die USA, die EU und andere mögen aufgrund des eklatanten Bruchs des Völkerrechts durch die russische Regierung als gerechtfertigt erscheinen. Dennoch könnten diese Maßnahmen zu einer Eskalation des Krieges beitragen und das Risiko eines umfassenden militärischen Konflikts unter Beteiligung von NATO-Staaten verschärfen. Um zu verhindern, dass ein solches Szenario eintritt, ist es dringend erforderlich, den Umgang mit Sanktionen zu überdenken und vor allem die diplomatischen Bemühungen um eine Deeskalation des

Konflikts zu intensivieren.

Ganz allgemein sollte die EU ihre strategische Ausrichtung überdenken und dem Aufrüstungs- und Militarisierungsschub widerstehen. Angesichts einer Konstellation multipler Krisen und des Klimanotstands müssen die EU und die internationale Gemeinschaft insgesamt ihr politisches und wirtschaftliches Kapital auf die Förderung einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit und Friedenskonsolidierung konzentrieren.

2. Übergang zu einer post-pandemischen Wirtschaft – Der Makrokontext

Im Februar 2020 leitete die Europäische Kommission die Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und seiner Zusätze ein. Aufgrund der Pandemie wurde der Prozess bis Oktober 2021 eingefroren, und seitdem wieder aufgenommen wurde. Das bestehende EU-Wirtschaftssteuerungsmodell ist seit mehr als 20 Jahren etabliert, hat sich aber als weitgehend irrelevant erwiesen. Dringend notwendig ist ein Paradigmenwechsel, der anerkennt, dass soziale, ökonomische und ökologische Fragen untrennbar miteinander verbunden sind und marktwirtschaftliche Lösungen mehr schaden als nützen.

Einige grobe Richtungen, in die sich das wirtschaftspolitische Steuerungsmodell der EU bewegen sollte, umfassen die folgenden:

1. *Integration des Sozialen in das Wirtschaftliche* – Die europäische Säule sozialer Rechte und ihr Aktionsplan, die am 7. Mai 2021 in der Erklärung von Porto gebilligt wurden, sollten in die Architektur der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU integriert werden. Dies sollte auf Vollbeschäftigung mit hochwertigen Arbeitsplätzen und einem gerechten Übergang zu einer sozial und ökologisch nachhaltigen Wirtschaft basieren. Nicht-BIP-Indikatoren sollten verwendet werden, um das Wohlergehen von Gesellschaften zu messen. Dabei müssen die spezifischen sozioökonomischen und ökologischen Herausforderungen der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.
2. *Stärkung öffentlicher Dienste* – Nach Jahren der Haushaltsrestriktionen wurden die öffentlichen Dienste geschwächt und in ihrer Größe geschrumpft. Die Lehren aus der Pandemie müssen gezogen und die Rolle der öffentlichen Dienste wieder gestärkt und mit den Bedürfnissen der Gesellschaft verknüpft werden.
3. *Die Steuer- und Geldpolitik sollte koordiniert werden, damit Geld und Kredit wieder in für öffentliche Politikziele eingebettet werden.* Dies gilt insbesondere für die aktuellen Klima- und Gesundheitsherausforderungen und die Notwendigkeit stark erhöhter öffentlicher Investitionen. Daher ist ein koordiniertes System der Kreditvergabe und Haushaltsfinanzierung erforderlich, das die Emission von Anleihen durch die Europäische Kommission im Auftrag der EU umfasst.
4. *Die neue Governance-Architektur muss gerechter und nachhaltiger gestaltet werden.* Die Schwierigkeiten der EU, einen gemeinsamen Ansatz bei der Steuerpolitik zu erreichen, bleiben ein entscheidendes Hindernis für den Aufbau einer starken fiskalischen Grundlage. Die EU hat zwar die OECD-Empfehlung eines Mindestsatzes von 15 % für die Körperschaftssteuer akzeptiert, aber nichts unternommen, um den weit verbreiteten Praktiken der Steuervermeidung und Geldwäsche entgegenzuwirken.
5. *Die als Reaktion auf die Covid-19-Krise angehäuften Staatsschulden müssen auf europäischer Ebene bewältigt werden.* Einige der größten Volkswirtschaften der Eurozone, wie Italien, Spanien und Frankreich, erleben einen starken Schuldenanstieg,

ebenso wie Länder, die mit einer bereits hohen Staatsverschuldung in die Krise gegangen sind, wie Griechenland. In allen Fällen kann das Risiko einer Panik auf den Anleihemärkten nicht ausgeschlossen werden. Um ein solches Risiko abzuwenden, muss die EZB Staatsanleihen auf *den Primärmärkten kaufen*. Auf diese Weise wird die Gefahr einer Panik der Anleihegläubiger abgewendet, während es kein dauerhaftes Erbe untragbarer Staatsschulden gibt.

6. *Der gesamte Politikformulierungs- und Umsetzungsprozess der EU muss demokratisiert werden.* Das Europäische Parlament sollte am Entscheidungsprozess bezüglich der Festlegung von Makrozielen und politischen Maßnahmen teilnehmen, ihre Umsetzung überwachen und die Europäische Kommission und die EZB für die erzielten Ergebnisse rechenschaftspflichtig machen. Auch die Rolle gesellschaftlicher Akteure und der Sozialpartner muss im neuen Modell stärker berücksichtigt werden.

3. Sozial- und Beschäftigungspolitik

Die Covid-19-Krise hat sich durch die Ausbreitung von Urlaubs- und Kurzarbeitsregelungen bisher deutlich weniger negativ auf die Arbeitsplätze ausgewirkt als die globale Finanzkrise; Letztere betrafen auf dem Höhepunkt der ersten Welle der Pandemie 18,4 % aller Arbeitnehmer in der EU ab. Der Anstieg der Arbeitslosenquote war gering und vorübergehend, aber junge Menschen waren überproportional von Arbeitsplatzverlusten und eingeschränkten Beschäftigungsmöglichkeiten betroffen. Frauen gehören auch zu den größten Opfern der Covid-19-Krise, da sie den größten Teil der zusätzlichen Belastung durch unbezahlte Arbeit übernommen haben und während des Lockdowns als Telearbeiter:innen oder „wesentliche“ Arbeitnehmer:innen unter zunehmenden Konflikten zwischen Beruf und Familie und größeren Gesundheitsrisiken litten. Eine problematische Folge ist das Sinken des mittleren Erwerbseinkommen in der EU im Jahr 2020 um 7,2 %, hauptsächlich aufgrund der reduzierten Arbeitszeit, aber mit großen Unterschieden zwischen den Ländern und schutzbedürftigen Gruppen von Arbeitnehmer:innen; Auch die industriellen Beziehungen haben gelitten, insbesondere in Ländern mit geringer Gewerkschaftsdichte und geringer Abdeckung durch Tarifverträge.

Die Pandemiekrise war eine Zeit intensiver politischer Aktivitäten auf EU-Ebene in den Bereichen Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Zu den positiven Entwicklungen zählen die Verabschiedung eines Aktionsplans zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, der Vorschlag der Europäischen Kommission für zwei Richtlinien, eine über angemessene Mindestlöhne und eine über die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, das Eintreten für eine Europäische Kindergarantie und die Schaffung eines Just Transition Fund als Teil des European Green Deal (EGD). Zu den negativen Entwicklungen gehören erstens die neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien für EU-Mitgliedstaaten, die das Flexicurity-Rezept wiederholen und eine Reduzierung des Kündigungsschutzes für festangestellte Arbeitnehmer fordern, und zweitens die neue Aufbau- und Resilienzfazilität, deren Finanzmittel an die Erfüllung neoliberaler Produkt- oder Arbeitsmarktreformen geknüpft sind, die als Ex-ante-Konditionalitäten auferlegt und mit Empfehlungen des Rates im Rahmen des Europäischen Semesters versehen sind. Darüber reproduziert der vorgesehene gerechte Übergang (*just transition*) innerhalb des EGD eine ökologische Modernisierungsperspektive, die das Muster sozial flankierender Maßnahmen und ein Sozialpartnerschaftsmodell ohne sinnvollen Beitrag von Arbeitnehmern auf den marktbasierenden grünen Übergang projiziert und damit die sozialen Machtverhältnisse unverändert lässt. Last but not least, obwohl die Europäische Kindergarantie zu begrüßen

ist, bleibt die Armutsbekämpfung in der EU ein ungenügend konkretisiertes politisches Ziel, umso mehr im Zusammenhang mit schnell steigenden Energiepreisen, die die Energiearmut zu einem zentralen politischen Thema in der gesamten EU gemacht haben.

Unsere alternativen Politikvorschläge umfassen unter anderem: (a) Annahme einer ehrgeizigeren und verbindlichen Richtlinie über angemessene Mindestlöhne mit einem stärkeren Engagement für die aktive Förderung von Tarifverhandlungen durch die Regierungen, eine Voraussetzung für die Bekämpfung der Erwerbsarmut und die Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für Lohnempfänger:innen; (b) eine ehrgeizige Empfehlung des EU-Rates zum Mindesteinkommen; (c) die Notwendigkeit, den EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt anzupassen und die Governance-Mechanismen der EU an ihren sozialen und ökologischen Zielen auszurichten; (d) Arbeitszeitverkürzung und (e) ein öffentliches Arbeitsplatzgarantieprogramm. Allgemein gesagt sollte die Sozialpolitik ein Eckpfeiler einer Wachstumsstrategie sein, die sich auf „menschliche Bedürfnisse“ und einen solidarischen Ansatz konzentriert, der Arbeitnehmer:innenrechte und Tarifverhandlungen unterstützt, die Beteiligung auf lokaler und kommunaler Ebene respektiert und eine starke Vision des sozial-ökologischen Wandels in Europa bietet .

4. Der Krieg in der Ukraine und die Rolle der EU

Im Februar 2022 eskalierte der lange schwelende Konflikt zwischen Russland und der Ukraine zu einem umfassenden Krieg. Der Westen hat sehr stark mit Wirtschaftssanktionen und Militärhilfe reagiert. Russland hat reagiert, indem es seine nukleare Abschreckung in höchste Alarmbereitschaft versetzt hat. Seit der Kubakrise 1962 war die Welt einem thermonuklearen Krieg nicht mehr so nahe.

Obwohl die russische Entscheidung, in die Ukraine einzumarschieren, etablierte moralische und rechtliche Normen verletzt, passierte sie nicht ohne Kontext. Seit den Kriegen im Kosovo und im Irak und insbesondere seit den „farbigen Revolutionen“ in Georgien und der Ukraine ist Russland besorgt über die Strategie der USA und des Westens, seine Gegner zu destabilisieren. Es besteht auch eine Inkompatibilität zwischen der großen Strategie der USA – oder den Interessen und Ideen, zu denen sich die EU bekennt – und den sich entwickelnden Zielen des russischen Staates. Mit der fortschreitenden Erweiterung der EU und der NATO Richtung Russland begann Russland, Themen zunehmend unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten zu behandeln, und konzentrierte sich zunehmend auf das „Ziehen einer Grenze“, was wiederum den universalisierenden Interessen und Absichten des Westens widersprach.

Der Kontext der Krise beinhaltet Entwicklungen der politischen Ökonomie. Im Gegensatz zu neoliberalen Erwartungen führte die in Russland Anfang der 1990er Jahre verabreichte „Schocktherapie“ zu einer Katastrophe mit zwei Perioden der Hyperinflation, einem drastischen Rückgang der Industrieproduktion und einem raschen Anstieg der Ungleichheiten. Die Veränderungen führten auch zu einer erheblichen Verschlechterung der Lebensqualität und trugen in dieser Zeit zur Massenarmut der Bevölkerung, auch unter gebildeten und qualifizierten Arbeitskräften, bei. In den chaotischen 1990er Jahren ebneten diese Fehlentwicklungen den Weg für eine Gegenbewegung zugunsten eines halbautoritären „starken“ Staatskapitalismus – wenn auch innerhalb einer liberalen Verfassung – geführt von einer eng verflochtenen politischen Elite und wirtschaftlichen Oligarchen.

Ähnlich wie Russland litt die Ukraine unter den wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Schocktherapie Anfang der 1990er Jahre. Die Zeit des schnellen Wirtschaftswachstums in den Jahren 2000-2008 hat viele Menschen aus der Armut befreit und die sozio-ökonomischen Bedingungen im Allgemeinen verbessert. Der soziale Konflikt, der der Euromaidan-Revolution und ihren Folgen vorausging, fand vor dem Hintergrund der globalen Finanzkrise und eines Rückgangs des ukrainischen BIP um 15 % statt. Bald hatte die Ukraine mit den Konditionen der IWF-Kredite und denen des Europäischen Nachbarschaftsprogramms (ENP) zu kämpfen. Nach einer kurzlebigen teilweisen Erholung in den Jahren 2010/11 setzte sich der Wirtschaftsabschwung parallel zur Eurokrise fort und wurde teilweise durch diese verursacht.

Politische Empfehlungen, die in früheren EuroMemoranda vorgebracht wurden, könnten zu einem dauerhafteren Frieden beitragen, indem sie das Sicherheitsdilemma durch eine integrative Logik gegenseitig vorteilhafter Interdependenz ersetzen. Hier könnte die wirtschaftliche Integration in der Ukraine, Russland und anderen postsowjetischen Staaten eher durch öffentliche Investitionen als durch militärische Investitionen gefördert werden. Auf Basis einer Anerkennung der durch die Schocktherapie oder Austeritätsmaßnahmen verursachten Probleme sollte die EU Experimente mit unterschiedlichen institutionellen Regelungen und makroökonomischen Maßnahmen zulassen und fördern – so wie sie es selbst mit unkonventioneller Geldpolitik und den rezenten Fiskalpaketen getan hat. Ein zentraler Punkt ist, dass Akteure lernen müssen, Pluralismus zu akzeptieren und Konflikte durch friedliche Veränderungen zu lösen. Eine transformierte EU sollte die folgenden externen Politiken umfassen: (1) Die EU sollte Tendenzen zur „Versicherheitlichung“ und Militarisierung widerstehen und sich auf soziale und ökologische Projekte konzentrieren; (2) die EU sollte die humanitäre Hilfe und Unterstützung für ukrainische Flüchtlinge in der EU erheblich erhöhen, und die EU sollte sich für einen Schuldenerlass für die Ukraine einsetzen (einschließlich des Erlasses ihrer eigenen Kredite), aber keine militärische Unterstützung für die Ukraine leisten; und (3) während Sanktionen gegen Russland notwendig sind, fordern wir Mäßigung, nüchternes Nachdenken über die Vermeidung gefährlicher Eskalationssituationen, und das Bemühungen um Deeskalation.