

A stylized map of Europe composed of a grid of dots in various shades of gray and red, with the red dots forming the outline of the continent.

Alternativen zur Austerität

Progressive Wachstumsstrategien für Europa

MICHAEL DAUDERSTÄDT UND ERNST HILLEBRAND (Hrsg.)

Dezember 2013

- Die Wachstumsmodelle in Europa vor der Krise waren unterschiedlich: Immobilienblasen in Spanien und Irland, Staatskonsum in Griechenland, hypertrophe Finanzsektoren in Großbritannien und Zypern. Sie alle beruhten auf einer zunehmenden, meist privaten Verschuldung, führten zu hohen Leistungsbilanzdefiziten und implodierten in der Finanzmarktkrise. Die staatlichen Maßnahmen, den Finanzsektor durch Bankenrettung zu stabilisieren, erhöhten die Staatsverschuldung massiv.
- Ausgelöst durch die Probleme der griechischen Staatsverschuldung und die falsche Reaktion Europas und Deutschlands darauf, mutierte die Krise zu einer Staatsschuldenkrise. Damit bot sich der Vorwand dafür, in den Krisenländern Austeritätspolitiken mit Lohnkürzungen und Sozialabbau durchzusetzen. In der Folge brach das Wachstum ein, Arbeitslosigkeit und Armut nahmen zu, ohne dass die Staatsverschuldung gebremst werden konnte.
- Die Niedrigzinspolitik der EZB hat, wenn auch zu spät, die Staatsschuldenpanik der Finanzmärkte beendet. Sie kann aber offensichtlich kein neues Wachstum schaffen. Dazu sind neue Investitionen notwendig. Nur ein im Zuge einer Bankenunion rekapitalisierter Bankensektor und europäische koordinierte Wachstumsinitiativen werden diesen Prozess umsetzen können. Dazu gehören aber auch eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Krisenländer und eine gerechtere Einkommensverteilung.



Vorwort: Jenseits der Austeritätspolitik	2
Michael Dauderstädt und Ernst Hillebrand	
Eine Progressive Wachstumsstrategie für das Vereinigte Königreich	7
Jonathan Portes	
Eine Progressive Wachstumsstrategie für Spanien	11
Emilio Ontiveros	
Eine Progressive Wachstumsstrategie für Italien	15
Paolo Guerrieri	
Eine Progressive Wachstumsstrategie für Frankreich	19
Pierre-Alain Muet	
Eine Progressive Wachstumsstrategie für Polen	23
Marcin Piatkowski	
Eine Progressive Wachstumsstrategie für die USA	27
Josh Bivens und Hilary Wething	
Abenomics und die Wachstumsperspektiven Japans	31
Risaburo Nezu	
Qualitatives Wachstum, Vollbeschäftigung und soziale Sicherheit	36
Ein zusammenfassender Kommentar von Dierk Hirschel	



Vorwort: Jenseits der Austeritätspolitik

Michael Dauderstädt und Ernst Hillebrand

Europas Antwort auf die Wirtschafts- und Wachstumskrise nach 2008 war zweigeteilt. Dominierten in der ersten Phase nach 2008 antizyklische Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung, so schlug mit dem Ausbruch der Griechenland- und Eurokrise das Pendel in die andere Richtung aus. Austeritätspolitiken und Haushaltskonsolidierung wurden zur Richtschnur wirtschaftspolitischen Handelns. Die Kritik an diesem Richtungswechsel – in einem Beitrag des vorliegenden Bandes als »fiscal suicide pact« bezeichnet – konzentrierte sich von Anfang an auf die krisenverschärfenden deflationären Folgen dieser Politik. Gleichzeitig ist es den Kritikern aber bis heute nicht ausreichend gelungen, einer verunsicherten Öffentlichkeit klar zu machen, worin die Alternativen zur Austerität bestehen und wie eine gesamteuropäische Krisenstrategie aussehen könnte. In dieser Situation bat die Friedrich-Ebert-Stiftung Ökonomen verschiedener OECD-Länder darzulegen, wie konkrete Alternativstrategien für ihre Länder aussehen könnten. Es ging dabei in erster Linie darum, auszuloten, was die konkreten Herausforderungen und Lösungsansätze in den einzelnen Staaten sein könnten – jenseits wohlmeinender, aber unspezifischer Appelle an die »europäische Solidarität« und für Wachstumsinitiativen. Gleichzeitig wurden die Autoren aber auch gebeten, den möglichen europäischen Beitrag zur Krisenüberwindung zu benennen.

Die in diesem Sammelband vorlegten Studien zu den Alternativen zur Austeritätspolitik zeigen eines relativ klar: Eine einzige Krisenursache gibt es ebenso wenig wie einen Königsweg, um die Wachstumsschwäche der westlichen Volkswirtschaften (und vor allem des Euroraums) zu überwinden. In Wirklichkeit handelt es sich nicht um eine Wirtschaftskrise, sondern um viele verschiedene nationale Krisen, mit unterschiedlichen Ursachen und Lösungswegen. Dies bedeutet nicht, dass es sinnlos wäre, nach orientierenden Grundprinzipien bei der Formulierung von Wachstumsstrategien in Europa zu suchen. Denn eines ist aus den vorgelegten Papieren ebenfalls klar erkennbar: Die reine Austeritätspolitik hat krisenverschärfend und wachstumsdämpfend gewirkt. Als Ergänzung zu den Analysen der europäischen Volkswirtschaften enthält der vorliegende Sammelband denn

auch Beiträge zu zwei wichtigen außereuropäischen Volkswirtschaften, den USA und Japan. Beide Länder haben nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers expansive Ausgabestrategien verfolgt; beide Länder führen aber auch Debatten darüber, inwiefern die defizitfinanzierten Wachstumsstrategien sinnvoll sind und noch länger durchgehalten werden können.

Die Krisenursachen

Letztendlich zeigt sich, dass von einer einheitlichen Krisendiagnose keine Rede sein kann. Die Wachstumsdelle in Deutschland nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers und die folgende »Große Rezession« waren anderer Natur als etwa in Spanien oder Großbritannien. Dennoch lassen sich für die massiv betroffenen Länder einige Gemeinsamkeiten erkennen: In der Krise zeigten sich die Grenzen der Wachstumsstrategien, die – getrieben vom Zufluss billigen Geldes im Euroraum – in den Jahren zuvor verfolgt worden waren. Dies gilt für Spanien (oder Irland) mit seiner einseitigen Betonung des Immobiliensektors ebenso wie für Italien, das die Erosion der Wettbewerbsfähigkeit seiner Industrie genauso passiv begleitet hat wie Frankreich unter den konservativen Regierungen Chirac und Sarkozy. Auch in Großbritannien rächte sich die Einseitigkeit einer Wachstumsstrategie, die zu stark auf den erfolgreichen Finanzsektor setzte. Allerdings wären ohne den externen Schock der Finanzmarktkrise schonendere Korrekturen des eingeschlagenen Wachstumspfad (im Sinne eines »soft landing«) möglich gewesen.

Die Krise hat dagegen die Grenzen und Schwächen der jeweiligen Wirtschaftspolitik brutal aufgezeigt. Was als Banken- und Wirtschaftskrise begann, verwandelte sich – über die Sozialisierung des Kreditrisikos, die fiskalischen Folgen der Wirtschaftskrise und die wachsenden Zweifel der Finanzmärkte an der langfristigen Zahlungsfähigkeit der Krisenstaaten – in eine Staatsschuldenkrise. Es wäre allerdings naiv zu vermuten, dass die Reaktion der Politik nur einer irrtümlichen Fixierung auf das Haushaltsdefizit und einem ungesunden Glauben an die Tugenden der

Austerität geschuldet wäre. Diese Reaktion spiegelt vielmehr auch den Konsens der konservativen Wirtschaftspolitiker (in den Einzelstaaten wie in Brüssel) und der sogenannten Finanzmärkte wieder. Sie machten eine restriktive Haushaltspolitik und den Abbau von Sozialstaatsstrukturen und -regulierungen zur Bedingung für die Finanzierung der Staatsschulden. Die Politik und die Verwaltungsapparate waren in dieser Frage zweifelsohne nicht nur Getriebene. Sie sahen vermutlich auch ein historisches »window of opportunity«, um sozialpolitische Veränderungen zu erzwingen, die unter normalen Umständen politisch nicht durchsetzbar gewesen wären. Die Liste der Maßnahmen zum Sozialabbau, die im Zuge der Finanzkrise in den Krisenstaaten implementiert worden sind, lässt vorhergehende Sozialstaatsreformen wie laue Lüftchen erscheinen.¹

Die Reaktionen auf die Krise

Allerdings lässt sich in den Analysen dieses Bandes – sieht man von der Sondersituation der USA ab – ein gewisser roter Faden auch darin erkennen, dass wettbewerbsorientierte Reformen als unumgänglich erachtet werden. Dies gilt in einem besonderen Maße für die Krisenländer der Eurozone, denen monetäre Wettbewerbsstrategien – wie sie etwa Japan oder Polen nutzen – nicht zur Verfügung stehen. Die Stoßrichtung der vorgeschlagenen Reformen ist aber letztendlich immer eine sehr spezifische, die die jeweilige nationale Problematik im Auge behält. Und in allen Argumentationen geht es gleichzeitig darum, die sozialen Langzeitperspektiven zu verändern: mehr Investitionen in Infrastruktur, Produktivität, Bildung und Ausbildung, eine gerechtere Verteilung der Einkommen und eine fairere Verteilung der Lasten der Staatsfinanzierung. Vor allem in den USA wird eine energische Bekämpfung der Umverteilungsfolgen der neoliberalen Epoche gefordert, um ein stabiles Wirtschaftswachstum zu erreichen. Auch in Großbritannien und Polen wird eine gerechtere Verteilung als wichtiges Element der Wirtschaftsdynamisierung angemahnt.

Hier liegt denn wohl auch einer der großen Unterschiede zum Euroraum, wo in den Debatten die Perspektive der externen Wettbewerbsfähigkeit stark dominiert und die

Frage nach einer Stabilisierung der Binnennachfrage eher eine untergeordnete Rolle spielt.² Dabei macht sich wieder das Fehlen monetärer Alternativen bemerkbar: Die Gemeinschaftswährung zwingt die Wirtschaftspolitik geradezu in die realwirtschaftliche Anpassung via Kostensenkung und verschärft damit die deflationäre Dynamik. Dennoch ist eines klar: Es geht bei den Reformvorschlägen zunächst einmal darum, die Hausaufgaben zu machen und die spezifischen Defizite der jeweiligen Volkswirtschaften – von der Schwäche der französischen Klein- und Mittelindustrie über den Produktivitätsrückstand der »zerbröselnden« italienischen Industrie bis zur Hypertrophie des Bau- und Immobiliensektors in Spanien – zu korrigieren.

Gleichzeitig sind sich die Autoren der europäischen Studien darin einig, dass die EU-Ebene eine wichtige Rolle bei der Überwindung der Wachstumsschwäche zu spielen hat. Ein Ende der Austeritätslogik, eine aktive Rolle der Überschussländer bei der Krisenbekämpfung und eine Stärkung europäischer Institutionen via Banken- und Fiskalunion werden genannt. Die fehlende soziale Dimension der Union und die daraus folgende Unterbietungslogik werden zumindest im Beitrag aus Frankreich angesprochen. Aber grundsätzlich zeigen auch die vorliegenden Analysen, dass die soziale Dimension der EU in der gegenwärtigen Phase der Krisenüberwindung nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit steht.

Eine europäische Antwort?

Stellt sich die Frage, wie denn so eine europäische Strategie der Wachstumsdynamisierung aussehen könnte. Einige grundlegende Überlegungen sollen im Folgenden aus Sicht der Herausgeber skizziert werden. Die erste Anforderung an eine europäische wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik sollte lauten: »Richte keinen Schaden an!« (»Do no harm!«-Regel). Diese Regel hat die EU 2010 massiv verletzt. Nachdem sie auf die Finanzmarktkrise mit einem umfangreichen Antikrisenprogramm reagiert hatte, das erfolgreich eine schwere Depression verhindert, war die europäische Antwort auf die Staatsschuldenpanik im Frühjahr 2010 verheerend. Die zögerliche und kurzatmige Rettung der betroffenen Länder verschärfte die Panik weiter. Die von den Schuldner

1. Philippe Pochet and Christophe Degryse, The Programmed Dismantling of the »European Social Model«, *Intereconomics*, 4/2012, S. 212–217 und Avram et al., The Distributional Effects of Fiscal Consolidation in Nine Countries, EUROMOD Working Paper No. EM 2/13, January 2013.

2. Georg Feigl und Josef Zuckerstätter, Europäische Wettbewerbsdesorientierung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013 (WISO direkt).



dann eingeforderten Austeritätsprogramme ließen das Wachstum einbrechen und erschwerten den Schuldenabbau, statt ihn zu ermöglichen. Wie inzwischen auch vom Internationalen Währungsfonds eingeräumt wird, lagen die Schätzungen der Multiplikatoren, also des Ausmaßes der von Veränderungen der Staatsausgaben ausgelösten Wachstums- und Beschäftigungseffekt, weitab von jeder Realität.

Auch der zweite Aspekt der geforderten Anpassungspolitiken, die interne Abwertung durch Lohnkürzungen – als Ersatz für eine nicht mögliche Abwertung mangels eigener Währung –, dürfte mehr Schaden angerichtet als Nutzen gebracht haben. Zwar haben die Lohnstückkosten der Peripherieländer zwischen 2000 und 2007 überdurchschnittlich (im Vergleich zur EU) zugenommen, aber es ist fraglich, ob diese Länder deswegen ein echtes Wettbewerbsfähigkeitsproblem hatten. Immerhin wuchsen ihre Exporte in diesem Zeitraum recht kräftig. Ihre (damaligen) hohen Leistungs- und Zahlungsbilanzdefizite waren nicht nur Preisentwicklungen, sondern vor allem der geringeren Sparneigung (im Vergleich zu den Investitionen) und dem dadurch ausgelösten Wachstum der Wirtschaft geschuldet. Die inzwischen zu beobachtenden (und prinzipiell begrüßenswerten) Rückgänge der Zahlungs- und Leistungsbilanzdefizite der Krisenländer sind wahrscheinlich mehr auf den Einbruch der Binnen- nachfrage zurückzuführen als auf eine wiedergewonnene Wettbewerbsfähigkeit.

Die Bilanzrezession stoppen

Die entscheidende Wende hin zu einer stärker wachstumsförderlichen Politik vollzog letztlich die Europäische Zentralbank unter ihrem neuen Präsidenten Mario Draghi im Sommer 2012 – zwei Jahre zu spät. In der Zwischenzeit konnte sich in den Krisenländern der Teufelskreis aus sinkenden Wachstumsraten, steigender Staatsverschuldung, Sparmaßnahmen und den Problemen der Banken – die auf der Aktivseite ihrer Bilanz die Staatsschulden ihrer Regierungen und Kredite an die nun unter dem Einnahmeneinbruch leidenden Unternehmen und Haushalte hatten – fortsetzen. Die europäische Wirtschaftspolitik hatte – wenn überhaupt – zu spät erkannt, dass man auf eine Bilanzrezession nicht mit Sparpolitiken reagieren kann.

Sicherlich hatte der deutliche Schulden- und Vermögensaufbau, bei dem sich die Bestände an Schulden und Vermögen relativ zum Einkommen (BIP) in zwanzig Jahren verdoppelten, die Risiken im weltweiten Finanzsystem gefährlich erhöht. Hatten sich bis 2008 vor allem Haushalte und Unternehmen verschuldet, so taten dies in der Krise dann auch die Staaten. Aber, wie oben schon angedeutet, war diese höhere Staatsverschuldung notwendig, um eine noch tiefere Depression zu vermeiden. Diese wäre eingetreten, wenn die Regierungen das »deleveraging« (der Versuch, Einnahmeüberschüsse zu erzielen) des Privatsektors tatenlos oder gar mit eigenen Sparversuchen begleitet hätten. Ein Schuldenabbau des Staates ist nur dann ohne Wachstumsrisiken möglich, wenn gleichzeitig andere Sektoren wie Haushalte oder Unternehmen bereit sind, sich zu verschulden. Da dieser Prozess obendrein von einem funktionierenden Finanzsektor abhängt, muss es auch darum gehen, dass die Banken wieder Kredite vergeben (können). Dazu müssen sie gegebenenfalls von schlechten Aktiva temporär oder dauerhaft entlastet und/oder rekapitalisiert werden. Die USA haben diese Politik in der aktuellen Krise (ebenso wie etwa Schweden in den 1990er Jahren) erfolgreich verfolgt, indem sie nicht versuchten, das Haushaltsdefizit schnell zu reduzieren, und das Finanzsystem großzügig mit Liquidität ausstatteten. Die Regierung konnte inzwischen sogar Teile der in der Krise vollzogenen Notinvestitionen im Finanzsektor wieder mit Gewinn veräußern.

Europa hat dagegen sein interdependentes Bankensystem zu lange den oft unzureichenden Rettungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten überlassen und somit den oben erwähnten Teufelskreis in Gang gesetzt. Die nur zögerlich eingeräumten Möglichkeiten für den Euro-Rettungsschirm, auch Banken zu retten, reichen nicht aus, um das Vertrauen wiederherzustellen und die Kreditvergabe in den Krisenländern wieder anzukurbeln. Europa bzw. die Eurozone braucht eine Bankenunion, die Einlagensicherung, Liquiditätsversorgung, Abwicklungsmechanismen und Aufsicht effektiv verbindet.

Investitionsprogramme mit Weitblick

Unsere Wachstumsanalyse konzentrierte sich bislang auf die konjunkturellen Faktoren – wenn man eine durch euphorische Kreditexpansion und anschließende Finanzpanik ausgelöste Bilanzrezession als »Konjunktur« bezeichnen will. Offensichtlich hat der Finanzschock

aber auch realwirtschaftliche Strukturprobleme sichtbar gemacht und krisenhaft zugespitzt. Dazu zählen etwa die Immobilienblasen in Spanien und Irland, der Zusammenbruch der portugiesischen Leichtindustrie und die strukturelle Unfähigkeit des griechischen Staates, adäquate Steuern zu erheben und die klientelistische Personalpolitik im öffentlichen Sektor zu kontrollieren. Ein Teil der bisherigen Rezession dürfte zumindest die positive Nebenwirkung gehabt haben, vor allem weniger zukunftsfähige Wirtschaftsaktivitäten zu reduzieren. Spaniens Bausektor kann schrumpfen, ohne die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum oder öffentlicher Infrastruktur zu gefährden.

Aber die Korrektur dieser Fehlentwicklungen wird nur langfristig möglich sein und kurzfristig kaum Wachstumsimpulse setzen, sondern eher die Erholung weiter bremsen. Auch langfristig sinnvolle Investitionen wie etwa in Energienetze, in alternative Energie oder in die europäische Verkehrsinfrastruktur (eher Schiene als Straße), wie sie in den Forderungen nach europäischen Investitionsprogrammen geäußert werden, würden angesichts der damit verbundenen Planungsvorläufe erst mittelfristig Beschäftigung schaffen. Der Beitrag, den solche Programme zur Stabilisierung der sozialen Lage in den Krisenländern leisten können, sollte daher nicht überschätzt werden.

Grundsätzlich lautet die Frage, die eine europäische Strukturpolitik beantworten muss: In welchen Branchen brauchen wir einen höheren Output? Die Hoffnung, die Antwort darauf könne man ruhigen Gewissens dem Markt überlassen, kann angesichts der Krise und der ihr vorausgegangenen marktgesteuerten Fehlentwicklungen kaum überzeugen. Aber auch der Weitblick staatlicher Bürokratien ist sicher begrenzt. Selbst die beliebte Antwort, man solle auf den Weltmarkt schauen, verdrängt, dass das Gros der Nachfrage aus dem Binnenmarkt kommt und Wohlstand nur insofern durch Export entsteht, als er den Import gewünschter Waren erlaubt. Eine Importsubstitution wäre aus diesem Grund eine mögliche Orientierungsmarke europäischer Investitionsprogramme, etwa im Bereich der Energie, deren Import gerade in den Defizitländern stark zum Handelsbilanzdefizit beiträgt.

Versucht man, den Sektor der handelbaren Güter und Dienstleistungen (»tradables«) zu stärken – was angesichts des primär vom »non-tradables«-Sektor geprägten

früheren Wachstumsmodells naheliegt –, so muss es eher darum gehen, sich in transnationale Wertschöpfungsketten zu integrieren, als lediglich auf die Exportchancen einheimischer Produkte zu setzen. Aber auch eine solche Strategie sollte nicht übersehen, dass ein Wachstum im »non-tradables«-Sektor selbstverständlich Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung schaffen kann (und auch in der Vergangenheit geschaffen hat). Es muss nur außenwirtschaftlich so weit abgesichert sein, dass die dort entstehenden Einkommen nicht überwiegend im Ausland enden, statt im Kreislauf die Angebotserstellung zu finanzieren.

Europa als Ganzes kann sich nicht auf Exportüberschüsse als Wachstumstreiber verlassen, sondern muss sich strategisch an einem Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage in Europa orientieren. Das erfordert den symmetrischen Abbau der Ungleichgewichte und einen Konsens über die strukturelle Ausrichtung der europäischen Volkswirtschaft, was sicher schmerzhaft Anpassungen erfordert, aber auch neue Wachstumschancen eröffnet.³ Wenn Sektoren wie der Wohnungsbau oder die Automobilindustrie Überkapazitäten aufweisen, ist zu prüfen, wo der Bedarf wirklich liegt.

In einer Schuldenkrise hängen letztlich alle Wachstumschancen davon ab, dass die Gläubiger den Schuldner Einnahmeüberschüsse erlauben, indem sie mehr von ihnen kaufen, als sie an sie verkaufen. Deutschland tut mit seinen steigenden Exportüberschüssen das Gegenteil. Die Forderung, die Schuldner sollten ihr Angebot immer stärker an den Präferenzen der Gläubiger ausrichten, hat gefährliche Auswirkungen. Im Konsumbereich würde der Luxussektor ausgedehnt; im Investitionsbereich erwarten die Vermögensbesitzer ordentliche Renditen. Im Idealfall signalisieren solche Renditen die Chancen für Innovationen und Produktivitätssteigerungen. Häufig entstehen sie aber nur, wenn entweder die Kosten gesenkt werden – was oft bedeutet, dass anderswo Einkommen sinken, vor allem bei den Löhnen – oder die Investoren erwarten, hohe Preise erzielen zu können. Hohe Preise bedeuten aber, wenn sie nicht gerade von den Reichen für Luxusgüter bezahlt werden, dass die Konsumenten Realeinkommensverluste hinnehmen müssen.

3. Aiginger, Karl, Dreimal Regimewechsel für Europa: im Süden, in Brüssel, in Deutschland – Überlegungen zum Junipfahl 2013 Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung 2013 (WISO direkt).



Wenn sich die Vermögensbesitzer aber nicht durch Investition oder Konsum freiwillig ihres Finanzvermögens entledigen wollen (was notwendig wäre, um die entsprechenden Schuldenberge abzubauen), dann muss politisch eingegriffen werden. Dies könnte durch eine – sich jetzt schon andeutende – Phase finanzieller Repression (mit negativen Realzinsen) oder durch eine Vermögensabgabe oder -besteuerung geschehen, mit der dann notwendige öffentliche Güter und Dienstleistungen finanziert werden könnten.

Eine Progressive Wachstumsstrategie für das Vereinigte Königreich

Jonathan Portes

Die makroökonomische Position

Die Geschichte der britischen Volkswirtschaft der vergangenen 30 Jahre lässt sich wie folgt zusammenfassen: In diesem Zeitraum wurden vergleichsweise erfolgreiche mikroökonomische Reformen verwirklicht, die ein relativ hohes Produktivitätswachstum nach sich zogen. Allerdings gab es während dieser Jahre auch Phasen, in denen das Land makroökonomisch und finanzpolitisch desaströs regiert wurde. In einer solchen Phase befinden wir uns derzeit wieder. Auch wenn das Wachstum nun zurückgekehrt ist, bleibt dies die schwächste wirtschaftliche Erholung in der bekannten britischen Geschichte. Das National Institute of Economic and Social Research (NIESR) prognostiziert, dass das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf – die einfachste Messgröße für den Wohlstand eines Landes – das bislang höchste Niveau aus dem Jahr 2008 erst in einigen Jahren wieder erreichen wird.

Wie sind wir in diese Misere hineingeraten? Bei der Finanzkrise 2007 bis 2009 und der darauffolgenden *Great Recession* handelte es sich um globale Phänomene. Gleichwohl sind es nicht zuletzt britische Politiker gewesen – insbesondere diejenigen, die in den 1990er Jahren und im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts an der Macht waren –, die zur Durchsetzung einer Philosophie beitrugen, der zufolge Marktinterventionen nur angemessen sind, wenn es sich um spezielle, genau bestimmbare Fälle von Marktversagen handelt.

Für die Finanzmärkte erwies sich dieser Ansatz als vollkommen ungeeignet. Die unmittelbare Folge waren falsche Anreize, unangemessenes *corporate governance* und unerwartete systemische Risiken im Finanzsektor – all diese Faktoren trugen dazu bei, die Krise auszulösen. Indirekt führte diese Strategie dazu, dass die Ungleichheit am oberen Ende der Einkommensskala zunahm (gleichzeitig sank die Ungleichheit am unteren Ende der Skala dank der Einführung eines nationalen Mindestlohns und von Steuergutschriften zum ersten Mal seit Jahrzehnten). Und sie bedeutete, dass das Wachstum Großbritanniens und die Steuereinnahmen viel zu abhängig von einem

einzigem, zudem unbeständigen Sektor waren. Damit einhergehend reagierten die öffentlichen Finanzen extrem sensibel auf einen Abschwung in diesem Sektor. Dadurch wurde Großbritannien von der Krise besonders hart getroffen.

Dabei waren die anfänglichen Reaktionen der britischen Politik in den Jahren 2008 und 2009 – die Rekapitalisierung der Banken und konjunkturelle Impulse – vergleichsweise erfolgreich. Bedauerlicherweise folgte auf die schnell durchgeführte Bankenrekapitalisierung jedoch keine angemessene Restrukturierung des Bankensektors. Hinzu kommt, dass die Koalitionsregierung Mitte 2010, im Vorfeld des G20-Gipfels, ihren finanzpolitischen Kurs änderte. Premierminister David Cameron bezeichnete die neue Strategie als »fiscal conservatism and monetary activism« und behauptete: »The only way out of a dept crisis is to deal with your depts. That means households – all of us – paying off the credit card bills.« Sein Stellvertreter Nick Clegg kündigte an, die Regierung werde um der Kinder willen bei den Schulden reinen Tisch machen.

Glücklicherweise war die Realpolitik nicht annähernd so extrem wie die Rhetorik. Im Großen und Ganzen ließ die Regierung die automatischen Stabilisatoren wirken. Dennoch hatte Camerons *fiscal conservatism*, den der Internationale Währungsfonds als »weitreichenden und vorausschauenden« Konsolidierungsplan bezeichnete, erhebliche negative Auswirkungen auf das Wachstum. Die Halbierung der Nettoinvestitionen im öffentlichen Sektor (eine Kürzung um mehr als 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts), von der vorherigen Regierung geplant und von der aktuellen Regierung durchgeführt, wird heute nahezu übereinstimmend als großer politischer Fehler bewertet.

Weit weniger klar sind die Auswirkungen des *monetary activism*. Obwohl die Bank of England ihr Programm zur quantitativen geldpolitischen Lockerung ausweitete, führten die Maßnahmen zu abnehmenden Grenzerträgen. Der Finanzsektor bleibt dysfunktional. Er erfüllt offenkundig seine Hauptfunktion nicht, Kredite in die



Realwirtschaft zu leiten, insbesondere im Hinblick auf kleine Unternehmen. Größere Firmen hingegen halten sich mit Investitionen zurück, obwohl viele von ihnen über ausreichende Geldreserven verfügen. Noch immer besteht große Unsicherheit darüber, wie sich im Vereinigten Königreich und anderswo die Nachfrage entwickelt.

Im Zusammenwirken mit dem noch größeren politischen Versagen in der Eurozone – in vielen EU-Ländern wurde diese fehlgeleitete Fiskalpolitik sehr viel dogmatischer und damit zerstörerischer betrieben – führte diese Politik zu zwei Jahren Stagnation. Vielleicht noch folgenschwerer sind die langfristigen Auswirkungen der zu geringen öffentlichen wie privaten Investitionen auf das zukünftige Wachstum.

Durch diese Politik hat sich der Druck auf die gesamte Europäische Union zusätzlich erhöht. Ein Teufelskreis ist entstanden: Die Verringerung der Haushaltsdefizite führt zu reduziertem Wachstum, dessen Folge sinkende Einnahmen sind – was wiederum den Zwang erhöht, die Defizite noch schneller abzutragen. Paradoxerweise wurde die EU unter anderem gegründet, um diese Probleme zu verhindern – indem die Mitglieder die Möglichkeit erhalten, miteinander zu kooperieren und damit einhergehend bessere Ergebnisse zu erzielen. Doch anstelle wirtschaftspolitischer Koordinierung haben wir einen fiskalischen Suizid-Pakt bekommen.

Erfreulicherweise haben die Verlangsamung des Prozesses der Haushaltskonsolidierung, die Verbesserung der finanziellen Lage des Staates und die scheinbare Stabilität der Eurozone dazu geführt, dass die britische Wirtschaft wieder zu wachsen begonnen hat. Dennoch ist es besorgniserregend, dass das Wachstum selbst in diesem Umfeld von steigenden Immobilienpreisen in London und im Südosten Englands begleitet wird. Die hohe Arbeitslosigkeit und die ungenutzten Kapazitäten bieten viel Raum für kurzfristige Verbesserungen. Großbritannien leidet sowohl an einer maroden Infrastruktur und einem chronischen Mangel an Wohnraum, als auch an langfristigen Zinsraten, die weit unter dem Normalniveau liegen.

Ein vernünftiges und realistisches Ziel wäre es, die öffentlichen, Investitionsausgaben – insbesondere im Bereich des Wohnungswesens – um zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu steigern, bis sich die makroökonomische Situation wieder normalisiert hat, das Wachstum oberhalb des Trends liegt und sich die Arbeitslosigkeit

wieder auf dem Vorkrisen-Niveau bewegt. Im Idealfall sollte ein solcher Ansatz auf europäischer Ebene koordiniert werden: Alle Mitgliedsländer der EU würden von einer abgestimmten Erhöhung der Nachfrage profitieren, insbesondere diejenigen, die sich in einer tiefen und langen Rezession befinden.

Nachhaltiges Wachstum auf mittlere Sicht

Eine Korrektur der kurzfristigen makroökonomischen Politik kann den bereits entstandenen Schaden nur begrenzen und nicht selbst nachhaltiges Wachstum schaffen. Die britische Wirtschaft muss durch eine progressive Wachstumsstrategie wieder an einem gerechten und langfristigen Wachstum orientiert werden, das unabhängiger als bisher vom Finanzsektor ist; und sie muss sich wieder stärker an Investitionen und Exporten ausrichten. Hierbei können wir einerseits auf den Erfolgen der letzten 30 Jahre aufbauen, andererseits müssen wir unser Augenmerk stärker auf diejenigen Sektoren legen, in denen wir hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind. Ich würde drei zentrale Herausforderungen benennen: erstens unsere Bevölkerung, zweitens unseren Wohlfahrtsstaat sowie öffentliche Dienstleistungen, und drittens die Dynamik der Wirtschaft.

a) Die Bevölkerung: Die vergessenen 50 Prozent

In den vergangenen 30 Jahren gab es in Großbritannien eine bemerkenswerte – und bemerkenswert erfolgreiche – Ausweitung der höheren Bildung. Allerdings wurde diese Entwicklung im Hinblick auf Bildungs- und Arbeitsmarkterfolge von einem wachsenden sozioökonomischen Gefälle begleitet. Ein großer Teil derjenigen, die keine weiterführenden Schulen besucht haben, verfügt nicht mehr über die Fähigkeiten, die heute auf dem Arbeitsmarkt gebraucht werden – vom Arbeitsmarkt der Zukunft ganz zu schweigen. Drei politische Maßnahmen sind notwendig, um dieser Herausforderung zu begegnen:

- Erstens: Schulen. Hier haben die Londoner Schulen Vorbildcharakter. Sie haben im vergangenen Jahrzehnt beachtliche, unerwartete und nie dagewesene Erfolge erzielt, sowohl im Hinblick auf das durchschnittliche Bildungsniveau als auch auf die Reduzierung der Bildungsunterschiede. Dieser Erfolg geht auf eine Reihe von

Faktoren zurück: auf das große politische Engagement der zentralstaatlichen und lokalen Ebene, auf zusätzliche Ressourcen, und darauf, dass an ausnahmslos alle Schüler in diesem System hohe Erwartungen gestellt wurden.

- Zweitens: der Übergang zwischen Schule und Arbeitsmarkt. Für einen Universitätsabsolventen ist der Weg von der Schule in den Beruf vorgezeichnet, wenn auch nicht immer einfach. Für alle übrigen ist diese Strecke ein Minenfeld. Wir müssen eine Vision davon entwickeln, wie junge Menschen von der Schule in die Ausbildung, in qualifizierte Arbeit und zu einer beruflichen Laufbahn kommen.

- Drittens: Arbeitsmarktprogramm. Wir brauchen ein garantiertes und gleichzeitig verpflichtendes Beschäftigungsprogramm für junge Arbeitslose, die den Übergang von der Schule in den Beruf nicht erfolgreich absolvieren. Ein solches Programm darf nicht erst nach ein oder zwei Jahren Arbeitslosigkeit greifen, sondern bereits nach drei Monaten.

Der britische Arbeitsmarkt hat sich während der Rezession als bemerkenswert stabil erwiesen. Sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber waren wesentlich flexibler als bei vorherigen Abschwüngen. So wurden zwar Löhne und Arbeitsstunden, aber keine Arbeitsplätze gestrichen. Natürlich waren diese Einschnitte schmerzhaft, auch weil sie den wachsenden Trend zur Prekarisierung einiger vormals unbefristeter Vollzeit-Arbeitsplätze verstärkten. Aber die Alternative dazu wäre kaum wünschenswert gewesen. In Großbritannien kann die Antwort nicht darin bestehen, den Arbeitsmarkt stärker zu regulieren, allerdings sollten wir versuchen, das Verhalten der Arbeitgeber stärker zu beeinflussen – im Hinblick darauf, wie sie ihre Mitarbeiter wertschätzen und in sie investieren.

b) Öffentliche Dienstleistungen, Wohlfahrt, Renten und Wohnungswesen

In der britischen Öffentlichkeit erfahren qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialfürsorge nach wie vor eine große Akzeptanz – Angebote, die in Großbritannien überwiegend kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Dennoch zahlen die Bürgerinnen und Bürger die Steuern, die für die Finanzierung dieser Dienstleistungen notwendig sind, nur widerwillig. Dieser Widerspruch wird sich

in Zukunft noch verstärken. Eine immer wohlhabender werdende Gesellschaft – die wir als Ganzes betrachtet sind – wird immer mehr Geld ausgeben wollen für die Verbesserung der Lebensqualität ihrer Bürger, und eine immer älter werdende Gesellschaft – die wir auch sind – wird ein zunehmendes Interesse daran haben, immer mehr Mittel für die Vorteile älterer Menschen zur Verfügung zu stellen. Besser situierte ältere Menschen werden mehr bezahlen müssen – insbesondere diejenigen, die vom lange anhaltenden Boom der Immobilienpreise profitierten. Es gibt viele unterschiedliche Möglichkeiten, wie sie dies tun können – beispielsweise über höhere Vermögens- oder Erbschaftssteuern oder über Gebühren für Dienstleistungen, die erst nach dem Tod fällig werden. Wir müssen die Erwartungshaltung ändern: Wem es vergleichsweise gut geht, kann sich nicht mehr darauf verlassen, dass er im Alter öffentlich finanzierte Dienstleistungen in Anspruch nehmen und zugleich seinen Kindern Immobilien vererben kann.

Die langfristige Zukunft und die Finanzierung der öffentlichen Dienstleistungen und des Wohlfahrtsstaates lassen sich nicht unabhängig von den Veränderungen auf dem britischen Immobilienmarkt betrachten, die im vergangenen halben Jahrhundert enormen wirtschaftlichen und sozialen Schaden verursachten. Restriktive Planungsvorschriften, hohes Bevölkerungswachstum, der Trend in Richtung kleinerer Haushalte, die »Fetischierung« des Hausbesitzes und ein dysfunktionaler Hypothekenmarkt – all diese Faktoren haben zu einem starken Anstieg der Immobilienpreise geführt. Eine deutlich größere Vermögensungleichheit und reduzierte Arbeitsmobilität waren die Folge. Diese Veränderungen haben die vergangenen beiden Rezessionen verschärft und die Kosten der ineffektivsten Sozialleistung in die Höhe getrieben: den Wohnungszuschuss.

Eine progressive Regierung sollte zudem dafür eintreten, dass Immobilien in Großbritannien wieder bezahlbar werden. Um dieses Ziel zu erreichen, muss sie auf verschiedenen Gebieten die entsprechenden Maßnahmen ergreifen – im Hinblick auf die Planungsvorschriften, den sozialen Wohnungsbau, den Bereich der privaten Mietwohnungen sowie den Hypothekenmarkt.



c) Wirtschaftliche Dynamik

Die Tragödie der letzten 20 Jahre besteht darin, dass ein großer Teil der wirtschaftlichen Dynamik Großbritanniens infolge des *rent seeking* auf dem Finanzsektor fehlgeleitet wurde und nicht in wertschöpfende Aktivitäten floss. Diese Feststellung bedeutet nicht, dass wir keinen gesunden Finanzsektor brauchen – im Gegenteil: Die langfristigen globalen Wachstumsaussichten sind gut und wir haben Wettbewerbsvorteile. Die Art und Weise, wie gegenwärtig auf dem Finanzsektor operiert wird, führt jedoch zu großen Verzerrungen. Wir müssen ihn neu gestalten. Auf nationaler Ebene müssen wir dafür sorgen, dass er die zentrale Aufgabe erfüllt, erspartes Geld in realwirtschaftliche Investitionen zu leiten. Aus internationaler Perspektive ist es unbedingt notwendig, dass der Finanzsektor den Kunden einen echten Mehrwert bietet – andernfalls wird er nicht zukunftsfähig sein.

Unverzichtbar sind nicht nur Veränderungen im Hinblick auf die Regulierung der Märkte, sondern auch Neuerungen, die *corporate governance*, Marktstruktur und ethische Standards betreffen. Transparenz bei der Bezahlung wäre ein Anfang – möglicherweise, wie in der Schweiz bereits der Fall, verbunden mit der Verpflichtung, für die Höhe des Gehalts die ausdrückliche Zustimmung der Anteilseigner einzuholen (und anderer relevanter Akteure, vor allem dann, wenn es sich um Finanzinstitutionen handelt).

Die Dominanz des Finanzsektors und das auf kurzfristige Rendite ausgerichtete Verhalten der Finanzmarktakteure hat zu einer weiteren Schwäche Großbritanniens beigetragen: Die britische Wirtschaft ist zu wenig in der Lage, die eigentlich guten Leistungen der Primärforschung in innovative Geschäftsmodelle umzusetzen. Grundsätzlich ist die Innovationspolitik ein schwieriges Terrain. Es kann nicht darum gehen, privaten Unternehmen öffentliches Geld hinterherzuwerfen, aber wir sollten Gelder, die für die verschwenderische und ineffektive »Patent Box« (im Prinzip eine staatliche Subventionierung großer Pharmaunternehmen) vorgesehen sind, umleiten und damit risikoreichere und langfristiger angelegte Investitionen kofinanzieren.

Eine zentrale Herausforderung ist der gegenwärtig starke Druck der Öffentlichkeit, die Einwanderungspolitik restriktiver zu gestalten. Die Regierung müsste deutlich machen, dass Einwanderung ebenso wie der Handel

von zentraler Bedeutung dafür ist, Großbritannien für die Wirtschaft zu öffnen – und damit einhergehend für unsere Wachstumsstrategie. Im Hinblick darauf, die Einwanderungspolitik stärker auf Wachstum auszurichten, müssten im nächsten Schritt ihre einzelnen Aspekte auf den Prüfstand gestellt werden – insbesondere dann, wenn sie Studierende, Facharbeiter und Niederlassungen betreffen. Zudem wäre es hilfreich, einige politische Maßnahmen auf EU-Ebene besser zu koordinieren, vor allem in Bezug auf die Erleichterung der Fachkräftemobilität.

Über Wachstum hinaus

Wachstum ist wichtig. Aber Wachstum ist ein Mittel zum Zweck, kein Zweck an sich. Ob wir in der traditionellen Sprache der Ökonomie von »Nützlichkeitsfunktionen« reden oder das modischere Konzept des »subjektiven Wohlbefindens« verwenden – in erster Linie sollten wir uns um das menschliche Wohlergehen kümmern. Dabei sollten wir unseren Blick nicht nur auf Gerechtigkeit, Umverteilung oder darauf richten, für alle Bürger einen angemessenen Mindeststandard zur Verfügung zu stellen. Alle diese Punkte sind wichtig. Im Wesentlichen aber geht es darum, allen Bürgern die Möglichkeit zu geben, erfolgreich zu sein, und im Falle eines Scheiterns: eine neue Chance.

Es gibt keine Zauberformel – weder für Großbritannien noch für andere Länder, die mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind. Dennoch sollten wir zuversichtlich sein. Aus etwas größerer Entfernung betrachtet waren unsere Staaten noch nie zuvor so wohlhabend, unsere Bevölkerungen so gebildet, der technologische und wissenschaftliche Fortschritt so rapide, und die Möglichkeiten, unser Wohlergehen zu verbessern, so vielfältig. Wenn »progressiv« etwas bedeutet, dann den Glauben daran, dass Staat und Gesellschaft es schaffen können, ihr Potenzial auszuschöpfen und es in den Dienst des menschlichen Fortschritts zu stellen.

Eine Progressive Wachstumsstrategie für Spanien

Emilio Ontiveros

Die wichtigsten wirtschaftlichen Herausforderungen

Die spanische Volkswirtschaft ist ein gutes Beispiel für den Teufelskreis, in dem die Ökonomien der sogenannten Peripherie der Eurozone seit dem Beginn der Krise im Sommer 2007 stecken. Diese »diabolische Endloschleife« setzt sich aus drei Bestandteilen zusammen: Aus einer Wirtschaft in der Rezession, einem schwächelnden Bankensystem sowie aus öffentlichen Haushaltsdefiziten und Schulden, die parallel zu den beiden anderen Faktoren anwachsen. Die seit Mai 2010 betriebene Politik der Haushaltskonsolidierung trägt zur weiteren Verschlechterung der Konjunktur bei, was wiederum der Qualität der Bankanlagen schadet.

Spanien weist Gemeinsamkeiten mit anderen Volkswirtschaften der Eurozone auf, gleichwohl gibt es hier Besonderheiten, die nicht übersehen werden sollten. Sie sind das Ergebnis der speziellen Verhältnisse, in denen sich die spanische Wirtschaft zu Beginn der Krise befand. Es dürfte nützlich sein, deren wichtigste Merkmale zum Zeitpunkt des Jahresendes von 2007 noch einmal in Erinnerung zu rufen:

- Als im Sommer 2007 in den Vereinigten Staaten die Finanzkrise einsetzte, erlebte die spanische Volkswirtschaft den Abschluss einer langanhaltenden Wachstumsperiode und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum im Jahrzehnt vor Ausbruch der Krise betrug über 3,5 Prozent pro Jahr – deutlich mehr als im Durchschnitt der Europäischen Union. 2007 betrug das Wachstum des spanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) noch 3,6 Prozent.
- Ende 2007 lag die spanische Arbeitslosenquote bei 8,5 Prozent und damit im Durchschnitt der Europäischen Union.
- 2007 verbuchte Spanien keine öffentlichen Defizite. Im Gegenteil: Es gab einen Haushaltsüberschuss von knapp über 2 Prozent, während sich die öffentliche Verschuldung auf nur 36 Prozent des BIP belief.

Doch neben diesen positiven Indikatoren wies die spanische Wirtschaft einige sehr bedeutsame Ungleichgewichte im privaten Sektor auf – allen voran die sehr hohe Konzentration wirtschaftlicher und finanzieller Aktivität auf dem Gebiet Wohnungsbau und Immobilien. Auf diesen Sektor entfielen mehr als 12 Prozent sowohl des BIP als auch der Beschäftigung. Die wichtigsten Akteure dieses Sektors zeichneten sich durch ein überaus hohes Verschuldungsniveau aus. Dasselbe galt für die spanischen Privathaushalte, die erhebliche Summen in den Erwerb von Immobilien investiert hatten.

Einer der Hauptgründe dafür, dass die spanische Wirtschaft so kräftig und in besonders hohem Maße im Immobiliensektor wuchs, bestand darin, dass sich die Finanzierungskosten auf einem historisch niedrigen Niveau bewegten – dem niedrigsten seit Einführung des Euro. Das war auch die wesentliche Ursache für den Anstieg der privaten Verschuldung im ersten Jahrzehnt nach 2000. Hierin besteht gegenwärtig Spaniens größtes Problem – und zugleich eines der wesentlichen Hindernisse, das potenzielle BIP-Wachstum wieder erreichen zu können. Die private Verschuldung der Spanier gemessen als Prozentsatz des BIP ist eine der höchsten in der Eurozone, und der Schuldenabbau geht nur schrittweise voran. Die Betonung des privaten Charakters der spanischen Wirtschaftsprobleme zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Krise ist von großer Bedeutung. Es besteht eine starke Korrelation zwischen dem Wachstum privater Schulden und dem Rückgang privater Konsumausgaben nach Krisenbeginn. Diese Faktoren sind auch im Hinblick auf die fehlende Stabilität des spanischen Bankensystems entscheidend.

Der Zusammenbruch der Baubranche führte schnell zu sehr hoher Arbeitslosigkeit sowie zur Schwächung der Binnennachfrage. Die Steuereinnahmen sanken, das Haushaltsdefizit stieg. Und innerhalb des spanischen Bankensystems nahmen als Folge des Wertverfalls der Immobilienanlagen die Solvenzprobleme zu.

Seit Mai 2010 verstärkt die Durchsetzung der Austeritätspolitik die schon vorhandene Schwäche der Binnennachfrage. Sie beschleunigte den Anstieg der Arbeitslosigkeit

und führte zu einem rapiden Qualitätsverfall der Bankaktiva. Die Situation im Bankensektor entwickelte sich derart dramatisch, dass die spanische Regierung im Sommer des Jahres 2012 von europäischen Institutionen die Bereitstellung einer Kreditlinie forderte, um die schwächsten Banken zu rekapitalisieren. Auch die Spannungen an den Märkten für Staatsanleihen trugen zur Schwächung der Banken bei, die traditionell zu den größten Investoren in spanische Staatsanleihen gehören.

Der aussagekräftigste und markanteste Indikator der spanischen Ökonomie ist die Arbeitslosenquote – die höchste innerhalb der Eurozone, vor allem im Hinblick auf junge Menschen. Im Ergebnis sinken sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor die Löhne. Diese Entwicklung macht den ökonomischen Teufelskreis besonders deutlich: Auf den Rückgang der privaten Nachfrage folgt unmittelbar die Verschlechterung der öffentlichen Einnahmen.

Vor diesem Hintergrund ist offensichtlich, dass für die spanische Volkswirtschaft die größte Herausforderung darin besteht, die Arbeitslosigkeit zu senken. Benötigt wird ein deutlicher Impuls für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Angesichts der Einschränkungen der Austeritätspolitik kann dieser Impuls nur von den europäischen Institutionen kommen.

Wenn sowohl die interne als auch die externe Nachfrage durch einen stärker wachstumsorientierten europäischen Kontext gestärkt würden, wäre es möglich, die Anfälligkeit des Bankensystems zu verringern und die spanischen Staatsfinanzen zu stabilisieren. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die externe Finanzierung des privaten Sektors der spanischen Wirtschaft seit Beginn der Krise nahezu zum Stillstand gekommen ist: Von wenigen Ausnahmen abgesehen, kam es zu einem plötzlichen Ende ausländischer Finanzierung.

Voraussetzungen für eine progressive Wirtschaftspolitik

Die oberste Priorität sollte darin bestehen, die Voraussetzungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen wiederherzustellen. Vor allem kommt es darauf an, das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wieder in Gang zu bringen. Zwar sind die spanischen Exporte in den vergangenen Jahren dynamisch gewachsen, aber diese

positive Entwicklung allein reichte nicht aus, um die immer noch vorhandene Schwäche der Binnennachfrage wettzumachen. Ungeachtet der von der Europäischen Kommission bereits genehmigten Lockerung des Tempos der Haushaltskonsolidierung, ist es daher unbedingt notwendig, dass Spanien vonseiten der Europäischen Union Impulse zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erhält.

Angenommen, diese nachfrageseitige Ausrichtung würde als vorrangig anerkannt und begriffen, sollten die spanischen Behörden auch weiterhin angebotsseitig orientierte Wirtschafts- und Strukturreformen durchsetzen, die eine Änderung der Wachstumsmuster in Richtung einer weniger anfälligen und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft vorantreiben.

Neben dem weiteren Ausbau der vor einem Jahr eingeführten Arbeitsmarktreformen sollten folgende Punkte Priorität haben:

- Eine Reform der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel größerer Effizienz. Ohne die verfassungsmäßigen Befugnisse der regionalen und lokalen Verwaltungen zu beeinträchtigen, würde dies eine Überprüfung der Verfahren innerhalb der Verwaltungen erfordern. Ebenso notwendig ist es, alle Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bereitstellung gemeinsamer Dienstleistungen für kleinere Gemeinden auf den Prüfstand zu stellen.
- Eine Reform des gesetzlichen Rentensystems, um seine Tragfähigkeit mittel- und langfristig zu gewährleisten. Notwendig sind ein späteres Renteneintrittsalter und verlängerte Beitragszeiten. Da die genannten Maßnahmen höhere Kosten für Menschen mit geringem Einkommen und Vermögen mit sich bringen, muss der soziale Zusammenhalt mithilfe von Programmen gestärkt werden, die darauf abzielen, die negativen Auswirkungen der Haushaltskonsolidierung auf soziale Gleichheit und wesentliche Aspekte des Sozialwesens hin zu lindern – insbesondere im Hinblick auf Bildung und medizinische Versorgung. Diese beiden Bereiche sind bislang – zusammen mit den öffentlichen Investitionen – die großen Verlierer des im Mai 2010 begonnenen Prozesses der Haushaltskonsolidierung.
- Eine Reform des Energiesektors, um international wettbewerbsfähigere Preise zu ermöglichen. Die hohen Stromkosten sind ein Faktor, der sich negativ auf die

Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Unternehmen auswirkt. Grund dafür ist das sogenannte Tarifdefizit. Benötigt wird ein hinreichend glaubwürdiger Plan, der die Kluft zwischen dem Strompreis und den Erzeugungskosten beseitigt und eine Annäherung der spanischen Strompreise an diejenigen der wettbewerbsfähigeren Volkswirtschaften in Europa bewirkt.

- Reformen mit dem Ziel der Erleichterung von Unternehmensgründungen. Dringend erforderlich ist der Abbau bürokratischer Hürden für die Gründung von Unternehmen sowie die Unterstützung besonderer Mechanismen zur nicht-bankengestützten Finanzierung neuer Unternehmen.

Gibt es eine internationale oder europäische Dimension?

Die Rezession in der Eurozone ist der deutlichste Beweis für das Scheitern der Maßnahmen, die zur Bekämpfung einer Krise ergriffen wurden, die nicht ursächlich in Europa entstand, aber in der Eurozone die schwersten Schäden angerichtet hat. Dies gilt für die Realwirtschaft (geringeres Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit), für die Finanzwirtschaft (Durchsetzungsschwierigkeiten der Geldpolitik und schwere Schuldenkrise) und auch im Hinblick auf die Qualitätseinbußen der gemeinsamen europäischen Institutionen.

Einen Großteil der Probleme hat die spanische Volkswirtschaft mit anderen Ländern der Eurozone gemein – insbesondere mit denjenigen, die ebenfalls als »peripher« bezeichnet werden. Das hervorstechendste gemeinsame Merkmal dieser Volkswirtschaften ist das Fehlen von Wachstum. Ebenso auffällig ist, dass die ausschließlich auf Haushaltskonsolidierung ausgerichtete Krisenpolitik der europäischen Institutionen in keinem Land zu akzeptablen Ergebnissen geführt hat. Die Erfahrungen bei der Durchsetzung der Austeritätspolitik zeigen: Die Rezession hat sich verschärft und die Ungleichgewichte in den öffentlichen Finanzen wurden kaum behoben. Einige der Strukturreformen der vergangenen Monate trugen nicht zur Wiederbelebung der Wachstumsdynamik bei, sondern waren kontraproduktiv.

Die bisher eingeleiteten Arbeitsmarktreformen ermöglichen den Unternehmen größere Flexibilität und erleichtern die Kündigung von Arbeitnehmern. In der Folge

stieg die Arbeitslosigkeit auf ein historisch beispielloses Niveau. Mehr als 57 Prozent aller Jugendlichen und jungen Leute in Spanien sind arbeitslos. In fast zwei Millionen Familien gibt es kein erwerbstätiges Familienmitglied mehr. Unter den Erwerbstätigen beläuft sich der Anteil der befristet Beschäftigten auf nahezu 30 Prozent.

Um den niederschmetternden Auswirkungen der bisher eingeleiteten Maßnahmen entgegenzuwirken, müssen dringend Entscheidungen getroffen werden. Diese sollten von den europäischen Institutionen erarbeitet und durchgesetzt werden. Ohne Wachstumsimpulse durch die europäischen Institutionen wird die spanische Wirtschaft nicht imstande sein, sich zu erholen. Eine Fortsetzung der gegenwärtigen Rezession würde sich drastisch auf das zukünftige Wachstumspotenzial der spanischen Volkswirtschaft auswirken.

Dringende Entscheidungen

Die Europäische Union läuft Gefahr, dass die Volkswirtschaften einiger ihrer Mitgliedsländer die Krise nicht überstehen. Damit einhergehend wächst das Risiko eines Auseinanderbrechens der Union. Um das Wirtschaftswachstum wieder anzukurbeln, muss zuallererst der Anstieg der Arbeitslosigkeit gestoppt werden. Hierfür hat die Europäische Union folgende, einander ergänzende Optionen:

- Flexiblere Muster der Haushaltskonsolidierung. Die Sanierung der öffentlichen Finanzen ist notwendig, kann aber nicht kurzfristig erfolgen. Dementsprechend äußerte sich auch der Internationale Währungsfonds: »It is not a sprint but a long distance race«. Auf jeden Fall muss die Konsolidierung mit den geeigneten expansiven Maßnahmen kombiniert werden, um dadurch die rezessionsverstärkenden Auswirkungen extremer Sparmaßnahmen auszugleichen.
- Gesamteuropäische Investitionsprogramme mit dem Ziel der Absenkung der Arbeitslosenquote, vor allem im Hinblick auf die Jugendarbeitslosigkeit. Hinzukommen sollten Maßnahmen, die auf die Stärkung des europäischen Binnenmarktes abzielen.
- Die Unterstützung der Europäischen Zentralbank (EZB) bei der Durchführung spezifischer Programme zur Finanzierung kleiner und mittlerer Unternehmen, um da-

durch die offensichtlichen Probleme der geldpolitischen Transmission in den peripheren Volkswirtschaften zu lindern. In Spanien sind fast 70 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei kleinen und mittleren Unternehmen beschäftigt. Die Stärkung von Programmen aggregierter Darlehen an diese Unternehmen oder deren Direktfinanzierung durch die EZB müssen daher Handlungsoptionen sein, welche die EZB erkunden sollte. Diese Entscheidungen sind notwendig, um die weitere finanzielle Fragmentierung der Eurozone zu verhindern.

- Eine expansive Strategie – vor allem durch Einkommenspolitik in denjenigen Volkswirtschaften der Eurozone, in denen die Arbeitslosigkeit niedrig ist –, eine höhere Arbeitsproduktivität und eine weniger strenge Kontrolle durch die Anleihemärkte.
- Es ist notwendig, einen detaillierten Zeitplan bis zur Bankenunion zu entwickeln und vorzulegen, zumindest hinsichtlich der Eurozone.
- Die Anforderungen an eine Fiskalunion sowie die Schritte bis zu ihrer Verwirklichung müssen – ebenfalls zumindest im Hinblick auf die Eurozone – festgelegt werden.

Eine neue Formel für Wachstumspolitik

Dauer und Schwere der Krise gefährden die politische, wirtschaftliche und soziale Integration Europas.

In der gegenwärtigen Lage muss das Maßnahmenbündel progressiver Politik auf das schnellstmögliche Ende der Rezession in der Eurozone abzielen. Erforderlich hierfür sind die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums und damit einhergehend der Beschäftigungszuwachs. Auf diese Weise könnten auch die Gefahr des Auseinanderbrechens der Eurozone abgewehrt sowie die Risiken minimiert werden, die von der wachsenden Unzufriedenheit der europäischen Bürger (vor allem in der Eurozone) gegenüber ihren Institutionen ausgehen.

Die im vorangegangenen Abschnitt hervorgehobenen vier Maßnahmenbündel sind notwendige Bedingungen für jede fortschrittliche Politik. Zugleich muss es wesentlicher Bestandteil einer progressiven Agenda sein, die Gemeinschaftsinstitutionen und deren demokratische Legitimität zu stärken. Die Rolle des Europäischen Par-

laments ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung.

Über die notwendige institutionelle Stärkung der Europäischen Union hinaus sollte sich jede progressive Politik dem Problem der beispiellosen Ungleichheit widmen, die sich hinsichtlich der Verteilung der Einkommen entwickelt hat – sowohl auf der Ebene der Europäischen Union als auch innerhalb ihrer Mitgliedsländer. Als Folge der Krise wächst die soziale Ungleichheit. In den peripheren Volkswirtschaften ist diese Entwicklung am stärksten ausgeprägt.

Um Steuerbetrug zu minimieren und zu gewährleisten, dass alle Wirtschaftsakteure ihren steuerlichen Pflichten nachkommen, sollten Maßnahmen, die von den europäischen Institutionen mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung vorgeschlagen werden, den Gesichtspunkt steuerpolitischer Effektivität berücksichtigen. Dies ist eine der Grundvoraussetzungen dafür, dass der soziale Zusammenhalt in der Europäischen Union erreicht oder wiedererlangt werden kann. Im Hinblick darauf sollten außerdem die Strukturfonds der Europäischen Union erhöht und effizienter genutzt werden.

Eine Progressive Wachstumsstrategie für Italien

Paolo Guerrieri

Italien muss einen Weg zurück zu wirtschaftlichem Wachstum finden. Nur ein nachhaltiges Wachstum wird das Land in die Lage versetzen, die über viele Jahre hinweg entstandene und stetig gewachsene Staatsverschuldung zu beseitigen, die im Jahr 2013 bereits 130 Prozent des italienischen Bruttoinlandsprodukts entspricht. Dafür müssen wichtige innenpolitische Reformen durchgesetzt werden. Es gilt, strukturelle Barrieren auszuräumen, die bislang die Wirtschaft behindern – und zwar in Italien stärker als in anderen europäischen Ländern. Diese Barrieren verhindern bereits seit den späten 1990er Jahren, dass sich Italien positiv auf wichtige Veränderungen einstellt: auf die ebenso dynamischen wie revolutionären neuen Informationstechnologien sowie auf die durch die Entwicklung in den Schwellenländern bedingten Verschiebungen des globalen Gleichgewichts.

Zudem muss sich die wirtschaftliche Gesamtsituation in Europa und weltweit deutlich verbessern, damit Italiens Exportwirtschaft, die traditionell einen bedeutenden Beitrag zum Wirtschaftswachstum geleistet hat, wieder prosperieren kann. Es braucht eine Wachstumsstrategie für die gesamte Eurozone: Innerstaatliche Maßnahmen und wichtige Reformen in einzelnen Ländern reichen in einer von wechselseitigen Abhängigkeiten geprägten Wirtschaftsregion nicht aus. Jeder europäische Staat muss Maßnahmen ergreifen, um den wirtschaftlichen Wiederaufbau voranzutreiben, aber das allein wird für eine echte ökonomische Erholung nicht genügen. Ohne aufeinander abgestimmte Anstrengungen für mehr Wachstum werden Länder, die sich in Schwierigkeiten befinden, keine Chance haben, ihre Volkswirtschaften wirksam auf die Höhe der Zeit zu bringen und zugleich dem Zustand fortgesetzter Austerität zu entkommen.

Herausforderungen für die italienische Wirtschaft

Seit dem Beginn der Eurozonen-Krise, die inzwischen zu einem immer tieferen wirtschaftlichen Niedergang geführt hat, zählt Italien zu den am heftigsten betroffenen Volkswirtschaften in Europa. Schwer angeschlagen

war Italiens Wirtschaft allerdings bereits vor dieser Krise; sie hatte – bereits seit Mitte der 1990er Jahre – bei den Wachstumsraten gegenüber weiterentwickelten Ländern an Boden verloren. Selbst die kurzzeitige wirtschaftliche Erholung in den Jahren 2010 und 2011 fiel in Italien nur gering und – im Vergleich zu anderen europäischen Ländern – unterdurchschnittlich aus. Seither steckt die italienische Wirtschaft in einer Rezession, deren Dauer und Schärfe alles seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs Erlebte in den Schatten stellt. Als Beweis dafür kann der nicht abreißende Strom von Unternehmen gelten, die sich zur Aufgabe gezwungen sehen – unter anderem aufgrund einer heftigen Kreditklemme, für die ein Ende gegenwärtig nicht abzusehen ist. Dies hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Beschäftigung: Die aktuelle Erwerbslosenquote beträgt in Italien über 12 Prozent, die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen liegt sogar bei rund 40 Prozent.

Allerdings sind seit November 2011, als sich die Finanzkrise verschärfte, einschneidende steuerpolitische Maßnahmen ergriffen worden. Diese haben zu einer deutlichen Verringerung des strukturellen Defizits in den öffentlichen Haushalten geführt. Aufgrund der positiven Ergebnisse beendete die Europäische Kommission im Juni 2013 ihr Defizitverfahren gegen Italien, das unmittelbar nach dem Beginn der Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 aufgenommen worden war.

Einige der Faktoren, die zur schweren und langanhaltenden Rezession in Italien beitragen, beruhen auf strukturellen Problemen, die der italienischen Wirtschaft schon seit vielen Jahren zu schaffen machen. Die wichtigsten dieser strukturellen Probleme sind Schwächen im Produktionssystem sowie bei Forschung und Entwicklung, die mangelhafte Infrastruktur, die Ineffizienz der sozialstaatlichen Systeme und der öffentlichen Verwaltung sowie die regionalen Rivalitäten zwischen Nord- und Süditalien. In gewisser Weise tragen alle diese Schwachpunkte zum zentralen Problem des Landes bei, nämlich zur Stagnation der Produktivität in Italien, vor allem zur Stagnation der sogenannten Gesamtfaktorproduktivität. Dieser enorm bedeutsame Indikator drückt die Fähigkeit

einer Volkswirtschaft aus, die vorhandene Ausstattung an Kapital und Arbeit auf effiziente Weise miteinander zu kombinieren. Eine günstige Gesamtfaktorproduktivität stellt die wichtigste Voraussetzung für das Wirtschaftswachstum einer Nation dar. In Italien hat sich dieser Indikator vor allem im vergangenen Jahrzehnt besonders negativ entwickelt.

Zwar wuchsen die Nominallöhne nur wenig, doch da die Produktivität in den vergangenen zehn Jahren stagnierte, ist die Lücke bei der Wettbewerbsfähigkeit immer größer geworden und wirft die italienische Wirtschaft weiter zurück. Obgleich die Exportwirtschaft gelitten hat, ist es Italien – im Vergleich zu anderen europäischen Ländern wie Frankreich und Spanien – wenigstens auf diesem Gebiet gelungen, die eigene Position etwas zu stabilisieren, indem die Defizite in der Handels- und Leistungsbilanz in Grenzen gehalten wurden. In den vergangenen zwei Jahren hat sich der negative Trend erstmals teilweise umgekehrt: Die italienische Handelsbilanz hat wieder einen Überschuss ausgewiesen, der freilich vor allem darauf beruht, dass in der Rezession seit Ende des Jahres 2011 die Binnennachfrage und die Einfuhren zurückgegangen sind.

Maßnahmen zur Förderung von Wachstum

Die italienische Wirtschaft muss wieder auf einen Wachstumskurs gebracht werden. Bekanntlich besteht eine sehr enge positive Korrelation zwischen dem Wachstum der Produktivität und der Zunahme des Bruttoinlandsprodukts. Im Vergleich zum vergangenen Jahrzehnt ist diese Korrelation in den Jahren der Wirtschaftskrise noch stärker geworden. Nur mit Hilfe einer deutlichen Steigerung seiner Produktivität in den kommenden Jahren kann Italien daher seinen zukünftigen Wachstumstrend verbessern.

Ob dieses Ziel zu erreichen ist, wird von zwei Faktoren abhängen: von wichtigen innenpolitischen Reformen, mit denen die oben genannten strukturellen Barrieren beseitigt werden, sowie von einer deutlichen Verbesserung der internationalen Wirtschaftslage sowohl auf europäischer als auch auf globaler Ebene. Dies würde die Exportwirtschaft begünstigen, die in Italien traditionell zu den Motoren des Wirtschaftswachstums zählt. Auf nationaler Ebene wiederum sind harte Maßnahmen und Interventionen erforderlich, um der aktuellen rezessiven

Spirale entgegenzuwirken und der italienischen Wirtschaft den Anschluss an die Erholung der Weltwirtschaft zu ermöglichen, die sich für Ende dieses Jahres abzeichnet. Dafür müssen drei grundlegende makroökonomische Bereiche berücksichtigt werden:

Zunächst ist da die Frage der öffentlichen Finanzen. Hier kommt es darauf an, die Haushalte weiterhin im Griff zu behalten. Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Haushaltsdefizit und Bruttoinlandsprodukt gehört Italien inzwischen zwar wieder zu den tugendhafteren Ländern, doch es führt weiterhin die Liste der Staaten mit dem höchsten Schuldenstand an. Um den Sanktionen zu entgehen, die der neue Fiskalpakt vorsieht, muss die Regierung in ihrer Haushaltspolitik einen ausgewogenen mittelfristigen Pfad einschlagen, welcher der Wirtschaft Luft zum Atmen lässt und mehr Gelegenheit für öffentliche Investitionen schafft, nachdem dies über Jahre schwer vernachlässigt wurde. Dazu gehören Maßnahmen wie die kontinuierliche Überprüfung aller Ausgaben und der Verkauf von staatseigenen Vermögenswerten.

Wenn dem starken Rückgang der Binnennachfrage begegnet werden soll, der in den vergangenen zwei Jahren den positiven Beitrag des Exportwachstums mehr als aufgefressen hat, ist eine umfassende Betrachtungsweise unumgänglich. Die wichtigsten Probleme sind: Auf welche Weise können eine größere Liquidität und mehr Kredite für Unternehmen bereitgestellt werden, die zu den Opfern der Kreditkrise zählen? Und wie können die Belastungen durch Steuern und Abgaben (also Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge) deutlich gesenkt werden, was sowohl den Arbeitnehmern als auch den Unternehmen zugutekäme?

Hinsichtlich des zuletzt genannten Problems ist das Haupthindernis, dass die Höhe der nationalen Ausgaben beschränkt ist, während für die zuerst genannte Herausforderung zwei effektive Lösungen möglich erscheinen: erstens nicht nur alle bereits zugesagten Zahlungen schnell auszuführen, sondern darüber hinaus alle Zahlungsrückstände der öffentlichen Verwaltung gegenüber Unternehmen – die derzeit auf insgesamt 100 bis 120 Milliarden Euro geschätzt werden – umgehend zu begleichen. Dies kann durch das sorgfältige Management der staatlichen Sicherungssysteme und eine daraus resultierende Zunahme der Staatsverschuldung umgesetzt werden. Die zweite Lösung bestünde darin, Kredite an Unternehmen (und Familien) wieder einzuführen,

indem man frühere Wege der Bankenfinanzierung reaktiviert oder alternative Formen der finanziellen Unterstützung erschließt.

Klar ist: Es gilt, keine Zeit zu verlieren. Das industrielle Fundament Italiens zerbröseln immer mehr. Der dritte wesentliche Schritt besteht deshalb darin, diese Erosion von Italiens Industrie aufzuhalten, damit das Land wieder Anschluss an die wirtschaftliche Erholung in Europa findet. Zwar haben einige italienische Unternehmen gut auf den wirtschaftlichen Abschwung reagiert, indem sie sich modernisiert und zunehmend auch internationalisiert haben. Doch die Zahl dieser Unternehmen ist auf Ganze gesehen eher klein und betrifft bei optimistischer Schätzung nicht mehr als ein Viertel des gesamten Produktionssystems. Die restlichen Unternehmen – also die Mehrheit – stecken weiter in großen Schwierigkeiten. Italien hat seit dem Beginn der Rezession 15 Prozent seines verarbeitenden Gewerbes und 25 Prozent seiner industriellen Produktion eingebüßt. Deswegen ist eine weitreichende Umstellung sowie eine großangelegte Neuordnung der Produktion erforderlich. Es gibt zweifellos zahlreiche Möglichkeiten, diese Veränderungen auf den Weg zu bringen. Entscheidend wird es dabei aber sein, genau solche industriepolitischen Maßnahmen zu ergreifen, die auf die Stärkung von Produktion und Forschung ausgerichtet sind, die Kooperation und Innovationsfähigkeit von Unternehmen verbessern und diesen dabei helfen, sich zu internationalisieren.

Die Notwendigkeit einer europäischen Perspektive

Obwohl Italien für seine Rückkehr zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum einen Reformkurs einschlagen muss, der langfristige Anstrengungen mit sich bringen wird, ist es klar, dass positive Maßnahmen auf der Ebene der italienischen Volkswirtschaft allein nicht ausreichen werden. Italien muss mit der Europäischen Union und insbesondere mit der Eurozone zusammenarbeiten, um wieder auf einen Pfad nachhaltigen und dauerhaften Wirtschaftswachstums zu gelangen. Dieses Europa wird jedoch ein anderes sein als dasjenige, das wir in der jüngeren Zeit erlebt haben: Das Europa der Gegenwart ist der Schauplatz einer tiefen Wirtschaftskrise und spaltet sich immer stärker in Gläubigerstaaten einerseits und verschuldete Nationen andererseits, während zugleich

Arbeitslosigkeit, Ungleichheit und Armut auf dem Vormarsch sind.

Die Krise Europas ist Teil einer viel umfassenderen globalen Misere. Sie ist aber vor allem auch das Ergebnis davon, dass als Therapie für die »Krankheit« der fiskalischen Verantwortungslosigkeit den verschuldeten Nationen die falschen Rezepte verschrieben worden sind, nämlich Austerität und Sparpakete. Die verschuldeten Länder – Italien inbegriffen – sind durch eine solche Politik in einen Teufelskreis geraten: Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen drücken das Niveau der Einkommen und verhindern, dass sich das Verhältnis von Haushaltsverschuldung zu Bruttoinlandsprodukt verbessert. Wachstum ist in dieser Lage völlig unmöglich. Wenn es der Europäischen Zentralbank gelingt, ein katastrophales Ende des Euro abzuwenden, ist die wahrscheinlichste Perspektive eine lange Periode der Stagnation – mit sofortigen Auswirkungen auf die italienische Wirtschaft. Hält diese Situation weiter an, dann dürfte sich die gegenwärtige Stagnation noch bis tief in die zweite Hälfte dieses Jahrzehnts fortsetzen.

Abzeichnen könnte sich indes auch ein anderes Szenario, wenngleich dessen Verwirklichung derzeit noch auf heftigen politischen Widerstand stößt. Niemand besitzt eine magische Formel für die Herstellung von Wirtschaftswachstum, aber es liegt auf der Hand, dass eine Strategie gebraucht wird, die sich auf die ganze Eurozone erstreckt.

Eine Rückkehr zum Wirtschaftswachstum in Europa wird nicht nur davon abhängen, ob die Wettbewerbsfähigkeit verbessert und in jedem Land die notwendigen Struktur-reformen vollständig umgesetzt werden. Es wird auch auf die Fähigkeit ankommen, den europäischen Binnenmarkt zu nutzen und ihn zum neuen Dreh- und Angelpunkt für die europäische Entwicklung zu machen. Die Eurozone ist nicht bloß irgendeine kleine offene Volkswirtschaft; mit Blick auf Einkommen und Vermögen handelt es sich bei ihr vielmehr um den zweitgrößten Wirtschaftsraum und Binnenmarkt der Welt. Daher lässt sich Deutschlands exportgetriebene Wachstumsformel nicht auf die gesamte europäische Wirtschaftszone ausdehnen. Die Auslandsnachfrage und die Exporte in den Rest der Welt können eine dauerhafte Schwäche innerhalb des europäischen Binnenmarktes nicht wettmachen. Dieser ist einfach zu groß und zu wohlhabend, als dass ihn die

Verbraucher in den Vereinigten Staaten oder China mit ihrer Nachfrage aufrechterhalten könnten.

Bei der Rückkehr zum Wachstum wird es darauf ankommen, passgenaue Methoden und Maßnahmen anzuwenden. Zwei davon sind besonders erwähnenswert: Zum einen symmetrische Anpassungsmechanismen für verschuldete Länder und ihre Gläubiger, die – im Gegensatz zum bisher Geschehenen – sowohl Länder mit einem Defizit als auch diejenigen mit einem Überschuss dazu verpflichten, miteinander verträgliche Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen, die von einer neuen Form europäischer Governance vorgeschrieben werden. Zum anderen muss der Binnenmarkt gefördert werden. Dies bedeutet, dass Liberalisierungsmaßnahmen innerhalb Europas erforderlich sind und außerdem ein gemeinsamer Raum der Forschung, der Innovation und der europäischen Investitionen geschaffen werden muss, um Dienstleistungen und strategische Sektoren gemeinsam zu finanzieren. Dabei sollte das Schwergewicht auf Forschung, alternativen Energieformen, umweltfreundlichen Technologien, Bildung sowie Kommunikation liegen.

Wenn ein Wachstum in der gesamten Eurozone sichergestellt ist, wird es leichter, einen Pfad verstärkter wirtschaftlicher Integration zu verfolgen, was wiederum eine Voraussetzung für die Stabilität der gemeinsamen Währung ist. Ein wichtiger Schritt, den die europäischen Regierungen in diese Richtung unternehmen sollten, ist zum Beispiel eine Bankenunion unter Aufsicht der Europäischen Zentralbank. Dies würde den Teufelskreis unterbrechen, der zwischen Bankensektor und Staatsschuldenkrise entstanden ist; diese ungute Wechselwirkung hat die Wirtschaftskrise in den vergangenen zwei Jahren maßgeblich in Gang gehalten. Ein weiterer Schritt wäre eine Regulierung der Finanzmärkte mit dem Ziel, die Unterstützung der Realwirtschaft zu gewährleisten. Schließlich sind Interventionen nötig, um Kreditausfallrisiken zu teilen und endlich eine Fiskalunion aufzubauen, die zur Verteilung der europäischen Schulden und zur Ausgabe von Eurobonds führen würde.

Neue Wachstumsmotoren

Die in Europa bislang hauptsächlich von Mitte-rechts-Regierungen unter der Führung der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel ergriffenen Maßnahmen funktionieren nicht: die sogenannten Strukturreformen,

die auf einer strengen Sparpolitik und Austerität beruhen, sowie eine Umstrukturierung des Angebots. Diese Maßnahmen sollen Märkte öffnen und wettbewerbsfähiger machen. Allerdings sind sie – aufgrund des Teufelskreises, in den die europäischen Länder geraten sind und aus dem sie nicht entkommen können, – nicht geeignet, um einen neuen und dauerhaften Wachstumszyklus auszulösen. Was wir brauchen, sind strukturelle Reformen in den einzelnen Staaten, die begleitet werden von mittel- und langfristigen öffentlichen sowie privaten Investitionen in die oben genannten Sektoren, weil diese zu neuen Wachstumsmotoren werden können.

Zum Beispiel könnte auf Vereinbarungen zu einer strikteren Haushaltspolitik wie den Fiskalpakt die goldene Regel angewendet werden. Außerdem könnten europäische und internationale Finanzregeln geändert werden, die mittel- und langfristige Investitionen unterdrücken und stattdessen kurzfristige Finanzspekulationen belohnen. Darüber hinaus könnten Maßnahmen ergriffen werden, um die nationalen Haushalte auf der Ausgabenseite neu zu strukturieren. Dies müsste zur Verringerung der laufenden Ausgaben und zu höheren Aufwendungen für Investitionen führen.

Diese Vorschläge laufen auf die Wiederherstellung eines sorgfältig austarierten Gleichgewichts zwischen den Märkten einerseits und den staatlich gewährleisteten öffentlichen Gütern andererseits hinaus – eine entscheidende Voraussetzung für das effiziente Funktionieren einer wachstumsorientierten Marktwirtschaft. In den vergangenen Jahrzehnten ist dieses Gleichgewicht aufgrund der ideologischen Vorherrschaft von Freihandel und undisziplinierter Globalisierung verloren gegangen. Dies hat zu einer wachsenden Instabilität und Ungleichheit sowie zu einer übermäßigen Konzentration von wirtschaftlicher und finanzieller Macht in den Händen einer Elite geführt. Es ist wichtig, dieses Gleichgewicht wiederherzustellen – nicht etwa durch die Rückkehr zu einem staatlichen Aktivismus, wie er für die 1960er und 1970er Jahre typisch war, sondern durch die Förderung neuer Methoden, wie der oben bereits erwähnten. Nur wenn wir diese neuen Strategien anwenden, können wir die Ungleichheit wieder verringern, weltweit zum Wachstum beitragen und dabei gleichzeitig der zunehmenden Notwendigkeit gerecht werden, die öffentlichen Schulden in den Griff zu bekommen.

Eine Progressive Wachstumsstrategie für Frankreich

Pierre-Alain Muet

Mit der Wahl von François Hollande zum französischen Staatspräsidenten und der breiten Stimmenmehrheit für die Linke bei den Parlamentswahlen brachten die Franzosen ihren Wunsch nach einer anderen Politik zum Ausdruck. Die aktuelle Krise trifft Europa in besonderem Maße. Um sie zu bewältigen, benötigt es einen grundlegenden Wandel. Dann kann die Solidarität erreicht werden, die unserem Kontinent oft fehlt.

Die Situation in Frankreich

Seit fünf Jahren herrscht in Frankreich ein Nullwachstum. Als die Regierung Ayrault ins Amt kam, lag das Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf noch drei Prozent unter dem Stand von 2008. Der kurzzeitige Aufschwung, der auf die Rezession 2009 folgte, konnte deren Auswirkungen nicht korrigieren. Denn die Krise in der Eurozone stürzte Europa bereits wieder in eine neue Rezession, bevor sich die Wirtschaft von der vorangegangenen erholen konnte. Seit 2008 stieg die Arbeitslosenquote infolge des Nullwachstums stetig an. Das führte in den klassischen Teufelskreis: schwaches Wachstum – Zerstörung von Arbeitsplätzen – Rückgang der Kaufkraft – erneuter Rückgang des Wachstums.

In dieser hauptsächlich durch die Krise verursachten Situation gibt es aber auch ein Erbe der Politik vor der Krise: eine Schuldenlast, die sich in den zehn Jahren rechter Regierung verdoppelt hatte und vor allem nach fünf Jahren massiven strukturellen Defizits der öffentlichen Finanzen explosionsartig anstiegen war – und ein in unserer jüngeren Geschichte nie gekanntes Außenhandelsdefizit als Ergebnis der seit 2003 rückläufigen industriellen Entwicklung und der stetig sinkenden Wettbewerbsfähigkeit.

Damit litt Frankreich im Juni 2012 in vier Bereichen an Defiziten: an Arbeitsplätzen, an Nachfrage, an wettbewerbsfähigen Angeboten und an einem strukturellen Defizit bei den öffentlichen Finanzen. Nur selten ist man zugleich mit einem Problem auf der Angebotsseite und einem Problem auf der Nachfrageseite konfrontiert. Noch seltener muss man derartige Probleme lösen, während

der Schuldenabbau die rasche Reduzierung öffentlicher Defizite erfordert und der Regierung daher die üblichen Mittel zur Ankurbelung der Wirtschaft, die den Haushalt notwendigerweise belasten, nicht zur Verfügung stehen. Für die Sanierung der französischen Wirtschaft war es erforderlich, diese vier Defizite anzupacken. Aber dies sollte der Reihe nach und unter Wahrung der sozialen Gerechtigkeit geschehen. Dabei galt es, dem Schuldenabbau und der Beschäftigung den Vorrang vor der Wettbewerbsfähigkeit einzuräumen.

Die Wirtschaftspolitik von François Hollande

Bereits im Nachtragshaushalt vom Juli 2012 zeigten sich die drei Prioritäten der Politik der Regierung Ayrault, die zu den Schlüsselbereichen des Haushalts 2013 werden sollten: Schuldenabbau, Förderung des Arbeitsmarktes und Steuergerechtigkeit.

Im Juli 2012 wurde durch drei wichtige Maßnahmen die vorherige Wirtschaftspolitik korrigiert. Die Subventionen für Überstunden entfielen, die im Kontext massiver Arbeitslosigkeit völlig sinnlos waren. Der von der vorherigen Regierung beschlossene Transfer von Sozialabgaben auf die Mehrwertsteuer, dessen Umsetzung ab Herbst 2012 das ohnehin sehr schwache Wachstum jedoch stark belastet hätte, wurde gestrichen. Die Solidaritätssteuer auf Vermögen, die Nicolas Sarkozy am Ende seiner Amtszeit abgeschafft hatte, wurde wieder eingeführt.

Diese Sofortmaßnahmen stellen eine Kurskorrektur dar. Der Haushalt 2013 wird den Kurs in Richtung Defizitabbau und Steuergerechtigkeit lenken und orientiert sich stark an den Prioritäten, die im Präsidentschaftswahlkampf angekündigt worden waren: Beschäftigung, Bildung, Wohnungswesen und Gerechtigkeit.

Der Haushalt für 2013

Im Präsidentschaftswahlkampf hatte François Hollande die Notwendigkeit aufgezeigt, das Defizit der öffent-

lichen Finanzen Frankreichs im Jahre 2013 auf drei Prozent zu senken. Mit dieser Zielsetzung konnte der Defizitabbau zu einer Priorität des ersten Regierungsjahrs der Linken werden. Gleichzeitig sollte jedoch das nominale Defizit nicht zu einem Tabu werden, um bei unzureichendem Wachstum nicht auf eine Austeritätspolitik festgelegt zu sein.

Während der gesamten Debatte über das Organgesetz zur Umsetzung des Europäischen Fiskalpakts hatte die sozialistische Fraktion betont, dass das strukturelle Defizitziel die maßgebliche Zielsetzung für die öffentlichen Finanzen darstellt. Denn dies gestattet konjunkturbegleitende Haushaltsmaßnahmen, die die »automatischen Stabilisatoren« greifen lassen und darüber hinaus die politischen Entscheidungen eines verabschiedeten Haushalts berücksichtigen.

Bei der Vorbereitung des Haushalts 2013 standen zwei Anliegen im Mittelpunkt: der rasche Abbau des Defizits bei möglichst geringem Druck auf das Wachstum und die Unantastbarkeit der unteren Einkommen. Diese beiden Anliegen wurden insofern noch verstärkt, als die Steuergerechtigkeit, die zum Wegfall ungerechter, ineffizienter Steuernischen und zu einer stärkeren steuerlichen Belastung der vermögendsten Mitbürger führte, die Verbrauchssteuern aussparte. Angesichts der für 2013 vorhersehbaren Situation mit einem durch die Nachfrage begrenzten Wachstum galt es, Druck auf den bereits trägen Verbrauch zu vermeiden.

Die Haushaltseinsparungen beliefen sich auf 30 Milliarden Euro: 20 Milliarden bei den Einnahmen und zehn Milliarden bei den Ausgaben. Diese Entscheidung für das Verhältnis zwei Drittel/ein Drittel war sinnvoll. Eine Ausgabenkürzung wirkt sich kurzfristig konjunkturdämpfender aus als eine Erhöhung der Einnahmen (langfristig hingegen ist es im Allgemeinen gerade umgekehrt). Sowohl in Bezug auf die Ausgaben als auch auf die Einnahmen wurden ganz gezielt Entscheidungen getroffen, um das Wachstum möglichst wenig zu belasten.

Auf der Ausgabenseite war die Einsparung von zehn Milliarden Euro weder das Ergebnis einer Rasenmäher-Methode, noch gab es drastische Einschnitte bei den Ausgaben. Es handelte sich vielmehr um eine selektive Politik, bei der ineffiziente Ausgaben unter Wahrung der drei Prioritäten Beschäftigung, Bildung und Wohnwesen gestrichen wurden.

So wurde nicht nur an den Mitteln für die Beschäftigungspolitik festgehalten. Auch das Programm zur Schaffung von 100 000 zukunftsorientierten Arbeitsplätzen im Jahre 2013 entsprach den konjunkturellen Erfordernissen: Ein zukunftsorientierter Arbeitsplatz ermöglicht jungen Menschen nachhaltiges Einkommen und bietet der Jugend und den Familien wieder neue Zuversicht.

Auf der Einnahmenseite sah der Haushalt 2013 weder für die privaten Haushalte noch für die Unternehmen allgemeine Steuererhöhungen vor. Ungerechte, wirkungslose Steuernischen wurden jedoch abgeschafft. Bei der Einkommensteuer wurde die Progression wieder eingeführt. Die großen Ungleichheiten bei der Besteuerung, d. h. die unterschiedliche Besteuerung von großen und kleinen Unternehmen sowie von Arbeit und Vermögenswerten wurden korrigiert. Mit der stärkeren Besteuerung von Spitzenverdienern wurde die Steuergerechtigkeit bei gleichzeitigem Schutz von Konsum und Wachstum wiederhergestellt.

Eine umfassende Steuerreform

Der wesentlichste Teil der Einkommensteuerreform betrifft zweifellos die Abschaffung der Abgeltungssteuer auf Zinserträge und Dividenden und der Pauschalbesteuerung von Gewinnen aus der Veräußerung von Wertpapieren. Das Finanzgesetz für 2013 wird in unserem Land zum ersten Mal dazu führen, dass Kapitalerträge endlich genauso wie Einkünfte aus Erwerbstätigkeit auf Grundlage der geltenden Einkommensteuertabelle besteuert werden. Die Progression bei der Einkommensteuer wird durch die Einführung eines Grenzsteuersatzes von 45 Prozent bei Einkünften über 150 000 Euro pro Teil erhöht. Die Deckelung des Familienquotienten, von dem vor allem Bezieher von sehr hohen Einkommen profitieren, wird von 2 300 Euro auf 2 000 Euro gesenkt.

Die Besteuerung der Unternehmen wurde in drei Punkten reformiert, durch die bisher vor allem Großunternehmen ihre Steuerlast erheblich mindern konnten. Hierbei handelt es sich zunächst um die unterschiedliche Behandlung von Dividenden (die unter den steuerpflichtigen Gewinn fallen) und Finanzausgaben, die vollständig von den zu versteuernden Einkünften abzugsfähig waren. Dieses Missverhältnis wird von den Großunternehmen und multinationalen Unternehmen stark zur Minderung ihres zu versteuernden Gewinns genutzt. Das Finanzgesetz

senkt daher die Abzugsfähigkeit von Finanzausgaben im Jahr 2013 auf 85 Prozent und ab 2014 auf 75 Prozent. Auch die Inanspruchnahme der Steuerbefreiung auf langfristig erzielte Gewinne aus der Veräußerung von Beteiligungen wurde stark eingeschränkt, und der Verlustvortrag wurde auf 50 Prozent des Ergebnisses begrenzt.

Die Überprüfung der Wachstumsperspektiven und des nominalen Defizits

Anfang 2013 wurde erkennbar, dass das für 2013 prognostizierte Wachstum nicht würde erzielt werden können. Die Regierung stellte klar, dass sie keine Sparmaßnahmen verabschieden würde, um dem Drei-Prozent-Ziel hinterherzujagen, da dies die Wirtschaft noch tiefer in die in Europa bereits herrschende Rezession führen würde. Im Rahmen des im April 2013 im Parlament diskutierten und an die EU-Kommission übermittelten Stabilitätsprogramms wurde die Defizitprognose für 2013 aufgrund der Verschlechterung der Konjunktur auf 3,7 Prozent korrigiert. Bei den Strukturausgaben blieb es unverändert bei 1,9 Prozent, wie im verabschiedeten Haushalt vorgesehen.

Nach Verhandlungen mit der EU-Kommission wurde Frankreich eine Frist von zwei Jahren eingeräumt, um ein tatsächliches Defizit von drei Prozent des BIP zu erreichen und damit Spielraum für die Wiederbelebung des Wachstums zu gewinnen.

Die Bedeutung des sozialen Dialogs

Die grundlegendste Strukturreform der Regierung Ayrault, die den sozialen Dialog betont, wird in zwei Bereichen ihren Ausdruck finden, nämlich bei der Wettbewerbsfähigkeit und bei der Beschäftigung.

Seit 2003 hat sich das Zahlungsbilanzdefizit ständig verschlechtert und lag im Jahre 2012 bei 75 Milliarden Euro, während zwischen 1995 und 2002 noch Überschüsse zwischen 20 und 30 Milliarden Euro erzielt wurden. Das Fehlen einer Industriepolitik in den letzten zehn Jahren hat dazu geführt, dass die französische Industrie unter zwei großen Schwächen leidet. Zum einen ist die Kluft zwischen den gut in die Globalisierung integrierten Großunternehmen und der Masse der kleinen und mittleren Unternehmen, die auf den internationalen Märkten kaum

präsent sind, zu groß. Zum anderen hat ein zu anspruchsloses und nicht ausreichend innovatives Produktangebot zur Folge, dass die französischen Exporteure stärker als andere den Risiken durch Preisschwankungen und damit den Schwankungen des Eurokurses beziehungsweise der Entwicklung der Lohnkosten ausgesetzt sind. Die einzige Maßnahme, die die Rechte in zehn Jahren getroffen hatte, bestand darin, vor der Präsidentschaftswahl eine über die Anhebung der Mehrwertsteuer finanzierte Senkung der Sozialabgaben zu beschließen, die im Herbst 2012 nach der Wahl in Kraft treten sollte.

Nach der Rücknahme dieses Beschlusses im Juli 2012 führte die Regierung stattdessen eine Steuergutschrift für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung (CICE) ein. Diese entspricht einer Senkung der Lohnnebenkosten in Höhe von 20 Milliarden Euro ab 2013 und soll ab 2014 zur Hälfte über einen weiteren Abbau des Haushaltsdefizits und zur Hälfte aus Steuermitteln (Mehrwertsteuer und Ökosteuer) finanziert werden. Diese Maßnahme ist Bestandteil des Pakts für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit, in dem eine Vielzahl an strukturellen Maßnahmen gebündelt wurde, um die Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen.

Dieser Pakt räumt dem sozialen Dialog breiten Raum ein und unterstreicht dessen Rolle hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit einer Nation. Der Dialog wird seine volle Bedeutung jedoch ganz klar im Bereich der Beschäftigung entfalten, was insbesondere durch die Aushandlung von Generationenverträgen sowie durch die Sicherung des beruflichen Werdegangs zum Ausdruck kommt.

Die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen im nicht kommerziellen Bereich (staatlich geförderte Arbeitsplätze und zukunftsorientierte Arbeitsplätze für junge Menschen) war die erste Maßnahme der Regierung. Diese Maßnahme entspricht am ehesten der konjunkturellen Situation, die durch schwache Nachfrage und sinkende Kaufkraft gekennzeichnet ist. Mit der Erhöhung des Einkommens von Menschen, die (wieder) eine Beschäftigung gefunden haben, steigt das nationale Einkommen, was sich rasch auf die Wirtschaftstätigkeit auswirkt.

Die zweite Maßnahme, die Generationenverträge, ist eher struktureller Art. Sie bietet Unternehmen einen Anreiz, junge Menschen einzustellen und gleichzeitig ältere Menschen weiter in einem Beschäftigungsverhältnis zu behalten. Sie ist somit eine Antwort auf die

niedrigen Erwerbsquoten am Beginn und am Ende des Erwerbslebens.

Die dritte Maßnahme ist der Abschluss von Verhandlungen über die berufliche Sicherheit. Hier handelt es sich um eine grundlegende Änderung, wenn man sich vor Augen hält, dass ein wichtiger Bestandteil dieses Dialogs und des Gesetzes zu seiner Umsetzung, nämlich der Ausbau der Kurzarbeit, es beispielsweise Deutschland ermöglichte, mit einer rückläufigen Arbeitslosigkeit durch die Krise zu kommen.

Wachstum kann jedoch nicht einzig und allein das Ergebnis nationaler Politik sein.

Für eine progressive europäische Wachstumspolitik

Die Staatsschuldenkrise in der Eurozone – wobei Europa deutlich geringer verschuldet ist als die USA und Japan – verdeutlicht die wesentliche Schwäche des heutigen Europas: die mangelnde Solidarität. Die europäischen Staaten ließen Zweifel an ihrer Solidarität aufkommen und haben damit die Rettung Griechenlands, das mit drei Prozent zum europäischen BIP beiträgt, zu einer allgemeinen Krise der Eurozone werden lassen. Europa wird heute von den konservativen Parteien dominiert, die diejenigen Rezepte anwenden, die die Welt in die Krise gestürzt haben: Freihandel als Horizont der auswärtigen Beziehungen, Sparmaßnahmen als einzige Politik. Es ist an der Zeit, dem europäischen Projekt seinen ursprünglichen Sinn als Raum der Solidarität zurückzugeben.

Sozial- und Steuerdumping stehen dem europäischen Vorhaben entgegen! Anstelle von Solidarität kommt es zu Auseinandersetzungen zwischen den Ländern, zu Konkurrenz unter Arbeitnehmern, zum Abbau sozialer Standards, zur Ausbeutung von Ressourcen und zum Schwund der biologischen Vielfalt. Nach Jahrzehnten des Wettbewerbs muss das wiederhergestellt werden, was Europas Stärke ausgemacht hat, nämlich die Zusammenarbeit, die beim Lebensstandard und beim sozialen Schutz eine Konvergenz auf hohem Niveau ermöglichte. Diese Zusammenarbeit muss in allen Bereichen gelten. Im makroökonomischen Bereich muss sie politische Maßnahmen zum Defizitabbau ermöglichen, die nicht das Wachstum aufs Spiel setzen. Im steuerlichen und sozialen Bereich muss sie nicht kooperative Verhaltensweisen

verhindern und im Bereich der Innovation soll sie Skaleneffekte nutzen.

Die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Ungleichheiten muss bei der nächsten Etappe im Aufbau Europas das oberste Ziel sein. Damit wird das europäische Projekt wieder Vertrauen und Hoffnung unter den Völkern wecken. Wir müssen uns zum Streben nach einem »europäischen Sozialvertrag« bekennen, der vor allem vom Europäischen Gewerkschaftsbund getragen wird. Dieser Vertrag muss die Grundrechte garantieren: das Arbeitsrecht, das Niveau der sozialen Absicherung, das Gewerkschaftsrecht und das Günstigkeitsprinzip. Auch muss die EU-Kommission den Europäischen Gewerkschaftsbund bei der Ausarbeitung sämtlicher Texte in Bezug auf die Arbeitnehmerrechte und die Arbeitsgesetze einbeziehen. Und schließlich muss die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit Priorität haben.

Gemeinsame Währung, Schengen-Raum, Airbus, die gemeinsam von PS und SPD in ihren jeweiligen Parlamenten unterstützte Finanztransaktionssteuer, bevor diese Gegenstand umfassender Zusammenarbeit wurde – viele Erfolge der Europäischen Union wurden von einer kleinen Anzahl an Mitgliedsländern als Freiwillige und Wegbereiter ausgehandelt und getragen, bevor andere, manchmal auch alle sich anschlossen. Dieser Ansatz muss auf andere Bereiche ausgeweitet werden, um bei der sozialen und steuerlichen Harmonisierung (einheitliche Grundsätze bei der Unternehmensbesteuerung) und der Schaffung großer Projekte auf dem Gebiet von Infrastruktur, Industrie, Technologie, Wissenschaft und Energie weiter voranzukommen. Eine Politik der zukunftsorientierten Investitionen mit Finanzierung durch die Europäische Investitionsbank (EIB) ist unbedingt erforderlich, um die Wettbewerbsfähigkeit Europas langfristig zu entwickeln, Europa zum ersten Öko-Kontinent zu machen und die negativen Auswirkungen der Haushaltskonsolidierung in den einzelnen Staaten zu kompensieren. Der erste Schritt muss die rasche Umsetzung des Wachstumspakts sein.

Dem Freihandel der Liberalen setzen wir den gerechten Handel entgegen, der auf der Wahrung der Menschenrechte, der Demokratie, des sozialen Fortschritts und des Umweltschutzes basiert und für die Schaffung einer CO₂-Steuer an den Grenzen der Europäischen Union sorgt.

Eine Progressive Wachstumsstrategie für Polen

Marcin Piatkowski

Einleitung

Polen ist die größte Volkswirtschaft der elf post-sozialistischen EU-Mitgliedstaaten: Sein Anteil am Bruttoinlandsprodukt jener Region beträgt ungefähr 40 Prozent. Es handelt sich um ein Land, das gerade die wahrscheinlich besten zwanzig Jahre in seiner tausendjährigen Geschichte hinter sich hat. Seit dem Jahr 1989, als die soziale Bewegung »Solidarnosc« den Zusammenbruch des Kommunismus einläutete, wuchs die polnische Wirtschaft schneller als jede andere in Europa. Damit war Polen eine der am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt. Was das Wachstum anging, schlug die polnische Wirtschaft sogar die meisten asiatischen Tigerstaaten und andere sich schnell entwickelnde Schwellenländer. Auch war Polen das einzige Land, das während der aktuellen globalen Krise vermeiden konnte, in eine Rezession zu rutschen. Im Jahr 2012 lag das polnische Bruttoinlandsprodukt (BIP) fast 20 Prozent über dem Wert von 2007. Diese Leistung ist unter allen EU-27-Staaten beispiellos.

Im Jahr 2013 hat Polen ein Niveau der Einkommen, des sozialen Wohlbefindens und der Zufriedenheit erreicht wie nie zuvor.⁴ Das polnische Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftparitäten beträgt 61 Prozent der westeuropäischen EU-17-Länder – ein Einkommensniveau, das historischen Einkommensstatistiken zufolge zuletzt im Jahr 1500 erreicht wurde.⁵

Polen ist gut positioniert, um diesen Konvergenzprozess mit Westeuropa fortzusetzen. Langzeitprojektionen der Europäischen Kommission, der OECD und unabhängiger Think Tanks kommen zu dem Ergebnis, dass die Volksrepublik im Jahr 2030 wahrscheinlich bis zu 80 Prozent des Einkommensniveaus der EU-15 erreicht haben. Sollten sich diese Prognosen bewahrheiten, wird das Land von

der ökonomischen Peripherie Europas, wo es sich seit Jahrhunderten befindet, ins ökonomische Zentrum des Kontinents rücken. Damit wäre Polen in einem »neuen goldenen Zeitalter« angekommen.

Aber um erfolgreich zu sein, muss der Konvergenzprozess durch passende politische Entscheidungen und ein erneuertes Wachstumsmodell unterstützt werden. Davon abgesehen sollten die Fähigkeiten der Wirtschaftswissenschaften, die Wachstumstreiber der Zukunft präzise zu bestimmen, natürlich nicht überschätzt werden. Dennoch geht es in diesem Artikel darum, wie ein neues Wachstumsmodell aussehen sollte, wenn man die Lehren aus langen Jahrhunderten der polnischen Wirtschaftsgeschichte, der Transformationszeit und der jüngsten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise berücksichtigt.

Das neue Wachstumsmodell

Aber die Aussichten für ein weiteres Wachstum sind unsicher – trotz der eindrucksvollen ökonomischen Entwicklung seit 1989, besonders während der globalen Finanzkrise, und trotz insgesamt durchaus optimistischer Wachstumsprognosen, denen zufolge der Prozess der Konvergenz mit Westeuropa mindestens bis zum Jahr 2030 andauern wird.

So können sich die Vorhersagen schlicht als falsch erweisen. Obwohl es viele Stärken und Aufwärtsrisiken gibt,⁶ könnten das polnische Wachstum und die Geschwindigkeit der Konvergenz viel schneller abnehmen als erwartet. Dies könnte zu einem großen Teil daran liegen, dass sich das Wachstum der Arbeitsproduktivität verlangsamt, weil die leicht einsetzbaren Reserven der Nach-Transformationsphase allmählich aufgebraucht sind.⁷ Hinzu kommt: Polen hinkt immer noch hinterher,

4. In diesem Artikel ist »Wohlbefinden« im engeren Sinne definiert und bezieht sich auf den Lebensstandard – in Abgrenzung zu breiteren Definitionen, die auch subjektive Bewertungen und emotionale Reaktionen mit einbeziehen.

5. Piatkowski (2009): The Coming Golden Age of New Europe, Center for European Policy Analysis Report No. 26.

6. Piatkowski (2011): Post-Crisis Prospects and a New Growth Model for the EU-10, Center for European Policy Analysis Report No. 33; Piatkowski (2009).

7. Van Ark and Piatkowski (2009): Productivity, Innovation and ICT in Old and New Europe, in: D. W. Jorgenson (ed.) The Economics of Productivity.

was die Innovationsförderung betrifft.⁸ Ferner könnte das Wachstum durch geringe Spar- und Investitionsraten unterminiert werden; hier liegt Polen am unteren Ende der EU-28. Zum anderen wirkt eine vergleichsweise unternehmensfeindliche Umgebung (in der »Doing Business«-Rangliste der Weltbank liegt Polen nur auf dem 55. Platz) wachstumshemmend, ebenso wie der ineffiziente öffentliche Sektor, außerdem der schnelle Bevölkerungsrückgang durch die noch immer andauernden Auswanderungen sowie ein geringes Maß an gesellschaftlichem Vertrauen.⁹ Wie also könnte ein neues Wachstumsmodell aussehen, mit dessen Hilfe die vollständige Einkommenskonvergenz mit dem Westen sichergestellt werden kann?

Kurzfristig sollte der Schwerpunkt darauf liegen, das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen. Prognosen zufolge wird das BIP im Jahr 2013 nur um rund 1 Prozent steigen. Dies wäre der niedrigste Wert seit zwanzig Jahren, wobei die Wirtschaft hauptsächlich an einer gedämpften Inlandsnachfrage leidet. Wichtige Maßnahmen wären *erstens* eine Neuverteilung des Bruttoinlandsprodukts, damit ärmere Teile der Gesellschaft mehr Geld zur Verfügung haben. Diese Schichten haben üblicherweise eine hohe marginale Konsumquote, und sie geben ihr Geld überproportional für lokale Produkte und Dienstleistungen aus. Vonnöten sind *zweitens* höhere öffentliche und private Investitionen und *drittens* die zusätzliche Ausweitung der Exporte.

Konkret könnte eine veränderte Einkommensverteilung zur Unterstützung der effektiven Nachfrage unter anderem dadurch erreicht werden, dass die Einkommensteuer wieder progressiver wird (die Einkommensteuer verläuft weniger progressiv als früher, seit im Jahr 2009 zwei reduzierte Steuersätze in Höhe von 32 und 18 Prozent eingeführt wurden). Auch sollten Steuergutschriften für Kinder beschränkt werden auf Familien mit drei und mehr Kindern. Auf diese Weise könnte man zugleich die Geburtenquote erhöhen und die Häufigkeit von Armut, die große Familien in besonderem Maße betrifft, verringern. Ein weiterer Vorschlag wäre die Einführung einer Steuer, die auf dem Marktwert von Immobilien basiert. Zusätzlich könnte die Sozialhilfeschwelle angehoben werden, inklusive der Hürden für Sozialprogramme, bei

denen Transferzahlungen an Bedingungen wie die Jobsuche oder Weiterbildung geknüpft sind.

Für weitere öffentliche Investitionen gibt es angesichts der bestehenden fiskalpolitischen Zwänge nur geringe Spielräume: Der aktuelle Schuldenstand liegt dicht an der durch ein Gesetz über die öffentlichen Finanzen festgelegte Verschuldungsgrenze von 55 Prozent des BIP (und nahe der verfassungsrechtlichen Obergrenze von 60 Prozent des BIP). Dennoch sollte Polen die existierende Verschuldungsgrenze maximal ausreizen und von den niedrigsten Kosten für öffentliche Schulden aller Zeiten profitieren. Darüber hinaus muss die polnische Regierung die fiskalischen Regeln für lokale Regierungen flexibilisieren, damit diese alle verfügbaren EU-Mittel zur Ankerbelung von Investitionen verwenden können.

Der größte Wachstumsschub jedoch ist von höheren privaten Investitionen zu erwarten. Dieses Ziel könnte durch die Einführung befristeter Steuergutschriften für Investitionen erreicht werden, die den Investitionsprozess fundamental erleichtern würden, besonders wenn es um Baugenehmigungen geht. Bei diesem Thema befindet sich Polen auf dem 160. Platz der »Doing Business«-Rangliste; es ist somit eines der schlechtesten Länder der Welt. Zugleich sollten Public-Private-Partnerships verstärkt zur Anwendung kommen, auch durch den Einsatz von mehr staatlichen Garantien. Eine weitere Maßnahme für die Regierung wäre es, Investitionen zu fördern – zum einen über die staatliche Wirtschaftsbank »Bank Gospodarstwa Krajowego« (BGK), zum anderen durch die vor kurzem neu gegründete »Polish Developmental Investment«, ein spezielles Investitionsinstrument des Staates.

Schließlich sollte die Regierung alles dafür tun, um die Exporte weiter zu erhöhen. Die Ausfuhren machen noch immer nur rund 40 Prozent des BIP aus, Polen liegt damit unterhalb des EU-Durchschnitts. Für die Steigerung der Exporte könnte es kaum einen passenderen Zeitpunkt geben: Der reale Wechselkurs ist äußerst günstig und macht Polen in Bezug auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu einem »europäischen China«. Zugleich sorgt die anhaltende Krise in der Eurozone dafür, dass der polnische Zloty trotz der starken ökonomischen Fundamentaldaten schwach bleibt. Die wichtigsten Aufgaben wären es, die Exportfinanzierung und Exportversicherungen zu stärken, die Kosten kleiner und mittlerer Unternehmen beim Eintritt in ausländische Märkte zu subventionieren und den diplomatischen Dienst grundlegend so zu refor-

8. Weltbank (2012): Poland. Enterprise Innovation Support Review.

9. Social Diagnosis (2013): Social Diagnosis. Objective and Subjective Quality of Life in Poland, The Council for Social Monitoring. Abrufbar unter: <http://www.diagnoza.com/>.

mieren, dass er künftig einen Schwerpunkt auf die Förderung von Exporten und Investitionen legt (und dabei anhand von Leistung bewertet wird).

Die Sparquote muss steigen

Polen spart nicht genug, um hohe Investitionsraten zu generieren und die Volkswirtschaft vor künftigen Krisen zu isolieren, indem die Abhängigkeit von ausländischem Kapital gemindert wird, besonders von dem schnelllebigen Portfoliokapital, das zu den ungünstigsten Momenten ins Land und wieder hinaus fließen kann. Diejenigen Länder, die erfolgreich zu entwickelten Staaten aufgeschlossen haben, überwiegend in Asien, sparten und investierten im Schnitt mehr als 30 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts.¹⁰ Dagegen liegt die polnische Spar- und Investitionsquote viel niedriger: Zwischen 2004 und 2011 betrug die durchschnittliche Sparquote nur 17 Prozent des BIP, während die Investitionen 21 Prozent des BIP ausmachten – unterhalb des EU-Durchschnitts und niedriger als in den meisten anderen mittel- und osteuropäischen Staaten.

Die Lösung könnte darin bestehen, die private und öffentliche Sparquote durch weitere Rentenreformen zu steigern: Die Regierung müsste die zweite Säule des Rentensystems reformieren und die dritte, freiwillige Säule attraktiver gestalten. Außerdem geht es darum, langfristig eine strengere Fiskalpolitik durchzusetzen, damit der Staat mehr spart beziehungsweise die »negativen Ersparnisse« sinken.¹¹ Darüber hinaus müssen zwischen den europäischen Ländern Steuern harmonisiert werden, angefangen von einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage und einem Mindestsatz bei der Körperschaftsteuer unter den EU-11-Ländern. Überdies sind Steueroasen in Europa und weltweit abzuschaffen. Zusätzlich wäre es hilfreich, dem Euro um das Jahr 2020 mit einem wettbewerbsfähigen Wechselkurs beizutreten, um die makroökonomische Stabilität und damit das Sparen zu stärken (ungeachtet der aktuellen Probleme der Eurozone). Das Ziel sollte es sein, dass die inländische Spar-

quote mindestens 25 Prozent des BIP beträgt, das wären 5 Prozentpunkte mehr als heute. Zusammen mit den importierten Sparvermögen von bis zu 5 Prozent des BIP, idealerweise vollständig in Form von ausländischen Direktinvestitionen, sollten die inländischen Investitionen dann mindestens 30 Prozent des BIP betragen und mit den hohen Investitionsanteilen von Ländern vergleichbar sein, die in der Vergangenheit erfolgreich aufgeholt haben, wie Japan, Korea oder Taiwan.

Erhöhung der Arbeitsproduktivität

Was die Arbeitsproduktivität angeht, ist das zentrale Thema das langsame Wachstum der totalen Faktorproduktivität (TFP), der Effizienzgrad bei der Nutzung des verfügbaren Kapitals und der verfügbaren Arbeitskraft, verursacht durch die geringen Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Innovationen sowie der Tatsache, dass die einfachen Wachstumsreserven aufgebraucht sind. Ein wichtiger Teil der Lösung besteht darin, die Effizienz jener 10 Milliarden Euro zu erhöhen, die laut dem mittelfristigen Finanzrahmen der EU 2014–2020 für die Unterstützung von Unternehmensinnovationen ausgegeben werden.¹² Parallel wird es wichtig sein, den inländischen Markt ebenso wie die EU-Märkte vollständig für den Wettbewerb zu öffnen (insbesondere in den Versorgungs- und Dienstleistungssektoren), die Einwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte zu begünstigen, das Klima für Unternehmen zu verbessern und jene ausländischen Direktinvestitionen zu fördern, die einen Schwerpunkt auf Forschung und Entwicklung legen. Und es wird darum gehen müssen, das Humankapital und die beruflichen Fähigkeiten durch weitere Bildungsreformen zu stärken.¹³

Bekämpfung der sozialen Ungleichheit

Letztendlich muss Polen die soziale Ungleichheit in Schach halten. Mehr Gleichheit ist eine wichtige Zutat für kurzfristiges (indem es die effektive Nachfrage ankurbelt) und langfristiges Wirtschaftswachstum sowie für das allgemeine Wohlbefinden. In Polen hat die Ungleichheit in den vergangenen zwanzig Jahren deutlich zugenommen.

10. Weltbank (2008): The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development.

11. Auf lange Sicht sollte das zentrale Ziel sein, die öffentliche Verschuldung unter 40 Prozent des BIP abzusenken. Dies würde nicht nur dazu beitragen, die negativen staatlichen Ersparnisse zu reduzieren. Es würde das Land auch von den Launen der internationalen Finanzmärkte unabhängiger machen – und es Polen so ermöglichen, seine eigene, souveräne Wirtschaftspolitik zu betreiben, die den Bedürfnissen und Wünschen der Bevölkerung entspricht, und nicht den kurzfristigen und häufig kontraproduktiven Anforderungen der Anleihemärkte.

12. Weltbank 2012.

13. Weltbank (2011): Europe 2020. Fueling Growth and Competitiveness in Poland Through Employment, Skills and Innovation.



Der Gini-Koeffizient liegt heute bei 0.34 und damit oberhalb des EU-Durchschnitts von 0.30. Die schlimme Lage der unteren 10 Prozent der Gesellschaft ist beunruhigend: Zwischen 2008 und 2011 stiegen ihre Einkommen in geringerem Umfang als in allen anderen Bereichen der Gesellschaft und in sehr viel geringerem Umfang als die Einkommen der oberen 10 Prozent. Um dieses Problem zu lösen, muss Polen Maßnahmen treffen – ein progressiveres Steuersystem, klüger organisierte Sozialhilfe, ein verbessertes Weiterbildungssystem –, mit denen die Einkommen der unteren 10 und der unteren 40 Prozent stärker ansteigen als die Einkommen der übrigen Teile der Gesellschaft, und mit denen der Gini-Koeffizient, der übrigens ebenso regelmäßig erhoben werden sollte wie das BIP, unter 0.30 fällt.

Schlussfolgerungen und politische Empfehlungen

Polen geht es so gut wie nie. Die Höhe der Einkommen, die Lebensqualität und das Niveau an Zufriedenheit lagen seit dem 16. Jahrhundert nie näher an dem Stand der entwickelten Länder in Westeuropa.

Der Konvergenzprozess mit dem Westen könnte sich jedoch verlangsamen und schließlich zum Stillstand kommen, wenn das derzeitige Wachstumsmodell, das auf Technologieimport, nichttechnologischen Verbesserungen und dem Einsatz einfacher Reserven der Nach-Transformationsphase basiert, zu einem Ende gelangt. Die wirtschaftliche Abschwächung in diesem Jahr, die zu den niedrigsten Wachstumsraten der vergangenen zwanzig Jahre führte, sowie immer schwächere wirtschaftliche Erholungsphasen deuten darauf hin, dass die ökonomischen Fundamentaldaten schlechter werden.

Dennoch braucht das Land ein neues Wachstumsmodell. Zunächst hätte die polnische Regierung Schritte einzuleiten, um die inländischen Spareinlagen zu erhöhen mit dem Ziel, die Abhängigkeit von ausländischem Kapital zu verringern und die Investitionen anzukurbeln. Außerdem wird es darum gehen, die Erwerbsbeteiligung zu steigern, für mehr Immigration zu sorgen, Innovationen zu fördern, den Bankensektor weiterhin streng zu beaufsichtigen, die beruflichen Fertigkeiten in der Bevölkerung zu steigern und den realen Wechselkurs auf einem wettbewerbsfähigen Niveau zu halten. Darüber hinaus müsste die Regierung versuchen, die wirtschaftlichen

Rahmenbedingungen für Unternehmen so zu verbessern, dass sich Polen unter den ersten 30 Staaten in der weltweiten »Doing Business«-Rangliste wiederfindet. Schließlich sollte Polen die Erträge der EU-finanzierten Investitionen steigern, die weitere Integration in den Binnenmarkt besonders in den Bereichen E-Commerce und Dienstleistungen vorantreiben und die Erweiterung der Europäischen Union unterstützen, unter anderem zuerst durch die Ausdehnung von Freihandelsabkommen auf Staaten wie die Ukraine oder die Türkei.

Im Gegensatz zur aktuellen Praxis dürfen alle hier vorgeschlagenen politischen Maßnahmen nicht nur im Hinblick auf ihren Einfluss auf das Wachstum des BIP bewertet werden, sondern auch im Hinblick darauf, wie sie sich auf das soziale Wohlbefinden und das gesellschaftliche Glück auswirken. Es sollten nur diejenigen Maßnahmen implementiert werden, die jeden dieser drei Indikatoren verbessern (oder sie zumindest nicht unterminieren).

Längerfristig sollte sich die polnische Wirtschaftspolitik – während die Konvergenzlücke zwischen Polen und dem westlichen Europa immer weiter schrumpft – zunehmend auf die Ziele des sozialen Wohlbefindens und der Zufriedenheit konzentrieren. Dabei müsste es vor allem auch um mehr freie Zeit gehen, besonders wenn sie produktiv genutzt wird. Schließlich besteht der Sinn und Zweck von Wirtschaftswachstum darin, produktiv genug zu werden, um immer weniger arbeiten zu können und immer mehr Freizeit zu haben. Genug ist genug – das sollten die Polen rechtzeitig lernen. Es gibt ein Leben nach der Arbeit.

Eine Progressive Wachstumsstrategie für die USA

Josh Bivens und Hilary Wething

Die amerikanische Wirtschaft steht vor enormen Herausforderungen: *Kurzfristig* ist es die zentrale Aufgabe der Politik, die öffentlichen Ausgaben deutlich zu steigern. Gezielte Einkommenstransfers können vor allem zur Stabilisierung beitragen, während groß angelegte öffentliche Investitionsprojekte Arbeitsplätze schaffen und das Wachstum ankurbeln – und den zusätzlichen Vorteil haben, die langfristige Produktivität zu erhöhen.

Mittelfristig sollte sich die Politik energisch für Vollbeschäftigung einsetzen. Zudem sollten die Spitzensteuersätze signifikant steigen und solche Arbeitsmarktinstitutionen unterstützt werden, die die Verhandlungsmacht von Arbeitnehmern mit unteren und mittleren Einkommen stärken. Der Mindestlohn sollte deutlich angehoben werden. Ferner benötigen wir eine Reform des Arbeitsrechts, damit Arbeitnehmer sich problemlos gewerkschaftlich organisieren können.

Die wichtigsten *längerfristigen* politischen Maßnahmen sind: die Kosten für Kohlendioxidemittenten in die Höhe zu treiben, die durchschnittliche Arbeitszeit zu reduzieren sowie regulatorische wie finanzielle Anstrengungen zu unternehmen, um die Investitionen in Energieeffizienz zu steigern und den Ausstoß von Kohlendioxid zu verringern.

Die kurzfristige Herausforderung: die vollständige Erholung von der Großen Rezession

Im Juni 2013 lag das offizielle Ende der Großen Rezession genau vier Jahre zurück. In Wirklichkeit haben sich die USA aber bis heute nicht vollständig von der Krise erholt, und es gibt auch keine Garantie für eine weitere Besserung. Zwar steht das Land bei vielen ökonomischen Indikatoren tatsächlich besser da als noch vor zwei oder drei Jahren. So lag die Arbeitslosenquote im Mai 2013 ganze 2,4 Prozentpunkte unter dem Spitzenwert vom Oktober 2009. Doch dieser Rückgang beruht nicht auf einen Job-Boom, sondern ist durch eine niedrigere allgemeine Erwerbsquote bedingt. Der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im Alter zwischen 25

und 54 Jahren erreichte im Jahr 2000 einen Spitzenwert von 81,8 Prozent. Dieser Wert wurde seither nie wieder erreicht; im ersten Quartal 2013 hat er sich auf rund 76 Prozent eingependelt.

Damit der Arbeitsmarkt wieder vollständig gesundet, muss die Wirtschaft noch deutlich wachsen. Vor diesem Hintergrund ist es erschreckend, dass die politischen Entscheidungsträger beider Parteien sich viel zu schnell von der Krise auf dem Arbeitsmarkt abgewendet haben und sich jetzt auf die rein hypothetische Gefahr hoher Haushaltsdefizite konzentrieren. Dabei übersehen sie ein eindeutiges Zeichen dafür, dass die Defizite der vergangenen Jahre *keine* ernste Bedrohung sind: Selbst als die Defizite anstiegen und die »Große Rezession« offiziell für beendet erklärt wurde, verblieben die Zinsen auf historisch niedrigem Niveau. Das zeigt, dass die amerikanische Wirtschaft nach wie vor ein ernstes Nachfrageproblem hat, und dass eine expansive Geldpolitik allein nicht für die vollständige Erholung sorgen kann.

Da die Vereinigten Staaten keine Spekulationsattacken befürchten müssen, war ihre Fiskalpolitik in den vergangenen drei Jahren nicht annähernd so spannungsgeladen wie die der Eurozone. Dennoch haben sie es bis heute nicht vermocht, die Output-Lücke zu schließen – also die Lücke zwischen der tatsächlichen Produktionsmenge und derjenigen Menge, die produziert werden könnte, wenn alle inaktiven Ressourcen (auch Arbeitnehmer) eingesetzt würden. Die Staatsausgaben hinken selbst dem bescheidenen Benchmark vorangegangener Erholungsphasen hinterher, obwohl die meisten vorherigen Erholungsphasen höhere Ausgaben sehr viel weniger nötig hatten als die jetzige Periode: Hätten die Staatsausgaben in den letzten vier Jahren einen ähnlichen Verlauf wie während der vorherigen drei Aufschwünge genommen, wäre die Output-Lücke heute fast geschlossen und die Arbeitslosenquote läge viel näher an 5 Prozent als an den heutigen 7,6 Prozent.¹⁴

14. Für weitere Details zu den öffentlichen Ausgaben im aktuellen Aufschwung im Vergleich zu geschichtlichen Trends vgl. Josh Bivens and Heidi Shierholz (2013): How Much Has Austerity Held Back Recovery So Far? Economic Policy Institute.



Was die Wirtschaftserholung angeht, sind sich die Wirtschaftswissenschaften über die anzuwendenden fiskalpolitischen Anreize einig. Leider ist klar, dass die derzeitige amerikanische Politik diese nicht einsetzen wird. Womit die Frage aufgeworfen ist, was politische Hebel überhaupt dazu beitragen können, für eine solche wirtschaftliche Erholung zu sorgen.

Die amerikanische Federal Reserve war die mit Abstand offensivste politische Großinstitution der Welt beim Umgang mit der Großen Rezession und ihren Folgen. Mitte 2008 wurden die konventionellen kurzfristigen Zinssätze faktisch auf null gesetzt, um für mehr Ausgaben zu sorgen. Ende desselben Jahres befasste sich die Federal Reserve mit einer unkonventionellen »quantitativen Lockerung«, nämlich mit dem Kauf langfristiger finanzieller Verbindlichkeiten, um deren Zinsen zu senken. Diese Maßnahmen haben die wirtschaftliche Erholung eindeutig unterstützt. Forscher der Federal Reserve Bank of San Francisco schätzen, dass die Arbeitslosenrate Ende 2010 ungefähr 1 bis 1,5 Prozentpunkte höher gelegen hätte, wenn die langfristigen Käufe von Vermögenswerten nicht erfolgt wären.¹⁵ Trotzdem ist es unwahrscheinlich, dass eine solche aggressive Geldpolitik allein eine vollständige Erholung gewährleisten kann, und die günstigen Auswirkungen des Zentralbank-Programms stehen auf ziemlich tönernen Füßen.

Die weitreichendste Reform der Finanzregulierung – der Dodd-Frank Act – wurde im Jahr 2010 verabschiedet. Das Gesetz war eine Antwort auf die mit der Großen Rezession einhergehende Finanzkrise. Wie erfolgreich die neuen Regeln bei der Verhinderung künftiger Krisen sein werden, bleibt abzuwarten. Wichtige Details der Umsetzung sind bis heute unklar, und die antizyklische Finanzpolitik wird erst dann wirklich auf die Probe gestellt werden, wenn die Vermögensmärkte erneut boomen. Seit dem Crash von 2008 gibt es nur wenige Anzeichen dafür, dass die Akteure auf den Finanzmärkten extrem risikoreiche Wetten eingehen. So ist der außergewöhnlich hohe Preis für amerikanische Staatspapiere ein klares Indiz dafür, dass die Märkte bislang ziemlich risikoscheu bleiben. Unabhängig davon, wie erfolgreich der Dodd-Frank Act bei der Eindämmung künftiger Exzesse sein wird, trägt er kurzfristig sehr wenig zur Ankurbelung

15. Diese Schätzung findet sich in Hess Chung, Jean-Philippe Laforce, David Reifschneider und John C. Williams (2011): Have We Underestimated the Likelihood and Severity of Zero Lower Bound Events? Working Paper 2011-01, Federal Reserve Bank of San Francisco.

der wirtschaftlichen Aktivität bei. Die Tatsache, dass viele amerikanische Hausbesitzer nicht in der Lage sind, ihre Hypotheken zu refinanzieren und damit von den historisch niedrigen Zinssätzen zu profitieren, hat die Effektivität der expansiven Geldpolitik eingeschränkt. Schätzungen zufolge hätte ein aggressives Programm der Hypotheken-Refinanzierung das Potenzial, das Bruttoinlandsprodukt um etwa 50 Milliarden Euro anzuheben.¹⁶

Die mittelfristige Herausforderung: den Anstieg der Ungleichheit wieder rückgängig machen

In den ersten drei Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wuchs die Wirtschaft schnell, und das Wachstum verteilte sich über das gesamte Einkommensspektrum. Zwischen 1979 und 2007 verlangsamte sich das Wachstum und konzentrierte sich viel stärker auf die oberen Einkommensgruppen. Der Lebensstandard der Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen ist – mit Ausnahme der späten 1990er Jahre – kaum angestiegen.

Die Folgen dieser Wachstumsunterschiede zwischen Amerikanern mit sehr hohen, niedrigen und mittleren Einkommen sind erschreckend. Zwischen 1979 und 2007 gingen 38,3 Prozent des gesamten Einkommenswachstums in der amerikanischen Wirtschaft an das obere 1 Prozent der Haushalte. Die unteren 80 Prozent konnten in diesem Zeitraum nur knapp ein Viertel des gesamten Einkommenswachstums verbuchen (25,5 Prozent).¹⁷

Insgesamt haben die politischen Entscheidungen im Laufe der letzten Generation (einschließlich der Entscheidungen, *nicht* zu handeln) das Gleichgewicht wirtschaftlicher Macht verschoben – weg von Familien mit geringen und mittleren Einkommen, hin zu den Wohlhabenden. So sind die Steuersätze der reichsten amerikanischen Haushalte im Laufe der letzten Generation gesunken.¹⁸ Die

16. Vgl. für diese Schätzung Alec Philips (2011): Revisiting the Potential for Large Scale Mortgage Refinancing, U.S. Daily, 26. August, New York, N.Y.: Goldman Sachs.

17. Zu Einkommenswachstum und Lohnungleichheit im Laufe der letzten Generation vgl. Lawrence Mishel, Josh Bivens, Elise Gould und Heidi Shierholz (2012): The State of Working America, 12th Edition. Ithaca. ILR Press, Cornell University and Economic Policy Institute.

18. Zum Einfluss der geringeren Spitzensteuersätze auf die Ungleichheit vgl. Andrew Fieldhouse (2013): Rising Income Inequality and the Role of Shifting Market-Income Distribution, Tax Burdens, and Tax Rates. Economic Policy Institute Briefing Paper No. 365.

Deregulierung der Finanzmärkte eröffnete den Finanzinstitutionen eine viel größere Bandbreite an möglichen Aktivitäten – und die meisten dieser Aktivitäten enthielten versteckte Risiken und erhöhten die Renditen in diesem Sektor, anstatt das gesamte Wachstum zu erhöhen.¹⁹

Zugleich hat das amerikanische Arbeitsrecht nicht Schritt gehalten mit den wachsenden Feindseligkeiten der Arbeitgeber und deren aggressiven Strategien gegen Versuche, sich gewerkschaftlich zu organisieren.²⁰ Dies hatte starke Auswirkungen auf die Ungleichheit, da der Nutzen gewerkschaftlicher Organisation progressiv ist: Die Löhne und Leistungen für Geringverdiener steigen stärker an als die von hochbezahlten Arbeitnehmern. Ferner zeigen Studien, dass die Gewerkschaften eine notwendige Kontrollinstanz sind, wenn es um die exzessive Bezahlung von Vorständen geht.

Am anschaulichsten ist womöglich die Tatsache, dass politische Entscheidungsträger auf Bundesebene zugeschaut haben, wie der Mindestlohn seit fast einem Jahrzehnt real an Wert verliert. Dabei sind moderate Erhöhungen des Mindestlohns populär, und der neuesten empirischen Mikroökonomie zufolge haben sie keinen feststellbaren Effekt auf die Arbeitslosigkeit. Dennoch sind solche Erhöhungen politisch unglaublich schwierig durchzusetzen.

Es gibt keinen Königsweg, mit dem die wachsende Ungleichheit von Einkommen und Löhnen wieder rückgängig gemacht werden kann. Die politischen Akteure sollten daher das gesamte Portfolio der Wirtschaftspolitik in den Blick nehmen: Arbeitsmarktstandards, Geldpolitik, Steuerpolitik, regulatorische Maßnahmen und Handelspolitik. Und sie sollten beobachten, wo sich Möglichkeiten auftun, die Verhandlungsmacht von Arbeitnehmern mit niedrigen und mittleren Einkommen zu erhöhen. Der enorme Anstieg der Ungleichheit in den vergangenen Jahrzehnten geht auf die stetig wachsende Zahl politischer Entscheidungen zurück, die die Verhandlungsmacht der oberen Einkommensgruppen gestärkt haben. Um dies rückgängig zu machen, wird eine ebenso große Anzahl entgegengesetzter Entscheidungen vonnöten sein.

19. Vgl. Andrew Haldane (2010): The Contribution of the Financial Sector – Miracle or Mirage? Speech by Mr Andrew Haldane at the Future of Finance conference, London, 14 July 2010.

20. Vgl. Richard Freeman (2007): Do Workers Still Want Unions? More than Ever. Agenda for Shared Prosperity Briefing Paper. Washington, DC. Economic Policy Institute.

Die langfristige Herausforderung: der globale Klimawandel

Die meisten Experten sind sich einig, dass der menschengemachte Klimawandel bereits begonnen hat. Der beste politische Hebel zur Emissionssenkung besteht darin, deren externe Effekte, die derzeit noch kostenfrei sind, zu verteuern. Zu den am häufigsten genannten Mechanismen, um die Kosten für Emissionen zu steigern, zählen eine »Kohlenstoffsteuer« sowie eine strenge Obergrenze für Emissionen, verbunden mit handelbaren Emissionsrechten unterhalb dieser Grenze (*cap and trade*). Eine weitere Möglichkeit ist die direkte staatliche Regulierung von Kohlendioxidemissionen.

Interessant ist auch ein Vergleich zwischen der Wirtschafts- und Emissionsgeschichte der USA und jener anderer hochentwickelter Länder. Da viele von ihnen die Entscheidung getroffen haben, einen Teil der Produktivitätssteigerungen für mehr Freizeit statt mehr Konsum zu verwenden, stiegen die Emissionen in diesen Ländern viel langsamer an.²¹ Wenn sich die Vereinigten Staaten in den kommenden Jahrzehnten anderen entwickelten Ländern anpassen würden, was die Reduzierung der durchschnittlichen jährlichen Arbeitsstunden betrifft – also einen Teil der zukünftigen Produktivitätsgewinne für mehr Freizeit anstelle mehr Konsum aufwenden würden –, dann wäre die Herausforderung, die Kohlendioxidemissionen zu verlangsamen und rückgängig zu machen, weit weniger beängstigend.

Synergien bei den politischen Lösungen für die kurz-, mittel- und langfristigen Herausforderungen

Jedes der hier identifizierten Probleme ist erschreckend groß, besonders angesichts des dysfunktionalen Zustands der amerikanischen Politik. Dennoch: Aus ökonomischer Perspektive sind die Probleme alle lösbar. Obwohl politische Zwänge die Handlungsspielräume stark einschränken, sind sie nichts im Vergleich zu genuin ökonomischen Restriktionen.

21. Vgl. David Rosnick and Mark Weisbrot (2006): Are Shorter Work Hours Good for the Environment? A Comparison of U.S. and European Energy Consumption. Washington, DC. Center for Economic and Policy Research.

Viele der hier vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten für die unterschiedlichen Herausforderungen ergänzen sich und können zu Synergien führen. Kurzfristig könnte die Lücke zwischen dem potenziellen und dem tatsächlichen Bruttoinlandsprodukt durch die Reduzierung der durchschnittlichen Anzahl von Arbeitsstunden ein gutes Stück geschlossen werden. Diese Lücke ist die zentrale Hürde, wenn es darum geht, den Arbeitsmarkt wieder auf den Stand vor der Großen Rezession zu bringen. Und langfristig gesehen könnten Kohlendioxidemissionen sinken, wenn amerikanische Arbeitnehmer sich daran gewöhnen, Produktivitätsgewinne in zusätzliche Freizeit zu verwandeln – im Gegensatz zu dem »business as usual«-Modell, das den Klimawandel derzeit so bedrohlich erscheinen lässt.

Den Amerikanern ist es auch deshalb so schwierig zu erklären, warum sie ihre Arbeitsstunden längerfristig reduzieren sollen, weil die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden einer der wichtigsten Hebel war, mit dem die Haushalte vor dem Hintergrund nahezu stagnierender Stundenlöhne einen höheren Lebensstandard erzielen konnten. Wer sie davon überzeugen will, einen Teil der Zugewinne in Freizeit umzuwandeln, muss den amerikanischen Haushalten die Sicherheit geben, dass bei einer Zunahme der Gesamtproduktivität auch ihr Lebensstandard substantiell steigen wird.

Ähnliches gilt für Klimaschutzmaßnahmen wie einen Marktpreis auf Kohlenstoff oder eine direkte Regulierung (und damit steigende Kosten) für Kohlenstoffemissionen. Diese Maßnahmen führen zur Reduzierung der Kohlenstoffemissionen. Aber wenn gleichzeitig substantielle Output-Lücken bestehen bleiben (und dies könnte noch gut ein halbes Jahrzehnt oder länger der Fall sein), dann werden die von ihnen ausgelösten Investitionen in die Kohlenstoffverminderung der Wirtschaft einen keynesianischen Schub geben und helfen, die Output-Lücke kurzfristig zu schließen.

Großen Rezession stiegen die Defizite aufgrund konjunktureller Faktoren signifikant an – aber die großen Defizite wirkten als nützliche Stabilisatoren. Auf lange Sicht werden die prognostizierten Defizite in erster Linie von den rapide steigenden Gesundheitskosten getrieben. Aber dieser Kostenanstieg hat sich in den vergangenen Jahren verlangsamt. Auch wurden große Reformen des amerikanischen Gesundheitssystems auf den Weg gebracht, die bereits Wirkung zeigen. Somit könnte die Ursache der langfristigen Haushaltsprobleme bereits gelöst worden sein. Zumindest wäre es sinnvoll, die langfristigen Auswirkungen abzuwarten, anstatt überstürzt das Defizit abzubauen und schmerzhaft Einschnitte vorzunehmen, etwa indem wertvolle Sozialprogramme gestrichen werden.

Die im Text genannten ökonomischen Herausforderungen sind viel ernster und potenziell schädlicher als Budgetdefizite. Sie sollten von den politischen Entscheidungsträgern mehr Aufmerksamkeit erhalten, während die törichte Fixiertheit auf die Reduzierung des Haushaltsdefizits ein Ende haben muss.

Das Haushaltsdefizit ist kein echtes Problem

Abschließend sollten wir klarstellen, warum wir in diesem Artikel nicht die Haushaltsdefizite des Bundes als dringende ökonomische Herausforderung angesprochen haben. Weil sie keine sind! Vor 2008 waren die Defizite gering und handhabbar, trotz der sehr unklugen fiskalpolitischen Entscheidungen des Jahres 2000. Nach der

Abenomics und die Wachstumsperspektiven Japans

Risaburo Nezu

Shinzo Abes Erblast

Vor der Ernennung von Shinzo Abe zum Premierminister von Japan im Dezember 2012 litt Japan zwei Jahrzehnte lang unter wirtschaftlicher Stagnation und Deflation. Diese wirtschaftliche Malaise hatte unmittelbar nach dem Platzen der Immobilien- und Aktienblasen in den 1990er Jahren eingesetzt. Im November 2012 stand die Tokioter Börse bei rund 8 000 Punkten – weniger als ein Viertel ihres Höchststandes aus dem Jahr 1989. Die Immobilienpreise in städtischen Geschäftsvierteln betragen nur noch ein Fünftel früherer Höchststände. Während dieser zwei Jahrzehnte betrug das reale Wirtschaftswachstum weniger als ein Prozent pro Jahr, und die Inflationsrate fiel nach der globalen Finanzkrise von 2008 ins Negative. Besonders frustrierend für die japanische Wirtschaft war die grassierende Aufwertung des Yen, die sich trotz des schwachen Wachstums sowie der Erdbeben- und Tsunamikatastrophe vom März 2011 weiter beschleunigte. Nach seiner Wahl drängte Abe die Bank of Japan, eine unerschrockene Lockerung der Geldpolitik zu betreiben, um damit sowohl eine Schwächung des Yens als auch steigende Börsenkurse zu bewirken.

sorgte für die Durchsetzung der gewünschten Geldpolitik. Sie bedeutete eine Erleichterung für die japanische Exportindustrie, die über Jahre hinweg unter der Stärke des Yen gelitten hatte. Die Gelegenheit schien günstig, höhere Unternehmensgewinne zu erzielen. Gleichzeitig kurbelten die steigenden Aktienkurse den Verbrauch an. Im Mai 2013 sah es ganz danach aus, als käme nun endlich ein ökonomischer Positivkreislauf in Gang.

Doch am 23. Mai fing alles an, sich wieder rückwärts zu bewegen. Die Aktienkurse fielen innerhalb von weniger als einem Monat auf 13 000 Punkte zurück. Der Kurs des Yen stieg wieder – von zuvor 103 Yen pro Dollar auf nunmehr 93 Yen pro Dollar. Noch überraschender war, dass, ungeachtet der Politik der quantitativen Lockerung in diesem Zeitraum, die langfristigen Zinsen von 0,3 Prozent auf 0,8 Prozent anstiegen. Nach seinen ersten beiden »Pfeilen« – die ultralockere Geldpolitik und die Konjunkturpakete – schoss Premierminister Abe im Juni auch seinen dritten Pfeil ab. Aber dieser dritte Pfeil, ein Programm von strukturellen Reformen, vermochte die Märkte nicht davon zu überzeugen, dass die japanische Wirtschaft langfristige Wachstumsperspektiven bietet. Die am dringendsten gewünschten Reformen wie etwa die Liberalisierung der Landwirtschaft, des Arbeitsrechts und der medizinischen Dienstleistungen wurden nicht auf den Weg gebracht. Die Tokioter Aktienkurse fielen sogar noch weiter. Daraufhin kündigte Premierminister Abe für die zweite Jahreshälfte hastig weitere Reforminitiativen an. In Aussicht gestellt wurden Steuersenkungen für Unternehmen und Investitionsanreize.

Die kurzlebige Begeisterung über *Abenomics*

Die neue Wirtschaftspolitik der Regierung Abe führte zu zwei Ergebnissen, die über das Erwartete hinausgingen. Indem er die Bank of Japan dazu drängte, einen Kurs der geldpolitischen Lockerung einzuschlagen, ist es Premierminister Abe gelungen, sowohl einen schwächeren Yen als auch das Anziehen des Aktienmarktes zu erreichen. In nur sechs Monaten seit dem Herbst des Jahres 2012, als es wahrscheinlich wurde, dass Shinzo Abe nächster Premierminister werden könnte, zog der Dollar um 25 Prozent gegenüber dem Yen an. Der Nikkei-Aktienindex stieg von 8 600 auf über 15 000 Punkte im Mai 2013. Der bisherige Gouverneur der Bank of Japan, Masaaki Shirakawa, ließ sich nur zögerlich auf den neuen Kurs einer aggressiven Lockerung der Geldpolitik ein und wurde durch Haruhiko Kuroda ersetzt, der bereits seit einiger Zeit für eine Strategie der quantitativen Expansion eingetreten war. Dies

Risikofaktoren von *Abenomics*

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive birgt die Strategie der *Abenomics* einige schwerwiegende Risikofaktoren. Zunächst ist die Frage zu stellen, ob ein schwächerer Yen sowie steigende Aktienkurse die japanische Wirtschaft tatsächlich voranbringen. Sicherlich bedeutet ein schwächerer Kurs des Yen Gewinne für exportierende Unternehmen – aber was bedeutet er für die Einfuhren nach Japan? Die Preise für Benzin und importierte Le-

bensmittel sind bereits gestiegen. Für das Haushaltsjahr 2012 belief sich der Wert der japanischen Exporte auf 64 Billionen Yen, der Wert der japanischen Importe auf 72 Billionen Yen. Da die Einfuhren die Ausfuhren bereits um acht Billionen Yen übertreffen, ist ein schwächerer Yen schädlich für die japanische Wirtschaft. Und umgekehrt: Weil ein hoher Anteil japanischer Einkünfte – Dividenden und Zinsen auf Finanzanlagen wie Aktien und Anleihen sowie Fabriken und Büros japanischer Unternehmen im Ausland – in Fremdwährung abgerechnet wird, erhöht sich der Wert dieser Einkünfte auf Basis des Yen, wenn er zu einem schwächeren Yen-Kurs umgewandelt wird. Kombiniert man all diese verschiedenen Faktoren, dann wird klar, dass der schwächere Yen aufs Ganze gesehen fast keine Wirkung hat. Über einen längeren Zeitraum könnte es zwar gut möglich sein, dass ein schwächerer Yen den japanischen Export und schließlich die gesamte Wirtschaft anzukurbeln vermag. Doch in welchem Umfang dies geschehen wird, ist nicht abzusehen. Japans Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes produzieren mittlerweile lieber direkt vor Ort im Ausland, als Güter in Japan selbst herzustellen und diese dann auszuführen. Der Vorteil eines billigeren Yen dürfte daher sehr viel geringer ausfallen als erwartet.

Kein Ende der Deflation in Sicht

Der zweite Risikofaktor besteht darin, dass ein schwächerer Yen und steigende Aktienkurse allein nicht unbedingt geeignet sind, die Deflation zu beenden. Ein schwächerer Yen führt zu höheren Preisen für importierte Waren, die wahrscheinlich bis zu einem gewissen Grad auf die Verbraucher umgelegt werden. Bis zu welchem Grad sie tatsächlich auf die Verbraucher umgelegt werden, hängt davon ab, wie weit die Preise steigen können, ohne die Umsätze zu beeinträchtigen. Das Einkommen der einfachen Arbeitnehmer, das 60 Prozent des japanischen Bruttoinlandsprodukts ausmacht, ist in den vergangenen 15 Jahren kontinuierlich gesunken – gegenüber dem Jahr 1998 um 13 Prozent.. Ob Produkte nun importiert oder im Inland hergestellt werden: Wenn ihre Preise steigen, dann schränken die Verbraucher ihre Ausgaben einfach weiter ein. Weil es aus diesem Grund unmöglich ist, Preiserhöhungen am Markt durchzusetzen, wird sich die Deflation nicht beseitigen lassen.

Die Löhne steigen nicht

Der dritte Risikofaktor betrifft die Löhne. Wenn die Auswirkungen einer Deflation wettgemacht werden sollen, ist es wichtig, dass die Einkommen der normalen Verbraucher – also ihre Löhne – steigen. Aus diesem Grund haben Premierminister Abe und seine wichtigsten Minister die Führer der japanischen Wirtschaft aufgerufen, die Löhne zu erhöhen. Dies scheint etliche große Unternehmen veranlasst zu haben, ihre Bonuszahlungen heraufzusetzen, doch die Grundeinkommen ihrer Arbeitnehmer erhöhen sie nur ungerne. Da die Bedingungen für kleine und mittelständische Unternehmen noch immer schwierig sind, ist die allgemeine Erhöhung der Löhne in diesem Jahr zu vernachlässigen. Darüber hinaus sind die Aussichten für das nächste Jahr und die weitere Zukunft ungewiss. Wenn die Preise steigen, zugleich aber die Löhne nicht mitwachsen, kommen die Menschen noch schwerer über die Runden als zuvor – und die Entwicklung der Gesamtwirtschaft dürfte sich weiter verlangsamen.

Beim Thema Steuern schweigen die *Abenomics*

Im Januar beschloss die Regierung Abe den Nachtragshaushalt für das Fiskaljahr 2012. Dieser enthielt zehn Billionen Yen (75 Mrd. €) für den Bau öffentlicher Infrastruktur sowie weitere Ausgaben zur Stärkung der einheimischen Wirtschaft. Diese Maßnahme, der sogenannte zweite Pfeil der *Abenomics*, wurde möglich durch die Ausgabe von fünf Billionen Yen japanischer Staatsanleihen. Der Zinssatz dieser Staatsanleihen stieg im März und April. Für das Haushaltsjahr 2013 beträgt der Staatshaushalt insgesamt 93 Billionen Yen, von denen 43 Billionen Yen (oder 46 Prozent) durch Schulden finanziert werden. Dies entspricht neun Prozent des japanischen Bruttoinlandsprodukts.

Abe muss einen plausiblen Plan vorlegen, um Japans Staatsverschuldung in den Griff zu bekommen, die schon jetzt doppelt so hoch ist wie das Bruttoinlandsprodukt des Landes. Die offizielle Position der japanischen Regierung lautet, dass sie weiterhin den Plan verfolgt, das Primärdefizit zu beseitigen und bis 2020 einen positiven Primärsaldo zu erreichen. Dieser Plan wurde von der vorherigen Regierung beschlossen, aber bereits jetzt ist die Regierung Abe von diesem Kurs abgewichen, um mit zusätzlichen Ausgaben von fünf Billionen Yen den »zweiten

Pfeil« der *Abenomics* zu finanzieren. Premierminister Abe hat versprochen, im Herbst dieses Jahres seine eigene Finanzplanung vorzulegen. Am 1. Oktober 2013 kündigte er tatsächlich an, dass die Verbrauchssteuer im April des Jahres 2014 von fünf auf acht Prozent angehoben wird. Noch offen ist hingegen, ob diese dann im Oktober 2015 weiter auf zehn Prozent steigen wird. Beide Schritte zusammen könnten größere Spielräume für eine Verringerung des Defizits schaffen. Trotzdem stellt die Wiederherstellung eines ausgeglichenen Primärhaushalts innerhalb von sechs Jahren ein anspruchsvolles Ziel dar.

Damit dies gelingen kann, wären größere Steuererhöhungen sowie Ausgabenkürzungen notwendig. Die Einsparungen würden sich aus der Straffung und Kürzung von Sozialprogrammen ergeben. Auf der Einnahmeseite ist es denkbar, die Mehrwertsteuer von zehn Prozent weiter auf 15 oder 20 Prozent zu erhöhen. Weiterhin werden Erhöhungen der Erbschaftssteuer und der Einkommensteuer erörtert. Alle diese Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen dürften voraussichtlich die konjunkturelle Entwicklung schwächen und sollten deshalb nur in die Tat umgesetzt werden, wenn die Wirtschaft stark genug ist, die Last zu schultern.

Steht Japan das Schicksal von Griechenland und Portugal bevor?

Angesichts dieser düsteren Aussichten argumentieren manche Ökonomen und Experten in der japanischen Regierung, dass Japan in eine ähnliche Lage wie Griechenland und Portugal geraten könnte, sofern nicht sehr bald mutige Maßnahmen ergriffen würden, um das Defizit zu senken. Zwei von Shinzo Abes Vorgängern, die ehemaligen Premierminister Naoto Kan und Yoshihiko Noda von der Demokratischen Partei Japans, vertraten diese Auffassung. Beide waren Finanzminister gewesen, bevor sie Premierminister wurden.

Seit langer Zeit existieren im Hinblick auf das japanische Haushaltsdefizit – das weltweit größte sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt – zwei scharf entgegengesetzte Ansichten. Die eine Denkschule macht geltend, dass ein derartig großes Defizit eine unmittelbare Bedrohung für die japanische Wirtschaft darstellt. Die Vertreter dieser Ansicht, vor allem Beamte aus dem Finanzministerium, glauben an einen ausgeglichenen Haushalt und sprechen sich

dafür aus, sobald wie möglich Steuererhöhungen sowie die Kürzung von Sozialprogrammen durchzusetzen. Sie befürchten, Japan werde Griechenland und Portugal in den ökonomischen Abgrund folgen, sofern nicht sofort Maßnahmen ergriffen werden, um das Haushaltsdefizit des Landes unter Kontrolle zu bringen.

Die andere Denkschule räumt zwar ein, dass das aktuelle Haushaltsdefizit langfristig womöglich Schaden anrichten werde, erkennt aber keinen unmittelbaren Grund zu größerer Sorge. Zur Begründung heißt es, dass das japanische Haushaltsdefizit vollständig durch inländische Ersparnisse finanziert werde. Tatsächlich legt der japanische Privatsektor – Haushalte wie Unternehmen – Ersparnisse in Höhe von zehn Prozent des japanischen Bruttoinlandsprodukts beiseite, während die Regierung Kredite in Höhe von acht Prozent des Bruttoinlandsprodukts aufnimmt. Die restlichen zwei Prozent werden als Leistungsbilanzüberschuss ins Ausland geschleust. Dies ist das komplette Gegenteil der Situation in südeuropäischen Ländern wie Griechenland oder Portugal, die große Kredite im Ausland aufnehmen, um ihre Haushaltsdefizite zu finanzieren. Der Zinssatz für japanische Staatsanleihen ist der niedrigste der Welt. Die These, die Lage in Japan sei so ähnlich wie die in den südeuropäischen Ländern, erscheint wenig überzeugend.

Diese Debatte zwischen Verfechtern von Haushaltsdisziplin einerseits und Protagonisten von Wirtschaftswachstum andererseits ähnelt der Diskussion, die derzeit in Europa geführt wird. Zwar vertreten viele Wirtschaftswissenschaftler die Ansicht, dass die Mehrwertsteuer wie geplant erhöht werden solle, doch einige der engsten Berater Abes sind vorsichtiger. Sowohl Japan als auch die europäischen Ländern müssen sorgfältig berechnen, welche Auswirkungen die Alterung ihrer Gesellschaften auf die öffentlichen Ausgaben haben. Viele Sozialprogramme einschließlich der Renten- und Krankenversicherungen müssen gestrafft und gekürzt werden, wenn die Steuern nicht in unerträglicher Weise ansteigen sollen.

Der Leistungsbilanzüberschuss schrumpft

Japan hat in den vergangenen vier Jahrzehnten stets Leistungsbilanzüberschüsse verzeichnet. Die Zusammensetzung dieser Überschüsse hat sich jedoch stark verändert. Bis in die Mitte der 1990er Jahre war ein Außenhandelsüberschuss der Hauptbestandteil des Leis-

tungsbilanzüberschusses, aber seitdem hat sich dieser Handelsüberschuss langsam verringert. An seine Stelle sind japanische Auslandsvermögen getreten, die durch zunehmende Dividenden und Zinsen erwirtschaftet werden.

Seit dem Erdbeben und Tsunami vom 11. März 2011 ist Japan gezwungen, große Mengen von Gas zu importieren, um die Schließung seiner Kernkraftwerke auszugleichen. Folgerichtig weist seit 2011 die japanische Handelsbilanz rote Zahlen aus. Japans Leistungsbilanzüberschuss beträgt heute etwa ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts – im Vergleich zu fünf Prozent noch im Jahr 2007. Erstmals machen sich Ökonomen und Politiker Sorgen darüber, dass Japan früher oder später nicht mehr in der Lage sein könnte, sein Haushaltsdefizit mittels inländischer Ersparnisse zu finanzieren. Es ist für Japan zwingend notwendig, das Niveau seiner Staatsschulden auf ein erträgliches Maß zu verringern, bevor seine Leistungsbilanzüberschüsse ausgelöscht sein werden.

Ein Problem für Japans Banken

Eine massive Zunahme der Geldversorgung seitens der Bank von Japan galt dem Ziel, den Zinssatz zu senken, die Kreditaufnahme zu verstärken, Investitionen anzukurbeln und den privaten Konsum zu stimulieren. Das vorrangige Ziel der *Abenomics* besteht darin, die Deflation zu stoppen und eine bescheidene Inflationsrate von rund zwei Prozent pro Jahr zu erreichen. Da das allgemeine Preisniveau steigt, müssen die Zinsen ebenfalls steigen, was bedeutet, dass Inhaber japanischer Staatsanleihen Verluste erleiden werden. Da die Banken sowie andere Finanzinstitute einen hohen Anteil japanischer Staatsanleihen in ihren Bilanzen haben, können sie durch steigende Zinsen in Banken Krisen gestürzt werden, die Ähnlichkeit mit den Krisen aufweisen würden, wie wir sie vor kurzem in Südeuropa erlebt haben: In Europa entwickelte sich das, was als Haushaltsproblem begonnen hatte, unmittelbar zu einer Bankenkrise weiter, weil viele europäische Banken eine erhebliche Menge an Staatsanleihen der Peripherieländer hielten. Wird sich die gleiche Bankenkrise auch in Japan ereignen? Vielleicht nicht. Die japanische Regierung wird immer in der Lage sein, die Zinsen für japanische Staatsanleihen zu begleichen und bei Fälligkeit deren Halter auszuzahlen. Sie kann, sofern erforderlich, das nötige Geld drucken lassen, da alle japanischen Staatsanleihen einschließlich derer, die

von ausländischen Käufern gehalten werden, immer in japanischen Yen ausgewiesen sind.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass für den japanischen Bankensektor überhaupt kein Problem besteht. Es ist eine offensichtliche Tatsache, dass der Löwenanteil der japanischen Staatsanleihen von japanischen Banken, Pensionskassen und anderen institutionellen Anlegern gehalten wird. Vieles deutet auf ein wahrscheinliches Sinken des Wertes japanischer Staatsanleihen hin, wodurch die Inhaber dieser Anleihen Verluste erleiden werden. Bereits jetzt sind die sogenannten Megabanken dabei, ihre Bestände an langfristigen japanischen Staatsanleihen zu verringern. Kleine, örtlich basierte Banken hingegen bleiben viel größeren Gefahren ausgesetzt, weil sie noch immer eine große Menge der Anleihen halten.

Keine Exit-Strategie in Sicht

Gegenwärtig gibt es keine klare Vorstellung davon, wie diese angeschwollenen Vermögenswerte wieder auf ein normales Niveau schrumpfen können. Haruhiko Kuroda, der Gouverneur der Bank of Japan, betonte öffentlich, es sei noch zu früh, um eine Exit-Strategie zu diskutieren. Es wird befürchtet, dass der Markt für japanische Staatsanleihen unter seinem eigenen Gewicht zusammenbrechen könnte. Dies wäre dann möglich, wenn Halter japanischer Staatsanleihen diese aus Angst vor plötzlichen Zinserhöhungen hastig verkaufen würden.

Angesichts der grundlegenden Prinzipien der *Abenomics*, die eine Geldentwertung von zwei Prozent herbeizuführen behauptet, ist es unvermeidlich, dass früher oder später die Zinsen steigen werden. Offen ist allerdings, ob und auf welche Weise sich der massive Ausverkauf japanischer Staatsanleihen vermeiden lässt. Es ist absolut notwendig, dass die Bank of Japan einen glaubwürdigen Plan dazu vorlegt, wie sie ihr Vermögensniveau in einer geordneten Weise zu verringern gedenkt.

Der Erfolg der *Abenomics* hängt von Strukturreformen ab

Während die Ansichten über die Wirksamkeit geldpolitischer Lockerung und zusätzliche Ausgaben für öffentliche Investitionen geteilt sind, vertreten alle Wirtschaftswissenschaftler einhellig die Meinung, der

wichtigste Bestandteil der *Abenomics* bestehe in ihrem »dritten Pfeil«: der strukturellen Reform. Dazu gehören Initiativen, die in die Interessen von Gewerkschaften, ärztlichen Standesorganisationen, Bauernverbänden und ähnlichen Institutionen eingreifen. Bislang hat Premierminister Abe die Einzelheiten seiner Reformvorhaben noch nicht offengelegt.

Derzeit führt Japan eine Reihe von handelspolitischen Verhandlungen mit der Europäischen Union, Kanada, Australien sowie Nachbarländern in Asien. Aber bei Weitem die wichtigsten Verhandlungen betreffen die Transpazifische Partnerschaft. Die Entscheidung von Premierminister Abe, an den Verhandlungen über die Transatlantische Partnerschaft teilzunehmen, wird von Unternehmensführern und Wirtschaftswissenschaftlern sehr begrüßt, von Politikerkollegen in seiner eigenen Partei dagegen vehement abgelehnt. Die Verhandlungen über die Liberalisierung des Handels treten in diesem Herbst in eine kritische Phase, wenn Premierminister Abe über die Liberalisierung der Einfuhr von Produkten entscheiden muss, die in der Vergangenheit mittels hoher Zölle oder anderer Barrieren geschützt waren. Dies betrifft Güter wie Reis, Rindfleisch, Schweinefleisch, Weizen und Zucker. Traditionell galt der Schutz dieser Güter als sakrosankt; kein bisheriger Premierminister hätte es jemals gewagt, ihren Status zu verändern. Aber mehr und mehr Menschen, darunter auch Landwirte, beginnen einzusehen, dass die japanische Landwirtschaft mit dem derzeitigen Regelwerk ohnehin nicht überleben kann. Wenn es Premierminister Abe glückt, die erneuerungsbereiten Landwirte auf seine Seite zu bringen, dann kann es sein, dass er genug Unterstützung gewinnt, um die Verhandlungen erfolgreich zu beenden. Eine derartige Liberalisierung wird zu mehr Wettbewerb in der japanischen Landwirtschaft führen und für innovative Landwirte ein Umfeld schaffen, in dem sie einen größeren Anteil des Marktes erobern und sogar ins Exportgeschäft einsteigen können.

Ein anderer Sektor, in dem mutige Reformen dringend notwendig sind, betrifft die Dienstleistungen auf dem Gebiet von Medizin und Pflege. Dieser Sektor ist viel größer als der der Landwirtschaft – und aufgrund der Alterung der japanischen Gesellschaft auch ein weiterhin stetig wachsender. Dieser Teil der japanischen Volkswirtschaft wird stark durch schwerfällige Vorschriften und Regelungen behindert, die sich heute nachteilig auf die Einführung neuer Technologien und Dienstleistungen

auswirken. Zwar sind Japans Technologie und Ausrüstung auf diesem Gebiet international wettbewerbsfähig, doch nur sehr wenige Produkte sind auf dem einheimischen Markt zugelassen worden. Widerstand gegen Reformen auf diesem Gebiet leisten nicht nur staatliche Stellen, sondern auch praktische Ärzte und pharmazeutische Unternehmen, die im gegenwärtigen System eine beherrschende Stellung genießen. Sie besitzen die Mittel und die politischen Verbindungen, um – sofern sie dies wünschen – eine heftige Oppositionsbewegung gegen Reformen zu mobilisieren.

Ein weiterer Bereich, der viel Aufmerksamkeit verdient, ist der Arbeitsmarkt. Zwar ist es in Japan rechtlich möglich, Arbeitnehmer zu entlassen, doch hat sich dies in der Vergangenheit als sehr schwierig erwiesen. Gemäß den bestehenden Gesetzen gelten Entlassungen als das absolut allerletzte Mittel. Tatsächlich sind Entlassungen von mitten in ihrem Berufsleben stehenden Arbeitnehmern so gut wie unbekannt. Wenn ein solcher Fall vor Gericht gebracht wird, muss der Arbeitgeber nachweisen, dass das Unternehmen alle anderen Optionen ausgeschöpft hat, die eine Entlassung vermieden hätten. Dies ist eine unmögliche Aufgabe. Daher haben die japanischen Arbeitgeber begonnen, eine Änderung des Arbeitsrechts zu erarbeiten, die den Weg für Entlassungen bei finanzieller Abfindung ebnet. Dieser Vorschlag stößt allerdings auf den heftigen Widerstand der Gewerkschaften.

Auch die Stromwirtschaft wird im Laufe des kommenden Jahrzehnts große Veränderungen erleben. Ein Gesetz wurde bereits verabschiedet, das die gegenwärtig noch vertikal integrierten neun regionalen Monopole in stromerzeugende und netzbetreibende Unternehmen aufteilen wird. Neue Unternehmen erhalten das Recht, Strom zu produzieren und zu verkaufen – eine Maßnahme, die den Wettbewerb im gesamten Strommarkt eröffnet. Es wird mehr Strom aus erneuerbaren Energiequellen wie Sonne, Wind, Biomasse und Geothermie geben. Dies wird sich für Japan als besonders vorteilhaft erweisen, da das Land nach der Schließung seiner Kernkraftwerke alternative Energiequellen finden muss, um die entstandene Versorgungslücke zu schließen.

Diese Reformen durchzusetzen, wird viel größere Anstrengungen erfordern als der Abschuss der beiden ersten »Pfeile« aus Shinzo Abes Köcher. Es bleibt abzuwarten, auf welche Weise Japans Premierminister sein politisches Kapital einsetzen wird, um seine Ziele zu erreichen.

Qualitatives Wachstum, Vollbeschäftigung und soziale Sicherheit

Ein zusammenfassender Kommentar von Dierk Hirschel

Die Eurozone steckt noch immer in der schwersten Krise seit ihrer Gründung. Von Athen bis Paris schrumpft die Wirtschaft das zweite Jahr in Folge. Die Arbeitslosenquote befindet sich mit 12,2 Prozent auf einem historischen Höchststand; fast 20 Millionen Menschen haben keine Arbeit. Am schlimmsten trifft es Südeuropa. In Spanien und Griechenland ist jeder Vierte arbeitslos. Die Jugendarbeitslosigkeit liegt bei 60 Prozent. In Madrid, Lissabon, Rom und Athen wächst eine verlorene Generation heran. Die Wirtschaftskrise führt zu sinkenden Steuereinnahmen und einem immer größer werdenden Schuldenberg.

Doch die professionellen Auguren sehen inzwischen Licht am Ende des Tunnels. Die Euro-Wirtschaft schrumpft jetzt etwas langsamer. Die Zahl der Arbeitslosen steigt schwächer. Nach vier Jahren Dauerkrise könnte für die Krisenländer das Ende der Talsohle erreicht sein. Spanien und Portugal konnten ihre Exporte steigern und ihre Leistungsbilanzdefizite verringern. Dies feiern wirtschaftsliberale Ökonomen als Erfolg der Austeritätspolitik. Die verbesserten südeuropäischen Handels- und Leistungsbilanzen sind jedoch primär auf den krisenbedingten Rückgang der Importe zurückzuführen. Nach der schweren Rezession kommt nun die Stagnation. Nächstes Jahr soll der Euroclub sogar wieder leicht wachsen.

Doch die Risiken eines Rückschlages bleiben hoch. In Südeuropa purzeln die Preise; aus Angst vor Deflation senkten die Europäischen Notenbanker den Leitzins auf historisch niedrige 0,25 Prozent. Sollten die Preise europaweit sinken, droht der Eurozone eine Depression. Der Teufelskreis aus schrumpfender Wirtschaft, kriselnden Banken und hoher Staatsverschuldung ist noch nicht durchbrochen. Europas Banken sitzen auf faulen Krediten in Höhe von einer Billion Euro.

Ursachen der Krise

Die Eurokrise wurde verursacht durch Konstruktionsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und entfesselte Finanzmärkte.²² Die Architekten der WWU schufen einen einheitlichen Währungsraum ohne politische, wirtschaftliche und soziale Union. So entstand ein System der Wettbewerbsstaaten. Staaten und Unternehmen konkurrierten um die niedrigsten Löhne, Sozialausgaben und Steuern. Seit Euro-Geburt wuchsen die Ungleichgewichte im gemeinsamen Währungsraum. Die wirtschaftlich starken Länder wurden stärker und die schwachen Nationen schwächer. Deutschland, Finnland, Holland und Österreich legten ihre Lohnstückkosten an die Kette und verbesserten so ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Hierzulande war dies in erster Linie das Ergebnis einer chronischen Lohnschwäche.

Aufgrund der gestiegenen preislichen Wettbewerbsfähigkeit konnte der Norden der Eurozone jedes Jahr mehr Waren aus- als einführen. Folglich stiegen die Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse. In Griechenland, Spanien, Italien und Portugal wurden hingegen jährlich mehr Waren im- als exportiert. Deswegen vergrößerten sich im Süden die Defizite. Kurzum: Von den Maastrichter Verträgen führt ein direkter Weg in die aktuelle Krise.

Doch damit nicht genug. Vor der Krise konnten Banker und Fondsmanager auf Pump spekulieren. In der großen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise platzte die Blase. Dann rettete der Staat den Finanzmarktkapitalismus vor dem Untergang. Private Schulden wurden plötzlich in öffentliche Schulden verwandelt. Konjunkturpakete und Bankenrettung ließen die Staatsschulden explodieren. Die Schuldenquote des Euroraums, also der Anteil der Staatsverschuldung am Bruttoinlandsprodukt, kletterte von 66 Prozent im Jahr 2007 auf 86 Prozent im Jahr 2010.

22. Busch, Klaus/Hirschel, Dierk: Europa am Scheideweg, FES Internationale Politikanalyse, Berlin 2011

Schuldenquote

	2007	2010	2013
Eurozone	66,4	85,6	95,5
Deutschland	65,2	82,5	79,6
Griechenland	107,2	148,3	176,2
Spanien	36,3	61,7	94,8
Italien	103,3	119,3	133,0
Portugal	68,4	94,0	127,8
Irland	25,0	91,2	124,4
Frankreich	64,2	82,4	93,5

Quelle: EU-Kommission, 2013:Prognose

Schuldenquote: Staatsverschuldung in % des Bruttoinlandsproduktes

Die hohen Staatsschulden gehen folglich nicht auf verschwenderische Kassenwarte zurück. Die Staatsquoten der Krisenländer, also der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt, sind vor der großen Finanzmarktkrise nicht gestiegen. Spanien und Irland hatten sogar Haushaltsüberschüsse und reduzierten ihre Schuldenquoten. Merkel, Barroso & Co ist es jedoch gelungen, ihre Lesart der Krise durchzusetzen. Heute gelten die Staatsschulden als Wurzel allen Übels. Ursache und Wirkung wurden verkehrt. So wurde der ideologische Boden für die Austeritätspolitik bereitet. Schuld sind jetzt die Schuldner.

Drakonische Sparpolitik und neoliberale Schocktherapie

Merkel, Barroso und Lagarde antworteten auf die Eurokrise mit einer drakonischen Kürzungspolitik. Frische Kredite gab es nur gegen Sparauflagen. Die Troika – EU-Kommission, Europäische Zentralbank und Internationaler Währungsfonds – wollte mittels Entlassungen im öffentlichen Dienst, Lohnkürzungen, Sozialabbau und höheren indirekten Steuern die Staatshaushalte sanieren. Diese giftige Medizin hat den europäischen Patienten ans Krankenbett gefesselt.

Die kurzsichtige Sparpolitik war ökonomisch schädlich und sozial ungerecht. Sie würgte das Wachstum der Krisenländer ab und ließ die Arbeitslosigkeit steigen. Folglich brachen die Steuereinnahmen ein und die Staatsschulden stiegen weiter. Die Troika hat den alten Kontinent kaputt

gespart. Zwangsläufig verfehlten Frankreich, Spanien und Portugal trotz drakonischer Sparpolitik ihre Konsolidierungsziele. In Griechenland ist die Lage so prekär, dass im nächsten Jahr mit einem zweiten Schuldenschnitt zu rechnen ist. Damit würde erstmals auch der deutsche Steuerzahler zur Kasse gebeten.

Inzwischen muss auch die Troika das Scheitern ihrer Politik eingestehen. Kürzlich beichtete der Internationale Währungsfonds (IWF), dass er die Risiken und Nebenwirkungen des europäischen Spardiktats unterschätzt hat. Die Ausgabenkürzungen ließen die Wirtschaft der Schuldnerländer mindestens zwei- bis dreimal so stark schrumpfen wie erwartet. Auch aus den Reihen der EU-Kommission gab es vereinzelte kritische Stimmen. Anschließend wurden die Sparauflagen etwas gelockert.

In der Krise nutzen Troika, nationale Arbeitgeberverbände und konservativ-liberale Politiker die Gunst der Stunde, um unter dem Deckmantel von sogenannten Strukturformen die südeuropäische Tariflandschaft umzupflügen, die Tarifautonomie auszuhebeln, den Sozialstaat abzubauen und öffentliches Eigentum zu verscherbeln. Die schwere Wirtschaftskrise stürzte große Teile der Bevölkerung in einen alltäglichen Überlebenskampf. Die Gewerkschaften waren und sind durch die hohe Arbeitslosigkeit empfindlich geschwächt. Die Krise ist der beste Zeitpunkt für einen radikalen politischen Kurswechsel in Tradition der neoliberalen Schockstrategie. Ein solcher Kurswechsel wäre in normalen Zeiten nicht durchsetzbar, wie Angela Merkel in ihrer Rede auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos auch ganz offen eingestanden hat.²³

Im Mittelpunkt der neoliberalen Schocktherapie stand der Arbeitsmarkt. Die Lohnfindung wurde entweder in die Betriebe verlagert oder individualisiert. Der Flächentarifvertrag wurde ausgehöhlt. Haustarifverträge haben zukünftig Vorfahrt vor Flächentarifverträgen. Öffnungsklauseln wurden gesetzlich festgeschrieben.²⁴ Das

23. »Auf der anderen Seite ist die politische Erfahrung, dass für politische Strukturformen oft Druck gebraucht wird. Zum Beispiel war auch in Deutschland die Arbeitslosigkeit auf eine Zahl von fünf Millionen Arbeitslosen angestiegen, bevor die Bereitschaft vorhanden war, Strukturformen durchzusetzen. Meine Schlussfolgerung ist also: Wenn Europa heute in einer schwierigen Situation ist, müssen wir heute Strukturformen durchführen, damit wir morgen besser leben können.« Angela Merkel auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 24.1.2013, <http://m.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2013/01/2013-01-24-merkel-davos.html>

24. Busch, Klaus/Hermann, Christoph/Hinrichs, Karl/Schulten, Thorsten: Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell, FES Internationale Politikanalyse, Berlin 2012

Günstigkeitsprinzip, dem zufolge Arbeitnehmer ein Anrecht auf die bessere arbeitsrechtliche Regelung haben, wurde abgeschafft. Die Nachwirkung von Tarifverträgen wurde zeitlich begrenzt. Zudem diktiert der Staat die Löhne im öffentlichen Sektor. In Griechenland wurden die Löhne der Staatsdiener um 30 Prozent gesenkt. In Spanien und Italien wurden die Gehälter der öffentlich Beschäftigten auf Eis gelegt. In Athen wurde der Mindestlohn um mehr als ein Fünftel gekürzt. In Madrid und Lissabon wurden die Mindestlöhne nicht mehr angepasst.

Darüber hinaus wurden mit Hilfe der neoliberalen Schockstrategie auch die gesetzlichen Rentenversicherungssysteme zerstört. Überall in Südeuropa wurde das Rentenniveau gekürzt und das gesetzliche Renteneintrittsalter erhöht. Wer künftig in Rente gehen will, muss mehr Versicherungsjahre nachweisen. Einmalzahlungen wurden gestrichen und für Erwerbsunfähige wird es immer schwieriger, überhaupt eine Rente zu bekommen. Damit wird Altersarmut gesetzlich verordnet.

Damit aber nicht genug. In der Krise wurde in Südeuropa eine neue Welle der Privatisierung ins Rollen gebracht. In Athen und Lissabon wurde Kreditvergabe aus dem europäischen Rettungsschirm an umfangreiche Privatisierungen gebunden. In Spanien und Italien wurden auf Druck der EZB weitreichende Privatisierungen eingeleitet. Der Ausverkauf öffentlicher Güter und Dienstleistungen geht zu Lasten der Beschäftigten und Konsumenten. Die Möglichkeiten staatlicher Wirtschafts- und Strukturpolitik werden beschränkt.

Diese neoliberalen Strukturreformen waren und sind nichts anderes als ein Frontalangriff auf die Errungenschaften und Rechte der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften. Im Dienste der globalen Wettbewerbsfähigkeit wurden und werden die Löhne und sogenannten Lohnnebenkosten gesenkt. In den letzten zwei Jahren schrumpften die griechischen Reallöhne um ein Fünftel. In Spanien und Portugal sanken die Reallöhne um sechs bzw. zehn Prozent. Diese neoliberale Politik verschärft die wirtschaftliche und soziale Krise des Euroclubs. Die Wirtschaft schrumpft weiter, Arbeitslosigkeit und Schulden steigen. Das Rattenrennen um die niedrigsten Arbeitskosten drückt auf die Preise.

Der Triumph gescheiterter Ideen

Nachdem Merkels Versuch, die Eurokrise durch nationale Anti-Krisenpolitik zu überwinden, gescheitert war, suchten auch konservativ-liberale Kräfte nach einer dauerhaften europäischen Krisenlösung. Seitdem werden die europäischen Institutionen nach neoliberalem Bauplan (Six-Pack, Euro-Plus-Pakt, Fiskalpakt, Two-Pack, sowie den Euro-Rettungsschirmen EFSF und ESM) aus- und umgebaut.

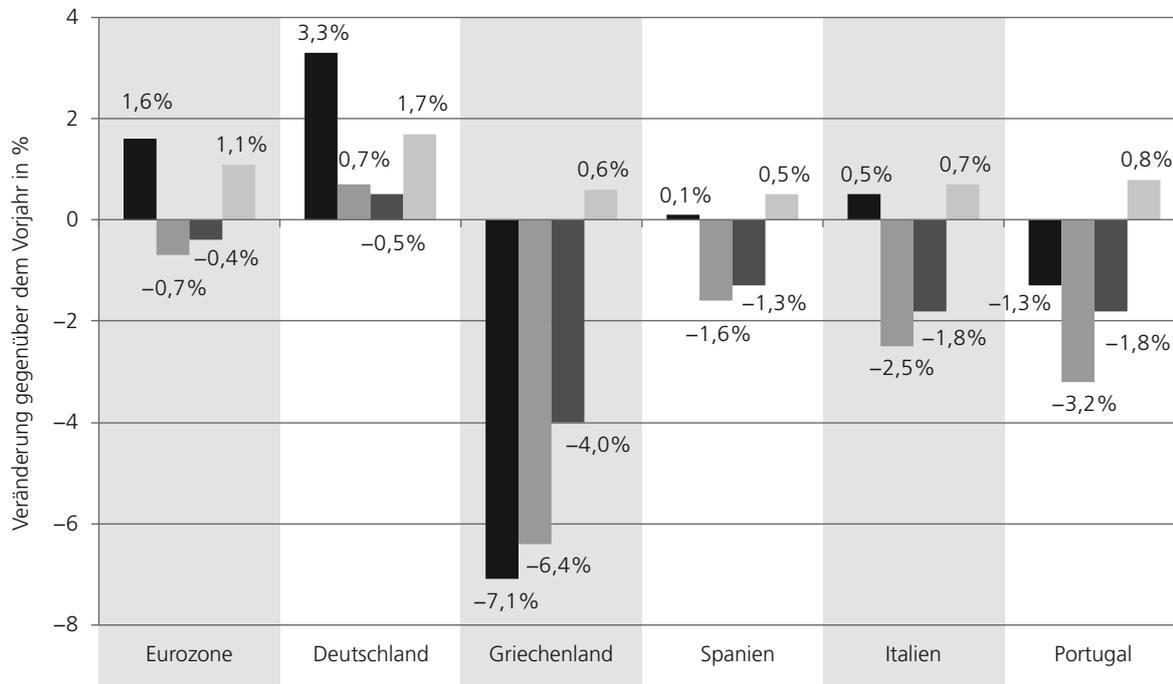
Jetzt werden sogar konkrete Schritte zu einer vertieften WWU geplant. Die deutsche Variante einer Europäischen Wirtschaftsregierung ist eine enge intergouvernementale Kooperation der EU-Mitgliedstaaten. Größere nationale wirtschaftspolitische Reformen sollen zukünftig vorab koordiniert werden; die einzelnen Staaten sollen ihre politischen Vorhaben an die EU-Kommission melden. Brüssel soll dann prüfen, welche Auswirkungen die Maßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit haben. Darüber hinaus soll es zwischen den europäischen Institutionen und den Mitgliedstaaten zukünftig vertragliche Vereinbarungen über Strukturreformen geben. So soll die Auflagenpolitik der Troika generalisiert werden. Die nationalen Regierungen sollen mit der Kommission individuelle Verträge aushandeln, in denen sie sich zu Strukturreformen verpflichten. Mit Hilfe dieses Pakts für Wettbewerbsfähigkeit sollen die nationalen Finanz-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken dauerhaft neoliberal ausgerichtet werden. Wenn diese geplante Institutionalisierung neoliberaler Politik gelingt, dann wird Europa immer tiefer gespalten.

Ein europäischer Marshallplan für qualitatives Wachstum und Jobs

Die europäische Dauerkrise kann nur durch einen Politikwechsel überwunden werden. Eine Lockerung der Kürzungspolitik reicht dafür nicht aus; die Austeritätspolitik muss sofort gestoppt werden. Erfolgreiche Haushaltskonsolidierung geht nur mit Wachstum.

Die klammen Krisenländer können ihr Wachstum aber nicht selbst ankurbeln. Sie sind auf die Solidarität ihrer starken Nachbarn angewiesen. Deswegen sollte in den Überschussländern der Binnenmarkt durch höhere Löhne und Staatsausgaben belebt werden. Dies wäre ein wichtiger Beitrag zum Abbau der Ungleichgewichte. Deutsch-

Eurozone in der Krise Reale Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: EU-Kommission 2013
2013: Prognose

land hat hier als größte Volkswirtschaft der Eurozone eine besondere Verantwortung.

Vor allem brauchen wir jetzt eine europäische Strategie für qualitatives Wachstum und Beschäftigung. Europa benötigt ein Investitions- und Aufbauprogramm zur Verbesserung der europäischen Infrastruktur, der Umwelt und der Energieversorgung.²⁵ Das Investitions- und Aufbauprogramm sollte institutionelle Maßnahmen, direkte öffentliche Investitionen, Investitionszulagen und die Konjunktur stabilisierende Konsumanreize umfassen. Die Wachstumsstrategie müsste auf zehn Jahre angelegt werden. Jedes Jahr sollten europaweit 260 Milliarden Euro ausgegeben werden. Das entspricht rund zwei Prozent des europäischen Sozialprodukts. Davon würden 160 Milliarden Euro auf Direktinvestitionen und Investitionszulagen entfallen. Weitere 100 Milliarden Euro müssten für Kreditsubventionen aufgebracht werden.

25. Ein Marshallplan für Europa, Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes für ein Konjunktur-, Investitions- und Aufbauprogramm für Europa, Berlin 2012, <http://www.dgb.de/themen/++co++985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422>

Qualitatives Wachstum erfordert mehr private und öffentliche Investitionen. Im Mittelpunkt des Marshallplans stehen Investitionen in den ökologischen Umbau und die Modernisierung der europäischen Volkswirtschaften. In Europa soll ein vernetztes System aus zentraler und dezentraler Erzeugung erneuerbarer Energien entstehen, um den Verbrauch fossiler Energieträger zu reduzieren. Die Abhängigkeit von Energieimporten würde zurückgehen. Eine solche europäische Energiewende würde jährliche Investitionen in Höhe von 150 Milliarden Euro erfordern. Durch die Energiewende könnten 200 Milliarden Euro pro Jahr für Brennstoffimporte eingespart werden. Desweiteren sollte in den Aus- und Aufbau eines modernen multi- und intermodal verknüpften transeuropäischen Verkehrsnetzes investiert werden. Dafür wären jährliche Investitionen von 10 Milliarden Euro eingeplant. Zudem sollte der Breitbandausbau europaweit gefördert werden. Desweiteren sollten jedes Jahr 20 Milliarden Euro in soziale Dienstleistungen – Pflege, Kitas, Schulen, Universitäten, seniorengerechte Dienstleistungen etc. – investiert werden. Darüber hinaus sollten jährlich 30 Milliarden Euro in Bildung und Ausbildung fließen.

Ein solches Investitions- und Aufbauprogramm könnte durch einen Europäischen Zukunftsfonds finanziert werden. Dieser Fonds würde zehnjährige »New Deal Anleihen« begeben. In Westeuropa beläuft sich das gesamte private Geldvermögen auf 27 000 Milliarden Euro. Dieses Finanzkapital sucht nach sicheren Anlagemöglichkeiten. Der Europäische Zukunftsfonds sollte dazu beitragen, einen Teil dieses privaten Gelvermögens in Realinvestitionen umzulenken. Die Zinsverpflichtungen der Anleihe könnten aus den Einnahmen der Finanztransaktionssteuer bezahlt werden. Um als erstklassiger Schuldner auf den Kapitalmärkten auftreten zu können, benötigt der Zukunftsfonds ausreichend Eigenkapital. Dieses Kapital – 200 bis 250 Milliarden Euro – sollte durch eine einmalige europaweite Vermögensabgabe beschafft werden.

Der Marshallplan könnte das europäische Wachstum ankurbeln. Erwartet wird ein zusätzlicher Impuls von 400 Milliarden Euro. Dies entspricht einem jährlichen Wachstum von drei Prozent. Ein solches europäisches Investitions- und Aufbauprogramm würde vermutlich zwischen neun und elf Millionen neue Jobs schaffen.

Mehr Europa, aber anders

Ein milliardenschweres Investitions- und Aufbauprogramm allein reicht aber nicht aus. Eine europäische Wachstumsstrategie müsste Teil eines umfangreichen Alternativprogramms sein. Die Eurozone braucht zunächst ein gemeinsames Schuldenmanagement. Durch gemeinsame Euroanleihen könnte die Zinslast der Schuldnerländer sofort gesenkt werden. Eurobonds wären ein wichtiger Schritt in Richtung einer europäischen Solidargemeinschaft.

Zudem müssten die nationalen Lohn-, Sozial- und Steuerpolitiken europäisch koordiniert werden. Die Lohnpolitik sollte europäisch so koordiniert werden, dass die nationalen Lohnzuwächse mindestens den verteilungsneutralen Spielraum – Inflation plus Produktivitätszuwachs – ausschöpfen. So würden Wettbewerbsverzerrungen vermieden und ein Beitrag zum Ausgleich der Leistungsbilanzen geleistet. Um Sozial- und Steuerdumping zu vermeiden, sollten die nationalen Sozial- und Steuerpolitiken besser abgestimmt werden. Die nationalen Ausgaben für die sozialen Sicherheitssysteme müssten im Sinne des Korridormodells an die ökonomische Leistungsfähigkeit der Staaten gekoppelt werden. Dadurch könnten So-

zialdumping vermieden und der soziale Aufholprozess der schwächeren Mitgliedstaaten gesichert werden. Darüber hinaus sollten die Steueroasen ausgetrocknet werden. Durch gemeinsame Bemessungsgrundlagen und Mindestsätze für Unternehmenssteuern könnte Steuerdumping beendet werden.

Darüber hinaus benötigen die Finanzmärkte neue Regeln. Der Finanzsektor muss dringend redimensioniert werden. Zielführend wäre ein Mix aus hohen Eigenkapitalanforderungen (Basel III plus), einer strikten Begrenzung des Eigenhandels, einer strikten Regulierung der Schattenbanken (Hedge-Fonds, Geldmarktfonds etc.) und ein Finanz-TÜV. Die Quellen der Risikoproduktion müssen ausgetrocknet werden. Auch eine entsprechend ausgestaltete Bankenunion würde diesem Zweck dienen.

Ein Marshall-Plan, ein gemeinschaftliches Schuldenmanagement, eine europäisch koordinierte Wohlfahrtsstaats- und Steuerpolitik und ein europäisches Regelwerk für die Finanzmärkte wären Aufgaben für eine demokratisch gewählte supranationale Wirtschaftsregierung. Letztere müsste jedoch demokratisch legitimiert sein. Dies würde eine weitere Demokratisierung der Europäischen Union voraussetzen.

Ein solcher Politikwechsel fällt nicht vom Himmel. Für ein Europa mit qualitativem Wachstum, Vollbeschäftigung und sozialer Sicherheit müssen Sozialdemokraten, Sozialisten, Gewerkschaften und soziale Bewegungen gemeinsam mobilisieren.



Über die Autoren

Josh Bivens ist Research and Policy Director am Economic Policy Institute in Washington, D.C.

Michael Dauderstädt war von 2006 bis 2013 Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Paolo Guerrieri lehrt Ökonomie an der Universität »La Sapienza« in Rom und am College of Europe in Brügge.

Ernst Hillebrand ist Leiter des Referats Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dierk Hirschel ist Bereichsleiter für europäische Wirtschaftspolitik der Gewerkschaft ver.di.

Pierre-Alain Muet ist Abgeordneter von Lyon und stellvertretender Vorsitzender des Finanzausschusses in der Assemblée nationale.

Risaburo Nezu ist Senior Executive Fellow am Fujitsu Research Institute.

Emilio Ontiveros ist Präsident des Beratungsunternehmens Analistas Financieros Internacionales (Afi) und Professor für Betriebswirtschaftslehre an der Universidad Autónoma de Madrid.

Marcin Piatkowski ist Assistant Professor of Economics an der Kozminski Universität in Warschau, Polen.

Jonathan Portes ist Direktor des National Institute of Economic and Social Research in London.

Hilary Wething ist Senior Research Assistant am Economic Policy Institute in Washington, D.C.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-739-7