

Dreimal Regimewechsel für Europa: im Süden, in Brüssel, in Deutschland – Überlegungen zum Junigipfel 2013

Karl Aiginger¹

Auf einen Blick

Europa ist in einer Midlife-Crisis. Seit fast einem Jahr geht die Wirtschaftsleistung zurück. Sie liegt als einzige Region der Welt unter jener vor der Krise. Europa zahlt für eine niedrigere Staatsschuld höhere Zinsen als die USA, Großbritannien und Japan. Es hat kein Außenhandelsdefizit, aber seine Konkurrenzfähigkeit wird bezweifelt auch von manchen europäischen Politikern, weil die „Chinesen“ noch mehr exportieren. Um aus der Krise zu kommen sind eine neue Vision und ein neuer wirtschaftspolitischer Kurs nötig. In Südeuropa, in der EU-Politik und in den Hochinkommensländern (z. B. in Deutschland). Südeuropa muss seine Rolle in der globalisierten Welt definieren. Die EU-Kommission muss ihre Führungsrolle bei Wachstum, Beschäftigung und Innovation ernstnehmen. Die Hochinkommensländer müssen die Wohlfahrt ihrer Bevölkerung im Sinne von Beyond-GDP-Zielen forcieren, statt sich von Nebenzielen blenden zu lassen.

Die neue Rolle Südeuropas – eine strategische Neuorientierung ist notwendig

Südeuropa ist in der Krise. Nicht nur Griechenland, Spanien und Portugal, auch Italien und Frankreich. Die Schuld wird wechselweise zugeordnet der EU (plus Partner in Troika), der Globalisierung (Frankreich), der Politik der Rechten bzw. der Linken (Italien). Allen Ländern gemeinsam ist ein starker Rückgang der Industriequote, ein hohes Leistungsbilanzdefizit und eine Staatsverschuldung, die durch den Sanierungskurs wächst statt sinkt. Dazu kommen steigende Arbeitslosigkeit mit 50 Prozent bei der Jugend, gravierende Verteilungsprobleme, Ausschluss von Jugend und Frauen aus Spitzenpositionen (in Wirtschaft, Verwaltung, Politik und Medien), hohe Energieimporte sowie geringe Nutzung von Alternativenergien.

Ein Kurswechsel beginnt damit, dass die Länder eingestehen, dass sie ein Problem haben dadurch, dass sie in der Vergangenheit Wirtschaft und Politik nicht reformiert haben. Und dass die südeuropäischen Länder primär selbst das Problem lösen müssen. Nicht die Troika, die (größtenteils) nur Vorschläge macht, weil und wenn sie nicht aus den Ländern kommen und vor allem die Ausgabengrenzen festlegt. Zweitens müssen die Länder eine Vision entwickeln, wo sie 2030 stehen wollen. Welche Industrien, welches Schul- und Innovationssystem, welches Energie- und welches Sozialsystem. Reformen sind möglich und Opfer werden von der Bevölkerung mitgetragen, wenn man weiß, warum und wie lange Einschnitte nötig sind und wenn die Lastenverteilung fair ist. Damit sind wir bei einem zentralen Punkt: Die Fairness muss sichtbar sein. Bisher

wurden niedrige Löhne und Sozialleistungen gekürzt und die Umsatzsteuer erhöht, die Vermögen der Wohlhabenden bleiben im Ausland und entziehen sich der Besteuerung, jede Grundbesteuerung wird verzögert, unterlaufen oder wieder rückgängig gemacht (Italien). Die Militärausgaben bleiben hoch, Vorrechte von Kirche, Militär, Reedern unberührt. Fairness bedeutet, dass jene, die zuerst Opfer bringen – primär die Jungen – durch Löhne, die unter dem Existenzminimum liegen, für den Fall des Erfolges klar definierte Lohnerhöhungen, Prämien, Vertragsverlängerungen bekommen. Firmengründung muss einfacher sein, „erworbene Rechte“ müssen auslaufen. Firmen müssen angeworben werden nicht (nur) mit günstigen Kosten, sondern vor allem mit geringem Verwaltungsaufwand und raschen Abläufen („Sonderzonen“).²

Der neue Kurs der EU muss problem- und zukunftsorientiert sein

Europa hat den Euro mit ungenügender Koordination der Wirtschaftspolitik eingeführt. Und der Erfolg der Anfangsphase hat zu falschem Optimismus geführt (Bauboom, Verschuldung) und die Aufblähung des Finanzsektors wurde geduldet. Technologieentwicklung und Direktinvestitionen sowie Kostenbewusstsein traten in den Hintergrund. Im Süden, aber auch in Großbritannien, Frankreich, Belgien wurden Chancen der Globalisierung nicht gesehen, Kontakte mit Nachbarländern blieben spärlich und das Erwachen von Afrika wurde nur von China wahrgenommen. Wenn ein Mitglied die vorhandenen EU-Richtlinien verletzt hat, blieb es straffrei, besonders wenn es ein großes Land war. Die kleinen Länder haben das als Freibrief verstanden. Tiefgreifende Reformen sind daher nötig.

Das Krisenmanagement zur Erhaltung der Eurozone 2012 war erfolgreich. Vor allem die Zusage der EZB, zur Not Staatspapiere zu kaufen (in fast unbegrenztem Ausmaß und zu kaum definierten Bedingungen). Die Zinsen der Krisenländer sind zurückgegangen, ohne dass die EZB wirklich mehr Staatspapiere kaufen musste. Was fehlt ist eine Strategie, die Staatsschulden der hochverschuldeten Länder zu senken. Niemand kann erwarten, dass ein Land Schulden deutlich über der Wirtschaftsleistung zu Marktpreisen zurückzahlen kann. Besonders in einer schrumpfenden oder später schwach wachsenden Umgebung bei niedriger Inflation und mit schwachem Bankensektor. Ein kräftiger Schuldenschnitt oder besser ein Modell der Rückzahlung über sehr lange Zeit zu sehr niedrigem Zinssatz (Sachverständigenrat-Modell) ist nötig.

Zudem muss das EU-Gebäude krisensicherer gemacht werden. Hier gibt es Ansätze im Fiskalpakt und in der ex-ante-Überprüfung der makroökonomischen Ungleichgewichte (Macroeconomic Im-

balance Procedure). Die Bankenunion ist nötig, und zwar schnell und mit Kompetenz, große nationale Banken ohne Zustimmung der nationalen Regierung abzuwickeln und zu schließen. Der ESM muss vergrößert werden (durch Banklizenz oder neue Investoren), damit auch Probleme in einem großen Land abgedeckt werden und die Banken-Rekapitalisierung in Ausnahmefällen übernommen wird. Es muss automatische Krisenpuffer geben (wie in den USA, etwa ein automatischer Arbeitslosenzuschuss für Krisengebiete). Die Ungleichgewichte in der Verteilung (sinkende Lohnquote, größere Einkommensdifferenzen, Steuertourismus) müssen angesprochen werden. Unternehmer brauchen Sicherheit: Heute sind sie in vielen Ländern Nettogläubiger und „müssen“ spekulieren, weil ihre hohen Finanzreserven sonst keine Rendite abwerfen.³

Die Politik in der EU sollte dringend einer längerfristig angelegten Strategie statt einem Zickzackkurs folgen. Die Ziele einer ökologischen Wende müssen beibehalten, nicht bei erstem Gegenwind aufgegeben werden, wie beim letzten Gipfel im Mai 2013, wo die Energieeffizienz von der ersten Stelle an die sechste Stelle herabgestuft wurde. Billige Energie und ein breiter Mix (inkl. Atom) stehen nach einem Zickzackkurs nun wieder an der Spitze der europäischen Energiepolitik. Die Industriepolitik wollte 2010 „Nachhaltigkeit“ an die Spitze setzen, heute kreist sie um die Notwendigkeit von Schiefergas und anderen billigen Energiequellen, während der Zusammenbruch des CO₂-Handels mit stiller Freude geduldet wird. Der Vorsprung der USA bei Forschung und Hochschulen wird schweigend hingenommen, die EU-2020-Ziele werden in den landesspezifischen Empfehlungen zum Europäischen Semester nachlässigst behandelt.⁴

Einen Gang höher schalten bei Wachstum und Beschäftigung

Wachstum und Beschäftigung wurden in den letzten Jahren fälschlicherweise hinter Konsolidierung zurückgestellt. Seit einigen Monaten betont die EU-Kommission wachstumsbewusste Konsolidierung, allerdings spät und mit wenig Nachdruck für die Wachstumskomponente. Nirgends wird gefordert, das Steuersystem so umzugestalten, dass wachstumsschädliche Steuern auf Arbeit reduziert, Abgaben auf Grundstücke und Energie erhöht werden. Die Finanztransaktionssteuer wird so lange aufgeweicht, bis sie endgültig langfristige Investitionen im Realsektor belastet (Aktienemissionen), während Akteure, die im Sekundentempo ihre Portefeuilles außerhalb des Bankensektors optimieren, nicht „belästigt“ werden. Das höhere Eigenkapital der EIB braucht ein Jahr, um zu Projekten genutzt zu werden und zwei Jahre bis zum Baubeginn. Strukturfonds vergeben ihre Mittel zögerlich, u.a. weil Projekte nicht rasch definiert werden (aber Druck dazu

gibt es keinen – im Unterschied zu Abmahnungen, wenn ein Budgetziel oder eine Lohnsenkung nicht durchgeführt werden). Die hohen Kreditzinsen für kleine und mittlere Betriebe in Südeuropa werden diskutiert, Lösungsvorschläge aber wieder vom Tisch gewischt. Umwelt- und Sozialinnovationen werden nicht als Wachstumsmotor gesehen. Das Verfehlen von Armuts- und Beschäftigungszielen wird als weniger wichtig gesehen als das Verfehlen von Budgetzielen. Hohe Verwaltungsausgaben, Militärausgaben, Privilegien werden nicht eingemahnt, ihre Reduktion würde die Aktivkomponente in der Konsolidierungsphase leicht finanzieren. Auch eine Vorreiterrolle Europas in der Bekämpfung von Steuerflucht würde Finanzmittel generieren.

Die Rolle Deutschlands und der Hoheinkommensländer

Hoheinkommensregionen haben immer eine gewisse Solidarität zu zeigen. Innerhalb eines Landes und daher auch innerhalb einer Wirtschaftsgemeinschaft. Aber ihre wichtigere Funktion ist die Lokomotive-Funktion. Dadurch dass sie selbst ihre Wirtschaft und Gesellschaft verbessern, zeigen sie, wie Erfolge aussehen („Best Practice“). Und dies motiviert andere Länder. Auch indem sie Platz frei machen für Tätigkeiten, die andere Länder übernehmen können. Die Qualitätsleiter gemeinsam hinaufsteigen ist ein gutes Bild für Hoch- und Niedrigeinkommensländer, für Defizit- und Gläubigerländer. Wenn reiche Länder einen Niedriglohnsektor zementieren oder gar fördern, schaden sie auch der eigenen Bevölkerung.

Deutschland wird heute national und international als Erfolgsmodell gesehen. Die Leistungsbilanz ist hochaktiv, die Autoindustrie boomt durch Chinaexporte, das Budgetdefizit ist weggeschmolzen, die Arbeitslosigkeit niedrig. Dennoch täuscht das Bild, wenn man es aus Sicht der langfristigen Ziele einer Wirtschaft und Gesellschaft sieht: Wohlfahrtssteigerung im Sinne von ökonomischen, sozialen und ökologischen Fortschritten ist das primäre Ziel einer Volkswirtschaft.

Hinsichtlich des Einkommensziels liegt Deutschland 2012 beim BIP pro Kopf (kaufkraftbereinigt) mit 31.200 Euro an 7. Stelle der EU-Länder. 1993 war Deutschland noch das drittreichste Land. Nimmt man die Löhne je Beschäftigten, so liegen sie 2012 in der Gesamtwirtschaft an 11. Stelle, etwas unter dem Durchschnitt der Eurozone. Die Industrielöhne, die lange Zeit die höchsten waren, liegen nur knapp darüber. Die Wirtschaftsleistung stieg im Schnitt 2000 bis 2013 mit 1,1 Prozent nur im EU-Schnitt. Das stärkere Wachstum der letzten Jahre gleicht gerade die schwachen Jahre davor aus. Die Lohnquote sank von 72,6 Prozent im Jahr 2000 auf 68,3 Prozent in 2013.

Unter den sozialen Zielen sticht die hervorragende Position Deutschlands bei der Arbeitslosenquote hervor. Diese liegt mit 5,7 Prozent in 2013 an drittniedrigster Stelle in den EU-27; sie ist niedriger als 2008. Die Beschäftigungsquote liegt mit 72 Prozent an 4. Stelle, nachdem sie 2000 mit 65 Prozent noch an 9. Stelle gelegen war. Sie enthält allerdings eine große und steigende Zahl von Teilzeitjobs. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist seit 2000 zwar gesunken, ihr Anteil an den Arbeitslosen ist jedoch etwa konstant (und mit über 40 Prozent höher als im EU-Schnitt). Zudem ist der Niedriglohnsektor auf ein Fünftel der Beschäftigten gestiegen und liegt über dem internationalen Durchschnitt. Die Sozialausgaben liegen über dem EU-Schnitt, sind aber unterdurchschnittlich gestiegen. Zudem ist die Armutsgefährdungsquote seit 2000 von 10 Prozent auf 16 Prozent in 2011 (nach Sozialtransfers) gestiegen. Dies bedeutet einen Rückfall vom 3. Platz auf den 14. Platz (in der Veränderung zwischen 2000 und 2012 nimmt Deutschland Rang 26 ein). Die Spreizung der Löhne – gemessen an der Relation des höchsten Fünftels zum niedrigsten – ist von 3,5 auf 4,5 gestiegen, dies bedeutet einen Rückfall vom 8. auf den 14. Rang, in der Dynamik liegt Deutschland damit an 22. Stelle. Beim Gini-Koeffizienten (Indikator für personelle Ungleichheit) ist Deutschland von Rang 6 auf die 14. Stelle abgerutscht (und nimmt in der Veränderung Rang 24 ein). Fasst man die drei Verteilungsindikatoren zusammen, ist Deutschland vom 6. Rang auf den 14. Rang zurückgefallen, in der Veränderung bedeutet das Rang 24.

Hinsichtlich des Nachhaltigkeitsziels liegt Deutschland bei der Ressourcenproduktivität (Materialverbrauch/Wirtschaftsleistung) an 7. Stelle und konnte sie seit 2000 stärker steigern als der EU-27-Schnitt. Deutschland konnte auch den Anstieg von Treibhausgasen (pro Euro Wirtschaftsleistung) um 27 Prozent senken. Mit dieser Verbesserung liegt Deutschland allerdings nur an 18. Stelle unter den 27 EU-Ländern. Der Wert für 2009 ist mit 0,41 etwas höher als im Schnitt der EU-27, auch höher als in Frankreich und fast doppelt so hoch wie in Schweden. Der Energieverbrauch relativ zur Wirtschaftsleistung ist in Deutschland seit 2000 gesunken (-21 Prozent), doch die Veränderung ist unterdurchschnittlich (18. Stelle). Bezüglich des Anteils der erneuerbaren Energien liegt Deutschland an 13. Stelle in der EU (der Anteil hat sich seit 2000 verdreifacht). Bei Schwefeldioxid, Stickoxiden und flüchtigen organischen Verbindungen erreicht Deutschland immer bessere (niedrigere) Werte als der EU-Schnitt; die Verbesserungen gegenüber 2000 sind bei allen drei Luftschadstoffen aber unterdurchschnittlich. Insgesamt ist auch das ökologische Gesamtergebnis enttäuschend. Im Schnitt der Indikatoren erreicht Deutschland im letztverfügbaren Jahr Rang 10 unter den 27 EU-Mitgliedsländern, gemessen an der Dynamik seit 2000 liegt Deutschland auf dem 19. Rang.

Politikänderungen sind auch in Deutschland notwendig

Budgetsanierung und Überschüsse in der Leistungsbilanz sind letztlich keine Ziele. Budgetdefizite und überhöhte Löhne zu senken kann wichtig werden, wenn hier Regelkreise so stark verletzt sind, dass sie zu Blockaden bei der Erreichung der anderen Ziele führen (z. B. können Defizite notwendige Forschungs- oder Gesundheitsausgaben verhindern, hohe Löhne können eine Entindustrialisierung bewirken). Hohe Löhne (relativ zur Produktivität) und Marktanteilsverluste sind jedoch in Deutschland seit mindestens fünf Jahren nicht mehr der Fall. Nach der Wiedervereinigung war die Arbeitslosigkeit hoch und die Löhne europäische Spitze, heute sind Bildungsqualität, Rückfall in der Nachhaltigkeit und steigende Ungleichheit die größten Probleme.

Will Deutschland die Wohlfahrt im Interesse seiner Bürgerinnen und Bürger erhöhen, müsste es seine Wachstumsrate anheben, von der 7. Stelle im Pro-Kopf-Einkommen versuchen, ins Spitzentrio zurückzukehren, die Löhne mindestens im Ausmaß der Produktivität erhöhen (oder auf Grund des hohen und unnötigen Leistungsbilanzüberschusses und der gesunkenen Lohnquote noch mehr). Es müsste die Spreizung zwischen reich und arm und das zunehmende Verfehlen der Umweltziele korrigieren. Deutschland kann – gerade wenn es die Wohlfahrtsziele für seine eigene Bevölkerung verfolgt – auch die Ungleichgewichte in Europa und die eigenen Transferzahlungen (etwas) verringern. Wenn es Bankenunion, Eurobonds, Kreditaktionen für Klein- und Mittelbetriebe und Effizienzsteigerung in der Energienutzung bremst, schadet es dagegen auch den eigenen langfristigen Interessen.⁵

Sommer 2013: Kritische Weichenstellung für Europa

Die meisten Beobachter sehen Europa heute als stabiler als vor einem Jahr, und das ist im Prinzip auch richtig. Aber die wirtschaftliche Lage ist schwieriger, die Konjunktur zieht nicht an, und Europa ist die Region mit dem geringsten Wachstum. Die Arbeits-

losigkeit steigt, die Aktivkomponente zur Schaffung von Arbeitsplätzen (kurzfristig) und die Forcierung von Innovation, Bildung (langfristig) bleiben zu schwach. Energieeffizienz und alternative Energieträger, Verbesserung der Governance von Staaten und Banken erfolgen viel zu langsam; in Südeuropa, in Brüssel und in den reicheren EU-Ländern. Teilweise sind sogar Gegenbewegungen stärker geworden: gegen die Bankenunion (hier wollen Länder mehr mitreden), gegen Priorität der Energieeffizienz (billig ist heute wieder die zentrale Forderung), gegen die Stützung der Kleinbetriebe durch EZB-Aktionen. Die unbegrenzte Kaufzusage für Staatsschulden, die so entscheidend für die Stabilisierung war, wurde mit juristischen Mitteln angefochten. In dieser Situation könnte es sein, dass die Geduld der Arbeitslosen, aber auch der Steuerzahler in Gläubigerländern überspannt wird und sie sich für populistische Lösungen entscheiden.

Dem EU-Gipfel am 27./28. Juni kommt entscheidende Bedeutung zu. Werden die Mittel der EIB und der Regionalförderung nachvollziehbar schneller und gezielter zur Schaffung von Beschäftigung verwendet? Werden die Finanzierungsprobleme der Klein- und Mittelbetriebe in Südeuropa verringert? Wird ein Konzept für einen Schuldenschnitt für Südeuropa angedacht? Werden die Aktivziele im Bereich Bildung, Forschung, Ökologisierung auch in Zeiten der Knappheit der Budgets eingehalten?⁶

Wenn Europa nicht an einigen dieser Linien Fortschritte macht, könnte das Erwachen im Herbst bitter sein. Die Finanzmärkte könnten ihre positive Einstellung hinsichtlich der Stabilität wieder zurücknehmen. Dann stocken Reformen im „Süden“ und realwirtschaftliche Nachfrage im „Norden“, und Brüssel müsste steigende Arbeitslosigkeit, Ungleichgewichte und Staatsverschuldung koordinieren. Die Alternative, ein sozioökonomisches Modell zu entwickeln, das auch für andere Länder vorbildhaft ist, verlangt Visionen, Konsequenz und den Abschied von alten Prioritäten. Neue strategische Ansätze sind nötig und möglich, für Südeuropa, für Deutschland, für Brüssel. Sie werden im Projekt WWWforEurope entwickelt.⁷

- 1 Prof. Dr. Karl Aiginger ist Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien. Er koordiniert 33 europäische Forschungsinstitute im WWWforEurope-Projekt. Dank für die wissenschaftliche Assistenz an Dagmar Guttman und für kritische Kommentare von Markus Leibrecht. Dieser Text basiert auf einem Vortrag, den der Autor auf der Sommertagung des Kocheler Kreises für Wirtschaftspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (14.- 15.6.13) in Berlin gehalten hat.
- 2 K. Aiginger: Austerity Should Be Complemented with a ‚Social Pact‘, EurActiv, 16. Mai 2013, <http://www.euractiv.com/priorities/karl-aiginger-austerity-compleme-interview-519651>.
- 3 K. Aiginger, O. Cramme, S. Ederer, R. Liddle, R. Thillaye: Reconciling the Short and the Long Run: Governance Reforms to Solve the Crisis and Beyond, European Policy Brief No. 1, WWWforEurope, September 2012.
- 4 K. Aiginger: The ‚Greening‘ of Industrial Policy, EurActiv, 21. Mai 2013, <http://www.euractiv.com/sustainability/greening-industrial-policy-analysis-519874>.
- 5 K. Aiginger, T. Leoni: Germany Needs a New Growth Path, Friedrich-Ebert-Stiftung, Perspektive, Oktober 2012.
- 6 K. Aiginger, P. Huber, M. Firgo: Policy Options for the Development of Peripheral Regions and Countries of Europe, European Policy Brief No. 2, WWWforEurope, Dezember 2012.
- 7 Das Projekt „WWWforEurope“ entwirft einen „Neuen Wachstums- und Entwicklungspfad für Europa“. Ergebnisse sind abrufbar unter: <http://www.foreurope.eu/>.