

01/2021

POLARISIERUNG ODER KONVERGENZ?

Zur ökonomischen Zukunft des vereinten Europas

AUF EINEN BLICK

In den beiden zurückliegenden Dekaden lässt sich innerhalb Europas ein Prozess ökonomischer Polarisierung beobachten, der zu einer zunehmenden Wohlstandslücke zwischen den europäischen Ländern geführt hat. Dieser Prozess spiegelt sich auch auf Ebene der technologischen Kapazitäten wider. Diese technologische Polarisierung unter den Mitgliedstaaten trägt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer weiteren Divergenz der Lebensstandards bei. Nur wenn bisherige wirtschaftspolitische Routinen in der Eurozone und der Europäischen Union kritisch hinterfragt und neue, gezielte politische Maßnahmen ergriffen werden, kann dieser desintegrativen Entwicklung entgegengewirkt werden.

Die Sicherung und der Ausbau von Frieden, Freiheit und Wohlstand für alle Europäer_innen bildet den ideellen Kern des europäischen Integrationsprozesses. Dieser Prozess beruht auf dem Versprechen eines harmonischen und geeinten Europas, das nicht nur durch „ewigen Frieden“ (Kant 1795), sondern auch durch steigende und gleichmäßig verteilte Prosperität gekennzeichnet sein soll (Europäische Union 1992).

Im Kontrast zum utopischen Potenzial dieses Versprechens steht eine ganze Reihe aktueller Herausforderungen, die das Erreichen dieses ambitionierten Ziels erschweren. Diese Herausforderungen lassen sich im Wesentlichen in zwei Gruppen unterteilen. Zum einen bestehen exogene Herausforderungen wie Klimawandel, Digitalisierung oder steigende globale Ungleichheit, die sich vorwiegend aus der allgemeinen gesellschaftlichen und technologischen Entwicklung ergeben. Zum anderen existieren auch endogene Herausforderungen, also Probleme und Fehlentwicklungen, die – zumindest teilweise – aus dem bestehenden europäischen Institutionengefüge resultieren. Diese endogenen Probleme, gerade jene innerhalb der Eurozone, sind jedoch so gewichtig bzw. dominant, dass Europa nicht in

der Lage ist, auf zentrale exogene Herausforderungen in angemessenem Maße zu reagieren. Sie beschränken die politischen und wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten des vereinten Europas, sodass exogenen Herausforderungen nicht mehr die nötige politische Aufmerksamkeit zukommt.

ÖKONOMISCHE POLARISIERUNG ALS ENDOGENES PROBLEM EUROPAS

Zu diesen endogenen Problemen zählt der Prozess ökonomischer Polarisierung, der dem europäischen Konvergenzversprechen (Juncker et al. 2015) diametral entgegensteht: Anstelle der erhofften Angleichung der Lebensstandards innerhalb der Eurozone beobachten wir eine zunehmende ökonomische Divergenz, wobei ökonomisch schwächere Staaten relativ gesehen zusehends ärmer, ökonomisch stärkere Staaten zusehends reicher werden.

Das Phänomen der ökonomischen Polarisierung der Eurozone steht in engem Zusammenhang mit dem inner-europäischen Standortwettbewerb. Der grundsätzliche Vorrang der vier ökonomischen Grundfreiheiten sowie der enge geld- und fiskalpolitische Rahmen der Union hat in diversen Bereichen – von Fragen der Rechtsform von Unternehmungen über arbeitsrechtliche Standards bis hin zur Steuerpolitik – zu einem innereuropäischen Standortwettbewerb geführt. Hierbei konkurrieren die beteiligten Länder um Unternehmensansiedlungen, Exportanteile, Arbeitsplätze oder Anteile am globalen Steuertopf. Dieser Standortwettbewerb hat letztlich zur Herausbildung unterschiedlicher Wachstumsmodelle in Europa beigetra-

>

gen, die entweder auf überlegener Technologie (Nord- und Mitteleuropa), niedrigen Lohnkosten (Teile von Osteuropa) oder finanzieller Deregulierung und niedrigen Gewinnsteuersätzen (z. B. Irland, Luxemburg, Niederlande) beruhen und ökonomisch unterschiedlich erfolgreich sind (vgl. Gräbner et al. 2019a; Gräbner et al. 2019b). Darüber hinaus haben jene Länder, die in diesem europäischen Standortwettbewerb mit keinem dieser Vorteile aufwarten können, in den allermeisten Fällen mit ökonomischer Stagnation zu kämpfen, die mittelfristig jedes Vertrauen in das europäische Konvergenzversprechen untergraben muss. Letzteres ist insbesondere für die Ökonomien Südeuropas der Fall.

DIMENSIONEN DER ÖKONOMISCHEN POLARISIERUNG: DIE ROLLE DER TECHNOLOGIE

Für ein tieferes Verständnis des ökonomischen Polarisierungs- und Desintegrationsprozesses in Europa ist es entscheidend zu erkennen, dass dieser Prozess zugleich mit einer steigenden technologischen Polarisierung einhergeht. So lässt sich auf EU-Länderebene eine relativ stabile Korrelation zwischen technologischen Kapazitäten und dem Einkommensniveau beobachten (Hidalgo/Hausmann 2009), die nahelegt, dass sich eine ansteigende technologische Polarisierung mittelfristig in noch höhere Einkommensunterschiede übersetzt. Zudem weisen empirische Analysen darauf hin, dass eine Wechselwirkung zwischen dem technologischen Fortschritt und der Wirtschaftsentwicklung eines Landes besteht: Größere technologische Kapazitäten erhöhen also die wirtschaftliche Dynamik, während ein stärkeres Wachstum wiederum die Entwicklung der technologischen Kapazitäten eines Landes stärkt. Diese Wechselwirkung zeigt sich beispielsweise darin, dass in den südeuropäischen Ländern, die von der Finanzkrise 2008/09 stärker und nachhaltiger als andere Länder in der Eurozone betroffen wurden (Gräbner et al. 2020), die technologischen Kapazitäten bzw. Fähigkeiten nach der Krise im Vergleich zum Vorkrisenzeitraum weitgehend stagnierten, während etwa Deutschland seine globale Vorreiterrolle hinsichtlich technologischer Standards weiter ausbauen konnte.

Die allgemeine ökonomische Entwicklung spiegelt sich in den Mitgliedstaaten der Union also auch auf Ebene der technologischen Kapazitäten bzw. Entwicklungsdynamiken wider: Eine schwächere Wirtschaftsentwicklung geht mit einer geringeren Innovationsneigung bzw. kleineren Produktivitätssteigerungen einher. Dies impliziert zugleich die Möglichkeit von Pfadabhängigkeiten, d. h. die ungleichen technologischen Kapazitäten führen zu Wachstumsdifferenzen, die in der Folge die ursprüngliche Ungleichverteilung der technologischen Kompetenzen weiter verstärken. Ein solcher pfadabhängiger Prozess ist – ohne weitere politische Steuerung – prädestiniert, sich in Zukunft in immer größeren Einkommensunterschieden und somit in einer weiteren Zunahme der ökonomischen Divergenz in der europäischen Wirtschaftsentwicklung niederzuschlagen, da jene Länder, die seit der Finanzkrise sukzessiv rela-

tive Wohlstandsverluste erleiden, in Gefahr geraten, auch auf Ebene technologischer Standards zunehmend abgehängt zu werden.

AKTUELLE POLITIKEN ALS VERSTÄRKER TECHNOLOGISCHER POLARISIERUNG

Dieser pfadabhängige Prozess, in dem ausbleibender wirtschaftlicher Erfolg in einer Zeitperiode die Ausgangsposition für die nächste Periode weiter schwächt, kann als zentrale Triebkraft des europäischen Desintegrationsprozesses verstanden werden, der zumeist durch die Unterscheidung unterschiedlicher „Wachstumsmodelle“ charakterisiert wird. Dabei waren innerhalb der Eurozone vor der Finanzkrise ein exportorientiertes und ein kreditbasiertes Wachstumsmodell dominant, wobei ersteres vor allem in Mittel- und Nordeuropa, zweiteres vor allem in Südeuropa relevant war. Nach der Krise erwies sich zumindest das kreditbasierte Modell, das in den meisten südeuropäischen Ländern auf einer Ausweitung der Schulden des privaten Sektors beruhte, als nicht langfristig tragfähig. Erweitert man diese Typologie und bezieht die gesamte EU in die Betrachtung mit ein, ergeben sich, wie bereits angedeutet, zwei weitere „Wachstumsmodelle“: zum einen Länder wie Irland, Luxemburg oder die Niederlande, die durch finanzwirtschaftliche und steuerpolitische Liberalisierung aus diesem engen Korsett auszubrechen versuchen; zum anderen osteuropäische Länder, die durch ihr vergleichsweise niedriges Lohnniveau zusätzliche industrielle Investitionen anziehen können. Beide Strategien sind allerdings nicht ohne Weiteres auf andere Länder übertragbar, denn weder kann der Weg Irlands oder Luxemburgs von allen Staaten beschritten werden, ohne in einen destruktiven Unterbietungswettbewerb in zentralen Politikbereichen auszuarten, noch scheint es ökonomisch erstrebenswert oder politisch tolerierbar, die Löhne europaweit auf osteuropäisches Niveau zu senken. Aus diesen national erfolgreichen Strategien lässt sich also für eine gesamteuropäische Lösung des Dilemmas der Polarisierung leider nur wenig gewinnen.

Hinzu kommt, dass auch die bisherigen Politiken auf europäischer Ebene bestehende Polarisierungstendenzen eher verstärken denn abschwächen. Die restriktive fiskalpolitische Linie der EU und das gemeinsame Wettbewerbsrecht setzen der Umsetzung alternativer Strategien, die auf einer Ausweitung staatlicher Aktivitäten im Bereich der Konjunktursteuerung oder der Innovations- und Industriepolitik beruhen, sehr enge Grenzen. Zwar wird auf Ebene der praktischen Implementierung der EU-Budgetregeln formal versucht, durch Inklusion einer „konjunkturellen Komponente“ bei der Berechnung struktureller Defizite auf aktuelle ökonomische Entwicklungen einzugehen. Dennoch zeigt eine genaue Evaluation der in diesem Kontext verwendeten Modellroutinen, dass die konkrete Implementierung der EU-Budgetregeln nach wie vor eine prozyklische Wirkung hat und damit Länder im kontinuierlichen Abschwung – wie etwa Italien – viel stärker negativ betrifft als Länder, die zumindest punktuell höhere Wachstumsraten erzielen können (Heimberger/Kapeller 2017). Somit hat

die fiskalische Leitpolitik eine asymmetrische Wirkung, die geneigt ist, die durch das Herausbilden unterschiedlicher Wachstumsmodelle in der Eurozone entstandene pfadabhängige Divergenz weiter zu verstärken.

Ähnliches kann über andere europäisch geprägte Politikbereiche gesagt werden: So hat die gemeinsame europäische Geldpolitik klassische Instrumente der nationalen Geld- und Währungspolitik, wie etwa einseitige Wechselkursabwertungen, obsolet gemacht, sieht aber zugleich hohe Hürden für jene vor, welche versuchen, die technischen Potenziale einer europäischen Nationalbank für die Finanzierung konkreter Politiken – etwa für Investitionen in strukturschwache Regionen oder zur Bewältigung des Klimawandels – nutzbar zu machen. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zeichnen sich europäische Initiativen bisher durch einen einseitigen Fokus auf die fortschreitende Liberalisierung von Arbeitsverhältnissen aus und negieren dabei, dass stabile Beschäftigungsverhältnisse sowohl konjunkturell hilfreich als auch innovationspolitisch förderlich sind (Zhou et al. 2011). Die Arbeitsmarktpolitik wirkt damit ebenso polarisierungsverstärkend, da sie zwei Aspekte – die konjunkturelle Entwicklung und die Innovationskapazität – negativ beeinflusst, die für eine Umkehrung gegenwärtiger Trends zentral erscheinen.

Abschließend ist auch die fehlende Ausweitung der europäischen Steuerpolitik in Richtung einer höheren Transparenz und Harmonisierung der Mindeststeuersätze – vor allem im Bereich der Gewinn- und Kapitalertragsteuern – ein Faktor, der den bestehenden Standortwettbewerb zwischen den EU-Mitgliedsländern weiter verstärkt und Anreize schafft, Wettbewerbsvorteile durch steuerpolitische Unterbietungsstrategien zu erzielen.

Im Gesamtbild zeigt sich, dass europäische Politiken bisher mit wenigen Ausnahmen (wie etwa den Struktur- und Regionalfonds oder dem jüngst beschlossenen EU-Wiederaufbaufonds) bestehende Polarisierungstendenzen weitgehend ignorieren und in zentralen Politikbereichen wie der Fiskal- oder Arbeitsmarktpolitik tendenziell eher weiter verstärken als abschwächen. Dazu passt die oftmals fehlende – oder verfehlte – Langfriststrategie in der europäischen Technologie- und Infrastrukturpolitik, die nach wie vor in viel zu geringem Maße versucht, Zukunftsbereiche wie Verkehrsinfrastruktur, klimafreundliche Technologien oder Nutzung neuer digitaler Spielräume in einem europäischen Sinne zu gestalten. Nirgendwo ist dies in Zeiten des Klimawandels so klar ersichtlich wie bei der Betrachtung des Fehlens einer transkontinentalen Schieneninfrastruktur, deren Aufbau in den vergangenen beiden Dekaden in beschämend hohem Maße an vermeintlich effiziente Marktmechanismen delegiert wurde.

POLITIK ZUR FÖRDERUNG ÖKONOMISCHER UND TECHNOLOGISCHER KONVERGENZ

Aus all diesen Faktoren ergibt sich, dass eine Umkehrung des ökonomischen Polarisierungsprozesses in Europa in ein Maßnahmenpaket eingebettet werden muss, zu dessen Inhalt auch ein grundsätzliches Hinterfragen jener wirtschaftspolitischen Pfeiler der Eurozone gehört, die die be-

stehende Entwicklung zumindest teilweise mitverursacht haben. Sich aus der Falle endogener Fehlentwicklungen zu befreien, die zur stärkeren Polarisierung beitragen, ist dabei auch Voraussetzung, um neu auftretenden exogenen Herausforderungen möglichst entschieden entgegenzutreten zu können. Demzufolge sind alte Dogmen der Fiskal-, Geld- und Arbeitsmarktpolitik in der Eurozone und der EU stringent zu hinterfragen, während zeitgleich neue und alternative Strategien zur sozioökonomischen Entwicklung Europas entwickelt werden müssen.

Die Korrektur alter Fehler und Dogmen in der europäischen Wirtschaftspolitik umfasst dabei jedenfalls die Ebene der grundlegenden Werthaltungen: Anstelle des eindimensionalen Lissabon-Ziels, die EU zum „wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum“ der Welt zu erheben, gilt es, neue Begriffe gesellschaftlichen Wohlstands zu finden, die mit einer sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung tatsächlich kompatibel sind. Ebenso ist der ungehemmten Konkurrenz der Standorte eine europäische Solidarität entgegenzustellen, die insbesondere durch jene Länder getragen werden kann, die von den Entwicklungen der vergangenen Jahre besonders profitiert haben. Dies bedeutet nicht nur, dem Modell der steuer- und finanzpolitischen Liberalisierung auf europäischer Ebene durch mehr wirtschaftspolitische Koordination Einhalt zu gebieten, um dem Standortwettbewerb Grenzen zu setzen. Es bedeutet auch, dass wirtschaftlich starke Ökonomien durch die Aufrechterhaltung hoher Lohn- und Sozialstandards, öffentliche Investitionsprogramme und eine größere innereuropäische Zahlungsbereitschaft (etwa in Form temporärer Zuschüsse) aktiv in den europäischen Zusammenhalt investieren.

Zugleich gilt es, traditionelle Eckpfeiler der Geld- und Finanzpolitik zu überdenken, um die nötigen Spielräume und Ressourcen zur Bewältigung innerer Widersprüche wie äußerer Herausforderungen sicherzustellen. In diesem Kontext scheint es vor allem geboten, die institutionelle Architektur – und damit die politischen Handlungsmöglichkeiten – der Wirtschafts- und Währungsunion zu reformieren (z. B. durch eine problemadäquate Weiterentwicklung des fiskalpolitischen Regelwerkes) und zu komplettieren (z. B. durch die Etablierung einer substanziellen gemeinsamen fiskalischen Kapazität) sowie auf dieser Basis sowohl das Mandat der EZB zu ergänzen (etwa um Bereiche wie Arbeitsmarktstabilisierung, Spekulationsabwehr oder Finanzierung gesamteuropäisch relevanter Investitionen) als auch die Regulierung der Finanzmärkte stärker voranzutreiben, um das Problem finanzieller Instabilität durch rapide Kapitalflüsse, „Too big to fail“-Banken oder intransparente Schattenbanken besser unter Kontrolle zu bekommen.

Neben dieser Änderung etablierter Praktiken und Institutionen braucht es aber auch neue und innovative Strategien, die stärker auf eine grundlegende strategische Repositionierung Europas als gestaltende Kraft in der globalen Wirtschaftsordnung abzielen. Diese Repositionierung müsste die menschen-, arbeits- und umweltrechtlichen Anforderungen an europäische Handelspartner stark aufwerten und im Zweifelsfall auch mit Importsanktionen verknüpfen. Ein solches Konzept eines „zivilisierten Handels“

(Kapeller et al. 2016) könnte die ausgereiften wohlfahrtsstaatlichen Systeme Europas vom Standortnachteil im internationalen Wettbewerb (wieder) zu einem Vorbild für die globale gesellschaftliche Entwicklung erheben und würde kurzfristig gerade den Industrien in Südeuropa stark nutzen, die sich, im Gegensatz zu vielen Industriezweigen Nord- und Mitteleuropas, in einem kaum zu gewinnenden Preiskampf um Marktanteile mit (süd)ost-asiatischen Herstellern befinden. Zugleich ließe sich mit einer solchen Weichenstellung auch die Herausforderung einer steigenden globalen Ungleichheit adressieren, die ohne eine Aufwertung menschenrechtlicher Grundsätze und der damit verbundenen arbeits- und sozialpolitischen Standards auf globaler Ebene nur schwer denkbar ist.

Eine zweite Säule dieser wirtschaftspolitischen Repositionierung Europas könnte in einer gemeinsamen Infrastruktur-, Industrie- und Technologiepolitik liegen, die den durch technologische Veränderung induzierten sozioökonomischen Wandel gezielt zu gestalten versucht, um exogene Zukunftsherausforderungen – vor allem den Klimawandel und den Umweltschutz – gezielt und mit Nachdruck zu adressieren. Eine solche gestaltende Funktion des Staates in spezifischen Bereichen – insbesondere in Grundlagenforschung, Basisinfrastruktur und sozialer Daseinsvorsorge – kann dabei nicht nur auf erfolgreiche historische Beispiele und Vorbilder verweisen (vgl. Kennedy 1999; Mazzucato 2013), sondern bildet auch die vermutlich einzig tragfähige Basis für erfolgreiche politische Herangehensweisen an sektorale Problemstellungen, etwa im Bereich der transkontinentalen Verkehrsinfrastruktur, der Emissionsregulierung in der industriellen Produktion oder der wohlfahrtssteigernden Nutzung der Potenziale digitaler Technologien. Komplementieren könnte man eine derartige Herangehensweise mit einer gezielten Industriepolitik, die auf den Ausbau technologischer Kapazitäten in wirtschaftlich nachhinkenden Mitgliedsländern und somit auf einen regionalen Wohlstandsausgleich fokussiert (Pianta 2015). So könnten die nötigen Produktionskapazitäten im Bereich zukunftsrelevanter Technologien in einer Weise aufgebaut werden, die auch zu einem Abbau der regionalen und nationalen ökonomischen Disparitäten Europas beiträgt.

Die Umsetzung einer solchen Politik im nötigen Ausmaß braucht dabei eine grundlegend neue Finanzierungsstrategie. Sie könnte als dritte Säule einer Repositionierung der europäischen Wirtschaftspolitik verstanden werden und sowohl die Schaffung neuer Einnahmequellen als auch das Hinterfragen bisher etablierter Finanzierungsmodalitäten umfassen. Mit Bezug auf Ersteres wäre etwa eine Digitalsteuer, eine europäische Vermögen- bzw. Kapitalertragsteuer, eine Finanztransaktionssteuer oder ein direkter Verkauf von Emissionslizenzen im Rahmen des europäischen Emissionslizenz-Handelssystems anzudenken. Dabei geht es dann vor allem darum, Finanzierungssicherheiten für zentrale Zukunftsprojekte auch jenseits privater Kapitalquellen sicherzustellen – eine Anforderung, die wohl oder übel auch dazu führen muss, die Grundausrichtung der EZB zumindest stellenweise grundlegend zu überdenken.

Im Ganzen zeigen diese Ausführungen, dass sich Europa grundsätzlich selbst aus seiner misslichen Lage befreien kann. Allerdings wird dies nur durch eine selbstbewusste

Repositionierung im Sinne eines Europas gelingen, das sich den Zukunftsherausforderungen des 21. Jahrhunderts tatsächlich geeint stellt – und das auch dann, wenn die kurzfristigen Anreize mancher Nationen und Politiker_innen einem solchen gemeinsamen Vorgehen entgegenzustehen scheinen.

Autor

Prof. Dr. Jakob Kapeller ist Professor für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen sowie Leiter des Instituts für die Gesamtanalyse der Wirtschaft an der Johannes Kepler Universität Linz.

Literaturverzeichnis

- Europäische Union 1992: Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 191.
- Gräbner, C.; Heimberger, P.; Kapeller, J. 2019a: Wirtschaftliche Polarisierung in Europa, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn; Berlin.
- Gräbner, C.; Heimberger, P.; Kapeller, J.; Schütz, B. 2019b: Structural Change in Times of Increasing Openness: Assessing Path Dependency in European Economic Integration, in: *Journal of Evolutionary Economics* 30, S. 1.467–1.495.
- Gräbner, C.; Heimberger, P.; Kapeller, J.; Schütz, B. 2020: Is the Eurozone Disintegrating? Macroeconomic Divergence, Structural Polarisation, Trade and Fragility, in: *Cambridge Journal of Economics* 44 (3), S. 647–669.
- Heimberger, P.; Kapeller, J. 2017: The Performativity of Potential Output: Pro-Cyclicality and Path Dependency in Coordinating European Fiscal Policies, in: *Review of International Political Economy* 24 (5), S. 904–928.
- Hidalgo, C.; Hausmann, R. 2009: The Building Blocks of Economic Complexity, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences* 106 (26), S. 10.570–10.575.
- Juncker, J.-C.; Tusk, D.; Dijsselbloem, J.; Draghi, M.; Schulz, M. 2015: Completing Europe's Economic and Monetary Union, The Five Presidents' Report, Brüssel.
- Kant, I. 1795: Zum ewigen Frieden: Ein philosophischer Entwurf, Königsberg.
- Kapeller, J.; Schütz, B.; Tamesberger, D. 2016: From Free to Civilized Trade: A European Perspective, in: *Review of Social Economy* 74 (3), S. 320–328.
- Kennedy, D. M. 1999: *Freedom from Fear: The American People in Depression and War 1929–1945*, Oxford.
- Mazzucato, M. 2013: *The Entrepreneurial State*, London.
- Pianta, M. 2015: What Is to Be Produced? The Case for Industrial Policy, in: *Intereconomics* 50 (3), S. 139–145.
- Zhou, H.; Dekker, R.; Kleinknecht, A. 2011: Flexible Labor and Innovation Performance: Evidence from Longitudinal Firm-Level Data *Industrial and Corporate Change* 20 (3), S. 941–968.

Impressum

© 2021

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,
www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Markus Schreyer, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-814-2