

Südeuropa: Problemzone oder Brücke in die Zukunft

Südeuropas Probleme wurden viele Jahre durch einen aufgeblähten Staats- bzw. Bankensektor sowie die Euro-Mitgliedschaft überdeckt. Doch auch die in der Finanzkrise aufgelegten Hilfsprogramme waren einseitig und konnten die Probleme nicht lösen. Im aktuellen Policy Brief der Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) fordern Experten einen Strategiewechsel und schlagen Alternativen vor.



Die gesellschaftlichen Konflikte in Südeuropa werden sich verschärfen, prognostizieren Experten im aktuellen ÖGfE Policy Brief. Grund seien die unausgewogenen Maßnahmen der europäischen und nationalen Ebene. Foto: EC

Südeuropa wird als Problemzone Europas gesehen. Es hat schon vor der Finanzkrise große Leistungsbilanzdefizite angehäuft. Danach sind die teilweise hohen (Griechenland), teilweise aber nicht außergewöhnlichen (Spanien, Portugal) Schulden explodiert, teilweise durch Bankenprobleme oder "Blasen" im Baubereich, und zusätzlich durch einseitige und falsche Konsolidierungsprogramme. Die Produktion - gemessen am BIP - ist in Griechenland, Spanien und Portugal seit 2008 um durchschnittlich 9 Prozent gesunken.

Der ÖGfE Policy Brief (07'2013) analysiert, wie Südeuropa in die Krise kam, welche Maßnahmen von der Troika verlangt wurden, wie sie gewirkt haben. Der ÖGfE Policy Brief kritisiert das Fehlen wichtiger Teile in den "Reformprogrammen" und schlägt eine problemadäquate alternative Strategie (mit drei Trägern) vor.

Was passierte vor der Krise?

Südeuropa durchlief seit den sechziger Jahren einen beachtlichen Aufholprozess. Die Einkommen der drei Länder Griechenland, Spanien, Portugal (hier Peripherie 3, genannt; P3 abgekürzt) relativ zu Westeuropa (EU-15) stiegen von 54 Prozent im Jahr 1960 auf 82 Prozent im Jahr 2008. In den neunziger Jahren brach der Aufholprozess ab. Dies hatte fünf Gründe:

1. Südeuropa war auf lohnintensive Produkte mit starker Preiskonkurrenz spezialisiert, diese Produkte wurden nun nach Osteuropa bzw. in außereuropäische Standorte verlagert. Dies ist bei steigendem Einkommen und bei gleichzeitigem Markteintritt von Ländern mit niedrigeren Lohnkosten selbstverständlich. Südeuropa hätte auf der Qualitäts- und Technologieleiter eine Stufe hinaufsteigen müssen, etwa in den Maschinensektor, oder in jeder Branche in Segmente mit stärkerer Kundenorientierung.
2. Der Industrieanteil hat sich halbiert, von 20 Prozent in den achtziger Jahren auf 10 Prozent, Bauwirtschaft, Tourismus und der Finanzsektor wurden als ausreichend angesehen, der staatliche Sektor absorbierte Beschäftigung. Mit Hilfe von EU-Programmen wurden Autobahnen und Flugplätze errichtet, aber keine Industrieparks oder Softwarezentren.
3. Die Lohnkosten stiegen im Durchschnitt der 3 Peripherie-Länder zwischen 2000 bis 2008 um 8 Prozent stärker als in den anderen europäischen Ländern. Allerdings ist dies für Länder im Rahmen eines Aufholprozesses "normal". Ungewöhnlich jedoch war das Ausbleiben eines gleichzeitigen Aufholprozesses in der Produktivität. Die Währungsunion ließ diese Entwicklung längere Zeit nicht sichtbar werden, da keine Abwertung erfolgen konnte.

4. Das Leistungsbilanzdefizit der P3 stieg von 4 Prozent (1990) auf 13 Prozent (2008), die Tourismuseinnahmenrelativ zur Wirtschaftsleistung sanken. Die Innovationsausgaben in den P3 sind gering, das Bildungssystem produziert an den Bedürfnissen der Wirtschaft vorbei.

5. Südeuropa ist nicht nur Opfer der Globalisierung, es weigert sich auch ihre Vorteile zu nutzen. Die Exporte in die rasch wachsenden Länder sind trotz kurzer Transportwege gering. Südeuropa hat wegen ineffizienter Häfen aber auch als Folge einer negativen Einstellung zur Globalisierung seine historische Brückenfunktion verloren.

Südeuropa ist zur Finanzierung der Staats- bzw. Bankenschulden heute auf externe Hilfe angewiesen. Diese erfolgte zu Bedingungen, die in Abkommen (Memoranda of Understanding) festgelegt, aber eigentlich von den Gläubigern inhaltlich festgelegt wurden.

Die Fehler in den Konsolidierungsprogrammen

Die Konsolidierungsprogramme sind absolut notwendig. Finanzielle Unterstützung zu geben, ohne die Neuschulden zu begrenzen, ist unverantwortlich, und würde auch die Regeln der EZB verletzen, ebenso die – ohnehin nicht überbordende – demokratische Zustimmung in den Gläubigerländern. Die Programme sind allerdings asymmetrisch, indem die Ausgabenkürzungen zwingend und mit Termin vorgeschrieben wurden, die Strukturreformen und Aktivmaßnahmen vage blieben. Sie verlangen keine Veränderungen der Ausgabenstruktur (z.B. von Militärausgaben zu Ausbildung), keine Reform der Abgabenstruktur (geringere Besteuerung der Arbeit, stärkere von Grundbesitz, Emissionen, Tabak), sie berücksichtigen keine Verteilungswirkungen. Sie definieren keine realwirtschaftliche Hilfe aus den weniger verschuldeten Ländern und begrenzen die Rolle der europäischen Institutionen. Hilfe bei der Aufdeckung von Schwarzkonten und der Bekämpfung von Kapitalexport zur Steuervermeidung wird nicht geboten, die Privilegien von Militär und Kirche werden nicht beschnitten. Die getroffenen Maßnahmen sind einseitig auf Budget- und Lohnkürzungen ausgerichtet.

Die wichtigsten sechs Versäumnisse

1. Die Programme vergessen die industrielle Basis, es fehlen Programme für Firmengründungen oder zur Erhöhung der Attraktivität von Industrieansiedlungen.

2. Die Defizite im Erziehungssystem, die geringe Innovationskraft und der Zustand der Häfen, werden nicht angesprochen. Die Konflikte Griechenlands mit Mazedonien und der Türkei, die Spaltung und Geldwäschefunktion Zyperns bleibt unerwähnt, obwohl diese die Standortattraktivität schwächen.

3. Die Vernachlässigung von Wachstumsclustern, der hohe Öl- und Gasimport, die geringe Nutzung der Solar- und Windenergie (Ausnahme Portugal) werden nicht angesprochen. Die mangelnde Verarbeitung und die hohen Importe des Nahrungsmittelsektors, die Vernachlässigung von Saisonausweitungen und Gesundheitstourismus werden ignoriert.

4. Die vorgeschlagenen Maßnahmen verstoßen explizit gegen die Verteilungsgerechtigkeit - von der höheren Umsatzsteuer bis zur weiteren Senkung von Niedriglöhnen und -pensionen. Grundsteuern oder die Repatriierung von Kapital aus dem Ausland werden nicht verlangt bzw. ermöglicht.

5. Alle passiven Maßnahmen haben Termine, die wenigen aktiven Maßnahmen (wie höhere Mittel aus Regionalfonds oder von der Europäischen Investitionsbank) nicht. Es gibt kein Ziel für die Zahl der Firmengründungen, die aus den Liberalisierungsmaßnahmen (z.B. Taxi, Transport) entstehen sollten.

6. Die Maßnahmen verschärfen die Vorteile der Insider (sicherer Arbeitsplatz, hohe Löhne, Schutz vor Wettbewerb), sie enthalten keine Strategieelemente für die Jugend, für Wiedereinstellungen nach Berufsunterbrechungen oder Betriebsgründungshilfen für Jungunternehmen.

Folgen der Programme

Die Konsolidierungsstrategien haben zwei Erfolge aufzuweisen. Erstens sind die Lohnstückkosten durch Lohnsenkungen nunmehr wieder auf dem Niveau von 2000 - oder sogar leicht niedriger. Dies stimmt gegenüber dem Durchschnitt der europäischen Länder, einem Land gegenüber allerdings nicht: Deutschland hat durch seine aggressive Lohnzurückhaltungsstrategie günstigere Lohnkosten (sie liegen mittlerweile unter dem europäischen Durchschnitt). Allerdings kann es nicht Aufgabe der südlichen Länder sein, die Fehlentwicklung in Deutschland auszugleichen. Zweitens sind die Leistungsbilanzdefizite mehr als halbiert worden, im Schnitt von 13 Prozent auf 4,5 Prozent. Ein Teil davon dürfte nachhaltig sein, der größere Teil ist jedoch eine Folge der gesunkenen Inlandsnachfrage und dürfte sich damit wieder umkehren, sobald die Inlandsnachfrage steigt.

Gleichzeitig ist die Produktion in Südeuropa um 9 Prozent (2008 bis 2013) gesunken (am stärksten in Griechenland mit 23

Prozent). Damit ist zwar nicht der gesamte Fortschritt der letzten 50 Jahre, aber mehr als die Hälfte des Aufholprozesses verlorengegangen. Die Arbeitslosigkeit ist von 9 Prozent auf 20 Prozent gestiegen, die Jugendarbeitslosigkeit liegt bei 50 Prozent.

In keinem Land der P3 besteht die Aussicht durch die Programme die Wettbewerbsfähigkeit rasch wiederzugewinnen oder Wirtschaft und Politik zu erneuern. Die Jugend fühlt sich vom politischen Prozess ausgeschlossen und um ihre Lebenschancen gebracht.

Politikempfehlungen für alternative Strategien

Ownership des Reformprozesses: Die wichtigste Weichenstellung wäre, dass die südeuropäischen Länder sich selbst an die Spitze des Reformprozesses setzen. Griechenland, Spanien, Portugal und Italien müssen nicht reformiert werden, weil es die EU, der Währungsfonds oder die Finanzmärkte wollen, sondern weil die wirtschaftliche Entwicklung dann besser verläuft, die Arbeitslosigkeit geringer und die Einkommen höher sind. Es liegt im Interesse Griechenlands, Spaniens etc. selbst, dass die Arbeitslosigkeit sinkt und die Budgets langfristig in Ordnung sind. Die Gesellschaften dürfen nicht alleine von älteren Männern, sondern müssen auch von der jüngeren Bevölkerung (unter stärkerer Beteiligung von Frauen) getragen werden, Reformpartnerschaften sollen entstehen und die Sozialpartner müssen den Reformprozess unterstützen. Die Wahlen zeigen die dramatische Suche der Länder nach einer neuen Parteienlandschaft und nach neuen Führungspersonlichkeiten (vgl. Fünf Sterne Bewegung in Italien und Syriza in Griechenland). Beide Parteien haben einen hohen Anteil an jugendlichen WählerInnen, die weniger die Botschaften ihrer Führungsgruppe, als die Verweigerung gegenüber traditionellen Parteien und auch den Programmen teilen, die "von außen" aufgezwungen werden.

Vision für Nachkrisenzeit: Die Länder Südeuropas müssen überlegen, welches jene Stärken sind, die sie 2030 wettbewerbsfähig machen. Solar- und Windtechnologie sind naheliegende Chancen für Südeuropa. Exporte in die stark wachsenden Länder im Schwarzmeerraum und nach Nordafrika könnten eine weitere Stärke werden. Die Häfen können Zentrum der Globalisierung sein, Logistikzentren für Europa und Industriezonen anbieten. An den neu ausgebauten Autobahnen und Flughäfen sind Industrie- und Gründungszentren möglich.

Reform der Institutionen: Die Institutionen müssen modernisiert werden: Steueradministration, Erziehungssystem (von Kindergärten bis zu den Universitäten), Sozialpartnerschaft und Jugendorganisationen. Vorbildlich in diese Richtung sind Verträge der Sozialpartner in Spanien mit Autofirmen: Sie garantieren einen Deckel für zukünftige Lohnerhöhungen, gegen das Versprechen ausländischer Konzerne die Produktion und Beschäftigung schrittweise zu erhöhen. Die geschützten Sektoren müssen geöffnet werden, z.B. Taxi, Transportdienste, freie Berufe, Kleingewerbe.

Technologieimport: Auslandsinvestitionen sollen die Produktivität erhöhen und Technologieimporte forcieren. UnternehmerInnen, die im Ausland erfolgreich sind, können als Botschafter dienen, oder mit einer Erstinvestition ein Beispiel geben. Eine Erhöhung der Produktivität, eine neue Industriepolitik ist notwendig: Steuern müssen weg von Arbeit hin zu Grundbesitz und traditioneller Energie verlagert werden.

Der **Fremdenverkehr** muss auf eine neue Basis gestellt werden. Die Saisonen können verlängert werden, Gesundheitstourismus und Alterswohnsitze sollen forciert werden.

Die **Rollenverteilung** muss verändert werden: in allen südlichen Ländern Europas sind Frauen besser ausgebildet, verlassen aber den Beruf und versäumen den Aufstieg. In Parlamenten, Regierung, Management sind Frauen ebenso wenig vertreten, wie die Jugend.

Regionalwirtschaftliche Analysen zeigen, dass es wenige Regionen gibt, die einen Rückstand im Pro-Kopf-Einkommen rasch aufholen. Die kleine Gruppe, der es gelingt, zeigt folgende vier Gemeinsamkeiten: erstens, niedrige Löhne spielen keine Rolle, zweitens die Initiative geht in der Regel von der aufholwilligen Region aus, drittens die Regionen mit höheren Einkommen helfen durch Transfers auch im eigenen Interesse, viertens die Zentrale (Regierung, Hauptstadt) unterstützt den Prozess der Region aktiv (Firgo, Huber, 2012).

Umgelegt auf Südeuropa heißt das, dass die reicheren Länder nicht nur mit Einkommenstransfers helfen müssen, sondern auch mit administrativer Unterstützung, mit Technologieexport und nicht zuletzt auch mit einer Stützung der eigenen Inlandsnachfrage z.B. durch Exzellenz im Bereich der Umwelttechnologie oder durch Verringerung des Niedriglohnsektors.

Die Europäische Union kann helfen,

- (i) indem die Regionalprogramme beschleunigt und von Straßenbau auf Betriebsgründungen umgestellt wird,
- (ii) Wachstumsprogramme ebenso schnell starten wie die Konsolidierung eingefordert wird,
- (iii) Spekulation besteuert und Schwarzgeldtransfer aktiv aufgedeckt wird. Hätten Deutschland und Frankreich nicht eine Fortsetzung der Rüstungskäufe verlangt (als Bedingung für die Hilfe z.B. in Griechenland) und würden steuervermeidende Konten von Bürgern aus den Ländern Südeuropas in Westeuropa rasch an diese Länder gemeldet werden (so wie Deutschland selbst CDs ankaufte, um steuerfreie Einkommen zu ermitteln) und hätte die EU einen stärkeren Druck in Richtung Wiedervereinigung von Zypern gemacht (und damit Militärkosten gesenkt), so wären die notwendigen Transfers durch die Hilfsprogramme deutlich geringer.

Südeuropa: Brücke in die Zukunft

Fassen wir zusammen: Südeuropa erlebt eine Krise, die das Ausmaß der Weltwirtschaftskrise für die Industrieländer teilweise erreicht (Einkommensverluste um 9 Prozent im Durchschnitt der Länder Griechenland, Portugal, und Spanien – 23 Prozent in Griechenland). Dies geschieht auf einem hohen Niveau, nämlich nach einem raschen Wachstums- und Aufholprozess Südeuropas seit 1960. Das Einkommensniveau ist 2013 absolut gesehen somit immernoch weitaus höher als vor dreißig Jahren.

Die Verteilungseffekte der Krise und noch mehr die Konsolidierungsprogramme werden von der europäischen und der nationalen Politik missachtet. Weder die europäischen Maßnahmen noch die nationalen Vorschläge durch die traditionellen Parteien sind verteilungspolitisch ausgewogen. Die gesellschaftlichen Konflikte werden sich daher verschärfen. Jugend und Frauen sind im Konsolidierungsprozess besonders stark betroffen und spielen im politischen und wirtschaftlichen Prozess nicht die Rolle, die sie ihrer Ausbildung nach einnehmen sollten.

Die Hilfe der reichen Länder wird als hoch empfunden, allerdings ist sie ineffizient und oft an eigenen wirtschaftlichen Vorteilen orientiert (Erhalt eines Niedriglohnsektors, Rüstungsexporte, Interesse an Schwarzgeldkonten, Verzögerung der Bankenunion). Sie ist auch schlecht argumentiert und nicht ausreichend demokratisch legitimiert. Der Reformprozess muss getragen werden einerseits durch eine stärkere Eigenverantwortung der Defizitländer, andererseits durch Forcierung der Aktivkomponente für mehr Wachstum auf europäischer Ebene, durch Technologietransfer und Versuche, in den reicheren Ländern die Inlandsnachfrage zu erhöhen- etwa durch anspruchsvollere Umweltpolitik und durch Erhöhung der niedrigeren Einkommen.

Südeuropa ist essentiell für Europa. Es ist die Brücke Europas zu den rasch wachsenden Ländern des Schwarzmeerraums und Nordafrikas. Mit diesen Nachbarn als Partnern ist Europa heute die bei weitem größte Wirtschaftsregion, und würde auch 2030 noch die größte Wirtschaftsregion (gleichauf mit China) sein. Beschränkt sich Europa auf eine Kernzone (ohne Südeuropa, ohne Partnerschaft mit der Schwarzmeerregion, vielleicht auch ohne Großbritannien), so stellt es 2030 weniger als 10 Prozent der Weltwirtschaft. Europa wird kaum mehr in internationalen Gremien vertreten sein und daher die Globalisierung nicht gestalten können. Ohne Südeuropa gibt es ein "Niemandland" zwischen Kerneuropa und den nahegelegenen Wachstumsmärkten. Die heutigen Länder Südeuropas und noch mehr ihre Nachbarn würden sich nach anderen Partnern umsehen.