

Sogar im europäischen Wahljahr sind Reformen möglich und nötig

Der Europäische Rat am 20./21. März ist vor den Wahlen die letzte Chance zum Kurswechsel. Der Autor stellt die Prioritäten, die die Kommission den Ländern dabei vorgeben will, in Relation zur Zwischenbilanz der EU-2020-Strategie und sieht dabei große Defizite bei wichtigen Zielen.



In welche Richtung entwickelt sich die europäische Wirtschaft? Was hat "Europa 2020" gebracht? Foto: dpa

Der Autor



Karl Aiginger ist Direktor des WIFO und Leiter des Projektes »Welfare Wealth and Work for Europe – WWWforEurope – Ein neuer Wachstumspfad für Europa« (EU-FP7) sowie Professor an der Wirtschaftsuniversität Wien. Kontakt: karl.aiginger@wifo.ac.at

Die Konjunktur in Europa erholt sich langsam, nicht mit dem in einem Aufschwung üblichen Tempo, daher bleibt auch die Arbeitslosigkeit hoch. Der Europäische Rat am 20./21. März ist vor den Wahlen die letzte Chance, die konjunkturellen Kräfte zu stützen und die Nationalen Reformprogramme für 2014 in Richtung längerfristiger Ziele zu verändern. Wir stellen die Prioritäten, die die Kommission den Ländern dabei vorgeben will, in Relation zur Zwischenbilanz der EU 2020 Strategie (*European Commission, 2010*), die große Defizite bei wichtigen Zielen zeigt und diskutieren, wie die Europäische Politik auch in einem Wahljahr längerfristige Strategien verfolgen könnte.

2014 - ein Jahr neuer Hoffnung

- 2014 ist ein Jahr, in dem die Hoffnung in Europa zurückkehrt. Nach zwei Jahren Rückwärtsgang beginnt die europäische Wirtschaft wieder zu wachsen, wenn auch bisher noch in Trippelschritten. Selbst in den Krisenländern erholen sich die Exporte. Die Budgetdefizite sind in fünf Jahren von fast sieben auf 3,5 Prozent gesunken – bei allerdings hohem und in vielen Ländern noch steigendem Schuldenstand. Und die Arbeitslosigkeit verharrt bei elf, die Jugendarbeitslosigkeit bei über 20 Prozent.
- Die besseren Konjunkturaussichten und die leichte Entspannung an der Budgetfront eröffnen die Chance zu einem wirtschaftspolitischen Kurswechsel von der rückwärtsgewandten, hastigen Austerität zu einer Vorwärtsstrategie, die Wachstum und Beschäftigung in den Vordergrund rückt und auch die sozialen und ökologischen Ziele als Stärken Europas erkennt.
- Wir empfehlen dem Europäischen Rat, der am 20./21. März zusammen tritt, dringend, die Prioritätsfelder oder zumindest in den Empfehlungen innerhalb der fünf Prioritätsfelder noch zu schärfen und gerade das Jahr 2014 dazu zu nutzen, den Rückstand gegenüber den EU-2020-Zielen deutlich zu verringern.
- Ein genereller Leitsatz wäre, dass jedes Land in den nationalen Reformprogrammen 2014 darstellen soll, wie es in den Jahren 2014 und 2015 ein Viertel des derzeitigen Abstands zu den nationalen Zielen für 2020 schließen wird. Das und nur das würde erlauben, bis 2020 die restliche Lücke zu schließen.
- Zusätzlich sollen gezielte nationale Innovationen in ökologischen und sozialen Bereichen die Erholung stärken und einen Kurswechsel in Richtung Nachhaltigkeit und Verringerung der Armutsgefährdung einleiten.

Ernüchternde Zwischenbilanz für Strategie "Europa 2020"

Ein Blueprint für eine Vorwärtsstrategie liegt vor. „Europa 2020“ nennt drei Kernziele:

- intelligentes Wachstum (smart growth) aufbauend auf Ausbildung und Innovation
- ökologisches Wachstum mit Betonung von Energieeffizienz, erneuerbaren Ressourcen und Reduktion von Emissionen
- inklusives Wachstum, das Arbeitslosigkeit und Armut senkt

Die EU hat quantitative Ziele für Europa vorgegeben, die dann von den Ländern in „Nationale Ziele“ übersetzt wurden. Sie sollen spezifische Bedürfnisse und Gegebenheiten berücksichtigen und – von den Ländern selbst beschlossen – dann auch umgesetzt werden.

Die jüngste Überprüfung der Strategie bringt ernüchternde Ergebnisse:

- Das Ziel, die Beschäftigungsquote auf 75 Prozent zu heben, wird bei Fortschreibung der bisherigen Entwicklung verfehlt, heute liegt die Rate um 6,6 Punkte unter dem Zielwert. 16 Millionen zusätzliche Beschäftigung bis 2020 wären nötig. Deutschland und Österreich sind vorbildlich, weil sie das EU-Ziel schon erreicht haben (und die selbst gesetzten nationalen Ziele erreichbar sind). Südeuropa, aber auch Kroatien, Ungarn und Rumänien erreichen auch die eigenen niedrigen Ziele bei weitem nicht.
- Die Forschungsausgaben sollen bis 2020 auf 3 Prozent der Wirtschaftsleistung steigen, in der Realität verharren sie bei 2,2 Prozent. Die Unterschiede zwischen Nord- und Südeuropa haben sich verstärkt.
- Das Ziel, 20 Millionen Europäer aus der Armutsfalle zu befreien, scheint ebenfalls schwer erreichbar. Nach einer Reduktion von 124 Millionen auf 114 Millionen Personen bis 2009 stieg die Zahl der Armutsgefährdeten seither wieder auf 124 Millionen (2012). 96 Millionen wäre das Ziel, 28 Millionen weniger als heute.
- Nur auf den ersten Blick näher liegt die Zielerreichung bei der Energieeffizienz. Hier waren die Ziele sehr vorsichtig. Zum Anfangserfolg haben der Rückgang der Industriequote, die Stilllegung von Emissionsschleudern in Osteuropa und das verringerte Wachstum in und seit der Finanzkrise beigetragen. Selbst unter diesen Umständen bekennt die Kommission, dass „zusätzliche Anstrengungen“ zur Zielerreichung nötig sind. Und geht man von den Zielen der EU-Roadmap für 2050 aus, die Emissionen durch fossile Energieträger um 80 Prozent einzuschränken, so sind radikalere Maßnahmen gefragt. Ebenso sollte die Energieeffizienz stärker erhöht werden, um die niedrigeren Energiepreise in den USA auszugleichen.

Optionen zur Kurskorrektur

Einiges kann und muss die *Gemeinschaftsebene* dazu beitragen um Europa dynamischer, stabiler und nachhaltiger zu machen. Direkte Mittel können aus dem EU-Budget, Regional- und Strukturfonds, durch die Europäischen Investitionsbank fließen. Der Europäische Schutzschirm und der Fiskalpakt waren wichtige Schritte, die Bankenunion, eine Finanztransaktionssteuer und eine Form gemeinsamer Schuldaufnahme wären die nächsten.

Eine Gelegenheit zur stärkeren Einbindung der Mitgliedsländer in eine Reformstrategie brächte das *Europäische Semester*. Es dient dazu, die Politik der Mitgliedsländer stärker mit der europäischen Politik zu verzahnen und Politiksparten (Fiskalpolitik, Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik, Umweltpolitik) miteinander zu verbinden. Zu diesem Zweck veröffentlicht die Kommission einen Jahreswachstumsbericht, der wirtschaftspolitische Prioritäten festlegt. Diese werden dann auf dem Europäischen Rat im März adaptiert und verbindlich beschlossen. Die Mitgliedsländer haben darauf aufbauend Nationale Reform- und Stabilitätsprogramme zu entwickeln.

Der Mechanismus ist klug konzipiert. Er könnte die Wirtschaftspolitik zwischen EU-Ebene und Ländern koordinieren und eine gesamteuropäische Wirtschaftspolitik forcieren – auch auf Gebieten, wo die EU vertragsmäßig keine Zuständigkeit hat. Gleichzeitig können nationale Unterschiede und Prioritäten („Ownership“) berücksichtigt werden.

Ignorierter Reformdruck, vernachlässigte Optionen

Der aktuelle Jahreswachstumsbericht, der Grundlage für die Wirtschaftspolitik im Jahr 2014 sein soll, wird aber den Herausforderungen, die in der eher dramatischen Zwischenbilanz zur EU 2020 Strategie offenbar werden, in keiner Weise gerecht. Er ist ein lustloses Produkt einer Kommission, die schon im Abtreten ist, und schreibt fast unverändert die Prioritäten des Vorjahres fort.

Er nimmt weder die steigenden Notwendigkeiten von Politikveränderungen (für Wirtschaftsdynamik, sozialen Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit) noch die zunehmende Entfernung der Länder von mittelfristigen Zielen zur Kenntnis.

Die fünf Prioritätsfelder sind exakt dieselben sind wie im Vorjahr:

- Inangriffnahme einer differenzierten, wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung,
- Wiederherstellung einer normalen Kreditvergabe an die Wirtschaft,
- Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit für heute und die Zukunft,
- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Bewältigung der sozialen Folge der Krise,
- Modernisierung der Verwaltungen.

Ein Prioritätsfeld für Nachhaltigkeit fehlt völlig, einzelne Maßnahmen wie effiziente Förderung von Alternativenergien

klingen eher nach Abbau der Förderungen denn als Aufforderung, den Anteil erneuerbarer Energien zu erhöhen.

Die Länder werden nicht aufgefordert, Spielraum für Aktivmaßnahmen durch gezielte Einsparungen zu schaffen, etwa durch (i) Abschaffung der Subventionen auf fossile Energie und Atomenergie, (ii) Fokussierung der Agrarförderung auf neue Arbeitsplätze und biologische Produkte oder (iii) Nutzung des Einsparungspotential durch starke Zusammenarbeit im militärischen Bereich (laut Schätzung zwischen 30 und 120 Milliarden).

Strukturverschiebungen im Steuersystem werden nicht konkret angesprochen wie z.B.

- Erhöhung von Steuern auf Erbschaften, Emissionen und Grundbesitz zur Reduktion der Steuern auf Arbeit (besonders bei niedrigen Einkommen) und für Klein- und Mittelbetriebe
- Schließen von Steuerschlupflöchern, Steuerhinterziehung und Steuerflucht, Besteuerung von Spekulationen zur Reduktion der Steuersätze für die Realwirtschaft

Vorschläge an den Europäischen Rat zu Ergänzungen der Prioritäten

Mit diesem Bericht als Basis wird es unmöglich, jene Dynamik zu erzeugen, die nach einer schwierigen Phase wirtschaftlicher Stagnation und hoher Verschuldung Europa wieder auf jenen Pfad zurückführt, der in der EU-2020-Strategie angesprochen ist.

Im Detail wären folgende Punkte wichtig:

- *Arbeitslosigkeit und sozialer Zusammenhalt:* Es sollte spezifiziert werden, welche Maßnahmen zur Reduktion der Jugend- und der Langzeitarbeitslosigkeit Vorrang haben und welche Finanzierung dafür schon im Jahr 2014 zur Verfügung steht. Aktive Arbeitsmarktpolitik, ein Lehrlingsystem, Migration von Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit zu solchen mit Arbeitskräfte-Knappheit (am besten mit Rückkehr d. h. zirkuläre Migration) sollten Priorität haben. Das Problem der steigenden Einkommensungleichheit wird kaum angesprochen (obwohl sie Konsumnachfrage und dadurch die Erholung dämpft), ebenso wenig, welche Nachfragekomponenten das Wachstum erhöhen sollen, wenn Unternehmen Nettogläubiger bleiben.
- *Governance und Koordination:* „Reformkontrakte“ zwischen Ländern und Kommission sollten näher spezifiziert werden: Das betrifft den Kostenbeitrag der EU und die Spezifikation der Politikbereiche, die sie betreffen können. Sie werden heute von einigen Mitgliedsstaaten skeptisch betrachtet, weil sie als neue Form von restriktiver Politik oder Lohnsenkung bei niedrigen Einkommen gesehen werden. Es sollte klar gemacht werden, dass „Reformen“ auch und besonders Ausbildung, Kinderbetreuung, Industriecluster, soziale Innovation, Prävention im Gesundheitsbereich und Genderausgleich umfassen können und damit eine aktive Länderstrategie unterstützen.
- *Wettbewerbsfähigkeit:* Hier sollte eine „high road competitiveness“ angestrebt werden. Wettbewerbsfähigkeit soll durch Qualifikation und Innovation (inklusive sozialer und ökologischer Innovationen) erreicht werden, nicht primär durch niedrige Kosten. Es ist wichtig, Konkurrenzfähigkeit an den Zielen der Gesellschaft zu messen. Im Forschungsprojekt „Welfare, Wealth and Work for Europe“ wird Wettbewerbsfähigkeit als „Fähigkeit einer Wirtschaft, Beyond-GDP-Ziele zu erreichen“ definiert. Niedrige Preise und Einkommen sind keine Priorität, da sie in der Regel auch die Wohlfahrt senken.
- *Klima- und Energieziele:* Das Europäische Semester sollte Klima- und Energieziele als eigenes Prioritätsfeld definieren, wenn es alle relevanten Politiksparten zusammenfassen will. Im Zentrum der derzeitigen Empfehlungen – verstreut in „anderen“ Prioritätsfeldern – steht nicht die stärkere Nutzung erneuerbarer Energie, sondern die Kosteneffizienz. Selbstverständlich gibt es Effizienzprobleme, aber nicht nur bei erneuerbarer Energie, sondern besonders der weiterhin hohen Förderung für fossile Brennstoffe. Jedes Land soll einen zusätzlichen Beitrag zu höherer Energieeffizienz, Erhöhung des Anteiles der erneuerbaren Energie bzw. kohlenstoffarme Technologien anstreben. Die Subventionen für fossile Energien sollen auslaufen, das entlastet das Budget und macht alternative Technologien attraktiver. Für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs und den Umstieg auf kohlenstoffarme Fahrzeuge sollten nationale Ziele im europäischen Semester verlangt werden. Energiestandards für Wohnungen und Büros sollen verschärft werden. Sie würden die großen Anstrengungen, die die Roadmap bis 2050 fordert, frühzeitig unterstützen und Exporterfolge ermöglichen.
- Europas Innovationskraft leidet unter den geringen Forschungsaufgaben, dem Fehlen von Spitzenuniversitäten und Venture Capital. Statt diese Ausgaben auch in schwierigen Budgetzeiten zu erhöhen, wird die Leitlinie ausgegeben, die Ausgaben „abzusichern“. So kann weder das Forschungsziel von 3 Prozent erreicht noch eine stärkere Dynamik durch soziale und ökologische Innovationen ausgelöst werden.

Hintergrund

Die **Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE)** ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration, steht für offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

Alle bisher erschienenen Policy Briefs finden Sie auf der ÖGfE-Homepage im PDF-Format zum Download: www.oegfe.at/policybriefs

Links

Weiterführende Informationen und Literaturhinweise:

European Commission, Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2010

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

European Commission, Energy Roadmap 2050, COM(2011) 885/2, 2011.

http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/doc/com_2011_8852_en.pdf

Europäische Kommission, Jahreswachstumsbericht 2014, COM(2013) 800 final, Brüssel, 13.11.2013.

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_de.pdf

European Commission, (2014 A), Innovation Union Scoreboard, 2014.

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/innovation-scoreboard/index_en.htm

European Commission, (2014 B), Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2014) 130 final, Brussels, 5.3.2014.

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf

Karl Aiginger, Olaf Cramme, Stefan Ederer, Roger Liddle and Renaud Thillaye (2012 A), Reconciling the short and the long run: governance reforms to solve the crisis and beyond, September 2012.

http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Policybriefs/WWWforEurope_PB_no01_D404.1.pdf

Karl Aiginger, Matthias Firgo and Peter Huber (2012 B), Policy options for the development of peripheral regions and countries of Europe, December 2012.

http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Policybriefs/WWWforEurope_PB_no02_D504.1.pdf

Karl Aiginger, Susanne Bärenthaler-Sieber and Johanna Vogel, Competitiveness under New Perspectives, 2013.

http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope_WPS_no044_MS46.pdf

Die Studien des Konsortiums WWWforEurope (Koordination durch das WIFO, 32 Partner, Forschung im 7. Rahmenprogramm) sind auf www.foreurope.eu abrufbar.

© EurActiv 2008-2014.