



# Strategie 2030

## Europäische Wirtschaftspolitik neu denken

Von Helmut Kramer  
Wien, 27. Jänner 2015  
ISSN 2305-2635

### Handlungsempfehlungen

1. Die Strategie Europa 2020 ist überholt. Die EU braucht rasch eine Strategie 2030, die über ökonomisch-technokratische Entwicklungsziele hinausgeht.
2. Die Chancen der jungen Generation und das Verhältnis zwischen den Generationen sind für die Zukunft zentral und müssen daher in dieser Strategie berücksichtigt werden.
3. Die Krise geht auf Markt- und Staatsversagen zurück. Die ideologischen Gegensätze zwischen Keynes und Hayek entsprechen nicht mehr den Verhältnissen des 21. Jahrhunderts. Sie behindern eine wirkungsvolle Politik. Die EU muss alles tun, sie abzubauen.

### Zusammenfassung

Die EU wird die quantitativen Zielvorgaben für 2020 verfehlen. Die Aussichten auf eine rasche Überwindung der Stagnation sind eher ungünstig: rasch wachsende Belastungen als Folge der Alterung und gleichzeitig der Abbau der überhöhten Staatsschulden schränken den Spielraum für expansive Politik auf Jahre ein. Eine so lange anhaltende Krise zieht auch noch später belastende Langzeiteffekte nach sich. Unter diesen Vorzeichen werden der Rest dieses Jahrzehnts und der Großteil des nächsten stehen. Eine Strategie für 2030 muss davon ausgehen, dass die Krise sich nicht auf ökonomische Zusammenhänge beschränkt, sondern ein Ausdruck eines viel tieferen Epochenwandels ist. Die gebräuchlichen Instrumente der Wirtschaftspolitik behandeln Symptome. Dieser Policy Brief empfiehlt

- Relativierung der modischen Quantifizierung von Entwicklungszielen, die wahre Probleme

häufig verdecken.

- Energischere Ansätze zur Überwindung der Kluft zwischen grundlegenden wirtschaftspolitischen Auffassungen innerhalb der Union.
- Die demographische Alterung ist weniger ein Problem der älteren Generation. Strategische Konzepte müssen sich auf die Jugend konzentrieren und ihre akzeptablen Perspektiven ermitteln.
- Gesellschaftliche Innovationen sind ebenso wichtig wie technologische. Die Sozialwissenschaften müssen zu disziplinübergreifender Arbeit finden, um Relevanz zu gewinnen.

Der eindimensionale Maßstab BIP muss in einen größeren gesellschaftspolitischen gestellt werden. Die angeblich wertfreie Technokratie sollte Fragen wie Lebensweise, Freiheiten, Solidarität, Bildung und Kultur nicht ausweichen.



## Strategie 2030

### Europäische Wirtschaftspolitik neu denken

Die Strategie „Europa 2020“<sup>1</sup> wird ihre Ziele ebenso verfehlen wie die zehn Jahre ältere Lissabon-Strategie für 2010. Das trägt nicht zur Zuversicht in die europäische Zukunft bei. Zwar haben wohl alle Mitglieder der EU angesichts der hartnäckigen Krise auch ihre eigenen Hausaufgaben zu machen, aber eine Überwindung der bedrohlichen Situation ist nicht von nationalen Alleingängen zu erwarten.

Die neue Kommission muss Konsequenzen daraus ziehen, dass Europa nicht nur in eine Wirtschaftskrise geraten ist, sondern in eine veritable Entwicklungskrise, deren Ursachen und Therapien weit über das gewohnte rein ökonomisch-technokratische Gelände hinaus reichen. Als unmittelbare Nothilfe, um ein weiteres Abrutschen zu verhindern, ist die jüngste Investitionsoffensive, die die Kommission Juncker und die Europäische Investitionsbank vorgelegt haben<sup>2</sup>, zwar im Prinzip richtig, jedoch zu klein, und sie scheint wieder auf „Ankurbelung“ bedacht statt auf „Erneuerung“<sup>3</sup>.

Über Jahre andauernde Stagnation zieht langfristig Belastungen der Entwicklung nach sich. Eine wachsende Anzahl bedeutender Ökonomen diskutiert die Situation und ihre Perspektiven im Vergleich zu mehr als zwei „verlorenen Jahrzehnten“ in Japan oder gar unter dem Label „säkulare

Stagnation“<sup>4</sup>. „Säkular“ ist wohl nicht wörtlich zu verstehen, also das ganze Jahrhundert umfassend. „Säkular“ wäre die Krise schon, wenn sie in der zweiten Hälfte des laufenden Jahrzehnts anhalten und im günstigeren Fall im Kommenden abklingen würde. Eine Reihe von Perspektiven sprechen dafür, dass eine rasche Überwindung der heutigen Situation zumindest nicht wahrscheinlicher ist als anhaltende, im schlechteren Fall zunehmende und komplexe Probleme:

- Die Anforderungen an den sozialen Ausgleich nehmen als Folge der demografischen Alterung immer rascher zu. In der Gesellschaft vieler europäischer Länder tun sich tiefe Klüfte der Situation und der Perspektiven auf. Die Politik scheut vor einer ernsten Auseinandersetzung mit diesem höchst brisanten Thema zurück und macht auf „Beruhigung“.
- Die Staatsschulden sind in vielen Ländern untragbar hoch und sollten auf ein vertretbares Niveau gesenkt werden. Vorderhand ist davon auszugehen, dass die Staatsschuldenproblematik den Spielraum für expansive Impulse reduzieren und ein bis zwei Jahrzehnte belastend wirken wird.
- Etliche andere, nicht weniger ernste Aufgaben könnten in den nächsten Jahren unaufschiebbar werden: vor allem in der Klimapolitik muss das Taktieren von entschlossenen Schritten abgelöst werden.

Es wäre sicher falsch, die Zukunft einseitig pessimistisch zu sehen, weil die Wirtschaftsentwicklung stecken geblieben ist. Technologische

1) EU Commission „Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth“. COM(2010)2020, Brussels, 3 March 2010.

2) Europäische Kommission, Europäische Investitionsbank: Investitionsoffensive zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Factsheet, Strassburg, 26.11.2014.

3) Der österreichische Vorschlag enthält – wer hätte anderes erwartet? – an erster Stelle wieder einen Tunnelbau in Kärnten.

4) C. Teulings, R. Baldwin (eds.): „Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures“. VoxEU.org. eBook, CEPR, London, 2014.



Innovationen sind nicht Wunschdenken, sondern realistisch: erneuerbare Energiequellen werden wettbewerbsfähig, dadurch die Klimaproblematik entschärft und die Produktivität gesteigert. Auch im Gesundheitssystem sind faszinierende Perspektiven sichtbar. Aber neue Technologien stehen in Konkurrenz zur etablierten Marktposition älterer. Abschreibungen von materiellem und intellektuellem Kapital brauchen Zeit, Lern- und Informationseffekte ebenso. Technische Innovationen implizieren regelmäßig schwer abschätzbare und schwer beherrschbare Risiken.

Unabhängig von positivem Fortschritt stehen Probleme an, die mehr als ökonomische Dimensionen aufweisen. Wachstumspfad und der Sinn von Fortschritt scheinen über die wirtschaftliche Ebene hinaus in Frage gestellt. Die Krise ist Ausdruck einer Epoche sich kumulierender und miteinander verflochtener gesellschaftlicher Wandlungen. Verantwortung für die Zukunft wahrzunehmen verlangt nach mehr als dem viel beschworenen „Ankurbeln des Wachstums“.

### Fehlschlag der Lissabon-Strategie

Schon vier Jahre nach dem Beschluss von Lissabon (2000) über die Ziele für 2010 war anlässlich des Zwischenberichts befürchtet worden: „Die Europäische Union läuft Gefahr, ihr ehrgeiziges Ziel zu verfehlen, bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum in der Welt zu werden.“ Der Ausbruch der globalen Wirtschaftskrise wenig später und die Folgen dieses historischen Einschnitts waren damals auch politisch nicht „vorgesehen“.

Dann (2010) kam „Griechenland“, gerieten schwächere Volkswirtschaften wie Dominosteine ins Wanken, die Krise eskalierte zum drohenden Staatsbankrott an der europäischen Peripherie. Der Bestand der Währungsunion geriet in akute Gefahr. Tief wurzelnde wirtschaftspolitische Auffassungsunterschiede innerhalb der Euro-Zone verzögerten rasche und mutige Beschlüsse. Schließlich konnte nur noch Mario Draghi's Ankündigung „the ECB is

ready to do whatever it takes“ (26. Juli 2012) das Schlimmste verhindern. Immerhin ist der Sprengsatz an der Konstruktion der Währungsunion nicht explodiert. Aber entschärft ist er auch nicht.

Im März 2014, anlässlich der Vorbereitung eines Zwischenberichts über „Europa 2020“, musste abermals eingeräumt werden, dass auch die Ziele für 2020 massiv verfehlt würden.<sup>5</sup> Immerhin, durch die Enttäuschungen skeptischer geworden, rechnet die Kommission mehrere Szenarien bis 2020 durch, von „starkem Wachstum“ über „zögerliche Erholung“ bis hin zum Szenario „verlorenes Jahrzehnt“. Seither ist noch nicht ein Jahr vergangen. Die leichte Erholung, die 2013 einzusetzen schien, hat sich wieder verflüchtigt. Auch die deutsche Konjunktur hat nachgelassen. Sorgen macht neuerlich Griechenland, das schon gerettet schien, aber und noch mehr auch die Situation Italiens, das aus der Rezession nicht herausfindet und hoch verschuldet ist, und Frankreichs, das ein sehr bescheidenes Wachstum nur um den Preis der Verletzung des gerade erst erneuerten Fiskalpakts erreichen dürfte.

Das Szenario 2010 bis 2020 „verlorenes Jahrzehnt“, das es zu vermeiden galt, scheint nun leider ziemlich realistisch. Vielleicht wäre die Wirtschaftsentwicklung in Europa noch ungünstiger gekommen, hätte die Kommission die Mitgliedsländer nicht unermüdlich zu konsequenten und systematischen Anstrengungen in Richtung auf die gesetzten Ziele gedrängt.

### Eine Strategie 2030

Auch Wirtschaftsprognosen sind nicht schon deshalb unnützlich, weil sie selten eintreffen. „Europa 2020“ ist nicht deshalb ein weiterer Misserfolg der europäischen Wirtschaftspolitik, weil der Plan seine Zielwerte verfehlen wird. Aber 2020 greift längst

5) EU Commission „Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth“. COM(2014) 130 final/2, 19.3.2014.



zu kurz. Die anstehenden Probleme haben einen Horizont weit über 2020 hinaus. Für Europa in der Situation und unter den Perspektiven von heute, wäre eine „Strategie 2030“ angebracht. Der Zehn-Jahres-Rhythmus der Strategien ist in Frage zu stellen: er müsste durch Elemente eines Prozesses mit gleitendem Horizont ergänzt werden.

Die Widersprüchlichkeit makroökonomischer Anschauungen spaltet Europa gerade angesichts der Krisenbekämpfung: Realpolitik hier, Ordnungspolitik da; Pragmatismus hier, Prinzipien da; Sowohl-als-auch hier, Entweder-oder da. Deutschland – plus ein paar kleinere Nachbarn - auf der einen Seite, der Rest in Abstufungen auf der anderen, die deutschen Vorgaben beklagend. Vorwurf aus Berlin: liederlich, beliebig und riskant. Vorwurf nach Berlin: überkorrekt, unnötig konservativ, ökonomisch falsch.

Der EU Kommission ist zugute zu halten, dass sie die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für den Bestand der Union früher aufgegriffen hat als die meisten nationalen Regierungen. Seit dem Fünften Rahmenprogramm (1998) wird für die Forschung über gesellschaftlicher Aufgaben ein eigener Schwerpunkt vorgesehen. „Horizont 2020“<sup>6</sup>, das Achte Rahmenprogramm für die Forschung, gliedert sich in drei Sektoren: excellent science, industrial leadership und societal challenges. Darunter fallen explizit auch die Probleme der „governance“. Ungenügende politische Steuerung behindert die erfolgreiche Umsetzung von strategischen Konzepten. Im Bereich „governance“ liegen ganz zentrale Ursachen für die Ineffektivität der strategischen Pläne. Dennoch atmet die EU-Strategie 2020 nach wie vor den Geist industriell-technokratischen Denkens, das überdies mächtige Lobbies hinter sich weiß. Selbstverständlich hängt die Zukunft der Union auch von der Kapazität technologischer Entwicklungen ab.

6) EU Commission “Horizon 2020 – The Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020)” – COM/2011/0808.

## **Gesellschaftliche Probleme verlangen nach mehr als technischem Fortschritt**

„Europe 2020“ übersieht die entscheidenden Mechanismen, die gesellschaftlichen Innovationen und Reformen entgegen stehen, Widerstände organisierter Interessen, ideologie- und traditionsbehafteter Institutionen - auch innerhalb des Apparates der Kommission selbst. Die strategischen Ziele von Europa 2020 beruhen auf technokratischem, „linearem“ und inkrementellem Denken (Schritt für Schritt) und auf der grundsätzlichen Akzeptanz materieller oder ökonomischer Systemzwänge. Wenn die Hypothese auch nur in Ansätzen zutrifft, die Krise sei nicht zuletzt das Ergebnis einer Politik, die gesellschaftliche Problemzonen in erster Linie durch technischen Fortschritt zu lösen versucht, dann ist nachzuvollziehen, warum sie noch nicht überwunden ist. Albert Einstein würde diagnostizieren: „Probleme kann man niemals mit derselben Denkweise lösen, durch die sie entstanden sind.“ Und die Strategieliteratur bezeichnet eine solche Einstellung als „Logik des Misslingens“ (D.Dörner)<sup>7</sup>.

Die gebräuchlichen Instrumente der Wirtschaftspolitik behandeln Symptome. In Wirklichkeit ist die Krise Ausdruck eines gesellschaftlichen Epochenwandels. Die Probleme der modernen Gesellschaft – Komplexität, Konsequenzen und Schwierigkeiten von „Nachhaltigkeit“, globale Zusammenhänge, wohl auch die Sinnfrage der Kommerz-„Kultur“ - verlangen Offenheit gegenüber Querdenken und ein gewisses Maß an „lateralem“ Denken.

Diese Forderung ist auch an die Adresse der wissenschaftlichen Forschung zu richten. Die viel diskutierte These: „Unsere Gesellschaft hat Probleme, die Universitäten aber haben Fakultäten“ oder „Die Probleme der modernen Gesellschaft sind undiszipliniert“ scheinen durch die anhaltende Krise

7) D. Dörner „Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen“. Hamburg, 1992, 4. Aufl. 2005.



bestätigt. Die Forderung nach Relevanz der theoretischen Modelle richtet sich in erster Linie an die Ökonomie, die sich bis vor kurzem einem fruchtbaren Austausch mit anderen Human- und Sozialwissenschaften verweigert hat.

Die Architektur einer Strategie Europa 2030 müsste wohl im Vergleich zu den bisherigen Denkstrukturen ziemlich ungewohnt daherkommen. Dazu einige Überlegungen, ohne Anspruch auf Vollständigkeit und Prioritäten:

### 1. Relativierung quantitativer Zielvorgaben

Leider ist in der wirtschaftspolitischen Diskussion der jüngsten Zeit die Quantifizierung von makroökonomischen Zielen – über die fiskalpolitischen Vorgaben, die eigens zu diskutieren wären - Ausdruck einer weltweiten Mode und zum typischen Kennzeichen politischer Impotenz geworden. Statt, wie beabsichtigt, Anstrengungen der Regierungen auszulösen, führen sie zu unnötiger öffentlicher Enttäuschung über „Europa“ und zu weitgehend sanktionsloser Nichtbeachtung durch die Regierungen. Vor allem aber lenken sie von den eigentlichen, tiefer liegenden Problemen und ihrer Komplexität ab.

Ein Beispiel: wahrscheinlich unter dem Einfluss übermächtiger Lobbies der europäischen Industrieverbände ließ sich die Kommission 2012 zur Präsentation einer „neuen“ Industriepolitik hinreißen<sup>8</sup>. „Eine stärkere europäische Industrie bringt Wachstum und wirtschaftliche Erholung“ wird im Titel behauptet. Die Quote der industriellen Wertschöpfung am BIP müsse von derzeit rund 16 Prozent – ho-ruck! - bis zum Jahr 2020 auf 20 Prozent angehoben werden. Das sei „ein Signal an die Bevölkerung, dass Industrie wichtig ist und dass ihr Anteil wieder steigen müsse“. Ersteres ist richtig, letzteres unbegründet. Die Industrie in Europa ist Glied einer globalen Wertschöpfungskette, deren Produktivität nicht mit der

Industriequote zu messen ist<sup>9</sup>. Dieses Ziel wird mit Sicherheit verfehlt werden und eine neuerliche Enttäuschung über die EU-Politik zur Folge haben.

### 2. Überwindung der makroökonomischen Kluft

Eine tragfähigere europäische Strategie darf die fundamentale Kluft zwischen makroökonomischen Auffassungen so wichtiger Mitglieder wie Deutschland einerseits und Italien oder Frankreich andererseits nicht mehr schamhaft zudecken. „Macroeconomic measures are caught in a deadlock between the conservative instincts of Germany and the expansionary needs of everyone else“<sup>10</sup>. Dahinter stehen ideologische und historische Prägungen, aber die Situation ist überreif, diese ererbte Achillesferse der Union zu überwinden. Beispiel: das Thema „Staatsschulden und Zukunftsinvestitionen“. Das weitgehend auf „Instinkte“ zurückzuführende Entweder – Oder von Austerity oder Nachfragestimulierung ist ökonomisch nicht zwingend. Stärkung der schwachen Nachfrage einerseits und strukturelle Reformen auf der Angebotsseite sind nicht Alternativen, sondern müssen einander ergänzen.

### 3. Generationeninteressen und Jugend

Die Krise schlägt sich bereits bedenklich in der divergierenden Situation und Perspektive aufeinander folgender Generationen nieder. Die Alterung der Gesellschaft ist weniger ein Problem der älteren Generation, sondern eines der Jugend. Bereits heute ist der fiktive „Generationenpakt“ als zerbrochen anzusehen. Besonders aber droht das Aufschaukeln von Interessenkonflikten zwischen den Generationen bis hin zur Lähmung der Demokratie durch Extremismen.

9) Veugelers, R. (ed.): Manufacturing Europe's future. Bruegel blueprint 21, Brussels, 2013. Darin: Chapter 4.3: What policies are needed, and which are not? (p. 104-106).

10) Financial Times, 6/7 December 2014, p.8.

8) EU Commission, COM (2012) 582 final, Brussels 10.10.2012.



#### 4. Über die Ökonomie hinaus

Die anhaltende Krise ist nicht allein Ausdruck makroökonomischer Verirrungen, sondern, viel tiefer, von epochalen gesellschaftlichen Prozessen. Die Konsequenzen für die nationalen Institutionen der sozialen Wohlfahrt werden eines der zentralen Themen der kommenden Jahre in allen Teilen Europas sein. Bevor wieder die Forderung nach „mehr Wachstum“ erhoben wird, muss die Frage „welches Wachstum?“ beantwortet werden. Ziele für Europa 2030 dürfen nicht ausschließlich am Maßstab Brutto-Inlandsprodukt gemessen werden. Ergänzend dazu wird sich eine Strategie 2030

mit „life, liberty and the pursuit of capabilities“<sup>11</sup> auseinandersetzen müssen. Gesundheit, Lebensweise Freiheiten, Solidarität, Bildung, Kultur: die angeblich wertfreie Technokratie sollte diesen Dimensionen nicht in weitem Bogen auszuweichen suchen. Um diese Dinge geht es, wenn in der Bevölkerung der reicheren Teile Europas - das arme Europa hat verständlicherweise unmittelbar materielle Sorgen – Zweifel an „Europa“ und an der Zukunft aufgekommen sind.

---

11) The Economist, Dec.20th 2014, p.104.



Österreichische Gesellschaft  
für Europapolitik

## Über den Autor

**Prof. Helmut Kramer**, langjähriger Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, em. Honorarprofessor für Wirtschaftspolitik und Rektor der Donau-Universität Krems, Vorstand der Österreichischen Plattform für Interdisziplinäre Altersforschung (ÖPIA).

Kontakt: [helmutkramer@gmx.at](mailto:helmutkramer@gmx.at)

## Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

### ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

### Zitation

Kramer, H. (2015). *Strategie 2030. Europäische Wirtschaftspolitik neu denken*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 3'2015

### Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik  
Rotenhausgasse 6/8-9  
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt  
Verantwortlich: Dipl. KW Marion Obermayr (MA)

Tel.: +43 1 533 4999  
Fax: +43 1 533 4999 – 40  
E-Mail: [policybriefs@oegfe.at](mailto:policybriefs@oegfe.at)  
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>