



Europas Zukunft heißt Lebensqualität

Eine nachhaltige europäische Wachstumsstrategie

Von Kurt Bayer
Wien, 19. März 2015
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Ökосоziales Investitionsprogramm: Ausweitung und Fokussierung des Juncker-Programms auf Forschung und Entwicklung, Ausbildung, sozialen Zusammenhalt und Umweltinvestitionen
2. Steuer- und Ausgabenreform: Grundlegende Änderung der Steuer- und Ausgabenstrukturen der EU-Länder in Richtung Wachstum, Beschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Umweltschutz
3. Regulierungsreform: Regulierungen im Bereich Wettbewerb, Arbeitsmarkt, Verkehr, Energie, Umweltschutz müssen lebensqualitätssteigerndes Verhalten fördern, schädliches Verhalten jedoch auch verbieten

Zusammenfassung

Die EU (und die Welt) braucht eine neue mittelfristige Wirtschaftsstrategie, welche die drei Säulen Wirtschaft (Einkommen), sozialer Zusammenhalt (Arbeitsmarkt, Wohlfahrt, Verteilung) und Umwelt gemeinsam zu verbessern trachtet. Im Gegensatz zu bestehenden EU-Strategien müssen nunmehr die Synergien, aber auch Konflikte zwischen diesen Zielen aktiv behandelt werden. Ziel ist nicht (nur) die Steigerung des Wirtschaftswachstums, sondern der europäischen Wohlfahrt – welche die anderen Ziele mit einschließt. Eine sinnvolle Strategie muss jedoch zuerst aktiv die weiter schwelende Krise bekämpfen, dabei aber gleich die Weichen für eine öko-soziale Wende stellen. Der Vorrang des Gemeinwohls mag für den einzelnen Einschränkungen bedeuten, die jedoch

zugunsten der Nachhaltigkeit der Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftsziele notwendig sind. Eine öko-sozial ausgerichtete Investitionspolitik, eine aktive Steuerreform, welche wirtschaftliche Dynamik, Arbeitsplätze und Umweltziele befördert, eine Umschichtung der öffentlichen Ausgaben und vor allem der Forschungsförderung in Richtung soziale und Umwelt-Dienstleistungen, sowie die Bereitstellung einer „grünen“ Infrastruktur haben Vorrang. Aber auch im regulatorischen Bereich sind die Weichen für die Menschen und die Umwelt zu stellen. Institutionell müssen EU-Kommission, Parlament und Rat gemeinsam in diese Richtung ziehen, die Länder als Umsetzer stark eingebunden, sowie die Zivilgesellschaft aktiviert werden.



Europas Zukunft heißt Lebensqualität

Eine nachhaltige europäische Wachstumsstrategie

Bisherige Mittelfriststrategien der EU

Um die Jahrtausendwende entwickelte die Europäische Union die sogenannte „Lissabon Strategie“¹, die die EU bis 2010 zur stärksten und dynamischsten Weltregion machen sollte. Nicht zuletzt die 2008-9 einsetzende Finanz- und Wirtschaftskrise machte diese Strategie eher zu einem peinlichen internationalen Lacherfolg.

Als Lektion daraus wurde die „Europe 2020“ Strategie² entwickelt, die wiederum Europa „smart, sustainable and inclusive“ machen sollte. Die im Vorjahr veröffentlichte Mid-Term Evaluation dieser Strategie zeigte wiederum in vielen Bereichen gravierende Zielverfehlungen auf³. Dennoch war und ist der Ansatz dieser Europe 2020 Strategie ein Fortschritt, da er sowohl ökonomische (Arbeitsmarkt), soziale (Armutsbekämpfung) und Umweltziele (Klimawandel), sowie eine hohe Forschungs- und Entwicklungs-(F/E)-Quote und Ausbildungsziele anstrebt. Die konzeptuell größte Schwäche dieser Strategie ist, dass sie ihre Ziele nebeneinander stellt, ohne deren Querverbindungen, Synergien, aber auch Konflikte anzusprechen, so als ob das in der EU derzeit vorherrschende Mehrheitsverständnis von Wirtschaftspolitik nicht massive soziale Probleme, aber vor allem Umweltprobleme mit sich gebracht hätte, und die Steigerung der F/E-Quote nicht Ausgaben aus anderen Bereichen abziehen würde.

Sowohl die Lissabon-, als auch die 2020 Strategie der EU waren auf mittelfristige Ziele gerichtet. Dies ist nicht ganz selbstverständlich, wenn man bedenkt, wie sehr der Fokus der in der EU eingebürgerten Bewertung des Wirtschaftsgeschehens auf kurzfristige Entwicklungen gerichtet ist. Jegliche Wachstumsstrategie braucht aber einen mittel- bis langfristigen Horizont, der über konjunkturelle Anpassungen und Interventionen hinausgeht, um glaubwürdig zu sein und die notwendigen Instrumente erfolgreich einsetzen zu können.

Was ist das Ziel der Wirtschaftspolitik

Es gibt seit einigen Jahren in der EU, aber auch anderswo, eine ernsthafte Diskussion darüber, ob die üblichen Maße des Wirtschaftserfolges (das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, das Beschäftigungsmaß, die Inflationsrate, der Außenwirtschaftssaldo) wirklich geeignet sind, die Entwicklung des Wohlbefindens der Menschen abzubilden⁴. Diese Diskussion ist unter „Beyond GDP“ bekannt geworden und stellt die Frage, worauf letztlich menschliche Wohlfahrt beruht, und inwieweit materielle Maße wie das Nationalprodukt (BIP), welche von Politik und Forschung als Fortschrittsmaß verwendet werden, dies tatsächlich messen. In der öffentlichen Diskussion ist etwa die Tatsache, dass Autounfälle (durch Krankenhausaufenthalte und Autoreparaturen) das BIP erhöhen, aber nicht die Wohlfahrt, bekannt geworden. Andere Beispiele sind die Tatsache, dass Staus am Weg zur Arbeit das BIP erhöhen, aber nicht die Zufriedenheit der Betroffenen, oder dass Umweltverzehr, der durch Wirtschaftswachstum passiert, nicht in diese BIP-Rechnung eingeht. Die bekannt gewor-

1) http://ec.europa.eu/Lissabon_Strategie/index

2) http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

3) siehe zB Karl Aiginger, The Europe 2020 strategy at mid-term: Disappointing assessment calls for an urgent change driven by long run priorities, WWfE Policy Papers, Issue 17, Wien, October 2014

4) Siehe zB den einflussreichen Bericht von Stiglitz, Sen, Fitoussi „Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“, UN, New York, 2010



dene Alterung der Gesellschaften in Europa macht ebenso BIP-Maßstäbe fragwürdig, wenn sie nicht pro-Kopf gerechnet werden.

Es ist hier nicht der Platz, den Nachweis zu führen, warum die Wirtschaftsleistung mit Wohlbefinden gleichgesetzt wird, warum trotz Wachstums der Weltwirtschaft die Ungleichheit massiv zunimmt und damit der Zusammenhalt der Gesellschaften gefährdet wird, warum trotz massivster wissenschaftlicher Beweise über drohende Umweltentwicklungen (Klimawandel, Wassermangel, Artensterben) weiterhin die Subventionen für fossile Energieträger jene für erneuerbare übersteigen, warum psychische und körperliche Krankheiten zunehmen, und warum nach vielen Befragungen viele Menschen trotz Wirtschaftswachstums unglücklicher sind⁵.

Jedoch soll dieser Policy Brief Möglichkeiten darstellen, wie mittelfristig das Wohlbefinden in Europa gesteigert werden kann, und dabei wirtschaftliche, soziale und Umweltinteressen berücksichtigt werden.

Strategien zur Steigerung der Wohlfahrt

Krisenbekämpfung, Vorrang des Gemeinwohls

Es gilt, eine Strategie zu entwerfen, welche die Lebenssituation der Europäerinnen verbessert und aus ökonomischen, sozialen und umweltrelevanten Teilaspekten besteht. Dies bedeutet zweierlei: ausgehend von der derzeitigen Situation muss zuallererst eine Krisenbewältigungsstrategie gefahren werden, die die schlimmsten Auswirkungen der Krise wirksam bekämpft, gleichzeitig aber Weichen für eine „bessere Zukunft“ stellt. Und zweitens muss

vom Dogma der quasi unbeschränkten Wahlfreiheit des einzelnen, der seinen persönlichen Nutzen maximiert oder optimiert, zugunsten einer gesellschaftlichen Perspektive abgegangen werden. Grund dafür ist, dass das zunehmende Auseinanderklaffen der Einkommens- und Vermögensverteilung, die Stagnation der Einkommen der unteren und mittleren Einkommensschichten bei starker Zunahme jener der obersten Schichten den sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu zerreißen drohen. Und weiters zeigen die Notwendigkeiten, die Verbrennung von fossilen Brennstoffen, bzw. den CO₂-Ausstoß bis 2050 um ca. 90% (!!!) verringern zu müssen, um innerhalb des „tolerierbaren“ Temperaturanstiegs von 2 Grad bleiben zu können, sowie weitere Verschlechterungen der Umwelt etwa durch Überschwemmungen, Erdbeben, Dürre, Lawinen, etc. den starken Druck, über persönliches Handeln hinaus auf breiter politischer und gesellschaftlicher Ebene Weichenstellungen vornehmen zu müssen⁶. Das traditionelle ökonomische Paradigma des „homo oeconomicus“, der einsam seinen Nutzen maximiert und damit wie mit einer „unsichtbaren Hand“ zum gesamtgesellschaftlichen Optimum beiträgt, hat ausgedient – wie leider der Zustand unserer Wirtschaft und Gesellschaft zeigt.

Lektionen aus dem Versagen der Vergangenheit?

Es ist nicht verständlich, dass für die in der EU wirtschaftspolitisch Verantwortlichen das Versagen ihrer Krisenbekämpfungspolitik nicht zu einem Umdenken ihrer Politik geführt hat⁷. Sechs Jahre nach Ausbruch der Krise hat die Eurozone noch immer nicht die Wirtschaftsleistung von 2007 erreicht, ist die Arbeitslosigkeit stark gestiegen, nimmt die Verarmung zu, ebenso wie die Verschuldung der

5) siehe dazu etwa Wilkinson, Pickett, „The Spirit Level, Why Equality is Better for Everyone“, Penguin, London 2010, oder Skidelsky, Skidelsky „How Much is Enough?“ Other Press, New York, 2012

6) Siehe hierzu den „Stern-Bericht“ oder die Studien des International Panel on Climate Change

7) Siehe dazu die Stellungnahmen von Eurogruppe und EU-Kommission zu den Verhandlungen mit der neuen griechischen Regierung, bzw. zu den Budgetzielen im Februar 2015



Eurostaaten (trotz Sparpaketen⁸). Die Politik des Primats der Budgetkonsolidierung plus „Strukturänderungen“, sprich Liberalisierung des Arbeits- und Gütermarktes hat offensichtlich versagt. Das Zunehmen der Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone, mit real effektiven Abwertungen von Deutschland, Österreich, Finnland und anderen und Aufwertungen von Griechenland, Zypern, Portugal, Spanien und Italien, sowie die deflationstreibende Geldpolitik der EZB (die erst jetzt, Anfang März 2015 expansiv wird) hat vor allem in den Krisenländern massive Verwerfungen hervorgerufen, sowie deren Schuldenlasten (relativ zum BIP) in teilweise (v.a. Griechenland) nie rückzahlbare Höhen schnellen lassen. Die Macroeconomic Imbalance Procedure der EU⁹, deren Aufgabe es gewesen wäre, diese Ungleichgewichte auszubügeln, ist durch ihre asymmetrische Konstruktion (Leistungsbilanzüberschüsse dürfen deutlich höher sein als Defizite), sowie durch ihre zahnlose Nicht-Umsetzung als gescheitert zu betrachten. Innerhalb des Währungsverbundes können nur die Überschussländer die Inlandsnachfrage ausweiten und so den Defizitländern zu besseren Exportchancen verhelfen. Es müssen die Überschussländer deutlich über dem Zielwert der EZB von 2% liegende Inflationsraten in Gang setzen, um den Defizitländern interne Abwertungen zu ermöglichen und damit ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. All dies ist nicht geschehen, da die primäre Ausrichtung auf das Budgetkriterium zwar im größten Überschussland Deutschland leichte Budgetüberschüsse generiert, dieser fiskalische Spielraum jedoch nicht zur Ausweitung der Nachfrage genutzt wird, sondern eher wie die Trophäe einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik vor sich hergetragen wird. Auch die Rolle des EU-Budgets als möglicher antizyklischer Konjunkturstabilisator bleibt äußerst unbefriedigend, sowohl was die Höhe des

Budgets (unter 1% der Wirtschaftsleistung der EU) als auch seine Nicht-Funktion als „automatischer Stabilisator“ betrifft. Vorschläge für eine Erhöhung des EU-Budgets (etwa durch die abortierte Finanztransaktionssteuer), für die Einführung einer EU-weiten Arbeitslosenversicherung als Stabilisator, sowie für eine stärkere Umschichtung des EU-Budgets weg von Agrarausgaben und hin zu zukunftsorientierten Ausgaben wie F/E, Ausbildung und immaterieller Infrastruktur, verhallen ungehört. Das neu geschaffene Juncker-Investitionspaket (EFSI), welches 315 Mrd Euro über mehrere Jahre flüssig machen soll, ist ein richtiger Mini-Schritt, allerdings zu klein um wirklich Impulse zu setzen. Nach ersten informellen Informationen reichen die Länder allerdings überwiegend traditionelle Bauprojekte ein. Ein solches Paket sollte deutlich größer sein und wegweisende Impulse in Richtung einer sozialeren und grüneren Wirtschaft setzen. Damit könnten nicht nur quantitative Impulse, sondern auch qualitative Richtungsentscheidungen für die europäische Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt gegeben werden. Den privaten Unternehmen und Investoren würden damit wichtige mittelfristige Signale gegeben werden, dass sich Investieren in soziale und ökologische Maßnahmen wieder lohnt. Ein öffentlicher Investitionsschub im Ausmaß von etwa 1% der EU-, bzw. Eurozonen-Wirtschaftsleistung pro Jahr auf 2-3 Jahre könnte den sozial-ökologischen Umbau der europäischen Wirtschaft sichtbar und wirksam in Gang setzen und privaten Investoren einen stabilen Rahmen geben.

Der Europäische Wohlfahrtsstaat als Herausragende Spezialität

Für Europa geht es in den nächsten Jahrzehnten um die Stärkung des typisch europäischen Wohlfahrtsstaatsmodells, welches die Erzeugung und erfolgreiche weltweite Vermarktung hochqualitativer europäischer Dienstleistungen und Produkte ermöglicht. Exzellente Ausbildung, technologisch anspruchsvolle Produkte und Dienste, soziale Absicherung vor den existenziellen Risiken Krankheit, Arbeitslosigkeit, Armut und Alter, sozialer Zusammenhalt und gesunde Umwelt – das sind

8) Wirtschaftsprognosen der EU-Kommission und der Europäischen Zentralbank Frühjahr 2015

9) [Ec.europa/eu/economy_finance/macroeconomic_imbalance_procedure](http://ec.europa.eu/economy_finance/macroeconomic_imbalance_procedure)



die Ingredienzien, welche die hohe Lebensqualität Europas ausmachen. Diese gilt es zu erhalten und auszubauen, wobei dies die Elemente Wirtschaft – Soziales – Umwelt gemeinsam einschließt. Dies bedeutet auch, dass etwa stagnierendes materielles Einkommen durch besseren sozialen Zusammenhalt und/oder verbesserte Umwelt „aufgewogen“ werden kann. Innerhalb Europas sind die Einzelgewichte dieses „Lebensqualitäts-Mix“ unterschiedlich verteilt. In Gegenden mit hoher Umweltgefährdung etwa durch Wassermangel, Überflutungen, Erdbeben, ist es Aufgabe zu allererst diese Umweltbedingungen zu verbessern, um Gutes Leben der dort Lebenden zu ermöglichen. Wo es keine Krankenversorgung gibt, muss dieses wichtige Element der Lebensqualität verbessert werden. Wo Armut herrscht, geht es primär um Einkommenssteigerung, usw.

Instrumente

Diese Verbesserung der Lebensqualität im Bündel, was die Forschung als „Beyond GDP“ bezeichnet, benötigt sowohl das Engagement aller Einzelpersonen und Unternehmen, jedoch ganz entscheidend die öffentliche Hand als Impulsgeber, als Financier, als Regelsetzer. Ohne Politik, die Steuern und Abgaben erhöht, die negative Effekte verhindert, die positive Effekte in Richtung Dynamik, Umwelt und soziale Sicherheit und Inklusion setzt, ist das Handeln der Einzelnen unzureichend und ineffektiv. Die notwendigen Verhaltensänderungen von Privathaushalten und Unternehmen benötigen Impulse „von oben“, um „von unten“ wirksam agieren zu können. Das vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung geleitete Projekt Welfare, Wealth and Work, zusammen mit hundert Wissenschaftlerinnen aus 32 europäischen Forschungsinstituten¹⁰ schlägt eine solche integrierte Gesamtstrategie in Richtung einer öko-sozialen Transition vor. Bei einer solchen Strategie müssen auch klar Konflikte, bzw. Tradeoffs zwischen einzelnen Zielbereichen angesprochen werden. Im

bisherigen Paradigma etablierte Interessen werden sich gegen Änderungen des Paradigmas, welche ihre Interessen beeinflussen, wehren. Das Anerkennen solcher Interessenpositionen ist eine notwendige Voraussetzung, solche Konflikte pragmatisch zu lösen, etwa indem Verlierer kompensiert werden, aber auch, indem das gemeinsame Interesse an einer besseren Gesellschaft aktiviert wird und als „fair“ betrachtete Lösungen angestrebt werden, die für alle Beteiligten zumindest akzeptabel, wenn schon nicht präferiert sind.

Neben dem wichtigen Umdenken, was das Ziel einer gesamthaften Wirtschaftspolitik ist, nämlich die Erhaltung und Steigerung der Wohlfahrt der Menschen, ist **zu allererst** ein darauf ausgerichtetes **Investitionsprogramm** im Sinne des EFSI¹¹, jedoch mit deutlich größerem Volumen und mit deutlich stärkerer Ausrichtung auf soziale und ökologische Dienstleistungen zu konzipieren. Wie EFSI muss es aus öffentlicher Anstoßfinanzierung (bzw. Garantien) bestehen, die private Investitionen aktivieren und in die gewünschte Richtung lenken. Dazu muss auch der Anteil der öffentlichen Investitionen am europäischen BIP, der in den letzten 10 Jahren von 3% auf etwa 1-2% des BIP gesunken ist, wieder auf 3% erhöht werden.

In **zweiter Linie** sind die **öffentlichen Ausgabenstrukturen** in Hinblick auf ihre soziale, ökologische und wachstumsrelevante Wirksamkeit zu durchforsten. Dabei sind v.a. Subventionen mit sozial oder umweltschädlich negativen Auswirkungen zu streichen und – wo sinnvoll – durch solche mit positiven Auswirkungen zu ersetzen (zB Subventionen für fossile Brennstoffe durch solche für erneuerbare Energieträger (ohne Atomkraft)). **Steuersysteme** müssen von der zu hohen Besteuerung der Arbeit entlastet werden und durch Steuern auf CO₂, auf Finanztransaktionen und auf umweltschädliches Verhalten ersetzt werden, sowie ins-

10) <http://www.foreurope.eu/index.php?id=673>

11) The European Fund for Strategic Investments, der Juncker-Plan



gesamt einer stärkeren Progression (vor allem bei hohen Einkommen und Vermögen) unterliegen. Die Steuerprivilegien für einzelne Einkommensgruppen und die Dysfunktionalität von internationalen Leistungs- und damit Steuerverschiebungen sind effektiv abzuschaffen. Die Steuersysteme insgesamt müssen so vereinfacht werden, dass eine Verbreiterung der Steuerbasis mit insgesamt niedrigeren Hebesätzen kombiniert wird. Dabei ist auch die Einbeziehung der Sozialversicherungsbeiträge in das allgemeine Steuersystem neuerlich zu überlegen.

Die **Forschungsförderung** in Europa muss den Vorsprung, den Europa in umweltfreundlicher, energieeffizienter und materialsparender Produktionsweise erreicht hat, weiter stark ausbauen, sowie klimaschonendes Handeln erleichtern. Technischer Fortschritt allein wird zwar weder die ökonomischen,

noch sozialen und Umweltprobleme lösen, stellt aber dennoch einen sehr wichtigen Treiber einer solchen mittelfristigen Wachstumsstrategie dar.

Um eine solche Strategie, welche auf EU-Ebene vorgegeben, aber von den Mitgliedstaaten je nach deren Kontext ausgefüllt und umgesetzt wird, erfolgreich auf den Weg zu bringen, müssen auch die **Governance-Strukturen** und die Abstimmungserfordernisse auf EU und Euro-Ebene überdacht werden, ebenso wie die Zusammenarbeit zwischen Parlament, Rat und Kommission. Nur wenn alle an einem Strang ziehen (und nicht gegeneinander arbeiten), kann Europa seinen erreichten Wohlstand in Richtung wohl verstandener Wettbewerbsfähigkeit, sozialen Zusammenhalts und einer lebenswerten Umweltsituation erhalten und ausbauen. Die Zeit ist reif für ein solches Umdenken und Handeln.



Über den Autor

Dr. Kurt Bayer ist Wirtschaftspublizist und war vormals 25 Jahre im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, 10 Jahre im Bundesministerium für Finanzen (Gruppenleiter für Wirtschaftspolitik und Internationale Finanzinstitutionen), 2 Jahre als Executive Director im Board der Weltbank und zuletzt als Board Director bei der Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) in London tätig.

Kontakt: kurtbayer15@gmail.com

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.

Schlagwörter

Mittelfriststrategie, Wirtschaft-Umwelt-Soziales, Lebensqualität

Zitation

Bayer, K. (2015). *Europas Zukunft heißt Lebensqualität: Eine nachhaltige europäische Wachstumsstrategie*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 11'2015

Impressum

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

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

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