



Mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa¹

von Christian Keuschnigg, Direktor des IHS, 19.11. 2014

In Kürze: Eine Politik für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa muss die Ursachen der Krise der Eurozone beseitigen. Sie erfordert eine wachstumsfreundliche Rückführung der Staatsschulden, die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit, und eine Reform des Bankensektors. Um eine langanhaltende Stagnation als Folge systematischer Entschuldung und Investitionsschwäche zu vermeiden, gilt es, Eigenkapital und Selbstfinanzierung zu stärken, anstatt Investitionen einzuschränken, um Kredite zurückzuzahlen. Eine konsequente Wachstumspolitik, die an Bildung, Qualifikation und Innovation ansetzt und regulatorische und bürokratische Investitionsbarrieren abbaut, steigert die Rentabilität von Investitionen und stößt Wachstum und Beschäftigung an. Eine steigende Nachfrage allein genügt nicht und kann erst dann in mehr Beschäftigung resultieren, wenn die Unternehmen wettbewerbsfähig sind und Marktanteile im In- und Ausland dazugewinnen können.

Die Krise der Eurozone droht eine Generation von Arbeitnehmern ihrer Lebenspläne zu berauben, hat riesige Vermögen der Investoren vernichtet und viele Unternehmer um ihre Existenz gebracht. Die Arbeitslosigkeit (Griechenland 27,5%, Spanien 26%, Italien 12%), besonders diejenige der Jugendlichen (Griechenland 58%, Spanien 48%, Italien 40%), ist viel zu hoch. Nach Jahren der Anpassungsrezession sind die Krisenländer wesentlich ärmer geworden. Das Pro-Kopf-Einkommen (BIP) in Griechenland ist seit 2008 um -16% gesunken, jenes in Irland um -11%, das italienische um -2,6%, während Österreich um 9% zulegen konnte.² Nichts ist dringlicher als innovative Ideen, wie mehr Wachstum und neue Beschäftigung entstehen könnten. Einfache und schnelle Lösungen gibt es nicht.

Lösungen müssen an den Ursachen ansetzen. Die Eurozone hat eine dreifache Krise: staatliche Überschuldung, Überschuldung von Banken und Privatsektor, und auseinander driftende Wettbewerbsfähigkeit. Die Probleme sind gleichzeitig anzugehen, um den Negativkreislauf von Handlungsunfähigkeit überschuldeter Staaten, drohender Kreditklemme durch instabile Banken und mangelnder Wachstumsperspektiven durch Wettbewerbsdefizite zu brechen. Es braucht ein Gesamtpaket: eine wachstumsfreundliche staatliche Konsolidierung, eine Bankenunion für eine nachhaltigere Finanzierung, und Strukturreformen für mehr Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum der Realwirtschaft.

¹ Dieser Standpunkt erscheint in Kooperation mit der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik.

² Eurostat, 3.10.2014, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en und http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_c&lang=en.



Rückführung der Staatsverschuldung

Die nationale Finanzpolitik muss Wachstum für alle unterstützen, anstatt sich zu einer Gefahr für andere Mitgliedsländer zu entwickeln. Die staatliche Bonität muss über jeden Zweifel erhaben sein. Die nationale Staatsschuld ist in einer Währungsunion anfälliger für Angst getriebene Anlegerflucht als in autonomen Ländern wie z.B. U.S.A. oder Japan. Die Mitgliedsländer haben ihre geldpolitische Autonomie zugunsten einer gemeinsamen Währung aufgegeben und können ihre Staatsschuld nicht mehr selbst garantieren. Deshalb ist die Grenze der Schuldentragbarkeit niedriger und der Schuldenabbau unvermeidlich. Davon hängt nicht nur die Stabilität der Währungsunion ab, sondern auch das nationale Interesse. Erstens schützt eine niedrige Staatsschuld die nachfolgenden Generationen. Es kann nicht sein, dass die Familien große Opfer erbringen, um ihre Kinder für die folgenden Jahrzehnte zu rüsten, und der Staat genau das Gegenteil tut, indem er einen Schuldenberg hinterlässt. Zweitens ist es eine zentrale Aufgabe des Staates, die Bürger vor großen Einkommensrisiken zu schützen. Aber eine antizyklische Stabilisierung ist nur bei niedriger Schuld wirksam, damit der Staat ins Defizit rutschen kann, ohne seine Bonität zu gefährden. Drittens macht eine niedrige Schuld den Staat zu einem „sicheren Hafen“, der wenig Zinsen zahlen muss. Mit niedrigen Zinsen und geringer Schuld bleibt von den Steuereinnahmen mehr für produktive Staatsausgaben übrig.

Um von der hohen Staatsschuld herunterzukommen, darf es weniger oft Defizite geben und müssen öfter Überschüsse erzielt werden. Der Fiskalpakt gibt einen Pfad der Entschuldung vor, der die Mitgliedsstaaten zu einem Abbau der strukturellen Defizite anhält. Vorübergehende Abweichungen durch konjunkturell bedingte Defizite sind weiter möglich, damit die automatischen Stabilisatoren wirken können. Der Rettungsschirm ESM gibt Überbrückungskredite zu besten Konditionen, aber nur Zug um Zug gegen die Erfüllung harter Reformauflagen, deren Zweck es ist, die Tragbarkeit der Staatsschuld und damit den Zugang zum Kapitalmarkt wieder herzustellen. Wenn eine Rückzahlung der Kredite auch mit größten Anstrengungen nicht mehr möglich ist, muss vorher ein Schuldenschnitt erfolgen. Schließlich verhindert die Garantie der EZB, im Notfall mit unbegrenzten Interventionen Schulden aufzukaufen, eine Angst getriebene Flucht aus den Staatsschulden von Krisenländern. Das vermeidet spekulative Risikoaufläufe, welche Zinsen und Schuldendienst in die Höhe treiben und wie bei einer selbsterfüllenden Prophezeiung eine an sich vermeidbare Insolvenz herbeizwingen können.

Die institutionellen Reformen der Eurozone sind mit einer wachstumsfreundlichen Konsolidierung der Mitgliedsländer zu unterstützen. Dabei stellt sich die grundsätzliche Frage nach dem Umfang der Staatstätigkeit: sollen Ausgaben gekürzt oder Steuern erhöht werden? Die Staatsquoten sind bereits außerordentlich hoch. Im Jahr 2013 betragen sie in Griechenland 58%, Frankreich 57%, Italien 51%, Portugal 49%, Spanien 45%, im Durchschnitt

der Eurozone 50% und in Österreich 51%.³ Die volkswirtschaftlichen Kosten der Besteuerung steigen progressiv mit der Höhe der Steuerbelastung an und lähmen das Wachstum. Vor allem in Hochsteuurländern sind deshalb ausgabenseitige Einsparungen wachstumsfreundlicher und nachhaltiger als weitere Steuererhöhungen.⁴ Bei den Ausgaben gilt es, die wachstumsfördernden Funktionen wie Bildung, Forschung und technologische Infrastruktur zu erhalten. Die Einsparungen müssen sich daher auf Bürokratieabbau, Verwaltungsvereinfachung, Subventionsabbau und einer Begrenzung des Zugangs zu Sozialleistungen auf die Bedürftigsten konzentrieren. Auf der Einnahmenseite gilt es, Steuerlücken und Begünstigungen zu beseitigen, die Steuerpflicht bei den Kapitaleinkommen durchzusetzen und die Schattenwirtschaft zu bekämpfen, damit das Steuersystem gerechter und ohne weitere Anhebung der Steuersätze auch ergiebiger wird. So kann es gelingen, mehr aus der Schuld heraus zu wachsen anstatt sich heraus zu sparen.

Reform des Bankensektors

Die massive Arbeitslosigkeit im Süden ist zu einem Gutteil die Folge des Verlusts der Wettbewerbsfähigkeit mit nicht mehr finanzierbaren Handelsdefiziten. Eine tiefe Anpassungsrezession hat Beschäftigung in unrentablen Verwendungen schneller freigesetzt, als sie in Exportbranchen und Import ersetzenden Sektoren neu entstehen konnte. Der damit verbundene Strukturwandel ist ein langsamer Prozess, der sehr viel länger dauert als die Erholung von einer „normalen“ Rezession. Der Abbau der hohen Arbeitslosigkeit kann umso eher erfolgen, je schneller und grösser die Investitionen im handelbaren Sektor ausfallen. Das setzt Zugang zu Krediten voraus. Auch Jobs müssen finanziert werden. Daher ist die Gesundung des Bankensektors für den Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Vermeidung einer „säkularen Stagnation“ zentral.⁵

Die zentrale Stoßrichtung muss sein, die Krisenrobustheit der Banken durch Ausstattung mit mehr Eigenkapital und Liquiditätsreserven (wie nach Basel III) zu stärken und unrentable Banken kontrolliert abzuwickeln. Die Bankenunion⁶ soll (i) grenzüberschreitende einheitliche Aufsicht, (ii) einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus mit klarer Haftungsreihenfolge und (iii) einen mit Bankbeiträgen finanzierten Insolvenzfonds realisieren. Diese Reformen lassen die Banken die Risiken des Bankgeschäfts selber tragen und schützen die Steuerzahler vor weiteren, kostspieligen Bankenrettungen.

Diese Reformen stärken nicht nur die Krisenrobustheit der Banken, sondern auch die Wachstumskräfte und die Rückkehr zu mehr Beschäftigung in Europa. Schlecht kapitalisierte

³ Eurostat, 3.10.2014, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_main&lang=en.

⁴ Alesina, Alberto und Silvia Ardagna (2010), Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, *Tax Policy and the Economy* 24, 35-68.

⁵ Teulings, Coen und Richard Baldwin, Hrsg. (2014), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, CEPR, VoxEU Book.

⁶ Beck, Thorsten, Hrsg. (2012), *Banking Union*, CEPR, VoxEU Book.



und wenig rentable Banken können es sich nicht leisten, faule Kredite abzuschreiben und neue Risiken durch Vergabe neuer Kredite einzugehen. Sie blockieren die Umlenkung des Kapitals von unrentablen zu wachsenden Unternehmen und sind die Ursache für die Kreditklemme in den Krisenländern, die die Rückkehr zu Wachstum und Beschäftigung bremst. Je schneller die Marktbereinigung und Re-Kapitalisierung des Bankensektors erfolgt, desto eher gelingt es, ein Szenario der „säkularen Stagnation“ mit langanhaltender Wachstumsschwäche und hoher Arbeitslosigkeit abzuwenden.

Strukturreformen

Damit die Investitionen anspringen und neue Jobs schaffen, müssen sie rentabel sein. Voraussetzung dafür sind Lohnkosten, welche die Arbeitsproduktivität nicht übersteigen, damit die Unternehmen sich auf dem internationalen Markt behaupten und Beschäftigung erhalten können. Höhere Löhne müssen mit einer besseren Qualifikation der Arbeit und mit einem Qualitätsvorsprung durch Innovation erwirtschaftet werden. Die Investitionsneigung hängt auch sehr von der institutionellen Qualität eines Landes ab. Bürokratie, hohe Gründungskosten, Überregulierung, Rechtsunsicherheit bis hin zu Korruption schaffen Investitionsunsicherheit und blockieren Wachstum.

In jeder modernen Wirtschaft gibt es eine rasche Abfolge von Beschäftigungsverhältnissen, weil bestehende Jobs unrentabel werden und an anderer Stelle neue Jobs entstehen. Dazu muss es möglich sein, Beschäftigungsverhältnisse zu akzeptablen Kosten wieder aufzulösen, wenn sie unrentabel werden. Ein übertriebener Kündigungsschutz würde unproduktive Jobs künstlich verlängern, letztlich eine neue Beschäftigung anderswo mit besseren Perspektiven verhindern, und die Arbeitnehmer in zwei Klassen auseinander dividieren, nämlich solche, die in bestehenden Jobs geschützt sind, und Außenstehende wie Jugendliche und Langzeitarbeitslose, die keine neuen Stellen finden. Arbeitsmarktreformen müssen es ermöglichen, Arbeit freizusetzen, wo die Zukunftsaussichten gering sind, und die Arbeitnehmer mit Qualifizierung für neue Beschäftigung vorzubereiten, wo innovative Unternehmen dringend mehr Arbeitskräfte brauchen. Die Arbeitslosenversicherung schützt die Arbeitnehmer vor einem existentiellen Einkommensrisiko und macht den Wechsel möglich. Die viel bedeutendere Versicherung ist jedoch eine hohe Krisenrobustheit der Unternehmen, damit diese bei einem Konjunkturreinbruch die Beschäftigung halten können. Arbeitslosigkeit soll erst gar nicht entstehen. Krisenrobustheit erfordert genügend Eigenkapital, um eine Krise durchzustehen, eine hohe Innovationsintensität, um den Qualitätsvorsprung am Markt zu halten, und flexible Arbeitszeitregelungen, um Absatz- und Produktionsschwankungen mit der existierenden Belegschaft besser abfedern zu können.

Damit mehr Einkommen und Beschäftigung entstehen, muss Arbeit dorthin fließen, wo sie viel erwirtschaftet, und von dort abgezogen werden, wo der Beitrag zur Wertschöpfung gering ist. Das gilt nicht nur innerhalb eines Landes, sondern auch zwischen den

Mitgliedsländern der EU. Die Europäische Kommission sollte alles tun, um den gemeinsamen Arbeitsmarkt zu perfektionieren und mehr Mobilität zu ermöglichen, z.B. durch bessere Vergleichbarkeit und gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen, leichtere Transportierbarkeit von Sozialansprüchen und Abbau von anderen Wanderungsbarrieren. So kann die Mobilität der Arbeit in Europa zunehmen und ähnlich wie in den U.S.A. regionale Unterschiede von Einkommen und Arbeitslosigkeit wenigstens teilweise ausgleichen.

Eine konsequente Wachstumspolitik muss die Marktbarrieren für Innovation und die (steuerlichen) Nachteile des Eigenkapitals beseitigen. Eine hohe Innovationsintensität ist der zentrale Faktor für Unternehmenswachstum. Eigenkapital ist Voraussetzung für mehr Fremdkapital zur Finanzierung neuer Investitionen. Die Verbesserung der Eigenkapitalfinanzierung ist gerade in den stark überschuldeten Wirtschaften der Eurozone zentral. Die Entschuldung ist unvermeidlich, um die Anfälligkeit für neue Krisen zu reduzieren. Ein Weg ist, dass die Unternehmen keine Kredite für neue Investitionen aufnehmen, sondern bestehende Kredite zurückzahlen, um den Verschuldungsgrad zu reduzieren. Das wäre ein Szenario der „säkularen Stagnation“. Besser sollten die Unternehmen neues Eigenkapital aufnehmen und so die Verschuldungsquote reduzieren, ohne Investitionen einzuschränken. Deshalb ist die Linderung der steuerlichen Diskriminierung des Eigenkapitals neben anderen Maßnahmen zur Belebung des Risikokapitalmarktes für eine wachstumsfreundliche Entschuldung wichtig.

Die Kommission kann die Strukturfonds besser nützen und mehr Infrastrukturinvestitionen z.B. im Bereich Verkehr, Energie und Informations- und Kommunikationstechnologien kofinanzieren, die in einer Kosten-Nutzen-Analyse eine klare volkswirtschaftliche Nettorendite aufweisen. Die Projektanleihen-Initiative zusammen mit der Europäischen Investitionsbank könnte eine Finanzierung ermöglichen, die die nationalen Budgets nicht oder nur begrenzt belastet. Aber auch für Investitionen im Rahmen der EU-Strukturfonds gilt, dass ihre Wirksamkeit von Land zu Land sehr verschieden ist und von der institutionellen Qualität eines Landes abhängt. Insofern müssen die Mitgliedsländer selbst bessere Voraussetzungen schaffen, damit die Ausgaben tatsächlich lokale Folgeinvestitionen auslösen und sich in stärkeres regionales Wachstum und mehr Beschäftigung übersetzen.⁷

Eine Europäische Arbeitslosenversicherung?

Aktuell wird die Einführung einer zentralen Europäischen Arbeitslosenversicherung als Teilersatz für nationale Versicherungen diskutiert, um regionale Konjunkturschwankungen auszugleichen und weniger Arbeitslosigkeit entstehen zu lassen.⁸ Wenn z.B. Deutschland im

⁷ Becker, Sascha, Peter Egger und Maximilian von Ehrlich (2013), Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects, *American Economic Journal: Economic Policy* 5, 29-77.

⁸ Vgl. z.B. Claeys, Gregory, Zsolt Darvas und Guntram Wolff (2014), Benefits and Drawbacks of European Unemployment Insurance, *Bruegel Policy Brief* 2014/06.



Boom und Spanien in der Rezession ist, dann würde die Versicherung in Deutschland einen Überschuss und in Spanien ein Defizit verursachen und damit Zahlungen von Deutschland nach Spanien auslösen. Wenn nach einigen Perioden die Konjunkturlage gerade umgekehrt ist, dann würde sich der Zahlungsstrom wieder umkehren. Das System könnte die Konjunkturschwankungen stauchen und sowohl Überbeschäftigung als auch Arbeitslosigkeit reduzieren. Das wäre ein großer Wohlfahrtsgewinn. Wenn aber die Arbeitslosigkeit dauerhaft oder lang anhaltend unterschiedlich ist, dann kommt es zu einer Quersubventionierung und einer dauerhaften regionalen Umverteilung.

Wenn man Transferzahlungen will, dann soll man sie explizit beschließen und nicht als unbeabsichtigte Nebenwirkung einer Versicherung anlegen. Um Quersubventionierung zu vermeiden, müssten die Versicherungsbeiträge für Länder mit starker Arbeitslosigkeit höher und für die anderen niedriger sein. Ein Land würde im Laufe der Zeit genauso viel einzahlen, wie es an Leistungen erhält. Aber dann könnte das Land dieselbe Stabilisierung auch ohne europäische Arbeitslosenversicherung dezentral erzielen, indem es die nationale Versicherung in einer Rezession in die Schuld gehen lässt, die es mit den Überschüssen in Hochkonjunkturphasen wieder abbaut. Das wäre ein automatischer Stabilisator nicht nur über das allgemeine Staatsbudget, sondern separat auch über die Arbeitslosenversicherung. Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll eine Aufgabe nicht zentralisiert werden, wenn sie in lokaler Autonomie genauso gut erfüllt werden kann.

Schlussbemerkung

Die Reform der Eurozone hat zum Ziel, dass die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes zum Vorteil und nicht zur Gefahr für andere Länder wird. Wenn die Institutionen und Regeln richtig gesetzt sind, können vom gemeinsamen Markt und der einheitlichen Währung alle profitieren, ohne einzelne Länder zu benachteiligen. Eine konsequente Politik für mehr Wachstum und Beschäftigung ist dabei in erster Linie eine nationale Angelegenheit, auch wenn zentrale Programme, Regeln und Institutionen (Aufgaben der Europäischen Kommission, Bankenunion, Fiskalpakt, ESM u.a.) dabei unterstützen. Die Staaten Europas haben unterschiedliche Kulturen, Traditionen und Wertvorstellungen und können und wollen nicht alle gleich sein. Dann gilt es auch zu akzeptieren, dass Einkommen und Wohlstand im Ländervergleich der EU in erster Linie von den eigenen Anstrengungen für Bildung, Innovation und einem leistungsfähigen Staat abhängen.



IHS - Forschung und Ausbildung auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Institut für Höhere Studien (IHS) ist ein unabhängiges, nicht gewinnorientiertes Forschungsinstitut für Ökonomie, Politikwissenschaft und Soziologie. Es ist seit seiner Gründung im Jahre 1963 den höchsten Qualitätsansprüchen in Forschung und postgradualer Ausbildung verpflichtet. Das IHS strebt in folgenden Aufgabenbereichen Höchstleistungen mit internationaler Ausstrahlung an:

- ❖ theoretische und empirische Spitzenforschung mit wirtschafts- und gesellschaftspolitischem Anwendungsbezug
- ❖ Aufbau und Förderung von Humanressourcen durch international renommierte Ausbildungsprogramme und Mitarbeiterentwicklung
- ❖ wirtschafts-, sozial- und politikwissenschaftliche Beratung mit methodischem Tiefgang
- ❖ Information der Öffentlichkeit über grundlegende Problemstellungen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft

Die IHS-Standpunkte erscheinen in unregelmäßigen Abständen und greifen aktuelle Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf. Sie finden alle bisher veröffentlichten Standpunkte auf der Homepage des IHS unter folgendem Link:

<https://www.ihs.ac.at/de/presse/ihs-standpunkt-position/>

Wir freuen uns, wenn Sie Initiativen am IHS unterstützen und das Institut weiterempfehlen. Mehr Informationen finden Sie auf www.ihs.ac.at. Wenn Sie die Standpunkte laufend beziehen oder abbestellen wollen, wenden Sie sich an communication@ihs.ac.at.