

## EU: schlecht ausbalanciert

Vor allem gilt es, die Divergenzen innerhalb der EU zu beseitigen

**Daniela Schwarzer | Die europäische Wirtschaft verliert weltweit an Gewicht. Und die Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten werden immer deutlicher. Will die EU an der Neuordnung globaler Governance-Strukturen mitwirken, muss sie sich politisch und ökonomisch stärken und im Konzert der Wirtschaftsmächte entschiedener auftreten.**

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat in Europa zwei Trends verschärft, die sich seit Jahren abzeichnen. Erstens verliert die europäische Wirtschaft international immer weiter an Gewicht. OECD-Prognosen zufolge wird der Anteil Chinas am Welt-BIP bereits im Jahr 2013 den der Euro-Zone übersteigen, 2015 auch den der EU-27. Die Wachstumsaussichten in der Euro-Zone insgesamt sind nicht sehr gut: Trotz umfangreicher Konjunkturpakete belasten die hohe Arbeitslosigkeit und die schwache Binnennachfrage in einigen Ländern das Wachstum. Zugpferd Deutschland hebt sich 2010 mit einem realen BIP-Wachstum von 3,5 Prozent und einer Prognose für 2011 von 2,5 Prozent deutlich vom Durchschnitt ab. So wuchs die Euro-Zone 2010 mit 1,7 Prozent, für 2011 sind die Aussichten ähnlich. Europa erholt sich deutlich langsamer von der Krise als andere Weltregionen.<sup>1</sup>

Zweitens treten im Inneren die Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten immer deutlicher zu Tage. Im Global Competitiveness Index des World Economic Forum sind von den weltweit 20 wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften zehn aus der Europäischen Union, elf weitere schaffen es unter die Top 50. Schweden hat die USA auf der Weltrangliste auf dem zweiten Platz abgelöst, Deutschland folgt auf Platz 5, auch Finnland und die Niederlande sind unter den besten zehn. Dies sind zweifelsohne gute Ergebnisse. Aber der Index zeigt gerade auch für die Euro-Zone auf, dass es erhebliche Unterschiede zwischen Mitgliedern des gemeinsamen Währungsraums gibt. Der nächstbeste Kandidat nach Deutschland, Finnland und den Niederlanden ist auf Platz 15 erst Frankreich, die zweitgrößte Volkswirtschaft der EU. Deutlich abgeschlagen ist das Sorgenkind Griechenland auf Platz 83.

---

<sup>1</sup> OECD: Economic Outlook, Nr. 88, 2/2010.

Die unterschiedliche Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit und die makroökonomischen Ungleichgewichte im Inneren sind wichtige Treiber der tiefen Verschuldungskrise, in die Europa Ende 2009 gerutscht ist. Griechenland und Irland wurden im Gegenzug zu weitreichenden Reform- und Konsolidierungsverpflichtungen bereits 2010 von europäischen Partnern und dem IWF mit Krediten und Garantien versorgt, Portugal forderte im April Hilfe an und im großen Krisenfall könnten auch mit Spanien oder Italien weitere Kandidaten Hilfe benötigen.

Im vergangenen Jahr wurde eine Reform der Economic-Governance-Strukturen angestoßen, die drei Ziele verfolgt: Die Regeln und Mechanismen zur Überwachung und Koordinierung nationaler Haushaltspolitiken im Rahmen der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts werden gehärtet. Neu ist dabei eine Verankerung von fiskalischen Regeln in den Verfassungen oder entsprechenden Gesetzen der Mitgliedstaaten. Die nationalen Wirtschaftspolitiken sollen stärker koordiniert werden, um Divergenzen im Euro-Raum wirksam abzubauen. Sanktionsbelegte Regeln und eine engere und zeitlich gestraffte Abstimmung im Rahmen des so genannten „Europäischen Semesters“ sollen dafür sorgen, dass nationale Politiken nicht europäischen Logiken und Stabilitätszielen zuwiderlaufen. Schließlich hat der Europäische Rat Ende März 2011 die Grundzüge eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus beschlossen, um den Mitgliedstaaten Kredite und Garantien im Falle von Zahlungsschwierigkeiten zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig einen Rechtsrahmen für eine möglicherweise notwendige Restrukturierung der Verschuldung von insolventen Staaten aufzubauen.

Der Reformprozess verläuft parallel zum akuten Krisenmanagement und in einem äußerst labilen Marktumfeld

Den Reformprozess erschwert, dass er parallel zum akuten Krisenmanagement und in einem äußerst labilen Marktumfeld durchgeführt werden muss. In der aktuellen Verschuldungskrise evaluieren die Marktteilnehmer jede Entwicklung der Reformdiskussion genau. Jenseits der ökonomischen Fundamentaldaten sind die Aussichten, mit welchen Strukturen und Prozessen die Abstimmung nationaler Haushalts- und Wirtschaftspolitiken in Zukunft in der EU erreicht werden, und wie mit der Verschuldungsproblematik umgegangen werden soll, für Investitionsentscheidungen relevant geworden. Im Winter 2010/2011 hat sich gezeigt, dass besonders die Debatte um ein europäisches Umschuldungsverfahren zu unmittelbaren Marktreaktionen führt.

2010 verabschiedete die EU überdies turnusgemäß eine neue Wachstumsstrategie mit dem Namen Europa 2020. Wollte die EU im Jahr 2000 mit der so genannten Lissabon-Strategie noch „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ werden, verortet sie sich zehn Jahre später nicht mehr explizit im weltweiten Vergleich, sondern versucht, die Vision einer „europäischen sozialen Marktwirtschaft des 21. Jahrhunderts“ zu skizzieren.<sup>2</sup> Die neue Strategie will intelligentes, nachhaltiges und

<sup>2</sup> Europäische Kommission: Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020 endgültig.

integratives Wachstum fördern und zielt dabei – parallel zu den anderen derzeit überarbeiteten europäischen Überwachungs- und Koordinierungsmechanismen – darauf ab, die Konsolidierung der Staatsfinanzen und die Wirtschaftsintegration zeitgleich voranzutreiben. Investitionen in Energie- und Infrastruktur, Bildung und Innovation sollen gesteigert und Informations- und Kommunikationstechnologien gefördert werden. Die Zweifel an einer wirksamen Umsetzung sind jedoch groß – und begründet, denn die Mitgliedstaaten setzen in vielen Bereichen nach wie vor eher auf Koordinierung nationaler Politiken. Gerade im Hinblick auf die angespannten Haushaltslagen, die in den Ländern mit umfassendem Strukturreformbedarf mit politischer Instabilität und sozialen Protesten einhergehen können, ist die Umsetzung langfristig orientierter, aber kurzfristig kostenintensiver Politiken wenig wahrscheinlich.

Überdies wird die Debatte um den künftigen Finanzrahmen der EU (2014–2020) politisch nicht ausreichend mit den im Rahmen der EU-2020-Strategie selbst gesetzten Zielen verknüpft. Wenn die Strategie nur mittels Kraft der Mitgliedstaaten umgesetzt werden soll, könnte es zu einer weiteren Auseinander-

entwicklung der EU-Länder kommen. Ein Beispiel: Die

Die Umsetzung langfristig orientierter, aber kurzfristig kostenintensiver Politiken ist wenig wahrscheinlich

EU-2020-Strategie setzt den EU-Staaten zum Ziel, drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Innovation zu investieren, wobei zwei Prozent der Investitionen von Unternehmen getätigt werden sollen. Dies dürfte für die wirtschaftlich starken Mitgliedstaaten kein

Problem sein. Einige süd- und auch mittel- und osteuropäische Staaten verfügen aber weder über die unternehmerische Infrastruktur noch über die staatliche Finanzkraft um mitzuhalten.

Für die Wachstumsentwicklung in der EU wird überdies die weitere Umsetzung des Binnenmarktprogramms relevant sein. Noch immer sind im Bereich der Arbeitskräfte, Dienstleistungen oder der Finanzmärkte nicht alle Barrieren abgebaut, und von einer Verstärkung der Marktintegration werden positive Wachstumseffekte erwartet. Neu in der Diskussion um den Binnenmarkt ist die Debatte um die soziale Flankierung und Maßnahmen wie Steuerharmonisierungen. Dies zeigt, dass innerhalb der EU im Zuge von Globalisierung, innerer Entgrenzung und nun mit den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise die Sorge um die Erosion der Wirtschafts- und Sozialmodelle gewachsen ist und weitere Marktintegration per se nicht mehr als im Wesentlichen positive Entwicklung wahrgenommen wird, die Zustimmung bei allen Regierungen und der Bevölkerung erwarten lässt.

Die wirtschaftliche Erholung hängt zudem stark davon ab, wie sich der Außenwert des Euro entwickelt. Angesichts der Schuldenkrise neigt die Währung derzeit eher zur Schwäche. Es ist aber nicht auszuschließen, dass Entwicklungen in den USA und Asien den Außenwert des Euro in die Höhe treiben. Eine stagnierende oder fallende Nachfrage in wichtigen Exportmärkten und ein heraufschnellender Euro-Außenwert würden Wachstum und Beschäftigung innerhalb der EU deutlich belasten. Die Divergenzen innerhalb des Euro-Raums würden sich verschärfen: Leistungsfähige Volkswirtschaften

wie die deutsche dürften den erhöhten Wettbewerbsdruck eine Weile lang besser verkraften als Länder mit geringerer Wettbewerbsfähigkeit, die gerade ohnehin einen schmerzhaften Anpassungsprozess durchlaufen.

### Im neuen Konzert der Wirtschaftsmächte

Die mittel- und langfristige Perspektive der Wirtschaftsentwicklung in der EU wird wohl gestärkt durch das relativ große Maß an sozialer Stabilität, breiten Teilen der Bevölkerung zugänglichen Bildungssystemen und die weitreichenden strukturellen Reformen, die in einigen Mitgliedstaaten politische und gesellschaftliche Verkrustungen aufbrechen. Ein Bremsfaktor aber dürfte in den kommenden Jahren vor allem die demografische Entwicklung sein. Eine abnehmende Bevölkerungszahl schwächt nicht nur durch eine geringere Binnen- nachfrage die Wirtschaftskraft. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass der Fachkräftemangel zum relevanten Problem für den „Standort EU“ werden kann, auf das politisch und gesellschaftlich über die derzeitigen Diskussionen um Bildungs- und Einwanderungspolitik hinaus reagiert werden muss.

Der relative Gewichtsverlust des Westens und die neue Stärke aufstrebender Mächte haben weitgehende Konsequenzen für die Gestaltungskraft deutscher und europäischer Politik. Die Diskussion um die Frage, wie Entwicklungs- und Schwellenländern mehr Gehör und Einfluss in internationalen Organisationen gegeben werden kann, ist nicht neu. Nun, wo der tatsächliche Gewichtsverlust nicht mehr zu leugnen ist, werden aus Absichtserklärungen Reformen der internationalen Governance-Strukturen, auf die sich die EU und ihre Mitgliedstaaten noch einstellen müssen. Der Modellcharakter des Westens ist aufgrund seiner schwachen Performance in und nach der Finanzkrise aus Sicht vieler nicht-westlicher Akteure nachhaltig in Frage gestellt. Zudem wird die EU gerade in Wirtschafts- und Finanzfragen ohnehin nicht als konsistent agierender Akteur wahrgenommen, was die Gestaltungskraft der Gemeinschaft schmälert. Dies ist ein Manko in einer Zeit, in der die Global-Governance-Ordnung weiter gestaltet werden sollte und die USA und die EU unter dem Eindruck der multiplen Krise neue Regulierungs- und Aufsichtsansätze entwickelt haben, die teilweise am wirksamsten auf globaler Ebene oder zumindest mit internationaler Kooperation umgesetzt werden könnten. Anders als die USA stehen die EU und die Euro-Zone erst am Anfang eines Prozesses, in dem strategische Ziele in der neuen ökonomischen Weltordnung noch erklärt und geeignete Vorgehensweisen und Instrumente identifiziert werden müssen. Der Druck, im neuen Konzert der Wirtschaftsmächte besser und aktiver aufzutreten und europäische Interessen gemeinsam zu vertreten, wächst jedoch in dem Maße, in dem andere Weltregionen aufholen.

Der Modellcharakter des Westens ist aufgrund seiner schwachen Performance nachhaltig in Frage gestellt



Dr. DANIELA SCHWARZER ist Leiterin der Forschungsgruppe EU-Integration bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.