

Karl-Heinz Paqué

# Das Ende einer Illusion

Konvergenz galt fast als Naturgesetz, vor allem in Brüssel. Europa wird wirtschaftlich jedoch auf lange Zeit gespalten bleiben. Die Politik muss sich darauf einstellen. Was im Süden und Osten fehlt, ist industrielle Innovationskraft. Die EU braucht eine neue Wachstumsstrategie für die Peripherie. Sie wird Zeit und Geld kosten.

Nationale Schuldenkrisen haben konkrete Ursachen. Sie sind zumeist die Folge von gesamtwirtschaftlichen Schiefen, deren Geschichte lange zurückreicht. Dies gilt auch für die aktuellen Krisen in der Euro-Zone. Griechenland, Irland, Portugal und Spanien lebten seit den späten neunziger Jahren über ihre Verhältnisse. Die Kapitalmärkte erlaubten es ihnen – zu günstigen Bedingungen, ohne erkennbare Spannungen. Es war die Zeit der „great moderation“ mit niedrigen Zinsen sowie reichlich vorhandener Liquidität.

Das Muster war überall ähnlich: Es gab einen Boom in jeweiligen nationalen Binnenmarkt, die lokalen Dienstleistungen und Immobilien verteuerten sich, und die Löhne stiegen weit schneller als die Arbeitsproduktivität. Die Statistiken zeigen dies eindrucksvoll: Gegenüber Deutschland nahmen die Lohnstückkosten zwischen 1999 und 2008 stark zu – in Irland um 37,7 Prozent, in Spanien um 33,5 Prozent, in Griechenland um 32,7 Prozent und in Portugal um 25,7 Prozent. Das Ergebnis: drastisch verschlechterte Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Zentrum Europas. Dies ging lange gut, bis die Binnenmarktblase schließlich doch platzte – im Zuge der Weltfinanzkrise. Danach wurde die gesamtwirtschaftliche Schiefen schonungslos aufgedeckt: riesige Defizite in Staatshaushalt und Leistungsbilanz, gefährdete Bankensysteme, Vertrauensverlust an den Kapitalmärkten, Schuldenkrise.

Die kurzfristige Konsequenz liegt auf der Hand. Sie wird derzeit überall politisch exekutiert, in aller Härte: drastische Sparpakete, Steuererhöhungen, Verzicht auf privaten Konsum und ambitionöse Investitionsprojekte. Das alles ist in der Eurozone schwierig genug – ohne die Möglichkeit, die eigenen Produkte über eine Abwertung der Währung ruckartig gegenüber dem Rest der Welt zu verbilligen und damit wenigstens einen Teil der nötigen Anpassung nicht durch mehr Verzicht, sondern durch mehr Produktion zu erreichen. Was die Politik hier durchsetzt, verdient hohen Respekt. Es geht um Einschnitte, wie es sie in der Bundesrepublik Deutschland noch nie gegeben hat. Man muss schon in die Weimarer Republik zurückgehen, um hierzulande Vergleichbares zu finden.

Niemand kann sicher sein, dass die Anpassung gelingen wird, selbst mit EU-Rettungsschirm, Beistand des IWF und bestem politischem Willen. Alternativen sind kaum erkennbar, es sei denn, die Politik wäre bereit, die Eurozone zu sprengen oder einzelne Länder in die Zahlungsunfähigkeit zu entlassen. Dafür plädieren viele deutsche Ökonomen, wenn sie Modelle für Insolvenzverfahren zur Behandlung nationaler Zahlungsunfähigkeit ins Gespräch bringen. Sie mögen theoretisch interessant sein. Für die Praxis der Eurozone sind sie kaum geeignet, zumal jedem neuen starren Regelwerk politische Glaubwürdigkeit fehlt nach der rechtswidrigen Aufgabe der „No-Bail-out-Klausel“ an einem einzigen Wochenende im Mai 2010.

Im Übrigen stellt sich eine grundlegendere Frage: Welcher Art sind überhaupt die größten Herausforderungen, vor denen die Länder an der Peripherie Europas stehen? Droht da wirklich bald wieder eine Blase? Wird es tatsächlich darum gehen, immer neue Wellen des allzu lockeren Ausgabeverhaltens von Brüssel aus unter Kontrolle zu halten? Immerhin sind die Schuldenkrisen für die betroffenen Länder nationale Katastrophen, die tief

„Die vergangene Dekade war für lange Zeit die letzte, in der die Peripherie kräftig aufholte.“

Spuren im kollektiven Gedächtnis hinterlassen. Den Deutschen geht es nicht anders: Erst nach der Hyperinflation von 1922/23 und zwei Währungsreformen wurden sie zu einer Nation, in der Preisstabilität eine überragende Sonderstellung hat.

Auch Griechen, Iren, Portugiesen und Spanier werden ihre bittere Lektion lernen. Die disziplinierende Kraft der europäischen Integration liegt ja gerade in dieser Lernfähigkeit der Märkte und der Politik, die durch die Mitgliedschaft im exklusiven Euro-Club praktisch erzwungen wird. Diese Kraft hat Ländern wie Argentinien gefehlt, wenn es darum ging, den stabilitätsorientierten Kurs durchzuhalten.

Kurzum: Mit einer neuen Blase ist nicht zu rechnen. Im Gegenteil, die vergangene Dekade war wohl für lange Zeit die letzte, in der die Peripherie Europas gegenüber dem Zentrum kräftig aufholte und dies auch von den Finanzmärkten so gesehen wurde. Dafür gibt es Indizien. Um diese zu erkennen, hilft ein kurzer Ausflug in die Wirtschaftsgeschichte. Seit den fünfziger Jahren ist Europa wirtschaftlich zusam-

mengewachsen mit einer Dynamik, die keine Vorläufer kennt. Dies geschah in zwei Stufen: zunächst getrennt in kapitalistischen West- und sozialistischen Ostteil, nach dem Fall des Eisernen Vorhangs Anfang der neunziger Jahre gemeinsam in einem einzigen marktwirtschaftlichen System. Nach historischen Maßstäben ist das Ergebnis ein gigantischer Erfolg: Europa ist heute ein Wirtschaftsraum des Freihandels, der Freizügigkeit und des freien Kapitalverkehrs, wie es ihn allenfalls auf dem Höhepunkt der liberalen Ära des 19. Jahrhunderts gegeben hat.

Treibende Kraft dieses Zusammenwachsens war stets die EU. Sie sorgte über Jahrzehnte für die nötige politische Dynamik: von Freihandel und Zollunion über den Gemeinsamen Markt bis zur Einführung einer gemeinsamen Währung. Es war eine Wirtschaftsgeschichte der Konvergenz:

Dabei wurde etwas Wichtiges übersehen: Aufholen heißt noch lange nicht einholen. Tatsächlich lehrt die Geschichte des globalen Wachstums, dass – mit Ausnahme von Japan und Singapur (einem ungewöhnlichen Stadtstaat) – kein einziges außereuropäisches Aufholland der Welt bisher die Kernländer der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts in Pro-Kopf-Einkommen und Arbeitsproduktivität wirklich erreicht hat. Südkorea zum Beispiel, ein erfolgreiches Schwellenland, weist nach fünf Dekaden 70, aber nicht 100 Prozent der Arbeitsproduktivität von Kerneuropa und den Vereinigten Staaten auf. Auch die Kapitalmärkte verwechselten „aufholen“ mit „einholen“, wie die jüngste Misere des mediterranen Raums zeigt. In diesen Ländern wurde die letzte große Etappe des Aufholprozesses in allen Erwartungen der wirtschaftlichen Ak-

Schwäche leidet und ein ähnliches Niveau der Arbeitsproduktivität aufweist wie Spanien.

Es gibt somit ein ernstes dauerhaftes Problem, wirtschaftlich und politisch. Einen Rückstand der Innovationskraft zu beheben ist eine Sache von Jahrzehnten, manchmal sogar Jahrhunderten. Ohne die nötige Innovationskraft aber ist das Niveau der industriellen Kernregionen Europas nicht erreichbar. Es bleibt also – wider früheres Erwarten – ein persistentes Nord-Süd-Gefälle in der EU. Ein Teil dessen, was schon an Lebensstandard und Beschäftigung erreicht wurde, hat sich als „Blase“ erwiesen. Das Produktionspotential war künstlich aufgebläht, vor allem im Dienstleistungssektor. Ein Großteil davon verschwindet auf Dauer. Mit weitreichenden Folgen: In Spanien etwa ist der Fortschritt am Arbeitsmarkt – von einer Ar-

langjährige politische Gefangenschaft in einer Planwirtschaft mit extrem innovativitätsfeindlicher Arbeitsteilung. Einige dieser Länder, allen voran Tschechien, gehörten vor dem Zweiten Weltkrieg zum industriellen Kern Europas, ähnlich wie Sachsen und Mitteldeutschland, jedoch anders als der mediterrane Süden. Aber ihre Innovationskraft wurde durch vier Dekaden Abschottung vom Weltmarkt schwer beschädigt. Sie muss mühsam wiederaufgebaut werden. Bis dahin bleibt die Region tendenziell ebenfalls verlängerte Werkbank.

Dies lässt sich an den Statistiken ablesen: Forschung und Entwicklung spielt in der Industrie der postsocialistischen Länder eine untergeordnete Rolle. Innerhalb Mittel- und Osteuropas gibt es dabei ein Gefälle zwischen mehr westlichen und mehr östlichen Regionen, aber selbst in den westlichen liegt man weit hinter dem

Aufenthalts- und Arbeitsort frei wählen können. Die letzten punktuellen Übergangsregeln, die dem noch im Wege stehen, werden bald auslaufen.

Die Freizügigkeit hat weitreichende Konsequenzen. Traditionell wurde sie eher in den Empfängerländern, also in den hochindustrialisierten Zentren, mit Skepsis betrachtet. Vielerorts befürchtete man die Zuwanderung gering qualifizierter Arbeitskräfte, die zur unangenehmen Konkurrenz wurden. Löhne drückten und die Arbeitslosigkeit der Einheimischen erhöhten. Diese Furcht wird zunehmend der Vergangenheit angehören. Sie ist ein Relikt der vergangenen dreieinhalb Jahrzehnte, in denen selbst in den Zentren während der Boomzeiten hohe Arbeitslosigkeit herrschte, seit Mitte der siebziger Jahre die Babyboom-Generation in den Arbeitsmarkt hineinwuchs und die Ökrisen zur industriellen Schrumpfung führten.

Die Zukunft sieht ganz anders aus. In Deutschland und den meisten seiner Nachbarländern sorgt die demographische Entwicklung dafür, dass die Zahl der Erwerbspersonen drastisch zurückgehen wird. Die Folge: Arbeitgeber werden Arbeitskräfte aller Art händeringend suchen, allen voran natürlich gut qualifizierte. Und dies umso mehr, je robuster das industrielle Wachstum ausfällt, das sich schon heute in den in-

„Es wird zunehmend schwieriger, mit dieser Spaltung zu leben.“

novationskräftigen Zentren andeutet. Dem steht in der Peripherie eine neue Generation von jungen Fachkräften gegenüber, die keine Scheu haben wird, ihre berufliche Zukunft in den Zentren zu suchen. Anders als ihre Eltern und Großeltern spricht diese Generation von vornherein gut Englisch, bewegt sich gewandt in einer globalisierten Welt. Überall steht eine mobile Facebook-Generation zum Ortswechsel bereit.

Aus humanitärer Sicht ist dies eine gute Entwicklung. Es geht hier um die Früchte der Freiheit in einem vereinten Europa, und die dürfen niemandem vorenthalten werden. Allerdings droht damit ein Ausbluten des Südens und des Ostens, zumal dort die demographische Entwicklung gleichfalls die Bevölkerungszahl schrumpfen lässt. Es bahnt sich europaweit eine Situation an, wie sie nach der deutschen Wiedervereinigung im Osten Deutschlands dramatisch zu beobachten war. Die deutsche Politik reagierte mit einem beispiellosen „Aufbau Ost“, einem nationalen Programm von ungeheurer Ausmaß, das auf europäischer Ebene völlig undenkbar wäre. Allerdings wird sich auch in Europa die Frage stellen, wie dem Wiederaufbau politisch zu begegnen ist. Denn eines ist klar: Ein massiver „brain drain“ vom Süden und Osten in das westliche Zentrum mag für theoretische Ökonomen akzeptabel sein, er birgt aber für die politische Praxis enormen Sprengstoff. Es wäre wohl das Ende des Traums von einem gemeinsamen Weg der europäischen Nationen in die Prosperität.

Was ist zu tun, um dies zu verhindern? Oberste wachstumspolitische Priorität muss das Ziel haben, die industrielle Innovationskraft in den Ländern der Peripherie zu stärken. Nur so können die Krisenländer langfristig auf einen realwirtschaftlichen Wachstumspfad zurückkehren, der dann auch wieder Fortschritte bei der Konvergenz verspricht. Dies liegt natürlich in erster Linie in der Hand der jeweils nationalen Wirtschaftspolitik, aber die EU hat durchaus Spielraum, den Prozess nachhaltig zu fördern. Dies gilt insbesondere dann, wenn durch allfällige Preissteigerungen an den Weltagarmärkten der EU-Haushalt insgesamt entlastet wird. Dabei gehört das gesamte Instrumentarium der regionalen Förderung der EU auf den Prüfstand. Es bedarf einer Verlagerung der Schwerpunkte – von konsumnahen Förderprogrammen hin zu regional-, wissenschafts- und bildungspolitischen Initiativen, die geeignet sind, neue Schwerpunkte der Wissensbildung in der Peripherie entstehen zu lassen. Es geht dabei – um eine Art modern wachstumsorientierte Industriepolitik: nicht branchenspezifisch, sondern innovationsorientiert; nicht „picking the winners“, sondern „paving the ground for winners“.

All dies wird Zeit brauchen und Geld kosten. Denn es geht ja letztlich um das Schaffen jener Bedingungen für industrielle Qualitätsproduktion, die in Ländern wie Deutschland, Österreich oder der Schweiz seit dem späten 19. Jahrhundert entstanden sind und sich offenbar bewähren – von der Ausbildung von Facharbeitern bis zum Ingenieurstudium an technischen Hochschulen. In der EU wird dies vor allem auch Deutschland finanziell belasten. Aber nur so wird ein Kontinent entstehen, in dem die Wirtschaftskraft sich nicht allein auf das westliche Zentrum konzentriert, sondern große Teile der EU im Süden und Osten einschließt. Genau dies bleibt ein großes politisches Ziel.



Einst im Zentrum, nun am Rand: Denkmal zur Erinnerung an die Glanzzeiten der portugiesischen Entdecker in Lissabon

Foto ullstein bild - impact

Alle Länder wuchsen, aber die ärmeren Länder wuchsen schneller als die reichen. Der Abstand zwischen dem wohlhabenden Zentrum und der ärmeren Peripherie nahm im Trend ab. Der Geist der Konvergenz beherrschte alle: Finanzmärkte, Wissenschaft und Politik.

Ein langegehegter Traum schien in Erfüllung zu gehen. Gerade die Entwicklung des mediterranen Raums belegt dies eindrucksvoll. Griechenland, Portugal und Spanien sind allesamt „Spätentwickler“, industrielle Aufholer, die erst in den letzten Jahrzehnten begannen, ihren wirtschaftlichen Rückstand gegenüber dem industriellen Kerneuropa zu vermindern. Dieser Rückstand ist sehr alt. Er entstand spätestens im 19. Jahrhundert mit der Industrialisierung, zum Teil schon im 17. Jahrhundert, als die Iberische Halbinsel die Chance verpasst hatte, ihr „goldenes Zeitalter“ zur wirtschaftlichen Entwicklung zu nutzen, statt Holland, England, Frankreich und später Deutschland an sich vorbeiziehen zu lassen. Das Aufholen des Rückstands wurde deshalb als großer historischer Erfolg gewürdigt, eine Art Rückkehr nach Europa.

Die Konvergenz galt fast als Naturgesetz, vor allem in Brüssel. Wer die Rhetorik der Kommission verfolgt, dem kann kaum der stets optimistische Geist des natürlichen Zusammenwachsens entgehen. Dieser Geist herrschte zunächst mit Blick auf Südeuropa, von 1990 an dann auch mit Blick auf die postsocialistischen Neumitglieder Mittel- und Osteuropas. Spiegelt sich dazu gab es in den wohlhabenden industriellen Kernländern des Kontinents eine selbstkritische Debatte über das eigene Wachstum, besonders intensiv geführt in Deutschland und Österreich. Man sah sich dort zunehmend umzingelt von wachstumshungrigen Tigern, die mit niedrigen Löhnen und qualifizierter Arbeiterschaft riesige Direktinvestitionen anziehen. Es ist keine zehn Jahre her, dass ein viel gelesenes Buch eines namhaften deutschen Ökonomen den Titel trug: „Ist Deutschland noch zu retten?“

teure vorweggenommen. Es kam zu einer Art gigantischer Abschlagszahlung auf eine antizipierte Konvergenz. Man lebte über seine Verhältnisse, weil alle erwarteten, dass sich diese Verhältnisse „in Kürze“ nochmals grundlegend verbessern würden. Den noch bleibenden Rückstand der Arbeitsproduktivität zu Deutschland – bei Spanien etwa 20 Prozent, Griechenland 30 Prozent, Portugal mehr als 40 Prozent – würden die Länder schon bald schaffen, mit genau der Dynamik wie in den Jahrzehnten zuvor. Dies ist nicht geschehen, die Schuldenkrise ist der Beleg.

Wird es in der Zukunft geschehen? Setzt sich die Konvergenz bald fort? Große Zweifel sind angebracht. Der wichtigste Grund dafür ist die mangelnde Innovationskraft der Industrie. Es gelang zwar allen mediterranen Aufholerländern (plus Irland), umfangreiche Direktinvestitionen anzuziehen und eine moderne Industrie aufzubauen. Weitgehend handelt es sich dabei aber um „verlängerte Werkbänke“, die wenig eigene Innovationskraft mitbringen. Es fehlt an einem wissenschaftlichen Umfeld, das Höchstleistungen in enger Verzahnung mit der Industrie hervorbringt. Eine ingenieurwissenschaftliche Infrastruktur von hervorragenden Technischen Hochschulen wie im deutschsprachigen Raum ist nicht vorhanden. Auch ein amerikanischer Weg mit einer Start-up-Kultur hochinnovativer junger Unternehmer zeichnet sich nicht ab. Alle Maßzahlen der Forschungsintensität der Produktion belegen den Rückstand der mediterranen Länder (und Irlands): Ob nun der Anteil der Forscher am gesamten Personalbestand, ob das Verhältnis von Forschungs- und Entwicklungsausgaben zu Wertschöpfung oder Umsatz, ob Patentanmeldungen pro Kopf insgesamt oder in Hochtechnologiebereichen, stets liegt die mediterrane Peripherie deutlich hinter Deutschland beziehungsweise den industriellen Kernregionen Europas. Sie liegt sogar hinter Ostdeutschland, das unter ähnlicher

beitslosenquote von 20 Prozent in den frühen achtziger Jahren auf unter 5 Prozent in der letzten Dekade – vollständig rückgängig gemacht; die Quote liegt heute wieder bei 20 Prozent. Darauf müssen sich alle einstellen. Dies ist überaus schmerzhaft, zumal am Ende des Tunnels der aktuellen Sparpolitik keine Rückkehr zu einem beschleunigten Aufholwachstum mit Aussicht auf Konvergenz steht. Allenfalls wird es normales Wachstum geben. Das ist vielleicht genug, um die Position zu halten, aber nicht genug, um Kerneuropa auf absehbare Zeit zu erreichen.

Was an struktureller Schwäche für die stideuropäischen EU-Mitgliedsländer (und Irland) gilt, das zeigt sich in ähnlicher Form für die mitteleuropäischen Länder und auch für Ostdeutschland. Diese leiden noch heute unter dem langfristigen Flurschaden des Sozialismus, also der Zerstörung kapitalistischer Strukturen durch die

industriellen Kernregionen Europas zurück. Allerdings hat das postsocialistische Mitteleuropa gegenüber dem Süden der EU zumindest vorläufig einen Vorteil: Der Großteil der Bevölkerung und der Staat hatten sich in ihren Ausgabenplänen noch lange nicht auf eine schnelle Konvergenz eingestellt. Lediglich in Ungarn hat es in jüngster Zeit eine Überschuldungskrise gegeben, während Polen, Tschechien, die Slowakei und Slowenien nach den tiefgreifenden Reformen der neunziger Jahre den Stabilitätskurs beibehielten.

Das postsocialistische Ostdeutschland ist ein besonderer Fall. Hier gab es nach dem industriellen Zusammenbruch im Gefolge der Einheit ebenfalls eine gewaltige gesamtwirtschaftliche Schiefenlage, da transferbedingt zunächst allein der binnenmarktorientierte Dienstleistungssektor expandierte – eine Entwicklung, die bei der hohen innerdeutschen Mobilität der Arbeitskräfte unvermeidlich war. Diese Schiefenlage wurde danach korrigiert, im Zuge einer Re-Industrialisierung Ostdeutschlands sowie einer schmerzhaften Konsolidierung der Staatsnachfrage und des privaten Konsums. Ostdeutschland hat insofern die nötige Anpassung zwischen dem Binnen- und dem Außensektor weitgehend abgeschlossen, genau wie – mit Ausnahme Ungarns – die mitteleuropäischen Nachbarländer. Wie dort bleibt allerdings der Rückstand der Peripherie zum Zentrum in der Innovationskraft.

Das enttäuschende Fazit lautet: Die Zeit der natürlichen Konvergenz ist vorbei, Europa bleibt vorerst wirtschaftlich ein gespaltenen Kontinent. Die Spaltung verläuft dabei zweifach mitten durch die EU: zwischen Nord und Süd und zwischen West und Ost und in dieser Hinsicht mitten durch Deutschland. Die Politik muss sich darauf einstellen. Es wird zunehmend schwieriger, mit dieser Spaltung zu leben. Der Grund ist die Freizügigkeit, eine der großen liberalen Errungenschaften innerhalb der EU. Sie sorgt dafür, dass die Menschen innerhalb der 27 EU-Länder ihren

## Der Autor



Karl-Heinz Paqué (54) gehört zu seltenen Spezies deutscher Ökonome, die an vorderster Front eigene Erfahrungen in der Politik gesammelt ha-

ben. Als FDP-Finanzminister im Kabinett Böhmer brachte er Sachsen-Anhalt von 2002 bis 2006 auf einen recht erfolgreichen Konsolidierungskurs. Nach dem Ende der schwarz-gelben Koalition blieb er zunächst Fraktionschef. 2008 zog sich der Giersch-Schüler auf seinen volkswirtschaftlichen Lehrstuhl an der Uni Magdeburg zurück. Ganz los lässt ihn die Politik nicht, und er leidet am desolaten Zustand seiner Partei. (hig)