

# Spitzenreiter mit Reformbedarf

---

Die Europäische Union und die Weltwirtschaft

## **BODO HERZOG**

Geboren 1976 in Meersburg am Bodensee, Professor für Volkswirtschaftslehre, ESB Business School der Hochschule Reutlingen.

Nach der Euro- und Wirtschaftskrise in den Jahren seit 2010 verzeichnet die Europäische Union (EU) derzeit einen soliden Wirtschaftsaufschwung in allen Mitgliedstaaten. Der Anteil Europas an der Weltwirtschaft beträgt

rund 30 Prozent. Das europäische Wirtschaftswachstum ist 2018 mit 2,1 Prozent sogar größer als das in Deutschland mit 1,6 Prozent. Eine Analyse der Dauer von Aufschwungsphasen zeigt, dass Europa im Vergleich zur Weltwirtschaft sogar unerwarteter Spitzenreiter ist. Seit den 1970er-Jahren liegt die durchschnittliche Dauer eines europäischen Wirtschaftsaufschwungs bei über dreißig Quartalen; sie ist mithin deutlich höher als in den USA und Japan (SVR Wirtschaft, 2018).

Die wirtschaftliche Entwicklung der Eurozone ist ebenso positiv. Noch nie war die Zustimmung zum Euro so hoch und die Arbeitslosigkeit

so niedrig wie heute (siehe Tabelle unten). Der kontinuierliche Anstieg der Exporte innerhalb Europas ist ein weiteres Zeichen für eine verstärkte Integration des Binnenmarktes und steigenden Wohlstand. Diese Kennzahlen sind beeindruckend, doch überzeugen sie viele Europakritiker dennoch nicht.

Insofern ist der Blick ebenfalls auf die alltäglichen und sozialen Zusammenhänge zu lenken. In Zeiten globaler Herausforderungen manifestiert sich der wahre Wert der EU auch in Freiheit und Stabilität. Gerade der Brexit zeigt, was in Gefahr gerät, wenn man die EU verlässt.

## SCHLÜSSELINDIKATOREN ZUR WIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG

	2000	2010	2017
Wachstumsrate Euroraum (in Prozent)	3,8	2,1	2,4
Arbeitslosigkeit Euroraum (in Prozent)	8,9	10,2	8,3
Zustimmung zum Euro ( <i>good thing</i> )	—	56,0	64,0
Binnen-EU-Güterexport in Relation zum BIP	17,2	19,9	20,8
Integrationsindex Binnenmarkt	61,8	73,9	75,9

Quelle: AmCham EU (2017), EZB (2018), Eurostat (2018)

Mit dem bevorstehenden Austritt Großbritanniens verlieren das Land und seine Bürger zahlreiche Vorzüge. Der interne Nutzen des Binnenmarkts ist charakterisiert durch einen einfachen Marktzugang in allen Mitgliedsländern und folglich einen größeren Absatzmarkt. Mithin impliziert das mehr Wettbewerb, niedrigere Güterpreise und größere Produktvielfalt – zum Wohle aller EU-Bürger. Britische Unternehmen warnen unisono vor dem Verlust dieser internen Vorteile, insbesondere auch in lebenswichtigen Bereichen wie der Arzneimittelversorgung.

Die externen Vorteile des Binnenmarktes sind ebenso relevant. Die EU hat in den letzten Jahren zahlreiche Freihandelsabkommen mit anderen Ländern und Regionen der Welt abgeschlossen. Die Vorzüge dieser Handelsabkommen darf jedes Mitgliedsland in Anspruch nehmen. Unbestreitbar ist, dass die EU-Kommission ein großes politisches und ökonomisches Gewicht einbringt, da sie für gut 500 Millionen EU-Bürger verhandelt. Ein einzelner europäischer Nationalstaat verfügt über weit weniger Verhandlungsmacht. Der Verlust der externen Dimension des Binnenmarkts bereitet Großbritannien – trotz geplanter bilateraler Handelsabkommen – ebenso Kopfzerbrechen.

Vor diesem Hintergrund ist es umso erstaunlicher, dass zuletzt in der EU und Deutschland geplante Handelsverträge wie CETA (*Comprehensive*

*Economic and Trade Agreement*) oder TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) mehrheitlich Ablehnung erfahren haben. Kurzum: Die Trump'sche Idee des Protektionismus und des starken Nationalstaats ist auch in Europas Köpfen en vogue (Herzog, 2015; Herzog/Däubler-Gmelin, 2016). Richtig ist: Die Bürger haben sehr wohl verstanden, dass der Wohlstand – insbesondere der des Exportweltmeisters – vom internationalen Handel abhängt. Zugleich erfahren die Bürger jedoch auch die Kehrseite der Globalisierung: Arbeitsplätze werden in Billiglohnländer verlagert; der Niedriglohnsektor bietet kaum Aufstiegsmöglichkeiten; die Einkommens- und Vermögensungleichheit wächst, und internationale Konzerne kommen oftmals nicht ihrer sozialen und ethischen Verantwortung nach.

## **NOTWENDIGE ORDNUNGSPOLITISCHE MODERNISIERUNG**

Diese negativen Aspekte sind allerdings ein Merkmal nationalen Politikversagens, denn die Arbeitsmarkt-, Sozial- und Steuerpolitik obliegt der Verantwortung der Nationalstaaten und nicht der EU! Aufklärung der Bürgerinnen und Bürger tut not, um nicht nachhaltig die Grundlage des Wohlstands – den freien Handel – zu verteufeln. Es ist angebracht, die Globalisierung mit europäischen und nationalen Maßnahmen zu flankieren. Sichere Arbeit, gute Löhne sowie eine stabile Rechtsgemeinschaft sind die Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft – mit und ohne Globalisierung.

Es gibt jedoch auch indirekte und in westlichen Industriestaaten unbemerkte Erfolge des Welthandels. Nobelpreisträger Angus Deaton belegt, dass durch offene Märkte, wie beispielsweise den europäischen Binnenmarkt, die globale Armut sowie die Ungleichheit zwischen den Staaten rückläufig ist (Deaton, 2017).

Allerdings befindet sich Europa in einem Spannungsfeld mit der Weltwirtschaft. Die europäische Erfolgsbilanz darf nicht über die neuen Herausforderungen hinwegtäuschen. Aus ökonomischer Sicht sind das die Gestaltung des digitalen EU-Binnenmarktes, die Gestaltung der Rahmenbedingungen für eine alternde Gesellschaft, der aufkommende Protektionismus sowie die Stabilisierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU). Zur Sicherung des Wohlstands ist eine ordnungspolitische Modernisierung der „Sozialen Marktwirtschaft“ notwendig.

Die Gestaltung der Digitalwirtschaft mit der anschließenden Vollendung eines digitalen EU-Binnenmarktes ist eine omnipräsente Herausforderung. Derzeit liegt der grenzüberschreitende Internethandel in Europa abgeschlagen bei knapp 20 Prozent. Die digitale Infrastruktur für E-Government oder E-Health sowie die Erforschung der Künstlichen Intelligenz sind im internationalen Vergleich in Deutschland und Europa unterdurchschnittlich

(Eurostat, 2017). Im Unterschied zur öffentlichen Bildungs- oder Verkehrsinfrastruktur ist die digitale Infrastruktur privatisiert und an Profitinteressen ausgerichtet.

Ein weiteres ordnungspolitisches Problem sind die Entwicklung und das Angebot digitaler Geschäftsmodelle von jedem Ort der Welt. Sie sind somit äußerst mobil und entziehen sich leicht der staatlichen Regulierung und Besteuerung. Eine aktuelle Studie (Herzog, 2018a) zeigt den fundamentalen Mehrwert der digitalen Plattformen wie etwa Google oder Facebook. Nutzer sind bereit, für die Google-Suchmaschine pro Woche gut 120 Euro und für Facebook gut 30 Euro zu bezahlen. Das bedeutet: Digitale Plattformgüter sind keine freien Güter, obwohl der Preis der Nutzung null beträgt. Das Angebot von Plattformgütern sollte demgemäß der staatlichen Regulierung und Aufsicht unterliegen, insbesondere der Wettbewerbsregulierung (*The Economist*, 2018). Einerseits muss freier Marktzugang garantiert sein, andererseits die Monopolbildung unterbunden werden.

Neben diese langfristige Gestaltungsaufgabe tritt noch die Frage der disruptiven Transformationsphase. In einem Forschungsprojekt werden dazu neuartige ordnungspolitische Antworten entwickelt. Im Zentrum stehen Überlegungen, ob das Wettbewerbsrecht den Marktzugang in der Digitalwirtschaft garantieren sowie die Tendenz der Monopolbildung vermeiden kann, ob die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung modernisiert werden muss und wie eine moderne Arbeitsmarktpolitik in der Digitalwirtschaft aussieht.

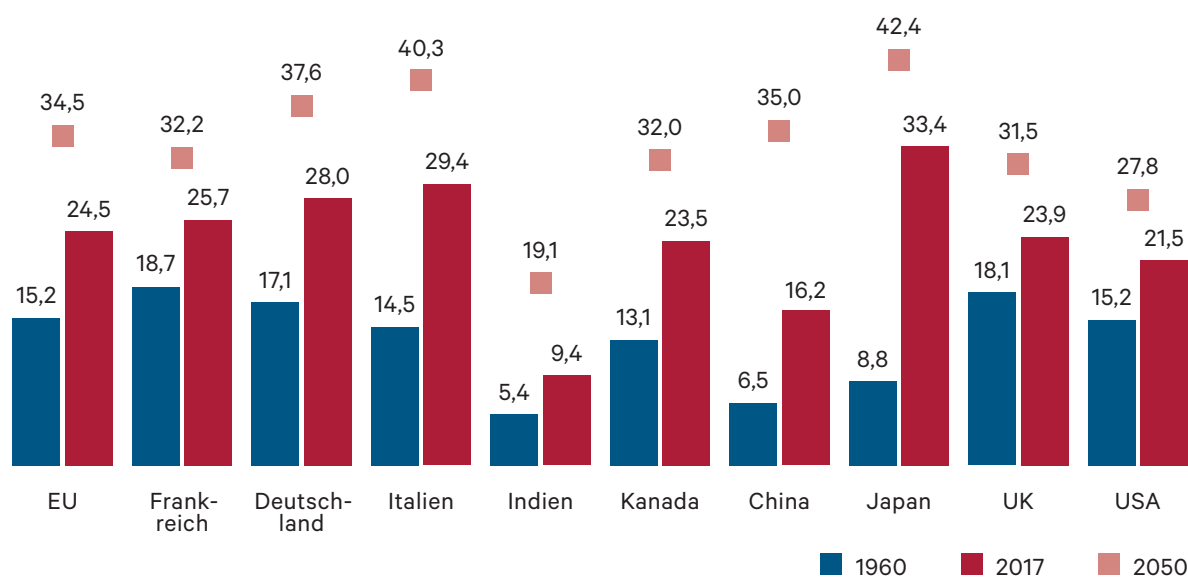
Zur Bekämpfung von Steuervermeidungsstrategien in der Digitalwirtschaft ist ein internationales oder europäisches Vorgehen trotz der Kritik des Sachverständigenrates, eine digitale Mindestbesteuerung könne „eine Zwischenlösung darstellen, soweit sie einen ökonomisch sinnvollen Steuerwettbewerb nicht einschränkt“ (SVR Wirtschaft, 2018, S. 19), zu befürworten. Allerdings löst eine Digitalsteuer nicht den fortschreitenden digitalen Strukturwandel, sondern mildert lediglich das Symptom der bislang unzureichenden ordnungspolitischen Rahmensetzung.

## **FOLGERUNGEN AUS DEM DEMOGRAFISCHEN WANDEL**

Die Digitalisierung hilft, die Folgen des demografischen Wandels abzumildern. Dennoch sind die europäischen Mitgliedsländer dieser Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten besonders stark ausgesetzt (siehe Abbildung Seite 57). Der Schlüssel der demografischen Herausforderung ist zuallererst die Befähigung der Bevölkerung, die Chancen des digitalen Wandels zu nutzen. Dies erfordert ein unabhängiges modernes Bildungssystem mit besseren finanziellen Rahmenbedingungen und unter anderem auch eine Rückbesinnung auf das Humboldt'sche Bildungsideal. Verkrustete Strukturen in

unserem Bildungssystem (Bologna) bieten wenig Spielraum, der Herausforderung zu begegnen. Auch die Isolation der europäischen Arbeitsmärkte erschwert Maßnahmen zur Linderung der demografischen Lücke und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Dennoch zeigt sich, dass Länder, die Strukturreformen umsetzen, durch verbesserte Arbeitsmarktpartizipation und höhere Wettbewerbsfähigkeit profitieren (De Grauwe et al., 2018). Die Skaleneffekte des Binnenmarkts sind mitunter ein unschlagbarer Standortvorteil Europas.

### ALTENQUOTIENTEN AUSGEWÄHLTER LÄNDER



Quelle: UN-Daten, Weltbank-Daten, eigene Darstellung

Insbesondere bei den großen Herausforderungen unserer Zeit sollten wir zunächst europäisch und international denken. So könnte die Vernetzung Europas mit der Weltwirtschaft einen Beitrag zur Entschärfung des demografischen Wandels leisten. Hingegen gefährdet wirtschaftlicher Isolationismus den Wohlstand.

Deutschland und Europa sind eine offene Volkswirtschaft. Der internationale Handel trägt maßgeblich zum Wohlstand bei. Nach Jahrzehnten der Liberalisierung und globalen Wirtschaftswachstums gewinnt seit der Amtsübernahme durch US-Präsident Donald Trump der Protektionismus an Einfluss. Obwohl die protektionistischen Maßnahmen der Vereinigten Staaten die Zollsätze teils erhöht haben, kann noch nicht von einem Handelskrieg gesprochen werden (SVR Wirtschaft, 2018, S. 12 ff.). Nach wie vor besteht die Chance, in Verhandlungen ein für beide Seiten gewinnbringendes Freihandelsabkommen abzuschließen (EU-Kommission, 2018).

Es liegt im deutschen und europäischen Interesse, wenn die EU-Kommission innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) auf die amerikanischen Regelverletzungen hinweist und zugleich versucht, die WTO zu

reformieren. Im Übrigen zeigt die Debatte, dass eigene protektionistische respektive industriepolitische Maßnahmen nicht im langfristigen Interesse Europas liegen.

Die hinter dem aktuellen Protektionismus stehenden gesellschafts-politischen Motive sind allerdings weitreichender. Dani Rodrik (2017) zeigt, dass die sogenannte Anti-Bewegung, unter anderem Anti-Europa, Anti-Handel, Anti-Migration und so weiter, ein Charakteristikum des modernen Populismus darstellt, der auch mit der Überlagerung des Postfaktischen verwoben ist. Insoweit ist die Lösung des aufkommenden Protektionismus und Nationalismus vielschichtiger. Ein neuartiger Lösungsansatz aus der Wissenschaft ist die Umsetzung „inklusive Kommunikation“ (Herzog, 2018b). Mithin sollte das gesamte Spektrum der Informationsverteilung von den pluralistischen Medien dargestellt werden.

Der Euro ist mit einem Anteil von gut zwanzig Prozent die zweitgrößte Weltreservewährung nach dem US-Dollar – allerdings mit fallender Tendenz. Dies deutet auf die internen Herausforderungen der Währungsunion hin. Die Debatte über die Zukunft der Währungsunion ist in vollem Gang. Mit der Europarede des französischen Präsidenten an der Universität Sorbonne vom 26. September 2017 und den Vorschlägen der EU-Kommission vom 6. Dezember 2017 sind erste Reformpfade beschrieben (Herzog, 2018 c).

Die Pläne der italienischen Regierung dürften allerdings die zögerliche deutsche Haltung bestärken. Das italienische Regierungsbündnis zwischen der Fünf-Sterne-Bewegung und der *Lega Nord* enthält nicht nur für die Währungsunion, sondern auch für die EU Sprengstoff. Die Wahlgewinne umfassen den Abbau von Steuern, die Absenkung des Renteneintrittsalters und ein monatliches Mindesteinkommen von 760 Euro. Die EU-Kommission ist bereits alarmiert. Wie sollten sich die europäische Politik und die Bundesrepublik verhalten?

## STÄRKUNG DER MARKTKRÄFTE

Die Daten zeigen das italienische Dilemma: Der Schuldenstand von 130,8 Prozent wird weiterhin steigen und nicht – wie von der EU-Kommission und im Stabilitätsprogramm anvisiert – konsolidiert. Zugleich imaginiert die italienische Regierung ein optimistischeres Wirtschaftswachstum, was die Erreichung der Haushaltsziele nochmals unglaubwürdiger macht.

Herzog und Ferencz (2019) zeigen, dass Italien keine Nachhaltigkeit der Staatsverschuldung attestiert werden kann. Am 21. November 2018 hat sich die EU-Kommission für die Einleitung eines Defizitverfahrens gemäß Stabilitäts- und Wachstumspakt ausgesprochen. Sollte Italien den Marktzugang zur Finanzierung der exzessiven Staatsverschuldung verlieren, könnte es Hilfgelder beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) unter

Einhaltung der Konditionalität beantragen. Als Ultima Ratio wird die Europäische Zentralbank erstmals das *Outright Monetary Transactions*-Programm (OMT-Programm) aktivieren.

Gewiss bilden der Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 sowie das Europäische Semester aus dem Jahr 2011 zentrale Bausteine für die Stabilität der Währungsunion (Herzog, 2016). Allerdings gibt es noch etwas Wertvolles in der Währungsunion: Marktkräfte!

Gelänge es, die Marktkräfte zu stärken und damit ein glaubwürdiges *No-Bailout* (Haftungsausschluss der Europäischen Union sowie aller Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten einzelner Mitgliedstaaten nach Artikel 125, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV]) zu signalisieren, wäre der Euro stabilisiert, und zwar ohne weder die demokratisch gewählte Regierung in Italien noch deren Bürger in Misskredit zu bringen. Infolge eines glaubwürdigen *No-Bailout* würden die Refinanzierungskosten der italienischen Staatsschulden ansteigen – wie bereits ansatzweise zu beobachten ist. Diese Marktreaktion ist im Interesse aller Europäer, denn die Folgen einer Schulden- und Wirtschaftskrise träfen ohnehin die europäischen Bürger am härtesten.

Die Stärkung der Marktkräfte in der regelbasierten Währungsunion ist ein zentraler Reformbaustein (Herzog/Hengstermann, 2013). Die Eurozone beruht auf dem Fundament von Eigenverantwortung und Haftung in einer Hand. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach betont, dass eine Stabilitätsunion der Balance von Regeln und Marktkräften bedarf. Die Modernisierung der Währungsunion sollte einerseits eine stärkere politische Stabilitätsverantwortung beinhalten und andererseits die Marktkräfte ertüchtigen. Dazu sind ein Abwicklungsmechanismus für überschuldete Mitgliedstaaten sowie das Zurechtrücken der originär politischen und der originär geldpolitischen Verantwortung notwendig (Herzog, 2017; Herzog/Ferencz, 2019).

Diese Reformstrategie liegt im europäischen und nationalen Stabilitätsinteresse. Solide und europafreundliche Mitgliedstaaten profitieren davon; indes würde die nationalistische oder reformunwillige Politik automatisch von den Märkten sanktioniert. Die Anzeichen einer sich andeutenden schwächeren Wirtschaftsdynamik sollten als Motivation verstanden werden, sich entschlossen den Aufgaben zu stellen und die Reformmüdigkeit zu überwinden. Die größte Herausforderung besteht darin, das Reformtempo aufzunehmen, sodass die Europäische Union für die Bürgerinnen und Bürger zukunftssicher ausgestaltet wird.

Die Politik sollte zentrale Elemente der Sozialen Marktwirtschaft – wie Eigenverantwortung und Haftung, freien Handel sowie die Wettbewerbsordnung – selbst unter dem Eindruck der vielfältigen Herausforderungen nicht infrage stellen.

**Literatur**

- Deaton, Angus (2017): *Der große Aufbruch. Von Armut und Wohlstand der Nationen*, Klett-Cotta.
- De Grauwe, P., et al. (2018): *The Political Economy of Structural Reforms in Europe*, Oxford University Press.
- The Economist (2018): *Competition: The next capitalist revolution*, 15.11.2018, [www.economist.com/leaders/2018/11/15/the-next-capitalist-revolution](http://www.economist.com/leaders/2018/11/15/the-next-capitalist-revolution).
- EU-Kommission (2018): „Joint U.S.-EU Statement following President Juncker’s visit to the White House“, Pressemitteilung 18-4687, Brüssel.
- Eurostat (2017): *Daten*, [www.ec.europa.eu/eurostat/de/home](http://www.ec.europa.eu/eurostat/de/home), Luxemburg.
- Herzog, Bodo / Ferencz, Marlene (2019): „Disziplinierung ohne politische Diskriminierung: Warum es Marktkräfte in der Währungsunion bedarf!“, in: Ifo Schnelldienst (im Erscheinen).
- Herzog, Bodo (2018a): „Valuation of Digital Platforms: Experimental Evidence for Google and Facebook“, in: *International Journal of Financial Studies*, Vol. 6(4), Nr. 87, S. 1-13.
- Herzog, Bodo (2018b): „Mitigation of Market Volatility through Signal Enhancement of News“, in: *World Finance Conference*, S. 350-385, Juli 2018.
- Herzog, Bodo (2018c): „Reforming the Eurozone: Assessment of the Reform Package By The European Commission – Treating Symptoms or Root Causes?“, in: *Journal of Economics & Sociology*, Jg. 11(3), S. 59-77.
- Herzog, Bodo (2017): „Abwicklungsmechanismus für Mitgliedstaaten des Euroraums“, in: *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 97, Heft 12, S. 881-888.
- Herzog, Bodo (2016): *Neujustierung der Governance der Europäischen Währungsunion*, S. 1-46, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin 2016.
- Herzog, Bodo / Däubler-Gmelin, Herta (2016): *Streitgespräch über TTIP zwischen Professor Herzog und Professorin Däubler-Gmelin, Bundesministerin a.D.*, siehe [www.vimeo.com/167492990](http://www.vimeo.com/167492990).
- Herzog, Bodo (2015): *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – A need for an open-minded debate*, [www.vimeo.com/133762162](http://www.vimeo.com/133762162).
- Herzog, Bodo / Hengstermann, Katja (2013): „Restoring Credible Economic Governance to the Eurozone“, in: *Journal of Economic Affairs*, Jg. 33(1), S. 2-17.
- Rodrik, Dani (2018): „Populism and the economics of globalization“, in: *Journal of International Business Policy*, S. 1-22.
- SVR Wirtschaft (2018): *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Jahresgutachten 2018/19, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Wiesbaden.