

zum europäischen Zahlmeister zu machen. Insofern würde ich in den Gewerkschaften Mitspieler für eine offensivere politische Führungsrolle in Europa sehen. Eine sozialdemokratisch geführte Regierung muss die Ängste der deutschen Bevölkerung ernst nehmen. Also auch wenn die europäischen Fragen mit vielen Schwierigkeiten, vor allem mit populistischen Fallen verbunden sind, sollten sie offensiver auf die Agenda gesetzt werden. Noch ein Satz zur Notwendigkeit einer gerechteren Steuerpolitik: Um diese in der Bevölkerung zu verankern, muss man auch die

Wachstumslinien inhaltlich deutlich beschreiben können. Und das ist vielleicht auch einer der Gründe, weshalb die Sozialdemokratie gerade bei ihrer inländischen Steuerpolitik noch Erklärungsbedarf hat. Um eine offensive soziale Politik zu befördern, sollte vor allem deutlicher werden, was man mit mehr Steuern zu tun gedenkt und wie diese wirkungsvoll investiert werden können, nämlich in eine erneuerte Vorsorgeinfrastruktur. Dazu gehören auch mehr und bessere Lehrer, mehr und bessere Kitas, mehr und bessere Pflegeheime usw. ■

Stephany Griffith-Jones / Matthias Kollatz-Ahnen

Wachstum statt nur Sparen für Europa

Die EU hat ein Jahr verloren und droht ein weiteres zu verlieren

Im Juni 2012 publizierten die Autoren in mehreren internationalen Zeitungen das Konzept eines breit angelegten Investitionsprogramms für Europa, um Wachstum zu stimulieren. Die häufig zu lesende Behauptung, dass Wachstumsprogramme nur mehr Schulden bedeuten, ist irreführend und falsch, wenn der Fokus auf wirtschaftlichen Vorhaben liegt. Es war ermutigend, dass die europäischen Staats- und Regierungschefs wenig später ein Wachstumsprogramm mit einigen der vorge schlagenen Maßnahmen beschlossen. Ein Jahr später ist es Zeit für eine erste Bilanz.

Auf die eher halbherzige Entscheidung auf dem EU-Gipfel im Juni 2012 in Brüssel folgte eine halbherzige Umsetzung. Es ist sichtbar, dass viele Partner – gerade die deutsche Regierung – sehr zurückhaltend bei der Umsetzung der Beschlüsse sind. Als wesentliches Problem hat sich die sub-optimale Nutzung des EU-Budgets herauskristallisiert. Es wurde zu wenig in Anti-Krisen-Programme umgeschichtet und die Jahresbudgets 2012 und 2013 lagen jeweils unterhalb der Zusagen der mittelfristigen Finanzperspektive und waren damit unterfinanziert. Das alles in Zeiten, in denen der Investitionsbedarf höher ist als jemals zuvor und die Investitionen real sinken und die Arbeitslosigkeit deutlich ansteigt.



Stephany Griffith-Jones

ist Financial Markets Director der Initiative für Policy Dialogue an der Columbia Universität.

s.griffith-jones@ids.ac.uk



Matthias Kollatz-Ahnen

(* 1957) ist Senior Expert bei PricewaterhouseCoopers und war vorher Vorstandsmitglied der Europäischen Investitionsbank.

matthias.kollatz@t-online.de

Deshalb war es falsch, das Bewilligungsvolumen der Europäischen Investitionsbank (EIB) im ersten Halbjahr 2012 deutlich zurückzuschneiden. Mittlerweile ist aber eine Trendwende zum Guten erkennbar. Die praktische Verdopplung des eingezahlten Kapitals spiegelte sich zügig in einem Anstieg der Finanzierung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) durch die EIB wider. Das Aufholen bei der Infrastrukturfinanzierung – wie etwa bei der Energie – lässt weiter auf sich warten, weil Kürzungen wegen erheblicher Vorbereitungszeiten der Projekte hier länger nachwirken.

Investitionen auslösen, Wachstum stimulieren

Wirtschaftswachstum kann stimuliert werden sowohl durch Strukturreformen als auch durch gezielte Zuschuss- oder Darlehensvergabe dort, wo der Zugang von Unternehmen zu Finanzierungsmöglichkeiten blockiert ist oder wo wirtschaftliche Investitionen ausgelöst werden.

Die Hauptstoßrichtung des Wachstumspakts, wie er von den Regierungschefs im Juni 2012 ausgelegt wurde, zielt darauf, verstärkte Marktaktivitäten durch einen vertieften gemeinsamen Markt zu entfesseln. Die Erfahrung lehrt, dass Ergebnisse bei dieser Art von Strukturreformen Zeit benötigen und die EU dazu neigt, sie optimistisch zu überschätzen. Zudem sind Ergebnisse von Strukturreformen in der Regel nicht verteilungsneutral. Deshalb kommt es darauf an, durch sorgfältige Ausgestaltung und geeignete Begleitmaßnahmen im Sinne »guter Arbeit« und »guten Wachstums« solche negativen Folgen zu korrigieren.

Kurzfristig sind deshalb zusätzliche Investitionen das entscheidende Mittel, um Wachstum zu erzielen – sowohl angebots- als auch nachfrageseitig. Auf europäischer Ebene sind die beiden denkbaren Treiber dafür der Haushalt der EU-Kommission und die Darlehen der EIB. Auf europäischer

Ebene wie in vielen Mitgliedsländern lässt sich der Trend beobachten, dass Interventionskapazitäten aus dem Haushalt hin zu den Förderbanken umgeschichtet werden – zunehmend auch in Zeiten, in denen Haushalte unter Druck stehen. Man muss also die gesamten Interventionskapazitäten erfassen, um zu ermitteln, ob und gegebenenfalls wie stark es zur Verstärkung von Investitionen kommt. Der Ausgangspunkt zur Messung auf der EU-Ebene ist das Niveau von 2011: Da ist zum einen die EIB mit etwa 0,47 % des BIP der EU (53 Milliarden Euro), die ganz überwiegend als Darlehen ausgereicht wurden, und zum anderen ist da der EU-Haushalt mit etwa 0,52 % des BIP der EU an wachstumsrelevanten Ausgaben, die aus den 63 Milliarden Euro-Topf für Innovation, Regionalförderung und Wettbewerbsfähigkeit stammen, die nicht vollständig, aber doch zu sehr großen Teilen wachstumsfördernd wirken.

Ergänzend ist es wünschenswert auf nationaler Ebene in den Ländern mit Haushaltsspielräumen mehr Investitionen auszulösen, zum einen durch Umschichtung in den Haushalten in Richtung Investitionen, zum anderen aber auch durch gesteigerte heimische Aktivitäten der Förderbanken und insgesamt weniger Austerität.

Die Rolle der Europäischen Investitionsbank

2013 wird endlich die Trendwende der EIB sichtbar. Ein Jahr zuvor ging die Entwicklung mit einem Bewilligungsvolumen von nur 8,5 Milliarden Euro in den ersten fünf Monaten des Jahres (gegenüber 53 Milliarden Euro im gesamten Jahr 2011) zunächst in die falsche Richtung. Das hatte einen scharfen Rückgang der EIB-Aktivitäten in Europa gerade zu dem Zeitpunkt zur Folge, in dem sich die Krise wieder verschärfte und immer mehr EU-Länder in die Rezession eintraten. Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass Deutschland für seine eige-

nen Belange im heimischen Markt richtigerweise das Gegenteil tat und die Aktivitäten der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sowie der regionalen Förderbanken ausweitete. Erst als die Diskussion um einen Wachstumspakt in Europa an Fahrt gewann und die Kampagne um die französische Präsidentenwahl das Thema nach vorne schob, wurde die Kürzung der EIB-Aktivitäten in Frage gestellt. Ein Durchbruch wurde dann erzielt, als die deutsche Opposition ein Wachstumsprogramm zur Voraussetzung der Zustimmung für den Fiskalpakt machte, der eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag benötigte.

Die faktische Verdopplung des eingezahlten Kapitals der EIB wurde rasch nach dem Beschluss des EU-Gipfels von allen EU-Ländern verabschiedet, und die EIB begann im zweiten Halbjahr 2012 damit, ihre Aktivitäten zu verstärken. Aber nach dem vorangegangenen Bremsmanöver wird die EIB bis zur zweiten Jahreshälfte 2013 brauchen, um den vollen Umfang der nun geplanten Aktivitäten zu erreichen.

Der einzige Aktivitätsbereich, in dem die EIB 2012 mehr Darlehen vergab als 2011, waren die KMU-Darlehen. Dort ist die Vorbereitungszeit für neue Darlehensprogramme kürzer als bei allen Infrastrukturprogrammen. Die KMU-Aktivitäten bilden für 2012 also den Bereich des »Lichts« in einem Bild mit ansonsten überwiegend »Schatten«. Die Gesamtdarlehen der EIB betragen 44 Milliarden Euro, also 17 % weniger als im Vorjahr, obwohl die zugespitzte Krise dringend einen Investitionsimpuls gebraucht hätte.

Der volle Wachstumsbeitrag wird sich ergeben aus der Kombination von gesteigerten Volumen, der richtigen Auswahl von Sektoren und den richtigen Finanzprodukten und schließlich mit dem Impuls für Investitionen in den Krisenländern. Wir sind zuversichtlich, dass nach einem verlorenen Jahr die EIB rasch den Rückstand mit einem jährlichen Neugeschäftsvolumen von 63 bis 65 Milliarden Euro pro Jahr auf-

holen wird und damit bis zu 0,55 % des EU-BIP und einen wertvollen Beitrag zum Wachstum in Europa leisten kann.

Erst bremsen, dann Gas geben ist zu wenig

Weniger optimistisch sehen wir die Budgetentwicklung. Auch dort gab es ein verlorenes Jahr, aber bedauerlicherweise scheint ein zweites anzustehen. Das generelle Ausbleiben von Erfolg expansiver Aktivitäten aus dem Haushalt wird von der Kommission im Juni 2013 vornehm beschrieben: »ein Jahr [nach Beschluss des Wachstumspakts, die Autoren] ... muss sich der europäische Konsens ... in konkreten Ergebnissen im Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung niederschlagen«. Da zwar vieles angestoßen, aber kaum etwas wirklich umgesetzt ist, wurde im Juni 2013 erneut beschlossen, dass man dringend konkrete Ergebnisse brauche.

Gut ist, dass ca. 11 % der Mittel der Strukturfonds umprogrammiert wurden. So wurde es für Regionen und Staaten möglich, von in Krisenzeiten nicht mehr angemessenen Projekten und vielleicht auch von solchen, die grundsätzlich zu kostspielig oder überdimensioniert waren, Mittel in Richtung kleinerer, wirtschaftlicherer und stärker auf KMU ausgerichteter Vorhaben abzuziehen. Aber im Frühjahr 2013 kam die Re-Programmierung faktisch zum Stillstand, weil das Jahresbudget nicht mehr Auszahlungen erlaubt, die ja gerade das Ziel erfolgreicher Re-Programmierung sind. Dieser Haushaltskonflikt ist deshalb so schwer verständlich, weil die Förderprogramme beim Re-Programmieren die ursprünglichen Obergrenzen beachten und nur das zahlungswirksam wird, was andernfalls ungenutzt bliebe. Genau das wird aber durch ein zu enges Jahresbudget verhindert und erfordert deshalb eine Art von Nachtragshaushalt.

Mit der Einigung zwischen Parlament und Mitgliedsstaaten unmittelbar vor der

Sommerpause 2013 scheint es etwas mehr Spielraum im aktuellen Jahresbudget zu geben. Als Gegenleistung stimmte das Parlament dem mittelfristigen Finanzrahmen 2014 - 2020 zu. Wenn gleichzeitig die Bundesregierung, die den Jahreshaushalt auf EU-Ebene zu eng schnürt, vor dem Gipfel im Juni 2013 davon spricht, dass weitere 16 Milliarden Euro Strukturfondsmittel endlich umprogrammiert werden sollten, um mehr Beschäftigung insbesondere für Jugendliche zu schaffen, wird der Widerspruch deutlich. Erst wird fest gebremst und dann Gas geben eingefordert, im Ergebnis passiert so zu wenig.

Deshalb sind auch die Zukunftsaussichten für den nächsten Finanzrahmen bis 2020 nicht wirklich besser. Die zur Verausgabung vorgesehenen Mittel sind geringer als heute (0,95 % des EU-BIP), davon ist noch nicht einmal die Hälfte für wachstumsrelevante Einsatzbereiche vorgesehen, weil z.B. die Strukturfonds reduziert werden. Etwa 0,47 % des EU-BIP wird das Budget zukünftig für Wachstum bereitstellen. Somit steht der Erhöhung bei der EIB eine Kürzung des Budgets gegenüber. Wenn man die Effekte saldieren will, kommt es zwar zu einer Ausweitung des Interventionsvolumens von 0,99 % des EU-BIP auf 1,02 %, dem steht aber gegenüber, dass die Interventionsintensität je eingesetztem Euro vom Budget höher sein kann als bei Darlehen der EIB. Je nachdem, wie effizient die Budgetmittel eingesetzt werden, kommt es also zu einer konstanten oder gar leicht abnehmenden Interventionskapazität.

Hinzu tritt, dass der Wunsch des Parlaments nach höherer Flexibilität nur zu einem geringen Teil Realität wird. Die Krise verlangt aber Flexibilität in zwei Dimensionen, der sektoriellen (damit z.B. Mittel von großen Infrastrukturprojekten zur KMU-Förderung umgewidmet werden können) und der zeitlichen (weil die Krise z.B. das Vorziehen von Investitionen erfordert). Die vereinbarte Flexibilität von einem Jahr und die vereinbarte Volumens-

grenze eines kleinen Bruchteils der Programme werden nicht ausreichen.

Mehr Ressourcen und mehr Flexibilität

Die halbherzige Umsetzung des Wachstumspakts zeigt sich am wichtigsten Symbolpunkt: seit seiner Verabschiedung hat die Jugendarbeitslosigkeit stark zugenommen und ging nicht etwa zurück. Und leider machen die Konzepte nicht einmal klar, wie es in Zukunft besser werden soll. Förderbanken können nur in einigen Teilbereichen helfen (Mikrofinanzierung, ICH-AG-Darlehen, Darlehen an KMU für die Einstellung Jugendlicher), die Hauptlast ist vom Haushalt zu tragen. Manchmal wird jetzt auf der EU-Ebene das Pferd von hinten aufgezäumt und der Eindruck erweckt, als könne die EIB den Hauptteil der Aktivitäten schultern. Da aber die gesamte historische Erfahrung dagegen spricht, wird keine durchschlagende Besserung eintreten.

Die gelegentlich aufflammende Diskussion um eine zusätzliche Finanzkapazität auf EU-Ebene (Euro Budget) hat bislang zu keinen greifbaren Ergebnissen geführt. Wir hoffen, dass es noch 2013 zu wirklich weitreichenden Schritten kommt. Einige Ankündigungen gibt es jedenfalls.

Es kann nicht genug betont werden, dass die Interventionskapazität für Wachstumsinvestitionen auf europäischer Ebene bislang kaum oder gar nicht ausgeweitet wurde. Ein wirkliches EU-Wachstumsprogramm braucht deshalb mehr Ressourcen und mehr Flexibilität als bisher gewollt. Es braucht mehr sinnvolle Investitionen, die die Angebots- und die Nachfrageseite beide im Blick haben. Es braucht besondere Maßnahmen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit, z.B. Förderung von Qualifikation und Einstellung sowie der Übernahme nach der Ausbildung, unterstützt durch größere Programme zur Gründungs- und Wachstumsfinanzierung von KMU. ■