

EuroMemorandum-Gruppe

Europa in der Krise: Wie die EU in der Krise versagt **– EuroMemorandum 2009/2010 –**

Dedicated to the memory of Jörg Huffschmid (1940-2009)
Founder and guiding spirit of the EuroMemorandum Group

Zusammenfassung

Einleitung

1 Europa in der Krise

- 1.1 Von der Finanzpanik zur globalen Rezession
- 1.2 Die makroökonomische Lage: Europäische Makropolitiken unter Druck
- 1.3 Der Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit und Unsicherheit als Hauptbedrohungen
- 1.4 Die soziale Lage: Armut und Ungleichheit nehmen zu
- 1.5 Die ökologische Lage: Globale Gefahren für die Umwelt

2 Das Unvermögen der EU, angemessen zu reagieren

- 2.1 Von der europäischen Integration zurück zum Nationalstaat
- 2.2 Makroökonomische Politik: Blockade eines integrativen Policy-Mixes
Kasten 1: Jenseits des BIP – Auf zu neuen Indikatoren
- 2.3 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Viel Rhetorik, wenig Substanz
- 2.4 Armutsbekämpfung: Wirkungslose Lippenbekenntnisse, kein Handeln
- 2.5 Ökologische EU-Politiken: Unzureichend, instabil und untergeordnet
Kasten 2: Die Lissabon-Strategie 2000-2010: Scheitern auf der ganzen Linie

3. Vorschläge für Alternativen

- 3.1 Für ein demokratisches Finanzwesen.
- 3.2 Schritte zu einer Verbesserung der makroökonomischen Leistungsfähigkeit
- 3.3 Die Effekte der Finanzkrise auf den Arbeitsmarkt lindern
- 3.4 Wirksame Politiken für soziale Inklusion jenseits rein rhetorischer Diskurse
- 3.5 Nachhaltige Entwicklung als Leitlinie des europäischen Integrationsprozesses

Schlussfolgerungen und Ausblick

Unterstützungserklärung

Dieses EuroMemorandum entstand auf Grundlage der Diskussionen beim 15. Treffen der Arbeitsgruppe „Europäische Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Wirtschaftswissenschaftler für eine andere Wirtschaftspolitik in Europa“ (EuroMemorandum-Gruppe) vom 25.-27. September 2009 in Berlin. Es basiert auf schriftlichen Beiträgen von Wlodzimierz Dymarski, Trevor Evans, Miren Etxezarreta, David Flacher, Marica Frangakis, John Grahl, Mahmood Messkoub, Catherine Sifakis, Diana Wehlau und Frieder Otto Wolf.

Kontakt: **Wlodzimierz Dymarski**, Poznan (wlodzimierz.dymarski@ue.poznan.pl); **Miren Etxezarreta**, Barcelona (miren.etxezarreta@uab.es); **Trevor Evans**, Berlin (evans@hwr-berlin.de); **Marica Frangakis**, Athens (frangaki@otenet.gr); **John Grahl**, London (j.grahl@mdx.ac.uk); **Anne Karrass**, Berlin (annekarrass@web.de); **Jacques Mazier**, Paris (mazier@univ-paris13.fr); **Mahmood Messkoub**, De Hague (messkoub@iss.nl); **Catherine Sifakis**, Grenoble (catherine.sifakis@upmf-grenoble.fr); **Diana Wehlau**, Bremen (wehlau@uni-bremen.de); **Frieder Otto Wolf**, Berlin (fow@snafu.de).

Zusammenfassung

Die Finanzkrise begann im August 2007 und verschlimmerte sich nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers im September 2008 dramatisch. Im letzten Quartal 2008 wie auch im ersten Quartal 2009 brach die Produktion drastisch ein. Obwohl die Finanzkrise ihren Ausgangspunkt in den USA hatte, war die EU aufgrund der von der Kommission und den Mitgliedstaaten gleichermaßen verfolgten Wirtschaftspolitik sehr verletzlich. Große europäische Banken, die mit riskanten Investitionen in amerikanische Finanzanlagen hohe Verluste einfuhren, schränkten die Kreditvergabe ein; durch die starke Exportabhängigkeit der europäischen Wirtschaft wurde der Einbruch der amerikanischen Nachfrage umgehend über den Atlantik transferiert. Gleichzeitig litten Großbritannien, Irland und Spanien an den Folgen ihrer eigenen Immobilienblasen, während den osteuropäischen Mitgliedstaaten und dem Baltikum, die ihre Leistungsbilanzdefizite oftmals über den internationalen Finanzmarkt finanziert hatten, dieser Zugang zu Kapital plötzlich versperrt war. Daher traf sie die Krise besonders stark.

In vielen europäischen Ländern haben expansive Geld- und Fiskalpolitiken dazu beigetragen, die Folgen der Rezession zu mildern. Im Vergleich zur Produktion ist die Beschäftigung weniger stark zurückgegangen. Allerdings steigt die Arbeitslosigkeit auch nach dem Ende der Rezession in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 weiter an. Die Leih- und Kurzarbeit nimmt merklich zu, auch nehmen viele Beschäftigte aus Angst vor Arbeitslosigkeit eine Verschlechterung ihrer Entlohnung und ihrer Arbeitsbedingungen in Kauf. Die Ausbreitung von Armut – einschließlich der sog. „Working Poor“ – war in der EU bereits vor Ausbruch der Krise deutlich angestiegen. Die Situation der Beschäftigten wird sich im Verlauf der Krise weiter verschlimmern, insbesondere durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit; ebenso wie die Situation der älteren Generation durch den Wertverlust der Rentenleistungen aus der privaten Altersvorsorge. Darüber hinaus besteht die große Gefahr, dass die Mitgliedstaaten ihre im Zuge der Bankenrettung und Nachfragestabilisierung stark angestiegenen Haushaltsdefizite durch Einschnitte bei den Sozialausgaben zurückführen. Das dringende Erfordernis, umfassende Maßnahmen des Klimaschutzes zu ergreifen, ist derweil in den Hintergrund gedrängt.

Angesichts der Fülle dieser Herausforderungen hat die EU schlichtweg versagt: Die Antwort auf die Krise war keine europäische, sondern größtenteils national. Kurz nach dem Konkurs von Lehman Brothers schien eine großangelegte Reform der Finanzmärkte möglich. Als die Gefahr eines Zusammenbruchs der Finanzmärkte im Frühjahr 2009 aber nachgelassen hatte, beschränkten sich die Vorschläge auf eher geringfügige Details. Im makroökonomischen Bereich haben die Mitgliedstaaten nicht mit- sondern gegeneinander agiert und eine Strategie des Lohn-, Steuer- und Sozialdumpings verfolgt. Die Entwicklung einer koordinierten Haushaltspolitik, welche auch die divergierenden Entwicklungen in Europa in den Blick hätte nehmen können, ist bedauerlicherweise ausgeblieben, nicht zuletzt wegen des extrem geringen Haushaltsvolumens der EU. Die deutsche Strategie der Exportorientierung ist für die europäische Ökonomie besonders schädlich, da sie andere Länder zu deflationären Maßnahmen zwingt. Bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sind die Mitgliedstaaten völlig auf sich allein gestellt: Von der europäischen Ebene ertönt weiterhin nur die angebotsseitige Ideologie, die Arbeitsmärkte müssten flexibler werden. Wenngleich immer wieder dazu aufgerufen wird, koordiniert vorzugehen, bleiben konkrete Maßnahmen weitgehend aus. Zur Bekämpfung der Armut hält die EU an der „Offenen Methode der Koordinierung“ fest, die alle Bestrebungen, eine wirklich gemeinsame und wirkungsvolle Politik zu entwickeln, ebenso verhindert wie das Setzen konkreter Ziele. Im Bereich des Klimaschutzes besteht zwar weitgehend Einigung darüber, was getan werden muss, aber es fehlt der politische Wille. Das marktbasierende System der handelbaren Emissionsrechte entfaltet bei fallenden Preisen kaum Wirkung. Wenn sich der europäische Ansatz weiterhin auf „realistische Bescheidenheit“ beruft, ist die Beschränkung der Erderwärmung auf zwei Grad kaum zu erreichen.

Im diesjährigen EuroMemorandum legen wir dar, dass die beschriebenen Herausforderungen eine **integrierte europäische Strategie** erfordern, welche die von den Mitgliedstaaten bereits aufgelegten Rettungsprogramme stärkt und eine weiterreichende Transformation fördert, die auf Vollbeschäftigung mit guter Arbeit, soziale Gerechtigkeit, den Abbau von Armut und sozialer Ausgrenzung, ökologische Nachhaltigkeit und internationale Solidarität ausgerichtet ist. Hierzu schlagen wir die folgenden Maßnahmen vor:

Finanzsektor: Der Finanzsektor sollte nicht länger profitgeleitet sein, sondern als öffentliches Gut betrachtet werden. Geschäftsbanken sollten von Investmentbanken getrennt und öffentliche, genossen-

schaftliche und andere nicht profitorientierte Banken gefördert werden, systemrelevante Banken müssen unter effektive öffentliche Kontrolle gestellt werden. Die Tätigkeit von Investmentbanken, Hedge Fonds und Private Equity Fonds sollten streng beschränkt werden. Auf den Finanzmärkten sollten zur Komplexitätsreduktion alle neuen Instrumente von einer öffentlichen Behörde bewilligt, alle Wertpapiertransaktionen über eine organisierte Börse abgewickelt und eine öffentliche europäische Rating-Agentur geschaffen werden. Gehälter über 500.000\$ sollten einem Steuersatz von mindestens 75% unterworfen werden, nicht nur im Finanzsektor. Der Euro-Beitritt ist all jenen EU-Mitgliedstaaten zu ermöglichen, die dies wünschen und Finanzinstituten aus dem Euroraum sollte verboten werden, Finanztransaktionen über nicht regulierte Finanzzentren (inklusive London) abzuwickeln. Auf der internationalen Ebene sollte die EU die Schaffung eines Global Economic Council unter dem Dach der Vereinten Nationen als Ersatz für die G20 unterstützen, ebenso die Stärkung der Sonderziehungsrechte (SZR) als Reservemedium als ein Schritt in Richtung einer großangelegten Reform des internationalen Währungssystems.

Makroökonomische Politik: Hier müssen die Instrumente neu geordnet werden: Die Geldpolitik sollte nicht auf Preisstabilität ausgerichtet sein, sondern eine nachhaltige Entwicklung fördern. Die Haushaltspolitik muss aktiv dazu genutzt werden, das Niveau und die Struktur der Beschäftigung zu beeinflussen. Die Lohnpolitik sollte sowohl die Preisstabilität wie auch eine gerechtere Einkommensverteilung im Blick haben. Auch die Europäische Währungsunion muss umfassend reformiert werden, u.a. durch eine demokratische Kontrolle der Europäischen Zentralbank und die Abschaffung der abstrusen Beschränkungen, welche der Stabilitäts- und Wachstumspakt der nationalen Finanzpolitik auferlegt. Die mitgliedstaatlichen Haushaltspolitiken sollten koordiniert und der Haushalt der EU signifikant erhöht werden, mit einer Verteilungsdimension zur Erhöhung der Solidarität innerhalb der Union. Wichtig ist auch, dass mit dem Abbau der Haushaltsdefizite gewartet wird, bis der wirtschaftliche Aufschwung stark genug ist.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Die Krise verlangt nach einem Notfallplan, der die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs verlängert und ein Mindesteinkommen für alle garantiert. Ein derartiges Programm lindert nicht nur die Not der Arbeitslosen, sondern stärkt zudem den Aufschwung. Zusätzlich ergriffene Maßnahmen sollen sicherstellen, dass die Menschen nicht um den Verlust ihrer Häuser fürchten müssen. Gleichzeitig müssen die – oftmals unfreiwillig – als Selbstständige beschäftigten geschützt werden. Zudem ist eine aktive Industriepolitik erforderlich, denn die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass deregulierte Märkte kein nachhaltiges Wachstum erzeugen. Eine solche Politik sollte darauf ausgerichtet sein, gute Arbeit – im Sinne von Arbeitsbedingungen und Beschäftigungssicherheit – zu schaffen. Auch die Arbeitszeit muss dringend reduziert werden, in einem ersten Schritt sollte die wöchentliche Höchstarbeitszeit sofort auf 40 Stunden begrenzt und gleichzeitig für alle, die dies wünschen, sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit ermöglicht werden. Schließlich sollte der öffentliche Sektor eine direkte Rolle bei der Schaffung von Beschäftigung spielen.

Soziale Inklusion: Das Jahr 2010 wurde zum „Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ ausgerufen, was zu begrüßen ist. Allerdings bedarf es konkreter Inhalte. Zu diesem Zweck sollten – wie es das Europäische Parlament vorgeschlagen hat – klare Ziele zur Reduzierung von Armut und Wohnungslosigkeit vereinbart werden. Auch im Hinblick auf die älteren Generationen müssen Maßnahmen zum Schutz vor Armut getroffen werden, da die öffentlichen Ausgaben von Kürzungen bedroht sind und private Renten in Folge der finanziellen Verluste sinken. Der Privatisierung der umlagefinanzierten Rente sollte weiterhin entschlossen entgegen getreten werden.

Ökologische Nachhaltigkeit: Ökologische Nachhaltigkeit muss dringend in die Wirtschaftspolitik integriert werden. Hierzu braucht es ein großangelegtes Programm des ökologischen Umbaus im Bereich Energieversorgung, Wohnbau und Transport. Dies würde sowohl den ökonomischen Aufschwung als auch den Wandel hin zu einer nachhaltigeren Wirtschaftsweise befördern. Die von der EU eingeführten marktbasierenden Instrumente zur Beschränkung von Treibhausgasen wirken bestenfalls zu langsam, bei den derzeitigen niedrigen Preisen sind sie weitgehend unwirksam. Daher sollten sie durch direkt wirkende Instrumente wie Steuern ersetzt werden, um die Emissionen schnell und wirksam zu reduzieren. Durch die Einführung eines „Klima-Mainstreaming“-Ansatzes sollten Klimaauswirkungen in allen Bereichen der Wirtschaftspolitik beachtet werden, so auch beim Setzen makroökonomischer Prioritäten, bei der öffentlichen Vergabe, der Regional- und der Wettbewerbspolitik.

Einleitung

Der Beinahe-Zusammenbruch des internationalen Finanzsystems Ende 2008 und der darauf folgende dramatische Rückgang der Produktion haben große Zweifel an der vorherrschenden neoliberalen „Erzählung“ (*narrative*) geweckt. Die Annahmen, Märkte würden sich selbst korrigieren und privates Unternehmertum sei dem öffentlichen Sektor grundsätzlich überlegen, sind zusammengebrochen. Auch bedeutende Zeitschriften wie *The Economist* und *The Financial Times* haben die Gültigkeit der zentralen theoretischen und ideologischen Basis für das phänomenale Wachstum des Finanzsektors seit den 1980er Jahren – die Hypothese effizienter Märkte – in Frage gestellt. Interessanterweise waren gerade jene Kreise, die jegliche staatliche Intervention in die Finanzmärkte als Verzerrung verdammt hatten, in der sich zuspitzenden Krise plötzlich auf staatliche Hilfe angewiesen.

Der Zusammenbruch des Finanzsystems wurde durch massive staatliche Eingriffe von Seiten der USA und großer europäischer Länder verhindert, die enorme (Steuer-)Gelder in den Finanzsektor, insbesondere in die Banken, pumpeten. Als die Folgen der Finanzkrise die Realwirtschaft erreichten, konnte eine Depression im Ausmaß der 1930er Jahre nur durch ein großangelegtes, expansives Gegensteuern der öffentlichen Hand abgewendet werden. Auf dem Gipfel der Krise gingen fast alle davon aus, dass der Finanzsektor grundlegend reformiert werden würde. Doch als die Gefahr des Kollapses schwand, wurden die Reformvorschläge deutlich moderater. In vielen Bereichen begegnet die Politik der derzeitigen, beispiellosen Situation mit Maßnahmen, die nicht nur unzulänglich sind, sondern die derzeitige Krise maßgeblich mit verursacht haben!

Dies gilt in besonderem Maße für die EU: Die Union hat nicht nur sehr spät auf die Krise reagiert, sondern auch in der Reaktion selbst vor allem darauf geachtet, dass die Beihilferegeln eingehalten werden, um den marktlichen Wettbewerb nicht zu behindern! Und als das Schlimmste vorüber zu sein schien, unterstrich die EU unverzüglich die Bedeutung der „Exit-Strategie“ und empfahl den Ausstieg aus den Notfallmaßnahmen und die Rückkehr zum üblicherweise empfohlenen Mix aus Haushaltskonsolidierung und Arbeitsmarktflexibilisierung.

Die Antwort der europäischen Eliten auf die Krise hat einmal mehr gezeigt, dass ihr theoretisches und ideologisches Bezugssystem nicht in der Lage ist, ein Verständnis von den gesellschaftlichen Folgen der Wirtschaftskrise zu integrieren. Es findet sich nicht eine Spur von Selbstkritik an der Politik, die über die letzten 20 Jahre verfolgt worden war. Dies trifft insbesondere auf die Lissabon-Strategie zu, die im Jahr 2000 verkündet wurde: Sie hat nicht nur ihre selbst gesetzten Wachstums- und Entwicklungsziele verfehlt, sondern auch im Hinblick auf die sozialen Belange versagt. Ebenso wenig wurde die seit 1999 energisch verfolgte Förderung der Finanzmarktintegration nach amerikanischem Vorbild, ohne große Rücksicht auf Stabilität oder Verbraucherschutz, in den zwei Jahren seit Beginn der Krise in irgendeiner Weise in Frage gestellt.

Die Krise stellt die Zukunft der EU auf eine harte Probe. Dabei geht es nicht nur um die Koordinierung und Neuformulierung der Politik im Finanzmarktbereich. Die Frage ist, ob eine europäische Einheit – auch aus Sicht der europäischen Bürgerinnen und Bürger – überhaupt bestehen kann. Die Krise hat die durch die neoliberale Strategie verursachten Probleme lediglich verdeutlicht. Diese Strategie hatte bereits zu einer wachsenden Ungleichheit bei der Verteilung von Vermögen und Einkommen geführt, die sozialen und ökologischen Bedingungen verschlechtert und die Distanz zwischen den BürgerInnen und ihren Regierungen vergrößert.

Die EuroMemorandum-Gruppe kritisiert die sozialen, demokratischen und ökologischen Defizite der europäischen Wirtschaftspolitik bereits seit vielen Jahren. Wir sind der Meinung, dass ein grundlegender Wandel erforderlich ist – das gilt sowohl für die Konzeption wie auch für die grundsätzliche Ausrichtung und den Fokus der europäischen Herangehensweise. Ein solcher Wandel setzt allerdings eine Abkehr von dem ideologischen Glauben an die Überlegenheit der Märkte und die Abwendung von einer Wirtschaftspolitik voraus, welche die Gesellschaft der kapitalistischen Wirtschaft unterordnet.

Die Krise hat die Grundpfeiler des Neoliberalismus in Verruf gebracht. Was wir jetzt brauchen ist eine überzeugende, alternative „Erzählung“ (*narrative*). Das diesjährige EuroMemorandum leistet hierzu einen Beitrag. Der erste Teil gibt einen kurzen Überblick über die derzeitige Situation, der zweite konzentriert sich auf die Kritik am Ansatz der EU und der dritte zeigt die Eckpfeiler für eine alternative Herangehensweise auf.

1 Europa in der Krise

1.1 Von der Finanzpanik zur globalen Rezession

Die Entwicklung des Finanzsystems in Europa wurde während der letzten 12 Monate – wie fast überall auf der Welt – von den Ereignissen in den USA vorangetrieben. Die Finanzkrise, die im August 2007 ausbrach, als auf dem Geldmarkt der kurzfristige Interbankenmarkt austrocknete, verschärfte sich im September 2008 in Folge der Zusammenbruchs der New Yorker Investmentbank Lehman Brothers auf dramatische Weise. Er löste eine Kette von Zusammenbrüchen von Finanzunternehmen in den USA und in Europa aus, die direkt oder indirekt mit Lehman Brothers verbunden waren. Die Krise auf dem Geldmarkt erreichte neue Höhen, und Banken stoppten ihr Kreditangebot selbst für wohlbekannte Unternehmen abrupt. Inmitten einer sich ausbreitenden Panik schwappte die Krise Anfang Oktober auf die Aktienmärkte über und am 10. Oktober stellte der Präsident des Internationalen Währungsfonds (IWF) fest, dass das globale Finanzsystem am Rande des Zusammenbruchs stehe.

Die Panik wurde nach dem G7-Gipfel der Finanzminister nur dadurch eingedämmt, dass man in Washington auf dem Jahrestreffen des IWF und der Weltbank übereinkam, dass keine weiteren großen Finanzhäuser zusammenbrechen dürfen. In den folgenden Tagen haben das US-Finanzministerium und die Regierungen der großen westeuropäischen Staaten massive Kapitalhilfen für das Banksystem angekündigt, zusammen mit Staatsgarantien für den Interbankenmarkt (Maßnahmen, die in der Woche zuvor von der britischen Regierung initiiert wurden). Dies konnte zwar die Kette von Zusammenbrüchen stoppen, allerdings löste der Schock des Finanzsystems den stärksten Rückgang des Outputs seit den dreißiger Jahren aus.

Der letzte US Aufschwung begann 2002 und beruhte weitgehend auf dem Anstieg der Konsumausgaben, die in großem Umfang durch Schuldenaufnahmen bei steigenden Hauspreisen finanziert wurden. Dies konnte nicht von Dauer sein, da die Immobilienblase im Jahr 2006 platzte. Gemäß der offiziellen Definition geriet die US Wirtschaft im Dezember 2007 in eine Rezession. Als zudem die Bankkredite in Folge des Lehmann Bankrotts austrockneten, verschärfte sich der Abschwung dramatisch, und im letzten Quartal 2008 sowie im ersten Quartal 2009 sank das Bruttoinlandsprodukt (BIP) mit einer Jahresrate von 6%.

Die US Behörden reagierten mit massiven Interventionen auf die Krise. Die Zentralbank senkte umgehend die Zinssätze, bis Dezember 2008 auf fast Null Prozent. Um das Bankensystem vor dem Zusammenbruch zu bewahren, pumpte die Federal Reserve eine bisher un-

vorstellbar hohe Liquidität in das System. Innerhalb der ersten 6 Wochen nach der Lehmann Pleite stiegen die Reserven im US-Bankensystem von etwa \$1 Billion auf über \$2 Billionen. Als dann im Januar 2009 die Obama-Verwaltung ins Weiße Haus einzog, war die Auflage eines \$ 787 Milliarden umfassenden Ausgabenprogramms eine ihrer ersten Initiativen. Der Umfang des Programms entspricht etwa 3% des BIP jeweils für die Jahre 2009 und 2010.

Im Frühjahr 2009 änderte sich die Stimmung in der US Wirtschaft merklich. Die Gefahr eines Zusammenbruchs des Finanzsystems begann zu sinken, und die Zahlen für das 2. Quartal 2009 zeigten, dass das BIP nur noch mit einer Jahresrate von 1% sank. Beobachter sprachen von so genannten „zarten Trieben“ (*green shoots*), und einige Industriezweige berichteten von einer steigenden Produktion. Im September 2009 erklärte der Chef der Federal Reserve, Ben Bernanke, dass die Rezession wahrscheinlich vorüber sei. Bemerkenswert war, dass die Aktienkurse zwischen März und Oktober um über 55% stiegen und einige der großen Banken ihre Staatshilfen zurückzahlten und wieder hohe Profite verbuchten. Die Banken, die überlebt hatten, konnten mit Krediten seitens der Fed zu Zinssätzen nahe Null und einem mächtigen Anstieg von profitablen Staatsanleihen bei geringerem Wettbewerb agieren.

Tatsächlich aber sind die US Aussichten weit weniger günstig. Der Konsum bleibt wahrscheinlich schwach: die Arbeitslosigkeit ist von 4,5% im Jahr 2007 auf über 10% im Jahr 2009 gestiegen (17,5%, wenn man die entmutigten Menschen mit einrechnet). Die privaten Haushalte haben mit einem Aufbau von Ersparnissen auf die Krise reagiert. Die privaten Ersparnisse sind von nahe Null Prozent auf 5% des Einkommens gestiegen, während die Einkommen der Rentner wegen der hohen Verluste vieler Pensionsfonds um ca. 30% gesunken sind. Produktive Investitionen werden das Wachstum mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls nicht stärken. Die Rentabilität nichtfinanzieller Unternehmen ist drastisch gesunken und die Kapazitätsauslastung, die derzeit bei gerade einmal 70% verharrt, ist außergewöhnlich niedrig. Die einzige Erhöhung der aggregierten Nachfrage resultiert aus den erhöhten Staatsausgaben und einer Erhöhung der Nettoexporte, die von der Abwertung des Dollar profitieren. Aber keiner dieser expansiven Faktoren kann auf Dauer wirken. Die Szenarios für die US Wirtschaft sind düster. Weiterhin bestehen die Gefahr von Unternehmenszusammenbrüchen und Schwierigkeiten für Haushalte, ihre Hypotheken und Kreditkartenschulden zurück zu zahlen, was zu einer erneuten Anspannung der Kreditmärkte und zu einem weiteren Einbruch der Produktion führen würde (der so genannten W-Form der Rezession). Am Wahrscheinlichsten steht eine Periode schwachen Wachstums oder gar der Stagnation bevor.

Die US Krise ist im Wesentlichen über zwei Kanäle nach Europa übergeschwappt. Einmal durch Verluste der Banken: Die europäischen Banken hatten – ermutigt durch die EU Politik, Wettbewerb im Finanzsektor zu forcieren – massiv in dubiose US Papiere investiert und exzessiv Papiere von Lehmann und anderen US Finanzunternehmen gehalten. Folgt man den IWF Schätzungen, haben die Banken in Europa 685 Milliarden \$ abgeschrieben und dennoch noch 934 Milliarden \$ Verluste festzustellen – eine Zahl, die höher ist als die in den USA.¹ Nach dem Lehmann Kollaps registrierten die europäischen Geldmärkte eine akute Vertiefung der Finanzkrise und als der Interbankenmarkt massiv schrumpfte, brach die Produktion in ganz Europa ein. Offiziell begann die Rezession in der EU im 2. Quartal 2008. Aber wie in den USA verschärfte sie sich im letzten Quartal 2008 und im ersten Quartal des Jahres 2009 drastisch.

¹ IMF, Global Financial Stability Report, October 2009, Figure 1.9.

Der zweite wichtige Treiber, der die Krise nach Europa transferierte, war der Außenhandel. Gemäß den WTO Zahlen aus dem 2. Quartal 2009 ist der Welthandel im Vergleich zum Vorjahr um 33% zurückgegangen. Wichtigste Gründe waren der Kollaps von Handelskrediten nach dem Lehmann Debakel sowie die tiefe Rezession in den USA, die zuvor das Wachstum der Weltnachfrage vorangetrieben hatten. Hinzu kam, dass sich die Rezessionen in den USA und Europa vertieften und somit die nachfrageempfindlichen Preise für Rohstoffe einschließlich Öl fielen. Folglich haben rohstoffexportierende Länder ihre Importe von Industriewaren gekürzt.² Dies hatte einen speziellen Markteffekt auf Deutschland, dessen exportabhängige Wirtschaft vermutlich für 2009 einen Rückgang um 5 % wird erleiden müssen.

Es gibt zwei weitere wichtige Probleme, von denen bestimmte Gruppen von Ländern in Europa erfasst worden sind. Einmal das Platzen der Immobilienblasen in Großbritannien, Irland und Spanien. In allen drei Ländern war das starke Wachstum vor 2007 eng mit den steigenden Hauspreisen verbunden. Wie in den USA hat dies den steigenden Konsum finanziert und die Haushalte mit hohen Schulden belastet. Die andere Gruppe, die besonders hart von der Krise getroffen wurde, sind Länder Mitteleuropas und des Baltikums. Länder wie Ungarn und Lettland haben ihre hohen Leistungsbilanzdefizite durch Verschuldungen auf den internationalen Kapitalmärkten finanziert. Durch die Finanzkrise war diese Finanzierungsquelle allerdings blockiert und lies diese Länder in einer Situation hoher Verwundbarkeit. Die Lage wird in diesen Ländern noch dadurch verschärft, dass sich ihr Bankensystem weitgehend im Eigentum westeuropäischer Banken befindet, insbesondere aus Österreich (Zentraleuropa) und Schweden (Baltikum), und diese haben seit der Krise ihr Kapital abgezogen. Im Unterschied zu Ländern mit Leistungsbilanzdefiziten in Westeuropa haben diese Länder nicht von dem Schutz profitiert, Mitglied der Eurozone zu sein. Nach Angaben der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) haben die zentraleuropäischen und baltischen Länder die stärksten Verluste in der globalen Krise erlitten, wobei die Baltischen Staaten im Jahr 2009 wahrscheinlich einen BIP-Rückgang von etwa 20% werden verkraften müssen.

1.2 Die makroökonomische Lage: Europäische Makropolitiken unter Druck

Die unmittelbar drohende Gefahr eines Zusammenbruchs des Banken- und Finanzsektors ist in allen größeren Volkswirtschaften durch bisher nicht dagewesene Maßnahmen abgewendet worden: Durch eine drastische Absenkung der Zinssätze der Zentralbanken, die noch durch eine sehr aktive Praxis der Liquiditätsversorgung in einer ganz enormen Größenordnung und über ein sehr breites Spektrum der Finanzmärkte hinweg in ihrer Wirkung verstärkt wurde; durch eine massive Rekapitalisierung von Banken durch Regierungen, ergänzt durch Regierungsankäufe oder -garantien von risikobehafteten Vermögenswerten in den Händen des Finanzsektors, und durch sehr groß angelegte öffentliche Ausgabenprogramme zur Stimulierung der Wirtschaft.

Aber selbst dieser Übergang zu sehr viel expansiveren Geld- und Finanzpolitiken hat bisher die Gefahr einer schwerwiegenden Rezession nur mildern und sie keineswegs abwehren können. Der Rückgang der Wirtschaftsleistung ist in einigen der größeren Volkswirtschaften gestoppt, aber die Arbeitslosigkeit steigt weiterhin an. Auch wenn die Regulierung des Finanzsektors reformiert und verstärkt wird, ist bisher kaum etwas unternommen worden, um die

² Zwischen der ersten Hälfte von 2008 und der gleichen von 2009 verringerten sich die Exporte in die USA um 20%, während die nach Russland (das zweitgrößte Zielland) um 39% fielen (Eurostat, News Release 133/2009, 17. September 2009)

zugrundeliegenden Ungleichgewichte in den Handelsbeziehungen und in der Einkommensverteilung anzugehen, obgleich diese ebenfalls wichtige Faktoren der Krise waren.

In den USA war das allgemeine Muster der Wirtschaftsentwicklung in den letzten Jahrzehnten äußerst ungleich. Der Anteil der Löhne am BIP ist seit den 1970er Jahren kontinuierlich zurückgegangen; die Einkommen der breiten Bevölkerungsschichten haben seit Jahrzehnten stagniert, während sich die Zugewinne an Einkommen und Wohlstand auf die Reichen und insbesondere auf die Superreichen konzentriert haben. Diese ungünstige Einkommensverteilung hat sich darauf ausgewirkt, das Sparen zu schwächen, so dass im Ergebnis die Wirtschaftstätigkeit und die Beschäftigung immer mehr von einem letztlich nicht nachhaltigen Wachstum des Konsumentenkredits abhängig wurden. Das waren die Voraussetzungen dafür, dass sich eine massive Spekulation auf die Ausreicherung von Hypotheken an Schichten mit geringerem Einkommen entwickeln konnte.

In den USA geht der Rückgang der Spareinlagen zum Teil auf diese sehr ungünstigen Veränderungen in der Einkommensverteilung zurück, die dazu geführt haben, dass die einfachen Bürgerinnen und Bürger in den USA im Übermaß von Krediten abhängig geworden sind. Das Überschießen der Ausgaben über die inländische Produktion wurde dann noch ganz erheblich dadurch verschärft, dass die Bush-Präsidentschaft verantwortungslose öffentliche Haushalte vorlegte, in denen Steuersenkungen für die Reichen und für die großen Unternehmensgruppen mit einer Erhöhung der Rüstungsausgaben einher ging. Das führte im Ergebnis dazu, dass sich die Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft ausweiteten: Die laufenden Leistungsbilanzdefizite der USA wurden sehr prekär dadurch finanziert, dass die Leistungsbilanzüberschüsse von China, Japan und einigen anderen exportorientierten Volkswirtschaften wie Deutschland „wiederverwertet“ wurden. Das bedeutete, dass die USA gleichzeitig mit drei schwierigen makroökonomischen Herausforderungen fertig werden mussten: mit der „Umlenkung“ von Ressourcen vom Inlandskonsum zu Nettoexporten, mit der Bekämpfung von Rezession und wachsender Arbeitslosigkeit und mit der Reform und Stabilisierung des Finanzsystems. Aufgrund der zentralen Rolle der USA im internationalen Wirtschafts- und Finanzsystem ergeben sich daraus erhebliche Gefahren für die gesamte Weltwirtschaft.

Auch unter den europäischen Volkswirtschaften gibt es große Ungleichgewichte. Am wichtigsten sind die übermäßige Abhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft von Exporten und ihr riesiger Leistungsbilanzüberschuss. Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss – dem entsprechende Leistungsbilanzdefizite in einigen anderen Volkswirtschaften der Eurozone gegenüber stehen – hat sich zu einer Bedrohung für das effektive Funktionieren der Währungsunion entwickelt und erschwert auch ganz beträchtlich die Festlegung einer wirksamen europäischen Antwort auf die Krise. Die Rezession hat als solche bereits die Leistungsbilanzdefizite vieler Länder zurückgehen lassen, aber für das Jahr 2010 werden immer noch für einen ganze Reihe von Ländern Defizite prognostiziert, die über 5% liegen: Bulgarien: -9,8%; Griechenland: -7,9%; Portugal: -10,2%; Rumänien: -5,5%; Slowakei: -5,3%. Spanien bleibt mit -4,6% seinerseits nur ganz knapp unter dieser Grenze.

Erneut beziehen sich die Ungleichgewichte auch auf Verteilungsfragen – nämlich auf den anhaltenden Lohnsenkungsdruck in Deutschland, unter dem ganz besonders die Löhne der ohnehin bereits die gering verdienenden Erwerbstätigen stehen. Seitdem im Jahr 1999 der Euro eingeführt worden ist, war die Lohnentwicklung im Euroraum insgesamt sehr bescheiden, mit einer Steigerung der Nominallohne um zwischen 2% und 3% jährlich. Allerdings lag der Lohnanstieg in Deutschland über den gesamten Zeitraum anhaltend auf einem niedrigeren

Niveau, so dass einige von Deutschlands Partnern in der Eurozone jetzt unter erheblichen Problemen im Hinblick auf ihre Konkurrenzfähigkeit zu leiden haben und sehr große Leistungsbilanzdefizite aufweisen. Dies gilt insbesondere für Griechenland, Zypern, Spanien und Portugal, während Irland sein Leistungsbilanzdefizit nur hat reduzieren können, indem ein ganz massiver Einkommensabbau betrieben wurde, so dass ein Rückgang des BIP von 2008 bis 2010 um 12% erwartet wird. Dies gilt aber auch außerhalb der Eurozone: Die britische Volkswirtschaft steht vor akuten Problemen – der sehr große Finanzsektor Großbritanniens steht gegenwärtig vor einer ungewissen Zukunft, während sonst die Wirtschaftsleistung über die gesamte Breite der Volkswirtschaft zurück geht. Auch in den meisten der neuen Mitgliedstaaten der EU in Mittel- und Osteuropa gibt es akute Probleme: Ihre Volkswirtschaften waren besonders stark sowohl den Finanzmarkturbulenzen als auch dem Rückgang des internationalen Handelns und dem Versiegen der Investitionsströme ausgesetzt. Die globale Krise hat bei ihnen allen die Grundlagen für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung ernsthaft geschwächt. Sie bilden allerdings keinen einheitlichen Block, sondern ihre wirtschaftliche Lage stellt sich noch polarisierter dar, als dies unter den anderen EU-Mitgliedstaaten der Fall ist.

Am schwersten betroffen sind die baltischen Republiken: Sie leiden unter einem massiven Rückgang des BIP, der sich 2009 voraussichtlich zwischen 13% und 18% bewegt – im Vergleich zu Wachstumsraten von 8-10% in den Jahren 2004 bis 2007. Der schwerwiegendste Rückgang war in Lettland zu verzeichnen, wo das BIP im zweiten Quartal von 2009 um 20,4% zurückging. Seit der Jahresmitte 2008 ist es in allen drei Republiken zu einem beschleunigten Rückgang der gesamten Fixkapitalbildung gekommen. Eine zweite Gruppe von Ländern, die aus Ungarn, Rumänien und Slowenien besteht, hat einen relativ gemäßigten Rückgang des BIP erfahren, der sich allerdings in der ersten Jahreshälfte beschleunigt hat und im zweiten Quartal bereits 7,3-9,0% erreichte. Eine dritte Ländergruppe, bestehend aus Bulgarien, der Tschechischen Republik und der Slowakei, war nur von einer relativ schwachen Rezession betroffen (Rückgang des BIP um etwa 5%). Einen Sonderfall stellt Polen dar, da es das einzige EU-Mitglied ist, dem es bisher gelungen ist, eine Rezession abzuwehren, auch wenn das für das Jahr 2009 erwartete BIP-Wachstum mit 1,3-1,8% das Niedrigste seit dem Beginn dieses Jahrzehntes sein wird. In der Tat hat auch Polen eine Spekulationsblase in seinen Vermögenswerten erlebt, aber weil die polnischen Banken sich bei der Kreditvergabe an relativ stringente Kriterien gehalten haben, halten sie nur begrenzte Bestände an faulen Krediten in ihren Portfolios. Die Prognosen für die Wirtschaftsentwicklung in Polen im Jahr 2010 sind wieder optimistischer und bewegen sich zwischen 2,2% und 3,5%. Hinter diesem relativen Erfolg steht die vorsichtiger Kreditvergabepolitik des polnischen Bankensektors der vergangenen Jahre.

In einigen Ländern wird ein Ausweg aus der Rezession durch riesige Auslandsschulden behindert. Dies gilt besonders für die baltischen Republiken, für Ungarn, Bulgarien und Slowenien, da sich der gesamte Schuldenbestand hier in der Größenordnung des BIP bewegt oder sogar bereits darüber hinausgeht (in Lettland um 40%).

Die unterschiedlichen Auswirkungen der Krise auf einzelne Volkswirtschaften lassen sich durchaus auf Fehler in der Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahre zurückführen. Hierzu zählen insbesondere die folgenden Irrtümer:

- Das Festhalten an einem System fester Wechselkurse (in den baltischen Republiken und in Bulgarien);
- das Zulassen eines Heißlaufs der Volkswirtschaft (in den baltischen Republiken) –

die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten des BIP lagen von 2001 bis 2007 in Estland und Litauen bei 8,1% und bei 9,0% in Lettland;

- übermäßige Zuwächse der öffentlichen Ausgaben und des Konsums der Privathaushalte, die durch Fremdwährungsanleihen finanziert wurden (Ungarn);
- eine Politik, die sich gegenüber ausländischen Direktinvestitionen ganz passiv verhielt, so dass interne Verknüpfungen zwischen Unternehmen abgeschwächt und externe Verbindungen verstärkt worden sind und sich eine duale Wirtschaftsstruktur entwickelte (Ungarn).

Die Erfahrung der baltischen Staaten steht im Widerspruch zu der gemeinsamen Überzeugung neoliberaler ÖkonomInnen, dass Systeme fester Wechselkurse in Kombination mit einer restriktiven Haushaltspolitik eine wichtige Rolle bei der wirtschaftlichen Stabilitätsentwicklung übernehmen können. In Wirklichkeit hat dann aber gerade das System fester Wechselkurse die Auswirkungen der Krise noch verstärkt, indem es die schockabfedernden Wirkungen freier Wechselkurse beseitigte und die Zentralbanken zu Interventionen auf dem Währungsmarkt zwang, um eine weitgehende Abwertung der nationalen Währung zu vermeiden,³ sowie die Regierungen auf eine Reduzierung der öffentlichen Ausgaben verpflichtete.

Diese großen Ungleichheiten in der Wirtschaftslage der Mitgliedstaaten gehen mit einer allgemeinen Verschlechterung der Wirtschaftsleistung einher, insbesondere mit einer in allen Mitgliedstaaten anwachsenden Arbeitslosigkeit. Bereits die Lissabon-Strategie, die der Wirtschaftspolitik der EU im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts zugrunde lag, kann mitnichten als wirklich erfolgreich bezeichnet werden: Zwischen den Jahren 2001 und 2008 ist die Arbeitslosenquote in den heutigen 27 EU-Mitgliedstaaten nur von 8,5% auf 7,0% zurückgegangen. Im Kontext einer sich rasch entwickelnden Weltwirtschaft war das ein enttäuschendes Ergebnis. Das zentrale Ziel der Lissabon-Strategie war es gewesen, eine Beschäftigungsquote von 70% zu erreichen. Dieses Ziel haben alle Mitgliedstaaten vollständig verfehlt – mit Ausnahme der skandinavischen Staaten und der Niederlande, in denen weiterhin eine stärker auf Solidarität orientierte und stärker staatsinterventionistische Politik betrieben worden ist – in Verbindung mit höheren Niveaus der öffentlichen Ausgaben. Die Intensivierung der Finanzkrise im Jahr 2008 hat dann den sehr begrenzten Fortschritt im Abbau von Arbeitslosigkeit wieder völlig ausgelöscht – mit einer für 2009 auf 9,1% geschätzten Arbeitslosenquote und einer Prognose der Kommission, dass für 2010 mit einer Erhöhung auf 10,3% zu rechnen ist. Das Ergebnis stellt sich für die 15 Länder, die bereits zur Jahrhundertwende Mitglieder der EU gewesen sind, keineswegs besser dar: Hier war die Arbeitslosenquote fast statisch und sank von 7,7% im Jahr 2000 auf 7,0% im Jahr 2007. Für 2009 wird diese Quote auf 9,5% geschätzt und laut Prognose soll sie im Jahr 2010 auf 11,1% ansteigen.⁴ Besonders besorgniserregend ist die Lage in Spanien und in Irland, wo die Arbeitslosenquote bereits den Wert von 18,9% bzw. 12,5% erreicht hat. Zweistellige Arbeitslosenquoten gibt es aber auch in weiteren EU-Mitgliedstaaten: Die Arbeitslosenquoten in Lettland und Estland sind ähnlich hoch wie in Spanien und Arbeitslosenquoten in Litauen und in der Slowakei ähnlich hoch wie die irische (Stand vom August 2009).

³ Einige Beobachter vertreten die Auffassung, dass die lettische Währung gegenwärtig in der Größenordnung von 30% überbewertet ist.

⁴ Die Zahlen sind dem „Statistical Annex“ zu *European Economy* vom Frühjahr 2009 entnommen und soweit wie möglich aktualisiert auf Basis des „European Economic Forecast for Autumn 2009“, der ebenfalls in *European Economy* erschienen ist.

Da es die Zielsetzung der Lissabon-Strategie gewesen ist, die Wirtschaftsleistung als solche zu verbessern, kann die gegenwärtige Krise und Rezession als eine weitere Bestätigung dafür betrachtet werden, dass diese Strategie vorher bereits umfassend gescheitert war. Sowohl auf der globalen Ebene, als auch innerhalb der EU, lässt sich festhalten, dass ein noch rascherer Anstieg der Arbeitslosigkeit allein durch eine stärker auf die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung ausgerichteten Haushalts- und Geldpolitik verhindert werden kann. In der Tat ist der wirtschaftliche Anreiz durch bewusste Haushaltsentscheidungen bisher keineswegs so bedeutend gewesen, wie dies oft behauptet wird – er lag bei etwa 2% des BIP – während der bedeutendere Anreiz für die Wirtschaftsentwicklung von den automatischen Stabilisatoren ausgegangen ist, insbesondere von der Verringerung der Steuereinnahmen und höheren Ausgaben, wie sie sich aus der Finanzkrise und der Rezession als solche ergeben haben. Einige Länder, wie Lettland und Irland, haben ihre Haushaltspolitik nicht etwa gelockert, sondern weiter gestrafft.

Die Ausgaben der Privathaushalte und der Unternehmen stagnieren bestenfalls, während die Banken und andere Finanzunternehmen vorrangig an der Verbesserung ihrer Bilanzsituation interessiert sind und ihre Schulden zurückzahlen. Unter diesen Umständen besteht eine deutliche Gefahr, dass es zu einer Abkehr von den Politiken zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung kommt, bevor eine wirtschaftliche Erholung eingesetzt hat. Weitere Gefahren zeichnen sich langfristig ab, die mit der Art und Weise zusammenhängen, wie in der jüngeren Vergangenheit das Wirtschaftswachstum erzielt worden ist. Es lässt sich deutlich erkennen, dass das Wachstumsmuster der letzten Jahrzehnte, in dessen Zentrum eine riesiges Defizit der USA gestanden hat und das auf der Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte beruhte, als solches nicht länger fortgesetzt werden kann. Es gibt aber noch kein klar umrissenes Entwicklungsmodell, das an seine Stelle treten könnte. Das könnte durchaus zu dem Ergebnis einer lähmenden Ungewissheit führen – es sei denn die politischen Akteure legen klare Prioritäten fest, denen die Entwicklung und die Nachhaltigkeit im kommenden Jahrzehnt gehorchen müssten. Daher kann allein ein entscheidender politischer Wandel, der dann dazu führt, dass derartige Prioritäten festgelegt werden, den Unternehmensentscheidungen die erforderliche Orientierung vorgeben.

1.3 Der Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit und Unsicherheit als Hauptbedrohungen

Das größte Problem auf dem Arbeitsmarkt ist die Arbeitslosigkeit. Sie hat im Jahr 2009 deutlich zugenommen. Allerdings ist das Beschäftigungsvolumen weniger stark zurückgegangen als das BIP (4,8%) und auch weniger stark als in den Rezessionen 1974 und 1993, als der Rückgang der Beschäftigung genau so hoch war wie jener des BIP. In Deutschland ist diese Situation besonders stark ausgeprägt: Während das BIP um 5% zurückgegangen ist, ist das Beschäftigungsvolumen um nur 0,5% gefallen (Tabelle 1). In der Eurozone ist die Zahl der Beschäftigten zwischen der ersten Hälfte 2008 und der ersten Hälfte 2009 um 2 Millionen zurückgegangen. Das entspricht einem Rückgang um 1,3%. Der Rückgang betraf fast alle Sektoren.

Mehrere Faktoren könnten diese Entwicklung erklären: Der schnelle Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität machte es schwierig, die Beschäftigung im selben Tempo zu reduzieren; die Hoffnung die Krise werde nicht lange andauern; die Erfahrung vergangener Krisen hinsichtlich der Schwierigkeit, Beschäftigte zu finden, wenn die Wirtschaft wieder wächst;

dazu kommt ein Phänomen, das in Frankreich „partielle Arbeitslosigkeit“ oder „vorübergehender Bezug von Arbeitslosengeld“ genannt wird.⁵

Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigung in der EU

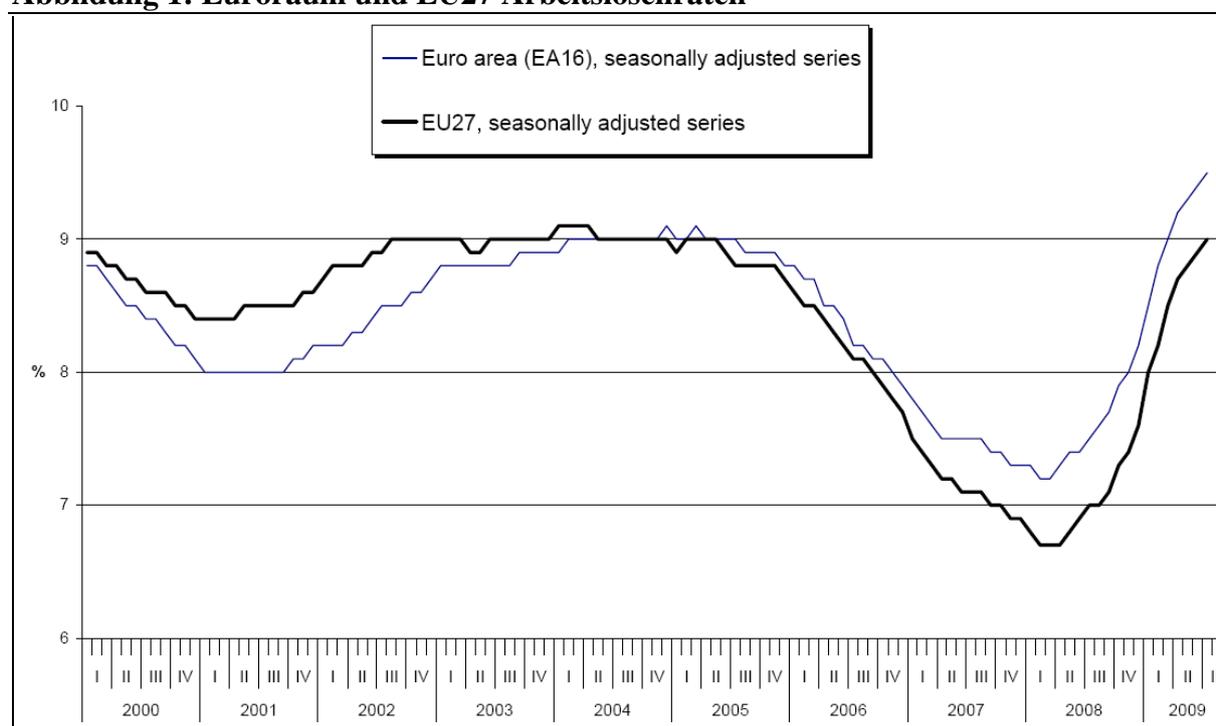
	Bruttoinlandsprodukt, Volumen					Beschäftigung				
	Veränderung in Prozent gegenüber dem Vorjahr									
	2002-2006	2007	2008	2009	2010	2002-2006	2007	2008	2009	2010
Belgien	2.0	2.9	1.0	-2.9	0.6	0.7	1.6	1.9	-0.8	-1.4
Deutschland	1.0	2.5	1.3	-5.0	1.2	-0.7	1.5	1.4	-0.5	-1.9
Irland	5.4	6.0	-3.0	-7.5	-1.4	3.2	3.6	-0.8	-7.8	-3.9
Griechenland	4.1	4.5	2.0	-1.1	-0.3	1.7	1.4	0.1	-0.9	-0.8
Spanien	3.3	3.6	0.9	-3.7	-0.8	2.8	2.8	-0.6	-6.6	-2.3
Frankreich	1.7	2.3	0.4	-2.2	1.2	0.5	1.5	0.6	-1.8	-0.9
Italien	0.9	1.6	-1.0	-4.7	0.7	0.8	1.0	-0.1	-2.6	-0.4
Zypern	3.3	4.4	3.7	-0.7	0.1	3.0	3.2	2.6	-0.4	-0.1
Luxemburg	4.2	6.5	0.0	-3.6	1.1	2.8	4.4	4.7	1.1	-1.3
Malta	2.1	3.7	2.1	-2.2	0.7	0.7	3.2	2.4	-0.6	-0.3
Niederlande	1.6	3.6	2.0	-4.5	0.3	-0.2	2.3	1.2	-0.1	-2.1
Österreich	2.2	3.5	2.0	-3.7	1.1	0.5	1.6	1.8	-1.5	-0.7
Portugal	0.7	1.9	0.0	-2.9	0.3	0.0	0.0	0.4	-2.3	-0.4
Slowenien	4.3	6.8	3.5	-7.4	1.3	0.6	3.0	2.9	-2.6	-2.0b
Slowakei	5.9	10.4	6.4	-5.8	1.9	0.9	2.1	2.9	-2.0	0.0
Finnland	2.9	4.2	1.0	-6.9	0.9	0.9	2.2	1.6	-2.9	-2.5
Eurozone	1.7	2.8	0.6	-4.0	0.7	0.6	1.7	0.6	-2.3	-1.3
Bulgarien	6.0	6.2	6.0	-5.9	-1.1	2.4	2.8	3.3	-2.0	-1.3
Tschechien	4.6	6.1	2.5	-4.8	0.8	0.5	2.7	1.5	-2.0	-1.4
Dänemark	1.8	1.6	-1.2	-4.5	1.5	0.3	2.7	0.8	-2.6	-2.1
Estland	8.4	7.2	-3.6	-13.7	-0.1	1.9	0.8	0.2	-9.0	-2.5
Lettland	9.0	10.0	-4.6	-18.0	-4.0	2.2	3.6	0.7	-11.9	-5.6
Litauen	8.0	9.8	2.8	-18.1	-3.9	2.0	2.8	-0.5	-8.3	-2.4
Ungarn	4.2	1.0	0.6	-6.5	-0.5	0.3	-0.1	-1.2	-3.0	-0.8
Polen	4.1	6.8	5.0	1.2	1.8	0.5	4.4	3.8	-0.7	-1.1
Rumänien	6.2	6.3	6.2	-8.0	0.5	-1.1	0.4	0.3	-3.3	0.8
Schweden	3.2	2.6	-0.2	-4.6	1.4	0.1	2.2	0.9	-2.2	-1.8
Großbritannien	2.6	2.6	0.6	-4.6	0.9	0.9	0.7	0.7	-2.0	-0.9
EU	2.0	2.9	0.8	-4.1	0.7	0.6	1.7	0.9	-2.3	-1.2
USA	2.7	2.1	0.4	-2.5	2.2	0.6	1.1	-0.5	-3.5	-0.5
Japan	1.7	22.3	-0.7	-5.9	1.1	-0.2	0.4	-0.4	-3	-1.2

Quelle: Europäische Kommission, Wirtschaftsvorhersagen, Herbst 2009

⁵ „Chomage partiel“ meint „zeitweise ohne Arbeit“ oder „eine vorübergehende Kündigung“, wenn Beschäftigte für eine bestimmte Zeit nicht arbeiten, weil es nicht genug Aufträge gibt, der Arbeitsvertrag aber trotzdem nicht beendet wird. Siehe G. Carone, Gert Jan Koopman, Karl Pichelmann (2009): Labour market prospects and policies to soften the impact of the financial crisis (ECFIN ECONOMIC BRIEFS, May 2009).

Tabelle 1 zeigt, dass das Niveau der Arbeitslosigkeit bereits vor der Krise hoch war (zwischen 2000 und 2006 lag die Arbeitslosigkeit kontinuierlich zwischen 8 und 9%), aber seit der Krise weiter zugenommen hat. Laut Eurostat waren im August 2009 21,8 Millionen Menschen in der EU27 ohne Beschäftigung (9,1% der Erwerbsbevölkerung) bzw. 15,2 Millionen in der Eurozone (9,6%). Im Vergleich zum August 2008 entspricht das einer Zunahme um 5 Millionen in der EU27 bzw. 3,2 Millionen in der Eurozone. Obwohl es Anzeichen dafür gibt, dass das BIP in der 2. Hälfte 2009 wieder leicht angestiegen ist, wird erwartet, dass die Arbeitslosigkeit weiter zunimmt. Laut einer jüngst veröffentlichten Studie wird „Arbeitslosigkeit in den meisten EU Ländern weiter empor schnellen und in 2010 zweistellige Raten erreichen. Die Rückkehr zu den vor der Krise üblichen Arbeitslosenraten wird mehrere Jahre dauern“.⁶ Manchen Schätzungen zu folge, könnte die Arbeitslosigkeit 2011 bis zu 11,5% erreichen.⁷

Abbildung 1: Euroraum und EU27 Arbeitslosenraten



Quelle: Eurostat, News Release, 123/2009, 1 September 2009.

Wie Abbildung 2 zeigt, verzeichneten Litauen und Spanien die höchsten Arbeitslosenraten (18,3% und 18,9%). Während die Arbeitslosigkeit in den letzten 12 Monaten in allen Ländern zugenommen hat, verzeichnete Belgien die geringste Zunahme (von 7,5% auf 7,9%) gefolgt von Deutschland (von 7,2% auf 7,7%). Die stärkste Zunahme verzeichneten Litauen (von 7,4% auf 18,3%) und Estland (von 4,1% auf 13,3% - jeweils vom 2. Quartal 2008 zum 2. Quartal 2009). In Spanien war der Anstieg nicht so dramatisch, weil die Arbeitslosigkeit schon vorher aufgrund des Kollapses der Bauindustrie hochgeschwungen war.

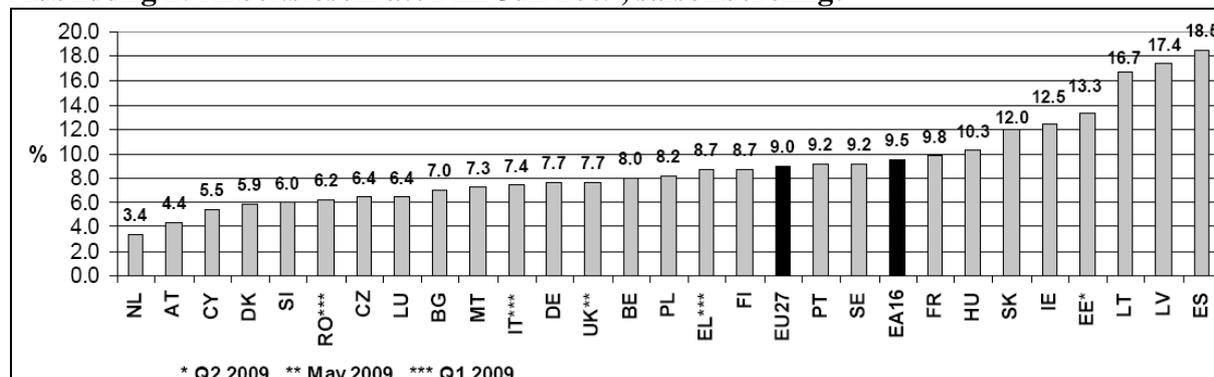
Manche Bevölkerungsgruppen waren von der Arbeitslosigkeit besonders stark betroffen. Darunter junge Menschen (39,2% in Spanien, 26,4% in Irland und 25% in Schweden), ältere

⁶ Siehe Sapir A. (ed.) *Bruegel Memos to the New commission 2009: "Europe's economic priorities 2010-2015."* Bruegel, Brussels, p. 72.

⁷ Siehe Giuseppe Carone, Gert Jan Koopman, Karl Pichelmann (2009): *Labour market prospects and policies to soften the impact of the financial crisis.* ECFIN ECONOMIC BRIEFS. May 2009. Brussels.

Menschen und Frauen. Darüber hinaus gab es auch einen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass laut einer Umfrage von TNS 57% der EuropäerInnen Arbeitslosigkeit als eine ihrer größten Sorgen angeben, gefolgt von Wirtschaftswachstum (45%), Unsicherheit (32%) und die Zukunft der Pensionen (31%) – deutlich vor anderen Sorgen wie Klimawandel, Terrorismus und Inflation.⁸ Der Kampf gegen Arbeitslosigkeit scheint eine der zentralen Anliegen der EU Länder für 2010 zu werden.

Abbildung 2: Arbeitslosenraten im Juli 2009, saisonbereinigt



Quelle: Eurostat, News Release, 123/2009, 1 September 2009.

Mit der Zunahme der Arbeitslosigkeit geht auch eine deutliche Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen einher. Befristete Beschäftigung und unfreiwillige Teilzeitarbeit sind im Kommen (siehe Tabelle 2). Der Anteil der Beschäftigten mit einem befristeten Vertrag betrug im Jahr 2007 fast 15% in der EU27 und rund 18% in der Eurozone und die Zahlen sind seither weiter gestiegen. Darüber hinaus haben viele ArbeiterInnen mit befristeten und prekären Verträgen variable Arbeitspläne, die sich von Woche zu Woche ändern, während die Zahl der Beschäftigten, die sich im Bereitschaftsdienst befinden, ebenfalls zunimmt. Gleichzeitig kommt es zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und zu einem wachsenden Druck auf die Beschäftigten. Der Selbstmord von 25 MitarbeiterInnen von France Telecom ist nur ein sehr dramatisches Beispiel: „Es ist unerlässlich, dass jeder, der einen Job haben will auch einen Job bekommt, aber es ist auch wichtig, dass der Job die notwendige Qualität besitzt, um ein menschenwürdiges Leben zu führen“.⁹

Mit der Krise häuften sich die Versuche der ArbeitgeberInnen, die Löhne zu drücken. Tatsächlich war eine große Zahl von Beschäftigten von Lohnsenkungen betroffen. Es gab eine Reihe von Fällen wo ArbeitnehmerInnen „freiwillig“ Lohneinbußen akzeptierten, um ihren Job zu behalten. Die Anzahl der „Working Poor“ – jene Beschäftigten, die trotz Erwerbstätigkeit nicht genug zum Leben verdienen – steigt ebenfalls, vor allem unter befristet Beschäftigten und Frauen. Das bedeutet nicht nur Not für die betroffenen Menschen, es hat auch wichtige makroökonomische Folgen, weil dadurch die Gesamtnachfrage stärker abnimmt, was wiederum den Aufschwung erschwert und die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Arbeitslosigkeit hoch bleibt.

Zwar gibt es Anzeichen, dass sich die Produktionsleistung erholt, die vergleichsweise geringe Zunahme an Arbeitslosigkeit seit dem Beginn der Krise spiegelt sich aber in einem merkli-

⁸ Siehe A. Sapir (ed.), *Bruegel Memos to the new commission 2009: Europe's economic priorities 2010-2015*, Bruegel, Brussels, p. 72.

⁹ Siehe *Alternatives économiques*, Paris, 282, 32.

chen Rückgang der Produktivität wieder. Auch wenn sich der Aufschwung 2010 verstärkt werden Unternehmen aller Voraussicht nach weitere Jobs streichen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen. Das wiederum wird führt zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit.¹⁰

Die Krise ist nicht die einzige Quelle von Arbeitslosigkeit. Die Strategien der globalen Unternehmen sind auch nicht gerade beschäftigungsfördernd. Neue Technologien, down-sizing und vor allem die Verlagerung von Beschäftigung in andere Länder, haben die Beschäftigung in den reichsten Ländern verringert. Die EU15 (die Länder, die 1995 Mitglieder waren) verfolgen eine Strategie, die Produktion in andere Länder zu verlagern (in vielen Fällen in die neuen Mitgliedsländer). Erleichtert durch die Einführung neuer Technologien, führt dieser Prozess zu Sozialdumping und zu steigender Arbeitslosigkeit in den reichsten Ländern.

Tabelle 2: Unsichere Beschäftigung EU27

	2002	2007	Höchstwert 2007		
Befristete Beschäftigte ¹ als % von allen Beschäftigten zwischen 15 u. 64 Jahren	12.4	14.4	Spanien 31.7 Polen 28.2		
Teilzeitbeschäftigte ¹ als % zwischen 15 u. 64 Jahren.	15.7	17.6	Niederlande 46.3; Deutschland 25.4; Schweden, GB 24.2		
Unfreiwillige Teilzeit ¹ als % zwischen 15 u. 64 Jahren	17.1	22.5	Bulgarien 60.6; Rumänien 53.1 Griechenland 45.2		
Hauptgründe für befristete Beschäftigung ²			Insgesamt	Männer	Frauen
Konnte keinen unbefristeten Job finden			60.2	59.2	61.3
Wollte keinen unbefristeten Job			12.5	11.9	13.1
In Ausbildung oder Training			18.6	19.6	17.5
Probezeit			8.7	9.3	8.1
Hauptgründe für Teilzeitbeschäftigung ²			Insgesamt	Männer	Frauen
Konnte keinen Vollzeitjob finden			22.5	30.6	20.4
Krankheit oder Invalidität			4.2	8.1	3.2
Andere familiäre o. persönliche Verantwortungen			17.1	8.2	19.5
Betreuung von Kindern oder betreuungsbedürftigen Erwachsenen			24.5	4.1	30.0
In Ausbildung oder Training			12.0	25.3	8.5
Andere Gründe			19.6	23.6	18.5

Source: Eurostat database (October 2009); ¹ = employees aged 15-64 years; ² = distribution in % in 2007.

Seit Beginn der Krise dominiert das Problem der Arbeitslosigkeit die beschäftigungspolitischen Diskussionen, wodurch andere Themen in den Hintergrund gedrängt wurden. Die Krise führte in vielfältiger Weise zu einer Verschlechterung der Arbeitsverhältnisse. Aus Angst ihren Job zu verlieren, haben die Beschäftigten eine Reihe von Verschlechterungen in Kauf genommen. Es gab nur wenige Diskussionen über die Folgen, nicht nur für die Lohnhöhe, sondern auch für die Beschäftigungsstabilität, für die Arbeitsbedingungen und die Anzahl der Arbeitsstunden. Für viele ArbeiterInnen haben sich die Löhne, die Beschäftigungssicherheit und die Arbeitsbedingungen seit drei Jahrzehnten kontinuierlich verschlechtert. In Folge der fortschreitenden Deregulierung der Arbeitsmärkte und der Einführung von immer rigideren Bestimmungen zum Bezug von Arbeitslosengeld, vor allem wenn „angemessene“ Jobangebo-

¹⁰ Siehe Alternatives économiques, Paris, 284, 19.

te abgelehnt werden, kam es auch zu einer Zunahme von prekärer Beschäftigung. Insgesamt führt die zunehmende Arbeitslosigkeit dazu, dass die Tatsache, einen Job zu haben, als so wertvoll eingestuft wird, dass alle anderen Aspekte vergessen werden.

Eine weitere Gruppe von Beschäftigten verdient eine besondere Erwähnung: Jene der selbstständig Beschäftigten. Sie stellen eine neue Facette der Beschäftigungsstrategie von Unternehmen dar, weil sie billig und flexibel sind. Viele Selbstständige stehen de facto in einem unselbstständigen Berichtigungsverhältnis als Lohnarbeitende und viele andere sind nur von einem oder sehr wenigen Auftraggebern abhängig. Dadurch sind sie de facto ebenfalls unselbstständig beschäftigt. Die Krise hat tatsächlich viele Arbeitslose dazu gezwungen, selbstständig zu werden. In Wirklichkeit handelt es sich um „verkleidete“ Lohnarbeit in sehr prekären Beschäftigungslagen. Weil sie als ihre eigenen ManagerInnen gelten, werden ihnen die Rechte von LohnarbeiterInnen verwehrt. Im Euromemorandum 2008/2009 wurden die Daten zum rasanten Anstieg dieser Beschäftigungskategorie aufgezeigt: von 36% auf 40% im Jahr 2005 und seither ist die Zahl höchstwahrscheinlich weiter gestiegen. Ihre Situation hat sich im letzten Jahr in Folge der Arbeitslosigkeit weiter verschlechtert.

Der anhaltende Trend zur Privatisierung und die Schwächung von öffentlichen sozialen Dienstleistungen wirken sich ebenfalls auf die Beschäftigten aus. Zwar haben private Pensionsfonds im Zuge der Krise beträchtliche Verluste gemacht, Beschäftigte werden dennoch weiterhin dazu angehalten, kollektiv oder einzeln Privatvorsorge zu treffen. Die Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung haben aufgrund der hohen Zahl der Arbeitslosen zugenommen; in manchen Ländern auch aufgrund von Sonderzahlungen für Langzeitarbeitslose. In der Regel war die Aufstockung aber mit einer Verschärfung der Kriterien verbunden, die erfüllt werden müssen, um in den Genuss von Arbeitslosenhilfen zu kommen.

1.4 Die soziale Lage: Armut und Ungleichheit nehmen zu

Die soziale Lage in der EU ist durch eine sich vertiefende Polarisierung sowohl innerhalb als auch zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet. Zweifelsohne ist die Europäische Union eine der reichsten Regionen der Welt. Nichtsdestotrotz kann sich fast ein Viertel der europäischen Bevölkerung – 79 Millionen Bürgerinnen und Bürger – nicht die für ein „menschwürdiges Leben“ nötigen Dinge leisten. Die Armutsrate – d.h. der Anteil der Menschen, die von einem Einkommen leben, das weniger als 60% des Medianeinkommens beträgt – ist in der EU 27 bereits von 16% in den Jahren 2005/06 auf 17% im Jahr 2007 angestiegen.¹¹ In den einzelnen Mitgliedstaaten der EU variiert die Armutsquote zwischen 10% und 25%: An dem einen Ende des Spektrums stehen die Niederlande und die Tschechische Republik mit einer Armutsrate von 10% sowie Schweden und die Slowakei mit 11%. Am anderen Ende des Spektrums weisen Länder wie Rumänien (25%), Bulgarien (22%) und Lettland (21%) die höchsten Armutsraten aus.¹² In den meisten Mitgliedstaaten herrscht eine Armutsrate von über 15% vor. Bei elf der 28 Mitgliedstaaten liegt die Armutsrate bei über 17%. Neben dieser „monetären“ Armut hat auch die Intensität der materiellen Entbehrung zugenommen. Die Kluft, die innerhalb der EU verläuft, wird deutlich, indem der Grad der materiellen Entbeh-

¹¹ Die jüngsten Eurostat Daten zu sozialen Indikatoren, wie z.B. Armutsraten, beziehen sich auf das Jahr 2007, d.h. die Daten weisen noch keine Auswirkungen der Finanzkrise aus.

¹² Die Armutsraten basieren auf nationalen Einkommenverhältnissen, so dass ähnliche nationale Armutsraten durchaus sehr unterschiedliche Lebensstandards ausdrücken können: Die Armutsschwellen reichen von €92 in Bulgarien bis hin zu €1.952 in Luxemburg (im Jahr 2007).

rung jener, die über ein Einkommen oberhalb der Armutsschwelle verfügen, mit jenen vergleicht, die unterhalb dieser Einkommensschwelle liegen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Materielle Entbehrung, EU 27, Anteil in % der Einkommensgruppe, 2007

	Einkommen überhalb der Armutsgrenze *	Einkommen oberhalb der Armutsgrenze *
Wirtschaftliche Belastung: Finanzielle Unfähigkeit ...		
<i>... die Unterkunft angemessen warm zu halten</i>	8	21
<i>... sich jedes Jahr eine einwöchige Urlaubsreise zu leisten</i>	31	65
<i>... sich jeden zweiten Tag eine Mahlzeit mit Fisch, Fleisch oder Geflügel (oder eine entsprechende vegetarische Mahlzeit) zu leisten</i>	7	22
<i>... unerwartet anfallende Ausgaben zu bestreiten</i>	29	62
Langlebige Gebrauchsgüter: Erzwungener Mangel		
<i>... an einem Telefon</i>	1	6
<i>... an einem Computer</i>	7	21
<i>... an einem Auto</i>	7	22
Unterkünfte		
<i>Undichtes Dach, Feuchtigkeit in den Wänden/Böden/im Fundament oder Fäulnis in den Fensterrahmen oder im Boden</i>	16	28
<i>Mangel an Bad oder Dusche in der Unterkunft</i>	2	10
<i>Wohnung zu dunkel</i>	7	12
Wohnumfeld		
<i>Lärmbelästigung durch Nachbarn auf der Straße</i>	23	26
<i>Umweltverschmutzung, Schmutz oder sonstige Umweltprobleme</i>	17	18
<i>Kriminalität, Gewalt oder Vandalismus in der Umgebung</i>	15	19

Quelle: Eurostat-Datenbank (November 2009). * = 60% des Median-Äquivalenzeinkommens (EU 27 Durchschnitte sind gewichtete Durchschnitte auf Basis der nationalen Daten).

Arbeitslosigkeit stellt zwar eine der häufigsten Ursachen für Verarmung dar, so dass vielfach angenommen wird, dass das Armutsrisiko sinkt, wenn ein Beschäftigungsverhältnis besteht. In der Realität schließen sich Beschäftigung und Armut aber nicht gegenseitig aus. Wenn gleich die Armutsrate der Arbeitslosen (43%) mehr als fünf mal so hoch ist wie jene von Beschäftigten (8%), ist die absolute Anzahl der Menschen in der EU, die beschäftigt und arm sind – ca. 14 Millionen so genannte „Working Poor“ – mehr als doppelt so hoch wie die Anzahl der Arbeitslosen, die arm sind (ca. 7 Millionen). Dies ist im Wesentlichen das Ergebnis der Veränderungen auf den Arbeitsmärkten, wie z.B. die Ausdehnung des Niedriglohnsektors im Dienstleistungsbereich und die Zunahme von prekären, unfreiwilligen Teil-Zeit- und kurzzeitigen Beschäftigungsverhältnissen (vgl. Abschnitt 1.3 dieses EuroMemorandums). Neben den „Working Poor“ und den Arbeitslosen sind weitere Bevölkerungsteile ebenfalls besonders stark von Armut betroffen (siehe Tabelle 4): Die Tatsache, dass ältere Menschen einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt sind (Frauen 22% und Männer 17%) zeugt davon, dass die Rentenleistungen in vielen europäischen Ländern nicht ausreichen, um ältere Menschen vor Armut zu schützen. In Ländern mit Alterssicherungssystemen, die zu großen Teilen auf privaten kapitalgedeckten Säulen beruhen könnte die derzeitige Finanzkrise sogar zu einer erheblichen Verschlechterung der Lebensbedingungen der Menschen im Ruhestand führen, falls sich die Ersparnisse zur Altersvorsorge durch den Zusammenbruch der Finanzmärkte und Pensionsfonds in Luft auflösen. Irland und Polen sind mahnende Beispiele dafür: Mit realen Verlusten von 37,5% im Jahr 2008 sind die privaten Pensionsfonds in Irland besonders hart von der Kri-

se betroffen.¹³ Da private Altersvorsorge und weitere Finanzanlagen ein Drittel des Alterseinkommens ausmachen, wird die Altersarmut hier weiter ansteigen, wobei diese Quote bereits vor Ausbruch der Krise im EU-Vergleich eine der höchsten Werte aufwies (29% im Jahr 2007). In Polen wiederum sank der Wert der privaten verpflichtenden Open Pension Funds um fast genauso viel, wie er während der vorangegangenen neun Jahre angestiegen war.

Tabelle 4: Armutsrate von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen (in %)

	2003		2007	
	EU15	EU25	EU15	EU27
Gesamt	15	15	17	17
Frauen	17	16	17	18
Männer	14	14	15	16
Erwachsene 25-54 Jahre	15	15	17	17
Kinder <16 Jahre	19	19	19	20
Jugendliche 16-24 Jahre	20	19	20	20
Ältere Menschen >65 Jahre	19	17	21	20
Haushalte mit Kindern	14	14	16	16
Haushalte ohne Kinder	16	16	17	18
Haushalte zwei Erwachsene und drei oder mehr Kinder	22	24	22	25
Alleinerziehende mit Kindern	36	33	34	34
	2005		2007	
	EU15	EU25	EU15	EU27
Erwerbstätige	7	8	8	8
<i>mit unbefristetem Vertrag</i>	4	4	5	5
<i>mit befristetem Vertrag</i>	11	11	13	13
<i>bei Vollzeit-Beschäftigung</i>	6	7	7	7
<i>bei Teilzeit-Beschäftigung</i>	10	10	12	12
Arbeitslose 16-64 Jahre	37	40	41	43
im Ruhestand >65 Jahre	18	17	19	19

Quelle: Eurostat-Datenbank (November 2009).

Eine besonders skandalöser Befund ist das Ausmaß der Kinderarmut in der EU: In der EU 27 ist jedes fünfte Kind arm. In Italien, Spanien, Griechenland, Polen und Großbritannien lebt sogar fast jedes vierte Kind in Armut und in Rumänien und Bulgarien jedes dritte. Daher sind Haushalte mit Kindern stärker von Armut betroffen als Haushalte ohne Kinder (18% im Vergleich zu 16%). Alleinerziehende sind besonders stark von Armut betroffen, insbesondere in Malte (54%), Luxemburg (45%), Großbritannien (44%) und Estland (44%). Die Tatsache, dass die Kinderarmut weiter ansteigt ist umso besorgniserregender, da Kinder, die in Armut aufwachsen, anfälliger für Gesundheitsprobleme sind und eine kürzere Lebenserwartung haben, niedrigere Bildungsniveaus und -abschlüsse erreichen und einem höheren Risiko ausgesetzt sind, arbeitslos zu werden. Da die ökonomische Benachteiligung vielfach von den Eltern an die Kinder weitergegeben wird, reproduziert sich Armut innerhalb der Familien und sozialen Gruppen. Daher könnte die steigende Kinderarmut in der EU über Generationen hinweg zu einer sich selbst verstärkenden Armutsspirale führen.¹⁴

Zugleich herrscht in der EU ein enormer Wohlstand und Reichtum am obersten Ende der Einkommensskala vor, wenngleich die Finanzkrise die Vermögensanlagen hat schrumpfen lassen: Offenbar hat die Finanzkrise die „high net worth individuals“ in Europa hart getroffen –

¹³ Vgl. OECD (2009): Pensions at a Glance. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

¹⁴ Vgl. Corak, Miles (2004, Ed.): Generational Income Mobility in North America and Europe, Cambridge.

das sind Dollar-Millionäre (gemessen am Finanzvermögen, d.h. Finanzaktiva ohne Hauptwohnsitz, Sammlerstücke, Verbrauchswaren und langlebige Gebrauchsgüter). Nach einigen Jahren stetigen Wachstums ist die Anzahl der Dollar-Millionäre um 14,4% zurückgegangen. Im Jahr 2008 lag die Anzahl der Dollar-Millionäre in der EU bei 2,6 Millionen, das ist niedriger als im Jahr 2005, während deren Vermögen von \$10,7 Billionen auf \$8,3 Billionen um 21,9% zurückgegangen ist.¹⁵ Wenngleich sich das Vermögen im Zuge der Finanzkrise leicht dezimiert hat, steht die Vermögenskonzentration an dem obersten Ende der Einkommensskala weiterhin im skandalösen Kontrast zu der steigenden Anzahl der armen Menschen in der EU. Dies gilt umso mehr, da die offiziellen Statistiken und Armutsdaten der EU noch nicht einmal jene Menschen berücksichtigen, die sozial ausgegrenzt in der Mitte der europäischen Gesellschaft leben, wie z.B. Wohnungslose, Opfer von Menschenhandel oder illegale Zuwanderer.

Im Ergebnis und im Gegensatz zu der gesamten Rhetorik über „soziale Eingliederung“ auf europäischer Ebene hat die Ungleichheit der Einkommensverteilung zugenommen: In der EU27 ist der durchschnittliche Gini-Koeffizient von 30% im Jahr 2006 auf 31% im Jahr 2007 angestiegen. In der EU war das durchschnittliche Einkommen jener 20% der Bevölkerung am oberen Ende der Einkommensspitze im Jahr 2007 fünfmal so hoch wie das Einkommen, das jener 20% der Bevölkerung am unteren Ende der Einkommensskala zur Verfügung stand. In der EU25 stieg dieser Wert von 4,7 im Jahr 2006 auf 4,8 im Jahr 2007 an.

Die Auswirkungen der Finanzkrise 2007-2009 auf die bereits bestehenden Ungleichheiten sind nicht ganz so eindeutig, wie man zunächst vielleicht annehmen würde. Beispielsweise könnte die Ungleichheit der Vermögensverteilung durch die Finanzkrise zurück gegangen sein, da Menschen mit wenig oder gar keinem Finanzvermögen nicht viel verloren haben, während das Finanzvermögen der Reichsten deutlich geschrumpft ist.¹⁶ Das gleiche könnte für die Auswirkungen der Rezession auf die relative Einkommensverteilung zutreffen, da einige der zuvor hohen Einkommen – z.B. im Bankensektor – gesunken sein könnten. Die aktuellen Eurostat Statistiken geben die Effekte der Finanzkrise auf die Einkommens- und Vermögensverteilung noch nicht wieder. Nichtsdestotrotz ist davon auszugehen, dass sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit und die massiven staatlichen Unterstützungsleistungen für den Finanzsektor in den meisten europäischen Ländern negativ auf die Einkommensverteilung auswirken werden, zumal die Sozialisierung der Kosten für die Finanzhilfen und Rettungsaktionen des privaten Bankensektors bereits zu einem beträchtlichen Anstieg der öffentlichen Haushaltsdefizite im Verhältnis zum BIP geführt hat (vgl. Tabelle 5).

Länder des angelsächsischen Finanzierungstyps galten in den letzten Dekaden des 20. Jahrhunderts als Pioniere der Deregulierung und Privatisierung. Nun sagen die Prognosen einen Anstieg der Haushaltsdefizite auf bis zu 13,2% des BIP in Großbritannien bzw. 11,2% des BIP in den USA voraus. Falls die Regierungen versuchen, ihre Defizite zu senken, könnte dies zu einer Kürzung der öffentlichen Gelder für die Bereitstellung grundlegender öffentlicher Güter und Dienstleistungen wie auch für weitere Ausgaben führen. Kürzungen der öffentlichen Ausgaben stehen in den Mitgliedstaaten der EU bereits bevor, so heißt es, allerdings gibt es Versprechungen, dass die Ausgaben für die Dienstleistungen mit besonderer Bedeutung (Gesundheit und Bildung) davon verschont bleiben werden. Nichtsdestotrotz ist Vorsicht geboten, denn ähnliche Versprechungen wurden auch während der liberalen, markt-

¹⁵ Vgl. Capgemini and Merrill Lynch Global Wealth Management (2009): World Wealth Report 2009.

¹⁶ See Capgemini and Merrill Lynch Global Wealth Management (2009): World Wealth Report 2009.

orientierten Reformen und Umstrukturierungen in den 1980er und 1990er Jahren gemacht und noch zur Jahrtausendwende wurden öffentliche Güter und Dienstleistungen rigoros untergraben und die Lebensumstände für Arbeitslose und Arme damit noch erschwert.

Tabelle 5: Bilanz der öffentlichen Haushalte im Verhältnis zum BIP (in %)

	2006	2007	2008	2009	2010*
EU	-1.5	-0.9	-2.3	-6.9	-7.5
Euroraum	-1.2	-0.6	-1.8	-6.2	-6.6
Neue Mitgliedstaaten +	-3.2	-1.8	-2.8	-5.9	-6.0
<i>Tschechische Republik</i>	-2.6	-0.6	-1.4	-6.0	-7.0
<i>Dänemark</i>	5.0	4.5	3.4	-1.3	-3.5
<i>Frankreich</i>	-2.3	-2.7	-3.4	-7.0	-7.1
<i>Deutschland</i>	-1.5	-0.5	-0.1	-4.2	-4.6
<i>Griechenland</i>	-2.8	-3.6	-5.0	-6.4	-7.1
<i>Irland</i>	2.9	0.1	-7.3	-12.1	-13.3
<i>Italien</i>	-3.3	-1.5	-2.7	-5.6	-5.6
<i>Lettland</i>	-0.9	0.7	-3.4	-13.0	-12.0
<i>Litauen</i>	-0.4	-1.0	-3.3	-10.3	-7.6
<i>Polen</i>	-3.9	-2.0	-3.1	-5.8	-6.5
<i>Portugal</i>	-3.9	-2.6	-2.6	-6.9	-7.3
<i>Spanien</i>	2.0	2.2	-3.8	-12.3	-12.5
<i>Schweden</i>	2.4	3.8	2.5	-3.5	-3.9
<i>Großbritannien</i>	-2.6	-2.6	-5.1	-11.6	-13.2

* = Prognose; + = Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Quelle: IMF (2009): Regional Economic Outlook, Europe. October 2009. International Monetary Fund, Washington.

1.5 Die ökologische Lage: Globale Gefahren für die Umwelt

Die ökologische Lage ist im globalen Maßstab unverändert als kritisch zu beurteilen. Diese Entwicklung wird die Lebensbedingungen vieler Menschen, insbesondere der sozial Schwachen, sehr negativ beeinflussen. Auch wenn sich die öffentliche Aufmerksamkeit zur Zeit verstärkt auf die Finanzkrise und die darauffolgenden Rezession konzentriert, ist die Bedeutung der ökologischen Nachhaltigkeit nicht vollständig verdrängt worden: Allerdings herrscht eine starke Tendenz, diese Nachhaltigkeit als ein langfristiges Ziel zu betrachten, das nur insoweit verfolgt werden kann, wie dies die ökonomische Lage erlaubt. Diese Haltung ignoriert die Dringlichkeit der Probleme, wie sie in der Forderung des International Panel on Climate Change (IPCC) zum Ausdruck gebracht worden ist: Die globalen Emissionen müssen im Jahr 2015 (neuere Aktualisierungen dieser Forderung lassen erkennen, dass das „Gelegenheitsfenster“ für diese Veränderung noch etwas enger anzusetzen ist) zu fallen beginnen, damit die globale Erwärmung unter den Schwellenwert von 2 Grad Celsius gehalten werden kann. Wenn es nicht gelingt, die Entwicklung der Emissionen derart umzukehren, würde die Vermeidung irreversibler Klimaschäden unermesslich viel schwieriger werden. Die gegenwärtige Krise sollte daher als Gelegenheit dafür genutzt werden, die langfristigen Ziele endlich anzugehen, unter denen das der ökologischen Nachhaltigkeit eines der wichtigsten ist.

Die Dringlichkeit der Lage lässt sich an den Daten ablesen, welche die Internationale Energie-Agentur (IEA) zur Verfügung gestellt hat: Demnach ist die Emission von Treibhausgasen, die im Zentrum der Klimakrise stehen, seit 1990 um 38% angestiegen. Die Länder, auf die die größten Emissionen entfallen – bis 2008 die USA und seitdem China – haben zwar auf ihren unteren politischen Ebenen vielversprechende Initiativen entwickelt (wie die USA), bzw. beträchtliche freiwilligen Emissionsreduzierungen vorgenommen und versprochen (China), aber sie haben sich noch nicht dazu verpflichtet, ihre Treibhausgas-Emissionen in dem erforderli-

chen Maße zu reduzieren. Hinzu kommt, dass die Entwicklungsländer zwar Reduzierungen ihrer Emissionen festgelegt, diese aber nicht in absoluten Quantitäten definiert haben, sondern nur in Prozentsätzen ihres Bruttosozialprodukts – was also zu einer weiteren Zunahme dieser Emissionen führen wird.

Die Frage, ob sich die EU selber in Richtung der ökologischen Nachhaltigkeit entwickelt, muss eindeutig verneint werden. Auch wenn wirkliche Anstrengungen zu konstatieren sind, vor allem in den Bereichen einer Steigerung der Öko-Effizienz, der Eliminierung der ersten Generation von Umweltverschmutzungen und des Naturschutzes und obwohl Versuche unternommen werden, die von der Industrie ausgehende Umweltverschmutzung einzudämmen, liegt das Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit noch außerhalb des Horizonts. Effekte der quantitativen Ausweitung aufgrund reduzierter Kosten (sog. „Rebound-Effekte“)¹⁷ und die negativen Auswirkungen der wichtigsten Politikfelder der EU – Agrar-, Wettbewerbs- Handelspolitik – sind immer noch deutlich stärker als die begrenzten positiven Auswirkungen der Umweltpolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Dies ist um so problematischer, als auch die EU vor einer globalen Krisenkonstellation steht, wie sie in den Bereichen der Finanzmärkte und der wirtschaftlichen Entwicklung bereits deutlich zutage getreten sind, denen aber unübersehbar auch als Gegenstück in den Bereichen der Ökologie der globalen Biosphäre und der Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen (vor allem von Öl, Gas, fruchtbaren Böden und Trinkwasser) entsprechen. In anderen Bereichen (wie etwa denen der Demokratie und des Friedens) treten Krisenfaktoren weniger deutlich zu Tage, sondern beginnen sich erst als solche durchzusetzen. Insbesondere im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Öl und Gas gilt, dass jede weitere Verzögerung eines entschlossenen Handelns eindeutig zu einem Desaster auch in wirtschaftlicher Hinsicht führen wird: Die nächsten Krisen und Spekulationsblasen stehen bereits vor der Tür.

Die EU verfolgt noch immer keine integrierte Strategie, die sich auf die umfassende Problemlage beziehen würde. Stattdessen verlässt sie sich ganz einseitig auf den unterstellten „vereinheitlichenden“ Effekt der sog. Marktinstrumente und vernachlässigt andere Instrumente der Wirtschaftsregulierung vollständig bzw. spielt deren Bedeutung und Wirksamkeit herunter – also etwa Normsetzung, indikative Planung, Verbote und Erlaubnisse, öffentliche Investitionen und das öffentliche Beschaffungswesen. Dabei hat die jüngere Forschung beispielsweise gezeigt, dass es zwar durchaus möglich ist, die Marktprozesse und das Konsumverhalten durch Produktinformation und Produktauszeichnung zu verändern, dass dies aber ein Jahrzehnt oder auch länger dauert, bis es sich durchsetzt, während eine entsprechende gesetzgeberische Regelung schon innerhalb von Monaten ihre Wirkung entfaltet. Angesichts des engen Zeitfensters für den erforderlichen Kurswechsel, sollte der Zeitaspekt bei der Wahl der unterschiedlichen Politikinstrumente nicht länger ignoriert werden.

Währenddessen haben aufgrund der in jüngster Zeit erfolgten Entwicklungen in Bezug auf die Marktinstrumente zur Bewältigung der Klimakrise diese geradezu eine eigenständige ökonomische Bedeutung angenommen: Der Markt für Emissionslizenzen für Kohlenstoff hat sich zwischen 2005 und 2008 jährlich im Umfang verdoppelt und inzwischen bereits einen Jahresumsatz von über 100 Milliarden €erreicht. Einige Finanzgurus prophezeien inzwischen, dass sich dieser Markt zum „größten Warenmarkt der Welt“ entwickeln wird und „innerhalb eines

¹⁷ Derartige „Rebound-Effekte“ treten auf, wenn sie anfänglich positive Effekte von Maßnahmen zur Reduzierung des Ressourcenverbrauchs durch anschließenden Mehrverbrauch wieder (über-)kompensiert werden.

Jahrzehnts“ ein „Volumen“ erreichen wird, dass „dem der Märkte für Finanzderivative entspricht“. Dieser Markt hat jedenfalls bereits jetzt eine Mischung von Hedge Fonds, Energiehändlern, privaten Aktienfonds und der großen internationalen Investitionsbanken, Barclays, Citigroup, Goldman Sachs, Credit Suisse, BNP Paribas and Merrill Lynch, angezogen, ergänzt um Unternehmen, welche die entsprechenden Indexe produzieren bzw. sich im Warenbörsenhandel engagiert haben. Damit wird die Grundlage für eine neue Spekulationsblase gelegt, während der Regulationseffekt auch des EU-Systems für handelbare Emissionszertifikate – darin dem von entsprechenden Systemen anderswo durchaus vergleichbar – ausgesprochen zweifelhaft bleibt.

2 Das Unvermögen der EU, angemessen zu reagieren

2.1 Von der europäischen Integration zurück zum Nationalstaat

Die europäische Antwort auf die Krise zeichnet sich durch einen deutlichen Rückschritt für die Europäische Integration aus. Obwohl die EU behauptet, dass Initiativen koordiniert worden seien, ist dies realiter nur sehr begrenzt der Fall gewesen, und die größten Aktivitäten wurden auf nationalstaatlicher Ebene initiiert. Regierungen haben eifersüchtig über ihre nationalen Kompetenzen gewacht, als es galt, Geld der Steuerzahler ins Bankensystem zu pumpen. Und das auf der Ebene der EU existierende Budget – etwa 1% des BIP – ist klein, machtlos und marginal.

Europäische Regierungschefs argumentieren häufig, dass allein die US Regierung für die Krise verantwortlich ist. Speziell die Finanzminister haben argumentiert, die US Zinssätze seien nach dem Platzen der Aktienmarktblase im Jahr 2000 zu lange zu niedrig gehalten worden. Dabei wird aber der nach der Einführung des Euro (1999) entwickelte EU-Aktionsplan für Finanzdienstleistungen übersehen: ein Paket aus 42 weitreichenden Maßnahmen, in deren Folge ein integrierter europäischer Finanzmarkt geschaffen werden sollte, und zwar in starker Anlehnung an das US Modell. Dieser Plan unterstütze einen eher marktbasierten Ansatz für die Finanzmärkte mit verschärftem Wettbewerb, und er trieb die Investitionen europäischer Finanzunternehmen in US-Papiere an, die zunächst höhere Renditen zu garantieren schienen, später aber große Verluste generierten. Darüber hinaus scheinen politische FührerInnen in Europa, wie z.B. Frau Merkel, nicht zu merken, dass der Erfolg des europäischen (speziell deutschen) exportgetriebenen Wachstumsmodells in hohem Maße von der Expansion des Kreditsystems abhängig war, das die US Ökonomie bis zum Beginn der Krise antrieb.

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat selbstverständlich Geldpolitik für die ganze Eurozone betrieben. Im Juli 2008 – ein ganzes Jahr nach Ausbruch der Krise – hat die EZB als Reaktion auf global zu hohe Rohstoffpreise unverständlicher Weise die Zinssätze *erhöht*. Als sich im Oktober 2008 die Krise in Folge des Lehmann Kollapses verschärfte, begann sie dennoch, die Leitzinsen zu senken, und ab Mai 2009 sind sie auf 1% festgelegt worden. Darüber hinaus ging die EZB dazu über, Festzinstender auszuschreiben, und sie kündigte an, dass sie alle Nachfragen nach Reserven mithilfe ihrer 7-Tage-Faszilität befriedigen würde. Ab Juni 2009 bot sie dann unbegrenzt 12 Monatskredite, ein Angebot, das eine unvorhergesehene Nachfrage nach 442 Milliarden €¹⁸ auslöste. Dennoch: obwohl das gesamte Angebot von Reserven

¹⁸ In 2000 ging die EZB von Mengenauctionen mit festen Zinssätzen und Quotenzuteilung zu einem Wettbewerbssystem über, bei dem die Banken Zinsangebote abgaben und entsprechend der Höhe des angebotenen Zinssatzes bedient wurden.

dramatisch anstieg, haben sich die Banken gegen weitere schlechte Entwicklungen selbst geschützt, indem sie einen großen Teil dieser Liquidität bei der EZB wieder anlegten, während die Ausleihungen an nicht-finanzielle Unternehmen abgenommen haben.¹⁹ Trotz der Zinssenkungen auf 1% blieb der Zinssatz der EZB über jener der Fed., der zwischen 0 und 0,25% lag, und dies hat sich auch im Kurs des Euro niedergeschlagen. Als das globale Finanzsystem nach dem Lehmann Bankrott zusammen zu brechen schien, gab es zunächst einen Run auf den als sicher erachteten Dollar, aber nachdem ein Zusammenbruch des Gesamtsystems unwahrscheinlicher wurde, gewann der Euro ständig an Wert, indem er von \$1,25 im März auf \$1,50 im Oktober stieg, was auf eine restriktivere Geldpolitik für die exportorientierten Volkswirtschaften hinausläuft.

Die europäischen Regierungen antworteten auf die Gefahren eines Finanzzusammenbruchs, indem sie große Summen von Kapital in die Großbanken pumpen und staatliche Garantien für den Interbankenmarkt aussprachen.²⁰ Als Resultat sind die Regierungen jetzt Großaktionäre in einer Reihe von Großbanken einschließlich ING (Niederlande), BNP Paribas und Société Générale (Frankreich), Unicredit (Italien), Swedbank (Schweden), Alpha (Griechenland), Lloyds und RBS (Großbritannien) und Commerzbank (Deutschland). Zusätzlich wurden einige Banken vollständig verstaatlicht, wie Northern Rock (Großbritannien) und Hypo Real Estate (Deutschland), Anglo Irish (Irland) und Fortis (Belgien). Obwohl die Regierungen Großigentümer geworden sind, haben sie meistens darauf bestanden, sich nicht in das Bankmanagement einzumischen, und daher blieben die Ausleihungen gering. Ein Kernproblem ist, dass viele Großbanken nach wie vor große Mengen an toxischen Papieren halten. Die Banken wollen die Kosten der Abschreibung dieser Papiere nicht tragen, und die Regierungen scheuen sich zu Recht, hierfür das Geld der SteuerzahlerInnen zu verwenden (wie bei der vorgeschlagenen Public-Private-Partnership in den USA). Die komplette Verstaatlichung der schwedischen Problembanken zu Beginn der 90er Jahre erlaubte es, alle toxischen Papiere erfolgreich in eine Bad Bank zu verlagern. In Deutschland hat die Regierung hingegen vorgeschlagen, dass alle Banken ihre eigene Bad Bank gründen. Dies würde es ermöglichen, Papiere zu ihrem vollen Wert für 20 Jahre zu deponieren. Aber diese Nicht-Lösung fand erwartungsgemäß nur geringe Zustimmung. Irland ist das einzige Land, wo sich die Regierung tatsächlich bewegt hat, aber sie trägt auch den größten Teil der Kosten, indem sie €54 Milliarden Steuergelder dazu genutzt hat, die Problempapiere mit nur geringem Verlust für die Banken aufzukaufen.

Vielleicht der schwerwiegendste Aspekt der europäischen Regierungsantworten auf die Krise ist die Art gewesen, wie sie mit der Situation in Osteuropa und im Baltikum umgegangen sind. Die am stärksten betroffenen Staaten sind gezwungen worden, sich den Konditionen der IWF-Nothilfe zu unterwerfen, während die EU-Verwaltung bei der Finanzierung und Kreditierung unter strikten Auflagen mit dem IWF zusammen gearbeitet hat. Der IWF reklamiert zwar, dass sein Ansatz der Konditionalität sich verändert habe. Das zentrale Augenmerk ist aber weiterhin auf die Kürzung öffentlicher Ausgaben gerichtet. Während die westeuropäischen Staaten mit Ausgabensteigerungen auf die Krise reagiert haben, wurden Ungarn und Lettland zur Akzeptanz von Programmen gezwungen, die Kürzungen der öffentlichen Haus-

¹⁹ Siehe ECB, *Monthly Bulletin*, September 2009. Table 2.4

²⁰ Laut Schätzungen der EU-Kommission vom Juli 2009 haben EU-Regierungen 300 Milliarden € für die Rekapitalisierung der Banken und 2,5 Billionen € für Garantien bereitgestellt.

halte, der Löhne und der Renten vorsahen. Auf dem EU Gipfel im März 2009 schlug Ungarn einen speziellen Fonds mit €190 Mill. vor, um die schwächeren EU Mitglieder zu schützen. Dieser Vorschlag wurde von Deutschland aber zurückgewiesen und auch nicht von Polen und Tschechien unterstützt, die beide die Krise besser abwettern konnten als einige ihrer Nachbarn. Die neuen Mitglieder sind ganz besonders verwundbar, weil nur Slowenien und die Slowakei von der Schutzwirkung der Eurozone profitiert haben, während einige kleine Staaten den Risiken von Währungskrisen ausgesetzt sind. Aber während für die meisten Mitgliedsstaaten der Eurozone für das Jahr 2009 ein Haushaltsdefizit von über 3% prognostiziert wird, bestehen die europäischen Behörden darauf, dass die Regeln nicht gelockert werden können, um einen schnelleren Beitritt zur Eurozone zu ermöglichen. Außerdem gibt es mit Irland ein spezielles Problem. In Folge des beinahe vollständigen Zusammenbruchs des Bankensystems Ende September 2008 deutete Island an, der EU und auch der Eurozone so schnell wie möglich beitreten zu wollen. Dennoch wurde die dringend gebrauchte Unterstützung durch den IWF lange zurückgehalten, als das Land auf den Druck Großbritanniens und der Niederlande gezwungen wurde, ihren BürgerInnen €3,8 Milliarden zu zahlen, die sie bei isländischen Banken verloren hatten.

Als die Krise nach dem Lehmann Kollaps ihren Höhepunkt erreicht hatte, gab es selbst in offiziellen Kreisen einen breiten Konsens, dass große Reformen des Finanzsystems nötig seien. Die EU setzte eine hochrangige Gruppe ein, die unter der Leitung von Jacques de Larosière Vorschläge unterbreiten sollte. Der Larosière Bericht wurde im Februar 2009 veröffentlicht. Anstelle von Vorschlägen für grundlegende Reformen beinhaltete der Bericht sah größtenteils Detailerläuterungen über das Funktionieren des Systems und entsprechend kleinteilige Vorschläge. Der deutlichste Vorschlag, der bereits angenommen wurde, ist die Bildung eines European Systemic Risk Council – eine gemeinschaftliche, von der EU geleitete Einrichtung, die für die makroökonomische Aufsicht über Banken, Versicherungen und sonstige Finanzunternehmen verantwortlich ist. Analog dazu sollen drei kollegiale Institutionen gebildet werden, in denen die Aufsichtsbehörden der Mitgliedsstaaten für Banken, Versicherungen und andere Finanzunternehmen vertreten sind. Die vorgesehene Kollegialstruktur zeugt davon, dass die Mitgliedstaaten – im Gegensatz zur EU Politik der Herstellung eines integrierten Finanzsystems in Europa – nicht bereit sind, voll verantwortliche europäische Aufsichtsbehörden zu schaffen. In dem Kapitel, in dem der Larosière Bericht schärfere Regeln für Hedge Fonds vorschlug, sind die ursprünglichen Vorschläge bereits entsprechend der Opposition der britischen Regierung und jüngst auch der EZB verwässert worden. Seit die Gefahr eines möglichen Gesamtzusammenbruchs zurückgegangen ist, haben die Finanzakteure mächtig Lobbyarbeit gegen schärfere Kontrollen betrieben. Die *Financial Times* beschrieb das, was Josef Ackermann, Vorsitzender des Instituts für Internationale Finanzen, der globalen Assoziation der Banker, forderte, als den Beginn einer konzertierten Aktion gegen schärfere Regulierung: Er argumentierte, dass es einen Widerspruch zwischen Regulationsdichte und Wachstum gibt und Regierungen dies nicht beachtetten.²¹

Auf der internationalen Ebene ist die EU ein wichtiger Akteur in der G20 Gruppe gewesen. Die erste Zusammenkunft wurde in Washington im Oktober 2008 auf dem Höhepunkt der Krise abgehalten. Man kam überein, die Vorschläge für eine internationale Reform für ein zweites Treffen vorzubereiten, das im April 2009 in London stattfand. Allerdings war die Pa-

²¹ Krishna Guha, “Top bankers launch fightback against feared regulatory overkill”, *Financial Times*, 3/4 October 2009.

nik, die dem Zusammenbruch von Lehmann folgte, zum Zeitpunkt dieses Treffen bereits wieder abgeebbt, und die Vorschläge, die gemacht wurden, waren ziemlich beschränkt. Das zentrale Ergebnis war, das Finanzstabilitäts-Forum (im Jahr 1999 als Nachlese der Asienkrise eingesetzt) in einen Finanzstabilitätsrat umzuwandeln, der die globalen systemischen Risiken verantwortlich beobachten soll. Man kam ebenso überein, die Ressourcen des IWF durch eine Erhöhung um 500 Milliarden \$ zu verdreifachen, wovon die EU 75 Milliarden \$ tragen will. Dies wurde gemacht, weil man davon ausging, dass die größten Risiken für die internationale Finanzstabilität von einem möglichen Zusammenbruch von Ländern mit mittlerem Einkommen ausgehen. Im Gegensatz dazu wurden die Kreditmittel für die ärmsten Länder nur um 6 Milliarden \$ erhöht.

2.2 Makroökonomische Politik: Blockade eines integrativen Policy-Mixes

Die Initiatoren des Projekts einer europäischen Einheitswährung hatten mit der gemeinsamen Währung hohe Erwartungen verbunden. Die Vereinheitlichung der Währung sollte nicht nur die Konsolidierung des Binnenmarktes voranbringen und dem Wirtschaftswachstum einen zusätzlichen Schub verpassen, sondern zugleich auch zu einer angemessenen Geld- und Haushaltspolitik führen. Innerhalb der nationalen Volkswirtschaften war der Spielraum für eine wirksame makropolitische Wirtschaftsstrategie aufgrund der finanziellen Globalisierung und der von den Wechselkursen ausgehenden Zwänge extrem eingeengt. Gemäß der Theorie des „schöpferischen Ungleichgewichts“, die hinter dem Projekt der europäischen einheitlichen Währung stand,²² sollte die europäische Einheitswährung zu einer besseren Koordinierung und erhöhten Zentralisierung auch der anderen wirtschaftspolitischen Bereiche führen. Im Ergebnis sollte dieser Prozess auch erheblich zu Fortschritten auf dem Wege zu einer politischen Integration beitragen. Es bestand also die Hoffnung, dass die erforderlichen Veränderungen in Richtung eines kohärenteren makroökonomischen Regimes gerade als Reaktion auf die ungleichgewichtige Form der Währungsunion eingeleitet werden würden.

Zehn Jahre nach der Einführung der Einheitswährung sind alle derartigen Hoffnungen weitgehend enttäuscht worden. Die durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam eingeführten Regelungen zur Geld- und Haushaltspolitik bewirken eine Schwächung des Beschäftigungswachstums und der Wirtschaftsentwicklung in Europa. Wichtiger noch: der prognostizierte Prozess hin zu einer schrittweisen integrierten makroökonomischen Politik hat einfach nicht stattgefunden. Das hat zur Konsequenz, dass die wirtschaftspolitische Kombination, wie sie gegenwärtig in Europa praktiziert wird, ausgesprochen hybrid, um nicht zu sagen inkonsistent, geblieben ist: Die Geldpolitik ist in den Händen einer unabhängigen Zentralbank konzentriert, während die Haushaltspolitik zwar in den Händen der Mitgliedstaaten geblieben ist, zugleich aber aufgrund der 3%-Grenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts strengen Restriktionen unterworfen ist und damit im Rahmen eines nur sehr begrenzt entwickelten föderalen Systems der Haushaltsgestaltung funktioniert.

Diese Blockade der europäischen Integration hinsichtlich der Kombination der makroökonomischen Politiken begünstigt auf der Ebene der Mitgliedstaaten die Anwendung von Politiken der Nicht-Kooperation, also auf Strategien kompetitiver Lohnsenkungen, des Sozialdumpings oder auch des Steuerwettbewerbs. Dadurch bilden sich neue Formen einer „kompetitiven De-

²² Die Theorie des „kreativen Ungleichgewichts“ geht von der Überlegung aus, dass die von einem Reformprojekt ausgelösten Ungleichgewichte die Initiierung weiterer Reformprojekte erfordern, welche dann ihrerseits weitere Ungleichgewichte hervorbringen, die wiederum eine entsprechende Reaktion erforderlich machen.

sinflation“ heraus, die analog zu den Strategien einer „kompetitiven Abwertung“ funktionieren und vor Beginn der Währungsunion in Europa verbreitet waren. Allerdings haben seinerzeit nur Länder mit weichen Währungen auf eine Strategie der „kompetitiven Abwertung“ zurückgegriffen, während die heutigen nicht-kooperativen Strategien von allen Ländern der Eurozone verfolgt werden. Der nicht-kooperativen Strategie der „Strukturreformen“, wie sie etwa in Deutschland seit 2003 verfolgt wird, kommt dabei besondere Bedeutung zu, weil sie die Ausrichtung der makroökonomischen Politik in ganz Europa ganz beträchtlich beeinflusst. Der Rückgriff auf nicht-kooperative Strategien seitens der wichtigsten Länder der EU verschärft das Arbeitslosigkeitsproblem in Europa und untergräbt die europäischen Sozialmodelle. Dieser Rückgriff hat durch die Verschärfung der Disparitäten unter den Mitgliedstaaten inzwischen sogar dazu geführt, die Tragfähigkeit der Währungsunion zu bedrohen.

Die gegenwärtigen krisenhaften Entwicklungen werfen ein grelles Licht auf diese strukturellen Schwächen der Europäischen Währungsunion. Obwohl diese Schwächen bereits hinlänglich bekannt sind – und zwar bereits seit Beginn der Konzeption der Währungsunion im Vertrag von Maastricht –, haben sich die Führungsgruppen der EU konsequent so verhalten, als ob diese Konstruktionsfehler vernachlässigt werden könnten.

Hierzu zählt, *erstens*, die enge Aufgabenzuweisung der Europäischen Zentralbank (EZB), die der Inflationsbekämpfung absolute Priorität verleiht. In unmittelbarem Zusammenhang damit steht die Tatsache, dass die EZB keinerlei politischen Kontrolle durch die demokratischen Instanzen der EU unterliegt. Die EZB hat daher nahezu von Beginn an trotz sehr geringer Inflationsquoten und schwacher Wachstumsraten relativ hohe Zinssätze festgelegt. In der Tat hat die EZB auf die sich vertiefende Finanzmarktkrise reagiert – aber erst sehr spät und auch zurückhaltender als die Zentralbank der USA, die *Fed*, die schon zu Beginn des Jahres mit dem Senken der Zinssätze begann. Die EZB reagierte erst ein Jahr später mit einer Lockerung ihrer Geldpolitik – obwohl die Banken der Eurozone (die höhere Finanzhebel-Verhältnisse aufwiesen als die entsprechenden US-Finanzinstitutionen) in größerem Maße von der Krise des „sub-prime“-Anleihen betroffen waren. Das rasche Wachstum dieser riskanten Operationen der europäischen Banken in der vorangegangenen Periode verweist darauf, dass die allzu enge Aufgabenzuweisung der EZB, die keine primäre Verantwortung für Finanzstabilität vorsieht, als solche bereits gefährlich und dysfunktional ist.

Allerdings hat sich, *zweitens*, herausgestellt, dass das Fehlen jeder kohärenten Fiskal- und Haushaltspolitik das schwerwiegendste Hindernis für eine wirksame makroökonomische Reaktion auf die Rezession ist. Längerfristig könnte dies sogar zu einer Bedrohung für die Währungsunion als solche werden, denn für die Funktionsfähigkeit einer Währungsunion bedarf es Mitteln, mit divergierenden Entwicklungen unter den Mitgliedstaaten zu begegnen. Eine Form von koordinierter oder zentralisierter Zuständigkeit ist für die Fiskal- und Haushaltspolitik unerlässlich. Diese Erfordernis ist bei der Konstruktion der Währungsunion jedoch völlig ignoriert worden – weil sich die EU-Führungsgruppen auf den extrem dogmatischen Standpunkt stellten, dass sich Marktwirtschaften automatisch stabilisieren und dass es zur Erhaltung der Stabilität ausreiche, übermäßige Defizite in den öffentlichen Haushalten zu vermeiden.

Weil die Ausgangsumrechnungskurse unter den Ländern der Eurozone aber sehr geschickt bestimmt worden waren oder auch weil zugelassen wurde, dass sich in einigen schwächeren Volkswirtschaften geringfügig höhere Inflationsraten entwickeln konnten, hat die Herausbildung wirklich scharfer Divergenzen einige Zeit in Anspruch genommen. Der nicht vorhande-

ne Wille zu einer Eindämmung der Finanzspekulation führte dann zu spekulativen Blasen für Wertpapiere. Diese verdeckten die Probleme bis zu einem gewissen Grad, weil Länder mit einer starken Ausweitung der Ungleichgewichte diese durch spekulative Kapitalzuflüsse finanzieren konnten. Als diese Spekulationsblasen schließlich aber platzten, sahen sich Länder mit großen Leistungsbilanzdefiziten plötzlich dazu gezwungen, diese Defizite sehr rasch und ohne Unterstützung von außen auszugleichen.

Trotzdem hat sich, *drittens*, herausgestellt, dass das Fehlen einer auch nur ansatzweise kohärenten Fiskal- und Haushaltspolitik für die gesamte Währungsunion den schwerwiegendsten Faktor für die divergierenden Entwicklungen darstellt. Es gibt in der Eurozone weder einen zentralen Haushalt, auf dessen Basis angemessen auf derartige Probleme reagiert werden könnte, noch einen auch nur im Ansatz effektiven Mechanismus zur Koordination der Steuer- und Ausgabenpolitik. Weil diese Mechanismen fehlen, gewinnt die Haushaltspolitik der größten und stärksten Volkswirtschaft, nämlich Deutschlands, eine besondere Bedeutung: Dabei ist die deutsche Politik für die Eurozone insgesamt äußerst dysfunktional, da sie das Wachstum Wachstums des inländischen Einkommens, insbesondere der Einkommen aus abhängiger Arbeit, begrenzte und zugleich ihre Exporte als Hauptquelle für die effektive Nachfrage nutzte. Im Ergebnis hat dies, wie bereits erwähnt, zu einer schwerwiegenden Polarisierung der Leistungsbilanzen geführt, insbesondere mit einem sehr großen Überschuss für Deutschland (zusammen mit Österreich und den Niederlanden), dem dann riesige Defizite etwa in Irland, Griechenland, Spanien und Portugal gegenüber stehen. In den letzten beiden Jahren hat auch Deutschland als Reaktion auf die Rezession seine Haushaltspolitik in durchaus signifikantem Umfang gelockert. Die bisher ergriffenen Maßnahmen sind aber noch weit davon entfernt, die bestehende Polarisierung wieder zu korrigieren.

Innerhalb der Eurozone ist die Inflation durchaus unter Kontrolle. Zwischen 1999 und 2007 lag sie dauerhaft ein bisschen über der Zielprojektion (in der Regel unter einem halben Prozentpunkt). Im Jahr 2008 kam es aufgrund der steigenden Preise für Energie zu einem steilen Anstieg (und die EZB hob dementsprechend die Zinssätze an). Es besteht aber kaum die Gefahr, dass derartige Episoden zu einer anhaltend hohen Inflationsrate führen – denn die Lohnabhängigen sind nicht in der Lage, rasch und vollständig mit erhöhten Lohnforderungen auf die Preiserhöhungen zu reagieren. Im Jahr 2009 ist die Inflationsrate wieder unter die Zielgröße von 2% zurückgegangen und seit Mai 2009 herrscht in der Eurozone Deflation.

Die deutsche Wirtschaftspolitik hat aber zu Inflationsraten geführt, die noch deutlich unter der EZB-Norm von 2% lagen, so dass mehrere Handelspartner deutlich an Wettbewerbsfähigkeit verloren haben. Da ihnen das Instrument der Währungsabwertung nicht mehr zur Verfügung steht und die Inflation in Deutschland fast bei Null liegt, können diese Länder nur noch auf nicht-kooperative Strategien zurückgreifen, indem sie Steuerdumping betreiben oder auch tatsächlich auf eine deflationäre Politik zurückgreifen. Welch brutale Form ein solcher Prozess annehmen kann, lässt sich am Beispiel Irlands verdeutlichen: In der Tat konnte ein großes Leistungsbilanzdefizit – das im Jahr 2007 bei 5,3% des BIP lag – wieder korrigiert werden; aber der dafür benutzte Mechanismus war schlicht der Rückgriff auf die Folgen der tiefen Rezession, die auf die Finanzmarktkrise gefolgt ist: Die Arbeitslosigkeit ist von 4,6% im Jahr 2007 auf 11,7% im Jahr 2009 angestiegen und für das Jahr 2010 wird ein Anstieg auf 14% prognostiziert. Das BIP ist kumulativ um etwa 15% geschrumpft und sinkende Preise drücken auf das Niveau der Wirtschaftstätigkeit.

Während es unter diesen Umständen von ganz wesentlicher Bedeutung wäre, eine koordinier-

te Antwort auf die Krise zu entwickeln, beschränkt sich die Kommission auf die permanente Wiederholung der Vorgaben des absurden, längst anachronistisch gewordenen Stabilitätspakt. Im Oktober 2009 eröffnet sie gegen neun Mitgliedstaaten ein Verfahren wegen „übermäßiger Defizite“, darunter Deutschland, weil deren Haushaltspolitik angeblich unsolid sei – damit beläuft sich die Anzahl der Mitgliedstaaten, die derartigen Verfahren ausgesetzt wurden, auf 18. Die Kommission beruft sich auf die Erfordernis, die Defizite wieder zu verringern, damit die Europäische Währungsunion „rund läuft“ – aber die Währungsunion kann gar nicht „rund laufen“, solange sie die größte Volkswirtschaft ihre Partnern Volkswirtschaften kontinuierlich unter Druck setzt.

Tabelle 6: Anstieg der Verbraucherpreise bei den ersten Mitgliedstaaten der Eurozone

Durchschnittlicher jährlicher Anstieg der Verbraucherpreise 2001-10	
Belgien	2.2
Deutschland	1.4
Irland	2.3
Griechenland	3.0
Spanien	2.9
Frankreich	1.6
Italien	2.4
Luxemburg	2.1
Niederlande	2.1
Österreich	1.7
Portugal	2.4
Finnland	1.6

Bei der Erörterung der makroökonomischen Politiken sollte nicht aus dem Blick geraten, dass die wachsende Macht der europäischen multinationalen Unternehmen entscheidend zu der gegenwärtigen Blockadesituation beigetragen hat. Diese multinationalen Unternehmen unterstützen in jeder Weise einen möglichst intensiven Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten und treten insbesondere für kompetitive Steuersenkungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung ein. Weil sie ihre Strategien mittlerweile global definieren, haben sie kein ausgeprägtes Interesse an einem dynamisch boomenden Heimatmarkt mehr, sondern eher daran, in ihren Heimatländern die Lohnkosten nach unten zu drücken. Die europäischen multinationalen Unternehmen profitieren in beiden Fällen maßgeblich von der gegenwärtigen Lage und werden damit zu einem Hindernis für eine effektive europäische Integration. Die Tatsache, dass sich internationale Firmenankäufe durch europäischen Unternehmen seit den 1990er Jahren vor allem auf außereuropäische Länder richten und nicht mehr auf europäische, verdeutlicht diesen Umstand. Auch die ganz überwältigende Mehrzahl der von europäischen Firmen eingegangenen strategischen Allianzen bezieht sich auf Partner außerhalb Europas.

Die Ungleichgewichte in der Eurozone blockieren jede wirksame gemeinsame Antwort sowohl auf interne als auch auf externe Herausforderungen. Um die wachsende Arbeitslosigkeit innerhalb der EU wirkungsvoll zu bekämpfen, bedarf es einer sehr großen Ausweitung der Nachfrage, aber das setzt wiederum voraus, dass die wichtigsten Ungleichgewichte zwischen Deutschland und seinen Handelspartnern ausgeglichen werden. Und das macht es seinerseits erforderlich, dass Deutschland von der Fokussierung auf die Nettoexporte auf die Ankurbelung der inländischen Nachfrage umschwenkt – wobei die beste Grundlage für einen derartigen Neuausrichtung eine substanzielle Einkommenserhöhung wäre, gerade in den untersten Einkommensgruppen. Zugleich wäre damit eine Abkehr von dem permanenten Versuch, in Deutschland einen Niedriglohnsektor einzuführen und weiter auszubauen, verbunden, also die Aufgabe einer wirtschaftspolitischen Strategie, die sich schon längst sowohl in sozialer als

auch in ökonomischer Hinsicht als verheerend erwiesen hat.²³

Damit die EU im globalen Maßstab einen wirksamen Beitrag zu einer Wirtschaftserholung und -reform leisten kann, wäre es wünschenswert, dass die Eurozone mittelfristig ein beträchtliches Leistungsbilanzdefizit aufweist. Das würde einen unterstützenden Rahmen dafür schaffen, um das nicht weiter durchzuhaltende Leistungsbilanzdefizit der USA auf eine Weise zu verringern, durch die der Umfang des internationalen Handels am wenigsten beeinträchtigt wird. Aufgrund der Polarisierung der Leistungsbilanzen innerhalb der EU und aufgrund des heftigen Drucks, den Deutschland mit seinen Exporten auf die Binnennachfrage in anderen Mitgliedstaaten ausübt, ist gegenwärtig der Weg zu einem derartigen Beitrag der EU zur globalen Stabilität versperrt.

Kasten 1: Jenseits des BIP – Auf zu neuen Indikatoren

Wie können politischen Maßnahmen festgelegt und bewertet werden, wenn die Informationen der offiziellen Indikatoren mangelhaft sind? Obwohl das BIP kein Indikator für Wohlstand ist, wurde es lange Zeit als solcher angesehen – und wird es noch immer. Daher ist das BIP eine zentrale (wenngleich oft unzureichende) Bezugsgröße für die Politik. Das BIP berücksichtigt viele Aktivitäten nicht oder nur unzureichend, insbesondere nicht-marktbasierte wie Hausarbeit und Freizeit. Es interessiert sich nicht für Ungleichheiten oder Umweltbelange. Es hilft uns nicht wirklich dabei, Krisen vorherzusehen und zu vermeiden, egal ob ökonomische, soziale oder ökologische. Diese Grenzen des BIP wurden in den nationalen Statistik-Institutionen kaum diskutiert. Seit kurzem gibt es jedoch eine wachsende Debatte über die Notwendigkeit für neue Indikatoren, die das BIP ersetzen oder zumindest ergänzen. Auch internationale Institutionen haben damit begonnen, hieran zu arbeiten: Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen hat in den frühen 1990ern den *Human Development Index (HDI)* entwickelt; die Weltbank schlug den *Adjusted Net Savings-Indikator (ANS)* vor, um ökonomische, soziale und ökologische (Bestands-) Dimensionen in einem Indikator zu vereinen. Die EU organisierte 2007 eine Konferenz („Beyond GDP“, www.beyond-gdp.eu) um mögliche neue Indikatoren zu diskutieren und zu fördern. In Frankreich hat vor kurzem eine Kommission unter dem Vorsitz von J. Stiglitz und A. Sen einen Bericht zu diesem Thema veröffentlicht (www.stiglitz-sen-fitoussi.fr). Zahlreiche Wissenschaftler arbeiten schon seit längerem an diesen Ansätzen. Viele Regionen, in Frankreich wie auch in allen anderen Teilen der Welt, insbesondere in Südamerika, haben bereits neue Indikatoren entwickelt, um ein besseres Regieren zu ermöglichen. Das BIP durch das *verfügbare Nettoeinkommen* zu ersetzen ist nur eine minimale Änderung, um den nationalen Wohlstand besser abbilden zu können, da auf diese Weise Einkommensströme mit dem Ausland einbezogen werden. Von einer wirklichen Verbesserung ist dieser Ansatz allerdings weit entfernt, da die Wirtschaft als Zentrum des „Wohlstands“ beibehalten wird. Neue Indikatoren sollten gebildet und neue Daten gesammelt werden, z.B. über die Aufgliederung der Zeit im Haushalt. Dabei sollte man die Haupthindernisse und Fallen solcher Ansätze im Kopf behalten:

1) Die Auswahl der Indikatoren geht einher damit, gute und schlechte Richtungen gesellschaftlichen Fortschritts zu definieren (Verringerung von Ungleichheiten? Schutz der Umwelt?) Diese Wahl ist hauptsächlich eine politische, sie kann nicht an Experten delegiert werden. Deren Rolle sollte es eher sein, alle möglichen Optionen aufzuzeigen und eine eingehende demokratische Diskussion zu moderieren, wie dies z.B. vom Französischen Forum für andere Wohlstandsindikatoren (www.idies.org/index.php?category/FAIR) vorgeschlagen wird: Alle Stakeholder (Gewerkschaften, Zivilgesellschaft, Bürgerinnen und Bürger, gewählte Vertreter, Unternehmen) sollen an der Diskussion und den Entscheidungen beteiligt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten auch die Regionen in diesen Prozess einbezogen werden und Gemeindekonferenzen organisiert werden. Das Ergebnis könnte dann ein

²³ Noch zwei weitere Länder in der EU weisen große Überschüsse im Verhältnis zur ihrem BIP auf: Die sind Schweden und die Niederlande. Aber diese führt bei beiden keineswegs zu größeren internationalen Ungleichgewichten – und es steht auch nicht in Zusammenhang mit einer ungünstigen Einkommensverteilung.

„Jährlicher Bericht über die nachhaltige menschliche Entwicklung der Nation“ sein, wobei die ökonomischen Indikatoren zwar einen Teil bilden, aber sicher nicht im Zentrum stehen würden.

2) Die neuen Indikatoren sollten zum Teil regionenspezifisch sein, sie sollten aber auch universelle Teile beinhalten. Die letztgenannten könnten Dimensionen wie Produktion umfassen, aber auch andere wie die Einhaltung der Menschenrechte, sozialer Zusammenhalt, individuelle Entwicklung und Umweltschutz. Im Gegensatz zu dem was einige Ökonomen vorschlagen sollten diese Indikatoren nicht oder nur teilweise monetär bewertet werden. Das beste Beispiel für eine solche monetäre Bewertung ist der Indikator, der aus dem *Adjusted Net Savings*- Ansatz der Weltbank abgeleitet wurde: Der Indikator taugt kaum für seine Aufgabe, er ist intransparent und für Laien unmöglich zu verstehen. Er wiederholt viele der Probleme, die wir eigentlich lösen sollten. Der ANS ist die Summe von drei Messungen, die den ökonomischen, menschlichen und Umweltkapitalstock abbilden als ob diese drei Dimensionen austauschbar wären. Darüber hinaus bezieht er weder die soziale noch die demokratische Dimension mit ein, obwohl diese wesentliche Bestandteile einer wirklich nachhaltigen Entwicklung sind. Anstelle von monetär bewertenden Indikatoren sollten wir versuchen, Indikatoren zu entwickeln, die uns dabei helfen, keine gefährlichen und oder irreversiblen Grenzwerte zu überschreiten (insbesondere im Umweltbereich – vgl. hierzu z.B. den *ökologischen Fußabdruck* als Indikator – oder im Sozialbereich).

3) Schließlich sollten die neuen Indikatoren – um eine wirkliche Alternative zum BIP sein zu können – keine lange und komplexe Darstellung von Kennzahlen sein. Wenn die neuen Indikatoren Politik wirksam leiten und Bürgerinnen und Bürger sowie Stakeholder in die Debatte einbeziehen sollen, müssen sie klar, begrenzt und vielleicht zusammengefasst sein.

Wie wir in diesem Kasten gezeigt haben, ist es wichtig, die Bedeutung von sozialem Fortschritt und seine Messbarkeit neu zu definieren. Die neuen Indikatoren sollten sowohl die geteilten Werte der Gesellschaft darstellen als auch die maßgebliche und rechtzeitige Warnung vor den wichtigsten Gefahren, vor denen die Gesellschaft steht, ermöglichen. Die Entwicklung neuer Indikatoren ist eine wesentliche Aufgabe für alle Länder auf der ganzen Welt. Europa könnte hier mit gutem Beispiel vorangehen.

2.3 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Viel Rhetorik, wenig Substanz

Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik bleiben nach wie vor nahezu ausschließlich eine Angelegenheit der Mitgliedsstaaten;²⁴ auch die Krise hat die Union nicht dazu veranlasst, mehr Verantwortung für diese Probleme in Europa zu übernehmen. Das geht auch aus den im Konjunkturbelebungsplan der EU vorgesehenen Maßnahmen hervor, der Ende 2008 publiziert wurde: Für die Bewältigung der Krise waren Ausgaben in Höhe von €200 Milliarden Euro vorgesehen. Davon sollten €170 Milliarden von den Mitgliedsländer und nur €30 Milliarden von der Union aufgebracht werden. Im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bestehen die meisten Vorschläge nach wie vor aus Richtlinien für nationale Aktionen. Sie verfolgen dieselbe Stoßrichtung, welche die EU immer schon im Bezug auf nationale Pläne für arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Strategien verfolgt hat – der neoliberalen Charakter dieses Ansatzes wurde bereits in früheren EuroMemoranden kritisiert.²⁵ Der Vorschlag, die Zahlungen der Struktur-, Sozial- und Kohäsionsfonds und dem Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung Europäischen Globalisierungsanpassungsfonds vorzu-

²⁴ Eine Ausnahme bilden die Strukturfonds und vor allem der Europäische Sozialfonds, der in den 1970er Jahren geschaffen wurde.

²⁵ Siehe Commission of the European Communities (2007): *Integrated Guidelines for Growth and Jobs*, Brussels, 11.12.2007, COM(2007) 803 final.

ziehen, „um zum Schutz und Sicherung von Jobs beizutragen“,²⁶ ist eine der wenigen konkreten Maßnahmen. Ein Vorschlag zur Stimulierung der Nachfrage nach Arbeit sieht vor, die Union möge vor dem Frühjahrsrat 2009 eine Richtlinie erlassen, die eine dauerhafte Verringerung der Mehrwertsteuer für arbeitsintensive Dienstleistungen vorsieht, saubere Technologien fördert und – wie immer – zu Investitionen in Ausbildung und Fortbildung wie auch Hilfe für kleine Unternehmen fordert. Aber sogar hier zeigt sich die neoliberale Ausrichtung der EU: um die Beschäftigungssituation zu verbessern wird sogar noch mehr Flexibilität gefordert (zeitweise Kündigungen, flexible Arbeitszeitarrangements, flexible Arbeitszeiten); dazu eine Erhöhung des Renteneintrittsalters, eine Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge der Unternehmen, sowie eine Empfehlung, dass Regierungen nicht direkt in die Schaffung von Jobs eingreifen sollten. Selbstverständlich sollte alles dies bei Fortführung einer strikten Finanzdisziplin umgesetzt werden. „Der Stimulus ist für eine beschränkte Zeit vorgesehen, nach dem die EU Mitgliedsstaaten die budgetäre Verschlechterung umkehren sollen. Sie werden aufgefordert werden, in einer aktualisierten Version des Stabilitäts- und Konvergenzprogramms, der Ende 2008 präsentiert werden wird, darzulegen, wie sie das bewerkstelligen wollen und wie sie die langfristige Nachhaltigkeit sicherstellen“ (ebd.).

Der Konjunkturbelebungsplan ist nicht gerade ein Ausdruck des Wunsches, gemeinsam in einer eng koordinierten Weise zu reagieren. Dessen ungeachtet ist ein *déjà vu*-Erlebnis beim Lesen der Dokumente zur Arbeitsmarktpolitik kaum zu vermeiden. Die EU Politik zu Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsfragen²⁷ ist eine bloße Wiederholung derselben Rhetorik, die auf EU schon seit vielen Jahren zur Anwendung kommt. Eine ähnliche Kritik kann im Hinblick auf die EU Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung gemacht werden. Sie enthalten keinerlei Vorschläge für konkrete Maßnahmen. Stattdessen werden wiederholt Ratschläge gemacht, was die Mitgliedsstaaten tun sollen. Wie üblich wird das Hauptaugenmerk auf die Angemessenheit von Ausbildung und Fortbildung von ArbeitnehmerInnen gelegt, um diese beschäftigungsfähig zu machen.²⁸ Ein auffälliges Merkmal dieser Ratschläge ist, dass sie geschrieben wurden, als ob das Problem der Arbeitslosigkeit darin liegt, dass es ausreichend Jobs gibt, die ArbeiterInnen dafür aber nicht adäquat ausgebildet seien. Dabei wird völlig außer Acht gelassen, dass das Problem darin besteht, *dass es keine Jobs gibt*. Dies wird in den Empfehlungen zum „aktiven Altern“ besonders deutlich. In der Realität halten viele Unternehmen ihre Beschäftigten dazu an, in Frühpension zu gehen und gleichzeitig stellt kein Unternehmen jemanden mehr ein, der älter als 45 Jahre ist. Analog gilt dies für die Empfehlung, Jobs oder Ausbildungsstellen für junge Menschen zu schaffen.

Die Reaktionsfähigkeit der EU ist sehr eingeschränkt, wie ein Kritiker ausführt: „Mit dem gegenwärtigen Budget der Union ist es schwer eine Bereitschaft zu aktiven Politiken zu sehen: Obwohl den Beschäftigungs- und soziale Angelegenheiten das drittgrößte Budget innerhalb der Europäischen Kommission zufließt (11,5 Milliarden im Jahr 2008, fast 10% des jährlichen Budgets der EU, nach Landwirtschafts- und regionalen Angelegenheiten) ist die Ge-

²⁶ Siehe Commission of the European Communities (2008): A European Economic Recovery Plan, Brussels, 26.11.2008, COM(2008) 800 final.

²⁷ Siehe z.B. den Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, issued in March 2009: Council of the European Union (2009): Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Brussels, 13.3.2009, (7503/09).

²⁸ Der größte Anteil der Ausgaben für Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in der EU27 wurde für Training aufgewendet (41.1%) um die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen und andere Zielgruppen zu verbessern. Siehe Eurostat (2009): Europe in figures – Eurostat yearbook 2009, Brussels, p. 292.

samtsumme zur Bewältigung des gegenwärtigen Ausmaßes an Arbeitslosigkeit sehr niedrig – vor allem wenn man bedenkt, dass die meisten Ausgaben mit dem Europäischen Sozialfonds zu tun haben.²⁹ Angesichts dieser Grenzen befindet sich die Union nicht in einer Position, um viele dynamische Politiken vorzuschlagen“.³⁰ Im Vergleich zu andern Politikfeldern wie Wettbewerb, Handel und der Gemeinsame Markt, ist die Reichweite der Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung und des Sozialschutzes wesentlich eingeschränkter.

Dessen ungeachtet setzt die EU weiterhin auf ihren zentralen arbeitsmarktpolitischen Ansatz: Flexicurity. Die Ziele werden wie folgt beschrieben: „Innerhalb von Flexicurity Strategien, die Aktivierungsprogramme verstärken, vor allem für jene mit niedrigerer Ausbildung, inklusive persönlicher Beratungen, intensiver (weiter)Bildung und Fortbildung von ArbeitnehmerInnen, Lehrlingsausbildung, geförderte Beschäftigung und finanzielle Unterstützungen für selbständig Beschäftigte und Neugründungen“.³¹ Angesichts der Krise ist dies aber größtenteils irrelevant und könnte sogar negative Folgen haben. Flexicurity soll eine Balance zwischen Flexibilität herstellen und in der Theorie könnte so eine Strategie helfen, Beschäftigte aus Sektoren mit geringerer Wirtschaftsaktivität in solche mit höherer Wirtschaftsaktivität zu verlagern. Das Problem ist, dass die Krise in allen Sektoren zu einem Rückgang der Wirtschaftsaktivität geführt hat und kaum jemand bereit ist, ArbeitnehmerInnen einzustellen. Der angebliche Nutzen der Flexibilität muss hinterfragt werden, da „kurzfristige Flexibilität nichts anderes bedeuten wird, als dass die Leute ihre Jobs schneller verlieren“.³²

Im Hinblick auf die allgemeine Politik ergibt sich der Eindruck, dass die EU aufgrund der Krise zu interventionistischeren Maßnahmen zurückgekehrt ist. Die Regierungen haben enorme Mittel für den Erhalt von Finanzinstituten eingesetzt und auch manche Industrien haben von der beträchtlichen öffentlichen Unterstützung profitiert. „Wir sind jetzt alles Keynesianer“ ist aus vielen und bedeutenden Zirkeln zu hören (Unternehmer, Politiker und sogar Ökonomen). Auch wenn noch abgewartet muss, was dabei heraus kommt, unterscheidet sich diese öffentliche Unterstützung deutlich von den öffentlichen Interventionen der Jahre nach dem 2. Weltkrieg. Keynes beschäftigte sich ausführlich mit dem Problem der Arbeitslosigkeit und die Balance der sozialen Kräfte nach dem Krieg ermöglichte Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Im Gegensatz dazu scheint es, als ob bei den Reaktionen auf die gegenwärtige Krise davon ausgegangen wird, dass eine Überwindung der Krise nicht eine Wiederbelebung der Beschäftigung beinhaltet und dass es mehrere Jahre dauern wird, um den früheren Beschäftigungsstand zu erreichen. Der Umstand, dass in einigen Zirkeln akzeptiert wird, dass „der Aufschwung begonnen hat“ während gleichzeitig ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit prognostiziert wird, belegt, wie unwichtig Beschäftigung für die PolitikerInnen ist. Scheinbar wird das Keynesianische Konzept eines Gleichgewichts auf niedrigem Niveau (zumindest was die Beschäftigung angeht) von den EntscheidungsträgerInnen akzeptiert. Auch in den Mitgliedsländern sind konkrete Maßnahmen zur Schaffung von Beschäftigung eher rar gesät: Ein paar

²⁹ Es gibt Vorschläge die Funktion dieses Fonds zu verändern, aber obwohl das eine sinnvolle Idee wären, ist angesichts der gegenwärtigen Zugang der Gemeinschaft zu Beschäftigungsangelegenheiten wohl besser, eine bereits bestehende positive Politik unverändert zu lassen.

³⁰ Siehe *Alternatives économiques*, Horsserie, Paris, 81, 31.

³¹ Siehe Commission of the European Communities (2008): *A European Economic Recovery Plan*, Brussels, 26.11.2008, COM(2008) 800 final..

³² Siehe Sapir A. (ed.) *Bruegel Memos to the New commission 2009: "Europe's economic priorities 2010-2015"*. Bruegel, Brussels, p. 74.

Maßnahmen wurden eingeführt, um die Beschäftigungslage durch Investitionen in öffentliche Baumaßnahmen oder durch die Ankurbelung des Wachstums zu verbessern. Solche Bemühungen waren aber eher begrenzt, während andere Maßnahmen im Einklang mit der Angebotsdoktrin stehen. Dazu kommt ein starker Druck auf die Arbeitskosten: in manchen Bereichen sinken die Löhne, während unsichere, prekäre und informelle Beschäftigung zunimmt und sich die Arbeitsbedingungen verschlechtern. Angesichts der enormen Unterschiede in den Ressourcen, die zur Stabilisierung des Finanzmarktes ausgegeben wurden und jenen, die zur Förderung von Beschäftigung eingesetzt wurden, könnte man von einem „asymmetrischen Keynesianismus“ sprechen.

Viele Kommentare, aber auch offizielle EU Dokumente, die sich mit der Krise und der Rolle der EU beschäftigen, verweisen auf die Notwendigkeit eines koordinierten Vorgehens. Sofern Politik effektiv sein soll, gilt dies als unerlässlich und es wird erwartet, dass der Mangel an Koordination ernsthafte Folgen haben wird. So ist es auch in einer EU Publikation nachzulesen: „Eine stärkere und koordinierte Antwort würde helfen, die Folgen einer viel höheren Arbeitslosenrate auf Europas mögliche Wachstumsrate abzuschwächen“.³³ Trotz des hohen rhetorischen Stellenwerts, welche die Koordination der Politiken einnimmt, fehlt sie gänzlich. Stattdessen versucht jedes Mitgliedsland seine Probleme für sich selbst zu lösen – ohne Rücksicht auf die Konsequenzen dieser Politiken für Nachbarländer (inklusive – trotz mehrfacher Kritik – die Verwendung von protektionistischen Maßnahmen). Das hat negative Folgen für Beschäftigung in jenen Ländern, wo wichtige Wirtschaftszweige von den Entwicklungen in den reicheren EU Ländern abhängen. Die Autoindustrie ist ein deutliches Beispiel dafür. Maßnahmen zur öffentlichen Unterstützung nationaler Industrien in den reichen Ländern wie Deutschland und Frankreich wird negative Konsequenzen für zweitrangige Länder wie Spanien und Portugal haben, wo sich dieselben Industrien in ausländischem Besitz befinden.

2.4 Armutsbekämpfung: Wirkungslose Lippenbekenntnisse, kein Handeln

Wenngleich die EU einen bedeutsamen Schritt gemacht hat, indem sie die Frage der sozialen Eingliederung auf ihre politische Agenda gesetzt hat, sind in Wirklichkeit noch nicht viele Fortschritte erzielt worden. Grundsätzlich ist der Prozess des Voneinander-Lernens zwischen den Mitgliedstaaten, der in vielen Politikbereichen wie Beschäftigung, soziale Sicherheit und soziale Inklusion zur Anwendung kommt, zu begrüßen: Der Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) ermöglicht sowohl den Mitgliedstaaten als auch der Europäischen Kommission die Formulierung politischer Positionen und Politikvorschläge, auch wenn es in diesen Politikbereichen keine formalen EU-Kompetenzen gibt. Darüber hinaus wird mit dieser Methode der politische und öffentliche Diskurs gefördert. Da die OMK allerdings als soft-policy-Instrument ohne rechtlich bindenden Mechanismus eingeführt wurde, ist sie dazu verdammt, einen rein rhetorischen und theoretischen Diskurs zu befördern. Hier fehlt es an der Implementation von wirkungsvollen Politikinstrumenten.

Ambitionierte Verbesserungen durch die OMK sind zum Scheitern verurteilt, sofern die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht bereit sind, nicht-bindende Zielvorgaben zu fixieren, wie bei der Armutsbekämpfung geschehen: In den jüngsten Dokumenten und Reden von europäischen Offiziellen und Institutionen wird behauptet, dass der Kampf gegen Armut eine

³³ Siehe Giuseppe Carone, Gert Jan Koopman, Karl Pichelmann (2009): Labour market prospects and policies to soften the impact of the financial crisis. ECFIN ECONOMIC BRIEFS. May 2009. Brussels.

der dringlichsten Aufgaben der EU sei. Die Europäische Kommission scheint schlussendlich erkannt zu haben, dass der innere Zusammenhalt der Europäischen Union durch die zunehmende Ausbreitung von Armut gefährdet wird. Das Ergebnis ist, dass seitens europäischer Institutionen Lippenbekenntnisse gemacht werden, die Offene Methode der Koordinierung seit dem Jahr 2000 in diesem Bereich zur Anwendung kommt und das Jahr 2010 zum „Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ ausgelobt wurde. Allerdings werden keine spezifischen Ziele fixiert, weder für die Reduzierung des durchschnittlichen Armutsniveaus in der EU noch für das Senken der Armutsraten bestimmter Bevölkerungsgruppen. . Wenngleich die OMK ein nicht-bindendens soft-policy-Instrument ist, ist die Festlegung konkrete Zielsetzungen von zentraler Bedeutung und geradezu eine Voraussetzung für jedwede ernsthaft verfolgte Armutsbekämpfungsstrategie: Die Festsetzung spezifischer Zielsetzungen ermöglicht eine Evaluation der Maßnahmen und Politiken der Armutsbekämpfung auf europäischer Ebene wie auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten – nämlich eine Bewertung des Erreichten im Hinblick auf die selbst gesetzten Ziele. Ohne konkrete Zielvorgaben wird der Kampf gegen die Armut jedoch weiterhin ein rein rhetorisches Unterfangen bleiben, das nichts als einen Wust an Konferenzpapieren und wohlklingenden allgemeinen Verlautbarungen produziert. Ohne die Anwendung einer wirkungsvollen Politik zur Bekämpfung von Armut wird die innereuropäische Kluft sich weiter verbreitern: Auf der einen Seite stehen jene, die von dem europäischen Integrationsprozess profitieren. Auf der anderen Seite sind jene, die unter den schlechter werdenden Arbeits- und Lebensbedingungen leiden. Diese resultieren aus der Übertragung der europäischen Wettbewerbsregeln auf alle ökonomischen und sozialen Bereiche. Diese Entwicklung setzt den sozialen Zusammenhalt innerhalb der EU aufs Spiel.

Wenngleich das Niveau der Armut und sozialen Ausgrenzung in der EU angestiegen ist und sich dieser Trend höchstwahrscheinlich durch die Auswirkungen der Wirtschaftskrise verstetigen wird, sind brauchbare und wirkungsvolle politische Maßnahmen auf europäischer Ebene rar gesät. Im Ergebnis sind die Armutsraten neun Jahre, nachdem soziale Inklusion als strategisches Ziel der EU im Jahr 2000 eingeführt wurde, angestiegen anstatt gesunken. Diese Entwicklungen verdeutlichen, dass die Dominanz der Wirtschaftspolitiken und die Unterordnung der Sozialpolitiken auf europäischer Ebene die soziale Lage in Europa verschlechtern – anstatt sie zu verbessern. Die Demontage der europäischen Wohlfahrtssysteme, um die fiskalischen Erfordernisse der EU zu erfüllen und die „Wettbewerbsfähigkeit“ sowohl innerhalb als auch jenseits EU zu verbessern, führt bei den sozialen Standards und Lebensbedingungen zu einer Abwärts-Konvergenz.

2.5 Ökologische EU-Politiken: Unzureichend, instabil und untergeordnet

Die ökologische Lage in Europa verschlechtert sich immer noch auf dramatische Art und Weise.³⁴ Die entscheidende Frage ist daher, warum es darauf bisher keine angemessene politische Antwort gibt – und zwar weder auf der Ebene der EU noch auf der ihrer Mitgliedstaaten.

Selbst die verfügbaren Wissensgrundlagen zur Beurteilung der ökologischen Dimension der Wirtschaftspolitik sind immer noch unzureichend, nicht wirklich tragfähig und sie gehen auch nicht ausreichend in die Politikentwicklung ein. Dennoch ist festzuhalten, dass das Niveau des

³⁴ Vgl. <http://www.green10.org> für die Umweltbilanz der letzten Legislaturperiode der EU, wie sie die Green 10-Gruppe vorgelegt hat.

verfügbaren Sachverstandes in dieser Hinsicht innerhalb der EU und ihrer ergänzenden Räume, wie sie durch den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und die Europäische Nachbarschaftspolitik definiert werden, im internationalen Vergleich relativ hoch ist und sich sicherlich auch seit den 1980er Jahren verbessert hat. Neben den einschlägigen Dienststellen der EU-Kommission und der Umweltberichterstattung in Bezug auf die von der European Environmental Agency (EEA) und von Eurostat definierten Indikatoren, gibt es auch eine EU-Förderung für die einschlägige Forschung, das Sachverständigennetzwerk des Europäischen Rates der Umweltberatungsinstanzen [der Mitgliedstaaten] (EEAC), sowie nicht zuletzt einen alternativen Sachverstand, wie ihn die Green 10-Gruppe von Umwelt-NGOs oder die *Spring Alliance* zu bieten haben.³⁵ Das Problem, das hier zu beobachten ist, liegt einfach darin, dass dieser Sachverstand keineswegs als einflussreiche Quelle für die politischen Entscheidungsprozesse fungiert.

Es gibt kaum noch ernsthaften Streit darüber, was getan werden muss. Die allererste Priorität ist darauf zu legen, den absoluten Betrag an Emissionen bei der Energieproduktion und Energienutzung zu verringern. Das bedeutet, dass die Energieintensität sowohl der Produktions- als auch der Konsumtionsprozesse gesenkt werden muss. Es ist daher ganz dringend, neue energiesparende Technologien und neue Energiequellen in die Praxis einzuführen. Das wichtigste Hindernis liegt immer noch in dem fehlenden politischen Willen, das Ausmaß an Investitionen zu tragen, die für einen derartigen Übergang erforderlich sind – was durchaus auch eine Grundlage im Verhalten von KonsumentInnen und WählerInnen hat. Derartige Maßnahmen werden auch kaum von der Privatwirtschaft unterstützt – ganz anders als die Aufbringung sehr großer Summen zur Rettung der Finanzinstitutionen.

Ein immer noch besonders wichtiges Hindernis für die Verfolgung einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaftsstrategie liegt in der Annahme, dass die langfristigen Ziele derartiger Politiken in Gegensatz stehen zur kurzfristigen Verfolgung der Ziele des sozialen Zusammenhalts und der wirtschaftlichen Machbarkeit. Diese Argumentation wird insbesondere von denjenigen Sektoren der Privatwirtschaft mit Fleiß aufgegriffen, welche aufgrund aller größeren Veränderungen zu verlieren hätten.

Demgegenüber ist in Wirklichkeit allerdings festzuhalten, dass jeder nicht nachhaltige wirtschaftliche Gewinn unvermeidlich Gegenwirkungen auslöst, welche zusätzliche Kosten verursachen, durch die dann der künftige wirtschaftliche Wohlstand belastet wird. Es ist daher von ganz entscheidender Bedeutung, dass die Strategie der nachhaltigen Entwicklung ohne Einschränkungen in alle Politikbereiche (auch Wettbewerbs-, Agrar-, Handels-, Fischerei und Energiesicherheitspolitik) eingearbeitet und umgesetzt wird. Es wäre daher auch ein koordinierter Überprüfungsprozess zu institutionalisieren, durch den der jährliche Prozess der Bilanzierung der Umweltpolitik mit den Überprüfungsprozessen verknüpft würde, wie sie sich im Ausgang von den Vereinbarungen zur Beschäftigungspolitik von Amsterdam, der Einigung von Cardiff, Umweltbelange in alle Politikbereiche der EU zu integrieren, die Verabredung von Lissabon zur Lissabon-Strategie der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und den Festlegungen von Göteborg zur Nachhaltigkeitsstrategie der EU (EU SDS) entwickelt haben. Diese fehlende Koordination hat zu ganz unterschiedlichen einseitigen Reaktionen geführt: Wäh-

³⁵ Im Hinblick auf die wichtige Problemdimension der Biodiversität können wir auf die kritische, aber durchaus ausgewogene Lagebeurteilung zur EU verweisen, wie sie die Green10-Gruppe vorgelegt und mit alternativen Politikvorschlägen verknüpft hat (<http://www.green10.org>).

rend der Umweltministerrat sich immer stärker auf eine auf technologische Entwicklungen gestützte Umwelteffizienz konzentriert hat, haben die Umwelt-NGOs und die sozialen Bewegungen in diesem Bereich die Tendenz entwickelt, sich auf Fragen des Naturschutzes zu kaprizieren. Das führte dann zu dem Ergebnis, dass zentrale Fragen, wie die der ökologischen Konversion der Produktion oder einer ökologischen Veränderung der Konsummuster von beiden Seiten als ziemlich marginal vernachlässigt worden sind.

Der Strategie der Nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development Strategy, SDS), wie sie von der EU definiert und verfolgt worden ist, ist es nicht gelungen, die breit angelegten politischen Initiativen auszulösen, wie sie zur Bewältigung der gegenwärtigen Herausforderungen erforderlich wären. Darin unterscheidet sie sich nicht von ihren globalen Entsprechungen, wie den auf dem Erdgipfel von Rio de Janeiro eingegangenen Verpflichtungen, den zur Jahrtausendwende in der UNO vereinbarten Zielsetzungen (den *Millennium Development Goals*) oder auch jüngst den Vereinbarungen der G20.

Auch angesichts der unmittelbar bevorstehenden Verknappung fossiler Energiequellen (insbesondere des Erdöls) leistet es sich die EU immer noch, ihre Mittel auf der Sache nach erledigten Optionen zu verschwenden – also auf die erste Generation von Biokraftstoffen oder auf die Atomenergie.³⁶

Dagegen bietet sich im Zusammenhang der gegenwärtigen Krise, während sich die Debatte durchaus auf Fragen des konkreten Inhalts und der ökonomischen Wirksamkeit fiskalischer Wirtschaftsförderungspakete richtet, eine wichtige Gelegenheit dafür, die Frage der Nachhaltigkeit zu thematisieren. Das könnte in der Weise vorangetrieben werden, das dadurch an neuere theoretische Fortschritte in der Diskussion des Verhältnisses von Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung angeknüpft werden kann, durch die insbesondere die Probleme herausgearbeitet worden sind, die darin liegen, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen der gezielten Förderung eines wirtschaftlichen Wachstums in ausgewählten Bereichen und den zu erreichenden Verringerung des Energie- und Ressourcenverbrauchs bzw. der Emissionen zu finden ist.

Die Klimakrise steht zweifellos als wichtigstes Problem im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit und das wird in der weiteren Vorbereitung der Klimakonferenz von Kopenhagen zur Vorbereitung einer Kyoto-Nachfolge-Vereinbarung dazu führen, dass die Frage der anthropogenen Faktoren des Klimawandels in den Vordergrund treten, die ihrerseits unauflöslich mit den Fragen der Energie verknüpft sind. Gerade hier scheint aber die EU inzwischen die führende Rolle wieder zu verlieren, die sie noch in Johannesburg hatte in Anspruch nehmen können.

Die Position der EU stützt sich auf ein System, durch das maximale Emissionen festgelegt und die Verteilung der Emissionen dann durch den Handel mit entsprechenden Erlaubniszertifikaten geregelt wird (cap-and-trade). Das sieht einfacher aus, als es wirklich ist: Denn es beruht auf der Vorstellung von sich in der freien Konkurrenz automatisch anpassenden Markt-

³⁶ Eine nüchterne ökonomische Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass Atomenergie von Standpunkt der Energieverbraucher keine rationale Option darstellt (vgl. die realistische Bilanz der gegenwärtigen „Entwicklung“ der Atomenergie, wie sie Lutz Mez vorgelegt hat: „The economics of nuclear power – Is there any nuclear renaissance?“, Forschungsstelle für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin, 2009). Auf jeden Fall wäre ein Beitrag der Atomenergie zur Reduzierung der Emission von Treibhausgasen zu klein, käme zu spät und wäre zu teuer. Was dadurch allenfalls erreicht werden könnte, wäre der Effekt, alternativen Lösungen die erforderliche politische Unterstützung und Investitionsmittel zu entziehen.

preisen, die eine ausgedehnte politische Deliberation und Entscheidungsfindung als überflüssig erscheinen lassen. Während es etwa bei einer Besteuerung von CO²-Emissionen erforderlich würde, politische Entscheidungen darüber zu fällen, wie sie auf der sektoralen, regionalen oder nationalen Ebene umzusetzen wäre, scheint sich ein System des Emissionshandels (Emission Trading System / ETS) als ein flexibles System anzubieten, das sich selbst anpasst und flexibel auf alle Eventualitäten reagieren wird – und dabei womöglich sogar seine Wirksamkeit über die Grenzen der EU hinaus entfaltet. Zwar könnte ein derartiges System durchaus in vergleichbarem Maße ein Einkommen für die öffentlichen Hände erzielen, wie dies mittels der mit ihm konkurrierenden Instrumente der Besteuerung bzw. der Lizenzierung erreicht werden kann, aber es kann nicht den raschen Druck aufbauen, wie er für die Durchsetzung einer raschen und relevanten Veränderung des Emissionsverhaltens der Privatwirtschaft in den Industrieländern erforderlich ist. Außerdem kann es dazu führen, dass es vor allem zu einer Verlagerung der Emissionen in die Entwicklungsländer kommt, anstatt zu einer Emissionsreduzierung. Eine wirklich wichtige Schwäche des Systems des Emissionshandels hat sich bei Einsetzen der jüngsten Rezession erwiesen: Aufgrund des Rückganges der Nachfrage nach Emissionszertifikaten brach deren Preis ein, von über €60 pro Tonne bis auf knapp über €20, wodurch weitgehend jeder Anreiz dafür entfiel, Investitionen in Energiesparmaßnahmen oder in den Übergang auf alternative Energiequellen vorzunehmen. Hingegen wäre erforderlich gewesen, dass bei der Schaffung dieses Marktes, die ohnehin auf Entscheidungen zur Schaffung eines politischen Instruments beruhte, von vorneherein Sicherungen eingebaut worden wären, die auch unter derartigen Umständen die Wirksamkeit garantiert hätten, etwa durch die Möglichkeit einer Reduzierung der Obergrenzen (caps) oder auch des Rückkaufs von Emissionszertifikaten durch die emittierenden Instanzen zur Preisstabilisierung. Aufgrund der vorherrschenden Vorstellungen über Märkte, die als *per se* effiziente Regulierungsmechanismen betrachtet werden, gab es aber eine verbreitete Zurückhaltung gegenüber allen Interventionen in den Markt – und dies erst recht inmitten einer Wirtschaftskrise. Gleichzeitig hat sich das System des Emissionshandels der EU zu einer Quelle ganz beträchtlicher Profite für Finanzinvestoren, sowie für die Energie produzierende Industrie auf der Grundlage von Kohle- bzw. Atomkraftwerken entwickelt, da der größte Teil der Emissionszertifikate den größten Emittenten kostenfrei übereignet worden ist.

In der letzten Runde der internen Verhandlungen der EU zum Klimaschutz haben die reicheren Mitgliedstaaten grundsätzlich akzeptiert, dass sie einen größeren Anteil an Emissionsreduzierungen erbringen müssen als die ärmeren Mitgliedstaaten (vor allem die neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa). Das hat in einigen Hinsichten durchaus einen vorbildlichen Charakter – auch wenn wir nicht vergessen sollten, dass diese ärmeren Mitgliedstaaten erheblich größere Anstrengungen des Transfers von Geldmitteln und Technologie gefordert hatten, um ihre eigenen Emissionen in den Griff bringen zu können, und stattdessen eine Vereinbarung haben akzeptieren müssen, welche die Verhandlungen in Kopenhagen nur weiter komplizieren kann – nämlich dass den neuen Mitgliedstaaten die Möglichkeit zusätzlicher Auktionen von Emissionszertifikaten für ihre eigenen Energieproduzenten eingeräumt wird, so dass mit noch geringeren Einkommen aufgrund dieser Auktionen zu rechnen ist.

Der EU-Gipfel zur Vorbereitung der Konferenz von Kopenhagen hat keine relevanten positiven Ergebnisse erbracht. Die Weigerung der deutschen Bundesregierung, eine Konkretisierung der Finanzierungsvorschläge der EU vorzunehmen (wie dies die schwedische Präsidentschaft vorgeschlagen hatte) und die Nichtaufnahme des Vorschlags des Umweltministerrates, das Versprechen einer finanziellen Unterstützung der Entwicklungsländer bei der technologi-

schen Umstellung ihrer Energiesysteme näher zu spezifizieren haben die Chancen eines Erfolgs in der nächsten Runde des globalen Verhandlungsprozesses (die heute schon absehbar ganz erheblich über die Treffen in Kopenhagen hinausgehen wird) deutlich vermindert.

Die zentralen Schwächen des Emissionshandelssystems der EU (EU ETS), wie sie sich in der bisherigen Erfahrung deutlich herausgestellt haben, werden darüber hinaus selber noch einmal zu Hindernissen für weitere Fortschritte in der globalen Klimapolitik. Dies wird etwa in den folgenden Dimensionen erkennbar:

- Die ungeschützte Offenheit des EU ETS für spekulative Entwicklungen ermöglicht die Bildung von Preis-Blasen.
- Die Abhängigkeit der Emissionspreise vom Auf und Ab des Konjunkturzyklus kann dazu führen, dass das EU ETS jede Wirksamkeit als ein Instrument zur Beschleunigung der Emissionsreduzierung durch Investitionsanreize verliert.
- Die einseitige Ausrichtung dieses Emissionshandelssystem auf den Mechanismus der Bildung von Marktpreisen, der seinerseits eine weitere Ausweitung der Warenförmigkeit von natürlichen Ressourcen voraussetzt, drängt alle Ansätze an den Rand, die den Versuch unternehmen, auf die Herausforderungen in Hinblick auf Klima und Ökologie durch qualitativ ausgerichtete Strategien und Maßnahmen zu reagieren – was vom Rückgriff auf traditionelle oder indigene Formen des umweltbezogenen Know-hows bis zu einer qualitativen wissenschaftlichen Analyse der Interaktion zwischen Menschen und biosphärischen Bedingungen und Ressourcen reicht.
- Das Fehlen einer klaren quantitativen Rahmenplanung (auch in absoluten Größen in Bezug auf die in der Atmosphäre akkumulierten Treibhausgase) macht die Erreichung des Ziels der Emissionsreduktion auch langfristig ganz unsicher.
- Die in das System eingebauten Ausweichmöglichkeiten, insbesondere die Möglichkeiten, anstatt in Emissionsreduzierung in die Steigerung der Aufnahmefähigkeit der Klimagas-Senken zu investieren, die eigenen Reduktionsverpflichtungen dadurch zu reduzieren, dass sie insbesondere auf Partner im globalen Süden übertragen werden (sog. Joint Implementation und Clean Development Mechanism) verringern übermäßig den Druck zur Emissionsreduzierung im eigenen Unternehmen.
- Insgesamt wäre der Druck in Richtung einer effektiven Reduzierung der eigenen Emissionen selbst dann zu gering, wenn diese Ausweichmöglichkeiten ausgeschlossen würden.

Damit ist das wirtschaftspolitische Instrument des Emissionshandels, das ursprünglich zu dem Zweck geschaffen worden ist, die Reduzierung der Emissionen zu erleichtern, inzwischen selber zu einem Hindernis dafür geworden, die erforderlichen Reduzierungen der Treibhausgas-Emissionen überhaupt noch rechtzeitig zu erreichen. Es wird geradezu als ein Dogma vertreten, dass die Politik sich hier nicht weiter einmischen darf. Führende PolitikerInnen benutzen das bereitwillig als Entschuldigung dafür, dass sie sich ihrer klima- und umweltpolitischen Verantwortung nicht stellen.

Kasten 2: Die Lissabon-Strategie 2000-2010: Scheitern auf der ganzen Linie

Bei ihrem Start im März 2000 wurde die Lissabon-Strategie als ein freundlich daherkommendes Konzept präsentiert, um die wirtschaftliche, soziale und ökologische Erneuerung der Europäischen Union voranzutreiben. Die Strategie wurde von einer Mehrheit von Mitte-Links-Regierungen der EU-Mitgliedstaaten initiiert, in denen sozialdemokratische Parteien einen mehr oder weniger tonangebenden Einfluss hatten. Ihre Verheißung war, dass in Europa eine starke "New Economy" entstehen werde, die auf der Entfesselung der Finanzmärkte, Finanzinnovationen und dem Internet aufbaut - was angeblich eine „Informationsgesellschaft“ und eine „wissensbasierte Wirtschaft“ entstehen lasse. Die EU-Eliten fühlten sich von der Entwicklung in den USA seit Mitte der 1990er Jahre derart beflügelt, dass sie als übergreifendes Ziel für die EU verkündeten, sie werde zur wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsregion der Welt aufsteigen. Die „New Economy“ - so hofften sie - werde ein jährliches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 3 Prozent hervorbringen und so die Voraussetzungen dafür schaffen, dass „Vollbeschäftigung mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und gestärktem sozialen Zusammenhalt“ erreicht werde. Die Lissabon-Strategie war somit ein Patentrezept zur Nachahmung der „Erfolgsgeschichte“ des „Beschäftigungswunders“ in den USA der späten 1990er Jahre - allerdings mit dem Versprechen, dabei eine ausgewogenere „soziale Dimension“ der europäischen Integration zu bewahren.

Pech für die solchermaßen hoffnungsfrohen Mitte-Links-Kräfte war allerdings, dass die scheinbar so vielversprechende „New Economy“ nach dem Vorbild der USA ab dem Jahr 2000 ins Trudeln kam. 2001 begann in den USA eine Rezession, und der Abschwung in der EU fiel noch härter aus. Was kritische Kräfte wie die Euromemo-Gruppe und andere solche jenseits des Atlantik richtigerweise als das Aufpumpen einer spekulativen Blase bezeichnet hatten, brach nun in sich zusammen. Für diese Wendung des Geschehens hatte die Mitte-Links-Mehrheit in der EU jedoch keinen „Plan B“. Im Ergebnis der sich ausbreitenden Krise wurden die meisten Mitte-Links-Regierungen in der EU zwischen 2001 und Ende 2002 von einer Welle konservativer und rechtspopulistischer Kräfte hinweggespült.

Danach wurde die soziale Rhetorik der ursprünglichen Lissabon-Strategie abgestreift. Die Regierungen von Tony Blair und Gerhard Schröder arrangierten sich mit den rechten Regierungen von José Maria Aznar (Spanien), Silvio Berlusconi (Italien), Jacques Chirac (Frankreich), Anders Fogh Rasmussen (Dänemark), Jan Peter Balkenende (Niederlande) und José Manuel Barroso (Portugal). Unter ihrer gemeinsamen Führung wurde die Lissabon-Strategie Schritt für Schritt auf anti-soziale Orientierungen ausgerichtet: Steuer- und Abgabensenkungen unterstützten die Schaffung eines breiten Niedriglohnssektors in Europa, eine weitere Flexibilisierung der Arbeitsmärkte höhle den Kündigungsschutz aus, eine „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ kürzte die Höhe und Bezugsdauer von Sozialleistungen und verschärfte die Zumutbarkeitskriterien („Arbeit muss sich lohnen“), das Lohnwachstum wurde gedämpft, das „tatsächliche Renteneintrittsalter“ um 5 Jahre verlängert und „Reformen“ zur Kostendämpfung in den Gesundheits- und Rentensystemen vorangetrieben.

Im Jahr 2005 musste eine Expertengruppe unter Leitung von Wim Kok zur Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie ernüchternd feststellen, dass diese die vereinbarten Ziele nicht erreichen konnte. Folglich wurde ein „Neustart“ der Strategie eingeleitet, unter dem neuen Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso. Ihr einziger Schwerpunkt war nun "Wachstum und Beschäftigung", verbunden mit einem Programm zur weiteren Liberalisierung der Finanzmärkte und weiteren „Strukturreformen“ bei den Güter- und Arbeitsmärkten und im Dienstleistungssektor (EU-Dienstleistungsrichtlinie). Die EU-Nachhaltigkeitsstrategie (vereinbart auf den EU-Gipfeln von Stockholm und Göteborg in 2001 für die umwelt- und gesundheitspolitische Dimension) und die EU-Strategie zu Sozialschutz und sozialer Eingliederung wurden in den Hintergrund gedrängt, obwohl auch diese bereits als unterstützende Instrumente zur Wiedergewinnung „internationaler Wettbewerbsfähigkeit“ entlang von Marktimperativen konzipiert worden waren.

Zwischen 2004 und Ende 2007 profitierte die EU in gewissem Maß vom moderaten Aufschwung der Weltwirtschaft. Doch dies geschah vor dem Hintergrund einer deutlichen Umverteilung von Einkommen und Vermögen (explodierende Unternehmensgewinne bei weiterem Rückgang der Lohnquote in der EU) und einem Arbeitsplatzwachstum, das im Wesentlichen auf niedrig entlohnter und prekärer Beschäftigung beruhte. Angesichts dieses Wachstums, bei dem die Wohlstandsgewinne nochmals

ungleicher verteilt waren, wurde die Hoffnung geschürt, dieses könne nun so gestaltet werden, dass „Flexibilität“ sich besser mit „sozialer Sicherheit“ verbinden lässt. Ähnlich wie in den frühen Tagen der Lissabon-Strategie wähten die EU-Eliten die Lage als ausreichend stabil, dass man ein neues Zeitalter der „Flexicurity“ versprechen könne: wer bereit sei, hart zu arbeiten und zu lernen, würde künftig durch eine kluge Beschäftigungs- und Sozialpolitik die nötigen „Trittsteine“ vorfinden, um den „sozialen Aufstieg“ aus unsicherer oder prekärer Arbeit in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen. Wie viele empirische Studien gezeigt haben, war davon aber nicht einmal während des kurzen Aufschwungs etwas zu bemerken.

Die Weltwirtschaft geriet von Ende 2007 bis heute schließlich unter den Schock einer Finanz- und Wirtschaftskrise, mit einem drastischen Einbruch des Welthandels und einer tiefen globalen Rezession. Während wir uns nun dem offiziellen Ende der Lissabon-Strategie nähern (2010), sind alle ihre scheinbar zwischen 2004 und 2008 errungenen „Erfolge“ ausgelöscht. Die zentrale Botschaft der Lissabon-Strategie lautete, dass die EU gegenüber ihren stärksten Konkurrenten auf globaler Ebene an „internationaler Wettbewerbsfähigkeit“ gewinnen müsse - zunächst gegenüber den USA, später gegenüber den so genannten BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China). Diese Wahrnehmung hat sich als von Anfang an falsch erwiesen.

In der Anfangsphase der Strategie - als die USA noch als Hauptkonkurrent galten - zeigte sich bereits, dass einige EU-Mitgliedstaaten in der Lage waren, ein stärkeres Arbeitsplatzwachstum und eine höhere Beschäftigungsquote zu erreichen als die USA. Dies waren etwa die skandinavischen Länder und die Niederlande. Auch bei der Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung waren diese erfolgreicher als die USA, während sie in weltweiten Vergleichen in punkto "Wettbewerbsfähigkeit" häufig besser oder zumindest gleichauf mit den USA (und auch China oder Indien) abschnitten. In den internationalen Ranglisten zur „ökologischen Nachhaltigkeit“ standen sie noch sehr viel weiter oben als die vorgenannten Konkurrenten.

Angesichts dieser Ergebnisse wäre es eigentlich nur folgerichtig gewesen, dass die EU die an mehr Gleichheit, sozialer Gerechtigkeit und Bewahrung der Umwelt orientierten Werte, Politiken und Instrumente des „Nordischen Modells“ als Zielmarke und Vergleichsmaßstab für eine bessere „globale Wettbewerbsfähigkeit“ ihrer Mitgliedstaaten propagiert hätte - auch wenn das „Nordische Modell“ durch neo-liberale Reformen im Inneren sich bereits gewandelt hatte. Die EU-Eliten verlangten jedoch das Gegenteil. Sie forderten von Schweden und anderen skandinavischen Ländern ab 2001, ihre Arbeitsmärkte noch mehr zu flexibilisieren, weil sie zu „starr reguliert“ seien. Und all dies obwohl diese Länder bezüglich ihrer Ergebnisse - z.B. dem Erreichen von Lissabon-Zielen zur Beschäftigungsquote (insgesamt, bei Frauen, Älteren usw.) und anderen - in der EU an der Spitze standen.

Die Obsession der EU-Eliten, die wirtschaftliche "Wettbewerbsfähigkeit" müsse immer mehr gesteigert werden, wurde durch die offensichtliche Tatsache widerlegt, dass der Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nun gar nichts mit einer angeblich mangelnden Wettbewerbsfähigkeit der EU gegenüber den USA, China, Indien oder wem auch immer zu tun hatte. Die Krise begann zunächst in der Wirtschaft der USA, dem wichtigsten Wettbewerber der EU. Sie zog die Weltwirtschaft mit nach unten, mit schweren Folgen für die EU. Japan wurde sofort von der Abwärtsspirale erfasst. Ihre Auswirkungen auf China - und durch die von China betriebene Politik auch auf Asien - waren nicht ganz so hart. Eine Ursache dafür ist, dass China sich niemals einer so weitgehenden Liberalisierung der Finanzmärkte ausgesetzt hat wie die USA und die EU. China leitete sofort mit anderen asiatischen Ländern eine energische Anti-Krisen-Politik ein. Durch die Schaffung gemeinsamer Hilfsfonds mit großzügigen Konditionen zur Kreditgewährung konnte so in Asien auf die sonst übliche „Hilfe“ durch den Internationalen Währungsfonds und seinen harschen Auflagen zur „Strukturanpassung“ verzichtet werden.

Die entscheidende Lehre aus dieser Krise ist, dass die Jahrzehnte neoliberaler „Reformen“ seit Beginn der 1980er Jahre, welche die EU später mit ihrer Lissabon-Strategie unterstützt und vertieft hatte, gerade die Bedingungen für ihren Ausbruch schufen: Liberalisierung der Finanzmärkte, Marktöffnung und Liberalisierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten, Dämpfung der Lohnsteigerung und Umverteilung von Einkommen und Vermögen von unten nach oben. Ohne diese in der EU und den USA vorangetriebene Politik der Liberalisierung und Umverteilung wären wahrscheinlich nicht solche exzessiven Spekulationsblasen entstanden. Ein tief sitzendes Problem mangelnder Verteilungsgerechtig-

keit steht somit im Zentrum der Krise.

Die Euromemo-Gruppe ist einer der Stränge eines breiteren Gewebes von heterodoxen Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Wirtschaftswissenschaftlern, die seit langem vor diesen Entwicklungen gewarnt haben. Wir freuen uns, dass inzwischen mehrere Stimmen aus der zuvor anerkannten herrschenden wirtschaftswissenschaftlichen Lehrmeinung zumindest teilweise diese Analysen teilen. Wir stellen fest, dass die EU-Politik weiterhin energisch die untauglichen Konzepte im Geist der bisherigen Lissabon-Strategie verfolgt. Sie beschlossen eine verfrühte „Ausstiegsstrategie“ aus schuldenfinanzierten Konjunkturprogrammen, blockierten eine systemische, gemeinschaftliche europäische Anti-Krisen-Politik, und sie wollen noch tiefere „Strukturreformen“ entlang der alten Pfade der Deregulierung von Arbeitsmärkten, der Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme und so weiter durchsetzen. Der wolkigen Rhetorik von der „Ökologisierung der Wirtschaft“ folgten bislang keine Taten: „grüne“ Investitionen sind in den Konjunkturprogrammen der EU-Mitgliedstaaten mit der Lupe zu suchen (sie machen 0,5 % oder weniger der beschlossenen Maßnahmeprogramme aus), übrigens auch in den USA.

Gewerkschaften, soziale Bewegungen, heterodoxe Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Wirtschaftswissenschaftler und andere sollten deshalb gegen die scheinheilige „Reform“ der Lissabon-Agenda (2020) Front machen, für eine gründliche Aufarbeitung ihres Scheiterns eintreten und für eine alternative, integrierte EU-Strategie für soziale Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Solidarität mobilisieren.

3. Vorschläge für Alternativen

Die neoliberale, auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zielende Lissabon-Strategie der EU hat ihre Versprechen von Vollbeschäftigung mit Qualität der Arbeitsplätze, Gleichheit, Wohlstand oder von sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit nicht halten können. Ihre sozialpolitische Strategie („Europäische Soziale Agenda“) und ihre außenwirtschaftliche Strategie („Global Europe“) haben diese Ziele ebenfalls nicht befördert. Deshalb glauben wir, dass eine neue Strategie notwendig ist, die eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung innerhalb der EU vorantreibt und gleichgerichtet auch den Beitrag der EU zur Bewältigung der globalen Probleme anleitet. Dafür brauchen wir eine integrierte Strategie, die auf sich gegenseitig unterstützenden wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Pfeilern beruht und die durch einen demokratischen und partizipatorischen Prozess gesellschaftlicher und ökonomischer Steuerung vorangetrieben wird. Eine wirklich integrierte Strategie muss das gegenwärtige Durcheinander von getrennten und untereinander nicht koordinierten EU-Strategien beenden. Sie muss die Widersprüche zwischen den Zielen und Instrumenten der bisherigen EU-Nachhaltigkeitsstrategie (EU-SDS), der sozialpolitischen Strategie (Sozialschutz und soziale Integration) und der Strategie für „Wachstum und Beschäftigung“ (Lissabon II) vermeiden. Eine integrierte EU-Strategie für Soziale Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Solidarität muss sich auf die Wechselwirkungen zwischen ihren wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Komponenten konzentrieren, so dass alle drei Pfeiler dazu beitragen, die sozialen und ökologischen Ziele zu erreichen.

Als ihr Kernstück benötigt sie ein sozial-ökologisches Umbauprogramm, das die Konjunkturprogramme der EU-Mitgliedstaaten stärkt und umgestaltet und sie untereinander und mit einem systemischen EU-Zukunftsinvestitionsprogramm koordiniert. Dieses zielt auf Gleichheit, Vollbeschäftigung mit „Guter Arbeit“, den ökologischen Umbau der Wirtschaft, den Ausbau des Sozial- und Wohlfahrtsstaats, die Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung und die Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts in der ganzen EU. Um die Krise zu überwinden, braucht dies ein starkes, alternatives makro-ökonomisches Fundament.

Die integrierte Strategie benötigt nicht nur eine interne Dimension (die EU und ihre Mitglied-

staaten), sondern auch eine externe (z.B. Außenpolitik, Handelspolitik, EU-Nachbarschaftspolitik usw.), die nach den gleichen Kriterien wie die interne Dimension zu gestalten ist. Die neoliberale „Global Europe“ Agenda muss aufgegeben werden.

Eine integrierte EU-Strategie für Soziale Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Solidarität muss natürlich ehrgeizige Ziele, „Benchmarks“ und Indikatoren für ihre verschiedenen Pfeiler festlegen. Sie braucht Indikatoren, die über die Bruttoinlandsproduktrechnung hinausgehen, unter anderem mehrere Indikatoren zum „Well-being“ (Wohlbefinden), zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung, Gleichstellung der Geschlechter, Gleichheit und Gleichberechtigung (einschließlich der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Regionen und des Abbaus von Ungleichheit bei der Verteilung von Einkommen und Vermögen), zu Energie, Naturverbrauch und der Belastung von Ökosystemen. Eine solche Strategie kann keine nachhaltige Entwicklung hervorbringen, wenn sie lediglich als freiwilliger und unverbindlicher Prozess gestaltet wird wie derzeit die EU-Strategien nach der „Offenen Methode der Koordinierung“. Die integrierte Strategie braucht vielmehr eine starke gesetzgeberische Basis. Die gesetzgeberischen Kompetenzen der EU-Ebene müssen für die Ziele der Strategie in vollem Umfang genutzt und ihre Instrumente umgebaut werden, z.B. die Finanzmarktregulierung oder die Strukturfonds.

In diesem Sinne wollen wir unsere nachfolgenden Vorschläge als einen ersten Diskussionsbeitrag über wesentliche Komponenten einer solchen EU-Strategie für Soziale Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Solidarität verstanden wissen.

3.1 Für ein demokratisches Finanzwesen.

Die Expansion des Finanzsektors in Zeiten der Innovation und Deregulierung hat es einer kleinen Elite ermöglicht, sich einen immer größeren Anteil des Volkseinkommens anzueignen, sowohl in den USA als auch in Europa. Zur gleichen Zeit hat das Finanzsystem Instrumente bereitgestellt, die es der Elite erlaubten, einen immer größeren Profit aus ihrem Vermögen zu erzielen. Resultat war hochmobiles Kapital, das sich von einem Investment zu einem anderen verlagerte, um die höchsten kurzfristigen Erlöse zu erzielen; die Entwicklung immer durchgreifenderer Instrumente, oftmals so konzipiert, dass die inhärenten Risiken nicht erkennbar waren, und mit einem wachsenden Maß von Unsicherheit, die die Regierungen in Zugzwang brachten, mit großen Summen zu intervenieren, um den vollständigen Finanzkollaps zu verhindern.

Obwohl der Staat nun direkt an vielen Finanzunternehmen beteiligt ist, hat die Kreditknappheit wesentlich zu dem tiefen Einbruch der Produktion und den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa beigetragen. Als ein sofort nutzbares Instrument sollten die Regierungen ihren Einfluss nutzen, besonders dort, wo der Staat teilweise oder ganz Eigentümer ist, mit dem Ziel, die Finanzierung von sozial und ökologisch sinnvollen Projekten zu garantieren.

Allgemeine Vorschläge sollten sich daran orientieren, eine generelle Änderung in der Funktionsweise der Finanzmärkte zu generieren. Für die große Mehrheit der BürgerInnen sind die Hauptfunktionen, die vom Finanzsektor erwartet werden, die Folgenden:

- ein funktionierendes Zahlungssystem;
- ein sicherer Ort für die Anlage von Guthaben;
- ein Mittel, um Geld für größere Anschaffungen bereit zu stellen, ebenso für Investitionen mit ökologischen und sozialen Zielen.

Um diese Aufgaben zu fördern und gleichzeitig den Druck zu reduzieren, der zur derzeitigen

Lage geführt hat, sollte eine strikte Trennung zwischen Geschäfts- und Investmentbanken herbeigeführt werden. Die wichtigsten Aufgaben des Systems sollten wie folgt verteilt sein:

Geschäftsbanken

- Geldeinlagen annehmen und Kredite an Haushalte und Firmen vergeben;
- Öffentliche, genossenschaftliche und andere gemeinnützige Banken sollten gefördert werden;
- Alle Vermögenstitel sollten in den eigenen Büchern stehen, ohne jegliche bilanztechnische Auslagerung an Zweckgesellschaften oder ähnliche Institute;
- Eigenkapitalerfordernisse sollten in Zeiten des Wirtschaftsaufschwungs steigen, um zu starke Kreditexpansionen zu verhindern und ein Polster für die folgenden Abschwünge zu schaffen;
- Für den Fall, dass Kredite verpackt und verbrieft werden, müssen die Banken einen wesentlichen Teil dieser Papiere selbst halten;
- Banken sollten Bankrott gehen können, wobei die Gläubiger geschützt werden sollten, nicht aber die Aktionäre;
- Systemisch wichtige Banken sollten Gegenstand effektiver öffentlicher Kontrolle sein.

Investment Banken, Hedge Fonds und Private Equity Fonds

- Alle Geschäfte müssen vollständig offen gelegt werden;
- Keine außerbilanziellen Geschäfte;
- Eigenkapitalerfordernisse sollten mindestens so hoch wie für Geschäftsbanken sein;
- Der Kredithebel muss stark begrenzt sein.

Finanzmärkte

- Alle neuen Instrumente müssen von den Regulierungsbehörden dahingehend überprüft werden, dass sie nicht zu komplex sind;
- Alle verbrieften Papiere sollten auf zentralen Plattformen (Börsen) gehandelt werden;
- Es sollte eine öffentliche europäische Rating Agentur geschaffen werden;
- In Europa sollte eine generelle Finanztransaktionssteuer erhoben werden, möglicherweise mit unterschiedlichen Sätzen;
- Öffentliche umlagenfinanzierte Rentensystem sollten gestärkt werden, weil die Beitragseffektivität für die Beschäftigten hoch ist und damit ein Beitrag zur Vermeidung der Entstehung von Vermögenspreisblasen geleistet wird.

Einkommen der Banker

- Boni sollten auf einen geringen Teil der Gehälter begrenzt werden und an den langfristigen Erfolg gekoppelt sein, der sich auch an sozialen und ökologischen Ziel zu orientieren hat;
- Alle sehr hohen Einkommen (etwa oberhalb von €500.000 pro Jahr) sollten – nicht nur in der Finanzindustrie – im Interesse der sozialen Gerechtigkeit und der Abschreckung derartiger Gehälter mit einem sehr hohen Grenzsteuersatz besteuert werden, etwa mit 75%.

Europäische Geldverfassung und das Finanzsystem

- Der Prozess, über den neue Mitgliedsländer der Eurozone betreten können, sollte so verändert werden, dass der Beitritt beschleunigt werden kann;
- Die Verantwortung der EZB für die systemische Stabilität sollte gestärkt werden und nicht lediglich Bestandteil eines kollegialen, unverbindlichen Systems sein;
- Es sollte eine starke Europäische Finanzaufsichtsstruktur geschaffen werden;

- Finanztransaktionen über nicht regulierte Steuerparadiese zu tätigen sollten verboten sein;
- Die Eingrenzung der Abwicklung von Transaktionen über nicht regulierte Finanzplätze sollte auch solange auf London angewandt werden, wie Großbritannien sich nicht an einer gemeinsamen europäischen Regulierung beteiligt.

Internationale Regulierung

- Die EU sollte die Bildung eines Global Economic Council unterstützen unter dem Dach der Vereinten Nationen, als Alternative zum G20-Gipfel;
- Die Europäischen Mitgliedsländer sollten eine gemeinsame internationale Repräsentation akzeptieren, die mit dem Gewicht der EU in der Welt übereinstimmt;
- Die EU sollte die Entwicklung der vom IWF erzeugten Sonderziehungsrechte als internationale Währungsreserven unterstützen;
- Die EU sollte die Entwicklung von internationalen Mechanismen unterstützen, die Länder mit großen Leistungsbilanzüberschüssen zwingen, ihre Überschüsse zu beseitigen.

Die Durchsetzung sozialer Kontrollen über das Finanzsystem ist ein schwieriger Prozess, aber eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg einer jeden demokratischen Wirtschaftsstrategie. Die Schwierigkeiten rühren teilweise daher, dass sich den Reformen machtvolle Interessen entgegenstemmen, und teilweise daher, dass das Finanzsystem heute so komplex ist und auf internationaler Ebene funktioniert. In gewissem Ausmaß werden Versuch und Irrtum für die Umgestaltung erforderlich sein, genau so wie die effektivsten Instrumente nicht im Voraus befriedigend entwickelt werden können. Ein neues und striktes Regulationssystem ist mit Sicherheit erforderlich, aber es ist bei weitem nicht ausreichend. Es wird notwendig sein, die Machtverhältnisse zwischen den Regulatoren und den Banken und anderen Finanzakteuren zugunsten der Regulierer zu verändern. Aber jenseits der Regulierungsthemen muss es ein zentrales Ziel der finanzpolitischen Strategie sein, die Ziele und Aufgaben des Finanzsektors zu verändern. Der Finanzsektor sollte, anstatt von Profitmaximierung getrieben zu werden, innerhalb der Grenzen der Zahlungsfähigkeit und Liquiditätssicherung soziale Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und wirtschaftliche Entwicklung in den ärmsten Ländern der Welt fördern.

3.2 Schritte zu einer Verbesserung der makroökonomischen Leistungsfähigkeit

Eine Grundbedingung für eine verbesserte makroökonomische Leistungsfähigkeit liegt mittelfristig in der Erhöhung der Anzahl der nutzbaren politischen Instrumente und der Überprüfung der Zielzuweisung dieser Instrumente. Der Einsatz der Geldpolitik zur Erreichung des Ziels der Preisstabilität stellt sich zunehmend als dysfunktional heraus. Inflationbekämpfung sollte besser dadurch geleistet werden, dass eine Einkommenspolitik praktiziert wird, die auf unterschiedliche Typen und Niveaus von Einkommen unterschiedlich stark einwirkt. Die Geldpolitik sollte auf das Ziel einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung ausgerichtet werden, indem niedrige Zinssätze und ein liquider Finanzsektor aufrecht erhalten werden, der sich nicht am Ziel der Profitmaximierung ausrichtet, sondern – bei Wahrung rational hinreichender Ertragsraten – dazu beiträgt, die wichtigsten umwelt-, sozial- und beschäftigungspolitischen Ziele zu erreichen.

Die Haushaltspolitik kann dafür eingesetzt werden, sowohl das Gesamtniveau als auch die Struktur der Beschäftigung zu beeinflussen. Finanzielle Stabilität sollte nicht durch hohe Zinssätze, sondern durch eine verbesserte Regulation des Finanzsektors erreicht werden, ein-

schließlich einer Ausweitung der Rolle des öffentlichen Sektors in den Bereichen des Sparens, der Alterssicherung und der Wohnungsversorgung.

Innerhalb der Eurozone liegt eine notwendige Bedingung für die Möglichkeit derartiger Entwicklungen in einer umfassenden Reform der Europäischen Währungsunion. Die erforderlichen Grundlinien dieser Reform sind inzwischen bekannt: Es geht darum, eine demokratischen Kontrolle der EZB zu gewährleisten und ihre Aufgaben auf eine Weise neu zu formulieren, dass die Sicherung der finanziellen Stabilität, der Vollbeschäftigung, der internationalen Zusammenarbeit und der Investitionen in nachhaltige Entwicklung gefördert wird. Der unlogische und schädliche Stabilitätspakt muss aufgehoben werden; stattdessen muss eine kohärente Haushaltspolitik eingeführt werden, deren Grundlagen sowohl in einer wirklichen Koordination der Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten und in einer bedeutenden Ausweitung des zentralen Haushaltes der EU bestehen, wobei der EU-Haushalt auch ein Moment der Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten enthalten müsste, um deren Solidarität zu stärken.³⁷

Ein entscheidendes Ziel der EU-Politik sollte auch die sein, zur Stabilisierung der Weltwirtschaft beizutragen. Das macht erforderlich, dass zwischen den wichtigsten Staatengruppen darüber Übereinstimmung erzielt wird, Veränderungen der Wechselkurse zu beschränken und zugleich die eigene makroökonomische Politik im Sinne der Verfolgung gemeinsamer Interessen zu verändern. Auf der Grundlage einer Verringerung der Spannungen innerhalb der Eurozone wäre die EU hervorragend dazu in der Lage, einen Abbau der zentralen Ungleichgewichte innerhalb der Weltwirtschaft zu fördern, indem sie eine expansive Makropolitik betreibt, wie sie auch zum Abbau der Arbeitslosigkeit innerhalb Europas erforderlich wäre

Die Finanzmarktkrise hat zu einer Rezession geführt, welche in den meisten Volkswirtschaften ganz verheerende Ausmaße erreicht hätte, wenn nicht in relevantem Umfang eine Politik der Wirtschaftsbelebung durch Staatsausgaben betrieben worden wäre. Jetzt benutzen einige Unternehmensgruppen und Fundamentalisten der „freien Marktwirtschaft“ die Haushaltsdefizite, die aus dieser Intervention resultieren, aber als Vorwand für einen Angriff auf die öffentlichen Dienste und auf die Systeme der sozialen Sicherung. Das ist aber absurd: Denn die Krise rührt doch gerade daher, dass die gesellschaftliche Kontrolle über das Wirtschaftsleben im Allgemeinen und über die Finanzmarktprozesse im Besonderen verloren gegangen ist, und der einzige Weg zum Aufbau einer stabilen, nachhaltigen und gerechteren Wirtschaft verläuft über die Stärkung des öffentlichen Sektors und eine sehr viel größere Bedeutung, die den öffentlichen Gütern und der Solidarität eingeräumt wird.

Eine Vorbedingung für die Verbesserung der fiskalischen Gesundheit der europäischen Staaten liegt schlichtweg darin, durch makroregionale und weltweite Vereinbarungen klare Prinzipien für eine faire Besteuerung festzulegen. Derartige Vereinbarungen müssten sich auf die Abschaffung der sog. „Steuroasen“ beziehen, auf die Verhinderung eines ruinösen Steuerwettbewerbs durch die Festlegung eines minimalen Niveaus der Besteuerung des Einkommens von Personen und Unternehmen innerhalb der EU27, die Wiedereinführung eines wirksamen Systems der Steuerprogression, eine Standardisierung der Besteuerungsgrundlagen für Unternehmen unterschiedlicher Rechtsformen und den Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden der einzelnen Staaten. Ein derartige Vereinbarung würde einen Beitrag dazu

³⁷ Gleichzeitig ist allen neuen Mitgliedstaaten, welche den Euro einführen wollen, dies ohne weitere Verzögerung zu gewähren.

leisten, die dramatische Einkommensumverteilung zulasten der Löhne und zugunsten der Profite, wie sie im letzten Vierteljahrhundert stattgefunden hat, wieder rückgängig zu machen. Zumal diese nicht unwesentlich zu den Spekulationsblasen beigetragen hat, die in der Misere von 2008 ihr Ende gefunden haben. Dies wäre auch ein Beitrag dahingehend, dass die staatlichen Instanzen in ganz Europa, vor allem aber in den neuen Mitgliedstaaten, wieder über die erforderlichen Mittel verfügen, um sowohl die lebensnotwendige Versorgung mit öffentlichen Gütern und Sozialleistungen zu gewährleisten als auch erneuten Konjunkturkrisen wirksam begegnen zu können.

Diese Maßnahmen könnten auch sicher stellen, dass eine Reduzierung der Haushaltsdefizite, wenn sie erfolgt, auf eine faire und wirksame Weise vorgenommen wird, die zugleich auch die Solidarität innerhalb der EU stärkt. Tatsächlich werden die Haushaltsdefizite heute in vielen Mitgliedstaaten der EU zu relativ günstigen Bedingungen finanziert, weil die Investoren nach der Krise eine Präferenz für Anlagen mit geringem Risiko haben. Dies gilt allerdings nicht für die am stärksten von der Krise betroffenen Länder wie Lettland, Litauen oder Ungarn. Die EU und deren reichsten Mitgliedstaaten müssen daher die Anleihen für den öffentlichen Sektor dieser Staaten garantieren.

Es wird von entscheidender Bedeutung sein, dass die Defizite nicht zu schnell oder auch zu weit reduziert werden, denn dies könnte dazu führen, die Rezession wieder zu verlängern oder auch zu vertiefen. Falls es künftig einen problematischen Überschuss der öffentlichen Verschuldung geben sollte, dann sollten entsprechende Schuldenstreichungen auf Kosten privater Vermögenswerte praktiziert werden – insbesondere im Hinblick auf die unermesslichen Vermögen, die durch die dysfunktionalen, destabilisierenden und parasitären Aktivitäten von Banken und Finanzunternehmen verdient worden sind. Dies ließe sich am wirksamsten durch eine spezielle Reichtumsbesteuerung erreichen, aber – falls das nötig wird – sollten Regierungen auch nicht zögern, den Ertrag aus den öffentlichen Schulden unter die Inflationsrate zu drücken oder auch einfach die öffentlichen Schulden durch Geldausgabe zu begleichen. Die letzten beiden Jahre haben eine gigantische Vergesellschaftung der Verluste erlebt, die aufgrund des Missmanagements der Finanz- und Unternehmenseliten entstanden waren. Für einfache BürgerInnen wäre ein gewisses Maß der Vergesellschaftung der zu Unrecht erzielten Gewinne dieser Eliten zumindest eine Form der Kompensation für die riesigen Summen, die zur Banken- und Unternehmensrettung aufgewendet worden sind.

3.3 Die Effekte der Finanzkrise auf den Arbeitsmarkt lindern

Die Krise hätte zu einem Notfallplan führen müssen, um auf die schlimmsten Konsequenzen der Krise für normale BürgerInnen und ArbeiterInnen zu reagieren. So ein Plan hätte genauso schnell ausgearbeitet und umgesetzt werden soll, wie die Notfallpläne zur Rettung des Finanzsystems. Angesichts des Ausmaßes und der Dauer der Arbeitslosigkeit sollte weiterhin über Notmaßnahmen nachgedacht werden. Die Arbeitslosenunterstützung könnte bspw. auf die gesamte Dauer der Arbeitslosigkeit ausgedehnt werden, oder es könnte ein Mindesteinkommen eingeführt werden. Ein garantiertes Mindesteinkommen sollte auch für jene Leute eingeführt werden, die einen Job haben, damit sie ein halbwegs passables Leben führen können. Es ist völlig ungerecht, dass Menschen ohne Arbeit, oder schlimmer noch, die beschäftigt sind, unter untragbaren ökonomischen Bedingungen leiden. Diese Situation wurde durch Umstände verursacht, die nicht das Geringste damit zu tun haben, wie sie ihren Lebensunterhalt verdienen – und das in einigen der reichsten Länder der Welt. Neben der Verhinderung von sozialem Elend, würden solche Maßnahmen auch zur Stärkung der Konsumnachfrage führen und damit zur Wiederherstellung von Wachstum. Ein beträchtlicher Teil der notwendigen Mittel, um diesen Plan zu finanzieren, könnte auf EU Ebene aufgebracht werden, auch

wenn dazu unter Umständen die Schaffung eines speziellen Fonds notwendig wäre oder die Aufnahme europäischer Schulden.

Darüber hinaus sollten Notmaßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen dass Haushalte nicht Gefahr laufen ihre Häuser durch Räumungen zu verlieren, vor allem wenn dieses Risiko durch Arbeitslosigkeit entstanden ist. Die Probleme für Haushalte, die ihr Heim verloren haben, wird nicht ernst genug genommen; in den meisten Ländern machen es die hohen Immobilien- und Mietpreise schwierig, eine neue Unterkunft zu finden. Die Banken erhielten große Mengen von öffentlichen Mitteln, während die Privathaushalte Schwierigkeiten haben, die Kredite für ihre Häuser zurückzuzahlen. Es sollte kein großes Problem sein, Wege zu finden, um sicherzustellen, dass Leute mit Zahlungsschwierigkeiten in ihren Heimen bleiben können – vor allem, weil ein Ausfall der Zahlungen nur die Probleme der Banken verschlimmern würden. Ein Weg, um das Problem zu lösen wäre etwa eine Verlängerung der Rückzahlungsfristen mit begünstigten Zinsraten oder die Gewährung von zahlungsfreien Zeiten.

Es gibt auch ein Bedarf an Maßnahmen zum Schutz der selbstständig Beschäftigten, da dieser Beschäftigungstyp von vielen unfreiwillig gewählt wurde. Es sollte ein spezifischer rechtlicher Status eingeführt werden, um sicherzustellen, dass die Betroffenen unter den Arbeitsschutz fallen und dass ihre Verträge eingehalten werden. Dadurch würden die Beschäftigten von Gefahren im Zusammenhang mit Arbeitsunfällen und längeren Perioden ohne Arbeit – und damit ohne Einkommen – geschützt. Dazu sollte auch über die Gewährung und Bezahlung von Phasen der Weiterbildung durch den Arbeitgeber nachgedacht werden.³⁸ Selbstständig Beschäftigte sollten das Recht zu streiken haben und unter den Geltungsbereich von Tarifverträgen kommen, die Mindestlöhne, Arbeitszeit und Urlaub vorsehen und Verfahren festschreiben, was zu befolgen ist, wenn die Verträge aufgelöst werden.

Die Beschäftigungspolitik sollte sich aber nicht auf die Unterstützung von Arbeitslosen und auf Gruppen mit Schwierigkeiten am Arbeitsplatz beschränken. Es ist auch notwendig, die Idee einer aktiven Industriepolitik wieder einzuführen. Inzwischen ist hinreichend klar, dass deregulierte Märkte nicht zu nachhaltigem Wachstum führen. Während viele Reaktionen auf die Krise einen Verweis auf den Bedarf an „grüner Produktion“ enthalten, geht es in Wirklichkeit um einen breiteren Ansatz, der einen nachhaltigen Ansatz zur Gestaltung, Produktion, Konsumtion und der Wiederverwertung von Waren integriert. Eine Industriepolitik (die nicht nur die verarbeitende Industrie umfasst, sondern auch Landwirtschaft und Dienstleistungen) kann eine wesentliche Rolle in der Verbesserung der Beschäftigungspolitik spielen.

Wie schon in den EuroMemoranden 2007 und 2008 ausgeführt, sollte die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) zukünftig auf eine „Gute Arbeit“-Agenda ausgerichtet werden. Die „Gute Arbeit“-Agenda enthält die zentralen Arbeitsstandards der ILO und des UN Konzeptes der „menschenwürdigen Arbeit“ (*decent work*), zu der sich die Europäische Union bereits verpflichtet hat. Darüber hinaus zielt die „Gute Arbeit“-Agenda auf soziale Nachhaltigkeit in allen ihren Aspekten ab. Sie verlangt danach, dass Arbeitsbedingungen so angelegt sind, dass die Qualität der Beschäftigung verbessert wird, und dass vorsorge- und beteiligungsorientierte Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften am Arbeitsplatz ein Umfeld schaffen, dass es Beschäftigten ermöglicht, bis zum und nach dem Pensionseintritt fit und gesund zu bleiben. Im Weiteren beinhaltet die „Gute Arbeit“-Agenda, verbesserte Mitbestimmungsrechte für Beschäftigte sowie garantierte Rechte auf Ausbildung, Weiterbildung, Qualifizie-

³⁸ Siehe *Alternatives économiques*, Paris, 276, 61.

rung und lebenslanges Lernen. Sie zielt darauf ab, das Normalarbeitsverhältnis zu verteidigen und zu erneuern, basierend auf gleichen Rechten für Arbeiter und Arbeiterinnen, einem hohen Maß von Arbeits- und Beschäftigungsschutz, dem Recht zu streiken und zu kollektiven Aktionen und Verhandlungen, einem hohen Maß an sozialer Sicherheit und einer akzeptablen Bezahlung sowie der Etablierung von Vollzeitarbeit als Norm.

Die Frage der Arbeitszeit sollte ebenfalls wieder auf die Agenda gesetzt werden. Es ist sehr vielsagend, dass die Länder mit den längsten Arbeitszeiten nicht jene sind, die am wettbewerbsfähigsten sind. Eine Arbeitszeitpolitik und eine Politik der Arbeitszeitverkürzung würde helfen, mehr Jobs zu schaffen und zwar dadurch, dass sie sowohl die Situation jener mit Beschäftigung als auch jener ohne Beschäftigung verbessert. Zu diesem Zweck bedarf es der Einführung eines neuen europäischen Arbeitszeitstandards, der auf eine kürzere Vollzeitnorm für alle abzielt. Darüber hinaus muss auf EU Ebene eine klare Begrenzung der wöchentlichen Höchstarbeitszeit eingeführt werden. In einem ersten Schritt solle die wöchentliche Höchstarbeitszeit von 48 auf 40 Stunden pro Woche reduziert werden. Die bestehenden Beeinträchtigungen und Schlupflöcher sollten abgeschafft werden. Es gibt auch einen Bedarf, Standards für Teilzeitbeschäftigte zu schaffen, damit Beschäftigte die Teilzeit arbeiten wollen (zwischen 15 und 25 Stunden) in den Genuss von Arbeitsschutz und vollständiger Sozialleistungen kommen.

Soziale Schutzsysteme müssen dahingehend umorientiert werden, dass sie bessere Unterstützungen für Umbrüche im Arbeit- und Lebenszyklus einer Person bieten. Dazu gehört etwa, dass Berufsunterbrechungen (um für Kinder oder andere abhängige Personen zu sorgen oder für Bildung, Qualifizierung, lebenslanges Lernen etc.) und Beschäftigungsübergänge (bspw. von der Ausbildung zur Arbeit, von der Vollzeit- zur Teilzeitbeschäftigung und umgekehrt, Rotationsprogramme etc.) von Maßnahmen begleitet werden, welche die Erlangung von akzeptablen Pensionsbezügen ermöglichen, Gesundheitsschutz und Schutz vor lebensbedrohenden Risiken und ein ausreichendes Einkommen für Übergangsphasen gewährleisten.

Schließlich sollte in besonders wichtigen Bereichen, wie z.B. den sozialen Dienstleistungen, über die Förderung der Beschäftigung durch den öffentlichen Sektor nachgedacht werden. Es gibt einen starken Bedarf an der Ausweitung von sozialen Dienstleistungen und dies würde offensichtlich auch die Beschäftigung steigern. Ein weiterer Vorteil ist, dass diese Branche mehr Beschäftigung für Frauen bieten kann. Die massive Unterstützung der Staaten für den Finanzsektor hat gezeigt, dass die notwendigen Ressourcen mobilisiert werden können, wenn es einen ausreichenden politischen Willen dazu gibt.

3.4 Wirksame Politiken für soziale Inklusion jenseits rein rhetorischer Diskurse

Die symbolische Initiative der EU, das Jahr 2010 zum „Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ auszuloben, ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings müssen politische Maßnahmen und Initiativen zum Kampf gegen die Armut weit über die bereits bestehenden Konzepte hinausgehen. Erforderlich ist eine Neuorientierung der politischen Agenda der Gemeinschaft, um die soziale Dimension des Integrationsprozesses zu stärken. Dies ist bislang aber deutlich vernachlässigt worden, wenngleich die Gemeinschaftsebene Perspektiven eröffnet, um ein solches Sozialmodell zu realisieren. Der Kampf gegen Armut, materielle Not und soziale Ausgrenzung sollte auf der politischen Agenda der europäischen Ebene höchste Priorität erlangen und über rein rhetorische Diskurse hinausgehen. Zudem ist zwingend erforderlich, dass die Kosten der Rettungsaktionen der Banken in Form von

finanziellen Hilfen nicht zulasten der Armen und der leicht verwundbaren Gruppen der Bevölkerung in der EU gehen.

Daher unterstützen wir die Forderungen des Europäischen Parlaments in der Resolution vom 9. Oktober 2008, die europäische Strategie für Sozialschutz und soziale Eingliederung zu stärken, indem ihre Sichtbarkeit, ihre Methoden und ihre Verzahnung mit anderen Politiken verbessert werden. Das Parlament hat gegenüber der Kommission und dem Rat eindrucksvoll gefordert, klare Ziele für diese Strategie festzulegen, unter anderem:

- Zielvorgaben zur *Reduzierung der Armutsquoten* (allgemein, Kinderarmut, Armut trotz Arbeit, Langzeitarmut), für eine Grundsicherung im Alter, für einen Mindestzugang zu Gesundheit mit entsprechenden Mindestqualitätsstandards in diesem Bereich (Verringerung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Gesundheit, Erhöhung der Lebenserwartung etc.), all dies differenziert nach Geschlecht;
- das Ziel, die *Kinderarmut* bis 2012 um 50% zu reduzieren und eine Ausweitung des existierenden „Barcelona-Ziels“, so dass bis 2015 Betreuungsangebote für 90% der Kinder von der Geburt bis zur Einschulung und angemessene Betreuungsmöglichkeiten für andere pflegebedürftige Personen zu schaffen sind;
- das Ziel, *Wohnungslosigkeit* (von Kindern wie Erwachsenen) bis 2015 zu überwinden;
- neue Ziele bezüglich ausreichender Einkommen zur Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung, wie z.B. dass die Systeme der sozialen Mindestsicherung und beitragsfinanzierte Sozialschutzsysteme Einkommen von mindestens 60% des nationalen Durchschnittseinkommens pro Kopf (äquivalentes Medianeinkommen) zu sichern haben; und ein Ziel für Mindestlöhne (unabhängig davon, ob die Mitgliedstaaten gesetzliche Mindestlöhne, tarifvertragliche Mindestlöhne auf der nationalen, regionalen oder sektoralen Ebene oder eine Kombination aus beiden haben), die eine Bezahlung in Höhe von mindestens 60% des relevanten (nationalen, branchenspezifischen etc.) Durchschnittslohns garantieren.

Wir unterstützen auch die Forderung des Europäischen Parlaments, dass die Mitgliedstaaten zielgerichtete zusätzliche Leistungen für besonders benachteiligte Gruppen (Menschen mit Behinderungen oder chronischen Krankheiten, Alleinerziehende, Haushalte mit vielen Kindern) bereitstellen, die ihre Zusatzkosten abdecken. Verbunden werden sollte dies unter anderem mit persönlicher Unterstützung, der Bereitstellung spezieller Einrichtungen und medizinischer und sozialer Unterstützung, der Festsetzung von erschwinglichen Preisen für Medikamente für die benachteiligsten gesellschaftlichen Gruppen und angemessenen (Erwerbsunfähigkeits-)Rentenniveaus. Menschen mit geringem Einkommen brauchen weiterhin besondere Unterstützung beim Zugang zu lebensnotwendigen Dienstleistungen. Daher sollten die Mitgliedstaaten Sozialtarife für diese Gruppen anbieten, z.B. in den Bereichen Energie und öffentlicher Verkehr, sowie kostenlose Gesundheitsversorgung und Bildung für Menschen, die in materiellen Schwierigkeiten sind.

Zusätzlich zu den bereits bestehenden Programmen sollten die Maßnahmen der Gemeinschaft von ihrem derzeitigen Niveau aus weiterentwickelt werden und über den bloßen Informationsaustausch und die Armutsforschung hinaus ausgedehnt werden. Zu diesem Zweck sollten alle Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene Strategien zur Armutsbekämpfung vorbereiten, umsetzen und evaluieren. Der größte Teil der sozialpolitischen Kompetenzen und Instrumente könnte bei den Mitgliedstaaten verbleiben, aber die Gemeinschaft sollte in diesem Bereich die Entwicklung von bindenden, differenzierten Mindeststandards fördern. Diese Mindeststandards sollten sich an den fortgeschrittensten Systemen orientieren, zugleich sollten sie keinen

Anlass bieten, bestehende höhere Leistungsstandards zu senken, um einer drohenden Abwärts-Konvergenz entgegen zu wirken.

Finanzkrise und Altersarmut

Für viele ältere Menschen in der EU besteht ein ernsthaftes Armutsrisiko. Wie im Abschnitt 1.4 dieses EuroMemorandums ausgeführt, ist es wahrscheinlich, dass aufgrund der massiven aus der Sozialisierung der Kosten für die Bankenrettung resultierenden Haushaltsdefizite weniger öffentliches Geld zur Verfügung steht, um Alterseinkommen zu finanzieren und die Ausgaben für staatliche Alterssicherungssysteme zu erhöhen. Darüber hinaus kann es dazu kommen, dass weitere Formen der Unterstützung im Alter entzogen oder einer Mittelprüfung unterworfen werden, z.B. Ermäßigungen für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel oder Zuschüsse zu Strom und Heizenergie. Die Finanzkrise hat die private Altersvorsorge und alle Formen der Vermögensbildung für das Alter hart getroffen. Der Wertverlust der Anlagen, einschließlich der Aktien und Immobilien, hat den realen Wert der Ersparnisse geschmälert. Ein weiteres ähnlich ernsthaftes Problem ist der Rückgang der Zinssätze, der zu sinkenden Finanzerträgen führt, was wiederum negative Auswirkungen auf die Rentenerträge hat.

Es ist dringend erforderlich, die Offene Methode der Koordinierung (OMK) dazu zu nutzen, um auf europäischer Ebene neue langfristige Ziele und Konzepte im Kampf gegen die Altersarmut zu entwickeln. Um Fortschritte zu erzielen, die über den Austausch von Informationen hinausgehen, müsste der unverbindliche Charakter der OMK allerdings abgeschafft werden. Die Finanzkrise hat belegt, dass eine Alterssicherungsstrategie, die auf den Erträgen von Finanzmärkten beruht, teuer und riskant ist. Angesichts dessen könnte die Gemeinschaft auf der Grundlage von bindenden Mindeststandards bei der Ausgestaltung des Alterssicherungssystems dazu beitragen, der Entwicklung hin zur Privatisierung der öffentlichen umlagefinanzierten Alterssicherungssysteme entgegenzuwirken, die öffentlichen Rentensysteme zu stabilisieren und deren Funktionsfähigkeit wieder herzustellen. Die Notwendigkeit, Finanzmittel zur Stabilisierung der Finanzmärkte auszugeben, sollte genutzt werden, um staatliche Unterstützung wieder auf öffentliche Alterssicherungssysteme und zur Förderung der inter-generationalen Unterstützung zu lenken. Z.B. könnte die Finanzierung von Haushaltsdefiziten über den Verkauf von Staatsanleihen an Pensionsfonds erfolgen, die den RentnerInnen eine gewisse Rendite garantieren. Dies wäre eine Rückkehr zur Ära vor der Liberalisierung von Anlagevorschriften von Pensionsfonds, nämlich zu einer Regelung, die vorsieht, dass Pensionsfonds einen großen Teil ihrer Anlagen in Staatsanleihen investieren und dafür einen sicheren und garantierten, wenn auch niedrigen Ertrag einfahren, quasi die „vergoldete“ Rente. Auf diese Weise könnte die Finanzkrise genutzt werden, um zu einem Ansatz der Bekämpfung von Altersarmut zurückzukehren, der auf einer Sozialisierung der Unterstützung, auf Egalitarismus und inter-generationaler Solidarität beruht.

3.5 Nachhaltige Entwicklung als Leitlinie des europäischen Integrationsprozesses

Eine konkrete Alternative zu der gegenwärtigen Gestalt der in der EU gegenwärtig verfolgten Politiken in der ökologischen Dimension lässt sich in Ansätzen erkennen, wenn wir uns die Ideen und Praktiken näher ansehen, wie sie dem breiten Spektrum von Vorschlägen für einen „Grünen New Deal“ zugrunde liegen, wie sie seit 2007 international entwickelt worden sind. Eine derartige konkrete Alternative wird sich vor allem darauf richten müssen, relevante erste Schritte in der Richtung durchzusetzen, dass die ökologische Nachhaltigkeit wirklich in die Wirtschaftspolitik integriert würde, vorrangig durch eine ökologische Konversion des Ener-

giesystems, der urbanen Infrastruktur (einschließlich der breiten Durchsetzung eines energie-sparenden Häuserbestandes) und des Verkehrswesen, weil in diesen Bereichen die hauptsächlichen Quellen von Treibhausgasen liegen.

Eine Reform des Emissionshandelssystems der EU (EU ETS) würde in diesem Zusammenhang als solche keineswegs eine magisch wirksame Gesamtlösung erbringen. Denn sobald einmal anerkannt ist, dass die sog. „Marktinstrumente“ nicht allein und von selber die nötigen Lösungen erbringen, weil sie einfach nicht dazu in der Lage sind, die komplexen qualitativen Probleme zu bewältigen, die mit einem Übergang zur nachhaltigen Entwicklung verbunden sind, wird deutlich werden, dass es erst einmal darum gehen wird, einen klaren politischen Rahmen zu schaffen, auf dessen Grundlage ein kontinuierlicher politischer Entscheidungsprozess und ein darauf beruhender Prozess der indikativen Planung möglich werden.

Nichtsdestoweniger sollte das Emissionshandelssystem der EU grundlegend reformiert werden – und zwar in der Richtung, es dazu zu befähigen, zur Umsetzung eines global ausgehandelten Plans zur Emissionsreduzierung beizutragen. Diese Reformen des EU ETS sollten sich darauf konzentrieren, die oben angesprochenen Ausweichmöglichkeiten zu versperren, indem etwa bei Auktionen Mindestabgabepreise eingeführt oder der Wert aller ausgegebenen Emissionszertifikate von vorneherein als rasch abnehmend definiert wird und generell durch die Schaffung eines hinreichend starken Überprüfungsmechanismus die Möglichkeit geschaffen wird, das System an besondere nationale oder regionale Lagen oder auch an die Phasen des Konjunkturzyklus anzupassen. Ein derartiger Überprüfungsmechanismus müsste insbesondere sicherstellen, dass eine wirksame Emissionsreduzierung nicht auf Kosten der wirtschaftlichen Stabilität der ärmeren Länder geht.

Das Hauptgewicht bei allen Bemühungen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen sollte auf die Konversion der Systeme des effektiven Gebrauchs von Energie und Ressourcen gelegt werden, in der Konsumtion ebenso wie in der Produktion. Als ein erster Schritt in dieser Richtung könnte die Institutionalisierung eines EU-weiten Prozesses des „Klima-Mainstreaming“ dienen, in dem alle verfügbaren Instrumente der Regulierung und der Politik dafür eingesetzt werden, einen strategischen Richtungswechsel durchzusetzen, in dem die Priorität einer Abmilderung (*mitigation*) der Klimakrise und der Bewältigung ihrer Auswirkungen (*adaptation*) in allen Politikfeldern der EU durchgesetzt würde. Beispielsweise könnte in den Bereichen der Regionalpolitik oder des öffentlichen Beschaffungspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten die gegenwärtig der Wettbewerbspolitik eingeräumte Priorität durch eine neue Priorität der Prävention von Umweltschäden und der Wiederherstellung geschädigter Bereiche ersetzt werden. In einem derartigen Kontext würde es dann auch möglich, relevante und aussagekräftige Kriterien für eine nachhaltige Entwicklung der EU zu formulieren, welche dann mit qualitativen Zielbestimmungen und sektoralen Festlegungen verbindliche Parameter schafft, die in die Leitlinien der Wirtschaftspolitik der EU (*Broad Economic Policy Guidelines*) eingehen muss.

Schlussfolgerungen und Ausblick

In diesem EuroMemorandum haben wir die dringlichsten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme aufgezeigt, mit denen die Europäische Union konfrontiert ist. Darüber hinaus haben wir die Europäische Union kritisiert, da sie nicht angemessen auf die derzeitige Finanz- und Wirtschaftskrise wie auch auf die weiter voranschreitende soziale und ökologische Krise reagiert. Schließlich haben wir Vorschläge für einen grundsätzlichen Richtungs-

wechsel der ökonomischen, sozialen und ökologischen Politiken wie auch der Beschäftigungspolitik entwickelt.

Für heterodoxe Stimmen ist diese Phase entscheidend, um sich Gehör zu verschaffen und auf eine grundsätzliche Umorientierung der Politik hinzuwirken. Unsere Vorschläge für alternative Politiken für eine Regulierung der Finanzmärkte, Stimulierung der Makroökonomie, Beseitigung von Armut und für Nachhaltigkeit unterscheiden sich grundlegend von der Sichtweise der Europäischen Kommission wie auch jener der meisten EU-Mitgliedsländer. Wir sehen dieses EuroMemorandum als einen Beitrag zur kritischen wissenschaftliche Auseinandersetzung und zur politischen Diskussion der europäischen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitiken an. Gleichzeitig ist dieses Dokument dazu bestimmt, die politischen Kräfte und sozialen Bewegungen zu unterstützen, die sich gegen die Unterordnung des sozialen Lebens unter den neoliberalen Imperativ des ungezügelten Wettbewerbs und der uneingeschränkten Profite auflehnen. Wenngleich der finanzmarktgetriebene Kapitalismus im Verlauf der derzeitigen Krise schwer in Verruf geraten ist, ist der Neoliberalismus keineswegs bezwungen. Die aktuellen politischen Reaktionen auf die Krise deuten vielmehr darauf hin, dass die neoliberale Idee weiterhin in den Startlöchern steht, um die Ausrichtung der Politiken auch zukünftig zu lenken, wenn auch in veränderter Form. Dies gilt sowohl für die Europäische Union wie auch auf globaler Ebene. Daher sind starke soziale Bewegungen und aktiver politischer Druck erforderlich, um für eine Demokratisierung der Wirtschaft zu kämpfen und den verheerenden Auswirkungen des Neoliberalismus – Deregulierung, Privatisierung und Umverteilung von unten nach oben – in allen Bereichen des sozialen, ökologischen und ökonomischen Sphären entgegenzutreten.

Die Realisierung der von uns in diesem EuroMemorandum entwickelten Alternativen ist schwierig: Erstens sind die Vorschläge von komplexer Natur und müssen im Rahmen kooperativer Prozesse und auf der Basis umfangreicher Erfahrungen weiter entwickelt und sorgfältig ausgearbeitet werden. Zweitens stoßen derartige Alternativen auf den mächtigen Widerstand des Finanzkapitals und des Großunternehmertums, welche die jüngste Phase des Kapitalismus befördert und von ihr profitiert haben. Die Ausarbeitung von wirtschaftspolitischen Empfehlungen sollte daher nicht als bloße akademische Fingerübung, sondern als ein Beitrag zur Mobilisierung einer sozialen Bewegung angesehen werden, die sich für ein besseres Europa für alle stark macht.

Unterstützungserklärung

I unterstütze die Ausrichtung, die zentralen Argumente und Vorschläge im

EuroMemorandum 2009/10

Europa in der Krise: Wie die EU in der Krise versagt

_____ Ja _____ Nein

Vorname, Nachname : _____

Institution: _____

Straße,
Hausnr.: _____

Stadt/Land: _____

Telefon: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Unterschrift: _____

Ich möchte gerne über die Tätigkeiten der Arbeitsgruppe informiert und zu den Workshops eingeladen werden.

_____ Ja _____ Nein

Bitte senden Sie diese Erklärung zurück an die

Arbeitsgruppe europäischer WirtschaftswissenschaftlerInnen für eine andere Wirtschaftspolitik in Europa

-EuroMemorandum-Gruppe-

- per E-mail an wehlau@uni-bremen.de
- oder per Fax an: ++49-(0)421-218-2680.