

EuroMemo Gruppe

Der Krise entgegenzutreten: Sparkurs oder Solidarität

– EuroMemorandum 2010/2011 –

Zusammenfassung

Einleitung

1 Gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte, zunehmende Polarisierung und Klimawandel

- 1.1 Verlauf der Schuldenkrise in Europa
- 1.2 Bedrohliche gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte
- 1.3 Divergenzen bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit
Kasten 1: Das deutsche »Beschäftigungswunder«
- 1.4 Schädlicher Steuerwettbewerb und die Erosion der Steuergerechtigkeit
- 1.5 Ungleichheit und Polarisierung – Armut und Reichtum auf dem Vormarsch
Kasten 2: Das neoliberale Projekt nach der Krise
- 1.6 Globale Sackgasse der Nachhaltigkeitspolitik
Kasten 3: Europa 2020 – Die Lissabon-Strategie auf Wiedervorlage

2 Kritik an der EU-Politik: Der Sparkurs ist keine Lösung

- 2.1 Ernsthaftige Finanzmarktreformen? – Fehlanzeige
- 2.2 Stabilitätspakt angesichts gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte überfordert
Kasten 4: Die griechische Schuldenkrise
- 2.3 Eine angebotsorientierte Politik schafft keine neuen Jobs
Kasten 5: Die quantitative Überprüfung der Beschäftigungsziele von Lissabon
- 2.4 Stärkere Ungerechtigkeit bei der europäischen Besteuerung
- 2.5 Ein Schritt zurück im Kampf gegen die Armut
- 2.6 Die *Europa 2020* Strategie versagt angesichts ihrer umweltpolitischen Aufgaben

3 Alternativen: Für mehr Solidarität

- 3.1 Die Notwendigkeit radikaler Reformen des Finanzsystems in Europa
- 3.2 Gesamtwirtschaftliche Reaktivierung durch öffentliche Investitionen
Kasten 6: Internationale Transferzahlungen: Rational, gerecht und notwendig
- 3.3 Vollbeschäftigung und gute Arbeit anstelle von Flexicurity und »Aktivierung«
- 3.4 Soziale Inklusion durch wirksame Besteuerung und Armutsbekämpfung
Kasten 7: Vererbte Einkommensunterschiede aufbrechen
- 3.5 Auf dem Weg zu einem Europäischen Plan für Nachhaltige Entwicklung

Anhang: Die EU Agenda für Strukturreformen

Unterstützungserklärung

Das EuroMemorandum wurde auf der Grundlage der Diskussionen während des 16. Treffens der Arbeitsgruppe »Europäische WirtschaftswissenschaftlerInnen für eine andere Wirtschaftspolitik in Europa« (EuroMemo Gruppe) vom 24.-26. September 2010 in Rethymnon/Griechenland erstellt. Die Beiträge stammen von Wilfried Altzinger, Stephanie Blankenburg, Hermann Bömer, Trevor Evans, John Grahl, Maria Karamessini, Jeremy Leaman, Dominique Plihon, Gunter Quaißer, David Vetterli, Diana Wehlau und Frieder Otto Wolf.

Kontakt: **Włodzimierz Dymarski**, Posen (wlodzimierz.dymarski@ue.poznan.pl); **Miren Etxezarreta**, Barcelona (miren.etxezarreta@uab.es); **Trevor Evans**, Berlin (evans@hwr-berlin.de); **Marica Frangakis**, Athen (frangaki@otenet.gr); **John Grahl**, London (j.grahl@mdx.ac.uk); **Jacques Mazier**, Paris (mazier@univ-paris13.fr); **Mahmood Messkoub**, Den Haag (messkoub@iss.nl); **Werner Raza**, Wien (w.raza@oefse.at); **Catherine Sifakis**, Grenoble (catherine.sifakis@upmf-grenoble.fr); **Diana Wehlau**, Bremen (euromemo@uni-bremen.de); **Frieder Otto Wolf**, Berlin (fow@snaflu.de).

Zusammenfassung

In der EU kehrte das Wirtschaftswachstum in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 zurück, das Produktionsniveau lag aber unterhalb des Vorkrisenlevels und das Finanzsystem blieb insgesamt sehr fragil. In Folge der Finanzkrise und der anschließenden gesamtwirtschaftlichen Krise waren die EU-Staaten mit ansteigenden Haushaltsdefiziten konfrontiert, die aus den Kosten der Rettungspakete für den Finanzsektor, den Konjunkturprogrammen sowie den Steuerausfälle resultierten. Die Unfähigkeit der EU, unmittelbar auf die griechischen Schwierigkeiten zu reagieren und deren Staatsschulden zu refinanzieren, führte zu Spekulationen gegen den Euro. Dies erzeugte eine Krisenstimmung, in der sich zunächst Griechenland, dann Spanien und Portugal zu harten Budgetkürzungen gezwungen sahen. Nachdem Irland bereits im Jahr 2009 harte Sparprogramme beschlossen hatte, war es zum Jahresende 2010 genötigt, noch stärkeren Einschnitten zuzustimmen, um Unterstützung aus dem Finanzstabilitätsfonds der Eurozone zu erhalten.

Die Schwierigkeiten der europäischen Peripherieländer hängen direkt mit der wachsenden Polarisierung in der EU zusammen, speziell innerhalb der Eurozone. Die in Deutschland verfolgte Niedriglohnpolitik hat in den vergangenen zehn Jahren zu massiven Leistungsbilanzüberschüssen geführt. Spiegelbildlich haben die peripheren Euroländer große Leistungsbilanzdefizite akkumuliert. Nun sind sie gezwungen, diese Defizite durch Deflationspolitik zu bekämpfen. Sofern diese Ungleichgewichte in der EU nicht in den Griff bekommen werden, wird Wachstum und verringerte Arbeitslosigkeit unmöglich sein. Nicht zuletzt wird die Schwäche der Defizitländer auch die Überschussländer treffen, und die Fortsetzung der gegenwärtigen Politik wird deflationär wirken und das Risiko eines Auseinanderbrechens der Eurozone herauf beschwören.

In der EU stieg die Arbeitslosigkeit im Jahr 2010 noch an, wenn auch nicht so schnell wie im Jahr 2009, da die Rezession zu Ende ging. Auch hier ist die Lage sehr polarisiert. Während die Arbeitslosigkeit in einer Gruppe von Ländern, vor allem in Spanien und den baltischen Staaten, sehr hoch ist, gibt es eine andere Gruppe, Deutschland, Österreich, die Niederlande, in denen die Quoten sehr viel niedriger sind. Überall in der EU aber ist die Arbeitslosigkeit unter MigrantInnen, jungen Menschen und schlecht Ausgebildeten sehr hoch. Ein Effekt der im Jahr 2010 weit verbreiteten, selbst auferlegten Sparprogramme wird ein weiteres Ansteigen der Arbeitslosigkeit sein.

Die Verwundbarkeit der EU Staaten in der Krise resultiert zum Teil aus den Steuermindereinnahmen aufgrund des Steuerwettbewerbs, der in den letzten zehn Jahren bei der Einkommens- und Unternehmenssteuer stattgefunden hat. In den mittel- und osteuropäischen Ländern sind diese Steuern besonders niedrig. Hingegen ist der Anteil der indirekten Steuern am Gesamtssteueraufkommen gestiegen, was die Einkommensungleichheiten aufgrund des Regressionseffekts noch verstärkt.

Die langfristige Senkung des Lohnanteils am Volkseinkommen wurde 2009 zeitweilig umgekehrt, aber nur, weil die Gewinne einbrachen. Die Lohnspreizung schreitet fast überall voran, selbst in den nordischen Ländern, und ist in Großbritannien und den osteuropäischen Ländern am stärksten ausgeprägt. Diese ungleiche Verteilung der Einkommen hat die Armutrisiken deutlich erhöht. In der EU leben insgesamt 84 Millionen Menschen in Armut, davon – besonders skandalös – 19 Millionen Kinder. Die Polarisierung innerhalb der EU Staaten wird auch daran deutlich, dass zugleich die Anzahl der Reichen und deren Vermögen angestiegen sind.

Europa hat Ende des Jahres 2009 nichts unternommen, um das Scheitern der Kopenhagener Klimakonferenz zu verhindern. Soll die globale Erwärmung unter 2 Grad Celsius gehalten werden, müssen die Emissionen zwischen 2011 und 2050 weltweit um etwa 90% sinken. Die Zerstörung der Artenvielfalt, die einen Puffer gegen den Klimawandel bildet, muss beendet werden. Ernsthafte Diskussionen über strukturelle Veränderungen wurden durch den alleinigen Glauben an technische Lösungen verhindert. Zugleich haben es die Marktmechanismen nicht vermocht, eine signifikante Verringerung der Emissionen herbeizuführen. Der zunehmende Materialfluss vom Süden in den Norden war von Biopiraterie in Form geistiger Eigentumsrechte begleitet. Die entwickelten Staaten des Nordens, die den Klimawandel primär zu verantworten haben, müssen für ihre Klimaschulden eintreten.

Kritik an der EU-Politik – Die EU-Politik greift nun wieder verstärkt auf einen nationalstaatlichen Ansatz zurück. Die Schuldenkrise wurde als griechisches Problem deklariert, obwohl nordeuropäische Banken aufgrund ihrer hohen Kredite an periphere Länder ebenso betroffen waren. Die EU hat zwar

Finanzmarktreflexionen eingeleitet, aber diese sind noch schwächer ausgefallen als jene in den USA. Beschränkungen des Eigenhandels der Banken sind nicht vorgesehen. Große, in ganz Europa agierende Finanzakteure werden weiterhin durch nationalstaatliche Behörden beaufsichtigt. Während die Banken bereits erneut hohe Gewinne abschöpfen, gibt es keinen Mechanismus, um systemrelevante Institute abzuwickeln, falls diese bankrott gehen. Die so genannten *Basel III* Vorschläge beruhen auf höheren Eigenkapitalquoten für Banken. Dies wird aber das Ausnutzen regulatorischer Unterschiede (Regulierungsarbitrage) anregen und zu einer noch stärkeren Abhängigkeit der Banken von den Kapitalmärkten führen.

Der *Stabilitäts- und Wachstumspakt* ist das einzige EU-Instrument zur Koordinierung der gesamtwirtschaftlichen Politik. Dieser wirkt aber sehr restriktiv und ist nicht in der Lage, die gegenwärtigen Ungleichgewichte in Europa anzugehen. Der geforderte Wechsel weg von den expansiven Notmaßnahmen, die zur Bekämpfung der Rezession genutzt wurden, hin zu Defiziten von weniger als 3% des BIP im Jahr 2013 ist völlig willkürlich. Der einzige Weg nach vorne besteht in einem gemeinsamen Budget mit Transferzahlungen. Deutschland positioniert sich dagegen und schlägt stattdessen vor, die Anleihebesitzer an den Verlusten zu beteiligen. Dies führte umgehend zu einer Erhöhung der Zinsraten für die Peripheriestaaten und schneidet die schwächeren Staaten von den günstigen Konditionen der europäischen Partnerländer ab. Da Deutschland nicht in der Lage ist, mit Ungleichgewichten fertig zu werden, übt es einen stark widersprüchlichen Einfluss auf die EU aus, speziell auf die Eurozone, obwohl Deutschland selbst einer der größten Nutznießer des Euro ist.

Die *Europäische Beschäftigungsstrategie* konzentriert sich auf strukturelle Arbeitslosigkeit und ist daher nicht in der Lage, zyklische Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die in *Europa 2020* dargelegte neueste Version der Beschäftigungsstrategie hat offiziell zum Ziel, die Beschäftigungsquote zu erhöhen. Tatsächlich aber ist sie ein deutlicher Rückschritt gegenüber früheren Ansätzen. Sie ersetzt aktive Arbeitsmarktpolitik durch das Konzept der Flexicurity, während Gender Mainstreaming komplett aus der Beschäftigungsstrategie verschwunden ist. Derzeit kommen auf eine offene Stelle 6,6 Arbeitslose. Dennoch will die EU nicht wahrhaben, dass die zu geringe effektive Nachfrage die Hauptursache der Arbeitslosigkeit darstellt.

Disparitäten in Europa drücken sich auch darin aus, dass einige ältere Mitgliedstaaten ihre Steuern als Teil des Antikrisenprogramms gesenkt haben, während viele neue, mitteleuropäische Länder sie anheben mussten. Anders als bei der obsessiven Fokussierung auf einheitliche Defizitziele, hat die EU die Entwicklung von Programmen zur Steuervereinheitlichung komplett versäumt. Bislang hat sich die Kommission bislang nur verhalten zu den Mindereinnahmen aufgrund von Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und der Existenz von Steueroasen innerhalb Europas geäußert. Der Eifer, mit dem sie gegen vermeintlich überhöhte staatliche Kreditaufnahme vorgeht, steht daher in absolutem Gegensatz zu der Vernachlässigung der Bekämpfung des großvolumigen Offshore-Bankings und der globalen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften im Auftrag ihrer Klienten.

Das Jahr 2020 ist offiziell zum *Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung* erklärt worden. Aber das neue EU-Strategiedokument *Europa 2020* hat nur ein einziges Ziel gesetzt: die Zahl der Betroffenen um 20 Millionen zu verringern. Die Strategie schlägt aber keine konkreten politischen Maßnahmen vor, um dies zu erreichen, lediglich eine Flaggship-Initiative, die auf der so genannten Methode der offenen Koordinierung beruhen wird.

In der Umweltpolitik ist *Europa 2020* zwiespältig. Zwar werden verschiedene Strategien in Aussicht gestellt. Die Entscheidungen werden aber in die Zukunft verlagert. Auf der einen Seite wird die Bedeutung von Wettbewerb betont und auf der anderen Seite zugleich die Verantwortung für die Umwelt und die Schonung der natürlichen Ressourcen hervorgehoben. Sehr problematisch ist, dass die Strategie nicht die Notwendigkeit für strukturelle Veränderungen des Modells des unbegrenzten ökonomischen Wachstums erkennt. Die »Vergrünung« der Wirtschaftspolitik muss mit ausführlichen Debatten und politischen Entscheidungen verbunden und darf nicht dem Spiel der Marktkräfte überlassen werden. Die EU hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 den Niedergang der Biodiversität aufzuhalten, es ist aber nicht klar, ob diese Priorität auf die Agrar- und Handelspolitik übertragen wird. Der ambitionierte 7. Umweltaktionsplan wird die Basis für ein Mainstreaming der Umweltverantwortung in allen Politikfeldern der EU wie auch der Mitgliedsländer legen. Derzeit hemmt die Europäische Kommission aber mögliche Fortschritte.

Alternativen: für größere Solidarität

Finanzmärkte – Die Europäische Zentralbank sollte stärker demokratischer Rechenschaft verpflichtet werden, von der Obsession des 2% Inflationsziels Abstand nehmen und sich stattdessen auf die Beschäftigungsförderung, den Erhalt der Kaufkraft und die Stabilität des Finanzsystems konzentrieren. Der neue Europäische Ausschuss für Systemrisiken muss mit bindenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet werden. Die Bankenaufsicht muss verstärkt werden: Anstelle der simplen Anhebung der Eigenkapitalerfordernisse, wie sie in *Basel III* festgelegt ist, sollten die Banken strengeren Regeln unterworfen werden, die es ihnen verbieten, größere Risiken einzugehen und Risiken in Schattenbanken zu verlagern. Außerbilanzielle Transaktionen sollten verboten werden. Öffentliche und genossenschaftliche Banken sollten gefördert werden und mindestens eine große öffentliche Bank sollte so ausgestattet sein, dass sie die Finanzierung von sozial und ökologisch wünschenswerten Projekten leisten kann. Rating-Agenturen müssen unter öffentliche Kontrolle gestellt werden. Bankausleihungen an Hedgefonds müssen untersagt werden, ebenso Offshore-Finanzzentren und außerbörsliche Derivatgeschäfte. Durch die Einführung einer Finanztransaktionssteuer sollten schädliche Spekulationen eingedämmt und Finanzmittel für einen sozial-ökologischen Umbau generiert werden.

Makroökonomische Politik – Der in Verruf geratene *Stabilitäts- und Wachstumspakt* sollte durch eine verbindliche Verpflichtung zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ersetzt werden, um Vollbeschäftigung zu fördern. Hierfür sind mittelfristig neue Institutionen erforderlich. Kurzfristig sollten Institutionen wie die Europäische Investitionsbank und die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (European Financial Stability Facility, EFSF) genutzt werden, um EU-weite Investitionen zu finanzieren. Die Zinsen für die Kreditnehmer sind noch niedriger als vor der Krise, was zeigt, dass es keine generelle Kreditklemme gibt. Von allen EU-Regierungen garantierte EU-Anleihen würden eine kollektive Lösung signalisieren, die auf Solidarität basiert. Großdimensionierte Investitionsprojekte sollten auf dem koordinierten Gebrauch der nationalstaatlichen Haushalte beruhen und von den Überschussländern ausgeliehen werden. Transfers sind für das Überleben der Währungsunion wirtschaftlich notwendig. Darüber hinaus sind sie in sozialer Hinsicht erforderlich, um den Zusammenhalt zu fördern. Die EU sollte einen bestimmten Prozentsatz der Schulden von jedem Mitgliedsland übernehmen und garantieren. Die öffentlichen Schulden, die aus der Rettung des Finanzsektors resultieren, sollten vom Privatsektor mithilfe einer Vermögenssteuer zurückgefordert werden.

Vollbeschäftigung und gute Arbeit – Die große Lücke zwischen offenen Stellen und der Zahl der Arbeitslosen signalisiert, dass sich die Beschäftigungspolitik auf das Schaffen von neuen Arbeitsplätzen konzentrieren sollte. Diese Arbeitsplätze sollten den Anforderungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) entsprechen und »gute Arbeit« gewährleisten sowie ökologische Nachhaltigkeit und Geschlechtergleichheit fördern. Öffentliche Investitionen sollten speziell für junge Menschen, Langzeitarbeitslose und andere benachteiligte Gruppen Arbeitsplätze schaffen. Eine Schlüsselkomponente der Beschäftigungspolitik ist die Verringerung der Arbeitszeit. Der erste Schritt sollte die Verringerung der maximalen Wochenarbeitszeit von 48 auf 40 Stunden sein. Die jüngsten Initiativen, das Renteneintrittsalter zu erhöhen, sollten gestoppt werden.

Besteuerung und Armutsbekämpfungsprogramme – Die Steuersätze sollten in Europa harmonisiert werden, um Disparitäten zu bekämpfen. Speziell sollten Mindestsätzen für die Einkommens- und Unternehmenssteuern fixiert werden, um den Wettlauf nach unten zu stoppen. Größere Gerechtigkeit sollte durch stärkere Steuerprogression und durch die Ausschaltung der Steuervermeidungsindustrie hergestellt werden. Die Besteuerungsrate hoher Einkommen sollte angehoben, Flatrate-Steuern sollten abgeschafft werden. Die Spitzensätze der Personen- und Unternehmensbesteuerung sollten konvergieren und die Vermögenssteuern in der EU harmonisiert werden. Steueroasen sollten geschlossen und Steuervermeidung von Großunternehmen durch Verlagerung bekämpft werden. Ein effektives Armutsbekämpfungsprogramm, das die unterschiedlichen betroffenen Gruppen ins Auge fasst (Kinder, Frauen, Ältere, Arbeitslose), sollte umgesetzt werden. Zudem bedarf es Schritten zur Eindämmung des Phänomens der »Working-Poor«. Länder mit der geringsten Kinderarmut sind übrigens jene Länder, die die höchsten Steuerquoten haben.

Nachhaltige Entwicklung – Um den ökologischen Fußabdruck der Europäischen Gemeinschaft zu verringern, ist seitens der EU und der Mitgliedstaaten eine konzertierte Herangehensweise dringend erforderlich. Dies könnte auch helfen, den Stillstand auf der globalen Verhandlungsebene zu überwin-

den. Hierzu sind Maßnahmen erforderlich, die den Energieverbrauch und Materialfluss senken, sinnlosen Transport vermeiden und die negativen internationalen Wirkungen der EU auf Entwicklungsländer reduzieren. Dies sollte von einer umfassenden Beratungskultur und breiter politischer Beteiligung begleitet sein, um zu gewährleisten, dass die Maßnahmen in einem grundsätzlichen Wandel des Konsumverhaltens und der Lebensstile münden. Die Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sollten herangezogen werden, um die hierfür erforderlichen Investitionen mit zu finanzieren. Marktinstrumente haben sich in der Regel als unsensible und schädliche Instrumente des ökologischen Wandels entpuppt. Stattdessen besteht die Notwendigkeit für einen starken öffentlichen Einfluss auf die Infrastrukturinvestitionen, öffentlichen Dienstleistungen und Beschäftigungsprogramme, die lokale und regionale Nachhaltigkeit fördern. Im Kern einer derartigen Politik sollte ein »Europäischer Plan für Nachhaltige Entwicklung« stehen, der in allen Bereichen der Politik der EU und der Mitgliedsländer prägenden Einfluss auf die alltägliche Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik nimmt. Dies sollte auf der EU-Ebene außerhalb der derzeit engen Haushaltsgrenzen finanziert werden, während eine noch zu gründende kompetente öffentliche Einrichtung diese Ziele umsetzt.

Für weitere Informationen über die EuroMemo Gruppe siehe www.euromemo.eu.

Einleitung

Drei Jahre nach dem Ausbruch der Finanzkrise und zwei Jahre nachdem deren Vertiefung zum schlimmsten Wirtschaftseinbruch seit den 1930er Jahren geführt hat, erlebt die Weltwirtschaft nun einen gemischten, ungleichmäßigen Aufschwung. Die Produktion der entwickelten kapitalistischen Länder bleibt unterhalb des Vorkrisenniveaus und die Finanzsysteme sind noch immer äußerst fragil. In den Vereinigten Staaten ist der Effekt der staatlichen Konjunkturpakete und der Rekapitalisierung der Unternehmen weitgehend aufgebraucht. Da das Wirtschaftswachstum und die Arbeitsplatzentwicklung in den USA schwächeln, hat die US-Notenbank *Federal Reserve* angekündigt, weitere 600 Mrd. Dollar in die Wirtschaft zu pumpen, indem sie im Rahmen der so genannten mengengemäßigen Erleichterung Anleihen aufkauft. In der Europäischen Union haben sich die Unterschiede und Spannungen zwischen den dominanten nördlichen Ländern und den Ländern der »Peripherie« weiter verstärkt. Dies mündete in einer Krise, die durch die Staatsverschuldung Griechenlands ausgelöst worden war, dann aber aufgrund der Kompromisslosigkeit der EU-Regierungen in eine Währungskrise überging. Das stärkste Wachstum erfahren die Entwicklungsländer, besonders in Asien, obwohl viele von ihnen vom Welthandel abhängig bleiben und einige darum kämpfen, die großen hyperliquiden Kapitalimporte zu kontrollieren, die u.a. das Ergebnis der expansiven Geldpolitik der entwickelten Welt sind, speziell der USA.

Trotz der zerbrechlichen Natur des wirtschaftlichen Aufschwungs dominierte in der europäischen Wirtschaftspolitik im Jahr 2010 die Abkehr von den expansiven Maßnahmen, die auf dem Höhepunkt der Krise eingeführt worden waren. Verschiedene EU-Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa, insbesondere Ungarn und die baltischen Staaten, die nicht durch die Mitgliedschaft in der Währungsunion geschützt sind, wurden im Jahr 2008 als Bedingung für finanzielle Unterstützung zu restriktiven Fiskalpolitiken gezwungen. Im Jahr 2009 war Irland dann das erste Land der Eurozone, das tiefe Einschnitte bei Löhnen und öffentlichen Ausgaben vornahm, als sich die Regierung mit der Reduzierung des gewaltigen Haushaltsdefizits abmühte, das beim Rettungsversuch seiner katastrophal überdimensionierten Banken entstanden war.

Im Jahr 2010 führte die – angesichts der Schuldenkrise entstandene – Lethargie der Regierungen der Eurozonen-Länder zu einer Krisenstimmung, die zuerst Griechenland, dann auch Spanien und Portugal zu gewaltigen Einschnitten im öffentlichen Sektor und bei den Rentensystemen genötigt hat. Kurz darauf kündigten auch die größeren Mitgliedstaaten, einer nach dem anderen, Pläne zur Reduzierung der Haushaltsdefizite durch Ausgabenkürzungen an. Gegen Ende des Jahres war Irland gezwungen, ein weiteres, noch tiefer gehendes Kürzungsprogramm aufzulegen. Bemerkenswerterweise sah sich sogar der Internationale Währungsfonds (IWF) – normalerweise der höchst wachsame Hüter orthodoxer Finanzpolitik – dazu genötigt, eine Risikowarnung auszusprechen, da Europa durch derartige Einschnitte erneut in die Rezession getrieben werden könnte.¹ Im günstigsten Fall steht Europa vor einer langen Periode mit geringem Wachstum bei andauernd hoher Arbeitslosigkeit – die in Spanien bereits 20% beträgt und in den baltischen Ländern nur knapp darunter liegt. Selbst Deutschland, das in einem exportgetriebenen, auch die Nachfrage der asiatischen Märkte widerspiegelnden

¹ International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, October 2010, chapter 3, »Will it hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation«.

Wachstumsspurtschwellt, ist weiterhin in erheblichem Maße von der Nachfrage der europäischen Partnerländer abhängig und kann sich nicht von der Schwächung anderer EU-Länder abkoppeln. Hinzu kommt das erhebliche Gefahrenpotenzial für deutsche Banken, das aus den Finanzanlagen bei den am stärksten in Schwierigkeiten steckenden Mitgliedstaaten resultiert.

Diese ökonomischen Entwicklungen treten im Kontext schwerer ökologischer Herausforderungen auf. Die wirtschaftspolitische Diskussion ist daher in eine weiter gefasste Perspektive einzubetten, die umweltpolitische Nachhaltigkeit und die Auswirkungen der Materialflüsse auf die Biosphäre der Erde mit umfasst. Das bedeutet nicht, dass soziale Ziele zu vernachlässigen sind. Ganz im Gegenteil entstehen neue Möglichkeiten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, insbesondere durch die Neuorientierung an den bislang vernachlässigten Erfordernissen der ökologischen Reproduktion oder durch die Nutzung von Kompetenzen, über die bislang hinweggesehen wurde – Betreuung und Pflege, Arbeit im Bereich der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen. Diesen Möglichkeiten wurde in der Mainstream-Ökonomie bisher keinerlei Bedeutung beigemessen. Das Bewusstsein für den ökologischen Aspekt jedweden Wirtschaftens weist auf die Bedeutung von umfassenderen Entwicklungsindikatoren hin, so wie etwa der *Human Development Index* des *Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen* oder wie in Frankreich der Vorschlag der Stiglitz-Kommission. Dies würde auch dem wirtschaftspolitischen Ziel der Vollbeschäftigung neue Bedeutung verschaffen, indem die Tragweite dessen, was die Internationale Arbeitsorganisation als »menschenwürdige Arbeit« bezeichnet hat, anerkannt und die Verknüpfung von ökologischer, sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeit geleistet wird.

Im Fall der EU muss sich eine solche Perspektive zwangsläufig an der Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks orientieren, der im Vergleich zu anderen Ländern der Welt deutlich überproportioniert ist. Die zentrale Herausforderung besteht in der Reduzierung des Fußabdrucks, ohne die produktive und pro-aktive Rolle der EU und der Mitgliedstaaten zu beschädigen, die sie im globalen Kontext spielen könnten, und ohne den wirtschaftlichen Wohlstand und das soziale Wohlergehen der europäischen Gesellschaften zu mindern. Dies kann nur erreicht werden, indem zwischen dem durch europäische Kreativität erzeugten, nachhaltigen wirtschaftlichen Wohlstand einerseits und den ungerechten, auf ausbeuterischen Abhängigkeitsverhältnissen basierenden Transferleistungen andererseits unterschieden wird.

Die EU legt ihre Herangehensweise an diese Fragen in ihrem Programm *Europa 2020* dar.² Dieses programmatische Dokument ist die Nachfolge der berühmten *Lissabon-Strategie*, die im Jahr 2000 bekannt gegeben wurde und zum Ziel hatte, Europa bis zum Jahr 2010 zum konkurrenzfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Die Ziele des damaligen Programms, wie z.B. die Stärkung der Innovationskraft, die Verbesserung der Beschäftigungssituation und soziale Inklusion, wurden nicht erreicht und wären auch ohne Ausbruch der Krise nicht erreicht worden. Dennoch wirft das neue Programm nicht einmal die Frage nach den Ursachen für das Scheitern der *Lissabon-Strategie* auf. Stattdessen ist *Europa 2020* voll von Marketingphrasen wie »intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum« und die Ankündigung einer Reihe von Leitinitiativen. Aber ebenso wie bei der *Lissabon-Strategie* basiert die Stoßrichtung von *Europa 2020* auf dem Glauben, dass die Schaffung von

² Europäische Kommission (2010), *Europa 2020*. Eine europäische Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel.

wettbewerbsfähigen Märkten der Schlüssel zum Erfolg für Wachstumsförderung und Arbeitsplatzgenerierung ist, und dass öffentliche Interventionen zumeist hinderlich sind.

Ein Grundproblem der EU-Initiativen besteht darin, dass es ihnen weitgehend an politischer Legitimation mangelt. Innerhalb der EU ist die politische Partizipation stark begrenzt; häufig erscheint sie durch die Brille nationaler Debatten und wird – wenn sie denn auf der europäischen Ebene in Erscheinung tritt – durch die politisch-technokratische Elite dominiert, die nur in geringem Maße einer demokratischen Rechenschaftspflicht unterliegt. Neuere Entwicklungen stellen die vielgerühmte Berücksichtigung der Menschenrechte durch die EU in Frage. Die Rechtsauffassung der EU, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgehalten ist, beinhaltet ein breites Spektrum an Grundrechten, z.B. das Recht zu arbeiten und auf gerechte Arbeitsbedingungen, auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung sowie Gesundheitsschutz. Trotz des in der europäischen Charta formulierten Anspruchs von Solidarität und Gleichberechtigung bedeuten die Bedingungen, an die die EU-Hilfen für Mitgliedsländer geknüpft sind – die Einführung enormer Sparprogramme –, dass viele Mitgliedsländer Einschnitte vornehmen, welche die ohnehin am wenigsten privilegierten Bürgerinnen und Bürger in Europa übermäßig stark treffen werden.

Wie auch andere Regionen der Welt ist Europa durch die schwerste Krise seit den 1930er Jahren ernsthaft erschüttert worden.³ Über mehr als drei Jahrzehnte hinweg hat eine eher giftige und ungezügelte Form des Kapitalismus wachsenden Reichtum auf eine kleine Minderheit ergossen. Jetzt sind die normalen Bürgerinnen und Bürger gefragt, wenn es heißt, die riesigen Rettungsschirme zu finanzieren, um den Kollaps des gesamten Finanzsystems abzuwenden. Die überwiegende Mehrheit der Mainstream-Ökonominnen und -Ökonomen wollten die Anzeichen der Krise einfach nicht wahr haben. Sie haben die Krise nicht kommen sehen und als sie schließlich eingetreten ist, haben sie noch nicht einmal ernsthaft hinterfragt, warum sie auftrat und was dies für ihren theoretischen Ansatz bedeuten könnte. Allerdings gibt es einige Anzeichen von Widerspruch. In Italien haben etwa 200 Ökonominnen und Ökonomen einen öffentlichen Aufruf gegen die Regierungspolitik unterzeichnet; in Frankreich hat eine Gruppe ein »Manifest besorgter Ökonominnen und Ökonomen« veröffentlicht.

Das vorliegende *EuroMemorandum* ist ein Beitrag zur Weiterentwicklung der kritischen Debatte. Der erste Teil legt einige ökonomische und soziale Entwicklungslinien des vergangenen Jahres dar. Der zweite Teil kritisiert die Politiken, die von den europäischen Institutionen umgesetzt werden. Der dritte Teil trägt zur Debatte über mögliche Alternativen bei.

³ Man könnte auch sagen, dass diese Krise aufgrund des Ineinandergreifens der ökonomischen und ökologischen Dimension, die schwerste ist, der sich der Kapitalismus *jemals* gegenüber sah.

1 Gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte, zunehmende Polarisierung und Klimawandel

1.1 Verlauf der Schuldenkrise in Europa

In der Europäischen Union (EU) erholte sich das Wirtschaftswachstum im zweiten Halbjahr 2009, aber die Kosten der Rettungspakete für den Finanzsektor, die expansiven Konjunkturprogramme und die Steuermindereinnahmen führten zu einem steilen Anstieg der Haushaltsdefizite. In der EU stieg das Defizit insgesamt von 0,9% im Jahr 2007 auf 6,8% im Jahr 2009 an. Im Falle Griechenlands, wo die Steuereinnahmen seit langem gering waren, stieg das Defizit im gleichen Zeitraum von 6,4% auf 15,4% an.⁴ Die Befürchtung, dass Griechenland seine öffentlichen Schulden nicht mehr bedienen könnte, wurde durch Rating-Agenturen herauf beschworen, die die griechische Kreditwürdigkeit herabstufen. Seit Ende des Jahres 2009 stiegen die Zinssätze für griechische Staatsanleihen stark über das Niveau der anderen Länder der Eurozone an. Zur gleichen Zeit führte die Sorge, dass andere Regierungen der Eurozone nicht bereit sein würden, den in Schwierigkeiten geratenen Ländern beizustehen, zu einem stetigen Wertverlust der europäischen Währung.

Die Krise spitzte sich zu, weil Griechenland einen Teil seiner Schulden Mitte Mai 2010 refinanzieren musste und die steigenden Zinssätze dies extrem teuer machten. Dass die Initiativen zur Unterstützung Griechenlands innerhalb der EU, insbesondere von Deutschland, blockiert wurden, drückte den Wert des Euro durch umfangreiche spekulative Verkäufe weiter nach unten. Als ein gemeinsamer Besuch der Chefs des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Europäischen Zentralbank (EZB) die deutsche Kanzlerin Merkel von der Ernsthaftigkeit der Lage überzeugt hatte, einigten sich die Länder der Eurozone Anfang Mai schließlich auf eine Unterstützung Griechenlands in Höhe von bis zu 110 Mrd. Euro. Im Gegenzug musste Griechenland strikten Ausgabenkürzungen zustimmen. Der IWF beteiligte sich mit 30 Mrd. Euro an der Finanzierung und ihm wurde die Sorge dafür übertragen, dass Griechenland die Bedingungen erfüllt. Aufhalten konnte dies die Krise freilich nicht.

Die Spekulationen gegen den Euro wurden in der ersten Maiwoche noch intensiviert. Sie waren angetrieben von der Furcht, dass Griechenland seinen Verpflichtungen trotz allem nicht würde nachkommen können. Die Höhe des Bedarfs an externer Finanzierung in Spanien und Portugal – in beiden Fällen größtenteils aufgrund privater und weniger wegen öffentlicher Schulden – beunruhigte zusätzlich. Die Banken, insbesondere aus dem nördlichen Europa (Tabelle 1), die einen großen Teil dieses Geldes verliehen hatten, mussten dabei zusehen, wie ihre Aktienkurse sanken. Zugleich stiegen die Versicherungskosten für Bankanleihen auf ein Niveau, das man zuletzt nach dem Zusammenbruch der Lehman-Bank im Jahr 2008 gesehen hatte. Aufgrund des wachsenden Handlungsdrucks, auch seitens der US-Regierung, stimmten die Regierungen der Eurozone auf einem Dringlichkeitstreffen zu, eine 440 Mrd. Euro schwere Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (European Financial Stability Facility, EFSF) zu errichten. Diese würde durch die Ausgabe von Anleihen Finanzmittel akquirieren, die von den Regierungen proportional zu ihrer Größe garantiert werden, und mit bestimmten Auflagen zur Verfügung stellen, wenn Mitgliedstaaten Probleme haben. Zusammen mit den seitens der EU

⁴ Revidierte Eurostat-Zahlen vom November 2010.

zusätzlich als Zahlungsbilanzhilfen beigesteuerten 60 Mrd. Euro und den 250 Mrd. Euro des IWF belief sich das Gesamtpaket auf eine schwindelerregende Höhe von 750 Mrd. Euro.

Tabelle 1: Internationale Bankschulden Griechenland, Irland, Portugal, Spanien, März 2010 (in Mrd. \$)

		Staatsangehörigkeit der Bank								Summe	
		Deutschland	Spanien	Frankreich	Italien	sonstige Eurozone	GB	Japan	USA		Rest der Welt
Griechenland	Öffentl. Sektor	23,1	0,9	27,0	3,3	22,9	3,6	4,3	5,4	2,0	92,5
	Insgesamt	51,0	1,6	111,6	8,8	47,9	16,5	5,9	41,2	12,7	297,2
Irland	Öffentl. Sektor	3,4	0,2	8,7	0,9	3,8	7,3	1,8	1,9	1,8	29,7
	Insgesamt	205,8	16,2	85,7	28,6	92,5	222,4	22,9	113,9	55,8	843,8
Portugal	Öffentl. Sektor	9,9	10,6	20,4	2,2	11,5	2,6	2,3	1,6	1,7	62,9
	Insgesamt	46,6	108,0	49,7	9,4	29,1	32,4	4,0	37,3	6,0	322,4
Spanien	Öffentl. Sektor	30,0		46,9	2,3	19,1	7,6	12,5	4,9	4,4	127,6
	Insgesamt	217,9		244,2	42,5	200,6	141,7	30,0	186,4	39,3	1.102,6
Summe	Öffentl. Sektor	66,4	11,7	103,0	8,7	57,3	21,1	20,9	13,8	9,9	312,7
	Insgesamt	521,3	125,8	491,2	89,3	370,1	413,0	62,8	378,8	113,8	2.566,0

Quelle: Bank for International Settlements, Quarterly Review, September 2010.

Kurz nachdem das Paket in den frühen Morgenstunden am Montag, den 10. Mai, angekündigt worden war, leistete die Europäische Zentralbank einen maßgeblichen Beitrag zur Krisenbewältigung: Sie kündigte erstmalig an, dass sie Staatsanleihen kaufen würde. Dieser Schritt, den der Präsident der Deutschen Bundesbank wegen der vermeintlichen Inflationsgefahr ablehnte, setzte der unmittelbaren Gefahr der Zahlungsunfähigkeit schließlich ein Ende. Dennoch blieben hinsichtlich der Stabilität vieler Banken in der Eurozone Zweifel. Die EZB ahmte mit der Durchführung so genannter Stress-Tests eine Maßnahme nach, die zuvor von den USA auf den Weg gebracht worden war und darauf ausgerichtet ist, die Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber zukünftigen Krisen zu testen. Diese deckten die erheblichen Schwächen regionaler spanischer Sparkassen (»Cajas«) und auch der deutscher Landesbanken auf. Die Tests wurden aber kritisiert, da sie den potenziellen Einfluss des Verlusts von Staatsanleihen nicht berücksichtigen. Von daher waren sie im Hinblick auf das ihnen zugrunde liegende Ziel, das Vertrauen in das europäische Bankensystem wieder herzustellen, nur begrenzt erfolgreich. Den jüngsten Schätzungen des IWF zufolge sind die Verluste der Banken leicht nach unten korrigiert worden, dennoch stehen noch erhebliche Abschreibungssummen aus. Zwischen Mitte des Jahres 2007 und Mitte des Jahres 2010 beliefen sich die Verluste in der Eurozone auf etwa 472 Mrd. Dollar, und es wird geschätzt, dass weitere 158 Mrd. Dollar abgeschrieben werden müssen. In Großbritannien summieren sich die Werte auf 375 Mrd. Dollar bzw. 56 Mrd. Dollar.⁵

Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise im Jahr 2008 hatte die EZB die Banken der Eurozone mit der benötigten Liquidität versorgt. Die EZB stellte diese Politik im Jahr 2010 jedoch ein und ließ die sechs- bis zwölfmonatigen Kredite auslaufen. Sie stellte zwar weiterhin Mittel zur Verfügung, aber nur auf kurzfristiger Basis.⁶ Insgesamt stürzte die Kreditvergabe der EZB

⁵ IMF, *Global Financial Stability Report*, Oct: 2010. Zum Vgl. die US-Zahlen: 709 Mrd. \$ und 169 Mrd. \$.

⁶ Insbesondere die Banken in Griechenland, Spanien, Portugal und Irland sind von den Krediten am Interbankenmarkt ausgeschlossen. Sie waren daher stark von den EZB-Krediten abhängig. Nach Enthüllungen über weitere massive Verluste bei der Anglo Irish Bank, belaufen sich die Schätzungen der Kosten der Bankrettung für Irland auf atemberaubende 30% des BIP.

an Banken von einem Spitzenwert von 817 Mrd. Euro im Mai 2010 auf 558 Mrd. Euro im Oktober 2010 ab, das ist ein Rückgang um 31%. Der Zinssatz auf dem Interbankenmarkt, der bei 0% gelegen hatte, begann wieder zu steigen. Dennoch fahren die Geschäftsbanken aufgrund der anhaltenden Unsicherheit hinsichtlich der finanzielle Entwicklung damit fort, erhebliche Summen bei der EZB zu hinterlegen – im Oktober belief sich die Summe auf 134 Mrd. Euro –, und die Kreditvergabe zwischen den Banken bleibt in der Eurozone schwach. Währenddessen repatriieren die Mutterbanken in Osteuropa, wo 80% der Banken in ausländischem – vornehmlich westeuropäischem – Eigentum sind, kontinuierlich Kapital, was auch dort zur Beibehaltung harter Kreditkonditionen führt.⁷

In der Eurozone haben die Wechselkursentwicklungen in der zweiten Hälfte des Jahres 2010 ebenfalls einen eher restriktiven Effekt ausgeübt. Zu Beginn der griechischen Schuldenkrise schwächelte der Euro auf den Devisenmärkten. Zwischen Dezember 2009 und Juni 2010 erfuhr er eine Abwertung um etwa 20%. Der Leitzins in der Eurozone war allerdings immer noch höher als in den USA, so dass der Euro, als der unmittelbare Druck in der Eurozone entschärft war, gegenüber dem Dollar wieder anstieg und im Oktober 2010 einen Großteil seiner Verluste wieder aufgeholt hatte. Dies bedeutete die Rückkehr zu härteren Bedingungen für exportabhängige Volkswirtschaften.

1.2 Bedrohliche gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte

Nach der deutlichen Verschärfung der Finanzkrise konnte ein kompletter Zusammenbruch des Finanzsystems im Herbst 2008 nur durch die bislang beispiellos hohen Finanzspritzen der Zentralbanken der großen Volkswirtschaften verhindert werden. Die dadurch abgemilderte weltweite Rezession wurde dennoch die bei weitem tiefste und am weitesten verbreitete seit dem Zweiten Weltkrieg. In einigen Ländern wurde die Finanzpolitik gelockert, allerdings fiel dieser Schritt oftmals nur recht gering aus – die signifikanten Impulse in den USA und in Großbritannien fanden in Deutschland oder in der Eurozone keine Entsprechung.

Tabelle 2: Öffentliche Haushalte: Konjunkturbereinigte Salden (in % des BIP-Potenzials)

	2007	2008	2009	2010	2011
USA	-3.2	-6.1	-9.0	-9.0	-7.9
Eurozone	-1.3	-2.0	-3.6	-4.1	-3.6
Deutschland	-0.4	-0.5	-1.4	-3.5	-3.0
GB	-3.5	-5.1	-8.6	-8.1	-7.4
Frankreich	-3.0	-3.4	-5.7	-5.5	-5.0

Quelle: OECD Economic Outlook.

Die Vergrößerung der tatsächlichen Haushaltsdefizite spiegelt in vielen EU Mitgliedsländern daher die Wirkung der automatischen Stabilisatoren während der Rezession wider. Die Daten der OECD in Tabelle 3 mögen diese Tatsache unterschätzen (da nicht alle Effekte der Rezession als zyklische behandelt werden), aber sie legen dennoch nahe, dass sich die aktuellen Defizite in der Eurozone zwischen den Jahren 2007 und 2010 um 5,7% erhöht haben, von denen maximal 2,8% politikinduziert waren. Die entsprechenden Werte für Deutschland sind 4,3% und 3,1%.

Da in dem leistungsstarken Wirtschaftsraum der Eurozone selbst wenig unternommen wurde, sondern stattdessen auf die Expansion von Ländern mit großen Leistungsbilanzdefiziten, allen

⁷ IMF, *Global Financial Stability Report*, September 2010, p. 18.

voran den USA, gesetzt wurde, vertieften sich die globalen Ungleichgewichte noch. Das US-Leistungsbilanzdefizit belief sich im Jahr 2008 auf -2,7% des BIP, sank im Jahr 2010 aber auf -3,4% ab und wird für das Jahr 2011 auf -3,7% geschätzt. Zugleich steigt der deutsche Überschuss wieder an: von 4,9% im Jahr 2009 auf 5,1% im Jahr 2010 und dann auf geschätzte Werte von 5,9% im Jahr 2011 und 7,0% im Jahr 2012.

Tabelle 3: Tatsächliche und konjunkturbereinigte Salden der öffentlichen Haushalte (in % des BIP)

	2007	2008	2009	2010	2011
Eurozone: tatsächlich	-0.6	-2.0	-6.2	-6.3	-4.6
Eurozone: bereinigt	-1.3	-2.0	-3.6	-4.1	-3.6
Deutschland: tatsächlich	+0.3	+0.1	-3.0	-4.0	-2.9
Deutschland: bereinigt	-0.4	-0.5	-1.4	-3.5	-3.0

Quelle: OECD Economic Outlook.

Trotz dieser politischen Antworten ist zurzeit noch unklar, ob es zu einem deutlichen Aufschwung kommt oder ob eine zweite Rezession folgen wird. Wenngleich das Wirtschaftswachstum sowohl in der EU als Ganzes als auch in den USA langsam zu steigen begonnen hat, nimmt die Arbeitslosigkeit in diesen beiden Wirtschaftsräumen weiter zu.

Das enorme Leistungsbilanzdefizit der USA stellt eines der bedeutendsten Ungleichgewichte im Hintergrund der Krise dar (als Gegenstück zu den massiven Überschüssen in China, Japan, Deutschland). Beim G20 Treffen in Seoul im November 2010 gelang es nicht, koordinierte Maßnahmen zum Umgang mit den Handelsungleichgewichten zu vereinbaren. Vorschläge für eine gemeinsame Korrektur der internationalen Ungleichgewichte wurden zurückgewiesen, unter anderem von Deutschland und der EU. Die Anpassung läge allein in der Verantwortung der Defizitländer. Eine völlig dysfunktionale und irrationale Position. Wenn die USA zum Abbau ihres Defizits zu restriktiver Politik gezwungen wären, würde dies die europäischen Volkswirtschaften hart treffen – wie es Anfang der 1980er Jahre der Fall war. Ein zweites zentrales Ungleichgewicht im Hintergrund der Krise bestand in der kontinuierlichen Vertiefung der Einkommensungleichgewichte, die sich in den letzten drei Dekaden in den meisten westlichen Ländern vollzogen hat. Die ungleiche Einkommensverteilung führt dazu, dass die Produktionsstrukturen in Deutschland immer stärker an übermäßigen Nettoexporten ausgerichtet werden. Sie verhindert einen ausgewogenen Aufschwung der USA und erzeugt in den westlichen Volkswirtschaften einen chronischen Überschuss an investierbaren Mitteln, der wirtschaftliche Aktivität und auch Beschäftigung verhindert.

Innerhalb der Eurozone bestehen ebenfalls enorme Ungleichgewichte – sowohl innerhalb Europas selbst, wo sie den Wirtschaftsaufschwung behindern, als auch in globaler Hinsicht, wo sie einen positiven Beitrag Europas zur Krisenbewältigung verhindern. Von Anfang wurde kritisch kommentiert, dass der Währungsunion effektive Instrumente zur Behebung der Unterschiede in der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit fehlen. In der Tat haben sich die fundamentalen Ungleichgewichte im Verlauf der gesamten Geschichte der Währungsunion vertieft, während steigende Unterschiede bei den Lohnkosten und der Wettbewerbsfähigkeit und steigende spekulative Kapitalbewegungen sowie Vermögensblasen verschleiert haben, dass sich die Lage verschlechtert hat. Das Platzen der Blasen in der Folge der Sub-Prime-Krise und die Flucht der Vermögenden in sichere Vermögenswerte setzte der preiswerten Refinanzierung der schwächeren Volkswirtschaften ein jähes Ende. Diese waren durch die Rezession schlichtweg zu brutalen Leistungsbilanzanpassungen gezwungen. In nur drei Fällen (Litauen, Polen, Rumänien) gab es überhaupt ein – wenn auch nur geringes – Exportwachs-

tum. Die oftmals wilden Korrekturen der Leistungsbilanzen waren letztlich das Ergebnis der Rückführung der Importe, also durch eine Kontraktion der inländischen und EU-Wirtschaften herbeigeführt.

Zur gleichen Zeit hat sich die Situation der öffentlichen Haushalte erheblich verschlechtert. Dies ist – ganz allgemein gesprochen – eine Folge der Rezession, der weit verbreiteten Nutzung von Haushaltsmitteln für Konjunkturpakete zur Unterstützung der wirtschaftlichen Aktivität und der massiven Transferzahlungen, um den Bankensektor mit frischem Kapital auszustatten sowie faule und dubiose Kredite in die Bilanzen des öffentlichen Sektors zu übertragen. In einigen Ländern der Eurozone mit akuten Leistungsbilanzproblemen kam es überdies zu einer massiven und drastischen Verschlechterung der öffentlichen Haushalte, die durch das starke Ansteigen der Zinssätze, zu denen die Staatsanleihen finanziert werden mussten, noch verstärkt wurde. Irland und Spanien wiesen z.B. noch im Jahr 2007 Haushaltsüberschüsse aus. Für das Jahr 2010 wurde ein Defizit von ursprünglich 19 Mrd. Euro für Irland erwartet, für Spanien von 103 Mrd. Euro (das sind 10% respektive 12% des BIP), aber im November 2010 – nach der Verschärfung der Krise – wurde diese Zahl für Irland auf atemberaubende 32% des BIP nach oben korrigiert.

Tabelle 4: EU-Länder mit Leistungsbilanzdefiziten* (in % des BIP)

	2007	2008	2009	2010	Arbeitslosigkeit (% in 2010)
Bulgarien	-22.5	-22.9	-8.3	-6.0	10.1
Estland	-17.9	-9.4	+4.6	+4.9	18.6
Irland	-5.3	-5.2	-2.9	-0.9	14.1
Griechenland	-14.7	-13.8	-13.1	-10.3	12.2
Spanien	-9.5	-5.1	-4.6	-4.5	20.8
Zypern	-11.7	-17.7	-8.5	-7.1	7.1
Lettland	-22.5	-13.0	+8.7	+8.3	19.4
Litauen	-15.1	-11.9	+2.6	+2.8	18.2
Malta	-6.2	-5.4	-3.9	-4.9	6.2
Polen	-5.2	-5.0	-1.6	-2.8	9.6
Portugal	-9.8	-12.1	-10.5	10.1	10.6
Rumänien	-13.6	-12.7	-4.2	-4.4	7.1
Slovakei	-4.5	-6.2	-0.9	-1.4	14.7
Slovenien	-5.1	-6.7	-3.1	-4.5	7.3

Quelle: AMECO. * = Leistungsbilanzdefizit > 5% des BIP im Jahr 2007.

Vielfach lag ein klarer Fall von Politikversagen vor – einige Regierungen stützten sich auf einen nicht nachhaltigen Immobilienboom und die sie begleitenden Kapitalimporte, um Wirtschaft und Beschäftigung zu stützen. Speziell in Irland ging dieser Irrweg mit einer Deregulierung der Finanzmärkte einher, die zur Insolvenz aller großen Banken des Landes führte; der schlecht konzipierte Versuch, die Banken durch die Übernahme nahezu all ihrer Verluste in den Staatshaushalt zu retten, hat einen unhaltbaren Druck auf die öffentlichen Finanzen erzeugt. Neben den politischen Fehlritten in den einzelnen Ländern sind zudem die Fehlentwicklungen auf der Ebene der EU bemerkenswert. In der EU und speziell innerhalb der Eurozone bestehen tiefe und dauerhafte Leistungsbilanzungleichgewichte, die die folgende Polarisierung herausgebildet hat: Auf der einen Seite Deutschland (zusammen mit Österreich und den Niederlanden) mit großen Überschüssen und auf der anderen Seite die schwächeren Volkswirtschaften, die Defizite einfahren (10,3% des BIP in Griechenland, 10,1% in Portugal im Jahr 2010). Private Haushalte und Unternehmen sind nicht länger bereit oder manchmal auch nicht mehr in der Lage, den Leistungsbilanzdefiziten entsprechend Kredite aufzuneh-

men, wobei die Leistungsbilanzen zum Teil durch eine drastische Reduzierung der Importe korrigiert, zum Teil durch höhere Staatsausgaben und Haushaltsdefizite beibehalten wurden.

Um es nochmals zu betonen: Die Fehlentwicklungen auf der EU-Ebene sind in Zusammenhang mit den wachsenden Ungleichgewichten zu sehen. In Deutschland gab es über einen langen Zeitraum erheblichen Druck auf die Lohneinkommen, und zwar speziell bei den ohnehin schlecht bezahlten und schutzlosen Beschäftigten. Zugleich wurden die Sozialleistungen massiv gekürzt, auch hiervon waren im Wesentlichen die Einkommen der bereits benachteiligten Mitglieder der Gesellschaft betroffen. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) berichtet, dass der Anstieg der Reallöhne in der Periode 2001-2007 in Deutschland geringer war als in allen anderen EU-Ländern, außer in Spanien, und dass der scharfe Anstieg der Einkommensungleichheit in Deutschland vor allem auf das Absenken der Niedrigeinkommen zurückzuführen ist.⁸ Diese schädliche Einkommensumverteilung hat die Binnennachfrage eingeschränkt, und zwar in einer Phase begrenzter öffentlicher Ausgaben und zu einem Zeitpunkt, in dem Haushalte mit hohem Einkommen vorsichtshalber Sparvermögen aufbauen. Für die deutschen Unternehmen erhöhte sich damit der Druck auf eine Exportorientierung.

Trotz der hohen Arbeitslosigkeit (Kapitel 1.3) und des Überschusses an Produktionskapazitäten bleibt ein allgemeiner Anstieg der wirtschaftlichen Aktivität in unerreichbarer Ferne, sofern die geschilderten Ungleichgewichte nicht grundsätzlich angegangen werden. Denn die schwächeren Länder werden eine Erhöhung der Importe nicht finanzieren können, und dies hemmt wiederum die Länder mit Überschüssen. Ohne Behebung der Ungleichgewichte werden die schwächeren Länder von deflationären Prozessen bedroht sein, was wiederum zu einem Auseinanderbrechen der Währungsunion führen könnte.

Solange diese internen Spannungen die EU blockieren, trägt die Union zudem nichts zur erforderlichen Umstrukturierung der globalen Wirtschaftsaktivitäten bei. In der Summe sind die Handelspositionen der EU und der Eurozone gewaltig; wenn sie mittelfristig begrenzte Leistungsbilanzdefizite einfahren würden, könnte dies die Anpassungskosten für die USA und China reduzieren. Derzeit wird China aber erheblich unter Druck gesetzt, den Leistungsbilanzüberschuss zu reduzieren, während für die Überschussländer der EU, speziell Deutschland, – die viel reicher und daher besser ausgestattet sind, um Anpassungen vorzunehmen – vorausgesagt wird, dass deren eigene Überschüsse bestehen bleiben und sogar ansteigen werden.

1.3 Divergenzen bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit ist in der EU auch im Jahr 2010 weiter angestiegen, wenn auch in einem geringeren Maße als noch im Jahr zuvor, da die Rezession Mitte des Jahres 2009 zu einem Ende kam. Den Eurostat-Statistiken zufolge ist die Anzahl der Beschäftigten zwischen dem 2. Quartal 2009 und dem 2. Quartal 2010 um 1,3 Millionen gesunken (von 218,2 Mio. auf 216,9 Mio.), während die Anzahl der Arbeitslosen um 1,8 Millionen von 20,9 Millionen auf 22,7 Millionen angestiegen ist. Prognosen der Kommission besagen, dass die Beschäftigtenzahl zwischen 2009 und 2010 um 0,9% sinken und die Arbeitslosenrate von 9% auf 10% ansteigen wird. Allerdings könnten sich diese Prognosen als zu optimistisch herausstellen. Angesichts der griechischen Schuldenkrise haben der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) und der

⁸ ILO, Global Wage Report 2008, S. 27 und 82.

Europäische Rat die Mitgliedsländer dazu aufgerufen, wieder aus ihren Sofortmaßnahmen auszusteigen, was heißt, dass eine restriktivere Finanzpolitik betrieben werden soll. Die hieraus resultierenden negativen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung werden voraussichtlich im letzten Quartal des Jahres 2010 oder Anfang 2011 zum Vorschein treten.

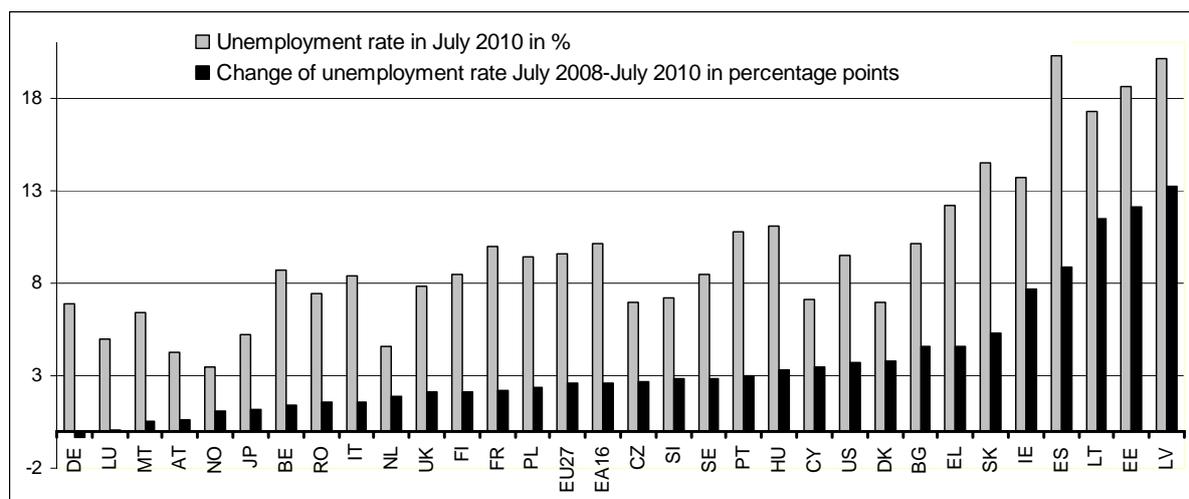
Tabelle 5: Beschäftigungskrise in der EU27; jährliche Raten (%)

	2007	2008	2009	2010*
BIP Wachstum	2.6	0.5	-4.2	0.9
Beschäftigungswachstum	1.6	0.7	-1.8	-0.9
Arbeitslosenrate	7.0	7.1	9.0	10.0

Quelle: European Economic Forecast, Spring 2010; *=Prognose.

Der Einfluss der Krise auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen variiert von Land zu Land (Abb. 1). Auf der einen Seite herrscht in Spanien, den baltischen Staaten und Irland eine äußerst schwere Beschäftigungskrise; Griechenland und Spanien gesellten sich jüngst dazu. Auf der anderen Seite sind Deutschland, Österreich, Luxemburg, Malta, Belgien, Rumänien, Italien und die Niederlande entweder nicht oder nur in geringem Maße von wachsender Arbeitslosigkeit betroffen. Aber selbst in diesen Fällen kann die Situation sehr instabil (gerade erst hat Rumänien als Teil seines finanzpolitischen Anpassungsprogramms die Entlassung von Tausenden öffentlich Beschäftigten angekündigt) oder durch massive Lohnkürzungen mit unfreiwilligen Kurzzeitverträgen und zeitweiligen Entlassungen erreicht worden sein.

Abbildung 1: Beschäftigungskrise in der EU27 – Länderunterschiede



Quelle: Online-Datenbank Eurostat.

In den Ländern mit besorgniserregend hoher Arbeitslosigkeit war die Rezession besonders tief greifend, der Arbeitsmarkt prekär und zudem wurden strenge Sparprogramme aufgelegt. Seit Mitte 2010 verfolgt Griechenland die härteste Sparpolitik seiner jüngeren Geschichte und treibt die Gesamtwirtschaft in eine tiefe Rezession mit stark ansteigender Arbeitslosigkeit. In Irland führte die Regierung Ende 2009 eine sehr restriktive Politik ein und sieht sich gegen Ende des Jahres 2010 gezwungen, in den kommenden vier Jahren ein noch drastischeres Kürzungsprogramm aufzulegen, das die Arbeitslosigkeit weiter in die Höhe treiben wird. In Spanien, wo die Arbeitslosenquote infolge des Zusammenbruchs des Immobilienmarktes auf 20% hochschnellte, hat die Regierung ebenfalls ein Programm zur Haushaltskonsolidierung angekündigt, das die Beschäftigungsbedingungen zusätzlich erschwert. Portugal hat eine Kürzung der öffentlichen Ausgaben in Aussicht gestellt und falls Portugal die EU um Finanzhilfen

wird bitten müssen, werden noch tiefere Einschnitte folgen. Dies könnte, ähnlich wie in Rumänien oder Griechenland, zu einem steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit führen. Darüber hinaus haben einige der größeren Länder Kürzungspläne verlauten lassen, angeführt von Großbritannien, das die Ausgaben in vier Jahren um 25% zurückfahren will. All diese Pläne werden zur Verschlechterung der Beschäftigungssituation beitragen.

Tabelle 6: Beschäftigungskrise in den EU27 – differenziert nach sozialen Gruppen

EU27	2008	2010	Differenz
	(1. Quartal)	(1. Quartal)	
Arbeitslosenrate (%)	7.1	10.2	3.1
Männer	6.7	10.5	3.8
Frauen	7.6	9.8	2.2
20-24 Jährige	13.8	20.0	6.2
25-49 Jährige	6.4	9.5	3.1
50-64 Jährige	5.4	7.2	1.8
Mit geringer Ausbildung	11.4	16.6	5.2
Mit mittlerer Ausbildung	6.8	9.7	2.9
Mit gehobener Ausbildung	3.7	5.5	1.8
Staatsangehörige	6.8	9.8	3.0
Bürger/-innen anderer EU27 Länder	8.3	12.4	4.1
Bürger/-innen von Ländern außerhalb der EU27	14.1	21.2	7.1
Quote der befristet Beschäftigten (%)	13.9	13.2	-0.7
Quote der Teilzeitbeschäftigten (%)	17.8	18.6	0.8
Quote der Selbstständigen (%)	14.3	14.5	0.2

Quelle: Online Datenbank Eurostat.

Zusätzlich zu den länderspezifischen Unterschieden wurden bestimmte Bevölkerungsgruppen in den letzten beiden Jahren besonders hart vom Anstieg der Arbeitslosigkeit getroffen. Hierzu zählen insbesondere Migrantinnen und Migranten von außerhalb der EU, junge Menschen im Alter von 20 bis 24 Jahren und Menschen mit niedrigem Bildungsniveau. Zudem waren Männer stärker betroffen als Frauen, abhängig Beschäftigte stärker als Selbstständige und befristet Beschäftigte stärker als unbefristet Beschäftigte. Zusätzlich gingen Millionen von Vollzeitarbeitsplätzen verloren, während die Anzahl der Teilzeitarbeitsplätze deutlich anstieg, entweder durch die Umwandlung von Vollzeit- in Teilzeitstellen oder in befristete Stellen, oder weil neue Jobs hauptsächlich in Teilzeit geschaffen wurden.

Kasten 1: Das deutsche »Beschäftigungswunder«

Statistisch gesehen hat die Finanz- und Wirtschaftskrise die Beschäftigungssituation in Deutschland in den Jahren 2008/2009 nicht besonders stark getroffen. Im Jahr 2009 war die offizielle Arbeitslosenquote nur leicht von 7,3% auf 7,5% angestiegen (Eurostat). Mitunter ist daher von einem »Beschäftigungswunder« die Rede – das es bei genauerem Hinsehen aber nicht gegeben hat. Die relative Stabilität auf dem Arbeitsmarkt erklärt sich aus der Anwendung von zwei Instrumenten, die vor der Krise jahrelang als ineffektiv denunziert worden waren: die Verringerung der Arbeitszeit und die Erhöhung der Staatsausgaben (durch Konjunkturprogramme).

a) In der schwersten Phase der Krise (minus 4,7% des BIP im Jahr 2009) haben die am stärksten betroffenen Industriefirmen ihre Belegschaft nicht reduziert, dafür aber die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden. Dies wurde teilweise durch die Agentur für Arbeit subventioniert (durch das Kurzarbeitergeld). Zweitens wurde die durchschnittliche Arbeitszeit der Beschäftigten durch den Abbau von Überstunden und Zeitarbeitskonten zurück gefahren. Drittens wurde die Arbeitszeit durch tarifliche Beschäftigungssicherungsvereinbarungen und durch vermehrte Teilzeitarbeit verringert. Insgesamt wirkte sich dieses Paket im Durchschnitt wie folgt aus:

- Kurzarbeit: 13,4 Stunden weniger pro Person und Jahr
- Reduzierung von Überstunden und individuellen Arbeitszeitkonten: 14,9 Stunden
- Tarifliche Beschäftigungssicherung und Anstieg der Teilzeitarbeit: 17,6 Stunden

Im Vergleich zum Jahr 2008 sank die Anzahl der Arbeitsstunden pro Kopf im Jahr 2009 um 3,1%. (Im industriellen Sektor betrug der Rückgang sogar 7,5%). Dies bedeutet, dass dem BIP-Rückgang von 4,7% hauptsächlich mit Arbeitszeitverkürzungen begegnet wurde. Die Arbeitgeber hielten mehr Beschäftigte, als sie für die Produktion brauchten, und dies schlug sich im Rückgang der Produktivität um 2,2% im Vergleich zum Jahr 2008 nieder.

b) Zwei Konjunkturpakete in Höhe von insg. 60 Mrd. Euro halfen, die Binnennachfrage zu stabilisieren.

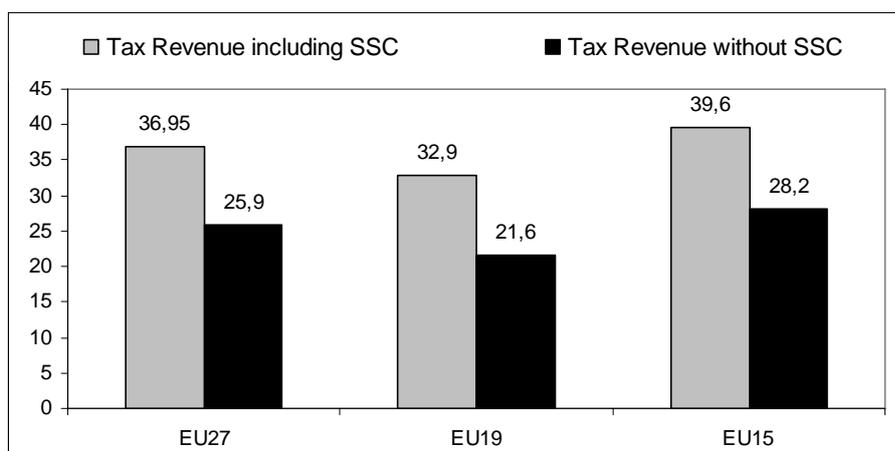
2,9 Prozentpunkte des 4,7-prozentigen BIP-Rückgangs im Jahr 2009 waren das Resultat des enormen Rückgangs der Außenhandelsüberschüsse. Ab dem 2. Halbjahr 2009 verpasste die Erholung der globalen industriellen Nachfrage der deutschen Exportindustrie einen Extraschub – das Pendel schlug zurück. Das Problem dabei ist, dass die weltweite wirtschaftliche Erholung zur Fortsetzung des gefährlichen deutschen Wirtschaftsmodells führt (zumindest für einige Jahre). Das exportgetriebene deutsche Modell bereitet den deutschen Handelspartnern aber große Schwierigkeiten – sie erleiden im gleichen Umfang wachsende Defizite.

In Deutschland geschah kein Wunder. Das exportgetriebene Wirtschaftsmodell wurde für ein Jahr unterbrochen – und diese Unterbrechung wurde auf dem Arbeitsmarkt durch eine Verkürzung der Arbeitszeit und durch öffentliche Investitionsprogramme abgefedert. Im Jahr 2010 kehrte die deutsche Regierung zu »business as usual« zurück, indem sie die Verlängerung der Arbeitszeit und für 2011 generelle Ausgabenkürzungen propagierte bzw. vorbereitete.

1.4 Schädlicher Steuerwettbewerb und die Erosion der Steuergerechtigkeit

Entgegen vieler Hoffnungen erfolgte die Antwort auf die Krise nicht durch eine konzertierte europäische Aktion, die allen Mitgliedstaaten gleichermaßen geholfen hätte. Während die alten EU-Mitgliedstaaten zuerst expansive, antizyklische fiskalpolitische Maßnahmen ergriffen hatten, waren viele der neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa gezwungen, Sparprogramme aufzulegen, deren prozyklischen Effekte die Auswirkungen der Krise noch verschärften. Dieses Verhalten ist in vielen Ländern im Wesentlichen die Folge der schwachen Steuerbasis. Anstelle von koordinierter Steuerpolitik haben die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit eher eine Strategie des Steuerdumpings verfolgt. Dadurch waren ihre Möglichkeiten, auf die Krise zu reagieren, extrem eingeschränkt.

Abbildung 2: Steuerquoten in Prozent des BIP, mit und ohne Sozialausgaben (SSC), 2008



Quelle: Taxation Trends in the European Union 2010; eigene Berechnungen.

Entwickelte Staaten mit einer komplexen Arbeitsteilung, einer ausgebauten physischen und sozialen Infrastruktur und einem demokratischen Bekenntnis zur sozialen Sicherheit ihrer Bürgerinnen und Bürger benötigen ein hohes Einnahmenniveau aus nachhaltigen Quellen.

Hohe Steuerquoten (als Anteil am BIP) sind daher ein konstituierendes Merkmal von wohlhabenden und stabilen Gesellschaften. Niedrige Steuerquoten machen Staaten, vor allem in Zeiten schwerer wirtschaftlicher Krisen, bei konjunkturellen und strukturellen Schocks verletzlicher. Dies zeigte sich in den letzten beiden Jahren besonders deutlich. Der Steuerwettbewerb wird in Europa hauptsächlich dadurch angetrieben, dass transnationale Konzerne ihren Hauptsitz in Niedrigsteuerländer verlegen, um auf diese Weise Kostenvorteile zu realisieren (Ausnutzung der Steuerarbitrage). Länder, die mit einer hohen Arbeitslosigkeit und/oder schwachen Kapitalmärkten zu kämpfen haben, versuchen mit einem unternehmensfreundlichen Steuersystem Unternehmen anzulocken oder im Land zu halten.

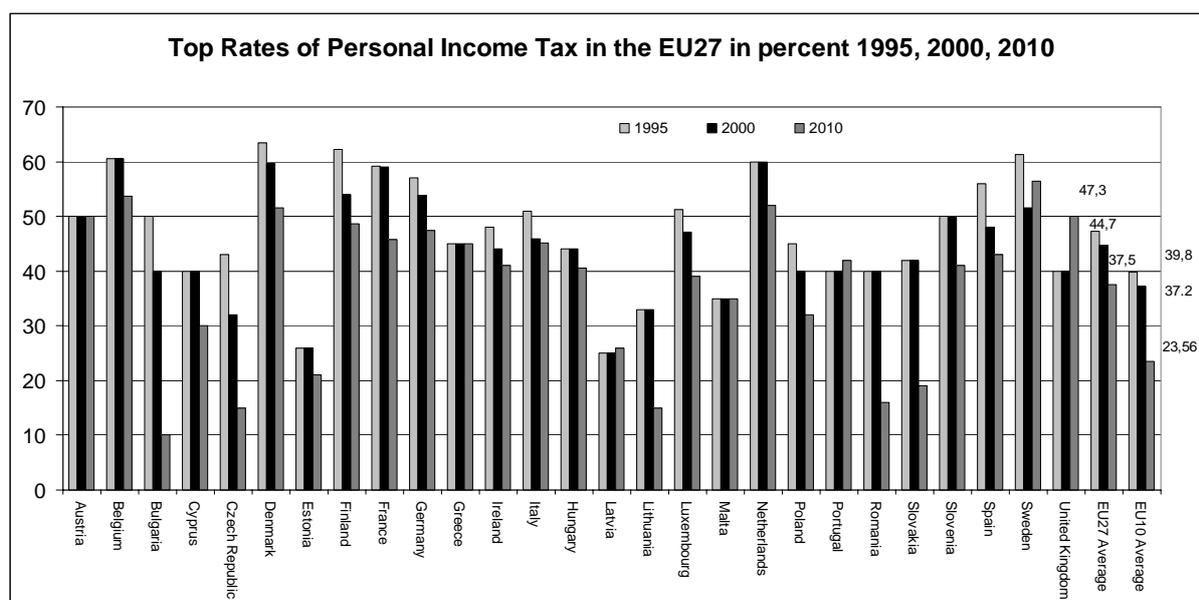
Tabelle 7: Unternehmenssteuersätze in der EU15 und EU10, 1990-2009

	1990	2000	2009		1995	2000	2009
Österreich	30	34	25	Tschechische Republik	41	35	21
Belgien	41	39	33.99	Estland	26	26	21
Dänemark	40	32	25	Ungarn	18	18	16
Finnland	25	29	26	Lettland	25	25	15
Frankreich	37	33.3	33.3	Litauen	29	29	20
Deutschland	50	45	15	Polen	40	28	19
Griechenland	46	40	25**	Slowakei	40	40	19
Irland	43	24	12.5	Slowenien	30	25	22
Italien	36	37	31.4				
Luxemburg	34	30	25.5				
Niederlande	35	35	25.5**				
Portugal	36.5	32	27.5**				
Spanien	35	35	30**				
Schweden	40	28	26.3				
Großbritannien	35	30	28**				

Quelle: World Tax Database <http://www.bus.umich.edu/otpr/otpr/default.asp>; ** = Höchststraten.

Die Mitgliedstaaten liefern sich vor allem seit den frühen 1990er Jahren einen fortlaufenden Unterbietungswettbewerb bei den Kapital- und Unternehmenssteuern wie auch bei den Spitzensteuersätzen der persönlichen Einkommen (Abb. 3). In der Folge haben die Progressivität und Gerechtigkeit der nationalen Steuersysteme bedenklich abgenommen. Die Unternehmenssteuersätze von 13 der 15 »alten« EU-Mitgliedstaaten waren im Jahr 2009 niedriger als 1990, in allen 15 fielen sie geringer aus als im Jahr 2000 (vgl. Tab. 7).

Abbildung 3: Sinkende Spitzensteuersätze bei der Einkommensteuer in Europa, 1995-2010



Quelle: European Commission, Taxation Trends in the European Union 2010.

Der durchschnittliche Unternehmenssteuersatz fiel in der EU15 von 42,7% im Jahr 1980 auf 37,5% im Jahr 1990 und schließlich auf nur 26% im Jahr 2009. Der Durchschnittswert der mitteleuropäischen Staaten, die der EU im Jahr 2004 beigetreten sind, ist noch niedriger, er fiel von 31% im Jahr 1995 auf nur 19% im Jahr 2009. Bezeichnenderweise ist der durchschnittliche Unternehmenssteuersatz in Bulgarien, Rumänien, den beiden Balkanländern, die der EU im Jahr 2007 beigetreten sind, wie auch in den Bewerberländern des westlichen Balkan mit 14% noch einmal geringer.

Die Spitzensteuersätze der Einkommensteuer wurden seit Mitte der 1990er Jahre ebenfalls gesenkt (Abbildung 3). Bezogen auf die EU27 fiel der durchschnittliche Spitzensteuersatz von 47,3% im Jahr 1995 auf 37,5% im Jahr 2010, in den zehn mittel- und osteuropäischen Staaten sogar auf 28,5%. Der Steuerwettbewerb hat seit den EU-Erweiterungen der Jahre 2004 und 2007 deutlich zugenommen, insbesondere durch die Existenz von so genannten flat-tax Systemen (d. h. einem einheitlichen Steuersatz für die persönliche Einkommensteuer) in sieben der zehn neuen Mitgliedstaaten.⁹

Die Absenkung der Steuersätze bei den direkten Steuern hatte zur Folge, dass der Anteil der direkten Steuern an den Gesamtsteuereinnahmen zurückgegangen ist. Besonders ausgeprägt ist dies in den zehn mittel- und osteuropäischen Staaten: Der durchschnittliche Anteil der indirekten Steuern an der Gesamtbesteuerung stieg von 38,5% im Jahr 1995 auf 41,4% im Jahr 2007 (für die EU27 beträgt der Anteil 37,1%), während der Anteil der direkten Steuern von 27,1% auf 24,6% fiel (für die EU27: 32,3%).¹⁰ Indirekte Steuern wirken regressiv, da ärmere Haushalte einen höheren Anteil ihres verfügbaren Einkommens verkonsumieren.¹¹

1.5 Ungleichheit und Polarisierung – Armut und Reichtum auf dem Vormarsch

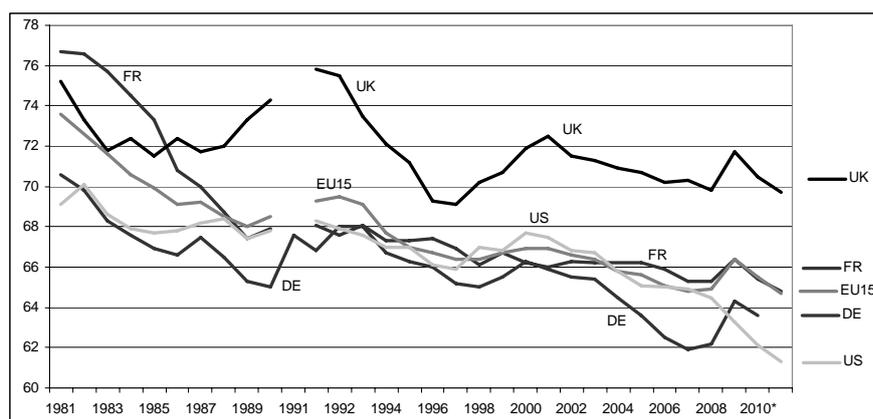
Die anhaltende Dauerarbeitslosigkeit und der Trend hin zu niedrigen Löhnen und prekären Arbeitsbedingungen haben einen spürbaren Einfluss auf die Einkommensverteilung in der EU. Seit Mitte der 1980er Jahre ist eine deutliche Senkung des korrigierten Lohnanteils als Prozentsatz des BIP festzustellen, und zwar in beinahe allen OECD-Ländern. Über alle großen EU-Länder hinweg und auch in den USA zeigen die Daten seit 1981, dass dieser Anteil bis zum Jahr 2009 um etwa zehn Prozentpunkte gesunken ist (vgl. Schaubild 4). Wegen der großen Rezession und des überproportionalen Rückgangs der Unternehmensgewinne ist der Lohnanteil zeitweilig wieder angestiegen. Obwohl vielfältige Gründe für diesen Absturz vorliegen, kommen die meisten Studien zu dem Schluss, dass vor allem der technische Wandel und die Globalisierung die Verhandlungsmacht gering ausgebildeter Arbeiterinnen und Arbeiter in den OECD-Ländern geschwächt haben. Die Verlagerung von Arbeitsplätzen oder deren Androhung haben das Risiko der Arbeitslosigkeit verschärft und die Lohnentwicklung gedockelt.

⁹ Diese »flat-tax-Systeme« wurden in Estland und Litauen im Jahr 1994 etabliert, in Lettland 1995, in der Slowakei 2004, in Rumänien 2005, in der Tschechischen Republik und in Bulgarien im Jahr 2008.

¹⁰ Berechnung auf Grundlage von Zahlen der EU Kommission, *Taxation Trends in the European Union*, 2010.

¹¹ Das britische Office for National Statistics errechnete, dass indirekte Steuern im ärmsten Fünftel der Haushalte 31% des Einkommens aufzehren, beim reichsten Fünftel jedoch nur 13% (*Social Trends 39*, London, 2009).

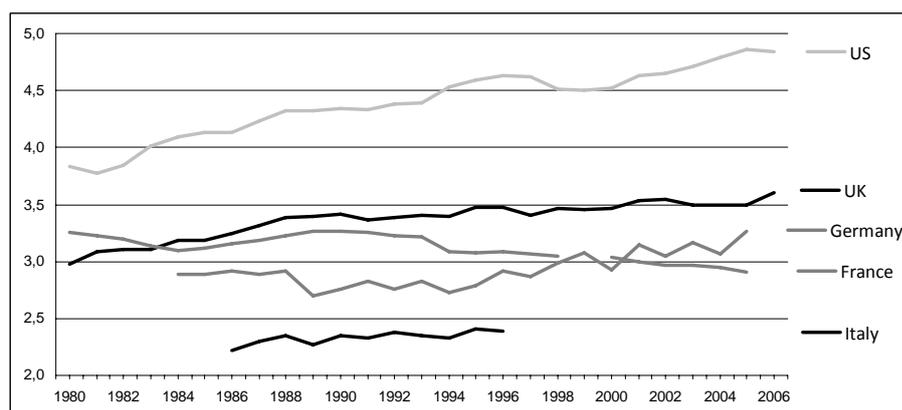
Abb. 4: Korrigierte Lohnquote, Anteil an Gesamtwirtschaft, 1981-2011 (% des BIP zu Faktorkosten)



Quelle: European Commission, Statistical Annex of European Economy, Spring 2010; * = Schätzung.

Zusätzlich zum Rückgang des Lohnanteils am BIP ist die Lohnspreizung vorangeschritten, die anhand der Relation der obersten 10% der Vollzeit- oder gleichwertigen Beschäftigten (oberstes Einkommenszehntel, Z9) mit den untersten 10% gemessen wird (unterstes Einkommenszehntel, Z1), also die Z9/Z1-Relation.¹² Abbildung 5 gibt die Entwicklung der Einkommensverteilung der großen Volkswirtschaften für den Zeitraum 1980-2006 wider. Die Veränderung der Lohnverteilung über die 25 Jahre zeugen von einem weit verbreiteten und signifikanten Anstieg der Lohnspreizung, wobei Frankreich eine bemerkenswerte Ausnahme darstellt. Der Anstieg ist in den marktliberalen Ländern wie den USA und Großbritannien scheinbar stärker ausgefallen. Allerdings weisen auch einige mittel- und osteuropäische Länder wie Ungarn und Polen eine enorme Zunahme der Spreizung auf. Die steigende Ungleichheit war in den späten 1990er Jahren besonders stark ausgeprägt. Dies ist insbesondere in Deutschland der Fall. Bemerkenswert ist, dass sich der Trend hin zu größerer Lohnungleichheit auch in einigen nordischen Ländern vollzogen hat, wenn auch in moderater Form.

Abbildung 5: Entwicklungstrends der Lohnspreizung, große OECD-Länder, 1980-2006 (Z9/Z1-Relation)



Quelle: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/59/39606921.xls>

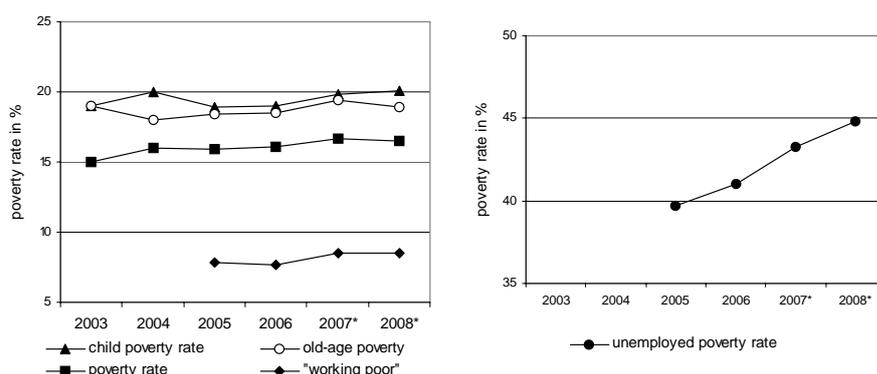
Dennoch ist die Relation der beiden Einkommenszehntel für diese Länder viel geringer als für die fünf in Abb. 5 aufgeführten Länder. Für die meisten letzten Jahre hat sich diese Relation für Großbritannien, Deutschland und Frankreich zwischen 3,0 und 3,5 bewegt, hingegen lag sie für Schweden, Dänemark, Finnland und Norwegen zwischen 2,0 und 2,6. Alles in allem

¹² OECD (2010): Causes of growing inequality in OECD countries, Paris.

stellt die OECD (2010) für die beiden letzten Dekaden in 23 OECD-Ländern eine »allgemeine« Tendenz zu wachsender Lohndispersion fest. Die verfügbaren Zeitreihendaten bestätigen, dass die Lohnspreizung in 15 von 23 OECD-Ländern zugenommen hat. Nur drei Länder (Japan, Frankreich, Schweiz) registrierten eine moderate Verringerung der Lohnungleichheit.

Die ungleiche Verteilung der Einkommen, die wachsende Aushöhlung einer gerechten Besteuerung (Kap. 1.4) und der Mangel einer effizienten und ambitionierten Sozialpolitik – nicht nur in Krisenzeiten – haben in der EU sichtbar zur Verbreiterung der Kluft zwischen Arm und Reich beigetragen. Das Armutsrisiko – definiert als ein Einkommen von weniger als 60% des mittleren Einkommens – bleibt für weite Teile der Bevölkerung eine akute Bedrohung. Den jüngsten Eurostat-Daten für die EU27 zufolge lebten im Jahr 2008 16,5% der Bevölkerung – das sind mehr als 84 Mio. Menschen – in Armut.¹³ Dabei gibt es zwischen den Ländern deutliche Unterschiede. Die Armutsquote der einzelnen Länder variiert zwischen 9% (Tschechien) und 26% (Lettland). In der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten herrschen Armutsraten von über 15%, sieben der 27 Länder haben eine Rate von mehr als 20%.¹⁴ Neben der Einkommensarmut nimmt die materielle Entbehrung für große Teile der europäischen Bevölkerung zu. Ökonomische Anspannung, erzwungener Mangel an Gebrauchsgütern, unzureichende Wohnverhältnisse, ungesunde Lebensbedingungen innerhalb der Wohnungen wie auch in den Wohngebieten – all das untergräbt den sozialen Zusammenhalt in der EU.

Abb. 6: Armutsraten (EU27, in %)



Quelle: Eurostat-Datenbank.

Arbeit wird oft als sicherer Ausweg aus der Armut angesehen. Trotz der dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit strahlt die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der EU Arbeitslose aber vielfach ab, anstatt ihnen gute Arbeitsplätze anzubieten. Aber nicht nur das Arbeitslosengeld reicht in vielen Fällen nicht für einen guten Lebensstandard aus, dies trifft auch auf die Löhne zu: 8,5% der Beschäftigten sind trotz Arbeit arm (»Working Poor«). Absolut ist deren Anzahl doppelt so hoch wie die Anzahl der von Armut betroffenen Arbeitslosen – dies ist das Ergebnis einer Beschäftigungspolitik, die auf die Ausdehnung des Niedriglohnsektors und der prekären Beschäftigung sowie auf eine weitere Deregulierung der Arbeitsmärkte (siehe Kap. 1.3) abzielt.

¹³ Entsprechend dem neuen Konzept des Europäischen Rats, die Armut durch eine Aggregation von drei Indikatoren zu messen – dem relativen Einkommensindex, der materiellen Verarmung und den Haushalten mit Arbeitslosen – sind es nicht nur 84, sondern 120 Millionen Personen, die unter dem Armutsrisiko leben müssen.

¹⁴ Armutsraten basieren auf nationalen Einkommensverhältnissen und reflektieren daher unterschiedliche Lebensstandards. Die Armutsgrenzen für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern reichen von 2.724 Euro in Rumänien bis zu 40.023 Euro in Luxemburg (2009).

Das Ausmaß der Kinderarmut ist besonders skandalös: In der EU sind 19 Millionen Kinder arm. Dass etwa ein Fünftel der Kinder in der EU27 arm sind, ist umso erschreckender, da in Armut lebende Kinder größere Gesundheitsprobleme und eine geringere Lebenserwartung haben. Sie erreichen niedrigere Schulabschlüsse und ein geringeres Bildungsniveau, zudem sind sie später einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko unterworfen. Da die wirtschaftliche Schwäche oftmals von den Eltern auf die Kinder übertragen wird, reproduziert sich die Armut in Familien und sozialen Gruppen. Deshalb führt das Anwachsen der Kinderarmut in der EU über Generationen hinweg zu einer sich selbst verstärkenden Armutsspirale (siehe Kasten 7).

Zur gleichen Zeit wächst der Reichtum an der Spitze der europäischen Gesellschaften weiter an. Dem Weltreichtumsbericht 2010¹⁵ zufolge kann der Bevölkerungsteil der superreichen Personen (high net worth individuals [HNWI]) – das sind Dollarmillionäre, gemessen am Finanzreichtum – nur zwei Jahre nach der Finanzkrise erneut ein Wachstum des Finanzvermögens verbuchen. In Europa wuchs die Anzahl der Superreichen im Jahr 2009 um 12,5% von 2,6 auf 3 Millionen Personen – was in etwa dem Vorkrisenniveau des Jahres 2007 entspricht. Der Reichtum, den diese Superreichen zusammen genommen besitzen, stieg um 14,2% von 8,3 Billionen Dollar im Jahr 2008 auf 9,5 Billionen Dollar im Jahr 2009 an. Damit verfestigt und verstärkt sich die Vermögenskonzentration an der obersten Spitze der Einkommensskala.

Zweifellos ist die EU eine der reichsten Regionen der Welt. Dennoch ist die soziale Situation durch eine tiefe Spaltung sowohl innerhalb als auch zwischen den Mitgliedsländern gekennzeichnet. Arbeitslosigkeit, niedrige Löhne und die Deregulierung der Arbeitsmärkte (vgl. 1.3) sowie zugleich die Erosion der Steuergerechtigkeit (vgl. 1.4) haben die soziale Unsicherheit und die Prekarisierung verschärft. Dies sind die wichtigsten Ursachen größerer Ungleichheit, wachsender sozialer Unsicherheit und eines hohen Armutsniveaus in der EU. Das Fehlen einer effizienten und anspruchsvollen Sozialpolitik verschlechtert nicht nur die soziale Situation der am stärksten Betroffenen, sie schwächt auch die Basis für soziale Kämpfe.

Kasten 2: Das neoliberale Projekt nach der Krise: Zurückdrängen nicht nur des Wohlfahrtsstaates, sondern auch der sozialen Infrastruktur – im Namen »des Volkes«

Falls aus längerer historischer Sicht an der gegenwärtigen »Austeritätshysterie« eines bemerkenswert sein wird, dann dies: Wie kann es sein, dass nur zwei Jahre nach der verheerendsten Krise der privaten Marktwirtschaft nicht das Versagen der privaten Finanzsektoren bei der Bewältigung systemischer Risiken im Mittelpunkt der öffentlichen Debatten steht, sondern die angebliche »Unverantwortlichkeit« von Staatseingriffen und Staatsverschuldung?

Ein Teil der Antwort ist, dass die Forderungsausfälle der privaten Banken kontinuierlich verstaatlicht wurden. Zusammen mit den sozialen Kosten der Rezession, die auf die Finanzkrise folgte, sind die uneinbringbaren Privatschulden den Staaten aufgebürdet worden. Dies erklärt allerdings noch nicht, warum die weitere politische, wirtschaftliche und moralische Verantwortung für die Verschuldung inzwischen nicht mehr bei denjenigen gesucht wird, die sie verursacht haben, sondern beim Staat selbst, und mit diesem bei der »allgemeinen Öffentlichkeit«: Kernstrategien zur Rückzahlung der Schulden zielen nicht auf den privaten Finanzsektor, etwa durch höhere Unternehmenssteuern in bestimmten Bereichen oder höhere Vermögensabgaben, sondern auf radikale Einschnitte in den Lebensstandard derjenigen, die keinerlei Verantwortung für die Krise tragen. Ein weiterer Teil der Antwort besteht darin, dass diejenigen, die schon vor dem Jahr 2008 das Sagen hatten und es auch weiterhin haben, ein politisches Projekt verfolgen. Derzeit trägt dieses Projekt lediglich in Großbritannien schon einen Namen: »Big Society. Not Big Government« (Große Gesellschaft, statt großer Regierung). Aber

¹⁵ Merrill Lynch/Capgemini (2010): *World Wealth Report*. www.de.capgemini.com

ebenso wie der Shareholder-Kapitalismus zunächst als ein ausschließlich angelsächsisches Projekt wahrgenommen worden war, obwohl er sich in der Realität bereits globalisiert hatte, so ist es durchaus denkbar und sogar wahrscheinlich dass die »Big Society« zum Vorbild eines neuen neoliberalen Projektes wird, es sei denn, sie trifft rechtzeitig auf entschiedenen Widerstand.

Was ist der Schlüsselgedanke hinter dem Begriff der »Big Society«? Im Kern geht es um eine radikale Privatisierung gemeinschaftlicher Organisationsformen auf regionaler und lokaler Ebene sowie öffentlicher Kernfunktionen. Dies betrifft z.B. Wohlfahrtsverbände und -einrichtungen, weite Zuständigkeitsbereiche der Kommunalverwaltungen, regionale öffentliche Einrichtungen und Nichtregierungsorganisationen. Unabhängig davon, ob die Rechtsform solcher Organisationen hauptsächlich privater oder öffentlicher Natur ist, sind sie in der Regel stark von öffentlichen Zuschüssen abhängig. In der »Big Society« sollen diese Einrichtungen nun in »soziale Unternehmen« umgewandelt werden, die weitgehend ohne Staatszuschüsse durch Freiwillige betrieben werden. So wurde in Großbritannien am 18.11.2010 z.B. das sogenannte right to provide (das Recht, Dienstleistungen zu erbringen) für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes eingeführt. Demzufolge haben Angestellte des öffentlichen Dienstes nun das Recht, öffentliche Dienstleistungen aller Art in privaten Kollektivorganisationen, wie Nachbarschaftshilfen und Gegenseitigkeitsgesellschaften (so genannte mutuals), anzubieten: Wer auch immer meint, er könne es besser machen als die öffentlichen Einrichtungen, hat ein Übernahmerecht. Ein anderes Beispiel desselben Prinzips ist die Einführung der »freien Schulen«. Diese Schulangebote werden nur von Eltern und Ehrenamtlichen betrieben, ohne jede Auflage oder Kompetenzanforderung außer an die Lehrerinnen und Lehrer, die sie beschäftigen wollen. Die Anschubfinanzierung der Fixkosten, etwa der Schulgebäude, wird von den staatlichen Schulen abgezweigt. Und die von den Eltern und Ehrenamtlichen gewünschten Lehrerinnen und Lehrer werden schlussendlich an privaten Universitäten graduieren, deren Haupteinkommensquelle die Studiengebühren ihrer Studierenden sind.

Das Projekt der »Big Society« läuft zurzeit unter dem Slogan »Power to the People« (Alle Macht dem Volk), das den Abbau und die Entmachtung staatlicher Funktionen und Institutionen zugunsten der freiwilligen lokalen Initiative betont. Wesentlich ist, dass diese »Un-Gleichschaltung« öffentlicher Funktionen und Aufgaben ohne Bereitstellung materieller Ressourcen erfolgt. Ganz im Gegenteil: Die öffentliche Finanzierung lokaler, regionaler und sozialer Infrastruktur wird radikal gekürzt, um Schulden zurückzuzahlen, für die im Großen und Ganzen die wohlhabenden Eliten die Verantwortung tragen, und um die Senkung von Unternehmens- und Vermögenssteuern zu finanzieren. Selbst die begrenzten Mittel, die anfänglich für neu gegründete private Dienstleistungsunternehmen (oder »soziale Unternehmen«) zur Verfügung gestellt werden sollten bis diese »investitionsfähig« sind, sollen ab Frühjahr 2011 um 10 Mrd. Pfund gekürzt werden. Es ist wohl lohnend sich in Erinnerung zu rufen, dass eine frühere Generation solcher »sozialen Unternehmen«, die so genannten Building Societies (Bausparkassen), unter der Thatcher-Regierung mit dem Ziel eingeführt worden waren, die Privatisierung von Wohnungsbau und -besitzverhältnissen zu befördern. Zwei Jahrzehnte später standen diese Bausparkassen in Großbritannien im Zentrum der Finanzkrise von 2007/08.

Ein wichtiger ideologischer Schachzug dieses neuen neoliberalen Projekts besteht in der Verwendung der anti-staatlichen Terminologie progressiver Grassroot-Bewegungen. Es spielt mit dem gerechtfertigten Unmut der Bevölkerung über die politischen Klassen, allerdings mit dem Ziel, den Zugriff genau dieser politischen und wirtschaftlichen Gruppierung auf kollektive Organisationen zu verschärfen und jede soziale Infrastruktur zu zerstören, die derartigen kollektiven Einrichtungen zu einem genuinen Ausdruck der Meinung und Wünsche der Bevölkerung machen würde. In diesem Sinn geht die »Big Society« deutlich über den Abbau des Wohlfahrtsstaates unter Thatcher und Reagan hinaus: Sie hat es sich zur Aufgabe gestellt, die materiellen und organisatorischen Grundlagen zukünftiger emanzipatorischer Bestrebungen der »Allgemeinheit« auszuschalten. Besteht noch irgendein Zweifel, dass die »ehrenamtlichen sozialen Unternehmen« letztendlich von Großunternehmen übernommen werden? Gerade einmal einen Tag nach der Ankündigung des »rights to provide« für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes hat die britische Regierung einen Bericht veröffentlicht, demzufolge ein einziges Großunternehmen – Capita plc – bereits weite Bereiche öffentlicher Dienstleistungen in Großbritannien kontrolliert. Der neue Name, den die Medien (und nicht allein die Linkspresse) dem britischen Staat verpasst haben, ist nicht ohne Grund »Britain plc«.

1.6 Globale Sackgasse der Nachhaltigkeitspolitik

Die europäische Klimapolitik hat in keinster Weise dem Scheitern des Kopenhagen-Gipfels im Dezember 2009 entgegengewirkt und auch in die nachfolgenden Verhandlungen keinen konstruktiven Vorschlag eingebracht, um den gegenwärtigen Stillstand zu beenden. Gleichzeitig hat die EU ihre eigene Energiepolitik, die bisher die Aufrechterhaltung ihres privilegierten Zugangs zu den Energiereserven zum Ziel hatte, neu ausgerichtet. Nunmehr werden ökonomische und politische Rivalitäten geschürt, anstatt Partnerschaften mit den östlichen und südlichen Nachbarn ebenso wie mit den Schwellen- und Entwicklungsländern zu bilden, die auf beständigem Vertrauen und gemeinsamen Langfristinteressen beruhen. Ebenso wie auf den wichtigsten Feldern des wirtschaftlichen Krisenmanagements hat sich die EU (einschließlich der EU-Länder, die nicht mit dem »Rest der Welt« kommunizieren) in der globalen Nachhaltigkeitspolitik darauf zurückgezogen, eine Beobachterposition gegenüber den stärkeren Nationalstaaten einzunehmen, die die G20-Gruppe führen. Der Kopenhagen-Gipfel hat offenbart, dass weder die EU noch eines ihrer Mitgliedsländer auf internationaler Ebene einen wirkungsvollen Einfluss entfalten können, solange sie es nicht schaffen, mit einer Stimme zu sprechen.

Die Zeit drängt: Falls die Erderwärmung unter der zwei Grad Steigerung im Verhältnis zur Temperatur vor der Industrialisierung gehalten werden soll, müssen die Emissionen im Jahr 2011 den Höhepunkt markieren, um dann rapide wieder abzunehmen (um 3,7% pro Jahr). Dies verlangt einschneidende Kohlendioxid-Reduktionen seitens der Gesellschaften, d.h. bei den Emissionen von Kohlenstoff und anderen Klimagasen einen Rückgang auf Null bis zum Ende dieses Jahrhunderts. Bis zum Jahr 2050 müssen die Pro-Kopf-Emissionen auf unter zwei Tonnen CO₂ gedrückt werden, auf ein Niveau von 80-95% unterhalb des Wertes der industrialisierten Länder im Jahr 2000. Es bleibt schwierig, schnelle und substantielle Reduktionen zu erreichen, und der gegenwärtige Emissionstrend und die Politiken zeigen an, dass das Erreichen dieses Reduktionsziels unwahrscheinlicher ist als destruktivere Szenarien.

Die Klimakrise ist eng mit der Krise der Biodiversität verknüpft. Selbst wenn das 2-Grad-Ziel erreicht werden könnte, würde der Klimawandel noch eine katastrophale Wende nehmen, falls die Verringerung der Biodiversität – die immer noch wichtige Puffer gegen die Klimakrise bereithält – weiter voranschreitet.¹⁶ Das Ergebnis des *Nagoya Biodiversity Summit* im Oktober 2010 macht immerhin Hoffnung darauf, wenn auch in sehr begrenztem Ausmaß, dass entscheidende Aktionen initiiert werden könnten.

Dies ist ein Teil des breiten Panoramas der ökologischen Krise: Heute weiß jedes Schulkind in Europa, dass fossile Ressourcen begrenzt sind und dass nur erneuerbare Energiequellen eine nachhaltige Zukunft haben, oder dass Abfall die Umwelt verschmutzt, alle Materialflüsse zyklisch genutzt werden und Produktionstechnologien und Konsumpraktiken auf ökologische Erfordernisse ausgerichtet sein müssen. Trotzdem hat eine Illusion über »technologische Konstanten« bisher jedwede ernsthafte Debatte über die notwendigen Strukturveränderungen, die unsere Lebensweise durchmachen muss, abgewürgt. Ebenso wenig gibt es eine Debatte über die nötige Reorganisation der Produktion mit dem Ziel, für die Menschheit das Ziel der Nachhaltigkeit von Grund auf zu erreichen. 35 Jahre nach der ersten Energiekrise und etwa 30 Jahre nach der ersten globalen Debatte über die Grenzen des Wachstums, die in eine intensivierte Debatte über gesellschaftliche Strukturen mündete (thematisiert wurden Ungleichhei-

¹⁶ Vgl. J. Spangenberg (2009), *Climate Change and Conflict*, Ms.

ten, Diskriminierung, patriarchale Geschlechterverhältnisse und internationale Abhängigkeitsverhältnisse), scheinen die dabei gewonnenen Einsichten nur noch in akademischen Nischen zu kursieren, während sich Regierungen und Interessengruppen in wachsendem Maße auf den technologischen Wandel und die Ausdehnung der Marktmechanismen auf alle Lebensbereiche konzentrieren, ein Ansatz, der die warenförmige Umgestaltung aller Lebensbereiche vorantreibt. Dennoch ist die Vorstellung, dass der Markt als solcher eine ökologische Effektivität vorantreiben und die Entwicklung grüner Technologien stimulieren würde und damit die menschlichen Einwirkungen auf die Umwelt reduzieren könnte, schon seit langem diskreditiert. Das Wachstum der Öko-Technologien hat keine signifikante Verkleinerung des ökologischen Fußabdruckes der Menschheit herbeigeführt. Marktinstrumente – etwa handelbare Emissionsrechte oder Ökosteuern – haben keine nennenswerte Reduktion gebracht. Stattdessen erweisen sie sich zum Teil weniger als umweltpolitisches Instrument, sondern als Tätigkeitsfeld der organisierten Kriminalität.¹⁷

Im UN Jahr der Biodiversität bietet die EU ein ernüchterndes Beispiel für die allgemeinen Nord-Süd-Verhältnisse: Sie nimmt an den offiziellen Ritualen teil, zeigt sich betroffen, ignoriert in Wirklichkeit aber die Probleme. Das spiegelt sich speziell in der EU-Handelspolitik wider, wo z.B. das Strategiepapier *Global Europe* eine aggressive Exportwachstumspolitik vorzeichnet, und ebenso die Politik der landwirtschaftlichen Monopolisierung und der korrespondierenden Orientierung auf Agrartechnologien, durch die die EU seit Längerem zu einem bedeutsamen Global Player bei der Zerstörung der Biodiversität geworden ist.

Die ökologische Dimension der globalen Ungerechtigkeit manifestiert sich in einem Materialfluss vom globalen Süden in den Norden. Dieser wird begleitet von einer wachsenden Biopiraterie seitens des globalen Nordens, die im Namen der geistigen Eigentumsrechte betrieben wird. Auf der Seite des globalen Südens beharrte die *Endgültige Erklärung der Weltkonferenz der Völker über Klimawandel und die Rechte der Mutter Erde* (beschlossen im April 2010 in Cochabamba, Bolivien) auf Artikel 2 der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, die die Stabilisierung der Klimagase in der Atmosphäre auf einem Niveau einklagt, das gefährliche anthropogene Zusammenhänge mit dem Klimasystem verhindern soll. Sie forderte konkret, dass »die entwickelten Länder als Hauptverursacher des Klimawandels in Bezug auf ihre historische Verantwortung die Klimaschuld in all ihren Dimensionen als die Basis für eine gerechte, effektive und wissenschaftlich basierte Lösung des Klimaproblems anerkennen und würdigen müssen.«

Die führenden Volkswirtschaften sind offensichtlich nicht in der Lage, die globale ökologische Krise effektiv zu bekämpfen. Sie haben keinerlei Fortschritte gemacht, nicht einmal bei den recht einfachen Zielsetzungen, die sich auf das Klima, die Energie und die Ressourcenpolitik beziehen, ganz abgesehen davon, was komplexere Fragen wie die abnehmende Biodiversität und die zunehmende Bodenverödung betrifft. Um die in der Vergangenheit bereits verlorenen Dekaden seit den Stockholm-, Rio- und Johannesburg-Konferenzen zu beenden, muss eine neue Initiative gestartet werden. Eine bedeutende und substantielle Initiative für eine erhebliche Verringerung des ökologischen Fußabdruckes der Menschheit und gegen die weiter wachsende Spaltung zwischen Nord und Süd ist dringend erforderlich, wenn die drohende

¹⁷ EUROPOL (2009) berichtet, dass bis zu 90 aller ETS Markttransaktionen Teil krimineller Konzepte waren.

Katastrophe doch noch abgewendet werden soll.¹⁸ Wenn sich Europa klar zu seiner politischen Verantwortung für eine schnelle Reduktion des eigenen ökologischen Fußabdrucks bekennen und selbst entsprechende Maßnahmen umsetzen würde, könnte es im Weltmaßstab die Initiative ergreifen. Damit wären sogar Vorteile verbunden, nicht nur eine technologische Führungsposition, wie Befürworterinnen und Befürworter eines »grünen Wachstums« betonen. Europa könnte auch politisch und ökonomisch als Wegbereiter für strukturelle Veränderungen profitieren.

Betrachtet man das Ausmaß des erforderlichen ökologischen Umbaus und der Reparaturarbeiten, würde eine derartige europäische Wendung zugleich neue Möglichkeiten für stabile Beschäftigung eröffnen, relativ unabhängig vom industriellen Zyklus. Hierfür wären auch eine interne Ressourcenpolitik und externe Politiken erforderlich, die auf Frieden und internationale Kooperation ausgerichtet sind.

Kasten 3: Europa 2020 – Die Lissabon-Strategie auf Wiedervorlage

Europa 2020 ist die EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung für das kommende Jahrzehnt. Deren Vorgänger – die *Lissabon-Strategie* 2000-2010 – ist nach Wahrnehmung der meisten Beobachterinnen und Beobachter gänzlich gescheitert. Warum diese scheiterte und welche Lehren daraus für die neue Strategie gezogen werden sollten – dazu gab es weder im Europäischen Rat noch in der breiteren Öffentlichkeit eine ernsthafte Debatte. Die Europäische Kommission bemerkt lapidar, dass die Ziele der *Lissabon-Strategie* nicht erreicht wurden. Die EU befände sich aber in einer noch sehr viel schwierigeren Lage, wenn es diese Strategie nicht gegeben hätte. Dass deren Ziele nicht erreicht wurden, wird mit den gleichen »Erklärungen« beantwortet wie bei der Halbzeitbilanz der *Lissabon-Strategie* im Jahr 2005: Zu viele Ziele (28 bis zum Jahr 2005, elf nach dem darauf folgenden »Neustart«). Dadurch habe es keine wirkliche Schwerpunktsetzung gegeben. Zudem hätten sich die Mitgliedstaaten auch zu wenig dabei angestrengt, die Strategie umzusetzen.

Unserer Ansicht nach trug die *Lissabon-Strategie* erheblich zur Entwicklung der Finanz- und Wirtschaftskrise bei.¹⁹ Die Ansteckung durch »Giftpapiere« konnte sich zwischen August 2007 und 2009 eben auch deshalb so schnell verbreiten, weil die Deregulierung und Liberalisierung der Finanzmärkte in der EU durch die *Lissabon-Strategie* und den *Finanzmarktaktionsplan* des damaligen EU-Kommissars Frits Bolkestein drastisch vorangetrieben worden war. Hier liegen die Wurzeln der Finanzmarktkrise in Europa. Die *Lissabon-Strategie* hatte sich dem Ziel verschrieben, die Liberalisierung der Märkte und den »Unternehmergeist« in Europa zu fördern. Das Ergebnis waren Spekulationsblasen: Zuerst die »New Economy« (Internet, Finanzwirtschaft 2000/2001) und dann in der Bauwirtschaft, dem Immobiliensektor und bei den Konsumentenkrediten (2006-2009). Als die Spekulationsblasen platzten, kam auch die »Realwirtschaft« unter die Räder.

Die Europäische Kommission gesteht nun ein, dass die *Lissabon-Strategie* – »im Nachhinein betrachtet« – besser hätte organisiert werden müssen, »um sich auf kritische Entwicklungen zu konzentrieren, wie z. B. eine robuste Finanzmarktaufsicht, Spekulationsblasen und kreditgetriebenen Konsumrausch.«²⁰ Doch in Zeiten, als sich die Spekulationsblasen aufbauten und entwickelten, galten sie der Kommission als Beleg dafür, dass die *Lissabon-Strategie* funktioniere. Der kreditgetriebene Konsumrausch wurde in einigen Ländern als Zeichen eines robusten Wirtschaftswachstums interpretiert.

¹⁸ Wir sind uns klar darüber, dass diese weiten Kategorien spezifiziert werden müssen, speziell, dass die Mehrheit der Weltarmut nicht mehr in armen Ländern lebt, sondern in Schwellenländern. Daher ist die Formulierung Norden und Süden keine geografische Terminologie, sondern bezieht sich auf soziale Gruppen. Die globale Konsumentenklasse konstituiert diesen Norden, obwohl ein Drittel von ihr im geographischen Süden lebt. Und der Süden hat seine Geldbeutel in den reichen Ländern des geografischen Nordens geparkt.

¹⁹ Vgl. *EuroMemorandum 2009/10*, Kasten 2, Die Lissabon-Strategie 2000-10: Scheitern auf der ganzen Linie.

²⁰ Commission staff working document, 2.2.2010, »Lisbon Strategy evaluation document« (SEC(2010)0114).

Die neue *Europa 2020* Strategie ist genau wie zuvor die *Lissabon-Strategie* von der Manie von »mehr Wachstum« und »Wettbewerbsfähigkeit« besessen – jetzt aber neu verpackt als »intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum«. Die Kommission schlug für die neue Strategie fünf Leitziele vor, die der Europäische Rat am 17. Juni 2010 in Brüssel nach einigem Hin und Her dann auch beschloss. Kommission und Rat wollten auf diese Weise einen neuen »Realismus« bekunden – weniger Ziele und einen pragmatischeren Ansatz. Die *Europa 2020* Ziele sind im Wesentlichen von den Zielen der alten *Lissabon-Strategie* abgeleitet:

- Erreicht werden soll eine **Gesamtbeschäftigungsquote von 75%**, bezogen auf die Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 64 Jahren (Lissabon-Ziel: 70%, bezogen auf die Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren).
- Ein **Innovationsziel**: die Investitionen in Forschung und Entwicklung sollen auf 3% des EU Bruttoinlandsprodukts ansteigen (wie zuvor bei der *Lissabon-Strategie*).
- Eine Verpflichtung auf die von der EU zuvor schon beschlossenen **Energie- und Klimaschutzziele**, d.h. der Ausstoß von Treibhausgasen soll um 20% reduziert, die Energieeffizienz um 20% gesteigert und der Anteil der erneuerbaren Energieträgern an der Stromerzeugung auf 20% wachsen.
- Ein **Bildungsziel**, um die **Schulabbrecherquote** nach der Sekundarstufe auf **unter 10%** zu drücken (wie zuvor bei der *Lissabon-Strategie*) und **den Anteil von Personen mit abgeschlossener Hochschulausbildung auf 40%** zu erhöhen (neu aufgenommenes Ziel).
- Ein **Armutsvermeidungsziel**, d. h. im Jahr 2020 sollen 20 Millionen Personen weniger unterhalb der Armutsgrenze leben müssen als im Jahr 2010.²¹

Die Steigerung der Beschäftigungsquote in der EU wurde bis zum Jahr 2008 im Wesentlichen durch das Wachstum atypischer, häufig prekärer Beschäftigungsverhältnisse erreicht. Ist es angemessen, das Ziel einer Steigerung der Beschäftigungsquote einfach so zu bestätigen, ohne zumindest die Frage der Qualität der geschaffenen Arbeitsverhältnisse aufzuwerfen? Ähnliche Fragen könnten auch bei anderen *Europa 2020* Leitzielen gestellt werden. Nehmen wir z.B. das Innovationsziel von 3% des BIP für Forschung und Entwicklung (F&E): bei den öffentlichen Investitionen in F&E liegen die USA, Japan und die EU gleichauf bei 1%. So lautet die eigentlich entscheidende Frage: Warum sind die F&E-Investitionen der Unternehmen in der EU in den letzten zehn Jahren nicht hinreichend gestiegen, und welche Maßnahmen wären erforderlich, um hier Abhilfe zu schaffen?

Wir wollen auch daran erinnern, dass zu Beginn der *Lissabon-Strategie* im Jahr 2000 viel über das Ziel geredet wurde, die Armut (und insbesondere Kinderarmut) bis zum Jahr 2010 gänzlich zu überwinden. Inzwischen hat sich die Zahl der vom Armutsrisiko betroffenen Personen in der EU27 aber erhöht, und mit fortdauernder Wirtschaftskrise und Stagnation in vielen EU-Ländern und dem bereits eingeleiteten Kahlschlag bei öffentlichen Ausgaben werden es voraussichtlich nochmals mehr. Die Kommission tritt schon leise den Rückzug an: Die EU-Politiken zum Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung orientieren sich an der Frage, »wie gewährleistet werden kann, dass Wachstum und Beschäftigung möglichst vielen Menschen zugute kommen. Menschen in Armut sollen sich aktiv am gesellschaftlichen Leben beteiligen können.«²² Hier geht es vielleicht um den besseren Zugang armer Menschen zu Grundversorgung und öffentlichen Diensten, aber ein »entscheidender Beitrag zur Überwindung von Armut«, wie noch vom EU-Gipfel von Nizza verkündet, scheint in der *Europa 2020* Strategie nicht länger ein zentrales Ziel zu sein.

²¹ Der Eurostat-Definition der Armutsschwelle – Einkommen von weniger als 60% des Median-Äquivalenzeinkommens der Haushalte – zufolge waren in 2008 rund 84 Millionen Personen in der EU von Armut betroffen. Im Rahmen der beschlossenen *Integrierten Leitlinien Europa 2020* legt der Europäische Rat unter Zuhilfenahme weiterer Armutsindikatoren die Zahl der von Armut in der EU Betroffenen in 2010 bei 120 Millionen zugrunde.

²² Mitteilung der Kommission: Arbeitsprogramm der Kommission für 2010 – Jetzt handeln, vom 31.3.2010, KOM (2010) 135 endg., Teil I.

Die Gleichstellung der Geschlechter war ein Kernpunkt der *Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)* in ihrer ersten Phase 1997-2002. Deren Status wurde durch die Annahme der *Lissabon-Strategie* bekräftigt. Dies hatte seine (wirtschaftspolitischen) Gründe: die Gleichstellungspolitik könne dazu beitragen, die Beschäftigungsquote von Frauen zu steigern und damit auch die Gesamtbeschäftigungsquote. Angesichts der »demografischen Überalterung der Gesellschaft« und der damit verbundenen Notwendigkeit, neue Finanzierungsquellen für die Sozialsysteme zu erschließen, könne mehr Beschäftigung von Frauen der zu erwartenden Schrumpfung des Arbeitskräfteangebots entgegen wirken.

Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 1996 das so genannte Gender Mainstreaming als neues strategisches Instrument für die Förderung von Gleichstellungspolitik propagiert. Die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Beschäftigung und Gender Mainstreaming (in allen Politikbereichen) erreichten beim Ratsgipfel von 2002 in Barcelona den Höhepunkt des politischen Interesses und Engagements der EU. Dort wurden quantitative Ziele zur Versorgung mit Kinderbetreuungseinrichtungen bis zum Jahr 2010 beschlossen. Mit der Revision der *Lissabon-Strategie* und der *EBS* im Jahr 2005 verloren die Gleichstellung der Geschlechter und auch der Gender Mainstreaming-Ansatz bereits an Bedeutung.

Jetzt sind beide nahezu unsichtbar geworden. Gender Mainstreaming und die Barcelona-Ziele zur Kinderbetreuung werden weder in den Schlussfolgerungen des Rates zur *Europa 2020* Strategie noch in den Integrierten Leitlinien *Europa 2020* erwähnt. In den Leitlinien finden sich nur einige wenige, allgemein gehaltene Aussagen zur Förderung der Gleichstellung, ohne konkrete Zielvorgaben.

Der Europäische Rat betonte in seinen Schlussfolgerungen, dass weitere Politikfelder eng mit der *Europa 2020* Strategie verbunden werden sollen: »Engpässe« für das Wirtschaftswachstum sollen durch eine Vertiefung des liberalisierten EU Binnenmarkts beseitigt und eine außenwirtschaftliche Dimension der Strategie im Geist der *Global Europe Agenda* entwickelt werden, um weltweit Märkte für EU-Unternehmen zu öffnen und deren Interessen zu befördern.

Unter dem Strich ist *Europa 2020* somit eine abgespeckte Variante der *Lissabon-Strategie*. Aus deren Scheitern werden offensichtlich keinerlei Lehren gezogen. Bloße Rhetorik über eine »grünere Wirtschaft« und den Aufbau einer »integrativen Gesellschaft« hilft da nicht viel weiter. Auf der anderen Seite hat die EU bereits Ende 2009 ihre »Ausstiegsstrategie« aus Konjunkturstützungsmaßnahmen beschlossen. Sie verschärft die Regeln des *Stabilitäts- und Wachstumspakts* und verpflichtet ihre Mitgliedstaaten, durch eine harte Austeritätspolitik die gestiegenen Haushaltsdefizite schnellstmöglich zurückzuführen. Alle Mitgliedstaaten, außer Zypern, haben bereits drastische Kürzungen bei öffentlichen Ausgaben, bei öffentlichen Diensten und im Gesundheitswesen, bei Renten, Löhnen im öffentlichen Sektor usw. eingeleitet. Viele Mitgliedstaaten erhöhen im Gegenzug Mehrwertsteuern, Sozialabgaben für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und das gesetzliche Rentenalter.

Vor diesem Hintergrund lautet die Gretchenfrage zu *Europa 2020*: Woher sollen denn die nötigen Investitionen für Armutsbekämpfung, Innovation, Ressourceneffizienz, Bildung usw. kommen, um auch nur die wenigen und bescheidenen Leitziele der Strategie erreichen zu können? Mit der harten Kürzungspolitik der Mitgliedstaaten können diese ja schlichtweg nicht mehr aufgebracht werden – egal, wie ehrgeizig oder nicht die *Europa 2020* Zielvorgaben auch gefasst sein mögen.

2 Kritik an der EU-Politik: Der Sparkurs ist keine Lösung

2.1 Ernsthafte Finanzmarktreformen? – Fehlanzeige

Seit Beginn der Finanzkrise tendiert die Wirtschaftspolitik in der EU mehr und mehr zu nationalen Lösungsansätzen, wie die europäische Antwort auf die griechische Schuldenkrise veranschaulicht: Erstens wurde die Krise, als sie Anfang des Jahres 2010 ihren Lauf nahm, ausschließlich als *griechische* Krise behandelt. Das Hauptaugenmerk lag auf dem Umfang der Defizite, das vorhergehende Regierungen unterschätzt bzw. heruntergerechnet hatten; zudem wurde das Defizit auf die überhöhten öffentlichen Ausgaben zurückgeführt (tatsächlich lagen die Ausgaben aber nahe am EU-Durchschnitt, während die Steuerbasis und damit die Steuereinnahmen hingegen sehr gering ausfielen). Dem engen kausalen Zusammenhang der sich ausbreitenden Krise zwischen dem griechischen – oder auch spanischen und portugiesischen – Leistungsbilanzdefizit und den Überschüssen Nordeuropas, speziell Deutschlands, wurde keinerlei Beachtung geschenkt. Da die Defizite der Peripheriestaaten in erheblichem Maße von den nordeuropäischen Banken finanziert worden waren – die Banken in Deutschland und Frankreich hatten jeweils ausstehende Kredite in Höhe von ca. 500 Mrd. Dollar (siehe Tabelle 1) – waren diese Länder ebenfalls schwer von den Auswirkungen auf ihr Bankensystem betroffen.

Zweitens verstrich, als die Griechenland-Krise im April ihren Höhepunkt erreichte, eine lange Phase der Untätigkeit und Lethargie, in der die Regierungen der Eurozone eine adäquate Antwort schuldig blieben. Das Ergebnis dieser Verzögerung war eine verstärkte Spekulation gegen griechische Staatsanleihen, gegen Bankaktien und – hochgradig kritisch – gegen den Euro. Letztendlich waren es die Attacken gegen den Euro, die die höchst sturen Mitglieder der Eurozone wachrüttelten. In der Folge stimmten sie einer zukünftigen Unterstützung Griechenlands zu und als sich abzeichnete, dass dies unzureichend sein würde, akzeptierten sie auch die Errichtung der 440 Mrd. Euro schweren Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (European Financial Stability Facility, EFSF). Dennoch wirkte sich die verzögerte Reaktion äußerst negativ aus. Sie führte zu einer Krisenatmosphäre und so wurden Bedingungen festgelegt, die Griechenland, Spanien und Portugal zu deutlichen Haushaltseinschnitten und Lohnkürzungen zwangen. Kurz darauf kündigten die größeren Länder nach und nach ihre eigenen großen Sparprogramme an. Die Schuldenkrise im Mai 2010 markiert daher einen Wendepunkt, da die meisten Beschäftigten in der Eurozone – im Gegensatz zu jenen in den USA – bis dahin relativ gut vor den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise geschützt gewesen waren.²³

Ein dritter Störfaktor der Schuldenkrise war die Einbeziehung des IWF. Auf Beharren Deutschlands, aber gegen eine anfängliche Opposition der EZB, steuert der IWF einen Teil der Finanzierung für das 110 Mrd. Euro-Hilfspaket für Griechenland bei. Zudem spielt er eine Schlüsselrolle bei der Kontrolle Griechenlands hinsichtlich der Umsetzung der verhängten Auflagen. Als die Krise im Jahr 2008 einige EU-Mitgliedsländer wie Ungarn und Lettland traf, die nicht Mitglieder der Eurozone sind, wurden diese von der EU unverantwortlicherwei-

²³ Das Platzen der Immobilienpreisblase hat in Spanien bereits zu einem steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt und in Irland wurden die Löhne wie auch die öffentlichen Ausgaben infolge der enormen Bankenrettungsprogramme erheblich zurückgefahren.

se an den IWF verwiesen. Obgleich die EU einen Teil der Finanzierung zur Verfügung gestellt hatte, mussten die Länder die traditionellen IWF-Forderungen für eine harte Kürzungspolitik erfüllen. Tatsächlich waren die verhängten Auflagen so schwerwiegend, dass die ungarische Regierung im Juli 2010 die mit dem IWF geführten Verhandlungen über eine Verlängerung der Unterstützung abbrach. Mit der Unterstützung von Griechenland hat sich der IWF schließlich zum ersten Mal bei der Festlegung der politischen Rahmenbedingungen eines Eurozonen-Landes eingemischt. Diese Intervention stellt eine große Herausforderung für eines der erklärten Ziele der Währungsunion dar, nämlich die Stärkung der politischen Autonomie Europas.

Die Vorschläge für eine Reform der Finanzaufsicht sind ein weiterer besorgniserregender Bereich. Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise bestand weitgehender Konsens, dass grundlegende Veränderungen vollzogen werden müssten. Im Verlauf des Jahres 2010 wurden in der EU, den USA und auf internationaler Ebene Reformen eingebracht oder verabschiedet, die gemäß der Vorschläge der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich veränderte Eigenkapitalbestimmungen vorsehen, die unter dem Namen *Basel III* bekannt sind. Auf allen drei Ebenen haben die Banken massiv Lobbyarbeit betrieben – mit bemerkenswertem Erfolg. Die Regelungen sind alle extrem moderat ausgefallen. Erstaunlicherweise sind die in der Eurozone eingeführten Vorgaben sogar noch schwächer ausgefallen als jene in den USA.

Die in der Eurozone erstmalig im Jahr 2009 vorgebrachten Vorschläge für eine neue Architektur der europäischen Finanzaufsicht sind im September 2010 verabschiedet worden. Diese sehen die Schaffung verschiedener Kollegialorgane vor, um die Aufsicht zu koordinieren. Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken wird, unter dem Vorsitz des EZB-Präsidenten mit Sitz in Frankfurt, das Monitoring der Finanzrisiken der Makroebene verantworten. Das Europäische Finanzaufsichtssystem (ESFS) besteht aus drei neuen Einrichtungen, die sich aus Repräsentantinnen und Repräsentanten der jeweiligen nationalstaatlichen Einrichtungen zusammensetzen, um die Beaufsichtigung der Unternehmensebene zu koordinieren: die Europäische Bankaufsichtsbehörde (mit Sitz in London), die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde (Paris) und die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (Frankfurt). Im September 2010 wurden auch Vorschläge auf den Weg gebracht, um die Märkte für Derivate und Leerverkäufe zu regulieren. Diese sehen im Wesentlichen vor, dass jeglicher Derivathandel an eine zentrale Stelle gemeldet werden müsse; die Behörden wären dann mit der Macht ausgestattet, Leerverkäufe zeitweilig zu unterbinden (in Deutschland ist das im Mai 2010 eingeführt worden); sie sehen weiter vor, dass Händler von Derivaten eine Clearingstelle einschalten müssten. Als Folge der Druckausübung von Großunternehmen werden allerdings Ausnahmen möglich sein. Schließlich stimmten die EU-Finanzminister im Oktober 2010 einem völlig verwässerten Regulierungspaket für Hedgefonds zu.

Auch in den USA war der *Dodd-Frank Wall Street and Consumer Protection Act*, der im Juni 2010 vom Kongress verabschiedet wurde, sichtbar verwässert worden – im Zuge des vergeblichen Versuchs, die Unterstützung der Republikaner zu gewinnen. Im Kern sind die folgenden Punkte vorgesehen: Übertragung der Verantwortung für die Aufsicht aller systemisch relevanten Finanzinstitute auf die US-Notenbank Federal Reserve und Gründung eines Rates für systemische Risiken, dem der Finanzminister vorsitzt; Restriktionen für den Eigenhandel der Banken (die so genannte Volcker Rule); die Schaffung eines Amtes für Verbraucherschutz in Finanzangelegenheiten; die Übertragung der Aufsicht der Rating Agenturen an die Wertpapier- und Börsen-Aufsicht (SEC); eine Bestimmung, dass Hedgefonds mit mehr als

150 Mio. Dollar Eigenkapital bei der SEC registriert werden müssen; Restriktionen für den Derivathandel durch Banken, der zudem durch eigenständig finanzierte Tochterunternehmen durchgeführt werden muss; und Gebühren für die Abwicklung von bankrotten Finanzinstituten, mit denen Anteilseigner rausgedrängt, Vorstände gefeuert und Kreditgeber von der Regierung ausbezahlt werden, die Kosten aber vom Finanzsektor aufgefangen werden.

Noch fallen die europäischen Reformen in mehrfacher Hinsicht hinter die sanften US-Reformen zurück. Der Europäische Rat für Systemrisiken wird im Unterschied zum *US Systemic Risk Council* nicht über eine bindende Entscheidungsgewalt verfügen, gleiches gilt auch für die drei Aufsichtsbehörden, es sei denn, dass der Notfall ausgerufen wird, aber auch dann sind die Kompetenzen stark beschränkt. Folglich werden die großen Finanzinstitute, die in ganz Europa operieren, weiterhin durch nationalstaatliche Behörden kontrolliert. Zweitens werden die europäischen Banken nicht dazu gezwungen, das kommerzielle Bankgeschäft vom Investmentbanking zu trennen. Daher wird es auch keine Restriktionen für spekulative Aktivitäten (Eigenhandel) geben. Drittens umfasst die Vereinbarung zur Regulierung der Hedgefonds nicht deren Verwaltung und Beaufsichtigung durch die Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde, anders als dies in den USA der *Dodd-Frank Act* für die Securities and Exchange Commission vorsieht. Viertens sind die europäischen Vorschläge zur Kontrolle der Kredit-Rating-Agenturen äußerst vage: Sie sollen die Konkurrenz zwischen den Agenturen fördern und sie einer stärker zentralisierten Aufsicht unterwerfen. Und schließlich hat die EU keinen klaren Mechanismus für den Umgang mit systemisch wichtigen Großbanken geschaffen, die von Problemen befallen sind. Stattdessen diskutiert die EU, inwiefern der Gebrauch so genannter Wandelanleihen, die in einer Krise automatisch Eigenkapital zuführen, den Banken zusätzliches Kapital bereitstellen könnten, wenn diese von Insolvenz bedroht sind.

Befürworter der EU-Maßnahmen argumentieren, dass dies ein Schritt in Richtung einer stärkeren Kooperation in Europa sei. Das heutige Bankengeschäft dort ist – wie in den USA – nun noch stärker konzentriert als vor der Krise. Letztlich profitieren die Banken, die die Krise überlebt haben, von den riesigen Subventionen, da sie zu sehr günstigen Konditionen Geld bei der EZB leihen können und in ein ganzes Set von Finanzpapieren, einschließlich Staatsanleihen, investieren können, die ihnen einen garantierten Gewinn bescheren. Mittlerweile haben sie auf den Wertpapier- und auf Derivatmärkten aggressive Handelspositionen eingenommen, da sie wissen, dass es keine ernsthafte Politik gibt, um mit Institutionen umzugehen, die »zu groß sind, um bankrott zu gehen«. Der Staat wird zwangsläufig intervenieren und sie im Falle schwerwiegender Verluste mit Subventionen unterstützen.

Die neuen internationalen Bankrichtlinien, die unter dem Namen *Basel III* bekannt sind, wurden nach fast einem Jahr andauernden Hickhacks im September 2010 verabschiedet. Sie stellen den Versuch dar, die Banken dazu zu zwingen, sich selbst vor der Gefahr eines Zusammenbruchs zu schützen. Die Richtlinien sind im Vergleich zu den ursprünglichen Vorschlägen bemerkenswert schwach ausgefallen – Bankenlobbyisten hatten gewarnt, dass diese das Wirtschaftswachstum bremsen würden. Die neuen Richtlinien sehen vor, dass die Eigenkapitalrücklagen der Banken auf bis zu 7% der nach Risiko gewichteten Anlagen angehoben werden: Die Basisreserve wurde von 2% auf 4,5% erhöht, und ein neuer Puffer, der in Phasen der Prosperität aufgebaut werden soll, kommt mit 2,5% hinzu. Die Richtlinien umfassen außerdem eine Anforderung, dass die Banken einen höheren Anteil an liquiden Mitteln halten müssen, was starke Kontroversen ausgelöst hat. Allerdings werden diese Instrumente hauptsächlich aufgrund des Drucks der europäischen Institutionen über einen Zeitraum bis zum Jahr 2018 eingeführt. Bis dahin könnten sich allerdings schon wieder neue Krisen entfaltet haben.

Insgesamt ist der ganze Ansatz weitgehend eine Weiterführung des alten Regelwerks, bekannt als *Basel II*, das durch die Krise in Verruf gekommen war. Das Vertrauen auf Mindesteigenkapitalquoten hat zum Ausnutzen regulatorischer Unterschiede (Regulierungsarbitrage) geführt, indem Geschäfte auf andere unregulierte Finanzinstitute verlagert wurden; und indem man durch *Basel II* den Großbanken die Nutzung komplizierter Modelle erlaubte, um deren eigenen Risiken selbst abzuschätzen. Man stattete sie also mit einem enormen Vorteil aus – ganz zu schweigen von der Tatsache, dass die Großbanken eindeutig ihre *Unfähigkeit* bewiesen haben, die eigenen Risiken realistisch einzuschätzen und zu beherrschen.

Die Macht des Finanzsektors hat sich durch die Finanzkrise keineswegs verringert und wird auch durch die neuen EU Reformen oder die neuen internationalen Richtlinien *Basel III* nicht ernsthaft begrenzt werden. Viele Großbanken haben im letzten Jahr bereits wieder hohe Profite ausgewiesen. Die Fähigkeit des Finanzsektors, die demokratischen Institutionen zu umgehen, ist während der griechischen Krise durch die Spekulationen – sowohl gegen die griechischen Staatsanleihen als auch gegen den Euro – eindeutig demonstriert worden. Obwohl die Krise das System der Vertrauensregulierung, das auf Mindesteigenkapitalquoten beruht, eindeutig diskreditiert hat, wurde es verstetigt und die Minimalreformen werden auch in Zukunft nicht gegen neuerliche Krisen schützen können.

2.2 Stabilitätspakt angesichts gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte überfordert

Die Europäische Kommission hat eingeräumt, dass die Krise und die darauf folgende Rezession die seit der Jahrhundertwende erzielten Beschäftigungsgewinne zunichte gemacht haben. Der in diesem Zeitraum geltende Lissabon-Vertrag sollte die EU-Wirtschaft durch eine marktorientierte Integration, Deregulierung von Geschäftszweigen und so genannte Struktur-reformen auf dem Arbeitsmarkt transformieren und dynamisieren. Dies hätte mit Sicherheit die Position der ohnehin schlecht bezahlten und schutzlosen Beschäftigten weiter geschwächt. Die Behauptung der Kommission, die *Lissabon-Strategie* sei ein Erfolg gewesen, ist in Wirklichkeit völlig unhaltbar – die kurzzeitigen Beschäftigungsgewinne spiegelten zum größten Teil nicht eine verbesserte Wirtschaftsweise, sondern den leichteren Zugang zu Krediten in den schwächeren Ländern wider, unterstützt durch einen völlig unrealistischen Blick auf Kreditnehmer und Gläubiger und ebenso auf das Funktionieren der Eurozone und deren Fähigkeit, auf positive Weise mit Ungleichgewichten umzugehen. Dieser unrealistische Blick führte in einigen Volkswirtschaften zu Spekulationsblasen, da den Kreditnehmern große Kapitalgewinne und den Gläubigern zugleich solide Sicherheiten versprochen wurden.

In der Tat waren die europäischen Eliten größtenteils für diese Ungleichgewichte verantwortlich. Es wurde nichts unternommen oder auch nur in Betracht gezogen, um die sich vertiefenden Disparitäten in der Eurozone anzugehen. Der *Stabilitäts- und Wachstumspakt* stellt den einzigen Versuch einer gesamtwirtschaftlichen Koordinierung dar, der allerdings – mit Ausnahme der einseitigen Förderung geradezu exzessiv restriktiver Haushaltspolitiken – effektiv keinerlei Hebelwirkung entfaltet hat, um den sich vertiefenden Ungleichgewichten entgegenzusteuern. Der vollständige Fehlschlag dieser Politik hat die Kommission nicht davon abhalten können, sie fortzuführen. Die Kommission verlangt in ihrer Agenda für das neue Jahrzehnt (*Europa 2020*) eine weitgehend identische Fortsetzung des gleichen restriktiven Paradigmas, das die wirtschaftliche Entwicklung seit mehr als 20 Jahren behindert hat:

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt bietet den richtigen Rahmen für die Durchführung fiskal-politischer Ausstiegsstrategien. Die Mitgliedstaaten sind im Begriff, derartige Strategien in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen zu konzipieren. In den meisten Ländern dürfte

der fiskalpolitische Konsolidierungskurs normalerweise 2011 einsetzen. In der Regel sollten die Haushaltsdefizite bis 2013 wieder unter die Grenze von 3% des BIP gebracht sein.

Für diesen Zeitplan wird kein rationaler Grund angeführt, auch nicht für das endgültige Zieldatum im Jahr 2013. Mit einem öffentlichen Defizit der EU von 7,2% des BIP im Jahr 2010 (6,6% in der Eurozone) ist dieser Vorschlag vollständig unpraktikabel. Es gibt längst keinen Grund mehr, die Verschuldung des öffentlichen Sektors im Kontext des *Stabilitäts- und Wachstumspaktes* zu behandeln, der offensichtlich vollständig dysfunktional ist. Wie bereits ausgeführt, wiesen einige der Länder, die am meisten von der Krise betroffen waren, wie z.B. Spanien und Irland, bis zum Jahr 2007 Budgetüberschüsse aus. Die Haushaltsdefizite sind eine Folge der Krise, nicht deren Ursache. Daher verschleiert der Umschwung in vielen offiziellen Diskussionen – weg von geringen öffentlichen Ausgaben hin zur Zurückeroberung der sozialen Kontrolle über die Finanzen – die zentralen ökonomischen und politischen Probleme.

Die EU hat mit dem so genannten *Europäischem Konjunkturprogramm* im Jahr 2008 zwar einen allgemeinen EU-weiten Schritt in Richtung Konjunkturpakete unternommen. Dies hat allerdings nichts weiter bewirkt als einen EU-Stempel auf die sehr begrenzten nationalstaatlichen Maßnahmen, die in den größeren Ländern bereits in Angriff genommen wurden. Keinerlei Unterstützung gab es indessen für Länder, wie zum Beispiel Irland, in denen die Einschnitte durch die Finanzkrise so schwerwiegend waren, dass derartige Programme nur schwer oder gar nicht finanziert werden konnten. Als die allgemeine Rezession gegen Ende des Jahres 2008 einsetzte, kam die EZB dieser Position entgegen und führte eine Reihe von speziellen Maßnahmen ein, um die Liquidität für den Finanzsektor wie auch für die Regierungen der Mitgliedstaaten zu verbessern. Diese politischen Maßnahmen wurden aber später und in geringerem Ausmaß verabschiedet als durch die Federal Reserve, obwohl die Rezession in der EU tiefer war und länger andauerte als in den USA. Die neue Europäische Kommission hat nun eine drastische Kehrtwende vorgenommen, wieder weg von den begrenzten und zeitlich befristeten Unterstützungsmaßnahmen hin zu einem schnellen »Ausstieg« aus den öffentlichen Haushaltsdefiziten als Schlüsselkomponente ihrer 2020-Agenda für das kommende Jahrzehnt.

Im Jahr 2010 wurden weitere Notprogrammen eingeführt, als Griechenland am Rande des Abgrundes stand und sich einige weitere Regierungen anderer Mitgliedstaaten nur zu hohen Zinsen Geld beschaffen konnten (siehe Kap. 1.1). Kurzfristig verringern diese Arrangements das Risiko der Zahlungsunfähigkeit Griechenlands und der anderen Mitgliedsländer in akuten finanziellen Schwierigkeiten, sie sind aber nur auf drei Jahre begrenzt. Zur Lösung der chronischen Überschuldung tragen sie kaum etwas bei.

Es ist beabsichtigt, die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (European Financial Stability Facility, EFSF) dann durch einen dauerhaften Krisenlösungsmechanismus zu ersetzen. Auf Drängen der deutschen Regierung soll dies durch eine Überarbeitung des Vertrags erfolgen. Die zukünftige Funktionsweise des Mechanismus ist noch nicht festgelegt. Die deutsche Regierung drängt auf zwei noch restriktivere Lösungen zur Begrenzung der öffentlichen Ausgaben und der Kreditaufnahme sowie auf umfassende automatische Sanktionen für Mitgliedsländer, die diese Regeln verletzen.

Die deutsche Regierung hat in ihrem Bestreben, fiskalische Transferzahlungen zu verhindern, angekündigt, die bereits geltenden Regelungen im Falle einer Zahlungsunfähigkeit von Regierungen der Eurozone zu ergänzen und einen Mechanismus zu installieren, der Staatsschulden so umschuldet, dass auch private Kreditgeber mit den Verlusten belastet werden. Diese An-

kündigung hatte nicht beabsichtigte Auswirkungen: Besitzer von irischen, portugiesischen und griechischen Papieren – darunter auch viele nordeuropäische Banken – nahmen an, dass diese Absichten nach dem Auslaufen der EFSF im Jahr 2013 umgesetzt würden. Daraufhin verlangten die Kreditgeber von den Krisenstaaten sofort höhere Zinsen. Zusätzlich hatte die EZB selbst, die reichlich Kredite für die irischen, spanischen und portugiesischen Banken bereitgestellt hatte, mit Nachdruck dafür plädiert, dass es für die EU und die Mitgliedstaaten nun an der Zeit sei, Verantwortung zu übernehmen, auch um eigene Engagements bei zukünftigen Zahlungsunfähigkeiten zu verringern. Zahlungsunfähigkeit ist ein Ereignis, das, ähnlich wie eine Abwertung, nur schwer vorhergesagt werden kann. Mit Deutschland haben wir einen – zugegebenermaßen großen und machtvollen – Mitgliedstaat, der die bevorstehende Zahlungsunfähigkeit seiner kleineren und schwächeren Partner verkündet, ein in der Tat kein vorbildliches Beispiel für das Zusammenwachsen der EU.

Der Europäische Rat vom Oktober 2010 hat einen Bericht der *Task Force on Economic Governance* zur Kenntnis genommen. Dieser unterstützt die deutsche Sichtweise, aber nur mit sehr vagen Formulierungen. Unklar bleibt, wie weit die anderen Mitgliedsländer diese Position tatsächlich stützen würden. Um eine kohärentere Währungsunion, die Transferzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten erfordert, zu vermeiden, argumentiert die deutsche Regierung, dass es eines anerkannten und institutionalisierten Insolvenzverfahrens für Regierungen der Eurozone bedarf – bei schwerwiegenden Krisen wäre für die betroffenen Staaten eine Unterstützung der EU verfügbar, diese müssten aber auch für ihre Schulden haften. Dieser Vorschlag ist völlig untauglich, weil er es den schwächeren Mitglieder erschweren würde, Kredite zu den gleichen Bedingungen aufzunehmen wie deren Partner, und damit würden auch die Kreditkosten für Banken, Unternehmen und Haushalte ihrer Länder steigen. Solche Unterschiede würden den Wettbewerb weiter verschlechtern, zum permanenten Versuch des Abschöpfens von Finanzarbitrage führen und wegen der Streitigkeiten über die Finanzierung zugleich alle gemeinsamen Projekte untergraben. Für die Eurozone besteht der Weg vorwärts in einer Haushaltsgemeinschaft, die substantielle Transfers von Land zu Land vorsieht und die nationalen Haushaltspolitiken in eine abgestimmte gemeinsame Strategie einbettet.

Die Einführung einer Regel, die das Ausgabenwachstum unterhalb der BIP-Wachstumsrate halten soll, ist ebenfalls ein völlig inakzeptabler Vorschlag. Dies würde jedwede Veränderung in Richtung des skandinavischen Wohlfahrtsstaatsmodells verhindern, das auf umfangreichen öffentlichen Ausgaben beruht, obgleich dieses Modell dafür bekannt ist, dass es wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, ein hohes Niveau der sozialen Sicherheitssysteme und weniger Ungleichheit als sonst irgendwo in Europa miteinander kombiniert. Grundsätzlich würde eine solche Regel die Länder auch daran hindern, vermehrte öffentliche Investitionen zu tätigen, um die erkannten Bedarfe zu befriedigen. Die *EuroMemo Gruppe* hat schlüssig dargelegt, dass die EU sowohl eine bessere Koordination der nationalen Haushaltspolitiken als auch ein viel größeres Budget braucht, mit dem sie sowohl auf ökonomische Schwankungen als auch auf die spezifischen Erfordernisse der einzelnen Länder reagieren kann. Die jetzt von der Kommission vorgebrachte plumpe Kontrolle über die nationalen Haushalte würde aber genau den gegenteiligen Effekt haben – die zentrale Kontrolle würde für die Mitgliedstaaten schädliche Auflagen bedeuten und ihnen jegliche Unterstützung von ihren Partnern verweigern.

Bei der Beurteilung der makroökonomischen Politik in der EU kann die Position der deutschen Regierung nicht unbeachtet bleiben, weil Deutschland aufgrund der Größe und Stärke seiner Volkswirtschaft einen wichtigen Faktor für die anderen Länder darstellt. Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss – in Höhe von 4,8% im Jahr 2010 und den Prognosen zufolge auch

im Jahr 2011, bevor er dann auf 7,0% im Jahr 2012 hochschnellt – entspricht den Defiziten anderswo, innerhalb und außerhalb der EU, und behindert die Erhöhung der Beschäftigung. Zudem wird die Finanzierung dieser Leistungsbilanzdefizite immer schwieriger. Dennoch weist die deutsche Regierung im Hinblick auf ihren Beitrag für eine Korrektur der Ungleichgewichte jegliche Verantwortung zurück und überträgt damit die gesamte Last auf die Defizitländer. Derzeit blockiert Deutschland Vorschläge für eine Bekämpfung der globalen Ungleichgewichte, weil diese eine Mitverantwortung der Überschussländer vorsehen. Unter diesen Umständen übt die deutsche Wirtschaftspolitik, die im eigenen Land die Lohnzurückhaltung und Ausgabenbegrenzung erzwingt, einen äußerst kontraproduktiven Einfluss auf die EU als Ganzes und insbesondere auf die Eurozone aus. Dennoch ist Deutschland einer der größten Nutznießer der gemeinsamen Währung. In den 1970er und 1980er Jahren wurde die D-Mark immer dann von plötzlichen und unkontrollierten Aufwertungsattacken heimgesucht, wenn der Dollar schwächelte. Diese Vorfälle hatten drastische und umgehende Restrukturierungen der deutschen Industrie zur Folge, mit schwer zu kontrollierenden sozialen wie ökonomischen Konsequenzen. Die Stabilisierung des deutschen Wechselkurses mit den Partnern der Eurozone vereinfacht den Umgang mit der ökonomischen und sozialen Entwicklung: Da die Schwankungen des Dollarkurses keine drastischen Veränderungen der internen europäischen Austauschverhältnisse mehr auslösen, ist die gesamte Eurozone zu einem unverzichtbaren Binnenmarkt für die deutschen Produzenten geworden.

Die Wirtschaftspolitik der EU zielt darauf ab, der restriktiven Haushaltspolitik des *Stabilitäts- und Wachstumspaktes* neue Geltung zu verschaffen, bei der Beschäftigung durch schnelleres Wirtschaftswachstum einen Aufschwung herbeizuführen und die großen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedsländern zu verringern, insbesondere innerhalb der Eurozone. Diese Ziele passen allerdings nicht zusammen: sie sehen völlig unplausible Ausgaben von Haushalten und Unternehmen vor. Falls die Haushaltskonsolidierung tatsächlich im empfohlenen Maße realisiert wird, wird die EU Wirtschaft in eine Rezession mit noch höherer Arbeitslosigkeit gedrängt werden.²⁴

Kasten 4: Die griechische Schuldenkrise

Im ersten Halbjahr 2010 führte eine spekulative Attacke auf griechische Staatsanleihen fast zur Destabilisierung der Eurozone. Im Unterscheid zu anderen Ländern lagen im griechischen Bankenwesen keine Anzeichen für eine schwerwiegende finanzielle Notlage vor. Die Kosten der öffentlichen Interventionen in das Finanzsystem lagen in den Jahren 2008/2009 bei 11,6% des BIP, während sie sich in der Eurozone auf 25,3% und in den EU27-Staaten auf 31,4% beliefen.²⁵ Dennoch waren sowohl das öffentliche Defizit als auch die Staatsschulden bereits vor der Krise ausgesprochen hoch (5,1% und 95,7% des BIP im Jahr 2007) und nahmen im Verlauf der Krise noch zu, als die Steuereinnahmen zurückgingen und die Ausgaben für Sozialleistungen anstiegen. Das sehr hohe griechische Leistungsbilanzdefizit (14,7% des BIP im Jahr 2007) spiegelt wider, dass es Griechenland nicht gelungen ist, die Vorzüge aus dem Zugang zum EU Binnenmarkt zu nutzen. Aufgrund dieser Doppeldefizite war Griechenland dem Druck der Finanzkrise und den Launen der Finanzmärkte in besonderem Maße ausgesetzt.

²⁴ Für eine detaillierte Analyse der Inkonsistenzen der makroökonomischen Politik der EU vgl. Michael Brecht, Silke Tober, Till van Treek, Achim Truger, *Squaring the Circle in Euroland? Some Remarks on the Stability and Convergence Programmes 2010-2013*, Macroeconomic Policy Institute, Hans-Böckler-Stiftung, 2010

²⁵ Europäische Kommission, 2009, Impulse für den Aufschwung in Europa, Vol. 1, COM(2009) 114 endg.

Anders als in den Medienreportagen dargestellt, arbeiten die Beschäftigten in Griechenland länger als in Deutschland (die durchschnittlichen Jahresarbeitsstunden lagen in Griechenland bei 2.161 pro Beschäftigten und in Deutschland bei 1.382). Zudem ist die Arbeitsproduktivität pro Stunde in den ersten zehn Jahren nach der Einführung des Euro in Griechenland mehr als doppelt so schnell angestiegen wie in Deutschland (26,3% in Griechenland im Vergleich zu 11,6% in Deutschland). Das Problem lag vielmehr in der Entwicklung der Nominallöhne und der Konsumentenpreise. In Griechenland stiegen die nominalen Stücklöhne in den zehn Jahren nach 1999 um mehr als 30% an. In Italien, Spanien, Portugal und Irland fiel der Anstieg zwar noch höher aus, in Deutschland belief er sich aber gerade mal auf 8%.

Am 2. Mai 2010 sicherte sich Griechenland ein Darlehen in Höhe von 110 Mrd. Euro, um die Finanzlücke der Jahre 2010-2013 zu schließen. Finanziert wurde das Darlehen von den Regierungen der Eurozone (80 Mrd. Euro) und durch den IWF (30 Mrd. Euro). Im Gegenzug wurde Griechenland dazu gezwungen, das öffentliche Defizit in Höhe von 13,6% im Jahr 2009 auf unter 3% im Jahr 2013 zurückzuführen und bis zum Jahr 2020 einen primären Überschuss von mindestens 5% zu erwirtschaften, um die Staatsschulden zu verringern.²⁶ Dies beinhaltet ein striktes Austeritätsprogramm oder eine »interne Abwertung«, um die Beschäftigungskosten zu reduzieren:

- Die Staatsausgaben sind bis zum Jahr 2013 um 5,25% des BIP zu reduzieren. Renten- und Lohnzahlungen werden zurückgefahren und für drei Jahre eingefroren; Sonderzahlungen für Weihnachten, Ostern und Urlaub (das sind etwa zwei Monatsgehälter) werden abgeschafft.
- Die Staatseinnahmen sind bis zum Jahr 2013 um 4% des BIP zu erhöhen, indem die Mehrwert-, Tabak- und Alkoholsteuer angehoben werden.
- Anspruchsberechtigungen werden gekappt und das Rentensystem ist zu reformieren.
- Strukturelle Reformen werden eine weitere Deregulierung der Arbeitsmärkte und die Privatisierung öffentlicher Unternehmen umfassen.

Zum Jahresende 2010 steckt die griechische Wirtschaft in einer tiefen Rezession; soziale Unzufriedenheit macht sich breit. Durch die Sparvorgaben wird es für das Land noch schwieriger, die finanziellen Ziele zu erreichen, und es ist in sozialer wie auch ökonomischer Hinsicht dringend erforderlich, dass die Eurozone einen neuen Weg einschlägt, um mit den internen Ungleichgewichten umzugehen.

2.3 Eine angebotsorientierte Politik schafft keine neuen Jobs

Die Wirtschaftskrise stellt eine große Herausforderung für die *Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)* dar, welche auf der EU-Ebene die zentralen Prioritäten und Richtlinien für die Beschäftigungspolitiken der Mitgliedsländer vorgibt. Aufgrund der Fokussierung auf angebotsorientierte Maßnahmen und auf Instrumente zur Flexibilisierung der Beschäftigung, die auf *strukturelle Arbeitslosigkeit* abzielt, sind die *EBS* und deren *Beschäftigungspolitische Leitlinien* für 2008-10 nicht in der Lage, mit der wachsenden *zyklischen Arbeitslosigkeit* umzugehen, d.h. mit Massenentlassungen und einem scharfen Rückgang bei der Nachfrage nach Arbeitskräften. Im Jahr 2009 kam es bei dem Versuch, die Jobverluste und deren Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wie auch soziale Unruhen zu begrenzen, in fast allen EU-Ländern zu einer beschäftigungspolitischen Kehrtwende. Die neue Priorität in der Beschäftigungspolitik, die auf die Sicherung von Arbeitsplätzen ausgerichtet ist, diente dem primären Ziel der Regierungen, nämlich den Übergang von der Rezession in eine Depression zu verhindern.

Seit dem Tiefpunkt der Krise im Jahr 2008 konnte der massive Abbau von Arbeitsplätzen durch eine Kombination von makroökonomischen, industriellen und arbeitsmarktpolitischen Initiativen verhindert werden. Nahezu alle EU-Staaten verfolgten expansive Haushalts- und

²⁶ In den Verhandlungen wurde das griechische Regierungsdefizit für 2009 auf 15,4% festgelegt.

Kreditvergabepolitiken. Zugleich ergriffen viele Regierungen zusätzlich temporäre Hilfsmaßnahmen für einzelne Sektoren, die besonders stark von der Krise getroffen wurden (generell die Autoindustrie und die Luftfahrt) – und verstießen damit gegen das EU-Wettbewerbsrecht. In der Arbeitsmarktpolitik wurden interne Flexibilisierungs- und Arbeitsplatzsicherungskonzepte eingeführt (Kurzarbeit, zeitlich befristete Entlassungen, Jobsharing): Dies führte zu einer Reduzierung sowohl der Arbeitszeit als auch der Löhne – zum Teil mit staatlichen Kompensationsleistungen – als Gegenleistung für den Erhalt von Arbeitsplätzen. Einige EU-Länder setzten auch »soziale Schock-Absorbierer« ein, indem sie das Arbeitslosengeld erhöhten oder einen Mindestlohn einführten (Bulgarien, Rumänien) oder indem sie die Möglichkeiten für Unterstützungsleistungen bei zeitlich befristeten Entlassungen ausweiteten (Belgien).

Diese nationalen Initiativen wurden auf der EU-Ebene allesamt durch den *European Economic Recovery Plan* (Dezember 2008) und durch Entscheidungen des Europäischen Rats über die Prioritätensetzung bei den Instrumenten zur Bekämpfung der Beschäftigungskrise legitimiert. Der Europäische Rat vom März 2009 erkannte sowohl die Bedeutung der Verhinderung und Begrenzung von Arbeitsplatzverlusten als auch der Rolle der sozialen Sicherungssysteme als automatische Stabilisatoren. Der Europäische Rat vom Juni 2009 nahm die Vorschläge der Europäischen Kommission hinsichtlich der neuen beschäftigungspolitischen Prioritäten an, erstmalig auch Arbeitsplatzzerhalt.²⁷

Diesem kurzen »Keynesianischen Einschub« wurde auf EU-Ebene ein jähes Ende gesetzt, als die Staatsschulden anstiegen und die Schuldenkrise, zunächst in Griechenland und dann in anderen Ländern der Eurozone, ausbrach. Zwischen dem Ende des Jahres 2009 und der Verabschiedung der *Europa 2020*-Strategie sind der ECOFIN (Rat der Finanzminister) und der Europäische Rat insbesondere durch die Reaktivierung des *Stabilitäts- und Wachstumspaketes* schrittweise zur neoliberalen Ordnung zurückgekehrt. Diese Rückkehr erfolgt mittels einer koordinierten Ausstiegsstrategie aus »zeitlich befristeten, krisenbezogenen Staatshilfen« (Konjunkturpakete, kurzfristige Arbeitslosenunterstützung, Branchenstützungsprogramme, Unterstützung des Kreditzugangs, Unterstützung für den Finanzsektor) und einer kompletten Umorientierung der wirtschaftspolitischen Prioritäten. Die neuen kurz- und mittelfristigen Prioritäten der EU sind nunmehr (a) die Haushaltskonsolidierung und Defizitverringerung in Übereinstimmung mit den Erfordernissen des *Stabilitätspaketes*, (b) die Begrenzung der Lohnentwicklung und der Lohnnebenkosten, um externen Ungleichgewichten zu begegnen (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit) und (c) eine striktere Aufsicht und Kontrolle der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer auf EU-Ebene. Angesichts dieser Prioritätensetzung hat selbst der IWF davor gewarnt, dass Europa bei Umsetzung dieser restriktiven Politik Gefahr läuft, erneut in eine Rezession zu geraten oder aber zumindest eine lang andauernde Phase mit niedrigem Wachstum durchlaufen wird, welche die Beschäftigungskrise noch verschärft. Zugleich stellt diese politische Kehrtwende einen Angriff auf die Arbeitsrechte und auf den Wohlfahrtsstaat in Europa dar, die seitens der europäischen Ebene abgestimmt und koordiniert wird. Beschäftigungs- und Arbeitsrechte werden nicht nur von der wirtschaftspolitischen Wende, sondern ebenso durch die Neufassung der *Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)* innerhalb der *Europa 2020* Strategie betroffen sein. Auf den ersten Blick ist die neue *EBS* bezüglich der Ziele, der konzeptionellen Ausrichtung und der Inhalte schlicht eine Wie-

²⁷ Europäische Kommission (2009), *Gemeinsames Engagement für Beschäftigung*, COM(2009)257 endg.

derauflage der Vorkrisen-*EBS*. Bei genauerem Hinsehen offenbart sich aber die Verstärkung der marktliberalen Prinzipien.

Das Hauptziel der *EBS* – die Erhöhung der Beschäftigungsrate²⁸ – bleibt gleich, während die Zwischenziele wiederholt, umformuliert oder ausdrücklich benannt werden.²⁹ Die Zwischenziele umfassen eine höhere Erwerbsbeteiligung, Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktsegmentierung, Verbesserung der Arbeitsplatzqualität sowie die Weiterentwicklung und Fortbildung der Arbeitskräfte. Im Hinblick auf die Arbeitsplatzqualität verfolgt die neue *EBS* den gleichen beschränkten Ansatz wie die alte *EBS*; der Fokus liegt auf dem Schutz der geringfügig Beschäftigten³⁰ sowie auf Fragen der Gesundheit und der Sicherheit am Arbeitsplatz. Gleichzeitig wird das Ziel der Arbeitsplatzqualität durch die Forderung nach einer Ausdehnung atypischer Beschäftigungsverhältnisse – wie in der »alten« *EBS* – untergraben. Zudem fordert die *Europa 2020*-Strategie eine Begrenzung der Lohnsteigerungen.

Die erneute Stärkung der marktliberalen Prinzipien in der *EBS* wird an den Unterschieden zur »alten« *EBS* deutlich. Diese bestehen im Wesentlichen in zwei Bereichen: *aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP)* und *Gleichstellung der Geschlechter*. Bei genauerem Hinsehen fällt zum einen auf, dass das Konzept der *Flexicurity* an die Stelle der aktiven Arbeitsmarktpolitik getreten ist. Damit wurde der Eckpfeiler bei der Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit verdrängt. AAMP haben ihre Sichtbarkeit und ihre Unabhängigkeit eingebüßt. Sie treten nunmehr als Instrumentarium von *Flexicurity* in Erscheinung. Zum anderen ist das Gender Mainstreaming der Beschäftigungspolitiken komplett aus der *EBS* verschwunden. Diese Veränderungen gehen mit einer weiteren wichtigen Weichenstellung einher, namentlich der Kürzung der elf quantitativen Ziele auf nunmehr drei. Im Ergebnis ist die *EBS* für die EU Mitgliedstaaten weit weniger bindend.³¹

Aktive Arbeitsmarktpolitik und die Gleichstellung der Geschlechter sind auch die beiden Bereiche gewesen, aus der quantifizierte Ziele eliminiert worden sind. Gestrichen wurden

- das Ziel, jungen Arbeitslosen und 25% der Langzeitarbeitslosen durch AAMP einen neuen Start zu ermöglichen (Fortbildung, Berufsausbildung, Arbeitsplätze und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit) bevor sie sechs bzw. zwölf Monate lang arbeitslos sind;
- das Ziel, dass 90% der Kinder zwischen drei und sechs Jahren sowie 33% der unter 3-jährigen in Tagesbetreuung sind.

Was ist der Grund für die veränderte Ausrichtung der *Europäischen Beschäftigungsstrategie*? Die bisherigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind für die heutigen öffentlichen Haushalte offensichtlich zu kostenintensiv, vor allem wenn man in Betracht zieht, dass der Haushaltskonsolidierung in *Europa 2020* die oberste wirtschaftspolitische Priorität zukommt und

²⁸ Das Beschäftigungsziel lautet nun 75% bei den 20-64 Jährigen bis zum Jahr 2020 (im Vergleich zu 66% bei den 15-64 Jährigen im Jahr 2009).

²⁹ Obwohl strukturelle Arbeitslosigkeit die zugrunde liegende Annahme der *EBS* der Vorkrisenzeit war, ist sie in der neuen *EBS* nur ein fixes stetiges Zwischenziel.

³⁰ Die *EBS* verlangt die Bekämpfung der Armut trotz Arbeit und ebenso soziale Sicherheit für Teilzeitbeschäftigte und Selbstständige auf der Linie des Flexibilisierungsansatzes.

³¹ Neben den Zielen der Gesamtbeschäftigungsrate wurden aus der alten *EBS* nur die Schulabbrecherquoten übernommen und ein neues Ziel für höhere Bildungsquoten hinzugefügt (40% der 30-34 Jährigen bis 2020).

der Wirtschaftspolitik in den EU-Verträgen schon seit langem Vorrang vor der Beschäftigungspolitik eingeräumt wird (seit dem Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997). Mittlerweile wird die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte vom marktliberalen Mainstream als weniger kostspieliges Instrument angesehen und so wurde der Abbau der Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer den teuren Instrumenten der AAMP vorgezogen, wenn es darum ging, höhere Beschäftigungsraten zu befördern.

Dieser marktradikale Standpunkt versteckt sich in der neuen *EBS* unter dem Mantel der *Flexicurity*. Diese war schon immer ein Weg, um (auch bei Verhandlungen mit den Gewerkschaften) die Erosion der Arbeiterrechte zu rechtfertigen, und so die Rechte der ohnehin Schwächsten weiter zu kappen. Die neueste Version der Flexicurity-Strategie sieht vor, den Schutz der normalen Beschäftigungsverhältnisse (Arbeitsplatzsicherheit) gegen eine bessere soziale Sicherung und verbesserte Ausbildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten für Arbeitslose (Beschäftigungssicherheit) einzutauschen.³² Tatsächlich aber lassen es die makroökonomischen Prioritäten der Haushaltskonsolidierung weder heute noch in absehbarer Zukunft zu, das soziale Sicherungssystem nachhaltig zu verbessern und das Bildungs- und Ausbildungssystem auszudehnen. Ganz im Gegenteil zeichnet sich ab, dass die Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte – selbst in den viel gepriesenen Ländern mit Flexicurity-Modellen – zum Abbau der sozialen Sicherungssysteme führen. In Dänemark hat die jüngste Reform des Arbeitslosengeldes massive soziale Proteste hervorgerufen.

Ein Grund zur Sorge ist, dass die Abschaffung der quantifizierten Ziele der *EBS* zu einer Reduzierung der finanziellen Ressourcen für aktive Arbeitsmarktpolitik und Kinderbetreuung führt. Dies wiederum kann erstens zu einem mehr oder weniger vollständigen Rückgriff auf Instrumente der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte führen; zweitens in einer erneuter Fokussierung der Aktivierungspolitik auf sozial regressive Zwangsinstrumente münden, die die Arbeitslosen durch unterschiedliche Methoden schnell in schlecht bezahlte Stellen drängen (z.B. durch die Begrenzung der Höhe und Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und der Sozialhilfe und durch die Verschlechterung der Bezugsberechtigung); und drittens dazu führen, dass die Förderung von Teilzeitarbeit als einziges, weil kostengünstiges Politikinstrument zur Anwendung kommt, wenn es darum geht, die weibliche Beteiligung am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Wenngleich die Erhöhung der Teilzeitbeschäftigung ein Weg ist, um die Gender-Lücke bei den Beschäftigungsraten zu schließen, reproduziert und verstetigt eine solche Strategie dennoch langfristig die Rolle der Frauen als Zweitverdienerinnen in den Haushalten. Dies ist mit der Umsetzung einer vollständigen Gleichstellung der Geschlechter, sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht völlig inkompatibel.

Der Erfolg der Aktivierungspolitik hing seit jeher davon ab, ob ausreichend Arbeitsplätze für die »Aktivierten« zur Verfügung stehen. Selbst vor dem Ausbruch der gegenwärtigen Krise kamen auf jeden vakanten Arbeitsplatz in Europa drei Arbeitslose. Die Krise löste einen scharfen Einbruch bei den freien Stellen aus, ebenso produzierte sie einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Dies führte – den jüngsten Angaben von Eurostat zufolge – dazu, dass die Anzahl der Arbeitslosen pro freier Stelle sprunghaft von 3,2 im 2. Quartal 2008 auf 6,6 im zweiten Quartal 2010 anstieg. Es ist ganz offensichtlich, dass es bei einer mangelnden Nachfrage nach Arbeitskräften nicht möglich ist, sieben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf

³² Europäische Kommission (2007): Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, COM(2007)359 endg.

eine vakante Stelle zu quetschen, ganz unabhängig davon, wie viel »Zuckerbrot und Peitsche« den Arbeitslosen und den nicht Erwerbstätigen zugemutet werden.

Zusätzlich zu diesen Problemen mit der neuen *EBS* wird weder erkannt, dass die mangelnde gesamtwirtschaftliche Nachfrage, speziell in Zeiten der Stagnation oder Rezession, die zentrale Ursache für die Arbeitslosigkeit ist, noch dass zu deren Bekämpfung eine aktive Politik erforderlich ist – einer der schwerwiegendsten Mängel. Stattdessen fokussiert die *EBS* auf die Bekämpfung von »struktureller« Arbeitslosigkeit, die den zu hohen Arbeitskosten zugeschrieben wird, welche wiederum als Bedrohung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Unternehmen angesehen werden und externe Ungleichgewichte schaffen würden.

Der in der *Europa 2020*-Strategie favorisierte Ansatz ist zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit daher völlig ungeeignet. Weder wird eine geeignete Mischung aus Wirtschafts-, Industrie-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik vorgelegt, noch ein wirksames Instrument zur Koordinierung einer solchen Politik auf europäischer Ebene. Stattdessen propagiert die Strategie sozial regressive Instrumente, die besonders schwerwiegende Auswirkungen für jene Mitgliedstaaten haben werden, die in besonderem Maße unter hohen Haushaltsdefiziten und Staatsschulden leiden.

Kasten 5: Die quantitative Überprüfung der Beschäftigungsziele von Lissabon

Das übergreifende Beschäftigungsziel der *Lissabon-Strategie* war, »die Beschäftigungsquote von [im Jahr 2000] durchschnittlich 61% bis 2010 möglichst nah an 70% heranzuführen« – also um 9 Prozentpunkte zu erhöhen. Tatsächlich aber stieg die Beschäftigungsquote bis zum Vorkrisenhöhepunkt im Jahr 2008 in der EU15 nur um 3,9 Prozentpunkte an (3,7 Prozentpunkte in der EU27). Seitdem fiel sie so stark, dass es zwischen dem Jahr 2000 und 2010 nur zu einem Wachstum von 2,2 Prozentpunkten kam (2. Quartal 2010).

Allerdings sollte selbst dieser Wert einem genaueren Blick unterworfen werden, da er alle Menschen berücksichtigt, die mehr als eine Stunde pro Woche arbeiten. In der EU15 waren 61,1% der neu geschaffenen Jobs *Teilzeitarbeitsplätze* und 49,9% des Nettowachstums der Teilzeitbeschäftigung war *unfreiwillige* Teilzeitarbeit. In der EU27 beliefen sich die Werte auf 51,5% und 52,4%.

Da so viele neu geschaffene Stellen Teilzeitjobs sind, ist es sinnvoll, den Beschäftigungsanstieg in *Vollzeitstellen* umzurechnen. Gemessen in Vollzeitäquivalenten belief sich der Beschäftigungszuwachs zwischen 2001 und 2008 auf 2,5 Prozentpunkte; gemessen an der Pro-Kopf-Beschäftigung auf 3,9 Prozentpunkte.

Und dabei wurde dem Thema der Qualität der Arbeitsplätze noch gar nicht in Betracht gezogen, d.h. anerkannte Indikatoren der Arbeitsqualität wie beispielsweise zeitliche Befristung, unsichere Arbeitsplätze, Arbeitsstress (*European Foundation Working Conditions Surveys 2000 und 2005*). Zudem zeugen die Eurostat-Daten davon, dass 23,2% des Nettojobwachstums in der EU15 zwischen 2000 und 2008 auf das Wachstum der Zeitarbeit zurückgehen. Da es teilweise eine Überlappung zwischen Teilzeit- und Zeitarbeit gibt (18,5% der Zeitarbeit war im Jahr 2008 Teilzeitarbeit) und Schätzungen zum Beitrag der Zeitarbeit am Gesamtwachstum vorliegen, kann überzeugend argumentiert werden, dass etwa 80% der zwischen 2000 und 2008 netto neu geschaffenen Arbeitsplätze in der EU15 auf das Wachstum der Zeit- und Teilzeitarbeit zurückzuführen ist.

Daraus folgt: welche quantitativen Fortschritte im Hinblick auf die Beschäftigungsziele der *Lissabon-Strategie* zwischen 2000 und 2008 auch immer gemacht wurden, sie wurden auf Kosten der Arbeitsqualität für die Beschäftigten erzielt. Die Wirtschaftskrise hat die aufgezeigten quantitativen Verbesserungen fast vollständig wieder zunichte gemacht und zu einer weiteren Verschlechterung der Qualität der Beschäftigung geführt.

2.4 Stärkere Ungerechtigkeit bei der europäischen Besteuerung

Die aktuelle Studie *Taxation Trends in the European Union* bestätigt, dass die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten stärker auf Verbrauchssteuern angewiesen sind, und dass die Unternehmens- und Einkommensteuersätze in dieser Region, wie auch in der EU27 insgesamt, im Trend rückläufig sind.³³ Der regressive Charakter dieser Entwicklungen wird jedoch nicht erwähnt, im Gegenteil: In einem merkwürdigen und sehr kurzen Absatz über »Steuererechtigkeit« ist sogar von einer Veränderung hin zu einer stärkeren Progressivität die Rede:

»Die Gerechtigkeit des Steuersystems war ein wichtiges Anliegen. Einige Länder haben Maßnahmen eingeführt, um niedrige Einkommen abzusichern, meist durch die Erhöhung von Freibeträgen oder, in wenigen Fällen, durch die Erhöhung der Spitzensteuersätze bei der Einkommensteuer. Dies scheint auf eine Erhöhung der Progressivität in einigen Mitgliedstaaten in den nächsten Jahren hinzuweisen« (S. 26) [eigene Übersetzung].

Diese Schlussfolgerung ist völlig fadenscheinig. Zwar haben vier der 27 Mitgliedstaaten ihre Einkommensteuersätze als Reaktion auf die Krise erhöht (Griechenland, Lettland, Ungarn und Großbritannien), zwei Länder haben sie jedoch gesenkt (Dänemark und Finnland), sieben haben ihre Unternehmenssteuersätze während der Krise gesenkt und acht haben durch höhere Freibeträge, vor allem zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Selbstständigen, die Einkommensteuer bereinigt ebenfalls reduziert. Ebenso haben acht Mitgliedstaaten ihre Mehrwertsteuer und 16 ihre Verbrauchssteuern erhöht; gesenkt wurden die Verbrauchssteuern in nur drei Ländern (in Großbritannien temporär). Der durchschnittliche Spitzensatz der persönlichen Einkommensteuer ist im Jahr 2010 immer noch zehn Prozentpunkte niedriger als im Jahr 1995. Es ist völlig schleierhaft, wie die Kommission aus diesen Zahlen ableiten kann, dass die nächsten Jahre eine stärkere Progressivität bringen werde, da der Trend ganz offensichtlich in die genau entgegengesetzte Richtung geht, d.h. in Richtung einer stärkeren Regressivität und Ungerechtigkeit in der Verteilung der Steuerlast.

Der EU-Steuerbericht verdeutlicht auch, dass die alten und neuen Mitgliedstaaten unterschiedlich auf die Krise reagiert haben. In den alten Mitgliedstaaten hatten Änderungen bei der Einkommens- und Unternehmenssteuer konjunkturfördernde Effekte (1,6% des BIP in Dänemark, 1,5% in Frankreich, 1,4% in Deutschland, 1,2% in Österreich, 1,1% in Schweden), während die steuerpolitischen Maßnahmen in den neuen Mitgliedstaaten den gegenteiligen Effekt bewirkten (-0,5% des BIP in Ungarn, -3,1% in Estland und -4,6% in Lettland).

Das 430-Seiten-Papier der Kommission ist erstaunlich unreflektiert und es fehlt ihm an wissenschaftlicher Gründlichkeit. Das Versagen der EU bei der Koordinierung und Harmonisierung der Besteuerung und die Ignoranz gegenüber den enormen Disparitäten in den Steuersystemen und Steuerkulturen innerhalb der EU stehen in krassem Gegensatz zur anhaltenden Besessenheit der Kommission, die Mitgliedstaaten auf eng definierte Ziele für andere finanzpolitische Kriterien, insbesondere das Staatsdefizit und die Staatsverschuldung (Maastricht-Kriterien bzw. Stabilitäts- und Wachstumspakt), zu verpflichten. Dieser einseitige Ansatz hat andere Ziele, wie die Schaffung von Beschäftigung, eine nachhaltige und gesunde Umwelt oder soziales Wohlergehen, einfach beiseite geschoben.

Das Fehlen einer gemeinsamen Steuerpolitik auf europäischer Ebene wurde durch die Krise der Staatsverschuldung im Jahr 2010 besonders deutlich. Vor der Krise wurde der Tatsache, dass die chronisch niedrigen Steuersätze in Irland, Griechenland und den meisten mittel- und

³³ European Commission, *Taxation Trends in the European Union*, 2010.

osteuropäischen Staaten die fiskalische Basis dieser Staaten schwächt, wenig Beachtung geschenkt. Auch zu den riesigen Verlusten potenzieller Steuereinnahmen durch Steuerhinterziehung, unzureichende Kontrollen der Steuerbehörden, Steuerbetrug durch reiche Steuerzahler, Korruption und Steuerflucht, nicht zu sprechen von der skandalösen Existenz von Steueroasen in der EU selbst, hatten die europäischen Institutionen praktisch nichts zu sagen.

Der Eifer, mit dem die angeblich maßlose öffentliche Kreditaufnahme herausgestellt und kritisiert wurde, steht im krassen Gegensatz zur Vernachlässigung des groß angelegten »Offshoring«, das Banken und globale Wirtschaftsprüfungsgesellschaften für ihre Kunden betreiben, und der daraus folgenden Austrocknung der Steuereinnahmen in den »Onshore«-Ländern. In Folge der Krise rückten die Probleme der Steueroasen und -hinterziehung stärker ins politische Bewusstsein. Die hierzu getroffenen Maßnahmen sind jedoch unkoordiniert und wirkungslos. Die Ausnutzung von Steuervorteilen hält unvermindert an, wie sich u.a. an kürzlich getroffenen Unternehmensentscheidungen zeigt, ihren Hauptsitz aus Großbritannien weg in ein anderes Land zu verlegen, um die höheren Sätze der Einkommensteuer zu umgehen.³⁴

2.5 Ein Schritt zurück im Kampf gegen die Armut

Zehn Jahre nach der Verabschiedung der *Lissabon-Strategie*, die auch eine Verpflichtung auf das Ziel eines stärkeren sozialen Zusammenhalts beinhaltete, hat sich die Lebenssituation für große Teile der Bevölkerung nicht verbessert. Ganz im Gegenteil: Unsicherheit, prekäre Lebensverhältnisse und Armut haben zugenommen. Obwohl die EU rhetorische Zusagen gemacht und die soziale Eingliederung auf ihre politische Agenda gesetzt hat, gibt es praktisch keine entschiedenen Schritte in diese Richtung. Das Jahr 2010 wurde von der EU als *Europäisches Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung* ausgerufen, aber dem neuen Strategiedokument *Europa 2020* mangelt es sowohl an konkreten Zielen als auch an Mitteln, dies zu erreichen. Das einzige quantifizierte Ziel ist, dass die Anzahl der Menschen, die in Europa in Armut leben, um 20 Millionen verringert werden soll.³⁵ Gemessen an den seitens des Europäischen Rates vorgeschlagenen Kriterien (Aggregation von drei Indikatoren: Rate des Armutsrisikos, materielle Entbehrung und Arbeitslosenhaushalte) bedeutet eine Reduktion um 20 Millionen nur eine Verringerung um 16,7% der in Armut lebenden Menschen (und nicht um 20%, wie es in *Europa 2020* selbst heißt). Ferner zielt *Europa 2020* auf eine »aktive gesellschaftliche Teilnahme« der Menschen ab, die Armut und soziale Ausgrenzung erfahren – aber nicht darauf, Armut und soziale Ausgrenzung als solche auszumerzen. Stattdessen soll den Betroffenen ermöglicht werden, *trotz* der Armut »in Würde zu leben«. Um dieses sehr begrenzte Ziel der Kommission zu erreichen, schlägt die Strategie nicht einmal spezifische Instrumente vor. Stattdessen propagiert sie eine Flaggshipinitiative mit dem Titel *Europäische Plattform gegen Armut*. Die Eckpunkte dieser Initiative wurden bislang noch nicht festgelegt. Allerdings können Lehren aus den Erfahrungen mit der »Offenen Methode der Koordinierung« im Bereich der sozialen Eingliederung gezogen werden.³⁶ Derartige »weiche« Po-

³⁴ Das britische Unternehmen *Wolsey* kündigte eine Verschiebung ihres Steueraufkommens in die Schweiz an und folgte damit dem Medienkonzern *Informa*. *United Business Media* und *WPP* haben ihren Sitz nach Irland verlegt (vgl. *New Statesman*, 27.9.2010 und den Bericht des British Institute of Directors, *How Competitive is the UK Tax System?*, London, 2010).

³⁵ Konkrete Ziele, z.B. für die besorgniserregende Entwicklung der Kinderarmut, wurden nicht festgelegt.

³⁶ Die *OMK* ermöglicht es Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission, politische Positionen zu formulieren und Vorschläge für Bereiche zu entwickeln, in denen ihnen keine formale europäische Kompetenz zusteht.

litikinstrumente sind für die Intensivierung des Austauschs zwischen den Mitgliedstaaten zwar wertvoll, wenn es darum geht, herausragende Beispiele bei der Umsetzung von konkreten Zielen zu identifizieren und Messlatten zu definieren, an denen der Zielerreichungsgrad der EU-Politiken abgelesen werden kann. Allerdings reichen sie keinesfalls aus, um den Trend der anhaltenden Steigerung der Armutsrate in der EU umzukehren.

2.6 Die Europa 2020-Strategie versagt angesichts ihrer umweltpolitischen Aufgaben

Sicherlich ist es möglich, in der *Europa 2020*-Strategie eine Verbesserung zu sehen. Zumindest, wenn man sie mit der aggressiven Strategie der globalen Expansion vergleicht, die dem handelspolitischen Strategiedokument *Globales Europa* aus dem Jahr 2006 zugrunde lag. Anstatt auf europäischer Ebene ausdrücklich nach der Hegemonie im Weltmaßstab zu greifen, deren Kosten dann die globalen Partner zu tragen hätten, kehrt das Strategiedokument *Europa 2020* zumindest zur Ambivalenz zurück, indem es eigentlich darauf verzichtet, eine europäische Strategie zu formulieren. Stattdessen umreißt es gleich fünf so genannte Strategien, die miteinander wetteifern sollen, und überlässt es künftigen Entscheidungen, sie strategisch zu konturieren, wenn ihr Verhältnis zueinander und die jeweiligen Prioritäten festgelegt werden.

Jede Beurteilung des gegenwärtigen Standes der Nachhaltigkeitspolitik der EU muss diese Zweideutigkeit zum Ausdruck bringen. Auf der einen Seite tritt deutlich eine Argumentationslinie hervor, wie sie in der Strategie für ein *Globales Europa* vorherrschte: eine vorrangig neomerkantilistische Orientierung, die darauf abzielt, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Sie geht von der Prämisse aus, dass die EU einen privilegierten Zugang zu natürlichen Ressourcen wie auch eine Stärkung ihres geopolitischen Einflusses benötigt (besonders in ihren Beziehungen zu den früheren Kolonien der Mitgliedstaaten). Diese Zielsetzungen stellen eine wichtige Bedrohung für die formulierten Ziele der sozialen Gerechtigkeit, der Gleichstellung der Geschlechter und der nachhaltigen Entwicklung dar. Auf der anderen Seite gibt es in anderen strategischen Formulierungen der EU relevante Gegenteilstendenzen – besonders im Umweltbereich in Bezug auf den Naturschutz und damit zusammenhängende Fragen.

Leider bedeutet das nicht, dass die der Strategie des *Globalen Europa* zugrunde liegenden Vorstellungen jetzt überwunden wären. In ihrer politischen Praxis verfolgt die EU tatsächlich deren Schlüsselgedanken, indem sie Staaten des globalen Südens ungleiche Verträge aufzwingt, durch die sie sicherzustellen versucht, dass die EU sich einseitig den Zugang zu strategischen Rohstoffen offenhalten kann, anstatt Formen der Kooperation zu entwickeln, die langfristig auf gemeinsamen, nachhaltigen Interessen beruhen. Die neue Agenda, auf die sich die EU verständigt hat, sollte nicht bloß wegen der relativen Langfristigkeit der ihr zugrunde liegenden Vision kritisiert werden. Eine derart langfristige Vision ist für die EU vielmehr schon lange überfällig – als eine Voraussetzung für eine entsprechende politische Debatte und für eine mögliche Einigung über eine nachhaltige Zukunft. Die Kritikerinnen und Kritiker, die sich darauf beschränken, anstelle längerfristiger Perspektiven einfach kurzfristige Lösungen einzufordern, stellen sich damit faktisch gegen jede ernsthafte Anstrengung, die strukturellen Veränderungen in Gang zu bringen, die in der EU und in ihren Mitgliedstaaten erforderlich sind.

In Bezug auf *Europa 2020* bestehen auf zwei Ebenen Probleme, die dringend zu lösen sind: Die erste Problemebene liegt in dem niedrigen Niveau der inhaltlichen Füllung dieser langfristigen Vision, da die Notwendigkeit einer strukturellen Veränderung gegenüber dem gegenwärtigen Modell eines unbegrenzten »Wirtschaftswachstums« in der Produktion immer

noch geleugnet wird. Die zweite Problemebene resultiert aus dem Fehlen klarer mittelfristiger Programme und Strategien, welche sich dann in eine konkrete Herangehensweise an die gegenwärtige Konstellation kritischer und krisenhafter Entwicklungen übersetzen ließe. Das Thema einer »grünen Überarbeitung« dieses Strategiebündels drängt sich schier auf und verweist auf das Erfordernis, politische Debatten zu entfalten und dann entsprechende politische Entscheidungen darüber zu treffen, welche Prioritäten zu setzen sind, anstatt einfach abzuwarten, welche Ergebnisse das unkontrollierte Spiel der Marktkräfte wohl bringen wird.

Trotz ihrer vorrangigen Ausrichtung auf Marktkräfte und Wettbewerbsfähigkeit als oberste Prioritäten, ist die EU im Hinblick auf die Problematik der Biodiversität nicht völlig untätig geblieben: Im März 2010 hat sie sich hier ein neues Ziel gesetzt – bis zum Jahr 2020 den Rückgang der Biodiversität zum Stillstand zu bringen und, wo immer möglich, einen Prozess der Wiedergewinnung verloren gegangener Biodiversität einzuleiten. Wie es das Europäische Umweltbüro jüngst festgestellt hat: »Der sich kontinuierlich vollziehende Verlust an Biodiversität wird – wenn es einfach so weiter geht (*business as usual*) – die Welt im Jahr 2050 mit Kosten in Höhe von mindestens 7% des Bruttoinlandsproduktes belasten. Die Kosten weiterer politischer Untätigkeit werden für 2050 allein in Europa auf 1,1 Billionen Euro pro Jahr geschätzt (bezogen auf das Preisniveau im Jahr 2000). Ein großer Teil dieser Kosten wird bereits lange vor dem Jahr 2050 auftreten.«³⁷ Die drängende Frage ist, ob die EU die damit geforderte Politik auch wirklich wirksam verfolgen will und vor allem, ob sie vor hat, diese auch im Hinblick auf andere Politikbereiche und -ziele durchzusetzen – und zwar insbesondere in Bezug auf die Gemeinsame Agrarpolitik und auf die EU-Politiken auf den Gebieten des Welthandels und der Entwicklung, die gegenwärtig stark in die Gegenrichtung drängen und nicht ausdrücklich von der Nachhaltigkeitspolitik der EU erfasst werden.

Dieses Erfordernis steht in engstem Zusammenhang mit der Forderung nach einem ehrgeizigen und verbindlichen 7. Umweltaktionsprogramm, das so angelegt ist, dass es in allen Mitgliedstaaten umgesetzt und in allen Politikbereichen der EU und in allen Politiken der Mitgliedstaaten zur verbindlichen Leitlinie erhoben werden kann (im Sinne des *mainstreaming*). Ein ernsthaftes Problem ist, dass die EU-Kommission gegenwärtig die Ausarbeitung des Programms verzögert und dessen Anwendung in der Gemeinsamen Agrar- und Fischerei-Politik wie auch der Kohäsionspolitik (Struktur- und Kohäsionsfonds) auf die lange Bank schiebt.

³⁷ European Environmental Bureau (EEB): *Brief an die Belgische Präsidentschaft*, Brüssel 2010, S. 8.

3 Alternativen: Für mehr Solidarität

3.1 Die Notwendigkeit radikaler Reformen des Finanzsystems in Europa

Die Macht des Finanzkapitals ist durch die Krise und die jüngsten Reformen nicht geschmälert worden. Ganz im Gegenteil, die Finanzindustrie ist heute mächtiger als je zuvor. Die jüngsten Reformen sind – wie es Simon Johnson, ehemaliger Chefökonom des IWF, jüngst ausdrückte – »ein Sieg für die Banken«. Die Reformen sehen keine wirklich radikalen Veränderungen der Finanzmarktregulation vor. Sie befassen sich eher mit den potentiellen Wirkungen weiterer Krisen, anstatt diese zu verhindern. Aus diesem Grund sind wirkungsvollere Maßnahmen dringend erforderlich.

a) Reform der Arbeitsweise der Europäischen Zentralbank

Im Zentrum der neoliberalen Politik stand die Europäische Zentralbank (EZB). Deren Satzung und Politik bedarf einer radikalen Reform. Die EZB ist auch nach der Krise ihrer monetaristischen Ideologie und ihrer obsessiven Fokussierung auf eine Verbraucherpreisentwicklung von maximal 2% treu geblieben. Im Gegensatz dazu lenken progressive Lösungsansätze das Augenmerk auf Beschäftigung, die Aufrechterhaltung der Kaufkraft und auf die Stabilität des Finanzsektors. Eine der zentralen Lehren aus der Finanzkrise ist, dass finanzielle Stabilität als Ziel der Zentralbanken verankert werden muss. Der EZB sollte daher eine makroökonomische Aufsichtsfunktion übertragen werden, d.h. sie sollte für die allgemeine Stabilität des Finanzsystems in der Eurozone Sorge tragen. Wie alle anderen Zentralbanken sollte auch die EZB die Kreditexpansion und jegliche sich abzeichnende Entwicklung von Blasen überwachen. Darüber hinaus sollte die EZB die Liquidität der Staatsverschuldung gewährleisten und, nicht zuletzt, als »Käufer letzter Instanz« auf diesem Markt auftreten. Die jüngsten Reformen, die auf dem Larosière-Bericht fußen, führten zu der Einrichtung des *Europäischen Ausschusses für Systemrisiken*, aber diese neu geschaffene Institution leidet unter der Schwäche, dass sie nicht mit bindenden Kompetenzen ausgestattet wurde.

Um die neuen Aufgaben der Sicherung der Finanzmarktstabilität ausüben zu können, wird die EZB ihre Zusammenarbeit mit anderen EU-Institutionen ausbauen müssen, insbesondere mit den nationalen Regierungen und den anderen Zentralbanken. Hierzu ist die Festlegung zu hinterfragen, dass die EZB vollständige Unabhängigkeit beansprucht, und stattdessen sicherzustellen, dass sie einer größeren demokratischen Kontrolle unterworfen wird.

b) Verstärkung der Kontrolle über die Banken

Ein zentraler Regelungsgegenstand des neuen *Basel III*-Abkommens sieht internationale Richtlinien zur Erhöhung der Mindesteigenkapitalausstattung der Banken vor. Dies ist allerdings nicht der geeignete Weg, um eine stärkere Regulierung der Banken zu gewährleisten. Durch die Erhöhung der Eigenkapitalreserven wird der perverse Effekt von *Basel II* noch verstärkt. Diese Vorgabe wird die Abhängigkeit der Banken von den Finanzmärkten und die Tendenz der Externalisierung der Risiken noch verstärken, indem die Banken ihre Geschäfte auf Nichtbanken übertragen, die nicht unter diese Aufsicht fallen (so genannte Schattenbankensystem). Stattdessen sind strengere Regeln erforderlich, um Banken daran zu hindern, übermäßige Risiken einzugehen oder diese auszulagern. Hierzu sollten neue Instrumente der Regulierung eingeführt werden, wie etwa variable Eigenkapitalpuffer zur Abfederung zyklischer Wirkungen, Höchstgrenzen für Beleihungsquoten zur Abschwächung des Kredit-

hebels und progressive Mindestreservevorgaben auf Bankdarlehen, um das Wachstum der Bankausleihungen zu begrenzen, wenn es unverhältnismäßig stark ansteigt. Außerbilanzielle Geschäfte, die im Kern der jüngsten Krise standen, müssen abgeschafft werden. Die Möglichkeit der Verbriefung sollte eingeschränkt und zum Gegenstand einer strikten Kontrolle der Aufsichtsbehörden gemacht werden. Das Investmentbanking muss strikt von den Dienstleistungen der Geschäftsbanken getrennt werden – selbst die USA haben jetzt eine Art »Volcker-Regel« verabschiedet, die Großbanken, die vom Zugang zu den Krediten der Zentralbank profitieren, daran hindern, in Hedge- und Private Equity Fonds zu investieren sowie Eigenhandel zu betreiben. Die öffentlichen Banken und die Genossenschaftsbanken sollten gestärkt werden und zumindest sollte eine der wichtigsten Großbanken in öffentlicher Hand sein, um Sorge dafür zu tragen, dass für sozial und ökologisch wünschenswerte Investitionsprojekte ausreichend Finanzmittel zu Verfügung stehen.

c) Schließung von »schwarzen Löchern« im internationalen Regulationssystem

Zur Zählung der Finanzmärkte ist es erforderlich, dass sämtliche Finanzmarktakteure durch staatliche Aufsichtsbehörden überwacht werden. Das ist bislang nicht der Fall, da sich verschiedene strategische Sektoren der Regulierung entziehen und in so etwas wie »schwarzen Löchern« verschwinden.

Rating-Agenturen, die in der jüngsten Krise wie auch in allen anderen Krisen der letzten Jahrzehnte völlig versagt haben, sollten einer staatlichen Kontrolle unterworfen werden. Auch in dieser Hinsicht hinkt die EU den USA hinterher, wo Rating-Agenturen unter die Aufsicht des Securities Exchange Committee (SEC) gestellt wurden. Zumindest aber sollten die Rating-Agenturen nicht mehr durch die Unternehmen bezahlt werden, die sie bewerten. Stattdessen sollte die Finanzierung der Rating-Agenturen aus einem Fonds erfolgen, in den alle Nutzer der Ratings und die Emittenten von Finanzprodukten einzahlen.

Die in hohem Maße **fremdfinanzierten Institute**, wie z.B. Hedgefonds, gefährden die Stabilität des Finanzsystems, wie die jüngste Krise erneut belegt hat. Über den Mechanismus des Kredithebels übertragen sie ihre Risiken auf die Banken, die ihnen Geld leihen. Stark kreditfinanzierte Nichtbanken sollten daher grundsätzlich verboten und den Banken sollte untersagt werden, Geschäftsbeziehungen mit Hedgefonds und ähnlichen Einrichtungen einzugehen.

Von **Offshore-Finanzzentren und Steueroasen** profitieren nur Reiche, institutionelle Investoren und transnationale Unternehmen, die ihre Vermögen vor den Steuerbehörden verbergen wollen, ganz abgesehen von der organisierten Kriminalität, die ihr Geld waschen will. Es gibt keinerlei ökonomisch begründete Rechtfertigung für die Existenz von Gebieten, die jenseits des internationalen Regelwerks operieren, und deshalb sollte deren Nutzung verboten werden. Die G20 stimmten im Jahr 2009 zum Thema Steueroasen zwar neuen, aber völlig unzureichenden Vorschlägen zu. Sie sehen beispielsweise die Veröffentlichung der OECD-Liste von Steuerparadiesen vor, die die Länder hinsichtlich des Verpflichtungsgrades auf internationale Standards des Informationsaustausches in vier Kategorien einteilt. Da aber selbst die großen Steueroasen diese Mindeststandards bereits anerkannt haben, ist diese Maßnahme nicht geeignet, um die Aktivitäten der wesentlichen Steuerparadiese wie London, Luxemburg, Monaco und Andorra einzuschränken. Eine Mindestanforderung sollte sein, dass das Bankgeheimnis aufgehoben und Kapitalflucht bekämpft wird, und zwar durch einen multilateralen Ansatz mit einem umfassenden Informationsaustausch zwischen den EU Mitgliedern.

Außerbörsliche Derivatmärkte sind eine große Spekulationsquelle, wie sich in der jüngsten Griechenlandkrise erneut zeigte. Im September 2010 schlug die EU Kommission eine Regelung für außerbörsliche Derivatgeschäfte vor, um die Transparenz zu erhöhen. Sie sieht vor, dass detaillierte Informationen über außerbörsliche Kontrakte und Positionen an eine zentrale Stelle gemeldet und den Aufsichtsbehörden zugänglich gemacht werden. Allerdings bedarf es eines sehr viel radikaleren Ansatzes. Der außerbörsliche Derivat Handel sollte grundsätzlich verboten und der Handel mit Derivaten nur an organisierten Börsen erlaubt werden, und zwar mit standardisierten Produkten, die von einer Aufsichtsbehörde genehmigt wurden.

d) Besteuerung von Finanztransaktionen

Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer (FTS) hat im Zuge der jüngsten Krise erheblichen Zuspruch erfahren. In einer ganzen Reihe von Ländern haben die Regierungen ihre Unterstützung ausgesprochen und selbst der IWF hat Vorschläge gemacht, obwohl er eher empfiehlt, Bankbilanzen zu besteuern statt Transaktionen. Dennoch sind keine Maßnahmen ergriffen worden. Es ist daher an der Zeit, in den 27 Ländern der EU eine FTS einzuführen; ein Vorschlag, der im Europäischen Parlament bereits eingebracht wurde. Eine europäische FTS ist sowohl technisch machbar, als auch im Rahmen der Vorgaben des EU-Rechts möglich. Die Besteuerung sollte sich auf die meisten Finanzprodukte in den EU-Märkten (einschließlich der Derivate) beziehen, was einen bedeutenden und stabilen Einnahmefluss garantieren würde. Eine derartige EU-FTS würde dazu beitragen, das schädigende Spekulationsverhalten auf den Finanzmärkten zu dämpfen. Die mittels einer EU-FTS generierten Finanzmittel könnten genutzt werden, um den EU-Haushalt aufzustocken und damit progressive Programme des sozialen und ökologischen Umbaus zu fördern.

3.2 Gesamtwirtschaftliche Reaktivierung durch öffentliche Investitionen

Kern einer alternativen makroökonomischen Strategie muss die Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage sein, um die Beschäftigung und die gesamte Wirtschaftsaktivität zu stärken. Dafür sind auf der EU-Ebene neue Strukturen erforderlich, da eine kohärente Strategie allein auf Basis zwischenstaatlicher Übereinkünfte nur schwer zu bewerkstelligen wäre. Mittelfristig sind neue Institutionen erforderlich, die sowohl eine effektive Kontrolle der aggregierten Haushalte der Eurozone gewährleisten, als auch einen spürbaren Einfluss auf die Ausgabenverwendung und die Steuereinnahmen der Mitgliedsländer ausüben. Dennoch gibt es bereits jetzt Strukturen, die unmittelbar genutzt werden können: Insbesondere die Europäische Investitionsbank (EIB) sollte ein sehr viel höheres Maß an Investitionen vornehmen, als Teil eines großen und dauerhaften Impulses. Der Handlungsspielraum, der der EIB im Jahr 1997 eröffnet wurde, umfasst Investitionen in die Gesundheit, Bildung, Stadterneuerung, die städtische Umwelt und in grüne Technologien, wie auch Kredite für kleine und mittlere Unternehmen und ebenso die transeuropäischen Verkehrs- und Kommunikationsnetze. Dies entspricht weitgehend den Hauptbetätigungsfeldern eines öffentlichen Investitionsprogramms.³⁸ Der Vorschlag seitens des Europäischen Gewerkschaftsbundes (European Trade Union Confederation, ETUC), die *Europäische Finanzstabilisierungsfazilität* umzustellen, sollte eben-

³⁸ Zu der möglichen Rolle der EIB für ein Wiederaufbauprogramm, speziell in Bezug auf Umweltinvestitionen, siehe Rolf Czeskleba-Dupont, »Good or bad credits from European sources?«, Department of Society und Globalisation, Roskilde University, präsentiert auf der EuroMemorandum Konferenz, 2010 (www.euromemo.eu).

falls übernommen werden.³⁹ Diese Einrichtung verfügt über 440 Mrd. Euro, die für finanzielle Notfälle in den schwächsten Staaten der Eurozone bereitgehalten werden. Dieser Fonds sollte besser als Unterstützung für ein EU-weites öffentliches Investitionsprogramm verwendet werden: Sofern die Investitionsausgaben zügig vorgenommen werden, könnte ein derartiges Programm auch den Druck auf die betroffenen Regierungen lindern.

Die Finanzierung eines großen EU-weiten Stimulus wäre gar nicht schwierig, vorausgesetzt, die Länder handeln im Rahmen der EU-Strukturen gemeinsam, und sofern jenen Ländern, in denen die öffentlichen Haushalte durch die Finanzkrise und die Rezession schwerwiegend beeinträchtigt wurden, eine wirkungsvolle Unterstützung gewährt wird. Die Eurozone als Ganzes und die stärkeren Mitglieder können in der Tat langfristig und zu historisch niedrigen Zinsraten Geld leihen. Derzeit gibt es überschüssige Ersparnisse und die Investoren sind besonders vorsichtig. Das Programm zum Ankauf von Anleihen seitens der Federal Reserve wird auch die öffentlichen Finanzen der Eurozone stützen, und die EZB könnte ohne Schwierigkeiten ein ähnliches Programm auflegen. Darüber hinaus würde ein effektives und nachhaltiges öffentliches Investitionsprogramm die Märkte mit in Euro notierten Krediten wieder erstarren lassen, was das Vertrauen der Investoren in die EU-Wirtschaft stärken würde.

Tabelle 8 zeigt die Bedingungen, zu denen kreditwürdige Kreditnehmer (etwa die Regierungen Frankreichs, Deutschlands, der Niederlande und auch die EIB) derzeit 10-Jahres-Anleihen ausgeben können: Die relevanten Zinssätze sind jetzt 1,7% niedriger als vor der Subprime Krise – die Vorstellung einer allgemeinen Krise der öffentlichen Finanzen ist Panikmacherei, aber eine, die von politischen Führungen befürwortet wird, um demokratische Programme und Reformen, die die herrschenden Interessen schwächen könnten, zu verhindern, speziell solche der global agierenden Konzerne, für die das Herunterdrücken von Steuern und Lohnkosten in der EU wichtiger geworden ist als das Wachstum in der EU.

Tabelle 8: Zehn-Jahres Renditen von Anleihen: AAA-rated Euro-denominated bonds

2007	4.38
2008	3.69
2009	3.76
2010 Q1	3.46
2010 Q2	3.03
2010 Q3	2.67
2010 Q4	2.75

Quelle: European Central Bank.

Zur Frage der Finanzierung der öffentlichen Investitionsprogramme hat die ETUC ebenfalls einen wertvollen Vorschlag unterbreitet – und zwar EU-Anleihen, die durch alle EU-Regierungen garantiert werden. Dies wäre ein deutliches Signal der EU, dass sie auf eine kollektive und solidarische Lösung zur Krisenbewältigung setzt, und zugleich würden dadurch Ressourcen für ein breit gefächertes Investitionsprogramm mobilisiert.⁴⁰

Von daher besteht in Europa eine dringende Notwendigkeit für ein groß angelegtes, nachhaltiges öffentliches Investitionsprogramm, dem die Prinzipien der **Koordinierung**, **Solidarität**, **Steuergerechtigkeit**, **Nachhaltigkeit** und **internationalen Verantwortung** zugrunde liegen.

³⁹ ETUC, *A Major Investment Stimulus to get Europe into Jobs and out of Debt*, Economic Discussion Note.

⁴⁰ ETUC, *Resolution on: The Economic Crisis: New Sources of Finance*, Adopted at the Executive Committee on 9-10 March 2010.

Langfristig ist die Grundvoraussetzung für die Bereitstellung angemessener, qualitativ hochwertiger Beschäftigung, dass das willkürliche und dysfunktionale Regelwerk des *Stabilitätspaktes* abgeschafft und eine **effektive Koordinierung** makroökonomischer Politiken eingeführt wird, um die Binnennachfrage in der EU und speziell in der Eurozone zu stärken. Mit der Zeit wird es einfacher werden, die Haushaltspolitiken an den Gesamtbedarf der EU anzupassen, sofern die Zentralisierung der Steuereinnahmen begrenzt ist und einige der öffentlichen Ausgaben auf die EU verlagert werden.⁴¹ Selbst bei einem solchen Wachstum des EU-Budgets bliebe dennoch eine Koordinierung der nationalen Haushalte erforderlich, um die negativen externen Effekte nationaler Politiken zu verhindern, die seitens der Mitgliedstaaten zurzeit ohne Rücksicht auf die anderen Länder verfolgt werden. Dabei hat das EU-Recht schon immer gefordert, dass die makroökonomische Politik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu betrachten ist. Diese Vorgabe, die nur selten in die Praxis umgesetzt wurde, muss verwirklicht werden, damit die wirtschaftliche Stagnation und der soziale Rückschritt nicht bis in alle Ewigkeit fortgeführt wird. Sanktionen für Mitgliedstaaten, die die Regeln nicht einhalten können, werden hier nicht befürwortet – stattdessen ist es vielmehr erforderlich, die schädigende Mentalität des *Stabilitätspaktes* zu überwinden, die derartige Strafmaßnahmen als einzige Grundlage für disziplinierte kollektive Aktionen ansieht. Unabhängig davon würden Sanktionen für Staaten, die einen übermäßigen Leistungsbilanzüberschuss aufweisen, sehr viel mehr Sinn machen als Sanktionen für Länder mit »exzessiver« öffentlicher Kreditaufnahme.

Auf der institutionellen Ebene umfasst die Koordinierung einen starken wirtschaftspolitischen Mechanismus auf EU-Ebene, um den völlig diskreditierten *Stabilitätspakt* wie auch den uneffektiven *makroökonomischen Dialog* zu ersetzen. Im Wesentlichen sollte die Koordinierung bereits in der nahen Zukunft auch eine gemeinsame Verantwortung für die Anpassung der gegenwärtigen Ungleichgewichte der Leistungsbilanzen umfassen, vor allem in Deutschland, indem dort eine gestärkte Binnennachfrage die Korrekturen der Defizitländer ergänzt und unter den derzeitigen Umständen sogar teilweise ersetzt. Dies hätte zwangsläufig einen restriktiven Charakter.

Das Prinzip der **Solidarität** impliziert sowohl soziale Gerechtigkeit innerhalb der Mitgliedstaaten als auch die Beziehungen zwischen den reicheren und ärmeren Ländern. Solidarität ist ein unverzichtbarer Bestandteil einer wirkungsvollen makroökonomischen Politik, zumal expansive Politiken ohne Solidaritätsmaßnahmen zu einer Gewinnexplosion der Unternehmen und der Bezieherinnen und Bezieher hoher Einkommen führen würden, die Situation der übrigen Bevölkerung aber nur in sehr begrenztem Maße verbessern würden. Dies war in den letzten Dekaden die Situation in den USA. In der EU waren die von der Kommission beförderten und in den meisten Mitgliedstaaten umgesetzten Strategien in der Tat sehr restriktiv. Die so genannten Arbeitsmarktreformen waren gezielt auf eine Schwächung der am ehesten verwundbaren Beschäftigten ausgerichtet. Der durch diese Strategie erzielte magere Beschäftigungszuwachs ging auf Kosten der Produktivität und nun zeigt sich, dass selbst dieser verträglich ist, während das stete Wachstum der Gewinnquote am Volkseinkommen lediglich die Spekulation angeheizt und die makroökonomische Instabilität noch verstärkt hat.

⁴¹ Diese Thematik wurde in vorigen *EuroMemoranden* ausführlich behandelt (www.euromemo.eu); vgl. auch Kasten 6.

Kasten 6: Internationale Transferzahlungen: Rational, gerecht und notwendig

Es ist dringend erforderlich, die horizontalen und vertikalen Transferzahlungen in der EU und zwischen den Mitgliedern der Währungsunion zu erhöhen. Seit der Einführung der gemeinsamen Währung sind die Mitgliedsländer der Eurozone bzw. die *Regionen* dieser Wirtschaftszone, nicht aber unabhängige Nationalstaaten, obwohl sie noch über machtvolle ökonomische Instrumente verfügen, wie etwa die Steuer-, Sozial- und Einkommenspolitik. Leistungsbilanzungleichgewichte können aber nicht mehr durch Ab- oder Aufwertungen korrigiert werden, sondern auf lange Sicht nur noch durch Lohn- und Produktivitätspolitik. In den Transformationsphasen sind Transfers von den Hochproduktivitätsländern (Regionen) in solche mit niedriger Produktivität erforderlich. Die schwächeren Länder müssen dabei unterstützt werden, ihre Produktivität anzuheben, während die stärkeren ihre Transferzahlungen und ihren Binnenkonsum anheben müssen. Es gibt offensichtlich eine Analogie zu dem Anpassungsmechanismus von Währungsungleichgewichten bei fixen Wechselkursen, wie Keynes es beschrieben hatte. Es handelte sich um ein System der Kooperation und Solidarität zwischen den Reichen und den Armen. Wir brauchen diesen Ansatz auch für die Eurozone. Andernfalls finden Anpassungen in Form großer Finanz- und Währungskrisen statt, gerade so, wie es derzeit passiert.

In Deutschland existiert zum Beispiel ein entwickeltes horizontales und vertikales Finanzausgleichssystem und nach der Vereinigung, die zu einer Währungsunion ohne jegliche Produktivitätsvoraussetzungen in Ostdeutschland geführt hatte, waren in den vergangenen zwei Jahrzehnten Transferzahlungen in Höhe von vielen Milliarden Euros pro Jahr erforderlich, und sie werden auch in den kommenden zehn Jahren noch zu leisten sein.

In der EU gibt es als Transfereinrichtung den Regionalfonds (Ziel 1 und 2). Das sind keine bedingungslosen Zahlungen, sondern sie müssen für die Unterstützung von Investitionen in regionalökonomische Entwicklungsaktivitäten verwendet werden, und zwar in Infrastruktur, Innovationen, Forschung und Entwicklung, Bildung, Qualifikation und Regionalberatung, kurz: zur Anhebung der Produktivität und zur Förderung neuer Produkte. Das Problem ist, dass nur etwa 0,4% des EU-BIP für diese Zwecke verwandt wird. Transferzahlungen sollten zudem auch zur Verfügung stehen, um die öffentlichen Haushalte zu stabilisieren und den Mindestlebensstandard in den ärmeren Mitgliedsländern anzuheben. Ein derartiges System sollte innerhalb des EU-Haushalts organisiert werden und damit unter der Kontrolle des EU-Parlaments stehen, anstatt zwischen einzelnen Mitgliedsländern ausgehandelt zu werden. Dies passt auch zur Notwendigkeit, den EU-Haushalt für antizyklische Zwecke auszudehnen. In einer 10-Jahres-Perspektive sollte der EU-Haushalt auf 5% des EU-BIP ausgedehnt werden.

Eine dritte Form der Transferzahlungen sind Direktinvestitionen. Diese werden zum Beispiel von deutschen Industriekonzernen in Spanien (SEAT), Tschechien (Skoda) oder von französischen Gesellschaften in Rumänien (DACIA) vorgenommen. Allerdings befördert diese Art der Transferzahlungen die Abhängigkeit von Regionen und Volkswirtschaften in der produktiven Sphäre. Deshalb müssen Formen des Kapitalimports gefunden werden, die die Regionen nicht vollständig abhängig machen (z.B. Minderheitsbeteiligungen).

Bei der in der EU erforderlichen Nachfragesteigerung müssen die Überschussländer den ersten Schritt machen und dabei den Schwerpunkt auf die öffentlichen Ausgaben legen. Zugleich muss der in den letzten Jahren zunehmenden Einkommensungleichheit entgegengewirkt werden. Diese hat wiederum in Deutschland besondere Ausmaße angenommen, da sich die Ungleichheit seit 1990 noch weiter ausgedehnt hat und durch die jüngsten Kürzungen der Sozialausgaben wie auch durch den bewussten Versuch der Lohnsenkung noch erheblich verschlimmert wurde.

Die Effektivität der gesamtwirtschaftlichen Politiken könnte durch nennenswerte internationale Transferzahlungen gesteigert werden, weil diese die Ausgaben der schwächsten Länder direkt erhöhen würden und der Beschäftigungseffekt dort am höchsten wäre. In Deutschland und anderen Ländern mit hohem Einkommensniveau herrscht ein großes Misstrauen gegenüber internationalen Transferzahlungen vor, aber derartige Transfers sind für die Funktionsfä-

higkeit der Währungsunion ökonomisch unabdingbar, und sie sind politisch erforderlich, um den Zusammenhalt der EU als Ganzes zu bewahren. Die Ergänzung der Haushaltskoordination um eine begrenzte Zentralisierung durch den EU-Haushalt ist wichtig, weil die dadurch ermöglichten Transfers die sehr engen Rahmenbedingungen der schwächsten Mitgliedstaaten lockern würden.

Die in einigen Mitgliedsländern entstandene akute Krise der Staatsschulden bedarf auch einer solidarischen Lösung. Der Druck auf Griechenland und einige andere Staaten könnte durchaus so stark werden, dass deren Regierungen ihre öffentlichen Schulden platzen lassen könnten – ein Schritt, der eine weitere Finanzkrise der Banken und Investmentgesellschaften der Nordländer der EU hervorrufen würde, die massenweise Regierungsanleihen der Krisenländer halten. Die Verlängerung zeitlich befristeter Kredite für Griechenland verschiebt zwar den Zeitpunkt derartiger Entscheidungen, trägt aber nichts zur Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit der betroffenen Regierungen bei.

Mit der Stärkung der EU Institutionen kann eine dauerhafte Lösung gefunden werden: Die EU sollte einen bestimmten Prozentsatz (z.B. 60%) der Schulden aller Mitgliedsländer übernehmen und diese in Schulden der EU als Ganzes transformieren, die von allen Ländern kollektiv garantiert werden. Dies würde die Zahlungsfähigkeit der am schwersten verschuldeten Länder wiederherstellen, die Kosten der Bedienung der ausstehenden Schulden radikal reduzieren und eine schrittweise Rückzahlung auf Basis der zukünftigen Einnahmen der EU als Ganzes erlauben. Die Thematisierung dieser Einnahmen hängt direkt mit der Frage der *Steuergerechtigkeit* zusammen.

Trotz der akuten Schwierigkeiten, mit denen Länder wie Griechenland und Irland konfrontiert sind, gibt es – wie bereits gezeigt – keine allgemeine Krise der öffentlichen Finanzen in der EU. Ganz im Gegenteil zeugt die Fähigkeit der Regierungen, sich sehr große Summen zu historisch niedrigen Zinssätzen zu leihen, von der Fülle der verfügbaren investiven Ressourcen, für die es nicht in ausreichendem Maße profitable Anlagemöglichkeiten gibt. Die von der Kommission geforderte zügige Haushaltskonsolidierung ist daher unlogisch; sie ist zugleich gefährlich, weil sie den wirtschaftlichen Aufschwung verzögert oder sogar blockiert.⁴²

Zusätzlich taucht die Frage der großen Rekapitalisierung von Banken auf, die während der Finanzkrise von vielen Regierungen durchgeführt wurde. Diese Finanzspritzen zwangen die Regierungen oftmals zum Kauf von Anleihen, deren Preise weit über ihrem tatsächlichen Wert lagen. Es ist gänzlich ungerecht, dass die einfachen Bürgerinnen und Bürger für die Sozialisierung der privaten Verluste aufkommen müssen, während in den Jahren zuvor – bevor die Krise ausbrach – hohe Gewinne privat angehäuft wurden. Es sind dies Vermögen, die seitens der Banken und Unternehmenseliten, die für die Krise verantwortlich sind, immer noch gehalten werden. Daher müssen die staatlichen Schulden, die seitens der Regierungen zur Rekapitalisierung von Banken und Finanzkonzernen aufgenommen wurden, gegen Privatvermögen aufgerechnet werden. Der beste Weg, um dies zu erreichen, besteht in der umfassenden Besteuerung von Vermögen in der gesamten EU. Ein Aspekt der Vermögensbesteuerung ist die Frage, wie mit den Steueroasen umzugehen ist. Obwohl die Erhöhung der Haushaltsdefizite einige Regierungen veranlasst hat, ihren Druck auf Steuerhinterziehung und -

⁴² Möglicherweise wird es mittelfristig nötig sein, die Steuern zu erhöhen, um die öffentlichen Ausgaben aufrecht zu erhalten. Der ökonomische Aufschwung wird selbst die Steuereinnahmen erhöhen, aber es könnte erforderlich werden, die Steuersätze zu erhöhen oder neue Steuern einzuführen (siehe Vorschläge in Kap. 3.4).

vermeidung zu verstärken, sind wir nach wie vor weit von einem umfassenden und automatischen Austausch der Bankinformationen entfernt, der eine Voraussetzung für einen überzeugenden Problemlösungsansatz darstellt. Es sollte nicht vergessen werden, dass die Krise durch deregulierte Banken und Finanzkonzerne erzeugt wurde, die unter der Kontrolle verantwortungsloser Eliten standen. In diesem Zusammenhang sollten zwei weitere Formen der Vermögensbesteuerung in Betracht gezogen werden: Erstens eine Steuer mit Strafraten auf hohe Einkommen, die sich die Bankvorstände und Händler selbst ausbezahlen; zweitens neue Steuern im Finanzsektor – speziell eine Steuer auf Finanztransaktionen, die das exzessive Wachstum dieses Sektors eindämmen könnte.

Das Steuerthema weist auch Bezüge zum Thema *Nachhaltigkeit* auf. Wo zusätzliche Einnahmen benötigt werden, sollten zuvorderst umweltbezogene Steuern in Betracht gezogen werden, z.B. eine angemessene Besteuerung von Flugbenzin auf EU-Ebene. In der Tat sollte die Einnahmen- wie auch die Ausgabendimension auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sein. Energiesparen und die Entwicklung erneuerbarer Ressourcen, die Kontrolle der Umweltverschmutzung und die Konversion umweltschädlicher Industrien sind entscheidende Investitionen in die Zukunft. Das Dogma, dass die Investitionen des privaten Sektors ein hinreichendes Beschäftigungsniveau für die EU-Bevölkerung würden garantieren können, muss dringend fallen gelassen werden – nicht einmal die während der letzten Jahrzehnte durch die Umverteilung von unten nach oben aufgehäuften Profite haben zu ausreichend hohen Ausgaben der privaten Unternehmen geführt, um eine angemessene Qualität wie auch Quantität der Beschäftigung zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund müssen öffentliche Investitionsprogramme ausgeweitet werden, da sie die einzige Grundlage für Vollbeschäftigung darstellen.

Schließlich muss die makroökonomische Politik der EU auf die globalen Ungleichgewichte reagieren. Dies bringt uns zum Thema der *internationalen Verantwortung*. Die gegenwärtigen *Stabilitäts- und Konvergenzprogramme* sind in hohem Maße unverantwortlich, da sie auf einen substantiellen Anstieg der deutschen Handelsbilanzüberschüsse und zugleich auf einen Schritt der Eurozone hin zu einem Leistungsbilanzüberschuss der Eurozone ausgerichtet sind. Eine derartige Politik kann die Spannungen zwischen den führenden Wirtschaftsböcken nur weiter verschärfen und die Gefahr schädlicher einseitiger Aktionen der USA und Chinas erhöhen. Die EU befindet sich in der Tat in der idealen Position, diese Spannungen reduzieren zu können, indem sie mittelfristig ein begrenztes Leistungsbilanzdefizit fährt (dies wäre in jedem Fall eine wahrscheinliche Konsequenz der makroökonomischen Expansion, die als Antwort auf die EU-Arbeitslosigkeit erforderlich ist). Bezüglich der Institutionen und Verfahren sollte die EU nicht länger ihre globale ökonomische Verantwortung ignoriert und stattdessen an der Entwicklung und Beförderung von zustimmungs- und passfähigen Ansätzen für die Wechselkurse und Handelsströme zwischen den großen Volkswirtschaften mitwirken.

3.3 Vollbeschäftigung und gute Arbeit anstelle von Flexicurity und »Aktivierung«

Eine nachhaltige europäische Beschäftigungspolitik muss auf das wirtschaftliche und soziale Ziel der Schaffung neuer Arbeitsplätze ausgerichtet sein, anstatt sich auf Trickle-down-Effekte des Wachstums zu verlassen. Angesichts der ständig steigenden Arbeitslosigkeit ist eine Strategie für Vollbeschäftigung und gute Arbeit erforderlich. Diese umfasst:

- eine makroökonomische Politik zugunsten von Wachstum,
- eine Verringerung der Einkommensungleichheit zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage,

- öffentliche Ausgaben und die Schaffung neuer Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor,
- eine aktive Industriepolitik und
- eine Verringerung der Arbeitszeit.

Die Strategie muss ein ökologisch nachhaltiges Wachstum fördern, ebenso die vollständige Gleichstellung der Geschlechter. Zu diesem Zweck sollten öffentliche Investitionen wie auch die Beschäftigungs- und Industriepolitik die Transformation der gegenwärtigen Produktions- und Konsumweise in Richtung einer »grünen« Wirtschaft vorantreiben und die Erwartungen der Frauen nach einer vollen und gleichberechtigten Teilhabe am Wirtschaftsleben erfüllen, einschließlich einer gerechten Befriedigung der Pflegebedarfe einer alternden Bevölkerung.

Eine Beschäftigungspolitik, die allein auf die Aktivierung und auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik basiert, ist schlichtweg ungeeignet, um die wachsende Arbeitslosigkeit in Europa zu bekämpfen. Aktivierungspolitiken können die Arbeitslosigkeit sogar noch verschlimmern, wenn das Arbeitsangebot auf den Arbeitsmärkten gesteigert wird, wo doch bereits für jene, die schon jetzt arbeitslos sind, nur unzureichende Jobs angeboten werden. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (hauptsächlich Lohnsubventionen und Ausbildungsprogramme) sind lediglich dazu geeignet, die Arbeitslosen für eine bestimmte Zeit aktiv zu halten. Solange in der Wirtschaft nicht ausreichend stabile Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, bieten derartige Maßnahmen keine Langzeitbeschäftigungsperspektive. Der Erfolg der Maßnahmen hängt daher im Wesentlichen von dem allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Kontext ab. Die große Lücke zwischen den offenen Jobs und der Anzahl der Arbeitslosen demonstriert anschaulich, dass sich die Beschäftigungspolitik auf die Schaffung von Arbeitsplätzen konzentrieren sollte, ohne die Qualität der Arbeit zu unterminieren, wie es derzeit unter dem Begriff der Flexicurity in der *Europäischen Beschäftigungsstrategie* passiert. Um zu verhindern, dass es zu einer langen Phase mit geringem Wachstum kommt, muss die gesamtwirtschaftliche Nachfrage mithilfe einer expansiven makroökonomischen Politik und einer Einkommensumverteilung hin zu den Geringverdienenden gesteigert werden. Die Schaffung von Arbeitsplätzen sollte durch öffentliche Investitionen gefördert werden, speziell im Bereich sozialer Dienstleistungen, bei der Verbesserung der Umwelt und in speziellen Programmen für Jugendliche, Langzeitarbeitslose und andere benachteiligte Gruppen.

Wie bereits im letzten *EuroMemorandum*⁴³ festgestellt wurde, besteht im Hinblick auf die Arbeitszeit ein hoher Bedarf an einem neuen europäischen Standard, der auf eine kürzere Vollzeitbeschäftigung für alle abzielt. Dies erfordert in einem ersten Schritt die Verringerung der Maximalarbeitszeit pro Woche von derzeit 48 Stunden auf 40 Stunden pro Woche und ebenso die Abschaffung aller Ausnahmen und Schlupflöcher in der derzeit gültigen EU-Arbeitszeitrichtlinie. Zudem besteht die Notwendigkeit, dass die EU-Gesetzgebung die Anwendung von Teilzeitarbeit und Zeitarbeit ebenso begrenzt, wie die Möglichkeit der Umwandlung von Vollzeitstellen in Teilzeitbeschäftigung auf Firmenebene. Es sind zudem negative Anreize zu installieren, um die Schaffung von Kurzzeit-Teilzeitarbeitsplätzen unattraktiv zu gestalten. Und nicht zuletzt muss die in vielen EU-Ländern durch die jüngsten Rentenreformen eingeführte Anhebung des Renteneintrittsalters rückgängig gemacht werden. Sie stellt nicht nur einen Angriff auf die sozialen Rechte dar, sondern bewirkt in einem Umfeld steigender Arbeitslosigkeit auch einen negativen Beschäftigungseffekt.

⁴³ Vgl. EuroMemorandum 2009/2010: *Europa in der Krise – Wie die EU in der Krise versagt*; abrufbar unter www.euromemo.eu.

3.4 Soziale Inklusion durch wirksame Besteuerung und Armutsbekämpfung

Eine wesentliche Voraussetzung zur Stärkung der sozialen Dimension des europäischen Integrationsprozesses ist, die Unterordnung der sozialen Dimension unter das strategische Ziel der Wettbewerbsfähigkeit zu beenden. Die Verminderung der Einkommensungleichheit und der Kampf gegen soziale Ausgrenzung müssen auf der europäischen Agenda die höchste Priorität erhalten. In dieser Hinsicht liefert eine wirksame und gerechte Besteuerung nicht nur die finanzielle Grundlage für eine solide öffentliche Infrastruktur, anständige öffentliche Dienstleistungen und umfassende soziale Sicherheit; sie dient auch als sinnvolles Instrument zur Verringerung der Unterschiede in der Einkommensverteilung.

Eine Harmonisierung ist im Bereich der Steuerpolitik unabdingbar, um die zunehmenden Ungleichheiten sowohl zwischen den EU-Mitgliedstaaten als auch innerhalb der einzelnen Länder zu verringern. So sollten insbesondere Mindeststeuersätze im Bereich der Einkommens- und Unternehmenssteuer eingeführt werden, um die fortlaufende Abwärtsspirale durch den Steuerwettbewerb zu stoppen. Zudem sollte die Steuergerechtigkeit verbessert werden, indem die Progressivität der Steuersysteme gesteigert und die »Steuervermeidungsindustrie« durch eine multilaterale Blockade der Steueroasen sowie durch konzertierte, gesetzliche Maßnahmen gegen Steuerhinterziehung ausgetrocknet werden. Konkrete Maßnahmen hierfür sind:

- die Wiederherstellung von höheren Grenzsteuersätzen und einer steileren Progressionskurve bei der Einkommensteuer in der gesamten EU und die Abschaffung von flat-tax-Systemen;
- die Konvergenz der Spitzensteuersätze bei der Einkommens- und Unternehmenssteuer, um eine Verlagerung der Einkommen zu verhindern;
- eine EU-weite Harmonisierung der Vermögensbesteuerung;
- eine EU-weite Harmonisierung der Bemessungsgrundlage für Unternehmen und Personengesellschaften, kombiniert mit Mindeststeuersätzen;
- die EU-weite Einführung einer Flugbenzinsteuern und die Ausweitung der bereits bestehenden CO₂-Steuern;
- eine multilaterale Blockade von Steueroasen und die Unterbindung des Ausnutzens von Steuervorteilen durch Unternehmen.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen, die auf die Beendigung des schädlichen Steuerwettbewerbs ausgerichtet sind, müssen dringend entschiedene Armutsbekämpfungsstrategien, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene, aufgelegt werden. Der gegenwärtige Umgang mit den drängenden Bedürfnissen der über 80 Millionen in Armut lebenden Europäerinnen und Europäer ist völlig unangemessen. Europäische Armutsbekämpfungsinitiativen müssen weit über Bestandsaufnahmen, Deklarationen und Appelle hinausgehen. Als ersten Schritt zur Verminderung der wachsenden Disparitäten in der EU sollten die Mitgliedstaaten wirksame nationale Armutsbekämpfungsstrategien einleiten. Diese Strategien sollten spezifische Ziele für bestimmte Bevölkerungsgruppen vorsehen (z.B. für Kinder, Frauen und Männer, Alte, Arbeitslose, »Working Poor«, Wohnungslose), und wirkungsvolle Maßnahmen zur Eliminierung der Hauptgründe für die Armut dieser Personengruppen vorsehen. Zur Beseitigung des Problems der »Working Poor« (Armut trotz Arbeit) sollte zum Beispiel eine gesamtwirtschaftliche Strategie für Vollbeschäftigung durch öffentliche Investitionen, Arbeitszeitverkürzung und eine Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung aufgelegt werden, die den Trend in Richtung prekärer Beschäftigungsverhältnisse und schlecht bezahlter Arbeit umkehrt. Die Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung müssen hauptsächlich von den Mitgliedstaaten finanziert und die dafür benötigten Mittel entsprechend aufgestockt

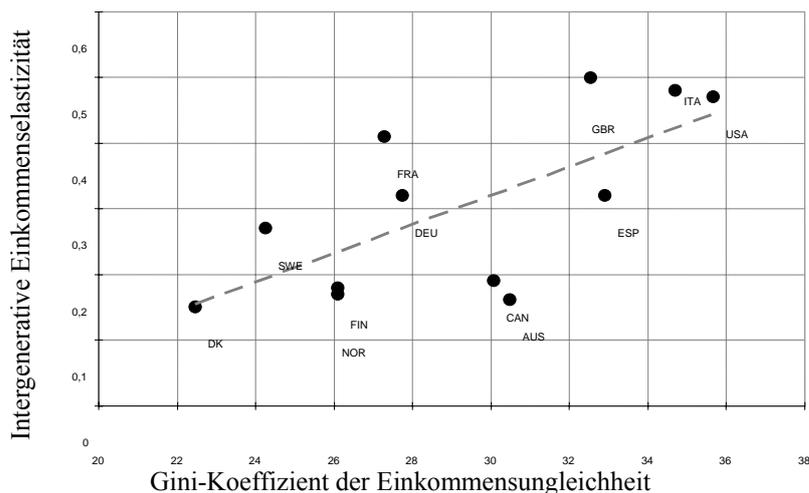
werden. Der Kampf gegen Armut kann gewonnen werden, aber es braucht den politischen Willen und entschiedene Aktivitäten wie auch finanzielle Ressourcen. Es ist kein Zufall, dass die europäischen Mitgliedstaaten mit den geringsten Armutsquoten (vor allem bei den Kindern) jene sind, die die höchsten Steuerquoten aufweisen.

Kasten 7: Vererbte Einkommensunterschiede aufbrechen

Die wachsende Einkommensdisparität, die sich in beinahe allen EU27-Ländern vollzieht, hat in den letzten zwei Jahrzehnten die Aufmerksamkeit auf die Verteilung der Vor- und Nachteile zwischen den Generationen gelenkt. Wenn Kinder ein substantielles Maß ihres ökonomischen Status oder prägende soziale Charakteristiken von ihren Eltern »erben«, impliziert dies nicht nur ein Anwachsen der Ungleichheiten, sondern führt auch zu einem Verlust von Qualifikationen und Talenten und beeinflusst die Entwicklungsperspektiven generell. So reduziert geringe soziale Mobilität nicht nur die individuellen Möglichkeiten, sondern ebenso die auf der gesellschaftlichen Ebene. Die Begriffe »intergenerativ« und »soziale Mobilität« beziehen sich auf das Verhältnis zwischen dem Einkommen der Eltern und dem Einkommen ihrer Kinder, das anhand der Elastizität zwischen dem Eltern- und dem Kindereinkommen gemessen werden kann. Die Elastizität kann Werte zwischen 0 (kein Zusammenhang) und 1 (vollständiger Zusammenhang) annehmen. Das Ausmaß der intergenerativen Mobilität berücksichtigt zahlreiche Faktoren, wie z.B. die Ressourcen der Eltern und der öffentlichen Politiken. Eltern statten die Kinder mit unterschiedlichen Anlagen und Begabungen aus, verschiedenen Formen von Kapital, sie finanzieren ihre Ausbildung und übertragen ebenso Werte und Einstellungen. Nachbarschaften und soziale Rahmenbedingungen, die ethnische Herkunft und Rasse und die Familiengröße sind weitere wichtige Faktoren, die einander beeinflussen.

Die drei wichtigsten Resultate der Kernliteratur, die die Vererbbarkeit von Ungleichheiten zwischen den Generationen und in verschiedenen Ländern untersucht, kommen zu folgenden Ergebnissen.⁴⁴

- a) Die intergenerative Einkommensmobilität der Länder variiert signifikant. Sie ist in den nordischen Ländern, Kanada und Australien höher als in Italien, den USA und Großbritannien.
- b) Länder mit der deutlichsten Gleichverteilung der Einkommen weisen zu einem bestimmten Zeitpunkt die höchste Einkommensmobilität auf. Je ungleicher die Gesellschaft, desto schwerer ist es, die soziale Leiter aufwärts zu steigen. Einfach deshalb, weil die Kinder eine größere Kluft zu überwinden haben.



Quelle: OECD (2008).

- c) Das Ausmaß der intergenerativen Einkommensmobilität variiert mit der Einkommensverteilung (d.h. in vielen Ländern ist die Mobilität sowohl am Fuße als auch an der Spitze der Einkommenspyramide geringer). Dies ist auch in Schweden, Norwegen, Finnland und Dänemark der Fall.

⁴⁴ OECD, 2008: *Ungleich wachsen? Einkommensverteilung und Armut in den OECD-Ländern*, Paris.

Fast alle Studien zeigen, dass Bildung und Einkommen stark korrelieren. Von daher ist die scheinbar starke Korrelation der Eltern- und Kindereinkommen im Wesentlichen eine starke Korrelation zwischen dem Bildungsniveau der Eltern und ihrer Kinder. Dennoch sind es nicht nur die Fähigkeiten der Eltern und deren sozioökonomisches Umfeld sowie kultureller Hintergrund, die die Perspektiven der Kinder prägen. Zum Beispiel verringert die frühe Auslese von Schülerinnen und Schülern die Generationenmobilität. Eine Schlüsselrolle spielt die Früherziehung, gefolgt von den öffentlichen Bildungsangeboten, der Fürsorge und Gesundheit. Spezielle Dienstleistungen für Kinder, wie Kinderbetreuung, Bildung und Gesundheitsdienste (mit hoher Qualität und gebührenfrei!) sind wichtige Determinanten für soziale Mobilität. Eine Strategie, die auf höheren Investitionen in Kinder basiert, wird auch die Kinderarmut verringern, trägt zu ihrer Entwicklung bei und bricht letztlich den Kreislauf der intergenerativen Benachteiligungen auf (zumindest in einem gewissen Ausmaß). Da die Erfahrungen in den frühen Lebensjahren ganz offensichtlich Möglichkeiten im späteren Leben bestimmen, haben solche Investitionen vielfache Rückwirkungen (entweder positive oder negative) in späteren Stadien des Lebenszyklus. Ob Menschen in ihren frühen Jahren einen negativen oder einen schöpferischen Weg einschlagen, ist nicht nur durch die Finanzkapazitäten der Eltern bestimmt, sondern dies hängt ebenso zu einem großen Teil vom Angebot, den Preisen und der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen ab.

Um die Realisierung des Ziels der Gleichheit und der sozialen Mobilität zu erhöhen, wäre es erforderlich, eine jährliche Evaluation für alle Mitgliedsländer mit bindenden Verpflichtungen durchzuführen. Selbst wenn solche Politiken nicht die enormen Ungleichheiten bei den Markteinkommen kompensieren, können sie (zumindest zum Teil) Familien mit niedrigem Einkommen helfen, eine bessere intellektuelle Entwicklung ihrer Kinder zu erreichen. Zugleich sollte man sich bewusst sein, dass – wie die skandinavischen Länder eindrucksvoll zeigen – eine hohe Kinderbetreuungsquote in Kindertageseinrichtungen (in Finnland ist dies für alle Kinder vom Ende des Mutterschutzes oder der Elternzeit an garantiert, in Schweden vom 1. Geburtstag der Kinder an) zugleich eine hohe Beschäftigungsquote der Frauen befördert. Nicht zuletzt wirken sich die hohen Beschäftigungsraten und ein guter Zugang zu qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung auch auf die Geburtenrate aus.

3.5 Auf dem Weg zu einem Europäischen Plan für Nachhaltige Entwicklung

Die Alternative zu der gegenwärtigen Situation, in der nicht-nachhaltige Entwicklungen dominieren und es der EU nicht gelingt, diesen Trend umzukehren, ist ebenso leicht auszumachen wie schwer durchzusetzen: Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollte die Bewältigung der Finanzkrise und der sich daraus ergebenden rezessiven Tendenzen genutzt werden, um sich der notwendigen »Strukturanpassung« im Globalen Norden zu stellen – und zwar in dem Sinne, dass sie eine Phase der Durchsetzung von Nachhaltigkeit einleitet. Das Ziel, den »ökologischen Fußabdruck« Europas zu reduzieren, sollte ausdrücklich und verbindlich und für alle Politikebenen und -bereiche in Europa festgelegt werden.

Eine eindeutige politische Verpflichtung der EU zur nachhaltigen Entwicklung in der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik könnte zwei dringliche Ziele befördern: Erstens würde sie ganz unmittelbar zu einer wahrnehmbaren Verringerung des globalen ökologischen Fußabdrucks der Menschheit führen und auf diese Weise dazu beitragen, die verlorenen Jahrzehnte einer wirkungs- und orientierungslosen Nachhaltigkeitspolitik wieder aufzuholen, die auf globaler Ebene seit dem Erdgipfel von Rio und in Europa seit dem Europäischen Rat von Göteborg verstrichen sind. Zweitens würde die ausdrückliche Formulierung einer von der gesamten EU und ihren Mitgliedstaaten verbindlich zu verfolgenden Zielsetzung einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, die Blockade zu durchbrechen, in der sich die globalen Verhandlungen über Maßnahmen zur Erreichung der Ziele, um katastrophale Fehlentwicklungen im Hinblick auf die Erderwärmung zu vermeiden, gegenwärtig befinden.

Der Europäische Rat wird dies nicht alleine bewirken können (auch nicht die Ministerräte in den unterschiedlichen Politikfeldern). Allerdings könnte ein konzertierter Vorstoß dieser EU-

Institutionen ganz entschieden dazu beitragen, die gegenwärtig in den Politiken der EU und ihrer Mitgliedstaaten vorherrschenden Entwicklungen umzukehren und die in den öffentlichen Debatten herrschende Tendenz überwinden helfen, angesichts der unbestreitbar gewordenen ökologischen Krise der Menschheit nur noch zwischen Zynismus und Verzweiflung zu schwanken. Nötig wäre dazu, dass politisch klar und verbindlich die Position bezogen wird, dass Europas Auswirkungen auf die globale Ökologie rasch und substanziell reduziert werden müssen: Der Energieverbrauch muss verringert werden; der Rohstoffverbrauch ist dadurch zu reduzieren, dass die Stoffströme in Europa radikal verringert werden; jeder vermeidbare Transport und Verkehr muss auch tatsächlich vermieden werden; die internationalen Auswirkungen, wie sie von EU-Politiken auf die Förderung von Strategien der nachhaltigen Entwicklung in den Entwicklungsländern ausgehen, müssen vollständig unter Kontrolle gebracht und, wo immer nötig, entsprechend kompensiert werden.

Um die mit einer technokratischen Verfahrensweise in der Politik gewöhnlich verbundenen Blockaden zu vermeiden, sollte eine derartige Initiative der EU und ihrer Mitgliedstaaten von Anfang an in einen breiten Konsultationsprozess eingebettet werden, der die aktiven Netzwerke der europäischen Zivilgesellschaft umfassend und gründlich ins Spiel bringt. Das könnte Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen ebenso ansprechen wie Nicht-Regierungs-Organisationen und müsste zugleich die Kapazitäten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente zur politischen Konsultation nutzen – sowohl untereinander wie auch mit den Bürgerinnen und Bürgern der Union. Die Öffnung der Debatte über eine nachhaltige Wirtschaftspolitik und ökologische Suffizienz für eine breite demokratische Beteiligung wird dabei von wesentlicher Bedeutung sein, um zu gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger Europas aktiv daran mitwirken, die Veränderungen der Konsummuster und Lebensstile in Gang zu bringen, die erforderlich sind, um wirkliche Nachhaltigkeit in Europa zu entwickeln.

Das Argument des finanziell zu Leistenden lässt sich gegen eine derartige Initiative zur Entwicklung der Nachhaltigkeit in Europa nicht überzeugend ins Feld führen. Sicherlich wird eine größere Kursänderung Investitionen erfordern. Aber diese werden sich ihrerseits bezahlt machen, indem sie die künftig andernfalls entstehenden Kosten abwenden und durchaus auch Einkommen generieren. Derartige Kosten könnten von europäischen öffentlichen Banken wie der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) durchaus kompetent und sachgerecht kreditfinanziert gehandhabt werden. Selbst wenn nicht alle Kosten für die Nachhaltigkeitsentwicklung in Europa durch Kosteneinsparungen und neue Einkommensquellen gedeckt würden, wäre dies aufgrund von zwei weiteren Faktoren vollständig gerechtfertigt: Erstens würde diese neue Entwicklung eine Friedensdividende erzielen, weil dadurch ein ganzes Spektrum künftiger Konflikte vermieden würde, zu denen auch militärische Konfrontationen zwischen der EU und ihren globalen Partnern gehören könnten. Zweitens wird sie dabei helfen, die starken und vielfältigen Polarisierungen abzubauen, die sich gegenwärtig innerhalb der Union entwickeln – zwischen gesellschaftlichen Gruppen, zwischen Regionen und auch zwischen Mitgliedstaaten. Auch wenn es nicht möglich ist, die exakten finanziellen Vorteile zu errechnen, die im Abbau derartiger Spannungen angelegt sind, lässt sich doch festhalten, dass es sich auf jeden Fall lohnen wird, die Kosten dafür zu tragen.

Der Rückgriff auf Marktinstrumente zur Erreichung umweltpolitischer Ziele hat sich als unzuverlässig und verschwenderisch erwiesen. Es ist daher nötig, die europäische Politik wieder dahingehend umzuorientieren, dass sie in einem hohen Maße auf Instrumente der staatlichen Rechtsetzung zurückgreift. Der Entwicklung der öffentlichen Infrastruktur, dem Ausbau und

der Reform des öffentlichen Dienstes und der Schaffung öffentlicher Beschäftigung zur Unterstützung der Entwicklung von Nachhaltigkeit sollte im lokalen und regionalen Maßstab die erste Priorität eingeräumt werden.

Das Schlüsselinstrument einer neuen europäischen Politik sollte ein *Europäischer Plan für Nachhaltige Entwicklung* sein, in dessen Rahmen die weiteren Instrumente entwickelt werden können, mit denen die ökonomischen, sozialen und umweltbezogenen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung in allen Bereichen und auf allen Ebenen der Politik der EU und ihrer Mitgliedstaaten umgesetzt werden können. Ein derartiger Plan müsste dazu genutzt werden, die Anforderungen der Nachhaltigkeit in allen Programmen und in allen Einzelpolitiken von Anfang an zur Leitlinie zu machen (im Sinne des *Mainstreaming*). An die Stelle der gegenwärtig nur schlecht oder gar nicht definierten Verhältnisse zwischen miteinander wetteifernden Strategien, wie sie in *Europa 2020* definiert werden, sollte eine klare strategische Einbettung durch die verbindliche Orientierung auf das Ziel einer raschen und substanziellen Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks Europas treten. Die gegenwärtig *de facto* bestehenden Ausnahmen von den Anforderungen der Nachhaltigkeit, wie sie sich in den Bereichen des Außenhandels, der Landwirtschaft, der Forschung und der Atomenergie finden, sind aufzuheben. Um die Art von Investitionen zu finanzieren, wie sie für eine Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks von Produktion und Konsum in Europa erforderlich sind, ist im Rahmen eines derartigen Plans die Schaffung einer neuen europäischen Kreditinstitution vorzusehen, die einer klaren parlamentarischen Kontrolle unterliegt, aber außerhalb der gegenwärtigen Begrenzungen des EU-Haushaltes operiert. Um Verschwendung und Korruption auf der europäischen Ebene zu verhindern, sollten diese Maßnahmen mit dem Aufbau eines kompetenten europäischen öffentlichen Dienstes Hand in Hand gehen, der über alle erforderlichen Kompetenzen zur Finanzkontrolle und -prüfung verfügt, in dem die Haushaltskontrolle der EU und der Mitgliedstaaten miteinander verzahnt wird, um auf allen Ebenen volle administrative Transparenz sicherzustellen.

Anhang: Die EU-Agenda für Strukturreformen

Am 29. September 2010 demonstrierten über 100.000 Menschen bei einer vom Europäischen Gewerkschaftsbund und von nationalen Gewerkschaften organisierten Demonstration in Brüssel gegen die von der EU verordnete Austeritätspolitik – die so genannte Ausstiegsstrategie aus Konjunkturprogrammen, die der Europäische Rat bereits im Oktober 2009 verabschiedet hatte. In Spanien hatten die Gewerkschaften an diesem Tag einen Generalstreik gegen die »Sparpolitik« der Regierung Zapatero organisiert, und in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten gab es weitere Protestaktionen. So flossen die verschiedenen Aktionen in einem »Europäischen Aktionstag gegen Sparpolitik« zusammen.

Am gleichen Tag stellte die Europäische Kommission ihr Richtlinienpaket zur »Wirtschaftsregierung« vor. Einerseits soll der berüchtigte und erfolglose *Stabilitäts- und Wachstumspakt* verschärft werden. »Makroökonomische Ungleichgewichte« und Probleme mit der »Wettbewerbsfähigkeit«⁴⁵ sollen andererseits durch ein neues Verfahren zur »Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte« (*Excessive Imbalance Procedure*) angegangen werden. Damit demonstrierte die Kommission unmissverständlich, dass sie nicht bereit ist, angesichts der Forderungen der Gewerkschaften und sozialen Bewegungen nach einer alternativen Ausstiegsstrategie aus der Krise auch nur die geringsten Zugeständnisse zu machen.

Die Forderungen von Kommission und Rat – unterstützt von der Mehrheit des Europäischen Parlaments – nach drastischen und schnellen Schritten bei der Reduzierung der Haushaltsdefizite und Staatsschulden in den von der Krise am härtesten gebeutelten Mitgliedstaaten haben zu einschneidenden Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben geführt. Dies gefährdet in diesen Ländern enorm die Möglichkeiten der öffentlichen Hand, grundlegende öffentliche Dienste überhaupt noch aufrecht zu erhalten. Die Länder der Peripherie der Eurozone (Griechenland, Portugal, Spanien), aber auch die osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU sowie Irland und Großbritannien sind bisher am stärksten davon betroffen. Die Austeritätspolitik der EU wurde somit auch dafür genutzt, die »Strukturreformen« zu rechtfertigen, von denen im Folgenden die Rede sein wird.

Die EU-Eliten sind zu ihrem traditionellen neoliberalen Credo zurückgekehrt: ein harter Sparkurs in der Haushalts- und Fiskalpolitik soll angeblich »gesunde öffentliche Finanzen« wieder herstellen, so genannte Strukturreformen (der Arbeitsmärkte und sozialen Sicherungssysteme, die vertiefte Liberalisierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte usw.) sollen hingegen das Wirtschaftswachstum in der EU wiederbeleben.

Austeritätspolitik in den Mitgliedstaaten und »Strukturreformen«

Weitere »Strukturreformen« wurden im Rahmen der »Sparprogramme« vieler Mitgliedstaaten bereits umgesetzt oder vorbereitet. Renten werden gekürzt und das Renteneintrittsalter erhöht, um einen späteren Renteneintritt zu »belohnen« und Frühverrentungen zu bestrafen. Methoden für die Rentenberechnung werden umgestellt: weg von Modellen, bei denen die spätere Rente auf Basis der »besten Verdienstjahre« ermittelt wurde – hin zu Modellen, wo die späteren Rentenzahlungen an den Durchschnitt des über die gesamte Lebensarbeitszeit erzielten Einkommens gekoppelt wird. Die Anzahl der für eine volle Rente erforderlichen Beitragsjahre wird erhöht und damit die Möglichkeit für einen früheren Renteneintritt blockiert.

⁴⁵ Es geht hierbei um die hohen Leistungsbilanzdefizite einer Reihe von süd- und osteuropäischen Mitgliedstaaten auf der einen und die hohen Leistungsbilanzüberschüsse einiger weniger kerneuropäischer Mitgliedstaaten.

Die Ausgaben für das Gesundheitswesen werden gekürzt oder eingefroren und die Steuerung und Erbringung von Dienstleistungen im Gesundheitswesen werden zunehmend den Marktkräften und dem Wettbewerb überlassen. Die Gehälter im öffentlichen Dienst werden gekürzt oder eingefroren und weitere öffentliche Dienste privatisiert. Die Sozialabgaben der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden erhöht. »Arbeitsmarktreformen« werden verstärkt mit dem Ziel, mehr »Flexibilität« im Interesse der Unternehmen zu erreichen und den Kündigungsschutz abzubauen sowie die Gewerkschaftsrechte und Flächentarifverträge weiter zu schwächen (siehe EU und IWF-Forderungen an Griechenland 2010). Und so geht es weiter und weiter.

Immerhin – diese Maßnahmen und Pläne trafen auf einen bemerkenswerten massenhaften und harten Widerstand von Gewerkschaften und sozialen Bewegungen, zumindest in einigen EU-Mitgliedstaaten wie Griechenland, Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Rumänien.

Verschärfte »Rentenreformen« gefordert: Das Grünbuch der Kommission

Die Europäische Kommission vertritt den Standpunkt, dass die bisherigen »Reformen« bei der Rente und der Pflege in den Mitgliedstaaten unzureichend sind, um die »finanzielle Nachhaltigkeit« dieser sozialen Sicherungssysteme zu garantieren. In ihrem Grünbuch zu »angemessenen, nachhaltigen und sicheren europäischen Pensions- und Rentensystemen« (KOM (2010) 365 endg.), behauptet sie:

Angesichts des Ausmaßes des bevorstehenden demografischen Wandels und zur dauerhaften Absicherung der bereits umgesetzten Reformen sind in vielen Mitgliedstaaten unter Umständen zusätzliche Reformen nötig. Im Hinblick auf den Beitrag, der von der übrigen Wirtschaft – und vom Staatshaushalt – erwartet werden kann, müssen Mitgliedstaaten, in denen der Reformprozess noch nicht weit genug fortgeschritten ist, ihre Vorsorgeversprechen dringend überprüfen.

In einem frühen Entwurf des Grünbuchs hatte die Kommission sogar angedeutet, dass die Mitgliedstaaten (im Durchschnitt der EU-27) das gesetzliche Rentenalter auf rund 70 Jahre anheben müssten, um der »demografischen Alterung« angemessen begegnen zu können.

Die Kommission gibt zu, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise die kapitalgedeckten Rentensysteme hart getroffen hat. Diese wurden zuvor als die angeblich »beste Alternative« angepriesen, damit in einem von den »Reformen« geschaffenen »Drei-Säulen«-Rentensystem (Basisversicherung über die 1. Säule der gesetzlichen Rentenversicherung; zusätzliche Aufstockung durch die 2. Säule kapitalgedeckter Betriebsrenten und die 3. Säule privater Pensionsfonds) auskömmliche Gesamrenten für alle gesichert werden könnten. So schreibt sie im Grünbuch:

Kurzfristig wirkten sich sinkende Zinssätze und Vermögenswerte auf die Erträge und die Solvenz kapitalgedeckter Systeme aus: Private Pensionsfonds haben 2008 über 20% an Wert verloren. Darüber hinaus waren mehrere Träger betrieblicher Pensionsfonds nicht in der Lage, ihren Verpflichtungen nachzukommen. (...). Pensionsfonds konnten 2009 zwar einen Teil ihrer Verluste wieder gutmachen, viele bleiben aber trotzdem immer noch weit hinter den vorgeschriebenen Solvenzanforderungen zurück.

Statt die gesetzlichen und Sozialversicherungsrentensysteme zu stärken und zu erneuern, indem die Vermögenswerte der instabilen kapitalgedeckten Rentensäulen schrittweise in die öffentlichen Systeme überführt werden, besteht die Kommission weiterhin darauf, dass in dieser Hinsicht »Wahlmöglichkeiten und Verantwortung auf das Individuum verlagert« werden müssten.

Somit sendet die Kommission ein eindeutiges Signal aus: die »Angemessenheit« der Renten aus öffentlichen Rentensystemen (1. Säule) müsste wohl im Lichte der »demografischen Alte-

«Haushaltsdefiziten und Staatsverschuldung und zu erwartendem niedrigem Wirtschaftswachstum in den nächsten Jahren weiter nach unten »angepasst« werden. Kapitalgedeckte Rentensysteme (2./3. Säule) – nicht nur Betriebsrentensysteme, sondern auch der Bereich von privaten Pensionsfonds, Lebensversicherungen etc. zur Altersvorsorge – sollten hingegen reformiert werden und einen neuen Wachstumsimpuls erhalten, indem der »Europäische Binnenmarkt für Rentensysteme« ausgebaut und gestärkt wird. Unter dem Strich ist das Allheilmittel zur Bewältigung der angeblichen »demografischen Krise« also das Gleiche wie vorher: die Finanzmärkte sollen es richten! Die wirkliche Botschaft der Kommission an die Rentnerinnen und Rentner von morgen lautet daher: »Arbeite länger, spare mehr, habe weniger«.

»Wirtschaftsregierung«, makroökonomische Ungleichgewichte und »Strukturreformen«

Mit ihren Vorschlägen zur »Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte« erkennt die Kommission erstmals einige tatsächlich vorhandene Probleme der Eurozone (Europäische Währungsunion) an. Die aggressive Exportorientierung einiger EU-Mitgliedstaaten – allen voran Deutschland, Österreich und die Niederlande – führte zu hohen Leistungsbilanzüberschüssen dieser Staaten und – als Kehrseite der Medaille – zu wachsenden Leistungsbilanzdefiziten der meisten anderen EU-Staaten, insbesondere jenen aus Süd- und Osteuropa. Die Schlussfolgerung der Kommission zu diesen Ungleichgewichten lautet jedoch: Die Politik Deutschlands, die Lohnstückkosten deutlich unter die jeweilige Summe aus der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität und der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank zu drücken, stellt nicht das eigentliche Problem dar. Vielmehr werden die EU-Staaten mit Leistungsbilanzdefiziten aufgefordert, noch radikalere »Strukturreformen« ihrer Arbeits-, Güter- und Dienstleistungsmärkte durchzusetzen, um ausreichende Kostensenkungen zu erreichen, die ihre Ökonomien wieder ‚wettbewerbsfähiger‘ machen sollen. Die alten neoliberalen Glaubenssätze werden in dieser Hinsicht erneut aufgewärmt.⁴⁶

Die Volkswirtschaften vieler Mitgliedstaaten der Eurozone zeichnen sich durch ein große Starrheit (Rigiditäten) von Arbeits- und Produktmärkten aus, welche – wenn angemessene Reformen ausbleiben – sehr wahrscheinlich den Zeitraum für nötige Anpassungsprozesse verlängern und diese so bezüglich der Arbeitslosigkeit viel kostspieliger machen werden (...) In einer Periode sehr niedriger Inflation, die die Krise mit sich gebracht hat, werden nominale Rigiditäten sehr wahrscheinlich die Anpassung relativer Arbeitskosten und Preise nach unten behindern. Solche nominalen Rigiditäten gibt es auf einem hohen Niveau in allen Mitgliedstaaten, die Probleme mit der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaften haben. (...)

Große Preis- und Kostenanpassungen sind insbesondere in jenen Mitgliedstaaten erforderlich, die in den Jahren vor der Krise deutlich an Wettbewerbsfähigkeit verloren und hohe Leistungsbilanzdefizite aufgebaut haben. Die Politik ist aufgefordert, hier Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität zu stärken und die Lohnflexibilität zu erhöhen. (...) Die politischen Verantwortungsträger können den Lohnfindungsprozess über viele Kanäle beeinflussen, einschließlich der Bereitstellung von Informationen über Lohnleitlinien, Änderungen der Indexierung von Löhnen und bezüglich der Leitfunktion, die Lohnabschlüsse im Öffentlichen Dienst ausüben. Darüber hinaus sollten Arbeitsmarktreformen dazu beitragen, den Lohnfindungsprozess effizienter zu machen. (...)

In Übereinstimmung mit jüngsten Entscheidungen zum Abbau von Haushaltsdefiziten (EDP – Excessive Deficit Procedure) gibt es einigen Spielraum für schrittweise Anpassungen (Gradualismus) in den Überschussländern. Jedoch ist unbedingt eine zügige und entschlossene Konsolidierung in den Defizitländern erforderlich, um das Vertrauen der Märkte wieder herzustellen. Angebotsseitig sollten Maßnahmen im Rahmen der Ausstiegsstrategie dazu beitragen, die

⁴⁶ European Commission: Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances, European Economy 1/2010.

notwendige Neuverteilung (Re-Allokation) von Arbeit und Kapital zu erleichtern und die Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Eurozone mehr ins Gleichgewicht zu bringen.

Die für die Überschussländer vorgeschlagenen »Lösungen« sind ebenso bemerkenswert:

In Mitgliedstaaten, die große Leistungsbilanzüberschüsse in den Jahren vor der Krise aufgehäuft haben, ist es notwendig, die Ursachen einer verfestigten Schwäche in einigen Bereichen der privaten Nachfrage zu identifizieren und anzugehen, einschließlich der möglichen Rolle, die ein mangelnder Wettbewerb im Dienstleistungsbereich und im Steuersystem dabei spielt, sowie unzureichendem Zugang zu Krediten.

Wie schon erwähnt: Das Problem liegt nach dieser Lesart nicht in der deflationären Lohnpolitik Deutschlands, das Wachstum der Lohnstückkosten möglichst unter Null zu drücken, was in vielen Jahren sogar erreicht wurde. Vielmehr soll das Problem einer Nachfrageschwäche in Deutschland (nach Vorstellung der Kommission) durch eine weitere Deregulierung des Dienstleistungssektors, Steuersenkungen und mehr Steuerwettbewerb »angegangen« werden.

Bundeskanzlerin Angela Merkel dürften diese Vorschläge der Kommission zur »Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte« in der Europäischen Währungsunion Freude bereiten. Sie liegen weitgehend auf der Linie des »asymmetrischen Ansatzes« ihrer Regierung, welche die gesamte Last der »Anpassung« auf die Schultern der Länder mit Leistungsbilanzdefiziten legt – ohne irgendwelche Leistungen von den Überschussländern zu fordern, deren Marktanteile weiterhin um jeden Preis wachsen sollen. Wenn die EU dieser Rezeptur folgt, wird sie umso mehr von den Interessen des deutschen Kapitals beherrscht werden. Dieses setzt voll darauf, seine Exportmaschinerie auf globaler Ebene weiter auszubauen, indem die Ausfuhren zunehmend auf Schwellenländer wie China, Russland, Indien, Brasilien und die Wachstumsmärkte Lateinamerikas umorientiert werden.

Die EU wird so auf einen deflationären Entwicklungspfad gedrängt. Der geforderte »Sparkurs« und die scharfe Kürzung öffentlicher Ausgaben, Lohnsenkungen im öffentlichen Sektor und die Politik der harten Beschränkung des Lohnwachstums in der Privatwirtschaft werden Investitionen und Binnennachfrage in der EU deutlich schwächen und damit die Steuereinnahmen vermindern. Dies dürfte die zu Recht beklagten Ungleichgewichte in der EU verstärken – bis hin zu einem Punkt, wo die Europäische Währungsunion auseinander bricht.

»Wachstumshemmende Engpässe« auf dem Arbeitsmarkt beseitigen

Die *Europa 2020*-Strategie dreht weiter an der Schraube, »Strukturreformen« zu beschleunigen. Am 17. Juni 2010 beschloss der Europäische Rat:

Die Anstrengungen sollten darauf gerichtet sein, die gravierendsten Hemmnisse für das Wirtschaftswachstum auf EU-Ebene anzugehen, einschließlich derjenigen, die mit dem Funktionieren des Binnenmarkts und der Infrastruktur zusammenhängen, (...) Insbesondere muss der europäische Binnenmarkt durch ein umfassendes Bündel von Initiativen auf eine neue Stufe geführt werden.

Der Beschäftigungsausschuss – ein Beratungsgremium von Kommission und Rat – hat den Mitgliedstaaten bereits empfohlen, so genannte Engpässe auf dem Arbeitsmarkt beherzt zu beseitigen, wobei insbesondere die Rolle des Lohnfindungsprozesses und der Arbeitskosten hervorgehoben wird.⁴⁷ Zur Umsetzung und Überwachung des beschäftigungspolitischen Teils der *Integrierten Leitlinien Europa 2020* ruft der Beschäftigungsausschuss u.a. dazu auf, »Lohnentwicklungen, die nicht im Einklang mit der Produktivitätsentwicklung stehen, Un-

⁴⁷ EMCO/54/051010/EN-annex II

gleichgewichte zwischen der Koordinierung der Löhne auf nationaler Ebene⁴⁸ und Lohnanpassungen auf dezentraler Ebene, starre Lohnfindungsmechanismen« ins Visier zu nehmen. Weitere Themen sind »ungenügende Anreize oder Hemmnisse, längere Arbeitszeiten zu ermöglichen, die Lebensarbeitszeit zu verlängern oder die Teilhabe von ›Zweitverdienern‹ am Arbeitsmarkt zu fördern«, »zu starre Kündigungsschutzvorschriften«, »starre Arbeitszeitregelungen«, »zu hohe Lohnnebenkosten«, »fehlende Maßnahmen, um den Bezug von Arbeitslosenunterstützung an die Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen zu knüpfen (Konditionalität)« sowie »zu starre Arbeitslosenversicherungssysteme, die nicht an den Konjunkturzyklus angepasst sind«.

Während der Beschäftigungsausschuss als wichtigstes Beratergremium von Kommission und Rat so bereits auf die Linie angeblich notwendiger »längerer Arbeitszeiten und längerer Lebensarbeitszeiten« eingeschworen ist, darf mit Spannung erwartet werden, was die Europäische Kommission bezüglich der für das Jahr 2011 angekündigten Revision der EU-Arbeitszeitrichtlinie vorschlagen und wie das Europäische Parlament diesmal darauf reagieren wird. Die von Kommission und Rat bereits in der letzten Legislaturperiode des EP vorgeschlagene Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie scheiterte im Frühjahr 2009, weil die Mehrheit des Europäischen Parlaments es vor der Europawahl im Juni 2009 nicht wagte, alle Vorschläge zur Schwächung des Schutzniveaus der Richtlinie zu akzeptieren.

»Engpässe auf dem Arbeitsmarkt« werden auch durch verschiedene Richtlinienvorschläge der Kommission zur EU-Einwanderungspolitik angesprochen. Die Richtlinie zur Einführung einer »Blue Card« für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten wurde bereits 2009 verabschiedet.⁴⁹ Der Richtlinienvorschlag zum »Einheitlichen Verfahren für eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis und ein gemeinsames Bündel von Rechten für Arbeitskräfte aus Drittstaaten«⁵⁰ befindet sich derzeit noch im EU-Gesetzgebungsprozess. Die Kommission hat bereits zwei weitere Richtlinienentwürfe für Saisonarbeitskräfte⁵¹ und zur konzerninternen Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern⁵² auf den Weg gebracht.

Allen Initiativen der EU zur Einwanderungspolitik für Arbeitskräfte liegt das Konzept der »zirkulären Migration« zu Grunde.⁵³ Daraus folgt, dass Migrantinnen und Migranten aus Nicht-EU-Staaten nicht die gleichen sozialen und wirtschaftlichen Rechte erhalten wie Beschäftigte aus EU-Staaten. Deren Aufenthaltsrecht ist an ein Beschäftigungsverhältnis mit

⁴⁸ Zum Beispiel durch Flächentarifverträge usw.

⁴⁹ Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.

⁵⁰ KOM (2007) 638 endg. Der Vorschlag der Kommission wurde vom Europäischen Parlament am 14.12.2010 in erster Lesung nicht angenommen und zur erneuten Beratung an die Ausschüsse des EP zurückverwiesen.

⁵¹ KOM (2010) 379 endg.; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung.

⁵² KOM (2010) 378 endg.; Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung.

⁵³ Die Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Nicht-EU-Ländern können nur für einen befristeten Zeitraum innerhalb der EU einer Beschäftigung nachgehen und sollen anschließend in ihre Länder zurückkehren. Siehe auch die Mitteilung der Kommission »Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten« vom 16.5.2007, KOM (2007) 248 endg.

einem bestimmten Arbeitgeber über eine festgelegte Frist gebunden. Die während einem Beschäftigungsverhältnis in der EU erworbenen Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen können in der Praxis nicht wahrgenommen werden, wenn sie in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Teilhaberechte im Betrieb und am Arbeitsplatz sowie der Zugang zu Weiterbildung und Qualifizierung sind nicht vollständig garantiert, und so weiter.

Somit soll Arbeitsmigration einfach nur dem kurzfristigen Interesse der Arbeitgeber dienen, »Engpässe« auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen. Den Migrantinnen und Migranten eröffnet sie keine dauerhafte und stabile Perspektive für Integration. Nur die für einen befristeten Zeitraum »wirtschaftlich nützlichen Ausländerinnen und Ausländer« sind für die EU von Interesse, und diesen werden wichtige soziale Rechte und Arbeitnehmerrechte vorenthalten. Der Vorschlag der Kommission zur konzerninternen Entsendung fußt auf dem Herkunftslandprinzip, so wie sie es im ursprünglichen Entwurf der EU-Dienstleistungsrichtlinie mit Bezug auf die EU-Entsenderichtlinie vorgesehen hatte. Die amtierende Kommission lässt den »Geist von Bolkestein« erneut aus der Flasche.

»Strukturreformen« zur Vertiefung und Wiederbelebung des Europäischen Binnenmarkts

Ihr Ansinnen, »den Europäischen Binnenmarkt auf eine neue Stufe zu führen«, unterfüttert die Kommission mit ihren alten Argumenten. Dafür seien flexiblere Löhne und Preise, stärker entwickelte und integrierte Finanzmärkte, ein besseres Funktionieren des Dienstleistungsbinnenmarkts und flexiblere Arbeitsmärkte unerlässlich. Die Kommission veröffentlichte ihre Mitteilung zur Binnenmarktakte (Single Market Act) am 27. Oktober 2010.⁵⁴ Die EU-Dienstleistungsrichtlinie soll buchstabengetreu umgesetzt⁵⁵ und die Gesundheitsdienstleistungsrichtlinie – ihr Titel lautet nun irreführend »Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung« – so schnell wie möglich endgültig verabschiedet werden.⁵⁶ Die Kommission schlägt insgesamt 50 nicht-legislative und legislative Initiativen vor, um den EU-Binnenmarkt neu zu beleben und zu vollenden. Diese sollen im Einzelnen in 2011 lanciert werden.

Das Paket zur Binnenmarktakte nimmt z.B. EU-Fördermaßnahmen für den Zugang von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu Risikokapitalmärkten ins Visier, die Schaffung von regionalen Börsen für KMU und eine Vereinfachung der EU-Vorschriften zu öffentlichen Ausschreibungen. Erneut sollen »bürokratische Hürden« abgebaut werden – vor allem für grenzüberschreitende Unternehmensaktivitäten, aber nicht nur für diese – und dies auch auf den Gebieten der Steuerpolitik sowie der Standardisierung und Normung. Die EU soll eine Außen- und Handelspolitik betreiben, die Unternehmen aus der EU einen ‚fairen Zugang‘ zu Märkten in Drittländern öffnet, insbesondere zu öffentlichen Ausschreibungen.

Eine Überarbeitung der EU-Richtlinie zur Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – wie von den Gewerkschaften gefordert – hat die Kommission hingegen nicht auf

⁵⁴ KOM (2010) 608 endg.; Mitteilung der Kommission »Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte. Für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft. 50 Vorschläge, um gemeinsam besser zu arbeiten, zu unternehmen und Handel zu treiben«.

⁵⁵ Ergänzende Initiativen zum elektronischen Handel, zur Normung im Dienstleistungssektor, zur »gegenseitigen Evaluierung« der Rechtsvorschriften, zu Unternehmensdienstleistungen (Logistik, Anlagenmanagement, Marketing und Werbung), Vergabe von Dienstleistungskonzessionen usw. werden zum Thema Dienstleistungsbinnenmarkt ebenfalls angekündigt.

⁵⁶ Das Europäische Parlament soll darüber in Zweiter Lesung im Januar 2011 abstimmen. Siehe auch *EuroMemorandum 2008/2009*, Kasten 4: Patientenrechte bei der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung.

dem Programm. Vielmehr kündigte sie in ihrem Arbeitsprogramm für das Jahr 2011 an, einen Rechtsrahmen zur Umsetzung der Vorschriften der EU-Entsenderichtlinie im Herbst 2011 vorzuschlagen – unter gebührender Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in den Fällen Viking Line, Laval, Ruffert und Luxemburg.⁵⁷ Insofern kann mit Spannung erwartet werden, was die Kommission konkret vorschlagen wird, um – wie von ihr angekündigt – ein »Gleichgewicht« zwischen sozialen Grundrechten und den unternehmerischen Freiheiten des Binnenmarkts zu schaffen. Denn der EuGH hatte mit seinen Urteilen das Streikrecht und die Rechte der Gewerkschaften, mit kollektiven Aktionen Dienstleistungsunternehmen aus dem EU-Ausland an den Verhandlungstisch zu bringen, um Tarifverträge abzuschließen, empfindlich beschnitten.

Corporate Governance (Unternehmensverfassung) und »Strukturreformen«

Ein anderes mit dem Europäischen Binnenmarkt verflochtenes Thema sind verschiedene Initiativen zum Unternehmensrecht. Die EU-Verordnung zum Statut der Europäischen Gesellschaft (Societas Europaea, SE) trat im Jahr 2004 in Kraft. Gewerkschaften beklagen erhebliche Lücken in dieser Verordnung, die es größeren Unternehmen ermöglichen, schärfere nationale Regelungen zur Beteiligung der Arbeitnehmervertretungen und Mitbestimmung zu unterlaufen. Die Kommission will nun im Jahr 2011 eine Änderung dieser Verordnung vorschlagen, um diesbezügliche Regelungen zu »vereinfachen«.⁵⁸

Im Rahmen ihres Small Business Act (SBA; »Vorfahrt für KMU«) schlug die Kommission im Jahr 2008 eine Verordnung zu einem Statut für die Europäische Privatgesellschaft (Societas Privata Europaea, SPE) vor. Der Kompromissvorschlag der schwedischen Ratspräsidentschaft zu dieser beabsichtigten Verordnung erzielte im Dezember 2009 jedoch nicht die erforderliche Einstimmigkeit im Rat. Das Europäische Parlament hatte nur das Recht, eine unverbindliche Stellungnahme zum Entwurf der Kommission abzugeben. Diese enthielt auch nur wenige Änderungsvorschläge. Das Parlament hat keine Mitentscheidungsrechte in diesem Fall, der Rat kann ganz allein über die Rechtsakte zum Statut der SPE entscheiden.

Die Kommission behauptete, dass ihr Vorschlag zur Europäischen Privatgesellschaft (SPE) grenzüberschreitende Aktivitäten von kleinen und mittleren Unternehmen fördern sollte, indem ihnen eine EU-einheitliche Rechtsform angeboten würde. Eine SPE könnte ihrem Vorschlag zufolge mit einem symbolischen Kapital von einem Euro gegründet werden. Ein besonderes Registrierungsverfahren war nicht vorgesehen. Die SPE könnte in einem einzigen Mitgliedstaat errichtet werden, eine »europäische« Dimension wäre nicht erforderlich. Sie könnte ihren eingetragenen (juristischen) Sitz in einem anderen Mitgliedstaat haben als dem, in dem ihre Hauptverwaltung oder ihr Gesellschaftssitz niedergelassen ist. Sie hätte das Recht, ihren juristischen Sitz jederzeit zu verlegen. Eine Obergrenze für die Anzahl der Beschäftigten einer SPE war nicht vorgesehen, so dass auch Großunternehmen diese Rechtsform annehmen könnten.

Die schwedische Ratspräsidentschaft hatte vorgeschlagen, die Mindestkapitalanforderung für eine SPE-Gründung auf 8.000 Euro anzuheben. Sie sollte verpflichtet werden, zumindest für

⁵⁷ Siehe *EuroMemorandum 2008/2009, Kasten 3: Alarmierende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs*. Im Fall Luxemburg war die Kommission selbst Klägerin und erreichte, dass Luxemburg Kontrollrechte, Bestimmungen über Mindestlöhne usw. zum Nachteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ändern musste.

⁵⁸ Siehe hierzu den Bericht des Eurobetriebsrätenetzwerks (abrufbar unter www.ebr-news.de/042010.htm#8).

zwei Jahre ihren juristischen Sitz und ihre Hauptverwaltung im gleichen Mitgliedstaat zu haben sowie eine grenzüberschreitende Tätigkeit und grenzüberschreitende Unternehmensstruktur nachzuweisen. Zur Arbeitnehmerbeteiligung sollten ähnliche Regeln gelten, wie sie in der Verordnung über die Europäische Gesellschaft (SE) enthalten sind.

Selbst mit diesen Änderungen würde die geplante Verordnung zur Europäischen Privatgesellschaft kleinen wie großen Unternehmen gleichermaßen Tür und Tor öffnen, um Briefkastenfirmen zu gründen und nationalstaatliche Rechtsvorschriften, Standards, Anforderungen und insbesondere Bestimmungen zu Arbeitnehmerbeteiligung und Mitbestimmung zu umgehen. Auch hier feiert das berüchtigte »Herkunftslandprinzip« der Bolkestein-Ära wieder fröhliche Urstände. Angeblich soll die belgische EU-Präsidentschaft die Blockade im Rat »lösen«.

»Bürokratieabbau« und »Strukturreformen«

Eng verbunden mit der Binnenmarktakte sind die schon länger laufenden Aktivitäten der Europäischen Kommission zum »Bürokratieabbau« (better regulation; »bessere Rechtsetzung«). Diese wurden im Rahmen der *Europa 2020* Strategie nun in »intelligenterer Rechtsetzung« umgetauft. Seit einem Jahrzehnt wurde die Agenda für »Bürokratieabbau« als ein Element der *Lissabon-Strategie* entwickelt und durchgeführt. Seit dem Jahr 2008 wurde ein besonderer Schwerpunkt auf verschiedene »strategische Aktionspläne zum Abbau bürokratischer Hemmnisse« (Verringerung der Verwaltungslasten um 25% bis 2012) in der EU und ihren Mitgliedstaaten gelegt. Kritischen Stimmen zufolge⁵⁹

sind die erzielten Ergebnisse ziemlich dünn: überzeugende praktische Resultate fehlen, methodologische Probleme gab es zuhauf, Zwischengremien zur Stärkung der Folgenabschätzung oder zur Verringerung der Verwaltungslasten wucherten immer zahlreicher aus dem Boden. Am Ende scheint die »Agenda für bessere Rechtsetzung« die Vorbereitungsarbeiten nur komplizierter gemacht zu haben. Trotz all dieser Anstrengungen haben die Vorschläge zur Vereinfachung des gemeinschaftsrechtlichen Besitzstands (Community acquis) kaum die Dinge im wirklichen Leben für Unternehmen, öffentliche Verwaltungen oder die Öffentlichkeit einfacher gemacht. Es sei nur darauf hingewiesen, dass eine Erhebung in den Niederlanden – dem Vorreiter auf diesem Gebiet – aufgezeigt hat, dass 70% aller holländischen Unternehmenschefs überhaupt keine Auswirkungen der »Agenda für bessere Rechtsetzung« feststellen konnten. Aus dieser Perspektive ist der ‚Bürokratieabbau‘ eine ziemliche Enttäuschung.

Noch wichtiger ist jedoch, dass die »Agenda für bessere Rechtsetzung« zunehmend instrumentalisiert wurde, um das Ziel der »Wettbewerbsfähigkeit« zu befördern:

Indem sie einen Ansatz verfolgt, der ausschließlich auf Kostensenkungen für die Unternehmen abstellt (die auf dem Standardkostenmodell basierenden Nettoziele), riskiert die EU, das traditionelle Gleichgewicht zu zerstören zwischen den Zielen der Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität auf der einen Seite und einer volkswirtschaftlichen Rechnungslegung, nachhaltiger Entwicklung und sozialem Zusammenhalt im breiten Sinne auf der anderen Seite. Die Qualität der Rechtsetzung zu verbessern, den Zugang zum Recht und die Rechtssicherheit zu stärken sind nicht weniger wichtige Dinge. Sie müssen in Bezug auf Zweck und Ziele eines jeden Gesetzes abgeschätzt werden, ohne die sozialen und ökologischen Kosten, die indirekten Kosten und die Kosten ausbleibender Regulierung zu vernachlässigen. Einige Verwaltungslasten sind durchaus sinnvoll – die Überwachung des Klimaschutz- und Energiepakets, die Nachverfolgbarkeit, die für die öffentliche Gesundheit wesentlich und unerlässlich ist, die Haftbarkeit und Leistungspflicht von Finanzdienstleistern sind dafür nur einige einschlägige Beispiele.

Das von der EU als Instrument zur Ermittlung der »Verwaltungslasten für Unternehmen« verwendete Standardkostenmodell (SKM) lässt Vorteile (von Regulierung) unberücksichtigt und misst nur die Kosten. Es liefert völlig unüberprüfbare Ergebnisse. Das SKM beruht übli-

⁵⁹ Eric Van den Abeele: The European Union's Better Regulation Agenda, ETUI, Report 112, 2010.

cherweise auf einer Stichprobe aus einer kleinen Auswahl von Arbeitgebern und rechnet daraus eine Kostenschätzung hoch, ohne wirkliche Überprüfung im Nachhinein (ex-post). Seit das niederländische SKM zu einem SKM auf EU-Ebene aufgeblasen wurde, sind die daraus gewonnenen Daten noch unzuverlässiger geworden als vorher schon. Die Kommission sieht keine Notwendigkeit, eine alle Mitgliedstaaten umfassende Untersuchung zu machen. Eine in einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten erhobene Stichprobe scheint ihr völlig auszureichen, um zu Ergebnissen zu kommen, die für die EU insgesamt angewendet werden sollen. Die Dokumente der Kommission oder ihrer Berater über angebliche »Verwaltungslasten« und deren Kosten für die Unternehmen enthüllen unerklärliche Abweichungen in den Kostenschätzungen zwischen verschiedenen Versionen des gleichen Textes.

Die Kommission scheint zumindest teilweise einige sehr bedenkliche Vorschläge der im Jahr 2008 ins Leben gerufenen »hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenvertreter zum Bürokratieabbau« unter Vorsitz des früheren bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber aufgreifen zu wollen. Dieses Gremium schlug unter anderem vor, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) von wichtigen Vorschriften (insbesondere bezüglich der Dokumentationspflichten) der einschlägigen EU-Richtlinien zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz auszunehmen.⁶⁰ Die Kommission will offenbar zumindest »sehr kleine Firmen« teilweise von solchen Verpflichtungen befreien.

Vorschriften zum Arbeits- und Gesundheitsschutz machen lediglich 3% der gesamten durch Gesetze und Verordnungen bedingten »Verwaltungslasten« der Unternehmen aus. Die Umsetzung dieser oben angesprochenen Vorschläge würde rund 80% aller in der EU tätigen Firmen betreffen, da als so genannte Kleinstunternehmen alle Firmen gelten, die weniger als zehn Beschäftigte haben. Weil die überwältigende Mehrheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU von KMU beschäftigt werden, würden sie durch diese Vorschläge diskriminiert. Nur noch eine kleine Minderheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern würde von den Mindeststandards der EU-Richtlinien zum Arbeits- und Gesundheitsschutz geschützt.

Zusammenfassung

Die EU Agenda für Strukturreformen bedeutet damit: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Rentnerinnen und Rentner, Migrantinnen und Migranten, Jugendliche und die »Normalbevölkerung« müssten nicht nur die Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise tragen, die vor allem ihnen mit der verordneten Sparpolitik aufgebürdet werden. Sie würden auch viele Rechte und viel an Sozialschutz verlieren, die durch Jahrzehnte von Kämpfen errungen und im sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Klassenkompromiss nach dem Zweiten Weltkrieg festgeschrieben wurden.⁶¹ Wenn die gegenwärtigen Abwehrkämpfe gegen die Austeritätspolitik und Strukturreformen verloren gingen, würden wir in einer ganz anderen und sehr viel schlechteren Gesellschaft leben, als es der »Nachkriegskapitalismus, wie wir ihn kannten«, je war.

⁶⁰ Die EU-Richtlinien zum Arbeits- und Gesundheitsschutz gründen auf dem Prinzip der Prävention von Sicherheits- und Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz. Wie soll aber Vorsorge gegen diese Risiken getroffen werden, wenn die Risiken selbst und die getroffenen Vorsorgemaßnahmen nicht mehr oder nur noch rudimentär dokumentiert werden müssen? Ohne hinreichende Dokumentation ist effektive Prävention schlicht unmöglich.

⁶¹ Dieser war für die Lohnabhängigen ohnehin schon weit weniger günstig als für die Kapitaleseite.

Unterstützungserklärung

Ich unterstütze die inhaltliche Ausrichtung, zentralen Argumente und Alternativvorschläge im
EuroMemorandum 2010/11

Der Krise entgegentreten: Sparkurs oder Solidarität

_____ Ja

_____ Nein

Vorname, Nachname : _____

Institution: _____

Straße,
Hausnr.: _____

Stadt/Land: _____

Telefon: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Unterschrift: _____

Ich möchte gerne über die Tätigkeiten der EuroMemo Gruppe 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**

-EuroMemo Gruppe-

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