

Die Zukunft der Europäischen Union: Stagnation und Polarisierung oder eine grundlegende Neuausrichtung?

– EuroMemorandum 2015 –

Zusammenfassung

Einführung

1 Makroökonomische Maßnahmen und die Alternativen zur Stagnation

- 1.1 'Recovery is weak, fragile and uneven'
- 1.2 EU-Politik gefangen in falschen Theorien und mangelhaften Institutionen
- 1.3 Alternativer makroökonomischer Kurs

2 Das Finanzsystem und die Eurokrise

- 2.1 Aktuelle Entwicklungen
- 2.2 Krisenanfälligkeit des Finanzsystems und Wirksamkeit der Politik
- 2.3 Alternative Vorschläge

3 Industriepolitik und die Umgestaltung der Wirtschaft

- 3.1 Der ungleichmäßige Rückgang der Industrieproduktion
- 3.2 Die Wiederentdeckung der Industriepolitik?
- 3.3 Eine alternative Industriepolitik für Europa

4 Sozialpolitik und Ungleichheitsbekämpfung

- 4.1 Wachsende Ungleichheiten in Europa
- 4.2 Geschlechterungleichheiten in der Krise
- 4.3 Die Notwendigkeit einer effektiven Reaktion auf Armut und Ungleichheit

5 Internationale Handels- und Investitionspolitik – Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft

- 5.1 Aktuelle Entwicklungen: Proteste sind auf dem Vormarsch
- 5.2 Kritik am offiziellen Kurs: minimale Gewinne, erhebliche Abwärtsrisiken
- 5.3 Alternativen: Eine EU Handelsagenda basierend auf Demokratie und internationaler Kooperation

6 EU-Nachbarschaftspolitik

- 6.1 Ausbau des Einflussbereiches
- 6.2 Assoziierungsabkommen vertiefen asymmetrische Beziehungen
- 6.3 Die Notwendigkeit einer anderen Nachbarschaftspolitik

Unterstützungserklärung

Dieses EuroMemorandum stützt sich auf Diskussionen und Arbeiten, die auf dem 20. Workshop zu einer alternativen Wirtschaftspolitik in Europa vom 25. – 27. September 2014 in Rom präsentiert wurden. Der Workshop wurde von der EuroMemo Gruppe organisiert. Der Text basiert auf Beiträgen von Marija Bartl, Joachim Becker, Ricardo Bellofiore, Gabriel Siles Brügge, Marcella Corsi, Judith Dellheim, Trevor Evans, Rodrigo Fernandez, Marica Frangakis, Carlo Giannone, John Grahl, Giulio Guarini, Peter Herrmann, Jeremy Leaman, Jacques Mazier, Mahmood Messkoub, Ronan O'Brien, Pascal Petit, Mario Pianta, Dominique Plihon, Oliver Prausmüller, Werner Raza, Malcolm Sawyer, Catherine Sifakis, Achim Truger und Frieder Otto Wolf.

Zusammenfassung

1. Makroökonomische Maßnahmen und die Alternativen zur Stagnation

Die für 2014 vorausgesagte wirtschaftliche Erholung in Europa ist nicht eingetreten. Stattdessen ist Europa mit düsteren Aussichten konfrontiert: lang anhaltendes geringes Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und bestenfalls ein minimaler Anstieg der Realeinkommen. Obwohl die Wirtschaftsleistung in den meisten Ländern nicht mehr weiter sank, bleibt sie in den südlichen und vielen östlichen Mitgliedsländern deutlich unter dem Niveau von 2008. Trotz der Forderungen einiger Regierungen für größere Budgetflexibilität, bestehen die europäischen Behörden darauf, dass an der stark restriktiven Politik festgehalten wird. Anstelle der Besessenheit, ausgeglichene Haushalte zu erzielen, sollte eine koordinierte, expansive Fiskalpolitik rücken, die sich darauf konzentriert, Beschäftigung und umweltfreundliche Investitionen zu fördern und den Attacken auf die Sozialausgaben sollte ein Ende bereitet werden.

Die Einheitswährung muss durch eine effektive Fiskalpolitik auf EU-Ebene ergänzt werden, die in der Lage ist, Abschwünge auf EU-, nationaler und regionaler Ebene abzufedern und einen effektiven Finanztransfer zwischen reicheren und ärmeren Regionen gewährleisten kann. Dies sollte auf einem stark progressiven Steuersystem basieren und durch die Einführung eines europaweiten Systems der Arbeitslosenversicherung ergänzt werden. Eine Steuer auf alle Finanztransaktionen sollte eingeführt werden und der Körperschaftssteuersatz sollte EU-weit einheitlich sein, da sich Staaten zur Anziehung von Investitionen gegenseitig mit immer niedrigeren Steuersätzen unterbieten. Gleichzeitig müssen offshore-Finanzzentren grundsätzlich verboten werden, um internationale Steuerumgehung zu vermeiden.

Zwar sind die Leistungsbilanzdefizite zurückgegangen, doch ist dies auf eine Deflationspolitik zurückzuführen, die die Importe der Defizitländer reduziert hat. In der Zukunft müssen sowohl Überschussländer, indem sie ihre Nachfrage ausdehnen, als auch Defizitländer, indem sie in ihre Exportindustrien investieren, Verantwortung für den Abbau von Leistungsbilanzungleichgewichten übernehmen. Die regional- und strukturpolitischen Maßnahmen der EU sollten gestärkt und ausgeweitet, insbesondere durch ein umfangreiches öffentliches und privates Investitionsprogramm für Defizitländer und andere Staaten mit geringem Einkommensniveau, das durch die Europäische Investitionsbank finanziert wird.

2. Das Finanzsystem und die Eurokrise

Laut dem aktuellen EZB Bericht über die Struktur des Bankensektors haben sich die Vermögenswerte im Finanzsektor der Eurozone in den letzten zehn Jahren fast verdoppelt. Die 2013 angehäuften Summe von 57 Billionen € entspricht fast dem Sechsfachen des BIP der Eurozone. Darüber hinaus ist das Schattenbankensystem – ein Netzwerk von Finanzunternehmen, die außerhalb des regulären Bankensystems und über verschiedene Rechtssysteme hinweg agieren – schneller gewachsen als die restlichen Sektoren. Trotz einer Reihe von Reformen seit 2009, gab es im Finanzsystem der EU keine grundlegenden Veränderungen. Es besteht weiterhin aus großen 'too big to fail' ('zu groß um zu scheitern') Institutionen und basiert auf Universalbanken, die gleichzeitig Geschäfts- und Investmentbanken sind. Banken und andere Finanzinstitute des europäischen Finanzsystems sind in hohem Maße fremdfinanziert und Schattenbanken spielen als Finanzintermediäre eine immer größere Rolle.

Der Bankensektor sollte radikal transformiert werden, indem kleinere Institutionen geschaffen werden, die sich auf Basis klar definierter und allgemein gültiger Regeln auf bestimmte Bereiche der Finanzdienstleistungen spezialisieren. Ein effektiver politischer Kurs ist im Hinblick auf das europäische Schattenbankensystem und die offshore-Finanzzentren notwendig. Solange offshore-Zentren für Finanzinstitutionen Zufluchtsorte zur Umgehung von Regulierungen und Steuern sind, stellen sie ein paralleles Marktumfeld dar. Um den Teufelskreis zwischen Bankensanierung und Staatsverschuldung zu überwinden, ist ein Mechanismus notwendig, der die Schuldenfrage auf Eurozonen-Ebene angeht.

Um in der Eurozone einen Schritt in Richtung Schuldenbewältigung zu machen, sollte eine Konferenz der EU-Mitgliedsländer einberufen werden. Die schlecht durchdachte Währungsunion, die Deregulierung der Finanzmärkte und die ineffektiven Reformen des Finanzsystems haben zu den aktuellen Problemen beigetragen, deren Kosten zu großen Teilen die Bevölkerung der EU trägt.

3. Industriepolitik und die Umgestaltung der Wirtschaft

Europa kann nach der Krise nicht einfach zu den Produktionsformen der Vergangenheit zurückkehren. Weite Bereiche der Produktion wurden ohnehin während der anhaltenden Stagnation verloren. Ein neuer Kurs in Richtung ökologisch nachhaltiger und sozial integrativer Entwicklung ist notwendig und die Politik wird eine entscheidende Rolle in seiner Gestaltung einnehmen. Die neue europäische Industriepolitik sollte sich auf die Bereiche Umwelt und Energie, Wissen, Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Gesundheit und Soziales konzentrieren. Alle diese Bereiche sind durch arbeitsintensive Produktionsprozesse charakterisiert und erfordern mittlere und hohe Kompetenzen; sie haben demnach das Potential, 'gute' Jobs anzubieten. Für die Förderung dieser Bereiche sollten die Tätigkeiten im öffentlichen Sektor, darunter öffentliche Forschung und Entwicklung und der Umweltschutz, sowie neue öffentlich angeregte, regulierte private Initiativen ausgebaut werden, wodurch die Entstehung neuer dynamischer Märkte unterstützt wird. Die Maßnahmen sollten sich auf eine nachhaltige Entwicklung von lokalen Wirtschaftsstrukturen und die Entstehung von neuen öffentlichen, non-profit- und genossenschaftlichen Aktivitäten konzentrieren.

Während die EU-Strukturfonds und die Europäische Investitionsbank eine Rolle in der Finanzierung dieser Bemühungen spielen könnten, erfordert die Realisation einer europäischen Industriepolitik eine neue Europäische Öffentliche Investitionsbank oder –behörde und ähnliche Institutionen in allen Mitgliedsstaaten. Die europäische Institution sollte dem Europäischen Parlament gegenüber verantwortlich sein und über ein Budget aus europaweiten Ressourcen verfügen. Finanzmittel sollten in Höhe von etwa 2% des EU-BIP über einen Zeitraum von zehn Jahren bereitgestellt werden oder jährlich etwa 260 Milliarden € betragen. Solch ein Budget könnte auf verschiedene Weisen finanziert werden, unter anderem durch die Emission von Eurobonds oder indem sich die neue Europäische Öffentliche Investitionsbank Geld direkt von der EZB leiht und die EZB den entsprechenden Behörden direkt Finanzmittel für die Industriepolitik bereitstellen könnte. Diese Maßnahmen würden einen zentralen Beitrag dazu leisten, die Stagnation in Europa zu beenden und würden gleichzeitig Investitionen – öffentliche und private – in Richtung eines neuen Modells der nachhaltigen Entwicklung lenken.

4. Sozialpolitik und Ungleichheitsbekämpfung

Die Daten, die von der Europäischen Kommission selbst erhoben wurden, sind ein unbestreitbarer Beweis für die soziale Not, die durch die Spar- und Kürzungsmaßnahmen entstanden ist. Diese haben Millionen Europäer in die Armut getrieben, während die jungen Menschen der EU der Massenarbeitslosigkeit überlassen worden sind. Da wachsende Ungleichheiten ein zentrales politisches Thema werden, fokussiert sich das sozialpolitische Kapitel des diesjährigen EuroMemorandums auf Ungleichheit. Daten der Luxembourg Income Survey zeigen deutlich einen langfristigen Anstieg der Ungleichheit quer durch die EU. Dies kann zum einen auf eine sinkende Lohnquote und zum anderen auf steigende Ungleichheiten imohneinkommen selbst zurückgeführt werden. Es ist ebenfalls notwendig, die Ungleichheiten zwischen den Mitgliedsländern zu betrachten, die durch die Spar- und Kürzungsmaßnahmen und die Konzentration von Investitionen auf Deutschland und einige seiner Nachbarländer drastisch verschärft worden sind.

Geschlechterungleichheiten sind durch die Spar- und Kürzungsmaßnahmen ebenfalls gestiegen. Obwohl Männer zu Beginn der Rezession am stärksten von steigender Arbeitslosigkeit betroffen waren, haben anschließende Kürzungen im öffentlichen Sektor besonders schwere Auswirkungen auf die Beschäftigung und Arbeitsbedingungen von Frauen gehabt. Auch Kürzungen und Streichungen öffentlicher Dienstleistungen, darunter Kinderbetreuung und Einrichtungen für ältere Menschen, hat-

ten unverhältnismäßige Auswirkungen auf Frauen. Sowohl die extrem negativen Konsequenzen der Spar- und Kürzungsmaßnahmen als auch die wachsenden Ungleichheiten erfordern ein umfassendes soziales Investitionsprogramm. Ein effektives Programm benötigt jedoch deutlich mehr Haushaltsmittel und muss in eine nachhaltige Entwicklungsstrategie mit einer ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Dimension eingebunden werden.

5. Internationale Handels- und Investitionspolitik – Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft

In den letzten Jahren hat die EU eine Vielzahl bilateraler Handelsabkommen ausgehandelt. Dies wurde Anfang 2013 durch die Ankündigung, dass sich die EU und die USA auf Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen, die sogenannte Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP), geeinigt haben, 'getoppt'. Das vorgeschlagene Abkommen zielt jedoch nicht in erster Linie auf die Reduzierung der wenigen verbliebenen Zölle zwischen den beiden größten Handelsblöcken der Weltwirtschaft ab; zentrales Anliegen ist der Abbau und/ oder die Harmonisierung von Regulierungen in Bereichen wie Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produkt- und technische Standards, Finanzdienstleistungen, Schutz des geistigen Eigentums und öffentliches Auftragswesen. Investitionsliberalisierung und der Schutz von Investorenrechten sind weitere zentrale Themen. Atlantiker kündigen TTIP sogar als neue 'wirtschaftliche NATO' an, mit dessen Hilfe die westlichen Mächte den wachsenden Einfluss der aufstrebenden Mächte wie China oder Russland eingrenzen könnten. Auf Basis von ihr in Auftrag gegebenen Studien behauptet die Europäische Kommission, dass das Abkommen Wachstum und Beschäftigung in der EU ankurbeln werde.

Die wirtschaftlichen Argumente für TTIP sind jedoch nicht beindruckend. Einkommenszuwächse wurden auf 0,5% des EU-BIP geschätzt und werden erst schrittweise während eines Umsetzungszeitraumes von zehn Jahren erzielt werden. Steigende Arbeitslosigkeit und Anpassungskosten durch die Handelsliberalisierung werden heruntergespielt oder komplett vernachlässigt. Die in dem Handelsabkommen enthaltenen Deregulierungsvereinbarungen bedrohen das öffentliche Gesundheitswesen, Arbeitsrechte und den Verbraucherschutz. Die vorgeschlagenen Investor-Staat-Schiedsverfahren (investor-to-state-dispute-settlement, ISDS) privilegieren die Rechte von Investoren gegenüber der Autonomie der öffentlichen Politik. TTIP ist nichts weniger als eine frontale Attacke auf die demokratische Entscheidungsfindung in der EU. Derzeit ist es höchst fragwürdig, ob das Abkommen überhaupt wirtschaftliche und soziale Vorteile für die EU-Bürger bringen wird. Der vorherrschende Ansatz zur Gestaltung der Handelspolitik sollte aufgegeben werden und ein fundamentales Umdenken in der EU-Handelspolitik ist notwendig. Dies gilt auch für andere Handelsabkommen, wie das europäisch-kanadische Freihandelsabkommen CETA, das in seiner gegenwärtigen Form nicht durch das EU Parlament ratifiziert werden sollte.

6. EU-Nachbarschaftspolitik

Die EU-Nachbarschaftspolitik, die auf den postsowjetischen Raum und den Mittelmeerraum gerichtet ist, hat 2013 und 2014 zu dem Konflikt in der Ukraine beigetragen. Die Östliche Partnerschaft konzentrierte sich auf den Abschluss von Assoziierungsabkommen mit den europäischen Nachfolgerstaaten der Sowjetunion, ausgenommen Russland. Diese Assoziierungsabkommen fordern zum einen Freihandel, haben aber auch eine geopolitische Orientierung. Beide Ziele sollen erreicht werden, indem Teile des *acquis communautaire* der EU in die postsowjetischen Staaten übertragen werden. Die Assoziierungsabkommen richten sich gegen die bestehenden starken wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Russland und seinen Nachbarn und konkurrieren mit der russischen Initiative einer Eurasischen Wirtschaftsunion. In der Ukraine hat die Frage, ob das Land eine engere Verbindung mit der EU oder mit Russland eingehen soll, die Bevölkerung tief gespalten. Als sich die ukrainische Regierung aufgrund der düsteren wirtschaftlichen Lage und des Drucks aus Russland gegen die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens entschied, entfachte dies eine starke Protestwelle im Westen und im Zentrum des Landes und führte zur Absetzung der ukrainischen Regierung. Mit russischer

Unterstützung wurde daraufhin die Krim abgespalten und eine militärisch-politische Separatistenbewegung entwickelte sich in der Donbassregion, die besonders starke wirtschaftliche und kulturelle Verknüpfungen mit Russland hat.

Weder die Assoziierungsabkommen mit den postsowjetischen Staaten, noch die Freihandelsabkommen mit den Ländern im Mittelmeerraum berücksichtigen die Entwicklungsasymmetrien der beiden Seiten. Die Handelsliberalisierung wird in den postsowjetischen Staaten und den Ländern im Mittelmeerraum wahrscheinlich zu einer Deindustrialisierung führen, während die Übertragung von Teilen des *acquis communautaire* gleichzeitig den politischen Spielraum für Industriepolitik drastisch reduziert. Die Asymmetrien zwischen der EU und ihren Nachbarregionen werden demnach voraussichtlich steigen. Eine alternative Ausrichtung der Politik ist daher notwendig. Erstens sollten die 'tief greifenden und umfassenden Freihandelsabkommen' durch Kooperationsvereinbarungen, die für beide Seiten vorteilhaft sind und den politischen Spielraum der Nachbarländer bewahren, ersetzt werden. Zweites spielen Energiethemen in der östlichen Partnerschaft und der Mittelmeerpolitik eine wichtige Rolle. Die EU sollte daher ihre Abhängigkeit von Energieimporten verringern, indem die Energieintensität in der Produktion reduziert wird und erneuerbare Energien gefördert werden. Drittens militarisiert sich die Außenpolitik der EU. Der Konflikt in der Ukraine führte zu engeren Interaktionen zwischen den Strukturen der EU und der NATO. Diese Tendenzen sollten gestoppt und Kapazitäten für friedliche Konfliktlösungen gestärkt werden.

Einführung

Die Vorschläge des diesjährigen EuroMemorandums wurden unter außergewöhnlich schwierigen Umständen erarbeitet: Konzepte und politische Kräfte, denen die EuroMemo Gruppe fundamental entgegensteht, haben sich nahezu komplett durchgesetzt. Zunächst einmal wurde den großen Unternehmen durch die sogenannten 'vier Grundfreiheiten'¹ und die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union (EU) ein absoluter Freibrief erteilt. Die 'vier Grundfreiheiten' passen perfekt zu den verschiedenen Phasen der Kapitalzirkulation wie sie von Marx analysiert wurden: Unternehmen können überall in den 28 Mitgliedsstaaten Geldkapital akquirieren, Arbeitskräfte, Produktionsmittel und –güter erwerben, Produktionsprozesse durchführen sowie ihre Güter und Dienstleistungen vertreiben – für sie stellt die EU bereits einen vollständig vereinten Raum dar.

Das bestehende europäische Rechtssystem verstärkt diese Strukturen mit voller Kraft, indem es den großen Unternehmen justiziable Rechte erteilt, die nicht nur vor den Gerichten der EU, sondern auch in den Mitgliedsländern geltend gemacht werden können. Die Konsolidierung des europäischen Wirtschaftsraums hat jedoch in keiner Weise zu einer entsprechenden Entwicklung von sozialen oder demokratischen Rechten auf EU-Ebene beigetragen. Im Gegenteil, die jüngsten politischen Maßnahmen und Gerichtsurteile haben darauf abgezielt, die wenigen erzielten sozialen Vorstöße, wie die Rechte von entsendeten Arbeitern, zu untergraben und die Sozialmodelle der Mitgliedsstaaten immer stärker dem europäischen Wettbewerbsregime zu unterwerfen, wodurch öffentliche Dienstleistungen profitstrebenden Unternehmen regelrecht zur Plünderung freigegeben wurden.

Auf makroökonomischer Ebene haben die Spar- und Kürzungsmaßnahmen, welche die mächtigen Staaten dem gesamten Euroraum, jedoch insbesondere den schwächeren Staaten auferlegt haben, Millionen EU-Bürger in die Armut getrieben. Selbst die soziale Grundsicherung und grundlegende Arbeitnehmerrechte wurden in den krisengeschüttelten Ländern beschränkt. Wie das EuroMemorandum in den letzten Jahren gezeigt hat, wurden diese regressiven Maßnahmen und unterdrückenden Beschränkungen der nationalen Sozialmodelle zunehmend unter rechtliche und sogar verfassungsrechtliche oder quasi-verfassungsrechtliche Gewalt gestellt, wodurch sie extrem schwer zurückgenommen oder geändert werden können.

Vor diesem Hintergrund überrascht die bisher unbekannte Feindseligkeit gegenüber der EU und dem europäischen Projekt, die sich in den Europawahlen 2014 widerspiegelte, keineswegs. Ebenso wenig unlogisch ist die immer weiter verbreitete Ansicht, dass sozialer Fortschritt innerhalb der EU unmöglich geworden ist; dass für die Mitgliedsstaaten ein Ausweg aus der Krise und eine gewisse demokratische Kontrolle des wirtschaftlichen Lebens nur außerhalb der EU bei wiederhergestellter nationalstaatlicher Souveränität möglich sind. Die EuroMemo Gruppe hat diese Position nicht angenommen, jedoch nicht, weil sie die Tiefe der ökonomischen, politischen und institutionellen Krise der EU unterschätzt; wir formulieren weiterhin alternative Vorschläge für die EU als Ganzes aufgrund von zwei Überlegungen.

Erstens ist bereits ein Ausmaß wirtschaftlicher Integration und gegenseitiger Abhängigkeit entstanden, das nicht einfach ohne enormen materiellen Schaden an den bestehenden Produktionsstrukturen und damit an den Interessen der europäischen Bevölkerung rückgängig gemacht werden kann. Es gibt eben keine Lampe wie bei Aladdin, mit der man diese Geister in ihre Flasche zurückzaubern kann.

¹ Freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit, freier Kapital- und Zahlungsverkehr.

Zweitens besteht die Möglichkeit, dass gerade der Erfolg der Unternehmenseliten und der politischen Mächte, die ihnen dienen, sie verwundbar macht. Unermessliche industrielle, finanzielle und kommerzielle Interessen sind mit dem europäischen Binnenmarkt und dem einheitlichen Wirtschaftsraum, den das Integrationsprojekt gebracht hat, verbunden. Demnach könnte gemutmaßt werden, dass diese Interessen, die in so großem Ausmaß von der EU als vereinheitlichte Ökonomie profitieren, unter einer hinreichend großen politischen Herausforderung einen hohen Preis für die Erhaltung dieser Einheit zahlen würden – ein Preis im Sinne von sozialen Zugeständnissen, Umverteilung von Einkommen und der Akzeptanz sozialpolitischer Beschränkungen für Märkte und Geschäftspraktiken.

Könnte solch ein Preis für den Zugang zum europäischen Binnenmarkt verlangt werden? Falls es nur um geringe Zugeständnisse geht, ist die Antwort höchstwahrscheinlich ja. Die intelligenteren der Unternehmenseliten sind sich bewusst, dass sie wohlmöglich einen zu großen Sieg errungen haben und dass etwas taktische Anerkennung der oppositionellen Interessen vorteilhaft sein könnte. Aber könnte der Preis auch deutlich angehoben werden, genug um die wirtschaftliche Entwicklung der EU unter demokratischer Kontrolle zu bringen und um eine wirkliche Veränderung der Arbeits- und Lebensbedingungen der europäischen Bevölkerung zu erreichen? Die Schwierigkeiten und Unsicherheiten solch einer politischen Perspektive müssen kaum erläutert werden. Wir befürworten jedoch weiterhin eine gemeinsame europäische Antwort auf die vielfachen Krisen von heute, nicht aus unbegründetem Optimismus, sondern aus der Überzeugung, dass unsere Antwort mit den Bedürfnissen und Werten der Mehrheit der europäischen Bürger am engsten übereinstimmt.

In mehreren Ländern, am deutlichsten in Griechenland und Spanien, haben fortschrittliche politische Initiativen, die die gegenwärtigen Spar- und Kürzungsmaßnahmen deutlich ablehnen, beträchtliche Unterstützung erzielt. Falls eine von diesen einen Sieg bei einer nationalen Wahl erreichen könnte, würde sie einer außergewöhnlich schwierigen Herausforderung gegenüberstehen. Sollten die Europäische Kommission und die Regierungen der EU-Kernländer weiterhin kompromisslos auf den extrem regressiven politischen Auflagen beharren, wäre es für eine solche Regierung legitim, sich offen den EU-Regeln zu widersetzen.

1 Makroökonomische Maßnahmen und die Alternativen zur Stagnation

1.1 'Recovery is weak, fragile and uneven'²

Die wirtschaftliche Erholung in Europa, die vielfach für 2014 vorhergesagt wurde, kam nicht zustande. Stattdessen ist davon auszugehen, dass der europäischen Wirtschaft eine langwierige Periode mit niedrigem Wachstum und einem nur sehr geringen Rückgang der Arbeitslosigkeit bevorsteht. Bestenfalls kann mit einem minimalen Anstieg der Realeinkommen gerechnet werden. Der Internationale Währungsfonds warnte sogar vor der Gefahr einer dritten Rezession seit 2008.³ Obwohl die meisten Länder der Europäischen Union (EU) 2014 ein Wachstum registrierten, blieb die Wirtschaftsleistung in vielen Ländern unter dem Niveau von 2008.

In den Kernländern der Eurozone war das wirtschaftliche Wachstum 2014 schwach, besonders in Frankreich (siehe Tabelle 1.1). Außer in Finnland und in den Niederlande war die Wirtschaftsleistung jedoch höher als 2008. Dennoch blieb die Arbeitslosenquote in Frankreich, Finnland und Belgien nahe der 10% und die Jugendarbeitslosigkeit bei über 20%. Unerwarteterweise verzeichnete Deutschland, die größte Volkswirtschaft in dieser Gruppe, im Spätsommer einen vierprozentigen Rückgang der industriellen Produktion, da die Nachfrage der wichtigsten Exportmärkte zurückging.

Alle peripheren Länder der Eurozone, außer Italien, verzeichneten 2014 ein, wenn auch geringes, Wachstum. Nichtsdestotrotz blieb die Wirtschaftsleistung deutlich unter dem Niveau von 2008, besonders in Griechenland, wo sie noch immer um 23% niedriger liegt. In Griechenland, aber auch in Italien und Portugal war die Wirtschaftsleistung gerade etwas über dem Stand von vor 15 Jahren. Die Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe ist viel höher und obwohl ein leichter Rückgang in Spanien zu erkennen ist, bewegt sich die Arbeitslosenquote dort und in Griechenland nahe um die 25%, mit einer Jugendarbeitslosenquote von über 50%.

Die neuen Euroländer, ausgenommen Zypern, erreichten 2014 leicht positive Wachstumsraten, obwohl die Wirtschaftsleistung bei der Hälfte dieser Gruppe immer noch unter dem Niveau von 2008 liegt. Die Arbeitslosenquote liegt zwischen 10% und 15% und die Jugendarbeitslosigkeit ist noch deutlich höher.

In den osteuropäischen Volkswirtschaften außerhalb der Eurozone stieg die Wirtschaftsleistung 2014 überall außer in Kroatien, in den meisten Fällen um 2,5% und sogar mehr. Während sie in einigen Ländern unter dem Level von 2008 blieb, war sie in Polen ganze 18% höher. Die Arbeitslosigkeit liegt, außer im Fall Kroatiens, meist unterhalb des EU-Durchschnitts, obwohl es beträchtliche Unterbeschäftigung gibt. Besonders in Südosteuropa sind viele Menschen in den Agrarsektor geflüchtet und versorgen sich teilweise selbst. In Osteuropa ist die Beschäftigung in der Industrie höher; allerdings sind einige Länder stark in deutsche Wertschöpfungsketten eingebunden worden und könnten somit anfällig gegenüber schwächerem Wachstum in Deutschland sein.

Alle nördlichen Länder außerhalb der Eurozone konnten 2014 positive Wachstumsraten verbuchen. In Schweden und Großbritannien, jedoch nicht in Dänemark, lag die Wirtschaftsleistung über dem Level von 2008. In allen drei Ländern war die Arbeitslosenquote unterhalb des EU-Durchschnitts, auch wenn die Jugendarbeitslosigkeit näher am EU-Durchschnitt lag, besonders in Schweden.

² 'Die wirtschaftliche Erholung ist schwach, fragil und ungleichmäßig' (Übersetzung durch die EuroMemo Gruppe); Mario Draghi, Präsident der EZB, 2. Oktober 2014.

³ Internationaler Währungsfonds, *World Economic Outlook*, Oktober 2014.

Tabelle 1.1: Wirtschaftsleistung, Arbeitslosigkeit und Lohnzuwächse in der EU

| | | BIP Wachstum 2013-14, % (1) | BIP Wachstum Höchststand-2014, % (1) | Arbeitslosigkeit August 2014, % (2) | Jugend-arbeitslosigkeit August 2014, % (2) | Reallohn-zuwachs 2013-14, % (3) | Reallohn-zuwachs 2009-14, % (3) |
|-----------------------------|----------------|--------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|--|---------------------------------|---------------------------------|
| | Eurozone (18) | 0.8 | -1.5 | 11.5 | 23.3 | - | - |
| | EU (28) | 1.3 | 0.2 | 10.1 | 21.6 | - | - |
| Eurozone Kernländer | Österreich | 0.7 | 2.8 | 4.7 | 8.2 | 1.5 | 0.2 |
| | Belgien | 0.9 | 2.8 | 8.5 | 23.3 | 1.4 | -0.5 |
| | Finnland | -0.4 | -6.1 | 8.6 | 19.9 | 0.2 | 2.6 |
| | Frankreich | 0.3 | 2.0 | 10.5 | 24.0 | 0.2 | 1.5 |
| | Deutschland | 1.3 | 3.5 | 4.9 | 7.6 | 1.6 | 5.8 |
| | Luxemburg | 3.0 | 7.1 | 6.1 | 15.5 | - | - |
| | Niederlande | 0.9 | -2.1 | 6.6 | 10.1 | 2.5 | -2.1 |
| Eurozone Peripherie | Griechenland | 0.6 | -25.5 | 26.4 | 50.7 | -1.6 | -34.8 |
| | Irland | 4.6 | -2.4 | 11.4 | 23.2 | -2.5 | -10.3 |
| | Italien | -0.4 | -8.6 | 12.3 | 44.2 | 1.4 | -5.4 |
| | Portugal | 0.9 | -6.6 | 14.0 | 35.6 | -0.4 | -6.5 |
| | Spanien | 1.2 | -6.2 | 24.4 | 53.7 | 1.5 | -12.1 |
| Neue Länder in der Eurozone | Zypern | -2.8 | -10.5 | 15.4 | 37.1 | -4.0 | -15.4 |
| | Estland | 1.9 | -2.9 | 7.4 | 12.7 | 4.2 | 8.7 |
| | Lettland | 2.6 | -5.0 | 10.8 | 21.8 | 4.2 | 12.3 |
| | Malta | 3.0 | 11.2 | 5.9 | 12.7 | - | - |
| | Slowakei | 2.4 | 7.6 | 13.3 | 29.9 | 1.3 | 1.4 |
| | Slowenien | 2.4 | -7.3 | 9.1 | 19.2 | 0.2 | -4.7 |
| Nördlicher Nicht-Euroraum | Dänemark | 0.8 | -3.2 | 6.7 | 12.5 | 0.1 | 2.9 |
| | Schweden | 2.0 | 5.9 | 8.0 | 21.6 | 3.4 | 15.1 |
| | Großbritannien | 3.1 | 4.3 | 6.0 | 15.8 | 1.8 | 3.4 |
| Östlicher Nicht-Euroraum | Bulgarien | 1.2 | 0.2 | 11.3 | 22.2 | - | - |
| | Kroatien | -0.7 | -12.6 | 16.5 | 43.9 | - | - |
| | Tschechien | 2.5 | 0.2 | 6.3 | 16.6 | 0.8 | -3.4 |
| | Ungarn | 3.2 | -1.0 | 7.8 | 20.9 | 0.9 | -2.0 |
| | Litauen | 2.7 | 1.2 | 11.4 | 21.5 | - | - |
| | Polen | 3.0 | 18.8 | 8.8 | 22.8 | 3.3 | 8.2 |
| | Rumänien | 2.0 | -1.1 | 7.1 | 24.3 | 2.1 | -2.0 |

Quelle: (1) Ameco, November 2014; (2) Eurostat, Oktober 2014; (3) Ameco, Mai 2014. Der Höchststand war 2007 oder 2008.

Schwaches wirtschaftliches Wachstum führte zu politischen Spannungen zwischen den Eurostaaten. Die deutsche Regierung, welche 2014 das Erreichen eines ausgeglichenen Staatshaushaltes priorisierte, besteht darauf, dass sich andere Länder fest an fiskalische Regeln halten und ihre Defizite auf unter 3% des BIP reduzieren. Während die Regierungen in Italien und Frankreich unternehmensfreundliche wirtschaftspolitische Kurse verfolgen, fordern sie jedoch dennoch eine höhere Haushaltsflexibilität. Der Ministerpräsident Italiens Matteo Renzi legte einen Haushaltplan vor, welcher durch Steuerkürzungen und erhöhte Investitionen das Defizit wieder auf fast 3% steigen lassen würde. Manuell Valls, Premierminister Frankreichs, legte einen Haushaltsplan vor, welcher trotz Kürzungen in den Sozialausgaben ein Defizit von 4,3% vorsieht. Beide Länder fordern mehr Investitionen in Europa, eine Forderung, die auch der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) Mario Draghi unterstützt. Draghi ermahnte Mitgliedsstaaten, welche über entsprechende Kapazitäten verfügen, mehr zu tun, was als klarer Hinweis für Deutschland zu sehen ist. Unerwartet forderte der polnische Finanzminister Mateusz Szczurek insbesondere für Länder wie Griechenland, Spanien und Portugal ein 700 Milliarden € schweres Investitionsprogramm mit dem Argument: 'Europe is strangling itself unnecessarily.'⁴ Im Dezember unterstützten die Spitzen der EU-Regierungen einen Vorschlag des neuen Präsidenten der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker zu einem vielfach angepriesenen 315 Milliarden € schweren Investitionsprogramm in öffentliche Infrastruktur. Tatsächlich beinhaltet dieses Paket jedoch gerade einmal 21 Milliarden € EU-Mittel. Der Rest, so die Hoffnung, solle von privaten Investoren kommen.

Angesichts der strengen Beschränkungen, die der Fiskalpolitik auferlegt wurden, kamen auch 2014 viele der zentralen Reformen von der EZB. Im Juni senkte die EZB den Leitzins auf 0,15% und als ungewöhnliche Maßnahme verhängte sie Strafzinsen von 0,05% auf Einlagen bei der EZB, um Banken zu animieren, die stockende Kreditvergabe anzukurbeln. Die EZB kündigte außerdem 'gezielte längerfristige Refinanzierungsgeschäfte' an, ein 400 Milliarden €-Programm von günstigen Vierjahres-Krediten, auf die Banken zurückgreifen können, um Kredite an kleine und mittlere Unternehmen zu vergeben. Als die Kredite im September angeboten wurden, haben die Banken jedoch nur 82 Milliarden € und in einer weiteren Runde im Dezember 130 Milliarden € abgerufen – insgesamt gerade mal die Hälfte des Angebots.

Im September senkte die EZB den Leitzins erneut auf ein historisches Tief von 0,05% und erhöhte zugleich die Strafzinsen für Bankeneinlagen bei der EZB auf 0,10%. Gleichzeitig kündigte Draghi an, die EZB werde ein weiteres Programm starten um die Kreditvergabe der Banken anzukurbeln, dieses Mal durch die Übernahme der faulen Kredite aus den Büchern der Banken. Durch umfangreiche Ankäufe von 'forderungsbesicherten Wertpapieren' (asset backed securities) und anderen Anleihen versuchte die EZB, ihre Kreditvergabe an Banken von 2 Billionen € auf 3 Billionen € zu erhöhen. Trotz der wiederholten Bestrebungen der EZB, den Bankensektor zu unterstützen, sank die Kreditvergabe der Banken an Unternehmen in der Eurozone zwischen 2012 und 2014 allerdings um etwa 8,5%. Angesichts der extrem düsteren Aussichten, haben es Unternehmen nicht eilig, Kredite aufzunehmen; falls sie es doch beabsichtigen, sind die Banken kaum bereit, ihnen diese zu geben.

1.2 EU-Politik gefangen in falschen Theorien und mangelhaften Institutionen

Die desaströse ökonomische Entwicklung der EU, und speziell der Eurozone, seit 2010 ist ganz klar auf den vollkommen unangemessenen makroökonomischen Kurs zurückzuführen. Dieser Kurs wurde durch das institutionelle Rahmenwerk der EU gestaltet, das auf folgenden Eckpfeilern beruht: eine unabhängige EZB mit dem Hauptziel der Preisniveaustabilität, ausgeglichene Staatshaushalte ent-

⁴ 'Europa stranguliert sich selbst unnötig' (Übersetzung durch die EuroMemo Gruppe).

sprechend den Festlegungen im Stabilitäts- und Wachstumspakt, Deregulierung der Arbeitsmärkte und Abbau des Sozialstaates. Die Fiskalpolitik wurde in den meisten Ländern der Eurozone durch die Spar- und Kürzungsmaßnahmen geprägt. Diese sind institutionell durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt und den sogenannten Fiskalpakt festgeschrieben, die die Einführung von Defizitgrenzen in nationales Recht, vorzugsweise in die Verfassung, der Mitgliedsstaaten festlegen. Das Ausmaß der Spar- und Kürzungsmaßnahmen war enorm. Die sogenannten 'haushaltspolitischen Anstrengungen', also das Gesamtvolumen der diskretionären Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, betrug für die gesamte Eurozone rund 5% des BIP zwischen 2010 und 2014. Dabei wurde der Großteil der Maßnahmen in den drei Jahren zwischen 2011 und 2013 durchgeführt. Die stärksten Einsparungen gab es in Griechenland (22% des BIP) und Portugal (10% des BIP). Empirische Schätzungen auf Grundlage des Fiskalmultiplikators⁵ haben die verheerenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Auswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen klar vorausgesagt. Das damit verbundene Risiko eines Teufelskreises aus Konsolidierungsanstrengungen, die zu höheren Defiziten und Schuldenlevels führen, welche wiederum weitere Konsolidierungsanstrengungen erfordern, ist in einigen Ländern eingetroffen.

Es ist immer schwieriger, das Scheitern des offiziellen makroökonomischen Kurses und das daraus resultierende wirtschaftliche und soziale Elend zu ignorieren. Selbst einige Politiker haben die Notwendigkeit einer expansiveren oder zumindest weniger restriktiven Fiskalpolitik eingesehen. In seiner mittlerweile berühmten Rede in Jackson Hole sprach sich EZB-Präsident Mario Draghi für eine expansivere Grundhaltung in der gesamten Eurozone und für ein öffentliches Investitionsprogramm auf europäischer Ebene aus.⁶ Auch der Europäische Rat sah bei seinem Treffen im Juni 2014 die Notwendigkeit, das Wachstum anzukurbeln. Allerdings, bestanden sowohl Draghi als auch der Europäische Rat darauf, dass dies innerhalb des gegenwärtigen institutionellen Rahmens geschehe: Die Möglichkeiten, die der bestehende Haushaltsrahmen der EU bietet, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Haushaltsdisziplin und notwendiger Unterstützung des Wachstums herzustellen, sollten genutzt werden.⁷

Würde das bestehende fiskalpolitische Rahmenwerk anders ausgelegt werden, ließe sich eine wesentliche Entspannung der Fiskalpolitik und sogar eine expansive Haltung rechtfertigen.⁸ Dies hat die offizielle EU-Politik jedoch nicht im Sinn. Die Kommission hat ihre äußerst ambitionierten Konsolidierungsziele keineswegs geändert, was in ihrer Beurteilung der Stabilitätsprogramme und den länderspezifischen Empfehlungen für 2014 deutlich wird. Falls ihre Empfehlungen in die Tat umgesetzt werden, wäre der fiskalpolitische Kurs für die Eurozone erneut erheblich restriktiv. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass sich die Wirtschaft der EU unter diesen Umständen sehr erholen wird. Selbst wenn die Kommission und der Rat den Anfragen einiger nationaler Regierungen, den Konsolidierungszeitraum zu erweitern, zustimmten, würde dies gerade einmal eine etwas weniger restriktive Fiskalpolitik bedeuten, weit weg von der expansiven Politik, die benötigt wird. Noch schwerwiegen-

⁵ Das Konzept des Fiskalmultiplikators ist auf den britischen Ökonomen John Maynard Keynes zurückzuführen. Demnach ist bei staatlichen Ausgabenerhöhungen bzw. -kürzungen mit positiven bzw. negativen Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Produktion zu rechnen. Je größer der Multiplikator, desto höher ist der erwartete konjunkturelle Effekt.

⁶ M. Draghi, 'Unemployment in the euro area', Rede von Mario Draghi, Präsident der EZB, Jährliche Notenbankkonferenz, Jackson Hole, 22. August 2014.

⁷ Europäischer Rat, Europäischer Rat 26./27. Juni 2014, Beschlüsse, EUCO 79/14, CO EUR 4 CONCL 2, Brüssel, S. 7.

⁸ A. Truger, 'Austerity, cyclical adjustment and the remaining leeway for expansionary fiscal policies in the Euro area,' IMK Working Paper Nr. 140, Oktober 2014, IMK-Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

der ist die Tatsache, dass nationale Regierungen, deren Konsolidierungsziele leicht gelockert werden, einen hohen Preis in Form von 'strukturellen Reformen' zahlen müssen. Dies bedeutet insbesondere einen weiteren Abbau des Sozialstaates und schlechtere Arbeitsbedingungen. In diesem Sinne wird die Androhung weiterer Spar- und Kürzungsmaßnahmen genutzt, um die neoliberale Transformation der europäischen Volkswirtschaften und Gesellschaften voranzutreiben.

1.3 Alternativer makroökonomischer Kurs

Zuallererst muss der Fiskalpakt und die damit verbundene Besessenheit, unklar definierte 'strukturell ausgeglichene Haushalte' zu erreichen, durch eine Einigung der Mitgliedsländer der Wirtschafts- und Währungsunion (EWU, welche auch andere EU-Mitgliedstaaten einbezieht, wie es der Fiskalpakt tut) über die Ziele der Fiskalpolitik ersetzt werden. Hauptziel sollte hohe und nachhaltige Beschäftigung sein. Während Fiskalpolitik zu hoher Beschäftigung beitragen kann, muss sie von einer Reihe weiterer Maßnahmen begleitet werden. Dazu zählen Maßnahmen, die tatsächlich hohe Beschäftigung fördern, statt 'strukturelle Reformen', die das Lohnniveau senken, Ungleichheiten vergrößern und oft schädliche Auswirkungen auf die Beschäftigung haben. Ebenso ist ein industrie- und regionalpolitischer Kurs notwendig, der auf die Ausweitung von Produktionskapazitäten und den Abbau von Leistungsbilanzungleichgewichten ausgelegt ist.

Am dringendsten muss das Streben nach strukturell ausgeglichenen Haushalten mit seinem deflationären Effekt beendet und stattdessen eine koordinierte Fiskalpolitik betrieben werden, die Nachfrage und Beschäftigung ankurbelt. Die Fiskalpolitik sollte wieder darauf ausgerichtet sein, Arbeitsplätze zu schaffen. Dazu sollten erstens die öffentlichen Ausgaben erhöht werden, auch indem umweltfreundliche 'grüne Investitionen' gefördert werden und der Angriff auf die Sozialausgaben ein Ende finden. Zweitens muss die Steuerpolitik wieder progressiv ausgerichtet sein (was wahrscheinlich zu geringeren Haushaltsdefiziten beiträgt). Grundsatz muss eine koordinierte Reflationspolitik statt koordinierte Spar- und Kürzungsmaßnahmen sein. Es ist wichtig, dass die EZB (und, für die Länder außerhalb der Eurozone, die jeweiligen Nationalbanken) fiskalpolitische Maßnahmen, die Wohlstand tatsächlich fördern, voll unterstützt und nicht stetig auf Konsolidierungsbestrebungen beharrt.

Seit Langem ist argumentiert worden, dass die einheitliche Währung eine Fiskalpolitik auf EU-Ebene erfordert. Diese muss Steuern erheben, öffentliche Ausgaben tätigen und Defizite und Überschüsse erzielen können. Eine Fiskalpolitik auf EU-Ebene könnte (wenn richtig angewendet und nicht der Forderung nach einem ausgeglichenen Haushalt unterworfen) sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler und regionaler Ebene konjunkturelle Abwärtstrends abmildern und Finanztransfers zwischen reicheren und ärmeren Regionen ermöglichen. Einige Elemente des nationalen Steuerwesens würden durch die Besteuerung auf EU-Ebene ersetzt werden, welche progressiv ausgerichtet sein sollte um zur volkswirtschaftlichen Stabilität beizutragen. Es ist schwierig, genau zu kalkulieren, wie groß der EU-Haushalt sein muss, um die Stabilisierungsvorhaben zu erreichen. Um jedoch effektiv handeln zu können, sollte sich die Größenordnung in Richtung 10% des EU-BIP bewegen, anstatt dem gegenwärtigen 1%. Der Aufbau der Fiskalpolitik auf EU-Ebene ist ein sehr langfristiges Projekt, das jedoch notwendig ist, damit eine einheitliche Währung erfolgreich funktioniert. Dies ist jedoch nicht der einzige Grund für die Bildung eines handlungsfähigen EU-Haushalts. Die Steuerpolitik auf EU-Ebene und auf den EU-Haushalt entsprechend ausgerichtete Ausgabenprogramme könnten konsequent progressiv gestaltet werden und so gesamtwirtschaftlich stabilisierend wirken und einen Beitrag zur Reduktion von Ungleichheiten leisten.

Ein sinnvoller Angriffspunkt, um die Entwicklung in der EU zu fördern, wäre ein EU-weites Sozialversicherungssystem, welches die soziale Sicherheit und die Mobilität der Arbeitskräfte verbessert. Ein EU-Kommissar hat dies bereits angesprochen: 'The EMU governance, including its social dimension, would need to be sufficiently reinforced through the introduction of social standards and solidarity mechanisms that could provide more extensive support for preventing and addressing employment and social imbalances that affect the stability of the EMU. ... I am convinced that, for economic, social and political reasons, EMU-level fiscal transfers with an automatic stabiliser function will also need to be developed, as foreseen in the Commission's Blueprint. For example, in the form of EMU level unemployment insurance, this would constitute direct expression of EU support to citizens in need. Possibilities of involving social partners in the governance of such stabilizer instruments should be explored.'⁹

Im Bezug auf die Steuerpolitik könnte eine Vielzahl von Änderungen vorgeschlagen werden, zwei davon sind besonders wichtig. Erstens sollte in allen Mitgliedsländern eine Finanztransaktionssteuer eingeführt werden. Zweitens sollte eine einheitliche Besteuerung der Unternehmensgewinne angewendet werden: im Kontext einer Währungsunion mit Arbeits- und Kapitalmobilität könnte dies dabei helfen, den Wettkampf um den geringsten Körperschaftssteuersatz einzugrenzen, auf den sich EU-Mitgliedsstaaten einlassen um Investitionen anzuziehen, zu Lasten anderer Mitgliedsstaaten.

Die Europäische Investitionsbank, deren Tätigkeiten nicht durch den Fiskalpakt beschränkt sind, sollte eine Rolle bei der Förderung von Investitionen in Infrastruktur und umweltfreundliche Strukturen spielen. Mit derzeit niedrigen Zinsraten und ungenutzten Ressourcen ist dies der richtige Zeitpunkt für Investitionen und einen Schritt in Richtung kohlenstoffarme Wirtschaft.

Die Leistungsbilanzdefizite zwischen den Mitgliedsländern der EWU sind in den letzten Jahren zurückgegangen, oft sogar sehr stark. Die Ursache dieses Rückgangs war die Rezession und der Verlust von Produktionskapazitäten in den schwächeren Ländern; jedes signifikante Wachstum in diesen Ländern würde jedoch bald zu einem abermaligen Anstieg der Defizite führen, sobald die Importe wieder steigen. Die Währungsunion muss einen wirtschaftspolitischen Kurs einschlagen, mit dem die Schwächen in den Produktionsstrukturen, die den Anstieg der Leistungsbilanzungleichgewichte verursacht haben, beseitigt werden. Dieser Kurs sollte bei der gegenseitigen Anerkennung, dass Überschussländer eine genauso starke Verantwortung für die Auflösung von Ungleichheiten haben wie Defizitländer, ansetzen. Überschussländer können ihren Beitrag durch Reflationspolitik leisten, da diese hilft, die Exportnachfrage für Güter aus den Defizitländern zu erhöhen und die eigene Wettbewerbsfähigkeit durch höhere Lohnzuwächse zu reduzieren.

Produktionskapazitäten müssen wieder aufgebaut werden und die Wettbewerbsfähigkeit der Defizitländer muss verbessert werden. Die regional- und strukturpolitischen Maßnahmen der EU sollten

⁹ 'Die politische Steuerung der EWU, einschließlich der sozialen Dimension, müsste ausreichend gestärkt werden. Dazu müssen soziale Standards und Solidaritätsmechanismen eingeführt werden, die dazu beitragen, Arbeitsplätze deutlich stärker zu schützen und zu schaffen und soziale Ungleichheiten, die die Stabilität der EWU beeinflussen, abzubauen. ... Ich bin aus wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gründen überzeugt, dass auch EWU-weite Transferleistungen mit automatischen Stabilisationsfunktionen geschaffen werden müssen, wie es im Kommissionsentwurf vorgesehen ist. Eine EWU-weite Arbeitslosenversicherung zum Beispiel wäre ein direkter Ausdruck der Unterstützung durch die EU an bedürftige Bürger. Es sollten Möglichkeiten eruiert werden, Partner aus dem sozialen Bereich in die politische Steuerung dieser stabilisierenden Instrumente einzubinden.' (Übersetzung durch die EuroMemo Gruppe); L. Andor, EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration, argumentiert, dass 'Europäer eine Währungsunion mit menschlichem Gesicht wollen und verdienen', Rede auf der ETUC Madrid Konferenz, 'Celebrating the past, looking to the future', Madrid, 28. Januar 2013.

gestärkt und ausgeweitet werden und es ist eine neue Industriepolitik erforderlich, die auf einem groß angelegten öffentlichen- und privaten Investitionsprogramm basiert.¹⁰ Darüber hinaus sind EU-Programme notwendig, die private Investitionen in den Defizitländern (und in allen anderen EU-Ländern mit geringerem Einkommensniveau) unterstützen und finanzieren. Dadurch könnte der Abbau der Leistungsbilanzdefizite erleichtert werden, ohne dass eine Deflation notwendig ist. Indem Investitionen und Nettoexporte angekurbelt werden, würde solch ein wirtschaftspolitischer Kurs außerdem ohne Spar- und Kürzungsmaßnahmen zum Abbau der Haushaltsdefizite beitragen.

¹⁰ Siehe Kapitel 3 für mehr Details.

2 Das Finanzsystem und die Eurokrise

2.1 Aktuelle Entwicklungen

Laut dem aktuellen EZB Bericht über die Struktur des Bankensektors haben sich die Vermögenswerte im Finanzsektor der Eurozone in den letzten zehn Jahren fast verdoppelt. Die 2013 angehäuften Summe von 57 Billionen € entspricht fast dem Sechsfachen des BIP der Eurozone. Dabei ist das Schattenbankensystem – ein Netzwerk von Finanzunternehmen, die außerhalb des regulären Bankensystems agieren – schneller gewachsen als die restlichen Sektoren, wie Tabelle 2.1 zeigt.

Table 2.1: Vermögenswerte des Finanzsystems in der Eurozone

| | 2003 | | 2013 | |
|---|--------------|-------|--------------|-------|
| | Billion Euro | % | Billion Euro | % |
| Versicherungsgesellschaften und Rentenfonds | 4 | 12.5 | 8 | 14.0 |
| Banken | 19 | 59.4 | 30 | 52.6 |
| Schattenbanken* | 9 | 28.1 | 19 | 33.3 |
| Gesamt | 32 | 100.0 | 57 | 100.0 |

Quelle: EZB, *Bericht über die Struktur des Bankensektors*, Oktober 2014. * Schattenbanken beziehen sich hier auf Geldmarktfonds und andere Finanzintermediäre des Nichtbankenbereichs außer Versicherungsgesellschaften und Rentenfonds

Beide Gruppen, sowohl Versicherungsgesellschaften und Rentenfonds als auch Schattenbanken sind umfangreich mit dem Bankensektor vernetzt. Versicherungsgesellschaften, Rentenfonds und Schattenbanken investieren in Schuldverschreibungen, die durch Banken ausgegeben werden und/ oder haben direkte Beteiligungen, während die Banken umgekehrt ebenso Kapitalbeteiligungen oder Kreditforderungen haben. Auch der Bankensektor selbst ist stark verflochten; Banken sind die größten Investoren von anderen Banken: Zwischen 2008 und 2013 ist das Kapital der Banken in der Eurozone um 630 Milliarden € gestiegen, wovon 400 Milliarden € aus dem Interbankenhandel stammten und gerade einmal 230 Milliarden € aus frischem Kapital, das nicht aus dem Bankensektor kam.¹¹ Die Summe der offenen Kredite in der Eurozone belief sich 2013 auf 119 Milliarden €, wobei davon nur 30% an nichtfinanzielle Gesellschaften und Haushalte bereitgestellt wurden, während mehr als 70% an Finanzgesellschaften (inklusive Banken, Versicherungsgesellschaften, Rentenfonds und Schattenbanken) flossen, überwiegend in Form von Anleihen.¹²

Die Vernetzung des Finanzsektors innerhalb der Eurozone verstärkt dessen Krisenanfälligkeit, da das Risiko von Dominoeffekten steigt. Diese Situation wird durch das wachsende und an Bedeutsamkeit zunehmende Schattenbankensystem verschärft. Eine wichtige Rolle spielen hierbei die offshore-Finanz-

¹¹ Europäische Kommission, *European Financial Stability and Integration Report*, 2014, Tabelle 1.4.1.

¹² Ibid, Tabellen 1.A.1, 1.A.2 und 1.A.3.

plätze, insbesondere in den Niederlande, Luxemburg und Irland, wo Zweckgesellschaften angesiedelt werden. Während der letzten acht Jahre, speziell während der Krise, hat die Vergabe von Krediten durch Schattenbanken der Eurozone an andere Institutionen zugenommen. Gegen Ende 2013 hielten die Schattenbanken mehr als 4,7 Milliarden € an Darlehen in ihren Bilanzen, wovon mehr als 2 Milliarden € an den Nicht-Finanzsektor der Eurozone flossen und mehr als 4,2 Milliarden € in Schuldverschreibungen angelegt waren.¹³ Da der formale Bankensektor verpflichtet wurde, die Eigenkapitalquote zu erhöhen ('deleveraging'), ist seine Rolle geringer geworden. Die bankenähnliche Funktion der Schattenbanken hat dies teilweise aufgefangen, doch stellen Schattenbanken aufgrund ihrer fehlenden Regulierung und starken Vernetzung mit dem regulären Bankensystem ein systemisches Risiko dar.

Seit 2009 wurde eine Reihe finanzpolitischer Reformen eingeführt, die darauf abzielten, die Stabilität des EU-Finanzsystems zu erhöhen. Die jüngste dieser Reformen war die Bildung der Bankenunion, die mehr als fünftausend Banken der Eurozone umfasst. Die zentrale Zielsetzung der Bankenunion liegt darin, den Teufelskreis zwischen Bankensanierung und Staatsverschuldung aufzubrechen, der in der Eurokrise eine entscheidende Rolle spielte.¹⁴ Folgende Hauptmerkmale der Bankenunion traten 2014 in Kraft:

- Der einheitliche Bankenaufsichtsmechanismus, wonach die EZB die Verantwortung für die Überwachung der Banken in der Eurozone übernimmt, wurde im November 2014 eingeführt.
- Das einheitliche Regelwerk trat im Januar 2014 in Kraft, während der einheitliche Bankenabwicklungsmechanismus im Januar 2015 in Kraft treten wird. Der einheitliche Abwicklungsfonds wird ab 2015 über einen Zeitraum von acht Jahren etabliert werden und soll letztendlich ein Gesamtvolumen von 55 Milliarden € aufweisen, was 1% der versicherten Einlagen in der EU entspricht.
- Das harmonisierte Einlagensicherungssystem, das über einen Zeitraum von zehn Jahren etabliert werden soll, wurde 2014 initiiert.

Sowohl das Rahmenwerk der Bankenunion als auch der Bankenabwicklungsmechanismus enthalten eine 'Ausstiegsklausel'. Sofern eine eigentlich solvente Bank nach den Richtlinien der EZB eine Kapitallücke nicht ausgleichen kann, kann ein Mitgliedsstaat demnach öffentliche Gelder einsetzen ohne zunächst einen 'Bail-in' der Gläubiger durchzuführen, indem Aktien eingezogen oder verwässert werden und die Forderungen der Gläubiger reduziert oder in Eigenkapital umgewandelt werden. Sollte die Ausstiegsklausel angewendet werden, müssen die staatlichen Geldspritzen jedoch den Vorschriften zu staatlichen Beihilfen im Bezug auf die Verteilung der Lasten, die die Kommission 2013 einführte, entsprechen. Allerdings macht es eine 'Schutzklausel' in diesen Vorschriften wiederum möglich, Gläubiger zu verschonen, wenn eine Verteilung der Lasten Dominoeffekte hervorrufen würde, die die Finanzstabilität gefährden.

Bevor die EZB die Verantwortung für die Überwachung der Banken übernahm, hat sie eine umfassende, einjährige Bewertung der 130 größten Banken der Eurozone durchgeführt, deren Ergebnisse im Oktober 2014 bekannt gegeben wurden. Die Bewertung bestand aus zwei Komponenten: Zum einen wurde mit Stand Ende Dezember 2013 die Qualität der Aktiva der Bankenbilanzen, inklusive der außerbilanzmäßigen Positionen, überprüft. Zum anderen wurden Stresstests durchgeführt, um festzustellen, ob die Kapazitäten der Banken zum Abfangen von wirtschaftlichen Schocks ausreichen.

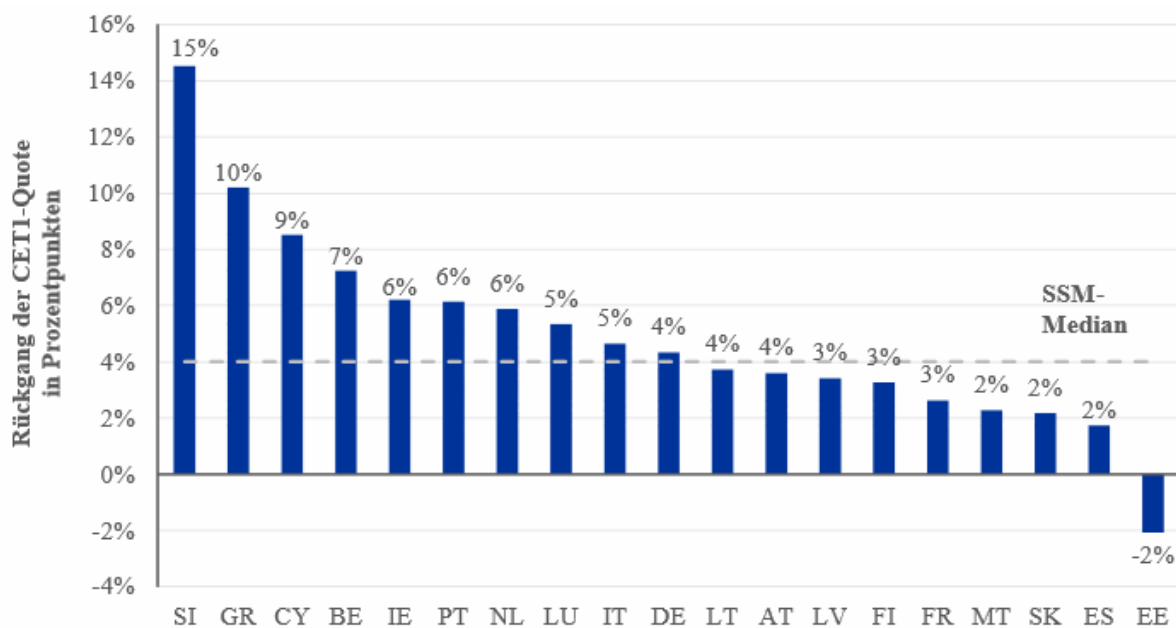
¹³ EZB, *Bericht über die Struktur des Bankensektors*, Oktober 2014, S. 32.

¹⁴ Siehe *EuroMemorandum 2014* für eine detailliertere Analyse der Bankenunion.

Dabei wurde auch getestet, ob die Banken mit ausreichend Kapital ausgestattet sind, um in simulierten Stressszenarien zu bestehen.

Diese umfassende Bewertung offenbarte eine Kapitallücke von 25 Milliarden € bei 25 Banken. Wie in Figur 2.1 dargestellt, fiel die CET1-Quote der Medianbank in dem ungünstigen Szenario um 4% von 12,4% auf 8,3%, wobei der Absturz in den hoch verschuldeten Ländern besonders stark ausfiel.¹⁵ Dies deutet auf einen andauernden Überhang, sowohl von privaten als auch von öffentlichen Schulden, hin, welcher in Verbindung mit der von der EU verfolgten Sparpolitik eine signifikante Quelle finanzieller und gesamtwirtschaftlicher Krisenanfälligkeit darstellt.

Figur 2.1: Umfassende Bewertung der Auswirkungen auf die CET1-Quote im ungünstigen Szenario



Quelle: EZB, *Ergebnisbericht zur umfassenden Bewertung*, 26. Oktober 2014.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Finanzsektor der Eurozone an Größe und Komplexität zunimmt. Starke Verflechtungen und eine wachsende Rolle der Schattenbanken verstärken diese Komplexität. Fast sechs Jahre nach der Finanzkrise 2007-08 ist die Finanzpolitik der EU immer noch in der Entwicklungsphase. Ihr ambitioniertester Bestandteil, die Bankenunion, ist immer noch weit davon entfernt, vollständig oder krisenfest zu sein.

2.2 Krisenanfälligkeit des Finanzsystems und Wirksamkeit der Politik

Trotz einer Reihe von Reformen seit 2009, gab es im Finanzsystem der EU keine grundlegenden Veränderungen. Es besteht weiterhin aus großen, 'too big to fail' ('zu groß um zu scheitern') Institutionen und basiert auf Universalbanken, die gleichzeitig Geschäfts- und Investmentbanken sind. Banken und andere Finanzinstitute des europäischen Finanzsystems sind in hohem Maße fremdfinanziert und Schattenbanken spielen als Finanzintermediäre eine immer größere Rolle. Darüber hinaus untergraben die anhaltenden Verhandlungen zwischen den USA und der EU über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) die

¹⁵ Die CET1-Quote – auch bekannt als Tier 1-Kapitalquote – misst die Kapazität einer Bank, Verluste aus ihren Geschäften aufzufangen, in Relation zu ihren risikogewichteten Aktiva, wobei Tier 1-Kapital als die Summe aus Aktienkapital und einbehaltenen Gewinnen definiert ist.

bestehende Regulierung des Finanzsystems. Diese Verhandlungen werden unter kompletter Geheimhaltung geführt, was Anlass zur Sorge gibt, dass die Finanzindustrie durch das Freihandelsabkommen neue Spielräume erlangt.

Es bestehen außerdem gravierende Probleme mit der Bankenunion, die noch weit davon entfernt ist, komplett zu sein. Ihre vielfachen Komponenten werden über einen langen Zeitraum, der sich bis 2023 zieht, in Kraft treten. Die Ressourcen des einheitlichen Abwicklungsfonds (55 Milliarden €) werden kaum ausreichen, sollte eine große europäische Finanzinstitution in Schwierigkeiten geraten. Laut einer Studie, würde die BNP Paribas im Problemfall 83 Milliarden €, die Deutsche Bank 74 Milliarden €, Santander 51 Milliarden €, die ING Bank 36 Milliarden € und die Société Générale 57 Milliarden € benötigen.¹⁶ Selbst wenn der einheitliche Abwicklungsfonds sein volles Volumen erreicht haben wird, wird er ganz offensichtlich nicht ausreichen, um effektiv zu intervenieren, wenn sich eine Großbank in Schwierigkeiten befindet.

Ebenso problematisch sind die Beeinträchtigungen, die sich aus der 'Ausstiegsklausel' der Abwicklungsrahmenbedingungen und der 'Schutzklausel' der Vorschriften über staatliche Beihilfen der Europäischen Kommission ergeben. Mit Blick auf die Komplexität und Vernetzung des EU-Finanzsystems, könnte das Scheitern einer Finanzinstitution, die eigentlich 'zu groß zum Scheitern' ist, die Anwendung beider Klauseln hervorrufen, um das Risiko von Dominoeffekten und finanzieller Instabilität zu vermeiden. Lindner *et al.* argumentierten: 'A major bank in distress would very probably block the resolution mechanism because the resolution and deposit insurance fund sizes have been calculated too 'tightly'. As a last resort, the taxpayers' money would once again have to be employed in order to maintain financial stability.'¹⁷

Das einheitliche Regelwerk trat im Januar 2014 in Kraft. Darin sind die neuen Kapitalanforderungen unter Basel III enthalten und wurden auf Grundlage des CRD IV Pakets in gemeinschaftliches Recht umgesetzt.¹⁸ Den Grad des Kreditrisikos der risikogewichteten Aktiva widerspiegelnd, legt die Richtlinie die erforderliche Kapitalquote für Banken auf 8% fest; bis 2019 soll sie auf 10,5% steigen. Die Finanzkrise hat jedoch gezeigt, dass Kapitalanforderungen nicht nur in Relation zu den risikogewichteten Werten, sondern zum Gesamtvermögen bemessen werden sollten. Die so definierte Verschuldungsquote ('leverage' ratio) hat das Basel Komitee bei 3% angesetzt; in den USA wird eine Bank dagegen erst für gut oder adäquat finanziert befunden, wenn sie eine Verschuldungsquote von 5% beziehungsweise 4% aufweist. Tatsächlich umfasste die jüngste EZB-Bewertung der Banken in der Eurozone nicht die Gesamthöhe der Bankverbindlichkeiten.

Die Krisenanfälligkeit des EU-Finanzsystems wird durch den expandierenden Schattenbankensektor verschärft. In Folge der G20 Treffen in Seoul (2010) und Cannes (2011) veröffentlichte der Finanzstabilitätsrat 2013 einen Aktionsplan, der ein Rahmenwerk für die Einschränkung der von Schattenbanken ausgehenden Risiken absteckt. Auch die Europäische Kommission veröffentlichte 2012 ein Grünbuch über Schattenbanken und 2013 einen eigenen Aktionsplan. Beide Reformvorschläge ignorieren

¹⁶ F. Lindner, N. Soemer und T. Theobald, 'Opportunities and Risks of the European Banking Union', IMK-Hans Böckler Stiftung, Mai 2014.

¹⁷ 'Eine Großbank, die in Bedrängung geraten ist, wird den Abwicklungsmechanismus sehr wahrscheinlich blockieren, da der Abwicklungs- und der Einlagensicherungsfonds zu knapp kalkuliert wurden. Als letztes Mittel wird wieder auf das Geld der Steuerzahler zurückgegriffen werden müssen, um die Finanzstabilität aufrechtzuerhalten.' (Übersetzung durch die EuroMemo Gruppe); Ibid, S. 29.

¹⁸ Capital Requirements Directive IV (Kapitaladäquanzverordnung und -richtlinie): Richtlinie 2013/36/EU über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen.

jedoch die Rolle und die Auswirkungen von offshore-Zentren wie Luxemburg, die Niederlande oder Irland, auf die 2010 40% aller Schattenbanktransaktionen in der Eurozone entfielen.¹⁹

Die Verteufelung der Staatsverschuldung hat die Aufmerksamkeit davon abgelenkt, wie hoch die Gesamtschulden (private und öffentliche Schulden) vor der Krise waren und welche Rolle Banken und Schattenbanken für den starken Anstieg der Privatverschuldung gespielt haben. Der hohe Anstieg der Staatsverschuldung nach dem Beginn der Krise war notwendig, um das Vakuum zu füllen, das der Zusammenbruch der privaten 'Liquiditätsfabriken' hinterlassen hat. Es ist von der derzeitigen Generation der EU-Politiker immer sehr naiv gewesen, zu denken, dass es angemessen oder möglich ist, als primäres makroökonomisches Ziel die Staatsverschuldung auf ein Maastricht-konformes Niveau zu reduzieren. Dies wird klar gezeigt durch den viel längeren Zeitraum, der nach 1945 für den Abbau hoher Staatsverschuldungsquoten benötigt wurde, zumal der Schuldenabbau damals durch höhere Wachstumsraten des Produktionsvolumens, des Handels und der Staatseinnahmen deutlich stärker begünstigt wurde. Letztendlich ist eine Erholung von den hohen Verschuldungsquoten nur durch einen dynamischen Aufschwung in Europa oder durch einen gezielten, aber weitgehenden Schuldenerlass denkbar.

2.3 Alternative Vorschläge

Der Bankensektor sollte radikal transformiert werden, indem kleinere Institutionen geschaffen werden, die sich auf Basis klar definierter und allgemein gültiger Regeln auf bestimmte Bereiche der Finanzdienstleistungen spezialisieren. Aus den sogenannten 'too big to fail'-Banken müssen kleinere Institutionen gebildet werden, deren Größe von Anfang an beschränkt wird. Dies geschieht am besten durch eine strikte Trennung von Investment- und Geschäftsbanken. So lange in der EU große Universalbanken der Normalfall sind, besteht jederzeit die Gefahr, dass sie überlastet und krisenanfällig werden. Gleichzeitig sollte die Rolle von öffentlichen und Genossenschaftsbanken stark gefördert werden.

Die Bankenunion, die derzeit aufgebaut wird, stellt keine angemessenen Maßnahmen bereit, um das Risiko von Dominoeffekten einzudämmen. Sie sollte daher in ihrer Aufsichts- und Abwicklungsfunktion gestärkt werden. Darüber hinaus sind sowohl der Abwicklungsfonds als auch der Einlagensicherungsfonds unzureichend ausgestattet, um Verluste im Falle einer angeschlagenen Institution abzudecken. Die Fonds sollten daher von den europäischen Banken selbst ausreichend finanziert werden, wobei der Beitrag der einzelnen Banken im Verhältnis zu ihren Bilanzsummen festgesetzt werden sollte. Angesichts des hohen Volumens notleidender Kredite (Verbindlichkeiten, die 90 Tage überfällig, wertberichtigt oder in Verzug sind) ist dies umso dringlicher. Bei der Überprüfung der Aktivaqualität im November 2014 wurden bei den Banken notleidende Kredite im Gesamtwert von 879 Milliarden € identifiziert, was in den einzelnen Mitgliedsländern der Eurozone zwischen 10% und 30% der gesamten Kreditsumme ausmacht.

Ein effektiver politischer Kurs im Hinblick auf das europäische Schattenbanksystem und die offshore-Finanzzentren ist notwendig. Solange offshore-Zentren für Finanzinstitutionen Zufluchtsorte zur Umgehung von Regulierungen und Steuern sind, stellen sie ein paralleles Marktumfeld dar. Das Problem der offshore-Zentren anzugehen, ist essentiell in Bezug auf die Überwachung und Regulierung des globalen Finanzsystems.

¹⁹ Europäische Kommission, 'Non-bank financial institutions: assessment of their impact on the stability of the financial system', *Economic papers* 427, November 2012.

Um den Teufelskreis zwischen Bankensanierung und Staatsverschuldung zu überwinden, ist ein Mechanismus notwendig, der die Schuldenfrage auf der Ebene der Eurozone angeht. Nicht tragbare Staatsverschuldungslevel müssen durch eine Kombination aus Schuldenschnitt und zumindest teilweiser Vergemeinschaftlichung bewältigt werden. Wie die Schuldenkrise der Dritten Welt in den 1980ern demonstrierte, führt ein 'Schuldenüberhang' zu einer Abwärtsspirale aus geringen Investitionen, geringer Produktivität und wachsender Armut. Um in der Eurozone einen Schritt in Richtung Schuldenbewältigung zu machen, sollte eine Konferenz der EU Mitgliedsländer einberufen werden. Die Vergemeinschaftlichung der Staatsschulden könnte auf einem der folgenden Wege durchgeführt werden.

- *Staatsschulden restrukturieren:* Einer von mehreren Vorschlägen umfasst die Bildung einer Agentur, die 50% der existierenden Staatsschulden zum Nominalwert erwirbt und diese in ewige Null-Zins-Renten umwandelt.²⁰ Die entsprechenden Schulden sind damit vernichtet. Dementsprechend müsste sich die Agentur an den Finanzmärkten die benötigte Summe, die sie für den Schuldenkauf benötigt, leihen. Da die EZB, wie alle großen Zentralbanken, hohe Glaubwürdigkeit besitzt, große Verluste hinnehmen kann und die einzige Institution ist, die große Ressourcen auf dem Finanzmarkt mobilisieren kann, wäre sie für diese Aufgabe am besten geeignet.
- *Die EZB interveniert auf den Märkten für Staatsanleihen:* Die EZB nimmt ihre Rolle als 'Lender of last resort' ('Kreditgeber in letzter Instanz') im Hinblick auf Regierungen nur in sehr beschränkter Weise wahr, insofern, dass sie nur auf dem Sekundärmarkt interveniert und dass ihr Eingreifen an die Einführung von Spar- und Kürzungsmaßnahmen gebunden ist. Ein Wandel in dieser Doktrin ist erforderlich. Die EZB sollte, wie die Bank of England und die US-amerikanische Federal Reserve, ein aktiver Teilnehmer auf dem Markt für Staatsanleihen werden, so auch auf dem Primärmarkt. Solch eine Politik würde zwei positive Effekte haben. Erstens würde sie die Zinsen von Staatsanleihen nach unten drücken und dadurch die Kosten der Schulden reduzieren. Zweitens wäre dank des Einschreitens der EZB als 'lender of last resort' die Wahrscheinlichkeit einer Krise auf dem Anleihenmarkt geringer.
- *Die Frage der Eurobonds:* Verglichen mit den USA und Japan, ist die Gesamtverschuldung Europas nicht hoch. Sie ist jedoch ungleichmäßig über die EU und die Eurozone verteilt. Diesbezüglich wurden verschiedene Programme vorgeschlagen. Eins besteht in der gemeinsamen Ausgabe von Eurobonds bis zu einer Summe in Höhe von 60% des BIP der Mitgliedsländer der Eurozone. Eine progressivere Lösung wäre es, über der 60%-Schwelle, ab der die Märkte die Risiken höher einschätzen und die Kreditkosten entsprechend erhöhen, garantierte Anleihen auszugeben. Eurobonds könnten außerdem ein nützliches Instrument sein, um gemeinsame politische Maßnahmen auf europäischer Ebene zu finanzieren.

Eines der strukturellen Hauptprobleme der Eurozone liegt in ihrer starken Heterogenität. Die Anpassung des realen Wechselkurses durch die sogenannte interne Abwertung (Beschäftigungs- und Lohnkürzungen) geht mit unzumutbaren sozialen Kosten einher und hat fatale Gesamtauswirkungen. Andere Alternativen (koordinierte Fiskal- und Lohnpolitik auf europäischer Ebene) sind schwierig umzusetzen oder haben erst langfristig Auswirkungen (große Investitionsprogramme und Industriepolitik).

Es wurden verschiedene alternative Währungsregime vorgeschlagen. Dazu zählen, (i) eine Multi-Euro-Zone, wobei nationale Euros wieder auf der nationalen oder regionalen Ebene eingeführt werden, während ein globaler Euro als internationale Wertanlage auf den Finanzmärkten fungiert; (ii)

²⁰ Mutual Agreement for Public Debt Restructuring in the Eurozone, Madre Plan, CEPR, Mai 2014.

eine Rückkehr zum europäischen Währungssystem der 80er und 90er Jahre; (iii) Deutschland verlässt die Eurozone und lässt den Wechselkurs seiner Währung frei schwanken, während die verbleibenden Länder den Euro behalten. Dieser könnte dann entweder mit einer gewissen Schwankungsbreite an die deutsche Währung gekoppelt werden oder frei gegenüber dem Dollar schwanken; (iv) ein Euro-Bancor-Modell, welches auf die Erfahrungen des europäischen Währungssystems, Keynes Vorschläge zur Weltwährung Bancor und zu einer internationalen Verrechnungsstelle (International Clearing Union, ICU), die EZB und den Einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum zurückgreift. Dieser letzte Vorschlag ist der wünschenswerteste. Im Gegensatz zum aktuellen Währungsregime, würden sich Schuldner- und Gläubigerländer im Euro-Bancor-Modell die Lasten der Schulden teilen, was somit dazu beitragen würde, jegliche Bestrebung, die Eurozone aufzulösen, zu vermeiden.

3 Industriepolitik und die Umgestaltung der Wirtschaft

3.1 Der ungleichmäßige Rückgang der Industrieproduktion

Die industrielle Produktion ist seit 2008 in weiten Teilen Europas rückläufig gewesen und es fand gleichzeitig ein Polarisierungsprozess statt. Außer in Polen, dessen industrieller Output 2013 18% höher war als 2008, war die industrielle Produktionsleistung nur in Deutschland, Österreich, den Niederlanden und Irland so hoch wie vor der Krise. In den meisten Teilen Nord- und Zentraleuropas hat sich die Industrieproduktion nicht erholt, stattdessen gab es Rückgänge von 10% und mehr in Frankreich, Großbritannien, Schweden, Dänemark und Finnland. Den stärksten Rückgang erlitten die südeuropäischen Länder: in Italien, Spanien und Griechenland war der industrielle Output 25% niedriger als 2008. Ein Resultat der andauernden europäischen Krise ist der permanente Verlust von Produktionskapazitäten in den meisten Industrien und Ländern, insbesondere in der südlichen Peripherie. Gleichzeitig ist Europa zunehmend im Hinblick auf Arbeitslosigkeit und andere ökonomischen Variablen polarisiert.

Hinter diesen Zahlen verbirgt sich ein Konzentrationsprozess der wirtschaftlichen Aktivität und Macht im 'Zentrum': Deutschland und einige Nachbarländer, die in dessen Produktionssystem integriert sind.²¹ Mit einer anhaltenden Stagnation werden sich die Industriestrukturen in Europa wahrscheinlich noch stärker polarisieren: 'schwache' Länder, Regionen, Industrien und Unternehmen werden noch schwächer, wodurch das 'Zentrum' unter geringerer Nachfrage leiden könnte und schließlich alle Länder einen Verlust in ihren Fähigkeiten, neue Technologien und Wirtschaftsbereiche zu entwickeln, hinnehmen müssten. Ohne signifikantes Wachstum in ausgewählten und nachhaltigen Bereichen, könnte ganz Europa mit stagnierenden Märkten, wachsender Ungleichheit, hohen Umweltbelastungen und ohne ernsthafte Beachtung des Klimawandels enden.

3.2 Die Wiederentdeckung der Industriepolitik?

Seit den 80er Jahren fand die Industriepolitik in Europa kaum Beachtung. Mit der Strategie 'Europa 2020' hat die EU nun einen Kurs für die Gestaltung des europäischen Wirtschaftssystems entwickelt. Die Strategie wurde im Juni 2010 vom Europäischen Rat verabschiedet und umfasst folgende zentrale Initiativen:

- Die wichtigste Maßnahme sind Strukturfonds, die dazu angedacht sind, die 'Verlierer des Marktwettbewerbes zu kompensieren'. Sie haben ein Gesamtvolumen von 0.4% des EU-BIP.
- Intelligente Spezialisierung:²² Gerade erst in den Maßnahmenkatalog der EU aufgenommen, soll sie Forschungs- und Innovationspolitik im spezifischen regionalen Kontext fördern. Regionen werden dabei unterstützt, in Forschung und Entwicklung (F&E) zu investieren, in spezialisierten Wirtschaftsbereichen Innovationen und Investitionen voranzutreiben und Spitzentechnologien auch in traditionellen Industrien mit lokalen Kompetenzen zu verbinden.
- Projektfinanzierung durch die Europäische Investitionsbank (EIB): mit einer Gesamtsumme von

²¹ Für Analysen der jüngsten Entwicklungen der europäischen Industrien und Produktionssysteme siehe: WIIW, *European Competitiveness Report. A 'Manufacturing imperative' in the EU – Europe's position in global manufacturing and the role of industrial policy*, Wien, 2013; A. Simonazzi, A. Ginsburg, und G. Novella, 'Economic relations between Germany and southern Europe', *Cambridge Journal of Economics*, Bd. 37, Nr. 3, 2013, S. 653-675; K. Aiginger, 'Industrial Policy for a Sustainable Growth Path', *WIFO Working Papers*, Nr. 469, 2014.

²² D. Foray, P. David und B. Hall, 'Smart specialisation: the concept', in Europäische Union, *Knowledge for Growth: Prospects for science, technology and innovation*, EUR 24047, 2009.

72 Milliarden € wurde 2013 eine Vielzahl privater und öffentlicher Projekte finanziert. Dabei arbeitet die EIB jedoch wie ein typischer Teilnehmer auf den Finanzmärkten.

Aufgrund seiner sehr beschränkten Ressourcen, dem Fokus auf indirekten Maßnahmen und dem fehlenden Hinterfragen der Marktlogik, hat der 'horizontale' Ansatz des aktuellen EU-Kurses die Entwicklung von Produktionskapazitäten nur minimal vorangebracht. Noch dazu, fehlt der gegenwärtigen Industriepolitik der EU eine angemessene Führungsstruktur, da Industrielobbys starken Einfluss ausüben.

Angesichts des starken Ausmaßes der Krise leitete die Europäische Kommission allerdings im Januar 2014 eine neue politische Initiative ein, den sogenannten 'Industrial Compact' ('Pakt für die Industrie'). Zudem schlug der neue Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im November 2014 einen 315 Milliarden €-Investitionsplan vor. Laut dem 'Industrial Compact' soll der Anteil der industriellen Produktion am BIP bis 2020 von aktuell 16% auf 20% steigen. Die einzige Neuerung im Vergleich zur Europa 2020-Strategie ist ein Aufruf, Investitionen in schnell wachsende, wertschöpfungsstarke Bereiche wie Energieeffizienz, grüne Industrien und digitale Technologien zu unterstützen. Allerdings werden keine weiteren finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt. Alle Maßnahmen müssen sich auf bestehende EU-Initiativen, wie das Horizont 2020 Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung, das Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises, COSME) oder die Strukturfonds (inklusive der nationalen Kofinanzierung) stützen.²³

Der Juncker-Vorschlag sieht die Bildung eines 'Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI)' mit einem Startkapital in Höhe von 21 Milliarden € vor. Dabei sollen 16 Milliarden € aus bereits existierenden EU-Mitteln und 5 Milliarden € von der EIB stammen. Es wird erwartet, dass der EFSI zusätzliche private Mittel mobilisieren kann, indem EIB-Anleihen ausgegeben und private Teilinvestoren für bestimmte Investitionsprojekte gewonnen werden. In den nächsten drei Jahren soll somit eine Gesamtsumme von 315 Milliarden € erreicht werden. Nationale Regierungen sind aufgerufen, zusätzliche Finanzmittel beizusteuern, die von den EU-Beschränkungen über die öffentlichen Ausgaben ausgeschlossen werden. Über die Verwendung der EFSI-Mittel werden sie allerdings keinen Einfluss haben. Es ist unwahrscheinlich, dass es bei anhaltender Stagnation gelingt, solch große Summen privater Mittel aufzubringen. Die Auswirkungen des EFSI im Sinne von zusätzlicher Nachfrage werden bescheiden sein und die Art gewinnbringender Investitionen, die finanziert wird, könnte aus sozialer Sicht und im Hinblick auf die Umwelt problematisch sein.

Die Möglichkeiten der europäischen Industriepolitik werden zudem stark durch die Verhandlungen mit den USA über das TTIP beeinträchtigt (siehe dazu Kapitel 5). Falls das TTIP durchgesetzt wird, würde der Spielraum für öffentliche Eingriffe in die Wirtschaft ernsthaft reduziert werden.

3.3 Eine alternative Industriepolitik für Europa

In der politischen Debatte wurde nun die Bedeutung der Industriepolitik wiederentdeckt. Der Deutsche Gewerkschaftsbund DGB hat einen 'Marshallplan für Europa' vorgeschlagen, der über zehn Jahre einen Investitionsplan in Höhe von 2% des jährlichen BIP Europas vorsieht. Weitere Vorschläge kamen vom Europäischen Gewerkschaftsbund EGB; die Europäischen Grünen haben einen Plan vorgeschlagen, der über drei Jahre öffentliche Investitionen im Wert von 750 Milliarden € vorsieht und anstrebt, zusätzlich private Investitionen im Wert 400 Milliarden € zu generieren. Die

²³ Europäische Kommission, *For a European Industrial Renaissance*, COM (2014) 14/2, 2014; Europäische Kommission, *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*, COM (2014) 15, 2014.

Investitionen sollen in eine grüne Energieunion, in nachhaltige und integrative lokale Entwicklung und eine grüne und soziale Innovationsunion fließen.²⁴ Es gibt mehrere Gründe für die Entwicklung einer neuen europäischen Industriepolitik.

1. *Makroökonomische Reaktivierung*: Ein politisch initiiertes, europaweites Investitionsplan könnte die gegenwärtige Stagnation beenden, da er die Nachfrage deutlich erhöhen und neue ökologisch nachhaltige, wissensintensive und hoch qualifizierte Wirtschaftsbereiche mit hohen Löhnen unterstützen würde.
2. *Gleichgewicht aus Öffentlichem und Privatem*: Eine neue EU-weite Industriepolitik könnte den massiven Privatisierungen der letzten Jahrzehnte entgegensteuern. Die neuen Aktivitäten könnten direkt öffentliche Güter, wie Wissen, Erhaltung der Umwelt, Wohlergehen, soziale Integration und territorialen Zusammenhalt fördern.
3. *Europäischer Zusammenhalt*: Eine EU-weite Industriepolitik könnte die Ungleichgewichte zwischen den EU-Ländern und Regionen reduzieren, indem sie ihre Initiativen auf die schwächeren Regionen konzentriert.
4. *Bekämpfung der ökologischen Krise*: Eine neue EU-weite Industriepolitik könnte ein bedeutendes Werkzeug für die ökologische Transformation Europas sein, indem die Verwendung nicht nachwachsender Rohstoffe reduziert wird, erneuerbare Energiequellen entwickelt werden, die Energieeffizienz gesteigert wird, Ökosysteme, Landschaften und Biodiversität geschützt werden, die Emission von Kohlenstoffdioxid und anderen Treibhausgasen verringert wird, Müll reduziert und Recycling allgemein verbreitet wird und schließlich den derzeitigen Agrobusinessstrategien, darunter Land- und Fischgrabbing, entgegengewirkt wird. Eine Kombination aus direkten öffentlichen Maßnahmen, die umweltrelevante Dienstleistungen bereitstellen, und einer angemessenen Regulierung des Privatsektors, die Umweltsteuern, Anreize, die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Erschließung neuer Märkte umfasst, ist notwendig.
5. *'Entwaffnung der Wirtschaft'*: Angesichts wachsender internationaler Spannungen und der Rückkehr zu bewaffneten Konflikten in und um Europa – in der Ukraine, dem Mittleren Osten, etc. – ist es wichtig, dass die Industriepolitik nicht den Weg der Militarisierung einschlägt. Der Ausweg aus der Großen Depression der 30er Jahre war in allen Ländern von staatlichen Interventionen für den Aufbau der militärischen Produktion, verbunden mit Vorbereitungen auf den Zweiten Weltkrieg, gezeichnet. Die EU und die anderen europäischen Länder, inklusive Russland, müssen ihre Sicherheit durch politische und nicht militärische Mittel wahren. Die europäische Industrie- und Technologiepolitik muss einen anderen Weg als die US-amerikanische Politik einschlagen, welche unter anderem den Militärindustriekomplex unterstützt. Ein ausgewogenes, nachhaltiges und gerechteres Produktionssystem in Europa braucht keine Militarisierung.

²⁴ DGB, *Ein Marshallplan für Europa*, 2012, <http://www.dgb.de/themen/++co++64b9f550-4081-11e2-9bfd-00188b4dc422>; Europäischer Gewerkschaftsbund, *A new path for Europe*, 7. November 2013, http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/EN-A-new-path-for-europe_3.pdf; M. Pianta, 'Industrial and innovation policies in Europe', in A. Watt und A. Botsch (Hrsg.), *After the crisis: towards a sustainable growth model*, Brüssel, ETUI, 2010, S. 92-95; M. Pianta, 'An industrial policy for Europe', *Seoul Journal of Economics*, Bd. 27, Nr. 3, 2014, S. 277-305; J. Dellheim und F.O. Wolf, 'Alternative European Economic Policy, Industrial Policy, and Socio-ecological Reconversion', Beitrag zum 19. Workshop zu einer alternativen Wirtschaftspolitik der EuroMemo Gruppe, London, 20.-22. September 2013; J. Dellheim und F.O. Wolf, 'On Industrial Policy – A follow up and some suggestions', Beitrag zum 20. Workshop zu einer alternativen Wirtschaftspolitik der EuroMemo Gruppe, Rom, 25.-27. September 2014; EuroMemo Gruppe, *EuroMemorandum 2014*, http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2014_german_final.pdf; Die Grünen | Europäische Freie Allianz, *A Green investment plan for Europe*, 13. November 2014.

Eine angemessene Industriepolitik ist ein entscheidendes Werkzeug um die genannten Ziele anzugehen. Folgende Maßnahmen könnten durchgeführt werden:

- *Umwelt und Energie:* Das gegenwärtige Industriemodell muss ökologisch nachhaltiger gestaltet werden. Das technologische Paradigma der Zukunft könnte auf 'grünen' Produkten, Prozessen und sozialen Organisationen basieren, die deutlich weniger Energie, Ressourcen und Land verbrauchen und qualitativ geringere Auswirkungen auf das Klima und die Ökosysteme haben. Es könnte sich in Richtung erneuerbare Energiequellen bewegen, Transportsysteme, die stärker auf integrierter Mobilität statt der Dominanz von Autos beruhen, aufbauen, Reparatur und Wartung bestehender Güter und Infrastrukturen fördern und die Natur und die Erde schützen.
- *Wissen, Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT):* Der heutige Wandel ist durch die Verbreitung der IKT quer durch die Wirtschaft dominiert. Das Potential der IKT für breitere Anwendungen, höhere Produktivität und geringere Preise sollte gefördert werden. Außerdem ziehen die IKT und webbasierte Aktivitäten die Grenzen zwischen der wirtschaftlichen und sozialen Sphäre neu, wie der Erfolg von Open-Source-Software, Copyleft, Wikipedia und peer-to-peer-Initiativen deutlich macht. Die Politik sollte Innovation als sozialen, kooperativen und offenen Prozess und den Zugang zu Wissen als öffentliches Gut ('intellectual commons') fördern; die Regeln für den Zugang und das Teilen von Wissen sollten gelockert werden, anstatt Schutzvorschriften für geistiges Eigentum, die für ein früheres Technologiezeitalter geschaffen wurden, durchzusetzen und auszubauen.
- *Gesundheit und Soziales:* Europa ist ein alternder Kontinent mit den besten Gesundheitssystemen in der Welt, da sie als öffentliche Dienstleistung außerhalb des Marktes bereitgestellt werden. Fortschritte in Pflegesystemen, medizinischen Geräten, Biotechnologien, in der genetischen Forschung und in der Medikamentenentwicklung sollten gefördert und unter Berücksichtigung ethischer, ökologischer und sozialer Konsequenzen (wie im Fall von genetisch veränderten Organismen, Klonen, dem Medikamentenzugang für Entwicklungsländer, etc.) reguliert werden. Soziale Innovation könnte auch in der Daseinsvorsorge stattfinden, indem Bürger, Verbraucher und Non-Profit-Organisationen eine größere Rolle spielen, wieder mehr Leistungen durch die öffentliche Hand bereitgestellt werden und neue Formen der Selbstorganisation von Gemeinden entstehen.

Alle diese Bereiche sind durch arbeitsintensive Produktionsprozesse charakterisiert und erfordern mittlere und hohe Kompetenzen; sie haben demnach das Potential, 'gute' Jobs anzubieten. Ausgehend von früheren Erfahrungen, könnte eine neue europäische Industriepolitik in den genannten Zielbereichen auf drei Schlüsselwerkzeuge bauen.

1. *Öffentliche F&E und Innovation:* Dieses Feld der öffentlichen Politik muss dringend wieder stärker gefördert werden. Öffentliche Forschung an Universitäten, öffentlichen Forschungseinrichtungen und -institutionen, die teilweise auch durch F&E-Programme der EU finanziert wurden, sind immer ein Schlüsselfaktor für Europas langfristige Entwicklung gewesen.
2. *Öffentliche Investitionen für Produktionsentwicklung:* Diese sind essentiell, um Investitionen im Umwelt-, IKT- und Gesundheitssektor auszubauen. Drei Fälle müssen hier berücksichtigt werden. Erstens handelt es sich teilweise um Aktivitäten, die hauptsächlich im öffentlichen Bereich durchgeführt werden, so zum Beispiel die Reduktion der Umweltverschmutzung, die Ausbildung im IKT-Bereich oder öffentliche Krankenhäuser und Pflegedienste. Diese öffentlichen Güter werden bei weitem nicht ausreichend angeboten; die europäische Industriepolitik könnte bestehenden öffentlichen Organisationen Investitionen ermöglichen, um die Qualität und

Quantität ihrer Dienstleistungen zu erhöhen. Ein zweite Gruppe von Aktivitäten ist überwiegend über Märkte organisiert, wie im Fall von Photovoltaikzellen, Software oder medizinischen Geräten. Aufgrund einer ungewissen technologischen- und Marktentwicklung investieren bestehende private Unternehmen in diese Bereiche allerdings zu wenig. Eine europaweite Institution oder nationale öffentliche Investitionsbanken könnten den Unternehmen langfristige Darlehen anbieten oder Beteiligungen an ihnen erwerben. Drittens ist es eventuell notwendig, neue Unternehmen zu gründen, die europaweit oder lokal spezifische Innovations- und Produktionsherausforderungen angehen. So fehlen beispielsweise starke europäische Produzenten von Photovoltaikpanelen. Hierbei könnten öffentliche Investitionsbanken die Gründung neuer Unternehmen anregen, die auf die Bedürfnisse aufkommender, neuer Märkte ausgerichtet sind.

3. *Zweckorientierte Innovation und öffentliche Aufträge:* In Bereichen wie Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Prävention und Heilung von Krankheiten könnte eine neue europäische Industriepolitik spezifische Ziele für den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt setzen. Zweckorientierte politische Maßnahmen und öffentliche Aufträge für die Entwicklung neuer Produkte und Prozesse mit potentiell großen Absatzmärkten könnten dazu beitragen. Wissenschaft und technologische Bemühungen wurden seit Langem von einer derartigen Politik gefördert.²⁵

Die neue Industriepolitik sollte institutionell innerhalb der EU verankert, mit anderen politischen Maßnahmen der EU abgestimmt und mit einer erneuerten EU-Nachhaltigkeitsstrategie verknüpft werden. Es bedarf wesentlicher Änderungen in den aktuellen EU-Regulierungen, besonders in denen, die staatliche Maßnahmen aufgrund angeblicher 'Marktverzerrungen' verhindern. Die EU-Ebene ist ebenfalls für die Finanzierung einer solchen Politik entscheidend. Da es wahrscheinlich Widerstand aus einigen EU-Ländern geben wird, könnte eine 'geometrisch variable' EU-Politik angestrebt werden, die Länder, die nicht teilnehmen möchten, ausschließt.

Bestehende Institutionen könnten erneuert und in solch eine neue Industriepolitik integriert werden, so zum Beispiel auf EU-Ebene die Strukturfonds und die EIB. Ihre Arbeitsweise müsste jedoch radikal geändert werden. Langfristig ist eine speziell dafür vorgesehene Institution mit einem Mandat zur Umgestaltung der wirtschaftlichen Aktivitäten in Europa notwendig, was entweder eine Europäische Öffentliche Investitionsbank oder eine Europäische Industriebehörde sein könnte.

Die Regierungen der Mitgliedsstaaten und das Europäische Parlament sollten sich auf Richtlinien und eine Finanzierung für die Industriepolitik einigen und die Europäische Kommission ersuchen, angemessene politische Instrumente zu etablieren. Eine speziell eingerichtete Institution in jedem Land könnte die Realisierung der industriepolitischen Maßnahmen auf nationaler Ebene koordinieren. Diese Institutionen sollten die erforderlichen nationalen politischen Maßnahmen, die zu entwickelnden Projekte und private Unternehmen, die durch öffentliche Aufträge, Niedrigzinsdarlehen oder Beteiligungen gefördert werden sollen, identifizieren.

Eine europaweiten Industriepolitik sollte aus europaweiten Ressourcen finanziert werden. In Schwierigkeiten geratene nationale öffentliche Haushalte dürfen nicht durch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen belastet werden, um die nationalen Staatsschulden nicht weiter zu erhöhen. Entsprechend den Empfehlungen der oben genannten Vorschläge sollten Finanzmittel in Höhe von

²⁵ Siehe M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State*, London, Anthem Press, 2013, worin einschlägige Erfahrungen mit ähnlichen Konzepten, wie der ARPA-E in den USA und der Brasilianischen Entwicklungsbank BNDES, diskutiert werden.

etwa 2% des EU-BIP über einen Zeitraum von zehn Jahren bereitgestellt werden, was einer Summe von jährlich rund 260 Milliarden € entspricht. Solche Investitionsanstrengungen scheinen machbar zu sein. Sie würden Europas Stagnation effektiv ein Ende bereiten und der Einfluss dieser Investitionen könnte genutzt werden, um europäische Investitionen – öffentliche und private – auf die Anforderungen einer industriellen Rekonstruktion, die auf nachhaltiger Entwicklung basiert, neu auszurichten.²⁶

Verschiedene Finanzierungsmodelle sind denkbar. Wie vom DGB-Vorschlag empfohlen, könnte eine neue Europäische Behörde Mittel auf den Finanzmärkten einwerben; die Mittel könnten auch aus den europaweiten Einnahmen einer pauschalen Vermögenssteuer oder der neu eingeführten Finanztransaktionssteuer stammen. Aus diesen Steuereinnahmen könnten auch die Zinszahlungen für Projekte, die nach Marktkonditionen nicht rentabel sind, geleistet werden.

Eine Alternative könnte von einer tief greifenderen europäischen Fiskalreform kommen: die Einführung einer EU weiten Körperschaftssteuer würde den fiskalen Wettstreit zwischen den EU-Mitgliedsländern beenden. Beispielsweise 15% der Einnahmen könnten zur Finanzierung der Industriepolitik, öffentlichen Investitionen sowie für Wissensbildung und –verbreitung auf EU-Ebene genutzt werden; der Rest könnte an die Finanzämter der Mitgliedsstaaten fließen.

Für die Länder der Eurozone könnten Eurobonds für die Finanzierung der Industriepolitik genutzt werden. Eine neue Europäische Öffentliche Investitionsbank könnte sich direkt bei der EZB Geld leihen und die EZB könnte den entsprechenden Behörden direkt Finanzmittel für die Industriepolitik bereitstellen.

Das System könnte durch die Bildung einer Europäischen Öffentlichen Investitionsbank oder –behörde und einer ähnlichen Institution in jedem Mitgliedsstaat gesteuert werden. Die europäische Institution sollte dem Europäischen Parlament gegenüber verantwortlich sein, welches einen Ausschuss mit Vertretern aus Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Gewerkschaften sowie Umwelt- und sozialen Organisationen einsetzen würde. Die europäische Institution sollte sich mit Vertretern aus EU-Politik, Wirtschaft und Gesellschaft beraten um ihre industriepolitischen Vorschläge auszuarbeiten. Diese müssten dann vom Europäischen Parlament verabschiedet werden, woraufhin die Finanzmittel den nationalen Institutionen und spezifischen Zielen und Aktivitäten zugeteilt werden. Ähnlich den Anforderungen der EU-Strukturfonds sollte die Mittelverwendung überwacht und evaluiert werden.

Um das Ausmaß von Klientelpolitik zu begrenzen sollten die Länder und Regionen, in denen investiert werden soll, im Vorhinein festgelegt werden. Explizites Ziel dabei sollte es sein, die Polarisierung, die die industrielle Basis der 'Peripherie' Europas zunehmend schwächt, abzubauen. Zum Beispiel könnten 75% der Mittel für Maßnahmen in den 'peripheren' Ländern (Ost- und Südeuropa sowie Irland) verwendet werden, wobei mindestens 50% in die ärmeren Regionen dieser Länder fließen sollten. Die restlichen 25% könnten zugunsten der ärmeren Regionen in den Kernländern der Eurozone verwendet werden. Die Maßnahmen sollten sich nicht auf exportorientierte Produktion konzentrieren, sondern zu einer nachhaltigen Entwicklung von lokalen Wirtschaftsstrukturen und der Entstehung von neuen öffentlichen, non-profit- und genossenschaftlichen Aktivitäten beitragen. Der Einsatz der Industriepolitik zugunsten der Interessen der wirtschaftlichen und politischen Elite wie in der Vergangenheit sollte durch umfangreiche öffentliche Konsultationen und eine demokratische Debatte darüber, was wir wie produzieren, vermieden werden.

²⁶ Zum Vergleich, in der Zeit von 2007-13 umfassten die EU-Strukturfonds 347 Milliarden €, während die Kreditvergabe der EIB 2013 72 Milliarden € betrug.

4 Sozialpolitik und Ungleichheitsbekämpfung

4.1 Wachsende Ungleichheiten in Europa

Von der Europäischen Kommission erhobene Daten zeigen eindeutig, dass sich die soziale Lage in der EU durch die Spar- und Kürzungsmaßnahmen verschlechtert hat.²⁷ Der unter 'schwerer materieller Entbehrung' leidende Anteil der EU-Bevölkerung ist nach einem allmählichen Rückgang auf 8,2% im Jahr 2009 bis 2012 auf 9,9% angestiegen. Das sind über 8,5 Millionen Menschen mehr. Bei Kindern und jüngeren Menschen unter 18 Jahren stieg der Anteil von 9,5% auf 11,7%. Gemäß einer weiter gefassten Armutdefinition ist der Anteil der EU-Bevölkerung, der von Armut und sozialer Ausgrenzung gefährdet ist, im gleichen Zeitraum von 23,2% auf 24,28% gestiegen. Die Prozentzahl von Menschen in Haushalten mit geringer oder keiner Beschäftigung stieg während des gleichen Dreijahreszeitraums ebenfalls von 9,1% auf 10,3%, während unter den jungen Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren der Anteil derer, die nicht in Arbeit, Ausbildung oder Schule sind ('NEETS' – young people not in employment, education or training), als Konsequenz der Rezession und der drastischen Auswirkungen der anschließenden Einsparungen, zwischen 2008 und 2012 von 10,9% auf 13,1% stieg.

Die Verarmung von Millionen Menschen geht mit ernsthaften und sich ausdehnenden Ungleichheiten einher. Diese finden immer mehr Beachtung und werden in der EU und der Eurozone zu einem zentralen Thema der politischen Debatte. Aus diesem Grund konzentriert sich der sozialpolitische Bereich des diesjährigen EuroMemorandums auf die Ungleichheiten.

Einkommensunterschiede sowohl innerhalb der Länder als auch zwischen Ländern resultieren in globalen Ungleichheiten, wobei Letztere etwa drei Viertel aller Ungleichheiten ausmachen. Ungleichheiten steigen überall auf der Welt und in Europa besteht die Gefahr zu den massiven Ungleichheiten zurückzukehren, wie sie vor zwei Jahrhunderten vorherrschten.²⁸

Die Luxembourg Income Study (LIS) liefert Langzeitdaten über die Entwicklung von Einkommensungleichheiten von Haushalten in 21 EU-Ländern über die letzten 20 bis 30 Jahre. Die Daten der LIS zeigen, dass die Ungleichheit in drei kleineren Ländern, in denen sie ursprünglich sehr hoch war, und in den beiden nordischen Ländern Schweden und Dänemark, wo sie bereits niedrig war, tendenziell zurückgegangen ist. In fünf der bevölkerungsstärksten Länder – Deutschland, Italien, Spanien, Polen und vor allem Großbritannien – stieg die Ungleichheit dagegen beträchtlich. Spätere Schätzungen der Europäischen Kommission zeigen eine weitere deutliche Verschlechterung in Spanien und Griechenland.²⁹

Hinter dem anhaltenden langfristigen Anstieg der Einkommensungleichheit liegen zwei negative Entwicklungen. Erstens, wie in Figur 4.1 dargestellt, ist die Lohnquote (der Anteil des Arbeitseinkommens am gesamten Volkseinkommen) seit mehreren Jahrzehnten steil und kontinuierlich gesunken. Zweitens sind innerhalb des Arbeitseinkommens die Lohneinkünfte selbst immer ungleicher geworden. OECD-Daten in Figur 4.2 zeigen, dass die 1% Topverdiener allgemein einen immer größeren Anteil des gesamten Arbeitseinkommens erhalten (auch wenn die höchsten dieser Einkommen, die 'Vergütungen' des Topmanagements der großen Unternehmen, genau genommen

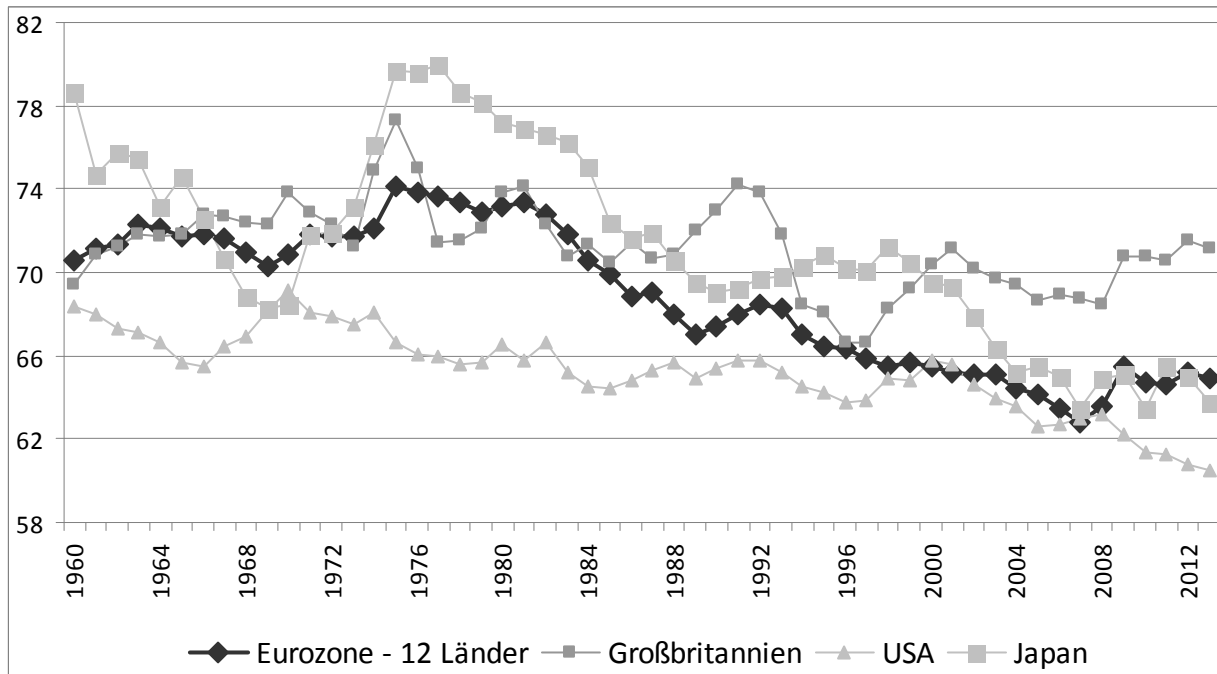
²⁷ Europäische Kommission, *Employment and Social Developments in Europe*, 2013, S. 463-64.

²⁸ F. Bourguignon und C. Morrisson, 'The Size Distribution of Income Among World Citizens, 1820-1990', *American Economic Review*, Bd. 22, 2002, S. 727-44; T. Piketty, *Capital in the 21st century*, Harvard, 2014.

²⁹ Europäische Kommission, *loc.cit.*, S. 474-75.

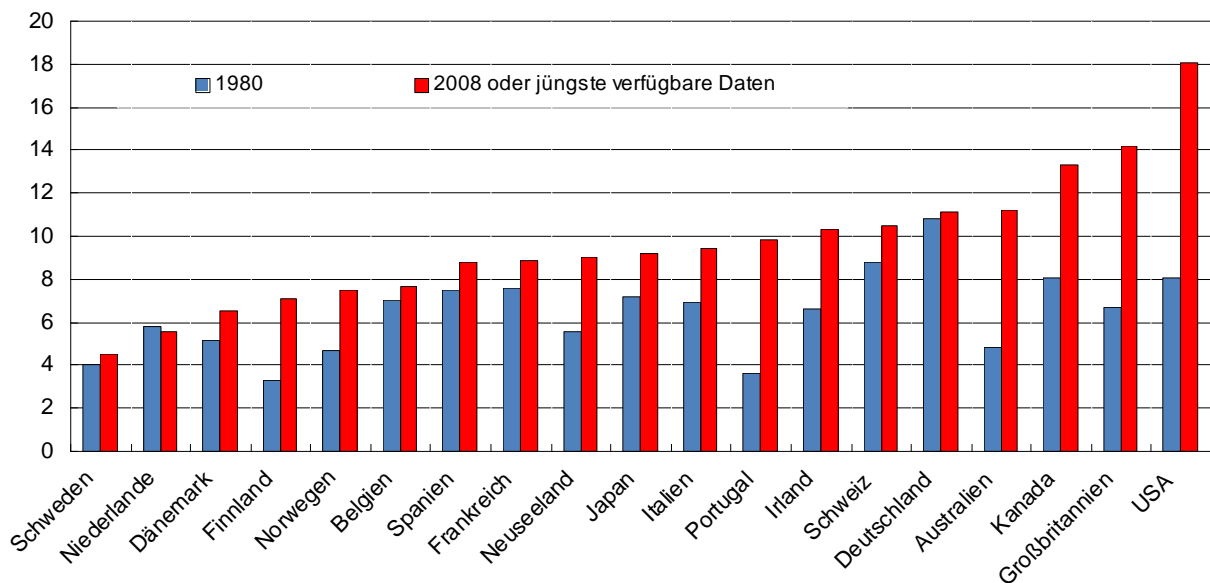
nicht als Vergütungen für Arbeit betrachtet werden sollten, sondern als situationsbedingte Renten, die aus der kollektiven Verwertung dominanter Positionen innerhalb von Firmenhierarchien gezogen werden). Die Ungleichheiten in den Ländern der Eurozone sind nicht so extrem wie in den USA oder Großbritannien, aber haben sich rapide ausgeweitet.

Figur 4.1: Lohnquoten in entwickelten Volkswirtschaften, 1960 – 2013



Quelle: Thomas Goda, Özlem Onaran und Engelbert Stockhammer, 'A case for redistribution? Income inequality and wealth concentration in the recent crisis', University of Greenwich Business School, Working Paper, WERU9, 2014 (die Autoren nutzten die AMECO Datenbank).

Figur 4.2: Anteil der 1% Topverdiener am gesamten steuerpflichtigen Einkommen, 1980 und 2008

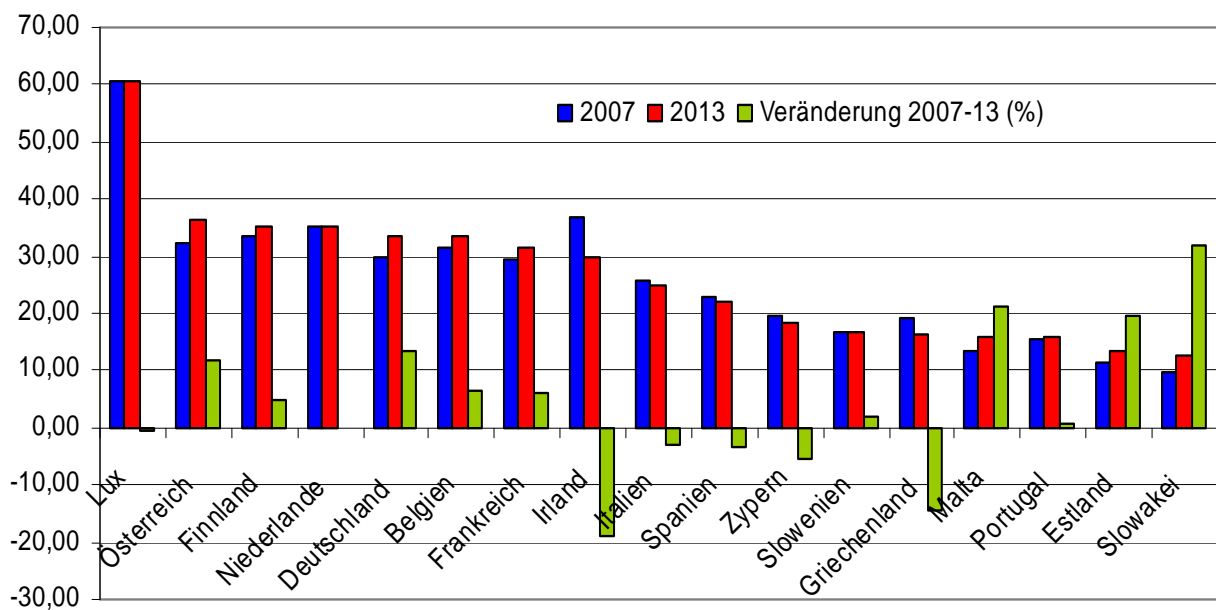


Quelle: OECD, Statlink <http://dx.doi.org/10.1787/888932566554>

Die bisher beschriebenen Daten betreffen Ungleichheiten innerhalb einzelner Mitgliedsstaaten. Allerdings müssen auch Ungleichheiten zwischen Staaten und Ungleichheiten von Haushalten innerhalb der EU als Ganzes betrachtet werden. Falls der Integrationsprozess sozialen Fortschritt bedeuten soll, muss das Wohlergehen der EU-Bürger, anstatt das Funktionieren nationaler institutioneller Strukturen das Ziel der EU-Sozialpolitik werden. Darüber hinaus ist es langfristig wahrscheinlicher, dass steuerbasierte Transferleistungen politisch akzeptiert werden, wenn sie als Unterstützung für benachteiligte EU-Bürger statt für bestimmte Mitgliedsländer angesehen werden.

Die Tatsache, dass die Kommission nur Daten für einzelne Länder vorlegt, ist ein stillschweigendes Bekenntnis dafür, wie langsam und unangemessen die Entwicklung einer ernsthaften Sozialpolitik und sozialpolitischer Ziele gewesen ist. Obwohl die Einkommens- und Vermögensverteilung innerhalb der einzelnen Mitgliedsländer tendenziell weniger ungleich ist als in den USA, gibt es zwischen den Bundesstaaten der USA nicht annähernd solch große Unterschiede, wie zwischen den ärmsten und reichsten Mitgliedern der EU. In der Tat haben Ungleichheit und soziales Elend in den von der Krise am stärksten betroffenen Ländern sogar direkte Nebeneffekte, da viele Opfer der Arbeitslosigkeit, besonders die jungen, 'mit ihren Füßen wählen' und Arbeit in den reicheren Mitgliedsstaaten suchen. Diese Migration aus sozialer Not heraus schwächt die Entwicklungsmöglichkeiten der betroffenen Länder.

Figur 4.3: Nationales Pro-Kopf-Einkommen in der Eurozone (in Tausend Euro)



Quelle: Eurostat 2014.

Figur 4.3 zeigt, dass selbst wenn man den außergewöhnlichen Fall von Luxemburg ignoriert, die reichsten Mitgliedsstaaten ein dreimal so hohes Pro-Kopf-Einkommen wie die ärmsten haben. Außerdem hat in der Eurozone seit Beginn der Krise ein starker Konzentrationsprozess von Kapital, Produktion und Investition stattgefunden. Die Ausgaben für F&E beispielsweise haben sich zunehmend auf Deutschland und einige seiner Nachbarn konzentriert. Eurostat-Daten zufolge flossen 2007 46,4% der Ausgaben für F&E nach Deutschland, in die Niederlande und nach Österreich; bis 2012 war dieser Anteil auf 49,2% gestiegen.³⁰

³⁰ Gesamte interne F&E-Ausgaben (GERD) nach Leistungssektor [rd_e_gerdtot]

Die anscheinende Konvergenz der wirtschaftlichen Entwicklung in den ersten Jahren der Währungsunion hat sich demnach als Illusion herausgestellt. Die Krise hat zu sehr scharfen Divergenzen unter den Mitgliedsländern geführt und gleichzeitig die wachsenden Ungleichheiten innerhalb jedes Landes verschärft.

4.2 Geschlechterungleichheiten in der Krise

Die Auswirkungen der Spar- und Kürzungsmaßnahmen in Europa sind nicht geschlechterneutral. Während Frauen zunächst von den schlimmsten Effekten der Krise verschont blieben, konnten sie den Auswirkungen einiger der vorgeschlagenen 'Hilfsmaßnahmen' nicht entgehen. Die seit 2010 unternommenen Spar- und Kürzungsmaßnahmen und Haushaltskonsolidierungen haben hauptsächlich in Form von Kürzungen der öffentlichen Sozialausgaben und der öffentlichen Beschäftigung stattgefunden. Die Betroffenen waren überwiegend Frauen.³¹

Krisen bieten eine Gelegenheit, radikale Veränderungen umzusetzen, so auch die Möglichkeit, signifikanten Fortschritt in der Gleichheit zwischen Männern und Frauen zu erzielen; gleichzeitig stellen sie eine Herausforderung dar, wenn die Geschlechtergleichheit als ein Thema betrachtet wird, das auf bessere Zeiten verschoben werden kann.

Aus einem aktuellen Bericht des ENEGE-Expertennetzwerks lassen sich drei wesentliche Schlussfolgerungen hinsichtlich der Genderauswirkungen der Krise ziehen.³²

1. Während der Krise haben sich die Geschlechterungleichheiten in Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Löhnen und Armut reduziert. Dies spiegelt jedoch keinen Fortschritt im Hinblick auf die Geschlechtergleichheit wider, da die Ursachen sinkende Beschäftigungsquoten, steigende Arbeitslosenquoten und sinkende Einkommen sowohl für Männer als auch für Frauen sind. Aufgrund der Arbeitsmarktsegregation hat die Krise die Beschäftigung von Frauen, ihre Partizipation am Arbeitsmarkt und ihre Löhne kaum beeinflusst. So arbeiten Frauen hauptsächlich im Dienstleistungssektor (einschließlich des öffentlichen Dienstes) und sind in der Industrie, im Bausektor und in männerdominierten Bereichen des Finanzsektors unterrepräsentiert. Das Gesamtniveau der Segregation in einem Land hängt positiv und signifikant mit der Differenz des Beschäftigungsrückganges zwischen Männern und Frauen zusammen: in Ländern mit stärker ausgeprägter Segregation erlitten Männer höhere Arbeitsplatzverluste als Frauen. Allerdings ist es wahrscheinlich, dass die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen, die auf

³¹ Laut aktueller Studien kann in Spanien, Großbritannien und Dänemark beobachtet werden, dass die Beschäftigung in Branchen mit hohem Frauenanteil sinkt, während sie in Branchen mit hohem Männeranteil steigt. Zwischen 2011 und 2013 waren in Großbritannien 61.000 Frauen vom Stellenabbau im öffentlichen Sektor betroffen, während für Männer 31.000 Stellen im öffentlichen Sektor geschaffen wurden. Darüber hinaus waren die Betroffenen von den Nullrunden der Gehälter im britischen öffentlichen Sektor zu 73% Frauen, wodurch die Gefahr droht, dass das bereits hohe Lohngefälle zwischen den Geschlechtern (20% im Jahr 2012) weiter steigt. Siehe A. Eydoux, A. Math und H. Périvier, 'European Labour Markets in Times of Crisis: A Gender Perspective', *Revue de l'OFCE – Debates and Policies*, Nr. 133, 2014.

³² Siehe F. Bettio, M. Corsi, C. D'Ippoliti, A. Lyberaki, M. Samek Lodovici und A. Verashchagina, 'The Impact of the Economic Crisis on the Situation of Women and Men and on Gender Equality Policies', 2012, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/enege_crisis_report_dec_2012_final_en.pdf. Der Bericht wurde vom Netzwerk ENEGE erstellt (<http://www.enege.eu>). Der für die Untersuchung der Beschäftigungseffekte zentrale Referenzzeitraum ist (fast) vier Jahre, vom zweiten Quartal 2008, als die Rezession in der ganzen EU begann, bis zum ersten Quartal 2012. Der Bericht umfasst die damaligen 27 Mitgliedsstaaten, 3 EFTA-Staaten (Island, Norwegen und Lichtenstein) und 3 damalige Beitrittskandidaten (Türkei, Kroatien und Mazedonien).

die Kürzung von Jobs im öffentlichen Sektor abzielen, aufgrund der beruflichen Segregation am stärksten Frauen betreffen werden.

2. Während der Krise war das Verhalten von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt ähnlich. Die traditionelle Vorstellung, dass Frauen eine 'Arbeitskräftereserve' darstellen, auf die bei steigender Nachfrage zurückgegriffen wird und die bei sinkender Nachfrage wächst, wurde bereits in früheren Krisen in Frage gestellt und von dieser Krise klar widerlegt. Die 'Reserve' von heute sind junge Männer und Frauen mit prekären Beschäftigungsverträgen und Wanderarbeiter. Prozentual waren Männer stärker von der Arbeitssuche entmutigt als Frauen. Die Zahl der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten ist in absoluten Zahlen unter den Frauen stärker gestiegen; prozentual war der Anstieg allerdings höher bei den Männern. Die Arbeitsbedingungen haben sich für Männer und Frauen nicht 'stärker' oder 'geringer', sondern unterschiedlich verschlechtert. Einige Auswirkungen der Krise betreffen allerdings speziell Frauen. So wurden die Rechte schwangerer Frauen auf Mutterschutz und Zuschüsse eingeschränkt und in mindestens vier europäischen Ländern klare Diskriminierungen gegenüber Schwangeren dokumentiert.
3. Während es keine Hinweise auf einen Abwärtstrend in den Sozialleistungen in den frühen Jahren der Krise gibt, besteht die Gefahr, dass aufgrund der Fiskalkonsolidierung sowohl Sozialleistungen als auch die Beschäftigung im Dienstleistungssektor reduziert werden. Dies wird entsprechende Auswirkungen auf die Geschlechtergleichheit haben. Zu den Sparmaßnahmen, die wahrscheinlich die größten Auswirkungen auf die Geschlechtergleichheit haben werden, zählen Nullrunden oder Kürzungen von Löhnen im öffentlichen Sektor; Einstellungsstopp und Personalabbau im öffentlichen Sektor; Rentenreform; Reduktionen und Restriktionen von Leistungen, Zuschüssen oder Einrichtungen für Pflegebedürftige; Einschnitte in Wohn- oder Familienzulagen; Beschränkungen der Berechtigungskriterien für Arbeitslosengeld oder Sozialleistungen oder die Senkung der Ersatzquote von Renten; Steuermaßnahmen, wie eine Anhebung der Mehrwertsteuer; Anheben der Tarife für öffentliche Dienstleistungen. Die aktuellsten Daten weisen darauf hin, dass die spezifischen Auswirkungen der Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen auf die Geschlechtergleichheit von Land zu Land stark variieren.³³ Während die Auswirkungen in manchen Ländern gering sein werden, ist es wahrscheinlich, dass in anderen der außerordentliche Rückgang der Beschäftigung, der Sozialleistungen und sozialen Dienstleistungen die oben genannten Reduktionen in der Geschlechterungleichheit aufhebt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Geschlechterungleichheiten in Europa als Nebeneffekt der Haushaltskonsolidierung wieder zunehmen.

4.3 Die Notwendigkeit einer effektiven Reaktion auf Armut und Ungleichheit

Sowohl die extrem negativen Konsequenzen der Spar- und Kürzungsmaßnahmen als auch die wachsenden Ungleichheiten erfordern ein umfassendes soziales Investitionsprogramm. Obwohl eine Erholung der Beschäftigung kurzfristig fast immer BIP-Wachstum erfordert, gibt es keine überzeugenden Gründe mehr dafür, das BIP in den Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik zu rücken.³⁴ So-

³³ Siehe F. Bettio *et al*, *op cit*.

³⁴ Für einen Mainstream-Ansatz, siehe die Arbeit der 'Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress', unter Führung von Joseph Stiglitz, Amartya Sen und Jean-Paul Fitoussi (<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>). Radikalere 'Postwachstums'-Ansätze kritisieren den Wachstumsbegriff als etwas, das das Wohlergehen untergräbt, sowohl individuell (zum Beispiel durch Überarbeitung, wirtschaftliche Abhängigkeit und Konsumdrang) als auch gesellschaftlich (durch die Auswirkungen auf die Umwelt und die Konsequenzen für den sozialen Zusammenhalt).

wohl aus wirtschaftlichen Erwägungen als auch im Hinblick auf die 'gesellschaftliche Entwicklung' sorgt eine einseitige Wachstumsorientierung für Skepsis.

Die Notwendigkeit, soziale Investitionen ernst zu nehmen, muss umgehend Teil der politischen Agenda werden. Obwohl das Thema seit den 2000er Jahren in EU-Strategiedebatten angesprochen wurde, blieben die praktischen Konsequenzen sehr eingeschränkt. Insbesondere die folgenden Punkte wurden als Argumente für eine soziale Investitionsstrategie hervorgehoben: die fehlende Steuerbarkeit der existierenden Systemen; ein Mangel an Überwachung und Zielausrichtung und der Mangel von Synergien zwischen verschiedenen Maßnahmen.³⁵ Nach Aussage der Europäischen Kommission ist die von ihr vorgelegte Strategie schlüssig, um solche Mängel zu bekämpfen: 'In der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum wurden die Ziele festgelegt, mindestens 20 Millionen Menschen aus Armut und sozialer Ausgrenzung herauszuführen und die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75 % zu erhöhen.'³⁶ Wie jedoch bereits erwähnt, sind viele solcher Ziele durch den Spar- und Kürzungsdruck nicht mehr erreichbar. So fiel die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen beispielsweise in der Zeit von 2008 bis 2012 von 70,2% auf 68,0%.³⁷

Im Hinblick auf die Sozialinvestitionen müssen drei zentrale Sachverhalte thematisiert werden:

- Sozialinvestitionen können als eine wichtige Möglichkeit gesehen werden, um im aktuellen System einen neuen Fokus zu setzen. Sie erlauben der Politik, sich Themen zuzuwenden, die für das Leben der Menschen von sofortiger Bedeutung sind.
- Die zentrale Herausforderung ist es, sicherzustellen, dass der Fokus der Sozialinvestitionen über das reine Nützlichkeitskalkül, die gesamtwirtschaftliche Arbeitskraft zu steigern, hinausgeht. Bei der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen³⁸ muss es um die allgemeinen Lebensbedingungen der Bürger gehen und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen muss sich mit den Lebensumständen der Menschen befassen und nicht mit der Steigerung des Wirtschaftswachstums.
- Wenn es um Fragen bezüglich der öffentlichen Sozialinvestitionsmaßnahmen geht, sollte auch das zugrunde liegende Wachstumsverständnis hinterfragt werden. Wenn auch häufig anders behauptet, ist der allgemeine Wachstumsbegriff weit davon entfernt, ein Mittel zur Förderung des sozialen Fortschritts zu sein.

Eine Sozialinvestitionsstrategie sollte vor dem Hintergrund eines größeren europäischen und globalen Projektes verstanden werden, das auf die Restrukturierung der europäischen und globalen Wirtschaft abzielt. Das Verständnis von Wachstum muss an die Frage der Verteilung geknüpft werden, um die Herausforderung wachsender Ungleichheiten anzugehen. Sozialinvestitionen sollten nicht nur Investitionen in Menschen (insbesondere Frauen) und ihre Fähigkeiten, die ihnen den Eintritt oder Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt ermöglichen, sein. Ein anderes, nicht weniger wichtiges Ziel der Sozialinvestitionen sollte die Umverteilung der Arbeit sein, sodass Beschäftigung brei-

³⁵ Siehe Europäische Union, *Investing in Social Europe*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2013, S. 7.

³⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 2013: Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt – einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014-2020; COM(2013) 83 final: S. 2.

³⁷ *Employment and Social Developments in Europe*, S. 426.

³⁸ Das ist der Name einer offiziellen Agentur der EU, die beauftragt wurde, Verbesserungen in diesem Bereich zu erzielen.

ter verteilt ist und Menschen ohne Einkommens- und Sicherheitsverlust weniger arbeiten können. Drei wichtige Punkte sind ausschlaggebend:

1. Das Budget ist extrem beschränkt. Die Reichweite des EU-Budgets ist vollkommen unangemessen. So wird beispielsweise nicht zwischen ökonomischer, sozialer und territorialer Kohäsion unterschieden. Während das Gesamtbudget gegenüber 2013 bereits um 6% gekürzt wurde, soll das der Kohäsionspolitik um 13.8% und das der Asylpolitik um 18.6% reduziert werden. Im Gegensatz dazu sind die Ausgaben für das Infrastrukturinstrument 'Connecting Europe Facility' um 30,8% gestiegen. Dies wurde mit der zweifelhaften Behauptung gerechtfertigt, dass dadurch 20 Millionen zusätzliche Jobs entstehen.³⁹ Da sich viele dieser Jobs allerdings an hochqualifizierte Menschen, die auch zu raschen Jobwechseln neigen, richten, würden sie ohnehin nicht zu nachhaltigem sozialen Wachstum beitragen.
2. Es wird schwierig sein, die Absichten der verschiedenen Sozialinvestitionsprogramme zu erreichen. Die unterschiedlichen Initiativen und Programmen sind nicht klar koordiniert und das Konzept der Sozialinvestitionen dient eher als ideologisches Label. Dies ist teilweise ein strukturelles Problem: der Großteil des EU-Sozialbudgets wird für 'Projekte'⁴⁰ verwendet, was bedeutet, dass Finanzmittel für einzelne Maßnahmen bereitgestellt werden. Eine Gesamtstrategie sicherzustellen bleibt äußerst schwierig, nicht zuletzt, da der Anteil der 'Maßnahmen der Gemeinschaft' und 'Initiativen der Gemeinschaft', also der Aktivitäten, die unter direkter Verantwortung der EU-Organe stehen, sehr gering ist.
3. Im Mittelpunkt der EU-Strategie stehen Beschäftigung und Wachstum. Es besteht nicht einmal eine klare Industriepolitik, geschweige denn ein breiterer Ansatz für etwas, das man eine gesellschaftliche Entwicklungsstrategie nennen könnte. Eine nachhaltige Entwicklungsstrategie mit einer ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Dimension muss im Mittelpunkt jedes sinnvollen Ansatzes für Sozialinvestitionen stehen.

Die zukünftige Debatte über Sozialinvestitionen muss sich von dem zugrundeliegenden Paradigma entfernen, das auf der Realisation von Werten auf den Märkten basiert. Die vorgeschlagenen Programme werden die hohen Levels von Ungleichheit voraussichtlich nicht senken, da sie sich bestenfalls auf die Förderung von Beschäftigung in peripheren Gebieten konzentrieren, anstatt dauerhafte und nachhaltige Beschäftigung für die Zukunft zu fördern. Sozialinvestitionen müssen neu ausgerichtet werden, sodass sie zu einem breiteren Transformationsprozess beitragen. Solch ein Regime sollte ein System zur Grundsicherung für alle umfassen und seine Maßnahmen sollten eng mit der Entwicklung einer neuen Strategie für eine industrielle Transformation abgestimmt sein.

Der wirtschaftspolitische EU-Kurs der letzten Jahrzehnte hat ernsthafte soziale Not verursacht, die von wachsenden Ungleichheiten begleitet worden ist. Sowohl in sozialer als auch ökonomischer Sicht sind diese auf lange Sicht zerstörerisch.⁴¹ Der Spar- und Kürzungsdrang, der der ganzen EU, aber besonders schonungslos den schwächsten Volkswirtschaften auferlegt wurde, hat diese beiden Probleme ernsthaft verschärft. Da auf die durch die Finanzkrise hervorgerufene Rezession drastische Kürzungen in den öffentlichen Dienstleistungen folgten, stieg die Geschlechterungleichheit sowohl im

³⁹ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility> (letzter Zugriff: 18. Oktober 2014)

⁴⁰ Europäische Union, *2014 budget at a glance*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2014, S. 3.

⁴¹ Zu den zerstörerischen Auswirkungen von Ungleichheit siehe see R. Wilkinson und K. Pickett, *The Spirit Level: Why equality is better for everyone*, London, 2010.

Beschäftigungsbereich als auch innerhalb der Haushalte, wo es vor allem Frauen sind, die Mühen haben, die verminderten Sozialleistungen zu kompensieren.

Es ist nicht mehr vorstellbar, dass geringfügige Korrekturen der Politik genügen, um diese Probleme wirkungsvoll anzugehen. Nur ein vollständiger Prioritätenwandel, bei dem das Streben nach Unternehmensprofiten sozialen Zielen untergeordnet wird, könnte dazu beitragen, der EU eine positive Bedeutung für die europäische Gesellschaft zu geben und die tiefgreifende Politikverdrossenheit der EU-Bürger gegenüber dem aktuellen Kurs anzugehen. Ein zentraler Aspekt eines solchen Wandels ist die Einführung eines umfangreichen Sozialinvestitionsprogrammes. Darüber hinaus sind fundamentale Veränderungen im Steuersystem notwendig, um Steuervermeidung durch mächtige Unternehmen und sehr wohlhabende Individuen zu bekämpfen.⁴²

⁴² Was notwendig ist, ist eine 'fiskale Revolution' wie vorgeschlagen im französischen Kontext von Landais, Piketty und Saez, *Pour une révolution fiscale*, Seuil, Paris 2011; Piketty, *op cit.*, hat auch einen interessanten Vorschlag für eine EU-weite Vermögenssteuer gemacht. Wird eine Steuer in Höhe von 2% auf Vermögen über 5 Millionen € und in Höhe von 1% auf Vermögen zwischen 1 und 5 Millionen € erhoben, würde sie Einnahmen in Höhe von 2% des EU-BIP generieren.

5 Internationale Handels- und Investitionspolitik – Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft

5.1 Aktuelle Entwicklungen: Proteste sind auf dem Vormarsch

Intensivere Bemühungen, Marktzugänge für EU-Unternehmen auf internationaler Ebene zu erleichtern, sind ein zentrales Element der EU-Krisenresolutionspolitik seit 2008 gewesen. Bereits mit der Mitteilung 'Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt' vom Oktober 2006 sowie der Fortsetzung 'Handel, Wachstum und Weltgeschehen' von 2010 signalisierte die Europäische Kommission einen klaren Richtungswechsel in ihrer Handelspolitik vom Multilateralismus hin zu einem verstärkten Einsatz bilateraler Abkommen. Die wachsende Zahl von bilateralen EU-Initiativen während der letzten Jahre wurde Anfang 2013 durch die Ankündigung, dass sich die EU und die USA auf Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen, die sogenannte Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP), geeinigt haben, 'getoppt'. Die formalen Verhandlungen begannen im Juli 2013. Das vorgeschlagene Übereinkommen beschränkt sich nicht nur auf die Reduzierung von Zöllen zwischen den beiden größten Handelsblöcken der Weltwirtschaft. Es legt in erster Linie den Fokus auf einen umfassenden Katalog von Regulierungsfragen und -bestimmungen, die abgebaut und harmonisiert werden sollen. Dabei geht es um Bereiche wie Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produkt- und technische Standards, Regulierungen im Dienstleistungssektor, Schutzrechte für geistiges Eigentum sowie öffentliches Auftragswesen. Zentrale Aspekte sind außerdem die Liberalisierung von Investitionen und der Schutz von Investorenrechte. Vor dem Hintergrund, dass die Verhandlungen zur WTO-Doha-Runde seit 2008 ins Stocken geraten sind⁴³ und alle großen Industrienationen und Schwellenländer auf bilaterale Abkommen zurückgreifen um ihre jeweiligen wirtschaftlichen Interessen zu schützen, muss TTIP als ein Projekt mit geopolitischen Ambitionen betrachtet werden. Es ist sowohl eine Reaktion der USA und der EU auf den wachsenden wirtschaftlichen und politischen Einfluss der BRIC-Staaten, insbesondere Chinas, als auch ein Versuch, neue globale Regeln für die Regulierung von Handel und Investitionen aufzustellen.

Bis Oktober 2014 haben sieben Gesprächsrunden zwischen der Europäischen Kommission und dem US-Handelsbeauftragten stattgefunden. Insgesamt scheinen die Verhandlungen langsam voranzugehen und es wurden keine signifikanten Durchbrüche erzielt. Politische und öffentliche Diskussionen über TTIP haben sich in der EU 2014 deutlich intensiviert. Nach starker anfänglicher Kritik an den vorgeschlagenen Investitionsbestimmungen, insbesondere den Investor-Staat-Schiedsverfahren (investor-to-state-dispute-settlement, ISDS), entschied sich die Europäische Kommission für eine öffentliche Konsultation zu diesem Thema. Während der dreimonatigen Online-Konsultation, die am 17. Juli 2014 endete, wurden fast 150.000 Stellungnahmen abgegeben.⁴⁴ Diese große Reaktion ist das Resultat energischer Kampagnen von NGO-Netzwerken in Großbritannien, Österreich und Deutschland. Neben der generellen Diskussion über fehlende Transparenz und Rechenschaftspflichten der Verhandlungen, war offenbar die drohende Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen das Thema, das die meisten Menschen mobilisierte. ISDS wurde als ein weiteres Instrument gesehen, um

⁴³ Die einzige Ausnahme ist das Abkommen über Handelserleichterungen, das 2014 verabschiedet wurde.

⁴⁴ Europäische Kommission, *Preliminary report (statistical overview). Online public consultation on investment protection and investor-to-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP)*, Juli 2014, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152693.pdf (letzter Zugriff: 26. Oktober 2014).

die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen voranzutreiben und generell Regulierung, die im öffentlichen Interesse ist, zu untergraben. Ungeachtet ihrer starken Mobilisierungskraft, waren die nationalen Debatten sehr verschieden. Im Wesentlichen waren die Debatten in den EU-Kernländern am stärksten, während eine kritische öffentliche Debatte in den südlichen und östlichen peripheren Ländern – mit Ausnahme von Spanien und Ungarn – nicht ausreichend in Schwung kam.

Trotz der starken Reaktion auf die öffentliche Konsultation, ist der Kampf hinsichtlich ISDS noch nicht entschieden. Obwohl es scheint, dass die meisten nationalen Regierungen ein Handelsabkommen mit den USA befürworten, sind die Mitgliedsländer uneins im Hinblick auf ISDS. Besonders Deutschland, Österreich und Frankreich haben Bedenken geäußert, während Mitglieder von 14 anderen Regierungen in einem Brief an die neue Juncker-Kommission im Oktober 2014 ausdrücklich ihre Unterstützung für ISDS zum Ausdruck gebracht hatten.⁴⁵ Obwohl Jean-Claude Juncker selbst eine gewisse Skepsis gegenüber ISDS geäußert hat, ist zu erwarten, dass die neue Kommission TTIP weitestgehend befürworten wird.

Die jüngsten Ereignisse haben deutlich gezeigt, dass TTIP ein sehr strittiges Thema geworden ist. Der öffentliche Widerstand hat den Verhandlungsprozess erfolgreich verlangsamt, doch bleibt die Mobilisierung gegen TTIP in der gesamten EU extrem unterschiedlich stark. Momentan sieht es allerdings nicht danach aus, dass die Verhandlungen entsprechend dem ursprünglichen Zeitplan Ende 2015 abgeschlossen werden.

5.2 Kritik am offiziellen Kurs: minimale Gewinne, erhebliche Abwärtsrisiken

Dass die Europäische Kommission und andere Befürworter TTIP vorantreiben, basiert im Wesentlichen auf zwei Argumentationsketten. Die erste hängt mit den wirtschaftlichen Zielvorstellungen, die zweite mit den geopolitischen Ambitionen der Vereinbarung zusammen.

(a) Die wirtschaftlichen Zielvorstellungen hinsichtlich TTIP

Die wirtschaftlichen Argumente für TTIP basieren im Wesentlichen auf einer Reihe ökonomischer Bewertungen, die entweder durch die Europäische Kommission oder durch andere TTIP-Befürworter, wie die deutsche Bertelsmann Stiftung, in Auftrag gegeben wurden.⁴⁶ Alle Studien definieren verschiedene Szenarien auf Grundlage unterschiedlicher politischer Reformen. Als Vergleichszenario dient überall eine Prognose unter der Annahme, dass es keine politischen Änderungen gibt. Die Reformen treten während eines Umsetzungszeitraumes von üblicherweise zehn Jahren in Kraft. Tabelle 5.1 zeigt das 'begrenzte Szenario' ('limited scenario') von Ecorys (2009), das 'ambitionierte Experiment' ('ambitious experiment') von CEPR (2013) und das 'Referenzszenario' ('reference scenario') von CEPII (2013), die als Hauptszenarien angesehen werden. Bei allen Szenarien wird eine Verringerung der Handelskosten um annähernd 25% angenommen. In der Bertelsmann/ifo-Studie wird das 'Szenario umfassender Liberalisierung' als wichtigste Simulation identifiziert. Dieses Experiment ist auch mit dem 'NTB-Szenario' von BMW/ifo vergleichbar, worin ebenfalls von verringerten Handelskosten in

⁴⁵ Der durchgesickerte Bericht ist verfügbar unter: <http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2014/10/ISDSLetter.pdf> (letzter Zugriff: 30. November 2014)

⁴⁶ Die am häufigsten angeführten Studien sind Ecorys (2009), CEPR (2013), CEPII (2013) sowie Bertelsmann/ifo (2013). Für die vollständigen Quellenangaben siehe Fußnote 1 und 2 in W. Raza, J. Grumiller, L. Taylor, B. Tröster, und R. von Arnim, 'ASSESS_TTIP: Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership', Abschlussbericht, Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung, Wien, 31. März 2014.

Höhe von 25% ausgegangen wird.⁴⁷ Die grundlegenden Gemeinsamkeiten erlauben einen Vergleich der Ergebnisse hinsichtlich der Veränderungen des realen BIP, der Handelsströme und der Verteilung zwischen den Sektoren in der EU und den USA. Zusätzlich können die Auswirkungen für Reallöhne und Beschäftigung zusammengefasst werden. Tabelle 5.1 gibt einen Überblick der Hauptergebnisse.

Tabelle 5.1: Überblick der Resultate der pro-TTIP Studien

| | Ecorys (2009)* | CEPII (2013) | CEPR (2013) | Bertelsmann/ifo (2013) |
|---|--------------------------|--------------------------|------------------------------|---------------------------------------|
| Hauptergebnisse (verschiedene Szenarien, prozentuale Veränderung zum Vergleichszenario während des Prognosezeitraumes) | | | | |
| EU BIP | 0,35-0,72 | 0,0-0,5 | 0,02-0,48 | 0,52-1,31 ⁺⁺ |
| US BIP | 0,14-0,31 | 0,0-0,5 | 0,01-0,39 | 0,35-4,82 ⁺⁺ |
| EU bilaterale Ex- porte | Keine Angabe | 49,0 ⁺ | 0,69-28,0 | 5,7-68,8 ⁺⁺ |
| EU Gesamtex- porte | 0,91-2,07 | 7,6 ⁺ | 0,16-5,91 (extra-EU only) | Keine Angabe |
| EU Reallöhne | 0,34-0,78 | N/A | 0,29-0,51 | Keine Angabe |
| Arbeitslosenquote in EU-OECD Län- dern (Durch- schnitt) | unverändert (Annahme) | unverändert (Annahme) | unverändert (Annahme) | -0,42 (umfassende Liberalisierung) |

* Nur Ergebnisse des ambitionierten und begrenzten Szenario; + nur Referenzszenario; ++ Abgeleitet von BMWT/ifo (2013), aggregiert auf EU-27-Niveau.

Quelle: eigene Darstellung, taken from W. Raza, J. Grumiller, L. Taylor, B. Tröster und R. von Arnim, 'ASSESS_TTIP: Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership, Abschlussbericht', Abschlussbericht, Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung, Wien, 31. März 2014.

Hervorzuheben ist, dass die geschätzten Veränderungen zwar positiv, jedoch gering sind. Die Schätzungen der meisten Studien ergeben einen Anstieg des BIP und der Reallöhne von 0,3% bis 1,3%. Die Arbeitslosigkeit wird entweder unverändert bleiben (gemäß Annahme) oder in einem Fall um 124.000 sinken, was 0,05% der Erwerbstätigen in der EU entspricht. Die Gesamtexporte der EU werden zwischen 5% und 10% steigen. Betrachtet man die Nettoexporte, sind die Veränderungen jedoch deutlich geringer. All diese Veränderungen beziehen sich auf einen langen Zeitraum, was bedeutet, dass sie während eines Umsetzungszeitraumes von zehn bis 20 Jahren realisiert werden. Anders ausgedrückt, betragen die jährlichen Auswirkungen von TTIP während des Umsetzungszeitraumes nur einen Bruchteil der dargestellten Ergebnisse.

Diese Ergebnisse sind keine Überraschung. Der transatlantische Handel ist bereits sehr offen: die noch verbliebenen Zölle betragen durchschnittlich 3% und der bilaterale Bestand ausländischer Direktinvestitionen betrug 2011 eindrucksvolle 2,4 Billionen €. Die ökonomischen Aktivitäten zwischen

⁴⁷ BMWT/ifo (2013) ist eine Studie, die auch durch das ifo Institut durchgeführt wurde. Die vollständige Quellenangabe lautet G. J. Felbermayr, M. Larch, L. Flach, E. Yalcin und S. Benz, 'Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA', Gutachten im Auftrag des (ehemaligen) deutschen Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin, 2013.

der EU und den USA sind also bereits sehr intensiv. Der Großteil der prognostizierten Gewinne durch TTIP wird demnach nicht durch die Aufhebung der wenigen verbliebenen Zölle erzielt werden, sondern der Erwartung nach aus der Abschaffung unterschiedlicher nichttarifärer Handelsbarrieren (NTB), also der Beseitigung, gegenseitigen Anerkennung oder Harmonisierung von Regulierungen, Verwaltungsverfahren oder technischen Standards. Die Angleichung der NTB ist folglich sowohl ein zentrales Thema der Verhandlungen als auch ein Kernanliegen aus Sicht der öffentlichen Politik (siehe nächster Abschnitt).

Außerdem sind die Ergebnisse wahrscheinlich überbewertet, da zwei Kostenarten, die voraussichtlich durch TTIP eintreten, nicht berücksichtigt wurden. Dies sind makroökonomische Anpassungskosten und die Gesamtkosten des regulatorischen Wechsels für die Gesellschaft. Makroökonomische Anpassungen können in diversen Formen auftreten. Die wohl relevantesten im Fall von TTIP sind (i) Verluste öffentlicher Einnahmen und (ii) Veränderungen der Arbeitslosigkeit.

(i) Die Abschaffung aller oder fast aller verbliebenen Zölle durch TTIP wird unvermeidbar zu Verlusten in den öffentlichen Haushalten der EU und ihren Mitgliedsländern führen. Während der Umsetzungsphase von zehn bis 20 Jahren wird die Verlustuntergrenze für die öffentlichen Einnahmen bei fast 2% des EU-Haushalts liegen, was jährlich 2,6 Milliarden € bedeutet. Somit wird die EU weniger Einnahmen aus ihren traditionellen Ressourcen erhalten. Höhere Einnahmen aufgrund eines Anstiegs des Bruttonationaleinkommens werden diesen Verlust nur schrittweise ausgleichen können. Eine konservative Schätzung ergibt über einen Zeitraum von 10 Jahren kumulierte Einkommensverluste in Höhe von 20 Milliarden €, wobei die Summe auch von Zollbefreiungen und Übergangsphasen für sensible Güter abhängt.

(ii) Alle vier pro-TTIP Studien weisen die Vorstellung zurück, dass TTIP zu permanenter Arbeitslosigkeit führen könnte. Es wird entweder angenommen, dass die Arbeitslosigkeit konstant bleibt (in drei Studien) oder die Schätzung ergibt eine Senkung der Arbeitslosigkeit durch TTIP. Alle Studien gehen davon aus, dass jede Person, die aufgrund von verstärkter Konkurrenz durch Importgüter ihren Arbeitsplatz durch TTIP verliert, unverzüglich wiederbeschäftigt wird; das heißt die Auswirkungen auf Einkommen und die öffentlichen Ausgaben für Umschulungskosten etc. sind unwesentlich. Gemäß der CEPR-Studie, werden zwischen 430.000 und 1,1 Millionen Arbeiter zeitweise freigesetzt werden. Die volkswirtschaftliche Literatur deutet jedoch darauf hin, dass (a) die meisten dieser Arbeiter in ihren neuen Jobs einen geringeren Lohn erhalten werden, (b) Umschulungskosten bei weniger qualifizierten Personen erheblich sein könnten und (c), ein Teil der freigesetzten Arbeiter, besonders die älteren und weniger qualifizierten, wahrscheinlich in die Langzeitarbeitslosigkeit rutschen wird, wodurch beträchtliche Kosten für die nationalen Systeme der Arbeitslosenunterstützung und die Sozialsysteme entstehen. Diese Anpassungskosten sind in Zeiten wirtschaftlicher Krisen und geringer Arbeitsmobilität generell höher. Beides trifft aktuell auf die EU zu. Die Arbeitslosigkeit in der EU befindet sich auf einem Rekordhoch. Die Arbeitsmobilität ist in der EU generell niedrig, auch wenn sie aufgrund der Wirtschaftskrise in letzter Zeit etwas gestiegen ist. Eine grobe Berechnung ergibt jährliche Mehraufwendungen für die Arbeitslosenunterstützung zwischen 0,5 Milliarden € und 1,4 Milliarden € während einer TTIP-Umsetzungsphase von zehn Jahren. Somit wären Gesamtausgaben zwischen 5 Milliarden € und 14 Milliarden € notwendig, um einen Teil der Anpassungskosten auf dem Arbeitsmarkt zu finanzieren, wobei zusätzliche Kosten für Umschulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen noch nicht berücksichtigt wurden. Zu dieser Summe muss ein weiterer Verlust von öffentlichen Ein-

nahmen aufgrund von entgangenen Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von 4 Milliarden € bis 10 Milliarden € addiert werden.⁴⁸

Eine andere Kostenart, die von allen pro-TTIP Studien unberücksichtigt bleibt, hängt mit dem regulatorischen Wechsel durch TTIP zusammen. Alle Studien, insbesondere die Ecorys Studie, nehmen an, dass die NTB-Reduktion wohlfahrtsförderlich ist. Dabei wird ignoriert, dass NTB wie Gesetze, Regulierungen und Standards politische Ziele verfolgen. Sie korrigieren Marktversagen und sichern die kollektiven Präferenzen einer Gesellschaft. Demnach sind sie selbst wohlfahrtsfördernd. Die Abschaffung der NTB wird einen potentiellen Wohlfahrtsverlust mit sich bringen, wenn dadurch die politische Ziele (z.B. Konsumentenschutz, öffentliches Gesundheitswesen, Umweltschutz) gefährdet werden, die nicht durch andere Maßnahmen oder Gesetze geschützt sind. Eine wirtschaftliche Bewertung der Kosten und Nutzen der Regulierung in den USA ergibt, dass insgesamt der Nutzen die Kosten mit einem Faktor von sechs und mehr übersteigt.⁴⁹ Die Analyse der NTB in der Ecory Studie ignoriert diese Probleme komplett. Stattdessen wird davon ausgegangen, dass 25% bis 50% aller zwischen der EU und den USA bestehenden NTB angefochten, also abgeschafft oder angepasst werden können. Die CEPR Studie nimmt eine Quote von 25% an. Dazu zählen sensible Bereiche wie Nahrungsmittel, Chemikalien, Pharmazeutika und Kosmetik oder Automobile. Um die optimistischen Wohlfahrtsschätzungen zu erreichen, sind starke Reduzierungen oder Anpassungen der NTB in genau diesen Bereichen notwendig, in denen die Sicherung politischer Ziele wahrscheinlich am wichtigsten ist. Es ist höchst fragwürdig, dass ein so hoher Anteil der NTB angefochten werden kann, ohne dabei die Qualität der Regulierung im öffentlichen Interesse zu mindern. Auch wenn sie nicht genau bestimmt werden können, so könnten die sozialen Kosten aufgrund eines regulatorischen Wechsel durch TTIP doch erheblich sein. Eine sorgfältige Fall-zu-Fall-Analyse ist erforderlich.

Die Argumentation, mit der TTIP gerechtfertigt wird, beruht auf dem generellen Misstrauen gegenüber Regulierung als eine Belastung der gut funktionierenden freien Märkte. Trotz ihres äußerst ideologischen Hintergrundes, scheint diese Auffassung leider fest in der Gestaltung von TTIP verankert zu sein. So soll unter dem Euphemismus 'living agreement' ein dauerhafter Prozess regulatorischer Kooperation zwischen der EU und den USA in TTIP vereinbart werden. Dies impliziert sowohl die Pflicht, die jeweils andere Partei über neue Regulierungsinitiativen bzw. Änderungen bestehender Bestimmungen zu informieren als auch das formale Recht der anderen Partei, zu einem frühen Zeitpunkt bezüglich der geplanten Regulierungsänderungen konsultiert zu werden. Eine neue zuständige Stelle, der sogenannte 'Regulatory Cooperation Council' wird beurteilen, ob die vorgeschlagene Regulierungsbestimmung die effizienteste ist, um ein bestimmtes politisches Ziel zu erreichen. Mit anderen Worten, wird sie diejenigen Alternativen verwerfen, die 'unnötige' Kosten für den Handel darstellen. Dabei werden auch andere Interessensvertreter, insbesondere private Regulierungsbehörden und betroffene Unternehmen, angehört. Anders ausgedrückt, wird den Unternehmensinteressen ein bevorzugter Zugang zum 'Regulatory Cooperation Council' gewährt. Angesichts der verschiedenen Regulierungsansätze in der EU und den USA, ist es sehr wahrscheinlich, dass zukünftige Regulierungsvorhaben durch Kooperationen in diesem Bereich nicht nur sehr viel komplexer und zeitaufwendiger werden, sondern dass seitens der USA auch ernsthafter Druck auf Regulationsinitiativen in der EU ausgeübt werden wird. Das Vorsorgeprinzip, welches eine Schlüsselrolle in

⁴⁸ Siehe W. Raza, J. Grumiller, L. Taylor, B. Tröster und R. von Arnim, 'ASSESS_TTIP: Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership', Abschlussbericht, Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung, Wien, 31. März 2014, Kapitel 3.

⁴⁹ Office of Information and Regulatory Affairs, *2013 Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities*, 2013.

der EU-Regulierung spielt, wird in diesem Kontext schwer anwendbar sein. Zudem bedeutet es wohl einen weiteren Schritt in Richtung Loslösung von Regulierungsfragen aus der demokratischen Debatte. Denn entweder müssen regulatorische Vorschläge nicht einmal mehr durch das Parlament ratifiziert werden oder das EU-Parlament wird in der letzten Instanz des politischen Entscheidungsprozesses vor vollendete Tatsachen gestellt und lediglich die Option auf ein 'Ja' oder 'Nein' haben.⁵⁰ Die Europäische Kommission hat auch vorgeschlagen, dass der RCC Änderungen an den Sektoralen Anhängen von TTIP bzw. die Ergänzung neuer untersuchen könnte und das dies durch 'a simplified mechanism not entailing domestic ratification procedures' geschehen würde.⁵¹ Die demokratische Rolle der Parlamente und der Zivilgesellschaft, die durch öffentliche Debatten und Konsultationen eine Hauptrolle bei Regulierungsfragen spielen, würde durch die technokratischen Strukturen und eng gefassten Zielvorstellungen von TTIP dramatisch eingeschränkt werden.

(b) Die geopolitische Agenda: TTIP als 'wirtschaftliche NATO'

Atlantiker haben in letzter Zeit die geopolitischen Vorteile des TTIP hervorgehoben. Demnach würde TTIP die EU als Juniorpartner an die USA binden. Gleichzeitig steigt das strategische Interesse der USA an Asien rapide. Die gleichzeitigen Verhandlungen zur Transpazifischen Partnerschaft (Trans-Pacific Partnership, TPP) haben das explizite Ziel, die ständig wachsende normative Macht Chinas einzuschränken. Hillary Clinton hat das TTIP daher als 'wirtschaftliche NATO' bezeichnet.⁵² Die Argumentation lautet, dass vor dem Hintergrund intensivierter Rivalitäten zwischen den alliierten westlichen Mächten (also der USA und der EU) und den aufkommenden Mächten (insbesondere China) sowie des jüngsten Konflikts der EU mit Russland über die Ukraine, eine Notwendigkeit für die USA und die EU bestünde, enger zusammenzurücken und ihre wirtschaftlichen und politischen Stärken zu bündeln. Die liberalen westlichen Werte müssten also gegen aufsteigende autoritäre Mächte verteidigt werden. TTIP wird als entscheidendes Instrument zur Erreichung dieses Ziels präsentiert. Genauer gesagt, wird TTIP als neuer globaler 'Goldstandard' für die Regulierung einer offenen und zunehmend integrierten globalen Wirtschaft dargestellt. Es wird argumentiert, dass die harmonisierten bilateralen Standards, die durch TTIP festgelegt werden, früher oder später vom Rest der Welt übernommen werden müssten, ohne dass Drittländern eine Möglichkeit bliebe, darüber zu verhandeln. Dieses Argument basiert offensichtlich auf der Annahme, dass sich die USA und die EU auf harmonisierte Standards einigen werden. Die Geschichte transatlantischer Standardisierungsabkommen sieht allerdings anders aus. Die Harmonisierung von Standards hat sich als teuer, zeitaufwendig und kontrovers herausgestellt.⁵³ Stattdessen, wird das wahrscheinliche Ergebnis der TTIP-Verhandlungen zu Regulierungsanpassungen gegenseitige Anerkennung sein. Dieses Ergebnis ist sowohl politisch weniger kontrovers, da keine Regulierungsänderungen notwendig sind, als auch durch den Unternehmenssektor

⁵⁰ Für eine detaillierte Analyse der wahrscheinlichen Auswirkungen regulatorischer Kooperation durch TTIP siehe: G. Siles-Brügge: 'Race to the bottom' or setting global standards? Assessing the regulatory impact of the Transatlantic Trade and Investment Agreement (TTIP)', ARI 42/2014, Elcano Royal Institute, 19. September 2014; R. O'Brien, 'Regulatory cooperation at the core of TTIP and its likely consequences', nicht veröffentlichter Entwurf, Brüssel, überarbeitete Version vom Oktober 2014, http://www2.euromemorandum.eu/uploads/regulatory_cooperation_obrien_rev_oct_2014_1.pdf.

⁵¹ 'einen vereinfachten Mechanismus, der keine internen Ratifizierungsverfahren erfordert' (Übersetzung durch die EuroMemo Gruppe); Europäische Kommission, 'EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership: Trade Cross-cutting & institutional provisions: Initial position paper', Juli 2013, S. 5.

⁵² P. Van Ham, 'The Geopolitics of TTIP', *Clingendael Policy Brief*, Nr. 23, Oktober 2013.

⁵³ Siehe R. O'Brien, *op.cit.*; G. Siles-Brügge und F. De Ville, 'The Transatlantic Trade and Investment Partnership and the Role of Computable General Equilibrium Modelling: An Exercise in 'Managing Fictional Expectations'', *New Political Economy*, DOI, 10.1080/13563467.2014.983059.

präferiert, da es keine Anpassungskosten mit sich bringt. Demnach, kann im Sinne eines regulatorischen Goldstandards nur sehr wenig von TTIP erwartet werden.

Ein zweites vorgebrachtes Argument bezieht sich auf das Thema Energie. Aufgrund der angespannten Beziehungen zu Russland wegen der Ukraine und der hohen Abhängigkeit der EU von Gasimporten aus Russland, wird gehofft, dass TTIP einen leichteren Zugang zu günstigem Schiefergas aus den USA unterstützt. Somit könnte die Energieabhängigkeit gegenüber Russland reduziert werden. Momentan sind US-Schiefergasexporte beschränkt und benötigen eine Genehmigung der US-Regierung. Doch selbst wenn TTIP Gasexporte erleichtern würde, bleibt es fragwürdig, ob ausreichende Mengen für den Export vorgesehen wären. Außerdem wären Gasexporte in die EU erheblich teurer als das Gas aus Russland. So muss das Schiefergas aus den USA, damit es in die EU verschifft werden kann, zunächst verflüssigt und anschließend wieder in Gas umgewandelt werden. Beide Prozesse erfordern kostspielige Investitionen in Hafeninfrastruktur und Schifffahrt. Selbst der scheidende Kommissionspräsident Barroso warnte vor Kurzem vor frühzeitigen Hoffnungen, dass amerikanisches Gas die Energieprobleme der EU lösen könne. Umfangreiche und günstige Gasimporte aus den USA erscheinen daher recht unwahrscheinlich.⁵⁴

5.3 Alternativen: Eine EU Handelsagenda basierend auf Demokratie und internationaler Kooperation

Joseph Stiglitz hat vollkommen Recht, Europa zu warnen, TTIP in seiner gegenwärtigen Form zuzustimmen.⁵⁵ Die TTIP-Verhandlungen sollten gestoppt werden und ein fundamentales Umdenken in der EU-Handelspolitik ist notwendig. Dies gilt ebenso für die Verhandlungen zum europäisch-kanadischen Freihandelsabkommen (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA), die bereits abgeschlossen sind. Vieles von dem, was in den Debatten um TTIP richtigerweise kritisiert wurde, wurde in CETA implementiert.⁵⁶ Die dringendste Aufgabe ist es daher, zu verhindern, dass CETA von den EU-Regierungen akzeptiert und vom Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten ratifiziert wird. Ein alternativer Ansatz der EU für die Handelspolitik sollte auf folgenden Prinzipien basieren:

1. Volle Transparenz des Verhandlungsprozesses und der Verhandlungsdokumente;
2. Regelmäßige und offene Konsultationen mit dem EU Parlament und den nationalen Parlamenten während den Verhandlungen;
3. Sicherung des politischen Spielraums innerhalb der EU und gegenüber Handelspartnern, um im öffentlichen Interesse zu regulieren. Das bedeutet insbesondere, dass Regulierungskompetenzen nicht auf technokratische Organe oder den privaten Sektor übertragen werden dürfen;
4. Ein Ansatz zur Handelsliberalisierung, der folgende Punkte berücksichtigt: (i) die kollektiven Präferenzen der EU-Bürger bezüglich z.B. des Schutzes öffentlicher Dienstleistungen, (ii) die Lektionen der jüngsten globalen Finanzkrise mit Blick auf die umfassende Deregulierung der

⁵⁴ 'US shale gas exports won't solve EU energy problems – Barroso', <http://on.rt.com/xxs5rf>, 5. Juli 2014, siehe auch: F. W. Engdahl, 'Replacing Russian Gas Deliveries with US Shale Gas? Washington Lies to the EU', *Global Research*, 10. April 2014.

⁵⁵ Siehe II Manifesto, 25. September 2014, <http://ilmanifesto.info/stiglitz-leta-della-depressione/> (letzter Zugriff 26. Oktober 14).

⁵⁶ Siehe S. Sinclair, S. Trew und H. Mertins-Kirkwood (Hrsg.), 'Making Sense of the CETA. An Analysis of the Final Text of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement', Canadian Centre for Policy Alternatives, September 2014.

Finanzdienstleistungen, und (iii) nicht zuletzt die Entwicklungsschwerpunkte von Partnerländern, insbesondere, der am wenigsten entwickelten Länder;

5. Implementierung verbindlicher Bestimmungen zur Anerkennung und Einhaltung grundlegender Menschenrechte, insbesondere der grundlegenden Arbeitsnormen der ILO und internationaler Umweltstandards;
6. Ablehnung privater Gerichtssysteme für Schadensersatzklagen von Investoren, so wie dem vorgeschlagenen ISDS unter TTIP. Vielmehr sollte die EU die demokratische Hoheit über Regulierungsfragen im öffentlichen Interesse bewahren. Langfristig wäre ein internationaler öffentlicher Gerichtshof wünschenswert, der sowohl über die Ansprüche von Investoren als auch über die Ansprüche von Parteien, die aufgrund der Investitionen Nachteile erlitten, entscheidet.

Diese Prinzipien könnten helfen, die EU-Handelspolitik auf einen anderen Weg zu bringen – einen Weg, der sowohl zu einem europäischen sozialen Model als auch zu einer internationalen Wirtschaftsordnung, die auf gegenseitigem Respekt und Kooperation und nicht auf Dominanz basiert, beiträgt.

6 EU-Nachbarschaftspolitik

6.1 Ausbau des Einflussbereiches

Die EU-Nachbarschaftspolitik hat zwei geografische Ausrichtungen: die osteuropäischen postsowjetischen Länder (mit der Ausnahme Russlands) und der Mittelmeerraum. In der letzten Zeit hat sich die öffentliche Aufmerksamkeit auf die sogenannte 'Östliche Partnerschaft' konzentriert. 2014 hat diese stark zu den schweren Konflikten in der Ukraine beigetragen. Das EU-Assoziierungsabkommen, welches in großem Umfang EU-Standards in die Ukraine exportiert und das große osteuropäische Land fest in den Einflussbereich der EU integrieren wird, provozierte einen scharfen Konflikt innerhalb der Ukraine und mit Russland. Die Ukraine ist in der Frage, ob sich das Land stärker an die EU oder an Russland annähern soll, tief gespalten. Mit der 'Eurasischen Union' hat Russland sein eigenes regionales Integrationsprojekt angestoßen, das in den postsowjetischen Ländern in direkter Konkurrenz zur EU-Nachbarschaftspolitik steht. Der ukrainische Konflikt hat die öffentliche Aufmerksamkeit auf die geopolitische Dimension der EU-Nachbarschaftspolitik gelenkt. Die zweite Dimension ist die Ausbreitung des neoliberalen Systems durch Freihandelsabkommen sowohl im postsowjetischen Raum als auch im südlichen Mittelmeerraum. Die beiden Dimensionen sind eng miteinander verflochten: durch den Export von EU-Standards durch umfangreiche Handelsvereinbarungen wurde der Einflussbereich der EU erweitert.

Das EU-Assoziierungsabkommen und der ukrainische Konflikt

In der Ukraine, die eine Schlüsselrolle in der Region einnimmt, ist die Frage, wie die Beziehungen zur EU und zu Russland aussehen sollen, Ende 2013 zu einem offenen Konflikt eskaliert. Für die Ukraine sind die Beziehungen zur EU und zu Russland beinahe von gleicher Bedeutung. 2012 gingen 24,3% der ukrainischen Exporte in die EU und 24,1% nach Russland. Auf der Importseite, war zwar der Anteil der EU mit 40,7% höher als der Russlands mit 19,6%, doch sind die Energieimporte von Russland unentbehrlich für die ukrainische Wirtschaft. Die Zusammensetzung der ukrainischen Handelsströme mit der EU und Russland unterscheidet sich deutlich. 2012 waren 52% der ukrainischen Exporte in die EU Rohstoffexporte, wohingegen die Exporte technologisch weiterentwickelter Produkte tendenziell für den russischen Markt bestimmt sind. Das Assoziierungsabkommen war demnach besonders im Interesse ukrainischer Oligarchen der Agrarindustrie, während die überwiegend im Osten des Landes angesiedelte Schwer- und Maschinenbauindustrie kaum aus dem Abkommen profitieren dürfte. So ist die östliche Ukraine viel stärker mit Russland verbunden als der Westen des Landes. Allerdings geht das Assoziierungsabkommen über wirtschaftliche Fragen hinaus. So wird im politischen Teil die Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen angesprochen, was nicht zuletzt den geopolitischen Charakter des Abkommens illustriert.

Die ukrainische Bevölkerung ist regional über die externe Ausrichtung des Landes tief gespalten. Laut einer Umfrage vom November 2013 stimmen 64% der Ostukrainer, aber nur 16% der Westukrainer einer Zollunion mit Russland zu. Hinsichtlich engerer Beziehungen mit der EU waren die Ergebnisse andersherum: die Umfrage ergab, das 66% der Westukrainer, aber nur 18% der Ostukrainer diese Option bevorzugen. Diese West-Ost-Trennung hat viele Dimensionen. Die Vorstellung der ukrainischen Nation unterscheidet sich erheblich zwischen diesen beiden Regionen. Im Westen überwiegt die ethno-nationalistische Vorstellung, bei der der sprachliche Aspekt in der Bestimmung der ukrainischen Nation und der Unterschied zwischen der 'Titularnation' und den 'nationalen Minderheiten'

(insbesondere die Russen) betont wird.⁵⁷ Im Osten des Landes ist ein territoriales Konzept der Nation vorherrschend. Die Ukraine wird hier als zweisprachiges Land mit zwei ethnischen Gruppen angesehen und die gemeinsamen historischen Wurzeln werden betont. Die politischen Parteien haben sich entlang der regionalen Linie organisiert und die verschiedenen Vorstellungen der ukrainischen Nation hervorgehoben.

Die Frage, ob das Assoziierungsabkommen mit der EU oder eine spätere Mitgliedschaft in der Eurasischen Union angestrebt werden soll, war daher zutiefst kontrovers und potentiell explosiv. Die Vertragsverhandlungen mit der EU haben während der Präsidentschaft des pro-westlich orientierten Wiktor Juschtschenko begonnen. Sein Nachfolger, Wiktor Janukowytsch, der zwischen der EU und Russland schwankte, schloss die Verhandlungen ab und verteidigte das Abkommen zunächst. Angesichts der extrem prekären wirtschaftlichen Situation der Ukraine, der hohen Kosten des Abkommens und des Drucks aus Russland, entschied er sich jedoch kurz vor der für Herbst 2013 geplanten Unterzeichnung gegen das Assoziierungsabkommen.

Vor dem Hintergrund der extrem schlechten wirtschaftlichen und sozialen Lage des Landes und der Unzufriedenheit über die starken Verknüpfungen zwischen der Regierung und den Oligarchen der Schwerindustrie, führte diese Entscheidung besonders im Westen und im Zentrum des Landes zu Protesten. Anfangs war es vor allem die gebildete Schicht aus den urbanen Zentren, die das Rückgrat der Proteste bildete und versuchte, sich von den oppositionellen Parteien zu distanzieren. Nichtsdestotrotz schlossen sich diese Parteien, die von neoliberalen und nationalistischen oligarchischen Formationen bis zur faschistischen Swoboda reichten, den Protesten an. Sie hofften, der Regierung politisches Terrain abzuringen. Einige der Parteien erhielten umfangreiche, externe Unterstützung, insbesondere aus Deutschland und den USA und westliche Botschaften unterhielten Kontakte zu der Opposition, so auch zu Swoboda. Als die Regierung versuchte, die Proteste zu unterdrücken, wandelten sich diese mehr in einen generellen Protest gegen die Regierung und die Gewalt eskalierte.

Ein Versuch der Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Polens, in letzter Minute noch einen schrittweisen Übergang zu verhandeln, scheiterte am 20./21. Februar 2014 und Janukowytsch wurde gestürzt. Eine neue Koalition bestehend aus pro-westlichen, nationalistischen Neoliberalen und Faschisten übernahm die Macht. Sie änderte die externe Ausrichtung des Landes, jedoch nicht den oligarchischen Charakter des Staates und die ordoliberalen Orientierung der Wirtschaftspolitik. Bereits am 21. März 2014 unterzeichnete die Regierung den politisch-militärischen Teil des Assoziierungsabkommens. Der wirtschaftliche Teil wurde Ende Juni unterzeichnet. Sowohl das europäische als auch das ukrainische Parlament ratifizierten das Abkommen am 16. September 2014. Anfang 2016 soll es in Kraft treten. Unmittelbar nach dem Regierungswechsel verabschiedete das ukrainische Parlament ein hochgradig kontroverses und symbolisches Sprachengesetz. Dieser Schritt verschärfte die regionalen Spannungen und empörte die Bevölkerung im Süden und Osten des Landes. Mit der Eskalation der regionalen Spannungen kam das Thema einer weitreichenden Regionalisierung auf die politische Agenda.

Auf regionaler und lokaler Ebene eskalierte der Konflikt zusehends. Die russische Regierung verstärkte den Druck. Paramilitärische Einheiten besetzten strategische Positionen auf der Krim, auf der sich eine große russische Marinebasis befindet. Nach einem eilig durchgeführten Referendum wurde die Krim im März 2014 von der Ukraine abgespalten und in Russland integriert.

Der Konflikt endete nicht mit der Krim. In der ostukrainischen Donbass-Region, einem Knotenpunkt der Schwerindustrie, bildeten sich paramilitärische Einheiten mit einer zunehmend separatistischen

⁵⁷ M. Studenna-Skrukwa, *Ukraiński Donbas. Oblicza tożamości regionalnej*, Posen, 2014.

Orientierung. Auch wenn sie russische Unterstützung erhalten haben, sind diese Einheiten auch lokal verwurzelt. Im Donbass wendete sich der Konflikt in einen Krieg. Im frühen September 2014 wurde ein Waffenstillstand vereinbart. Eine dauerhafte politische Lösung ist nicht in Sicht.

Mit der Eskalation des Konflikts haben sich die Beziehungen zwischen der EU und Russland zusehends verschlechtert. Die USA, Großbritannien, Polen, Rumänien und die Balkanländer haben sich für eine harte Linie gegen Russland und für Sanktionen ausgesprochen. Regierungen anderer Länder, wie Deutschland, Österreich, Italien, Tschechien, Ungarn und Slowenien, waren weniger gewilligt, Sanktionen auszusprechen. Der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier äußerte sogar Zweifel an der bis dato verfolgten Ukraine-Politik und argumentierte, dass die östlichen Nachbarn nicht in 'entweder-oder-Entscheidungen' bezüglich der EU und Russland geschoben werden sollten.⁵⁸ Letztlich hat sich jedoch die harte Linie in der EU durchgesetzt. Die NATO war ein Hauptforum für Diskussionen und Koordinierungen der Positionen der USA und der EU zur Ukraine (auch wenn nicht alle EU-Länder Mitglieder der NATO sind).

6.2 Assoziierungsabkommen vertiefen asymmetrische Beziehungen

Der Abschluss 'tief greifender und umfassender Freihandelsabkommen' ist das Herzstück der EU-Nachbarschaftspolitik. Wie traditionelle Handelsvereinbarungen, liberalisieren sie die Warenhandel. Die Bestimmungen zum Warenhandel des EU-Assoziierungsabkommens mit der Ukraine spiegeln die Asymmetrie der Verhandlungsmacht der beiden Seiten wieder. Während es für die Landwirtschaft als einen zentralen sensiblen Sektor der EU eine lange Übergangsphase gibt, sieht der Vertrag kaum Übergangslösungen für den Abbau von protektionistischen Maßnahmen in besonders gefährdeten ukrainischen Subsektoren vor (mit der wichtigen Ausnahme der Automobilindustrie). Die 'tief greifenden und umfassenden Freihandelsabkommen' gehen jedoch weit über traditionelle Handelsabkommen hinaus. Sie übertragen zentrale Standards und wirtschaftliche Steuerungsstrukturen der EU auf benachbarte Staaten. So werden zum Beispiel EU-Wettbewerbsregeln übertragen, garantieren Regeln für öffentliche Ausschreibungen EU-Unternehmen den vollen Zugang zu benachbarten Staaten und dürfen Kapitalströme nicht staatlich kontrolliert werden.

Starke negative Effekte auf die Volkswirtschaften der benachbarten Staaten, deren Produktionsstrukturen unter erheblichen Schwächen leiden, sind vorhersehbar. Handelsliberalisierungen werden bereits bestehende Tendenzen zur Deindustrialisierung vertiefen. Die Regelungen zu Wettbewerb, Ausschreibungen usw. verhindern zudem industriepolitische Maßnahmen, die den Schutzverlust zumindest teilweise kompensieren könnten. Die Abkommen sind für die Entwicklung produktiver Sektoren somit keineswegs förderlich. Dies lassen auch Erfahrungen mit vergleichbaren Abkommen mit den ehemaligen jugoslawischen Staaten vermuten. Darüber hinaus sind die durch die Handelsabkommen eingeführten Standards auch für zukünftige Regierungen bindend, selbst wenn diese einen anderen wirtschaftspolitischen Kurs verfolgen.

Die 'tief greifenden und umfassenden Freihandelsabkommen' untergraben die Demokratie, obwohl die Präambel einen Verweis auf den 'Respekt für demokratische Prinzipien' als einen angeblichen 'gemeinsamen Wert' der vertragsschließenden Parteien beinhaltet. Obwohl der Fokus der Abkommen eindeutig auf wirtschaftlichen Fragen liegt, beinhalten die osteuropäischen Assoziierungsabkommen einen kurzen politischen Teil. Im kontroversen Fall der Ukraine machen Empfehlungen für militärische Kooperationen und Kooperationen in Fragen der Sicherheit einen Teil der politischen Sektion des Assoziierungsabkommens aus. Dies unterstreicht dessen geopolitischen Charakter.

⁵⁸ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. März 2014

Energiethemen sind sowohl im postsowjetischen Raum als auch im Mittelmeerraum ein Hauptanliegen der EU gewesen. Beide Regionen sind für den Energietransit wichtig und einige mediterrane Länder, besonders Libyen und Algerien, sind wichtige Öl- und Gasproduzenten. Mit dem Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft von 2005 hat die EU zentrale Elemente ihres *acquis communautaire* auf den Energiemarkt Osteuropas übertragen. Das EU-Assoziierungsabkommen mit der Ukraine als zentrales Transitland für russisches Gas enthält ein separates Kapitel zum Thema Energie, welches unter anderem eine unabhängige Regulierungsbehörde für Gas und Elektrizität etabliert und Energiesubventionen an Haushalte abbaut. Die Fragen der Energieregulierung sind zwischen der EU und Russland extrem umstritten.

In beiden Regionen der Nachbarschaftspolitik haben die zentralen Mitgliedsstaaten der EU in Ländern, in denen sie die geopolitische und geoökonomische Ausrichtung der Regierung missbilligten, direkt oder indirekt einen Regimewechsel gefördert. Die Maßnahmen reichen von der Unterstützung oppositioneller Gruppen (oft durch NGOs oder Stiftungen), so wie im Fall der Ukraine, zu offener militärischer Intervention im Fall von Libyen.

EU-russischer Wettstreit im postsowjetischen Raum

Ziele der Östlichen Partnerschaft sind Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Moldawien und die Ukraine gewesen. Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion ist es ein Anliegen der USA (und Großbritanniens) gewesen, diese Länder und besonders die Ukraine von Russland zu lösen. Dieses Anliegen wurde besonders von Polen, den baltischen Ländern und Rumänien geteilt, deren Beziehungen zu Russland von einer komplizierten und oft schmerzhaften Vergangenheit überschattet sind. EU-Länder wie Deutschland, Österreich und Italien haben, insbesondere im Gassektor, langjährige wirtschaftliche Beziehungen mit Russland, die meist bis in die Zeiten der Sowjetunion zurückreichen. In diesen Ländern gab es ein starkes Interesse, die wirtschaftlichen Beziehungen weiter auszubauen und politisch mit Russland zu kooperieren. Wichtige politische Kreise in Tschechien, Ungarn und Slowenien betonten ebenfalls die Bedeutung wirtschaftlicher Verbindungen und einer kooperativen Beziehung zu Russland. Die Beziehungen zwischen der EU und Russland erlebten einen kurzen Frühling nach dem Krieg im Irak, als es eine vorübergehende Übereinstimmung der multipolaren, internationalen Orientierung der russischen Regierung und der Schlüsselregierungen der EU (Chirac in Frankreich und Schröder in Deutschland) gab. Nichtsdestotrotz stellten diese EU-Regierungen, die kooperative Beziehungen mit Russland befürworteten, den starken Fokus der EU, Assoziierungsabkommen mit den postsowjetischen Ländern zu verhandeln, nicht infrage.

Die Länder der Östlichen Partnerschaft waren Teil der Sowjetunion und haben meist noch immer starke wirtschaftliche Verbindungen zu Russland. Nur in Aserbaidschan und Moldawien ist der Anteil der EU am Außenhandel zeitweise höher als 50% gewesen. In anderen Ländern macht der Handel mit der EU zwischen einem Viertel und einem Drittel des Außenhandels aus und ist tendenziell seit dem Ausbruch der aktuellen Krise gesunken. Die EU ist im Allgemeinen ein wichtiger, aber nicht der dominante Handelspartner.

Die russische Regierung setzte den vorgeschlagenen EU-Assoziierungsabkommen eine eigene regionalen Integrationsinitiative, die Eurasischen Wirtschaftsunion, entgegen. Wie Sadowski hervorhebt, schließen sich die beiden Projekte gegenseitig aus.⁵⁹ Der russische Vorschlag verspricht einen stärkeren Schutz der bestehenden Industrien als die vorgeschlagenen EU-Abkommen. Die EU-Abkommen

⁵⁹ Rafal Sadowski, *Partnerstwo in czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, OSW Punkt Widzenia, Warschau, 2013, S.13.

und ihr Fokus auf Freihandel lassen die noch andauernden Auswirkungen der wirtschaftlichen Depression infolge des Transformationsprozesses und die damit verbundenen enormen Unterschiede zwischen dem BIP pro Kopf in der EU und dem in den postsowjetischen Ländern unberücksichtigt. In Georgien, Moldawien und der Ukraine war das reale BIP 2008 immer noch 30% bis 45% unter dem Niveau von 1989. In Weißrussland erreichte das BIP pro Kopf in Kaufkraftparität 2012 50% des EU-Levels. Im ölproduzierenden Aserbaidschan waren es 33%, in der Ukraine 24%, in Armenien und Georgien 18% und in Moldawien gerade einmal 11%. In diesen Ländern hätte der (Neu)Aufbau von Produktivitätskapazitäten eine Priorität darstellen sollen. Dieser Aspekt wird in der EU-Nachbarschaftspolitik nicht ernsthaft berücksichtigt.

Das ölexportierende Aserbaidschan hat an einem Assoziierungsabkommen mit der EU kein Interesse gezeigt und sowohl vom EU- als auch vom russischen Projekt Abstand gehalten. Weißrussland hat eine gut entwickelte Industrie und war daher an einer technischen und wirtschaftlichen Kooperation mit der EU interessiert, jedoch nicht an einem Assoziierungsabkommen. Zusammen mit Russland und Kasachstan stellt Weißrussland den Kern der Eurasischen Wirtschaftsunion dar. Vor allem aus geopolitischen Gründen, insbesondere den engen politischen Verknüpfungen mit Russland und den extrem konfliktbehafteten Beziehungen zu Aserbaidschan, hat Armenien kein EU-Assoziierungsabkommen unterzeichnet und sich vor kurzem um den Beitritt zur Eurasischen Wirtschaftsunion beworben. Ebenfalls aus geopolitischen Gründen (in diesem Fall die konfliktbehafteten Beziehungen zu Russland), entschied sich Georgien für die entgegengesetzte Richtung und wählte das Assoziierungsabkommen mit der EU. In Moldawien und der Ukraine ist die Entscheidung zum Assoziierungsabkommen besonders kontrovers gewesen. Moldawien unterzeichnete das Abkommen Ende 2013.

Die Wahl (bedenklicher) Partner im Mittelmeerraum

Die Bilanz der EU-Nachbarschaftspolitik ist im Mittelmeerraum kaum besser. Im südlichen Mittelmeerraum setzte die EU ursprünglich auf die Regierungen in Ägypten und Tunesien als Säulen ihrer Regionalpolitik. Die beiden Regierungen wurden als regionale Erfolgsstorys neoliberaler Reformen angesehen. Die Wahrnehmung der lokalen Bevölkerung war allerdings anders. Weitverbreitete Unzufriedenheit über den autoritären Charakter des Regimes, die lokale Vetternwirtschaft und die schlechte soziale Situation entlud sich in breiten Protesten, die letztendlich zum Sturz der beiden Regierungen Anfang 2011 führten. Die Proteste weiteten sich auch auf andere arabische Länder aus.

Die Proteste hätten für die EU ein Anlass sein können, ihre Nachbarschaftspolitik im Mittelmeerraum zu überdenken. Dies ist jedoch kaum der Fall gewesen. Die EU hat die 'politischen Reformen' etwas stärker betont, aber der Fokus blieb weiterhin auf Freihandel und dem Export der wirtschaftlichen Regulierungen der EU. Ende 2011 leitete die EU erste Schritte für die Realisierung einer 'tief greifenden und umfassenden Freihandelszone' mit Ägypten, Marokko, Tunesien und Jordanien ein. Da die 'tief greifenden und umfassenden Freihandelsabkommen' eher als langfristige Vorhaben gesehen werden, hat die Europäische Kommission auch weniger weitreichende Handelsabkommen angestoßen. Die Kommission verfolgt damit den Zweck, bestehende Schutzbarrieren zu beseitigen, die westeuropäische Unternehmen an der Expansion in der Region hindern. Für die angeschlagenen lokalen Industrien wird der EU-Ansatz die bestehenden Probleme somit wohl eher verschärft. Selbst für Unterstützer eines Freihandel-Ansatzes für die Region, wie Anna Maria und Eugenia Ferragina, sind Änderungen im EU-Ansatz notwendig: 'Europe can only regain credibility as a political and economic interlocutor by overcoming the euro-centric perspective, by putting the issue that the *acquis com-*

munautaire represents the only way to an economic and political transition of the Southern and Eastern rim of the Sea into debate.⁶⁰

Zentrale Mitgliedsländer der EU haben sich den Protesten in den arabischen Ländern gegenüber allerdings nicht passiv verhalten. Sie nahmen diese als Chance wahr, Regierungen, die sie als nicht hinreichend pro-westlich in ihrer Außenorientierung erachteten, loszuwerden. In Libyen diente der eskalierende interne Konflikt als Vorwand für eine direkte militärische Intervention durch Großbritannien und Frankreich (mit einer mehr zurückhaltenden Position Deutschlands), die offiziell mit humanitären Besorgnissen gerechtfertigt wurde. Wie Moncef Djaziri feststellt, verbergen sich im humanitären Diskurs verschiedene Belange: 'As in Iraq, the war that was waged against the Khaddafi regime and for democracy was in reality a war for the control of energy sources in the context of increasing scarcity.'⁶¹ Frankreich, Großbritannien und die USA brachen die Bemühungen der Afrikanischen Union, einen friedlichen Übergang in Libyen zu verhandeln, ab. Wie bereits im Irak, resultierte die Intervention in einer de facto Zersplitterung des Staates und permanenten Konflikten zwischen den befeindeten Gruppen. Der libysche Krieg schwappte de facto nach Mali über, wo ein Zusammenschluss von Einheiten islamistischer Extremisten und Tuaregs die Kontrolle des Landes übernahm, worauf Frankreich mit einer weiteren Auslandsintervention reagierte.

In Syrien, das geopolitisch enorm bedeutsam für den ganzen (ölsreichen) Mittleren Osten ist, waren die westliche Regierungen anfangs vorsichtiger als in Libyen. Schließlich haben sie für die oppositionellen Gruppen, die militärisch gegen das zutiefst autoritäre Regime vorgehen wollten, Partei ergriffen. Diese Gruppen gehören überwiegend zu den sunnitischen Strömungen, die von liberalen westlichen Kommentatoren als Vertreter des 'moderaten' politischen Islams gesehen werden. Regionale Mächte, wie die Türkei, Katar und Saudi Arabien wurden durch die Unterstützung oppositioneller (sunnitischer) politisch-militärischer Gruppen stark involviert, während sich der Iran und die libanesische Hisbollah auf die Seite der Regierung, die seit langem politische und militärische Kooperationen mit Russland (und früher mit der Sowjetunion) hat, stellten. Ein extrem gewalttätiger Krieg folgte, der zu der faktischen Zersplitterung der syrischen Gebietes in Teile, die entweder durch die Regierung oder durch rechtsgerichtete religiöse Einheiten oder linksgerichtete Kurden kontrolliert werden, führte. Mit der Zeit haben sehr extremistische sunnitische Einheiten, die behaupteten, den 'Islamischen Staat' (IS) zu repräsentieren, die Kontrolle über Teile vom Irak und von Syrien übernommen. Beunruhigt durch die ungewollten Konsequenzen ihrer Interventionen, haben die westlichen Mächte 2014 ihre militärische Beteiligung im Irak und Syrien verstärkt. Die US-Regierung entschied sich, IS-Positionen zu bombardieren und Frankreich und Großbritannien zogen nach.

⁶⁰ 'Europa kann seine Glaubwürdigkeit als politischer und wirtschaftlicher Gesprächspartner nur wiedererlangen, indem es seine eurozentristische Perspektive überwindet und die Auffassung, dass ein *acquis communautaire* den einzigen Weg für einen wirtschaftlichen und politischen Wandel im südlichen und östlichen Mittelmeerraum darstellt, zur Debatte gestellt wird.' (Übersetzung durch die EuroMemo Gruppe); Anna Marian Ferragina, und Eugenia Ferragina, 'Europa e Mediterraneo: le potenzialità di integrazione e le strategie di rilancio della politica euro mediterranea', in Eugenia Ferragina and Paolo Malanima (Hrsg.), *Rapporto sulle economie del Mediterraneo. Edizione 2014*. Bologna, S. 89.

⁶¹ 'Wie im Irak, war der Krieg, der gegen das Gaddafi Regime und für die Demokratie geführt wurde, in Wirklichkeit ein Krieg um die Kontrolle von zunehmend knappen Energiequellen' (Übersetzung durch die EuroMemo Gruppe); Moncef Djaziri, 'Natura e sfide della transizione democratica in Libia', in Massimo Campanini (Hrsg.), *Le rivolte arabe e l'Islam. La transizione incompiuta*. Bologna, 2014, S. 88

6.3 Die Notwendigkeit einer anderen Nachbarschaftspolitik

Die Nachbarschaftspolitik der EU ist nicht in der Lage, die Produktionsstrukturen der Volkswirtschaften in den postsowjetischen Ländern und im Mittelmeerraum zu stärken und die wirtschaftlichen Beziehungen in weniger asymmetrische Bahnen zu lenken. Im Gegenteil, sie wird zu einer teilweisen Deindustrialisierung und weiteren tief greifenden strukturellen Asymmetrien führen. In der Ukraine hat die Östliche Partnerschaftspolitik bestehende Spannungen über die Außenorientierung des Landes und regionale Gegensätze verschärft. Die untergeordnete Teilintegration in den *acquis communautaire* führte in der Ukraine de facto zum nationalen Zerfall, wobei Russland die separatistischen (oder zumindest autonomen) Tendenzen der russisch sprechenden Bevölkerung unterstützt. In den arabischen Ländern, wie etwa Libyen, Syrien und Irak, führten militärische Interventionen oder zumindest die starke Unterstützung von spezifischen politisch-religiösen Gruppen durch die USA, Großbritannien und teilweise Frankreich (und einige andere EU-Mitgliedsländer) zu fortwährenden Prozessen des nationalen Zerfalls.

Die düstere Bilanz der EU-Nachbarschaftspolitik unterstreicht die Notwendigkeit einer fundamentalen Neuausrichtung der Herangehensweise der EU. Drei Punkte sind dabei von entscheidender Bedeutung:

1. Die 'tief greifenden und umfassenden Freihandelsabkommen' spiegeln die generelle neomerkantilistische Ausrichtung der EU wider. Diese sollte zugunsten einer kooperativen Politik aufgegeben werden, die auf die Übertragung von EU-Standards in benachbarte, meist (semi-)periphere Volkswirtschaften verzichtet, zur Stärkung der dortigen Produktionsstrukturen beiträgt und den politischen Spielraum der Nachbarländer bewahrt. Eine solche Herangehensweise würde zumindest den Aufbau von Produktionskapazitäten in der äußeren Peripherie der EU ermöglichen und regionale Gegensätze reduzieren. Solch eine Neuorientierung würde durch eine stärker nach innen gerichtete Entwicklungsstrategie der EU erleichtert werden.
2. Das Thema Energie, insbesondere Gas und Öl, spielt eine wichtige Rolle in der expansiven Herangehensweise der EU und der Mitgliedsstaaten. Die Produktions- und Konsumstrukturen in der EU sind sehr energieintensiv und stark abhängig von Importen fossiler Energieressourcen. Diese Importabhängigkeit sollte systematisch reduziert werden, indem der Energiemix zugunsten erneuerbarer Energien verändert und die Energieintensität in der Produktion und im Konsum verringert wird. Das beinhaltet auch die Reduzierung der Transportintensität des Produktionssystems. Dies hätte zur Folge, dass lokale Produktions- und Konsumstrukturen stärker aufeinander abgestimmt werden.
3. Der Konflikt in der Ukraine führte zu einem engeren Zusammenwirken von EU- und NATO-Strukturen. Es besteht eine Tendenz zur Militarisierung der Außenpolitik. Diese Entwicklung muss beendet werden. Kapazitäten und internationale institutionelle Rahmenbedingungen, die zu einer friedlichen Konfliktlösung beitragen, sollten gestärkt werden.

Kontakte des Lenkungsausschusses der EuroMemo Gruppe:

Marija Bartl, Amsterdam (M.Bartl@uva.nl); Joachim Becker, Wien (Joachim.Becker@wu.ac.at); Marcella Corsi, Rom (marcella.corsi@uniroma1.it); Wlodzimierz Dymarski, Posen (wlodzimierz.dymarski@ue.poznan.pl); Trevor Evans, Berlin (evans@hwr-berlin.de); Marica Frangakis, Athen (frangaki@otenet.gr); John Grahl, London (j.grahl@mdx.ac.uk); Peter Herrmann, Rom (herrmann@esosc.eu); Jeremy Leaman, Loughborough (J.Leaman@lboro.ac.uk); Jacques Mazier, Paris (mazier@univ-paris13.fr); Mahmood Messkoub, Den Haag (messkoub@iss.nl); Ronan O'Brien, Brüssel (ronanob@skynet.be); Werner Raza, Wien (w.raza@oefse.at); Catherine Sifakis, Grenoble (sifakiscatherine@gmail.com); Achim Truger, Berlin (achim.truger@hwr-berlin.de).

Unterstützungserklärung

Ich unterstütze die Ausrichtung, die zentralen Argumente und Vorschläge im

EuroMemorandum 2015
***Die Zukunft der Europäischen Union:
Stagnation und Polarisierung oder eine grundlegende
Neuaustrichtung?***

_____ Ja

_____ Nein

Vorname, Nachname: _____

Institution: _____

Straße: _____

Stadt/Land: _____

Telefon: _____ Fax: _____

E-Mail: _____

Ich möchte gerne über die Aktivitäten der EuroMemo Gruppe informiert und zu den Workshops eingeladen werden. Hierzu melde ich mich mit meiner E-Mail-Adresse für die Mailing-Liste der EuroMemo Gruppe an.

_____ Ja

_____ Nein

Bitte senden Sie diese Erklärung zurück an die **EuroMemo Gruppe** per E-Mail an [**info@euromemo.eu**](mailto:info@euromemo.eu).

Bitte um finanzielle Unterstützung

Unser Dank geht an alle, die die EuroMemo Gruppe finanziell unterstützen. Um die Finanzierung unseres Verwaltungsaufwands sicherzustellen, ist es wichtig, dass die Befürworter der EuroMemo Gruppe einen Beitrag leisten. Wir freuen uns über eine Geldspende. Wir möchten insbesondere Befürworter im Euroraum dazu ermuntern, eventuell regelmäßige Beiträge durch einen Dauerauftrag zu leisten.

Ich möchte die Arbeit der EuroMemo Gruppe durch eine

einmalige _ monatliche _ vierteljährliche _ halbjährliche _ jährliche _

Spende in Höhe von _____ € unterstützen.

Zu diesem Zweck überweise ich eine einmalige Spende bzw. richte ich einen Dauerauftrag für das nachfolgende Konto ein:

Kontoinhaber: PIW

Verwendungszweck: EuroMemo Gruppe

Name des Kreditinstituts: Postbank Hamburg

Bankleitzahl: 200 100 20, Konto-Nr.: 619 128 207

IBAN: DE12200100200619128207

BIC: PBNKDEFF