

## EuroMemorandum-Gruppe

# Die demokratische Neuordnung des Finanzsektors, ein Vollbeschäftigungsregime und ökologischer Umbau – Alternativen zum finanzmarktgetriebenen Kapitalismus

EuroMemorandum 2008/09

### Inhalt

Zusammenfassung

Einleitung

- 1. Europa unter Druck: Finanzielle Kernschmelze und wirtschaftliche Rezession**
  - 1.1 Die finanzielle „Kernschmelze“: Hintergrund, Perspektiven und Auswirkungen  
*Kasten 1: Die Rolle der begrenzten Unternehmenshaftung in der aktuellen Finanzkrise*
  - 1.2 Rezession im Anmarsch: Die gesamtwirtschaftliche Lage
  - 1.3 Polarisierung und Prekarisierung; Armut und Reichtum: Die soziale Lage
  - 1.4 Trotz alarmierender Entwicklungen verdrängt: Die ökologische Lage
  
- 2. Den Krisen Vorschub geleistet: Kritik europäischer Politiken**
  - 2.1 Das Desaster der Finanzmarktpolitik  
*Kasten 2: Hypothekenkredite - Eine peinliche Initiative*
  - 2.2 Das kontraproduktive Makroregime  
*Kasten 3: Alarmierende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs*  
*Kasten 4: Patientenrechte bei der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung: "Bolkestein" durch die Hintertür*
  - 2.3 Demontage von Arbeitnehmerrechten: Arbeitsmarktpolitik
  - 2.4 Anhaltende Wirkungslosigkeit der Klima- und Energiepolitik
  
- 3. Vorschläge für Alternativen zum finanzmarktgetriebenen Kapitalismus**
  - 3.1 Eine demokratische Neuordnung des Finanzsektors
  - 3.2 Exkurs: Reform der Unternehmensführung in transnationalen Konzernen
  - 3.3 Ein neues Makroregime für Vollbeschäftigung, sozialen Zusammenhalt und Sicherheit
  - 3.4 Ein neues Energie- und Klimaregime

Dieses Memorandum ist auf der Grundlage der Diskussionen beim 14. Treffen der Arbeitsgruppe „Europäische Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Wirtschaftswissenschaftler für eine andere Wirtschaftspolitik in Europa“ (EuroMemorandum-Gruppe) vom 26.-28. September 2008 in Brüssel formuliert worden.

### Kontakt:

**Włodzimierz Dymarski**, Poznan (włodzimierz.dymarski@ae.poznan.pl); **Miren Etxezarreta**, Barcelona (Miren.Etxezarreta@uab.es); **Trevor Evans**, Berlin (Evans@fhw-berlin.de); **Marica Frangakis**, Athen (frangaki@otenet.gr); **John Grahl**, London (J.Grahl@mdx.ac.uk); **Jörg Huffschnid**, Bremen (Huffschnid@uni-bremen.de); **Anne Karrass**, Berlin (annekarrass@web.de); **Jacques Mazier**, Paris (mazier@univ-paris13.fr); **Mahmood Messkoub**, Den Haag (messkoub@iss.nl); **Diana Wehlau**, Bremen (wehlau@uni-bremen.de); **Frieder-Otto Wolf**, Berlin (fow@snafu.de).

## Zusammenfassung

In der zweiten Hälfte des Jahres 2008 war die EU sowohl mit der größten Finanzkrise seit dem zweiten Weltkrieg als auch mit der Aussicht auf eine schwere Rezession konfrontiert. Die Institutionen der EU und die Regierungen der Mitgliedsländer haben hierauf mit reger Aktivität reagiert und einen Gipfel nach dem anderen organisiert, um den Zusammenbruch des Finanzsystems zu verhindern. Es ist jedoch fraglich, ob die enormen Bürgschafts- und Rekapitalisierungsprogramme überhaupt kurzfristig helfen werden, und es ist sicher, dass die präsentierten Lösungen langfristig nicht tragen werden. Mittlerweile verdrängen die verzweifelten Versuche, den Zusammenbruch des Finanzsystems zu verhindern, die Probleme der zunehmenden Arbeitslosigkeit, der Armut und prekären Beschäftigung, der zunehmenden Ungleichheit, der Energieversorgung und des Klimawandels.

Die Finanzkrise nahm zwar in den USA ihren Ursprung, hat sie sich aber mittlerweile auf alle anderen Finanzzentren der Welt ausgebreitet. Europäische Banken und andere Finanzinstitutionen haben sich unter dem Druck von Finanzinvestoren zutiefst auf unhaltbare Kreditvergabe und verantwortungslose Finanzspekulationen eingelassen. In den letzten Jahren ist der Finanzsektor über alle vernünftigen Masse hinaus gewachsen, und die Gewinne aus Finanzinvestitionen und Spekulation sind in die Höhe geschossen wie noch nie. Gegen diese Entwicklung hat die europäische Politik nichts unternommen. Ganz im Gegenteil hat die Europäische Zentralbank Fragen der systemischen Finanzmarktstabilität unbeachtet gelassen und die Europäische Kommission hat durch ihre besessene Liberalisierungs-, Marktöffnungs- und Deregulierungspolitik aktiv zur Krise in Europa beigetragen.

Während die EU noch mit der Finanzkrise beschäftigt ist, braut sich eine wirtschaftliche Rezession zusammen, die zwar durch die Finanzkrise verstärkt wird, aber hausgemachte Ursachen hat. Sie ist vor allem die Folge der neoliberalen Wirtschaftspolitiken der europäischen Institutionen und der meisten Mitgliedsländer. Dabei ist in den letzten Wochen ein frappierender Widerspruch zutage getreten. Während man sich schnell auf enorme Summen zur Rettung notleidender Banken einigen konnte, stand nicht einmal ein Bruchteil dieser Summe zum Kampf gegen die normale Rezession und zum Schutz von Arbeitsplätzen, Einkommen und des Lebensstandards großer Bevölkerungsteile zur Verfügung. Überdies ist die erklärte Absicht der EU, ein neues Energie- und Klimaregime zu errichten, durch inereuropäische Konflikte und die Unfähigkeit zu finanziellen Zusagen untergraben worden. Der Rest ist reine Rhetorik. Inzwischen verfolgt die Kommission – mit Unterstützung durch den Europäischen Gerichtshof – weiterhin ihr Liberalisierungs- und Privatisierungsprogramm. Dies kommt in den jüngsten Initiativen zu „Flexicurity“ auf dem Arbeitsmarkt und angesichts der weiteren Liberalisierungen im Gesundheitswesen besonders klar zum Ausdruck.

Der Finanzcrash zeigt erneut, dass das vorherrschende, auf privater Konkurrenz ohne demokratische Regeln beruhende Regime in Europa auf Dauer nicht lebensfähig ist und immer wieder ökonomische und politische Fehlschläge produziert. Die EU benötigt einen Regimewechsel hin zu einem neuen demokratischen Rahmen für die Wirtschaft. Für wesentliche Schritte in diese Richtung machen wir die folgenden Vorschläge:

### **1. Die demokratische Neuordnung des europäischen Finanzsystems**

- Durch die *Verstaatlichung* relevanter Teile der führenden Banken in den Mitgliedsstaaten sollte eine dauerhafte und zuverlässige Grundlage für die Sicherung des Zahlungssystems, der Einlagen und der Kreditversorgung geschaffen werden.
- Die am stärksten *destabilisierenden Praktiken und Strukturen* im Finanzsektor – Verbriefung, Hebelkredite, komplizierte „strukturierte Produkte“ und Hedgefonds – sollten in der EU *verboten*, Offshorezentren geschlossen oder vom europäischen Markt isoliert werden.
- *Reformen des Banksystems* sollten Banken auf das Einlagen- und Kreditgeschäft für den Nichtbankensektor ausrichten. Der Regulierungsrahmen Basel II sollte korrigiert und seine prozyklischen und polarisierenden Elemente daraus entfernt werden. Die Eigenkapitalanforderungen sind anzuheben.
- *Reformen der Kapitalmärkte* sollten auf die Verringerung des Umfangs und der Geschwindigkeit des Handels mit Wertpapieren, Währungen und aller Arten von Derivaten abzielen. Zu diesem Zweck sollten die Investitionen von Pensionsfonds stark reglementiert und strukturierte Produkte beschränkt und standardisiert werden, und es sollte Steuern auf Finanztransaktionen geben. Die Rating-Agenturen müssen so umgebaut werden, dass Beratungs- und Bewertungsgeschäft voneinander getrennt sind.

- Weitere Schritte zur Transformation des Finanzsystems sollten die Ursachen für das enorme Wachstum von Finanzvermögen angehen – die langfristigen Tendenzen zu mehr Ungleichheit und die Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme –; und sie sollten die Finanzsysteme in den Rahmen einer umfassenden demokratischen Wirtschaftspolitik integrieren.

## **2. Gesamtwirtschaftliche Politik: Sofortmaßnahmen gegen die Rezession und eine Regimewechsel für Vollbeschäftigung und sozialen Zusammenhalt**

Sofortmaßnahmen zum Kampf gegen die drohende Rezession:

- eine weitere *Lockerung der Geldpolitik* durch weitere Zinssenkungen der EZB,
- die Auflage eines „*Europäischen Programms für nachhaltige Entwicklung, Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt*“ auf europäischer Ebene in der Größenordnung von mindestens 1% des EU BIP,
- einen *europäischen Hilfsfonds* für die schwächeren Volkswirtschaften der EU, und die
- Auflage *öffentlicher Investitionsprogramme* in ähnlicher Größenordnung durch die Mitgliedsstaaten.

Das Programm kann auf europäischer Ebene finanziert werden durch:

- eine Verschiebung der Budgetlinien im EU-Haushalt von nicht nachhaltigen zu nachhaltigen Bereichen,
- eine Anhebung des EU Haushaltes, der schrittweise auf 5% des EU BIP steigen sollte,
- europäische Steuern auf Finanztransaktionen, Primärenergie, CO<sub>2</sub>-Emissionen und Flugbenzin,
- eine umfangreiche Inanspruchnahme der finanziellen Ressourcen der EIB und der EBRD.

Ein Regimewechsel in der Gesamtwirtschaftspolitik muss aber weiter gehen und den Auftrag und die institutionelle Struktur der *Geldpolitik* und der Europäischen Zentralbank verändern. Deren Auftrag sollte sich auch auf Beschäftigung, Wachstum und Finanzmarktstabilität erstrecken; und statt in vollständiger Unabhängigkeit zu handeln, sollte sie in einen Zusammenhang eng koordinierter Politiken eingebettet werden. Auch das *finanzpolitische Regime* des Stabilitäts- und Wachstumspaktes muss beendet und durch eine breitere und differenziertere Koordinierung in doppelter Hinsicht ersetzt werden – zwischen den Mitgliedsländern und zwischen diesen und den europäischen Institutionen.

Ein gesamtwirtschaftlicher Regimewechsel muss aber auch der *Umverteilung von Einkommen und Vermögen* einen sehr viel höheren Stellenwert auf der europäischen Tagesordnung einräumen. Die politische Unterstützung für Lohndruck muss gestoppt und stattdessen müssen Lohnerhöhungen unterstützt werden, weil sie entscheidende Schritte zu einem besseren Leben für die Menschen in Europa sind. Die Kommission sollte ihre Rhetorik gegen Armut und Marginalisierung mit konkreten Maßnahmen und Geld unterlegen.

**3. Energie- und Klimapolitik** könnten wesentliche Beiträge auf ihren Gebieten leisten und gleichzeitig den Wirkungen der Finanzkrise entgegensteuern. Ein alternatives Energie- und Klimapakete könnte von Synergien profitieren, indem Investitionen in Energieeinsparung, Energieeffizienz und erneuerbare Energien zugleich die Arbeitslosigkeit vermindern. Ein neu ausgerichtetes europäisches Emissionshandelssystem sollte mit differenzierten Übergangsprogrammen für die Mitgliedsländer und einer gemeinsamen Energiestrategie verbunden werden, die auch neue Regulierungsinstrumente enthalten.

## Einleitung

Weniger als ein Jahr vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament ist die EU zum einen mit der größten Finanzkrise seit 1929 und zum andern mit der düsteren Aussicht auf eine selbst verursachte Rezession konfrontiert.

Die anhaltende Finanzkrise demonstriert einer zunehmenden Zahl von Menschen die grundlegende Irrationalität und destruktive Dynamik eines finanzmarktgetriebenen Kapitalismus, der nicht nur in den USA vorherrscht, sondern auch zunehmend die Regeln der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den größten Teilen der EU bestimmt. Kurzfristdenken, Finanzspekulation und Aktionärsorientierung ersetzen die langfristige strategische Orientierung bei Unternehmen und Regierungen. Einkommens- und Vermögensungleichheit, soziale Unsicherheit und prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsbedingungen nehmen zu. Die Liberalisierung und Deregulierung von Kernelementen der Finanzsysteme haben nicht ein einziges der Versprechen und keine der Erwartungen erfüllt, die ihre Einführung in der EU begleitet haben. Statt größerer Effizienz, Transparenz und gesellschaftlichem Nutzen haben sie gesellschaftliche Polarisierung, Chaos und Krise produziert. Die Zusammenarbeit zwischen Banken und Spekulanten ist nun zusammengebrochen, und viele vormalige Helden der Wall Street und der Londoner City sind jetzt diskreditiert und stehen als verantwortungslose Spieler da. Aber das System braucht mehr als die Auswechslung von Vorständen und kleine Flickschusterei. Es bedarf einer tiefgreifenden und umfassenden Umgestaltung sowie demokratischer Kontrolle.

Obgleich die Finanzkrise von den USA ausging, ist ihre politische Grundlage nichts der EU Fremdes, und sie ist ihr nicht von außen aufgedrückt worden. Im Gegenteil, die anhaltende Besessenheit der europäischen Institutionen, insbesondere der Europäischen Kommission, von Marktöffnung, Liberalisierung und Deregulierung, hat den Weg dafür geebnet, dass der Finanzsektor die europäische Entwicklung in immer stärkerem Maße beeinflusst hat. Die Ablehnung einer gesamtwirtschaftlichen Politik für Vollbeschäftigung, ein fundamentalistischer Rahmen für die Geld- und die Fiskalpolitik, die Verwandlung von sozialen Rechten als Bürgerrechten in marktfähige Waren – all dies sind Kernbestandteile der Lissabonstrategie der Jahre 2000 und 2005. Es wäre daher irreführend, die Ursachen der kommenden Rezession ausschließlich oder auch nur hauptssächlich den Wirkungen der aus den USA kommenden Finanzkrise zuzuschreiben. Die Rezession wird durch die Finanzkrise verschärft werden, aber erstere wäre auch ohne die letztere gekommen. Die Finanzkrise und die Lissabonstrategie bilden zusammen eine explosive und für die wirtschaftliche Entwicklung und den sozialen Zusammenhalt gefährliche Mischung.

Die meisten Regierungen der Mitgliedsländer und die Institutionen der EU sind durch die Finanzkrise überrascht worden. Sie organisieren jetzt einen Gipfel nach dem andern und geben Erklärungen für eine stärkere Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzmärkte ab. Die Vorschläge und Maßnahmen der letzten Wochen können vielleicht das Finanzsystem retten, aber sie werden nicht verhindern, dass sich der finanzmarktgetriebene Kapitalismus weiter ausbreitet – und es ist klar, dass dies nicht das ist, was von der EU und den hinter ihr stehenden mächtigen Unternehmensinteressen gefördert worden ist.

Im Gegensatz zu wiederholten Behauptungen gibt es Alternativen zu dieser kontraproduktiven Politik. Sie bestehen zum einen in energischen Schritten zunächst zur Stabilisierung und dann zur gründlichen Umgestaltung des Finanzsektors in Europa, mit dem Ziel, seine Grund-

funktionen zu sichern: ein reibungsloses Zahlungssystem, eine ausreichende Kreditversorgung und Sicherung der Einlagen. Zum anderen braucht die EU energische makroökonomische und Strukturpolitiken und einen starken öffentlichen Sektor als Grundlage für Vollbeschäftigung und gute Arbeitsbedingungen, die Überwindung von Armut und einen ökologischen Umbau. Die aktuelle Krise schafft Möglichkeiten für eine schärfere Kritik und für die Entwicklung von Vorschlägen, die über die Dämonisierung der Gier von Spekulanten und Managern hinausgehen und die strukturellen Zwänge thematisieren, die das Fehlverhalten von Personen und Unternehmen treiben. In diesem Memorandum stellen wir – über die Analyse und Kritik der schädlichen und kontraproduktiven Politik der EU hinaus – Vorschläge für demokratische Alternativen vor.

Obleich der finanzmarktgetriebene Kapitalismus ernsthaft erschüttert und der Neoliberalismus insgesamt schwer diskreditiert ist, sind im Ergebnis dieser Entwicklung weder der eine noch der andere zusammengebrochen oder besiegt worden. Das Wesen des Neoliberalismus ist nicht die Deregulierung, sondern die Umverteilung von unten nach oben und die Privatisierung zugunsten der Reichen und Mächtigen. Ohne starke soziale Bewegungen und politischen Druck für mehr Demokratie werden diese Prozesse weiterlaufen, wenn auch möglicherweise in modifizierter Form.

## **1. Europa unter Druck: Finanzielle Kernschmelze und wirtschaftliche Rezession**

### **1.1 Die finanzielle „Kernschmelze“: Hintergrund, Perspektiven und Auswirkungen**

Die Finanzkrise 2007/2008, bei der laut IMF-Chef Dominique Strauss-Kahn nur ganz wenig gefehlt hat, einen globalen Finanzzusammenbruch auszulösen, hatte ihren Ursprung in den USA. Ihre Wurzeln lassen sich auf drei wichtige Entwicklungen zurückverfolgen: *Erstens* hatten die US-Großbanken, die seit 1933 einer strengen Regulierung unterworfen gewesen waren, seit den 1960er Jahren nach Wegen gesucht, diese Regulierung durch Innovationen zu umgehen – indem sie nämlich neue Finanzinstrumente entwickelten, die in den geltenden Gesetzen noch nicht antizipiert worden waren. Außerdem spielte die Internationalisierung ihres Geschäfts eine wichtige Rolle, insbesondere die Eröffnung von Filialen in London, wo die US-Regulierung nicht galt. *Zweitens* waren die Geldkapitaleigner seit dem Ende des Nachkriegsaufschwungs Mitte der 1970er Jahre bestrebt gewesen, jede Einbindung ihres Kapitals in eine besondere Gestalt fixierter Investitionen zu vermeiden bzw. sicherzustellen, dass es immer wieder leicht beweglich in Bereiche verlagert werden konnte, in denen es jeweils die höchste Rendite erzielen könnte. In den folgenden 30 Jahren sind dem gemäß Riesensummen zunächst nach Lateinamerika, dann später nach Asien und in andere sogenannte Schwellenländer (*emerging markets*) geflossen – um dann schnell wieder abgezogen zu werden, sobald die Renditen ins Stocken gerieten, wodurch in den betreffenden Ländern gravierende Krisen ausgelöst wurden. *Drittens* hat die US-Regierung nach der Wahl von Ronald Reagan im Jahr 1980 einen Prozess der Deregulierung in Gang gesetzt, in dem die für den Finanzsektor geltenden Restriktionen abgebaut worden sind – was dann von der Clinton-Regierung fortgesetzt wurde, die im Jahr 1999 die 1933 eingeführten Maßnahmen vollständig aufgehoben hat.

Als Ergebnis dieser Entwicklungen hat sich in den USA seit den 1980er Jahren eine neue Phase des Kapitalismus herausgebildet, die als ‚finanzmarktgetriebener Kapitalismus‘ bezeichnet wird. Die Banken und andere Finanzinstitutionen haben stark expandiert und zwischen 1980 und 2006 ist der Anteil des Finanzsektors an den Unternehmensprofiten insgesamt

von 10% auf 30% angestiegen. Gleichzeitig wurde das Wirtschaftswachstum in den USA in hohem Grade abhängig von größeren Ausweitungen des Kreditvolumens und von den damit verbundenen Spekulationsblasen, welche die Preise bestimmter Vermögenswerte nach oben trieben. In den 1990er Jahren ging die sogenannte *New Economy* deutlich mit einer Spekulationsblase an den Aktienbörsen einher. Als diese Blase dann im Jahr 2000 platzte, hat die Federal Reserve als US-Zentralbank durch eine dramatische Leitzinssenkung eine größere Finanzkrise zu vermeiden gesucht – von 6,5% zu Beginn des Jahres 2001 bis auf nur noch 1% im Jahr 2003. Daran schloss sich eine weitere gigantische Ausweitung des Kreditvolumens an. Ein besonders rasch wachsender Bereich war der von Darlehen mit Hebelwirkung [s. u.], die besonders an *private equity Fonds* [Fonds mit außerbörslichem Beteiligungskapital] vergeben wurden, um Unternehmensübernahmen zu finanzieren. Den anderen wichtigen Bereich bildete die Hypothekenvergabe, unter Einschluss der Vergabe von Hypotheken ‚zweiter Klasse‘ [*sub-prime*] an Haushalte mit niedrigen Einkommen und schlechtem Verschuldungsverlauf, was von 2004 bis 2006 etwa 15% der neu vergebenen Hypotheken ausgemacht hat. Die dadurch wachsende Größenordnung der vergebenen Hypotheken hat zu einem Aufschwung im Hausbau geführt, aber auch einen steilen Anstieg der Immobilienpreise ausgelöst, so dass die Entwicklung der Immobilienpreise zwischen 2002 und 2006 deutliche Züge einer klassischen Spekulationsblase aufwies. Diese Blase spielte gesamtwirtschaftlich eine bedeutende Rolle, weil nämlich die Haushalte angesichts stagnierender Reallöhne die steigenden Preise ihrer Häuser als Sicherheit einsetzten, um durch Kredite einen weiter wachsenden Konsum zu finanzieren – und dies in dieser Periode zum wichtigsten treibenden Faktor des Wirtschaftswachstums geworden ist.

Zwei Faktoren waren in dieser jüngsten Expansionsphase von ganz besonderer Bedeutung. Der *eine* war eine neue Form der Besicherung: Unter dem Titel der *Securitisation* [Unterlegung oder Verbriefung von Kredit- und Einlagepositionen durch Wertpapiere] bündelten die Banken eine gewisse Anzahl von Darlehen, um ein Wertpapier zu schaffen, das sie am Kapitalmarkt verkaufen konnten – wodurch sie es insbesondere vermieden, das Kreditrisiko durch vermehrtes Eigenkapital abzudecken, wie sie es hätten tun müssen, wenn diese Darlehen (und die darauf begründeten Zahlungsansprüche) in ihrem Eigentum und damit auch in ihren Büchern verblieben wären. Im Fall von Wertpapieren, denen Darlehen mit einem höheren Risiko zugrunde lagen, gingen die Investitionsbanken noch einen Schritt weiter und schufen einen neuen Typ hochkomplexer Wertpapiere (CDOs = ‚collateralised debt obligations‘ [Schuldentitel, deren Verzinsung und Wertentwicklung von einem Portfolio von Vermögenswerten abhängt]), in denen die damit verbundenen Risiken verborgen wurden und die für Investoren sehr attraktiv schienen, da sie höhere Renditen versprachen als andere Wertpapiere, die von den Rating-Agenturen ähnlich bewertet wurden.

Der *zweite* bedeutende Faktor war die Herausbildung eines neuen Bereichs des Finanzsektors, der unter den Begriff des Systems der Schattenbanken gefasst worden ist – Investitionsbanken, Zweckgesellschaften (SIVs = ‚structured investment vehicles‘ [die sich zusätzlich durch die Emission von Papieren mit einer Fristigkeit in der Regel zwischen einem und drei Jahren refinanzieren]), die von den Handelsbanken außerhalb ihrer Bilanzen eingerichtet wurden und Hedgefonds – welche sich alle in hochriskanten Operationen engagiert haben und die weitreichende Implikationen für das gesamte Finanzsystem hatten, die aber nicht der für Banken geltenden Regulierung und Aufsicht durch die Federal Reserve unterlagen. Besonders bedeutungsvoll war, dass sie sich alle der Methode bedienten, die als Hebelwirkung bekannt ist – d.h. auf dem Einsatz großer Mengen von geliehenem Kapital beruhten, wodurch im Erfolgs-

fall sehr viel höhere Profite erzielt werden konnten, im Falle eines Misserfolgs aber auch dramatisch vervielfältigte Verluste anfielen. Die große New Yorker Investitionsbank *Lehman Brothers* hat beispielsweise in ihren Geschäften für jeden eigenen Dollar 33 geliehene Dollars eingesetzt.

Dieses Muster eines finanzgetriebenen Wachstums in den USA hatte auch eine wichtige internationale Dimension. Denn seit den 1980er Jahren lag die Binnennachfrage der USA über dem Wert des Inlandsprodukts, was zu einem Zahlungsbilanzdefizit geführt hat, das durch Kapitalzuflüsse aus der übrigen Welt finanziert worden ist. Das wurde in den jüngst vergangenen Jahren durch zwei größere internationale Finanzkreisläufe ermöglicht, von denen *der eine* die USA mit Asien verbindet: ihm liegt als Triebkraft das Handelsbilanzdefizit der USA und der dem entsprechende Handelsbilanzüberschuss von China, Japan und anderen asiatischen Exporteuren im Bereich des herstellenden Gewerbes zugrunde, der wiederum in Investitionen in US-Vermögenswerte angelegt worden ist, insbesondere in sicheren Regierungsschuldpapieren (*government bonds*). Der andere wichtige Kreislauf besteht zwischen den USA und Europa: Dieser Kreislauf beruht auf Kapitalbewegungen, die auf kleine Veränderungen in den Renditeerwartungen reagierten. Dabei ist zu beachten, dass die mit Abstand größten Kapitalströme in der Welt zwischen den USA und Europa stattfinden. Auch wenn der Nettozufluss an Kapital aus Europa in die USA kleiner ist als der aus Asien, ergibt sich dieser Nettobetrag aus sehr großen Kapitalflüssen in beiden Richtungen. Das hat zu einer sehr weitreichenden Verflechtung der Banken und anderen Finanzinstitutionen in Europa mit dem US-Finanzsystem geführt – eine Entwicklung die in den 1980er Jahren eingesetzt, in den 1990er Jahren die meisten Länder der heutigen Eurozone ergriffen und sich seit der Jahrhundertwende stark beschleunigt hat. Auf diese Weise haben die europäischen Banken dann auch erhebliche Bestände an riskanten US-Papieren aufgebaut.

Damit waren die USA in der Lage, ihr Muster eines konsumgetriebenen Wachstums aufrechtzuerhalten und ein übermäßig ausgeweitetes Finanzsystem zu unterhalten – so lange wie die Immobilienpreise weiter stiegen. Als dann aber die Immobilienblase platzte und 2007 die Immobilienpreise fielen, begann auch der Wert der auf Immobilien beruhenden Papiere zu sinken. Die anschließende Krise hat sich grob in vier Stadien entfaltet:

In der im August 2007 ausgebrochenen Krise brach das wechselseitige Vertrauen zwischen den Banken zusammen, als Ergebnis der Unsicherheit darüber, inwiefern die anderen Banken unter Verlusten aufgrund von Einbrüchen bei den durch Hypotheken gedeckten Wertpapieren leiden würden. Daher trocknete in den USA, in der Eurozone und in Großbritannien der Geldmarkt aus und die Zentralbanken reagierten darauf, indem sie große Mengen an Liquidität in die Märkte pumpen – im Falle der USA durch eine Senkung der Zinssätze. Geradezu über Nacht wurden die Zinssätze abgesenkt, wenn auch die Zinsen für ein- und dreimonatige Darlehen ungewöhnlich hoch blieben.

Die Krise vertiefte sich im Dezember 2007 weiter, als nämlich die Banken damit begannen, Einzelheiten über ihre Verluste im dritten Quartal zu veröffentlichen. Als die Zinsraten auf dem Geldmarkt wieder schnell und steil anstiegen, organisierten die wichtigsten Zentralbanken abgestimmte Interventionen, die im Kern darin bestanden, große Mengen an Liquidität in die Märkte zu injizieren – wobei die europäischen Zentralbanken auch Dollars verliehen, die ihnen die US-amerikanische *Fed* in einem individuell vereinbarten Tauschgeschäft (*swap*) zur Verfügung gestellt hatte.

Im März 2008 kam es zu einer dritten Vertiefung der Krise. Der Marktwert der mit Hypotheken unterlegten Papiere war geradezu abgestürzt – in vielen Fällen gab es einfach keinen Käufermarkt mehr für derartige Papiere – und die Investitionsbanken waren dazu gezwungen, den Wert dieser Vermögensbestände in ihren Büchern entsprechend niedriger anzusetzen. Inmitten dieser Abschreibungen kollabierte dann auch noch mit *Bear Stearns* eine der größeren New Yorker Investitionsbanken und die *Federal Reserve* sah sich dazu veranlasst, deren Rettung durch *J.P. Morgan* zu orchestrieren, indem sie diesem Unternehmen ein Darlehen von 29 Milliarden USD zur Verfügung stellte. In den darauf folgenden Monaten haben viele US-Banken frisches Kapital aufgenommen, oft indem sie sich an Investoren wandten, die sie wahrscheinlich in der Vergangenheit gar nicht erst in Betracht gezogen hätten, einschließlich staatlicher Fonds aus dem Nahen Osten oder aus China. Im Sommer warfen dann schon zumindest einige Kommentatoren die Frage auf, ob jetzt nicht schon das Schlimmste vorbei sei.

Im September folgte schließlich die vierte Vertiefung der Krise. Zu Beginn des Monats brachte das US-Finanzministerium 200 Milliarden USD auf, um die beiden halboffiziellen Hypothekengiganten *Fannie Mae* and *Freddie Mac* zu retten. Das entscheidende Ereignis war dann allerdings der Bankrott der New Yorker Investmentbank *Lehman Brothers* am 15. September. Die Entscheidung der zuständigen Stellen der US-Regierung, diesen Bankrott überhaupt zuzulassen war ein folgenschwerer politischer Fehler – der dann in den USA wie in Europa eine ganze Reihe von Kettenreaktionen auslöste, die zu einer dramatischen Vertiefung der Krise führten. *Erstens* brachen reihenweise Finanzinstitutionen zusammen, welche direkt oder indirekt mit *Lehman Brothers* verbunden waren. In den USA schloss das die sehr große Versicherungsgesellschaft *AIG* mit ein, sowie die *Washington Mutual*, eine Sparkasse (*savings bank*), mit dem größten Bankenzusammenbruch der US-Geschichte, und die *Wachovia*, eine der größten Handelsbanken des Landes. In Europa waren betroffen: *Bradford & Bingley*, eine britische Hypothekenbank, *Fortis*, eine belgisch-holländische Bank, *Hypo Real Estate*, eine große deutsche Hypothekenbank und virtuell auch noch das gesamte Bankensystem Islands. *Zweitens* trocknete der Geldmarkt fast vollständig ein und selbst die Zinssätze für Über-Nacht-Kredite erreichten ein geradezu prohibitives Niveau – während die Banken effektiv ganz damit aufhörten, einander noch Kredit einzuräumen. Das führte wiederum dazu, dass auch die Kreditvergabe an Unternehmen und an Haushalte so scharfen Restriktionen unterworfen wurden, dass es in den USA und in Europa selbst für die allerstärksten Unternehmen praktisch unmöglich wurde, noch Kredit zu erhalten, um sich Arbeitskapital zu verschaffen. *Drittens* griff die Krise auch auf die Börsen über, so dass die Aktienkurse in den USA, in Europa und auf den wichtigeren asiatischen Märkten in der zweiten Oktoberwoche um etwa 20% gefallen sind.

Die Regierung der USA reagierte gleich zu Anfang auf diese Kette von Bankrotten, indem sie ein Programm in der Größenordnung von 700 Milliarden USD ankündigte – *Troubled Assets Relief Programme (TARP)* – das schlecht gewordene Wertpapiere aufkaufen sollte. Das wurde aber von einigen Wirtschaftswissenschaftlern heftig kritisiert. Nachdem das Programm anfänglich von republikanischen Kongressabgeordneten abgelehnt worden war, wurde es erst verabschiedet, nachdem noch 149 Milliarden USD an zusätzlichen Steuersenkungen und für Lieblingsprojekte der Abgeordneten draufgelegt worden waren – und auch danach gelang es ihm keineswegs, die sich entwickelnde Pleitewelle einzudämmen. Auch eine koordinierte Senkung der Zinssätze um einen halben Prozentpunkt durch alle wichtigen Banken reichte nicht mehr aus, um den Zusammenbruch der Börsenkurse aufzuhalten. Schließlich haben sich dann am Freitag, dem 10. Oktober, die Finanzminister der G7 in Washington bei dem jährli-



chen Treffen von IWF und Weltbank getroffen und einen Fünfpunkteplan veröffentlicht, der – so schwach er auch im Einzelnen ausgefallen war – sie doch immerhin zu einem koordinierten Handeln verpflichtete, um die Banken mit Kapital zu versorgen und Garantien für den Interbankenverkehr zu geben, und also den ernsthaften Versuch zu machen, die Geldmärkte zu reaktivieren. Damit folgten sie in den Grundlinien den Maßnahmen, welche die britische Regierung nach einem spektakulären Politikwechsel bereits einige Tage zuvor ergriffen hatte. Während des folgenden Wochenendes verständigten sich dann die Staats- und Regierungschefs der Eurozone auf einem Pariser Treffen auf einen detaillierteren Plan, und die US-Behörden gaben bekannt, dass sie einen Teil der für das TARP vorgesehenen 700 Milliarden USD für Kapitalzuschüsse an Banken einsetzen würden.

Als dann am Montag den 13. Oktober die Finanzmärkte zu ersten Mal, seitdem *Lehman Brothers* zusammengebrochen war, wieder öffneten, war die Schwungkraft der Abwärtsbewegung gebrochen. Aber das neo-liberale Finanzmodell lag in Trümmern und die Spirale eines Finanzkollapses hatte nur dadurch unterbrochen werden können, dass in den USA wie in Europa wichtige Teile des Bankensystems verstaatlicht worden waren.

**Tabelle 1.1: Zentrale politische Maßnahmen, die im Oktober 2008 angekündigt wurden**

	Ankauf schlechter Wertpapiere	Rekapitalisierung von Banken	Garantien für neue Bankdarlehen
Großbritannien		£50Mrd.	£250Mrd. (gegen Gebühren)
Deutschland	€10Mrd.	€70Mrd.	€400Mrd. (€20Mrd. für Verluste)
Frankreich		€40Mrd.	€320Mrd.
Spanien	€30-50Mrd.		€100Mrd.
Österreich		€15Mrd.	€85Mrd.
Niederlande		€20Mrd.	€200Mrd.
Schweiz	\$60Mrd.	€3,9Mrd.	
USA	\$700Mrd.	\$250Mrd.*	\$1.500 Mrd.

\* finanziert aus den 700Mrd. für den Ankauf schlechter Wertpapiere.

### **Kasten 1: Die Rolle der begrenzten Unternehmenshaftung in der aktuellen Finanzkrise**

Noch über die Analyse ihrer unmittelbaren Auslöser und des tatsächlichen Verlaufs der Ereignisse lässt die gegenwärtige Finanzkrise ein wichtiges Strukturproblem deutlich hervortreten: Kein ökonomisches System kann auf lange Sicht überleben, wenn es Gewinne privatisiert und Verluste sozialisiert. Während die ökonomischen und sozialen Auswirkungen des Zusammenbruchs des angelsächsisch inspirierten ‘Geldmanagerkapitalismus’ noch längst nicht klar sind, hat die Antwort der Regierungen, angeführt von Henry Paulson in den USA und Gordon Brown in Großbritannien bisher darin bestanden, eine unbegrenzte Haftung für das Versagen der Geld- und Kapitalmärkte bei einer angemessenen Risikobewertung zu übernehmen. Nach dem gegenwärtigen Stand scheinen die Regierungen weit weniger eifrig dabei zu sein, diese Bedingungen auch auf die unfreiwilligen Opfer dieses Marktversagens auszuweiten.

Dass die Finanzmärkte derart spektakulär dabei versagt haben, die Risiken richtig zu beurteilen, ist nun aber kein bloßer Zufall, der von einem ‘irrationalen Übermut’ (*irrational exuberance*) oder einer plötzlich epidemischen ‘Manie’ herrühren würde. Vielmehr ist die Rechtsform der vorherrschenden ‘Spieler’ auf diesen Märkten – der großen Unternehmensgesellschaften – geradezu daraufhin angelegt, aktiv ein derartig unverantwortliches Verhalten zu befördern: Indem sie eine beschränkte Haftung mit einer vollständigen Beherrschung des Unternehmens kombinieren – in Gestalt der Rechtsfiguren der beschränkten Haftung der Anteilseigner und der ‘separaten Rechtspersönlichkeit des Unternehmens’.

Historisch hat sich die Rechtsfigur der beschränkten Haftung von Anteilseignern als Antwort auf Forderungen von Interessengruppen entwickelt, die im 19. Jahrhundert für die Interessen eines immer reicher werdenden Mittelstandes eintrat, der den Wunsch hatte, seinen wachsenden finanziellen Reichtum zu investieren, ohne deswegen Unternehmer werden zu müssen. Haftungsbeschränkung bedeutete hier zugleich Einschränkungen des Herrschaftsanspruchs über die Unternehmen. Dieser blieb in den Händen von Eigentümer-Unternehmern, welche die sich herausbildenden Finanzinteressen der ‚Rentiers‘ durchaus als eine wertvolle Quelle für die Unternehmensfinanzierung begrüßten, die aber die Herrschaft über ihre Unternehmen behielten, indem sie Risiken auf sich nahmen und für die Konsequenzen ihrer Entscheidungen uneingeschränkt hafteten. Heute dagegen bedeutet die beschränkte Unternehmenshaftung nur noch, dass sich der Unternehmensvorstand gegenüber den Anteilseignern als Eigentümern verantworten muss. Mit der Einführung der Rechtsfigur der ‚separaten Rechtspersönlichkeit des Unternehmens‘ wurde das Risiko nämlich von den Anteilseignern auf die Gläubiger verlagert: Die Anteilseigner hafteten nur gegenüber dem Unternehmen (als einer jetzt von ihnen getrennten rechtlichen Einheit) und die Gläubiger mussten ihre Forderungen an dieses Unternehmen als Rechtssubjekt richten. Anschließend wurde diese Logik auch noch auf das Verhältnis von Muttergesellschaften zu den von ihnen abhängigen Unternehmen ausgedehnt: Eine Muttergesellschaft trägt keine Verantwortung für die Entscheidungen ihrer Tochtergesellschaften (und für die damit eingegangenen Risiken) – selbst dann nicht, wenn die Muttergesellschaft diese Tochtergesellschaft vollständig beherrscht und etwa auch ihre Vorstandsmitglieder dieselben sind wie die der Tochtergesellschaft.

Diese Kombination von beschränkter Haftung und uneingeschränkter Herrschaft bzw. vollen Eigentümerrechten für Anteilseigner stellt eine merkwürdige und willkürliche Ausnahme von einem Grundprinzip des demokratischen Kapitalismus dar, die extra für eine einflussreiche Interessengruppe (die reiche Mittelschicht) geschaffen worden ist. Dieses Grundprinzip ist der Gedanke, dass Rechte immer mit Pflichten verbunden sind, und dass vor dem Gesetz alle gleich sind. Nach der gegenwärtigen Rechtslage ist jeder Bürger gesetzlich dazu verpflichtet, sich versichern zu lassen, um auf öffentlichen Straßen Auto fahren zu dürfen. Die Anteilseigner großer Unternehmensgesellschaften können dagegen bei weitem größere Risiken eingehen und unterliegen dabei nur in ganz beschränktem Ausmaß einer rechtlichen Verpflichtung, die Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen. Wichtiger ist es vielleicht noch, festzuhalten, dass diese Kaperung eines ganzen Systems – nämlich der Marktwirtschaft – durch eine kleine Interessengruppe das Kernproblem der gegenwärtigen Krise bildet. Welche Übertreibungen auch immer bei der Deregulierung vorgekommen sind – sie hätten sich weniger unheilvoll ausgewirkt, wenn im Unternehmensrecht Mechanismen umgesetzt worden wären, durch die Eigentümerposition und Unternehmensbeherrschung mit den entsprechenden Verantwortlichkeiten verknüpft worden wären. Dies gilt nicht nur für den Finanzsektor, sondern auch für den sogenannten ‚realwirtschaftlichen‘ Sektor der schon bald von den Auswirkungen der Krise seines finanziellen Gegenstücks getroffen werden wird.

Die Antwort auf das darin liegende schwierige Problem liegt nun nicht etwa darin, eine unbegrenzte Haftung für Anteilseigner einzuführen. Das wird nur die Finanzierung von Investitionen noch schwieriger machen, als sie bereits ist. Es gibt grundsätzlich nichts, was dagegen spricht, dass reiche Rentiers aus der Mittelschicht in die Wirtschaft investieren. Erforderlich ist also die Herstellung einer fairen Gewichtung zwischen dem Eingehen von Risiken und Eigentumsrechten. Wenn das Risiko sozialisiert werden soll, dann sollte dies auch für die Unternehmensherrschaft und für die Gewinne gelten, die damit einher gehen.

## 1.2 Rezession im Anmarsch – Die gesamtwirtschaftliche Lage

Das Jahr 2008 ist das Jahr der mehrfach nach unten korrigierten Wachstumsvorhersagen für die Weltwirtschaft und insbesondere für die entwickelten Länder. Im November 2008 prognostiziert der IWF für das Jahr 2009, dass die entwickelten Länder insgesamt den ersten Rückgang des Sozialproduktes seit dem zweiten Weltkrieg erleben werden.<sup>1</sup> Die größten Einbrüche werden im kommenden Jahr für Großbritannien (-1,3%), Deutschland (-0,7%) und Spanien (-0,7%) antizipiert (vgl. Tabelle 1.2); und es wird gewarnt, das Risiko, dass die tatsächlichen Entwicklungen sogar noch schlechter sein werden, sei höher als die Chance eines besseren Ergebnisses. Die Europäische Kommission, die in ihren Wirtschaftsprognosen im Herbst 2007 für das Jahr 2008 noch ein solides Wachstum von 2,4% in der EU (im Euroraum 2,2%) und für das Jahr 2009 2,4% (2,1%) angekündigt hatte, musste ihre Prognosen ebenfalls deutlich nach unten korrigieren. Nun erwartet sie ein Wachstum von lediglich 1,4% (1,2%) für das Jahr 2008 und von 0,2% (0,1%) für das Jahr 2009. Aber auch diese Angaben sind – ähnlich wie jene, die im Oktober 2008 vom IWF veröffentlicht wurden – bereits veraltet. Die Rezession ist bereits da, sie wird sich im Jahr 2009 intensivieren und es ist unklar, wann sie zu Ende sein wird.

**Tabelle 1.2: Jährliches BIP-Wachstum: EU27, Euroraum und einzelne Länder (%)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2008/IMF	2009/ IMF
<b>EU27</b>	2,5	2,0	3,1	2,9	1,4	0,2	1,2	-0,2
<b>Euroraum</b>	2,2	1,7	2,9	2,7	1,2	0,1	1,2	-0,5
<b>Deutschland</b>	1,2	0,8	3,0	2,5	1,7	0,0	1,7	-0,8
<b>Frankreich</b>	2,5	1,9	2,2	2,2	0,9	0,0	0,8	-0,5
<b>Italien</b>	1,5	0,6	1,8	1,5	0,0	0,0	-0,2	-0,6
<b>Spanien</b>	3,3	3,6	3,9	3,7	1,3	-0,2	1,4	-0,7
<b>Schweden</b>	4,1	3,3	4,1	2,7	1,4	0,0	1,2	1,4
<b>Großbritannien</b>	2,8	2,1	2,8	3,0	0,9	-1,0	0,8	-1,3
<b>Polen</b>	5,3	3,6	6,2	6,6	5,4	3,8	5,2	3,8
<b>Ungarn</b>	4,8	4,0	4,1	1,1	1,7	0,7	1,9	2,3

Quellen: EC Economic Forecasts, Autumn 2008, Statistical Annex, Tabelle 1; IMF World Economic Outlook, Update November 2008, S. 5; IMF, World Economic Outlook, Okt. 2008 (für Schweden, Ungarn und Polen).

Dem Abschwung der wirtschaftlichen Aktivität in der EU liegen verschiedene Ursachen auf globaler und europäischer Ebene zugrunde. Auf globaler Ebene führt die Finanzkrise dazu, dass Kredite schwieriger zu bekommen und die Kosten der Kreditaufnahme merklich angestiegen sind. Dies hat sowohl die Unternehmen als auch die Haushalte schwer belastet. Die Auswirkungen waren aufgrund des hohen Niveaus der Kreditaufnahme, insbesondere der privaten Haushalte, besonders ausgeprägt. In der erweiterten EU27 lag die Gesamtverschuldung im Jahr 2003 bei 126% des BIP, und dieser Wert stieg auf 157% im Jahr 2007 an (von 113% auf 136% im Euroraum), während die Verschuldung der privaten Haushalte im gleichen Zeitraum von 89% des BIP auf 112% angestiegen ist (von 71% auf 86% im Euroraum).<sup>2</sup>

Wenngleich die EU27 keine Immobilienkrise in dem Umfang und der Intensität erfahren hat, wie die USA, wird erwartet, dass der Abschwung bei den Wohnimmobilien in einigen Ländern – Irland, Spanien und Großbritannien –, die einem Immobilienboom ausgesetzt waren, kurzfristig bedeutende Auswirkungen haben wird. Die Tatsache, dass Hypotheken mit variab-

<sup>1</sup> Vgl. IMF, *World Economic Outlook Update*, Washington D.C., 6. November 2008, S. 1 (www.imf.org).

<sup>2</sup> Vgl. ECB, *Banking Structures Report*, 2008, Tabellen 4, 6 und 14.

len Zinssätzen, die an die kurzfristigen Zinssätze gekoppelt sind, in diesen drei Ländern besonders häufig vorliegen, wird den finanziellen Druck, mit dem die Haushalte konfrontiert sein werden, noch verstärken.

Die nahezu Verdopplung der Erdölpreise und der massive Anstieg der Rohstoffpreise waren ein weiterer Schock für die EU-Wirtschaft.<sup>3</sup> Dies hat dazu geführt, dass die Auswirkungen der sinkenden Nachfrage, die aus der Verlangsamung der wirtschaftlichen Aktivität insbesondere in den USA, dem Herkunftsland der Finanzunruhen, resultiert, am stärksten bei europäischen Gütern und Dienstleistungen zu spüren sind. Darüber hinaus haben die europäischen Exporte durch die Wechselkursentwicklungen einen weiteren Schock erlitten. Zwischen Anfang des Jahres 2007 und Juli 2008 hat der Euro gegenüber den bedeutenden Handelspartnern im Schnitt um ca. 14% an Wert gewonnen, und dies geschah noch zusätzlich zu der langwierigen Aufwertung der vorangegangenen fünf Jahre. Wie eine Vielzahl an Kommentatoren betont hat, ist es zu dieser Situation gekommen, weil die EZB, die Währungsbehörde des Euroraums, dies zugelassen hat.<sup>4</sup> In anderen Worten, die EZB hat im Hinblick auf die Entwicklungen auf dem Devisenmarkt eine großmütige Nachlässigkeit an den Tag gelegt. Diese Grundhaltung ist zum Teil für die Verlangsamung der wirtschaftlichen Aktivität insbesondere im Euroraum verantwortlich. Die Abwertung des Euro gegenüber dem Dollar im zweiten Halbjahr 2008 kam zu spät, um dem makroökonomischen Abschwung etwas entgegenzustellen.

Die Hauptursachen für die Rezession, die nun in Europa begonnen hat, sind aber nicht externe Schocks, sondern hausgemacht: Die Fixierung der EZB auf das Ziel der Preisstabilität hat sie zum Anheben der zentralen Zinssätze von 3,5% im Jahr 2006 auf 3,75% im Jahr 2007 und auf ein sehr schädliches Niveau von 4,25% im Juli 2008 veranlasst. Erst als das Finanzsystem am Rande des Kollapses stand, hat die EZB schließlich angefangen, die Zinssätze auf 3,75% im Oktober und auf 3,25% im November zu senken. Dieser Schritt wurde viel zu spät gemacht und reicht keinesfalls aus, da die Zinssätze im Euroraum noch immer sehr viel höher sind als in den USA. Diese Politik beruht auf der Überempfindlichkeit der EZB gegenüber einem Anstieg der Inflation, obgleich die Inflation seit Mitte der 2000er Jahre nah an dem ‚unantastbarem‘ Niveau von 2% geblieben ist. Tatsächlich ist das Risiko einer Deflation in der bevorstehenden Phase sehr viel höher als das einer Inflation.

Die praktische Relevanz, die aus dem gefährlich beschränkten Rollenverständnis der EZB resultiert, bestand im Wesentlichen darin, dass sie die Bedingungen, unter denen die EU Wirtschaft in den Jahren 2007 und 2008 operierte, noch verschlechtert hat. Eine ähnlich destruktive Herangehensweise haben die EU Regierungen im Zuge ihrer Fiskalpolitik an den Tag gelegt, indem sie – im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts agierend – die öffentlichen Defizite in der EU27 von 1,4% des BIP im Jahr 2006 auf 0,9% im Jahr 2007 herunter fuhren. Auch die Verschuldung der öffentlichen Haushalte der EU27 sank von 61,3% des BIP im Jahr 2006 auf 58,7% im Jahr 2007 (von 68,5% auf 66,4% im Euroraum). Tabelle 1.3 gibt für die EU27 die jährlichen Veränderungen des BIP und seiner Wachstumskomponenten wider. Es ist zu erkennen, dass die Exporte den wesentlichen Motor darstellen, gefolgt von Anlageinvestitionen, die dem typischen Muster eines Wirtschaftszyklusses folgen: steiler Anstieg während des Aufschwungs und steiler Absturz im Abschwung. Die größte Komponente, der pri-

---

<sup>3</sup> Zwischen 2004 und 2008 stiegen die Ölpreise um 217% für die Marke Brent und die Rohstoffpreise um 122%. Vgl. Henri Sterdyniak, 'The economic and social state of the Union', Papier für die Jahreskonferenz 2008 der EuroMemorandum-Gruppe.

<sup>4</sup> Vgl. Paul de Grauwe, 'The twin shocks hitting the eurozone', *CEPS Commentary*, 16 September 2008.

vate Konsum (der sich auf mehr als die Hälfte des BIP beläuft), stagniert allerdings nahezu. Der leicht erhöhte Staatskonsum bleibt zu gering, um der allgemeinen makroökonomischen Verlangsamung entgegenzuwirken. Insgesamt stellen die übermäßige Abhängigkeit vom Außenhandel und der schwache Binnenkonsum, sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor, die wesentlichen Gebrechen dar, unter denen die europäische Wirtschaft leidet und die sich für die weitere Entwicklung der aktuell bereits eingetretenen Rezession als verhängnisvoll erweisen werden.

**Tabelle 1.3: Das Wachstum des BIP und seiner Komponenten, (jährliche Veränderungen in %)**

	2005	2006	2007	2008	2009
BIP	2,0	3,1	2,9	1,4	0,2
Privater Konsum	2,0	2,3	2,2	1,0	0,2
Staatskonsum	1,6	2,9	2,1	1,8	1,3
Anlageinvestitionen	3,6	6,1	5,4	1,2	-1,9
Exporte	5,9	9,2	5,0	3,4	1,5

Quelle: EC European Economy, Economic Forecasts, Autumn 2008, S. 36.

Die EU Wirtschaft bewegt sich weiter in die Rezession hinein. Eine Rezession liegt, rein technisch, bei zwei aufeinanderfolgenden Quartalen mit negativem Wachstum vor. Dieser Punkt ist in Deutschland bereits erreicht worden, da das BIP im zweiten Quartal um -0,5% und im dritten Quartal 2008 um -0,2 geschrumpft ist. Auch in Spanien ist dies der Fall, denn im dritten Quartal ist das BIP um -0,1% zurückgegangen und es wird erwartet, dass es Ende 2008 um weitere -0,3% schrumpfen wird. In den Prognosen wurde angedeutet, dass sich Frankreich und Italien wahrscheinlich ebenfalls in einer Rezession wieder finden werden. Die sozialen Auswirkungen der Rezession werden düster sein. Die Arbeitslosigkeit wird ansteigen, in einigen Ländern ist dies bereits der Fall. In Frankreich ist die Anzahl der Arbeitslosen im August 2008 zum Beispiel um 40.000 angestiegen – das ist der stärkste Anstieg der letzten 15 Jahre.<sup>5</sup> In Großbritannien hat es ebenfalls den größten monatlichen Sprung der Arbeitslosigkeit nach oben seit mehr als 17 Jahren gegeben.<sup>6</sup> Auch in Italien ist die Arbeitslosenquote von 6,6% im ersten Quartal 2008 auf 6,8% im zweiten Quartal hochgeklettert. Tabelle 1.4 zeigt die Arbeitslosenquote in der EU27, dem Euroraum und in einzelnen Mitgliedstaaten. Dabei ist festzustellen, dass der zu erwartende Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Angaben für das Jahr 2007 aufgrund der zeitlichen Verzögerung, mit der die Entwicklungen in der Wirtschaft die Beschäftigung beeinflussen, noch nicht deutlich erkennbar ist.

**Tabelle 1.4: Arbeitslosenquote in % der Erwerbstätigen**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>EU27</b>	9,0	8,9	8,2	7,1	7,0	7,8
<b>Euroraum</b>	9,0	9,0	8,3	7,5	7,6	8,4
<b>Deutschland</b>	9,7	10,7	9,8	8,4	7,3	7,5
<b>Frankreich</b>	9,5	9,2	9,2	8,3	8,0	9,0
<b>Italien</b>	8,0	7,7	6,8	6,1	6,8	7,1
<b>Spanien</b>	10,6	9,2	8,5	8,3	10,8	13,8
<b>Schweden</b>	6,3	7,4	7,0	6,1	6,1	6,8
<b>Großbritannien</b>	4,7	4,8	5,4	5,3	5,7	7,1
<b>Polen</b>	19,0	17,8	13,9	9,6	7,3	7,3
<b>Ungarn</b>	6,1	7,2	7,5	7,4	8,1	8,6

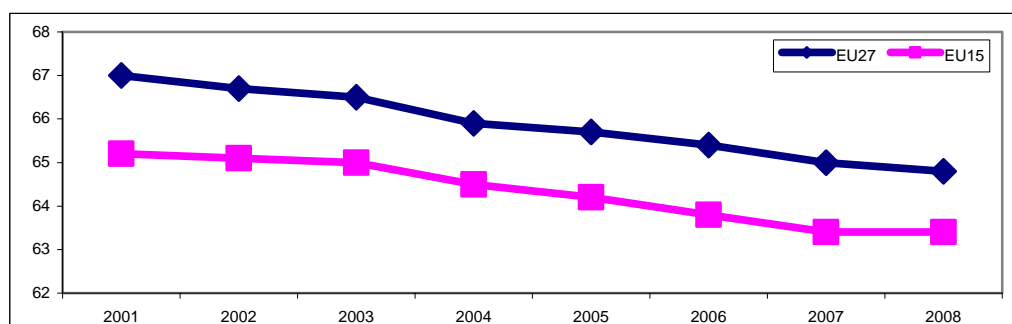
Quelle: EC Statistical Annex of European Economy, Economic forecasts, Herbst 2008, Tabelle 23.

<sup>5</sup> Vgl. *Financial Times*, 2. Oktober 2008.

<sup>6</sup> *Financial Times*, 16. Oktober 2008.

Es wird gemeinhin akzeptiert, dass die Reaktion der Löhne insgesamt – infolge von Struktur-reformen und verbesserter politischer Rahmenbedingungen – gedämpft geblieben ist.<sup>7</sup> Darüber hinaus wird auch erwartet, dass die schnell abkühlende Gesamtaktivität und die steigende Furcht vor Arbeitsplatzverlust die Lohnentwicklung im kommenden Jahr in Schranken halten werden.<sup>8</sup> In anderen Worten wird vom Faktor Arbeit wieder einmal erwartet, dass er für die Exzesse des Kapitals aufkommt! Wie in der Abbildung unten gezeigt wird, ist der Anteil der Löhne und Gehälter am BIP sowohl in der EU27 als auch im Euroraum kontinuierlich gefallen, was die Ungleichheit ansteigen lässt, die Binnennachfrage schwächt – da die Löhne und Gehälter für die breite Mehrheit der Europäerinnen und Europäer die Haupteinkommensquelle darstellt – und dem sozialen Zusammenhalt schadet. Dies ist sowohl in wirtschaftlicher als auch in sozialer Hinsicht ein beunruhigendes Phänomen. Sogar die Europäische Kommission gibt zu, dass dies ‘Probleme der Verteilung’ aufwirft,<sup>9</sup> wohingegen wir argumentieren, dass damit noch sehr viel umfassendere Fragen im Hinblick auf die demokratische Legitimität der Wirtschaftspolitik der EU verbunden sind.

**Abbildung 1.1: Bereinigte Lohnquote in der EU27 und im Euroraum (% BIP)**



Quelle: EC Statistical Annex of European Economy, Frühling 2008.

### Die Auswirkungen der Finanzkrise in Mittel- und Osteuropa

Die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) sind der Finanzkrise besonders stark und der Rezession in der EU noch viel stärker ausgesetzt. Mit der Ausnahme von Polen sind die MOEL sehr kleine Volkswirtschaften mit einer Exportnachfrage von mehr als 50% des BIP, wobei sich die Exporte vor allem auf die EU15 konzentrieren. Das hohe Ausmaß der äußeren Verletzlichkeit der MOEL ist ein Nebeneffekt einer dem Washington Consensus folgenden Transformation, der Abhängigkeit von ausländischen Direktinvestitionen und der zu schnellen Angleichung an den durchschnittlichen Lebensstandard in der EU. Das Ergebnis der zügigen Privatisierung und der Liberalisierung der Importe in den frühen 1990' er Jahren war die Zerstörung der Industrie (in den baltischen Staaten) oder der Verkauf der produktivsten Anlagen (in Visegrad countries) an ausländische multinationale Unternehmen. Ausländische Banken eigneten sich den Bankensektor und andere Finanzinstitutionen an. Ein strukturelles Leistungsbilanzdefizit, das durch ein Handelsdefizit verursacht wurde (wegen der anfänglichen Zerstörung der Produktionszweige) wurde mehr und mehr durch ein Defizit auf der Einkommenseite (Abfluss der Gewinne) angeheizt, das im Jahr 2005 das gesamte Leistungsbilanz-

<sup>7</sup> Vgl. IMF, *Economic Outlook*, Oktober 2008, S. 53.

<sup>8</sup> Ibid, S. 53.

<sup>9</sup> *Quarterly Report on the Euro Area*, Vol. 7, No. 3, 2008, S. 42.

defizit der MOEL übertraf. Hohe Wachstumsraten, die eher auf ausländische und weniger auf inländische Ersparnisse zurückgehen, führten zu einer negativen Auslandsposition, die größer ist als das BIP der MOEL.

**Tabelle 1.5: Die Position der MOEL zu Beginn der Krise**

	Pro-Kopf-BIP/ Pro-Kopf-BIP- EU27 Durch- schnitt 2007	Aus- fuhr/ BIP 2007	Anteil auslän- discher Ban- ken an allen Bankaktiva	Eigenkapi- talrendite der Banken 2007	Kredite/ Einla- gen Juli 2008	Leistungs- bilanz/BIP 2007	Nettoaus- landsposi- tion/BIP August 08
Tsch.Rep.	81,3	0,69	83	25	0,77	-3,3	-36,6
Estland	70,6	0,51	99	29	1,62	-17,3	-75,0
Lettland	58,0	0,30	63	26	2,90	-22,9	-79,6
Litauen	61,0	0,44	92	29	1,53	-13,7	-49,9
Ungarn	63,5	0,68	83	20	1,32	-4,4	-109,9
Polen	53,8	0,32	70	23	1,15	-3,7	-45,9
Slov. Rep.	68,6	0,76	97	19	0,86	-5,7	-49,7
Slovenien	90,9	0,59	36	19	1,60	-4,9	-21,9
Bulgarien	38,1	0,40	80	24	1,29	-21,5	-113,3
Rumänien	40,6	0,24	88	26	1,27	-14,1	-45,8

Quelle: Eurostat, ECB Statistical data warehouse, CEE – still the right bet, UniCredit Group, New Europe Research Network, Juli 2008; IMF Regional Office for CE and Baltics.

Die globale Finanzkrise, und insbesondere die Reduzierung des Kreditvolumens, trifft die MOEL mit ihrem hohen Bedarf an externer Finanzierung besonders hart. Ausländische Banken, die besonders stark im Bankenwesen der MOEL involviert sind und die bis zum Jahr 2008 Eigenkapitalrenditen genossen haben, die doppelt so hoch waren wie jene in ihren Heimatländern,<sup>10</sup> fingen an, über ihre Risikopositionen zu sprechen (beispielsweise waren Ende 2007 42% der Anlagen des österreichischen Bankensektors in den MOEL angelegt). Wenn Banken ihr Kapital sanieren, verkürzen sie die Bilanzen eher in den MOEL als zuhause.

Die jüngsten Maßnahmen, die in den Ländern des Euroraums ergriffen wurden (Bereitstellung von Liquidität, Absicherung der Einlagen, staatliche Garantien, Sanierung von Banken, die in Schwierigkeiten geraten sind, und die flexible Handhabung der Rechnungslegung) verursachten Nachteile für die MOEL mit schwacher fiskalischer Bonität. Die EZB-Schritte zur Förderung der Liquidität übernahmen die alloкатive Rolle des Interbankenmarktes und führten zu einer Austrocknung der Interbanken-Liquidität am Devisenmarkt. Ein erhöhtes Risiko auf dem Devisenmarkt verursacht bei den Banken der MOEL Probleme beim Management der Positionen am Devisenmarkt, während die Darlehenssicherheiten, die von Ländern außerhalb des Euroraums ausgestellt wurden, ebenfalls von Wechselkursrisiken betroffen sind.

Was können die Zentralbanken und Regierungen der MOEL eigentlich tun, wenn ihr gesamtes Bankensystem in ausländischer Hand ist? Sie können die Banken nicht durch eine Verstaatlichung sanieren. Sie können keine Einlagen absichern oder staatliche Garantien für ausländische Banken ausstellen und, falls sie dies täten, wären sie dem Wechselkursrisiko ausgesetzt. Aber vor allem können sie nicht die Kredite bereitstellen, die nötig sind, um einen weiteren Abschwung der wirtschaftlichen Aktivitäten zu verhindern. Kurzfristig sind die MOEL daher mit zwei Problemen konfrontiert: Wie können sie die externe Finanzierung sicherstellen und mit dem Abschwung in der Realwirtschaft fertig werden. Und wie können sie die Nachhaltigkeit ihrer Auslandsposition langfristig sicherstellen. In der Tat sind neben Ungarn auch

<sup>10</sup> In 2007, the average share of profits of five major players (Erste Group, Unicredit, Raiffeisen, KBC, Intensa Sanpaolo) in CEE amounted to 30.5% of profits while asset share was 22.5%.

die drei baltischen Staaten und Bulgarien praktisch bankrott; sie verfügen nicht über Produkte, die sie exportieren können, um mit den Überschüssen ihre Schulden zurückzuzahlen. Für andere MOEL wird die Finanzkrise weniger durch direkte Effekte, sondern durch indirekte Auswirkungen spürbar werden, die aus dem Rückgang der Exportnachfrage, die insbesondere mit der Automobilindustrie zusammenhängt, resultieren.

### 1.3 Polarisierung und Prekarisierung; Armut und Reichtum: Die soziale Lage

In den vergangenen Jahren haben die hohe Arbeitslosigkeit, die weitere Deregulierung der Arbeitsmärkte und die Einführung strikter Regelungen bei der Gewährung von Arbeitslosenunterstützung, falls „zumutbare“ Arbeitsplätze abgelehnt werden, zu einem Anstieg prekärer Beschäftigungsverhältnisse und Lebensbedingungen geführt:<sup>11</sup> In der EU27 hat der Anteil der befristeten Beschäftigung in den letzten fünf Jahren stetig zugenommen und macht im Jahr 2007 14,5% der gesamten Beschäftigungsverhältnisse aus. Mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen sind *nicht auf eigenen Wunsch* befristet beschäftigt, sondern weil sie keine dauerhafte Anstellung finden konnten (Tab. 1.6).

**Tabelle 1.6: Prekäre Beschäftigung in der EU27**

	2002	2007	Höchstwert 2007	Tiefstwert 2007
<b>Befristete Beschäftigung<sup>1</sup></b> in % aller Beschäftigten, 15-64 J.	12,4	14,4	Spanien 31,7 Polen 28,2	Rumänien 1,6 Estland 2,2
<b>Teilzeit-Beschäftigung<sup>1</sup></b> In % aller Beschäftigten, 15-64 J.	15,7	17,6	NL 46,3; Deutschland 25,4; Schweden, GB 24,2	Bulgarien 1,5; Slowakei 2,5; Ungarn 3,9
<b>Unfreiwillig in Teilzeit<sup>1</sup></b> In % der Teilzeit-Beschäftigten	17,1	22,5	Bulgarien 60,6; Rumänien 53,1; Griechenland 45,2	Niederlande 5,1; Luxemburg 5,2; Slowenien 5,8
<b>Grund für Befristung<sup>2</sup></b>			<b>Gesamt</b>	<b>Männer</b>
Keine Daueranstellung gefunden			60,2	59,2
Keine Daueranstellung gewünscht			12,5	11,9
Ausbildungsvertrag			18,6	19,6
Probezeit			8,7	9,3
<b>Grund für Teilzeit-Beschäftigung<sup>2</sup></b>			<b>Gesamt</b>	<b>Männer</b>
keine Vollzeit-Tätigkeit gefunden			22,5	30,6
eigene Krankheit oder Behinderung			4,2	8,1
andere familiäre oder persönliche Verpflichtungen			17,1	8,2
Betreuung von Kindern oder Erwachsenen			24,5	4,1
in allgemeiner oder beruflicher Bildung			12,0	25,3
Sonstige Gründe			19,6	23,6
				<b>Frauen</b>
				61,3
				13,1
				17,5
				8,1
				20,4
				3,2
				19,5
				30,0
				8,5
				18,5

Quelle: Eurostat Datenbank (Oktober 2008); <sup>1</sup> = Beschäftigte im Alter von 15-64 Jahren; <sup>2</sup> = in % im Jahr 2007.

Fast die Hälfte aller Frauen und Männer mit unfreiwillig befristeten Verträgen hatten Verträge mit Laufzeiten von kürzer als einem halben Jahr.<sup>12</sup> Gleichzeitig ist der Anteil der Teilzeit-Beschäftigten von 15,7% im Jahr 2002 auf 17,6% im Jahr 2007 angestiegen. Auch hier ist der Anteil der Teilzeit-Beschäftigten, die *unfreiwillig* in Teilzeit arbeiten, noch stärker angestiegen, nämlich von 17,1% im Jahr 2002 auf 22,5% im Jahr 2007. Ein Drittel der männlichen

<sup>11</sup> Beschäftigungsverhältnisse gelten als „prekär“, wenn bestimmte Charakteristika von „Normalarbeitsverhältnissen“ nicht erfüllt sind, wie beispielsweise befristete Verträge mit sehr kurzen Laufzeiten, unzureichender Kündigungsschutz und niedrige Entlohnung. Wenngleich nicht alle befristeten oder Teilzeit-Stellen notwendigerweise als prekär einzustufen sind, befinden sich Männer und Frauen auf derartigen Stellen im Vergleich zu Männern und Frauen mit unbefristeten oder Vollzeit-Stellen durchaus in einer prekären Situation.

<sup>12</sup> Vgl. Eurostat, 2007: "Statistics in focus (98/2007): Men and women employed on fixed-term contracts involuntarily", abgerufen im Oktober 2008 von <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.



und ein Fünftel der weiblichen Teilzeit-Beschäftigten arbeiteten in Teilzeit, weil er oder sie keine Vollzeit-Stelle finden konnten. Darüber hinaus ist die Anzahl der Europäer, die selbstständig sind, in den letzten fünf Jahren ebenso deutlich angestiegen wie die Anzahl der Beschäftigten, die parallel zu ihrer Erwerbstätigkeit einer zweiten Beschäftigung nachgehen. Diese Entwicklungen spiegeln die zunehmende Abhängigkeit der Beschäftigten wieder, die in stundenreduzierte oder befristete Arbeitsstellen gedrängt werden, auch wenn diese nicht gut bezahlt sind, damit sie überhaupt einen Job haben.

### 79 Millionen EuropäerInnen leben in Armut

Trotz der Beteuerungen seitens der europäischen Institutionen, dass der 'Kampf gegen die Armut' eines der zentralen Ziele der europäischen Politik darstellt, sind große Teile der europäischen Bevölkerung weiterhin massiv von Einkommensarmut<sup>13</sup> und materieller Entbehrung betroffen. Seit 1998 liegt die Armutsrate in der Europäischen Union bei dem völlig unzumutbar hohem Niveau von 15-16% der Bevölkerung. In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass im Jahr 2006 79 Millionen Menschen arm waren, d.h. jeder sechste Europäer hatte ein Einkommen, das unterhalb der Armutsgrenze lag (60% des mittleren Einkommens des jeweiligen Landes). Die Angaben in Tabelle 1.7 verdeutlichen, dass Einkommensarmut in den einzelnen Bevölkerungsgruppen sehr ungleich verteilt ist und dass Haushalte und Personen, die nicht über reguläre Einkommen verfügen, in besonderem Maße der Armut ausgesetzt sind, d.h. insbesondere Kinder, Jugendliche, ältere Menschen und Alleinerziehende.

**Tabelle 1.7: Monetäre Armut in der EU (Armutsraten in %, 2006)**

	EU 25*	Höchstwert	Tiefstwert
<b>Gesamt</b>	16	Lettland 23	Tschechien, Niederlande 10
<b>Frauen</b>	17	Lettland 25	Niederlande 10
<b>Männer</b>	15	Lettland 21	Tschechien 9
<b>Erwachsene 25-64 Jahre</b>	14	Polen, Lettland 19	Niederlande 8
<b>Kinder &lt;16 Jahre</b>	19	Lettl. 25; Spanien, GB, Ital., Lit. 24	Finnland 9; Dänemark 10
<b>Jugendliche 16-24 Jahre</b>	20	Dänemark 28	Slowenien 9
<b>Ältere Menschen &gt;65 Jahre</b>	19	Zypern 52; Spanien 31; GB 28	Tschechien, Niederlande 6
<b>Erwerbstätige &gt;18 Jahre</b>	8	Griechenland 14; Polen 13	Tsches. 3; Belgien, NL, DK 4
<b>mit unbefristetem Vertrag</b>	4	Luxemburg 10; Lettland 9	Belgium, Finnland 2
<b>mit befristetem Vertrag</b>	12	Litauen 24; Zypern, Schweden 22	Malta, Niederlande 5; GB 6
<b>bei Vollzeit-Beschäftigung</b>	7	Griechenland 13; Polen 11	Tschechien, Finnland 3
<b>bei Teilzeit-Beschäftigung</b>	11	Portugal 29; Griechenl., Lettland 26	Belgium 4; Niederlande 5
<b>Arbeitslose &gt;18 Jahre</b>	41	Lettland 64; Litauen 61; Estland 60	Schweden 23; Dänemark 25
<b>Haushalt ohne Kinder</b>	15	Zypern 27; Lettland 25	Tschechien 6; Slowakei 8
<b>Haushalt mit Kindern</b>	17	Griechenland, Italy, Polen 23	Dänemark 8; Slowen., Finnl. 9
<b>Haushalt mit zwei Erwachsenen und mind. drei Kindern</b>	24	Lettland 52; Rumänien 45; Litauen, Spanien 42	Dänemark, Finnland 12; Deutschland, Schweden 13
<b>Ein-Eltern-HH mit Kindern</b>	32	Luxemb. 49; Irland 47; Litauen 44	Finnland 18; Dänemark 19

Quelle: Eurostat-Datenbank (Oktober 2008); \*= für die EU27 sind noch keine Durchschnittswerte erhältlich.

Obgleich die Armutsrate der Arbeitslosen mehr als fünfmal so hoch ist wie jene der Beschäftigten, ist die Anzahl der so genannten „Working Poor“ – Beschäftigte, deren Gehalt unter-

<sup>13</sup> Die Armutsdefinition auf EU-Ebene ist ein relativer Maßstab, der sich auf Personen bezieht, die mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze von 60% des nationalen Äquivalenzeinkommens leben. Die Entscheidung für die 60%-Grenze entspricht der Konvention, ist aber weder notwendige noch hinreichende Bedingung für Armut. Aus diesem Grund spricht die EU hinsichtlich dieses Maßstabes von *Armutsrisiko*.

halb der Armutsschwelle liegt – in absoluten Werten mehr als doppelt so hoch wie die Anzahl der „arbeitslosen Armen“. Der Anstieg der Armut von Erwerbstätigen ist hauptsächlich auf die durch die Ausweitung der geringfügig bezahlten Arbeitsverhältnisse und den Anstieg von prekärer, unfreiwilliger Teilzeit- und kurzlebigen Beschäftigungsverhältnissen verschlechterte Situation auf den Arbeitsmärkten zurückzuführen (s.o.; Tabelle 1.6). Die Armutsrate der Beschäftigten mit befristeten Arbeitsverträgen ist dreimal höher als die Armutsrate von Beschäftigten mit unbefristeten Arbeitsverträgen, und der Wechsel von Vollzeit- in Teilzeit-Beschäftigung erhöht das Armutsrisiko von 7% auf 11% (Tabelle 1.7). Und auch der bereits erwähnte Anstieg der Erwerbstätigen, die einer zweiten Beschäftigung nachgehen, deutet darauf hin, dass das Einkommen aus *einem* regulären Beschäftigungsverhältnis in vielen Fällen nicht für einen anständigen Lebensstandard ausreicht.

Armut ist aber nicht nur im Hinblick auf verschiedene Bevölkerungsgruppen unterschiedlich stark verbreitet, sondern auch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten. Da sich die Angaben zur monetären Armut auf *nationale* Einkommensverhältnisse beziehen, spiegeln ähnliche Armutsraten der Mitgliedstaaten in der Realität sehr unterschiedliche Lebensstandards wider. Gemessen in Kaufkraftparitäten ist die Armutsschwelle für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern in der EU15 mehr als doppelt so hoch wie in den neuen Mitgliedstaaten, wobei die Bandbreite von 5.734 KKP in Lettland bis zu 36.136 KKP in Luxemburg reicht. Zudem zeigen die Daten zur „materiellen Entbehrung“ innerhalb der Europäischen Union, dass weite Teile der europäischen Bevölkerung wegen mangelnder Ressourcen und fehlendem Zugang zu einer Grundversorgung unter erheblicher materieller Bedrängnis leiden. Einige Beispiele im Hinblick auf „ökonomische Anspannung, unfreiwilliger Mangel an Gebrauchsgütern und Wohnen“ verdeutlichen die enormen Unterschiede der Lebensbedingungen innerhalb der Europäischen Union:<sup>14</sup> In sechs der zehn neuen Mitgliedstaaten kann sich jeder zweite Haushalt nicht jährlich einen einwöchigen Urlaub andernorts leisten, während die 50%-Marke in den alten Mitgliedstaaten nur in Spanien und Portugal überstiegen wird.

Zudem sind die Möglichkeiten der Befriedigung von Grundbedürfnissen ganz unterschiedlich stark ausgeprägt: In Lettland, Litauen, Ungarn und der Slowakei erlaubt es die ökonomische Situation von mehr als einem Drittel der Haushalte nicht, falls gewünscht, jeden zweiten Tag Fleisch, Geflügel oder Fisch zu essen. In den alten Mitgliedstaaten beträgt der Höchstwert dieser spezifischen Ausprägung ökonomischer Anspannung 13% in Spanien, während die anderen alten Mitgliedstaaten bei bzw. deutlich unterhalb von 9% liegen. Darüber hinaus bestehen erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Wohnbedingungen innerhalb der EU: Während die Wohnungen von nahezu jedem Haushalt in den alten Mitgliedstaaten mit einer in der Wohnung gelegenen Toilette mit Wasserspülung ausgestattet sind, gilt dies in einigen der neuen Mitgliedstaaten, insbesondere in den baltischen Staaten, für mehr als 20% der Haushalte nicht. Zudem ist der Anteil der Haushalte in den alten Mitgliedstaaten, die in Wohnungen mit undichtem Dach, verrotteten Fensterrahmen, feuchten Wänden, usw. wohnen sehr viel geringer als in den neuen Mitgliedstaaten, in denen der Anteil der Haushalte, die in vergleichbar schlechten und zum Teil gesundheitsschädlichen Bedingungen leben ungefähr doppelt so hoch ist.

---

<sup>14</sup> Die folgenden Angaben beziehen sich auf das Jahr 2003; vgl. Eurostat, 2005: "Statistics in focus (21/2005): Material deprivation in the EU"; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> (letzter Zugriff Oktober 2008).

### 3.1 Millionen europäische Millionäre

Im krassen Gegensatz zu dem anhaltend hohen Ausmaß von Armut und unsicheren Beschäftigungsverhältnissen haben 200.000 Privathaushalte in der EU den Rang eines Millionärshaushaltes erreicht, und zwar allein im Jahr 2007.<sup>15</sup> Die Anzahl der Dollar-Millionäre ist in diesem Jahr – trotz des Beginns der Finanzkrise – von 2,9 Millionen im Jahr 2006 um 3,7% auf 3,1 Millionen im Jahr 2007 angestiegen. Die höchsten Wachstumsraten der Millionäre wurden in der Slowakei und der Tschechei verzeichnet (Anstieg um +16% bzw. +15%). Insgesamt war das Vermögenswachstum der Millionäre in Europa sogar noch höher als die Zunahme der Anzahl der Millionäre und weist somit auf die Fortsetzung der Vermögenskonzentration an der obersten Einkommensspitze hin: Zwischen 2001 und 2007 ist der Reichtum der Millionärshaushalte in Europa um mehr als 20% von 8,4 Billionen US-\$ im Jahr 2001 auf 10,6 Billionen US-\$ im Jahr 2007 angestiegen. Dabei gilt, je reicher der Millionär, desto höher der Vermögensanstieg, denn das Vermögenswachstum der Haushalte mit einem Vermögen von mehr als 5 Millionen US-\$, war sogar noch höher.<sup>16</sup>

Insgesamt zeichnet sich die soziale Situation in der EU durch eine Vertiefung der sozialen Polarisierung aus und zwar sowohl innerhalb als auch zwischen den Mitgliedstaaten. Während sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen großer Bevölkerungsteile im Verlauf des Integrationsprozesses nicht grundsätzlich verbessert haben, ist zu erwarten, dass die Umverteilungseffekte der Finanzkrise die bereits bestehende Kluft zwischen Arm und Reich weiter vertiefen und die soziale Ungleichheit in Europa noch verstärken wird. Der Anstieg prekärer Beschäftigungsverhältnisse und die zunehmende Polarisierung von Einkommen und Reichtum sind die Hauptursachen für die Befremdung, die viele Europäerinnen und Europäer gegenüber den EU-Institutionen empfinden, und die Skepsis, wenn nicht sogar pure Ablehnung, die sie gegenüber der Europäisierung aller wirtschaftlichen und sozialen Lebensbereiche äußern.

#### 1.4 Trotz alarmierender Entwicklungen verdrängt: Die ökologische Lage

Es gilt inzwischen als gewiss, dass die Menschheit mit einem globalen Temperaturanstieg um 2 Grad Celsius bereits den Punkt erreicht hat, an dem der Klimawandel irreversibel werden könnte. Auf jeden Fall vollzieht sich der Klimawandel schneller als dies bislang erwartet worden ist, insbesondere in der Arktis, deren Böden vermutlich sehr viel mehr an gebundenem CO<sub>2</sub> enthalten, als dies in den bisher für Prognosen verwendeten Klimamodellen angenommen wurde. Das wirft die dringliche Frage auf, ob es den Strategien zur Bewältigung des Klimawandels überhaupt noch gelingen kann, katastrophale Auswirkungen zu vermeiden, und ob es daher nicht erforderlich sein wird, die von ihnen verfolgten Ziele noch sehr viel anspruchsvoller zu fassen. In der wissenschaftlichen Debatte zum Klima hat sich insbesondere die Frage der 'Kippunkte' (*tipping points*) als unumgängliches Thema durchgesetzt, d.h. die Frage nach dem Punkt, an dem an dem eine kleine Zunahme der Temperatur oder eine andere klimatische Veränderung eine disproportional größere Veränderung in der Zukunft auslösen könnte, die dann irreversibel würde (vgl. Tabelle 1.8). Anstatt sich „von sanft kontinuierlichen Projektionen der globalen Veränderungen in einen falschen Eindruck der Sicherheit

<sup>15</sup> Eurostat veröffentlicht keine Reichtumsdaten. Die folgenden Angaben stammen von Merrill Lynch/Capgemini, 2008: "World Wealth Report 2008", <http://www.de.capgemini.com/> (letzter Zugriff Oktober 2008).

<sup>16</sup> Vgl. The Boston Consulting Group, 2008: "Global Wealth 2008 – A Wealth of Opportunities in Turbulent Times"; <http://www.bcg.com/> (letzter Zugriff Oktober 2008).

gleichsam wiegen zu lassen“;<sup>17</sup> werden die menschlichen Gesellschaften damit vor der Herausforderung stehen, weit radikaler und weit schneller auf dramatische Entwicklungen zu reagieren: „Unsere Zusammenschau des gegenwärtig verfügbaren Wissens legt die Schlussfolgerung nahe, das eine ganze Reihe von Kippelementen aufgrund des anthropogenen Klimawandels noch in diesem Jahrhundert ihren kritischen Punkt erreichen können.“<sup>18</sup>

**Tabelle 1.8: Potenzielle Kippunkte des globalen Klimas**

Kippende Elemente	Erwartete Zeit für eine gravierende Veränderung
Schmelzen der arktischen Eiskappe	etwa 10 Jahre
Abschmelzen der Eisdecke Grönlands	Mehr als 300 Jahre
Zusammenbruch der westantarktischen Eisdecke	Mehr als 300 Jahre
Zusammenbruch der atlantischen thermohalinen Zirkulation (Golfstrom)	etwa 100 Jahre
Zunahme der südlichen Oszillation ‚El Nino‘	etwa 100 Jahre
Zusammenbruch des indischen Sommermonsuns	etwa 1 Jahr
Begrünung der Sahara/Sahel-Zone und Zusammenbruch des westafrikanischen Monsuns	etwa 10 Jahre
Absterben des amazonischen Regenwaldes	etwa 50 Jahre
Absterben des borealen Waldes	etwa 50 Jahre

Quelle: Angaben aus Lenton, T. M.; Held, H.; et al. 2008: Tipping elements in the Earth’s climate system, in: Proceedings of the National Academy of the Sciences, February 12, 2008, vol. 105, No. 6, 1786-1793.

Eine rasche Reduzierung der Treibhausgasemissionen wird daher für die Zukunft der menschlichen Gesellschaften von lebenswichtiger Bedeutung sein. Die Dringlichkeit der Lage muss erst noch von der Politik entsprechend als Herausforderung aufgenommen werden. Es wird dringend erforderlich, konkrete Vorschläge für eine Reduzierung dieser Emissionen auszuarbeiten, die bisher mehr gelegentlichsbezogen als wirklich substantiell angelegt worden sind;<sup>19</sup> die zu erwartende Rezession wird jedenfalls nicht zu dieser Reduzierung führen. Angesichts der sich entfaltenden Finanzkrise und der bevorstehenden Rezession formuliert ein *Carbon Market Report* des Forschungsinstituts der Deutschen Bank, auf der Grundlage der Annahme einer kontinuierlichen Fortsetzung der bisherigen Entwicklung (‘business as usual’), ganz eindeutig: “Eine durch Kreditverknappung ausgelöste Rezession führt zu niedrigeren Emissionen in den Jahren 2008 bis 2010, aber zugleich auch einen erhöhten Ausstoß aufgrund kohlebasierter Elektrizitätserzeugung während der gesamten Periode von 2008 bis 2020, da geplante Investitionen in neue Kapazitäten für erneuerbare Energien suspendiert werden.“<sup>20</sup>

Von einer Rezession ist zu erwarten, dass sie zu einer längeren Nutzung fossiler Brennstoffe mit hohen Emissionen führen wird, insbesondere zu einem längeren Einsatz von Kohle, und außerdem die Investitionen in erneuerbare Energien, etwa in Gestalt von Windfarmen, verlangsamen (aber auch die Investitionen in die teuren und noch nicht bewährten Technologien zur Kohlestoffabscheidung (CCS). Das lässt die Dringlichkeit hervortreten, die ausgetretenen Pfade des ‘business as usual’ zu verlassen und auf allen Ebenen der Politik für integrierte

<sup>17</sup> T. M. Lenton, H. Held, et al., ‘Tipping elements in the Earth’s climate system’, in: *Proceedings of the National Academy of the Sciences*, 12 February 2008, Bd. 105, Nr. 6, 1786-1793.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> H. J. Ziesing, ‘Weiteres Warten auf Rückgang der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen’, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Bd. 58, Nr. 9, 62-73.

<sup>20</sup> Vgl. Deutsche Bank, ‘Carbon emissions. Emissions in remission? Looking at – and through – an EU recession; Global Market Research, Emerging Themes’, 15. October 2008.

Strategien einer Belebung der ‘Realwirtschaft’ einzutreten, die auf Investitionen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung beruhen – und dabei der Erreichung einer raschen und bedeutsamen Reduzierung des Ausstoßes von Klimagasen eine klare Priorität zu geben, bevor es zu katastrophalen Entwicklungen kommt. In diesem Sinne könnte die bevorstehende Rezession genutzt werden, tief greifende Veränderungen in der Klimapolitik durchzusetzen.

**Tabelle 1.9: Auswirkung der antizipierten Rezession auf die Emissionen**

	2008	2009	2008-12 pro Jahr	2013-20 pro Jahr	2008-20 pro Jahr
Altes Szenario	2227Mt	2238Mt	n.a.	n.a.	n.a.
Neues Szenario: Emissionen auf unveränderter Grundlage (business as usual)	-30Mt	-60Mt	-52Mt	-60Mt	-57Mt
Angepasste Emissionen*	2210Mt	2205Mt	-46Mt	-7Mt	-22Mt
ETS-Anforderungen (altes Szenario optimaler Erfüllung)	-77Mt	-71Mt	-65Mt	-163Mt	-39Mt
Erforderliches Szenario (revidiertes Szenario optimaler Erfüllung)	-95Mt	-58Mt	-65Mt	-100Mt	-86Mt

Quelle: Zusammengestellt auf Grundlage von Deutsche Bank, ‘Carbon emissions. Emissions in remission? Looking at - and through - an EU recession; Global Market Research, 15.10.2008. \* = Emissionen auf unveränderter Grundlage minus der durch den Einsatz erneuerbarer Energien vermiedenen Emissionen.

Gleichzeitig hat aufgrund der erwarteten Rückgänge der Nachfrage aufgrund des wirtschaftlichen Abschwungs der äußere Druck auch auf die Energiepolitik der EU abgenommen. Im Gegensatz zu allen Vorhersagen – noch 2007 hatte die OPEC darauf abgezielt, die Ölproduktion auf einem Niveau zu halten, das den Ölpreis um 50-60 USD pro Barrel stabilisieren würde – war der Ölpreis in der ersten Hälfte des Jahre 2008 geradezu explodiert. Keines der Lieferländer schien mehr über die Kapazitäten dafür zu verfügen, die Produktion weiter zu erhöhen, um eine Preissenkung durchzusetzen. Und auch das Investitionsverhalten der Ölfirmen ließ deutlich erkennen, dass sie davon überzeugt waren, dass die Periode des leicht zu beschaffenden Öls zu Ende geht.

Das gegenwärtige Sinken des Ölpreises sollte aber nicht den Umstand verdecken, dass die EU von der Ölproblematik doppelt betroffen ist – als eine netto-importierende Weltgegend und als eine Gruppe von Ländern, die eine Ölknappheit aufgrund ihrer Energiesysteme besonders hart treffen würde. Trotz des jüngsten Preisrückganges bleibt es ganz wesentlich für die Mitgliedstaaten der EU, ihre Ölabhängigkeit zu reduzieren und zugleich stabile und verlässliche Austauschbeziehungen mit den wichtigsten Lieferländern von Öl und Gas aufzubauen, die noch für eine längere Übergangszeit benötigt werden. Auch hier wird es darum gehen, eine integrierte Strategie zu entwickeln, die durchaus auch auf eine Verbindung technischer Verbesserungen mit technologischem Wandel setzen muss. Ein wichtiger Aspekt einer derartigen Strategie wird es sein, die Energieeffizienz zu verbessern. Zugleich ist es aber erforderlich, zunehmend auch die Nachhaltigkeit der Produktion einzufordern und etwa auf eine Einschränkung der privaten Transporte auf Benzin- oder Dieselsbasis hinzuwirken – zusammen mit einer ernsthaften Reduzierung aller Arten von Klimagasemissionen. Dies müsste wiederum nach außen mit einer langfristigen Politik der Handelskooperation mit energieexportierenden Ländern verbunden werden, die über eine bloße Marktöffnung und Marktregulierung hinausgeht und darauf abzielt, eine wechselseitig nützliche Versorgung mit wesentlichen Gütern sicherzustellen. Eine derartige integrierte Energiestrategie der EU wäre zugleich auch

dazu in der Lage, das beträchtliche Potenzial zu aktivieren, das innerhalb der EU für eine alternative und erneuerbare Energieproduktion vorhanden ist.<sup>21</sup>

## **2. Den Krisen Vorschub geleistet: Kritik europäischer Politiken**

### **2.1. Das Desaster der Finanzmarktpolitik**

Zwei europäische Institutionen tragen Verantwortung für die Stabilität des Finanzsystems: die Europäische Zentralbank und die Europäische Kommission, insbesondere die Generaldirektion Binnenmarkt.

#### **Die Europäische Zentralbank**

Das Mandat der EZB enthält keine besondere Verantwortlichkeit für Finanzstabilität. Von ihr wird lediglich verlangt, für die Stabilität des Zahlungssystems zu sorgen; diese Funktion ist so eng mit der Geldpolitik verbunden, dass sie kaum davon getrennt werden kann. Darüber hinaus gibt es offiziell zwei mögliche Rollen für die EZB: die Beratung bei Stabilitätsfragen und die Beteiligung an der Aufsicht über die Geschäftsbanken und andere Finanzinstitute (obgleich letzteres zurzeit überwiegend den nationalen Zentralbanken überlassen bleibt). Dennoch muss die EZB Stabilitätsfragen große Aufmerksamkeit widmen, weil Geldpolitik mit dem Banksystem und den Finanzmärkten interagieren muss – je reibungsloser die Banken und Märkte funktionieren, desto einfacher ist es normalerweise, die Zinsänderungen umzusetzen, die den Kern der Geldpolitik ausmachen. Da die EZB nur sehr begrenzte Kompetenzen bei Stabilitätsfragen besitzt, hat sie sich, logischerweise, darauf verlegt Kommunikationssysteme zwischen den nationalen Regulierungsbehörden und den Zentralbanken aufzubauen, um koordiniertes Handeln zu erleichtern, wenn dies notwendig werden sollte.<sup>22</sup>

Genau wie andere Banken überall in der Welt hat die EZB (zusammen mit den nationalen Zentralbanken) es nicht geschafft, die enormen Gefahren zu entdecken, die entstanden, als Banken und andere Finanzinstitute immer riskantere Positionen eingingen. Das heißt nicht unbedingt, dass die Zinsen zu niedrig waren. Besser als Zinssenkungen wären direkte Maßnahmen gegen die Verlängerung von Bankbilanzen geeignet gewesen, um systemische Risiken einzugrenzen. Man hätte von Banken und anderen Finanzinstituten verlangen sollen, höhere Eigenkapitalreserven zu halten, ihre Risiken sorgfältiger zu kalkulieren, außerbilanzielle Positionen wieder in die Bilanz zu bringen usw.

Seit dem Beginn der Bankenkrise im August 2007 verfolgte die EZB die Standardpolitik der Bereitstellung reichlicher Liquidität, und in Kooperation mit anderen großen Zentralbanken hat sie die Zinsen gesenkt. Als sich die Krise jedoch weiter vertiefte, ist offensichtlich geworden, dass die EZB weder über genug Macht noch über genug Ressourcen für eine angemessene Reaktion verfügt. Im Sommer 2008 gab es ernsthafte Besorgnis über die Zahlungsfähigkeit der Banken. Aber hier hat die EZB keinerlei Zuständigkeit. Nach einer Reihe von Interventionen von Seiten der Regierungen einzelner Mitgliedsländer unternahm die größte von ihnen den Versuch einer abgestimmten Aktion. Das geschah allerdings auf einer ad-hoc Grundlage, ohne dass die EZB eine klare Verantwortung gehabt hätte, auf die Krise zu reagieren.

---

<sup>21</sup> Vgl. etwa zu Angaben über den Zusammenhang von Abfall und erneuerbaren Energien und die sich daraus ergebenden Potenziale: [http://www.iea.org/textbase/stats/renewdata.asp?COUNTRY\\_CODE=37](http://www.iea.org/textbase/stats/renewdata.asp?COUNTRY_CODE=37).

<sup>22</sup> Eine Übersicht über diese Arrangements findet sich im Bericht der EZB: 'The EU Arrangements for Financial Crisis Management', *Financial Stability Review*, December 2006.

## Basel II

Erst kürzlich haben die EU und die USA die Baseler Eigenkapitalregeln in ihre Regulierungsstrukturen übernommen – obgleich es zahlreiche warnende Hinweise darauf gegeben hatte, dass die Konstruktion der Eigenkapitalanforderungen das Risiko enthielten, zyklische Ausschläge zu verstärken. Genau das ist dann geschehen: Enorme Anstrengungen zur Aufnahme zusätzlichen Kapitals wurden in dem Augenblick unternommen, als die Weltwirtschaft ins Stocken geriet und viele entwickelte Volkswirtschaften sich auf eine Rezession hinbewegten.

Heute ist das Forum für Finanzmarktstabilität der führenden Industrieländer endlich bereit anzuerkennen, dass Fluktuationen wirkliche Probleme darstellen können. Es prüft jetzt „den Einfluss von Basel II auf die Zyklizität von Eigenkapitalanforderungen, und es wird Maßnahmen erkunden, die Kapitalpolster in guten Zeiten zu stärken und die Möglichkeit der Banken zu vergrößern, unter widrigen Umständen hierauf zurück zu greifen.“<sup>23</sup> Ähnliche Warnungen hat es bezüglich der Rolle der Rating-Agenturen im Rahmen von Basel II gegeben. Mittlerweile ist der Interessenkonflikt, der die Bewertungen dieser Unternehmen verzerrt, unübersehbar geworden, aber die notwendige Anerkennung, dass Kreditbewertungen notwendigerweise öffentliche Güter sind, ist immer noch nicht erfolgt.<sup>24</sup> Die dogmatische Zurückweisung jeder Überprüfung dieser Reformen – bis sich die Dinge wirklich schlimm entwickelt hatten – verweist auf die tiefe Verantwortungslosigkeit der zentralen Regulierungsbehörden während der letzten Jahre.

## Die Kommission

Die fragwürdigste Rolle bei dem ganzen Finanzdebakel hat jedoch die Europäische Kommission gespielt. Sie hat seit 1999 – als Schlüsselement ihrer Lissabon-Strategie – eine Politik der Finanzmarktintegration verfolgt, die sich ganz um die Wertpapiermärkte drehte. Die europäische Finanzintegration ist an sich eine vernünftige Antwort auf die Herausbildung eines globalen Finanzsystems mit dem Zentrum USA. Aber es war von Anfang an klar, dass die Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen nur darauf bedacht war, das US System nachzuahmen und nicht bereit war, sich mit seinen Schwächen zu befassen. Getreu der Lissabon-Propaganda mit seiner absurden Zielsetzung, Europa zum „leichtesten Ort der Welt zum Geschäftemachen“ zu machen, wurde die finanzielle Integration nur mit dem Verständnis betrieben, die Transaktionskosten zu senken. Bei der Behandlung der Finanzmärkte durch die Kommission gab es keine Anerkennung öffentlicher Güter. Die Gefahren der Liberalisierung für Haushalte und kleine und mittlere Unternehmen wurden beiseite geschoben, und Haushalte und KMU wurden nicht zu Rate gezogen, bevor das ganze Integrationsprogramm fertig war. Obwohl es mittlerweile Unmengen von Beweisen für das schlechte Funktionieren des Massengeschäfts gibt,<sup>25</sup> wurde der weitgehend deregulierte britische Finanzsektor, der eng mit den Wertpapiermärkten verbunden ist, als Modell für das Massengeschäft in der gesamten EU gehandelt.

---

<sup>23</sup> Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience: Follow-up on Implementation. [www.fsforum.org](http://www.fsforum.org).

<sup>24</sup> Zu der katastrophalen Rolle, die Rating-Agenturen bei der Bewertung von Sub-prime Hypotheken und der darauf basierenden CDOs gespielt haben, vgl. IMF, *Financial Stability Report*, April 2008, chapter 2, box 2.2, ‘When is a AAA not a AAA?’.

<sup>25</sup> Hiermit befassen sich zahlreiche Berichte des Finanzausschusses des Unterhauses.

Wirtschaftliche und finanzielle Stabilität sind zwei weitere öffentliche Güter, bei denen die Kommission Wahrnehmungsstörungen hatte. Allein die Senkung der Transaktionskosten zählte. Kein Geringerer als Alexandre Lamfalussy, der frühere Direktor der Bank für internationalen Zahlungsausgleich hat die Vernachlässigung von Stabilitätsfragen von Seiten der Kommission bezeugt. Lamfalussy wurde zum Vorsitzenden einer Beratungs-kommission zur Neuordnung und Wiederbelebung der Integrationsstrategie berufen, als diese mit technischen Problemen zu kämpfen hatte. Die Strategie wurde weitgehend auf der Grundlage des Berichtes dieser Kommission zu Ende geführt. Er berichtete, dass die Kommission nicht gewünscht hatte, dass Fragen der Stabilität angeschnitten würden. Der Bericht hatte argumentiert: „Größere Effizienz geht nicht notwendigerweise mit größerer Stabilität einher....Stärkere Integration der Wertpapiermärkte bedeuten mehr grenzüberschreitende Verflechtungen zwischen Finanzintermediären, und dies verstärkt ihre Anfälligkeit gegenüber gemeinsamen Schocks.....Es gibt eine dringende Notwendigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden für die Finanzmärkte und den Institutionen, die für die Mikro- und die Makroaufsicht zuständig sind, auf europäischer Ebene zu verstärken.“ Das war nicht das, was die Generaldirektion Binnenmarkt hören wollte. „Man schlug uns höflich aber bestimmt vor, dieses Thema fallen zu lassen.“<sup>26</sup> Der Drang der Kommission, die europäischen Finanzsysteme so schnell wie möglich und ohne Rücksicht darauf umzubauen, dass dies die öffentlichen Güter wie Stabilität, Gerechtigkeit und Verbrauchervertrauen gefährdete, scheint die Politik der marktgetriebenen Integration in die Sackgasse manövriert zu haben.

---

<sup>26</sup> Vgl. Alexandre Lamfalussy, 'Creating an Integrated European Market for Financial Services,' in Philip Booth and David Currie (eds.), *The Regulation of Financial Markets*, IEA, London, 2003.



## **Kasten 2: Hypothekenkredite - eine peinliche Initiative**

Der blutleere und mechanistische Ansatz der Finanzmarktpolitik von Seiten der Kommission wird durch ihre (gescheiterte) Initiative für Hypothekenkredite deutlich. Als das Gesetzesprogramm für das Großkundengeschäft auf den Wertpapiermärkten so gut wie fertig war, begann die Generaldirektion Binnenmarkt, nach neuen Integrationsprojekten Ausschau zu halten. Sie beschloss, Druck zur Integration der Hypothekensmärkte zu machen (Grünbuch: Hypothekenkredit in der EU, KOM (2005) 327).

Dabei stand die amerikanische Praxis im Hintergrund Pate. Beispielsweise gab es die Ansicht, dass mit einer besseren Risikoabschätzung die Kapitalanforderungen im Hypothekensektor gesenkt werden könnten (S.11). Eine andere Meinung war, dass Sekundärmärkte im Hypothekensektor ein vorwärtsweisender Weg seien. „Vielfach wird die Meinung vertreten, dass die weitere Integration der europäischen Hypothekensmärkte durch einen gesamteuropäischen Markt für die Kapitalaufnahme erheblich gefördert würde“ (S. 13). Es gibt keinerlei Hinweise darauf, dass kontinentweite Sekundärmärkte für Hypotheken bestimmte Schwierigkeiten der Information mit sich bringen könnten, und das Wort „Stabilität“ taucht in dem ganzen Grünbuch nicht auf.

Um diesen folgenreichen Vorschlag abzusegnen, wurden die üblichen handzahmen Vertragsökonomten angeheuert. Ihr Bericht (London Economics: The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets; August 2005) sang ein Loblied auf das US-System, einschließlich seiner Sub-prime-Komponente: „Die Erfahrungen der USA zeigen,

- dass gesetzliche oder andere Beschränkungen für die geografische Ausdehnung von Banken die Effizienz der Hypothekenbanken vermindern,
- Schritte zur Schaffung eines europäischen Binnenmarktes dagegen die Anreize verstärken würden, automatische Systeme zur Antragsbearbeitung zu entwickeln, die die Betriebskosten senken würden, und dass
- die Aufhebung von Beschränkungen für Höchstzinsen für Hypotheken es möglich machen würde, **einen Sub-prime Markt zu entwickeln** und so das Volumen von Hypothekenkrediten zu erweitern“ (S. 168, Hervorhebung von EM).

Der lange Prozess, in dem die Wohnungsmärkte sich auf die jeweils besonderen gesellschaftlichen Bedingungen und Prioritäten eingestellt haben, bedeutet den Offiziellen der Kommission nichts. Sie wischen all das zur Seite, nur um einen anderen, gesamteuropäischen Markt ohne Besonderheiten zu schaffen. Noch im Frühjahr 2007 wurde dieser Hypothekenplan vorangetrieben, und erst mit der Vorlage des Weißbuchs: „Zur Integration der EU Märkte für Hypothekenkredite.“ (KOM (2007) 807) gab es Anzeichen für ein Umdenken. Das Weißbuch stellte die atemberaubende Behauptung auf, dass „die jüngsten Entwicklungen auf den globalen Hypothekensmärkten die Angemessenheit des vorgeschlagenen Ansatzes bestätigt haben“ (S. 10). Natürlich ist das Gegenteil der Fall. Der gesamte Vorschlag der Generaldirektion Binnenmarkt basierte auf der unterstellten Wünschbarkeit größerer Produktdiversifizierung, obgleich Produktdiversifizierung der entscheidende Faktor war, der die hypothekengestützten Wertpapiere in den USA undurchsichtig und riskant gemacht hatte.

Im Jahr 2008 wurde das Thema der Integration der Hypothekensmärkte stillschweigend fallen gelassen – man muss sich schon sehr anstrengen, es auf der Webseite der Kommission wieder zu finden.

## 2.2 Das kontraproduktive Makroregime

Der langsame Rückgang der Arbeitslosigkeit in der EU25 – von 9 % im Jahr 2004 auf 6,8 % in diesem Jahr – ist nun durch die Auswirkungen der Finanzkrise gefährdet. Zwischen den Leitzinsen der EZB und anderer Zentralbanken und den Zinsen der Geschäftsbanken für Kredite an Haushalte und Unternehmen haben sich große Abstände aufgetan. Daran haben auch die gewaltigen Geldmengen, die die Zentralbanken in die Märkte gepumpt haben, nichts geändert. So hat die Leitzinssenkung der EZB um 0,5 Prozentpunkte nur zu einer nicht einmal halb so hohen Reduzierung der Euribor Interbankensätze geführt, die als Messlatte für die Zinsen in der Gesamtwirtschaft gelten. Viele Regierungen haben sich zur Stützung der Finanzwirtschaft an ihren Banken beteiligt. Es könnte notwendig werden, den dadurch gegebenen Einfluss zu nutzen um sicherzustellen, dass die Banken den Abschwung nicht durch Kreditrestriktionen verschlimmern.

Sowohl aus der Binnen- wie Außenperspektive sollte die Finanzpolitik der EU und insbesondere der Eurozone expansiver ausgestaltet werden. Aus der Binnenperspektive sehen die neusten ökonomischen Vorhersagen eine deutliche Abschwächung der Wirtschaftstätigkeit und eine Rezession voraus. In der Außensicht werden ein geringerer Dollarkurs und die Rezession in den USA die Wirtschaftstätigkeit in der gesamten Welt verlangsamen. Die Eurozone ist sehr gut dazu geeignet, die Nachfrage zu stabilisieren, indem sie zumindest temporär ein Leistungsbilanzdefizit zulässt. Unter den derzeitigen Bedingungen würde dieses Defizit leicht zu finanzieren sein und sogar den Euro stärken, da Kapital aus dem Ausland angezogen würde. Ein Wechsel der Makropolitik müsste auch von Maßnahmen begleitet werden, die die Politik zwischen den Ländern zu koordinieren, um interne Ungleichgewichte zu verringern. Die Lücke zwischen den Lohnkosten in Deutschland und anderen Ländern der Eurozone öffnet sich und droht schwere Spannungen auszulösen, da es nicht länger möglich ist, Wettbewerbsfähigkeit über eine Abwertungspolitik zu wahren.

**Tabelle 2.1: Lohnstückkosten (2000 = 100)**

	2008 Schätzung	2009 Prognose
Deutschland	102,3	103,6
Frankreich	117,2	119,3
Spanien	124,7	127,4
Italien	125,9	128,4
Niederlande	118,9	122,3
Belgien	115,4	117,5
Irland	132,0	134,5
Finnland	134,8	140,9
Zypern	125,7	127,3
Malta	121,0	123,2
Griechenland	134,8	140,9
Portugal	120,8	122,7
Slowenien	138,0	142,4
Österreich	108,0	109,5

Quelle: European Economy: Statistical Annex, Spring 2008.

Diese Situation entspringt einem andauernden Niederhalten des Anstiegs der deutschen Löhne, die von 2000 bis 2008 pro Jahr nominal um 1,8 % wuchsen, während die reale Produktivität um 1,4 % und die Inflationsrate für den privaten Konsum um 1,6 % pro Jahr gestiegen sind. Eine Folge ist ein andauernder Fall des Anteils der Löhne am Nationaleinkommen Deutschlands (sinkende Lohnquote), eine andere ist die zunehmende Polarisierung der Volkswirtschaften der Eurozone. Deutschland, mit Österreich und den Niederlanden, hat einen gro-

Ben und wachsenden Leistungsbilanzüberschuss, während Frankreich, Italien und die meisten anderen Länder zunehmende Leistungsbilanzdefizite haben, die in diesem Jahr in Portugal, Spanien und Griechenland mehr als 10 % des BIP betragen. Während die Eurozone als ganzes einen Anstieg des Leistungsbilanzdefizits einfach finanzieren könnte, ist dies für die schwächeren Mitgliedstaaten nicht der Fall. Die Gefahr dieser Defizite ist, dass beispielsweise Griechenland, Spanien und Portugal wegen der Kreditkrise Probleme bei der Finanzierung bekommen und dass sie nur durch einen drastischen Rückgang der Wirtschaftstätigkeit – und damit auch der Beschäftigung – reduziert werden können.

### 2.3 Demontage von Arbeitnehmerrechten: Arbeitsmarktpolitik

#### Flexibilität

Seit nunmehr über zwei Jahrzehnten haben die Arbeitsmarktpolitiken in den europäischen Mitgliedstaaten das Ziel der „Flexibilisierung“ verfolgt. Dies schlug sich hauptsächlich darin nieder, „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse zu erlauben, die den Arbeitern weniger Rechte einräumen. Zentrale Beispiele sind befristete Arbeitsverträge, Leiharbeit und andere Formen der Untervergabe, Teilzeit oder sogar „Null-Stunden-Verträge“ und die Nutzung angeblich „selbständiger“ Beschäftigter anstelle von regulären Angestellten. Die Europäische Kommission berichtet, dass „der Anteil der Beschäftigten, die keinen Standardarbeitsvertrag haben, und der Selbstständigen [...] von über 36 % im Jahr 2001 auf nahezu 40 % der Arbeitskräfte in der EU-25 im Jahr 2005 gestiegen [ist].“<sup>27</sup>

Obwohl diese Politiken für Arbeitgeber – und insbesondere für die rücksichtslosesten unter ihnen – mit Sicherheit viele Vorteile bieten, gibt es wenig Hinweise darauf, dass sie einen positiven Einfluss auf die Beschäftigung oder die allgemeine Wirtschaftsentwicklung haben. Ein Schlüsselaspekt der „atypischen“ Verträge ist, dass sie den Schutz der Beschäftigten reduzieren oder beseitigen. Dies ermutigt angeblich Arbeitgeber dazu, mehr Menschen einzustellen. Allerdings berichtet die OECD, dass der Effekt der Kündigungsschutzgesetzgebung auf die gesamte Arbeitslosigkeit vermutlich eher gering und auch der Nettoeffekt auf die Gesamtbeschäftigung a priori uneindeutig und in der Praxis offensichtlich klein ist.<sup>28</sup>

Es gibt auf der anderen Seite keinen Zweifel, dass die Anwendung flexibler Verträge die Lohnungleichheit erhöht. Es sind normalerweise die schwächsten und verletzlichsten Arbeitnehmer, die atypische Verträge akzeptieren müssen – was die gleichen Arbeitnehmer nicht davor bewahrt, unter den höchsten Arbeitslosenraten zu leiden.<sup>29</sup> Und es ist sicher nicht bewiesen, dass diese Ungleichheiten irgendetwas zur allgemeinen Wirtschaftsentwicklung beitragen. Die OECD berichtet, dass sogar ein hoher Schutz für reguläre, unbefristete Verträge nur sehr geringe negative Auswirkungen auf das langfristige Produktivitätswachstum hat.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Europäische Kommission: Grünbuch Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, KOM(2006)708endg., S. 8

<sup>28</sup> OECD Employment Outlook 2006, Paris 2006, S. 96, 98. Ähnliche Schlussfolgerungen finden sich in vielen anderen Studien.

<sup>29</sup> Vergleiche beispielsweise Andrew Glyn, „Inequalities of Employment and Wages in OECD Countries“, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 2001.

<sup>30</sup> Schätzungen deuten darauf hin, dass wenn die OECD-Länder ihre Bestimmungen für reguläre Verträge liberalisieren, bis sie das Niveau der USA erreichen, die Arbeitsproduktivität im Durchschnitt um nur 0,02 Prozentpunkte pro Jahr ansteigen würde. Dabei muss darauf hingewiesen werden, dass dieser Wert nur einen sehr klei-

Es gibt sehr viel mehr Beweise dafür, dass die Effekte dieser Art von Flexibilisierung auf die Wirtschaftsentwicklung negativ sind. Zwar sinken die Kosten für einige Kategorien von Arbeit, gleichzeitig sinkt aber auch der Anreiz, die Produktivität zu erhöhen. Weiterhin tendieren geringe Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen dazu, die Arbeitsleistung der betroffenen Beschäftigten zu verringern. Tatsächlich machen die Sektoren der europäischen Industrie, die die höchste Produktivität aufweisen, kaum Gebrauch von atypischer Beschäftigung.<sup>31</sup> Zahlreiche Studien von Alfred Kleinknecht kommen zu ähnlichen Schlussfolgerungen – diese sind besonders aussagekräftig, weil sie Studien über die Niederlande beinhalten, angeblich ein Vorreiter bei der Kombination von Flexibilität und Sicherheit.<sup>32</sup>

### “Flexicurity“

In der letzten Zeit hat die Kommission sich bemüht, ihre arbeitsmarktpolitischen Vorstellungen unter dem Begriff „Flexicurity“<sup>33</sup> neu zu formulieren. Hinter dieser Verschiebung liegt eine gewisse Anerkennung der sozialen Kosten atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Die grundlegenden Ziele bleiben jedoch unverändert: Senkung von Beschäftigungsstandards und Verringerung des Kündigungsschutzes.<sup>34</sup> Die Kommission scheint es nicht einmal zu kümmern, dass es keine überzeugende Begründung hierfür gibt, was einen zu der Vermutung bringen könnte, dass der Hauptimpuls hinter dieser Neuformulierung das Lobbying großer Konzerne ist.

Das Flexicurity-Konzept der Kommission scheint hauptsächlich einen Strategiewandel anzustreben. Der Druck auf die Beschäftigungsstandards und den Kündigungsschutz bleibt bestehen, aber nicht länger durch die Vermehrung atypischer Beschäftigungsverhältnisse, sondern durch eine Verschlechterung der Standards für Standardverträge (das unbefristete "Normalarbeitsverhältnis"). Dabei wird unterstellt, dass dieser Ansatz weniger ungerecht ist als der vorherige. Dies ist allerdings wenig plausibel: wieder werden es die schwächsten und verletzlichsten Beschäftigten sein, die unter der Abschaffung des Schutzes am meisten leiden. Ungeachtet dessen haben zahlreiche Mitgliedstaaten, darunter auch Frankreich, die Flexicurity-Strategie eingeführt und ihr Arbeitsrecht geändert, um das Schutzniveau und die Arbeitnehmerrechte abzusenken.<sup>35</sup>

---

nen Anteil des möglichen Meßfehlers des durchschnittlichen Produktivitätswachstums darstellt (OECD Employment Outlook 2007, Kap. 2, S. 71, Schätzung für ein Sample von 18 OECD-Ländern für 1982 bis 2003).

<sup>31</sup> J. Anderson, J. Grahl, S. Jefferys, A. Tasiran, "Labour Market Flexibility and Sectoral Productivity: a comparative study", *Employment Relations Research Series*, Nr. 66, Department of Trade and Industry, 2006.

<sup>32</sup> Bezüglich der Niederlande vergleiche z.B. A. Kleinknecht & C.W.M. Naastepad, 2005: "The Netherlands: Failure of a neo-classical policy agenda", in: *European Planning Studies*, Vol. 13, Nr. 8, S. 1193-1204. Für eine allgemeinere Sichtweise: J. Grahl & A. Kleinknecht: "Employment through labour market flexibility? A critical appraisal of the European Employment Strategy", in: J. Hufschmid (Hg.), 2005: *Economic policy for a social Europe. A critique of neo-liberalism and proposals for alternatives*, London: Palgrave, S. 82-94.

<sup>33</sup> Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung: *Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit*, 2007.

<sup>34</sup> Die Vorstellung ist, dass fehlender Kündigungsschutz dann nicht schlimm ist, wenn die Beschäftigung einigermaßen sicher ist, d.h., wenn jemand, der seine Arbeit verliert, eine andere finden kann. Hiergegen lässt sich eine Menge einwenden: So ist es notwendig, zuerst eine klare Lösung für das Problem der "strafenden Arbeitsmarktpolitik" zu finden, d.h. der Tendenz, dass Arbeitslose nur dann ihren Weg zurück in Beschäftigung finden, wenn sie geringe Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen akzeptieren. Vgl. hierzu z.B. das Symposium eingeleitet von Arulampalam et al. im *Economic Journal*, November 2001. Sie schlagen keine derartige Lösung vor.

<sup>35</sup> Vgl. Gérard Filoche, "Tornade patronale sur le Code du Travail", *Le Monde Diplomatique*, März 2008.

Im Diskurs der Kommission wird häufig auf das Beispiel Dänemarks oder der Niederlande verwiesen, mit der Andeutung, dass diese Länder gute Beispiele für den Flexicurity-Ansatz sind. Es gibt allerdings gute Gründe anzunehmen, dass sogar in diesen Ländern die Maßnahmen zur Verschlechterung des Kündigungsschutzes negative Auswirkungen hatten.<sup>36</sup> Natürlich kann man nicht bestreiten, dass diese Länder recht fortgeschrittene und gut finanzierte Sozialversicherungssysteme haben. Es gibt allerdings auch keine Absichten, die Sozialmodelle dieser Staaten auf andere Mitgliedstaaten zu übertragen – im Gegenteil, die Flexicurity-Strategien sollen innerhalb der nationalen Begebenheiten so angewandt werden, dass sie immer darauf abzielen, die existierenden Beschäftigungsstandards zu senken.

### Neuere Gesetzgebung

Das Arbeitsvertragsrecht liegt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und nicht bei der EU, so dass die Flexicurity-Strategie zumindest bis jetzt noch keinen großen Einfluss auf die europäische Politik hatte. Allerdings gab es einen klaren Wandel in der Richtung der europäischen Arbeitsmarktgesetzgebung. In der Vergangenheit hat das europäische Recht in Richtung einer Aufwärts-Nivellierung von Beschäftigungsstandards und -schutz gewirkt, z.B. im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Gleichberechtigung der Geschlechter und Konsultation der Arbeitnehmer. Mit Blick auf die Flexicurity-Agenda drängte die EU sicherlich in Richtung von vermehrter atypischer Beschäftigung, zur gleichen Zeit versuchte sie jedoch auch, einige Minimalstandards für die betroffenen Beschäftigten einzuführen – Leiharbeiter, Teilzeitbeschäftigte etc.

Diese Art von Gesetzgebung wurde nun aufgegeben und durch einen klaren Druck in Richtung Beschäftigungs deregulierung ersetzt. Der Entwurf der Bolkestein-Richtlinie<sup>37</sup> macht die neue Strategie deutlich: Im Namen des freien Dienstleistungsverkehrs im EU-Binnenmarkt sollte es den Arbeitgebern erlaubt werden, ihre Beschäftigten in anderen Ländern einzusetzen, ohne die Arbeitsgesetzgebung dieser Länder (oder ihre Standards für die Erbringung von Dienstleistungen) zu beachten. Die Folge wäre ein starker Druck auf die regulatorischen Standards und ein heftiger Regimewettbewerb gewesen, da die Unternehmen ein Regime-shopping betrieben hätten – hin zum am wenigsten beschränkenden Regulationsregime. Obwohl das Europäische Parlament nur einer abgeschwächten Version der Richtlinie seine Zustimmung erteilte, hat die Kommission – in ihrer üblichen Geringschätzung des Parlaments – ihre Ambitionen niemals aufgegeben, die Deregulierung so fortzusetzen, wie sie im ursprünglichen Entwurf von Bolkestein vorgesehen war (wobei sie nun Unterstützung durch den Europäischen Gerichtshof erhält – siehe Kasten 3).

---

<sup>36</sup> Vgl. z.B. T. Anderson and M. Svarer, "Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark", CESifo working paper, 2108, October.2007. Die Autoren argumentieren, dass die hohen Beschäftigungsquoten in Dänemark eine Folge der Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Regierung sind, und nichts mit "Flexicurity" zu tun haben. Vergleiche auch Hartmut Seifert and Andranik Tangian: Globalization and deregulation: Does flexicurity protect atypically employed? WSI Discussion Paper No. 143, March 2006. Sie kommen zu dem Schluss, dass die Flexicurity-Maßnahmen in Schweden und Dänemark das Schutzniveau für bislang gut geschützte "atypisch" Beschäftigte (z.B. geschützte Teilzeitarbeit) gesenkt haben und dass die wenigen Verbesserungen für atypische Arbeitsverhältnisse die Reduzierung des Schutzniveaus für regulär Beschäftigte nicht wettmachen konnten.

<sup>37</sup> Vgl. Klaus Dräger und Sarah Wagenknecht, *Der Bolkesteinhammer muss weg! Europa braucht zukunftsfähige Dienstleistungen*, GUE/NGL, Europäisches Parlament, archiv2007.sozialisten.de/download/informationmaterial/bolkestein/0601\_guengl\_bolkesteinbroschuere.pdf.

Es gibt zahlreiche Beispiele für diesen Deregulierungsfeldzug: Versuche, die Arbeitszeitrichtlinie zu schwächen, ebenso die Entsenderichtlinie, die einige Minimalstandards für Arbeitnehmer festlegt, die für eine begrenzte Zeit in ein anderes Mitgliedsland entsandt werden, Versuche, Gesundheit direkt in das europäische Wettbewerbsregime zu bringen, mit großen Gefahren für die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Gesundheitsbereich (siehe Kasten 4). Alle diese Initiativen stehen in direktem Widerspruch zu den Positionen, die das Europäische Parlament verabschiedete, als es die Bolkestein-Richtlinie diskutierte. Dies ist eine destruktive Strategie, die nur dazu dienen kann, Beschäftigungsstandards zu senken, ohne mehr Beschäftigung zu schaffen oder die Produktivität zu erhöhen. Im Angesicht der schweren Legitimitätskrise, in der sich die EU derzeit befindet, ist die Strategie auch gefährlich, weil sie die öffentliche Anfeindung gegenüber den europäischen Institutionen und der europäischen Konstruktion noch verschärfen kann.

### **Kasten 3: Alarmierende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs**

Die Europäische Kommission ist nicht die einzige, die eine rauere Haltung gegenüber den Beschäftigten eingenommen hat. Einige neuere Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs deuten darauf hin, dass er nun den europäischen Wettbewerbsregeln und Binnenmarktfreiheiten eine absolute Priorität gegenüber den Rechten der Beschäftigten einräumt:

Eine finnische Reederei (Viking Line), deren Fähren zwischen Estland und Finnland verkehren, wollte ihre Schiffe ausflaggen, um mit estnischen Löhnen ihre Kosten zu reduzieren. Als die finnische Seefahrergewerkschaft, unterstützt durch die International Transport Workers Federation, für diesen Fall mit einem Arbeitskampf drohte, zog die Reederei vor Gericht. Der EuGH entschied, dass der Arbeitskampf in diesem Fall eine Verletzung der Niederlassungsfreiheit des Unternehmens nach Art. 43 EGV gewesen wäre.

Die schwedische Stadt Vaxholm hatte der litauischen Firma Laval den Auftrag gegeben, ein Schulgebäude zu renovieren. Laval wollte hierfür keine schwedischen Tariflöhne zahlen. Als die schwedischen Gewerkschaften die Baustelle blockierten, um die litauische Firma dazu zu bringen, einen Tarifvertrag auszuhandeln, entschied der EuGH, dass die gewerkschaftlichen Maßnahmen die Dienstleistungsfreiheit, die in Art. 49 EGV festgeschrieben ist, verletzen würden und daher illegal seien. Überdies urteilte er, dass die Dienstleistungsfreiheit es verbiete, eine Firma aus dem EU-Ausland dazu zu zwingen, mehr als den Mindestlohn zu zahlen, der in einem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag oder einem Gesetz festgehalten sein muss.

Mit der gleichen Argumentation entschied der Gerichtshof, dass es legal ist, wenn polnische Arbeitnehmer, die ein deutsches Gefängnis bauen, weniger als die Hälfte des einschlägigen Mindestlohns erhalten (Rüffert) und gab der Kommission recht, die Luxemburg dafür verklagte, dass es für entsandte Arbeitnehmer in Bezug auf nationale Löhne und Arbeitsbedingungen die gleichen Bedingungen vorschrieb wie für heimische.

Diese und ähnliche Urteile zeigen, dass trotz der Änderungen der Bolkestein-Richtlinie durch das Europäische Parlament der EuGH so handelt, als wäre die Richtlinie in ihrer ursprünglichen Form verabschiedet worden. Beschäftigte werden in andere Länder entsandt, ohne dass für sie die Löhne und Bedingungen gelten, die in diesen Ländern üblich sind. Jeder Versuch, die Situation zu verändern, wird als Verletzung der Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit angesehen.

**Kasten 4: Patientenrechte bei der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung: „Bolkestein“ durch die Hintertür**

Am 2. Juli 2008 legte die Kommission einen Vorschlag zur Anwendung von Patientenrechten bei der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung vor. Trotz des Titels behandelt der Entwurf der Richtlinie die gleichen Aspekte in punkto Gesundheitsdienstleistungen wie der Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie von 2004 – was als Versuch angesehen werden kann, die Bolkestein-Richtlinie durch die Hintertür wieder einzuführen.

Die rechtliche Grundlage für den Richtlinienentwurf ist Art. 95 des EG-Vertrags („Errichtung und Funktionieren des Binnenmarktes“). Die Euromemorandum-Gruppe lehnt diesen Ansatz vollständig ab: Gesundheit ist keine Angelegenheit von Wettbewerb und Binnenmarkt, sie fällt in den Regelungsbereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Sozialschutzsysteme.

Der Richtlinienentwurf soll die Urteile des Europäischen Gerichtshofs kodifizieren, nach denen der Zugang zu und die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen im Wesentlichen durch die Binnenmarktbestimmungen geregelt werden, auch wenn die Organisation und Finanzierung der Gesundheitssysteme weiterhin in der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt. Die Kommission möchte besonders den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen – und die Bezahlung der Behandlungskosten – im EU-Ausland auf das Kostenerstattungsprinzip stützen. Dies bedeutet, dass die Patienten die Behandlung aus ihrer eigenen Tasche vorstrecken müssen, um sie später zu Hause in Höhe einer gleichwertigen Behandlung in ihrem Versicherungsmitgliedstaat erstattet zu bekommen.

Die Kommissionsvorschläge zur Kostenerstattung verschärfen den Trend in Richtung einer Zwei-Klassen-Medizin. Sie würden dazu beitragen, eine EU-weite Patientenmobilität für reiche Patienten zu schaffen, die auf diese Weise Wartelisten in ihren Heimatländern entgehen könnten und die besten europäischen Spezialisten aufsuchen könnten. Diese Art der Patientenmobilität ist jedoch das Gegenteil des Prinzips vom „gleichen Zugang für alle“ und dem Prinzip der Gleichbehandlung unabhängig von Einkommen und Behandlungskosten. Eine gewöhnliche Verkäuferin, ein Stahlarbeiter oder Beschäftigte aus dem Niedriglohnsektor wären wohl kaum in der Lage, diese von der Kommission so vielgepriesenen Binnenmarktmarktfreiheiten zu nutzen. Die für sie hohen Kosten für Reise und Unterkunft, die Sprachbarrieren und die Unsicherheit über die rechtliche Situation in den anderen Mitgliedstaaten machen die Risiken des „Behandlungs-Shoppings“ zu groß. Und eine Rumänin oder ein Bulgare wird in Frankreich oder Deutschland auf dieser Grundlage auch kaum eine Behandlung bekommen, da ihre Gesundheitssysteme ihnen nur einen Bruchteil der dort anfallenden Kosten zurückerstatten würden.

Der Richtlinienentwurf schlägt auch eine EU-weite gegenseitige Anerkennung von Rezepten vor. Dies würde es den Patienten ermöglichen, Medikamente zu bekommen, die in anderen als ihren eigenen Mitgliedstaaten zugelassen sind, "zu Hause" aber nicht. Rezepte können auch in elektronischer Form ausgestellt werden. Dies öffnet dubiosen Internet-Transaktionen ("Organisierung" von EU-Auslandsrezepten für Tabletensüchtige oder für zu Hause nicht zugelassene Medikamente) Tür und Tor und entfacht einen Wettbewerb um Rezeptgebühren und Zuzahlungen.

Durch die Richtlinie würde die Kommission zusätzliche Kompetenzen im Gesundheitsbereich bekommen („Telemedizin“, europäische Referenznetze und Informationszentren für seltene Krankheiten, Definition von Krankenhausleistungen) und dies in vielen Fällen ohne eine angemessene Kontrolle durch das Europäische Parlament.

## 2.4 Anhaltende Wirkungslosigkeit der Klima- und Energiepolitik

Die Klima- und Energiepolitik der EU ist nicht wirklich koordiniert – weder zwischen unterschiedlichen Politikbereichen, noch unter den Mitgliedsstaaten. Die Gemeinsame Agrarpolitik wirkt ganz ungebrochen weiterhin auf eine energieintensive Landwirtschaft hin; zugleich vermeidet sie es, das Problem der agrarischen Klimagase anzugehen, und schiebt die Frage des Fleischkonsums als ein wichtiger Problemfaktor für das Klima einfach beiseite. Wichtige Mitgliedstaaten wie Großbritannien und Deutschland bestehen immer noch darauf, ihre Strategien für eine Energieproduktion auf Kohlebasis bis in eine ferne Zukunft zu verlängern, während Frankreich in gleichem Maße darauf insistiert, seine nukleare Option aufrechtzuerhalten, obwohl sich diese längst als teuer, ineffizient und riskant erwiesen hat. Der Vertrag von Lissabon hat für den Euratom-Vertrag eine institutionelle Garantie formuliert, aufgrund derer weiterhin knappe Ressourcen an eine nicht-nachhaltige Energieoption gebunden bleiben. In ihrer Strategie zur Energiesicherheit verlässt sich außerdem die EU immer noch in erster Linie auf geopolitische Konzepte, die auf eine monopolistische Verfügung über Ressourcen abzielen, anstatt langfristige Beziehungen auf der Grundlage wechselseitigen Vorteils und Vertrauens mit den Ländern aufzubauen, die gegenwärtig oder auch potenziell ihre wichtigsten Lieferanten sind. Im Inneren verfolgt die EU eine Politik, durch die langfristige Investitionen an großtechnologische Vorhaben gebunden werden, die oft zweifelhafte Erfolgsaussichten und eine niedrige ökologische Qualität aufzuweisen haben – wie die Kohlenstoffabscheidungstechnologie (CCS) oder Planungen für gigantische Solarparks (in der Sahara) oder auch Windparks (in der Nordsee). Stattdessen könnte die EU eine Maximierung von Effizienz, Sicherheit und Qualität erreichen, indem sie ihre Priorität auf eine Strategie der dezentralen Energieeinsparung und der Kraft-Wärme-Kopplung, sowie der dezentralisierten Produktion und Nutzung erneuerbarer Energien legte.

Auch die EU ist der neo-liberalen Faszination durch vom Staat kreierte sog. Marktinstrumente erlegen. Das Handelssystem für Verschmutzungsrechte (Emission Trading System = ETS), das die EU zu Beginn des Jahres 2005 aufgelegt hat und das noch 2008 auf dem Dezembergipfel der EU überprüft werden soll, ist aber – wie auch andere flexible Marktinstrumente – ganz offensichtlich nicht dazu in der Lage, die Reduktionen zu erreichen, die erforderlich sind, um den Klimawandel wirksam zu bekämpfen. Die Probleme, die es macht, auch nur die Marktpreise für Emissionsrechte zu stabilisieren und die Schwierigkeiten, auf die es stößt, die ETS-Märkte gegenüber der Volatilität der Finanzmärkte abzuschotten, lassen erkennen, dass diese Instrumente zur Reduzierung der Emissionen von hochgradig zweifelhaftem Wert sind. Die beschränkte Reichweite der EZS-Politik lässt sich auch aus empirischen Befunden über das europäische ‚cap and trade‘-System belegen, die heute schon erkennen lassen, dass die erklärten Ziele dieser Politik nicht erreicht werden.<sup>38</sup>

Auch die von der Internationalen Energie-Agentur (IEA) ergriffenen Initiativen werden wahrscheinlich nicht sehr effektiv dabei sein, globale Fortschritte in der Nutzung erneuerbarer Energien durchzusetzen. Es reicht einfach nicht aus, die Regierungen dazu aufzufordern, die beschleunigte Ausnutzung des großen Potenzials für erneuerbare Energien durch wirksame Politiken zu fördern. Die EU – die schon Ende 2008 ihre Strategie für erneuerbare Energien hatte ausformulieren wollen – wird höchstwahrscheinlich nicht dazu in der Lage sein, zum

---

<sup>38</sup> Vgl. z.B. Reiner Musier/Clare Breidenich, ‘Cap and Trade: From All Sides Now’, in: APX, 2008, [www.apx.com/documents/APX-Cap-and-Trade-Overview.pdf-].



Vorreiter eines 'Sprungs nach vorne' zu werden – weil sie auch in ihrem Inneren auf die Opposition jener Mitgliedsstaaten gestoßen ist, die bisher nicht dazu bereit sind, sich auf diesen Weg zu begeben.

Die Internationale Partnerschaft für Kooperation für Energieeffizienz (IPEEC), wie sie im Juni 2007 in Heiligendamm konzipiert worden war und dann in Aomori, Japan, im Juni 2008 von den G8-Staaten, sowie von China, Indien, Südkorea und der EU gegründet wurde, ist noch nicht mehr als ein 'flexibles Forum' für Diskussionen. Der Gipfel über Sektorale Kooperation der im November 2008 in Warschau stattfand, stellt nicht mehr als einen technischen Meinungs austausch zwischen energieintensiven Industriesektoren über den Transfer und die Einführung neuer Technologien dar. Es sollte nicht erwartet werden, dass von diesem Gipfel die nötigen politischen Impulse für die globalen Klimaverhandlungen ausgehen werden. Ein für die Zukunft der globalen Klimapolitik wichtigeres Forum wird die Conference of Partners (COP) sein, die Anfang Dezember 2008 in Poznan stattfand. Die EU ist aufgrund interner Differenzen nicht dazu in der Lage gewesen, eine wirklich gemeinsame Antwort auf die Finanzkrise zu formulieren; sie ist gegenwärtig ebenso wenig dazu fähig, dem Feld der globalen Klimapolitik neuen Schwung zu verleihen. Daher wird es sehr schwierig werden, ein globales klimapolitisches Regime einzuführen, das die globale Klimakrise wirklich bewältigen kann.

Die EU beteiligt sich am *Clean Development Mechanism/Joint Implementation (CDM/JI)* [Mechanismus für saubere Entwicklung/Gemeinsame Umsetzung] der UNO, der es leisten soll, den Klimaschutz billiger werden zu lassen und zugleich eine systematische Ausnutzung des Potenzials der Senken für CO<sub>2</sub> zu erreichen. Dieser gesamte Absatz beruht jedoch auf einem politischen Konstruktionsfehler: Weil er die zwischen den Staaten bestehenden hierarchischen Beziehungen einfach nicht anerkennt, liefert er den Industriestaaten eine Entschuldigung dafür, ihre eigenen Industrien nicht umzubauen. Diese Probleme und Schwächen, unter denen die Klima- und Energiepolitik der EU leidet, und auch die bevorstehende Rezession geben allerdings keine Rechtfertigung her für die ganz kurzfristig orientierten und nationalistischen Reaktionen einiger Länder wie Polen und Italien, die sich jeder ernsthaften europäischen Bemühung auf dem Feld der Klimapolitik entgegen gestellt haben und sogar den sehr begrenzten Vorschlag zur Einführung eines Systems des Emissionshandels (ETS) zu verhindern suchten. Es wird daher von entscheidender Bedeutung sein, dass sich die Mitgliedstaaten der EU über ihre gegenwärtigen Spaltungen erheben und die durchaus realen Probleme überwinden, vor denen eine europäische Einigung auf diesem Feld steht, um eine anspruchsvolle Klimastrategie der EU zu erarbeiten und voranzubringen.

### **3. Vorschläge für Alternativen zum finanzmarktgetriebenen Kapitalismus**

Unsere Vorschläge für eine andere Wirtschaftspolitik gegen die Finanzkrise und der heraufziehenden gesamtwirtschaftlichen Krise in Europa gehen von dem berühmten Ausspruch von John Maynard Keynes aus, dass staatliche Politik den „Tod des Rentiers“ anstreben müsse. Mehr als jemals zuvor ist es nötig, die Spekulation und die unhaltbare Ausrichtung am Shareholder Value durch eine demokratische Neuordnung des Finanzsystems zu überwinden (Abschnitt 3.1). Eine demokratische Neuordnung der Wirtschaft wird sich auch mit der enormen Konzentration von Macht in den Händen gigantischer Unternehmen befassen müssen (3.2). In einer Alternativkonzeption sollten Kredite nicht zur Erzielung kurzfristiger Gewinne sondern zur Förderung produktiver Investitionen verwendet werden, um Vollbeschäftigung und gute Arbeit zu fördern, sowie zum Kampf gegen Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung beitra-

gen (3.3). Gleichzeitig sollen sie zur ökologischen Nachhaltigkeit beitragen, insbesondere zur Lösung der Probleme der Energieversorgung und des Klimawandels (3.4).

### 3.1. Eine demokratische Neuordnung der europäischen Finanzsysteme

Der Verlauf und die Tiefe der Krise erfordern einerseits Sofortmaßnahmen zur Sicherung der Funktionen der Finanzsysteme. Auf der anderen Seite verlangen sie nach weiter reichenden Maßnahmen, die das Finanzsystem umgestalten und in den Rahmen einer demokratisch kontrollierten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung einbetten. Dabei sind vier Ebenen zu unterscheiden:

Auf der *ersten Ebene* der Sofortmaßnahmen muss das reibungslose Funktionieren des Zahlungssystems, die Kreditversorgung der Wirtschaft und die Sicherheit der Einlagen und Ersparnisse der Menschen gewährleistet werden. Hierfür sind härtere und andere Maßnahmen erforderlich als die, die verschiedene große EU Mitgliedsstaaten in einer mehr oder minder abgestimmten Aktion im Oktober 2008 ergriffen haben. Umfangreiche Bürgschafts- und Rekapitalisierungsmaßnahmen für Banken durch die Bereitstellung von staatlichem Kapital mit keinem oder sehr geringen Stimmrechten und Kontrollmechanismen, konservieren ohne oder mit kleinen Änderungen die Mechanismen und Strukturen und liefern die Stabilität des Finanzsystems den gleichen profitsuchenden Wahrnehmungen und Entscheidungen von Bankmanagern aus, die den aktuellen Crash verursacht haben. Es ist sehr fraglich, ob die Banken unter diesen Bedingungen ihre für Wirtschaft und Gesellschaft notwendigen Funktionen überhaupt erfüllen können, oder ob sie dabei versagen werden, entweder um höhere Subventionen zu erpressen oder als Folge gegenseitigen Misstrauens und aus Furcht vor –tatsächlichen oder eingebildeten – Risiken.

Um die Grundfunktionen des Finanzsystems zu sichern ist ein Regimewechsel erforderlich. Wir schlagen vor, dass die Staaten relevante Teile der führenden Banken in ihren Ländern übernehmen, dadurch eine tragfähige und dauerhafte Grundlage öffentlicher oder halböffentlicher Banken schaffen, in diesen Banken die tatsächliche Kontrolle ausüben und auf diese Weise die Grundfunktionen des Systems gewährleisten. Das ist ein logischer Schritt, weil, erstens, alle Regierungen und europäische Institutionen immer wieder – und richtigerweise – betont haben, dass die Stabilität des Finanzsystems ein wichtiges öffentliches Gut ist. Zweitens hat die aktuelle Krise erneut belegt (wie viele Krisen in den letzten 20 Jahren), dass der private Sektor nicht in der Lage ist, dieses öffentliche Gut bereit zu stellen. Verstaatlichungen sollten daher nicht als befristete Rettungsaktionen für notleidende Banken betrachtet werden, sondern als wesentlicher Schritt in Richtung auf ein neues und demokratisches Bank- und Finanzmarktregime. Das erfordert natürlich mehr als den Wechsel von privatem zu öffentlichem Eigentum, nämlich den Wechsel des Regulierungsrahmens für Banken und Finanzmärkte.

Auf der *zweiten Ebene* sollte die Finanzmarktreform in der EU die schädlichsten Praktiken dauerhaft beseitigen, die die jüngste Blase und den anschließenden Krach ausgelöst und verschärft haben:

- Die *Verbriefung von Krediten und der Handel mit Kreditpaketen* sollte für europäische Banken und auf europäischen Märkten verboten werden. Denn sie sind auf der einen Seite eine Umgehung der gesetzlichen Eigenkapitalanforderungen und auf der anderen Seite eine treibende Kraft der Spekulation. Ausnahmen von dieser Regel bedürfen der Genehmigung und unterliegen der Aufsicht durch nationale und europäische Aufsichtsbehörden.

- Die *Bereitstellung von Krediten für Übernahmen* und Beteiligungen sowie andere Finanzinvestitionen mit hoher Hebelwirkung sollten erheblich eingeschränkt, durch höhere Bankreserven unterlegt und zum Gegenstand besonderer Überwachung gemacht werden.
- Die Geschäftsmodelle von *Hedgefonds* – nicht nur die Praxis des „short-selling“ – haben sich nicht als stabilisierend, sondern als destabilisierend erwiesen und sollten daher beendet werden. Hedgefonds sollten weder von außerhalb noch innerhalb der EU arbeiten dürfen, und europäischen Finanzinstituten sollte es nicht gestattet werden, in Hedgefonds zu investieren oder solche außerhalb Europas zu betreiben.
- Besondere *Anreizsysteme*, die Manager veranlassen, sich auf kurzfristige Spekulation zu verlegen oder den Aktienkurs ihres Unternehmens nach oben zu manipulieren – wie z.B. Aktienoptionen – müssen abgeschafft werden. Bonuszahlungen sollten beschränkt werden und sich nach der Qualität der Leistung und der Beschäftigung im Unternehmen richten.
- *Offshorezentren* mit unzureichender oder fehlender Finanzaufsicht oder niedrigen oder gar keinen Steuern sind wichtige Stützpunkte und Verbündete für die destabilisierenden Aktivitäten von Finanzinvestoren und Spekulanten gewesen. Sie sollten geschlossen werden, und wo das nicht möglich ist, sollten direkte oder indirekte Geschäfte mit solchen Zentren für Finanzinstitute, die in der EU arbeiten, verboten werden.

Die Maßnahmen auf dieser Ebene können sofort verabschiedet und umgesetzt werden, und einige werden schon auf den Weg gebracht. Wenn es nicht möglich ist, sich auf globaler Ebene auf sie zu verständigen, kann und sollte die EU die notwendigen Schritte gehen. Sie könnte sich dabei gegen Kapitalflucht mit Hilfe des Artikel 59 des EU-Vertrages schützen. Um die europäischen Behörden in diese Richtung zu schieben, können und sollten Länder wie Frankreich und Deutschland eine Vorreiterrolle bei der Annahme solcher Maßnahmen spielen.

Die *dritte Ebene* bezieht sich auf eine gründliche Reform der Regeln für das europäische Bankensystem und die europäischen Kapitalmärkte.

Für das *Bankensystem* reicht es bei weitem nicht aus, die Transparenz zu erhöhen und ein europäisches Kreditregister einzurichten. Das ganze Geschäftsmodell von Banken muss neu ausgerichtet und auf das Einlagen- und Kreditgeschäft mit Nichtbanken konzentriert werden. Wertpapierhandel sollte stark eingeschränkt und der Eigenhandel ausgeschlossen werden. Ebenfalls erforderlich ist eine gründliche Reform des Basel II Systems, das durch einen „Basel III“ Rahmen zu ersetzen ist. Dieser sollte mindestens drei Punkte berücksichtigen: Erstens sollte er den polarisierenden und prozyklischen Charakter von Basel II durch die Einführung eingebauter Stabilisatoren korrigieren, etwa von Eigenkapitalanforderungen, die in den unterschiedlichen Phasen des Konjunkturzyklus variieren. Zweitens ist die Quasi-Privatisierung der Bankaufsicht durch die Zulassung „interner Risikomodelle“ der Banken ein grotesker Fehler gewesen, der korrigiert werden sollte. Die Risikoeinschätzung sollte daher an die öffentlichen Aufsichtsbehörden auf nationaler und europäischer Ebene zurückverlagert werden. Drittens ist auch die normale Eigenkapitalanforderung von 8% zu niedrig, sie sollte auf 20% angehoben werden, mit Modifikationsmöglichkeiten z.B. für kleine und mittlere Unternehmen auf 10% und auf 30% für Finanzinvestoren.

Der umfassende Charakter der Bankenkrise nährt die Vermutung, dass die Aussichten für die Nachhaltigkeit von Reformen durch eine solide Grundlage staatlicher und demokratisch kontrollierter Banken verbessert werden, und dies unterstreicht den Vorschlag, einen relevanten Teil des Bankensektors zu *verstaatlichen und unter demokratische Kontrolle* zu stellen.

Für die *europäischen Kapitalmärkte* sollte die Hauptstoßrichtung auf einer *Entschleunigung* liegen, d.h. auf einem geringeren Umfang und niedriger Geschwindigkeit auf den Sekundärmärkten für Wertpapiere aller Art. Diese Orientierung steht im Widerspruch zur mikroökonomischen Logik, auf die Entdeckung von Gewinnmöglichkeiten sofort zu reagieren. Da derartige Reaktionen sich über Herdenverhalten und Ansteckungseffekte oft in höhere Volatilität, Turbulenzen und Blasen sowie deren Platzen niederschlagen, muss die Verhinderung derartiger systemischer Nachteile Vorrang gegenüber einzelwirtschaftlichen Vorteilen haben. Maßnahmen in dieser Richtung sind zum Beispiel:

- Eine strikte **Begrenzung** für die Anlagepolitik von Pensionsfonds auf europäische Staatspapiere, keine Anlagen in Hedgefonds, Private Equity, Fremdwährungen, Derivate und Aktien.
- Eine deutliche Verminderung der Anzahl und der Komplexität sogenannter „**strukturierter Produkte**“ und anderer Derivate und Zertifikate. Sie sollten standardisiert und nicht außerbörslich, sondern nur an regulierten und beaufsichtigten Börsen gehandelt werden.
- Die **Besteuerung aller Währungs- und sekundärer Wertapierumsätze**. Der Zweck derartiger Steuern liegt in erster Linie darin, kurzfristige Spekulation weniger attraktiv zu machen, deshalb muss der Steuersatz ausreichend hoch sein, und er sollte je nach Umständen verändert werden können. Das Aufkommen aus solchen Steuern sollte an die EU gehen und zum notwendigen Anstieg des Haushaltes der EU beitragen.
- Die **Rating-Agenturen** müssen gründlich umstrukturiert werden. Private Rating-Agenturen bedürfen der Zulassung und unterliegen der Aufsicht durch öffentliche Behörden. Es muss eine strikte Trennung zwischen Beratung und Bewertung eingeführt werden; zu diesem Zweck sollte die Bezahlung von Rating-Agenturen nicht durch die von ihnen bewerteten Unternehmen, sondern aus einem Pool erfolgen, der von den Unternehmen finanziert wird, die Ratings in Anspruch nehmen.

Insgesamt würden derartige Reformen zu einem Rückgang der Bankgeschäfte und –gewinne führen. Das ist angesichts der übermäßigen Geschäftsausdehnung, die vor allem (und sehr erfolgreich) darauf abzielte, Gewinne aus der Wirtschaft herauszuziehen und die zu Instabilität und Chaos beigetragen hat, nur angemessen. Der Verlust von Arbeitsplätzen in diesen Bereichen könnte und sollte durch den Ausbau und die Verbesserung des Dienstleistungsangebots im Massengeschäft kompensiert werden.

Die **vierte Ebene** der Reformen betrifft die tiefer liegenden Ursachen der Finanzkrise. Diese bestehen nicht in einer angeborenen menschlichen Gier oder Spekulationsneigung, und auch nicht in der übermäßigen Kreditschöpfung durch die Banken, obgleich letztere zweifellos zu dem wiederkehrenden Muster des Aufbaus und des Platzen von Spekulationsblasen beiträgt. Die auf den vorherigen Ebenen vorgeschlagenen Maßnahmen sind in der gegenwärtigen Lage und auch in mittlerer Frist sicher nützlich. Aber sie würden den Druck nicht von den Finanzmärkten nehmen. Dieser Druck stammt aus der außerordentlichen und kontinuierlichen Anhäufung privaten Finanzvermögens während der letzten drei Jahrzehnte. Ein Teil dieses Vermögens wird durch die immer wiederkehrenden Finanzkrisen zerstört, aber die Anhäufung geht immer weiter und erreicht neue Rekordhöhen. Ihre Hauptursachen sind einerseits die Umverteilung von Einkommen und Vermögen von unten nach oben während der letzten drei Jahrzehnte und andererseits das schnelle Wachstum privater Pensionsfonds als Folge der vollständigen oder teilweisen Privatisierung von Alterssicherungssystemen in vielen Ländern. Die angehäuften Vermögen suchen in einem immer schwieriger werdenden Umfeld nach Verwer-

tung, und zu diesem Zweck greifen die Finanzinvestoren als Manager dieser Vermögen auf immer riskantere Strategien zurück. Gegenmaßnahmen wie das Verbot schädlicher Praktiken werden dazu führen, dass bestimmte Strategien nicht mehr machbar sind. Aber auf längere Sicht werden die Finanzinvestoren neue, „innovative“ und „alternative“ Strategien suchen und letztlich auch finden, die zu den gleichen Mustern von Spekulation, Turbulenz und Krise führen. Um mit diesen Problemen fertig zu werden, ist es erforderlich, die Verteilung von Einkommen und Vermögen in Richtung auf mehr Gleichheit umzudrehen, und die Tendenz zur Privatisierung der Rentensysteme umzukehren und stattdessen öffentliche umlagefinanzierter Systeme zu fördern, auf die die Finanzmärkte keinen Einfluss haben. Derartige Vorschläge gehen weit über spezifische Finanzmarktpolitiken hinaus und sind Bestandteil eines umfassenderen Programms einer demokratischen Wirtschaftspolitik für Vollbeschäftigung, sozialen Zusammenhalt und ökologischen Umbau. Sie würden den Finanzsektor verwandeln und als wichtiges und unverzichtbares Element in einen solchen Rahmen einbetten. Das wäre nicht das Ende des Kapitalismus, aber es wäre das Ende des finanzmarktgetriebenen Kapitalismus.

Die meisten dieser Vorschläge werden auf den erbitterten Widerstand und die Ablehnung des Finanzsektors und der meisten PolitikerInnen stoßen. Ein Hauptargument dabei wird sein, dass derartig weitreichende Reformen, wenn überhaupt, nur auf globaler Ebene möglich wären, weil sie, wenn nur auf europäischer Ebene umgesetzt, zu Kapitalflucht führen und damit nicht nur das Finanzsystem, sondern die Wirtschaft insgesamt zerstören würden. Derartige Einwände sind nur verständlich, wenn sie das Prinzip der Kapitalverkehrsfreiheit über alle anderen Belange stellen. So weit geht aber nicht einmal die EU. Der Abschnitt im EU-Vertrag, der die Kapitalverkehrsfreiheit behandelt, enthält eine Anzahl von Vorbehalten für außergewöhnliche Umstände. Einer davon ist Artikel 59, der besagt

„Falls Kapitalbewegungen nach oder aus dritten Ländern unter außergewöhnlichen Umständen das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion schwerwiegend stören oder zu stören drohen, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der EZB gegenüber dritten Ländern Schutzmaßnahmen mit einer Geltungsdauer von höchstens sechs Monaten treffen, wenn diese unbedingt erforderlich sind.“

Es kann schwerlich in Abrede gestellt werden, dass wir uns in außergewöhnlichen Umständen befinden und dass das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion durch Kapitalflucht als Reaktion auf gründliche Reformen schwer beeinträchtigt würde. Wann, wenn nicht unter solchen Bedingungen, ist die Zeit reif für angemessene – und notfalls mehrere Male wiederholte – Maßnahmen zum Schutz des notwendigen Umbaus des europäischen Finanzsystems?

### **3.2 Exkurs: Reform der Unternehmensführung in Transnationalen Konzernen**

Große börsennotierte Unternehmen haben – in den USA während der 1980er, in Europa während der 1990er Jahre – radikale Veränderungen durchgemacht, die weitreichende Folgen für das Wohlergehen der BürgerInnen und der Gesellschaften hatten. Ihre Entwicklung zur Finanzialisierung und Globalisierung, die in der ökonomischen Theorie wohlbekannt ist, hat keine ausreichende gesellschaftliche Berücksichtigung gefunden, und es sind keine politischen Konsequenzen mit dem Ziel gezogen worden, zu gewährleisten, dass diese Unternehmen weiterhin der Gesellschaft dienen und zum gesellschaftlichen Wohlergehen beitragen.

#### **Die verheerenden sozialen Folgen von Finanzialisierung und Globalisierung**

Finanzialisierung bedeutet, dass die strategischen Entscheidungen an der Spitze von Großunternehmen mit dem vorrangigen Ziel getroffen werden, kurzfristige Kapitalgewinne zu reali-

sieren. Damit werden die Aktionäre und das Top-Management – dessen Interessen an die der Investoren mittels explodierender Gehälter, von Boni für Finanzgewinne und von Aktienoptionen angepasst worden sind – zu den hauptsächlich legitimen Empfängern des Reichtums gemacht, der durch die gemeinsamen Beiträge von verschiedenen Interessengruppen geschaffen wurde, zu denen nicht nur die Beschäftigten, sondern auch die Zulieferer und – mehr indirekt – Kunden und Gemeinden gehören. Globalisierung bedeutet, dass diese Gruppen zu Produktionsfaktoren geworden sind, die frei hin- und hergeschoben und weltweit miteinander in Konkurrenz gesetzt werden können und – wenn die Branchen oder Länder nicht vollständig liberalisiert sind – sollten, um kurzfristige finanzielle Ziele zu erreichen. Aus gesellschaftlicher Perspektive führen diese Veränderungen in der Unternehmensführung zur Herausbildung einer transnationalen Finanzelite, die zunehmend von den Gebieten und Gemeinden isoliert ist, in denen die meisten Menschen nach wie vor bemüht sind, ihren Unterhalt und den ihrer Familien zu verdienen und dabei immer mehr unter Druck geraten und steigender Unsicherheit ausgesetzt sind.

Als Antwort auf öffentliche Besorgnisse spielt die Globalisierungsrhetorik Norden und Süden gegeneinander aus und behauptet, dass Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Ländern mit niedrigen Kosten ein Ausgleich für die Arbeitsplatzvernichtung und Verlagerung in den sogenannten entwickelten Ländern seien. Aber Produktionsverlagerungen finden nun ununterbrochen in der ganzen Welt statt, und sie zerstören die Entwicklungsperspektiven auch in den armen Ländern, die dadurch in die Weltwirtschaft geraten sind, dass sie den Bedürfnissen der transnationalen Konzerne (TNK) durch die Eingliederung in globale – und unregulierte – Zulieferernetze dienen. Der Rückgriff auf moralische Argumente wie individuelle Freiheit, und die Rhetorik der weltweiten Konkurrenz spielt überdies die Beschäftigten gegeneinander aus. Er preist individuelle Leistungserfolge und die Anhäufung von Reichtum als Kernwerte marktorientierter Personalplanungssysteme an, die kollektive Potentiale im Unternehmen zerstören, Druck und Unsicherheit für alle erhöhen und die Ungleichheit der Chancen bei den Beschäftigten vertiefen, sich je nach Alter, Geschlecht, Familienstand, psychischer und gesellschaftlicher Stabilität und ganz allgemein nach persönlicher Verhandlungsstärke neu einzustellen. Die Zunahme von Stress, pathologischer Verhaltensweisen und, neuerdings, Selbstmorden am Arbeitsplatz, signalisieren, dass tiefe Bedürfnisse nach Sicherheit, Stabilität, und sozialer Integration durch die neuen Managementsysteme vernachlässigt werden. Psychosoziale Antriebsfaktoren, die früher in einem Gefühl des Fortschritts durch kollektives Handeln bestanden, setzen jetzt in den globalen Konzernen oben auf Gier und unten auf Angst. Ganz im Gegensatz zu den Aussagen der Finanztheorien sind Risiken und Erträge insofern voneinander getrennt worden, als die transnationalen Finanzeliten höhere Einkommen kassieren, während die Last der Anpassung auf das Unternehmen abgeladen und von dort auf Arbeiter, Zulieferer und lokale Gemeinden weiter abgewälzt wird.

### **Wiedereingliederung der Wirtschaft in die Gesellschaft**

Was kann getan werden, um diesen gesellschaftlichen Zersetzungsprozess innerhalb und außerhalb der Unternehmen zu stoppen? Welche Politik sollte betrieben werden? Einfache, partielle und einseitige Maßnahmen reichen nicht aus. Die erste und vielleicht wichtigste Maßnahme besteht allerdings darin, dass gewählte politische VertreterInnen den Bedürfnissen der Menschen dienen sollten, statt sich den Zielen einer transnationalen Elite zu verschreiben, wie das in den letzten Jahrzehnten durch Liberalisierungspolitikern geschehen ist, welche Finanzialisierung und Globalisierung erst möglich gemacht haben. Auf dieser Grundlage besteht die Hauptanforderung darin, die Wirtschaft – das heißt Produktion und Verbrauch – wieder in

die Gesellschaft einzubetten, indem den einzelnen Gruppen mehr Macht und Einfluss in der Unternehmensführung gegeben wird, d.h. in dem System, das die Entscheidung über die Verwendung der Mittel im Unternehmen trifft. Angesichts des enormen Machtungleichgewichts zwischen der globalen Finanzelite und den anderen Gruppen, kann der Vorrang für die Anhäufung von Reichtum bei Wenigen auf Kosten der Vielen nicht ernsthaft in Frage gestellt werden, wenn nicht eine starke gesellschaftliche und institutionelle Infrastruktur zur Regulierung grenzüberschreitender Tätigkeiten geschaffen wird. Daher sind formale obligatorische Mechanismen für den sozialen Dialog auf allen Ebenen erforderlich, auf örtlicher, nationaler, europäischer und internationaler Ebene, und sie sollten unterschiedliche Gruppen einbeziehen.

### **Den Beschäftigten Gehör verschaffen**

*Erstens* sollte die Frage der Vertretung von Beschäftigten ernst genommen werden. Es müssen Mittel dafür zur Verfügung gestellt werden, die Mitsprache der ArbeiterInnen zu verstärken, die in den letzten Jahrzehnten durch Aus- und Verlagerung und individualisiertes Personalmanagement durchgreifend geschwächt worden ist. Verstärkte Ansprache ist erforderlich, um die Vertretung der Beschäftigten zu fördern und bei den Arbeitern, insbesondere den jüngeren, neu zu legitimieren. Die Unterdrückung von Gewerkschaften und Diskriminierung ihrer VertreterInnen sollten bestraft werden. Die Vertretung am Arbeitsplatz, die mittlerweile zu einer rein symbolischen Angelegenheit geworden ist, sollte gestärkt werden, und dafür sollten mehr Personal und größere Möglichkeiten der Umsetzung zur Verfügung stehen. Ausgaben für Informationssysteme, Fremdsprachenausbildung und das Erlernen von Verhandlungs- und Managementfähigkeiten sollten auch für BelegschaftsvertreterInnen gemacht werden. Wo es transnationale Belegschaftsvertretungen gibt, sollten ihre Möglichkeiten zur transnationalen Organisation ausgebaut werden, und wo es sie nicht gibt, sollten sie geschaffen werden. Die Einrichtung europäischer Betriebsräte beispielsweise sollte obligatorisch werden und bestimmten Verfahrensregeln folgen. Bislang haben zwei Drittel der 2700 transnationalen Unternehmen, auf die die Kriterien für die Aufstellung europäischer Betriebsräte zutreffen, dies nicht getan – obgleich Vertrieb, Produktion, Personalmanagement und Beschäftigungspolitik in diesen Unternehmen auf europäischer Ebene betrieben werden. Das bedeutet, dass die Entscheidungen hierüber ohne irgendeinen sozialen Dialog mit den VertreterInnen der Beschäftigten getroffen werden.

### **Ganze Produktionsketten einbeziehen**

*Zweitens* sollten formale und verpflichtende Regeln für den sozialen Dialog sich nicht auf rechtliche Unternehmenseinheiten beschränken, sondern sich in transnationalen Konzernen (TNKs) auf die ganze Wertschöpfungskette erstrecken, in der die Zahl und Qualität der Arbeitsplätze wesentlich von den Entscheidungen der TNKs abhängen; denn diese haben wesentliche Teilbereiche ausgelagert, die zum Design, der Produktion und dem Vertrieb ihrer Waren und Dienstleistungen beitragen. Mit Blick auf die Nord-Süd-Beziehungen sollten TNKs und deren Zulieferern nicht gestattet werden, wichtige Geschäftsaktivitäten an Standorten zu betreiben, an denen grundlegende Menschenrechte am Arbeitsplatz immer wieder verletzt werden. Dies trifft z.B. auf China zu, wo arbeitsintensive Produktion für den Export in hohem Maße von jungen Migrantinnen abhängt, die als Bürgerinnen zweiter Klasse behandelt werden. Es trifft auch auf Bangladesh zu, wo gewerkschaftliche Organisation unterdrückt wird. Ähnlich ist es in vielen Ländern, wo die Demokratie noch nicht bis zum Arbeitsplatz vorgestoßen ist. Wenn TNKs in der Lage sind, den globalen Fluss ihrer Produkte weltweit zeitgenau zu organisieren und dabei hohe Qualitätsstandards zu erfüllen, dann dürfte auch die Erfüllung von Arbeits-

standards in Form der Respektierung von Organisations- und Verhandlungsmacht unabhängiger Arbeitervertretungen im Bereich des Machbaren liegen und nur eine Angelegenheit des sozialen und politischen Willens sein.

### **Informationen und Rechte der VerbraucherInnen stärken**

*Drittens* sollte die Rolle der VerbraucherInnen nicht nur darin bestehen, am einen Ende der Kette Bargeld abzugeben, das dann am anderen Ende als Shareholder Value angeeignet wird. In den weltweiten finanzierten Systemen werden VerbraucherInnen durch enorme Ausgaben der Unternehmen zur Schaffung weltweiter identitätsstiftender Marken und zur Verbreitung von Produktstilen genötigt, zu kaufen und immer weiter zu kaufen. Diese Ausgaben schaffen und festigen eine gesellschaftliche und kognitive Barriere zwischen der Produktion und dem Verbrauch, die neue soziale Bewegungen in den letzten Jahren durch Kampagnen über die Arbeits- und Umweltbedingungen zu überwinden versucht haben. Die VerbraucherInnen sollten auf diese Weise viel mehr Informationen über den Inhalt von Produkten und Dienstleistungen und die sozialen Bedingungen erhalten, unter denen sie zustande kommen. Das würde allerdings eine weitreichende Wende in der Unternehmenspolitik erfordern, die zurzeit darauf abzielt, möglichst wenig Informationen über die Produkte, die Produktion und die Beschäftigung zur Verfügung zu stellen. Mittlerweile haben sich – dank der transnationalen Netzwerke der Zivilgesellschaft – auch an Orten des Konsums Kenntnisse über die Bedingungen der Produktion ausgebreitet. Aber sie sind immer noch weitgehend losgelöst von den Zeiten und Orten des Massenkonsums, z.B. den Öffnungszeiten der großen Markengeschäfte, und der Einzelhandels- und Discounthäuser die am Markttende der globalen Produktionsketten stehen. Es versteht sich, dass die Bereitstellung und Verbreitung derartiger Informationen demokratisch organisiert werden sollten, um nicht selbst ein künstliches Marktprodukt zu werden.

### **Wissen und Informationen teilen**

TNKs bemühen sich um umfangreiche finanzielle und Verkaufskommunikation für die Finanz- und Konsummärkte, aber sie machen es extrem schwierig – für ForscherInnen und für die Öffentlichkeit – an verlässliche und relevante Informationen über die sozialen und Umweltbedingungen der Produktion und der Beschäftigung, oder über Produktionsmengen, Standorte, Qualitätsstandards und Zukunftsschätzungen heranzukommen. Detaillierte Informationen und Schätzungen über cash flows werden den Aktionären in Drei-, Sechs-, und Zwölf-Monatsabständen zur Verfügung gestellt, aber BelegschaftsvertreterInnen können kaum genaue Informationen über die aktuellen und die zukünftigen Arbeitsplätze im Unternehmen erhalten, und örtliche Tochtergesellschaften und Zulieferer werden hinsichtlich geplanter Betriebschließungen oder Veränderungen von Zuliefererverträgen im Dunkeln gelassen. Auch hier gilt wieder: Wenn die Unternehmen technisch in der Lage sind, Schätzungen über zukünftige cash flows zu produzieren, dann sollten auch die Weitergabe von Informationen über Produktion und Beschäftigung nach geographischen Zonen, Ländern und sogar Tochtergesellschaften im Bereich des Machbaren liegen und nur eine Angelegenheit des politischen Willens sein. Zugang zu Informationen und ein gesetzlich festgelegter Rahmen für den sozialen Dialog sind grundlegende Elemente eines demokratischen Systems der Unternehmensführung, das den vielen Interessengruppen eine Stimme geben würde, die aktuell nur schwache Forderungs- und Verhandlungsmöglichkeiten in den Produktionsnetzwerken weltweit agierender, finanziellierter Konzerne haben.



### **Alternative Formen der Unternehmensführung vorantreiben**

Es sollten auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene Mittel dafür aufgewendet werden, alternative Formen der Unternehmensführung voranzutreiben, wie z.B. Arbeitergenossenschaften und Verbrauchervereinigungen, die darauf abzielen, die Wirtschaft wieder in einen Rahmen einzubetten, in dem sie den Bedürfnissen örtlicher Gemeinden dienen und zum gesellschaftlichen Wohlstand beitragen. Derartige demokratische und lokale Formen der Unternehmensführung können mehr auf soziale und Umweltbelange Rücksicht nehmen, weil Managemententscheidungen gemeinsam getroffen werden und diejenigen, die sie treffen, auch ihre Folgen zu tragen haben. Im Unterschied dazu können globale Entscheidungen für die örtlichen Gemeinden räuberischen Charakter haben, wenn die Personen, die sie treffen, nicht mit ihren sozialen und Umweltfolgen konfrontiert sind. Im Ergebnis können Globalisierung und Finanzialisierung sehr wohl „Frankenstein-Systeme“ hervorbringen, die im Namen des Profits geschaffen wurden sind und nicht für die Einhaltung der Menschenrechte und die Berücksichtigung gemeinschaftlicher Bedürfnisse verantwortlich gemacht werden können. Eine Wiedereinbettung der Wirtschaft würde dann möglicherweise auch De-globalisierung und Re-lokalisierung von Produktion und Konsum bedeuten.

### **3.3 Ein neues Makroregime für Vollbeschäftigung, sozialen Zusammenhalt und Sicherheit**

Die demokratische Transformation der Finanzmärkte muss von einem gründlichen Wandel der makroökonomischen Politik begleitet werden, um die finanzielle Stabilisierung zu unterstützen, der drohenden Rezession zu begegnen und die EU auf einen sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklungspfad zu bringen. Die Veränderungen müssen dabei sowohl die Geld- wie auch die Finanzpolitik auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene umfassen. Sie müssen auch auf eine Veränderung der Einkommen abzielen – durch höhere Löhne und ein entschlosseneres Vorgehen gegen Armut und soziale Ausgrenzung.

#### **Weitere Lockerung und ein Regimewechsel bei der Geldpolitik**

Die Finanzkrise hat wieder einmal gezeigt, dass die enge Fokussierung der EZB auf Preisstabilität und ihre Missachtung von Zielen wie Beschäftigung, nachhaltigem Wachstum und finanzieller Stabilität weder gegen den finanziellen Crash noch gegen die drohende Rezession etwas ausrichten kann. Im Gegenteil, diese Politik hat die Schwächung der europäischen Wirtschaft noch unterstützt. Dies konnte nur deshalb passieren, weil die EZB völlig unabhängig handelt und den demokratisch gewählten politischen Institutionen keinerlei Rechenschaft schuldet. Unter den derzeitigen Umständen begrüßen wir es, dass die EZB die Zinsen zweimal gesenkt hat – wenngleich ein bisschen spät und nicht in ausreichendem Maße. Da die Inflationsgefahr in den Industrieländern bereits im Schwinden begriffen ist und an ihrer Stelle deflationäre Tendenzen gedämpft werden müssen, sollte die EZB ihre Geldpolitik weiter lockern und weitere Schritte unternehmen, die Zinsen zu senken und ausreichend Liquidität für die Kreditvergabe für Produktion und Dienstleistungen zur Verfügung stellen.

Diese Sofortmaßnahmen zur Bekämpfung der Finanzkrise und der Rezession sind erste Schritte hin zu einem notwendigen Regimewechsel der Geldpolitik, wie wir sie in zahlreichen vorhergehenden Memoranden vorgeschlagen haben. Dieser Wechsel sollte auf zwei Hauptsäulen basieren: Die erste ist ein breiterer Zielkatalog für die EZB, der auch die Verantwortung für ausgeglichenes Wachstum, Beschäftigung und finanzielle Stabilität umfassen sollte.

Der zweite ist die Einbettung der Geldpolitik in einen breiteren und demokratischen Rahmen koordinierter Wirtschaftspolitik.

### **Finanzpolitik: Sofortpakete gegen die Rezession und ein neuer institutioneller Rahmen**

Wir schlagen vor, dass die Kommission und der Rat ein „Europäisches Investitionsprogramm für nachhaltige Entwicklung, Beschäftigung und Soziale Integration“ von mindestens einem Prozent des EU-BIP auflegen, das durch ähnliche öffentliche Investitionsprogramme der Mitgliedstaaten begleitet wird – um die Wirtschaft zu stabilisieren, dem Klimawandel zu begegnen und Vollbeschäftigung mit guten Arbeitsplätzen und sozialen Rechten zu ermöglichen. Ein derartiges Programm ist notwendig, um die Rezession zu bekämpfen, die in der EU bereits begonnen hat und durch die Folgen der Finanzkrise noch verschärft wird. Gleichzeitig sollte ein Europäischer Fonds aufgelegt werden, aus dem die schwächeren EU-Mitgliedstaaten in ihrem Kampf gegen die Krise unterstützt werden. Es ist beschämend, dass dieser Vorschlag auf den zahlreichen Gipfeltreffen der jüngsten Zeit nicht einmal diskutiert wurde. Ein solcher Ansatz ist unverzichtbar, damit die EU eine aktivere Rolle bei der Stützung krisenbetroffener Volkswirtschaften übernehmen kann. In zahlreichen Memoranden haben wir uns dafür ausgesprochen, einen Fonds zu schaffen, um mit Schocks umzugehen, die alle gemeinsam treffen – nun ist dringender denn je Zeit zu handeln!

Um solche Programme auf der europäischen Ebene zu finanzieren, sollten drei Wege beschritten werden. Als erstes sollten die Ausgabenposten im EU-Haushalt durchforstet und so weit es geht verändert werden – von nicht nachhaltigen Ausgaben (für Militär, Atom oder umweltschädigende Infrastrukturprojekte) hin zu nachhaltigen. Zweitens sollte das EU-Budget erhöht werden. Derzeit liegt es bei mageren 1% des BIP und – da der klare politische Wille für einen ambitionierteren Haushalt fehlt – soll es wohl auch dort bleiben. Wir sind schon seit Langem der Ansicht, dass der Haushalt schrittweise auf 5% des BIP angehoben werden sollte. Als vordringliche Maßnahmen sollte die EU eine Tobin-Steuer von 1% auf Währungstransaktionen, eine Steuer auf Börsenumsätze und Finanztransaktionen „over-the-counter“ einführen und sich auf Umweltsteuern einigen (z.B. eine kombinierte Steuer auf Primärenergie und CO<sub>2</sub>-Emissionen und eine Flugbenzinsteuer). Dies würde einen größeren Spielraum schaffen, Lebensstandards in den ärmeren Mitgliedstaaten zu verbessern und Investitionen in Richtung ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit auszurichten. Drittens sollten die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden, um ihre Kreditlinien für Darlehen zu geringen Zinsen an kleine und mittlere Unternehmen, für ökologische Produktion und Dienstleistungen, soziale und Gesundheitsdienstleistungen etc. auszudehnen - unter der Bedingung, dass diese qualitativ hochwertige Beschäftigung schaffen, mit sozialen Rechten, anständigen Arbeitsbedingungen und angemessener Bezahlung. Ein Vergleich mit der Ausgabe von Staatsanleihen durch das amerikanische Finanzministerium (Treasury) zeigt, dass die EIB weit unter ihren Möglichkeiten bleibt. Die EIB finanziert diese Operationen durch eigene Anleihen („bond borrowing“) und wandelt auf diese Weise Ersparnisse in Investitionen um. Sie ist auf den Märkten gut positioniert und ausgestattet, um eine makroökonomische Rolle bei einem investitionsgeleiteten Aufschwung der europäischen Wirtschaft zu übernehmen. Als öffentliche, nicht gewinnorientierte Institution gewährt sie Kredite zu einer Verwaltungsgebühr von 0,25% und kann dies für Zeiträume von 30 Jahren und mehr tun. Wenn die EU und die Mitgliedstaaten ihre Investitionsprogramme über die EIB anstatt über den privaten Kapitalmarkt finanzieren, sparen sie Geld, das sie für weitere eigene Investitionen nutzen können. Ein Beschäftigungs- und Einkommensmultiplikator zwischen anderthalb und zwei für solche

Investitionen kann erreicht werden, wenn die Mitgliedstaaten ihre Investitionen vor allem im sozialen Bereich bündeln, bei der Förderung sozialer Dienste, der Verringerung der durchschnittlichen Schulklassengrößen oder der Verkürzung von Patientenwartelisten.

Weitergehende Reformen der europäischen Finanzpolitik sollten mit der Abschaffung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes beginnen. Dieser spielte in der ideologischen Schlacht des Neoliberalismus gegen Staatsinterventionen für Vollbeschäftigung und sozialen Zusammenhalt immer eine wichtige Rolle. In der Praxis hatte er kaum Gewicht, insbesondere für die größeren Mitgliedstaaten. Um nicht in völliger Bedeutungslosigkeit zu versinken, wurde er 2005 reformiert, und beim Versuch, die Finanzkrise zu meistern, wurde er fürs Erste nicht weiter beachtet. Es ist offensichtlich, dass mit den Garantien und der groß angelegten Eigenkapitalstützung der Mitgliedstaaten die Kriterien des Paktes nicht eingehalten werden können, aber niemand protestiert dagegen. Es ist Zeit, auch die ideologische Funktion des Paktes aufzugeben, er sollte formal abgeschafft werden. Ein neues System einer positiven, doppelten Koordination der Wirtschafts- und Finanzpolitik in der EU sollte an seine Stelle treten: Zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen (Rat, Kommission, EZB, EIB, EBWE). Diese Koordination sollte institutionalisiert werden und man sollte sich auf einen neuen Pakt einigen. Dieser sollte den Zielen Vollbeschäftigung, Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts und Förderung einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung dienen.

### **Notwendigkeit drastischer Lohnerhöhungen**

Im Namen von Preis- und Finanzstabilität wurde seit vielen Jahren eine Politik der Lohnzurückhaltung gefahren. Dies ist eine der Wurzeln der zunehmenden Ungleichheit, die wiederum eine der zentralen Ursachen der derzeitigen Krise ist. Dies muss sich ändern. Reale Lohnzuwächse sind nicht nur notwendig, um Einkommen und Konsum zu steigern, sondern auch, um die Einkommensverteilung zu verändern – weg von den Profiten, die in den letzten zwanzig Jahren rapide gestiegen sind, hin zu den Löhnen. In der EU müssen die Löhne in einem Maße steigen, dass die Produktivitätszuwächse und der Preisanstieg ausgeglichen werden und eine Umverteilung des Nationaleinkommens hin zu einer steigenden Lohnquote erfolgt.

### **Schluss mit „Flexploitation“ – Förderung von Vollbeschäftigung und guter Arbeit**

In unserem letztjährigen Memorandum haben wir bereits eine drastische Neuorientierung der derzeitigen EU-Beschäftigungspolitik gefordert – in Richtung einer Agenda für „Gute Arbeit“. Diese Agenda umfasst die Kernarbeitsnormen der ILO und das „decent work“-Konzept von ILO und UNO, zu dem sich die EU bereits verpflichtet hat. Darüber hinaus zielt die Agenda auf soziale Nachhaltigkeit in all ihren Aspekten: Die Arbeitsbedingungen sollten so gestaltet werden, dass die Qualität der Arbeit verbessert wird und vorsorge- und partizipationsorientierte Gesundheits- und Arbeitsschutzregulierungen eine Arbeitsumwelt schaffen, die es den Beschäftigten ermöglicht, bis zum Rentenalter gesund zu bleiben. Die „Gute-Arbeit-Agenda“ zielt weiterhin darauf ab, die Beteiligungsrechte der Beschäftigten sowie ihre Rechte auf Bildung, Weiterbildung, Fortbildung und lebenslanges Lernen zu verbessern, auch durch die Stärkung kollektiver Mitbestimmungsrechte. Das Normalarbeitsverhältnis sollte ebenfalls erneuert werden, beruhend auf gleichen Rechten der Arbeitnehmer, einem hohen Niveau des Kündigungsschutzes und des Arbeitsrechts, dem Streikrecht, dem Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen, einem hohen Niveau sozialen Schutzes und einer angemessenen Entlohnung sowie unbefristeter Vollzeitbeschäftigung als Norm.

Gute Arbeit setzt eine angemessene Entlohnung („auskömmliche Einkommen“) und die Abschaffung der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern (gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit) voraus. Daher müssen die EU und die Mitgliedstaaten sich dazu verpflichten, alle Formen prekärer Arbeit stufenweise auslaufen zu lassen, indem sie die bestehenden Anreize (bei Lohnnebenkosten, Steuern usw.) für atypische Beschäftigungsformen und den Niedriglohnsektor abschaffen. Ein Instrument hierfür könnte ein System progressiv steigender Sozialversicherungsbeiträge (oder Steuern) für Arbeitgeber sein, nach dem Prinzip „je geringer der Beschäftigungsstatus (befristet, schlechte Aussichten, hohe Risiken), desto höher die Beiträge für die Sozialversicherung“.

Es gibt auch eine große Notwendigkeit, dass die Arbeitsorganisation und die Arbeitszeitgestaltung die Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben sowohl für Frauen als auch für Männer unterstützt. In Bezug auf die Arbeitszeit muss es eine Verpflichtung auf einen neuen europäischen Arbeitszeitstandard geben, der auf eine Arbeitszeitverkürzung für alle gerichtet ist. Die EU muss eine klare Begrenzung der Höchstwochenarbeitszeit einführen (in einem ersten Schritt weg von den derzeitigen 48 hin zu 40 Wochenstunden, Abschaffung aller Ausnahmen und Schlupflöcher der jetzigen Richtlinie), was für die Mitgliedstaaten den Anreiz schafft, auf nationaler Ebene die Arbeitszeit zu reduzieren. Dies umfasst auch, Normen für Teilzeitarbeit zu schaffen, so dass denen, die Teilzeit arbeiten wollen, nur substantielle und voll sozialversicherte Beschäftigungsverhältnisse (15-25 Stunden) angeboten werden.

Die Sozialversicherungssysteme müssen so ausgerichtet werden, dass sie die Wechsel im Erwerbsleben besser unterstützen, so dass Karrierebrüche (z.B. für die Kinderbetreuung und Pflege, für Weiterbildung, lebenslanges Lernen usw.) und Beschäftigungsübergänge (von der Ausbildung zur Beschäftigung, von Vollzeit zu Teilzeit und zurück, von Selbständigkeit in abhängige Beschäftigung und zurück, Jobrotation etc.) so begleitet werden, dass die Ansammlung von Rentenanwartschaften, der Schutz gegen gesundheitliche und andere Risiken des Lebens und angemessene Einkommen in diesen Übergängen gesichert sind.

### **Stärkung des Kampfes gegen Armut und soziale Ausgrenzung**

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

- Zielvorgaben zur Reduzierung der Armutsquoten (allgemein, Kinderarmut, Armut trotz Arbeit, Langzeitarmut), für eine Grundsicherung im Alter, für einen Mindestzugang zu Gesundheit mit entsprechenden Mindestqualitätsstandards in diesem Bereich (Verringerung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Gesundheit, Erhöhung der Lebenserwartung etc.), all dies differenziert nach Geschlecht;
- das Ziel, die Kinderarmut bis 2012 um 50% zu reduzieren und eine Ausweitung des existierenden „Barcelona-Ziels“, so dass bis 2015 Betreuungsangebote für 90% der Kinder von der Geburt bis zur Einschulung und angemessene Betreuungsmöglichkeiten für andere pflegebedürftige Personen zu schaffen sind;
- das Ziel, Wohnungslosigkeit (von Kindern wie Erwachsenen) bis 2015 zu überwinden;
- neue Ziele bezüglich ausreichender Einkommen zur Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung, wie z.B. dass die Systeme der sozialen Mindestsicherung und bei-

tragsfinanzierte Sozialschutzsysteme Einkommen von mindestens 60% des nationalen Durchschnittseinkommens pro Kopf (äquivalentes Medianeinkommen) zu sichern haben; und ein Ziel für Mindestlöhne (unabhängig davon, ob die Mitgliedstaaten gesetzliche Mindestlöhne, tarifvertragliche Mindestlöhne auf der nationalen, regionalen oder sektoralen Ebene oder eine Kombination aus beiden haben), die eine Bezahlung in Höhe von mindestens 60% des relevanten (nationalen, branchenspezifischen etc.) Durchschnittslohns garantieren.

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

### 3.4 Ein neues Energie- und Klimaregime

Es muss vermieden werden, dass die Finanzkrise und die ökonomische Rezession die öffentliche Aufmerksamkeit, die politischen Handlungsmöglichkeiten und die einsetzbaren ökonomischen Ressourcen für sich monopolisieren. Andererseits kann es aber auch nicht gelingen, in der Energie- und Klimapolitik die dringlichen Erfordernisse zu ignorieren, die sich aus der Krise des globalen Finanzsystems ergeben haben und die bereits weltweit zu massiven Staatsinterventionen geführt haben. Es wird daher nötig sein, Handlungsprogramme zu entwickeln, die in dieser Hinsicht Synergien erreichen, d.h. sowohl den unmittelbaren Anforderungen gerecht werden, die sich aus der Finanzkrise und ihren Auswirkungen auf die globale Wirtschaft ergeben, als auch Maßnahmen voranbringen, die einer katastrophalen Wendung anderer kritischer Prozesse vorbeugen – einschließlich des Klimawandels, des Verlustes an Biodiversität und der drohenden Verknappung von Öl und anderen fossilen Brennstoffen.

Im Hinblick auf die *Energiepolitik* wird dies vor allem folgendes erforderlich machen:

- eine ehrgeizige Politik – auf der Ebene der EU ebenso wie auf der Ebene der Mitgliedsstaaten –, die das Ziel verfolgt, im Bereich der Energieeinsparung und Energieeffizienz einen Sprung nach vorne zu vollziehen (und dabei zugleich ‚Rebound‘-Effekte<sup>39</sup> minimiert) und dafür auf ein europäisches Programm von gezielten Darlehen und Subventionen zurückgreift, das von der EBRD auf der Grundlage von Eurobonds durchgeführt werden könnte;

---

<sup>39</sup> ‚Rebound‘-Effekte treten erfahrungsgemäß immer dann auf, wenn eine Erhöhung der Energieeffizienz in Verbindung mit niedrigeren Preisen zu einem entsprechenden Anwachsen des Verbrauchs führt, wodurch dann die angestrebten Effekte im Bereich von Klimaschutz und Energiesicherheit verringert oder sogar vollständig aufgehoben werden können.

- eine entschlossene Schwerpunktsetzung, über alle Bereiche der EU-Politik hinweg, auf die beschleunigte Entwicklung und Einführung nachhaltiger Quellen für erneuerbare Energie und der Abbau aller Formen von Unterstützung für die Nutzung nicht-nachhaltiger Energiequellen;
- ein gemeinschaftliches Programm zur Verbesserung des Energienetzes, insbesondere zur Erleichterung der dezentralisierten Produktion und Nutzung von Energie;
- eine koordinierte Anstrengung der Mitgliedsstaaten (die auch jeweils ihre regionalen und lokalen Politikebenen entsprechend aktivieren sollten), um schnelle Verbesserungen in den Bereichen der Energieeinsparung, der Energieeffizienz und der Nutzung nachhaltiger Formen erneuerbarer Energie zu erzielen, wofür eine entsprechende Schwerpunktsetzung innerhalb der Strukturfonds und der Rückgriff auf die Methode der offenen Koordination zur Umsetzung einer gemeinsamen Energiestrategie eine wichtige Unterstützung bedeuten würde;
- eine globale Strategie der Energiesicherheit für die EU, welche auf langfristig angelegten Austauschbeziehungen auf der Grundlage wechselseitiger Interessen zwischen der EU und den wichtigsten Lieferländern beruht.

Als erste Schritte zu einem derartigen alternativen Energiestrategienbündel der EU lassen sich heute bereits festhalten:

- die Einführung einer Primärenergiesteuer, die durch soziale Transferleistungen flankiert wird, um sicherzustellen, dass sie nicht zu einer Verschärfung der Armut führt;
- eine Senkung der Mehrwertsteuer für Energie aus erneuerbaren Energiequellen und aus der Kraft-Wärme-Kopplung;
- die Schaffung einer Europäischen Energiebehörde, die dazu in der Lage ist, die dezentrale Energieproduktion zu schützen und der oligopolistischen Marktmacht der großen Energieversorger entgegen zu treten;
- ein gezieltes Förderprogramm zur Senkung des Energiebedarfs in städtischen Bereichen und insbesondere bei Wohnungen im unteren Preissegment;
- eine bewusste Nutzung der Hebelwirkungen aufgrund der Umsetzung des Programms für die Transeuropäischen Netze (TENs) in den Bereichen von Energie und Transport, um klare Prioritäten für den Schienenverkehr und den Transport auf dem Wasser zu setzen;
- eine Konzentration der bisherigen Förderungsmaßnahmen für erneuerbare Energien auf die nachhaltigen Energieoptionen und Einstellung der Förderung von nicht-nachhaltigen Optionen, wie Biotreibstoffe der ersten Generation;
- die Übertragung von Mitteln aus dem Haushalt von Euratom auf die Förderung nachhaltiger Formen erneuerbarer Energie;
- Erschließung des beträchtlichen Potenzials für genderspezifische Energieeinsparungen durch die Schaffung eines koordinierten Programms der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur Befriedigung des genderspezifischen Energiebedarfs;
- Aufbau eines europäischen Habitat-Programms für die EU und ihre Mitgliedstaaten mit dem Schwerpunkt auf die Verbesserung der städtischen Lebensqualität, in dem sozialer Zusammenhalt, kulturelle Integration und ökologische bzw. energetische Qualität miteinander verknüpft werden;
- Eröffnung einer neuen Verhandlungsrunde mit den Lieferantenländern von Öl und Gas, um mit ihnen langfristige Vereinbarungen über Entwicklungsperspektiven und Energielieferungssicherheit abzuschließen.

Im Hinblick auf die *Klimapolitik* ist das Folgende erforderlich:

- Anspruchsvolle Klimagasreduktionsziele erreichbar zu machen, aufgrund derer vermieden werden kann, dass schon in wenigen Jahren (in sechs Jahren nach den gemäßigten Schätzungen des IPCC) katastrophale Kippunkte erreicht werden, indem insbesondere entsprechende Programme zur Stärkung der spezifischen Nachfrage der Industrie und der KonsumentInnen nach Möglichkeiten der Energieeinsparung und des Übergangs auf erneuerbare Energiequellen eingeführt und umgesetzt werden, durch die damit die Umbaufähigkeit der einschlägigen Industriebranchen unterstützt wird;
- die gezielte ‚Einbettung‘ des Einsatzes von sog. ‚Marktinstrumenten‘ zur Reduzierung von Klimagasemissionen durch wirksame Rahmenregulierungen, die dazu hinreichen, perverse Effekte der Umbauprozesse insbesondere auf die Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen zu verhindern und die durch klare Vorgaben dafür Sorge tragen, dass die vom IPCC vorgegebenen Reduktionsziele auch rechtzeitig erreicht werden;
- die Neuverhandlung und radikale Umorientierung des Emissionshandelssystems (ETS) der EU, um es fest an die Erreichung anspruchsvoller Reduktionsziele zu binden, es zu einer relevanten Finanzierungsquelle für den Übergang zu erneuerbaren Energien zu machen (einschließlich der Einführung von Minimalpreisen, um einem Preisverfall in der Rezession zuvorzukommen) und um es zu einem dynamischen Faktor zur Erreichung immer neuer Fortschritte bei der Erreichung der vom IPCC gesetzten Reduktionsziele zu machen;
- die Veränderung der eher zweideutigen Rolle, welche die EU bisher in den Post-Kyoto-Verhandlungen wahrnimmt, in Richtung einer absoluten Priorität für die Vermeidung eines katastrophalen Klimawandels.

Als erste Schritte auf dem Weg zu einem derartigen alternativen europäischen Klimastrategienbündel sind anzuführen:

- eine Schwerpunktsetzung aller Programme zur Nachfragestabilisierung, die im kommenden Jahr aufgelegt werden, auf die Aufgaben der Energieeinsparung und des Überganges zu nachhaltigen Energiequellen;
- eine radikale Richtungsänderung in den laufenden Verhandlungen über das Emissionshandelssystem der EU in Richtung auf anspruchsvollere Reduktionsziele, um es doch noch zu einem Werkzeug eines dynamischen Reduzierungsprozesses zu machen;
- die vorgeschlagene Versteigerung von Emissionsrechten für den Elektrizitätssektor mit einem differenzierten Programm zur Förderung des Überganges in den einzelnen betroffenen Mitgliedstaaten zu verbinden;
- Schaffung eines Investitionsprogramms der EU zur Vorbeugung von Klimagasemissionen, das diejenigen Länder gezielt unterstützt, in denen der größte und dringendste Bedarf an entsprechenden Verbesserungen besteht;
- Einführung eines europäischen Rahmenprogramms zur Verbesserung und Stabilisierung der Arbeitsbedingungen in den neuen Beschäftigungsbereichen, die im Übergang zu einer Gesellschaft mit niedrigem oder keinem Kohlenstoffausstoß geschaffen werden;
- Hilfe für andere regionale Staatengruppen wie Mercosur oder ASEAN beim Aufbau ökologisch wirksamer Systeme des Klimagasemissionshandels;
- Stärkung der in Johannesburg von der EU ergriffenen Initiative zur Förderung der erneuerbaren Energien, um daraus einen relevanten Faktor der Zusammenarbeit und der

politischen Koordination zwischen der EU und ihren Partnerstaaten unter den Entwicklungsländern zu machen;

- Schaffung einer informellen Gruppe von Regierungen, die daran interessiert sind, der Vermeidung von ‚Kipppunkten‘ in Bezug auf den Klimawandel einen höheren Stellenwert zu verschaffen.

Im Zusammenhang derartiger Strategien wird es immer von Nutzen sein, maximale Synergien zwischen Energie- und Klimapolitik zu suchen und zu entfalten – etwa, indem der Frage von Energieeinsparungsprogrammen, die zugleich den Übergang zur Nutzung erneuerbarer Energiequellen erleichtern, eine starke Priorität gegeben wird.