

Europäische Wirtschaftswissenschaftler für eine andere Wirtschaftspolitik in Europa

– EuroMemo Gruppe –

## ***Aussichten für eine politische Ökonomie für alle in Europa***

– EuroMemorandum 2019 –

*In Gedenken an Elmar Altvater, langjähriger Unterstützer der EuroMemo Gruppe und Professor für Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut in Berlin. Elmar Altvater hat über viele Jahre wesentlich zur Arbeit der EuroMemo Gruppe beigetragen und andere und innovative Perspektiven eingebracht. Er starb am 1. Mai 2018.*

### **Einleitung: wachsende Divergenzen**

- 1 Makroökonomische Politik und Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion: die Konjunktur lässt nach**  
*Exkurs: Strukturreformpolitik*
- 2 Geld- und Finanzmarktpolitik: versäumte finanzielle Integration**
- 3 Die Produktionsstruktur der EU: eine kurz- und mittelfristige Umgestaltung ist notwendig**
- 4 Sozialpolitik in der EU und das skandinavische Modell**
- 5 Autoritärer Populismus und die Herausforderung, in der EU wieder eine politische Ökonomie für alle zu schaffen**

### **Unterstützungserklärung**

Dieses EuroMemorandum stützt sich auf Diskussionen und Arbeiten, die auf dem 24. Workshop zu einer alternativen Wirtschaftspolitik in Europa vom 27.–29. September 2018 in Helsinki präsentiert wurden. Der Workshop wurde von der EuroMemo Gruppe in Kooperation mit der Universität Helsinki organisiert. Die deutsche Übersetzung des EuroMemorandum 2019 entstand mit Unterstützung von transform! europe.

## Zusammenfassung

### Einleitung: wachsende Divergenzen

2018 ist die Wirtschaft in allen Ländern der Europäischen Union im zweiten Jahr in Folge gewachsen. Doch werden die Prognosen für 2019 angesichts ungewisser internationaler Aussichten für 2019 heruntergeschraubt: der Aufschwung in den USA wird voraussichtlich deutlich geringer ausfallen und die Verschuldung in China ist gefährlich hoch. In diesem Zusammenhang fordert die Trump-Regierung als Reaktion auf die Handelsbilanzdefizite der USA von den wichtigsten Handelspartnern eine Reduktion der Überschüsse. Während mit Kanada und Mexiko sowie mit der EU Einigungen auf geringfügigere Änderungen in den Handelsordnungen erzielt werden konnten, ist der Konflikt mit China deutlich tiefgreifender und könnte 2019 eskalieren. Hinsichtlich der Verteidigungspolitik wurden die europäischen Vorschläge, im begrenzten Umfang eigenständige militärische Kapazitäten zu entwickeln, von den USA negativ aufgenommen. Auch wenn die Zusammenarbeit zwischen der EU und Großbritannien auf dem Gebiet der Verteidigung fortgeführt werden soll, sind die Bedingungen für den für Ende März geplanten Austritt Großbritanniens aus der EU in Großbritannien nach wie vor extrem umstritten. Die wirtschaftliche Entwicklung in der Eurozone ist durch immer stärker werdende Divergenzen zwischen den nördlichen und südlichen Staaten gekennzeichnet. In Italien, wo es seit der Einführung des Euro praktisch kein Wachstum gegeben hat, musste die neue Regierungskoalition auf Drängen der Europäischen Kommission Abstriche in ihren ursprünglichen Haushaltsplänen machen. In vielen Ländern sind Arbeitslosigkeit und wachsende soziale Unzufriedenheit allerdings mit einer besorgniserregend stärker werdenden Unterstützung von rechtsgerichteten Parteien einhergegangen. Trotz ein paar Fortschritten in Spanien und Portugal sind die progressiven Bewegungen in Europa dagegen weiterhin schwach.

### 1. Makroökonomische Politik und Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion: die Konjunktur lässt nach

Es wird erwartet, dass der Wirtschaftsaufschwung in der Eurozone und in der EU weiterhin anhält. Doch wurden die Wachstumsprognosen für 2018 und 2019 deutlich herabgesetzt. Grund dafür sind vor allem die ungünstigeren Bedingungen für die Auslandsnachfrage angesichts des langsamer werdenden Welthandelwachstums. Die geopolitische Situation, insbesondere der Handelskonflikt zwischen den USA und China, birgt enorme Risiken für das Wachstum der weltweiten Nachfrage und damit für die Auslandsnachfrage der EU. Gleichzeitig besteht eine zunehmende Gefahr einer neuen Finanzkrise: es wurde versäumt, das weltweite Finanzsystem wieder zu regulieren, während die Verschuldung ansteigt und wachsende Vermögensblasen durch die extrem expansive Geldpolitik begünstigt werden. Der politische Konflikt rund um Italiens Haushaltsdefizit könnte Spannungen auf den Finanzmärkten hervorrufen, die schließlich zu einem Staatsbankrott in Italien, einer neuen Finanzkrise und dem Ende der Gemeinschaftswährung führen. Zu guter Letzt belastet der sehr unsichere Ausgang des Brexit die wirtschaftlichen Aussichten der EU zusätzlich.

Grundlegende langfristige Reformen sind dringend notwendig. Doch ungeachtet dessen, sollten alle aktuellen Reformvorschläge für die Eurozone pragmatisch im Hinblick auf drei Kriterien bewertet werden. Würde die Einführung des jeweiligen Plans: 1. nationale Staatsanleihen nicht der Finanzmarktspekulation aussetzen, sondern den Druck der Finanzmärkte auf sie und das Risiko eines Staatsbankrottes verringern (so z.B. Eurobonds, eine sichere Euro-Gemeinschaftsanlage, jegliche Form von Stabilisierungs- und Rettungsfonds auf europäischer Ebene); 2. die Möglichkeiten der Fiskalpolitik erweitern, sodass sie ihre Rolle als makroökonomischer Stabilisator sowohl auf der Ebene der Eurozone im Fall von symmetrischen Schocks als auch auf nationaler Ebene im Fall von asymmetrischen Schocks besser erfüllen kann und gleichzeitig zu höheren und stabileren öffentlichen Investitionen in (ökologische) Infrastruktur und Bildung und Forschung führt (so z.B. eine weitere Neuauslegung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes für mehr Spielraum, die goldene Regel der öffentlichen Investitionen, ein europäisches Investitionsprogramm, eine europäische Fiskalkapazität,

jegliche Form von Stabilisator auf europäischer Ebene); 3. zum Abbau der makroökonomischen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedsstaaten und zwischen der EU und dem Rest der Welt beitragen und dabei zu einer engeren Abstimmung von regional- und industriepolitischen Maßnahmen und möglicherweise zu Transfers von den Kernländern der Eurozone in die Peripherie führen.

Angesichts der gegensätzlichen makroökonomischen Auffassungen ist es sehr unwahrscheinlich, dass Deutschland oder andere Staaten, in denen ähnliche ordoliberaler makroökonomische Ideale vorherrschen, irgendeinem wirklichen Fortschritt im Hinblick auf die makroökonomische Stabilisierung zustimmen würden, da sie darin Einschnitte in nationale Zuständigkeiten und das "no bail-out"-Prinzip sehen. Daher ist es sehr wahrscheinlich, dass jede mögliche progressive Reform mit strengen Auflagen und erheblichen weiteren Beschränkungen und Anforderungen für die nationale Fiskal- und Wirtschaftspolitik verbunden wäre, was sie letztendlich konterproduktiv macht. Somit kann von der aktuellen Reformdebatte nicht viel erwartet werden und es ist umso wichtiger, dass sichergestellt wird, dass die Geld- und Fiskalpolitik auf pragmatische und stabilisierende Weise auf den nächsten Konjunkturabschwung reagiert. Wird dies versäumt, wird die Zukunftsfähigkeit des Euro ernsthaft gefährdet.

## **2. Geld- und Finanzmarktpolitik: versäumte finanzielle Integration**

Auch wenn die EU-Führungen der Finanzintegration weiterhin große Bedeutung beimessen, wurden in Wirklichkeit wenig Fortschritte erzielt. Wie immer wird die Stärkung von Marktprozessen durch die Projekte Bankenunion und Kapitalmarktunion als Lösung angesehen. Doch wäre der wichtigste Vorteil, den eine derartige Integration bietet, die Verteilung der Risiken. Die wirksamsten Maßnahmen zur Verteilung von Risiken über die Eurozone – makro- oder mikroökonomisch – werden allerdings vom Rat, der stark von der deutschen Regierung und anderen ähnlich denkenden Regierungen beeinflusst ist, abgelehnt.

Tatsächlich können die zentralen Schwierigkeiten nur durch einen politischen Kurswechsel und ein Umdenken in der EU überwunden werden. Daher ist der Finanzsektor der EU trotz seiner derzeitigen Stabilität durch eine Politik, die jeden Schritt in Richtung einer kohärenten und koordinierten Struktur blockiert, und einer ideologischen Feindseligkeit gegenüber der Rolle des öffentlichen Sektors gefährdet. Ein Finanzsystem, das den Bedürfnissen der Gesellschaft und des Planeten dient und demokratisch organisiert und stabil ist, ist eine weit verbreitete Forderung.

## **3. Die Produktionsstruktur der EU: eine kurz- und mittelfristige Umgestaltung ist notwendig**

Die industriellen Ungleichgewichte in der EU haben sich während und nach der großen Krise verschärft. Die Kernländer haben die Auswirkungen und Anpassungen zu einem großen Teil auf den deindustrialisierten Süden der EU geschoben. In den Kernländern und der industrialisierten zentral- und osteuropäischen Peripherie um Deutschland gelang die konjunkturelle Erholung recht schnell und war oft durch Exporte getrieben. Im deindustrialisierten Süden und Südosten der EU war die Krise tiefgreifender und langanhaltender. Die Austeritätspolitik hat die Industriestrukturen dort zusätzlich geschwächt. Die EU-Mittelmeerstaaten sind dadurch wirtschaftlich noch abhängiger vom Tourismus- und Immobiliensektor geworden.

Den ungleichen Entwicklungsstrukturen in der EU muss entgegengewirkt werden. Eine Möglichkeit dafür setzt bei den ausländischen Direktinvestitionen an. (Industrielle) Auslandsinvestitionen tragen erheblich zu ungleichen Produktionsstrukturen bei. Ein "Auslandsinvestitionen-Ausgleichsverfahren" sollte eingeführt werden. Um Investitionen räumlich wieder auszugleichen, sollte eine Abgabe, die bis zu 10% der ausländischen Direktinvestition entspricht (die Höhe der Abgabe sollte von der Größe der Investition abhängen), in einen "Ausgleichsfonds" gezahlt werden. Um eine lokale Kontrolle aufrechtzuerhalten, sollten es Regulierungen erlauben, dass zumindest in strategischen Sektoren Höchstgrenzen für den Anteil ausländischer Investitionen an Unternehmen festgesetzt werden. Spezifische industriepolitische Maßnahmen sind auf EU-, nationaler und subnationaler Ebene

notwendig. Diese sollten sich besonders auf periphere Regionen und die Umstellung von ökologisch bedenklichen Industrien beziehen. Die Industriepolitik darf sich nicht hauptsächlich auf den Exportsektor richten, sondern es müssen auch inländisch fokussierte Industrien unterstützt werden. Gleichzeitig sollten regional begrenztere Produktions- und Konsumzyklen gestärkt werden. Das ist eine ökologische Notwendigkeit. Eine solche Politik stellt den "freie Kapital- und Zahlungsverkehr" des europäischen Binnenmarktes und die EU-Wettbewerbsregeln infrage.

#### **4. Sozialpolitik in der EU und das skandinavische Modell**

Zehn Jahre, nachdem die Finanz- und Wirtschaftskrise Europa traf, wird es immer deutlicher, dass die weit verbreiteten Spar- und Kürzungsmaßnahmen als Antwort auf die Krise Ungleichheit und soziale Ausgrenzung in Europa tief verankert haben. Gestiegene Armut und soziale Ausgrenzung sind mit einer auf Haushaltsdisziplin fokussierten Politik und damit verbundenen geldpolitischen Maßnahmen und fiskaler Austerität einhergegangen. Die Sozialpolitik ist dem vorrangigen Ziel der ausgeglichenen öffentlichen Haushalte untergeordnet worden. Dies ist vor dem Hintergrund weitreichenderer, allgemeiner Entwicklungen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in ganz Europa, wie dem deutlichen Wechsel hin zur angebotsseitigen Arbeitsmarktpolitik, geschehen. Gleichzeitig werden solidarische und universelle Wohlfahrtsvorstellungen zunehmend durch intensiviertere Bedürftigkeitsprüfungen als Voraussetzung für den Bezug von Sozialleistungen untergraben. Dies gilt nicht zuletzt in Bezug auf Migrations- und Flüchtlingsgemeinschaften.

Die EuroMemo Gruppe betont, dass die Europäische Union auf Basis von politischen Rahmenbedingungen, die ein Europa der Inklusion, ökologischen Nachhaltigkeit und Solidarität fördern, funktionieren sollte. Es ist mittlerweile klarer als je zuvor, dass sozialpolitische Maßnahmen nicht nur flankierend sein können, um die schlimmsten Konsequenzen des unerbittlichen Drucks zur Wettbewerbsfähigkeit in ganz Europa abzumildern. Wie im vorherigen EuroMemorandum erläutert, ist eine strategische Dekommodifizierung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik basierend auf Nicht-Marktprinzipien eines der übergeordneten Ziele für die Konzeption einer alternativen Politik. Das bedeutet, dass die Sozialpolitik in Richtung Gegenseitigkeit und Vertrauen neu ausgerichtet werden muss und lokale und kommunale Initiativen bewahrt werden müssen.

#### **5. Autoritärer Populismus und die Herausforderung, in der EU wieder eine politische Ökonomie für alle zu schaffen**

Eine der besorgniserregendsten Entwicklungen seit dem Ausbruch der weltweiten Finanzkrise 2007 ist das Wiedererstarken des Nationalismus und autoritären Populismus in der EU. Der rechte Nationalismus hat die öffentliche Debatte und den Grundtenor in der Politik insbesondere im Hinblick auf die Migrationsfrage immer stärker beeinflusst, wenn nicht sogar dominiert. Nationalistische Parteien konnten ihren Stimmanteil in der EU-Wählerschaft seit den frühen 2000er Jahren bis auf etwa 20% erhöhen. Sie sind in neun EU-Ländern Regierungsglieder (z.B. Österreich, Italien) und regieren in anderen Ländern sogar allein (z.B. Ungarn, Polen). Ihr Regierungsstil ist offensichtlich populistisch, wenn nicht sogar autoritär. Dazu zählen ein ausgeprägter (männlicher) Führungskult, Verachtung der Institutionen der repräsentativen Demokratie, insbesondere der Parlamente, Gerichte und liberalen Medien, sowie militante Kampagnen gegen Feminismus, Muslime und andere Gruppen. Im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Ideologie reichen ihre Positionen vom klarem Neoliberalismus bis hin zu einem konservativeren Nationalismus.

Die aktuelle empirische Forschung hat eine starke Korrelation zwischen krisenbedingter wirtschaftlicher Unsicherheit und der Unterstützung von autoritär-populistischen Parteien in Europa gefunden. Die für das Kleinbürgertum in der Nachkriegszeit typische Unterstützung der Parteien der politischen Mitte war in den letzten drei Jahrzehnten durch einen stetigen Rückgang gekennzeichnet. Dies gilt besonders für die Sozialdemokratie.

Die schleichende Krise der politischen Repräsentation im heutigen Europa begründet sich sowohl in einer befürchteten Verschlechterung der Lebensstandards der Mittelschichten als auch in tatsächlich gesunkenen Lebensstandards der Arbeiterklasse. Während dies in der Tat auf ein Ende der sozialdemokratischen Idee, wie sie im Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit institutionalisiert war, hindeutet, sollte daraus nicht auf einen direkten Übergang zum Autoritarismus geschlossen werden. Da das Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie sehr ungewiss ist, sind keine klaren Voraussagen möglich. Unter den aktuellen Umständen ist die entscheidende Frage daher die, ob eine sozial inklusive Demokratie wiedererweckt werden kann, indem ein alternatives politisches Projekt vorangebracht wird. Vorschläge, um ein solches zu erreichen, werden am Ende des Kapitels dargelegt.

## Einleitung: wachsende Divergenzen

2018 ist die Wirtschaft in allen Ländern der Europäischen Union (EU) im zweiten Jahr in Folge gewachsen. Doch fallen die Wachstumsprognosen für 2019 angesichts weitreichender politischer, sozialer und wirtschaftlicher Spannungen innerhalb der Union sowie ungewisser internationaler Aussichten schlechter aus. Die beiden größten Volkswirtschaften der Welt stehen vor Herausforderungen, die enorme internationale Auswirkungen haben werden. Während die Steuersenkungen der Trump-Regierung das Wachstum in den USA 2018 deutlich angekurbelt haben, wird davon ausgegangen, dass deren Einfluss ab 2019 weniger stark sein wird. Der wirtschaftliche Aufschwung in den USA, der Mitte 2009 begann, hält bereits jetzt ungewöhnlich lang an und es gibt Anzeichen, dass er sich dem Ende neigt – Rentabilität und Investitionen scheinen ihren Höchststand erreicht zu haben und der Wertpapiermarkt ist, historisch betrachtet, deutlich überbewertet. Derweil sind die Behörden in China, wo das jährliche Wirtschaftswachstum viele Jahre um die 10% betrug, bestrebt gewesen, ein nachhaltigeres System aufzubauen und die offizielle Wachstumsrate für 2018 lag bei etwa 6,5%. Doch ist die Gesamtverschuldung immer noch gefährlich hoch: um den Auswirkungen der internationalen Rezession entgegenzuwirken, gab es enorme öffentliche Ausgaben, während Unternehmen und Haushalte vor und während der Krise sehr hohe Schulden aufgebaut hatten.

Einer der Schlüsselfaktoren der Wirtschaftspolitik der Trump-Administration ist ein aggressives Streben nach geringeren Handelsbilanzdefiziten mit den wichtigsten Handelspartnern der USA gewesen. Nach vielem Getöse haben sich die USA mit eher bescheidenen Änderungen in den Handelsordnungen mit Kanada und Mexiko zufriedengegeben. Auch von den Drohungen, höhere Importzölle für Autos aus der EU zu erheben, sind die USA wieder zurückgewichen, doch bleiben die aktuellen Zölle auf Stahl und Aluminium bestehen. Gleichzeitig drängt die US-amerikanische Agrarlobby weiterhin auf einen stärkeren Zugang zu den europäischen Märkten.

Im Fall von China verfolgen die USA allerdings eine weitaus aggressivere Handelsstrategie. Sowohl in republikanischen als auch in demokratischen Kreisen wird China als strategischer Konkurrent angesehen und die Trump-Regierung fordert einen weitreichenden und fundamentalen Wandel in der staatlichen Interventionspolitik Chinas. In einem ersten Schritt haben die USA Zölle in Höhe von 10% auf chinesische Importe im Wert von 200 Milliarden \$ verhängt und mit weiteren raschen Verschärfungen gedroht. Gleichzeitig hat das Pentagon Bedenken aufgrund der Abhängigkeit der USA von Hightechprodukt-Importen geäußert und auf mehr inländische Beschaffung gedrängt. Der Internationale Währungsfonds hält die Möglichkeit eines eskalierenden Handelskonfliktes zwischen den USA und China für eine der zentralen Gefahren für die internationale Wirtschaft.<sup>1</sup>

Auch die EU hat sich wegen China besorgt gezeigt, doch gibt es in anderen Bereichen Anzeichen für Spannungen zwischen ihr und den USA. 2015 hatten die USA gemeinsam mit Russland und mehreren europäischen Staaten ein Abkommen mit dem Iran erreicht, welches das Land dazu verpflichtete, seine nukleare Anreicherung und Forschung auf friedliche Zwecke zu begrenzen. Nachdem Trump 2018 angekündigt hatte, dass die USA aus dem Abkommen aussteigen würden, und darauf bestand, dass andere Unterzeichner nachzögen, versuchte die EU lukrative Handelsdeals mit dem Iran aufrechtzuerhalten, indem ein neuer Finanzkanal eingeführt und so die US-amerikanischen Banken umgangen werden

---

<sup>1</sup> Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook, Oktober 2018.

sollten. Doch hat SWIFT, das zentrale internationale Nachrichten- und Transaktionssystem der Banken mit Sitz in Belgien, den Forderungen der USA nachgegeben; da mögliche Anbieter die USA nicht gegen sich aufbringen wollen, hat sich die Einführung eines neuen europäischen Zahlungskanal verzögert.

Auch die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU könnte zu Konflikten mit den USA führen. Dieses Vorhaben, das gemeinsame militärische Potential der Union zu stärken, wurde 2016 angestoßen und soll laut dem Präsidenten der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker 2024 vollständig abgeschlossen sein. Behauptungen, dass die EU versucht, größere Autonomie vom US-geführten NATO-Kommando zu erreichen, wurden von Juncker heruntergespielt. Im Juni 2018 einigten sich auf Initiative des französischen Präsidenten Emmanuel Macron neun europäische Staaten darauf, eine schnelle Interventionstruppe aufzubauen. Bedenken über deren Beziehung zur NATO wurden vom NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg abgewinkt, indem er die Initiative begrüßte. Der neue Kommandobereich liegt formell außerhalb der EU-Strukturen, sodass die Briten nach dem EU-Austritt beitreten könnten.

Großbritannien soll im März 2019 die EU verlassen. Allerdings ist die regierende Konservative Partei diesbezüglich noch immer tief gespalten. Die Regierung hat außergewöhnlich lange für die Ausarbeitung konkreter Vorschläge gebraucht und in zentralen Konfliktfragen, insbesondere im Hinblick auf die Lage Nordirlands, ausweichende Kompromisse angestrebt. Während in Großbritannien eine ernste Verfassungskrise nicht ausgeschlossen werden kann, ist es wahrscheinlicher, dass das Land einen assoziierten Status hinnehmen muss, der die Einhaltung von EU-Vorschriften und einen Beitrag zum Haushalt erfordert, aber keine Möglichkeit mehr lässt, die fatale neoliberale Politik in der EU voranzutreiben, die Großbritannien dort seit den 1980er Jahren vertreten hat.

### **Wachsende Divergenzen**

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Eurozone ist seit der Krise durch immer stärker werdende Divergenzen zwischen den nördlichen Staaten und denen im Süden gekennzeichnet, während Frankreich einen Platz irgendwo in der Mitte einnimmt. Doch selbst die ausgefeilte industrielle Maschinerie Deutschlands steht vor der Herausforderung, sich neuen Formen des motorisierten Transportes anzupassen und ist aufgrund der übermäßigen Exportabhängigkeit im Falle eines Abschwungs der weltweiten Wirtschaft besonders anfällig. Nichtsdestotrotz bleiben die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen in den südlichen Ländern die dringendsten.

Die bereits seit Langem bestehenden unterschiedlichen Ansichten über die Rolle des Staates in der Wirtschaftspolitik haben sich mit der neu gewählten Regierung in Italien zugespitzt. Seit fast zwei Jahrzehnten hat es in Italien praktisch kein Wirtschaftswachstum gegeben und die Arbeitslosigkeit hat sich insbesondere im Süden und bei den jungen Menschen festgesetzt. Nach den Wahlen 2018 strebte die unerwartete Regierungskoalition aus der populistischen Fünf-Sterne-Bewegung und der rechten Lega eine expansivere Wirtschaftspolitik an. Allerdings musste sie Abstriche in ihren ursprünglichen Haushaltsplänen machen, nachdem diese von den Behörden der Eurozone zurückgewiesen worden waren. Auch in Spanien hat die Minderheitsregierung der Sozialisten einen nur zurückhaltend expansiven Kurs eingeschlagen. Doch gibt es bis jetzt keine erkennbaren Anzeichen, dass die südlichen

Länder gemeinsam gegen die erstickenden Zwänge der monetaristischen Politik, die in der Eurozone noch immer vorherrscht, angehen.<sup>2</sup>

Unterdessen sind die Pläne zur Stärkung des Bankensystems der Eurozone kaum vorangeschritten. Bedenken im Hinblick auf die fragmentierte Bankenaufsicht in Europa haben 2014 zur Einführung eines einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus geführt und die größten Banken werden nun direkt von der Europäischen Zentralbank beaufsichtigt. Auch ein einheitlicher europäischer Mechanismus zur Abwicklung illiquider Banken wurde eingeführt. Einer der zentralen Vorschläge, die Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems, wurde jedoch insbesondere von Deutschland abgelehnt. Generell wurden im Vergleich zu den USA seit der Krise nur begrenzte Schritte zur Stärkung der Bankenbilanzen unternommen und es gibt vielfache Bedenken über die Lage einiger zentraler Banken, insbesondere in Italien und Deutschland.

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in einigen Ländern sowie die zunehmende Verbreitung von Niedriglohnjobs und unsicheren Beschäftigungsformen haben zu wachsender sozialer Unzufriedenheit in vielen Staaten der Eurozone beigetragen. Einhergehend damit steigt in vielen Ländern die Unterstützung von rechtsgerichteten nationalistischen Parteien, die vielfach den Euro und sogar die EU ablehnen, an. Die Entwicklungen in Italien könnten die politischen Strukturen der Eurozone ernsthaft herausfordern. Doch sind die Interessen des europäischen Kapitals überwiegend so eng mit dem Euro verbunden und würde jeglicher Versuch, aus dem Euro auszutreten, zu derartigen Verwerfungen im Finanzsystem führen, dass für das Fortbestehen des Euro kaum eine ernsthafte Gefahr besteht.

Progressive Bewegungen sind in Europa größtenteils in einer schwachen Position. Gewerkschaften sind stark geschwächt worden und die traditionellen sozialdemokratischen Parteien haben aufgrund ihrer Beteiligung am neoliberalen Kurs Unterstützung verloren. Radikalere Initiativen, einen Kurswechsel durchzusetzen, mussten eine schwere Niederlage hinnehmen, so insbesondere im Fall von Griechenland. Einige Fortschritte wurden in Portugal durch vorsichtigere Reformvorhaben der Sozialistischen Partei, die mit der Unterstützung eines radikaleren Linksbündnisses und der Kommunistischen Partei regiert, erzielt. In Spanien versucht die Regierung der Sozialistischen Partei die extremen Spar- und Kürzungsmaßnahmen mit der parlamentarischen Unterstützung von Podemos zu überwinden.

Vor dem Hintergrund des wachsenden Einflusses von rechtsgerichteten nationalistischen und populistischen Kräften möchte dieses EuroMemorandum, wie in vorherigen Jahren auch schon, zur Entwicklung einer progressiven Wirtschaftspolitik für Europa beitragen. Mehr denn je ist es notwendig, das europäische Projekt der politischen Integration wieder so aufzustellen, dass es die wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse der großen Mehrheit der Menschen und die ökologischen Anforderungen der Erde anspricht. Dabei geht es insbesondere um die Bedürfnisse derjenigen, die unter den Folgen der andauernden Krise, die bereits 2007/08 begann, leiden: die Arbeiter, die einer immer stärkeren Arbeitsbelastung gegenüberstehen, die wachsende Zahl an prekär Beschäftigten, die Arbeitslosen, Migranten und anderen schutzbedürftige Gruppen. In diesem Sinne ist unsere Forderung nach einer politischen Ökonomie für alle in Europa, wie wir sie in den folgenden Kapiteln darstellen, zu verstehen.

---

<sup>2</sup> Für eine Analyse des teilweise alternativen Kurses in Portugal siehe Lopes, L. und M. Antunes (2018), 'The alternative nature of the Portuguese economic policy since 2016', *EuroMemo Discussion Paper* Nr. 02/2018.



# 1 Makroökonomische Politik und Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion: die Konjunktur lässt nach

## Zunehmende politische und wirtschaftliche Risiken gefährden den weiterhin notwendigen Aufschwung

Es wird erwartet, dass der Wirtschaftsaufschwung in der Eurozone und in der EU, der 2014 begonnen hatte und sich 2017 deutlich beschleunigte und weiter verbreitete, sodass die 2017er Herbstprognose der Europäischen Kommission sogar leicht übertroffen wurde, weiterhin anhält. Doch auch wenn die Kommission in ihrer letzten Herbstprognose von 2018 für 2019 und 2020 noch von einem anhaltenden Aufschwung ausgeht, hat sie die Wachstumserwartungen für 2018 und 2019 deutlich herabgesetzt. Grund dafür sind vor allem die ungünstigeren Bedingungen für die Auslandsnachfrage angesichts des langsamer werdenden Welthandelwachstums. Die geopolitische Situation, insbesondere der Handelskonflikt zwischen den USA und China, birgt enorme Risiken für das Wachstum der weltweiten Nachfrage und damit für die Auslandsnachfrage der EU. Gleichzeitig besteht eine zunehmende Gefahr einer neuen Finanzkrise: es wurde versäumt, das weltweite Finanzsystem wieder zu regulieren, während die Verschuldung ansteigt und wachsende Vermögensblasen durch die extrem expansive Geldpolitik begünstigt werden. Der politische Konflikt rund um Italiens Haushaltsdefizit könnte Spannungen auf den Finanzmärkten hervorrufen, die schließlich zu einem Staatsbankrott in Italien, einer neuen Finanzkrise und dem Ende der Gemeinschaftswährung führen. Zu guter Letzt belastet der sehr unsichere Ausgang des Brexit die wirtschaftlichen Aussichten der EU zusätzlich.

Der Aufschwung scheint daher aller Voraussicht nach schwächer und anfälliger zu werden und könnte, falls einige der Risiken eintreffen, sogar zu einem Ende kommen. In jedem Fall ist er bei Weitem noch nicht ausreichend gewesen, sodass auch die katastrophalen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Schäden der Krise noch lange nicht wettgemacht wurden (Tabelle 1). Auch wenn die Wachstumsraten für 2018 im Durchschnitt zufriedenstellend ausfallen, hat das reale BIP in Italien und insbesondere in Griechenland noch immer nicht sein Vorkrisenniveau von 2007 erreicht. In Portugal, Kroatien, Finnland und Spanien liegt das BIP gerade so etwas über dem Vorkrisenniveau und in vielen Ländern der Peripherie Europas ist die Arbeitslosigkeit im Vergleich zu der Vorkrisenzeit noch immer sehr hoch. Generell scheint die Arbeitslosigkeit bei Frauen deutlich höher als bei Männern zu sein. Besonders hoch ist die Jugendarbeitslosigkeit. So liegt die Jugendarbeitslosenquote in 24 der 28 EU-Staaten bei über 10%, in Frankreich und Portugal bei über 20% und in Griechenland, Italien und Spanien sogar bei über 30%. Das Reallohnwachstum ist im Durchschnitt seit 2010 schwach und in Finnland, Zypern, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und Kroatien sogar negativ gewesen.

Obwohl selbst die grundlegenden Anforderungen der Gendergerechtigkeit und ökologischen Nachhaltigkeit immer weniger beachten werden, hat die wirtschaftliche Entwicklung der EU-Mitgliedsstaaten nicht einmal einen nennenswerten kurzfristigen Vorteil im Hinblick auf deren vorbehaltloses Streben nach der statistischen Größe "Wirtschaftswachstum" gehabt.

**Tabelle 1 Makroökonomische Indikatoren für die Länder der EU**

Land	BIP Wachstum 2018 % (Prognose)	Reales BIP (2007 = 100)	Arbeitslosigkeit Sept. 2018 (2007) %	Arbeitslosigkeit Männer Sept. 2018 (2007) %	Arbeitslosigkeit Frauen Sept. 2018 (2007) %	Jugend-arbeitslosigkeit Sept. 2018 (2007) %	Reallöhne Wachstum 2018 %	Reallöhne Wachstum 2010-18 %	Reallöhne Wachstum 2007-18 %
Eurozone	2,1	109	7,9 (7,2)	7,5 (6,3)	8,3 (8,4)	17,3 (15,5)	0,6	3,7	7,8
EU	2,1	111	6,6 (6,9)	6,4 (6,3)	6,9 (7,7)	15,4 (15,9)	1,0	3,9	7,0
<b>Nordeuropa</b>									
Dänemark*	1,2	108	4,8 (3,8)	4,6 (3,4)	5,1 (4,3)	10,7 (9,1)	1,0	3,0	6,3
Finnland	2,9	103	6,3 (6,4)	5,6 (6,0)	7,0 (6,8)	14,2 (13,3)	0,3	-1,6	0,2
Schweden*	2,4	119	6,0 (5,6)	5,7 (5,4)	6,5 (5,9)	14,9 (18,1)	1,0	11,5	13,5
<b>Westeuropa</b>									
Österreich	2,7	113	5,0 (4,4)	4,8 (3,8)	5,2 (5,0)	9,8 (7,6)	0,4	0,7	2,6
Belgien	1,5	112	6,5 (7,5)	6,5 (6,4)	6,4 (7,7)	19,8 (20,3)	0,0	1,5	3,1
Frankreich	1,7	110	9,1 (7,6)	9,1 (7,2)	9,1 (8,0)	21,6 (19,2)	0,6	6,7	11,9
Deutschland	1,7	115	3,3 (8,1)	3,6 (7,6)	3,0 (8,7)	6,4 (11,7)	1,1	10,6	12,4
Irland	7,8	161	5,3 (4,7)	5,6 (4,9)	4,9 (4,5)	12,9 (8,5)	1,3	0,2	8,5
Luxemburg	3,1	122	4,8 (3,9)	4,5 (3,1)	5,2 (5,0)	11,0 (16,1)	0,6	7,1	9,9
Niederlande	2,8	113	3,8 (4,0)	3,6 (3,2)	3,9 (4,9)	7,8 (9,3)	0,7	2,4	8,0
Großbritannien*	1,3	113	4,2 <sup>b</sup> (5,5)	4,2 <sup>b</sup> (5,7)	4,0 <sup>b</sup> (5,2)	12,1 <sup>a</sup> (15,8)	1,1	0,2	-0,4
<b>Südeuropa</b>									
Zypern	3,9	108	6,6 (3,5)	6,5 (2,9)	6,6 (4,1)	17,9 <sup>c</sup> (9,1)	0,5	-8,2	-6,0
Griechenland	2,0	76	18,8 <sup>a</sup> (7,7)	14,9 <sup>a</sup> (4,7)	23,8 <sup>a</sup> (11,9)	35,1 <sup>a</sup> (22,1)	0,2	-15,2	-18,6
Italien	1,1	96	9,9 (6,0)	9,2 (4,8)	10,8 (7,9)	32,3 (20,8)	0,9	-3,1	1,1
Malta	5,4	159	3,8 (6,3)	3,8 (5,5)	3,8 (7,9)	9,5 (12,4)	1,7	14,6	16,0
Portugal	2,2	101	6,6 (9,0)	6,0 (8,4)	7,2 (9,5)	20,1 (20,7)	0,4	-6,7	-2,5
Spanien	2,6	105	14,7 (8,1)	13,3 (6,3)	16,3 (10,6)	34,2 (18,3)	-0,4	-4,7	2,6
<b>Zentral- und Osteuropa</b>									
Bulgarien*	3,8	125	4,9 (6,4)	5,5 (5,7)	4,3 (7,3)	12,8 (16,0)	5,2	59,1	101,3
Kroatien*	2,8	101	7,2 (9,1)	6,8 (7,9)	7,6 (10,5)	19,5 (23,6)	0,3	-7,3	-10,6
Tschechien*	3,4	120	2,3 (5,1)	1,8 (3,8)	2,8 (6,7)	8,3 (12,8)	5,5	18,2	19,3
Estland	4,3	111	5,3 <sup>a</sup> (4,1)	5,1 <sup>a</sup> (4,7)	5,4 <sup>a</sup> (3,5)	16,6 <sup>a</sup> (10,1)	3,3	23,1	21,3
Ungarn*	4,0	122	3,8 <sup>a</sup> (7,2)	3,4 <sup>a</sup> (6,7)	4,4 <sup>a</sup> (7,8)	10,7 <sup>a</sup> (18,6)	1,4	12,3	13,7
Lettland	3,1	105	7,1 (5,4)	8,0 (5,7)	6,2 (5,1)	10,0 (10,1)	4,3	42,5	31,0
Litauen	3,1	118	6,2 (3,8)	6,7 (3,7)	5,7 (3,8)	11,9 (8,6)	5,4	41,2	24,5
Polen*	4,3	146	3,4 (8,9)	3,6 (8,2)	3,3 (9,8)	11,0 (20,3)	4,5	22,7	36,7
Rumänien*	4,5	133	3,9 (5,7)	4,5 (6,6)	3,2 (4,6)	15,5 <sup>c</sup> (18,8)	9,1	41,4	61,4
Slowakei	4,0	132	6,8 (11,4)	6,0 (9,9)	7,7 (13,2)	16,6 (24,1)	2,4	13,2	23,5
Slowenien	4,8	111	4,9 (4,3)	4,7 (3,6)	5,2 (5,1)	7,5 (8,7)	0,8	4,5	9,8
<b>Nicht-EU-Länder zum Vergleich</b>									
USA	2,9	119	3,6 (4,6)	3,5 (4,4)	3,6 (4,6)	8,4 (11,0)	0,8	6,3	7,1
Japan	1,1	106	2,2 (4,1)	2,5 (3,9)	2,2 (4,1)	3,6 (8,6)	0,3	2,8	2,1

\* Nicht Mitglied der Eurozone; <sup>a</sup> August 2007/2018; <sup>b</sup> Juli 2007/2018; <sup>c</sup> Juni 2007/2018.

Quellen: BIP & Reallöhne Wachstum (Arbeitnehmerentgelte, Deflator: Verbraucherpreisindex) - Ameco, November 2018; Arbeitslosigkeit - Eurostat, November 2018.

## **Anforderungen und Hindernisse für pragmatische Verbesserungen**

Während sich die makroökonomische Debatte in den unmittelbaren Krisenjahren vor allem darum drehte, wie die Austerität überwunden und der Aufschwung durch die Geldpolitik und mehr Spielraum für die nationale Fiskalpolitik in Gang gebracht werden kann, geht es nun fast ausschließlich um Reformen auf der Ebene der Eurozone oder der EU, so z.B. den Abschluss der Bankenunion, eine sichere Euro-Gemeinschaftsanlage, eine Fiskalpolitik auf Eurozonen-Ebene, eine europäische Arbeitslosenversicherung, einen europäischen Finanzminister, manchmal in Verbindung mit Änderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) wie die Einführung der sogenannten goldenen Regel der öffentlichen Investitionen. Erwartungsgemäß werden all solche Vorschläge infrage gestellt und noch ehrgeizigere Pläne, wie die des französischen Präsidenten Emmanuel Macron, stoßen in einigen Ländern, insbesondere Deutschland, auf den heftigen Widerstand der "Sparfüchse". Es ist daher klar, dass es keine Übereinkunft geben wird, die die Wirtschafts- und Währungsunion in einer wirklich progressiven Form abschließen würde.

Nichtsdestotrotz sollten alle Vorschläge im Hinblick auf die folgenden drei Kriterien bewertet werden. Würde die Einführung des jeweiligen Plans:

1. nationale Staatsanleihen nicht der Finanzmarktspekulation aussetzen, sondern den Druck der Finanzmärkte auf sie und das Risiko eines Staatsbankrottes verringern (so z.B. Eurobonds, eine sichere Euro-Gemeinschaftsanlage, jegliche Form von Stabilisierungs- und Rettungsfonds auf europäischer Ebene)?
2. die Möglichkeiten der Fiskalpolitik erweitern, sodass sie ihre Rolle als makroökonomischer Stabilisator sowohl auf der Ebene der Eurozone im Fall von symmetrischen Schocks als auch auf nationaler Ebene im Fall von asymmetrischen Schocks besser erfüllen kann und gleichzeitig zu höheren und stabileren öffentlichen Investitionen in (ökologische) Infrastruktur und Bildung und Forschung führt (so z.B. eine weitere Neuauslegung des SWP für mehr Spielraum, die goldene Regel der öffentlichen Investitionen, ein europäisches Investitionsprogramm, eine europäische Fiskalkapazität, jegliche Form von Stabilisator auf europäischer Ebene)?
3. zum Abbau der makroökonomischen Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedsstaaten und zwischen der EU und dem Rest der Welt beitragen und dabei zu einer engeren Abstimmung von regional- und industriepolitischen Maßnahmen und möglicherweise zu Transfers von den Kernländern der Eurozone in die Peripherie führen?

Die oben benannten Beispiele verdeutlichen, dass es theoretisch viele Vorschläge sowohl auf zentraler als auch auf nationaler Ebene gibt, die zu pragmatischen Verbesserungen in der makroökonomischen Steuerung der Eurozone führen würden. Doch ist es angesichts der gegensätzlichen makroökonomischen Auffassungen sehr unwahrscheinlich, dass Deutschland oder andere Staaten, in denen ähnliche ordoliberaler makroökonomische Ideale vorherrschen, irgendeinem wirklichen Fortschritt im Hinblick auf die makroökonomische Stabilisierung zustimmen würden, da sie darin Einschnitte in nationale Zuständigkeiten und das "no bail-out"-Prinzip sehen. Daher ist es sehr wahrscheinlich, dass jede mögliche progressive Reform mit strengen Auflagen und erheblichen weiteren Beschränkungen und Anforderungen für die nationale Fiskal- und Wirtschaftspolitik verbunden wäre, was sie letztendlich konterproduktiv macht.

Somit kann von der aktuellen Reformdebatte nicht viel erwartet werden und es ist umso wichtiger, dass sichergestellt wird, dass die Geld- und Fiskalpolitik auf pragmatische und

stabilisierende Weise auf den nächsten Konjunkturabschwung reagiert. Wird dies versäumt, wird die Zukunftsfähigkeit des Euro ernsthaft gefährdet.

### **Langfristiges Ziel: grundlegende Änderungen in den Rahmenbedingungen für die makroökonomische Politik**

Wie oben dargestellt, gibt es Möglichkeiten, die makroökonomischen Rahmenbedingungen Europas auf pragmatische Weise zu verbessern. Kommt es zum nächsten konjunkturellen Abschwung, muss die Geld- und Fiskalpolitik pragmatisch reagieren. Die katastrophale Politik während der Eurokrise darf nicht wiederholt und kann leicht vermieden werden. Doch ist langfristig für die makroökonomische Politik in der EU eine grundlegend andere Ausrichtung notwendig, damit Vollbeschäftigung und gerechtes Wachstum sichergestellt werden können und eine gleichmäßige Entwicklung, die die anhaltenden makroökonomischen Ungleichgewichte überwindet, gefördert wird. Ein überzeugender Ansatz erfordert mindestens sechs wichtige Veränderungen:

1. Die Forderung nach ausgeglichenen Haushalten muss durch die Forderung nach "ausgeglichenen Volkswirtschaften" mit einem hohen und stabilen Beschäftigungsniveau ersetzt werden. Fiskalpolitik sollte ein zentrales Instrument sein, um dieses Ziel kurz- und langfristig zu erreichen. Es ist wichtig, dass die Europäische Zentralbank (zusammen mit den nationalen Zentralbanken in Ländern außerhalb der Eurozone) eine wohlstandsorientierte Fiskalpolitik voll unterstützt und ihre fortwährenden Konsolidierungsforderungen aufgibt.
2. Langfristig ist es wichtig, dass die Fiskalpolitik auch auf europäischer Ebene eine stärkere Rolle einnimmt. Ein größeres EU-Budget (in Höhe von mindestens 5% des EU-BIP), das Defizite und Überschüsse entsprechend der konjunkturellen Lage erzielen kann, sollte genutzt werden, um sowohl EU-weite Investitionen, öffentliche Güter und Dienstleistungen zu finanzieren als auch eine antizyklische europäische Fiskalpolitik zur Unterstützung nationaler fiskalpolitischer Maßnahmen zu etablieren. Es ist schon seit längerem argumentiert worden, dass eine einheitliche Währung eine Fiskalpolitik auf EU-Ebene erfordert, die in der Lage ist, Steuern zu erheben sowie Defizite und Überschüsse erzielen kann. Eine effektive Fiskalpolitik auf EU-Ebene könnte konjunkturelle Abschwünge abfedern und Finanztransfers zwischen reicheren und ärmeren Regionen ermöglichen. Der Aufbau einer Fiskalpolitik auf Europa-Ebene ist ein sehr langfristiges Projekt und würde de facto einen Schritt in Richtung politischer Union bedeuten. Dieser ist jedoch notwendig, damit die Einheitswährung erfolgreich funktioniert. Allerdings muss Versuchen, eine Fiskalkapazität auf EU-Ebene zu missbrauchen um nationale fiskalpolitische Maßnahmen zu beschränken und/oder neoliberale Strukturreformen durchzuführen, klar entgegengewirkt werden.
3. Es sollte eine langfristige europäische Investitionsstrategie geben, die in zentralen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bereichen öffentliche Investitionen aktiv fördert und private Investitionen unterstützt. Gleichzeitig sollte sie durch strategische industriepolitische Maßnahmen in den peripheren Ländern der EU das Produktivitätswachstum stärken. Die regional- und strukturpolitischen Maßnahmen der EU sollten gestärkt und ausgeweitet werden und es bedarf einer neuen Industriepolitik, die auf einem groß angelegten öffentlichen und privaten Investitionsprogramm basiert. Diese struktur- und industriepolitischen Maßnahmen sollten insbesondere darauf

ausgerichtet sein, industrielle, Verkehrs- und Energieanlagen ökologisch nachhaltiger zu gestalten.

4. Der andauernde deflationäre Abwertungswetlauf muss beendet und strategische Lohnzuwächse, die eine gerechte Teilhabe der Arbeiter am Wachstum und stabile Inflationsraten ermöglichen, angestrebt werden. Als Faustregel sollte die sogenannte Lohnnorm gelten: die nationalen Löhne sollten sich durchschnittlich entsprechend der Trendentwicklung der Produktivität plus der Zielinflationsrate der EZB erhöhen. Da es allerdings vor der Finanzkrise einen generellen Trend zu steigenden Leistungsbilanzungleichgewichten und dementsprechend wachsenden Defiziten in vielen Mitgliedsstaaten der Währungsunion gegeben hatte, sind insbesondere in den Überschussländern einige Abweichungen von dieser Faustregel notwendig. Beginnend mit der gegenseitigen Anerkennung, dass Überschussländer eine genauso starke Verantwortung für den Abbau der Ungleichgewichte haben wie Defizitländer, können Überschussländer ihren Beitrag durch intensive Reflationspolitik leisten.
5. Effektive Maßnahmen zur Bekämpfung des Steuerwettbewerbs sind notwendig. Auch wenn es auf nationaler Ebene noch Spielraum für eine progressive und gerechte Steuerpolitik gibt, zehrt der internationale Steuerwettbewerb langfristig die Einnahmen der öffentlichen Haushalte auf. Der Steuerwettbewerb bedeutet eine enorme Ungerechtigkeit, da der Großteil der Bevölkerung besteuert wird, während Großkonzerne und wohlhabende Individuen zahlreiche Möglichkeiten zur Steuerumgehung und -hinterziehung haben. Gleichzeitig zerstört der Steuerwettbewerb die Bereitschaft, Steuern zu zahlen und somit die Finanzbasis des Sozialstaates und der gesellschaftlichen Solidarität. EU-Maßnahmen zur Begrenzung der Steuerhinterziehung sollten daher erheblich verstärkt werden. Gleichzeitig ist eine Steuerharmonisierung notwendig, zumindest im Bezug auf Körperschaft- und Kapitalertragsteuern, da diese die international mobilsten Steuern sind.
6. Angehäuftes Überschusskapital und übermäßige Produktivitätskapazitäten müssen genutzt werden. In einigen Bereichen (insbesondere der digitalen Industrie) sind neue Produktivitätsstandards notwendig, um neue Wege in der Entwicklungs- und Industriepolitik zu gehen. Dazu gehören nicht zuletzt die dringend notwendige Verkürzung der Arbeitszeiten und die Erhöhung der Flexibilität, wobei die Arbeitnehmerrechte voll respektiert und erweitert werden müssen.

## ***Exkurs: Strukturreformpolitik***

In ihrem jährlichen Wachstumsbericht fordert die Europäische Kommission regelmäßig weitere Strukturreformen. Im Mai 2018 machte die Kommission den Vorschlag, ein Reformhilfeprogramm im nächsten mehrjährigen EU-Finanzrahmen 2021-2027 zu schaffen. Das Hilfeprogramm soll Reformen unterstützen, die im Rahmen der jährlichen Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik in der EU als prioritär identifiziert wurden.

In der EU werden Strukturreformen als das Gegenteil von kurzfristiger Wirtschaftspolitik, die sich auf Konjunkturschwankungen fokussiert, verstanden. Ziel ist eine Veränderung der institutionellen und regulatorischen Rahmenbedingungen, in denen Unternehmen und Menschen agieren. Sie sind langfristig angelegt und konzentrieren sich auf die Angebotsseite, die Funktion der Märkte und Haushaltsdisziplin. Die Strukturreformen der Kommission haben eine große Ähnlichkeit mit dem stark kritisierten

Strukturanpassungsprogramm der Bretton-Woods-Institutionen, das später durch Strategien zur "Armutsbekämpfung" ersetzt wurde.

Auch wenn der Begriff der Strukturreformen innerhalb der EU sicherlich unterschiedliche Bedeutungen hat und sie zu unterschiedlichen Zwecken genutzt werden, sind gemeinsame Annahmen und zugrundeliegende Theorien erkennbar. Zu solchen Strukturreformen gehörten Privatisierung, Deregulierung, Kürzungen der öffentlichen Ausgaben, Senkung der Grenzsteuersätze, Versuche, das Angebot an Arbeitskräften durch z.B. verkürzte Ausbildungszeiten zu erhöhen, Erhöhung der "Arbeitsmarktflexibilität" und Versuche, Skaleneffekte durch größere Verwaltungseinheiten zu erzielen. Manchmal liegt den Reformen die Annahme zugrunde, dass der Marktmechanismus aufgrund von Regulierungen, Verfahrensweisen oder Institutionen nicht optimal funktionieren kann. Hin und wieder wird auch von einer sogenannten Tragfähigkeitslücke ausgegangen: die alternde Bevölkerung oder andere Veränderungen gefährden die öffentlichen Haushalte, sodass die Produktion angekurbelt werden muss. Die meisten Befürworter der "Strukturreformen" nehmen jedoch folgende drei Theorien und Hypothesen an:

1. Markteffizienzhypothese im weiteren Sinne (freie Märkte sorgen für eine Pareto-effiziente Ressourcenverteilung, d.h. niemand kann bessergestellt werden, ohne dass jemand anderes schlechter gestellt wird)
2. Grundsatz der ausgeglichenen Haushalte (für ein verantwortungsvolles Haushaltsmanagement sind über einen gewissen Zeitrahmen geringere öffentliche Schulden und ausgeglichene Haushalte notwendig)
3. Betrachtung der Ökonomie von der Angebotsseite her, wonach bessere und stärkere Anreize effizienzsteigernd und dadurch gewinnbringend sind (z.B. die Laffer-Kurve, nach der eine Senkung von Steuern und insbesondere der Grenzsteuersätze zu erhöhten Steuereinnahmen führt).

Das Konzept der Strukturreformen basiert somit auf den Standardansichten des wirtschaftlichen Liberalismus des späten 20. Jahrhunderts über die Funktion des freien Marktes und die Rolle des Staates dabei. Grundlage für die Ansichten sind normalerweise die Lehrbuchfassungen der neoklassischen Volkswirtschaftslehre. Von diesem angebotsorientierten Verständnis der Wirtschaft wurden auch einige spezifischere Konzepte abgeleitet, so z.B. die Vorstellung, dass das Wirtschaftswachstum am effektivsten durch Steuersenkungen, Deregulierung oder die Ausnutzung von Skaleneffekten gefördert werden kann.

Das Problem ist, dass das neoklassische Lehrbuchmodell des vollkommenen Marktes nicht nur unrealistisch, sondern auch bedeutungslos ist. Die Konsequenz ist, dass die "Strukturreformen" tendenziell konterproduktiv sind. Die EuroMemo Gruppe hat beispielsweise immer wieder kritisiert, was das dogmatische Streben nach ausgeglichenen Haushalten und die damit verbundenen Spar- und Kürzungsmaßnahmen in der Realität bedeuten. In ähnlicher Weise sind historische Experimente, die auf der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik beruhten, weitestgehend gescheitert. So ist es z.B. bestens bekannt, dass die Steuersenkungen der Reagan-Ära in den USA zu großen öffentlichen Defiziten und einer rasch ansteigenden Einkommens- und Vermögensungleichheit geführt haben. Auch in anderen Ländern, die dem Beispiel schnell folgten, war das Wirtschaftswachstum nicht angestiegen. In der Nachkriegszeit und auch noch in den 1970er Jahren, als die Grenzsteuersätze teilweise bei bis zu 80-100% lagen, war das Wirtschaftswachstum deutlich

höher als heutzutage, wo die maximalen Grenzsteuersätze auf 25-50% gefallen sind. Gleichzeitig hat das stockende Wachstum auch nicht zur Verringerung der ökologischen Zerstörung beigetragen.

Noch besorgniserregender sind die Auswirkungen der damit einhergehenden Arbeitsmarktreformen. Versuche, Arbeitsrechte unter den Euphemismen "Flexibilisierung" und "Flexicurity" im Kontext von Lohn- und Rentenkürzungen zu verändern, reduzieren nicht nur die Kaufkraft und damit wahrscheinlich auch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, sondern haben auch weitreichende sozial-psychologische und politische Konsequenzen. Steigende Arbeitslosigkeit, wachsende Ungewissheit und Abhängigkeit sowie zunehmende soziale Unterschiede führen häufig zu existenzieller Unsicherheit in der Bevölkerung. Viele detaillierte Studien haben gezeigt, wie fehlende Beschäftigungssicherheit und schwächere Sozialrechte und Gewerkschaften zu erhöhter existenzieller Unsicherheit in verschiedenen Gebieten Europas beigetragen haben. Existenzielle Ungewissheit und Unsicherheit wiederum können verschiedene sozial-psychologische Mechanismen wie Verbitterung und emotionale Distanzierung auslösen. Einwanderung kann hier zu schwankenden Stimmungen beitragen. Nostalgie, Nationalismus und Religion dienen insbesondere in Zeiten hoher Unsicherheit als Zufluchtsorte auf der Suche nach dem Sinn des Lebens, nach Identität und sozialer Einbindung. Damit sind nicht unbedingt Feindseligkeiten gegenüber irgendjemanden verbunden, aber in wirtschaftlichen Krisenzeiten können die Sorgen und Ängste des Alltags von einer feindseligen Politik, die Bilder, Stereotype und Vorurteile von nationalen oder religiösen Gruppen kreierte, ausgenutzt werden. Der Anstieg des nationalistischen Populismus in Europa kommt daher nicht überraschend.

In anderen Sozialwissenschaften hat der Begriff "Struktur" eine andere Bedeutung als in der neoklassischen Volkswirtschaftslehre. Er wird beschreibender und in einer weniger belasteten Weise verwendet. Ausgangspunkt ist nicht der Vergleich mit utopischen "effizienten Märkten", sondern reale soziale Beziehungen, Prozesse und Einflüsse. Strukturen entstehen aus Regeln, die Identitäten, Beziehungen und Verhaltensweisen bilden und regulieren. Die Tätigkeiten der Menschen bestehen aus Verhaltensweisen, bei denen Regeln befolgt werden und auf der Grundlage von Regeln improvisiert wird. Dabei werden soziale Beziehungen erneuert und von Zeit zu Zeit auch neu geformt. Interne konstitutive und externe kausale Beziehungen sind Teil von größeren und vielfältigeren Zusammenhängen und Systemen. Das soziale Ganze verändert sich mit seinen Bestandteilen. Gleichzeitig formt das Ganze seine Teile und dessen mögliche Veränderungen; wie die Bestandteile funktionieren, hängt von deren Kontext ab. Was wir sind beruht, auch auf unseren Institutionen.

Ausgehend von einer bestimmten normativen Perspektive können Strukturen verbessert, aber auch verschlechtert werden. Reformvorschlägen können verschiedenste normative Bedeutungen zugeschrieben werden. Abgesehen von den Auswirkungen auf die Effizienz, können Veränderungen auch darauf abzielen, die Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit oder den Wohlstand zu erhöhen oder die Demokratie oder Nachhaltigkeit zu stärken. Oft richten sie sich auch auf mehrere Ziele gleichzeitig, auch wenn Abwägungen nicht vermieden werden können. Aus dieser Perspektive können strukturelle Veränderungen z.B. neue Regeln für die Definition einer öffentlichen Organisation oder eines Unternehmens (z.B. hinsichtlich des Zweckes oder der Eigentumsverhältnisse) oder veränderte Machtverhältnisse (z.B. Demokratisierung) bedeuten. Solche Veränderungen sind ethisch und politisch. Welche Art von struktureller Veränderung beispielsweise Effizienz, den Wohlstand und die Gerechtigkeit

erhöht, hängt von den spezifischen Umständen der Veränderung und vom größeren sozial-ökonomischen Kontext ab.

So muss Flexibilisierung an sich nichts Schlechtes bedeuten. Eine Möglichkeit sind Modelle der Arbeitnehmerbeteiligung und –mitbestimmung in den Produktionsverhältnissen. Dabei beteiligen sich Arbeitnehmer direkt an der Einführung von neuen Prozessen. Dies würde zu mehr funktionaler Flexibilität der Arbeitsprozesse und nicht zur neoliberalen Flexibilisierung der Löhne und Arbeitsbedingungen führen. Effizienz und Innovation könnten auch im Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Routineproduktion und neu aufkommenden Wirtschaftssektoren oder durch verstärkte institutionelle Experimente angestrebt werden. Die Möglichkeiten für strukturelle Reformen sind endlos.

Eine zentrale strukturelle Reform – die Regeln, Prinzipien und Befugnisse in der EU ändern würde – wäre eine vollständige Fiskalkapazität für die EU. Auch das Mandat der Europäischen Zentralbank könnte so reformiert werden, dass eine direkte Unterstützung von öffentlichen Ausgaben möglich ist. Mit dem Zugang zu neuen Ressourcen könnten die EU und ihre Mitgliedsstaaten auch die Reindustrialisierung in ausgewählten Bereichen vorantreiben. Ein ambitioniertes, aber machbares Ziel wäre eine Erhöhung der durchschnittlichen Investitionsquote innerhalb der EU um 5 Prozentpunkte, wobei 3-4 Prozentpunkte von den Mitgliedsstaaten und 1-2 Prozentpunkte von der EU getragen werden sollten. Die EU sollte sich auf solche Projekte konzentrieren, die langfristig angelegt sind sowie eine europaweite Zusammenarbeit und große Investitionen erfordern.

Strukturelle Reformen können somit bedeuten, dass die Rolle der öffentlichen Mächte in der Gestaltung der Wirtschaft gestärkt wird. Wie Mariana Mazzucato in ihrem viel beachteten Buch *The Entrepreneurial State*<sup>3</sup> argumentiert, können Investitionen neue Fähigkeiten und Werte schaffen. Strategische öffentliche Investitionen und politische Maßnahmen sollten darauf abzielen, produktive Fähigkeiten und Märkte zu schaffen und zu gestalten. Öffentliche Einrichtungen sollten nicht nur private Investitionen fördern, indem sie deren Risiken verringern, sondern auch dazu beitragen, dass innovative technologische Möglichkeiten und qualitativ neue Märkte verwirklicht werden. Neue produktive Fähigkeiten und Märkte können auch im großen Umfang erreicht werden, durch 'mission-oriented investments that led to putting a man on the moon and are currently galvanising green innovation'<sup>4</sup>.

Es muss vermieden werden, dass schwächer werdende Industrien nur aufgrund etablierter Interessen verteidigt werden. Meist ist es sinnvoller, pfadabhängige Lernprozesse und realistische Zukunftsperspektiven zu fördern. Dies kann manchmal auf alten und manchmal auf völlig neuen Grundlagen geschehen. Schwache neoliberale staatliche Strukturen werden leicht durch Lobbyismus und den Druck der stärksten Interessensgruppen, insbesondere dem der Großkonzerne, beeinflusst und bestimmt. Eine selbstständige, fähige und demokratisch organisierte öffentliche Einrichtung kann dagegen unabhängig und mit Weitblick agieren. Es geht darum, die Qualität und Attraktivität der europäischen Waren und Dienstleistungen auf den Weltmärkten in widerspruchsfreier Weise zu verbessern. Dabei sollten die Verallgemeinerbarkeit von Tätigkeiten und die weltweite aggregierte Nachfrage

---

<sup>3</sup> Mazzucato, M. (2014), *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Neuauflage, London: Anthem Press. Siehe auch Mazzucato, M. (2016), 'From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy', *Industry and Innovation*, 23 (02), S.140-56.

<sup>4</sup> "zielgerichtete Investitionen, die es ermöglicht haben, dass ein Mensch auf den Mond fliegt, und die aktuell grüne Innovationen hervorbringen" (Übersetzung durch die EuroMemo Gruppe), siehe ebd.



berücksichtigt werden. Transformative Innovationspolitik muss antizipierend, experimentell, partizipativ und zielgerichtet sein und soziale und ökologische Ziele mit innovativen Bestrebungen in Einklang bringen.

Das Ziel einer proaktiven Wirtschaftspolitik wäre es, neue Investitionen und Kapazitäten zu fördern und die Wirtschaftsleistung zu erhöhen. Dies würde die Arbeitslosigkeit verringern, die eine wesentliche Ursache existenzieller Unsicherheit ist. Gleichzeitig müsste eine solche Politik die Gendergerechtigkeit und die ökologische Nachhaltigkeit voranbringen. Der EU-Haushalt muss erhöht werden, auch um umverteilende Systeme wie geeignete regionalpolitische Maßnahmen, einen europäischen Mindestlohn, europäische Programme zur Bekämpfung der Umweltzerstörung sowie Arbeitslosenversicherungssysteme voranzutreiben. Ein ausreichend hohes garantiertes Mindesteinkommen für alle europäischen Bürger würde die Abhängigkeit von den instabilen Märkten zusätzlich verringern. Auch die demokratische Beteiligung an den Prozessen der kollektiven Willensbildung kann Vertrauen und existenzielle Sicherheit schaffen. Es geht also darum, Machtverhältnisse zu demokratisieren, persönliche Berufswege sicherer zu machen und die wirtschaftliche Entwicklung aktiv durch Industriepolitik und weitere politische Maßnahmen in die gewünschte Richtung zu lenken. Ziel wäre es, eine Aufwärtsdynamik anzustoßen, die auf existenzieller Sicherheit und Vertrauen beruht und Hoffnung auf eine bessere Zukunft macht.

## **2 Geld- und Finanzmarktpolitik: versäumte finanzielle Integration**

Auch wenn die EU-Führungen der Finanzintegration weiterhin große Bedeutung beimessen, räumt der jährliche Bericht der EZB zur finanziellen Integration ein, dass in Wirklichkeit wenig Fortschritte erzielt wurden. Wie immer wird die Stärkung von Marktprozessen durch die Projekte Bankenunion und Kapitalmarktunion als Lösung angesehen. Tatsächlich können die zentralen Schwierigkeiten nur durch einen politischen Kurswechsel und ein Umdenken in der EU überwunden werden. Eine unabdingbare Bedingung für eine effektive Integration ist zum einen ein vereinbartes Modell zur Risikoverteilung unter den Mitgliedsstaaten und insbesondere den Ländern der Eurozone, die ihre Wechselkurse nicht mehr anpassen können, um die vom Außenhandel und den internationalen Kapitalflüssen ausgehenden wirtschaftlichen Risiken, zu verringern. Zum anderen ignoriert oder leugnet das Drängen der Regierungsgruppen auf eine marktbasierende Integration die zentrale Rolle, die der öffentliche Sektor in der Gewährleistung der Stabilität und Effizienz des Finanzsystems spielt. Diese Rolle wurde in der Finanzgeschichte mehrfach deutlich, wenn öffentliche Kredite und Investitionen die private Finanzierung stabilisiert und geleitet haben.

Das Scheitern des derzeitigen Integrationsmodells bedeutet jedoch keineswegs, dass die Mitgliedsstaaten weiterhin selbstständig im Finanzbereich agieren können. Vielmehr begünstigt die Fragmentierung des europäischen Finanzplatzes, dass sich Dollar-basierte Finanzgeschäfte in den einzelnen Mitgliedsstaaten immer weiter ausbreiten.

Der größte Vorteil eines stärker integrierten Finanzsektors wäre die Verteilung von Risiken, sowohl solcher, die individuelle Investitionen betreffen, als auch derer, die mit den asymmetrischen Entwicklungen in den Mitgliedsstaaten verbunden sind. Vor diesem Hintergrund widerspricht die hartnäckige Ablehnung der Risikoverteilung durch die

Regierungen von Deutschland und der sogenannten "Hanseatic League"<sup>5</sup> aus nördlichen und baltischen Ländern deren erklärter Unterstützung der Integration. Der stark begrenzte Handlungsspielraum des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der sich sowohl im Kreditvolumen als auch in den Auflagen, die an die Kredite geknüpft sind, zeigt, ist ein Beispiel für die Probleme, die mit dieser Ablehnung einhergehen. Ein anderes ist das Beharren auf längeren Hürden ehe die Abwicklungsmechanismen der Bankenunion voll in Kraft treten können. In beiden Fällen ist das Ergebnis ein fehlender starker institutioneller Rahmen für den Finanzsektor der EU.

Die deutsche Regierung und andere ähnlich denkende Regierungen sehen in jeglicher Form der Risikoverteilung die Gefahr, einen Schritt in Richtung "Transferunion" zu gehen, welche wiederum einfach nur als Verlust für die Steuerzahler bewertet wird. In der Tat bedeuten die Entwicklungsunterschiede innerhalb der EU, dass die südlichen und "peripheren" Länder eher Unterstützung bei wirtschaftlichen Schocks benötigen als die wirtschaftlich stärkeren "Kernländer". Doch sind diese Unterschiede ein Problem der EU als Ganzes und die EU-Behörden müssen daher sowohl aus politischen als auch aus ökonomischen Gründen ihren Teil der Verantwortung mittragen. Dass es nicht gelungen war, geschlossen und strukturiert auf die Finanzkrise des letzten Jahrzehntes zu reagieren, musste letztendlich von allen Mitgliedsstaaten, nicht nur von den schwächsten, teuer bezahlt werden.

Mit dem Drama um die Target-2-Salden hat sich die Weigerung zur Risikoverteilung ins Absurde gesteigert. Unverhältnismäßig hohe Leistungsbilanzüberschüsse der nördlichen Mitgliedsstaaten und Kapitalflucht aus den südlichen Staaten haben dazu geführt, dass die Zentralbanken der wirtschaftlich schwächeren Länder der Währungsunion erhebliche Verbindlichkeiten gegenüber insbesondere der Bundesbank angehäuft haben. Diese Verbindlichkeiten werden durch ihre Salden im Target-2-Zahlungsverkehrssystem ausgedrückt. Einige deutsche Kommentatoren forderten, dass die Zentralbanken der defizitären Länder für ihre Schulden Sicherheiten für die Überschussländer hinterlegen. Solch eine Maßnahme würde der Währungsunion, in der alle ihr zugehörigen Zentralbanken Teile ein und desselben Systems sind, vollkommen widersprechen und hätte einen enormen Druck auf die Bankensektoren der schwächeren Volkswirtschaften ausgeübt. Es wäre so, als wenn die Sparten einer Geschäftsbank, die Überschüsse erzielen, von den defizitären Sparten Sicherheiten verlangten: die Bank könnte so nicht mehr funktionieren.

Das EZB-Programm der quantitativen Lockerung ("quantitative easing") wurde durch dieselben politischen Ansichten verfälscht und beeinträchtigt. Die Wertpapierankäufe, zu denen sich die EZB entschlossen hatte, führten nur in sehr geringem Umfang zu Anleihenankäufen durch die EZB selbst. Die meisten Anleihen werden dagegen von der Zentralbank des Landes, in dem sie ausgegeben werden, gehalten. Auch dadurch lasten die Risiken wieder auf den schwächsten Mitgliedern und eine effektive Integration wird blockiert.

Damit verbunden ist eine weitere Problematik im Finanzsystem der EU, die darauf beruht, dass sich die EU-Führung weiterhin auf den Marktwettbewerb verlässt und nicht erkennt, dass private Finanzmittel und Investitionen notwendigerweise von einem starken und aktiven öffentlichen Sektor abhängen. Unsere Memoranden haben auf diese Abhängigkeit, die mehrere Dimensionen hat und ausführlicher in Kapitel 1 besprochen ist, vielfach hingewiesen. Öffentliche Investitionen können einen makroökonomischen Stabilisator

---

<sup>5</sup> Bruntsden, J. und M. Acton (2017) 'The Hanseatic League 2.0' *Financial Times*, 07. November 2017.

bilden; die Struktur der öffentlichen Investitionen und politische Verpflichtungen zu bestimmten Entwicklungsrichtungen stellen eine Orientierung für private Investoren dar und reduzieren deren Risiken. Die Unterdrückung von öffentlichen Investitionen durch die willkürlichen Regelungen des Stabilitätspaktes, die durch den Fiskalpakt noch verstärkt wurden, sind daher äußerst schädlich. Darüber hinaus sind sie auch nicht einleuchtend: Investitionen, die mehreren Generationen zugutekommen werden, können konsequenterweise auch von all diesen Generationen getragen werden.

Genauso wichtig, wenn auch weniger beachtet, ist die Rolle, die die staatliche Kreditaufnahme und die Ausgabe von Staatseinleihen für die Stabilisierung und Liquidität des gesamten Finanzsektors spielen. Das gilt sowohl für die bankbasierte als auch für wertpapiermarktbasierende Finanzierung. (Die EZB präferiert vor allem aus ideologischen Gründen eine wertpapiermarktbasierende Entwicklung, auch wenn sie in ihrem Bericht zur finanziellen Integration eingesteht, dass "[...] the substitution of bank financing by market financing can give rise to new sources of risk and altered transmission channels that warrant careful monitoring from a financial stability perspective"<sup>6</sup>). Staatsanleihen und staatlich garantierte Kredite können Banken als liquide Vermögensbestände dienen, die einen plötzlichen Abfluss von Bankeinlagen oder anderen Verbindlichkeiten abfedern würden. Außerdem erlauben öffentliche Banken eine stärkere soziale Kontrolle über die Aktivitäten der privaten Banken sowie öffentliche Antworten auf Marktversagen im Bankensektor, beispielsweise die unzureichende Finanzierung von sauberen Technologien. Auf den Wertpapiermärkten erfüllen Staatsanleihen mehrere Funktionen: sie erleichtern die Wertermittlung von risikoreicheren Papieren; sie können als Sicherheiten für Darlehen im Privatsektor dienen; sie ermöglichen institutionellen Investoren wie Rentenfonds eine effektivere Abstimmung ihrer Vermögensbestände und Verbindlichkeiten.

Es ist natürlich klar, dass es für die staatliche Verschuldung Grenzen gibt, deren Überschreitung leichtsinnig ist – beispielsweise ist die Situation in den USA nach den aktuellen Steuersenkungen, die nicht durch irgendein Investitionsprogramm bedingt ist, alles andere als gesund. Die übertriebene und unangemessene Feindseligkeit der EU-Führungen gegenüber der staatlichen Kreditaufnahme schadet jedoch der Funktionsfähigkeit der privaten Finanzierung und macht den gesamten Finanzsektor instabiler. Die deutsche Schuldenbremse beschränkt die Emission der einzigen bedeutsamen Triple A-bewerteten Staatsanleihe in der Eurozone. Gleichzeitig hat es von der deutschen Regierung und von anderen ähnlich denkenden Regierungen heftigen Widerstand gegen die Ausgabe von Anleihen durch EU-Institutionen gegeben, während die EU und die EZB weiterhin an unterschiedlichen Zinssätzen für Staatsanleihen festhalten, angeblich vor dem Hintergrund, eine strengere Fiskalpolitik in den schwächeren Volkswirtschaften zu unterstützen. Das Ergebnis ist, dass, auch wenn die Zinsdifferenzen seit dem Höhepunkt der Finanzkrise etwas zurückgegangen sind, die Rendite für italienische Staatsanleihen Ende November 2018 2,78 Prozentpunkte über der für deutsche Staatsleihen lag. Die Differenz für Griechenland betrug 4,30 Prozentpunkte. Das bedeutet, dass die Regierungen, die am stärksten auf Kredite angewiesen sind, dafür am meisten zahlen müssen und durch die Funktionsweise der EZB und anderer EU-Institutionen behindert werden.

---

<sup>6</sup> "[...] wird die bankbasierte Finanzierung durch die marktbasierende Finanzierung ersetzt, kann dies neue Risiken und veränderte Übertragungskanäle begünstigen, die vor dem Hintergrund der Finanzstabilität sorgfältig überwacht werden müssen." (Übersetzung durch die EuroMemo Gruppe), EZB (2018), *Financial Integration in Europe*, S. 98.

Die Schwäche des Finanzsystems der EU ist ein Grund für Investoren aus Europa und der ganzen Welt, stärker im US-amerikanischen Finanzsystem, das als die einzige wesentliche Quelle von sicheren und liquiden Vermögenswerten gilt, aktiv zu sein. Der letzte Bericht der EZB zur internationalen Verwendung des Euro zeigt, dass der Dollar in einigen zentralen Bereichen auf Kosten des Euro an Boden gewinnt. 'This was particularly the case for outstanding amounts of international debt securities.'<sup>7</sup> Tatsächlich haben die Versuche von Investoren aus der ganzen Welt, ihre wachsenden US-Forderungen abzusichern, zu einem erheblichen Aufschlag für Dollar denominierte Investitionen und einem entsprechenden Abschlag für Euro-Anlagen geführt. In ihrem vorherigen Bericht<sup>8</sup> hatte die EZB festgestellt, dass die Zunahme der Dollar-Finanzierung und die Auswirkungen von Schwankungen in der Dollarzone die Wirksamkeit der geldpolitischen Instrumente der EZB beeinträchtigt haben. Momentan sind diese Auswirkungen noch gering, doch es besteht eine klare Gefahr, dass die aktuellen Entwicklungen und politischen Maßnahmen die Funktionsfähigkeit der Währungsunion weiter einschränken. Das Versagen, die finanzielle Integration in der EU voranzutreiben, bedeutet für alle Mitgliedsstaaten eine wachsende Abhängigkeit vom Dollarsystem.

Daher ist der Finanzsektor der EU trotz seiner derzeitigen Stabilität durch eine Politik, die jeden Schritt in Richtung einer kohärenten und koordinierten Struktur blockiert, und einer ideologischen Feindseligkeit gegenüber der Rolle des öffentlichen Sektors gefährdet. Dass es keine aktiven politischen Maßnahmen als Reaktion auf externe, globale, geld- und finanzmarktpolitische Probleme gibt, ist ein wesentlicher Teil dieses Versagens. Die Folge könnte ein schrittweiser Verlust der unabhängigen Politikgestaltung in der Währungsunion sein.

Schließlich ist ein Finanzsystem, das den Bedürfnissen der Gesellschaft und des Planeten dient und demokratisch organisiert und stabil ist, eine weit verbreitete Forderung, so z.B. von der "Change Finance coalition".<sup>9</sup>

### **3 Die Produktionsstruktur der EU: eine kurz- und mittelfristige Umgestaltung ist notwendig**

Die "große Krise" von 2008 und den darauffolgenden Jahren hat die industrielle Spaltung der EU vertieft. Den industriellen Kernländern um Deutschland gelang es, die Hauptlast der Krise und der Anpassungen auf die deindustrialisierte Peripherie, insbesondere im Süden und Südosten Europas, zu übertragen. In der südlichen Peripherie wurden die Produktionsstrukturen zusätzlich durch die Austeritätspolitik geschwächt. Auf der anderen Seite haben sich die industriellen Kernländer um Deutschland und die zentral- und osteuropäische industrielle Peripherie, die eng in den deutschen Exportsektor eingebunden ist, recht schnell von der Krise erholt. In den Kernländern war das BIP 2018 überwiegend mindestens 10% höher als 2007 (vgl. Tabelle 1). Die offene Arbeitslosigkeit ist zurückgegangen. Nach 2010 sind die Reallöhne nur in Deutschland wieder relativ stark angestiegen, während sie in den kleineren Kernländern so gut wie stagnierten. Die

---

<sup>7</sup> "Dies war insbesondere für sich im Umlauf befindende internationale Schuldtitel der Fall." (Übersetzung durch die EuroMemo Gruppe), EZB (2018), *The International Role of the Euro: interim report*, Juni, S. 2.

<sup>8</sup> Borio, C. et al. (2016) 'Covered interest parity lost: understanding the cross-currency basis', *BIS Quarterly Review*, September, S. 45-64.

<sup>9</sup> Siehe <https://www.changefinance.org>.

Entwicklung der deutschen Löhne kann als eine korrigierende Bewegung zu den sinkenden Reallöhnen der Vorkrisenzeit gesehen werden. Die aktuellen Lohnsteigerungen haben den Druck auf die Löhne in den anderen wirtschaftlichen Kernländern etwas reduziert, aber auch nicht mehr. In der zentral- und osteuropäischen industriellen Peripherie ist das Wachstum des BIP und der Reallöhne höher gewesen. Ausnahmen waren Ungarn und Slowenien, die besonders schwer von der Krise betroffen waren und strenge Spar- und Kürzungsmaßnahmen durchführten. Der industrielle Sektor der zentral- und osteuropäischen Länder hängt stark von ausländischen Direktinvestitionen und den Produktionsketten der Kernvolkswirtschaften, insbesondere Deutschlands, ab. Diese wirtschaftlichen Beziehungen konzentrieren sich vor allem auf den Automobilsektor. In den Visegrád-Staaten ist der Automobil- und Fahrzeugsektor für ein bis zwei Drittel der Exporte nach Deutschland und der Importe von Deutschland verantwortlich.<sup>10</sup> Besonders in den kleineren Volkswirtschaften ist der Anteil des Automobilsektors in der Industrie und den Exporten extrem hoch. Eine derart enge Spezialisierung ist äußerst problematisch. Darüber hinaus ist die Zukunft der Automobilindustrie alles andere als sicher, da Autos erheblich zum Klimawandel beitragen und Verbrennungsmotoren auf Basis von fossilen Kraftstoffen immer stärker infrage gestellt werden. Mit einem Wechsel zur Elektromobilität, der eine Umstellung auf andere Rohstoffe und Energieressourcen bedeuten würde, aber die grundlegende Problematik des Automobiltransportes nicht lösen würde, würden die zentral- und osteuropäischen Länder ihre Zuliefererfunktion massiv einbüßen. Die ausländischen Direktinvestitionen und die Industrie nehmen in den einzelnen Regionen der Visegrád-Staaten extrem ungleiche Formen an und die resultierenden regionalen Ungleichgewichte sind seit der Krise tendenziell gestiegen. Die Grenzen der auf Auslandsinvestitionen basierten Wachstumsmodelle werden immer offensichtlicher und sind in den zentral- und osteuropäischen Ländern Diskussionsgegenstand geworden.

Die Kluft, die sich im Hinblick auf Gendergerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit zwischen und innerhalb der Mitgliedsstaaten entwickelt hat, ist praktisch aus der öffentlichen Debatte verschwunden und wird nur noch in Fachdiskursen thematisiert. Um sie wieder mit angemessenem Gewicht in die wirtschaftspolitische Diskussion zu integrieren, sollte es durch die EU und die Mitgliedsstaaten eine abgestimmte Analyse des gegenwärtigen Standes und möglicher Entwicklungsszenarien, um die Gendergerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit voranzutreiben, geben.

Die Position von Frankreich und Italien in der europäischen Arbeitsteilung war schon vor der Krise schwächer geworden. Die Krise und ihre Folgen haben den relativen Rückgang beschleunigt. Das italienische BIP hat noch nicht einmal sein Niveau von 2007 wieder erreicht. Insbesondere der Süden Italiens hat nach der Krise unter erheblicher sozioökonomischer Not gelitten.

In den anderen Mittelmeerstaaten hat sich die Wirtschaftsleistung gerade so wieder auf das Niveau von 2007 erholt oder ist noch immer geringer als vor der Krise. Das reale griechische BIP ist um 24,5% gefallen (vgl. Tabelle 1). In diesen Ländern ist das extern finanzierte Kreditwachstum zu Ende. Die Spar- und Kürzungsmaßnahmen haben den Binnenmarkt belastet. In den meisten Ländern, insbesondere in Griechenland, Kroatien und Zypern, sind die Reallöhne gesunken. Der Zusammenbruch der Binnennachfrage hat die industriellen Strukturen zusätzlich geschwächt. Die Leistungsbilanzdefizite sind nur aufgrund der

---

<sup>10</sup> Popławski, K. (2016), *The Role of Central Europe in the German Economy*, OSW-Report, Warschau, S. 25 f.

gesunkenen Inlandsnachfrage und Importe zurückgegangen oder sogar verschwunden. In einigen Fällen wie Spanien haben die Exporte wieder zugenommen, doch das Exportprofil hat sich verschlechtert. In den meisten dieser Länder sind Grundrenten-basierte Aktivitäten wie der Tourismus zu den wichtigsten Wachstumssektoren geworden. Dies ist eine extrem problematische Entwicklung mit zerstörerischen sozialen und ökologischen Auswirkungen.

Selbst die Europäische Kommission räumt mittlerweile ein, dass die europäische Industrie nach der langen und schwerwiegenden Rezession wiederbelebt werden muss.<sup>11</sup> Die zentrale Rolle der Industrie für das Wirtschaftswachstum und die Wertschöpfung und ihre Bedeutung für die Aufrechterhaltung des Produktivitätswachstums, der Beschäftigung und der Innovation wurde von vielen Wissenschaftlern herausgearbeitet. Diese Rolle muss im Rahmen einer verstärkten Integration des Industrie- und Dienstleistungssektors als ein Weg, der lang anhaltende Produktivitätssteigerungen ermöglicht, berücksichtigt werden. Die Integration der wissensintensiven Unternehmensdienstleistungen (Knowledge Intensive Business Services, KIBS) in den Industriesektor gibt Einblicke, wie sich Konvergenz/ Divergenz in der Wirtschafts- und Währungsunion tatsächlich vollzieht. Diese Einblicke könnten zur Gestaltung von spezifischen industriepolitischen Maßnahmen genutzt werden.<sup>12</sup>

Im Hinblick auf die industrielle Anpassungsfähigkeit und die Integration der KIBS in den Industriesektor geht der anhaltende Transformationsprozess mit wachsenden Ungleichgewichten in den Produktionsstrukturen zwischen den Ländern der Eurozone einher. Probleme, die durch asymmetrische Schocks, wie sie erst kürzlich in der Eurozone erlebt worden sind, hervorgerufen werden, können durch solche Ungleichgewichte verstärkt werden. Der Spezialisierungsindex von Krugman ist für die Länder der Eurozone in der Zeit von 2000 und 2014 angestiegen, was bedeutet, dass die Wirtschaft der Eurozone ein Produktionsmodell einschlägt, das für asymmetrische Schocks anfälliger ist. Solche Krisen sind im Rahmen einer unvollständigen Währungsunion wie der Eurozone kaum in den Griff zu bekommen. Dem in der Eurozone wirtschaftlich stärksten Land, Deutschland, ist es gelungen, stark industriebasierte Wirtschaftsstrukturen mit einem hohen Grad an KIBS-Integration aufzubauen. Die anderen größeren Volkswirtschaften (Frankreich, Italien und Spanien) leiden dagegen unter Deindustrialisierung (alle drei Länder haben in unterschiedlichem Ausmaß Teile ihres Industriesektors verloren), wobei der Grad der KIBS-Integration unterschiedlich hoch ist (höher in Frankreich und Spanien als in Italien).<sup>13</sup> Auch wenn die Wechselbeziehungen zwischen dem Industriesektor und den KIBS für eine anhaltende Wiederbelebung der Industrie wichtig sind, zeigt dieses Szenario, dass es einen Trend hin zu mehr Spezialisierung und Divergenz in den Produktionsstrukturen gibt.

Diese ungleiche Entwicklung der Produktionsstrukturen führt sowohl in den Produktions- als auch in den Vertriebsphasen zu einer hohen Transportintensität, wodurch der Druck auf die Umwelt erhöht und der Klimawandel beschleunigt werden. Dies widerspricht der Verpflichtung der EU-Staaten zum Pariser Klimaabkommen.

---

<sup>11</sup> EU Kommission. (2014), *Für ein Wiedererstarben der europäischen Industrie*, Mitteilung der Kommission.

<sup>12</sup> EU Kommission (2013), *Towards knowledge driven re-industrialisation*, European competitiveness report.

<sup>13</sup> Antonioli D., C. Di Bernardino und G. Onesti (2018), 'Specialization in the Euro Area: A Vertically Integrated Sector Perspective and the Role of Knowledge Intensive Business Services', Beitrag zum 24. Workshop zu einer alternativen Wirtschaftspolitik in Europa der EuroMemo Gruppe, Helsinki, [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/antonioli\\_di\\_berardino\\_onesti\\_specialization\\_in\\_the\\_euro\\_area.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/antonioli_di_berardino_onesti_specialization_in_the_euro_area.pdf).

Um gleicher entwickelte sozial und wirtschaftliche Strukturen und gleichzeitig mehr ökologische Nachhaltigkeit zu erreichen, müssen die Divergenzen in den Produktionsstrukturen verringert und ökologisch nachhaltige Formen der Re-Industrialisierung in der Peripherie gestärkt werden. Darüber hinaus muss die Transport-, soziale und kulturelle Infrastruktur in den ländlichen Gegenden, insbesondere in der Peripherie, wieder aufgebaut werden.

Eine Möglichkeit, die ungleichen industriellen Strukturen anzugehen, setzt bei den ausländischen Direktinvestitionen an. (Industrielle) Auslandsinvestitionen tragen sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene erheblich zu räumlich ungleichen Entwicklungsstrukturen bei. Ein "Auslandsinvestitionen-Ausgleichsverfahren" könnte eingeführt werden. Dieses würde sich auf die räumliche Polarisierung der Auslandsinvestitionen und die damit einhergehenden negativen Tendenzen, wie den "Wettlauf nach unten" hinsichtlich der Löhne und Arbeitsbedingungen, beziehen. Das Ausgleichsverfahren sollte durch konkrete Maßnahmen untermauert werden. Um Investitionen räumlich wieder auszugleichen, sollte eine Abgabe, die bis zu 10% der ausländischen Direktinvestition entspricht (die Höhe der Abgabe sollte von der Größe der Investition abhängen), in einen "Ausgleichsfonds" gezahlt werden. Daraus könnten Investitionen in peripheren Regionen, in welche kaum direkte Auslandsinvestitionen fließen, finanziert werden. Um eine lokale Kontrolle aufrechtzuerhalten, sollten es Regulierungen erlauben, dass zumindest in strategischen Sektoren Höchstgrenzen für den Anteil ausländischer Investitionen an Unternehmen festgesetzt werden. Ausländische Direktinvestitionen sollten außerdem mit Klauseln für "soziale Bedingungen" verbunden werden. Somit müsste der "freie Kapital- und Zahlungsverkehr" des europäischen Binnenmarktes hinterfragt werden.

Spezifische industriepolitische Maßnahmen sind auf EU-, nationaler und subnationaler Ebene notwendig. Diese müssen im Bezug auf die Umwelt selektiv sein: umweltschädliche wirtschaftliche Sparten dürfen nicht gefördert werden. Ein "Umstellungsfonds" für ökologisch sehr bedenkliche Sektoren (z.B. Automobilindustrie) sollte in Betracht gezogen werden und Maßnahmen daraus sollten sich vor allem auf Regionen, die sich stark auf solche Sektoren spezialisiert haben, konzentrieren. Proaktive ökologische Umstellungsmaßnahmen in der Produktion, dem Energie- und Transportsektor sind notwendig und technisch machbar.

Politische Maßnahmen, die sich auf die Produktion richten, müssen die äußerst heterogenen Bedingungen in den Kern- und Peripherieländern berücksichtigen. Sie dürfen sich nicht nur einseitig auf den Export beziehen. Im Gegenteil sollten auch inländisch fokussierte Industrien aufgebaut und regional begrenztere Produktions- und Konsumzyklen gestärkt werden. Dies wäre sowohl für die sozioökonomische Entwicklung in den peripheren Regionen als auch die ökologische Nachhaltigkeit vorteilhaft. Peripheren Regionen sollten auch protektive Maßnahmen (z.B. in Ausschreibungen) ermöglicht werden, damit Produktionskapazitäten (wieder) aufgebaut werden können. Im Bezug auf die Infrastrukturpolitik muss der bisherige Fokus der Europäischen Investitionsbank und der Kommission auf die Transeuropäischen Netze aufgegeben werden.

Die Industriepolitik sollte sich nicht nur auf große Unternehmen richten. Die Unterstützung von kleineren und mittleren Industrieunternehmen (KMU) in der Integration der KIBS, die sonst aufgrund begrenzter Fähigkeiten, Kompetenzen und Finanzmittel nicht möglich wäre, kann sinnvoll und wirksam sein. In der Tat spielen KMU in einigen Ländern (z.B. Italien) eine wesentliche Rolle in den Produktionssystemen. Im Hinblick auf die technologische

Dimension sollte die Integration der KIBS in die industriellen Strukturen sowohl in der High-Tech-Produktion als auch im Niedrigtechnologiesektor gefördert werden. Gerade im Letzteren werden solche Beziehungen seltener von allein entwickelt, obwohl sie große Vorteile bringen können. Schließlich sind gezielte industriepolitische Maßnahmen für bestimmte Länder und Regionen notwendig, um industrielles Wachstum in solchen Sektoren zu stärken, die KIBS besser integrieren (z.B. scheinen die bereits eingeführten "Strategien zur intelligenten Spezialisierung" in die richtige Richtung zu gehen). Bei der Durchführung solcher Maßnahmen müssen eine Polarisierung in Richtung der wirtschaftlich Stärksten (z.B. Deutschland) möglichst vermieden, der Aufholprozess der zurückhängenden Länder im Bezug auf die industrielle Entwicklung und die KIBS-Integration unterstützt und die Wechselbeziehungen zwischen den Wirtschaftssektoren sowie die vertikalen Integrationsprozesse in den Produktionsstrukturen der Länder der Wirtschafts- und Währungsunion berücksichtigt werden.

Öffentliche Investitionsbanken mit langfristigen Finanzierungsmöglichkeiten könnten die industrie- und strukturpolitischen Maßnahmen unterstützen. Zu den Finanzierungskriterien sollten ökologische Aspekte zählen.

## **4 Sozialpolitik in der EU und das skandinavische Modell**

### **Aktuelle Entwicklungen**

Zehn Jahre, nachdem die Finanz- und Wirtschaftskrise Europa traf, wird es immer deutlicher, dass die weit verbreiteten Spar- und Kürzungsmaßnahmen als Antwort auf die Krise Ungleichheit und soziale Ausgrenzung in Europa tief verankert haben.<sup>14</sup> 2016 haben 118 Millionen Menschen in der EU – 23,5% der Bevölkerung – in Haushalten gelebt, die von Armut und sozialer Ausgrenzung gefährdet sind. Im Vergleich zu 2015 ist der Anteil der EU-28 Bevölkerung, der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht ist, leicht um 0,3 Prozentpunkte gesunken. Auch wenn Eurostat lobt, dass er damit auf den niedrigsten Stand seit 2010 gefallen ist, beträgt der Rückgang im Vergleich zu 2010 auch nur 0,3 Prozentpunkte (2010 war der Anteil genauso hoch wie 2015), während der Anteil in den Jahren dazwischen auf bis zu 24,8% 2012 angestiegen war. Ein Rückgang im Anteil der Europäer, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, ist, wie gering er auch sein mag, in jedem Fall zu begrüßen. Doch vor dem Hintergrund, dass unter anderem die Armutsbekämpfung eines der zentralen Ziele der EU2020-Strategie ist, scheint die rühmende Aussage von Eurostat eine eher tragische Ironie zum Ausdruck zu bringen, die charakteristisch für den Gesamtzustand der Sozialpolitik in der EU ist.

Vor dem Hintergrund des 10-jährigen Krisenmanagements der EU wird es offensichtlich, dass die hohe Armut und soziale Ausgrenzung mit einer auf Haushaltsdisziplin fokussierten Politik und damit verbundenen geldpolitischen Maßnahmen und fiskaler Austerität einhergehen. Insbesondere entsprechen zunehmende Unterschiede in der Höhe der Ungleichheit (sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten) den wachsenden makroökonomischen Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedsstaaten. Dies bekräftigt die fortwährende Kritik der EuroMemo Gruppe, dass die EU-Politik ohne wirksame Umverteilungsmechanismen nicht zur Bekämpfung der zunehmenden Ungleichheit in

---

<sup>14</sup> Eurostat (2016) *People at risk of poverty or social exclusion* [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion) (letzter Zugriff: 20. Dezember 2018).



Europa beiträgt. Anzumerken ist hier auch, dass ein Rückgang im Anteil der Europäer, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, aus sinkenden Vergleichsstandards resultieren kann. Dieses Kapitel greift diese Diskussion über die mit der europäischen Sozialpolitik verbundenen Entwicklungen auf. Da die Arbeiten, die zum aktuellen EuroMemorandum beigetragen haben, zur Konferenz der EuroMemo Gruppe 2018 in Helsinki präsentiert wurden, liegt ein besonderer Schwerpunkt auf dem skandinavischen Wohlfahrtsmodell. Im Folgenden werden einige zentrale Themen und Entwicklungen besprochen. Nachdem die zentralen Kritikpunkte erläutert wurden, wird auf Alternativen hingewiesen. Wie von Zeilinger und Reiner aufgezeigt, hat das Europäische Semester zu einem erheblichen Rückgang der jährlichen Wachstumsrate der Sozialausgaben geführt.<sup>15</sup> Das bedeutet letztendlich, dass, wie es auch beabsichtigt war, die Sozialpolitik dem vorrangigen Ziel der ausgeglichenen öffentlichen Haushalte untergeordnet wurde.

Dies ist vor dem Hintergrund weitreichenderer, allgemeiner Entwicklungen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in ganz Europa, wie dem deutlichen Wechsel hin zur angebotsseitigen Arbeitsmarktpolitik, geschehen. Gleichzeitig werden solidarische und universelle Wohlfahrtsvorstellungen zunehmend durch intensivierete Bedürftigkeitsprüfungen als Voraussetzung für den Bezug von Sozialleistungen untergraben. Dies gilt nicht zuletzt in Bezug auf Migrations- und Flüchtlingsgemeinschaften. Am Ende zählt Wettbewerbsfähigkeit statt das soziale Wohlergehen. Was bedeutet das für die Diskussion um ein "Europäisches Sozialmodell" und welche Wege gibt es für einen möglichen Wandel?

### **EU-Wettbewerbsfähigkeit und das soziale Modell**

Das "Europäische Sozialmodell" und seine vage progressiven Aussichten hatten einst die Politik des dritten Weges legitimiert.<sup>16</sup> Doch nachdem eine Austeritätspolitik, die als Antwort auf die Krise verhandelt, gesteuert und implementiert wurde, über Jahre hinweg auch noch verfassungsmäßig verankert wurde, hat das Europäische Sozialmodell jegliche Form verloren. Es scheint, dass das, was lange als "substitute collective horizon of the future"<sup>17</sup> galt, mittlerweile nur noch ein bloße Hülle für Austerität und neoliberale angebotsorientierte Politik ist. Die Wiederbelebung eines "sozialen Europas" durch die "Europäische Säule sozialer Rechte" (ESSR), einem innovativen, aber im Wesentlichen unverbindlichen Rahmenwerk zur Geltendmachung sozialer Rechte, muss in Verbindung mit Maßnahmen zur internen Abwertung als Eckpfeiler der EU-Industriepolitik gesehen werden<sup>18</sup>: jegliche Möglichkeit, wirtschaftliche und soziale Ziele auch nur im Entferntesten in Einklang zu bringen, wird durch die Wettbewerbsfähigkeit als wichtigster politischer Grundsatz untergraben.

Die ESSR scheint einen Schwerpunkt darauf zu legen, den Diskurs um ein Europäisches Sozialmodell zu retten und es in die Industriepolitik zu integrieren. Doch die Position der

---

<sup>15</sup> Zeilinger, B. und C. Reiner (2018) 'Trajectories of reforming European welfare state policies under the post-2008 socio-economic governance regime.' Beitrag zum 24. Workshop zu einer alternativen Wirtschaftspolitik in Europa der EuroMemo Gruppe, Helsinki.

<sup>16</sup> Bailey, D. (2016) 'The End of the European Left? Social Democracy, Hope, Disillusion, and Europe.' *Near Futures Online* 1 (März 2016).

<sup>17</sup> "eine alternative gemeinschaftliche Zukunftsperspektive" (Übersetzung durch die EuroMemo Gruppe), Miró Artigas, J. (2017) 'European integration, social democratic Europeanism and the competitiveness discourse: a neo-Poulantzian approach to discursive policy analysis.' *Palgrave Communications* 3/2017, S. 6.

<sup>18</sup> Wigger, A. und L. Horn (2019) 'The bed you made. Social democracy and industrial policy in the EU' In: Hay, Colin und Dan Bailey (Hrsg.) (2019) *Diverging Capitalisms: Britain, the City of London and Europe*, Routledge.

Kommission darüber, wo die Priorität liegt, ist recht klar. Während es heißt, dass "wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt miteinander zusammen[hängen]", gelten soziale Rechte letztendlich nur als Mittel zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit: "die Errichtung einer europäischen Säule sozialer Rechte sollte in weitergehende Anstrengungen zum Aufbau eines inklusiven und nachhaltigen Wachstumsmodells eingebunden sein, bei dem Europas Wettbewerbsfähigkeit, seine Eignung für Investitionen sowie die Entstehung von Arbeitsplätzen und der soziale Zusammenhalt gestärkt werden."<sup>19</sup> Zum wesentlichen Ziel der ESSR für die Eurozone heißt es weiter: "Ein stärkerer Schwerpunkt auf Beschäftigungs- und Sozialfragen ist besonders wichtig, um für mehr Stabilität zu sorgen und die Wirtschafts- und Währungsunion zu vertiefen." Vielleicht nicht ganz ohne Absicht hat die Kommission hier den Teil der Geschichte, in dem das Krisenmanagement und die Austeritätsmaßnahmen der EU ihren Beitrag, wenn nicht sogar den Auslöser, zu der nun von der ESSR anvisierten sozialen Krise geleistet haben, außen vor gelassen. Die bereits in den mehrjährigen Finanzrahmen des Europäischen Semesters eingebetteten institutionellen Strukturen der Wirtschafts- und Währungsunion wurden um immer weitere Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen ergänzt. Ziel ist es, die Wirksamkeit der haushaltspolitischen und makroökonomischen Überwachung zu erhöhen, um so Haushaltsdisziplin und koordinierte Maßnahmen in Bezug auf die zentralen politischen Prioritäten auf EU-Ebene sicherzustellen.<sup>20</sup> Das Format und der Umfang dieser Mechanismen, die durch das "Six-pack" (2011) und das "Two-pack" (2013) sowie den Euro-Plus-Pakt (2011) und den Fiskalpakt (2012) implementiert wurden, zeigen mehrere ordoliberalen Elemente, z.B. strenge zahlenmäßige Schwellenwerte, Regeln für die nationale Fiskal- und makroökonomische Politik sowie eine umfassende Liberalisierungsstrategie für alle marktbezogenen politischen Maßnahmen.<sup>21</sup>

Mit der Verstärkung der makroökonomischen Überwachung haben der Rat und die Kommission erweiterte Entscheidungsbefugnisse im Umgang mit makroökonomischen Ungleichgewichten erhalten. Die länderspezifischen Empfehlungen der Kommission, mit denen sich der Ecofin-Rat anschließend befasst, betonen regelmäßig, dass strukturelle Reformen in den Wohlfahrtssystemen notwendig sind. Makroökonomische Ungleichgewichte und wachsende Defizite haben die nationalen Budgets für die soziale Absicherung immer stärker unter Druck gesetzt. In der EU-28 insgesamt machten 2016 die sozialen Ausgaben zwei Drittel der gesamten staatlichen Ausgaben aus.<sup>22</sup>

Der Bereich der Regelungen für staatliche Beihilfen ist ein weiteres einschlägiges Beispiel dafür, wie der Liberalisierungsdruck der EU sozialpolitische Ziele auf nationaler und lokaler Ebene beeinträchtigt. So dienen die Regelungen für staatliche Beihilfen zunehmend als Mittel zur Privatisierung und zur Beschränkung der öffentlichen Dienstleistungen. Wenn

---

<sup>19</sup> Europäische Kommission (2017) *Europäische Säule sozialer Rechte*, Brüssel.

<sup>20</sup> Zeilinger, B. und C. Reiner (2019) 'Trajectories of reforming European welfare state policies under the post-2008 socio-economic governance regime'. In: Wöhl, S., Springler, E., Pachel, M. und B. Zeilinger (Hrsg.) (2019) *The State of the European Union. Post-crisis Policy Responses?* Springer: Berlin.

<sup>21</sup> Zeilinger, B. und C. Reiner (2018) 'Trajectories of reforming European welfare state policies under the post-2008 socio-economic governance regime.' Beitrag zum 24. Workshop zu einer alternativen Wirtschaftspolitik in Europa der EuroMemo Gruppe, Helsinki.

<sup>22</sup> Eurostat (2016) *Government expenditure by function – COFOG*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_expenditure\\_by\\_function\\_%E2%80%93\\_COFOG](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG) (letzter Zugriff: 20. Dezember 2018); die sozialen Ausgaben ergeben sich aus der Summe der Ausgaben für sozialen Schutz, Gesundheit, Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen und für Bildung.

staatliche Ausgaben immer stärker als Beihilfen und somit per se als bedenklich eingestuft werden, können öffentliche Dienstleistungen im Wesentlichen nur noch durch Ausnahmen aufrechterhalten werden. Diese verlangen viel Fachexpertise und gehen mit hohen Dokumentationspflichten einher, wodurch insbesondere kleinere lokale Projekte gefährdet sind. Somit werden regionale Ungleichheiten möglicherweise noch verstärkt.<sup>23</sup>

## Veränderungen in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten

Einer der wesentlichen Aspekte der Diskussionen zur Sozialpolitik und zum skandinavischen Wohlfahrtsmodell auf der Konferenz der EuroMemo Gruppe war die Transformation des Staates: nicht nur in Bezug auf den Fokus, das Format und die Reichweite der Sozialpolitik, sondern auch, wie bekanntermaßen von Polanyi argumentiert, hinsichtlich seiner grundsätzlichen Rolle in der Festlegung der Bedingungen, die notwendig sind, damit die Märkte überhaupt erst funktionieren können. Was wir erleben, ist nicht unbedingt "weniger Staat", sondern vielmehr eine *Neuausrichtung* der staatlichen Beteiligung in bestimmten Politikbereichen. Die Entwicklungen in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten zeigen dies sehr klar. Den skandinavischen Ländern werden die fortschrittlichsten Wohlfahrtsysteme weltweit zugeschrieben. Das steuerfinanzierte skandinavische Wohlfahrtsmodell zeichnete sich ursprünglich durch eine recht weitreichende Universalität aus und wurde durch eine Verpflichtung zur Dekommodifizierung untermauert.<sup>24</sup> Allerdings sind bereits seit den 1970er Jahren Einschnitte im Modell des Wohlfahrtsstaates erkennbar.

Die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten wurden seit den 1990er Jahren in Richtung einer verstärkten Bedürftigkeitsprüfung für den Bezug von Sozialleistungen und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere unter dem Stichwort "Flexicurity",<sup>25</sup> umgestaltet. Dies ist sowohl hinsichtlich der sozialen Kosten und der ideologischen Präferenz zur Austerität als auch in Bezug auf die begrenzten Ergebnisse in der strukturellen Veränderung von Arbeitslosigkeit und Armut kritisiert worden.<sup>26</sup> Die Entwicklungen in Schweden sind vor dem Hintergrund einer zunehmenden Neoliberalisierung bezeichnend für allgemeinere Trends in dieser Hinsicht.<sup>27</sup> Die teilweise Dekommodifizierung, die in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg erzielt wurde, wurde rückgängig gemacht; neue Bereiche wie Gesundheit, Bildung und die soziale Sicherung sind durch (Re)kommodifizierung und Finanzialisierung gekennzeichnet. Belfrage und Kallifatides zeigen die fehlende inhärente Tragfähigkeit des Modells der Finanzialisierung, das auf einer zunehmenden Verschuldung der Haushalte beruht, auf.<sup>28</sup> Sie beziehen sich auf Schweden als eine wichtige Fallstudie für

---

<sup>23</sup> Reegård, S. (2018) 'State Aid Rules- Restricting room for social policy and public service?' Beitrag zum 24. Workshop zu einer alternativen Wirtschaftspolitik in Europa der EuroMemo Gruppe, Helsinki, [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/reegard\\_a\\_nordic\\_perspective\\_state\\_aid\\_rules.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/reegard_a_nordic_perspective_state_aid_rules.pdf)

<sup>24</sup> Esping Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press; Kildal, N. und S. Kuhnle (2005) *Normative Foundations of the Universal Welfare State*. London: Routledge.

<sup>25</sup> Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. und O. Kangas (2012) *Changing social equality: The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: Policy.

<sup>26</sup> Kananen, J. (2014) *The Nordic Welfare State in Three Eras: From Emancipation to Discipline*. Aldershot: Ashgate.

<sup>27</sup> Hollander, E. (2017) 'The contemporary relevance of Karl Polanyi – a Swedish case.' In: Hanappi, H., Katsikides, S. und M. Scholz-Wäckerle (Hrsg.) *Theory and Method of Evolutionary Political Economy: A Cyprus Symposium*. Abingdon: Routledge, S. 54-72, frei zugänglich unter <http://hig.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1071837&dsid=8183> (letzter Zugriff: 20. Dezember 2018).

<sup>28</sup> Belfrage, C. und M. Kallifatides (2018) 'Financialisation and the New Swedish Model' *Cambridge Journal of Economics*, 42(4), S. 875–900.

die Tragfähigkeit von finanzdominierten Wachstumsmodellen in Europa und sehen die Gefahr, dass wesentliche skandinavische Prinzipien wie Geschlechtergerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit und betriebliche Mitbestimmung verloren gehen.

### **Überlegungen zu Alternativen**

Die EuroMemo Gruppe betont, dass die Europäische Union auf Basis von politischen Rahmenbedingungen, die ein Europa der Inklusion, ökologischen Nachhaltigkeit und Solidarität fördern, funktionieren sollte. Inwieweit dies angesichts der Beschränkungen, die mit zunehmend autoritär neoliberalen Aussichten für die EU verbunden sind, möglich ist, ist natürlich eine eigene Frage. Doch wir fordern die EU-Akteure und die eingebundenen sozialen Partner und Organisationen auf, die katastrophalen Folgen mehrjähriger Austeritätspolitik ernst zu nehmen. Es ist mittlerweile klarer als je zuvor, dass sozialpolitische Maßnahmen nicht nur flankierend sein können, um die schlimmsten Konsequenzen des unerbittlichen Drucks zur Wettbewerbsfähigkeit in ganz Europa abzumildern. Wie im vorherigen EuroMemorandum erläutert, ist eine strategische Dekommodifizierung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik basierend auf Nicht-Marktprinzipien eines der übergeordneten Ziele für die Konzeption einer alternativen Politik. Das bedeutet, dass die Sozialpolitik in Richtung Gegenseitigkeit und Vertrauen neu ausgerichtet werden muss und lokale und kommunale Initiativen bewahrt werden müssen. Um dies zu erreichen, ist ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen geld- und fiskalpolitischen Mechanismen notwendig. Der freie Verkehr von Kapital, Waren und Dienstleistungen kann keinen Vorrang über Tarifverhandlungen und Arbeitnehmerrechte haben. Die EU-Beihilferegulungen dürfen nicht als generelles Mittel zur Privatisierung genutzt werden und ihre Anwendung sollte auf umfangreiche länderübergreifende Aktivitäten begrenzt sein. Es ist entscheidend, dass im Hinblick auf die Wohlfahrtssysteme auch die Wertung von Nicht-Marktstätigkeiten wie der Pflege überdacht wird. Es gibt wichtige Geschlechter- und Klassenaspekte, die dabei berücksichtigt werden müssen. Darüber hinaus muss, wenn auch als langfristiges Ziel und nicht als unmittelbare politische Maßnahme, die Vermögensumverteilung in den Fokus von politischen Maßnahmen, die die Ungleichheiten in Europa angehen, rücken. Auch um Europa für die dringend notwendige Energiewende vorzubereiten, müssen Gegenseitigkeit und Vertrauen wieder aufgebaut werden.

Insbesondere im Zusammenhang mit der Umgestaltung der Wohlfahrtssysteme, die mit weitreichenderen Veränderungen in der Organisation der Arbeit und dem technologischen Wandel einhergeht, hat das universelle Grundeinkommen als mögliches Umverteilungsinstrument der Sozialpolitik wieder an Aufmerksamkeit in Europa und darüber hinaus gewonnen.<sup>29</sup> Das aktuelle finnische Pilotprojekt zum Grundeinkommen, bei dem eine ausgewählte Gruppe von arbeitslosen Sozialleistungsempfängern über zwei Jahre hinweg ein garantiertes monatliches Einkommen von €560 erhalten hat, ist auf besonderes Interesse gestoßen.<sup>30</sup> Es ist auch ein interessantes Beispiel für die Politik und Diskussionen rund um das Grundeinkommen, wobei eine zunehmend politisierte Debatte erkennbar ist. Die EuroMemo Gruppe ist sich darüber bewusst, dass das bedingungslose Grundeinkommen ein relevanter Vorschlag für eine alternative Politik ist, sieht aber auch die Notwendigkeit einer

---

<sup>29</sup> Haagh, L. (2018) *The Case for Basic Income*. Cambridge: Polity; Standing, G. (2017) *Basic income: and how we can make it happen*. London: Pelican/Penguin.

<sup>30</sup> Für einen Überblick siehe z.B. De Wispelaere, J., Antti Halmetoja und Ville-Veikko Pulkka (2018) 'The Rise (and Fall) of the Basic Income Experiment in Finland' *CESifo Forum* 03/2018 (Herbst).

differenzierten Diskussion über die Versprechen und Fallstricke konkreter Pläne. Dies ist umso wichtiger, als solche Pläne sowohl von der Linken als auch der Rechten stammen. Die zentrale Bedeutung der Frage wird offensichtlich, besonders zu einer Zeit des ökologischen Wandels, wenn Themen wie Dekommodifizierung und das Aufkommen neuer Kooperationsformen immer relevanter werden. Im Hinblick auf die Bezahlbarkeit solcher Systeme sollten nicht nur finanzielle Mittel, sondern auch die kostenfreie Bereitstellung von Grundversorgungsleistungen und die Förderung von lokalen Komplementärwährungen Berücksichtigung finden. Die Debatte um das bedingungslose Grundeinkommen darf andere Vorschläge wie universell bereitgestellte Grundversorgungsleistungen nicht verdrängen.<sup>31</sup>

Auf allgemeinerer Ebene ist es unerlässlich zu fragen, welche sozialen Kräfte weiterbestehen oder mobilisiert werden sollten, um gemeinsam gegen Austerität und soziale Erosion in der EU zu kämpfen. Wie die Diskussion in der Einleitung klar gezeigt hat, ist eine politische Ökonomie für alle in der EU eine komplexe Frage. Oft suchen progressive Kräfte in dem Verweis auf die üblichen Verdächtigen eine einfache Antwort. Doch ist vielmehr ein realistisches Verständnis der konkreten Beziehungen verschiedener Kräfte und der Machtverhältnisse auf EU-, nationaler und lokaler Ebene notwendig. Dies gilt besonders im Bezug auf die anstehenden Europaparlamentswahlen. Selbst wenn sich eine progressive Mehrheit bilden lassen sollte, gibt es keine Garantie dafür, dass ein programmatischer Schwerpunkt auf sozialpolitischen Maßnahmen tatsächlich einen solch radikalen Wandel bewirken wird, wie er notwendig ist, damit in Europa der Kampf gegen soziale Ausgrenzung und Armut nicht mehr ein Mittel zum Zweck, sondern ein grundlegendes Ziel ist.

## **5 Autoritärer Populismus und die Herausforderung, in der EU wieder eine politische Ökonomie für alle zu schaffen**

Eine der besorgniserregendsten Entwicklungen seit dem Ausbruch der weltweiten Finanzkrise 2007 ist das Wiedererstarken des Nationalismus und autoritären Populismus in der EU. Der rechte Nationalismus hat die öffentliche Debatte und den Grundtenor in der Politik insbesondere im Hinblick auf die Migrationsfrage immer stärker beeinflusst, wenn nicht sogar dominiert. Nationalistische Parteien konnten ihren Stimmanteil in der EU-Wählerschaft seit den frühen 2000er Jahren bis auf etwa 20% erhöhen. Sie sind in neun EU-Ländern Regierungsmitglieder (z.B. Österreich, Italien) und regieren in anderen Ländern sogar allein (z.B. Ungarn, Polen).<sup>32</sup> Ihr Regierungsstil ist offensichtlich populistisch, wenn nicht sogar autoritär. Dazu zählen ein ausgeprägter (männlicher) Führungskult, Verachtung der Institutionen der repräsentativen Demokratie, insbesondere der Parlamente, Gerichte und liberalen Medien, sowie militante Kampagnen gegen Feminismus, Muslime und andere Gruppen. Im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Ideologie reichen ihre Positionen vom klarem Neoliberalismus bis hin zu einem konservativeren Nationalismus.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Social Prosperity Network (2017) *A proposal for Universal Basic Services*, frei zugänglich unter [https://www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/sites/bartlett/files/universal\\_basic\\_services\\_-\\_the\\_institute\\_for\\_global\\_prosperity.pdf](https://www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/sites/bartlett/files/universal_basic_services_-_the_institute_for_global_prosperity.pdf) (letzter Zugriff: 20. Dezember 2018).

<sup>32</sup> Siehe Timbro Authoritarian Populism Index 2017, <https://timbro.se/allmant/timbro-authoritarian-populism-index2017/>

<sup>33</sup> Siehe Becker, J. (2018), 'Neo-Nationalismus in der EU: sozio-ökonomische Programmatik und Praxis', *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 179, Arbeiterkammer Wien, <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/ppnresolver?id=AC15181468>

## **Erklären kulturelle oder wirtschaftliche Faktoren das Wiedererstarken des nationalistischen autoritären Populismus?**

Es überrascht nicht, dass es in der Diskussion unterschiedliche Ansichten über die Ursachen des Erstarkens des nationalistischen autoritären Populismus gibt. Während insbesondere die liberale Presse die eigentliche Ursache in Emotionen und subjektiven Ängsten, die nicht in Tatsachen begründet sind, sieht,<sup>34</sup> betont eine starke Strömung der Mainstream-Politikwissenschaft die Rolle kultureller Faktoren. Bekannte Wissenschaftler wie Ronald Inglehart und Pippa Norris gehen sogar so weit, als dass sie behaupten, dass die Unterstützung des Populismus keine existenzielle Bedrohung für die Demokratie, sondern wahrscheinlich nur ein vorübergehendes kulturelles Phänomen ist, das sich in den konservativen Werten und dem niedrigen Bildungsniveau einer älteren, meist männlichen und ländlichen Bevölkerung begründet.<sup>35</sup> Im Fall von Europa legen die vorliegenden Daten in der Tat nahe, dass die Unterstützung des Populismus in der älteren Generation, bei Männern, bei Menschen mit geringerem Bildungsniveau sowie bei religiösen und ethnischen Mehrheiten generell stärker ist. Auf dieser Grundlage gehen sie davon aus, dass der Populismus die Funktion liberaler Demokratien nicht langfristig beeinflussen wird.

Obwohl unterschiedliche kulturelle Vorstellungen in verschiedenen sozialen Gruppen offensichtlich sind, bezweifeln wir, dass das Problem des nationalistischen autoritären Populismus allein durch die Zeit gelöst werden wird. Alternative empirische Studien haben eine starke Korrelation zwischen der krisenbedingten wirtschaftlichen Unsicherheit und der Unterstützung von nicht-Mainstream und insbesondere "populistischen" Parteien in den Wahlen in Europa festgestellt.<sup>36</sup> Daher ist eine tiefgreifendere Analyse der stattfindenden sozialen Dynamiken notwendig. Interessanterweise weisen Inglehart und Norris in ihrer Studie selbst darauf hin, dass populistische Parteien in Europa nicht in der Arbeiterklasse, sondern im, was sie als Kleinbürgertum ("petty bourgeoisie") bezeichnen, also bei Kleinunternehmern und Landwirten, die höchsten Stimmanteile erzielen. Es gibt auch einige Hinweise dafür, dass Frauen vor allem aus Angst vor Einwanderung immer stärker in autoritären populistischen Parteien beteiligt sind (siehe Box). Diese Ergebnisse unterstreichen, wie wichtig es ist, das Verhalten verschiedener sozialer Gruppen und die Frage, wie sie von neoliberalen wirtschaftspolitischen Maßnahmen beeinflusst wurden, zu untersuchen.

---

<sup>34</sup> De Vries, C. und I. Hoffmann, (2016), 'Fear not values. Public opinion and the populist vote in Europe', *eupinions* 2016/3, Bertelsmann Stiftung. Frei zugänglich unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/EZ\\_eupinions\\_Fear\\_Study\\_2016\\_ENG.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_eupinions_Fear_Study_2016_ENG.pdf)

<sup>35</sup> Inglehart, R.F. und P. Norris (2016), 'Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash', *Faculty Research Working Paper Series*, RWP16-026, Harvard University, Cambridge.

<sup>36</sup> Algan, Y., S. Guriev, E. Papaloannou und E. Passari (2017), 'The European trust crisis and the rise of populism', *Brookings papers on economic activity*, BPEA Conference Drafts, 07.-08. September. Frei zugänglich unter: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/4\\_alganetal.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/4_alganetal.pdf)

## Frauen und der autoritäre Populismus in Europa

Vielfache Studien zeigen, dass Männer mit einer größeren Wahrscheinlichkeit populistische rechtsextreme Parteien wählen als Frauen.<sup>37</sup> Die Programme dieser Parteien richten sich in der Regel enorm gegen die Gleichstellung der Geschlechter. Es wird eine Politik befürwortet, die darauf abzielt, z.B. durch sozialpolitische Maßnahmen "traditionelle" Geschlechterrollen wiederherzustellen. Viele dieser Parteien sind gegen die LGTB-Rechte und versuchen, das Abtreibungsrecht zu verschärfen. In Polen war der wahrscheinlich größte Protest gegen die PiS-Regierung der vor allem durch feministische und Frauenbewegungen organisierte Protest gegen geplante weitere Verschärfungen in der Abtreibungsgesetzgebung. Allerdings deuten aktuelle Daten darauf hin, dass sich die Unterschiede zwischen den Geschlechtern im Wahlverhalten in Europa reduzieren.

Die Ergebnisse der letzten Parlamentswahlen in Italien (März 2018) zeigen, dass die Unterstützung der populistischen rechtsextremen Lega bei Frauen minimal höher war als bei Männern (17,6% Stimmanteil bei Frauen im Vergleich zu 17,1% bei Männern). Auch die andere Partei der aktuellen populistischen Regierungskoalition Italiens, die Fünf-Sterne-Bewegung, erzielte bei den Frauen (32,9%) einen leicht höheren Stimmanteil als bei den Männern (32,8%).<sup>38</sup>

Laut Eurobarometer-Daten von 2017 neigen Frauen generell stärker zu einer Kombination aus einwanderungsfeindlichen Einstellungen (Migration ruft negative Gefühle hervor, Ablehnung von stärkerer Unterstützung für Flüchtlinge und Unstimmigkeiten über den tatsächlichen Beitrag von Migranten im Gastland) und autoritären Ansichten (Forderung nach strengerer Bestrafung von Kriminellen).

Vor allem durch eine umfangreiche Berichterstattung über Themen wie Einwanderung und Kriminalität haben die Medien für den Wahlerfolg einiger populistischer rechtsextremer europäischer Parteien (FPÖ in Österreich, Lega in Italien, Front National in Frankreich und die Schwedendemokraten in Schweden) eine wesentliche Rolle gespielt.<sup>39</sup> Dem sollte durch progressive Antworten entgegengewirkt werden, indem positive Folgen der Einwanderung, z.B. mögliche positive fiskale Auswirkungen (langfristig höhere Steuerbasis und breiterer Sozialversicherungsschutz) hervorgehoben werden.

## Der Rückgang der Mittelschichten und die Folgen davon für die demokratische Politik

Verschiedene Studien weisen darauf hin, dass es nicht nur die Arbeiter sind, die die populistischen Parteien wählen, sondern auch, und in noch stärkerem Maße, die mittleren Schichten, worunter hier die mittleren Klassen der Handwerker, Kleinunternehmer, Fachkräfte und Techniker sowie die Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die zwischen den Kapitalbesitzern (der Bourgeoisie) und der Arbeiterklasse angesiedelt sind, verstanden werden.<sup>40</sup> Die empirische Forschung hat gezeigt, dass die sozialen Konsequenzen des

---

<sup>37</sup> Unterschiede in der Geschlechterverteilung struktureller Merkmale wie Bildung, Beruf, Klasse und anderer Indikatoren für die Unterstützung populistischer rechtsextremer Parteien wurden genannt, um das unterschiedliche Wahlverhalten von Männern und Frauen zu erklären. Siehe Hartevelde, E., W. Van Der Brug, S. Dahlberg, und A. Kokkonen (2015), 'The Gender Gap in Populist Radical-right Voting: Examining the Demand Side in Western and Eastern Europe', *Patterns of Prejudice*, 49 (1-2), S. 103-134.

<sup>38</sup> Siehe Heino, A.J. (2017), '2017 Timbro Authoritarian Populism Index'. Available at: <https://timbro.se/app/uploads/2018/01/populism-index-2017.pdf>

<sup>39</sup> Siehe Manucci, L. (2017), 'Populism and the Media'. In: Rovira Kaltwasser, C., P. Taggart, P. Ochoa Espejo, und P. Ostiguy (eds), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>40</sup> Siehe z.B. Arzheimer, K. (2012), 'Electoral Sociology: Who Votes for the Extreme Right and why – and when?' In: Backes, U. und P. Moreau (Hrsg.): *The Extreme Right in Europe. Current Trends and Perspectives*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 35-50; Hilmer, R., B. Kohlenrausch, R. Müller-Hilmer, und J. Gagné (2017),



Neoliberalismus, darunter zentrale neoliberale politische Maßnahmen von vielen Mitte-links-Parteien, dazu geführt haben, dass enorm viele geringqualifizierte Arbeiter nicht mehr wählen und das Wahlverhalten der Mittelschichten dementsprechend ausschlaggebend für die Festlegung der politischen Machtverteilung geworden ist. In der Literatur ist es allgemein anerkannt, dass sich die ambivalenten politischen Vorstellungen der Mittelschichten in Krisenzeiten schnell ändern können.<sup>41</sup> In der Zeit des Wohlfahrtsstaates nach dem Zweiten Weltkrieg konnten die autoritären Neigungen des Kleinbürgertums durch einen Sozialvertrag, der ein grundlegendes Sicherheitsnetz für kleine Produzenten und soziale Mobilität nach oben gewährleistete, mehr oder weniger in Schach gehalten werden. Doch mit den (gefühlten) Risiken für den sozialen Status der Mittelschichten könnte es wieder zu einer verstärkten Unterstützung von autoritären Systemen kommen.

Die für das Kleinbürgertum in der Nachkriegszeit typische Unterstützung der Parteien der politischen Mitte war in den letzten drei Jahrzehnten durch einen stetigen Rückgang gekennzeichnet. Dies gilt besonders für die linke Mitte: von 2000 bis 2017 mussten die sozialdemokratischen Parteien in zentralen EU-Ländern wie Deutschland, Frankreich und Italien Verluste von fast 20 Prozentpunkten bzw. der Hälfte ihrer Stimmen hinnehmen.<sup>42</sup> Das politische Parteiensystem ist zunehmend dadurch charakterisiert, dass es den traditionellen Volksparteien immer weniger gelingt, die Interessen sowohl der Mittelschichten als auch der Arbeiterklasse mit denen der Kapitalbesitzer in Einklang zu bringen. Dies hat dazu geführt, dass große Teile nicht nur der Arbeiterklasse, sondern auch der Mittelschichten politische Außenseiter, insbesondere rechtsgerichtete nationalistische Parteien, gewählt haben.

Die Enttäuschung der Mittelschichten und der Arbeiterklasse beruht nicht auf Falschinformationen oder irrationalen Empfindungen, sondern auf der Tatsache, dass ihre Interessen durch die Regierungen nicht berücksichtigt werden. Dies hat eine wachsende Anzahl empirischer Studien sowohl für die USA als auch für Europa gezeigt.<sup>43</sup> Die zunehmende Ausgrenzung hat allerdings offenbar zu keiner Militanz der Arbeiterklasse geführt. Vielmehr hat die empirische Forschung herausgefunden, dass politischer Aktivismus und Proteste mit zunehmender Ungleichheit abnehmen.<sup>44</sup>

Die steigenden Stimmanteile der rechtsgerichteten nationalistischen Parteien in ganz Europa signalisieren nichtsdestotrotz eine schleichende Krise der politischen Repräsentation, die sich sowohl in der tatsächlichen als auch in der befürchteten Verschlechterung der Lebensstandards der Mittelschichten und der Arbeiterklasse begründet. Während dies in der Tat auf ein Ende der sozialdemokratischen Idee, wie sie im Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit institutionalisiert war, hindeutet, sollte daraus nicht auf einen direkten Übergang zum Autoritarismus geschlossen werden. Da das Verhältnis von Kapitalismus und

---

'Einstellung und soziale Lebenslage. Eine Spurensuche nach Gründen für rechtspopulistische Orientierung, auch unter Gewerkschaftsmitgliedern', *Working Paper Forschungsförderung*, 44, August 2017, Hans-Böckler-Stiftung.

<sup>41</sup> Siehe Algan, Y., S. Guriev, E. Papaloannou und E. Passari (2017), 'The European trust crisis and the rise of populism', *Brookings Papers on economic activity*, BPEA Conference Drafts, 07.-08. September. Frei zugänglich unter: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/4\\_alganetal.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/4_alganetal.pdf)

<sup>42</sup> Siehe Pauly, M. (2017), 'European social democracy extinct?', *Social Europe Blog*, 26. Januar 2018. Frei zugänglich unter: <https://www.socialeurope.eu/pauly>

<sup>43</sup> Für die USA siehe Gilens, M. (2012), *Affluence and influence: economic inequality and political power in America*, Princeton. Für Europa siehe Schäfer, A. (2015), *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Frankfurt a.M.

<sup>44</sup> Siehe Solt, F. (2015), 'Economic inequality and nonviolent protest', *Social Science Quarterly*, 96(5), S. 1314-1327.



Demokratie sehr ungewiss ist, sind keine klaren Voraussagen möglich. Unter den aktuellen Umständen ist die entscheidende Frage daher die, ob eine sozial inklusive Demokratie wiedererweckt werden kann, indem ein alternatives politisches Projekt vorangebracht wird.

### **Aussichten für eine politische Ökonomie für alle in der EU**

Mehr als zehn Jahre nach dem Ausbruch der weltweiten Finanzkrise steht die europäische Politik momentan an einem Scheideweg. Davon ausgehend, dass ein weiteres "Durchmogeln" früher oder später nicht mehr möglich sein wird, sind drei sehr unterschiedliche zukünftige Entwicklungspfade denkbar: eine Verschärfung des autoritären Nationalismus, das Aufkommen eines liberal-kosmopolitischen Modells oder der Wiederaufbau eines demokratisch-regionalen Modells.

Im autoritär-nationalistischen Modell soll der neoliberale wirtschaftspolitische Kurs beibehalten werden, während der Nationalstaat gestärkt wird. Dies kann allerdings nur durch den Rückgriff auf zunehmend autoritäre politische Strukturen realisiert werden. Solch ein Modell müsste sich im Wesentlichen auf eine politische Allianz der exportorientierten Sektoren, insbesondere der mittleren Bourgeoisie (mittelgroße Unternehmer) und des Kleinbürgertums, möglicherweise mit Unterstützung von Teilen der Arbeiterklasse, stützen. Inwieweit dieses Modell wirtschaftlich realisierbar ist, hängt von der externen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ab. Angesichts der hohen sozialen Kosten des Modells in Form von Lohndepression, hoher Arbeitslosigkeit und Armut würde seine politische Tragfähigkeit eine Zersplitterung der unteren sozialen Klassen erfordern. Das Modell stärkt klar die Macht der Regierung und einen repressiven Staatsapparat auf Kosten des Parlamentes und der Justizgewalt. Auch wenn es nicht zwingend so sein muss, könnten die damit einhergehenden Dynamiken letztendlich auch zu verschärften Formen autoritärer Herrschaft führen. Im Hinblick auf die europäische Integration befürwortet das Modell den Binnenmarkt und seine neoliberale Form der Regulierung, lehnt eine weitere politische Integration und den Föderalismus allerdings ab.

Im liberal-kosmopolitischen Modell sollen die globalen Institutionen gestärkt werden, um die Globalisierung demokratisch zu steuern. Es ist vorstellbar, dass eine derartige globale Steuerung als rein technokratischer Prozess abläuft. Doch um ein Minimum an demokratischer Legitimierung zu erreichen, müsste das Modell auf einer Form von globalem Föderalismus beruhen und, wie im Rahmen von Konzepten des Globalen Keynesianismus vorgeschlagen,<sup>45</sup> durch umfangreiche Stabilisierungs- und Umverteilungsmechanismen unterstützt werden. Abgesehen von der technokratischen Form dieses Modells, die gut in Hayeks Konzept einer verfassungsmäßig verankerten Wirtschaftsordnung passt, würde ein demokratisches Projekt eines globalen Föderalismus wahrscheinlich politisch nicht von den transnationalen Gruppen der Kapitalbesitzer und den höheren Schichten des neuen Kleinbürgertums unterstützt werden. Ob Unterstützung in den Mittelschichten und der Arbeiterklasse mobilisiert werden kann, ist eine offene Frage, auch wenn aktuell einige Initiativen entstanden sind.<sup>46</sup> Allerdings ist der Nationalismus in den meisten wichtigen hoch entwickelten und aufstrebenden Ländern entscheidend für die Legitimierung der politischen Herrschaft. Dies könnte die politische Realisierbarkeit des Modells in der absehbaren Zukunft auch behindern.

---

<sup>45</sup> Siehe z.B. Patomäki, H. (2013), *The Great Eurozone Disaster. From Crisis to Global New Deal*, London.

<sup>46</sup> Siehe z.B. Progressive International, <https://www.progressive-international.org/open-call/>

Im demokratisch-regionalen Modell soll die demokratische Steuerung auf allen drei Ebenen, der lokalen, nationalen und EU-Ebene, gestärkt und gleichzeitig ein Schritt in Richtung selektiver Deglobalisierung der Wirtschaft gegangen werden. Seine Realisierung müsste auf einer Allianz der Arbeiterklasse mit wichtigen Teilen der neuen urbanen Mittelschichten (Kleinunternehmer, das Prekariat, das traditionelle Kleinbürgertum, darunter kleinere Landwirte und öffentlich Beschäftigte) beruhen. Es wird nicht einfach sein, ein Bündnis von so heterogenen sozialen Gruppen zu formen. Kurz- und mittelfristig ist daher eine lockere und verbindende Form der Kooperation notwendig. Diese müsste die Identität einer jeden Gruppe im eigenen Handlungsfeld respektieren, sie aber im Rahmen einer "Mosaik-Linken" in konkreten politischen Kampagnen vereinigen.<sup>47</sup> Langfristig müsste sich allerdings durch einen Prozess des gemeinsamen politischen Kampfes eine neue progressive Identität herausbilden, die die Bündnismitglieder vereint, um insbesondere auf EU-Ebene eine gemeinsame politische Agenda zu verfolgen.

Welches dieser drei oben beschriebenen Szenarien in der nächsten Zeit eintreten wird, kann nur vermutet werden. Die einzige Schlussfolgerung, die wir einigermaßen sicher ziehen können, ist, dass die nächste Phase der kapitalistischen Entwicklung durch ein erhöhtes Maß an Konflikten und Krisen gekennzeichnet sein wird. Die Geschichte hat gezeigt, dass die gesellschaftlichen Entwicklungen in solchen Phasen vergleichsweise offen sind, was letztendlich Chancen für einen progressiven politischen Wandel bedeuten kann. Progressive Kräfte sollten sich bemühen, das Wiedererstarken des autoritären Populismus aufzuhalten, indem sie sich für *"ein gutes Leben für alle"* einsetzen und dafür kämpfen.

Eine solche "Agenda für alle" sollte drei Elemente beinhalten. Erstens, den Kampf gegen die vielfach wahrnehmbaren Ungerechtigkeiten des Modells des neoliberalen Kapitalismus. Dies bezieht sich nicht nur auf die Einkommens- und Vermögensverteilung, sondern auch allgemeiner auf Ungleichheiten hinsichtlich Anerkennung und Repräsentation.<sup>48</sup> Der Kampf gegen die stark angestiegenen grundlegenden existenziellen Unsicherheiten muss zentral sein. Ein zweiter Aspekt bezieht sich auf den notwendigen Schutz vor den negativen Konsequenzen der durch den Unternehmenssektor angetriebenen Globalisierung und die Forderung nach einer alternativen Architektur der internationalen Kooperation. Der Fokus von Letzterer sollte darauf liegen, die Themen Finanzmarktregulierung, Besteuerung, öffentliches Gesundheitswesen, Umweltpolitik, Rechte von Einwanderern, darunter auch von Klimaflüchtlern, und Entwicklungszusammenarbeit anzugehen.<sup>49</sup> Der dritte Punkt betrifft die dringende Notwendigkeit, den sozial-ökologischen Wandel unserer ressourcen- und energieintensiven Produktions- und Konsummodelle voranzutreiben. Dafür sind ergänzende politische Maßnahmen, die lokales Wirtschaften und solidarische Formen der wirtschaftlichen Produktion und des Konsums fördern, notwendig. Es muss sichergestellt werden, dass das Modell sozial inklusiv ist, indem der öffentliche Sektor als Arbeitgeber "of last Resort" ("in letzter Instanz") agiert und ein universelles Wohlfahrtsystem weiterentwickelt wird.

---

<sup>47</sup> Urban, H.J. (2009), 'Die Mosaik-Linke. Vom Aufbruch der Gewerkschaften zur Erneuerung der Bewegung', *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5/2009, S. 71-8.

<sup>48</sup> Fraser, N. (2008), *Scales of justice. Reimagining political space in a globalizing world*. Cambridge und Malden.

<sup>49</sup> Nölke, A. (2017), *Linkspopulär. Vorwärts handeln statt rückwärts denken*. Frankfurt am Main.

---

Kontakte des Lenkungsausschusses der EuroMemo Gruppe:

Marija Bartl. Amsterdam (M.Bartl@uva.nl); Joachim Becker. Wien (Joachim.Becker@wu.ac.at); Marcella Corsi. Rom (marcella.corsi@uniroma1.it); Wlodzimierz Dymarski. Posen (vlodymar633@gmail.com); Trevor Evans. Berlin (evans@hwr-berlin.de); Marica Frangakis. Athen (frangaki@otenet.gr); John Grahl. London (j.grahl@mdx.ac.uk); Peter Herrmann. Rom (herrmann@esosc.eu); Laura Horn. Roskilde (lhorn@ruc.dk); Aimilia Koukouma. Athen (aimillouko@hotmail.com); Jeremy Leaman. Loughborough (J.Leaman@lboro.ac.uk); Jacques Mazier. Paris (mazier@univ-paris13.fr); Agustín Menéndez. León (agustin.menendez@unileon.es); Mahmood Messkoub. Den Haag (messkoub@iss.nl); Ronan O'Brien. Brüssel (ronanob@skynet.be); Werner Raza. Wien (w.raza@oefse.at); Catherine Sifakis. Grenoble (sifakiscatherine@gmail.com); Achim Truger. Berlin (achim.truger@hwr-berlin.de); Frieder Otto Wolf. Berlin (fow@snafu.de).

## Unterstützungserklärung

Ich unterstütze die Ausrichtung, die zentralen Argumente und Vorschläge im

### **EuroMemorandum 2019**

### ***Aussichten für eine politische Ökonomie für alle in Europa***

\_\_\_\_\_ Ja

\_\_\_\_\_ Nein

Vorname, Nachname: \_\_\_\_\_

Institution: \_\_\_\_\_

Stadt/Land: \_\_\_\_\_

E-Mail: \_\_\_\_\_

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

\_\_\_\_\_ Ja

\_\_\_\_\_ Nein

\_\_\_\_\_ Ich bin schon auf der Liste.

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

---

### **Bitte um finanzielle Unterstützung**

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

Ich möchte die Arbeit der EuroMemo Gruppe durch eine

einmalige \_ monatliche \_ vierteljährliche \_ halbjährliche \_ jährliche \_

Spende in Höhe von \_\_\_\_\_ € unterstützen.

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

Kontoinhaber: AAW e.V.

Verwendungszweck: EuroMemo Gruppe

Name des Kreditinstituts: Postbank Hamburg

Bankadresse: Berliner Freiheit 8, 28327 Bremen

IBAN: DE21200100200218474201

BIC: PBNKDEFF