

# **Alternative wirtschaftspolitische Leitlinien für Vollbeschäftigung und sozialen Zusammenhalt in Europa**

*Memorandum europäischer Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Wirtschaftswissenschaftler  
für eine alternative Wirtschaftspolitik in Europa*

## **Einleitung**

Mit diesen *Alternativen wirtschaftspolitischen Leitlinien für Vollbeschäftigung und sozialen Zusammenhalt in Europa* beabsichtigen wir, die offizielle Wirtschaftspolitik der EU herauszufordern. Wir kritisieren ihren theoretischen Ansatz und ihre politische Stoßrichtung und wir schlagen einen alternativen Kurs für die Wirtschaftspolitik vor, der zu mehr Beschäftigung und Wohlfahrt in Europa führt.

Als Ausgangspunkt wählen wir die aktuellen Versionen der zwei bedeutendsten wirtschaftspolitischen Dokumente, die jährlich veröffentlicht werden und in denen die EU ihre programmatischen Ansichten sowie politischen Absichten und Empfehlungen formuliert: Die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“ (BEPG) sowie die „Leitlinien für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten“ (EG), die 1993 bzw. 1997 erstmals veröffentlicht wurden und seitdem jährlich immer kurz vor den Gipfeltreffen im Juni (BEPG) und im Dezember (EG) verabschiedet werden. Wir kritisieren diese Leitlinien wegen ihres extrem engen und kontraproduktiven Ansatzes in bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie die damit verbundene Tendenz, den sozialen Gehalt der Beschäftigung durch die Einführung verschiedener Zwangselemente zu untergraben. Unserer Meinung nach haben diese politischen Empfehlungen, soweit sie im vergangenen Jahrzehnt befolgt wurden, zu den derzeitigen sozialen Problemen in der EU beigetragen. Wir sehen unsere Bedenken durch die Ergebnisse des Gipfeltreffens von Lissabon im März dieses Jahres bestätigt: Auch wenn das Ziel der Vollbeschäftigung wieder auf die europäische Tagesordnung gelangt ist, wurde – mit dem Slogan vom „aktivierenden Sozialstaat“, der „Wissengesellschaft“ und der „Neuen Ökonomie“ – die Tendenz zur Ausdünnung und Erosion des sozialen Zusammenhaltes verstärkt.

In unserem *ersten Kapitel* analysieren und kritisieren wir diese Tendenzen sowie die zugrundeliegenden theoretischen Konzepte und gesellschaftlichen Kräfte.

Dieser Kritik folgt im *zweiten Kapitel* eine Darstellung der langfristigen Tendenzen sowie der aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Situation in der EU insgesamt. Einerseits bezweifeln wir die Nachhaltigkeit des derzeitigen wirtschaftlichen Aufschwungs und sind wegen der fehlenden Vorbereitung der EU besorgt, in einer kommenden Rezession zu intervenieren. Andererseits weisen wir auf die vielen Formen zunehmender Polarisierung und Ungleichheit hin: weiterhin hohe Arbeitslosigkeit, zunehmend ungleiche Einkommensverteilung, das hohe Niveau der Armut, die anhaltende geschlechtsspezifische Ungleichstellung sowie eine neue und wachsende Spaltung zwischen Ost- und Westeuropa.

Der umfangreichste Teil des Textes, das *dritte Kapitel*, enthält Vorschläge für einen alternativen Ansatz europäischer Wirtschaftspolitik. Sie beziehen sich auf eine wirksamere und demokratischere Makropolitik, eine starke Sozialverfassung, ausgeglichene Strukturpolitiken und eine entschiedenerere Politik der Osterweiterung. Diese Vorschläge reichen von Sofortmaßnahmen, die über-

wiegend innerhalb des gegebenen institutionellen Rahmens umgesetzt werden können, bis hin zu institutionellen Veränderungen, die für demokratischere, sozialere und ökologisch nachhaltigere Formen wirtschaftlicher Entwicklung notwendig sind und in denen neue Formen der Vollbeschäftigung sowie der Wirtschaftsorganisation eine zentrale Rolle spielen.

Dieses Jahr ist vielleicht ein besonders ungünstiger Zeitpunkt, Vorschläge für eine alternative Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik vorzulegen. Es sieht so aus – und die Regierungen wie auch die EU-Behörden beteuern dies mit Nachdruck – dass die europäische Wirtschaftspolitik endlich begonnen hat, die positiven Effekte hervorzubringen, die seit mehr als zehn Jahren versprochen wurden. Das Wachstum ist relativ stark, es werden in diesem Jahr ungefähr zwei Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden, die Exporte steigen, und die europäische Wirtschaft scheint mit jedem Monat wettbewerbsfähiger zu werden. Warum sollte diese erfolgreiche Politik gerade jetzt kritisiert werden?

Es gibt zwei Gründe, warum wir glauben, dass trotz der derzeitigen günstigen Wachstumssituation die Wirtschaftspolitik der EU grundsätzlich falsch ist und fundamental verändert werden müsste:

*Erstens* halten wir den derzeitigen Aufschwung für fragil: Er ist vor allem ein zyklisches Phänomen, das früher oder später (eher früher) seinen Wendepunkt erreicht haben wird und danach wieder abflaut. Ein Ende des US-Booms kann sehr negative Auswirkungen auf die EU-Wirtschaft haben. Die EU benötigt Instrumente der Politik, um für beide Fälle die sozial akzeptable Beschäftigung weiter zu erhöhen, aber sie unternimmt in dieser Hinsicht wenig.

*Zweitens* trägt der konjunkturelle Aufschwung nicht dazu bei, die Tendenz der Aushöhlung und Auflösung des besonderen sozialen Inhalts des europäischen Entwicklungsmodells zu stoppen, das Europa zur vielgepriesenen Alternative zum amerikanischen neo-liberalen System gemacht hat. Es stimmt, dass während der vergangenen drei Jahre soziale Bewegungen und intellektuelle Kritik einen gewissen Einfluss auf die EU hatten: Sozialdemokratische Regierungen gelangten ins Amt, die Beschäftigung wurde offiziell als ein Anliegen Europas in den Vertrag aufgenommen, und kürzlich wurde sogar die Vollbeschäftigung zum Schlüsselziel der EU erklärt. Gleichzeitig stellen wir jedoch fest, dass sich die tatsächliche Politik auf EU-Ebene nicht viel verändert hat. Auf manchen Gebieten verdeckt die Veränderung der Rhetorik nur die Tendenzen einer weiteren inhaltlichen Untergrabung des originären europäischen Sozialmodells.

Deshalb halten wir es für sehr notwendig, dass die Diskussion über wirtschaftliche und soziale Prioritäten der Politik verstärkt wird und über die Gruppe der ExpertInnen und PolitikerInnen hinausgeht. Wir haben uns in diese Diskussion mit unseren früheren Memoranden 1997 und 1998 eingebracht, die von 230 bzw. 500 Unterschriften europäischer WirtschaftswissenschaftlerInnen unterstützt wurden. Mit dem vorliegenden Text wollen wir unser Engagement fortsetzen und es in eine neue und regelmäßige Form bringen. Wir haben die Absicht, die ***Alternativen Leitlinien für die Wirtschaftspolitik*** als kritischen Gegenpart zu den offiziellen politischen Leitlinien der Kommission und des Rates regelmäßig zu veröffentlichen.

Dieser Text ist das Ergebnis gemeinsamer Anstrengungen einer Gruppe europäischer WirtschaftswissenschaftlerInnen aus verschiedenen EU- und osteuropäischen Staaten, die der derzeitigen, größtenteils neo-liberalen wirtschaftspolitischen Haltung der EU kritisch gegenüberstehen, und die glauben, dass es zu dieser Entwicklung machbare Alternativen gibt. Es gibt bei uns keinen einheitlichen wirtschaftspolitischen Ansatz und aus dem vorliegenden Text ist ersichtlich, dass viele Themen, wie zum Beispiel die Handels- oder Forschungspolitik, weiterer Erklärung und Diskussion bedürfen. Andere Themen fehlen in diesem Papier völlig, darunter – und das ist besonders schmerzlich – eine angemessene Bearbeitung des ökologischen Problems und der Arbeitszeitverkürzung. Wir werden versuchen, unsere Argumente zu verbessern, unsere Positionen klarer darzustellen und

bestehende Lücken mit unserer künftigen Arbeit zu füllen. Wir laden alle WirtschaftswissenschaftlerInnen ein, die der derzeitigen Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU kritisch gegenüberstehen, unsere Anstrengungen zu unterstützen. Gleichzeitig wissen wir, dass Alternativen nicht ohne eine breit angelegte öffentliche Diskussion und demokratischen Druck umgesetzt werden können. Dieser Druck muss stark genug sein, um nicht nur intellektuellen Dogmatismus, sondern auch politische Interessen und Kräfte, die vom Neo-Liberalismus profitieren, zu überwinden.

## Kapitel 1

### **Das wirtschaftspolitische Programm der EU – ein kontraproduktiver Ansatz**

In diesem Kapitel kritisieren wir die programmatische Position, die die EU in ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik eingenommen hat. Wir halten sie in bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung für kontraproduktiv und für schädlich für die soziale Wohlfahrt. Wir beginnen mit einer kritischen Darstellung der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft 2000“ (BEPG2000) (Abschnitt 1) und mit den „Leitlinien für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten“ für das Jahr 2000 (EG2000) und 2001 (EG2001); letztere sind ein Vorschlag der Kommission, der im Dezember vom Rat angenommen werden soll (Abschnitt 2). Es folgt eine Analyse und Kritik der theoretischen Grundlagen des neo-liberalen Ansatzes der Kommission (Abschnitt 3). Das Kapitel endet mit Bemerkungen über eine weitere Perspektive unserer Kritik (Abschnitt 4).

#### **1. Mehr Arbeitsplätze und weniger Wohlfahrt – der neo-liberale Weg zur Vollbeschäftigung. Kritik an den Grundzügen der Wirtschaftspolitik**

##### ***1.1 Vollbeschäftigung als „Hauptziel“!***

Erstmals seit ihrer Einführung 1993 erklären die BEPG, dass „die Rückkehr zur Vollbeschäftigung [deshalb] das Hauptziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU bleibt“. Diese Erklärung steht im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Lissabon-Gipfeltreffens im März, auf dem die Erreichung der Vollbeschäftigung innerhalb von 10 Jahren und eines stärkeren sozialen Zusammenhaltes als Politikziele formuliert wurden. Weitere Ziele des Lissabon-Gipfels, die in die Grundzügen aufgenommen wurden, beziehen sich auf den Übergang von einer wissensbasierten „Neuen Ökonomie“ und der Umwandlung des Sozialstaates in einen „aktivierenden Sozialstaat“.

Die Aufnahme der Vollbeschäftigung als Ziel der BEPG ist ein widersprüchliches Ereignis: Einerseits verdeutlicht es einen Fortschritt in der Diskussion der Wirtschaftspolitik. Es signalisiert, dass das Konzept der Vollbeschäftigung trotz allem nicht aus dem gesellschaftlichen Gedächtnis gelöscht wurde, obwohl es WirtschaftspolitikerInnen und Mainstream-WirtschaftswissenschaftlerInnen über zwei Jahrzehnte für nicht umsetzbar oder wünschbar hielten. Es hat überlebt und kehrt wieder in die wirtschaftspolitischen Debatten zurück. Der Grund dafür liegt in der wachsenden Unzufriedenheit eines großen Teils der Bevölkerung mit der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit, sich verschärfender sozialer Polarisierung, der Auflösung des sozialen Netzes und mit der fortgesetzten neo-liberalen Orientierung der EU in der Wirtschaftspolitik. Soziale Bewegungen und kritische WirtschaftswissenschaftlerInnen – darunter unsere Arbeitsgruppe für eine alternative Wirtschaftspolitik in Europa mit ihren zwei Memoranden 1997 und 1998 – haben während der vergangenen Jahre ihre Kritik gegen diese Politik verstärkt. Im Zusammenhang mit diesen kritischen Debatten und Bewegungen stellt das Konzept der Vollbeschäftigung einen Eckpfeiler für den politischen Wandel zu einer alternativen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dar. Dass dieses Konzept

nun eine breitere Öffentlichkeit gefunden hat und sogar in offizielle wirtschaftspolitische Dokumente eingegangen ist, kann als ein Schritt vorwärts betrachtet werden. Das ist die positive Seite dieses Ereignisses.

Es gibt jedoch auch deutlich negative Seiten. Sie betreffen die Art und Weise, mit der die Vollbeschäftigung in die BEPG und in den allgemeinen sozialpolitischen Ansatz der EU integriert wurde.

Erstens lässt sich in den BEPG keine explizite Konkretisierung finden, was mit Vollbeschäftigung gemeint ist. Es ist offensichtlich, dass eine Rückkehr zu dem Konzept der Vollbeschäftigung der Nachkriegszeit weder möglich noch wünschenswert ist. Eine fortschreitende Veränderung der ökonomischen Strukturen und der technologischen Verfahren, der Arbeitsorganisation, der Geschlechterverhältnisse und Familienstrukturen müssen berücksichtigt werden, wenn das Konzept mit angemessenem Inhalt gefüllt werden soll. Doch die sozialen Ansprüche, die mit der programmatischen Vision der Vollbeschäftigung als Angelpunkt einer demokratischen, freien und gerechten Gesellschaft verbunden sind, sollten beibehalten werden.

Davon ist in den BEPG nichts zu erkennen. Vollbeschäftigung wurde – so scheint es zunächst – einfach als ein Begriff in die BEPG aufgenommen, der derzeit in der öffentlichen Diskussion ist. Doch bei einem genaueren Hinsehen wird deutlich, dass der Begriff in der BEPG mit einem stillschweigenden Inhalt verwendet wird, der sich mit der neo-liberalen Orientierung der EU-Politik deckt.

Denn zweitens, und noch schlimmer, enthalten die BEPG keinen Hinweis auf neue politische Ansätze. Man könnte erwarten, dass die Einführung eines neuen strategischen Politikziels mit erkennbar neuen Elementen in der Anlage von Wirtschaftspolitik verbunden wird. Diese Erwartungen werden enttäuscht: Die gleiche ökonomische Philosophie neo-liberaler Sparmaßnahmen, von Deregulierung und Privatisierung, die seit Maastricht das Herzstück der Wirtschaftspolitik darstellt, bestimmt auch die BEPG 2000, und einige der ausgeprägtesten und restriktivsten Merkmale – Kürzungen der öffentlichen Ausgaben, niedrige Löhne sowie Deregulierung und Streichung von Sozialleistungen und des Arbeitsschutzes als Hindernisse für die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen – wurden sogar in der derzeitigen Fassung besonders betont. Dies hat definitive Folgen für das Konzept der Vollbeschäftigung und für die „bench-marks“, die auf dem Weg zur Vollbeschäftigung gelten sollen. Während das Konzept für Jahrzehnte in ein Umfeld mit sicheren Arbeitsplätzen, angemessenen Löhnen, sozialer Sicherheit, gewissen arbeitsrechtlichen Standards und des Schutzes in einer freien Gesellschaft eingebettet war, wird es in dem neuen Zusammenhang den Forderungen der ArbeitgeberInnen und PolitikerInnen untergeordnet, die ohne Rücksicht auf die Bedingungen jede und jeden in Beschäftigung bringen wollen, um Wachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Entsprechend werden

Erfolgsmaßstäbe und „benchmarks“ zugeschnitten: Eine Person mit zwei Stunden bezahlter Arbeit in einer bestimmten Woche erscheint in den Statistiken als beschäftigt, und eine offiziellen Rate von 4-5% registrierter Arbeitslosigkeit wird als Vollbeschäftigung bezeichnet. Die allgemeine „benchmark“ der BEPG, im Jahre 2010 eine Beschäftigungsrate von 70% zu erreichen, sagt nichts über die Qualität der erreichten Beschäftigung aus, und es muss befürchtet werden, dass die soziale Substanz diese Ziels weitgehend ausgehöhlt und untergraben wird. Vollbeschäftigung ist in der „Neuen Ökonomie“ mit Sozialabbau vereinbar; mehr noch: Sozialabbau wird als Weg zur Vollbeschäftigung in der Neuen Ökonomie gesehen.

Die Kommission behält in den BEPG 2000 ihren einzigartig verengten Blick auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie politische Empfehlungen bei. Die Tatsache, dass diese Strategie in der EU seit mehr als einem Jahrzehnt angewandt wurde und sich die wirtschaftliche Dyna-

mik sowie die soziale Lage einer Mehrheit der Menschen in der EU entgegen aller Prognosen und Versprechungen nicht verbessert hat, und noch nicht einmal einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit während der 90er Jahre verhindern konnte, führte nicht – wie man erwarten könnte – zu einer kritischen Überprüfung dieser Strategie, sondern im Gegenteil, zu ihrer Bekräftigung durch die Kommission. Wie den BEPG (Abschnitt 2.1.) zu entnehmen ist, wurde während des letzten Jahrzehnts ein solider institutioneller und politischer Rahmen geschaffen und umgesetzt. Wenn mit diesem Rahmen keine positiven Ergebnisse erzielt und auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht verhindert werden konnten, dann, so versichern uns die BEPG, liegt das nicht an den Defiziten und Fehlern des gesetzten Rahmens, sondern am großen Ausmaß früherer Ungleichgewichte. In der Zukunft würden sich sicherlich positive Effekte zeigen. Karl Popper würde diese Argumentationsstruktur als eine klassische intellektuelle Immunisierung gegen Kritik bezeichnen.

Uns fällt es schwer zu glauben, dass dies nur eine Angelegenheit hartnäckiger intellektueller Ignoranz sein soll. Stattdessen halten wir den derzeitigen Mainstream-Widerstand gegen theoretische Kritik und empirische Widerlegung für einen Ausdruck starker sozialer Kräfte und Interessen. So betrachtet, sind die Fehler und falschen Empfehlungen, die wir kritisieren, wenigstens zum Teil gewollte Absicht und das Ergebnis einer Strategie dieser Kräfte, die auf mehr soziale Ungleichheit zielt, und von der sie auf Kosten der Mehrheit profitieren. Wir haben den Eindruck, dass die BEPG2000 – wie ihre Vorläufer in den Jahren zuvor – eine Art ritualisierter Pflichtübung sind, die durchgeführt wird, weil der Vertrag sie vorsieht. Sie scheinen keine wirkliche Bedeutung zu besitzen, weder für die AutorInnen noch für PolitikerInnen, denn ihr Ergebnis ist vorgegeben und spiegelt nur die ohnehin ausgeführte Politik wider. Es ist keine ernsthafte Bemühung um eine tiefergehende Analyse zu erkennen, stattdessen finden wir, dass – vor allem im länderspezifischen Teil – Kategorien und stereotype Ergebnisse schematisch angewandt werden. Wir werden das in den folgenden Ausführungen erläutern.

## *1.2 Am Vorabend einer Wachstumsspirale?*

Die BEPG sehen die EU „am Beginn einer Wachstumsspirale“, in dem sich „Wachstum, großes Vertrauen und eine starke Beschäftigungsentwicklung“ (S.5) gegenseitig verstärken. Sie sagen eine Wachstumsrate von 3% für die gesamte EU als eine realistische Prognose für die kommenden Jahre voraus.

Diese Voraussage beruht auf schwachen theoretischen und empirischen Argumenten. Die Kommission räumt ein, dass das positive Wachstum teilweise auf den „Einfluss von zyklischen Faktoren“ und auf ein „florierendes globale Umfeld“ zurückzuführen ist. Nun kennzeichnet es zyklische Konjunkturaufschwünge, dass sie irgendwann aufhören und in einem zyklischen Konjunkturabschwung umschlagen. Die florierenden globalen Aktivitäten resultieren vor allem aus dem Boom in den USA, der jedoch zunehmend verwundbarer wird. Die EU selbst unternimmt nichts, um zu einer Stabilisierung der Weltwirtschaft beizutragen. Der derzeitige Aufschwung in Europa verdankt sich vor allem dem Boom in den USA.

Die Kommission ist sich bewusst, dass der europäische Aufschwung bis jetzt fragil bleibt und dass es „mittel- und langfristig“ einer „kohärenten und umfassenden wirtschaftspolitischen Strategie“ bedarf (7). Die Strategie basiert jedoch ausschließlich auf Wachstum, auf nichts als Wachstum. „Der Fokus dieser Strategie sollte die Kapazität der EU-Wirtschaft verstärken, ein nicht-inflationäres Wachstum über einen längeren Zeitraum hervorzubringen (S. 7).

Die wichtigsten Instrumente, um dieses Wachstum zu erreichen, sind:

- eine **unterstützende makroökonomische Politik** und
- richtige **Strukturpolitiken**.

Wir werden zunächst den Inhalt dieser Instrumente untersuchen und dann auf das Wachstumsziel zurückkommen.

### 1.3 Die „unterstützende makroökonomische Politik“ – Ungebrochene Unterstützung für eine schädliche Strategie

Makroökonomische Politik besteht aus drei Teilen:

- der Geldpolitik, einschließlich der Wechselkurspolitik
- der Fiskal- oder Haushaltspolitik und
- der Lohnpolitik.

In bezug auf die **Geldpolitik** sind die BEPG insofern klar, als dass sie sich damit nicht beschäftigen: Geld- und Wechselkurspolitik werden als ein externer Rahmen betrachtet, mit dem wirtschaftspolitische Überlegungen sich nicht befassen sollen. Sie sind in dieser Sicht keine wichtigen wirtschaftspolitischen Instrumente, die in Abstimmung mit anderen Instrumenten angewandt werden müssten, um Vollbeschäftigung als „Hauptziel“ der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu erreichen. Die Geldpolitik ist kein Bestandteil der Wirtschaftspolitik, sondern eine externer Datenkranz, auf den die Wirtschaftspolitik – oder überhaupt die Politik im Allgemeinen – keinen Einfluss hat und auch nicht haben sollte. Die Geldpolitik trägt für die Beschäftigung keine Verantwortung, schlimmer noch, sie ist der Vollbeschäftigung gegenüber sogar feindlich eingestellt. Die Theorie, die der Struktur des Systems der europäischen Zentralbanken (ECSB) unterliegt, assoziiert mit einem starken Anstieg der Beschäftigung automatisch eine höhere Inflationsrate, auf die die EZB nach dem Vertrag kompromisslos mit restriktiven Maßnahmen reagieren muss. Dies führt zu einem geringeren Wachstum und zu höherer Arbeitslosigkeit.

Es stimmt, dass die Kommission nicht die Macht und die Kompetenz hat, eine Situation zu verändern, die mit dem Vertrag zementiert wurde. Doch die Kommission sollte sich auf jeden Fall in die Debatte über Vorteile und mögliche Nachteile der vorherrschenden Regeln und Statuten der EZB und über die Notwendigkeit zukünftiger Veränderungen beteiligen. Derartige Diskussionen finden zur Zeit zu verschiedenen Themen statt, mit denen eine Vertragsänderung verbunden ist, insbesondere zur Gewichtung der Stimmen, zum Mehrheitswahlrecht, zur Anzahl der KommissareInnen und zu den institutionellen Maßnahmen, die für die kommende Erweiterungsrunde notwendig zu sein scheinen. Es ist selbstverständlich möglich, eine Diskussion zu beginnen – oder eine extern bereits stattfindende Diskussion aufzunehmen – die sich mit den schädlichen Auswirkungen des derzeit extraterritorialen Status der Geldpolitik der EU auseinandersetzt. Dass die Möglichkeit einer kritischen Überprüfung von den BEPG nicht einmal in Erwägung gezogen werden, ist Ausdruck ihrer engen politischen Konzeption.

Es ist außerdem merkwürdig, dass ein Bericht über die allgemeinen wirtschaftlichen Aussichten für die EU und wirtschaftspolitischen Empfehlungen sich nicht mit der Währungspolitik auseinandersetzt. Die zufriedene Bemerkung, dass der derzeitige Aufschwung zum Teil auf den „konkurrenzfähigen Euro-Wechselkurs“ (S. 5) zurückzuführen ist, reicht selbstverständlich nicht aus. Warum kritisiert man nicht erstens, dass der ursprüngliche Wechselkurs falsch gesetzt wurde; zweitens, dass der Wechselkurs eine wichtige Rolle spielt und seine Entwicklung erhebliche Risiken und Einschränkungen für die europäische Wirtschaft birgt sowie drittens, dass die EU keine Wechselkurspolitik betreibt und auch kein Konzept besitzt, sondern diesen wichtigen Bereich der Wirtschaftspolitik der verborgenen Agenda der EZB überlässt.

Auch in bezug auf die **Fiskalpolitik**, bei der die Kompetenz und Souveränität der Mitgliedstaaten größer ist und Politikkoordination mehr Raum zum Manövrieren haben sollte, um das „Hauptziel“ der Wirtschaftspolitik zu erreichen, stehen die Dinge nicht besser. Selbst die allgemeine Verbesserung der konjunkturellen Lage mit höheren öffentlichen Einnahmen führt die BEP nicht zu der Empfehlung, die Fiskalpolitik für einen kühnen Angriff auf die immer noch viel zu hohe Arbeitslosigkeit mit öffentlichen Beschäftigungsprogramme einzusetzen. Im Gegenteil, sie schlagen vor,

den Aufschwung zu nutzen, um die höheren Einnahmen für eine schnellere Haushaltskonsolidierung zu nutzen. Diese andauernde Hetze in Richtung auf einen ausgeglichenen und überschüssigen Haushalt ist ebenso erstaunlich wie absurd. Sie ist der dritte Teil eines offensichtlich endlosen Spektakels der Budget-Besessenheit: der erste Teil bestand aus den Bestimmungen für die Konvergenzkriterien und die Verhinderung einer exzessiven Neuverschuldung im Vertrag von Maastricht, die bereits ohne begründete wirtschaftliche Basis waren. Der zweite Teil bezieht sich auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt, der den Mitgliedstaaten auferlegt wurde, mittelfristig einen ausgeglichenen und überschüssigen Haushalt zu erzielen. Nun empfehlen die BEPG dies als kurzfristiges Ziel.

Wir denken, dass es wirtschaftlich keinen Sinn ergibt, einen ausgeglichenen Haushalt als wirtschaftspolitisches Ziel an sich zu erklären. Unserer Ansicht nach sollte der Haushalt eine funktionale Rolle spielen, um das höchste Niveau an Beschäftigung zu erreichen. Das könnte Defizite erforderlich machen, muss es aber nicht – je nach der Höhe der Ersparnisse, der Investitionen und Exporte. Wir kritisieren, dass die derzeitige Besessenheit der Defizitverminderung die Fiskalpolitik als wirtschaftspolitisches Instrument völlig aufgibt und sie externen Regeln der Konsolidierung unterwirft – ähnlich wie die Geldpolitik der Regeln der Preisstabilität unterworfen wird. Unter den vorherrschenden Umständen, d.h. der hohen Arbeitslosigkeit in der EU insgesamt und in ihren größten Mitgliedstaaten bedeutet das, dass die Fiskalpolitik nicht mehr Verantwortung für die Beschäftigung trägt als die Geldpolitik – mit anderen Worten, sie trägt keine Verantwortung.

Bleibt noch die **Lohnpolitik**. Wenn die Beschäftigung zum Hauptziel der Wirtschaftspolitik erklärt wird und wenn die Geld- und Steuerpolitik nicht eingesetzt werden können, dann liegt die volle Verantwortung für mehr und Vollbeschäftigung auf der Lohnpolitik, die „Lohnerhöhungen im Einklang mit der Preisstabilität und mehr Arbeitsplätzen“ anstreben soll. Dies ist der abschließende und entscheidende Punkt bei den Empfehlungen für unterstützende makroökonomische Politik. Die auf die Löhne bezogenen Empfehlungen sind – wahrscheinlich aufgrund politischer Rücksichtnahmen – voller doppeldeutiger und unklarer Formulierungen. Diese laufen aber schließlich auf zwei Punkte hinaus:

Erstens sollten Lohnsteigerungen niemals über das Produktivitätsniveau hinausgehen und regelmäßig „die Notwendigkeit beachten, dass die Profitabilität kapazitätserweiternder und beschäftigungsfördernder Investitionen gestärkt und dann erhalten werden muss“. Eine Übersetzung dieser merkwürdigen Formulierung, die aus den Schlussfolgerungen des Kölner Gipfeltreffens im Juni 1999 stammten, führte zu der Empfehlung, dass Lohnerhöhungen weitgehend unter der Produktivitätsrate bleiben sollten, d.h. dass die arbeitende Bevölkerung eine weitere Umverteilung der Einkommen zugunsten der Profite akzeptieren sollte.

Zweitens sollte die Einführung eines Niedriglohnssektors, wo es ihn noch nicht gibt, durch die Wirtschaftspolitik aktiv unterstützt werden, zum Beispiel über Steuererleichterungen für Unternehmen und Leistungskürzungen für ArbeiterInnen. Das ist einerseits schlechte Makroökonomik, weil es den privaten Konsum mindert und darüber hinaus Steuererleichterungen vor dem Hintergrund der geforderten Verminderung der Neuverschuldung letztendlich über die Kürzung von öffentlichen Ausgaben finanziert werden und damit die effektive Nachfrage zurückgeht. Andererseits ist dies ein weiterer Schritt, das Konzept der Vollbeschäftigung seiner sozialen Konnotationen, einschließlich angemessener Löhne zu entleeren. Drittens lehnen diese Empfehlungen implizit die Freiheit der Tarifverhandlungen zwischen den Sozialpartnern ab. Unserer Auffassung nach sollte die EU die Rolle der freien Tarifverhandlungen als einen bedeutenden Bestandteil des europäischen Sozialmodells nicht behindern, auch wenn die Staaten und die EU Rahmen und Grenzen für die Arbeitsbedingungen definieren sollten.

#### ***1.4 Die „richtigen Strukturpolitiken“ – mehr Freiheit für Märkte, weniger Freiheit für ArbeiterInnen***

Die Strukturpolitiken, die von den BEPG 2000 empfohlen werden, folgen der bekannten Linie der Deregulierung und Liberalisierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten sowie von Kapital und Arbeit (einschließlich des Sozialleistungssystems). Während die Deregulierung des Marktes mit einer Reihe anderer, allgemeiner Empfehlungen im allgemeinen ersten Teil der BEPG behandelt wird – einschließlich einiger Hinweise auf die Notwendigkeit des sozialen Zusammenhaltes, der ökologischen Nachhaltigkeit und der Vermeidung eines Steuerwettbewerbes – wird im zweiten, länderspezifischen Teil von letzterem nichts mehr erwähnt. Die Empfehlungen beziehen sich ausschließlich auf die Defizitbegrenzung und Deregulierung der drei Märkte. Das ist alles, was für die Kommission zählt, der Rest sind Lippenbekenntnisse.

Während die BEPG einigermaßen, wenn auch nicht völlig zufrieden mit dem Deregulierungsprozess auf den Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten sind, kritisieren sie die langsamen Reformen auf dem Arbeitsmarkt und am Sozialsystem. Gleich in der Einführung bedauert die Kommission, dass „das Leistungssystem und rigide gesetzliche Vorschriften des ArbeitnehmerInnenschutz nur in einigen wenigen“ Mitgliedstaaten angegangen wurden. Sie befürwortet Reformen im Steuer- und Sozialsystem, um einerseits einen steuersubventionierten Niedriglohnsektor und andererseits, um „geeignete Anreize und Belohnungen für die Teilnahme am Arbeitsleben zu schaffen und besonders die Kriterien für Dauer und Zugangsberechtigung zu Sozialleistungen zu überprüfen“. Das ist wieder eine dieser unklaren Formulierungen, mit der die Absicht des Argumentes verschleiert wird. Wer wäre gegen „geeignete“ Anreize? Bei genauerem Hinsehen wird jedoch offensichtlich, dass es sich zu einem großen Teil um Sanktionen handelt, d.h. um die Kürzung oder Streichung von Leistungen für diejenigen, die nicht fähig oder flexibel genug sind, um irgendeine gering bezahlte Arbeit anzunehmen. Bis auf drei länderspezifische Berichte empfehlen die BEPG eine Überprüfung der Leistungssysteme mit dem Ziel „geeignete“, d.h. restriktive Anreize für die Arbeitsaufnahme einzuführen. Das trifft sogar für Länder mit einer niedrigen Arbeitslosigkeit wie Luxemburg und die Niederlande zu. In einigen Fällen – Spanien, Frankreich und Portugal – wird die Erleichterung von Entlassungen empfohlen. Bessere Bedingungen für Entlassungen als Weg, um die Beschäftigung zu erhöhen und zu Vollbeschäftigung zurückzukehren!

Dies scheint die Philosophie zu sein, die einem großen Teil der BEPG zugrunde liegt: Ein umfassender Arbeitsschutz und soziale Leistungen werden nicht als positive Errungenschaften betrachtet, die es gegen die Regeln des Wettbewerbes und die Angriffe des Marktes zu erhalten und zu schützen gilt. Sie werden im Gegenteil als ein Hindernis gegen die Aufnahme von Arbeit und somit bei der Schaffung von mehr Arbeitsplätzen wahrgenommen. Deshalb sollten sie abgeschafft oder wenigstens gelockert werden. Dafür werden zunehmend disziplinierende und autoritäre Maßnahmen ergriffen – Wohlfahrt pervertiert zu Arbeitszwang, um soziale Leistungen zu erhalten. Somit wird der Gehalt der Vollbeschäftigung schrittweise von seinen sozialen Komponenten befreit und am Ende bleibt das Angebot übrig, jeden beliebigen Job für irgendeine Bezahlung und wenig oder keinen sozialen Schutz anzunehmen. Als beabsichtigtes Resultat dieses Ersatzes von Leistungen durch Zwang werden die öffentlichen Ausgaben für soziale Ziele sinken. Der „aktivierende Sozialstaat“ ist in der Tat ein sehr aktiver Staat, in dem Sinne, dass er seine regulatorischen Schwerpunkte von der Organisation des sozialen Zusammenhalts durch Leistungen für Schwache auf den Zwang zur Arbeit verlagert. Dies steht in schroffem Gegensatz zur Freiheit, die dem traditionellen Konzept der Vollbeschäftigung inhärent ist.

Auch in bezug auf die Arbeitszeitverkürzung vertreten die BEPG eine sehr restriktive Linie: Einerseits bestehen sie darauf, dass Arbeitszeitverkürzungen niemals zu einer Erhöhung der Lohnstückkosten führen sollten, d.h. die vorherrschenden Muster der Einkommensverteilung sollten nicht verändert werden. Andererseits gibt es eine offen ablehnende Haltung gegenüber der Arbeitszeitverkürzung durch Vorruhestand – was als ein wichtiges Instrument der Beschäftigungspolitik in



mehreren Mitgliedsländern angesehen wird. Die Kommission nimmt jedoch den gegenteiligen Standpunkt ein: Sie empfiehlt „Anreize“ – konkret, die Senkung der Zahlungen im Falle eines Vorruhestandes, um ältere ArbeiterInnen im Arbeitsprozess zu halten und Vorruhestandsregelungen wie in Deutschland, Dänemark und Österreich zu beseitigen oder zu schwächen. Auch hier werden soziale Errungenschaften, d.h. die Möglichkeit, ab einem bestimmten Alter zu einem selbstgewählten Zeitpunkt die Arbeit aufzugeben, ohne größere Wohlfahrtseinbußen hinnehmen zu müssen, nicht unter positiven Gesichtspunkten betrachtet, zum Beispiel unter dem Aspekt der Lebensqualität oder der Senkung der Jugendarbeitslosigkeit. Es wird nur vom Standpunkt der fiskalischen Konsolidierung argumentiert: Vorruhestand bedeutet zusätzliche Forderungen an die Rentenkassen und weniger Zahlungen an die Sozialkassen. Letzteres ist schlicht falsch, wenn neue ArbeiterInnen den Ausscheidenden nachfolgen würden und ersteres wäre kein Problem, wenn die Verteilung der Produktivitätsgewinne berücksichtigt würde. Diese Politikempfehlungen gegen den Vorruhestand sind nicht nur autoritär gegenüber denen, die nach einem von Arbeit erfülltem Leben ausscheiden wollen, sondern sie verlängern auch die so oft beklagte Jugendarbeitslosigkeit – im Namen des Wachstums.

Die wichtigste Stoßrichtung der neuen Rhetorik über die „Neue Ökonomie“, „Modernisierung“ und den „aktivierenden Sozialstaat“, die seit dem Gipfel in Lissabon einen neuen Boom erfahren hat, zielt auf den Abbau des Sozialstaates, der auf kollektiver Solidarität beruhte und auf die Einführung eines zunehmend individualistischen und privatisierten Systems, das von den Finanzmärkten abhängt. Das Ergebnis einer solchen Politik wird vor allem die schwächeren Teile der Gesellschaft einer erhöhten Unsicherheit und Anfälligkeit sowie mehr Risiken aussetzen.

### ***1.5 Schlussfolgerung: Wachstum für Vollbeschäftigung oder Vollbeschäftigung für Wachstum?***

In zahlreichen Dokumenten, so auch in den BEPG 2000, wurde darauf hingewiesen, dass ein hohes und dauerhaftes Wachstum die notwendige Voraussetzung für mehr Beschäftigung und schließlich für die Vollbeschäftigung sei. Wenn die Kommission jedoch die wichtigsten Aspekte ihrer Wachstumsstrategie vorstellt, dann wird es von Mal zu Mal offensichtlicher, dass sie das Wachstum nicht als Instrument und Mittel versteht, sondern als ein Ziel an sich. Man kann einen Rollenwechsel von Wachstum und Beschäftigung in der Konzeption der Kommission feststellen: Wachstum ist kein Instrument mehr, um Vollbeschäftigung zu erreichen; ein Instrument, das in Abstimmung mit dem Inhalt der Vollbeschäftigung in einem sozial bedeutungsvollen Sinne angewandt werden sollte: angemessene Bezahlung, Sicherheit, Schutz und ArbeitnehmerInnenrechte. Stattdessen wurde das Verhältnis zwischen Zielen und Mitteln umgekehrt: Das Ziel heißt Wachstum, für das alle verfügbare Beschäftigung genutzt werden muss. Deshalb wird der Begriff Vollbeschäftigung aus seinem sozialstaatlichen Zusammenhang heraus entführt und den Bedürfnissen eines reinen Wachstums, der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Profite angepasst. Für dieses Ziel muss die Beschäftigung all ihrer früheren sozialen Inhalte, Erwartungen und Ansprüche entledigt werden. In diesem pervertierten Sinne wird der Begriff der Vollbeschäftigung derzeit gebraucht – oder besser missbraucht.

Wir lehnen die Idee des Wachstums nicht als solche ab. Wir gehen auch davon aus, dass mehr bezahlte Arbeit und Lohneinkommen – und damit auch das Wachstum des BIP als Nationaleinkommen – notwendig sind, um die Bedürfnisse unserer Gesellschaften zu befriedigen. Wir kritisieren und lehnen jedoch folgendes ab:

- a. Das Konzept des Wachstums als den ausschließlichen Weg zur Vollbeschäftigung und die Ausblendung anderer Wege – an oberster Stelle die Verringerung der Arbeitszeit – die auch notwendig und in verschiedener Hinsicht förderlicher sind, um mehr Beschäftigung und schließlich Vollbeschäftigung zu erreichen.

- b. Die soziale Rücksichtslosigkeit, mit der das Wachstum auf Kosten derer verfolgt wird, die eigentlich davon profitieren sollten. Als Alternative bestehen wir auf einer Beschäftigungsstrategie, die den sozialen Inhalt, der sich mit dem Ziel der Vollbeschäftigung verbindet, schützt und umsetzt.
- c. Die ökologische Gleichgültigkeit und Verantwortungslosigkeit, die mit dem vorherrschenden Konzept des Wachstums verbunden ist. Die BEPG erwähnen in 10 Zeilen, dass Wachstum nachhaltig sein sollte, aber das ist auch alles. Das Thema wird an keiner Stelle aufgenommen, weder im allgemeinen, noch im länderspezifischen Teil. Es ist ein reines Lippenbekenntnis. Wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum können in ökologisch nachhaltiger Weise nicht ausschließlich von Märkten abhängen. Es ist notwendig, in eine ökologisch sinnvolle Infrastruktur zu investieren, das Energiesparen zu fördern und die Verwendung von ökologisch schädlichen Materialien und Verfahren zu verbieten.

All dies wird in den BEPG2000 nicht einmal erwähnt.

Die neo-liberale Wachstumsstrategie enthält nicht nur ökologisch schädliche Auswirkungen für die Menschen – die Beschäftigten und Arbeitslosen. Sie führt außerdem – und das schon seit mehr als 20 Jahren – zu einer enormen Umverteilung von Einkommen und Reichtum zugunsten der Profiteure und hohen Einkommen, zum Nachteil der Mehrheit, die ein geringes und mittleres Einkommen verdienen. Diese Umverteilung über den Arbeitsmarkt und die (Steuer- und Sozial-)Politik bedeutet vielleicht die einschneidendste Entwicklung während der letzten beiden Jahrzehnte. Ironischerweise hat sie auch – wegen der nachfragedämpfenden Wirkungen zunehmender Einkommensungleichheit – zu der Wachstumsschwäche beigetragen gegen die die neo-liberale Politik der Deregulierung von Märkten, der Lohnkürzungen und Einschnitte in die Sozialleistungen, d.h. eine weitere Umverteilung, nur mit begrenztem Erfolg angehen konnten. Diese Tendenz zu größerer Ungleichheit wurde in den BEPG nicht einmal erwähnt, geschweige denn kritisiert, obwohl sie unserer Meinung nach der unbefriedigenden wirtschaftlichen und sozialen Lage in Europa zugrunde liegt.

Die Politikempfehlungen der BEPG2000 markieren nicht den Beginn einer vernünftigen Wachstumsspirale, der Beschäftigung und sozialen Wohlfahrt in einer sozial verstandenen und akzeptablen Weise. Stattdessen zeigen sie einen Weg in einen neuen Teufelskreis aus pervertiertem Wachstum, geringer Beschäftigung und wachsender Ungleichheit.

## **2. Die Gefahr von mehr Zwang und Ungleichheit – Bemerkungen zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien**

Die *Beschäftigungsleitlinien 2000* unterscheiden sich kaum von denen des Jahres 1999 ab. Sie beruhen auf dem „Luxemburg-Prozess“ (Europäischer Rat in Luxemburg 1997 und Wien 1998). Diese Treffen des Rats verpflichteten die Mitgliedstaaten, Nationale Aktionspläne (NAP) aufzustellen, die die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten verbessern sollten. Auch wenn die meisten Maßnahmen im Rahmen nationalstaatlicher Kompetenz verblieben, so werden die NAP doch in beispielloser Weise auf EU-Ebene überwacht. Die Regierungen sind zu detaillierten und zunehmend quantitativen Berichten über ihre Arbeitsmarktinitiativen verpflichtet.

Ein Kernpunkt des Luxemburg-Prozesses ist die Förderung „aktiver“ Maßnahmen, um die Arbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen. In einigen Fällen werden konkrete Ziele für Arbeitsmarktmaßnahmen vorgegeben, besonders, um einen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Die vier „Säulen“ des Luxemburg-Prozesses werden mit Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmertum, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit bezeichnet.

Der Vorschlag der Kommission, für die beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 2001 die Vollbeschäftigung als Ziel zu setzen, wurde den Schlussfolgerungen des Lissabonner Gipfeltreffens entnommen und mit dem neuen quantitativen Ziel verbunden, eine Beschäftigungsrate von 70% im Jahre 2010 zu erreichen. Die Vier-Säulen-Struktur wird durch Querschnittsziele ergänzt, wie zum Beispiel die Einbeziehung der Sozialpartner und die Entwicklung des lebenslangen Lernens.

Vieles an diesem Progress kann nur begrüßt werden. Zunächst bedeuten die Verfahren einen wichtigen Schritt vorwärts bei der Koordination der EU-Sozialpolitiken. Die politischen Gruppierungen (auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU), die sich mit sozialer Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit auseinandersetzen, werden besser informiert und untereinander vernetzt sein. Was die Umsetzung der NAP-Leitlinien betrifft, so ist es als positiv zu vermerken, dass die nationalen Politikmaßnahmen einem detaillierten Berichts- und Prüfungsverfahren unterworfen sind, das einen „benchmark“-Standard verwendet. Wenn dieser Prozess gestärkt und mit einem entsprechendem sozialen Inhalt gefüllt würde, könnte das eine sichtbare Steigerung der Qualität und Reichweite von Arbeitsmarktpolitiken in den Mitgliedstaaten bedeuten. Es ist wichtig, dass die Leitlinien ausdrücklich die Einbeziehung der Sozialpartner in den Entwurf und die Umsetzung von Arbeitsmarktstrategien fordern; in Ländern wie in Großbritannien, wo die ArbeitnehmervertreterInnen marginalisiert wurden, könnte dies helfen, sie wieder in das Zentrum der politischen Debatte zu bringen.

### **2.1 Die Stärken und Schwächen der Beschäftigungsleitlinien**

Es ist unvermeidlich, dass der Luxemburg-Prozess von der Verschiedenartigkeit der Mitgliedstaaten in bezug auf ihre Konzeptionen der Arbeitsmarktreformen, ihrer strategischen Prioritäten und gewählten Politikinstrumente gekennzeichnet ist. Daraus folgt, dass sowohl die Leitlinien als auch ihre Umsetzung bestimmte Doppeldeutigkeiten aufweisen.

Wir können in den Leitlinien an sich nur folgende Aspekte begrüßen:

- Leitlinie 9, derzufolge „jeder Mitgliedstaat den Bedürfnissen der Behinderten, ethnischer Minderheiten und anderen Gruppen sowie Individuen, die benachteiligt sein könnten, besondere Aufmerksamkeit schenkt... und ihre Integration in den Arbeitsmarkt unterstützt“;
- Leitlinie 19 (gender mainstreaming) und Leitlinie 20, die einen Rückgang der gender-spezifischen Beschäftigung und Einkommensunterschiede fordern, sowie besonders Leitlinie 21, die eine familienfreundliche Politik einschließlich „bezahlbarer, zugänglicher und qualitativ hoher“ Kinderbetreuung fordert;
- wie bereits erwähnt, die Förderung eines „partnerschaftlichen Ansatzes“ in bezug auf Arbeitsmarktreintegration und Ausbildung (Leitlinien 5 und 6) sowie Fragen der Arbeitsorganisation (Leitlinien 16, 17), eine starke und effektive Repräsentation von ArbeitnehmerInneninteressen, um sicherzustellen, dass ein Fortschritt auf diesem Gebiet sozialverträglich ist;
- die Betonung des Abbaus von Benachteiligungen in der Ausbildung (Leitlinie 7, die sich mit der Reduzierung der Schulabbrüche beschäftigt und Leitlinie 8 über die Entwicklung und Modernisierung der Berufsausbildung).

Andererseits ist kritisch zu vermerken, dass nur drei von 22 Leitlinien (1, 2, und 3) konkrete Ziele vorgeben und der Rest der Formulierungen eher vage ist. Es ist notwendig, auch auf anderen Gebieten die nationalen Politik in konkreter und quantitativer Weise zu eingrenzen, beispielsweise in der Kinderbetreuung und der Berufsausbildung.

Darüber hinaus sollte man kritisieren, dass *alle Leitlinien* nur den Status von *nicht-bindenden Empfehlungen* ohne effektive Sanktionen gegen Verstöße der Mitgliedstaaten darstellen. Dies steht in einem vielsagenden und ungerechtfertigten Gegensatz zu den Bestimmungen und den damit verbundenen Sanktionen, die für übermäßige Haushaltsdefizite im Stabilitäts- und Wachstumspakt gelten.

In den Beschäftigungsleitlinien gibt es außerdem eine Reihe von Elementen, die sich vor allem in sozial regressiven und autoritären Maßnahmen bestehen:

- Eine Reform des Steuer- und Leistungssystems wird gefordert, um Anreize zu schaffen (Leitli-

nie 4) ohne genauere Erklärung, ob diese Anreize positiv (zum Beispiel höhere Mindestlöhne, eine progressivere Steuerstruktur) oder negativ (verringerte Arbeitslosenversicherung, strengere Zugangsregeln) sein sollen. Dies könnte vor allem für ältere ArbeitnehmerInnen wichtig sein, denn eine steigende Arbeitsmarktbeteiligung durch reduzierte Rentenansprüche ist in bezug auf die Wohlfahrt älterer ArbeitnehmerInnen nicht dasselbe wie eine, die auf einem besseren Schutz gegen Entlassungen aufgrund des Alters beruht;

- Die Förderung individueller Unternehmensgründungen und Selbstständigkeit (Leitlinien 10 und 11) sollte nicht zum Freibrief für mehr Unsicherheit und weniger sozialen Schutz werden; Es gibt schon einen großen Teil von Scheinselbstständigkeit in einigen Mitgliedsstaaten und es ist wichtig, die Verwendung des „unabhängigen“ Status zu unterbinden, wenn damit bestehende Beschäftigungsbedingungen unterlaufen werden;
- Die Forderung nach niedrigeren Steuern und Sozialabgaben für (besonders gering bezahlte) ArbeitnehmerInnen (Leitlinie 14) wird mit dem Vorschlag verbunden, dass „grüne“ Steuern die bessere Alternative seien. Ein Wandel zu Ökosteuern ist in der Tat unvermeidbar, doch sollte zunächst der verteilungspolitische Einfluss der Steuerreform überdacht werden. Das kann nicht geschehen, solange es keinerlei Anstrengung gibt, die anhaltende Verringerung der Besteuerung von Anlagevermögen und Kapitalgewinnen umzudrehen.

## **2.2 Die Gefahr arbeitsbezogener Sozialleistungen (Workfare)**

Eine Gefährdung des Luxemburg-Prozesses besteht darin, dass Versuche des derzeitigen britischen Ansatzes der Arbeitsmarktreform verallgemeinert werden. Dieser Ansatz wurde deutlich vom US-Modell der arbeitsbezogenen Sozialleistungen beeinflusst. Er enthält eine verengte Sicht der Arbeitslosigkeit, die im Grundsatz als wirtschaftlicher Defekt oder ein Problem der sogenannten „Unterklasse“ angesehen wird, ohne in adäquater Weise auf ihren vollen sozialen Zusammenhang bezogen zu werden. Auf dem Wiener-Gipfel im Dezember 1998 wurde die EU-Politik besonders von den Konzepten der britischen Regierung beeinflusst, und es ist offensichtlich, dass britisches Denken wiederum deutlich von bestimmten US-Praktiken bestimmt wird, die mit den Werten und Zielen eines europäischen Sozialmodells unvereinbar sind. Um diese Behauptungen zu verdeutlichen, kann man einerseits auf die ökonomischen Theorien zurückgreifen, die die britische Arbeitsmarktpolitik beeinflusst haben und zum anderen auf die schwerwiegenden Nachteile dieser Politik selbst verweisen.

### *Arbeitslosigkeit und Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt.*

Die Ansichten der derzeitigen britischen Politik werden am besten durch die Arbeitsmarkttheorie von Richard Layard vertreten (siehe besonders Layard, R. (1997) „Preventing long-term unemployment: an economic analysis“ in Snower, D. and de la Dehesa, G. (eds) *Unemployment Policy*, CUP, Cambridge). Diese Theorie geht von einem bestimmten Niveau der Arbeitslosigkeit aus, das für die Eindämmung der Inflation notwendig ist (zum Konzept des NAIRU, das bedeutenden theoretischen und empirischen Einwänden ausgesetzt ist, siehe Abschnitt 3 unten). *Langzeitarbeitslosigkeit* kann in dieser Betrachtungsweise dysfunktional sein, da sie die reale oder angenommene Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitslosen beeinträchtigt und diese somit keinen Druck mehr bei Tarifverhandlungen ausüben. Die zentrale Begründung für Maßnahmen gegen Langzeitarbeitslosigkeit ist es in diesem Zusammenhang, einen nicht konkurrenzfähigen Pool an ArbeiterInnen in eine wirksam disziplinierende Kraft bei den Lohnvereinbarungen zu verwandeln und so den negativen Zusammenhang zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit zu verbessern.

Die „aktivierenden“ Beschäftigungsmaßnahmen, die von Layard vertreten werden, werden explizit als Zwang dargestellt, als eine Verpflichtung der Arbeitslosen statt als ein Anspruch. Folglich sollen sie nach einer bestimmten Periode des „passiven“ Empfangens von Leistungen „aktiviert“ werden, d.h. sie müssen subventionierte Arbeit leisten oder Weiterbildungsmaßnahmen annehmen,

deren Bedingungen die Behörden festlegen. Arbeitslose, die sich dieser verstärkten Disziplinierung widersetzen, werden aus den Arbeitslosenstatistiken gestrichen, *was als Vorteil dieses Ansatzes dargestellt wird.*

Die Umsetzung dieses Modells als Grundlage für die Arbeitsmarktreformen in Großbritannien (besonders des „New Deal“, der auf jugendliche Arbeitslose zielte und nun auf ältere ArbeiterInnen ausgedehnt wird) wurde deutlich von den Entwicklungen in den USA beeinflusst, wo der Slogan „Wohlfahrt für Arbeit“ sogenannte „aktive“ Maßnahmen bezeichnet, die eng mit der Erosion von sozialem Schutz und der Rücknahme sozialer Ansprüche verbunden sind.

Diese Art des Denkens wurde in erheblichem Maße von der EU seit dem Wiener Gipfel akzeptiert. Es findet sich in der Forderung der Kommission nach einer „Aktivierung der Leistungen“ in ihrem *Vorschlag* für die Umsetzung der Beschäftigungsleitlinien 2000 (Par. 7) und in den Erklärungen von Lissabon wieder. In der Tradition europäischer Sozialpolitik bedeuten diese Leistungen *Rechte* und sollten nicht als finanzielle Unterstützung für Maßnahmen zur Verfügung stehen, die den Arbeitslosen auferlegt wird.

Ebenso versäumt die Kommission mit ihrem undifferenzierten Einsatz für höhere Beschäftigungsquoten, zwischen erweiterten Arbeitsmarktmöglichkeiten einerseits und restriktivere Zugangsvoraussetzungen für Arbeitslosenleistungen und einer Senkung des Leistungsniveaus andererseits zu unterscheiden. Die soziale Bewertung von Beschäftigungsstatistiken und „benchmarks“ ist unmöglich, wenn diese Unterscheidung nicht vorgenommen wird.

Die soziale Interpretation der Strategie „arbeitsabhängiger Sozialleistungen“ und einer orthodoxen Arbeitsmarktanalyse muss von der Realität der Segmentierung von Arbeitsmärkten ausgehen. Die Arbeitslosen sind als Gruppe angreifbar und benachteiligt, einfach als Folge ihrer Arbeitslosigkeit. Aber Personen die arbeitslos sind leiden typischerweise zugleich unter mehreren sozialen und ökonomischen Benachteiligungen, die zum Beispiel mit ihrem Ausbildungsniveau und ihrer Qualifikation, ihrem Zugang zu ordentlichem Wohnraum, dem Mangel an finanziellem und anderem Vermögen und der Zugehörigkeit zu einer benachteiligten Minderheit etc. zusammenhängen. Diese Menschen, die Opfer der Ungleichgewichte der gegenwärtigen wirtschaftlichen Entwicklung geworden sind, sollen nun als Mittel benutzt werden, um den Wettbewerbsdruck auf dem Arbeitsmarkt insgesamt zu erhöhen. Dieser Versuch ist extrem zynisch. Es ist unwahrscheinlich, dass diese anfällige Gruppe der starken Disziplin des Marktes gewachsen sein wird. Der werden sie jedoch ausgesetzt sein, wenn die Arbeitsmarktreformen in der Weise umgesetzt werden, wie sie die Strategie der britischen Politik beeinflusste.

Aus dem gleichen Grund ist die erzwungene Reintegration von Langzeitarbeitslosen wahrscheinlich nur von begrenzter ökonomischer Bedeutung. Die Produktivitätsniveaus, die mit einem ungesicherten Arbeitsverhältnis zu niedrigen Löhnen auf dem Arbeitsmarkt verbunden sind, reichen nicht aus, um einen signifikanten Beitrag zur Produktion zu leisten: Deshalb entsprechen die hohen Beschäftigungsraten in Großbritannien Produktivitätsniveaus, die unter denen in den meisten anderen Mitgliedstaaten liegen. Daraus lässt sich logischerweise schlussfolgern, dass die „Wohlfahrt-für-Arbeit-Politik“ trotz ihrer ökonomischen Rationalität mehr mit der Disziplinierung benachteiligter Gruppen in der Gesellschaft zu tun haben als mit wirtschaftlicher Entwicklung.

*Genauso wie die Aktivitätsrate kein einfaches Maximand ist, ist die Anzahl der Menschen, die von Sozialleistungen abhängen kein Minimand.* Armut und soziale Ausgrenzung müssen minimiert werden: Auf dem derzeitigen Niveau der Armut und Benachteiligung sind mehr Ausgaben für sozialen Schutz und eine Risikoabsicherung für Individuen erforderlich. Durch den gesamten Luxemburg-Prozess zieht sich ein ökonomistischer Ansatz in bezug auf die Arbeitslosigkeit, der von dem

Versäumnis gekennzeichnet ist, Arbeitslosenstatistiken mit der Evidenz und Analysen von Armut und sozialer Spaltung zu verbinden.

### 2.3 *Der „New Deal“ in Großbritannien*

Die Beschäftigungsleitlinien 1 und 2 verlangen von den Mitgliedstaaten einen „neuen Anfang“ für junge Menschen innerhalb der ersten sechs und für erwachsene Menschen innerhalb der ersten zwölf 12 Monate Arbeitslosigkeit. Diese Ziele wurde in Großbritannien nur für junge Menschen umgesetzt (über den sogenannten „New Deal“), während sich die Maßnahmen für Erwachsene noch in einer Pilotphase befinden. Der *Gemeinsame Beschäftigungsbericht* des Rates (Council of the European Union (1999), *1999 Joint Employment Report, Part I: the European Union*, Brussels, S. 31) schreibt, dass „die Rate der Nichterfüllung für jugendliche und erwachsene Arbeitslose in Großbritannien aufgrund der strikten Leistungssanktionen bei Null liegt“. Das ist ein Angebot, das man schwerlich ablehnen kann. (Es gibt natürlich auch Personen, die aus Prinzip und immer ablehnen, aber die werden nicht länger als „Arbeitssuchende“ registriert.)

Man kann jedoch nicht bestreiten, dass durch die Initiativen des „New Deal“ auch viel gute Arbeit geleistet wurde. Im Gegensatz zu vielen Initiativen unter der vorhergehenden konservativen Regierung sind die derzeitigen Programme gut finanziert und stellen einen ernsthaften Versuch dar, die Arbeitsplatzangebote und Weiterbildungskurse mit den Interessen und Ambitionen der betroffenen Personen abzustimmen. Doch diese Initiativen zeichnen sich auch durch ernsthafte Mängel aus. Eins der wichtigsten Bedenken bezieht sich auf die Integration von Arbeitslosen in das britische Mainstream-Bildungssystem (Abitur- und Undergraduate Kurse). Arbeitslose junge Menschen und andere SozialhilfeempfängerInnen (beispielsweise alleinerziehende Eltern) stehen vor fast unüberwindlichen Schwierigkeiten, wenn sie dem allgemeinen Bildungssystem folgen wollen. Der Grund für diese Situation liegt in der Entschlossenheit der Regierung, Ausgaben für den sozialen Schutz zu kürzen.

Das Element des Zwanges im „New Deal“ führt zu dem statistischen „Verschwinden“ vieler junger Menschen, die aus den Arbeitslosenstatistiken gestrichen werden, ohne dass sie nachweislich eine Beschäftigung oder Ausbildung begonnen hätten. Diese Situation sollte zwar nicht dramatisiert werden – nur einige von ihnen werden wahrscheinlich halblegalen Aktivitäten nachgehen; die meisten werden von der Unterstützung durch die Familie abhängig, um den in ihren Augen unangemessenen oder einengenden „aktivierenden“ Maßnahmen zu entgehen – dieses Ergebnis bestätigt trotzdem eine inakzeptable Begrenzung der Anspruchskriterien (von den Arbeitslosen wird ohnehin schon erwartet, für standardmäßige Arbeitsangebote zur Verfügung zu stehen; es ist deshalb nicht zu rechtfertigen, dass weiterer Druck auf sie ausgeübt wird). Außerdem zeigt sich ein möglicherweise schädliches Versagen in der Qualitätskontrolle der „aktivierenden“ Politik: Die einzige Garantie für den Nutzen eines Weiterbildungskurses oder einer befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahme wäre die Tatsache, dass der/die arbeitslose ArbeiterIn diese Maßnahme freiwillig annimmt.

### *Ungleichheiten in Großbritannien*

Ganz allgemein muss die Frage nach der Relevanz der Interventionen des „New Deal“ in bezug auf die sozialen Probleme in Großbritannien gestellt werden. Trotz einer Beschäftigungsrate, die nur hinter der in den skandinavischen Ländern liegt, hat Großbritannien die schlechtesten Armutsstatistiken in der EU und einen extrem hohen Anteil an nicht-arbeitenden Haushalten. Das Schlüsselproblem des Arbeitsmarktes liegt in der Verteilung von Beschäftigung und ihrer extrem ungleichen Vergütung, und weniger in der Zahl der registrierten Arbeitslosen.

Es scheint unwahrscheinlich zu sein, dass diese grundsätzlichen Probleme angegangen werden, solange die britische Regierung an „flexiblen“ Arbeitsmärkten sowie an einer geringfügigen Regu-

lierung und Intervention in die Beschäftigungsbeziehungen festhält. Der freie Markt, der aus diesen neo-liberalen Politiken resultiert, funktioniert als Ungleichheitsmaschine – kein Experimentieren mit dem sozialen Schutzsystem kann ihn „fairer“ oder sozial verbindlicher gestalten.

In dem *Gemeinsamen Bericht* wird beispielsweise gezeigt, dass die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten in Großbritannien am größten im EU-Vergleich sind. Damit musste gerechnet werden, da sich mit dem Entzug der öffentlichen Kontrolle und der Intensivierung der Marktdisziplin in der Beschäftigungspolitik kein Umfeld entwickeln konnte, in dem die historisch gewachsenen Ungleichheiten erfolgreich angegangen werden konnten. Es ist erwähnenswert, dass der *Gemeinsame Bericht* als Beispiel für die „besten Praktiken“ in aktiven Beschäftigungsmaßnahmen keine britischen Initiativen anführt.

Zwei kürzlich veröffentlichte Studien, eine von der OECD und eine vom britischen Statistikamt, dokumentierten den alarmierenden Anstieg der sozialen Ungleichheiten in Großbritannien. Der erste Bericht schreibt:

*Zwei Jahrzehnte konservative Regierung hinterließen in Großbritannien die höchste Armutsrate innerhalb der entwickelten Welt...20% der britischen Bevölkerung waren pro Jahr zwischen 1991 und 1996 von der Armut betroffen...Großbritannien erbrachte in jeder Hinsicht schlechtere Ergebnisse als die USA – bei den durchschnittlichen Armutsraten, den Langzeit – Armutsraten und dem Anteil derer, die zu irgendeinem Zeitpunkt während der letzten sechs Jahre mit Armut konfrontiert waren...Die Langzeit-Armut ist sprichwörtlich unbekannt im Rest Europas. In den Niederlanden litten während der sechs Jahre der Studie weniger als 1% der Bevölkerung an Armut, während in Schweden und Deutschland der Anteil unter 2% lag. (Guardian, January 12, 2000)*

Und in der Studie des Nationalen Statistikamtes steht:

*Der Abstand zwischen Reichen und Armen in Großbritannien nahm während der 90er Jahre weiter zu....die Daten vom April 1998 legten dar, dass immer noch ungefähr 3 Millionen Kinder unter der Armutsgrenze leben, in Familien mit einem Einkommen, das weniger als 60% des Durchschnittseinkommens ist. Der Abstand zwischen Männern und Frauen ist so groß wie nie zuvor. Das durchschnittliche Jahreseinkommen für April 1999 verdeutlichte, dass Männer in Vollbeschäftigung ungefähr £23,000 im Jahr verdienen – 42% mehr als der Durchschnitt – und Frauen in Vollbeschäftigung £16,000 pro Jahr verdienen...In bezug auf die soziale Klasse sind diese Unterschiede sogar noch größer ... (Guardian, May 11, 2000)*

## **2.4 Die Widersprüche der US Erfahrung**

Da der Verweis auf das schnelle Beschäftigungswachstums in den USA ein wichtiger Bestandteil in der Argumentation für weniger Regulierung des europäischen Arbeitsmarktes ist, mag es hilfreich sein, darauf hinzuweisen, dass die gängige Interpretation des US-Beschäftigungsrekords (Deregulierung = Beschäftigungswachstum) höchst fragwürdig ist.

Viele europäische Kommentatoren haben immer wieder auf die Schattenseiten des „Beschäftigungswunders“ in den USA hingewiesen, zum Beispiel wurde korrekterweise hervorgehoben, dass viele benachteiligte Menschen, die in der EU durch die sozialen Schutzsysteme unterstützt werden würden, in den USA in die Mühlen des strafrechtlichen Justizapparates geraten, der vor kurzem den zweimillionsten Gefangenen registrierte. Diese Kritik ist sicherlich gut fundiert. Die zahllosen Opfer des US-Wachstumsmodells belegen, dass dieses Modell mit den Werten des europäischen Sozialstaates unvereinbar ist.

Es ist jedoch auch richtig, dass das US-Modell positive Seiten hat. Ihr Beitrag zu dem hohen Beschäftigungsniveau wird oft im offiziellen Diskurs, in dem immer nur das Mantra der Flexibilität wiederholt wird, vernachlässigt. Zwei Aspekte des US-Sozialmodells sind in diesem Zusammenhang besonders relevant:

Der erste Aspekt bezieht sich auf die Makroökonomie. Auch wenn die US-BürgerInnen in ihrem täglichen Leben mit einer scharfen Marktdisziplin konfrontiert sind, bestehen sie in ihren politischen Entscheidungen darauf, dass der Markt funktioniert. Die Regierungen, die für eine längere Periode der Stagnation verantwortlich gemacht werden, müssen mit drastischen Sanktionen der WählerInnen rechnen, und dies ist ein Schlüsselfaktor für die größere wirtschaftspolitische Aktivität die in den US im Vergleich zu Europa während der letzten zwei Jahrzehnte durchgesetzt wurden.

Zweitens, sollte daran erinnert werden, dass es ein deutliches Maß an Umverteilung und Intervention in den US-Arbeitsmarkt gibt (zum Beispiel über das System der negativen Steuern). Diese Maßnahmen sind sicherlich nicht mit den Anstrengungen zu vergleichen, die in vielen einzelnen EU-Mitgliedstaaten unternommen werden, andererseits erstrecken sie sich über die gesamte Wirtschaft und erzeugen Verteilungseffekte in einem kontinentalen Umfang, der viel stärker ist als der zwischen den verschiedenen EU-Staaten (Galbraith, J., Conceicao, P. and Ferreira, P. (1999) „Inequality and Unemployment in Europe: the American cure“, *New Left Review*, 237).

Mit anderen Worten, die Annahme, dass das Konzept einer aktiven oder „aktivierenden“ Beschäftigungspolitik ausschließlich ein Übergangsphänomen sei, das schlicht den Weg für eine völlig marktbasierter Lösung für das Beschäftigungsproblem bereiten soll, stimmt mit der Realität der US-Beschäftigungsentwicklung nicht überein, bei der Verteilung und Intervention eine unentbehrliche und dauerhafte Unterstützung für ein hohes Niveau an Beschäftigung darstellen. Unter diesem Gesichtspunkt ist der anhaltende Wettbewerbsdruck auf das nationale Beschäftigungssystem, der mit dem Prozess der EU-Integration verbunden wird, ein kritischer Nachteil. Die Beschäftigungsrichtlinien fordern eine „Beschäftigungsfähigkeit“ und verweisen auf die Tugenden des „Unternehmertums“ (in der Praxis bedeutet das oft ungewollte Selbständigkeit). Wenn diese Ziele jedoch über größere Lohnunterschiede erreicht werden sollen, dann könnte das Ergebnis genauso gut eine Verschlimmerung der Arbeitslosigkeit sein, da immer mehr schlecht bezahlte ArbeiterInnen um eine geringe Anzahl gut bezahlter Arbeitsplätze kämpfen.

## **2.5 Schlussfolgerung**

Es ist ein bedeutender Schritt vorwärts, dass die EU aktive Beschäftigungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten koordinieren und steuern will. Die Gefahren für den Luxemburg-Prozess ergeben sich aus der eng angelegten Konzeption der Intervention, die das Problem der Arbeitslosigkeit aus seinem vollen sozialen Zusammenhang lösen will und aus der dogmatischen Fehlinterpretation der Entwicklungen sowohl in Großbritannien als auch in den USA. Die Herausforderung lautet heute, den Prozess so anzureichern und neu zu orientieren, dass er mit den europäischen sozialen Zielen übereinstimmt und gleichzeitig eine effektivere Antwort auf Arbeitslosigkeit und Benachteiligung ist. Deshalb sollte in unseren Augen der soziale Zusammenhalt, zusammen mit den anderen Themen, die „fünfte Säule“ der Leitlinien werden.

Die Entwicklung der EU-Beschäftigungspolitik in diese Richtung erfordert jedoch nicht nur eine Überarbeitung der nationalen Beschäftigungsprogramme, sondern auch zunehmend eine europäische Beschäftigungsstrategie mit einer makroökonomischen und verteilungspolitischen Dimension.



### **3. Der neue Monetarismus – Eine Kritik an den theoretischen Grundlagen des europäischen wirtschaftspolitischen Konzeptes**

Es ist eher unwahrscheinlich, dass die nationalen Regierungen, die Europäische Kommission und die EZB einem einheitlichen ökonomischen Modell folgen, das ihrer wirtschaftspolitischen Agenda zugrunde liegt. Mit der Darstellung eines ökonomischen Modells, wie wir es weiter unten tun, ist die Gefahr verbunden, dass die Kohärenz der europäischen Politikinstitutionen überschätzt und ein ökonomischer Rahmen unterstellt wird, der von der Praxis grundlegend abweicht. Das grundsätzliche Argument ist hier jedoch, dass es einen starken Einfluss eines wirtschaftswissenschaftlichen Theoriegebäudes gibt, das viele der EU-Wirtschaftspolitiken unterstützt. Das Folgende ist mit dieser vorsorglichen Einschränkung zu verstehen..

#### ***3.1 Der ökonomische Rahmen: Die klassische Dichotomie und das Say'sche Gesetz***

Es gibt zwei grundlegende Postulate aus der vor-keynesianischen Volkswirtschaftslehre, die allgemein anerkannt sind, das ist die klassische Dichotomie und irgendeine Form des Say'schen Gesetzes. Die klassische Dichotomie geht davon aus, dass es eine grundlegende Trennung zwischen der realen Seite der Wirtschaft (Niveau und Zusammensetzung der Produktion und Beschäftigung, relative Preise) und der monetaristischen Seite der Wirtschaft gibt. Insbesondere bestimmt die Geldmenge das Preisniveau und somit bestimmt eine Veränderung der Geldmenge die Inflationsrate. Says Gesetz wird oft mit der Aussage „das Angebot schafft sich seine eigene Nachfrage“ zusammengefasst, und die Bereitschaft anzubieten, enthält auch eine Absicht nachzufragen. Die Anwendung des Gesetzes von Say bedeutet dann, dass es keinen allgemeinen Mangel der Gesamtnachfrage gibt.

Die wichtigste Implikation der klassischen Dichotomie ist, dass die Geldpolitik die Inflation kontrollieren soll, und dass die Geldpolitik ohne Rücksicht auf die Auswirkungen auf die reale (oder Angebots-)Seite der Wirtschaft betrieben werden kann, denn es gibt keine Auswirkungen. Die Inflation wird als das Ergebnis monetärer Faktoren angesehen und somit wird angenommen, dass sie über die Geldpolitik kontrolliert werden kann. Weiterhin hängt die Leistung der realen Seite der Wirtschaft von den Angebotsfaktoren ab, die, so wird es angenommen, unabhängig von der Geldpolitik agieren. (Dabei gibt es immer das bemerkenswerte Paradox, dass die antizipierte Inflation, die die relativen Preise unberücksichtigt lässt auf der einen Seite keine und keine realen Auswirkungen hat, und auf der anderen Seite die Kontrolle der Inflation ein, wenn nicht das wichtigste Politikziel ist.)

Die allgemeine Bedeutung des Say'schen Gesetzes liegt darin, dass die Gesamtnachfrage des privaten Sektors ausreicht, um ein angebotsbestimmtes Niveau der Beschäftigung sicherzustellen und dass es somit keine Notwendigkeit eines Haushaltsdefizits gibt. In der Praxis wird jedoch anerkannt, dass die Haushaltsposition mit dem ökonomischen Zyklus variiert. Die Auflage, das nationale Haushaltsdefizit nicht über 3% des BIP steigen zu lassen, unterscheidet sich nicht wesentlich von der Auflage, einen ausgeglichenen Haushalt während des Zyklus zu halten, wenn man davon ausgeht, dass Schwankungen in den Haushaltspositionen während des Zyklus auftreten. Die ursprüngliche Formulierung des Say'schen Gesetzes ging davon aus, dass es die Nachfrage ausreicht um Vollbeschäftigung zu schaffen. Doch die neue Orthodoxie interpretiert dies in bezug auf die NAIRU (Arbeitslosenquote, die die Inflationsrate nicht beschleunigt), die ein angebotsbestimmtes Gleichgewicht der Arbeitslosenrate darstellt.

Die Marktwirtschaft wird als grundsätzlich stabil angesehen, und makroökonomische Politik (besonders eine diskretionäre Fiskalpolitik) könnte die Marktwirtschaft destabilisieren. Die Märkte und vor allem die Finanzmärkte operieren mit so etwas wie „rationalen Erwartungen“. Es sollte jedoch erwähnt werden, dass in der Literatur über „rationale Erwartungen“ und Glaubwürdigkeit

meistens nicht zwischen verschiedenen Märkten unterschieden wird, d.h. alle agieren mit „rationalen Erwartungen“. Doch es sind die Finanzmärkte, die darüber bestimmen, ob eine Politik als glaubwürdig angesehen wird. Die Finanzmärkten liefern insbesondere gut informierte Beurteilungen über die Nachhaltigkeit („Glaubwürdigkeit“) der Wirtschaftspolitik.

Die Geldpolitik wird für das Ziel einer niedrigen Inflationsrate eingesetzt. Doch die Geldpolitik sollte nicht von PolitikerInnen sondern von ExpertInnen (der Banken, WirtschaftswissenschaftlerInnen und anderen) in Form einer „unabhängigen“ Zentralbank betrieben werden. Darüber hinaus herrscht die Vorstellung, dass diejenigen, die über die Geldpolitik bestimmen, „konservativer“ als die PolitikerInnen sein sollten (d.h. mehr Gewicht auf eine niedrige Inflation und weniger Gewicht auf das Niveau der Arbeitslosigkeit). PolitikerInnen wären sonst versucht, die Geldpolitik für mittelfristige Gewinne (niedrigere Arbeitslosigkeit) einzusetzen, auf Kosten langfristiger Verluste (höhere Inflation). Eine „unabhängige“ Zentralbank würde also eine größere Glaubwürdigkeit auf den Finanzmärkten besitzen und sich stärker einer niedrigen Inflation verpflichtet fühlen als PolitikerInnen. Es wird argumentiert, dass eine Politik, die es aufgrund inkonsistenter Zeithorizonte an Glaubwürdigkeit mangle, weder optimal noch erstrebenswert sei. Unter Bedingungen wiederholter Spiele sind die Autoritäten gezwungen, einen langfristigeren Blick anzulegen, denn die zukünftigen Folgen der gegenwärtigen politischen Entscheidungen werden das *Ansehen* der Behörden beeinflussen. Unter diesen Umständen sind die Anreize für die Behörden, es sich doch anders zu überlegen, gering, denn sie müssten mit einem zwischenzeitlichen Ausgleich zwischen kurzfristigen Gewinnen und zukünftigen Kosten rechnen, die beim Rückgriff auf die Phillipskurve unausweichlich steigen werden. Die allgemeine Schlussfolgerung lautet, dass die einzig glaubwürdige Politik darin besteht, den Regierungen keine Freiheiten zu lassen, auf Entwicklungen in der Zukunft reagieren zu können, und dass eine Politik der Nicht-Intervention vorzuziehen ist, auch wenn in dem Modell eine Gesamtnachfragepolitik kurzfristig eine Rolle spielt. Mit Blick auf die zeitliche Inkonsistenz und das Glaubwürdigkeitsproblem sollte die Geldpolitik in die Hände einer „glaubwürdigen“ und unabhängigen Zentralbank gelegt werden, deren einziges Ziel die Preisstabilität ist.

### 3.2 Die NAIRU

Auf der realen Seite der Wirtschaft schwankt das Niveau ökonomischer Aktivität um die Arbeitslosenquote, die die Inflation nicht beschleunigt (NAIRU). Es wird angenommen, dass der Grund für eine binnenwirtschaftliche Inflation (relativ zu der erwarteten Inflationsrate) daran liegt, dass die Arbeitslosigkeit unter die NAIRU fällt, und dass sich die Inflation beschleunigen wird, wenn die Arbeitslosigkeit unter der NAIRU bleibt. Die Geldpolitik wird als Instrument betrachtet, die Wirtschaft nah an der NAIRU zu halten, um eine beschleunigende Inflation zu verhindern. Langfristig wird angenommen, dass es keinen negativen Zusammenhang zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit gibt und dass sich die Wirtschaft (im Durchschnitt) an der NAIRU orientieren sollte, wenn eine beschleunigende Inflation vermieden werden soll. Langfristig wird die Inflation insofern als ein monetäres Problem betrachtet, als das die Beschleunigung der Inflation mit der Zunahme der Geldmenge zusammenhängt.

Das Schlüsselement des NAIRU-Ansatzes besteht darin, dass das (Gleichgewichts) Niveau der Arbeitslosigkeit nicht nur von der Angebotsseite der Wirtschaft bestimmt wird (die, wie allgemein angenommen, nicht von der Nachfrageseite der Wirtschaft beeinflusst wird), sondern dass diese grundsätzlich auch ein Problem des Arbeitsmarktes sei. Wenn also die NAIRU relativ hoch ist (wie Schätzungen der NAIRU in verschiedenen Ländern nahelegen, die während der letzten zwei Jahrzehnte unternommen wurden), dann lautet die Politikempfehlung, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu „verbessern“. Im Allgemeinen bedeutet eine „Verbesserung“ der Funktionsfä-

higkeit des Arbeitsmarktes, dass er „flexibler“ gestaltet werden sollte. Für die Vorreiter dieser Politik ist das Wort „flexibel“ sehr nützlich, denn wer wollte einer Inflexibilität das Wort reden. Auch wenn „flexibel“ auf verschiedene Weise verwendet wird, kann man in diesem Zusammenhang davon ausgehen, dass die „Flexibilisierung“ des Arbeitsmarktes bedeutet, den Arbeitsmarkt wettbewerbsfähiger zu gestalten, so wie es sich neo-klassische ÖkonomInnen vorstellen.

Die Politiken mit der der Arbeitsmarkt „flexibel“ gemacht und die NAIRU gesenkt wurden, lassen sich in (mindestens) drei Gruppen einteilen: Die erste besteht darin, Institutionen vom Arbeitsmarkt zu entfernen, die nicht in ein perfektes wettbewerbliches Umfeld passen – das beste Beispiel dafür ist die Beschneidung gewerkschaftlicher Rechte und die Abschaffung des Mindestlohnes in Großbritannien unter der Thatcher-Regierung. Die zweite Gruppe (nicht ohne Verbindung zur ersten) besteht in der Kürzung der Löhne. Der dritte Ansatz bestand darin, mit Hilfe der Politik das effektive Angebot von Arbeit zu erhöhen, entweder über die Verringerung des Arbeitslosengeldes oder über verstärkten Druck auf Arbeitslose, d.h. durch gezielte Weiterbildungsprogramme und Unterstützung, um ihre „Beschäftigungsfähigkeit“ zu erhöhen.

### **3.3 Diskussion und Kritik**

Die monetäre „Erzählung“ betont, dass die Kontrolle des Wachstums der Geldmenge eine notwendige und ausreichende Bedingung für die Kontrolle der Inflation sei. Doch wir leben in Volkswirtschaften, in denen die Banken über den Prozess der Kreditschöpfung Geld erzeugen und in denen die existierende Geldmenge vor allem nachfragebestimmt ist. In diesen Ökonomien ist es eher der Fall, dass die Inflationsrate die Wachstumsrate der Geldmenge bestimmt als andersherum. Die Regierungen haben zu einem großen Teil die Vorstellung aufgegeben, dass der Geldmengenzuwachs zu kontrollieren sei und akzeptiert, dass die Geldpolitik über die Zinsen gesteuert wird (mit einer Zentralbank, die den Eckzins oder den Pensionsatz festsetzt). Die Auswirkungen der Geldpolitik auf die Inflation hängt dann von zwei Faktoren ab: Von dem Ausmaß, mit dem die Zinsen die Nachfrage beeinflussen und von dem Ausmaß, mit dem die Nachfrage das Tempo der Inflation beeinflusst. Aus guten Gründen kann man argumentieren, dass jeder dieser Faktoren relativ schwach ist, und dass die Möglichkeiten der Geldpolitik, die Inflation zu kontrollieren eher zweifelhaft sind. Andererseits kann das Ausmaß, mit dem die Geldpolitik die Gesamtnachfrage beeinflusst, nachteilige Auswirkungen auf die Wirtschaft haben. Höhere Zinsen (die als notwendig erachtet werden, um den Inflationsdruck niedrig zu halten) können das Niveau der Investitionen beeinflussen (und damit das Niveau der Gesamtnachfrage), was nachteilige Auswirkungen auf die Produktionskapazität sowie auf die Möglichkeiten der Wirtschaft hat, ein hohes Beschäftigungsniveau zu halten, ohne einen Inflationsdruck zu erzeugen. Höhere Zinsen können auch dazu tendieren, den Wechselkurs zu erhöhen (und durch eine Senkung der Importpreise in der eigenen Währung den Inflationsdruck einzudämmen). Die Inflation wird dann auf Kosten steigender Exportpreise und eines verringerten Exportvolumens eingedämmt.

### **Die Rolle von Haushaltsdefiziten**

Keynes argumentierte im Grunde, dass das Say'sche Gesetz in einer monetären Produktionswirtschaft nicht angewendet werden könne und dass die Aussage des Gesetzes, *ex ante* Ersparnisse und Investitionen seien bei Vollbeschäftigung gleich (oder bei irgendeinem willkürlichen Beschäftigungsniveau wie die NAIRU), nicht zutrefte. Aus diesem Gedanken schlussfolgerte er, dass zur Sicherung von Vollbeschäftigung ein Haushaltsdefizits erforderlich sei, um ein hohes Nachfrageniveau zu gewährleisten, das für die Vollbeschäftigung nötig sei. Die Identitätsgleichung des Nationaleinkommens lautet:

$$(S - I) = (G - T) + (X - M)$$

Wenn sich diese Gleichsetzung auf eine Situation mit Vollbeschäftigung bezieht und angenommen werden kann, dass die Ersparnisse über den Investitionen liegen, dann ist eine Verbindung von Haushaltsdefizit ( $G > T$ ) und Handelsüberschuss ( $X > M$ , und somit auch Kapitalabfluss) notwendig. Der Überschuss an privaten Ersparnissen über die Investitionen muss durch den einheimischen Privatsektor absorbiert werden, in dem er der Regierung oder dem Ausland Geld ausleiht. Folglich muss auch die Bereitschaft der Regierung oder anderer Länder vorhanden sein, Geld zu leihen.

In dieser Betrachtungsweise entzieht ein Haushaltsdefizit dem privaten Sektor (und damit den Investitionen) keine Ersparnisse, sondern lässt eher zu, dass gespart wird. Unter diesen Umständen übt ein Haushaltsdefizit keinen steigenden Druck auf die Zinsen aus. Es sollte auch erwähnt werden, dass die Eckzinsen von der Zentralbank festgelegt werden, um das Ziel der Bank zu erreichen: Die Zentralbank hat in vielen Ländern, einschließlich der Eurozone, nur ein Ziel – die Absicherung einer niedrigen Inflation.

Mit dem Haushaltsdefizit wird die Befürchtung verbunden, dass die Anleihen und nationalen Schulden sowie Zinsraten mit der Zeit steigen werden, und somit ein anhaltendes Haushaltsdefizit einen Transfer von relativ armen SteuerzahlerInnen auf relativ reiche SteuerzahlerInnen bedeuten würde. Diese Argumente sind jedoch irreführend. Zunächst ist allgemein bekannt, dass, damit die Schulden im Verhältnis zum Nationaleinkommen steigen können, der Zinssatz nach Steuern (auf Schulden der Regierung) höher sein muss als die Wachstumsrate des Nationaleinkommen. Die Betonung auf monetärer Beschränkungen während der vergangenen zwei Jahrzehnte hat zu unvergleichlich hohen Realzinsen und zu einem niedrigeren Wachstum geführt.

Es sollte auch erwähnt werden, dass das Verhältnis zwischen nationalen Schulden und Einkommen stetig wachsen wird (wenn die obengenannten Bedingungen gelten), unabhängig vom Umfang und den Ursachen des Haushaltsdefizits. Der Verweis auf die sogenannte „Goldene Regel“, nach der das Defizit genutzt werden kann, um Kapitalausgaben zu finanzieren, aber keine laufenden Ausgaben, würde also nicht helfen. Kapitalausgaben der Regierung und laufende Ausgaben haben gemeinsam, dass Ausgaben entstehen, denen keine zukünftigen Einkommen gegenüberstehen. Öffentliche Investitionen sind allgemein wirtschaftlich nützlich, aber im Gegensatz zu privaten Investitionen erzeugen sie keinen Einkommenszufluss (mit der Ausnahme öffentlicher Investitionen, die zur Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen führen, die mit einer bestimmten Gebühr belegt werden, zum Beispiel eine gebührenpflichtige Brücke).

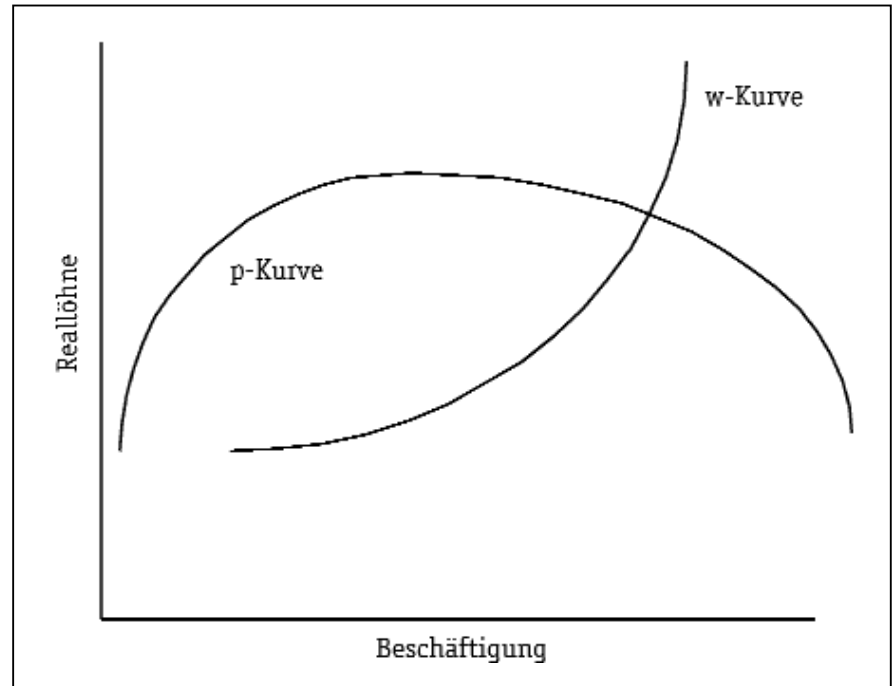
### ***Arbeitsmarkt und Beschäftigung***

Die Konzentration der NAIRU auf den Arbeitsmarkt und auf die Annahme, dass eine „Flexibilisierung“ die Beschäftigung erhöht, ist aus zwei Gründen falsch. Der erste liegt in der Annahme, dass „Flexibilität“ notwendigerweise nützlich sei. Das offensichtliche Gegenbeispiel besagt, dass befristete Arbeitsverträge (die als „flexibler“ im Vergleich mit unbefristeten Arbeitsverträgen gelten) Weiterbildung und den Ausbau von Fähigkeiten verhindern. Der zweite läuft darauf hinaus, dass der Schwerpunkt auf dem Arbeitsmarkt verfehlt ist. Die Darstellung weiter unten ist ein typisches Beispiel für ein Diagramm, das zur Illustrierung der NAIRU verwendet wird. Die aufsteigende w-Kurve leitet sich aus Überlegungen zur Lohnentwicklung ab: Der genaue Mechanismus dieser Kurve variiert zwischen kollektiven Verhandlungen durch Effizienzlöhne und Insider-Outsider-Modelle. Die (schließlich) abfallende p-Kurve basiert auf Überlegungen zur Preisentwicklung. Sie verdeutlicht die Vorstellung, dass mit steigenden Grenzkosten die Preise steigen, sobald die Produktion zunimmt. Das spiegelt sich hier in sinkenden Reallöhnen und steigender Beschäftigung wider. Da sich die Darstellung in einer Reallohn-Beschäftigungsebene befindet, besteht die Versuchung (der normalerweise nicht widerstanden wird) in einem Rahmen von Nachfrage nach und Angebot

von Arbeit zu denken. Dies übersieht jedoch vier ziemlich bedeutende Punkte:

- Der erste Punkt bezieht sich darauf, dass die Lage der  $p$ -Kurve (in unserer Terminologie) von der Kapazität der Unternehmen abhängt. Deren Fähigkeit, Beschäftigung anzubieten und Real-löhne zu zahlen, hängt von der produktiven Kapazität ab, die ihnen zur Verfügung steht. Andersherum hängt die produktive Kapazität von vergangenen und zukünftigen Investitionsniveaus ab. Eine deflationäre Politik, die zu einer Beschränkung der Investitionen tendiert, führt zu geringeren Kapazitätsniveaus und verringert die Möglichkeiten, Beschäftigung ohne Inflation zu schaffen.

- Der zweite Punkt hängt mit der Frage zusammen, was sich hinter der  $w$ -Kurve versteckt. Während die abfallende Kurve an eine Angebotskurve für Arbeit erinnert, basiert die  $w$ -Kurve grundsätzlich auf Vorstellungen, wie Löhne bestimmt werden könnten. Eine oft verwendete Auffassung ist die von Effizienzlöhnen und von den Kosten des Arbeitsplatzverlustes. Verkürzt ausgedrückt, ArbeiterInnen werden nur dann etwas



leisten, wenn sie mit Kosten, d.h. mit dem Verlust des Arbeitsplatzes, zu rechnen haben für den Fall dass sie nichts leisten. Die Kosten des Arbeitsplatzverlustes hängen von den aktuellen Löhnen im Verhältnis zu den Löhnen anderswo, dem Niveau des Arbeitslosengeldes und der Wahrscheinlichkeit ab, arbeitslos zu bleiben, wenn mal einmal entlassen wurde (was wiederum vom Niveau der Arbeitslosigkeit abhängt). Daraus leitet sich oft die Auswirkung ab, dass eine Senkung der NAIRU steigende Kosten des Arbeitsplatzverlustes verursacht, was wiederum aus einer Verringerung der Arbeitslosenleistungen resultieren kann. Wir würden eher ein andere Auswirkung ableiten. Aber zunächst sollten erhebliche Zweifel angemeldet werden, was die der Kurve zugrundeliegende Vorstellung betrifft, nämlich, dass ArbeiterInnen sich „drücken“ würden, solange keine Kosten damit verbunden sind (oder zumindest Kosten, die daraus entstehen, dass man „erwischt“ wird). Wir leiten daraus ab, dass alternative Formen der Arbeitsorganisation (Ausmaß der ArbeiterInnenbeteiligung etc.) die Stellung der  $w$ -Kurve effektiv beeinflussen können. Anstatt also die Kosten eines Arbeitsplatzverlustes zu erhöhen, sollte besser ein alternativer Weg (wenn auch schwierig und vielleicht utopisch) mit alternativen Formen der Arbeitsorganisation entwickelt werden.

- Der dritte Punkt ist, dass dieses einfache Diagramm zwar ein makroökonomisches Gleichgewichtsniveau der Beschäftigung darstellt, aber nichts über die regionale (und anderweitige) Verteilung der Beschäftigung aussagt. Die Schätzungen der NAIRU stellen nur eine einzige Zahl dar, die sich auf eine Volkswirtschaft bezieht, und es kommt selten vor, dass die Schätzungen heruntergebrochen werden, zum Beispiel auf eine Region oder ethnische Gruppe. Die Schätzung beispielsweise einer NAIRU von 6% in den USA sagt gewöhnlich nichts darüber aus, was das für die eher notleidenden Regionen und ethnischen Gruppen bedeutet.

- Der vierte Punkt ist, dass sich das Gleichgewichtsniveau der Beschäftigung in diesem Diagramm (das einen angebotsorientierten Ansatz widerspiegelt) als ein „schwacher Anziehungsfaktor“ auf das aktuelle Niveau der Beschäftigung auswirkt und dass das Niveau der Gesamtnachfrage eine entscheidende Rolle bei der Bestimmung des Beschäftigungsniveaus spielt. Es gibt keinen besonderen Grund anzunehmen, dass das Niveau der Gesamtnachfrage genau das richtige Niveau sein wird, um ein Gleichgewichtsniveau der Beschäftigung zu erzielen. Die Gesamtnachfrage spielt noch eine andere Rolle – ihre Entwicklung beeinflusst die Entwicklung der Investitionen und somit auch die Kapazität.

### 3.4 Die Behandlung von Krisen

Der Wirtschaftspolitik der Eurozone (und der EU-Mitgliedstaaten im Allgemeinen) scheinen zwei Annahmen zugrunde zu liegen, nämlich dass der private Sektor grundsätzlich stabil und nicht von Krisen betroffen sei, die durch Probleme der Gesamtnachfrage erzeugt würden und dass die Inflation grundsätzlich ein Phänomen sei, das aus dem Zusammenspiel von überschüssiger Nachfrage (relativ zur NAIRU) und dem monetären Sektor entstehe. Wir gehen von einer ziemlich anderen Perspektive aus, nämlich dass sich Rezessionen auch aufgrund einer ungenügenden Gesamtnachfrage entwickeln und dass eine Inflation aus einer Vielfalt von Faktoren resultieren kann, einschließlich Formen der Kostenschübe und importierter Inflation. Hier soll argumentiert werden, dass in der Eurozone eine Wirtschaftspolitik fehlt, die in der Lage wäre, auf eine ungenügende Gesamtnachfrage oder einen steilen Anstieg der Inflation zu reagieren. Man könnte auch argumentieren, dass das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit, das in den meisten, wenn auch nicht in allen Ländern der Eurozone während der 90er Jahre existierte, zu einem großen Teil eine Folge der ungenügenden Gesamtnachfrage war.

*Arbeitslosigkeit:* Eine ungenügende Gesamtnachfrage kann sich relativ schnell, wie am Beginn einer Rezession, oder in einer länger hingezogenen Weise bemerkbar machen (wie man es in einem großen Teil der Eurozone während des letzten Jahrzehnts und darüber hinaus beobachten konnte). Die Annahme hier ist, dass normalerweise eine Veränderung in Richtung auf ein Haushaltsdefizit der Regierung benötigt wird, um auf Schwankungen der Gesamtnachfrage (und der damit verbundenen Schwankung im Saldo zwischen Sparen und Investieren) reagieren zu können. Doch die Kombination von 3 Prozent Obergrenze für ein nationales Haushaltsdefizit und der Anforderung, dass der EU-Haushalt ausgeglichen erscheinen muss, schließen ein signifikantes Haushaltsdefizit, mit dem auf hohe private Ersparnisse reagiert werden könnte, aus.

*Inflation:* Um das Ziel einer niedrigen Inflationsrate zu erreichen, sind die Variationen der Zinsen der vorherrschende Mechanismus zur Kontrolle der Inflation. Normalerweise variieren die Zinsen (der Pensionsatz) zwischen einem viertel oder höchstes einem halbem Prozentpunkt. Darüber hinaus gibt es klare Grenzen, inwieweit die Zinsen innerhalb der EU relativ zu den Zinsen weltweit variieren dürfen. Zum Beispiel fällt es schwer zu glauben, dass die EZB einen Realzinssatz von 10 Prozent festlegen könnte, wenn er anderswo (angenommen in den USA) bei 2 oder 3 Prozent liegt. Es würde ernste Zweifel an der Nachhaltigkeit eines solchen Zinssatzes (und somit auch ein Glaubwürdigkeitsproblem) geben, und es würde klare Auswirkungen auf den Wechselkurs des Euro haben.

Die Verwendung der Zinsen als ein Mechanismus, die Inflation zu kontrollieren, beruht auf zwei Wirkungszusammenhängen, nämlich von den Zinsen zum Niveau der Nachfrage und vom Niveau der Nachfrage zur Inflationsrate. Wir bezweifeln, dass diese Verbindungen stark genug sind – und zwar weder so, dass der Zinseinfluss auf die Nachfrage oder des Einflusses der Nachfrage auf die Inflation stark, noch dass sie verlässlich sind. Die Bank of England (1999, S. 36) berichtet von Simulationen, in denen eine externe Veränderung des Nominalzins um 1 Prozent, über ein Jahr, zu

einer maximalen Veränderung des BIP (in die entgegengesetzte Richtung zum Zins) um 0,3 Prozent nach fünf oder sechs Quartalen führt (man kann davon ausgehen, dass Zinsen, die im Vergleich zu einem Basisszenario zeitweise um 1 Prozentpunkt für ein Jahr steigen zu einer verringerten Produktion von etwa zwischen 0,2% und 0,35% nach ungefähr einem Jahr führen, und sich die Inflation um ungefähr 0,2 bis 0,4 Prozentpunkte verringert. Monetary Policy Committee, 1999, p.3). Die kumulative Verringerung des BIP liegt in einem Zeitraum von vier Jahren bei rund 1,5 Prozent. Die Inflation reagiert wenig in den ersten vier Quartalen (in einer Simulation stieg sie, fiel dann aber in einer anderen während der Periode). Im zweiten und dritten Jahr liegt die Inflation 0,2 bis 0,4 Prozentpunkte niedriger: Über die Zeit nach dem dritten Jahr berichtet die Simulation nichts. Es wollte auch erwähnt werden, dass die angewendete Simulation die Zinsen für ein Jahr variiert: Es liegt in der Natur des Modells, dass der Manipulation der Zinsen Grenzen gesetzt sind und dass sich das in gewisser Weise in der Realität widerspiegelt. Wir argumentieren, dass die Auswirkungen einer Zinsveränderung in Großbritannien größer sind als in der Eurozone, und zwar aus zwei Gründen: Erstens bestimmt der Wechselkurs zu einem großen Teil die Auswirkungen auf die Zinsen, und Großbritannien ist eine offenerere Volkswirtschaft als die Eurozone. Somit werden Veränderungen des Wechselkurses eher einen größeren Einfluss in Großbritannien als in der Eurozone haben. Zweitens könnte in Großbritannien mehr Gebrauch von zinsvariablen Krediten gemacht werden als in der Eurozone.

Wir nehmen an, dass die Verwendung von kleinen und möglicherweise häufigeren Veränderungen der Zinsen, um Inflationsziele zu erfüllen, nach einiger Zeit auf die Probleme stoßen wird, mit denen jede Form der Feinsteuerung konfrontiert wird. Doch die Bedenken beziehen sich hier eher auf die Tatsache, dass Zinsen bestenfalls kleine Steigerungen der Inflation ausgleichen können, die durch das Nachfrageniveau erzeugt werden. Ein Ansteigen des Inflationsdruckes aus anderen Ursachen, wie importierte Inflation, Auseinandersetzungen über Einkommensanteile können nicht mit einer Variierung des Zinses behoben werden. Sogar eine deutliche Nachfrageinflation kann nicht mit einer Veränderung des Zinses angegangen werden, denn das wäre ein zu schwaches Politikinstrument.

### **3.5 Schlussfolgerungen**

Der „alte Monetarismus“, der an die Kontrolle der Inflation über das Geldangebot und an eine „natürliche Arbeitslosenquote“ der Wirtschaft glaubte, wurde durch einen „neuen Monetarismus“ ersetzt der sich (paradoxerweise) der „neuen Keynesianischen Ökonomie“ annähert (mit wenig Bezug auf Keynes oder eine Keynesianische Ökonomie). Diese neue Keynesianische Volkswirtschaftslehre geht von der Angebotsseite aus, in der die NAIRU bestimmt und in der die Geldpolitik unter dem Deckmantel der Zinsvariation verwendet wird, um die Inflation zu kontrollieren. Die theoretische und empirische Unterstützung für diesen Ansatz ist sehr schwach und in der Tat nicht überzeugend. Die Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik sind jedoch kontraproduktiv und bedeuten einen sozialen Rückschritt.

## **4. Marktfundamentalismus – Eine breitere Perspektive für Kritik**

Im folgenden werden wir unsere Kritik an den zwei programmatischen Dokumenten kurz zusammenfassen und den ideologischen Zusammenhang erläutern, in den diese eingebettet sind.

**Fortsetzung der Politik ohne Rücksicht auf Veränderungen:** Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die Beschäftigungsleitlinien 2000 gehen von einem angebotsorientierten Wirtschaftsmodell aus, das seit den frühen Achtzigern verwendet wurde. Sie gehen jedoch nicht darauf ein, dass die Wirtschaftspolitik, die diesem Modell folgt, nicht in der Lage gewesen ist, die wichtigsten wirtschaftlichen Probleme wie langsames Wachstum, weitverbreitete Arbeitslosigkeit, andauernde regionale Disparitäten, die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (Unsicherheit der Arbeit) und

den Anstieg der Armut sowie die Marginalisierung eines bedeutenden Teils der Bevölkerung in Ländern der Europäischen Union zu lösen. Insoweit der ausbleibende Erfolg zur Kenntnis genommen wird, wird nicht die gewählte Strategie verantwortlich gemacht, sondern die Tatsache, dass die angebotsorientierte Politik nicht konsequent genug umgesetzt wurde. Diese Ansicht vernachlässigt auch, dass während der letzten zwanzig Jahre am Ende des Jahrhunderts eine erstaunlich schnelle Revolution der Gesellschaften stattgefunden hat, und dass viele Aspekte in der wirtschaftlichen und sozialen Sphäre verändert wurden, die eine effiziente Politik berücksichtigen muss. Weil dies nicht getan wurde, verschlechterte sich die Situation in vielfacher Hinsicht.

Die Gründe für das Beharren auf dem neo-liberalen Ansatz scheinen eher mit ökonomischen Interessen und Macht zusammenzuhängen als mit intellektueller Verarmung und Uneinsichtigkeit. Die bedeutende und wachsende Macht des Finanzkapitals während dieses Zeitraums, das sich fast ausschließlich für die Preisstabilität (einschließlich der Wechselkurse) interessiert, erklärt zum Teil die antiinflationäre Tendenz der Wirtschaftspolitik während des letzten Jahrzehnts. Auch als nach dem Beginn der Währungsunion die Inflation fast von der europäischen Bühne verschwunden war (sogar traditionell inflationäre Länder niedrige Zahlen präsentierten) und sogar die Gefahr einer Deflation diskutiert wurde, veränderte sich die Politik kaum. Diese Tatsache verdeutlicht die Macht derjenigen Kräfte, die hinter dieser Politikentscheidung stehen und führt zu einer zunehmend auffallenden Unterordnung der EU-Politik unter die Finanz- und Unternehmensinteressen.

***Begrenztheit des Politikansatzes:*** Die Politik der Union und ihre eigene Einschätzung konzentriert sich vor allem auf Überlegungen zu einigen makroökonomischen Gleichgewichten und vernachlässigt alle anderen Aspekte wie strukturelle Elemente, die Wohlfahrt der Bevölkerung sowie wirtschaftliche Aufgaben der Politik. Mit diesem Ansatz werden soziale Probleme als wirtschaftliches Versagen betrachtet, die mehr oder weniger einfach gelöst werden könnten, wenn das Modell nur richtig funktionieren würde.

Die erste wichtige Frage scheint jedoch zu sein, wer definiert, was Politik ist und was die Ziele der Politik sein sollen. Ist das Ziel der Politik lediglich, ein makroökonomisches Gleichgewicht herzustellen? Was für ein makroökonomisches Gleichgewicht? Es scheint, dass dies auf Preisstabilität und einen ausgeglichenen Haushalt reduziert werden würde. Politikempfehlungen werden von bestimmten makroökonomischen Optionen abgeleitet, die einen Status fixierter Parameter erhalten haben, die nicht diskutiert und noch weniger verändert werden dürfen. Alle anderen Entscheidungen müssen diesen vorhergehenden Optionen angepasst werden. Warum sollte man nicht überlegen, wie Politikempfehlungen lauten würden, wenn die Prioritäten umgekehrt wären: Man könnte andere, breitere soziale und wirtschaftliche Ziele setzen, wie die Wachstumsrate, die Zuwachsrate von Beschäftigung, Begrenzungen des Arbeitslosigkeitsniveaus, Wohlfahrtsgesetze und viele andere, und dann die verschiedenen makroökonomischen Wege diskutieren, über die diese Ziele erreicht werden könnten.

*Armut, Ausgrenzung und viele andere soziale Probleme* werden auf EU-Ebene kaum als Angelegenheiten der Wirtschaftspolitik betrachtet. Wenn überhaupt, werden in einem sehr ungenügenden Maß kleine Programme und Strukturfonds aufgelegt und das meiste davon wird an die Mitgliedstaaten weitergeleitet. Das wird mit dem Argument verteidigt, dass die sozialen Strukturen für gemeinsame Entscheidungen auf Unionsebene zu unterschiedlich seien. Das ist ein sehr bequemes Argument, da es sich um eine Entscheidung handelt, die von den gleichen EntscheidungsträgerInnen gefällt wurde, die auf anderen Politikgebieten, die nicht weniger nationale Eigenarten aufweisen, sehr geschlossen handeln.



Darüber hinaus scheinen in den BEPG *ArbeiterInnen* als solches und ihre Lebensumstände nicht zu existieren. Überlegungen über den Arbeitsmarkt drehen sich nur darum, wie man mehr „Effizienz“ oder „Verantwortlichkeit“ erreichen könnte. Es gibt keinen Verweis auf den Einfluss, den die vorgeschlagenen Maßnahmen in den Leitlinien auf die ArbeiterInnen und ihre Wohlfahrt haben könnten. Der wichtigste Verweis ist eine Warnung gegen die Gefahren einer verkürzten Arbeitszeit oder die Sorge darum, das Angebot an Arbeitskräften zu verbessern (mit 16 Millionen arbeitslosen Menschen!).

Man könnte argumentieren, dass die Politikleitlinien von den Beschäftigungsleitlinien ergänzt werden und die Aspekte im Zusammenhang mit Arbeit in den letzteren behandelt werden. Es trifft zu, dass es einige fortschrittliche Vorkehrungen gibt, wie zum Beispiel die Absicherung, dass Frauen und Männern der gleiche Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird. Doch sogar in den Beschäftigungsleitlinien dreht sich die Hauptfrage darum, wie Menschen irgendwie zum Arbeiten gebracht werden könnten, ohne Rücksicht auf andere Überlegungen, wie zum Beispiel über die Art der Arbeit oder die Beteiligung der ArbeiterInnen an den Entscheidungen der Unternehmen oder die Bedingungen, die einen sehr relevanten Einfluss auf die Situation von Arbeit und Wohlfahrt haben. Die bescheidenen und zurückhaltenden Überlegungen in den Beschäftigungsleitlinien zur Verbesserung der Arbeitssituation werden von den BEPG zurückgewiesen und beiseite geschoben: Die hohe Priorität der Preisstabilität, der geld- und strikten fiskalpolitischen Maßnahmen haben bedeutende und ernste Auswirkungen auf die Situation der ArbeiterInnen. Eine vielleicht deutlichere Überlegung zu den realen sozialen Beziehungen und wie man negative Auswirkungen der Wirtschaftspolitik auf die soziale Wohlfahrt einer Mehrheit der Menschen vermeiden könnte, sollte einen breiten Teil in den Politikleitlinien einnehmen.

Die vielleicht wichtigste Kritik an beiden Dokumenten bezieht sich auf die Tatsache, dass sie *völlig die Frage der Verteilung des Einkommens, des Wohlstandes, der Chancen, der Wohlfahrt und des „Empowerment“ der Bevölkerung* ausblendet, was einen auffälligen Mangel an Sensibilität gegenüber diesen Themen offenbart. Die Einkommensverteilung umfasst einerseits sehr grundsätzliche Fakten und Determinanten der sozialen Realität der Menschen, andererseits ist sie ein grundlegender Faktor des wirtschaftlichen Wachstums und der Entwicklung in einem engeren Sinne. Aber sogar diese enge Dimension der Verteilung ist nicht in den BEPG enthalten – sie sind sogar noch enger. Der Grund dafür liegt wiederum nicht zuerst in der Gleichgültigkeit, sondern an dem politisch heiklen Charakter aller Verteilungsfragen.

***Mangelnde Berücksichtigung der Strukturprobleme, die die Arbeitsweise der Gemeinschaft selbst erzeugt:*** Ein volkswirtschaftliches Modell, dass auf externen Wettbewerb, Liberalisierung der Außenbeziehungen, Deregulierung und Privatisierung setzt; begleitet von einer Währungsunion, die neue Möglichkeiten für den unbegrenzten Finanz- und Produktionskapitalfluss schafft, führt zu einem sehr radikalen Umbau der Produktionseinheiten, von denen die stärkeren Unternehmen und Länder profitieren, in denen sich die dynamischeren Aktivitäten konzentrieren. Es führt jedoch zu ernststen negativen Auswirkungen auf die Produktionsstruktur der ärmeren Regionen, in denen Aktivitäten mit subsidiärem Charakter dominieren – abhängig von leichten und „banalen“ Technologien, mit intensiver Energienutzung und wenig qualifizierter Arbeit – die nicht in der Lage sind zu konkurrieren und somit bedeutende Teile ihrer früheren Produktionsstruktur verlieren. Es bildet sich eine sehr asymmetrische Produktionsstruktur in Europa heraus, die zu sich verstärkenden regionalen Ungleichheiten und Polarisierungen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten führt. Dies könnte zu einer akuten Gefahr für die europäische Konstruktion werden sowie Neigungen verstärken, sich auf Kosten der Nachbarn bereichern zu wollen oder Negativsummenspiele in der Politik zwischen den Mitgliedstaaten auszutragen. Doch auch diese Probleme werden nicht als

Probleme der Wirtschaftspolitik angesehen; sie werden weder in den BEPG noch in den Beschäftigungsleitlinien erwähnt. Sie werden zwar nicht völlig vernachlässigt, aber als ein spezielles Gebiet der Strukturpolitik abgetan. Wir halten das für völlig unangemessen.

***Doppeldeutigkeiten und bewusste Dunkelheit der Sprache:*** Ein zusätzlicher und nicht unwichtiger Punkt, der hier erwähnt werden sollte, ist die offizielle Sprache, die in den Dokumenten verwendet wird. Wir haben den Eindruck, dass die verwendete Sprache oft absichtlich doppeldeutig und verwirrend ist, was zu einer Verschleierung oder gar Fehlinformation über die eigentliche Bedeutung von vielen gestellten Fragen führt. Das trifft vor allem auf politisch kontroverse und sensible Themen zu. Es lässt jedem/r die Wahl der Interpretation von zentralen Sätzen und vermeidet damit, für deutlich schädliche Politikempfehlungen kritisiert zu werden. Was bedeutet zum Beispiel eine „angemessene Entwicklung der Löhne“? Niedrigere Löhne, höhere, mit der Produktivität steigende, darunter- oder darüberliegende Löhne? Der so verwendete Ausdruck bedeutet gar nichts. Das gleiche gilt für die Notwendigkeit einer „wirtschaftlichen Reform“ – was bedeutet das? Was für eine Art der wirtschaftlichen Reform und wozu? Diese verbale Doppeldeutigkeit sollte jedoch nicht zu Zweifeln an der zentralen Stoßrichtung der Empfehlungen führen, die in dem Zusammenhang deutlich wird, in dem sie erscheinen: „Angemessene Lohnentwicklung“ bedeutet niedrigere Löhne, und wirtschaftliche Reform bedeutet eine Stärkung des Marktes. Die Doppeldeutigkeit der Sprache will öffentlichen Diskussionen über kontroverse Politikempfehlungen und möglichen Alternativen ausweichen.

***Ein fundamentalistischer Marktansatz:*** Sowohl die Wirtschaftspolitik als auch die Beschäftigungsleitlinien weisen deutlich auf die Absicht hin, den Markt zu stärken, der nur den privaten Normen des Unternehmertums als Verantwortung für die wirtschaftliche und soziale Organisation verpflichtet ist. Als Ganzes betrachtet, laufen die vorgestellten Maßnahmen in eine Richtung, in der die Funktionsweise des Marktes mit einer hypothetischen „größeren Freiheit der Operationsfähigkeit“ verbunden wird und immer weniger irgendeiner Art von politischer Regulation und Kontrolle unterliegt. Das geschieht, um angeblich Wettbewerb zu fördern und die Wohlfahrt zu vergrößern. Doch dabei wird bewusst ignoriert, dass die meisten der nominell vorgeschlagenen Maßnahmen, um den Wettbewerb zu erhöhen, voller Annahmen sind, die sich auf die Einbeziehung der Funktionsweise des Weltmarktes beziehen und auf die Notwendigkeit, dort konkurrenzfähig zu sein – was nichts anderes bedeutet, dass Wettbewerb nur ein rhetorischer Ausdruck ist. Wir wollen keine Situation unterstützen, in der es schwierig wäre, auf dem Weltmarkt zu konkurrieren, dafür aber für eine notwendige soziale und politische Regulation plädieren, um die ungeheure Macht der Finanz- und Industrieunternehmen, die überall auf der Welt herrscht, auszugleichen und einzugrenzen. Wie es aussieht, lehnt die Politik der Europäischen Union eine politische (demokratische) Verantwortung für diese wichtigen ökonomischen und sozialen Entwicklungen ab, trotzdem dies die Eckpunkte einer modernen Gesellschaft sind, die sich um die Wohlfahrt ihre Bevölkerung kümmert.

Darüber hinaus wird die Vertiefung und Entfesselung des Marktes als einziger Mechanismus sozialer Organisation von einem zunehmend technokratischen und autoritären Ansatz politischer Regulation begleitet. Die Art und Weise, wie die Europäische Zentralbank aufgebaut wurde und arbeitet sowie die Anforderungen des Maastricht-Vertrages und des Stabilitätspaktes sind sehr auffällige Beispiele für die Eingrenzung der politischen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten in ganz bestimmten Angelegenheiten. Es handelt sich um die Angelegenheiten, die als wichtig für die Geldwertstabilität angesehen werden – aber das sind nicht die einzigen, wie die wiederholten und universellen Empfehlungen der Union, den Sozialstaat „umzubauen“, verdeutlichen, unabhängig vom Willen der verschiedenen Länder, während das Prinzip der Subsidiarität für fast alle Aspekte einer positiven Sozialpolitik angewandt wird.

***Fehlende Überlegungen zu den Außenbeziehungen oder über die Politik der Union gegenüber anderen Ländern*** (weder für zentrale Länder wie die US oder Japan, noch für Länder der Peripherie): Nur zwei Abschnitte auf der Seite 1 fordern die Stabilität des Wechselkurses und eine Angemessenheit der Weltfinanzmärkte. Über Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erweiterung der Union wird absolut nichts gesagt.

Wenn man die wirtschaftspolitischen Leitlinien als Ganzes betrachtet, offenbaren sie erstens, dass ihre Konzeption von „Politik“ sich nur auf sehr kurzfristige makroökonomische Bedürfnisse der Preisstabilität und eines ausgeglichenen Haushaltes bezieht, da sie andere Elemente makroökonomischer Politik und vor allem weitergehende Aspekte wie Wohlfahrt, Einkommen und Verteilung des Reichtums usw. vernachlässigen. Zweitens beruhen ihre Analysen und Empfehlungen auf einer sehr unmissverständlichen und hartnäckigen neo-klassischen Konzeption wirtschaftlichen Lebens. Damit ist vor allem die Vorstellung gemeint, dass die wirtschaftliche Organisation völlig dem Markt und privaten Akteuren überlassen werden sollte, ohne sie durch öffentliche Regulierungen zu behindern (was nicht heißt, dass es nicht sehr harte private Normen gibt), ausgenommen der Regulierung der Preisstabilität. Dem liegt die Annahme zugrunde, auch wenn sie nirgends explizit deutlich gemacht wird, dass die Arbeitsweise eines unregulierten Marktes der Mehrheit der Menschen ein gutes Leben garantiert. Es ist bekannt, dass das die derzeitige Philosophie der EU ist, aber wenigstens einige der Probleme, die durch dieses System verursacht wurden, sollten einer Überlegung wert sein.

Die Europäischen WirtschaftswissenschaftlerInnen für eine alternative Wirtschaftspolitik in Europa hinterfragen diese Annahme und halten eine Rechtfertigung auf dieser Basis nur für eine Aufmachung gegenüber der öffentlichen Meinung. EntscheidungsträgerInnen und ihre BeraterInnen wissen sehr gut, dass ein Marktsystem nicht in dieser Weise funktioniert und dass ihre Politik, die auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten entworfen und aufgelegt wird, eine Politik ist, die ein soziales und wirtschaftliches Umfeld aufrechterhalten und verbessern soll, das vor allem der Entwicklung großer Unternehmen und besonders des Finanzkapitals dient. Wenn dabei auch gute Bedingungen für die Bevölkerung herauskommen, um so besser – das wird die Legitimation sicherstellen – wenn nicht, dann wird diese Politik auf andere Weise trotzdem verfolgt – Ideologie und/oder Zwang werden dann für ihre Rechtfertigung eingesetzt. Die derzeitige Wirtschaftspolitik der Europäischen Union ist nicht in erster Linie auf das Wohlbefinden ihrer Bevölkerung ausgerichtet, sondern auf den Erhalt von Profiten für das private Kapital. Deshalb halten wir einen substantiellen Kurswechsel der Politik für notwendig, der schrittweise zu einem substantiellen Wandel der Prioritäten in den Zielen und der Organisation des wirtschaftlichen Lebens führen wird.

## Kapitel 2

### **Die Tendenz zur Ungleichheit – die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der EU**

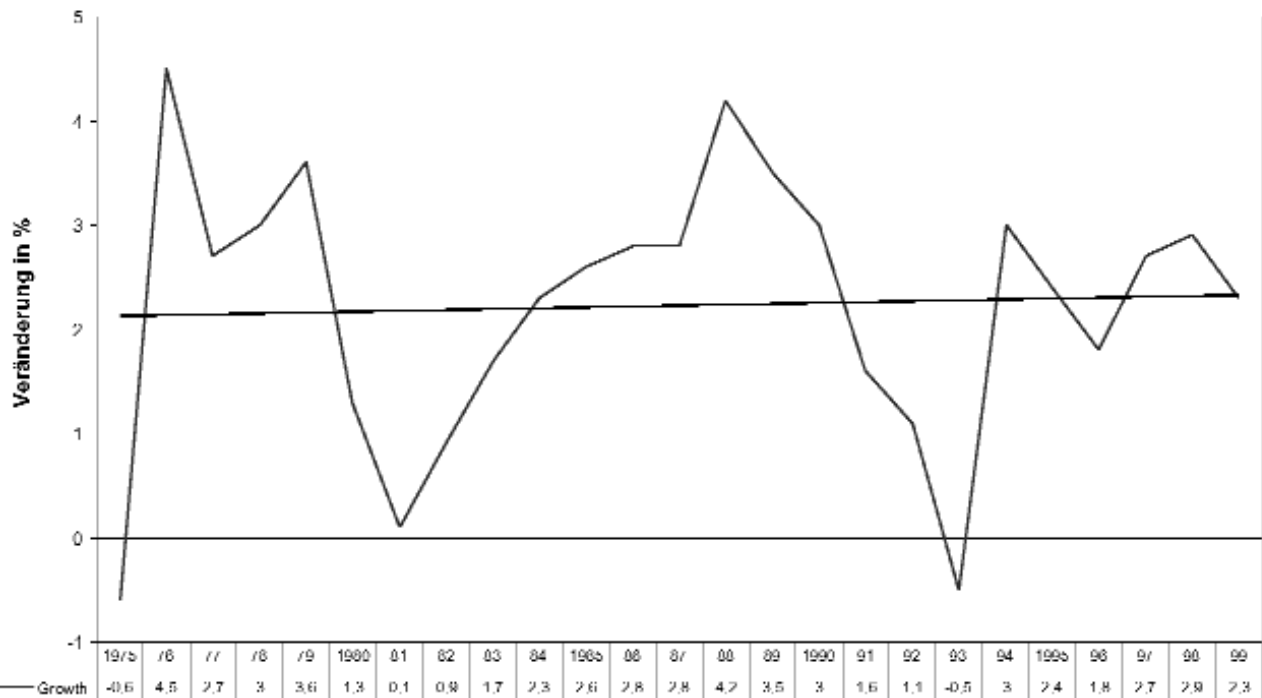
Im folgenden ersten Abschnitt wollen wir kurz unsere Einschätzung der grundlegenden makroökonomischen Tendenzen darstellen, die man während der vergangenen 25 Jahre in der europäischen Wirtschaft beobachten konnte. Um den tiefen Einschnitt Mitte der 70er Jahre zu verdeutlichen, betrachten wir auch die letzten 40 Jahre. Dieser Überblick dient zwei Zielen: Erstens soll er die politische Euphorie über den derzeitigen Aufschwung und über die angeblichen langfristigen Wachstumsaussichten für die EU dämpfen, indem wir zeigen, dass sie sich in einem langfristigen Rahmen eher bescheiden ausnehmen. Zweitens wollen wir zeigen, dass die Mainstream – Erklärungsmuster für den langfristigen Trend der Arbeitslosigkeit, die sich auf die eine oder andere Weise auf übermäßige Lohnforderungen der ArbeitnehmerInnen beziehen, völlig unbegründet sind. Es gibt gute empirische Gründe, um andersherum zu argumentieren. Es ist die Veränderung der Verteilungsverhältnisse zugunsten der Profite, also die zunehmende Einkommensungleichheit, die das Wachstum behinderten und immer noch hemmen sowie die Arbeitslosigkeit steigern. Diese Einkommensumverteilung wurde auch durch eine einseitige Wirtschaftspolitik unter dem Diktat des Schuldenabbaus nach Maastricht verschärft (Abschnitt 2). Die Arbeitslosigkeit bleibt insgesamt in der EU auf einem inakzeptabel hohen Niveau, auch wenn sie gerade leicht sinkt. Sie entwickelt zunehmend problematische Strukturen, und die Beschäftigung nimmt zunehmend unbefriedigendere Formen an, auch wenn die Anzahl der beschäftigten Personen gerade leicht gestiegen ist. Regionale Disparitäten nehmen für beides zu (Abschnitt 3). Die Geschlechterungleichheit besteht als eine besonders umfassende Form der Ungleichheit weiter, trotz verschiedener EU-Programme (Abschnitt 4). Schließlich beschäftigen wir uns mit einer völlig neuen und gefährlichen Dimension der wachsenden Ungleichheit in Europa, die während des letzten Jahrzehnts auftrat, nämlich der Ost-West-Spaltung zwischen der EU und den osteuropäischen Ländern (Abschnitt 5).

Auch wenn wir uns bewusst sind, dass die Situation in einigen Mitgliedstaaten der EU sich von der in anderen unterscheidet, beschränken wir uns dennoch in diesem Bericht allgemein auf die Darstellung der EU als Gesamtheit. Der Grund dafür liegt – abgesehen von unserer begrenzten Arbeitskapazität – darin, dass es das erklärte Ziel der EU ist (zumindest für den Binnenmarkt und für die 11 Länder der Währungsunion), als ein vereinigter wirtschaftlicher und sozialer Raum betrachtet zu werden. Damit soll nicht abgestritten werden, dass es substantielle und ernsthafte regionale und soziale Unterschiede und Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten gibt. Im Gegenteil, die Disparitäten existieren und nehmen teilweise zu, und wir gehen davon aus, dass dies Anlass zu Beunruhigung und zu mehr Verantwortung der EU als Ganzes sein sollte.

#### **1. Wachstumsschwäche, hohe Arbeitslosigkeit, mehr Ungleichheit – grundlegende makroökonomische Tendenzen**

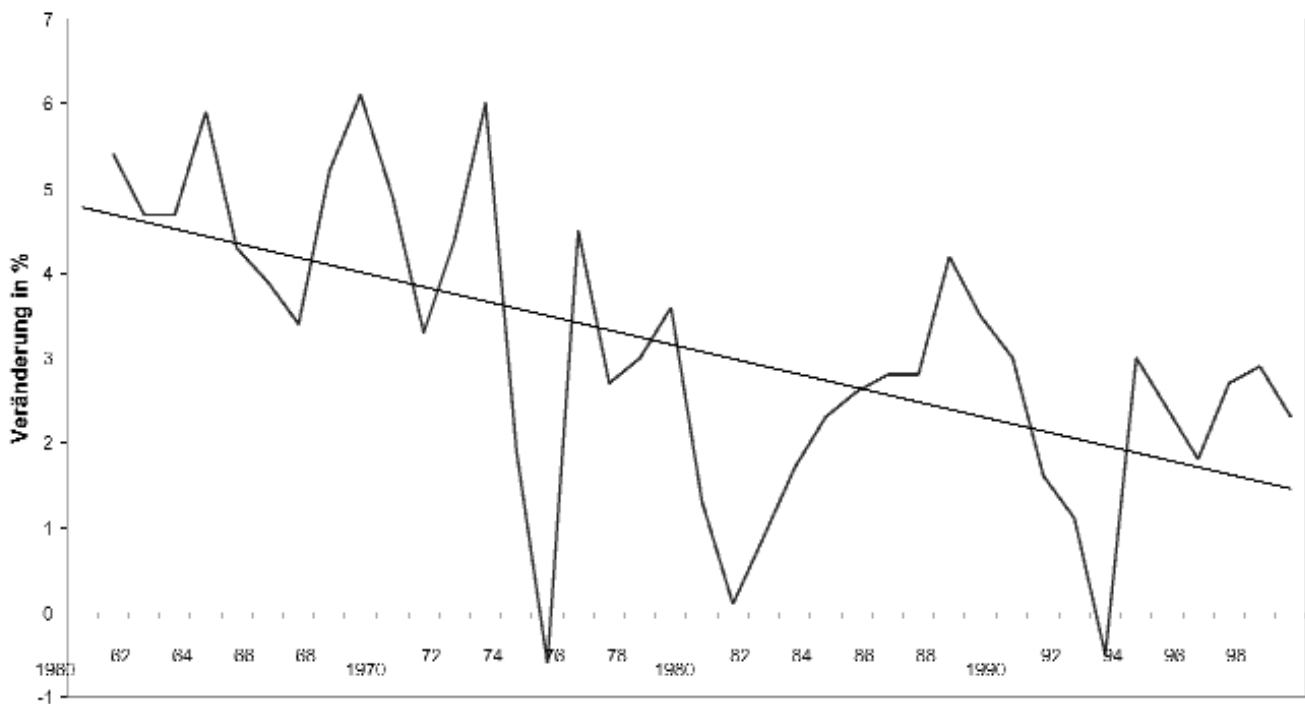
**Wirtschaftliches Wachstum:** Der langfristige Trend (1975-1999) des wirtschaftlichen Wachstums der EU als Ganzes lag bemerkenswert konstant bei 2% pro Jahr, mit einem kurzen (1975-1981) und einem langen Zyklus (1982-1993) (s. *Schaubild 1a*). Von einer noch längeren Perspektive aus betrachtet, bis zurück in die 60er Jahre, verlief der Wachstumstrend negativ (s. *Schaubild 1b*). Derzeit durchläuft die EU einen weiteren Zyklus, der bisher schwächer war als die beiden anderen zuvor. Das wird auch dann der Fall sein, wenn die für dieses Jahr vorausgesagte Wachstumsrate (3,4%)

**Schaubild 1a: Wachstum des BIP in der EU15, 1975-1999**



Source: European Economy, Nr. 60, 1999, Statistical Appendix, Table 10

**Schaubild 1b: Wachstum des BIP in der EU15, 1961-1999**

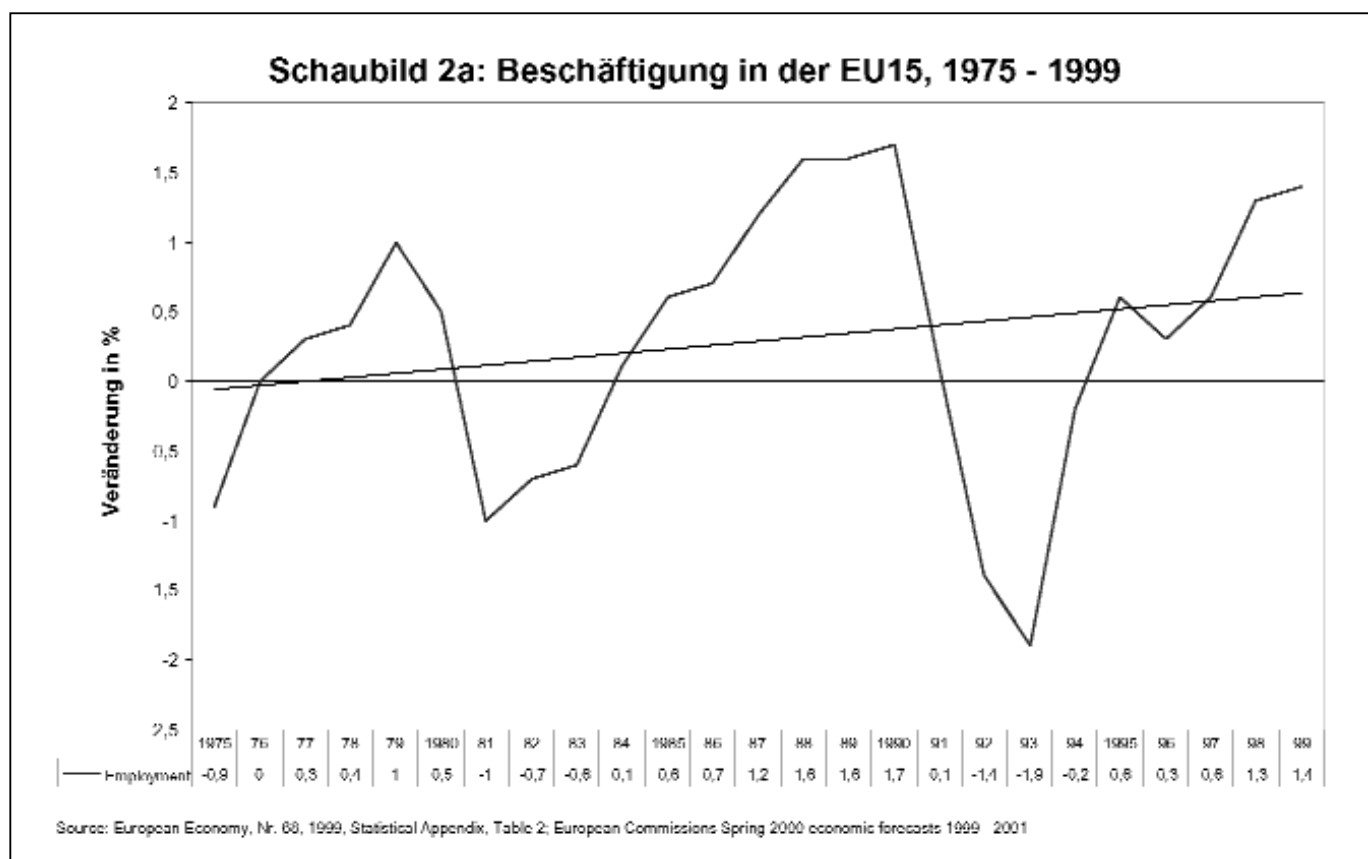


Source: European Economy, no 68, 1988, Statistical Appendix, Table 10

zutritt. Wir haben deshalb keinen Grund zu glauben, dass sich der derzeitige Aufschwung in eine lange Welle hohen Wachstums nach dem Muster der 60er Jahre verwandeln wird. Wir denken im Gegenteil, dass der wirtschaftliche Aufschwung in Europa bisher eher fragil geblieben ist, da ein bedeutender Teil davon auf zwei externen Faktoren beruht, deren Stabilität nicht vorausgesetzt werden kann. Der erste bezieht sich auf den Boom in den USA, der eine Lokomotive für die Weltwirtschaft ist. Und dieser Faktor wird für die Eurozone durch einen zweiten, den schwachen Euro verstärkt. Beide Faktoren führten zu einem starken Zuwachs der Exporte, und beide werden,

wenn der amerikanische Boom endet und der Dollar wieder schwächer gegenüber dem Euro wird, dazu führen, dass die EU keine starken binnenwirtschaftlichen Wachstumsstützen hat. Noch entscheidender ist jedoch die Tatsache, dass der private Konsum in der EU (Eurozone) im Gegensatz zu den USA keinesfalls kräftig zugenommen hat. Er ist jedoch die Grundlage des langanhaltenden Booms in den USA. Der private Konsum blieb in der EU während des ersten Quartals in diesem Jahr erstaunlich schwach, mit einem Wachstum von aufs Jahr gerechneten 1,5% und keiner weiteren Zunahme in den drei vorangegangenen Monaten. Bedeutet das schon das Ende des vielgepriesenen Aufschwungs?

**Beschäftigung:** Während der letzten 25 Jahre nahm die Beschäftigung insgesamt (einschließlich der Selbständigkeit, Teilzeitarbeit und befristeter Arbeit) in der EU15 nur marginal zu, mit einem Trendkoeffizienten nahe an Null (s. *Schaubild 2a*). In absoluten Zahlen ausgedrückt, lag die Beschäftigung 1999 um 20 Millionen über der im Jahr 1975, aber durch den Beitritt Ostdeutschlands ergab sich ein Netto-Zuwachs von 7 Millionen. Das führt zu einem jahresdurchschnittlichen Beschäftigungszuwachs in der EU als Ganzes von 0,3%, unabhängig vom sektoralen Umbau und den Veränderungen in der Qualität der Arbeitsbedingungen sowie der individuellen Arbeitszeit.

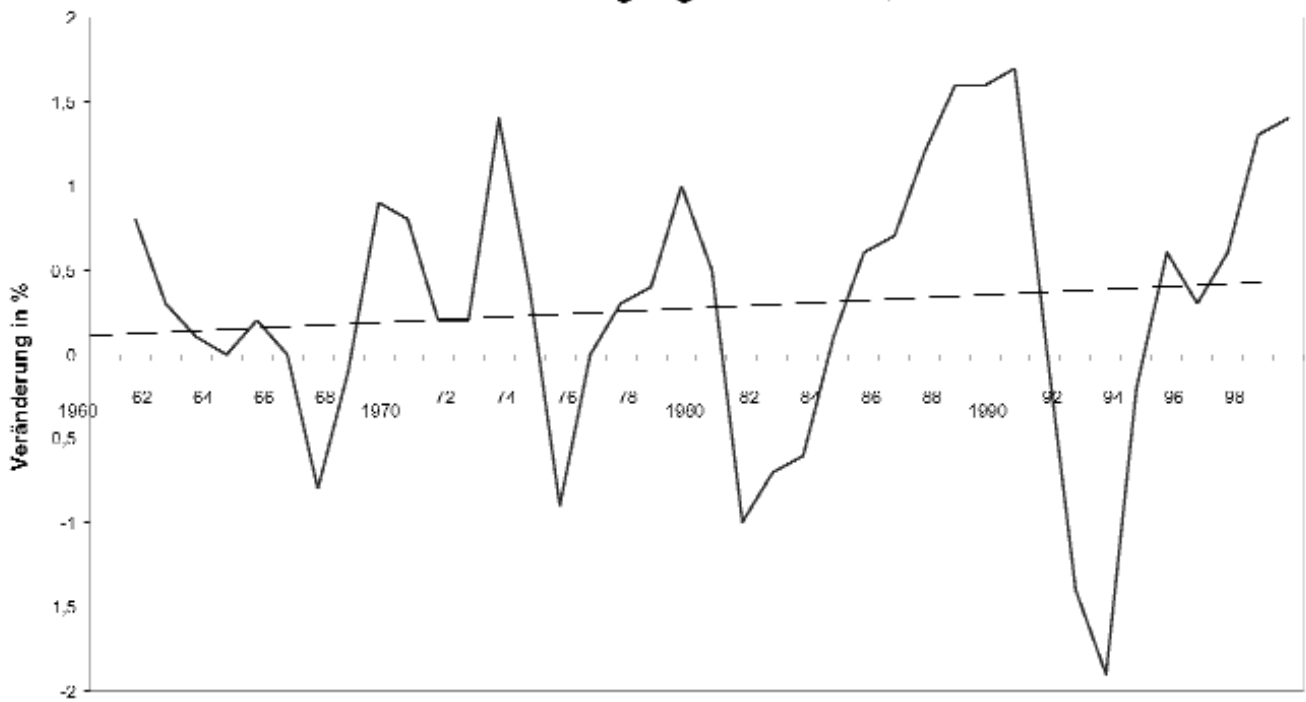


Der Abstand zwischen 2% des BIP-Wachstums und 0,3% des Beschäftigungswachstums ist durch die Zunahmen von Produktivität und Arbeitszeit (minus Verminderung der Arbeitszeit) bedingt. Auch hierbei gibt es keinen Grund anzunehmen, dass diese langfristigen endogenen Kräfte das Beschäftigungswachstum über diese sehr bescheidene Schwelle hinaus ankurbeln werden, die ohnehin in keinster Weise ausreichen würde, um die Vollbeschäftigung wiederherzustellen. Hier gibt es mehr Gründe für die Annahme, dass der weitere Produktivitätsfortschritt – die Verbreitung der Informationstechnologie, der technologische Fortschritt im Dienstleistungssektor – die Schaffung von Arbeitsplätzen aufgrund bloßen Wachstums behindern wird.

Innerhalb dieses Rahmens des langsamen BIP-Wachstums und des noch geringeren Beschäftigungswachstums fanden drei wichtige Veränderungen statt, die – in unserer Sicht – entscheidende Rückwirkungen auf den Zusammenhang von Wachstum und Beschäftigung hatten:

Erstens, fiel die **Inflation** kontinuierlich seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre – als sie bei 14,9%

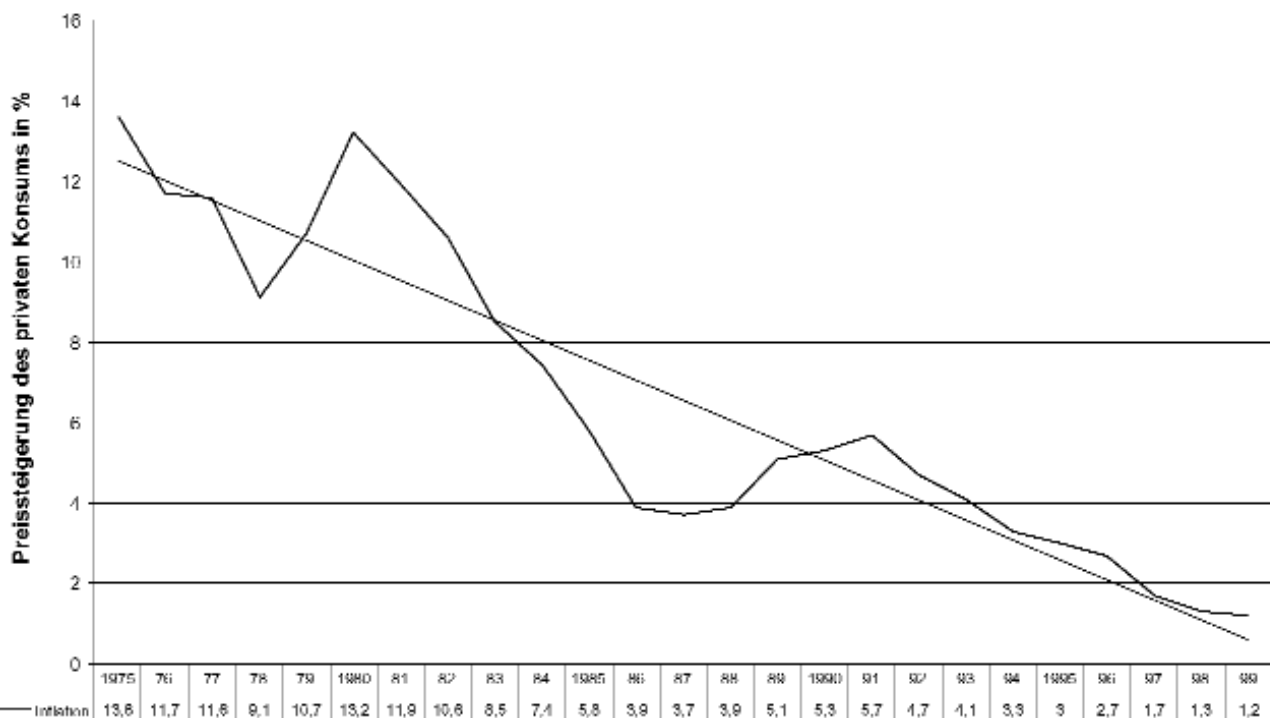
**Schaubild 2b: Beschäftigung in der EU15, 1961-1999**



Source: European Economy, Nr. 68, 1999, Statistical Appendix, Table 2, European Commission's Spring 2000 economic forecasts 1999-2001

im Jahre 1974 lag (s. *Schaubild 3b*) und (als ein Faktor unter mehreren) zu dem sehr starken Fall des BIP 1975 (s. *Schaubild 1b*) beitrug – auf weniger als zwei Prozent in den letzten drei Jahren, so dass die Kerninflation nah an Null kam und die Gefahr der Deflation heraufbeschwor (s. *Schaubild 3a, 3b*). Dieser Umkehrprozess wurde durch eine sehr restriktive Geldpolitik erreicht, die zwei ernste Rezessionen (1981 und 1991) auslöste und verstärkte sowie (1991) einen Aufschwung bremste bzw. sogar brutal abwürgte.

**Schaubild 3a: Inflation in der EU15, 1975 - 1999**



Source: European Economy, Nr. 68, 1999, Statistical Appendix, Table 25

Schaubild 3b: Inflation in der EU15, 1961 - 2000



Source: European Economy, Nr. 88, 1999, Statistical Appendix, Table 2b, European Commissions Spring 2000 economic forecasts

Die nach wie vor ausschließlich deflatorische Orientierung der EZB bremst ernsthaft den derzeitigen Aufschwung und wird ein stärkeres Wachstum verhindern. Es muss befürchtet werden, dass die zur Zeit (September/Oktober 2000) leicht angestiegene Inflationsrate infolge des erhöhten Ölpreises und der Abwertung des Euro zu einer weiteren Verschärfung der Geldpolitik führen wird. Die EZB hat kürzlich bereits damit begonnen, die Zinsen schrittweise zu erhöhen. In der Haushaltspolitik wird zum wiederholten Male die Notwendigkeit eines ausgeglichenen Haushalts betont.

Zweitens, vollzog sich bei der **Einkommensverteilung** ein deutlicher Wechsel zugunsten der Profite und auf Kosten der Löhne. Die Lohnquote, die in den 60er und Anfang der 70er Jahre (*Schaubild 4b*) um die 74% schwankte und auf mehr als 75% in der zweiten Hälfte der 70er Jahre stieg, sank kontinuierlich in den 80er Jahren. Seit 1994 blieb sie unter 70% und erreichte ein historisches Tief während der letzten zwei Jahre (*Schaubild 4a*).

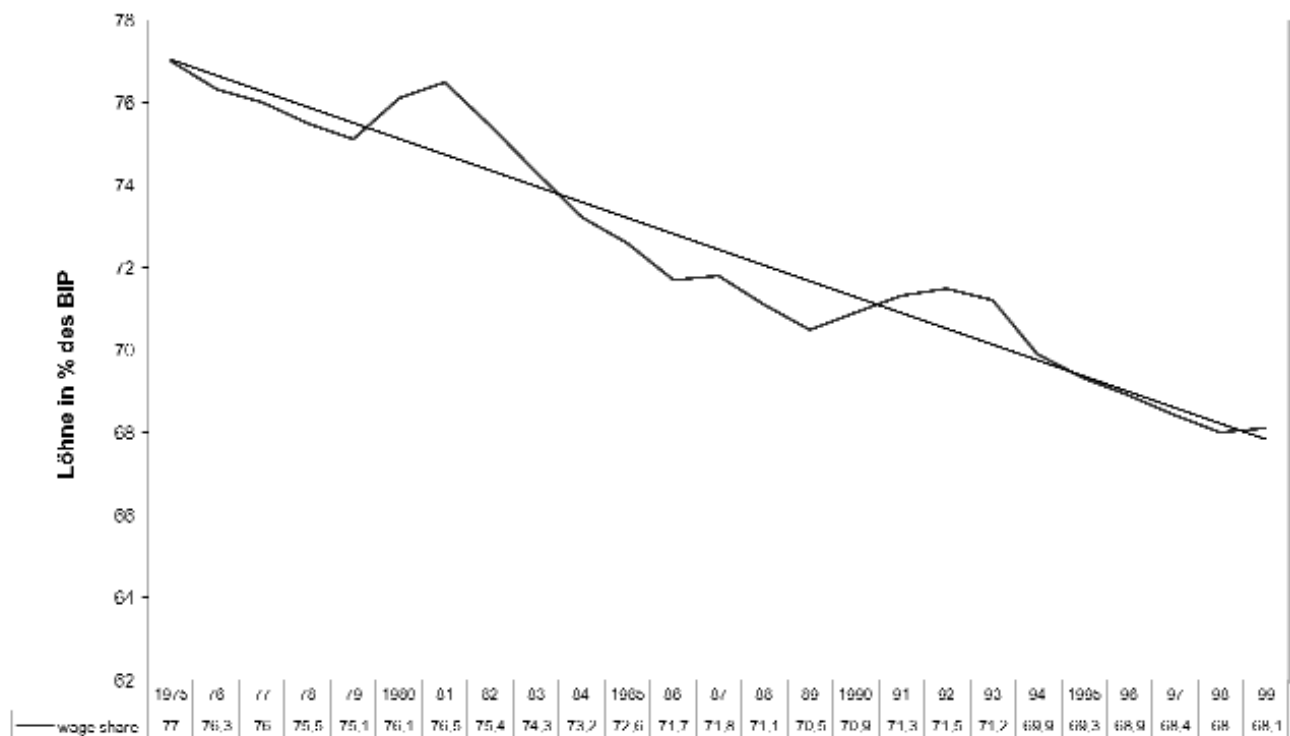
Diese Quote ist nicht nur niedriger als in Japan, sondern seit kurzem auch geringer als in den USA. Die Verschiebung in der Einkommensverteilung war schärfer in Ländern der derzeitigen Währungsunion als in der EU als Ganzes. (Der scharfe Abfall in einigen kleinen Ländern – in Irland sank die Lohnquote von 84% 1975 auf 58% 1999, d.h. um 26%; in Portugal von 92% auf 69% und in Spanien von 80% 1975 auf 67% 1999 – hängt zum Teil mit einem statistisch irreführenden Bereinigungsfaktor zusammen). In sieben von 15 Mitgliedstaaten sank die Lohnquote um mehr als 10 Prozentpunkte. In bezug auf grundlegende Kategorien der Einkommensverteilung, nämlich die Verteilung zwischen Löhnen und Profiten, hat die Ungleichheit in der EU seit der Mitte der 70er Jahre deutlich zugenommen.

Drittens, stieg die **Arbeitslosenquote** drastisch in allen Mitgliedstaaten der EU und in der EU als Ganzes. Während sie in den 60er Jahren und bis 1974 unter 3% lag (*Schaubild 5b*), stieg sie zwischen 1975 und 1985 steil von 3,9% auf 10,0% an. Auf dem Höhepunkt des konjunkturellen Aufschwungs der späten 80er Jahre war die Arbeitslosenquote zweimal so hoch wie während der schweren Krise 1975 und wuchs noch einmal auf neue Höhen bis 1994 (*Schaubild 5a*). Seitdem hat sie sich nur leicht verringert. Folglich entwickelt sich die Arbeitslosigkeit immer weniger in Form eines Zyklus (steigend, sinkend und wieder steigend), sondern nähert sich dem Treppenprinzip an:





Schaubild 4a: Lohnquote\* in der EU15, 1975-1999



\* adjusted for changes in employment shares, source: European Economy, Nr. 68, 1998, Statistical Appendix, Table 32

Schaubild 4b: Lohnquote\* in der EU15, 1960 - 1999

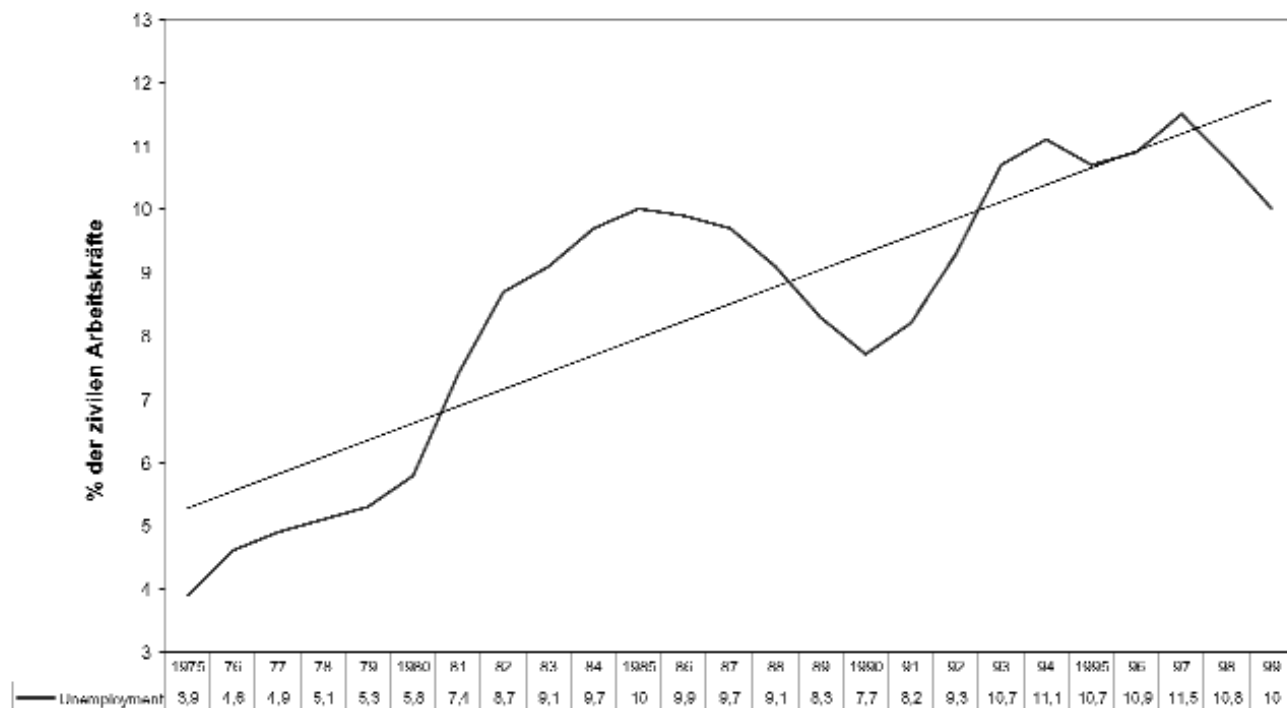


\* adjusted for changes in employment shares, source: European Economy, Nr. 66, 1998, Statistical Appendix, Table 32

steigend, verharrend und wieder steigend.

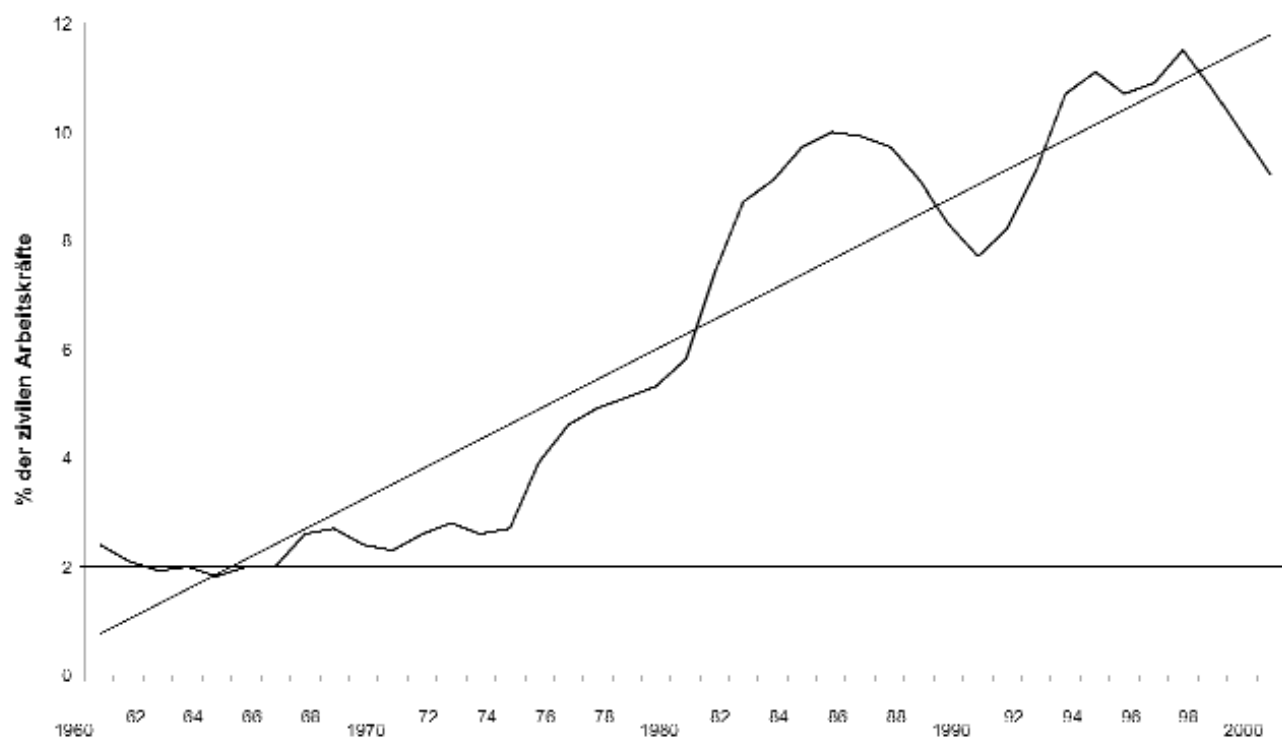
Diese drei Tendenzen deuten *einerseits auf einen tiefen Wandel der grundlegenden Machtverhältnisse zwischen Arbeit und Kapital hin, andererseits aber auch auf einen gleichermaßen tiefen Wandel in der wirtschaftspolitischen Orientierung* innerhalb der EU. Beide Aspekte sind eng miteinander verflochten und bilden ein Muster der zirkularen Verursachung und Verstärkung: Niedriges Wachstum führt zu einem niedrigen oder gegen Null tendierenden Wachstum der

**Schaubild 5a: Arbeitslosigkeit in der EU15, 1975-1999**



Source: European Economy, Nr. 68, 1998, Statistical Appendix, Table 3

**Schaubild 5b: Arbeitslosigkeit in der EU15, 1960-2000**



Source: European Economy, Nr. 68, 1998, Statistical Appendix, Table 3; European Commission's Spring 2000 economic forecasts

Beschäftigung. Unter Bedingungen einer wachsenden Bevölkerung und zunehmender Beschäftigung führt dies zu höherer Arbeitslosigkeit. Dies schwächt die Verhandlungsposition der Gewerkschaften und führt zu einem „moderaten“ Nominalzuwachs der Reallöhne und immer häufiger zu Nullrunden oder sogar zu einem Reallohnverlust. Dadurch wird der private Konsum als der bei weitem größte Anteil an effektiver Nachfrage geschwächt – und somit über Multiplikatormechanismen auch das Wachstum. Gleichzeitig werden steigende Profite – aufgrund eingeschränkter

Absatzaussichten – weniger in beschäftigungsschaffende, einheimische Produktionen investiert. Die Unsicherheit der weiteren Inlandsentwicklung führt ManagerInnen und PrivatanlegerInnen dazu, zunehmend in liquide Finanzanlage auf den Finanzmärkten zu investieren. Das stärkt die Position des Finanzsektors innerhalb der Wirtschaft und erweitert seine Möglichkeiten, eigene Interessen gegenüber den WirtschaftspolitikerInnen durchzusetzen. In dem Ausmaß, in dem die Regierungen und die EU diesem Druck nachgeben und eine monetäre und fiskalische Sparpolitik betreiben, wird das Wachstum weiterhin gehemmt sein und die Arbeitslosigkeit auf dem hohen Niveau bleiben.

**Entwicklungen des Wechselkurses:** Während seiner Einführung im Januar 1999 war der Wert des Euro im Verhältnis zum Dollar relativ hoch angesetzt worden, verglichen mit vergangenen Werten des „synthetischen“ Euro (der sich aus den Einzelwährungen zusammensetzte). Dass er nach seiner Einführung abgewertet wurde, überrascht deshalb nicht, und ein Teil der Abwertung kann als Korrektur des anfänglich relativ hohen Niveaus angesehen werden. Der daraus resultierende Anreiz für Netto-Exporte aus der Eurozone war ein wichtiger Bestandteil des Wachstums in der Eurozone während der letzten 18 Monate und sorgte für eine ausgeglichene Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten zwischen der EU und den USA. Doch der Euro verliert weiter an Wert, obwohl die Eurozone einen Handelsbilanzüberschuss erzielte, während die USA in ein zunehmendes Handelsbilanzdefizit gerät. Die Kapitalflüsse aus der EU in die USA werden als Ausdruck der besseren Anlagemöglichkeiten im Vergleich zur EU gewertet, was ein weiterer wichtiger Grund für die anhaltende Abwertung des Euro zu sein scheint. Die Inflation bleibt unter Kontrolle und die Abwertung des Euro rechtfertigt keine restriktive geldpolitische Reaktion. Tatsächlich könnte die restriktive Politik der EZB ein Eigentor werden, wenn die Stagnation anhält und die Verringerung der Anlagemöglichkeiten in der Eurozone den Kapitalausfluss in die USA beschleunigt.

## **2. Die Konvergenz bei selbst auferlegten Beschränkungen – wirtschaftspolitische Trends**

Die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten der EU sind während der letzten 20 Jahre, ausgehend von sehr unterschiedlichen institutionellen Arrangements, sozialen Beziehungen und politischen Zielen, einem Prozess zunehmender Angleichung in Richtung neo-liberaler, marktorientierter Politikmuster unterworfen worden. Die Vorstellungen, die diesem Muster zugrunde liegen, halten private Unternehmen, offene Märkte und stabile Preise für die drei grundlegenden Pfeiler einer gut funktionierenden Volkswirtschaft. Die Wirtschaftspolitik muss diese Voraussetzungen schaffen. Das Übrige sollte den Unternehmen und Märkten überlassen werden. Die britische Regierung war Vorreiterin auf dem Weg der Privatisierung, die Deutsche Bundesbank setzte die Preisstabilität mit ihrer merkantilistischen Geldpolitik und mit Hilfe der Liberalisierung des Kapitalverkehrs als oberstes Ziel auch für den Rest Europas durch. Und die Europäische Kommission verwandelte den Prozess des Einheitlichen Marktes Mitte der 80er Jahre in ein Projekt der Deregulierung anstatt der Harmonisierung, in negative anstatt in positive Integration.

Seit dem Vertrag von Maastricht konzentrierte sich die Wirtschaftspolitik der EU noch enger auf die Erfüllung der selbst auferlegten Konvergenzkriterien für den Eintritt in die Währungsunion – Preisstabilität und Defizitbegrenzung sind die bekanntesten Ziele. In den 90er Jahren wurden in den meisten Mitgliedstaaten die Statuten der Zentralbanken so verändert, dass völlige Unabhängigkeit und Preisstabilität als ausschließliche Ziele der Geldpolitik definiert wurden. Während der 70er und 80er Jahre wurde es für die meisten Regierungen wegen ihrer eher schwachen nationalen Währungen – mit der Ausnahme Deutschlands – schwierig oder einfach unmöglich die Produktionskapazitäten auszuweiten und einen autonomen wirtschaftspolitischen Kurs gegen die starke Position des US-Dollars und gegen die Politikpräferenzen von Deutschland als stärkstem EU-Land zu setzen. Frankreich erlebte die Härte eines solchen externen Wechselkurszwanges Anfang der 80er Jahre. Während der Dollar zur Zeit immer noch stark ist, hat die Währungsunion das inner-europäische

Wechselkursrisiko für die Mitglieder der Eurozone beseitigt und somit einen beachtlich breiteren Spielraum für eine nationale (und europäische) expansive Politik geschaffen. Aber anstatt ihn innerhalb der EU zu nutzen, wurden den Mitgliedern nun die Haushaltsbeschränkungen auferlegt, die in wachstumsschädigender Weise wirken.

Die Fiskalpolitik wurde zunehmend auf die Verringerung des öffentlichen Defizits und der Schulden beschränkt (auch wenn letztere in den meisten Ländern seit 1998 weiter stiegen), und die Monetisierung der öffentlichen Schulden wurde verboten. Es ist bemerkenswert und kaum zu verstehen, dass sich die PolitikerInnen in der EU nach der Überwindung ernster externer Hindernisse für mehr Wachstum und Beschäftigung in den 90er Jahren nun dem in keiner Weise weniger schädigenden Sparzwang aussetzen. Dieser Zwang wird durch den Trend zu weiteren Steuersenkungen verstärkt, der zur Zeit in den meisten Ländern der Europäischen Union stattfindet. Die Senkung der Unternehmenssteuer und/oder Einkommenssteuersätze in den meisten Ländern der Union (oft in Verbindung mit einer Erhöhung der indirekten Steuern oder der Sozialbeiträge) werden häufig entweder als notwendig dargestellt, um in Europa wettbewerbsfähig zu bleiben, oder als das beste Verfahren, um Haushaltsüberschüsse an die Bevölkerung zurückzugeben. Abgesehen davon, dass dies zu einer verschärften Politik-Konkurrenz zwischen den Ländern führte, ergibt sich daraus, dass die Regierungen immer weniger Einnahmen haben (in manchen Ländern geschah dies nicht in absoluten Zahlen, weil es einen positiven Einfluss des Wachstums auf die öffentlichen Einnahmen gab, doch es wird sicherlich passieren, wenn das Wachstum nachlässt). Dies führte Länder mit einem Defizit dazu, den Druck auf der Ausgabenseite zu verschärfen, um ihre jährlichen Defizite und die Gesamtschulden zu reduzieren. Im Endergebnis werden öffentliche Ausgaben gesenkt, während die privaten Netto-Einkommen, vor allem der reicheren Menschen, stiegen.

Was sind die Ergebnisse dieser zunehmend neo-liberalen Politikorientierung überall in der EU?

*Erstens:* Entgegen allen Voraussagen hat die Vollendung des *Binnenmarktes* 1993 die EU nicht in eine neue Phase des verstärkten Wachstums und der dynamischen Entwicklung geführt.

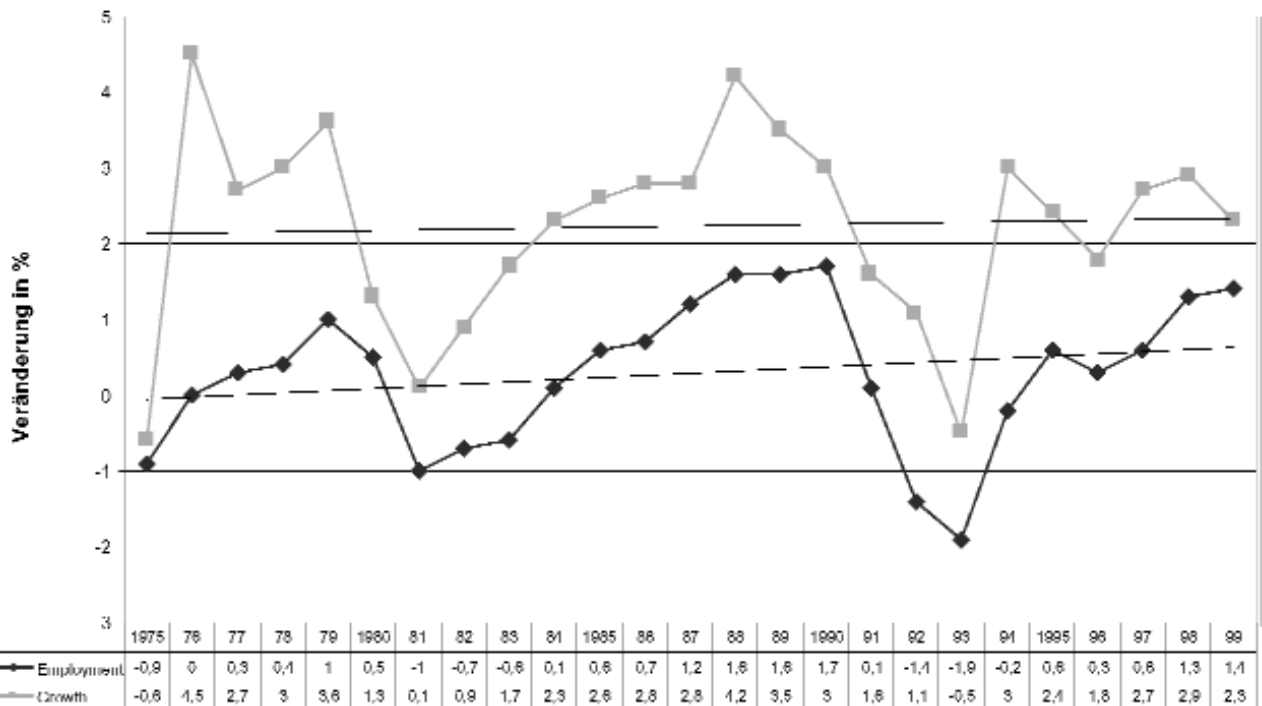
Weder das BIP noch die Beschäftigung entwickelten sich nach oben, das Wachstum blieb schwach und die Beschäftigung niedrig. Genauso wenig führt der Binnenmarkt zu einem sichtbaren Produktivitätsschub. Der Abstand zwischen Wachstum und Beschäftigung blieb ungefähr gleich (*Schaubild 6*). In bezug auf die makroökonomischen Voraussagen war der Binnenmarkt kein besonderer Erfolg.

*Zweitens:* Was die *Privatisierung* betrifft, fällt die Bilanz gemischt aus: Während in einigen Sektoren (Telekommunikation) die Leistungen des privatisierten Sektors zufriedenstellend sind (auch wenn sich das noch verändern könnte, wenn sich einige Gruppen zu engen Oligopolen konsolidieren sollten); in anderen – besonders bei den Eisenbahnen – führten Deregulierung und Privatisierung zu schlechterer Versorgung und manchmal zu chaotischen Strukturen. In allen Fällen begleiteten massive Entlassungen den Privatisierungsprozess. Die Privatisierung des sozialen Dienstes hat ihn teurer gemacht und zu einer weiteren Ausgrenzung der sozial Schwachen beigetragen, die vor allem von diesen Dienstleistungen abhängen.

*Drittens:* Es ist jedoch ein deutlicher politischer Erfolg bei der Durchsetzung der *Preisstabilität* zu verzeichnen. Die Inflation sank während des letzten Vierteljahrhunderts auf ein zu vernachlässigendes (sogar gefährlich niedriges) Niveau, als Folge der besessenen und ausschließlichen Fixierung der Geldpolitik auf dieses Ziel. Doch diese Fixierung wirkte sich negativ auf die Arbeitslosigkeit aus, die auf ein unvergleichlich hohes Niveau während der letzten 25 Jahre anstieg. Die ausschließliche politische Konzentration auf die Preisstabilität hat eine weitreichende soziale und beschäftigungspolitische Destabilisierung erzeugt. Der soziale Preis für die niedrige Inflation war sehr hoch, wir denken: zu hoch (*Schaubild 7*).

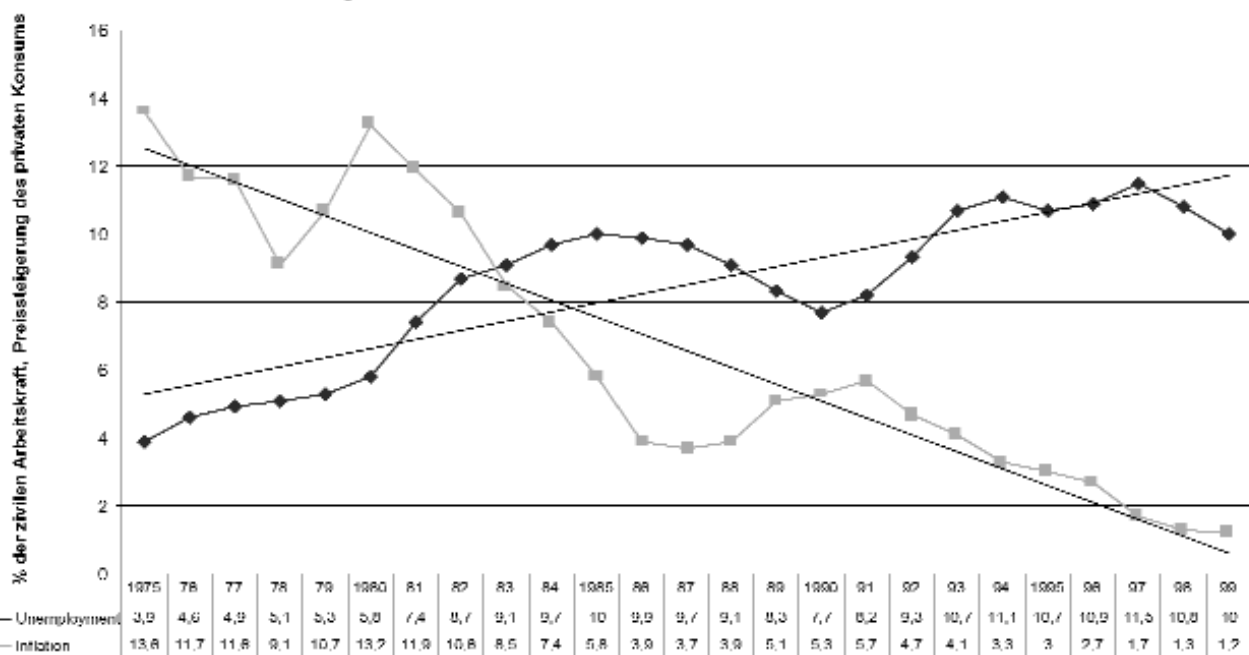
Diese politische Ausrichtung, die der Deflation und der Preisstabilität ausschließliche Priorität ein-

**Schaubild 6: Die Wachstum-Beschäftigungs-Lücke in der EU, 1975 - 1999**



Source: European Economy Nr. 68, 1999, Statistical Appendix, Tables 2 and 10

**Schaubild 7: Ein hoher Preis für niedrige Inflation:  
Arbeitslosigkeit und Inflation in der EU15, 1975 - 1999**



Source: European economy, Nr. 68, 1999, Statistical Appendix, Tables 3 and 25

räumt, muss umso mehr kritisiert werden, als dass die angenommenen negativen Folgen der Inflation für Wachstum und Beschäftigung nicht nur theoretisch unbegründet sind, sondern auch empirisch widerlegt werden können. Negative Folgen werden nur auftreten, wenn man alle Arten der Inflation zusammen in die empirische Analyse aufnimmt: moderate, hohe und galoppierende Inflation. Nur in diesem Fall kann ein negativer Einfluss der Inflation auf Wachstum und Beschäftigung beobachtet werden. Für die OECD-Länder ist dieses Ergebnis jedoch irreführend, denn sie haben und hatten seit mehr als 50 Jahren keine Form der galoppierenden Inflation und nur sehr sel-

ten hohe Inflation. Was die moderate Inflation betrifft, so gibt es jedenfalls keinen Beweis für ihren negativen Einfluss auf das Wachstum. Im Gegenteil, eine Reihe empirischer Studien (u.a. Barro 1997, Stiglitz 1999, Sarel 1997) belegen, dass es entweder keinen Zusammenhang oder sogar einen leichten positiven Einfluss der (moderaten) Inflation – Sarel beobachtete eine Schwelle von 8% – auf das Wachstum gibt. Wenn die EZB trotz dieser Belege ihre deutliche Präferenz für eine an Null grenzende Kerninflation beibehält, dann handelt sie nicht im Sinne des Wachstums und der Beschäftigung, sondern im Interesse der BesitzerInnen von Finanzvermögen, die von einer Null-Inflation profitieren und sogar noch mehr von einer richtigen Deflation.

*Viertens: Die Ungleichheit nimmt erheblich zu.* Obwohl die Länder der Europäischen Union zu den reichsten der Welt gehören, nehmen auch hier die Armut und Ausgrenzung zu, und nicht zuletzt bei arbeitenden Armen. Gleichzeitig schränkt die öffentliche Politik die Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen für die Bevölkerung ein. Die Veränderungen in der Besteuerung führen zu einer „privaten Bereicherung und öffentlichen Verarmung“. Sie treten genau in einer Periode auf, in der Preisstabilität, höhere Wachstumsraten als in vergangenen Jahren und bessere Haushaltssalden hätten genutzt werden sollen, um viele der dringend benötigten öffentlichen Dienste bereitzustellen. Die Zunahme der Ungleichheit, die diese politische Tendenz verursacht, ist noch viel stärker und weitreichender, wenn wir nicht nur Einkommen und Vermögen berücksichtigen. Denn die Dynamik liegt darin, dass grundlegende öffentliche Dienstleistungen immer weniger zur Verfügung stehen (Gesundheit, Bildung, Renten), und man muss Geld haben, um sie sich privat kaufen zu können. Deshalb beobachten wir in vielen Ländern der Union, sowohl in den reicheren als auch in den ärmeren, dass eine Senkung der Steuern mit einer Senkung der Ausgaben in Bildung oder Gesundheit oder mit sehr deutlichen Kürzungen bei den Diensten für soziale Sicherheit (sogar mit einem Überschuss im Haushalt für soziale Sicherheit) einhergeht, während die Warteschlangen für Dienste an älteren Menschen immer länger werden usw. und gleichzeitig die privaten Dienstleistungen boomen.

### **3. Zunehmende Brüchigkeit und Ungleichheit in Beschäftigung und Arbeitslosigkeit**

**Beschäftigung: Mehr Arbeitsplätze und mehr Unsicherheiten:** Derzeit nimmt die Beschäftigung in der EU zu. 1998 wurden 1,8 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen, 1,9 Millionen 1999 und für dieses Jahr wird ein Zuwachs von sogar 2 Millionen für die EU15 vorausgesagt. Diese Entwicklung ist nicht gering zu schätzen. Allerdings gibt es keinen Hinweis darauf, dass der derzeitige zyklische Aufschwung anhalten wird, der, sollten die optimistischen Voraussagen sich bewahrheiten (was sie fast nie in der Vergangenheit taten) schwächer ausfallen wird als die vorangegangenen. Es gibt keinen ernst zu nehmenden Hinweis für die Bestätigung der Annahme, dass ohne wesentlich energischere politische Anstrengungen sich der langfristige Trend von 0,3% Beschäftigungszuwachs erhöhen und ein höheres Niveau erreichen wird. Damit würden nur 5 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze in 10 Jahren geschaffen werden, während schon gegenwärtig 15 Millionen benötigt werden. Selbst wenn man die demografischen Faktoren berücksichtigt – d.h. weniger Zugänge auf dem Arbeitsmarkt in den kommenden Jahren – reicht das immer noch nicht aus, um die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in der EU, zumindest in den großen Ländern, zu überwinden. Darüber hinaus wirft der zuletzt stattgefundenen Zuwachs an Arbeitsplätzen Probleme auf, die der Bericht der Kommission „Beschäftigung in Europa 1999“ diskutiert.

Beschäftigung bedeutet zunehmend *Teilzeitbeschäftigung*. Der Anteil von Teilzeitarbeitsplätzen an der Gesamtbeschäftigung stieg von 13,0% 1985 auf 17,4% 1998. Diese Zahl verschleiert jedoch die darunter liegende Dynamik: Von 4 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätzen, die zwischen 1994 und 1998 geschaffen wurden, waren mehr als 3 Millionen Teilzeitarbeitsplätze. Der Arbeitsplatzzuwachs zwischen 1996 und 1997 fand ausschließlich wegen der Zunahme der Teilzeitbeschäfti-

gung statt, und 1998 war die Hälfte aller zusätzlichen Arbeitsplätze auf Teilzeitbasis (70% für Frauen und 28% für Männer). In einigen Fällen war der geringe Anstieg ein Ergebnis eines deutlichen Verlustes an Vollzeitarbeitsplätzen, der durch Teilzeitarbeit kompensiert wurde (S. 8).

Es gibt nichts an Teilzeitbeschäftigung auszusetzen, solange sie freiwillig aufgenommen wird und mit ausreichenden Löhnen und angemessener sozialer Sicherheit verbunden wird. Mit wenigen Ausnahmen (Niederlande) ist letzteres nicht der Fall. Teilzeitarbeit bedeutet eine Arbeitszeitverringerung ohne Lohnausgleich und ohne ausreichende Deckung für Pensionen und Renten. Das ist der wichtigste Grund, warum so viele Menschen zögern, Teilzeitarbeit anzunehmen. Es gibt keinen umfassenden EU-weiten Überblick, inwieweit Teilzeitarbeit nur akzeptiert wird, weil es nicht genügend Vollzeitarbeitsstellen gibt. Fallstudien weisen jedoch darauf hin, dass dieser Anteil hoch ist und zunimmt.

In der EU wird die Beschäftigung zunehmend als *befristete Arbeit* geschaffen: ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung, der 1985 bei 8,4% lag, stieg auf 12,8% in 1998 (nach dem EZB Monatsbericht für Mai waren es 1999 14,9%). Mehr als 40% der 1998 zusätzlich geschaffenen Arbeitsstellen waren auf einer befristeten Basis. Die EZB interpretiert diesen hohen Anteil an befristeter Arbeit als einen Indikator für „rigide Arbeitsschutzverordnungen, die es den Firmen unmöglich machen, auf einer langfristigen Basis einzustellen“ (S. 63). Dieser Ansicht widersprechen wir energisch: Der derzeitige Trend steigender befristeter Arbeitsverhältnisse ist mit einem fundamentalen Verlust an sozialer Sicherheit verbunden und bedeutet deshalb eine klare Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen derer, die davon betroffen sind.

Es gibt viele andere extrem unsichere Beschäftigungssituationen: Viele ArbeiterInnen, die tatsächlich als LohnarbeiterInnen tätig sind, werden von ihren ArbeitgeberInnen aufgefordert, sich als Selbständige registrieren zu lassen, um die Abzüge für das Sozialsystem zu vermeiden. Das tritt sehr häufig in der Bauindustrie auf, aber auch in anderen Branchen. Darüber hinaus sind lange Arbeitszeiten mit Überstunden üblich, die unbezahlt oder nur schlecht bezahlt sind. Davon sind alle Branchen betroffen, vor allem die beiden Extreme: unqualifizierte ArbeiterInnen und hochbezahltes Personal, von dem erwartet wird, dass es für die Arbeit lebt. Auch wenn es nicht in den offiziellen Statistiken erscheint, so sollte dennoch die informelle oder „graue“ Beschäftigung erwähnt werden – Menschen mit Jobs, die oft nur von befristeter Natur sind, die offiziell nicht gemeldet sind und deshalb weder den Arbeitsschutzgesetzen noch den Sozialabgaben unterliegen. Diese Art von bezahlter Arbeit scheint vor allem in den nördlichen Ländern der Union zuzunehmen, während sie in den südlichen Ländern, in denen Schätzungen in der jüngsten Vergangenheit von einem Anteil von 25% an der Gesamtarbeitskraft ausgingen, abgenommen hat. Ein bedeutender Teil der informellen Arbeit ist Heimarbeit, die häufig von Frauen angenommen wird. Damit werden oft die schlimmsten Erscheinungen der Heimarbeit aus früheren Zeiten wiederbelebt.

**Arbeitslosigkeit: auf hohem Niveau und mit größerer Ausgrenzung:** Offizielle Erklärungen und Dokumente der EU sind voll mit positiven Ergebnissen der letzten Entwicklungen und optimistischen Voraussagen für eine weitere „progressive Verringerung der Arbeitslosigkeit“ (BEPG) in der EU.

#### Die Arbeitslosenrate in der EU15

60er Jahre	2,2
70er Jahre	4,0
80er Jahre	9,0
90er Jahre	10,1

Ein genauerer Blick auf die langfristigen Tendenzen und Strukturen zeigt ein klareres Bild und offenbart gleichzeitig einen schrecklichen Mangel an Ansprüchen bei den Behörden.

Selbst wenn die bisher optimistischsten Voraussagen vom April wahr werden, d.h. die offizielle Arbeitslosigkeit, die 1999 bei 9,2% (10% in der EU11) lag, auf 8,5% (EU11: 9,2%) dieses Jahr fal-



len würde und 2001 noch einmal auf 7,9% (8,5 in der EU11), dann wäre sie immer noch höher als am Ende der 80er Jahre (1989: 8,3%), mehr als zweimal so hoch wie in den 70ern und viermal so hoch wie in den 60er Jahren.

Selbst auf dieser inakzeptabel minimalistischen Basis des Ehrgeizes muss man sich fragen, ob diese „optimistischen“ Voraussagen realistisch sind. Denn sie gründen sich auf die Annahme, dass das derzeitige Wachstum mehr als ein zyklischer Aufschwung ist, dem eine zyklische Rezession folgt, die wieder zu einem stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit führen würde. Wie oben argumentiert, ist diese Annahme aus theoretischen und empirischen Gründen sehr schwach. Mit einer erneuten Verlangsamung des Wachstums oder einer zyklischen Rezession würde die Arbeitslosigkeit erneut steigen und das „Treppemuster“ weiterführen.

Außerdem hat nicht nur das *Niveau* der Arbeitslosigkeit insgesamt zugenommen, sondern die *Struktur* hat sich bedeutend verschlechtert:

Heute sind mehr als 49% der Gesamtzahl der Arbeitslosen Langzeitarbeitslose, d.h. sie sind seit mehr als einem Jahr ohne eine Arbeit. Vor zehn Jahren waren es noch 45%. Fast ein Drittel der Arbeitslosen (31%) hat seit mehr als zwei Jahren keine Arbeit mehr. Und in fast allen Ländern wurden die Zugangskriterien für die Arbeitslosenleistungen verschärft oder/und die Höhe dieser Leistungen wurde gekürzt. Heute sind nicht nur wesentlich mehr Menschen arbeitslos als vor 15 Jahren. Auch die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit und der Anteil der Langzeitarbeitslosen hat zugenommen. Wer heute arbeitslos ist, befindet sich in einer relativ – und in manchen Fällen absolut – schlechteren Lage als vor 25 Jahren.

Während der nächsten 20 Jahre wird in den meisten Mitgliedstaaten und in der EU als Ganzes die Anzahl der neuen Arbeitsmarktzugänge abnehmen, was in gewissem Maße die Lücke zwischen dem Arbeitsangebot und der Arbeitsnachfrage schließen wird. Doch das wird nicht bedeuten, dass die hohe Arbeitslosigkeit quasi automatisch durch demografische Faktoren verschwinden wird. Ein anhaltend langsames Wachstum und zunehmender Produktivitätsfortschritt werden für ein Fortbestehen der Beschäftigungslücke sorgen, und die ausdrücklichen Bemühungen der EU, ältere Menschen länger im Arbeitsprozess zu halten, werden dieses Problem noch vergrößern.

***Einkommensarmut:*** Arbeitslosigkeit, schlecht bezahlte Arbeit und andere Formen der Unsicherheit führen zu einem hohen und steigenden Niveau der Armut, während die Profite und das Einkommen aus Finanzanlagen – die in größerem Umfang nur für Individuen mit hohem Einkommen zugänglich sind – gleichzeitig zunehmen. Mitte der 90er Jahre lebten rund 18% der Bevölkerung in der EU unter Bedingungen der Armut (mit einem Einkommen unter 60% des mittleren Einkommens). In Großbritannien (20%), in Griechenland und Irland (21%) und in Portugal (24%) war der Anteil sogar noch höher. Im EU-Durchschnitt ist das Armutsrisiko für alleinerziehende Eltern (d.h. Frauen!) mit einem oder mehr Kindern dreimal höher als für den Rest der Bevölkerung; in Großbritannien ist das Armutsrisiko für diese Gruppe fünfmal höher als für den Rest der Bevölkerung.

***Regionale Ungleichheiten bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit:*** Während zwischen den Mitgliedstaaten und auch zwischen den Regionen eine – sehr bescheidene und ungenügende – Angleichung des Pro-Kopf-Einkommens stattfand, war dies für die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit nicht der Fall. Stattdessen blieben die „Disparitäten der Beschäftigungsraten zwischen den Regionen groß und scheinen in den meisten Ländern sogar leicht zugenommen zu haben“ (Beschäftigung in Europa 1999, S. 11). Da die Vollendung des Binnenmarktes und die europäische Politik den Umbau von Unternehmen auf der europäischen Ebene erleichterten, leiden viele Regionen unter den negativen Beschäftigungsauswirkungen aufgrund von Standortverlagerungen und Konzentration – von ehemals in ärmeren Regionen angesiedelten Unternehmen – auf die reicheren Regionen.

Selbst in einem Land mit einer relativ niedrigen Arbeitslosenquote wie Großbritannien wird die jüngste Welle der Unternehmensschließungen und/oder Entlassungen – in der Automobilindustrie, aber auch im Finanzsektor – zu einem drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit und zu Deindustrialisierung der Regionen sowie zu mehr Stress und Unsicherheit führen. Es wurde darauf hingewiesen, dass bei einem Vergleich zwischen den Mitgliedsländern der EU mit den Staaten der USA die Ungleichheit in Europa niedriger ist. Aber sie ist in der Tat höher, wenn man die Regionen miteinander vergleicht. Das bedeutet nicht nur einen deutlichen Mangel an sozialem Zusammenhalt, sondern auch einen „unausweichlichen Zwang auf die Wirtschaftspolitik zum Erreichen hoher und anhaltender Wachstumsraten“ (ebd.).

#### **4. Die anhaltende Geschlechterungleichheit**

Auch wenn zwischen 1994 und 1999 eine leichte Verringerung der Geschlechterungleichheit zu verzeichnen war und zwischen 1998 und 1999 die weibliche Beschäftigungsquote in der EU von 51,2% auf 52,6% anstieg – verglichen mit einem schwächeren Anstieg für Männer von 70,8 auf 71,6% – so ist doch das Tempo dieser Veränderung zu langsam. Der Abstand betrug 1999 immer noch 19 Prozentpunkte in bezug auf alle Formen der Beschäftigung, doch aufgrund der Überrepräsentation von Frauen bei der Teilzeitarbeit erreichte der Abstand 25,6% in Vollzeitäquivalenten (wobei zwei TeilzeitarbeiterInnen als ein/e Vollbeschäftigte/r zählen, was ein eher vages Maß ist).

Wenn man Aspekte wie Ausbildung und Elternschaft einbezieht, wird das Bild noch klarer: Während Frauen und Männer mit einem höheren Ausbildungsgrad eine ähnliche Beschäftigungsquote aufweisen (jeweils 73% bzw. 79%), liegt die Beschäftigungsquote der Frauen mit einem niedrigeren Abschluss bei der Hälfte gemessen an der männlichen Quote (jeweils 27% bzw. 50%). Der Abstand zwischen den Geschlechtern nimmt substantiell zu, wenn Kinder zum Haushalt dazugehören: In Großbritannien, Deutschland und Italien ist die Beschäftigungsquote von Frauen mit Kindern mehr als 20 Punkte niedriger als die von Frauen ohne Kinder. In sechs anderen Ländern ist sie ungefähr 10 Punkte niedriger. In Irland, Italien, Spanien und Griechenland führen diese Muster zu einem Abstand zwischen den Beschäftigungsquoten von mehr als 45%. Nur in Österreich und Belgien liegt dieser Abstand unter 30%.

Die Lohnunterschiede variieren entsprechend. Die Lohndaten einer Umfrage von 1995 über die Einkommensstruktur zeigen, dass quer durch die EU Frauen im Durchschnitt 73% der männlichen Brutto-Stundenlöhne und 75% verdienen, wenn nur Vollzeitbeschäftigte berücksichtigt wurden. (Die Statistiken unterschätzen wahrscheinlich die Einkommen von Frauen ein wenig, denn sie beziehen sich nicht auf den öffentlichen Dienst, in dem die Arbeitsplätze für Frauen gleichbezahlt sind). Die Unterschiede zwischen den Ländern sind erheblich. Politische Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit haben in einer Reihe von Mitgliedstaaten zu einer Verringerung des Geschlechterabstandes beigetragen, vor allem die Einführung des Mindestlohnes in Großbritannien und Irland.

Auch wenn in Europa anerkannt wird, dass die Stellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt besondere Aufmerksamkeit verlangt und dass die Integration von Frauen durch entsprechende aktive Maßnahmen gefördert werden muss, verbleibt die Umsetzung, wie bei den meisten sozialen Fragen größtenteils in den Händen der Mitgliedstaaten. In dieser Hinsicht enthält die europäische Beschäftigungsstrategie einen sehr innovativen Aspekt: Dem Gleichstellungsthema wird innerhalb des Beschäftigungsrahmens ein neuer Impuls verliehen. Durch einen vierten Pfeiler (neben Beschäftigungsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit und Unternehmertum) sollen gleiche Chancen für Männer und Frauen in die Leitlinien der Nationalen Aktionspläne zur Beschäftigung integriert wer-

den. Darüber hinaus fordern die Leitlinien 1999 eine Politik des Gender-Mainstreaming sowie eine politische Thematisierung des Geschlechterabstandes bei den Löhnen und Gehältern im Rahmen der Beschäftigungsstrategie.

Nach Plantenga (2000) übte die „Einführung eines vierten Pfeilers in einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten einen spürbar positiven Einfluss auf die Wahrnehmung von Frauen in der Beschäftigungspolitik und in der Entwicklung eines politischen Ansatzes aus, der gute Aussichten auf eine Verringerung der Geschlechterungleichheit bietet“<sup>1</sup>. Die Effizienz und die Reichweite des Gender-Mainstreaming ist schwer zu beurteilen, da dieser Prozess erst vor kurzem begonnen hat und sich über alle Mitgliedstaaten erstreckt. Trotzdem gibt es einige Punkte, die einer Bemerkung wert sind:

Auch wenn das Mainstreaming-Konzept immer mehr von den Europäischen Regierungen akzeptiert und verstanden wird, gibt es doch immer noch große Unterschiede, wie Gender-Mainstreaming interpretiert und umgesetzt wird. Einige der Probleme beziehen sich auf i) Definitionen zur Geschlechtergleichheit – die meisten Regierungen halten es für selbstverständlich, dass die Frau in erster Linie Fürsorgeaufgaben zu übernehmen hat und die Politik ist darauf ausgerichtet, eine Doppelrolle der Frauen zu erleichtern; ii) das transformatorische Potential des Gender-Mainstreaming – die fehlende Bereitschaft der Regierungen, eine Verbindung zwischen gleichen Chancemöglichkeiten und anderen Pfeilern der Beschäftigung anzuerkennen. Die Frauenpolitik konzentriert sich auf den vierten Pfeiler anstatt in die ersten drei Pfeiler integriert zu werden, die eine deutlich „geschlechtsneutrale Sprache“ verwenden; und iii) die Rolle der öffentlichen Politik, die dazu tendiert, das Arbeitsmarktverhalten von Individuen zu beeinflussen, statt die Charakteristiken und Strukturen des Arbeitsmarktes an sich durch Politik zu beeinflussen. Damit ist zum Beispiel eine Politik gemeint, die den für den Arbeitsbereich relevanten „Ermessensspielraum“ der ArbeitgeberInnen und Gewerkschaften beeinflusst. Die politische Agenda des Pfeilers Anpassungsfähigkeit, unter dem der Geschlechterabstand bei der Bezahlung diskutiert wird, als auch die berufliche Repräsentation, sollte in der Tat existierende Arbeitsmarktstrukturen verändern, anstatt nur zu überlegen, wie Männer und Frauen in diese Strukturen passen. Die Regierungen sind weniger glücklich damit, eine Politik der Verantwortlichkeit durchzusetzen, die die Beschäftigungspraxis in Unternehmen verändern könnte. Doch einige der Erwartungen, mehr Geschlechtergleichheit in der Gesellschaft zu erzielen, werden sich ohne den Willen zu positiven politischen Maßnahmen, die die Organisation der Arbeitswelt verändern, nicht erfüllen.

Im Allgemeinen lässt sich beobachten, dass der vierte Pfeiler in den NAP vieler Länder der am wenigsten entwickelte Abschnitt ist, mit äußerst geringen Haushaltsmitteln (wo dies detailliert ausgewiesen wird). Einigen Ländern gelingt es nicht, den vierten Pfeiler mit der gesamten Beschäftigungsstrategie zu verbinden; bei anderen lässt sich Selbstgefälligkeit und Selbstzufriedenheit mit dem bisher Erreichten erkennen. Bei anderen wiederum werden die Prioritäten, die mit dem Thema der gleichen Chancen gesetzt werden müssten, von Prioritäten anderer Themen überlagert. Tendenziell lässt sich erkennen, dass die Frage nach den Verantwortlichen für die Umsetzung der Maßnahmen und Bereitstellung der finanziellen Mittel nur sehr vage und undeutlich beantwortet wird. Und selbst wenn Mängel in der Politik klar erkannt werden, scheint es darüber hinaus keine Verbindung zwischen der Analyse und dem Einsatz wirksamer Gegenmittel zu geben.

Zusammengefasst kann man daraus schlussfolgern, dass sowohl der Ansatz des Gender-Mainstreaming als auch der Ansatz der Geschlechtergleichheit in den Nationalen Aktionsplänen als po-

---

1) Plantenga J., 'The European experience of Gender auditing of National Action Plans'. Mimeo, Paper prepared for the International Workshop on Gender Auditing of Government budgets, Rome, 15-16 September 2000. Viele der Kommentare hier sind diesem Text entnommen.

sitiv in bezug auf ihre Absichten und auf die grundsätzliche Behandlung des Geschlechterthemas bewertet werden können, auch wenn die Bewertungen von Land zu Land deutlich verschieden ausfallen. Es ist jedoch noch nicht klar belegt, ob und inwieweit das Thema der Geschlechtergleichheit aufgrund der Anreizpolitik der Europäischen Kommission oder aufgrund interner Prozesse in den betroffenen Mitgliedsländern entwickelt wurde, denn letztere haben immer die potentielle Möglichkeit, den Einfluss der europäischen Leitlinien umzukehren. Doch die Einführung der Mainstreaming-Leitlinie scheint ohne Frage hilfreich zu sein, die interne Dynamik aufrechtzuerhalten.

Gender-Mainstreaming ist ein langer Prozess und ein langfristiges Ziel, und als solches gibt es immer neue Gebiete und Politikfelder, die angegangen werden müssen. Es scheint einen Konsens zu geben, dass dieser Prozess besser überwacht, sein Einfluss besser begutachtet werden muss, was wiederum einen Einfluss auf die Politik und möglicherweise Modifikationen erfordert. Ganz allgemein gibt es einen Bedarf für aktivere Maßnahmen unter Pfeiler III, um die Arbeitsorganisation, Arbeitszeiten und Löhne auf der betrieblichen Ebene zu verändern, um somit eine größere Gleichheit im Arbeitsprozess zu ermöglichen, statt einfach den Zugang zur Arbeit ohne Berücksichtigung der Arbeitsqualität als Gleichheit anzunehmen. Immer noch wird einer Veränderung des männlichen Verhaltens zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt, um damit auch die doppelseitige Natur des Gender-Mainstreaming hervorzuheben.

Es sollte vermieden werden, dass das Gender-Mainstreaming ausschließlich dem vierten Pfeiler zugeordnet wird, anstatt sich mit der Frage zu beschäftigen, wie es in die anderen drei Pfeiler integriert werden könnte. Die Notwendigkeit des Gender-Mainstreaming muss betont werden, um so den Mitgliedstaaten die geschlechtsspezifischen Aspekte jeder Leitlinie zu verdeutlichen: Zum Beispiel muss über einen Geschlechter-Mix in der sozialen Wirtschaft einerseits und in der Informationsgesellschaft andererseits nachgedacht werden; das Steuer- und Leistungssystem haben fast immer einen geschlechtsspezifischen Einfluss, der herausgearbeitet werden muss; den Mitgliedstaaten sollte verdeutlicht werden, Arbeitsmodernisierung und Arbeitszeitvereinbarungen unter dem Pfeiler „Anpassungsfähigkeit“ nicht von Arbeitsmarktpolitiken zu trennen, die die Segmentierungen des Arbeitsmarktes aufheben und Arbeit und Familie gemäß Pfeiler vier vereinbar machen.

Außerdem müssen verschiedene Instrumente der Beschäftigungsstrategie neu evaluiert und beurteilt werden: Die Definition der Arbeitslosigkeit, die den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, obwohl verschiedene Definitionen verschiedene Auswirkungen auf die Geschlechterungleichheit haben; Änderungen der Beschäftigungsziele, die einzig und allein in Pro-Kopf-Zählungen ausgedrückt werden, überschätzen die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt; schließlich die Leitlinien unter Pfeiler vier, die gestärkt und ausgeweitet werden müssen, vor allem, um den geschlechtsspezifischen Stundenabstand zu schließen; die Aufspaltung der Ziele, während vor allem auf Aspekte der vertikalen Segregation Wert gelegt wird sowie die Integration spezifischer Verpflichtungen, um eine gerechtere Arbeitsteilung in der Fürsorge zwischen Männern und Frauen zu erreichen.

## **5. Vertiefung der Ost-West-Spaltung<sup>2</sup>**

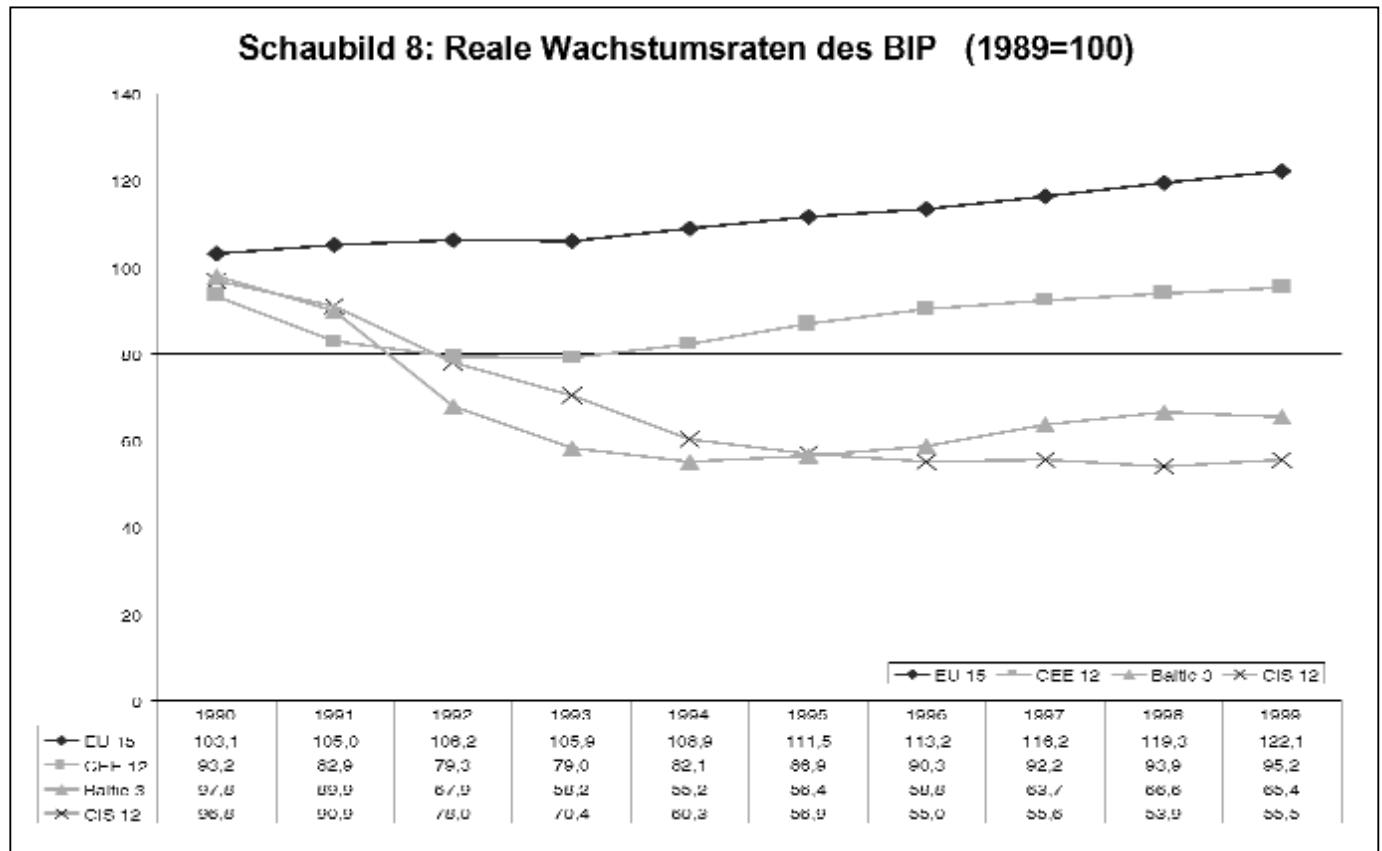
Während des letzten Jahrzehnts wurde eine völlig neue Dimension der Ungleichheit sichtbar, die zugenommen hat und in Europa politisch hoch relevant ist: Der Abstand zwischen Ost und West. Während im westlichen Teil Europas das Wirtschaftswachstum der 90er Jahre dem Trend nach

---

2) In Vorbereitung für dieses Kapitel haben die AutorInnen die Ergebnisse folgender Fallstudie verwendet: The Impact of Structural Adjustment Programs on the Socio-Economic Development in Hungary (2000), die von einer breiten Gruppe zivilgesellschaftlicher Organisationen in Zusammenarbeit mit der Weltbank und RegierungsexpertInnen vorbereitet wurde.

1975 glich – in der zweiten Hälfte dieser Dekade war es sogar etwas besser – waren die Länder des Ostens<sup>3</sup> vom Übergang von einer zentralen Planwirtschaft in die Marktwirtschaft gekennzeichnet. In allen östlichen Ländern fiel die Wirtschaftsleistung drastisch zurück.

Zwischen 1960 und 1990 konnten die östlichen Länder den wirtschaftlichen Abstand zu Westeuropa zwar bis zu einem gewissen Grad schließen, doch die Unterschiede in der Entwicklung blieben bedeutend. In den letzten Jahren vor dem Systemwandel bewegte sich das Niveau des Pro-Kopf-BIP in den östlichen Ländern zwischen der Hälfte und einem Fünftel des Niveaus in den entwickelten europäischen Marktwirtschaften. In den 90er Jahren hat sich der Abstand des BIP dramatisch vergrößert (*Schaubild 8*).



Zu dieser negativen Entwicklung trugen verschiedene Faktoren bei, einige davon waren unvermeidbar. Zum Beispiel war der Zusammenbruch der Sowjetunion und des COMECON-Handels eine unausweichliche Folge der politischen Ereignisse, die einen großen (und in manchen Fällen sogar vernichtenden) Einfluss auf die wirtschaftliche Situation der betroffenen Länder hatten. Doch die wichtigste Rolle spielte die Wirtschaftspolitik der Regierungen der G7-Länder, die von den führenden internationalen Finanzinstitutionen (IWF und Weltbank) formuliert, angewandt und häufig als „Konsens von Washington“ bezeichnet wird. Die Wirtschaftspolitik der neuen Regierungen im Osten konnte somit gleichermaßen mit dem dreifachen Slogan charakterisiert werden: Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung. Am Anfang des Übergangs wurde oft eine schrittweise Umsetzung der Reformen betont, aber in der Praxis haben sowohl die internationalen Organisationen als auch die Regierungen auf eine Umsetzung der relevanten Maßnahmen innerhalb von gewöhnlich 3 bis 5 Jahren gedrängt. In diesem Prozess wurden viele Werte zerstört, die über Jahre

3) Folgende Ländergruppen werden zu Osteuropa gezählt: Zentral- und Osteuropa (ZOE 12), die baltischen Staaten, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS 12). ZOE bezieht sich auf Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, die Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, und Jugoslawien. Zu den baltischen Staaten gehören Estland, Lettland und Litauen. GUS bezeichnet Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Kasachstan, Kirgisien, die Republik Moldawien, die Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan, die Ukraine and Usbekistan.

aufgebaut wurden, und die man in der Zukunft noch hätte nutzen können. Multinationale Unternehmen und Banken konnten ihre Aktivitäten in den „emerging markets“ ausweiten.

Die Übertragung der gleichen Prinzipien auf alle Länder führte nicht zu den gleichen Transformationsergebnissen. Tradition und Kultur, historische Wurzeln der Marktwirtschaft, Ziele und Ansichten der Regierungen, Reaktionen der Bevölkerung auf die angewendete Politik verursachten deutliche Unterschiede in der Umsetzung. Deshalb werden die entstandenen sozialen und wirtschaftlichen Strukturen, die Rolle der Staatspolitik, Eigentumsformen und das Verhältnis von Privateigentum, die Rolle ausländischer Direktinvestitionen und viele andere Faktoren in den Ländern voneinander abweichen, und in den meisten Ländern dieser Region wird die Transformation noch lange andauern.

Die wichtigsten Ausprägungen der aktuellen wirtschaftlichen Situation werden in der angefügten Tabelle 2 veranschaulicht. Die Wirtschaftsleistungen liegen im allgemeinen unter denen vergangener Niveaus. Das Jahrzehnt des negativen Wachstums wiegt immer noch schwer. Nur einige Länder haben die Stabilisierungsphase überwunden und eine Aufschwungsphase mit mehr oder weniger stabilen Wachstumsraten begonnen (zuerst Polen, dann Ungarn).

Hohe und langanhaltende Arbeitslosigkeit, kombiniert mit hohen Inflationsraten begleiteten den Übergangsprozess. Es können zwei Formen der Beschäftigungspolitik beobachtet werden: a) in Ländern, die den Prinzipien von Washington konsequenter folgten, fiel die Beschäftigung stärker als das BIP (z.B. Ungarn, Polen, Slowenien), was eine rapide Zunahme der Arbeitsproduktivität zum Ausdruck bringt; b) in Ländern, in denen traditionelle Zwänge stärker waren, fiel die Beschäftigung nicht so stark wie das BIP und die industrielle Produktion. Darin kommt eine Politik zum Ausdruck, die auf einen Erhalt der Arbeitsplätze zielte und somit die Zunahme der Arbeitslosigkeit eingrenzte. In diesem zweiten Fall, der typisch für die ehemalige Sowjetunion ist, fiel die Arbeitsproduktivität weiter.

Die Inflation war auch eine allgemeine Begleiterscheinung der Übergangsprozesse. In vielen südosteuropäischen und GUS-Staaten entwickelte sich eine Hyperinflation und erst zwischen 1995 und 1999 konnten erfolgreiche Stabilisierungsmaßnahmen durchgesetzt werden. Doch die Unsicherheit besteht weiter, und die Inflationsraten sind hoch. In den meisten osteuropäischen und baltischen Ländern blieb die Inflation mehr unter Kontrolle, und mit der Stabilisierung konnte eine dauerhafte Abnahme der Inflationsraten erreicht werden. In diesen Ländern stiegen 1999 die Konsumgüterpreise um 10 Prozent oder weniger.

Während des Übergangs veränderten sich die Handelsstrukturen der osteuropäischen Länder fundamental. Der Handel innerhalb der Region nahm stark ab, Exporte und Importe in und aus entwickelten Marktwirtschaften (vor allem aus der EU) nahmen auf Anteile von 60% – 70% in jedem Land zu. Folglich erhöhte sich auch deutlich die Abhängigkeit von europäischen Märkten. Das trifft auch für die Finanzbeziehungen zu. Diese Region ist ein wichtiger Anziehungspunkt für Ausländische Direktinvestitionen (ADI) aus den EU-Ländern. Doch mit Ausnahme Russlands und der Ukraine erwirtschaften die Länder des Ostens große Handelsbilanz- und Haushaltsdefizite (s. Tabelle 1).

Das Absinken der Produktion und der Beschäftigung verursachte eine Verringerung der Konsumausgaben. Ein Teil der betroffenen Länder konnte eine dauerhafte Verminderung des Gesamtkonsums vermeiden und ihn allmählich schrittweise über das vergangene Niveau anheben (z.B. Polen, Slowenien und die Tschechische Republik). In anderen Ländern dagegen hat sich der Konsum noch nicht wieder erholt.

**Tabelle 1: Außenwirtschaftliche Salden und Zuflüsse von ADI in der Region in Milliarden Dollar**

	Warenhandel 1998	Leistungsbilanz 1998	ADI-Zuflüsse 1998	kumulative Summe der ADI 1990-1998
MOE Länder	- 40,0	- 17,5	13,7	53,6
Baltische Staaten	- 5,0	- 2,5	1,9	4,9
GUS	+ 25,1*	- 6,1	6,8	31,7
Gesamt	- 19,9	- 26,1	22,4	90,4

Source: Economic Survey of Europe, 1999, No. 3. United Nations, New York and Geneva, E. 99.II.E.4.  
\*/ Russische Föderation + 25,3; – Ukraine + 1,7; – andere GUS Länder - 1,9.

Die Gesamtkonsumausgaben deuten nur teilweise die sozialen Auswirkungen des Übergangs an. Als Folge von Arbeitslosigkeit, der Inflation der Konsumgüterpreise, der Abschaffung von Subventionen für Waren und Dienstleistungen und einer Einschränkung der sozialen Absicherung, traten in allen Ländern starke Einkommensverschiebungen auf, die von einer rapiden Verarmung einer breiten Schicht der Bevölkerung begleitet wurden. Ethnische Ausgrenzung und Hass nehmen beispielweise gegen die Bevölkerungen der Roma und Sinti zu, die in großem Ausmaß ihre Arbeitsplätze in der Schwer- und Bauindustrie verloren haben, die in zurückgebliebenen Gebieten leben und große Familien haben. Sie leiden somit unter allen negativen Einflüssen dieser Veränderungen

Dieser kurze Überblick über die wirtschaftliche Situation im Osten verdeutlicht, wie sehr der Abstand zwischen West- und Osteuropa während des letzten Jahrzehntes zugenommen hat. Die Wirtschaftsbilanz und noch mehr der Lebensstandard eines großen Teils der Bevölkerung sind Gegenstand ernsthafter Sorgen. Eine erfolgreiche Integration in den Westen wird ohne eine kooperative Beziehung mit dem Osten nicht möglich sein. Und für den Osten ist die Kooperation mit dem Westen eins der wichtigsten Mittel und Vertrauensposten für eine wirtschaftliche Verbesserung.

**Tabelle 2: Wichtigste Wirtschaftsindikatoren für die Osteuropäischen Länder 1999, ( 1989 = 100) – außer ADI-Zuflüsse; ADI Zahlen gelten für 1998**

	Bill <sup>1</sup>	Gesamtbeschäftigung	Industrie-Produktion	Bruttoanlageninvestitionen	ADI-Zuflüsse Betrag in Prozent des BIP	Gesamtkonsum**
<b>MOE Länder, darunter</b>	95,2	83,1*	77,9	..	..	..
Albanien	95,7	75,3*	26,3	..	12,6	..
Bosnien und Herzegowina	..	37,6	9,6	..	..	..
Bulgarien	70,7	72,2	40,8	50,1*	12,3	68,8*
Kroatien	77,9	76,5	56,0	177,9	13,1	115,9 (1991)
Tschechische Republik	95,3	90,2*	76,9	103,4	26,1	103,2
Ungarn	99,4	72,9	113,9	126,4	33,2	94,4
Polen	121,8	92,9*	122,4	171,1	15,1	136,3
Rumänien	75,8	80,5*	42,7	62,1	10,4	99,1
Slowakei	101,7	81,8*	76,4	93,8	12,1	88,8
Slowenien	105,3	80,2	75,6	178,1	14,5	125,9 (1990)
Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien	76,8	65,0*	45,8	77,6	5,5	102,4 (1990)
Jugoslawien	41,6	89,7*	35,2	..	..	..
<b>Baltische Staaten, darunter</b>	65,4	80,5*	40,7	..	..	..
Estland	78,3	76,4*	55,7	156,3*	35,6	131,9* (1993)
Lettland	59,6	74,1*	43,6	38,9*	25,2	55,7* (1990)
Litauen	64,2	87,0*	35,3	147,8*	15,2	119,1* (1995)
<b>GUS, darunter</b>	55,5	87,4*	52,1	..	..	..
Weißrussland	81,4	86,0	91,6	62,5*	3,3	81,2* (1990)
Russische Föderation	57,6	85,3	49,7	17,4	5,0	72,6 (1990)
Ukraine	39,3	86,5	51,2	16,0*	6,6	57,1* (1990)

Quelle: Economic Survey of Europe, 2000 No. 1. United Nations, New York and Geneva, E. 00. II. E. 12. Data of FDI stock: World Investment Report 2000, Table B6  
United Nations, New York and Geneva, E. 98. II. D. 5. ... nicht erhältlich oder nicht sachdienlich \* / 1998 \*\* / Basisjahr in Klammern, nicht 1989



## Kapitel 3

### Ein starkes Sozialmodell in Europa schaffen – Alternative wirtschaftspolitische Leitlinien

In diesem Kapitel stellen wir unsere Vorschläge für eine alternative Wirtschaftspolitik in der EU vor, die sich aus unserer Kritik an den offiziellen „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ und den „Beschäftigungspolitischen“ Leitlinien im ersten Kapitel ergeben. Im *ersten Abschnitt* skizzieren wir unsere Konzeption einer effizienteren, stärker beschäftigungsorientierten und besser koordinierten *Makropolitik* als Alternative zu dem extrem engen Ansatz der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“. Im *zweiten Abschnitt* entwickeln wir eine Perspektive für eine europäische *Sozialverfassung*. Dabei nehmen wir die positiven Bestandteile der „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ auf, tragen aber auch unserer Kritik Rechnung, dass der Arbeitsmarkt immer mehr auf Elemente des Zwanges und der Ungleichheit ausgerichtet wird und damit substantielle gemeinsame Inhalte des europäischen Sozialmodells untergraben werden. Auch wenn die Strukturpolitiken in keinem der beiden Dokumente erwähnt werden – abgesehen von der unaufhörlich wiederholten Forderung, die Arbeitsmarktregulierung als strukturelles Hindernis gegen mehr Beschäftigung aufzubrechen – sollte die Wirtschaftspolitik unserer Ansicht nach auch spezifische strukturelle Probleme der europäischen Wirtschaft angehen. Und die Art, wie das bisher in der EU getan wurde, muss Einwände und Kritik hervorrufen. Daher stellen wir im *dritten Abschnitt* kurz unsere Kritik zusammen mit den Vorschlägen für eine *ausgeglichenere Strukturpolitik* vor. Im *vierten Abschnitt* formulieren wir einige Überlegungen und Vorschläge, die die Osterweiterung als eine grundlegend neue Herausforderung der europäischen Integration im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts betreffen. Abschließend entwerfen wir im *vierten Abschnitt* Perspektiven jenseits der grundlegenden Strukturen einer wachstumsorientierten kapitalistischen Wirtschaft und über die Möglichkeiten, das Wirtschaftswachstum an nachhaltige Wohlfahrt zu koppeln, und zwar in einem sozialen, ökologischen und politischen Sinne.

Es wird deutlich werden, dass die Wirtschaftspolitik in der EU immer zentrale Bestimmungen, Maßnahmen und Institutionen auf EU-Ebene und gleichermaßen auf der Ebene der Mitgliedstaaten umfasst (wir thematisieren die regionalen und lokalen Ebenen in diesem Zusammenhang nicht, obwohl sie auch eine wichtige Rolle spielen). Während die größte Herausforderung für zentrale Maßnahmen darin besteht, einen hohen Grad an Transparenz und demokratischer Legitimität zu erzielen, müssen die Politiken auf der nationalen Ebene wirksam koordiniert werden, um das Potential sich gegenseitig verstärkender Dynamiken auszunutzen. Auf beiden Ebenen ist eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik nicht bloß und nicht einmal in erster Linie eine Angelegenheit spezifischer Maßnahmen und Instrumente, sondern sie erfordert vor allem den Aufbau starker und verlässlicher demokratischer Institutionen.

#### 1. Eine wirksamere und demokratischere Makropolitik für Vollbeschäftigung

##### 1.1 Einleitung

Nach Ansicht vieler Kommentatoren ist das Versagen der europäischen Länder, ihre makroökonomische Politik zu koordinieren und dabei ihre wachsende Interdependenz zu berücksichtigen, eine der wichtigsten Erklärungen für das schwache Wachstum seit den 70er Jahren. Diese Frage bleibt auch am Beginn des neuen Jahrhunderts wesentlich. Die Wachstumsraten sind zwar gestiegen, aber mit deutlichen Divergenzen. Die Art und die Größe dieser Unterschiede überraschte viele Ökono-

mInnen, die nach der Vollendung des Binnenmarktes, des Maastricht-Prozesses und der Einführung des Euro mehr Konvergenz erwarteten.

Entgegen den Erwartungen spielen die Divergenzen aber weiterhin eine Rolle. Die europäischen Volkswirtschaften waren von asymmetrischen Schocks und besonders von einer Asymmetrie in ihrer strukturellen Entwicklung betroffen. Diese Form der Asymmetrie, die für eine lange Zeit vernachlässigt wurde, hängt mit unterschiedlichen Institutionen, Produktionssystemen und sozialen Strukturen in den europäischen Ländern zusammen. Die Reaktionen auf Veränderungen der Zinsen fällt unterschiedlich aus, da die Finanzsysteme unterschiedlich sind. Die Unterschiede in den Systemen der Arbeitsbeziehungen verursachen verschiedene Reaktionen auf den gleichen Schock und führen zu ungleichen Möglichkeiten, den Lohndruck zu kontrollieren. Es treten unterschiedliche Niveaus bei den strukturellen Inflationsraten auf (auch wenn diese für eine gewisse Zeit verdeckt waren), weil der Entwicklungsstand unterschiedlich ist und in einigen Ländern traditionelle und/oder Sektoren mit niedriger Produktivität eine große Rolle spielen. Muster regionaler Spezialisierung entwickelten sich in den 80er und 90er Jahren mit größerer Deutlichkeit. Dies ist ein zusätzlicher Faktor, der zur Asymmetrie beiträgt, trotz der wirtschaftlichen Diversifikation auf nationaler Ebene. Schließlich verursacht die zunehmende Spezialisierung von Volkswirtschaften in bezug auf die Technologie und die Produktqualität Asymmetrie

Es ist schwierig, in der Eurozone makroökonomische Politik umzusetzen, da die Geldpolitik, wenn auch einerseits vereinigt, andererseits unabhängig ist, und weil die nationalen Fiskalpolitiken autonom sind und in vielen Ländern unter Druck stehen. Außerdem gibt es praktisch keinen europäischen öffentlichen Haushalt und keine gemeinsamen Lohnpolitiken. Die makroökonomische Standardtheorie geht davon aus, dass die beste Reaktion auf die Abwertung des Euro die Anpassung des makroökonomischen Politik-Mix in Richtung auf eine lockerere Fiskalpolitik und restriktiverer Geldpolitik bestehe. In diesem Zusammenhang ist es enttäuschend, die unaufhörlich von der EZB und den KommissionsbeamtenInnen wiederholten Forderungen nach einer noch schnelleren fiskalischen Einschränkung zu hören. Möglicherweise spiegeln diese Forderungen die akute Wahrnehmung wider, dass die Strafen für ein übermäßiges Defizit, die mit dem Wachstums- und Stabilitäts-pakt festgelegt wurden, in der Realität politisch nicht durchsetzbar sind und die Behörden einen Praxistest dieser Verfahren lieber vermeiden wollen. Das Ergebnis ist, dass die Koordination der Fiskalpolitik in der Euro-Zone auf die systematische Durchsetzung niedrigerer Haushaltsdefizite reduziert wird, unabhängig von der zyklischen Position eines Landes. Das behindert jedoch einen schnellen Aufschwung und hat perverse Auswirkungen auf den Wechselkurs des Euro.

Auch wenn sich die aktuelle makroökonomische Situation verbessert hat, rechtfertigt dies sicherlich nicht den Mangel an politischen Koordinierungsmechanismen und die fehlende öffentliche Debatte über den Status und die Politik der EZB. Es ist notwendig, makroökonomische Ungleichgewichte vorzusehen und Fortschritte in folgenden vier Punkten zu erreichen: Die Koordination der nationalen Haushaltspolitiken und die Schritte zu einem föderalen Haushalt; eine verantwortlichere Geldpolitik; eine bessere Koordination zwischen der Haushalts- und der Geldpolitik; und die Anerkennung von Problemen bei der Lohnbildung die bisher vernachlässigt wurden.

Eine koordinierte europäische Makropolitik für Vollbeschäftigung schließt zentrale europäische sowie nationale Maßnahmen ein. Während über die erste Kategorie auf europäischer Ebene in transparenter, demokratischer und verantwortlicher Weise entschieden werden sollte, sollte die zweite Kategorie, auch wenn sie in die Kompetenz der nationalen Parlamente und Regierungen fällt, so koordiniert werden, dass sie sich gegenseitig verstärken und nicht gegenseitig blockieren.

## 1.2 Eine weniger restriktive und besser koordinierte Haushaltspolitik

### *Sofortmaßnahmen*

*Eine koordinierte expansive Politik:* In Mitgliedstaaten, in denen die Arbeitslosigkeit weiterhin hoch ist – was trotz des derzeitigen Aufschwungs in den meisten der Fall ist – sollte das wichtigste Ziel der Haushaltspolitik darin bestehen, eine Verminderung der Arbeitslosigkeit durch eine aktive makroökonomische Beschäftigungspolitik zu unterstützen. Diese Politik würde auf folgenden Punkten basieren:

- Öffentliche Investitionsprogramme (zum Beispiel im Infrastrukturbereich oder in der Erneuerung verwaarloster Stadtgebiete);
- Beschäftigung im öffentlichen Dienst (zum Beispiel im Bildungsbereich oder in lokalen Sozialdiensten);
- Zielgerichtete Subventionen für private Investitionen mit einer deutlichen beschäftigungsfördernden Wirkung.

Die Kommission und der Rat sollten diese Form der Investitionsprogramme in ihren Jahresberichten empfehlen, sie unterstützen und ihnen Priorität vor der Verringerung des Haushaltsdefizits, die mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) gefordert wird, einräumen. Das wäre ohne einen Bruch des SWP möglich, wenn bei der Festlegung der zulässigen Defizitquote die hohe Arbeitslosigkeit als einer der „sonstigen einschlägigen Faktoren“ betrachtet werden würde, die die Kommission berücksichtigen soll (Art. 104, Abs. 3, Vertrag von Amsterdam).

*Eine bessere Koordination der nationalen Haushaltsverfahren:* Seit den späten 90er Jahren hat jeder Mitgliedstaat einen Vierjahresplan für die Begutachtung durch die Kommission erstellt, da dies vom Stabilitätspakt so gefordert wird. Doch diese Übung legt zuviel Gewicht auf die Verringerung des Defizits und setzt die europäische Wachstumsrate als Grundlage für jedes Mitgliedsland voraus, ohne dass es eine Koordinierung unter den Ländern gibt. Eine bessere mittelfristige Vorgabe als ein niedriges Defizit oder ein ausgeglichener Haushalt wäre eine Höhe der öffentlichen Ausgaben, die ausreicht, um mittelfristig Vollbeschäftigung zu erreichen. Dadurch würden die automatischen Stabilisatoren mehr Wirkung entfalten können – im Gegensatz zur Politik in der Vergangenheit, die in einer pro-zyklischen Weise wirkte.

Der erste Schritt besteht darin, die Haushaltsverfahren in bezug auf den Zeitrahmen und die Definitionen einander anzunähern: Die Harmonisierung von Statistiken sollte von einer Verbesserung des wirtschaftlichen Inhaltes der Haushaltspolitik begleitet werden. Abgesehen vom Defizit sollten noch andere Ziele in den Vordergrund gestellt werden – sowohl die Ausgabenziele (für Weiterbildung, Forschung, Infrastrukturinvestitionen und Gesundheit) als auch die Einnahmenziele.

Der koordinierten mehrjährigen Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten sollte größeres Gewicht gegeben werden. Eine mehrjährige Perspektive ist deshalb sinnvoll, weil dadurch die Haushaltspläne während eines ganzen Zyklus, anstatt in einem rigiden jährlichen Rahmen beurteilt werden können. Im Laufe der Zeit würde ein vereinheitlichtes Rechnungssystem der Kommission erlauben, einen Haushaltsplan für die gesamte Eurozone zu entwerfen. Dieser Plan würde jeweils im Frühjahr zur Verfügung stehen und dann wiederum bei der Entwicklung nationaler Haushaltspolitiken berücksichtigt werden. Sollte ein Land von der mittelfristigen Strategie abweichen, die vereinbart wurde, müsste es die Partnerländer informieren.

### ***Ambitioniertere institutionelle Reformen***

Die obenstehenden Vorschläge enthalten marginale Anpassungen, um eine gewisse nationale Autonomie zu bewahren und einige Schritte in der Politikkoordination voranzukommen. Sie sind weit von dem Grad an Anpassungsfähigkeit entfernt, der durch ein genuin föderales Haushaltssystem erreicht werden könnte. Um einen weiteren Fortschritt zu bewirken, müssten verschiedene institutionelle Veränderungen stattfinden. Mittelfristig ausgerichtete Reformen der Haushaltspolitik sollten auf die Tagesordnung der Intergouvernementalen Konferenz (IGK) gesetzt werden, da sie besonders wichtig für die finanziellen Perspektiven und für die Koordination der Wirtschaftspolitik sind.

*Eine schrittweise Erhöhung des EU-Haushaltes:* Die derzeitige Begrenzung des Gemeinschaftshaushaltes (auf 1,27% des EU-BIP) reicht nicht aus, wenn die Europäische Union eine stabile und kohärente Wirtschaftsregion werden will. Die EU muss in der Lage sein, mehr auszugeben als diesen Betrag – für die Stabilität und den sozialen Zusammenhalt. Im Prinzip wäre die Einführung eines föderalen Haushaltes die beste Antwort auf das Koordinierungsproblem, denn er würde gleichzeitig ein Instrument für die übergreifende makroökonomische Stabilisierung und ein Stimulus und Instrument für die Umverteilung sein, um Asymmetrien zu begegnen. Aber diese Lösung ist in der aktuellen Situation nicht vorstellbar. Somit soll hier nur eine begrenzte und schrittweise Ausweitung des europäischen Haushaltes auf 5% des EU-BIP im Jahre 2006 vorgeschlagen werden. Das würde der EU bessere Instrumente in die Hand geben und die wirtschaftspolitische Koordination mit eigenen Ressourcen stützen. Allerdings ist dieser Anteil immer noch zu gering, um die Mittel so zu verteilen, dass asymmetrische Schocks behandelt werden könnten.

*Eine Reform des Einnahmesystems:* das derzeitige System der Mittelaufnahme für den europäischen Haushalt, das kompliziert und zu einem gewissen Grade chaotisch ist, würde durch ein einfacheres und faireres System ersetzt werden, und zwar sowohl um mehr Mittel zur Verfügung zu stellen als auch um mehr Fairness und sozialen Zusammenhalt zu fördern. Dies würde eine wünschenswerte Veränderung des Konkurrenzverhaltens zwischen den Mitgliedstaaten bedeuten. Wir schlagen vor:

- die dritte Eigenmittelquelle (die an die der Mehrwertsteuer gebunden ist) und vierte Eigenmittelquelle der EU abzuschaffen und durch eine progressive europäische Steuer zu ersetzen, die von jedem Mitgliedstaat, entsprechend seinem Reichtum (gemessen durch das Pro-Kopf-Einkommen) aufgebracht werden müsste. Wenn man davon ausgeht, dass die Gesamteinnahmen aus dieser Quelle 4% des europäischen BIP betragen (unter der Annahme, dass die Zolleinnahmen und andere Quellen sich auf 1% des BIP belaufen), dann wäre dieser Prozentsatz in einem Mitgliedstaat höher oder niedriger als der Durchschnitt, je nach seinem Abstand zwischen dem eigenen Pro-Kopf-Einkommen und dem europäischen Durchschnitt: Ein Land mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 80% des EU-Durchschnittes hätte  $0,8 \cdot 4\% = 3,2\%$  seines BIP zu zahlen, während ein Land mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 120% dann 4,8% seines BIP aufbringen müsste.
- Die Kapitalsteuern (Zinsen, Kapitalgewinne und Unternehmensprofite) müssten schrittweise harmonisiert werden, da der intensive Steuerwettbewerb unter den europäischen Ländern droht, die Einnahmen zu untergraben. In der ersten Phase der Harmonisierung sollte das Prinzip der Wohnsitzbesteuerung auf die gesamte EU übertragen werden, wobei Abzüge für Steuern vorzusehen sind die in dem Land gezahlt wurden, wo Gewinne entstanden sind. Sie würden dann nach dem nationalen System besteuert werden. In der zweiten Phase würden die nationalen Steuersätze für Zinsen, Kursgewinne und Unternehmensprofite vereinheitlicht werden, womit den Unternehmen zu einem großen Teil die steuerlichen Anreize genommen würden, Produktionsstätten zu verlagern.

- Die Einführung neuer Steuern auf der europäischen Ebene sollte spezielle Ziele erreichen: eine Steuer auf CO<sub>2</sub>-Emissionen, um die Umwelt zu schützen sowie eine Tobin-Steuer auf Devisentransaktionen, um die kurzfristige Mobilität von Kapital zu verringern.

*Ausgaben:* Neue und spezifische Ausgaben, die von der nationalen Ebene übertragen werden, sollten auf europäischer Ebene durchgeführt werden. Der genaue Inhalt der Investitionsprogramme muss im Detail mit den betroffenen Politikfeldern abgestimmt werden. An dieser Stelle können wir nur einige allgemeine Vorschläge vorstellen:

- Ein europäischer Stabilisierungsfonds (mit einem Umfang von ca. 1% des BIP) würde Mittel für Länder freisetzen, die besonders von der Arbeitslosigkeit betroffen sind.
- Eine Ausweitung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds in der Größenordnung von 10% im Jahr würde die Kürzung dieser Fonds, wie sie die derzeitige Politik anvisiert, umkehren.
- Bisher wurden ungenügende Mittel für die Vorbereitung der EU auf die Osterweiterung bereitgestellt. Sie sollten deutlich erhöht werden, auf 20 Milliarden Euro.
- Die mediterranen Länder sollten auch davon profitieren, um auf die wachsenden Probleme in diesen Ländern reagieren zu können.
- Eine ehrgeizigere Forschungs- und Innovationspolitik auf der Unionsebene würde Doppelarbeit und die schädliche Konkurrenz vermeiden, die oft die nationalen Politiken auf diesem Gebiet bestimmt.
- Größere gesamteuropäische Programme könnten endlich finanziert werden, wie die transeuropäischen Netze und Umweltschutzprogramme.

*Ein europäischer Beschäftigungs-Stabilisierungsfonds:* Eine Vergrößerung des Haushaltes sollte mit einem europäischen Stabilitätsfonds für Beschäftigung verbunden werden. Dieser Fonds würde aus dem EU-Haushalt finanziert werden und einen Transfer ermöglichen, mit dem die Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten unterstützt werden könnten, in denen die Arbeitslosigkeit schneller zunimmt oder langsamer abnimmt als im europäischen Durchschnitt. Der Fonds sollten flexibel und relativ billig sein (um die 1% des EU-BIP) – während er gleichzeitig für eine signifikante Umverteilung zwischen den Regionen sorgen würde. Ein ähnlicher Vorschlag kam von der Kommission selbst Anfang der 90er Jahre, nämlich in Form eines automatischen Haushaltrabattes bis zu einer bestimmte Grenze. Simulationsstudien (die frühere Arbeitslosigkeitsstatistiken verwendeten) haben auf den Nachteil hingewiesen, dass einige Länder bei der Neuverteilung stärker berücksichtigt werden würden, doch dieser Einwand hat heute nicht mehr die gleiche Bedeutung. Auf jeden Fall ist es nicht notwendig, das Prinzip des Automatismus beizubehalten – Zuweisungen des Fonds könnten vom Ecofin auf der Grundlage einer wirtschaftlichen Beurteilung einer bestimmten Situation in einem betroffenen Land entschieden werden.

*EU Defizite:* Um der EU die notwendige Kompetenz und Flexibilität für die Erfüllung ihrer Koordinationsaufgaben zu geben, wäre es vernünftig, ihr die Möglichkeit eines Defizits einzuräumen. Das läuft den gegenwärtigen Vorschriften eines ausgeglichenen Haushaltes entgegen. Dieses Defizit würde jedoch auf ein bestimmtes Ausmaß begrenzt werden, auf ungefähr 1% des BIP, so dass der Schuldendienst sich nicht zu einem zukünftigen Problem entwickeln könnte. Mit einer Begrenzung der Gesamtschulden auf 10% des BIP würde der Schuldendienst nicht über 0,35% des BIP steigen, was auch langfristig betrachtet nur eine sehr begrenzte Last für die EU-Finanzen bedeuten würde. Dieser Ansatz würde jedoch eine kleine, aber realistische Wendung hin zu einem steuerlichen Föderalismus darstellen. Die Summen, die auf diesem Wege mobilisiert werden können, sollten an die Mitgliedstaaten ausgezahlt werden, die mit zyklischen Abschwüngen bei der Finanzierung ihres spezifischen nationalen Programms konfrontiert sind. Die Transfers würden entweder direkt ausgezahlt werden, in Übereinstimmung mit den vereinbarten Regeln oder auf einer Ermes-

sensgrundlage, die jeweils vereinbart werden müsste und helfen würde, die Koordinationsprobleme zu überwinden. Im Gegensatz zum ersten Vorschlag würde die Verwendung von EU-Anleihen es ermöglichen, die Schuldenzwänge zu vermeiden, denen einige europäische Länder ausgesetzt sind. Im Falle einer asymmetrischen wirtschaftlichen Entwicklung würde dieser Mechanismus eine reale Umverteilung der Ressourcen bewirken.

*Eventualhaushalt:* Ein weiteres effizientes Instrument der Haushaltskoordination würde darin bestehen, innerhalb eines nationalen Haushaltes einen besonderen Haushalt aufzustellen, der im Falle eines unerwarteten zyklischen Abschwungs eingesetzt werden würde. Die Aktivierung dieses Haushaltes würde entweder auf Vertragsbasis im Rahmen von Ecofin abhängen, oder wenn bestimmte Indikatoren, die im Voraus vereinbart werden würden (wie die Arbeitslosenquote oder die Inflationsrate) eine bestimmte Schwelle überschritten hätten. Dieser Mechanismus würde den nationalen Haushalten die Möglichkeit zurückgeben, wieder eine aktive antizyklische Rolle zu spielen, aber er wäre nur für Länder ohne sehr hohe öffentliche Schulden nützlich. Für diese Länder sollte eine zeitweise Aussetzung der Grenzwerte des Stabilitätspaktes möglich sein.

### **1.3 Eine verantwortungsvollere Geldpolitik mit einer breiteren Perspektive**

*Legitimität und Effektivität der EZB:* Der EZB fehlt es in ihrer gegenwärtigen Form sowohl an Transparenz als auch an Glaubwürdigkeit. Die Abwesenheit jeglicher Form der demokratischen Kontrolle, ein Zustand ohnegleichen bei den Zentralbanken, bleibt ein bedeutendes Problem. Dieses Problem wird schwer zu lösen sein, solange es keine voll legitimierte supranationale Autorität in Europa gibt. Auf der nationalen Ebene gibt es starke Widerstände gegen die Entwicklung föderaler Institutionen, so dass eine endgültige Lösung für dieses Problem nur als Ergebnis eines schrittweisen politischen Reifeprozess realisierbar zu sein scheint.

Auch wenn nur ein institutioneller Wandel die entscheidenden Verbesserungen bewirken kann, sind bescheidenere Reformen trotzdem notwendig, um die Legitimität und Effektivität der EZB zu stärken. Ein erster Schritt wäre die vollständige Veröffentlichung der internen Debatten und Abstimmungen. Die Befugnis des Europäischen Parlamentes, den Präsidenten in vierteljährlichen Anhörungen zu befragen, sollte verstärkt werden. Doch der Status dieser Anhörungen wird angesichts der gegenwärtigen Konstruktion des Parlaments und seines mangelnden Einflusses widersprüchlich bleiben. Daraus folgt, dass der Dialog zwischen der EZB und den nationalen politischen Instanzen ausgebaut werden muss.

*Lockerung des Inflationszieles:* Das von der EZB festgelegte Inflationsziel (Inflationsrate unter 2%) ist problematisch. Man kann es mit dem Ziel des britischen Premiers vergleichen (zwischen 1,5% und 3,5%) und mit der Situation der US-Notenbank, die sogar noch weniger eingengt ist. Diese Art der Entscheidungen sollten einer ausgiebigen Debatte mit den politischen GesprächspartnerInnen der EZB folgen und nicht das Ergebnis einer unilateralen Entscheidung der EZB sein. Es besteht die Gefahr, dass die Wirtschaft in eine „Liquiditätsfalle“ gerät, was sich mit der Situation in Japan vergleichen lässt, wenn die Inflation zu schnell beseitigt wird. Vollständige Preisstabilität schränkt die Effizienz des geldpolitischen Instruments zum Erhalt der wirtschaftlichen Aktivität ein und erschwert die Wirtschaftspolitik im Allgemeinen.

*Erweiterung der Ziele der EZB:* Für die Beschäftigung als das Zentrum der Wirtschaftspolitik wäre es hilfreich, wenn das Inflationsziel flexibler gesetzt und mit dem Ziel der Vollbeschäftigung kombiniert werden würde. Ein derartiger Wandel würde die wirtschaftliche Koordination vereinfachen und die EZB lediglich wie andere Zentralbanken positionieren – vor allem wie die Federal Reserve in den USA. Verschiedene Studien haben gezeigt, dass es einfacher ist, strukturelle Asymme-

trien innerhalb der EU zu kontrollieren, wenn die EZB eine differenziertere Zielfunktion hätte, die nicht nur auf die Stabilisierung einer durchschnittlichen Inflationsrate der gesamten Währungsunion reduziert wäre. Es sollte auch berücksichtigt werden, dass die nationalen Inflationsraten gestreut sind. Das würde auch eine Modifizierung der EZB-Ziele erfordern.

#### **1.4 Koordinierung der Haushalts- und Geldpolitik**

Die Verbindung zwischen der Fiskal- und Geldpolitik wird im derzeitigen institutionellen Rahmen in einer sehr restriktiven Weise gehandhabt, da die Zentralbanken unabhängig sind. Es gibt zwar sowohl auf der EU-Ebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten häufige Kontakte (den sogenannten „Dialog“) zwischen den EZB-RepräsentantInnen und den Mitgliedern des Rates, der Kommission und der nationalen Regierungen, doch ist das ein sehr einseitiger Prozess. Für die unmittelbare Zukunft könnten vier Veränderungen nützlich sein.

*Erstens: Stärkung des Euro-11 Rates.* Eine Reform innerhalb des „Euro-11-Rates“ (in dem die Mitgliedschaft auf die Eurozone begrenzt ist und der kleiner als der Ecofin als Ganzes ist) sollte über den derzeitigen „informellen“ Dialog zu den wirtschaftspolitischen Leitlinien hinausgehen. In diesem Prozess sollte der Eurorat ein verbindlicheres Organ werden, das manchmal eine „wirtschaftliche Regierung“ genannt wird, d.h. eine Institution, die die Koordination der nationalen Wirtschaftspolitiken leitet und als Gesprächspartnerin für die EZB bei der Festlegung der Geldpolitik auftritt.

*Zweitens: Zurückgewinnung der Kontrolle über die Wechselkurspolitik.* Die Instabilität auf den Devisenmärkten verdeutlicht einen Schlüsselfehler in der Konstruktion der europäischen Geldinstitutionen: Die Abwesenheit einer klaren Außenorientierung. Die Ereignisse des vergangenen Jahres haben verdeutlicht, dass eine aktivere politische Kooperation zwischen den USA und der EU gegenseitige Gewinne bringen kann. Dies schließt nicht nur eine Stabilisierung der Wechselkurse ein. Die aktuell größere Gefahr einer Rezession in den USA wird nicht durch einen Mechanismus kompensiert, der die notwendige entschiedene Expansion in Europas bewirken würde. Es ist nicht klar, wer die Verantwortung auf diesem Gebiet trägt, und das Mandat der EZB ist zu eng gefasst, als dass sie in einem solchen Fall effektiv reagieren könnte.

Zur Zeit liegt die Wechselkurspolitik praktisch vollständig in den Händen der EZB. Der Rat kann nur in Ausnahmefällen intervenieren, zum Beispiel im Falle einer „offensichtlichen Fehlentwicklung“. Doch selbst in diesem Fall kann die EZB den Rat übergehen, wenn sie die Empfehlungen des Rates nicht mit ihrem wichtigsten Ziel, der Preisstabilität, für vereinbar hält. Die heikle Frage der Repräsentation der Eurozone auf der internationalen Ebene vergrößert das Problem.

Für den Rat ist es notwendig, Kontrolle über die Wechselkurspolitik zurück zu erlangen, da sie für die Weltwirtschaft strategisch wichtig ist und einen unterschiedlichen Einfluss auf die europäischen Volkswirtschaften hat. Es würde helfen, die Verantwortung für die Wechselkurspolitik wieder auf den Rat zu übertragen, wenn dieser eines seiner Mitglieder zum repräsentativen Sprecher des Euro („Mr. Euro“) ernennen würde. Das würde den schrittweisen Aufbau einer „europäischen Wirtschaftsregierung“ vereinfachen, die dann in der Lage wäre, einen kohärenteren Politik-Mix unter Berücksichtigung der Wechselkurse zu bestimmen. Dies würde auch mit demokratischen Prinzipien mehr übereinstimmen, denn der Rat als Organ der nationalen Regierungen ist die einzige EU-Institution mit unbezweifelbarer Legitimität. Dieser Schritt würde die EU außerdem mehr an Japan und die USA annähern, die beide ihre Wechselkurspolitik nicht einfach den Zentralbanken anvertrauen.

*Drittens: Aufbau eines Systems der „flexiblen Zielzonen“ zwischen dem Euro, dem Dollar und dem Yen.* Es gibt eine beachtliche Debatte über das monetäre Regime, das zwischen den drei wichtig-

sten Währungen aufgebaut werden sollte: Euro, Dollar und Yen. Die Erfahrungen der letzten 25 Jahre haben gezeigt, dass flexible Wechselkurse zu übermäßiger Instabilität und schädigenden Fehlorientierungen führen. Dem wäre der Aufbau eines kontrollierten Systems vorzuziehen, das übermäßige Schwankungen der Wechselkurse verhindern könnte. Das ist der Vorteil eines Regimes mit „flexiblen Zielzonen“.

Im Rahmen eines derartigen Systems könnten die Regierungen die Leitkurse auf der Grundlage von Schätzungen des Gleichgewichtswechselkurses sowie mit akzeptablen Fluktuationswerten der Kurse (zum Beispiel + oder – 10% oder 15%) festlegen. Sie würden dann die vereinbarten Paritäten und Grenzwerte veröffentlichen, um die Markterwartungen zu beeinflussen, ohne jedoch eine strikte Verpflichtung zur Intervention einzugehen. So ist es für eine Währung möglich, die Zielzone zu verlassen. Diese Form der Vereinbarung hat den Vorteil, dass die betroffenen Regierungen ihr Einverständnis zu einer koordinierten Wirtschaftspolitik ausdrücken. Doch die Schwierigkeiten, ein solches System in die Praxis umzusetzen, sollten auch genannt werden:

- Es würde den EU-Ländern besondere Schwierigkeiten bereiten, die noch einen langen Weg zu gehen haben, bevor sie eine interne Koordination ihrer Geld- und Haushaltspolitik entwickelt haben.
- Es wäre notwendig klar zu machen, dass die Leitkurse als Folge der Veränderungen bei den wirtschaftlichen Fundamentaldaten angepasst werden können, die nicht ein für alle mal fixiert sind. Das System sollte eine übertriebene Starrheit vermeiden, während es die Glaubwürdigkeit der Ziele bewahren sollte.

*Viertens: Rückgewinnung der Kontrolle über die Finanzmärkte.* Um die soeben dargestellte Konstruktion überhaupt funktionsfähig zu machen, müssen die geldpolitischen Institutionen eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber der Macht der internationalen Finanzmärkte zurückgewinnen. Das bedeutet einen Bruch mit den Entwicklungen der Finanzderegulierung und der Liberalisierung, die seit den 80er Jahren vorangetrieben wird. Demnach sind deutliche Maßnahmen zur erneuten Regulierung der Finanzen notwendig: Eine spekulationshemmende Mindestreserve für die offenen Devisenpositionen von Finanzinstitutionen, „Sand ins Getriebe“, der Tempo aus der internationalen Finanzmaschinerie herausnehmen würde – zum Beispiel durch die Einführung der Tobin-Steuer; gemeinsame Maßnahmen für die Eingrenzung übermäßig riskanter Kredite und Wertpapiergeschäfte wie den OTC-Handel mit Derivaten; eine wesentlich entschiedeneren Politik gegen Offshore-Zentren außerhalb und innerhalb der EU.

### **1.5 Herstellung einer Konsistenz zwischen Lohnbildung und Makropolitik**

Das Niveau und die Struktur der Löhne sind entscheidende Faktoren der makroökonomischen Position eines Landes. Deshalb können und sollten Überlegungen zur Lohnentwicklung und Lohnfestlegung nicht von der Diskussion über die makroökonomische Entwicklung ausgeklammert werden. Dieses Problem wird jedoch von den neo-liberalen Doktrinen vernachlässigt, die in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam vorherrschen. Sie gehen davon aus, dass die Lohnfestlegung ein dezentralisiertes Verfahren auf deregulierten Arbeitsmärkten sein sollte. Wenn die Lohnverhandlungen jedoch dezentralisiert werden, dann besteht das Risiko, dass destabilisierende Dynamiken freigesetzt werden. Es gibt zwei gegensätzliche Szenarien, wie dies geschehen könnte.

Nach dem niederländischen „Szenario“ würde jedes Land seine Lohnpolitik benutzen, um wettbewerbsfähiger zu werden. Das würde eine Senkung der Inlandsnachfrage zur Folge haben. Wenn jedoch jedes Land das Gleiche tun würde, wäre das Ergebnis ein inadäquates Niveau der Gesamtnachfrage innerhalb der Eurozone, und das Risiko eines kumulativen Abschwungs würde sich erhöhen. Diese Form der Dynamik hat vermutlich erheblich zu der Verringerung der durchschnittlichen Lohnquoten in der Eurozone auf ein Niveau beigetragen, das deutlich unter dem in den USA seit



Mitte der 90er Jahre liegt. In einer solchen Konstellation wäre die nationale Haushaltspolitik zu einengen, um die wirtschaftliche Aktivität zu stützen, und die Geldpolitik würde eher ineffektiv werden.

Im Gegensatz dazu würde im „ostdeutschen“ Szenario ein Vergleich der Löhne in Euro dazu tendieren, nominale Lohnunterschiede stärker zu unterdrücken, als es mit dem Produktivitätswachstum in Niedriglohnökonomien vereinbar wäre. Damit wäre das Risiko der Deindustrialisierung und eine Einengung der Geldpolitik durch die EZB verbunden, da sich der inflationäre Druck in diesen Ländern verstärken würde.

Es gehört zu den Grundsätzen und Errungenschaften des europäischen Sozialmodells, dass die Lohnbildung größtenteils eine Angelegenheit freier Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern ist. Diese Errungenschaft sollte keinesfalls aufgegeben werden. Doch für die Lohnvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern gelten auch die Bedingungen des makroökonomischen Rahmens, und sie sollten deshalb berücksichtigt werden. In den vergangenen Jahren haben die ArbeitgeberInnen die Lohnentwicklung unter ein akzeptables makroökonomisches Niveau gedrückt und somit das Wachstum verringert und Arbeitsplätze vernichtet. Es ist deshalb begrüßenswert, dass mehrere EU-Gewerkschaften begonnen haben, gemeinsam gegenzusteuern. Bei ihrem Treffen in Doorn haben sie eine weitere Koordination der Lohnpolitiken geplant, und als ungefähre Orientierung für ein mehrstufiges Verhandlungssystem die allgemeine Inflationsvoraussage genommen, wobei dennoch nationale Besonderheiten (in bezug auf Produktivitätsunterschiede oder unterschiedliche Arbeitslosenquoten) sowie sektorale Faktoren berücksichtigt werden sollen. Es wird nicht einfach sein, dieses System umzusetzen. Ein Ausgangspunkt könnten die bereits existierenden Tarifverhandlungssysteme in den europäischen Ländern mit einer sozialdemokratischen Tradition sein. Sie könnten einen Bezugsrahmen für andere Länder darstellen. Das Mindestlohnsystem sollte auf alle Mitgliedstaaten ausgeweitet werden, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Produktivitätsniveaus.

Die sehr großen Unterschiede in der gegenwärtigen Praxis der Mitgliedstaaten erfordern einen schrittweisen Lernprozess, dessen Form von den Entscheidungen über die soziale Zukunft Europas abhängt. Die öffentlichen Institutionen sollten diesen Versuch der konzertierten Aktion unterstützen, indem sie die Verhandlungen zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen unterstützen und die statistischen Grundlagen für internationale Lohnvergleiche, Lohnstückkosten und Produktivitätsraten zur Verfügung stellen. Der „makroökonomische Dialog“, der mit dem Kölner Gipfel eingeführt wurde kann nur als ein erster Schritt gesehen werden, der noch viel weiter führen muss.

## **2. Verteidigung und Stärkung des europäischen Sozialmodells**

Das, was manchmal „europäisches Sozialmodell“ genannt wird, ist in Wirklichkeit eine Mischung aus verschiedenen nationalen Modellen: Trotz ihrer großen Unterschiede besitzen sie gewisse Ähnlichkeiten, die sie deutlich vom US- oder japanischen Modell absetzen. Europäische Traditionen haben besonders dazu tendiert, die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu einer politischen Angelegenheit zu machen. Die zunehmenden Zwänge, die durch den Wettbewerb innerhalb der Währungsunion wirken, stellen die Schlüsselkriterien des europäischen Modells in Frage: Es gibt einen allgemeinen Druck zu dezentralisierteren Verhandlungen, zu einem Steuerwettbewerb, zu einer Zunahme der privaten und individualisierten Versicherungssysteme und Dienstleistungen sowie zu einer Ausweitung der privaten Rentenfonds.

Doch die europäischen Modelle haben Stärken, mit denen diese Gefahren aufgehalten werden können. Es trifft immer noch allgemein zu, dass der politische Charakter sowohl der Arbeitsbeziehungen

gen als auch der sozialen Schutzsysteme als politisch legitim angesehen wird (tatsächlich legitimer als die Unternehmen, die von den Eliten als die einzige Quelle des wirtschaftlichen Heils gesehen werden), und ein breites Spektrum gesellschaftlicher Kräfte setzt sich für die Rekonstruktion dieser Modelle ein. Darüber hinaus ist ihre große Vielfalt eine Stärke, was bedeutet, dass verschiedene Länder ihre eigenen Traditionen und besonderen Vorteile bei dem Versuch berücksichtigen können, soziale Errungenschaften der Vergangenheit zu schützen und weiterzuentwickeln. So prägt zum Beispiel die Legitimation staatlicher Intervention in Frankreich eine bestimmte Form der Reaktion, die Tradition der breiten kollektiven Tarifverhandlungen in Deutschland ein andere, aber beide Ansätze könnten dem jeweiligen nationalen Zusammenhang angepasst werden. Sogar in Großbritannien, wo sowohl die Arbeitsbeziehungen als auch die sozialen Schutzsysteme während der letzten 20 Jahre ernsthaft beschädigt wurden, gibt es bestimmte Vorteile, wie die ausgeprägte Tradition des öffentlichen Dienstes und eine Tradition der Konfliktbereitschaft innerhalb der ArbeiterInnenschaft, die in einem günstigeren politischen Zusammenhang helfen könnte, das britische Sozialmodell zu erneuern. Und in einigen Niedriglohnländern wird der Wettbewerbsdruck auf die sozialen Modelle gerade durch ihren derzeitigen unterentwickelten Status gemildert: Auch wenn in diesen Ländern in den letzten Jahren die Ausgaben am stärksten gestiegen sind, lässt ihnen immer noch die Tatsache einen gewissen Spielraum, dass ihre sozialen Schutzsysteme relativ kostengünstig sind.

Es ist wichtig, aus dieser Vielfalt einen Nutzen zu ziehen, wo immer es möglich ist: Das führt zu politischen Initiativen, die besser an die besonderen nationalen Umstände angepasst sind. Im allgemeinen bedeutet die Vielfalt eine Stärke Europas und die Tendenz in Richtung Homogenität in den Arbeitsbeziehungen oder sozialen Diensten und sozialen Schutzmechanismen kann den perversen Effekt hervorrufen, dass alle Sozialmodelle geschwächt werden. Dann wäre es nicht länger möglich, bestimmten Prioritäten Rechnung zu tragen, wie zum Beispiel der skandinavischen Vorliebe für die Verteilungssolidarität oder der deutschen Überzeugung, dass der Schutz des Familieneinkommens wichtig ist.

Dennoch, die Kräfte des Wettbewerbes destabilisieren die Sozialmodelle so stark, und die Gefahr eines Wettlaufs nach unten, einer negativen Angleichung für ein „wettbewerbsfähiges soziales Europa“ existiert sehr real. Diese Kräfte setzen nicht nur das Niveau der sozialen Bestimmungen und die organisierten Arbeitsbeziehungen unter direkten Druck. Sie üben auch einen vielleicht noch wichtigeren fiskalischen Druck aus, der durch die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages verstärkt wird und zu geringeren Sozialausgaben und einer geringeren Besteuerung der Kapitaleinkommen führte. In dieser Hinsicht spielte der Weg zur Währungsunion eine bedeutende Rolle. Er führte zu einer Destabilisierung der sozialen Errungenschaften der Vergangenheit. Selbstverständlich würde sich der Prozess der wettbewerbsbedingten Abwertung nicht in einer einheitlichen und homogenen Weise niederschlagen: Einer der heimtückischsten Aspekte eines solchen Prozesses besteht darin, dass die Unterschiede in den Arbeitsbedingungen zunehmen, und somit auch die Unterschiede im sozialen Schutz für verschiedene Gruppen von ArbeiternehmerInnen, und zwar je nach ihrer Position. Damit nimmt jedoch die soziale Ausgrenzung auf nationaler und internationaler Ebene zu.

Wir halten eine klare Verpflichtung für die Wohlfahrtsgesellschaft und eine Art der Sozialverfassung für eines der wichtigsten Ziele der europäischen Einigung. Das sollte ein weitgefasstes und nicht-bürokratisches Sozialprogramm sein, mit einer gerechten Verteilung von Einkommen, Vermögen und Chancen sowie mit demokratischen Strukturen und Verpflichtungen auf allen Ebenen der Gesellschaft (Memo 98).

Der Aufbau eines europäischen Sozialmodells bedeutet, dass jede Person, die dauerhaft in der EU lebt, einen garantierten und bedingungslosen Anspruch auf ein Einkommen, sozialen Schutz und Wohlfahrt sowie demokratische Partizipation im sozialen Leben hat, der die Voraussetzung für ein unabhängiges und würdevolles Leben ist. Dieses Ziel sollte ein klarer und zentraler Eckpfeiler der europäischen Sozialverfassung sein. Nur wenn die sozialen Ziele nicht mehr ein künstliches Anhängsel an den zentralen Prozess der Wiederbelebung von Marktmechanismen sind, und nur wenn sie zu einer konstitutionellen Kraft werden, die Einfluss auf die Agenda des Einheitlichen Marktes und der anti-inflatorischen Währungsunion nehmen, wird es für die EU möglich sein, die breiten Interessen ihrer BürgerInnen zu schützen und weiterzuentwickeln. Solange die wichtigsten Tagesordnungspunkte der EU zu einer weiteren marktbasieren „Anpassung“ im Gegensatz zu Beschäftigung, Einkommenssicherheit, Verteilung und Gerechtigkeit stehen, ist eine Lösung für das „Demokratiedefizit“ der EU nicht vorstellbar.

Deshalb ist es notwendig, auch auf der EU-Ebene zu handeln, um die sozialen Errungenschaften zu verteidigen und weiter zu entwickeln. Diese Aktivitäten sollten zum einen das Umfeld verbessern, in dem nationale Sozialpolitiken funktionieren und sie sollten zum anderen bestimmte gemeinsame Sozialpolitiken auf EU-Ebene umsetzen.

## **2.1 Ein besseres Klima für die nationale Sozialpolitik**

Von diesen beiden Handlungsfeldern ist gegenwärtig das erste besonders bedeutend, sowohl in Hinblick auf konkrete Beiträge zum sozialen Fortschritt als auch für die Wiederherstellung von Legitimität für das Projekt Europa. Denn die Bevölkerungen sehen im europäischen Integrationsprozess, oft zu Recht, eine Gefahr für ihre Beschäftigung und Einkommenssicherheit. Dieser Punkt sollte berücksichtigt werden. Wenn die EU ihre soziale Aktivität auf einige gesamteuropäische Initiativen beschränkt, dann wird das unvermeidbare Resultat eine weitere Schwächung der europäischen Sozialpolitik sein. Sie wird dann nur in symbolischer Weise wie bisher dem Einfluss des verschärften internationalen Wettbewerbes und der erhöhten Kapitalmobilität auf die Sozialmodelle entgegenwirken. Wenn der anhaltende und dominierende Einfluss auf die EU-Integration diesen Druck weiter erhöht, dann wird die EU ein objektiver Faktor bei der Zerstörung der europäischen Sozialmodelle sein.

Einige dieser „defensiven“ Maßnahmen leiten sich direkt aus unserer Diskussion der makroökonomischen Politik und der öffentlichen Ausgaben ab: Eine beschäftigungsorientiertere makroökonomische Einstellung und eine Harmonisierung der Steuern auf Kapitaleinnahmen würden langfristig betrachtet ein freundlicheres Klima für soziale Verbesserungen im nationalen Rahmen schaffen, die mit den Werten und Prioritäten der BürgerInnen in verschiedenen Ländern übereinstimmen. Wir betrachten eine verantwortliche Interpretation des Wachstums- und Stabilitätspaktes im gleichen Licht: Drängende soziale Probleme wie die anhaltende Arbeitslosigkeit, mit der diese oft zusammenhängen, sollten die Grundlage für eine Abweichung von der Begrenzung der öffentlichen Ausgaben sein.

In der Tat sollten die Einschränkungen der EU auf Sozialausgaben auf der nationalen Ebene umgekehrt werden: Die Mitgliedstaaten sollten aufgefordert werden, zuerst einen stabilen und dann steigenden Anteil ihrer nationalen Mittel für klar identifizierbare soziale Ziele einzusetzen, wie zum Beispiel für den Kampf gegen die Kinderarmut, die Stärkung der Arbeitsmarktposition von sozial benachteiligten Gruppen sowie die Würde und Sicherheit älterer BürgerInnen. Somit sollte die Sozialverfassung zu tieferen Veränderungen in der bestehenden makroökonomischen Verfassung des Stabilitätspaktes und der einheitlichen Währung führen. Den Regierungen sollte es nicht gestattet werden, die makroökonomischen Ziele durch den Abbau ihrer sozialen Schutzsysteme zu erfül-

len. Sie sollten stattdessen darauf vertrauen, dass eine höhere Verschuldung der öffentlichen Hand, um soziale Ziele zu erfüllen, nicht nur nicht sanktioniert wird, sondern dass sie durch solidarisches Handeln anderer Mitgliedstaaten und der EU unterstützt werden.

Eine eher strukturelle Maßnahme für eine Klimaverbesserung in bezug auf die nationale Sozialpolitik bezieht sich auf die Mobilität des produktiven Kapitals. Die Aktivitäten der größten Unternehmen der EU, die bereits mehr durch die Konkurrenz in der EU als die in einem Land gebunden sind, können zu akuten Beschäftigungskrisen für bestimmte Orte und Regionen werden. Es gibt jedoch keine *soziale* Beschränkung der Mobilität dieser Unternehmen, die ihnen die europäische Integration verliehen hat. Nationale Beschränkungen wie die Anforderung eines „Sozialplanes“ in Frankreich im Falle von Massenentlassungen, werden durch die Mobilität geschwächt. Deshalb wird eine Verallgemeinerung und Anhebung der Regeln, die bereits in den fortgeschrittensten Ländern existieren, benötigt, so dass die großen Unternehmen zumindest einige der sozialen Kosten zu tragen hätten, die durch ihre Entscheidung zur Produktionsverlagerung entstehen würden. Der Wille, auf diese Weise gegen sozial verantwortungslose Grossunternehmen vorzugehen (die zur Zeit die sozialen Kosten der Verlagerung auf die öffentlichen Haushalte abladen können), würde zu einer weniger zynischen Haltung der arbeitenden Bevölkerung gegenüber dem Integrationsprojekt führen.

## **2.2 Positive Sozialpolitiken auf EU-Ebene**

Unser erstes Plädoyer setzt sich also nicht für ein europäisches Sozialmodell als solches ein, sondern für ein Europa, das die nationalen Sozialsysteme mehr respektiert und schützt. Aber es gibt auch zahlreiche positive Aktivitäten, die im Rahmen eines sozialen Europas unternommen werden können. Die zunehmende Interdependenz durch die wirtschaftliche Integration bildet dafür die Grundlage. Zur Zeit ist die EU kaum auf dem Gebiet der sozialen Absicherung aktiv: Es gibt nicht viel mehr als die Vorschrift, dass ArbeitnehmerInnen aus anderen Mitgliedstaaten gleich behandelt werden müssen auf der einen, sowie einen gewissen Beitrag der EU zu regionalen Beschäftigungs- und Weiterbildungsinitiativen auf der anderen Seite. Diese Begrenzung hängt natürlich mit der Unangemessenheit des EU-Haushaltes zusammen und, wie weiter unten noch diskutiert wird, mit den Plänen zur Kürzung der Strukturfonds, die unserer Ansicht nach inakzeptabel ist.

Auf dem Gebiet der Arbeitsbeziehungen ist die EU mit einem beachtlichen Gesetzgebungsstand aktiv. Seit Maastricht entwickelte sich dieser vor allem im Rahmen des Sozialprotokolls, das mit Amsterdam in den Vertrag aufgenommen wurde. Der Einfluss dieser Gesetze unterscheidet sich von Land zu Land, abhängig von der Stringenz der nationalen Arbeitsgesetzgebung. In Frankreich, Deutschland und in den Niederlanden hat sich damit zum Beispiel kaum etwas verändert, weil die nationale Arbeitsgesetzgebung oder die kollektiven Tarifverhandlungen strengere Standards vorschreiben. In der Tat geht die EU-Gesetzgebung darauf zurück, dass die ArbeitnehmerInnen, vor allem in Deutschland, nicht durch „Sozialdumping“ durch solche Unternehmen beeinträchtigt werden wollten, für die die strikteren Arbeitsgesetze in Nordwesteuropa nicht zuträfen. Diese Gesetzgebung hat jedoch die Position weiblicher ArbeitnehmerInnen verbessert sowie die Gesundheits- und Sicherheitsstandards am Arbeitsplatz angehoben. Außerdem konnten Verfahren der Konsultation mit Angestellten und erst kürzlich der Status der TeilzeitarbeiterInnen verbessert werden.

Es wird oft großen Wert auf den von der EU initiierten „sozialen Dialog“ gelegt – d.h. auf die Verfahren zwischen den Sozialpartnern auf EU-Ebene – doch es sollte daran erinnert werden, dass diese Verhandlungen erst dann eine Bedeutung erlangten, als die ArbeitgeberInnenseite mit der Perspektive konfrontiert wurde, dass es andernfalls zu gesetzgeberischen Maßnahmen kommen würde. Die Tendenz der Kommission, den Arbeitslosigkeitsanalysen der UNICE zu folgen – mit einer

unkritischen Akzeptanz solcher Themen wie „Beschäftigungsfähigkeit“ – schwächt die Möglichkeiten der EU, die Arbeitsbedingungen zu beeinflussen.

Unserer Ansicht nach sollten die Aktivitäten der EU in beiden Bereichen gewinnbringend entwickelt werden – bei den Arbeitsbeziehungen und den kollektiven Tarifverhandlungen einerseits und beim sozialen Schutz andererseits. In allen Varianten des europäischen Sozialmodells sind diese beide Seiten interdependent: Eine Verschlechterung der sozialen Schutzsysteme ebnet den Weg für eine Erosion der Beschäftigungsbedingungen; während ein Verlust der sozialen Kontrolle über die Form der Beschäftigung Ausgrenzung und Armut erzeugt sowie die Lasten in unerträglicher Weise den sozialen Sicherungssystemen aufbürdet.

Wir denken jedoch, dass die Initiativen der EU in der Sozialpolitik die nationalen Sozialmodelle ergänzen und nicht ersetzen sollte. Ein wichtiger Aspekt dieser Initiativen sollte deshalb die **Ver- einbarung allgemeiner Standards** sein, die zunächst negative Formen der Konkurrenz zwischen den nationalen Sozialsystemen verhindern und das Ziel stärken sollten, das im Artikel 136 des Vertrages festgehalten ist: Die „Förderung der Arbeits- und der Lebensbedingungen“. In dem Artikel wird weiter ausgeführt, dass eine Angleichung „auf dem Wege des Fortschritts“ stattfinden sollte. Das bedeutet, dass nur ein Anheben des Niveaus, nicht eine Konkurrenzwirtschaft und „Flexibilisierung“ zulässig ist. Eine europäische Sozialverfassung wird genau deshalb benötigt, um diese Vorgabe umzusetzen, die aber in der Praxis der Agenda des freien Marktes untergeordnet wurde. Ein zweites Thema wäre die **Rekonstruktion und Weiterentwicklung des sozialen Dialoges**, unter Berücksichtigung der neuen makroökonomischen Interdependenz, die der Währungsunion folgte.

### 2.3 Allgemeine Sozialstandards mit einer Angleichung nach oben

Ein sinnvoller Ansatz wäre die Annahme eines Modells mit *Korridoren für die Sozialpolitik* die einen ersten positiven Einfluss auf die Sozial- und Wohlfahrtssysteme haben könnten, ohne eine langwierige bürokratische Harmonisierung von Institutionen und Praktiken abzuwarten. Auf der Grundlage eines einheitlichen europäischen Verfahrens würde eine Quote für soziale Dienste für jedes Land festgelegt werden (zum Beispiel als Anteil der sozialen Dienste am BIP). Sollten die Ausgaben in einem der Länder unter dieses Niveau fallen, dann würde dies ein konzertiertes Vorgehen auf europäischer Ebene zur Folge haben. Das betroffene Land müsste eine Reihe von Maßnahmen vorlegen, mit der die Quote erreicht werden kann, wenn nötig auch mit Hilfe des EU-Haushaltes. Auf diesem Wege kann zumindest jede Form des Druckes auf eine Verringerung der Standards verhindert werden.

Dieser Mechanismus könnte auch genutzt werden, um verbindliche Programme für die Bereitstellung sozialer Dienste zu vereinbaren und ihre Umsetzung zu kontrollieren. An oberster Stelle stünde eine Vereinbarung über bestimmte Ziele der Konvergenz von quantitativen und qualitativen Standards der Sozialpolitik. Selbst in Ländern, in denen ein beachtlicher Skeptizismus gegenüber der EU vorherrscht, sollte ein Prozess des Nachahmens und der Erhöhung von Standards bei den sozialen Bestimmungen als legitim angesehen werden. Die britische Regierung hat zum Beispiel widerstrebend einem großangelegten Investitionsprogramm für den nationalen Gesundheitssektor zugestimmt, weil der Abstand zwischen dem britischen und nordeuropäischen Standard von den WählerInnen nicht mehr akzeptiert wurde. In ihrem Bericht für den Gipfel in Lissabon hat die portugiesische Präsidentschaft eine Vereinbarung über die Abschaffung der Kinderarmut bis zum Jahr 2010 als ein Ziel der europäischen und nationalen Politiken vorgeschlagen. Ähnliche Konvergenzziele könnten auch für andere Bereiche der Sozialpolitik formuliert werden (wie zum Beispiel für den Gesundheitssektor oder eine schrittweise Anpassung der Sozialleistungen an das Armutsniveau in der EU von 50% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens). Insgesamt würde somit die Politik einen effektiven Beitrag für die Stärkung sozialer Ziele in der Europäischen Union leisten.

## 2.4 Sozialer Dialog und Lohnpolitik

Wir setzen uns für einen umfassenderen und beständigeren sozialen Dialog auf EU-Ebene ein, mit dem die Teilnahme und Verantwortung der Sozialpartner gestärkt werden würde. Die Gewerkschaften würden auf verschiedene Weise in verschiedenen Ländern für gemeinsame Ziele mobilisieren: Für eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung, für die Reintegration von Gruppen, die von normalen Beschäftigungsmöglichkeiten ausgeschlossen sind, für einen umfassenderen sozialen Schutz. Die ArbeitgeberInnen würden von einem erneuerten sozialen Dialog auch profitieren, denn auf diesem Weg könnten sie die Einführung neuer Technologien und organisatorischer Veränderungen schneller und effektiver aushandeln und somit die Flexibilität der Produktion erhöhen. Verschiedene Länder mit verschiedenen sozialen Strukturen griffen auf das Modell eines „Sozialpaktes“ zurück, um die Konvergenzkriterien von Maastricht zu erfüllen. Die positiven Aspekte dieses Experimentes sollten weiter ausgebaut werden.

Auch wenn die Tarifverhandlungen nicht auf EU-Ebene stattfinden können, sollte eine intensive Kommunikation zwischen den VerhandlungspartnerInnen helfen, einen Überblick über die Lohnentwicklungen zu erhalten, während die Vielzahl der Arbeitsbeziehungen und nationaler Traditionen bei den Tarifverhandlungen (regionale und branchenspezifische Vereinbarungen in Deutschland, wirtschaftsweite Verhandlungen in Schweden, Branchenverhandlungen in den Niederlanden, „Sozialpakete“ anderswo) berücksichtigt würde. Das Ergebnis sollten differenzierte Lohnentwicklungen sein, die in einem schrittweisen Lernprozess zu einem Einkommensmuster führen, das mit der oben vorgeschlagenen Makropolitik vereinbar ist. Wir haben bereits deutlich gemacht, dass diese Übereinstimmung unserer Ansicht nach reziprok sein muss – die Geld- und Fiskalpolitik sollte mit den Arbeitsmarktmöglichkeiten abgestimmt werden.

Wir bestehen auf dem Prinzip der *produktivitätsorientierten Verhandlungen* im weitesten Sinne, d.h. die Lohnquote, die überall in Westeuropa deutlich gesunken ist, sollte zumindest stabilisiert werden und möglicherweise steigen. Damit unterscheiden sich unsere Vorstellungen der Lohnverhandlungen von denen der Kommission, die, ohne es zu direkt zu benennen, einen heimtückischen Druck auf die Beschäftigten ausübt, unbegrenzte Zugeständnisse in den Verhandlungen zu machen. Es ist nicht unbedingt erstrebenswert, dass der Lohnzuwachs in jeder Untergruppe von Angestellten mit dem Produktivitätswachstum gleichzieht, doch ein ungefähres Gleichgewicht auf dem Gesamtniveau sollte eine Orientierung für die Verhandlungen bieten, und mit der makroökonomischen Stabilität im realen und nominalen Sinne vereinbar sein.

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Einkommensstabilisierung wäre die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung eines *Mindestlohnes*, der selbstverständlich von Land zu Land verschieden wäre, abhängig von der Produktivität, den gesellschaftlichen Erwartungen und der Verhandlungsmacht. (Wo die Gewerkschaften stark genug sind, um einen echten Mindeststandard im Verhandlungsprozess durchzusetzen, muss dies nicht durch ein Gesetz festgeschrieben werden.) Es hat sich gezeigt, dass entgegen aller Katastrophenszenarien die Mindestlöhne nicht zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit und zur Deindustrialisierung führten. Im Gegenteil, in Großbritannien ging die Einführung eines Mindestlohnes Hand in Hand mit steigender Beschäftigung, und in den USA konnte sogar eine Erhöhung des Mindestlohnes den starken Beschäftigungszuwachs nicht aufhalten.

Es sollte daran erinnert werden, dass erfolgreiche Verhandlungen nicht das Ergebnis eines reinen aufgeklärten Selbstinteresses der ArbeitgeberInnen sind, sondern dass dafür ein politisches Klima benötigt wird, in dem eine Vereinbarung mit den Gewerkschaften von den ArbeitgeberInnen als die gewinnbringendste Strategie angesehen wird.

## 2.5 Die Stärkung des sozialen Schutzes

Es ist uns bewusst, dass Kapazitäten im Bereich des sozialen Schutzes auf EU-Ebene nur schrittweise entwickelt werden können. Die Länder können und sollten weiterhin ihre eigenen, unterschiedlichen Sozialsysteme beibehalten. Dennoch ist es notwendig, ein Gefühl der Zugehörigkeit zur europäischen Gemeinschaft zu fördern sowie starke Ungleichheiten beim Niveau der Sozialversicherung und beim Zugang zu sozialen und öffentlichen Diensten, wie dem Gesundheitsdienst oder der Familienunterstützung, zu vermeiden. Deshalb schlagen wir einen europäischen Mindeststandard vor, der in jedem Bereich eingeführt werden sollte, zusätzlich zu den oben erwähnten *Korridoren*, die mehr den spezifischen Umständen eines einzelnen Landes angepasst wären. Das Niveau dieser Minimumstandards müsste in periodischen Abständen neu verhandelt werden, und zwar in einem Diskussionsverfahren, das für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik entwickelt werden müsste. Transferleistungen aus EU-Mitteln sollten eingeführt werden, um die Länder bei der Durchsetzung des Mindeststandards zu unterstützen, die zu wenige Steuereinnahmen haben, um sie durch eigene Anstrengungen zu erfüllen. Dieser Vorschlag passt zu dem oben erwähnten Vorschlag der schrittweisen Einführung eines föderalen Haushaltsregimes.

## 2.6 Weiterführung des Luxemburg-Prozesses

Abschließend soll erwähnt werden, dass es einige Gebiete gibt, auf denen spezifische EU-Sozialmaßnahmen erforderlich wären, um den Folgen der Integration an sich zu begegnen. Ein Beispiel betrifft Flüchtlinge und Asylsuchende, für die immer dringender ein humanes, liberales und rationales europäisches Regime benötigt wird – im Gegensatz zu den einzelnen und oft repressiven Maßnahmen der Nationalstaaten. Es ist dringend notwendig, auch für Nicht-EU-BürgerInnen, die in einem Mitgliedstaat leben, eine sichere Grundlage an Bürgerrechten zu garantieren.

Ein zweites Gebiet betrifft aktive Beschäftigungsmaßnahmen und das „lebenslange Lernen“, worauf wir im Zusammenhang mit den Beschäftigungsleitlinien bereits eingegangen sind. Der Luxemburg-Prozess hat die Rolle der EU auf diesem Gebiet bereits definiert: Sie soll die nationalen Initiativen nicht beschränken, sondern auf „benchmarks“ für das nationale Handeln bestehen, Experimente ermutigen, den Informationsaustausch fördern und die besten Praktiken öffentlich machen. Das könnte eine sehr vielversprechende Entwicklung für die europäische Sozialpolitik sein. Der Begriff des „lebenslangen Lernens“ kann ein wichtiges Thema werden, mit dem die EU ihre Präsenz im sozialen Leben deutlich macht. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass der Zugang zu Bildungsressourcen als grundlegendes Recht verstanden wird, nicht als Verpflichtung, und dass das Lernen als Zugang zum Reichtum der europäischen (und anderer) Kulturen gesehen wird, und nicht als reine Übertragung von „Fähigkeiten“, die für und durch die Wirtschaft definiert werden. Die Gefahr des derzeitigen, von der Kommission vertretenen Ansatzes des „lebenslangen Lernens“ besteht darin, dass er nur eine Ansammlung von beschönigenden Maßnahmen ist. Denn er nimmt in Kauf, dass eine Gruppe benachteiligter ArbeiterInnen unter chronischer Arbeitsplatzunsicherheit und dem wiederholten Fluch der Arbeitslosigkeit leiden wird. Die erzieherische und zivilisatorische Bedeutung des Lernens verschwindet in Ausbildungsmaßnahmen mit niedriger Qualität, die nur Teil der repressiven Reaktion auf die Arbeitslosen sind. Alle europäischen Sozialmodelle würden durch eine Verbesserung des öffentlichen Bildungswesens und durch einen breiteren Zugang zu Bildungsmöglichkeiten für Benachteiligte gestärkt werden. Die Präsenz der EU auf diesem Gebiet könnte dazu führen, dass sie als ein positiver Faktor des sozialen Fortschritts wahrgenommen wird.

### **3. Eine ausgeglichene Strukturpolitik**

Die europäische Strukturpolitik ist durch diverse Schwächen gekennzeichnet: Durch den Vorrang der EU-Wettbewerbspolitik; die Logik des gemeinsamen Marktes, die Skalenerträge durch die Abschaffung von nationalen Marktbeschränkungen fördert; die Schwäche der Forschungs- und Innovationspolitik auf EU-Ebene; das Fehlen einer Industriepolitik; die Abwesenheit einer strategischen Vision für Europa als Ganzes sowie die Schwäche und das Fehlen einer klaren Richtung in der Handelspolitik als Antwort auf den US-Aktivismus.

Der wichtigste Schritt, der von der EU unternommen wurde, um die gewünschte ökonomische Integration zu erreichen, war die Schaffung eines Binnenmarktes, der auf dem Prinzip des freien Verkehrs von Waren, Gütern und Dienstleistungen, Arbeit und Kapital – einschließlich der Unternehmen – beruht. Dies folgte der ursprünglichen Gründung einer Zollunion, der Kohle- und Stahlpolitik, der Agrarpolitik und anderen Gemeinschaftspolitiken. In mehreren Schritten von internationalen Verhandlungen und Vertragsabschlüssen wurde ein struktureller Einfluss auf die EU-Wirtschaft erreicht, wie beispielsweise im Lomé-Abkommen, in den GATT/WTO-Runden oder durch OECD Empfehlungen und Verordnungen. Die weltweite Liberalisierung des Kapitalverkehrs kam durch eine ähnliche Welle von Aktivitäten der führenden Länder auf der Grundlage von wechselseitigen Verordnungen zustande.

Unter der Annahme eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und einer vernünftigen Faktorverwendung sollte der interne Markt innerhalb von sechs Jahren ein bedeutsames zusätzliches Wachstum erzeugen und die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft verbessern. Dieses Ergebnis konnte allerdings nicht erreicht werden, vor allem auf Grund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit. Die starke relative Rezession in Europa bildete den Nährboden für nationale Subventionen, externe Marktabschottung und eine defensive Haltung in internationalen Handelsrunden. Das begrenzte Ausmaß an internationalen Investitionen in der EU verzögerte vermutlich die breite Aufnahme neuer Technologien und die Förderung von Forschung und Entwicklung im privaten Sektor und verstärkte somit diese strukturellen Nachteile.

Prinzipiell sind die Vielfalt und Differenzierung der europäischen Produkte ein bedeutender Vorteil, jedoch verhindert die Logik der Einheitlichkeit des „großen Marktes“ die vollständige Ausschöpfung dieses Potentials. In der Praxis wird der erhöhten Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und der Reduzierung der Lohnkosten die erste Priorität eingeräumt. Durch diese Tendenzen wurden die nichtpreislichen Elemente der Wettbewerbsfähigkeit unterschätzt. Es wurde schwieriger, die mittelfristige Entwicklung zu unterstützen, die für die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung benötigt wird. Letztendlich sind die Verstärkung des Wettbewerbs sowie die Verfolgung von Skaleneffekten stark polarisierende Faktoren, die regionale Ungleichheiten verstärken.

Öffentliche Interventionen mit strukturellem Charakter sollten erneuert werden, um eine stärkere und weniger ungleiche Entwicklung zu fördern. Diese eigentlich auf nationaler Ebene stattfindenden Interventionen sind häufig nicht ausreichend koordiniert oder sogar durch die europäische Ebene stark eingeschränkt. Beispielsweise errichtet die EU-Wettbewerbspolitik in vielen Fällen zunehmend engere Schranken. Auf Grundlage der Doktrin des freien Marktes werden nationalen Interventionen Grenzen auferlegt, die allerdings nicht durch eine Ausweitung der Interventionen auf europäischer Ebene ausgeglichen werden.

Es ist wünschenswert, hier einen Ausgleich zu schaffen. Dies kann beispielsweise durch eine pragmatischere Herangehensweise an die Wettbewerbspolitik, durch die Förderung einer aktiveren und innovativeren Forschungs- und Innovationspolitik, durch die Schaffung einer Industriepolitik auf kommunaler Ebene, durch die Stärkung der Regionalpolitik bei gleichzeitiger Erhöhung der Selektionskriterien und schließlich auch durch die Vorbereitung einer schlagkräftigeren Handelspolitik erreicht werden.



### 3.1 Eine pragmatischere Herangehensweise an die europäische Wettbewerbspolitik

Die Wettbewerbspolitik beinhaltet vier Gebiete: Regulierung von Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Überprüfung von Unternehmenszusammenschlüssen und Übernahmen, Kontrolle von nationalen Subventionen und Überprüfung der Aktivitäten des öffentlichen Dienstes. Insbesondere in den letzten zwei Gebieten müssen Veränderungen erfolgen.

*Eine kohärentere und anpassungsfähigere Kontrolle von Subventionen:* Zur Zeit ist es der staatliche Industrieförderung nicht gestattet, die Marktbedingungen und den Wettbewerb zu verzerren. Die einzig erlaubte Maßnahme ist – theoretisch – die horizontale Unterstützung, die nicht einen besonderen Sektor oder spezielle Industriezweige fördert. Die Praxis lässt allerdings zahlreiche Ausnahmen zu, beispielsweise Beihilfen für Problemregionen, Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen, Umweltschutzmassnahmen, Unterstützung von Forschung und Entwicklung. Die gegenwärtigen Kontrollmaßnahmen sollten flexibler und kohärenter gemacht werden: Flexibler, durch weniger Drängen auf die Verringerung staatlicher Beihilfen aus einer rein makroökonomischen Perspektive (prozentualer Anteil am Bruttosozialprodukt für Forschung und Entwicklung). Kohärenter, in dem versucht wird, eine engere Verbindung zwischen der Kontrolle nationaler Subventionen und bereits existierenden EU-Förderprogrammen, wie den regionalen Beihilfen, welche durch die Struktur-Fonds finanziert werden oder EU-Forschungsprogramme, zu schaffen. Ein besseres Verständnis von Interventionen würde in manchen Fällen zu aktiveren EU-Interventionen führen und in anderen Fällen, in denen dies durchaus angebracht sein könnte, würden nationalstaatliche Maßnahmen mehr akzeptiert werden.

Das Beispiel der USA ist hier lehrreich. Hier können die Bundesstaaten, beispielsweise bei der Förderung von Innovationen, Technologie-Parks, Finanzierungsmechanismen und sogar bei der Unterstützung von problembehafteten Industriesektoren aktiv eingreifen. Die Maßnahmen auf der bundesstaatlichen Ebene sind sehr differenziert, ohne dass Kritik daran laut wird, dass die Logik des Wettbewerbs in den USA im Ganzen hierdurch beeinträchtigt werde. Unterschiede sind mit Hinsicht auf den Wettbewerb der Bundesstaaten untereinander erlaubt, allerdings im Rahmen eines starken föderalen Systems – insbesondere auf den Gebieten Forschung und Innovation.

*Erhaltung des Konzepts des öffentlichen Dienstes:* Die in den 90er-Jahren eingebrachte Gesetzgebung führte zu einer Liberalisierung und Öffnung der öffentlichen Dienstleistungen für den Wettbewerb (insbesondere die „*allgemeinen ökonomischen Dienstleistungen*“ in der Terminologie der Kommission). Auf dem Gebiet der „*Dienstleistungsnetzwerke*“, wurde diese Politik durch den Druck der globalisierten Märkte, das Aufkommen neuer Märkte mit hohem Wertschöpfungsanteil und den Bedarf der wichtigsten Akteure zu internationalen Allianzen notwendig. Die Möglichkeit, die Gebühren erheblich zu reduzieren, war ebenfalls ein wichtiger Gesichtspunkt. Das augenfälligste Beispiel in diesem Zusammenhang ist der Telekommunikationsmarkt. Auf Grund des großen Ausmaßes an technologischem Wandel war das Gesamtergebnis in diesem Bereich positiv. Auf anderen Gebieten, wie beispielsweise Strom, Gas, Wasser, Postdienstleistungen oder der Eisenbahn, waren die Ergebnisse weniger positiv. Die Erfahrungen aus der Privatisierung der Bahn belegen nicht die Überlegenheit von privaten über öffentliche Unternehmen, auch wenn letztere in vielerlei Hinsicht modernisiert werden müssen. In vielen Bereichen haben sich Qualität und Verfügbarkeit von staatlichen Dienstleistungen verschlechtert. Ausgabenkürzungen im Bildungsbereich und für Kinderbetreuung haben zu ernsthaften Problemen in diesen Bereichen geführt. Aus diesem Grunde stehen wir dem generellen Trend der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, die von der Kommission propagiert und unterstützt wird, kritisch und ablehnend gegenüber. Das Konzept der öffentlichen Daseinsfürsorge, das Ziele des Allgemeininteresses, wie beispielsweise Solidarität, soziale Kohäsion, regionale Entwicklung, Umweltschutz und *Sicherung der Versorgung*, muss beibehalten werden und darf nicht einem engeren Konzept von „*universellen Diensten*“ weichen. Die

Mitgliedstaaten müssen die Freiheit besitzen, auf nationaler Ebene einerseits ihr individuelles Verständnis von öffentlichen Aufgaben umzusetzen und andererseits den Weg festzulegen, wie sie dies im Einklang mit ihren hergebrachten Methoden und Traditionen (Finanzierung, Entscheidung, ob eine Aufgabe dem öffentlichen oder dem privaten Sektor zuzurechnen ist) erreichen möchten. Die Logik des Wettbewerbs muss durch diese nationalen Entscheidungen eingeschränkt werden, nicht andersherum.

### **3.2 Eine aktivere Forschungs- und Innovationspolitik**

Die paradoxe Situation Europas ist bestens bekannt: Auf der einen Seite gibt es Forschung auf hohem Niveau, und Arbeitskräfte sind oft sehr hoch qualifiziert; auf der anderen Seite ist die Leistung auf dem Hochtechnologiesektor – insbesondere in den Schlüsselsektoren Informations- und Kommunikationstechnologie und Biotechnologie – nicht ausreichend. Hierfür gibt es viele Gründe, die auf der nationalstaatlichen wie auf der EU-Ebene zu finden sind.

Trotz aller Anstrengungen ist die EU-Politik, verglichen mit den Vereinigten Staaten, zu fragmentiert. Es fehlt ihr an Koordination und politischem Willen sowie in vielen Fällen an ausreichender Finanzierung.

Das Rahmenprogramm für *Technologische Forschung und Entwicklung (FPRD)* ist durch vielfältige Schwächen gekennzeichnet:

- Es fehlt am Engagement großer Unternehmen, die sich bei der Beteiligung an Großprojekten zurückhalten und oft nur zweitklassige Projekte anbieten;
- Die Komplexität der Verfahren, die ein Hindernis für kleine und mittlere Unternehmen darstellen;
- Die Vervielfachung der Ziele auf eine Weise, die mit einem einheitlichen Regelwerk unvereinbar sind;
- Unangemessene Anforderungen an den vorwettbewerblichen Charakter bei Ausschreibungen für kooperative Forschungsprojekte;
- Die Einstimmigkeitsregel, die eine Konzentration auf Projekte mit hoher Priorität verhindert und zu einer Streuung von Ressourcen tendiert;
- Die Tatsache, dass manche Länder die FPRD-Programme dazu genutzt haben, ihre nationalen Programme für Forschung und Entwicklung zu ersetzen oder zu reduzieren;
- Fehlende finanzielle Ressourcen (15 Mrd. Euro für das fünfte FPRD zwischen 1998 und 2002).

Andererseits ist die Funktionsfähigkeit und Flexibilität des intergouvernementalen Programms EUREKA weithin anerkannt. Das Programm beruht auf der Initiative von Unternehmen sowie Forschungszentren und bietet Teilnahmemöglichkeiten nach dem Prinzip der variablen Geometrie für unterschiedliche Länder. Jedoch wurde EUREKA in dem Masse abgebaut, als Staaten sich zurückzogen, die Größe des Projektes abnahm und die finanzielle Glaubwürdigkeit schwand.

In letzter Zeit gab es einige Verbesserungen. Die Abschaffung der Einstimmigkeitsregel im Juni 1999 ermöglicht eine größere Selektivität im Rahmenprogramm für Technologische Forschung und Entwicklung. Es wurde festgestellt, dass die Vorwettbewerblichkeitsanforderungen veraltet sind. Dies ermöglichte es den Projekten, sich näher an den Bedürfnissen der industriellen Anwendung auszurichten und somit Drittmittel zu erhalten.

#### *Rationalisierung der Verfahren*

- Die Unterstützung der Gemeinschaft für die Innovation in kleinen und mittleren Unternehmen muss an regionale Institutionen delegiert werden, um die Effektivität zu erhöhen.

- Einige Ausgaben im FPRD dienen in Wirklichkeit dazu, ökonomisch schwächere Mitgliedstaaten zu unterstützen. Diese Funktion sollte an die Strukturfonds als Art der regionalen Unterstützung übertragen werden.
- FPRD-Verfahren sind zu komplex geworden – je nach Projekt sollten spezifische Regeln angewandt werden, die der Art der Finanzierung des Projektes Rechnung tragen. Der vorwettbewerblichen Forschung muss mehr Raum für Vorschläge eingeräumt werden. In der industriellen Forschung sollten die Prioritäten an der stetigen Teilnahme der Industrie mit verbindlichen Zusagen der größten Unternehmen ausgerichtet werden. Auf den Errungenschaften von EUREKA sollte aufgebaut werden, um eine schnelle Ausführung von Projekten zu gewährleisten, insbesondere bei der Förderung von kleineren und mittleren Unternehmen. Um die momentanen Hindernisse gegenüber einer dynamischen Forschungspolitik zu überwinden, sollte EUREKA so in das Rahmenprogramm integriert werden, dass die bestehende Flexibilität erhalten bleibt.
- Nationale Förderungssysteme für Innovation sollten rationalisiert werden, die Förderprogramme der EU einbezogen sowie Doppelarbeit und eine unnötiger intra-europäische Konkurrenz vermieden werden.

*Eine breitere Forschungsperspektive für Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und Biotechnologie:* Diesen beiden Gebieten sollte auf Grund ihres strategischen Charakters und ihrer über technologische Fragen hinausreichenden Bedeutung besondere Beachtung geschenkt werden. Sie sollten die Kerngebiete einer neuen EU-Forschungspolitik sein. Da das Entstehen der Informationsgesellschaft und die ethischen und gesundheitspolitischen Fragen in Verbindung mit der Biotechnologie vorrangige gesellschaftliche Themen sind, sollten diese in einem breiteren demokratischen Rahmen eingebettet sein und auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene diskutiert werden, und sie sollten auch alternative Entwicklungsmöglichkeiten einbeziehen.

### **3.3 Eine strategische Industriepolitik auf EU-Ebene**

Der Begriff der Industriepolitik ist vielen Mitgliedstaaten fremd und war somit schwierig auf der EU-Ebene einzuführen. Erst in letzter Zeit konnte sie als „Industriepolitik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ eine gewissen Anerkennung finden. Theoretisch ist sie auf horizontale Maßnahmen begrenzt, die auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abzielen, und diese werden in der Praxis kaum explizit festgehalten. Industriepolitik ist der Wettbewerbspolitik untergeordnet. Die im Rahmen von FPRD entstandene Forschungs- und Innovationspolitik ist das einzige Instrument dieser Art. Außer FPRD und deren obengenannten Verbesserungen könnte eine breit angelegte Industriepolitik auf folgenden vier Themen aufbauend entwickelt werden:

*Patent- und Standardisierungspolitik:* Eine gut entworfene europäische Standardisierungspolitik könnte ein mächtiges Instrument sein, um die Position europäischer Unternehmen zu verbessern, wie das Beispiel des GSM-Standards für Mobiltelefone gezeigt hat. Das European Telecommunications Standards Institute zum Vorbild nehmend, sollten stärkere europäische Standardisierungsinstitutionen gefördert werden.

*Europäische Vielfalt fördern:* Anstatt sich auf Skaleneffekte und den Wettbewerbsvorteil uniformer Produkte in einem gemeinsamen Markt zu verlassen, sollten die Europäer mehr Nutzen aus der Vielfalt europäischer Produkte und europäischer Fähigkeiten ziehen. Das bedeutet die Förderung und den Schutz von Produkt- und Markennamen, die oft mit spezifischen Orten verbunden sind. Es ist notwendig, mehr Raum für Interventionen auf der regionalen und nationalen Ebene zu schaffen, da diese die lokalen Gegebenheiten besser in Betracht ziehen können. Diese Interventionen müssen im Rahmen der Regionalpolitik organisiert werden.

*Die Erfahrungen früherer Industriepolitik nutzbar machen:* Die traditionellen Instrumente der nationalstaatlichen Industriepolitik – meist auf große Investitionsprojekte und Nachfrage des Staates aufbauend – wurden durch wirtschaftliche Liberalisierung und technologische Revolutionen in Frage gestellt. Nichtsdestotrotz sollten die Ergebnisse dieser Phase der Industriepolitik sowie die Erfahrungen, die aus ihr gezogen werden können, nicht abgeschrieben werden. Einige Aspekte dieser Experimente können auf der EU-Ebene – in Anbetracht sich neu bildender industrieller Allianzen und immer noch bedeutender Infrastrukturinvestitionen – nutzbringend verwandt werden.

*Saubere Produkte entwickeln:* Letztlich kann eine Strategie, die auf die Förderung von sauberen Technologien und Produkten abzielt, nachhaltige Entwicklung bringen und gleichzeitig den teilnehmenden Unternehmen einen komparativen Kostenvorteil ermöglichen. Hier kann eine weite Palette von Instrumenten zu Anwendung kommen (Innovationsförderung, Standardisierung).

### **3.4 Einflussreichere aber selektivere Regionalpolitik**

Die EU-Regionalpolitik ist bereits bedeutsam, da die Struktur- und Kohäsionsfonds zusammengekommen zwischen 1994 und 1999 durchschnittlich 28 Mrd. Euro, 0,45% des EU BIP umfassen. Die Ausschüttungen der Fonds an die kleineren Länder sind relativ sogar wesentlich größer (4% des BIP in Portugal; 2,8% in Griechenland; 2,8% in Irland und 1,7% in Spanien). Aber die Agenda 2000 hat sich zum Ziel gesetzt, die Ausgaben der Strukturfonds von 32 Mrd. Euro im Jahre 2000 auf 29 Mrd. Euro im Jahre 2006 zu kürzen.

Die Strukturfonds haben in den achtziger und neunziger Jahren anscheinend zur Konvergenz der Volkswirtschaften beigetragen. Allerdings geschah dies nur durch die Erhöhung der nationalen Wachstumsraten in den Ländern mit niedrigem Einkommen, während die regionalen Ungleichheiten in den betreffenden Ländern unverändert blieben. Neben der beobachteten Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten untereinander gab es in den neunziger Jahren, vor allem in den südlichen Ländern, einen Trend zur wachsenden regionalen Ungleichheit. Manche Autoren behaupten, dass Infrastrukturinvestitionen, vor allem im Transportbereich, entgegengesetzte Effekte nach sich ziehen können, da hierdurch Produkten aus den entwickelteren Regionen der Marktzugang zu den weniger entwickelten Regionen erleichtert wird.

Die geplante Verringerung der Strukturfonds bis zum Jahre 2006 ist abzulehnen. Im Gegenteil, es sollten Möglichkeiten der Erhöhung (um ca. 10% pro Jahr) gefunden werden, entweder im Rahmen des EU-Budgets oder unter Verwendung von Mitteln der EIB. Jedoch müssen Ziele und Projekte sorgfältig ausgewählt werden, wenn eine tatsächliche Verminderung der regionalen Ungleichheiten erreicht werden soll. Der mehrjährige Planungshorizont sollte bestehen bleiben, wohingegen die Regel, dass EU-Mittel in gleicher Höhe durch nationalstaatliche Unterstützung ergänzt werden müssen, gelockert werden sollte. Die Überwachung und Evaluation der Projekte sollte gestärkt werden, um einen möglicherweise ineffizienten Umgang mit den Mitteln zu vermeiden.

### **3.5 Eine aktivere EU-Handelspolitik**

Die momentane Handelspolitik der EU ist unentschieden und es mangelt ihr an klaren Leitlinien. Dies kann zu einer erheblichen Schwächung des europäischen Wirtschaftsraum führen. Es gibt eine anhaltende Diskussion, wie die Handelspolitik einerseits gestärkt und andererseits mit sozialen und ökologischen Anforderungen in Einklang gebracht werden kann. Die Demonstrationen am Rande der WTO-Konferenzen in Seattle und Kuala Lumpur verdeutlichen die Wichtigkeit dieser Diskussion. Die EU muss ihre Politik auf diesem Gebiet besser definieren. Die beste Strategie wäre, mit unseren Handelspartnern zu kooperieren, aber gleichzeitig geeignete Instrumente zu entwickeln, die zum Tragen kommen, wenn Kooperation nicht zustande kommt. Diese Instrumente können auf verschiedene Weise zur Anwendung kommen:

Eine Eskalation der Reaktionen auf die amerikanische Handelspolitik, durch die Vorbereitung einer der USA ähnlichen Handelsgesetzgebung oder durch die Umformulierung bereits bestehender Regelungen (Stärkung der Anti-Dumping Verfahren; Vergeltungsmaßnahmen im Falle von diskriminierenden Praktiken oder von andere Regelverstößen; Reaktivierung der „neuen handelspolitischen Instrumente“) würden ein unmissverständliches politisches Signal in dieser Hinsicht bedeuten. Jedoch sind mit diesem Vorgehen einige Probleme verbunden, die von fehlender politischer Unterstützung und wirtschaftlicher Stärke über aus Vergeltungsmaßnahmen resultierende Auswirkungen auf Drittländer, bis hin zu abweichenden Interessenkonstellationen der Mitgliedstaaten reichen, die in unterschiedlicher Art und Weise von einer Hinwendung zu einer bilateralen Handelspolitik betroffen wären, insbesondere wenn die USA oder Japan das Ziel wären. Daher könnte eine solche Strategie die Konflikte in der EU verschärfen.

Eine alternative Strategie würde sich auf eine neue Art des Multilateralismus in der Handelspolitik stützen. Hierbei würden Zölle als mögliche Instrumente erneut in die Debatte eingebracht, weil sie transparenter als andere Handelsmaßnahmen sind. Dies soll jedoch nicht zu einem erneuten Wettrennen auf dem Gebiet der Zölle führen. Zölle sollten als Ersatz für langfristige Anti-Dumping Strafen genutzt werden und bilaterale Vereinbarungen entsprechend ersetzen. Jedoch würde die EU das Prinzip der Schutzklauseln und das Recht auf ein gewisses Maß an Protektionismus als Antwort auf Regelverstöße beibehalten. Diese neue multilaterale Orientierung würde, beispielsweise auf dem Gebiet der öffentlichen Gütermärkte oder bei der Liberalisierung von öffentlichen Aufgaben, auf dem Prinzip der Reziprozität beruhen. Prinzipiell wäre es zwar leichter, unilaterale oder bilaterale Schritten der USA zu begegnen, jedoch ist die Fähigkeit der europäischen Länder, ihre Handelspartner mit ins Boot zu holen, von größter Bedeutung – und es ist noch nicht sicher, ob ihnen das gelingen wird.

Aus diesem Grunde könnten ausdrücklichere Maßnahmen angenommen werden, die es zum Ziel haben, den europäischen Binnenmarkt zu stärken. Gemeinschaftliche Präferenzzonen würden in spezifischen Zöllen zum Ausdruck kommen, welche die „neuen handelspolitischen Instrumente“ ersetzen würden. Diese Zölle wären selektiv und würden über einen längeren Zeitraum hinweg sinken. Europas geographische Nachbarn (Afrika, die Mittelmeerländer) sollten in regionale Entwicklungsvereinbarungen eingebunden werden, welche die spezifischen Probleme der jeweiligen Länder berücksichtigen. Diese präferentiellen Zugeständnisse können effiziente und effektive Instrumente einer Entwicklungshilfe für Länder der Dritten Welt sein.

Das Ergebnis wäre eine multilaterale Strategie in Verbindung mit der Anerkennung regionaler Präferenzen. Wenn ein Anwachsen der administrativen Handelskontrollen vermieden werden soll, ist unter den gegenwärtigen Bedingungen des Welthandels ein Zurückgreifen auf bilaterale Maßnahmen unvermeidbar. Jedoch kann man auch dann für größere Transparenz und die Veröffentlichung aller internationaler Abkommen argumentieren.

Diese Maßnahmen würden sich nur bei stabilen Wechselkursen als sinnvoll erweisen, zumindest unter den drei wichtigsten Währungsräumen USA, EU und Japan, von denen jeder ein regionales Währungssystem errichten sollte. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben verdeutlicht, dass Wechselkursschwankungen bedeutender sein können als die Effekte von Zöllen und Handelsabkommen. Somit kommen wir auf die Notwendigkeit einer Neuregulierung der Finanzbeziehungen zurück, um Abweichungen vom Gleichgewichtswechselkurs zu vermeiden. Gleichzeitig muss jedoch eine gewisse Flexibilität des Regimes durch Währungszielkorridore gewährleistet bleiben. Die WTO kann nur zu einer sinnvollen Handelsinstitution werden, wenn diese Stabilität erreicht wird.

Zur Zeit ist es zu bezweifeln, ob die EU die Fähigkeit besitzt, eine derartige Handelspolitik umzusetzen. Der Ministerrat sollte die vollständige Verantwortlichkeit für handelspolitische Entscheidungen besitzen, während die Kommission auf die Rolle der Exekutive beschränkt wird. Es sollte eine politische Persönlichkeit, ein „Mr. Trade“, ernannt werden, der die selben Verantwortlichkeiten für Handelsfragen besitzt, wie der Trade Secretary in den USA oder das MITI in Japan.

#### **4. Eine bessere Vorbereitung auf die nächste Erweiterungsrunde**

Auch wenn die kommende Runde der EU-Erweiterung in erster Linie kein ökonomischer, sondern ein politischer Prozess ist, enthält er eine Reihe ökonomischer und sozialer Probleme. Er ist eine ernsthafte Herausforderung an die Wirtschaftspolitik. Wenn dieser Herausforderung nicht in angemessener Weise begegnet wird, dann werden die Vorbehalte gegen die Erweiterung auf beiden Seiten zunehmen und Formen der offenen Feindseligkeit, Ablehnung, des nationalen Chauvinismus und der Fremdenfeindlichkeit hervorrufen. Dies wird das historische Projekt einer umfassenden europäischen Vereinigung sowie Frieden und Demokratie in ganz Europa ernsthaft gefährden. Derartige Entwicklungen sind bereits erkennbar und sollten Gegenstand grosser Sorge sein. Sie sind teilweise ein Ausdruck unzureichender politischer Antworten auf die ökonomischen und sozialen Aspekte einer erweiterten Union.

Die Europäische Union begann mit sieben zentral- und osteuropäischen Ländern (MOE) Beitrittsverhandlungen: Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Slowakei, Slowenien und die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen. Fünf Länder Südosteuropas haben noch keine Platz am Verhandlungstisch erhalten, das sind Albanien, Bosnien und Herzegowina, Rumänien, die ehemalige Republik Mazedonien und Jugoslawien, obwohl ihre Regierungen – zur Zeit noch mit Ausnahme Jugoslawiens – den Wunsch nach einer zukünftigen Mitgliedschaft ausgedrückt haben. Die 15 Länder bilden eine Pufferzone zwischen dem Osten und dem Westen, eine Bühne blutiger Kriege in der Geschichte während langer Jahrhunderte. Die Bevölkerungen der 15 Länder zählen rund 130 Millionen Menschen, etwas mehr als ein Drittel der derzeitigen Bevölkerung der EU.

Die Schwierigkeit der Politik der Osterweiterung liegt nicht nur in der Größe des Problems, sondern auch in viel tieferen Unterschieden der Traditionen und Kulturen, des Entwicklungsstandes, der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen, die die Länder untereinander und mehr noch vom Westen unterschieden. Dieses Problem in wenigen Jahren lösen zu wollen, wäre unrealistisch und politisch kontraproduktiv. Doch historisch betrachtet gab es niemals eine bessere Gelegenheit für die Entwicklung einer dauerhaften und friedlichen Lösung der Ost-West-Differenzen als heute. Die EU-Erweiterung ist ein zentraler Bestandteil dieser politischen Perspektive.

Warum ist die Mitgliedschaft in der EU für die östlichen Länder so wichtig? Die ernste wirtschaftliche und soziale Lage im östlichen Teil Europas wurde in Kapitel 2.5 dargestellt. Aufgrund der schlechten Erfahrungen in der Vergangenheit hegen die Menschen nur bescheidene Hoffnungen, doch die Regierungen sowie die meisten rechts und links gerichteten Parteien in den Parlamenten sehen keinen anderen Weg aus den vorherrschenden Schwierigkeiten als den des EU-Beitritts. Die Volkswirtschaften müssen modernisiert und rekonstruiert werden, sie benötigen Kapital und müssen neue Technologien importieren. Die Binnenmärkte müssen angekurbelt und das Spektrum der Exporte erweitert werden. Und für viele langfristige Aufgaben wird Hilfe aus dem Westen benötigt, für großangelegte Ost-West-Projekte, die Entwicklung einer zeitgemäßen Infrastruktur, den Umweltschutz sowie für die Bildungs- und Sozialsysteme.

Viele ergänzende Merkmale der Volkswirtschaften könnten die Entwicklung von Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen stärken. Ausländische Direktinvestitionen (ADI) waren in den vergangenen

Jahren der dynamischste Faktor bei der Entwicklung der Weltwirtschaft. Die 15 Mitgliedstaaten der EU spielen eine führende Rolle bei den ADI-Flüssen, d.h. 1999 stammten 63,7% der weltweiten ADI-Abflüsse aus den EU-Ländern. Die Summe belief sich auf 510 Milliarden Dollar. Die ADI-Zuflüsse nach Osteuropa (Russische Föderation, Weißrussland und Ukraine eingeschlossen) machten 23 Milliarden Dollar im gleichen Jahr aus. Auch wenn die EU ein führende Rolle als Investor spielte – 60% der ADI-Zuflüsse nach Osteuropa kamen aus der EU – sind ihre ADI-Anteile für Osteuropa immer noch niedrig. Im Jahre 1999 waren es 2,7% der gesamten ADI der EU, und etwas mehr in den Jahren zuvor. Andererseits hat die strukturelle Transformation der östlichen Länder grundlegende Institutionen und Instrumente für die Marktwirtschaft geschaffen, und der Reichtum an natürlichen Ressourcen sowie gutausgebildete Arbeitskräfte bilden nun eine solide Grundlage für eine schnelle Rekonstruktion.

Die wirtschaftlichen Interessen der EU-Länder befürworten die Entwicklung einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit dem östlichen Teil des Kontinents. Eine Rekonstruktion im Osten würden das wirtschaftliche Wachstum im Westen stützen und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den beiden Teilen Europas ist mehr als nur eine ökonomische Frage. Denn damit würde die Versöhnung unter den Ländern und den Menschen nach Jahrhunderten der Konflikte gefördert werden. Gemeinsame Investitionen und die Entwicklung des Handels würden die Sicherheit auf beiden Seiten effizienter erhöhen als weitere Militärausgaben. Was immer auch als Begründung für eine Erhöhung der Militärausgaben in Westeuropa angeführt wird, ein Transfer des für militärische Zwecke ausgegebenen Geldes in Ost-West-Wirtschaftsprojekte würde die Stabilität und den Frieden auf dem Kontinent mehr unterstützen.

Die Erweiterung der EU sollte von einer erweiterten wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den östlichen Ländern begleitet werden, die vorübergehend oder ständig außerhalb der EU verbleiben werden. Die meisten MOE-Länder hatten in der Vergangenheit gute wirtschaftliche Beziehungen mit Russland. Das betraf zum Beispiel Öl- und Gasleitungen und –vorräte, die auch heute zu den grundlegenden Bestandteilen ihrer Wirtschaften gehören. Die Entwicklung des Handels und der Wirtschaftsbeziehungen unter den östlichen Ländern ist also eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Modernisierung und wirtschaftliche Erholung der Region.

Was wären die Folgen einer Verschiebung des Erweiterungsprozesses? Ein armes und weiter zurück fallendes Osteuropa würde eine wirtschaftliche Belastung und eine Gefahr für den Frieden auf dem Kontinent bedeuten. Eine Politik der Isolation könnte eine ähnliche Situation erzeugen, wie zwischen den USA und Mexiko. Auch wenn die USA integriert und stark sind, zahlen sie doch oft einen hohen Preis für ihre kurzsichtige Politik. Eine positive Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Integration zwischen der Union und Osteuropa, einschließlich Russlands, ist für die europäischen Demokratien von existentiellern Interesse.

Die Wahl besteht zwischen zwei möglichen Wegen für die zukünftige Entwicklung: Entweder eine „Festung Europa“ zu bauen oder eine Politik der schrittweisen Öffnung und Integration Richtung Osten zu betreiben. Beide Wege würden Kapitalinvestitionen benötigen. Anfänglich könnte die erste Lösung weniger in absoluten monetären Zahlen kosten, doch auf der politischen Ebene wären die Kosten höher – verbunden mit sehr gefährlichen Aussichten für die Zukunft. Die EU wird sich niemals in eine wirkliche Festung verwandeln können, wenn jenseits ihrer Grenzen ein armes und feindseliges Osteuropa liegt. Der zweite Weg erfordert eine Erweiterung der EU-Fonds. Aber ein breiter integrativer Ansatz würde positive Reaktionen im Osten hervorrufen, von denen auch der Westen profitieren könnte. Schließlich wäre dann nicht nur die politische, sondern auch die finanzielle Bilanz positiv.

Eine integrative Politikorientierung erfordert eine sorgfältig ausgearbeitete und langfristige Strategie, einschließlich vieler übergangsbedingter und flexibler Politikinstrumente. Einige Länder könnten in einer früheren Phase aufgenommen werden, andere etwas später, aber es ist wichtig, dass die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit allen Ländern der Region ausgeweitet wird.

Es könnten drei Formen der Zusammenarbeit mit den östlichen Ländern entwickelt werden:

- Präferenzabkommen (vergleichbar mit den Vereinbarungen, die für die Entwicklungsländer gelten), die für Länder des Ostens, einschließlich des GUS-Staaten offen wären;
- Partnerschaftsabkommen für eine engere Zusammenarbeit und Vorbereitung auf eine EU-Mitgliedschaft sowie
- Beitrittsabkommen.

Die EU sollte in Vorbereitung auf die Beitritte der MOE-Länder vor allem folgende Leitlinien berücksichtigen:

1. Der Beitritt sollte nicht von der vollständigen Durchsetzung der institutionellen Reformen innerhalb der EU abhängig gemacht werden.
2. Die EU sollte mit den MOE-Ländern großzügige Übergangsperioden und –bestimmungen aushandeln, die für beide Seiten von Vorteil wären. Für die osteuropäischen Länder sollte der Übergang bis zu einer vollständigen Liberalisierung ihrer Märkte und ihrer Industrieprodukte verlängert werden, um den Unternehmen mehr Zeit zur Anpassung an den stärkeren Wettbewerbsdruck zu geben und um eine weitere Deindustrialisierung oder Senkung der Löhne und Sozialstandards zu verhindern.
3. Auf der Seite des Westens sollte eine ausreichende Übergangsphase für die Liberalisierung der Arbeitsmärkte vorgesehen werden, um einen weiteren Migrationsdruck von Ost nach West zu verhindern, mit dem sich die Ablehnung gegen die Erweiterung verschärfen könnte. Solche Übergangsphasen wurden beim Beitritt von Griechenland, Spanien und Portugal ausgehandelt und sind zum Teil noch in Kraft.
4. Besondere Vereinbarungen werden für die Landwirtschaftspolitik notwendig sein. Aber es ist nicht akzeptabel, dass den osteuropäischen Ländern für lange Zeit der Zugang zu westlichen Märkten in einem Sektor verwehrt wird, auf dem sie potenzielle Wettbewerbsvorteile besitzen.
5. Die Mittel für die Strukturpolitik sollten deutlich aufgestockt werden, da sie für die Bewältigung der strukturellen Probleme, die mit der Erweiterung auftreten werden, gegenwärtig völlig unzureichend sind. Der Beitritt neuer Mitglieder wird die Disparitäten bei den Einkommen und die sozialen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und den Regionen der neuen EU stärker steigern als seinerzeit der Beitritt von Griechenland, Spanien und Portugal. Es kann also nicht angehen, dass die ohnehin bescheidene strukturelle Unterstützung für neue Mitglieder fast ausschließlich aus der Absenkung der Zahlungen für derzeitige Mitglieder finanziert werden sollte. Wenn es die EU also ernst meint mit ihrer Verlautbarung, die Osterweiterung sei die größte Herausforderung des Jahrzehnts, sowie an der erfolgreichen Bewältigung dieser Herausforderung interessiert ist, dann muss die strukturpolitische Unterstützung für den Beitritt erhöht werden.
6. Die Erweiterung muss durch eine angemessene makroökonomische Politik vorbereitet und begleitet werden. Es muss genug Bewegungsspielraum für eine wachstumsorientierte Politik der neuen Mitglieder geben, einschließlich einer förderlichen Geld- und Fiskalpolitik. Besondere Aufmerksamkeit sollte den Bandbreiten der Wechselkurse beim Beitritt der Länder in die EU und damit auch in das europäische Währungssystem (EWS2) gewidmet werden.

Die EU sollte die Unsicherheiten in bezug auf ihre Erweiterungspolitik auf dem nächsten Gipfeltreffen ausräumen und ein konkretes Programm – in bezug auf Beitrittstermine und Vorkehrungen – für die Osterweiterung und für eine erweiterte wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Ländern des Ostens im Allgemeinen verabschieden.



## 5. Eine breitere Perspektive für eine sozialere und gerechtere Gesellschaft

*„Die zerstörerischen Konsequenzen der neoliberalen Herrschaft während der letzten zwei Jahrzehnte haben den Weg für einen fundamentalen Wandel geebnet und ein neues Paradigma hervorgebracht, das die individuelle und kollektive Wohlfahrt als ausdrückliches Ziel sowie übergreifende Werte der Solidarität, Gleichheit und ökologischen Nachhaltigkeit enthält. Wenn das mehr als nur ein Wandel der Worte und individueller instrumentaler Maßnahmen sein soll, dann muss die gesamte institutionelle Struktur der EU und Europas verändert werden. Das geht weit über die Ökonomie hinaus und schließt breitere Fragen der sozialen Emanzipation und Demokratie ein.“ (Memo 1998)*

Im vorherigen Teil dieses Kapitels haben wir Vorschläge für eine alternative Sozial- und Wirtschaftspolitik in Europa gemacht, die wir für geeigneter halten, um die derzeitige Lage von Arbeit und Wohlfahrt zu verbessern. Obwohl diese Maßnahmen weitreichenden institutionellen Wandel einschließen, gehen sie doch von den allgemeinen Rahmenbedingungen und den herrschenden Gegebenheiten unserer Gesellschaft aus. Sie haben nicht zum Ziel, den zugrundeliegenden strukturellen Rahmen eines modernen Kapitalismus zu verändern, welcher selbst entscheidende Widersprüche, Probleme und Machtstrukturen in sich trägt, die nicht nur schwere Hindernisse bei der Umsetzung unserer Vorschläge darstellen, sondern auch viele der erreichbaren Ergebnisse schwächen werden.

Darüber hinaus führen das Wohlstandsniveau und die produktive Kapazität, die industrialisierte Gesellschaften erreicht haben, sowie die neuen gesellschaftlichen Phänomene, die damit verbunden sind, zu der Notwendigkeit, die wirtschaftliche und soziale Organisation zu thematisieren und die damit verbundenen Möglichkeiten und Grenzen zu beachten, die sich daraus für einen radikaleren Wandel ergeben.

Wir leben in reichen Ländern, in denen die Möglichkeiten der gesamten Bevölkerung, Güter und Dienstleistungen für materielle Bedürfnisse und Wünsche zu erwerben, hoch, reichlich oder gar übermäßig sind. Diese Situation erlaubt es – und sollte dazu verpflichten – neue und kreative Möglichkeiten in Betracht zu ziehen, die mit substanziellen Veränderungen in unserem Lebenswandel einhergehen. Märkte allein werden diesen Typ von Gesellschaft nicht hervorbringen. Die Funktionsweise des Marktes muss an den Entscheidungen und dem politischen Willen des Volkes ausgerichtet und ergänzt werden.

### 5.1 Vorrang nicht für Wachstum, sondern für Wohlfahrt

Auch wenn kurzfristig expansive Maßnahmen notwendig sein könnten, so sollten hohe Wachstumsraten mittel- und langfristig gesehen nicht das Hauptziel einer alternativen Wirtschaftspolitik darstellen. Unsere Gesellschaften müssen nicht unentwegt nach einer stetig wachsenden Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen streben, sondern sollten die ausreichende Verfügbarkeit und die faire Verteilung von materiellen und immateriellen Gütern in den Mittelpunkt ihrer Organisation stellen, welche die soziale Wohlfahrt ausmachen.

Es gibt einen breiten Konsens unter Mainstream-WirtschaftswissenschaftlerInnen, dass die Wachstumsrate des BIP oder das Wachstum des Prokopfeinkommens ein – wenn auch nicht ganz perfekter – Indikator für wirtschaftlichen oder zumindest potenziellen wirtschaftlichen Wohlstand ist. Diese Ansicht kann aus guten Gründen angezweifelt werden:

Ein wichtiger Aspekt des wirtschaftlichen Wachstums war schon immer mit Umweltverschmutzung verbunden und hat somit eine negative Auswirkung auf die Lebensqualität. Ohne einen tiefgreifenden Umbau der gesamten Wirtschaft wird dies so bleiben. Wenn wir durch die Nutzung von nicht-regenerierbaren Ressourcen oder von regenerierbaren Ressourcen auf eine nicht-nachhaltige Art

und Weise einen Mehrwert schaffen, wird dies als zusätzliche Netto-Wertschöpfung angesehen, und nicht – wie es eigentlich sein sollte – vom Nettowert abgezogen. Langfristig gesehen könnte dies sogar das zukünftige BIP vermindern.

Makroökonomische Indikatoren können sich durch viele verschiedene Faktoren erhöhen, wohingegen deren Auswirkung auf die Lebensqualität völlig unterschiedlich sein kann. Deshalb sollte wirtschaftliches Wachstum für sich selbst nicht als Ziel angesehen werden. Wir sollten über den Begriff des „wirtschaftlichen Wachstums“ und sogar über den Begriff des „nachhaltigen Wachstums“ hinausgehen. Der Erfolg von Wirtschaftspolitik sollte direkt an der Verbesserung des Lebensqualität und insbesondere an der Befriedigung der Grundbedürfnisse gemessen werden. Der Begriff des nachhaltigen Wachstums kann hierbei als Indikator für diese Ziele verwendet werden.

## 5.2 Elemente der Wohlfahrt

Wenn einmal ein bestimmtes Niveau an Befriedigung der materiellen Bedürfnisse erreicht ist, beruht das Wohlbefinden der arbeitenden Bevölkerung nicht so sehr auf permanentem Wachstum oder ständigen Lohnzuwächsen, die wiederum den Konsum von immer mehr privaten Gütern ermöglichen, sondern vielmehr auf einem Gefühl der *Sicherheit, Zuverlässigkeit und Zugehörigkeit*, welches eine angemessene Arbeit und ein sicheres soziales Umfeld beinhalten. Unsicherheit und Angst um die Zukunft der Arbeit können relevanter sein als die unmittelbare Bedrohung des eigenen Arbeitsplatzes; Spannungen und schlechte Behandlung am Arbeitsplatz können wichtiger sein als stagnierende Löhne; gute Arbeitsbedingungen und Arbeitszeiten, die ein Privatleben ermöglichen, werden mehr geschätzt als höhere Löhne. Diese soll natürlich nicht heißen, dass ArbeiterInnen auf jegliche Lohnerhöhungen verzichten sollten (beispielsweise auf Grund von Produktivitätssteigerungen oder durch eine bessere Verteilung des wirtschaftlichen Überschusses). Es heißt aber, dass Wachstum nicht das Hauptziel einer alternativen Politik sein soll, und dass die Verteilung von sozialem Wohlstand eine relevantere Aufgabe ist.

Eine *gesteigerte Rolle der ArbeitnehmerInnen bei den Entscheidungen ihres Unternehmens* ist auch wichtig, um eine zufriedenstellendere und demokratischere Gesellschaft hervorzubringen. Wie wichtig die Kooperation von ArbeitnehmerInnen auf der unteren Ebene für die Verbesserung der Produktivität ist, wurde bereits hinreichend bewiesen, aber wir gehen davon aus, dass ArbeitnehmerInnen gleichberechtigte PartnerInnen im Produktionsprozess sind und somit an allen wichtigen Entscheidungen ihres Unternehmens teilhaben sollten. Es ist hinlänglich bekannt, dass ArbeitnehmerInnen und ihre VertreterInnen durchaus in der Lage sind, die Komplexität der Wirtschaft und des wirtschaftlichen Lebens eines Unternehmens zu verstehen. Somit sollte ihre verantwortliche Teilnahme an unternehmerischen Entscheidungen außer Frage stehen. Entscheidungen über Investitionen, das Lohn- und Einkommensniveau, die Restrukturierung der Unternehmensaktivitäten, die Art der Produkte und Dienstleistungen und so fort sollten diskutiert und gemeinsam entschieden werden. Die Rolle des Unternehmens als Ort, an dem verschiedene Interessen *gleichberechtigter PartnerInnen* zum Ausdruck kommen, sollte wiederentdeckt und gefördert werden.

Die Herausforderung, die sich unseren Gesellschaften heute stellt, ist die Frage, wie es uns gelingen kann, eine würdige und zufriedenstellende Arbeitsstelle für diejenigen Menschen zu schaffen, die unter den existierenden Bedingungen arbeiten möchten, ohne jedoch notwendigerweise die hohen Wachstumsraten zu unterstützen. Zweifelsohne bedingt dies einen breiten Prozess der *Einkommensumverteilung*, der es ermöglicht, Arbeit in Bereichen zu schaffen, in denen die Lebensqualität zunimmt anstatt nur die Quantität von Gütern und Dienstleistungen zu erhöhen. Die Frage der Einkommensverteilung rückt hier also in den Vordergrund.

Privater Wohlstand und individueller Konsum sind nicht die einzige Quelle des Glücks. Dieser Gedanke sollte stärker gefördert werden. Das Erlangen von *anderen Gütern, viele von ihnen sind kollektiver Natur*, kann wichtiger sein: Eine soziale Umwelt, in der Sicherheit und Sicherung

gewährleistet sind, gute und gesunde Nahrungsmittel, eine sinnvolle Raum- und Städteplanung, die gute Wohnmöglichkeiten und Umweltbedingungen bereitstellt, ein gut ausgebautes Netz der öffentlichen Verkehrsmittel, damit lange Fahrzeiten zum Arbeitsplatz vermieden werden, die Bereitstellung von angemessenen Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen sowie andere Punkte politischer und ideologischer Natur, wie die Möglichkeit zur demokratischen Mitwirkung in allen öffentlichen Belangen, das Vermeiden von Korruption in der öffentlichen Sphäre, der Kampf für größere öffentliche Freiheit oder gegen Diskriminierung von Randgruppen wie ImmigrantInnen, oder Solidarität mit armen Menschen in armen Ländern und so weiter, sollten als ebenso wichtig angesehen werden, wie individuelle ökonomische Belohnung. Nicht vergessen werden sollte hier auch die Beschäftigung mit ökologischen Themen. Für die meisten dieser Probleme liegt die Lösung nicht im wirtschaftlichen Wachstum, sondern in einer tiefgreifenden Transformation der gesellschaftlichen Werte und Strukturen.

Ein wichtiger Beitrag zur Wohlfahrt ist die Bereitstellung eines *weitreichenden und modernen Systems sozialer Leistungen* für die gesamte Bevölkerung. Ein europäisches Wohlfahrtssystem muss eingerichtet werden. Wir sind davon überzeugt, dass die EU eine aktive Trägerin bei der Errichtung einer koordinierten Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten sein sollte. Angesichts der gegenwärtigen Tendenz zur Privatisierung der sozialen Leistungen befürworten wir ein gänzlich restrukturiertes und modernisiertes System der sozialen Leistungen mit einem erweiterten und verbesserten Angebot. Die Dezentralisierung der sozialen Leistungen weit unter die nationalstaatliche Ebene ist hierbei von großer Bedeutung, um auch wirklich die von der Bevölkerung benötigten und gewünschten Leistungen anzubieten und um eine Bürokratisierung zu vermindern.

Wohlfahrt sollte nicht nur die herkömmlichen Sozialleistungen (Bildung, Gesundheitswesen, Arbeitslosenversicherung, Renten, Sozialhilfe und eventuell eine soziale Grundsicherung) beinhalten, sondern auch die öffentliche Bereitstellung vieler anderer Leistungen umfassen, die für eine harmonische Entwicklung des sozialen Zusammenlebens notwendig sind, wie beispielsweise Wohnen und öffentliche Verkehrsmittel. Die Infrastrukturpolitik auf der Ebene der Europäischen Union war hauptsächlich auf große Infrastrukturprojekte wie Hochgeschwindigkeitszüge und Autobahnen ausgerichtet. Wir sind der Überzeugung, dass zukünftig auch kleinere Projekte aus den Wohlfahrtssystemen der Mitgliedstaaten miteinbezogen und EU-weit koordiniert werden sollten.

Das so verbesserte und erweiterte soziale System wäre in der Lage, zusätzliche Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen und dadurch das geringere Wachstum auf dem privaten Sektor aufzufangen. Ferner böten diese Arbeitsplätze auch für Menschen mit mittlerem Ausbildungsniveau eine Beschäftigung, die momentan besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind, wie beispielsweise Jugendliche und Frauen.

**Grundeinkommen:** Eine faire und gerechte Verteilung von Einkommen und Wohlstand sowie die Verminderung von Ungleichheiten ist ebenfalls ein Teil dieses neuen Wohlfahrtsstaates. Neben den traditionellen Ansätzen in der Fiskalpolitik sollten auch andere Wege verfolgt werden. Als Bestandteil dieses erweiterten und verbesserten Umverteilungssystems sollte die Möglichkeit eines Grundeinkommens für alle Bürger in Betracht gezogen und angestrebt werden. Reiche Gesellschaften müssen alle Bürger absichern. Unabhängig von persönlichen Umständen sollte ein Einkommen zur Deckung des Grundbedarfs bereitgestellt werden. Dies muss als Grundrecht der Bevölkerung angesehen werden. Darüber hinaus werden in reichen Gesellschaft früher oder später andere Formen der Einkommensverteilung als die Lohnarbeit gefunden werden müssen. Wir fordern, dass neue Formen analysiert, verbessert und in eine vernünftige Fassung gebracht werden, da verschiedenste Formen von Familienbeihilfen wie auch unterschiedlichste Vorschriften für die Unterstützung für Arbeitslose und Arme bereits existieren. Aus diesem Grunde sollte über die Einrichtung eines Daseinsfürsorge für die ganze Bevölkerung als Grundrecht nachgedacht und die Konsequenzen beurteilt und die Umsetzung schrittweise geplant werden.

**Verringerung der Arbeitszeit und Begründung eines Grundeinkommens:** Die Arbeitszeitverkürzung ist auch unter alternativen WirtschaftswissenschaftlerInnen zu einem umstrittenen Thema geworden. Während es manche als ein unerlässliches Instrument auf dem Wege zur Vollbeschäftigung ansehen, sind andere um den Verlust von Produktionspotentialen und Einkommen besorgt, der mit einer verringerten Arbeitszeit einher geht. Wir möchten diese Kontroverse an dieser Stelle nicht diskutieren, sondern diese Frage in einen breiteren Zusammenhang einbetten, der von einer im vorherigen Abschnitt dargestellten Gesellschaft bestimmt ist, die sich an Wohlfahrtszielen anstatt an Wachstumszielen orientiert. In diesem Kontext wäre die Verringerung der Arbeitszeit ein Mittel, um einen Produktivitätsgewinn ohne Verlust an Einkommen zu absorbieren. Um positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt zu erreichen, müssen drei Bedingungen mit der Verkürzung der Arbeitszeit erfüllt werden. Erstens muss die Verringerung plötzlich und abrupt erfolgen: Sogar eine 35-Stunden-Woche ist heute unzureichend, weil bei einem Produktivitätszuwachs von ca. 4% (im automatisierten Bereichen 5-6%) eine 35-Stunden-Woche keine zusätzlichen Arbeitsplätze erzeugt. Aus diesem Grund muss auf mindestens 30-32 Stunden pro Woche reduziert werden. Zweitens können die mit der drastischen Verkürzung der Arbeitszeit einhergehenden und plötzlich auftretenden Kosten nicht vom ArbeitnehmerInnen (im Sinne von weniger Arbeit = weniger Einkommen) getragen werden. Andernfalls würde anstatt eines Beschäftigungszuwachses eine Verarmung der ArbeitnehmerInnen zu Gunsten der Profite und der Produktivität/Flexibilität eintreten. Darüber hinaus könnte ein realer Kaufkraftverlust der Arbeitseinkommen das System der Akkumulation durch eine starke Verringerung der Nachfrage schwächen. Drittens können die Kosten einer Verringerung der Arbeitszeit auch nicht sofort vom Produktivsystem getragen werden. Die Produktivitätsgewinne und die GewinnerInnen einer durch verringerte Arbeitszeit rationalisierten Arbeitsorganisation können erst nach einer gewissen Zeit die Kosten der Arbeitszeitverkürzung tragen. Hieraus folgt, dass die Kosten einer starken und plötzlichen Arbeitszeitverkürzung durch allgemeine Steuern aufgebracht werden müssen. Dies stellt die Frage nach einer sozialen Einkommensverteilung und ist ein wichtiges Argument für die Einführung eines Grundeinkommens.

**Die Verbindung von Arbeitszeitverkürzung und Einkommensverteilung** dient der Vereinheitlichung unterschiedlicher Arbeitsformen, die nicht in der Logik der Akkumulation existieren. Vor allem die soziale Einkommensverteilung kann ein politisches wie ökonomisches Ziel sein, das nicht nur die Reduzierung der Arbeitszeit ermöglicht, sondern auch zu einem Mittel der Homogenisierung der folgenden drei Kategorien von ArbeitnehmerInnen wird.

- Der/die Arbeitslose: mit Grundeinkommen, das ihm/ihr unmittelbare Kaufkraft garantiert, ohne ihn/sie in illegale Geschäfte zu treiben, und mit dem Wissen, dass eine Verkürzung der Arbeitszeit praktikabel ist,
- **Der/die unabhängige, aber fremdbestimmte und verarmte ArbeiterIn**, der/die teilweise aus dem fordistischen Produktionsprozess ausgeschlossen wurde: Für ihn/sie bietet das Grundeinkommen die Möglichkeit, seine/ihre Arbeitszeit zu verkürzen, ohne an Einkommen zu verlieren,
- **Der/die angestellte LohnarbeiterIn: Er/sie kann dank des Grundeinkommens seine Arbeitszeit verkürzen und so seine/ihre Lebensqualität verbessern.**

Ähnliche Betrachtungen über die Reduzierung der Arbeitszeit können auch für alternative non-profit Arbeitsplätze oder selbstorganisierte Produktion angestellt werden. In diesem Fall würde es der größere individuelle Freiraum auf Grund der Verfügbarkeit von Einkommen ermöglichen, nicht-vermarktete Aktivitäten zu verfolgen, ohne der Selektivität des hierarchischen Marktes ausgesetzt zu sein.

**Armut ist nicht akzeptabel:** In reichen Gesellschaften kann keine Form der Armut akzeptiert werden. Der Kampf gegen Armut und Ausgrenzung muss ein Hauptgegenstand einer alternativen Wirtschaftspolitik sein. Zur Bekämpfung der Armut ist ein adäquates, nicht-diskriminierendes Wohlfahrtssystem von überragender Bedeutung. Die sozialen Sicherungssysteme sollten sich nicht nur um Arme kümmern, sondern es sollte auch permanente Vorsorge gegen das Entstehen der Quellen von Armut getroffen werden. In diesem Zusammenhang ist das Recht auf ein Grundeinkommen über der sogenannten Armutsgrenze für alle BürgerInnen eine gute Maßnahme, der Vorrang eingeräumt werden sollte.

**Eine ökologisch nachhaltige Entwicklung:** Der Wechsel von einer ökologisch zerstörerischen zu einem nachhaltigen Pfad der wirtschaftlichen Entwicklung verlangt nach einer tiefgreifenden Neuordnung der Produktions- und der Konsumverhältnisse in Europa. Diese Umstrukturierung ist ein sehr zeitintensiver Prozess, der Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird. Hierbei wird die Entscheidung für ein Nicht-Wachstum helfen, eine nachhaltigere Umwelt zu erreichen. Die EU kann und soll zu einem wesentlich größeren Ausmaß als in der Vergangenheit umweltfreundliche nationale und regionale Projekte im Bereich der Transportnetzwerke fördern und subventionieren. Auf europäischer Ebene sollten solche Maßnahmen durch besondere Steuern auf Flugbenzin und Straßenverkehr unterstützt werden. Nationale und regionale Programme für Müllvermeidung oder Recycling können auch durch die EU verstärkt werden. Solche Maßnahmen sind in der Regel arbeitsintensiv. Somit sollte ein bedeutender Teil der erhöhten Strukturfonds für solche Projekte reserviert werden.

### **5.3 Die Möglichkeiten kooperativer Wohlfahrtsmodelle ausleuchten**

Die negativen Konsequenzen des auf weltweiter Wettbewerbsfähigkeit basierenden neoliberalen Modells sind für den Menschen bedeutend und für die Weiterführung des Systems so gefährlich, dass es unerlässlich scheint, neue Wege zu überdenken. In den Zentralen der EntscheidungsträgerInnen scheint sich die Ansicht durchzusetzen, dass unregulierte globale Marktmechanismen das ganze System in eine Krise führen könnten und dass das Legitimationsdefizit sogar zu ernstzunehmenden sozialen Unruhen führen könnte. Auch wenn es den Kräften, die den status quo bevorzugen, möglich war, den bereits in Gang gekommenen Wandel anzuhalten, so bietet das aktuelle System der Regulierung privater Interessen und der Artikulation von privaten/öffentlichen Entscheidungen hinreichende Ansatzpunkte für die Verfolgung neuer, alternativer Strategien.

Jedoch garantieren neue Strategien an sich noch keine besseren Ergebnisse für die Bevölkerung, wenn sie ihre Ziele nicht an allgemeiner Wohlfahrt, sondern an Unternehmensgewinnen ausrichten. Es scheint, als befänden wir uns an einem kritischen Zeitpunkt, an dem die Funktionsweise des wirtschaftlichen Systems überarbeitet werden muss und an dem sich die Notwendigkeit verstärkt, die Wohlfahrt der Bevölkerung als zentrales ökonomisches Ziel zu verankern. In diesem Sinne sollten neue Strategien nicht in erster Linie auf globale Wettbewerbsfähigkeit, unbeschränkte Märkte und riesige zentralistische Unternehmen ausgerichtet sein, sondern auf dem Grundsatz der Wohlfahrt der Menschen und fairen internationalen Beziehungen mit anderen Staaten beruhen. Es ist eine enorme Herausforderung für die bestehende EU, auf ein neues ökonomisches und soziales System hinzuarbeiten, das die Fähigkeit besitzt, das vorrangige Ziel des Wohlstandes der Bevölkerung mit einer funktionierenden und mächtigen Privatwirtschaft zu verbinden. Ist all das möglich?

Ist es möglich, öffentliches Regulieren und Handeln mit der Funktionsweise der Märkte so zu verbinden, dass das Ergebnis zum Wohle aller und gleichzeitig profitabel ist? Es scheint, dass die Zeit reif ist, solch eine Herausforderung anzunehmen, wenn wir nicht zusehen möchten, wie unsere

Gesellschaft durch private Gier zerstört wird und sich in eine Konsumentenklave verwandelt, die von einem großen Teil der Gesellschaft und einem noch größeren Teil der Weltbevölkerung umgeben ist, der von diesem Konsum ausgeschlossen ist.

Die Europäische Union ist einer sehr guten Position, um die vorgeschlagenen Möglichkeiten auszulooten. Die EU ist eine der reichsten Gebiete dieser Welt, mit nur 10% Außenhandelsanteil. Sie hat eine lange wohlfahrtsstaatliche Tradition und ihre Mitgliedstaaten praktizieren eine parlamentarische Demokratie. Die EU kann also sehr wohl die Möglichkeiten verfolgen, die eine auf Kooperation und Wohlfahrt anstatt eine auf weltweiter Wettbewerbsfähigkeit basierende Strategie anbieten würde. Die EU gehört zu dem Teil der Welt, der bestens für die Umsetzung einer solchen Strategie der sozialen Organisation geeignet ist. Es scheint fast die historische Verantwortung der EU zu sein, diese Strategie zu realisieren.

#### **5.4 Schlussbemerkung: Interessen, Macht und soziale Bewegungen**

Die Beurteilung und Bewertung der ökonomischen Strategie und der Wirtschaftspolitik beruht auf bestimmten Werten, Wahlenentscheidungen und Interessen. Es gibt viele Möglichkeiten für wirtschaftliche Aktionen, und die jeweils ausgewählten spiegeln die Interessen der wichtigsten sozialen Gruppen wider, die die ökonomische und politische Macht besitzen, ihre Interessen durchzusetzen. In ihrer Bewertung der Wirtschaftspolitik und mit ihren Vorschlägen für eine Alternative stellen sich die „Europäischen WirtschaftswissenschaftlerInnen für eine alternative Wirtschaftspolitik“ hinter die Interessen der Mehrheit der Bevölkerung, die der ArbeiternehmerInnen und einfachen Klassen.

Der Versuch, solch ein Projekt zu realisieren, wirft die Frage nach der Machbarkeit auf. Man muss sich fragen, ob eine Gesellschaft, die die Förderung des privaten Kapitals als Leitmotiv gewählt und die so mächtige Akteure zu ihrem Schutz hervorgebracht hat, überhaupt die Möglichkeit besitzt, sich dahingehend zu wandeln, dass sie eine harmonische Gesellschaft mit dem Ziel der Wohlfahrt für alle Mitglieder wird. Die Natur des Kapitalismus beruht auf der grundlegenden Ungleichheit von ArbeiterInnen und KapitalbesitzerInnen, die am Produktionsprozess teilnehmen und sich den dadurch entstehenden Gewinn ebenso ungleich untereinander aufteilen. Aus diesem Grunde erscheint es dem gegenwärtigen wirtschaftlichen System kaum möglich zu sein, eine zufriedenstellende, faire und gerechte Gesellschaft hervorzubringen. Es ist die Aufgabe der Menschen, die eine solche Gesellschaft für wünschenswert halten und eine Möglichkeit sehen, die bestehende Gesellschaft dahingehend zu verändern, diesen Weg aufzuzeigen und an der Umsetzung zu arbeiten.

Im Rahmen unserer Weltordnung ist es notwendig, bei den jetzigen Gegebenheiten zu beginnen und Schritt für Schritt Räume für alternative Ziele, Institutionen und Lebensweisen zu gewinnen, sowie darauf aufbauend neue Instrumente zu schaffen. Dies muss so geschehen, dass reale Möglichkeiten für neues Handeln und neue Strategien entstehen, auch wenn die Ergebnisse nur begrenzt und teilweise realisierbar sein werden. Der Ausbau und die Verbreiterung der neuen Wege wird den Raum für eine neue Gesellschaft schaffen und letztlich zu einer umfassenden Transformation führen.