

HERAUSFORDERUNG KRISE

WAS KANN EUROPA?



**HERAUSFORDERUNG KRISE
WAS KANN EUROPA?**



GD Bildung und Kultur

Programm

„Europa für Bürgerinnen und Bürger“

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert.
Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser;
die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

Heinrich-Böll-Stiftung

Herausgeber: Heinrich-Böll-Stiftung, Europäische Union, Brüssel

Druck in Belgien, September 2010

© bei den AutorInnen und der Heinrich-Böll-Stiftung, Europäische Union, Brüssel

Alle Rechte vorbehalten

Übersetzung ins Deutsche: Urs Taeger und Henriette Harding (Einleitung)

Korrekturlesen, Sub-Editing und allgemeine Assistenz: Alexander Tietz

Textredaktion, Koordination und Endredaktion: Marianne Ebertowski

Produktion: Micheline Gutman

Titelbild: © shutterstock.com

D/2010/11.850/3

Alle anderen Bilder: Die Rechte, falls nicht anders angegeben, liegen bei den AutorInnen.

Die hier veröffentlichten Artikel spiegeln die Meinung der jeweiligen AutorInnen wider.

Diese stimmen nicht notwendigerweise mit den Ansichten der Heinrich-Böll-Stiftung überein.

Die Broschüre kann bestellt werden bei:

Heinrich-Böll-Stiftung, Europäische Union, Brüssel

15 Rue d'Arlon

B-1050 Brüssel

Belgien

T (+32) 2 743 41 00

F (+32) 2 743 41 09

E brussels@boell.eu

W www.boell.eu

INHALT

VORWORT	4
EINLEITUNG	
Fabian Zuleeg: Die Auswirkungen der globalen Krise auf die EU und auf Europas Rolle in der Welt	6
1. Pascal Canfin: Wie das Fehlen einer Wirtschaftsregierung zur aktuellen Krise geführt hat	14
2. Stany Grudzielski: Die Grenzen der Subsidiarität: Ein neues Modell europäischer Intervention für einen grüneren EU-Binnenmarkt	20
3. José Bové: Die Finanz- und Landwirtschaftskrise	27
4. Rebecca Harms und Silke Malorny: Klimapolitik und Wirtschaftskrise	32
5. Reinhard Bütikofer und Roderick Kefferpütz: Grün sein oder nicht sein – der Kampf gegen die dreifache Krise	38
6. Claire Champeix: Nach der Krise: Welche Zukunft hat der Sozialschutz?	45
7. Helga Trüpel: Der Einfluss der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Bildungspolitik in Europa	53
8. Stefani Weiss: Auswirkungen der Krise auf die Außen- und Sicherheitspolitik der EU	58
9. David Král: Wirtschaftskrise, EU-Erweiterung und Östliche Partnerschaft	66
10. Karin Ulmer: Wie die globale Wirtschaftskrise die europäische Handels- und Entwicklungspolitik beeinflusst	74

VORWORT

Es gibt Krisen – solche und solche. Manche gehen vorüber, ohne bleibende Spuren zu hinterlassen, andere markieren eine historische Zäsur. Man braucht nicht viel prophetisches Vermögen, um vorauszusagen, dass die gegenwärtige Erschütterung der Weltwirtschaft als Zeitenwende in die Geschichtsbücher eingehen wird. Ein beinahe 25-jähriger Wachstumszyklus geht zu Ende, der die fast eine Milliarde Menschen in den Schwellenländern aus der größten Armut gezogen hat, während zugleich an der Spitze der sozialen Pyramide eine sagenhafte Akkumulation von Reichtum stattfand – nicht nur in der Alten Welt, sondern gerade auch bei den Neureichen in China, Russland, Indien oder Brasilien.

Getrieben wurde dieser Zyklus durch eine globale Liberalisierung der Märkte, eine sprunghafte Zunahme des Welthandels, vor allem aber durch eine fieberhafte Expansion des Finanzsektors. Dort wurde das große Geld verdient und das große Rad gedreht, das jetzt die Weltwirtschaft an den Rand des Abgrunds geführt hat. Gestern waren Wall Street und Londoner City noch das Doppelherz des globalen Kapitalismus, heute sind sie das Epizentrum der Krise.

Ausgelöst wurde der globale Crash durch das Platzen der Immobilienblase in den USA, mit der Scheinwerte geschaffen wurden, auf die weitere Kredite gezogen werden konnten. Mit ihr ist auch ein Wachstumsmodell kollabiert, das von der Ausweitung der öffentlichen und privaten Verschuldung getrieben wurde.

Der Turbokapitalismus hat den Bogen überspannt. Die Zeiten wundersamer Kapitalvermehrung durch immer neue Finanzprodukte sind vorüber. Zukünftig wird es wieder mehr darum gehen, sinnvolle Dinge herzustellen und Dienstleistungen anzubieten, die einen Mehrwert für den Kunden schaffen, als mit spekulativen Geschäften schnell reich zu werden. Die ökonomische Leitfigur der Zukunft wird nicht der Investmentbanker sein, sondern der Unternehmer (oder die Unternehmerin), der einen Beitrag

zum gesellschaftlichen Fortschritt leistet. Statt der Fixierung auf kurzfristige Profitmaximierung wird es um nachhaltigen Wertzuwachs gehen.

Der Kapitalismus der Zukunft wird moralischer sein – weil auf Dauer nur verantwortliches Handeln Wohlstand schafft.

Globale Regeln für globale Märkte

Marktwirtschaften sind höchst voraussetzungsvolle Systeme. Sie erfordern Transparenz, Machtbegrenzung durch Wettbewerb, effektive Preisbildung, Eigentümerhaftung und eine Balance von Gewinn und Risiko. Werden diese checks&balances außer Kraft gesetzt, läuft das System aus dem Ruder. Genau das ist passiert.

Wenn von Marktversagen gesprochen wird, muss man im gleichen Atemzug vom Staatsversagen reden. Denn es obliegt den Staaten, die Ordnung der Märkte zu gewährleisten und es waren die Regierungen, die im Zuge der Standortkonkurrenz ganze Bereiche der Finanzindustrie aus ihrer Regelungskompetenz entlassen haben. Es ist abwegig, dass jedes Medikament aufwendige Zulassungsverfahren durchlaufen und jedes Auto vom TÜV zugelassen werden muss, während Finanzprodukte, welche ganze Volkswirtschaften aushebeln können, ohne jede Risikoversorge in Umlauf gebracht werden konnten.

Die Krise offenbart die Gebrechen der Globalisierung: den Mangel an globaler Regulierung, die extremen Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft, die ungleiche Verteilung von Vorteilen und Risiken. Ganze Gesellschaften, die sich in den letzten Jahren zu bescheidenem Wohlstand emporgearbeitet hatten, drohen in den Überlebensmodus zurückgeworfen zu werden. Ein Rückfall in ökonomischen Nationalismus (vulgo Protektionismus) würde die Probleme nur verschärfen. Deglobalisierung ist keine Utopie, sondern ein Schreckgespenst. Nicht nur wegen der damit verbundenen weltweiten Wohlstandsverluste, sondern weil eine ökonomische Fragmentierung auch den politischen

Nationalismus anfachen würde – die 1930er Jahre lassen grüßen.

Gefordert sind jetzt mehr Kooperation und Koordination. Aktuell müssen der Internationale Währungsfonds und die Weltbank gestärkt werden, um ihre Rolle als globale Feuerwehr spielen zu können. Auch das ist nicht ohne politische Reformen zu haben. Es führt kein Weg daran vorbei, den aufsteigenden Wirtschaftsmächten und den Entwicklungsländern eine faire Mitsprache in diesen Institutionen zu geben. Die Zeit der westlichen Hegemonie über die Weltwirtschaft geht zu Ende. Wir müssen lernen, Macht und Wohlstand zu teilen, um einen Kampf aller gegen alle zu vermeiden.

Auch die Defizite der EU werden von der Krise gnadenlos aufgedeckt. Wir haben einen Binnenmarkt und eine weitgehend gemeinsame Währung, aber keine europäische Koordination der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Dabei sind die europäischen Volkswirtschaften längst auf Gedeih und Verderb miteinander verflochten. Solidarität mit den Ländern, denen jetzt das

Wasser bis zum Hals steht, ist kein Altruismus, sondern ein Akt der Vernunft.

Dazu gehören aber auch verbindliche Regeln, die fiskalische Disziplin erzwingen und einen Steuerwettbewerb zulasten der Gemeinschaft verhindern. Wenn die EU ihre Chance nutzt, wird sie gestärkt aus der Krise hervorgehen. Versagen die europäischen Regierungen, drohen eine Erosion der Gemeinschaft und ein Auseinanderbrechen der Eurozone.

Der Einfluss der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Rolle der Europäischen Union und ihre verschiedenen Politikfelder steht im Mittelpunkt der vorliegenden Publikation. Die ausgewählten Autorinnen und Autoren blicken aus verschiedenen Perspektiven auf die europäische Politik. Sie analysieren und bewerten die Maßnahmen, die Europa als Antwort auf die Krise gegeben hat. Welche sind gelungen, welche sind gescheitert, welche sind noch zu ergreifen?

Wir wünschen Ihnen eine spannende und anregende Lektüre.



Ralf Fücks studierte Sozial- und Wirtschaftswissenschaft sowie Politologie in Heidelberg und Bremen. 1982 wurde er Mitglied von Bündnis 90/Die Grünen. Nach seinem Studium arbeitete er als Lektor an der Bremer Universität und als Herausgeber der Zeitschriften „Moderne Zeiten“, „hefte für demokratie und sozialismus“. 1991-1995 war er Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz in Bremen. Seit 1996 ist Ralf Fücks Vorstandsmitglied der Heinrich-Böll-Stiftung.

EINLEITUNG

FABIAN ZULEEG¹

Die Auswirkungen der globalen Krise auf die EU und auf Europas Rolle in der Welt²

Risiken und Ungewissheiten

Wenn man über die neue Krise spricht, lässt das vermuten, dass die derzeitige Krise vorbei ist, was keineswegs klar ist. Es bestehen nach wie vor viele Risiken und Ungewissheiten, die momentan schwer abzuschätzen sind, beispielsweise die Möglichkeit eines Rückfalls in die Rezession, weitere Schwierigkeiten in der Eurozone und Probleme, die auf den globalen Finanzmärkten entstehen könnten. Der zögerliche Erfolgskurs bestimmter Volkswirtschaften, der oft vom Vertrauen der Unternehmen und Verbraucher sowie von den globalen Märkten abhängig ist, könnte gebremst werden. Insgesamt bergen diese Risiken und Ungewissheiten wohl eher ein Gefahrenpotenzial.

Es ist jedoch schwierig, das Risikopotenzial einzuschätzen, nicht zuletzt, weil die Krise auch unsere Fähigkeit, Wirtschaftsleistung genau vorherzusehen und vorauszusagen, stark beeinträchtigt hat. Eine Lektion, die die Krise uns gelehrt hat, ist die Erkenntnis, dass Wirtschaftsmodelle in außergewöhnlichen Zeiten nicht zufriedenstellend funktionieren. Zum Beispiel wurden die Geschwindigkeit des Abwärtstrends, das Ausmaß globaler wechselseitiger Abhängigkeiten und Wechselwirkungen und die negative Auswirkung auf die Wirksamkeit der Währungspolitik in der Krise unterschätzt. Dies führte zu einer großen Unsicherheit darüber, was die rich-

tigen politischen Maßnahmen sein sollten und die Politik reagierte oft nicht schnell genug, die Auswirkungen der Krise anzugehen, vor allem angesichts schnell steigender Arbeitslosigkeit, abnehmender Kohäsion und sozialer Unruhen in manchen Ländern.

Politische Maßnahmen

In den Industrieländern war die Reaktion auf die Krise ein beispielloses Maß an staatlicher Intervention, die zu einem massiven Anstieg der Staatsausgaben als auch zu einer Ausweitung von Krediten und Bürgschaften geführt hat. Die unmittelbare Auswirkung war eine Verschlechterung der Staatsfinanzen, und es wird Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, dauern, ehe sie sich erholt haben.

Diese Maßnahmen waren zu einem großen Teil gekennzeichnet durch einen Mangel an wirksamer Koordination oder gemeinsamen Handlungen auf europäischer Ebene. Die meisten Regierungen konzentrierten sich im Wesentlichen auf die Probleme innerhalb der eigenen Grenzen. Erst als die Gefahr bestand, die Auswirkungen könnten grenzüberschreitend sein, wurde der Versuch unternommen, zusammenzuarbeiten, etwa im Fall der „Griechenland-Krise“. Die geschnürten Konjunkturpakete waren ein klares Beispiel dafür: In Einklang mit der nationalen Verantwortung für Staatsausgaben und

1 Der Autor schreibt hier in eigener Verantwortung.

2 Dieser Text soll einen ersten Überblick über die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die EU und ihre Rolle in der Welt geben. Nach Ansicht des Autors sind diese Auswirkungen tief greifend. Die Krise hat nicht nur viele grundlegende Entwicklungen und Herausforderungen, mit denen Europa sich in den nächsten Jahren auseinandersetzen muss, verschärft, sie hat auch zusätzliche Herausforderungen geschaffen. Genaugenommen sollten wir von Krisen und nicht nur einer Krise sprechen: Auf die Finanzkrise folgten schnell eine Wirtschaftskrise und eine Krise der öffentlichen Finanzen. Momentan durchleben wir wohl eine Währungskrise in der Eurozone und werden, nach Ansicht des Autors, in den kommenden Jahren einer Krise langsamen Wachstums ins Auge sehen müssen.

Besteuerung wurden diese Pakete nur lose auf europäischer Ebene durch das Europäische Konjunkturprogramm koordiniert.³

Zum Teil verständlich: Das Ausmaß der erforderlichen Maßnahmen war beispiellos und es gab auf EU-Ebene keine entsprechenden Mechanismen, um die Handlungen effektiver zu koordinieren. Die Schlüsselfrage wird jedoch sein, ob die EU diese Strukturen jetzt schaffen kann, um zukünftige Krisen zu meistern. Auch mit den Nachwirkungen der politischen Maßnahmen zur Wirtschafts- und Finanzkrise wird man sich befassen müssen: Z. B. müssen die momentanen Verzerrungen des Binnenmarktes beseitigt werden, bevor sie zu dauerhaften Schäden führen.

Die Krisen haben gezeigt, dass in einer von gegenseitiger Abhängigkeit geprägten Welt die Mitgliedstaaten bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen nicht mehr unabhängig voneinander handeln können. Diese Erkenntnis beginnt eine Veränderung in bestimmten Politikbereichen einzuleiten: Beispielsweise führte die Finanzkrise zu der Erkenntnis, dass eine effektivere Kontrolle und Gesetzgebung bei Geldinstituten vonnöten ist – zumindest auf europäischer Ebene, wenn es nicht möglich ist, einen internationalen Konsens zu erzielen. Auf europäischer Ebene hat die Expertengruppe unter der Leitung De Larosière's⁴ eine Reihe von Empfehlungen abgegeben, aus denen die Kommission Gesetzgebungsvorschläge erarbeiten wird. Wie diese in die Realität umgesetzt werden, wird von den Mitgesetzgebern abhängen, vom Europarat und vom Europäischen Parlament.

Die Welt hat sich dauerhaft verändert

Die Europäer müssen zusammenarbeiten, wenn sie die Ereignisse gestalten wollen, anstatt von ihnen erfasst zu werden. Die „Griechenland-Krise“ hat nicht nur gezeigt, dass kleinere und wirtschaftlich schwächere Länder auf die Unterstützung der anderen angewiesen sind, sie hat

auch deutlich gemacht, dass es für Länder wie Deutschland nicht möglich ist, ein anderes Land der Eurozone scheitern zu lassen, ohne dass es signifikante Auswirkungen auf die gemeinsame Währung und die eigenen Banken hat.

Das ist die wichtigste Lektion, die wir aus all den bislang durchlebten Krisen gelernt haben: Individuelle Maßnahmen einzelner Länder reichen nicht aus. Die Finanzkrise hat deutlich gemacht, dass in einer Welt grenzüberschreitend agierender Banken und Geldinstitute die individuelle nationale Kontrolle und Rechtssysteme, die unabhängig voneinander arbeiten, nicht funktionieren. In der Wirtschaftskrise zeigte sich, dass die europäische Wirtschaft nur angeregt werden kann, wenn die Maßnahmen gleichzeitig ausgeführt werden und darauf abzielen, die Wirtschaft der gesamten EU zu fördern und nicht die einzelner Länder oder Bereiche. Die Krise der öffentlichen Finanzen ist eine Krise, die alle EU-Länder betrifft, mit besonderen Interdependenzen in der Eurozone.

Die derzeitige Krise

Als dieser Beitrag geschrieben wurde, haben es die Länder der Eurozone, zusammen mit dem IWF, endlich geschafft, zusammenzufinden und effektive Maßnahmen zum Krisenmanagement vorzuschlagen. Griechenland wurden die Mittel gewährt, die es zur Finanzierung des Staatshaushalts in naher Zukunft braucht.⁵ Zusätzlich wurde ein Schutzschirm aufgespannt, um ein Übergreifen auf andere Länder zu verhindern, mit einem Volumen von bis zu 750 Milliarden Euro in Bürgschaften und Krediten (2/3 davon von der EU, der Rest vom IWF).⁶

Dieses Maß an Unterstützung für Griechenland und für die anderen Länder der Eurozone mit Schwierigkeiten in ihren Staatsfinanzen sollte kurzfristig ausreichen, um die Spekulationsspirale zu stoppen, durch die ein Zusammenbruch der Eurozone drohte.

3 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1771>

4 http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_de.pdf

5 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/car050210a.htm>

6 <http://www.consilium.europa.eu/showFocus.aspx?id=1&focusId=478&lang=de>

Die Länder mit Schwierigkeiten in ihren öffentlichen Finanzen werden jetzt weitreichende Reformen beschließen müssen, die strenger von der EU überwacht werden. Zum Beispiel ging der jüngste Vorschlag der Kommission zur Strategie Europa 2020⁷ mit „Integrierten Leitlinien“⁸ einher, die eine genauere Prüfung der Staatsfinanzen der Mitgliedstaaten festlegt. Obwohl Europa 2020 und die Verwaltung der Staatsfinanzen nicht in einer gemeinsamen Strategie eingebunden sind, schlägt die Kommission eine viel stärkere Einbindung und Gleichzeitigkeit in der Bewertung der Strukturreform und Staatsfinanzen vor. Die EU-Kompetenz wurde in dieser Sache in Frage gestellt, aber viele werden der Meinung sein, dass ein gemeinsames Vorgehen der EU zur Überwachung der Stabilität der Staatsfinanzen aller Mitgliedsländer lang überfällig ist.

Um weitere Krisen zu verhindern, reicht es jedoch nicht aus, sich auf vorhandene Mechanismen und Kompetenzen zu verlassen. Eine unmittelbare Folge ist, dass sich die EU sorgfältig überlegen muss, wie die Wirtschaftssteuerung in der Eurozone verbessert werden muss, nicht zuletzt, um ein Signal an die Märkte zu senden, dass die schwächeren Volkswirtschaften der EU, wie Portugal, Italien oder Spanien, die Probleme mit ihren öffentlichen Finanzen haben, gezwungen werden, weitreichende Reformen in die Wege zu leiten, um ihre strukturellen Defizite zu beheben.

Zusätzlich zu einem dauerhafteren Mechanismus für das Krisenmanagement, wird es wahrscheinlich eine stärkere Überwachung und einen größeren Einfluss seitens Europas auf die nationalen Budgets sowie eine Überarbeitung des Stabilitäts- und Wachstumspakts⁹ mit besonderem Augenmerk auf seine effektivere Umsetzung geben. Im Frühjahr 2010 hat die Kommission ihre Vorschläge auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon¹⁰ vorgelegt,¹¹ (mit besonderem Augenmerk auf Artikel 136, der mehr Koordination in der Eurozone ermöglicht), die ein permanentes Instrument für das Krisenmana-

gement, einen besser umgesetzten Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie eine strengere Haushaltsüberwachung der Mitgliedstaaten vorsehen. Dem neuen ständigen Ratspräsidenten Van Rompuy wurde auferlegt, eine Arbeitsgruppe zu bilden und bis Jahresende über mögliche Veränderungen in der EU-Governance, die Vertragsveränderungen mit sich bringen könnten, zu berichten, aber aufgrund der Dringlichkeit der Situation hat er dies schon im Oktober vor.¹²

Die Wachstumskrise

Obwohl eine komplette Überholung der Wirtschaftssteuerung der Eurozone ein notwendiger Schritt ist, wird das nicht ausreichen. Es wird z. B. im Falle Griechenlands in den nächsten Monaten zunehmend deutlich werden, dass ein Finanzpaket zur Unterstützung allein nicht genügt. Die griechische Wirtschaft ist deutlich angeschlagen, was die Tilgung der Schulden noch erschweren wird, vor allem, da die Ausgabekürzungen und Steuererhöhungen die Binnennachfrage weiter senken werden. Da Griechenland aufgrund seiner Wettbewerbsposition wenig Möglichkeiten hat, vom Handel zu profitieren, ist es wahrscheinlich, dass sein Wirtschaftswachstum auf Dauer Schaden erleiden wird und sich somit die Lage des öffentlichen Haushalts noch weiter verschlimmern wird.

Die Lösung für Griechenland wird, implizit oder explizit, eine Reduzierung der Schuldenlast relativ zum BIP sein müssen, beispielsweise durch Umschuldungen. Diese Kosten werden von Griechenlands Gläubigern getragen, dazu gehören Banken und Versicherungsfonds sowie andere Regierungen der Eurozone.

Griechenlands Situation ist zwar besonders ernst, aber viele andere europäische Länder werden mittel- bis langfristig vor einer ähnlichen Situation stehen: eine schwache Wachstumsrate

7 http://ec.europa.eu/eu2020/index_de.htm

8 <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf>

9 http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/index_de.htm

10 http://europa.eu/lisbon_treaty/index_de.htm

11 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/237>

12 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/114585.pdf

und eine anhaltende Verschlechterung der öffentlichen Finanzen. In Ermangelung wirkungsvoller politischer Interventionen werden die Auswirkungen der Krise wahrscheinlich nicht nur einen temporären Rückgang des BIP nach sich ziehen, sondern auch eine Minderung des Wachstumspotenzials der EU-Länder.

Die Krise hat die strukturellen Schwächen der Volkswirtschaften der EU aufgezeigt, denen außer einer grundlegenden Reform, um das europäische Wachstum anzutreiben, wenig Alternativen bleiben. In der Vergangenheit waren die globalen Wirtschaftsentwicklungen hilfreich für die europäische Wirtschaft, aber durch neue Konkurrenten wird es schwer werden, die internationale Wirtschaft als Motor für europäisches Wirtschaftswachstum zu nutzen.

Die langfristigen Auswirkungen der Krise sind noch lange nicht abzusehen, nicht zuletzt, weil politische Maßnahmen die Entwicklung beeinflussen können. Der Autor ist jedoch der Meinung, dass ohne radikale und weitreichende Veränderungen und Reformen die meisten europäischen Länder wirtschaftlich stagnieren werden. Dies wird dazu führen, dass sich soziale Probleme verschärfen – z. B. werden wahrscheinlich die Arbeitsmärkte stagnieren – und dass die öffentlichen Finanzen sich weiterhin verschlechtern. Kurz gesagt, ohne entscheidende politische Maßnahmen wird ein Großteil Europas mittel- bis langfristig vor großen Herausforderungen bezüglich seines Wirtschafts- und Sozialmodells stehen.

Schwelende Krisen

Die Auswirkungen der derzeitigen Krisen muss man vor dem Hintergrund Europas langfristiger Herausforderungen sehen, die weiterhin die Nachhaltigkeit des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells bedrohen werden. Europa steht vor noch nie da gewesenen grundlegenden Herausforderungen, die seine Lebensweise und seinen Lebensstandard bedrohen.

Die Auswirkungen der Globalisierung, vor allem die Konkurrenz aus Schwellenländern wie China und Indien, werden Europas langfristige

wirtschaftliche und gesellschaftliche Zukunft vor Herausforderungen stellen. Die europäischen Länder waren im Großen und Ganzen große Gewinner des Globalisierungsprozesses und haben von globalen Handels- und Investitionsmöglichkeiten profitiert, nicht nur bei den Exporten, sondern auch bei billigen Importen, die unseren Lebensstandard erhöht haben. Aber die Welt wird nicht stillstehen und die Entwicklungsländer verfügen über sehr viele Arbeitskräfte, die bereit sind, auf einem viel niedrigeren Lohnniveau zu arbeiten, als es in der EU üblich ist. Hinzu kommt, dass die Entwicklungsländer zunehmend in Innovation und höhere Qualifikationen investieren, was den Druck auf die europäische Wettbewerbsfähigkeit erhöhen wird.

Auch der globale Wettbewerb um Ressourcen, einschließlich Energie, Lebensmittel und Rohstoffe, wird weitergehen. Obwohl der signifikante Aufwärtstrend bei Öl- und Lebensmittelpreisen durch die Krise gestoppt wurde, ist es wahrscheinlich, dass dieser Trend bei einer globalen Erholung wiederauflebt. Der Wettbewerb um andere wichtige Produktionsfaktoren, wie Kapital, Investment und Humankapital, dürfte sich auch intensivieren und Europa befindet sich dabei nicht in der besten Wettbewerbsposition.

Diese externen Einflüsse werden sich auch unmittelbar auf die europäischen Gesellschaften auswirken. Europas Bevölkerungen sind vielfältiger geworden, aber gleichzeitig ist auch die Herausforderung gewachsen, Zusammenhalt und Integration zu erreichen. Und die Bevölkerung ist nicht nur heterogener geworden, es gibt auch deutliche Unterschiede bei den Möglichkeiten, die sich den einzelnen Gesellschaftsgruppen bieten. Diese soziale Kluft stellt eine echte Bedrohung für das europäische Sozialmodell dar und signalisiert, dass erhebliche Anstrengungen notwendig sein werden, um Europas Engagement, eine starke soziale Ausrichtung beizubehalten, zu untermauern.

In Zukunft wird es aufgrund des demografischen Wandels und Europas Bevölkerungsstruktur erforderlich sein, dass nicht nur alle Gruppen in den Arbeitsmarkt integriert sind – und es auch län-

ger bleiben – sondern dass die Arbeitnehmerschaft in Europa zunehmend durch Arbeitsmigranten ergänzt wird. Die Auswirkungen der alternden Gesellschaft gehen noch weiter und erfordern eine radikale Umgestaltung der Volkswirtschaften und Gesellschaften. Unsere Arbeitsmärkte werden sich grundlegend verändern müssen, z. B. mit anderen Karriereverläufen, Vergütungen, sozialen Sicherheitssystemen, Technologieniveaus und Arbeitsformen, um die Veränderungen an die unserer arbeitenden Bevölkerung anzupassen.

Der Klimawandel wird auf die Umgestaltung des europäischen Wirtschaftsmodells auch einen bedeutenden Impetus haben. Die Notwendigkeit eines weniger kohlendioxidabhängigen Wachstumsmodells wird einen radikalen Wandel erfordern, mit beträchtlichen Übergangskosten sowie einer Beschleunigung der Technologien, der Prozesse und Innovationen, die diesen Wandel unterstützen.

Diese Herausforderungen sind komplex und eng miteinander verknüpft und können nicht einzeln in Angriff genommen werden. Europa hat Ressourcen, auf die es zurückgreifen kann, um diese Herausforderungen anzugehen, einschließlich eines hohen Niveaus an Technologie und Innovation, an Kapital und Humankapital und einen überproportional hohen globalen Einfluss. Die europäischen Bevölkerungen haben außerdem einen hohen Lebensstandard erreicht, mit einem weltweit einmaligen Maß an Sozial- und Umweltschutz. Doch langfristig werden die Auswirkungen der Krisen die für langfristige Investitionen verfügbaren öffentlichen Finanzen reduzieren. Die europäischen Gesellschaften müssen zukünftig neue Finanzierungs- und Bereitstellungsmodelle erkunden.

Die Folgen der jüngsten Krisen gekoppelt mit diesen langfristigen Herausforderungen bedeuten, dass Europas Wirtschafts- und Sozialmodell bedroht ist. Ohne effektive politische Maßnahmen steht Europa vor einer Wirtschaftsstagnation. Gleichzeitig nimmt Europas relatives Gewicht in der Welt ab und mit einer schwächeren Wirtschaft

wird dieser Prozess noch beschleunigt werden. Europa hat jedoch noch eine Option: seine Ressourcen zu bündeln und mit einer gemeinsamen Stimme zu sprechen. Nur durch gemeinsames Handeln kann Europa eine internationale Marginalisierung verhindern.¹³

Die Rolle Europas

Es gibt viele Gründe, warum Koordination und gemeinsames Handeln in Europa erforderlich sind, um mit den neuen und andauernden Herausforderungen umzugehen. Dazu gehören wachsende wirtschaftliche Verflechtungen, mangelnde Stärke der einzelnen Mitgliedstaaten und internationale Marginalisierung.

Aber das bedeutet nicht, dass eine weitere wirtschaftliche und politische Integration unausweichlich ist. Integration ist nach wie vor eine politische Entscheidung. Auch wenn es nach Meinung des Autors heute mehr Gründe für eine Integration gibt, wird diese Ansicht nicht von allen geteilt. Die wesentliche Frage ist, ob einige der großen EU-Mächte erkannt haben, dass es eine Veränderung in ausreichendem Ausmaß geben muss oder ob sie versucht sind, wieder zur Tagesordnung überzugehen.

Eine Veränderung beharrlich zu verfolgen ist schwer; um Reformen durchzusetzen, müssen oft unpopuläre Entscheidungen getroffen werden. Das Ausmaß der notwendigen Reform ist beträchtlich und angesichts der Auswirkungen der vergangenen Krisen für die Europäer schwer zu schlucken. Aber wieder zur Tagesordnung überzugehen wäre verheerend: Europa wäre zu langfristiger Stagnation verurteilt, es würden weitere Krisen folgen und wir hätten weniger Instrumente, mit ihnen umzugehen.

Eine Bewertung aktueller EU-Politik

Wie zweckmäßig ist die aktuelle EU-Politik angesichts dieser Herausforderungen? Und in wie weit muss sich die aktuelle Politik nach der Krise umstellen?

¹³ <http://www.epc.eu/PDF/SchuDec.pdf>

Aus Platzgründen konzentriert sich dieser Artikel nur auf einen Politikbereich, um zu veranschaulichen, wie sich die Politik der Realität nach der Krise anpassen muss: die Strategie Europa 2020.¹⁴ Das soll nicht bedeuten, dass dies der einzige Politikbereich ist, der betroffen ist. Die Reform des Finanzsektors, der Klimawandel, der EU-Haushalt, die Regierungsführung in der Eurozone, der Binnenmarkt oder die Vertretung Europas in internationalen Foren/Organisationen hätten ebenso gut gewählt werden können. Der Autor ist sogar der Meinung, dass fast alle dieser Politikbereiche in der EU angesichts der Krise neu überdacht werden müssen.

Europa 2020 zeigt deutlich, wie sehr uns die Krise getroffen hat und wie sich einige der langfristigen Herausforderungen verschärft haben. Dieser Artikel hat nicht den Anspruch, einen detaillierten Reformplan für diesen Politikbereich vorzulegen, sondern soll zeigen, in welche Richtung die Politik verändert werden muss.

Die Strategie Europa 2020, Nachfolger der Lissabon-Strategie,¹⁵ sollte bis 2010 fertiggestellt sein. Ihre Vorbereitung fiel also mitten in die Finanz- und Wirtschaftskrise und deren Nachwirkungen. Obwohl dies in ihrem Entwurf teilweise mit einbezogen wurde, z. B. durch eine stärkere Berücksichtigung der sozialen Eingliederung, ist die vorgeschlagene neue Strategie nicht transformativ genug ist, um Europas Herausforderungen nach der Krise anzugehen.

Vor allem ist die Strategie unzureichend für das grundlegende Problem der europäischen Wirtschaft – niedrige Wachstumsraten. Wie oben beschrieben, hatte die Krise ein geringeres Wachstum, und zumindest mittelfristig auch ein geringeres Wachstumspotenzial zur Folge und führt zu einem „verlorenen Jahrzehnt“, wie es mittlerweile von vielen bezeichnet wird.¹⁶ Dies muss im Kontext einer schwachen Wachstumsleistung vor der Krise

und den negativen Auswirkungen der alternden Gesellschaft auf zukünftiges Wachstum betrachtet werden.

Außerdem wird sich die Krise der Staatsfinanzen negativ auf öffentliche Investitionen auswirken und so zu einem Teufelskreis führen: Eine schwächere Wirtschaftsleistung führt zu noch knapperen öffentlichen Mitteln. Eine weitere Verknappung der Kredite seitens der Finanzinstitute erschwert private Investitionen in zukünftige Wachstumsträger. Angesichts der öffentlichen Finanzlage sind wir für derlei Investitionen auf Privatpersonen/Haushalte und privatwirtschaftliche Unternehmen angewiesen, weshalb ein gesetzlicher Rahmen geschaffen werden muss, um diese Investitionen zu fördern.

Dies zeigt auch die wechselseitige Abhängigkeit der verschiedenen Politikbereiche. Europa 2020 muss im Zusammenhang mit der Exit-Strategie aus der Krise gesehen werden, der Krise der öffentlichen Finanzen, Geldpolitik und der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in der Eurozone. Strukturreform, Steuer- und Währungspolitik müssen zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Ziele von Europa 2020 erreicht werden können.

Europa 2020 allein reicht jedoch nicht aus, um den langfristigen Wachstumskurs ausreichend zu verändern oder um den notwendigen Rahmen für weitere Investitionen zu schaffen. Ein radikalerer Ansatz wird nötig sein, um das Wachstum anzutreiben, z. B. durch eine umfassende Steuerreform, vorrangige Investitionen in die Bildung, einen Anreiz der Kommerzialisierung von Forschung und Innovation oder die Weiterentwicklung des Binnenmarktes.¹⁷

In vielen relevanten Politikbereichen, sei es bei der Besteuerung, Bildung oder bei Wirtschaftssteuerungsmechanismen, verfügt die EU

14 http://ec.europa.eu/eu2020/index_de.htm

15 http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_de.htm

16 Das „verlorene Jahrzehnt“ ist von der Kommission als eine Variante genannt worden, die die europäische Wirtschaft in Zukunft erleben könnte. Siehe dazu z. B.:

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/statements/pdf/20102010_2_de.pdf

17 <http://www.epc.eu/dsm>

jedoch nicht über die politischen Kompetenzen, um sicherzustellen, dass sich die Mitgliedstaaten an die auf EU-Ebene definierten Ziele halten. Das soll nicht unbedingt heißen, dass die EU neue Kompetenzen braucht, man könnte ebenso argumentieren, dass die EU ihre Ziele in diesen Bereichen einschränken sollte. Aber, meines Erachtens, wäre das auch nicht die effektivste politische Maßnahme.

Die Krise hat das hohe Maß an wirtschaftlicher Interdependenz innerhalb der EU aufgezeigt. Nicht nur, dass langsames Wachstum in einem Land die wirtschaftlichen Chancen der EU als Ganzes einschränken, auch wirtschaftliche Schwierigkeiten, die durch einen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftsleistung und einer Verschlechterung der öffentlichen Finanzen entstanden sind, müssen von den Mitgliedstaaten gemeinsam angegangen werden. Hinzu kommt, dass ein Verlust an Wachstumspotenzial in wesentlichen Teilen der EU und eine weitere Fragmentierung zu internationaler Marginalisierung führen werden. Kurz gesagt, die Regierungschefs der EU können sich gegen eine Integration entscheiden, aber der Preis dafür ist wirtschaftliche Stagnation und internationale Marginalisierung.¹⁸

Folgen für die zukünftige Europapolitik

Was sind also die langfristigen Folgen der Krise und deren Wechselwirkung mit anderen oben beschriebenen langfristigen Herausforderungen? Es wird zwar einige Jahre dauern, bis das ganze Ausmaß der Krise sichtbar wird, aber es gibt bereits einige allgemeine Schlussfolgerungen, die gezogen werden können:

1. Die Krise hat Ungewissheit und Risiken erhöht. Daher müssen wir Mechanismen für Eventualfall- und Krisenmanagement mehr Aufmerksamkeit schenken. Das relativ dürftige Auftreten der EU bei Eventualfallplanung und Krisenmanagement muss dringend verbessert werden;

2. Investitionen in die Zukunft werden schwer zu finanzieren sein. Es muss ein Rahmen geschaffen werden, der Investitionen von Einzelpersonen/Haushalten und Unternehmen fördert;

3. Öffentliche Finanzen werden den Handlungsspielraum für staatliche Eingriffe beträchtlich einschränken. Das Ausmaß der Schwierigkeiten bei den öffentlichen Finanzen impliziert eine radikale Überarbeitung der Ausgaben, der öffentlichen Dienstleistungen und Steuern. Die EU-Regierungen müssen sich dafür einsetzen, künftig andere Finanzierungs- und Dienstleistungsmodelle in Betracht zu ziehen;

4. Niedrige Wachstumsraten werden den Wirtschaftswiederaufschwung und Europas Rolle in der Welt untergraben. Verstärkte Bemühungen werden nötig sein, um das Wirtschaftswachstum zu fördern;

5. Der Grad an Interdependenz zeigt, dass Regierungen nicht allein handeln können; die europäischen Wirtschaftssteuerungsmechanismen hinken hinterher;

6. Kredite werden für große Teile der Wirtschaft weiterhin schwer zu beschaffen sein. In vielen Fällen werden sich öffentliche Einrichtungen einschalten müssen, was neue und innovative Ansätze erfordern wird;

7. Wachstum muss nachhaltig sein – ökologisch, sozial und unter dem Aspekt öffentlicher Finanzen. Das bedarf eines radikalen Wandels der Wirtschafts- und Sozialmodelle, welche die Eckpfeiler Europas Raison d'être sind;

8. Auf europäischer Ebene müssen die Mittel und Instrumente auf die gemeinsam gesteckten Ziele ausgerichtet werden. Die EU wird zu oft von den Mitgliedsländern aufgefordert, eine Arbeit zu machen, für die sie aufgrund eines Mangels an Kompetenz und/oder eines politischen Vakuums nicht ausgerüstet ist;

¹⁸ http://www.reflectiongroup.eu/wp-content/uploads/2010/05/reflection_en_web.pdf und <http://www.epc.eu/PDF/SchuDec.pdf>

9. Europa braucht einen stärkeren „externen“ Fokus, um seinen Wandel und seine Leistung im internationalen Kontext wirklich wertzuschätzen. Europa verliert an Bedeutung in der Welt. Europa kann zukünftig nur durch eine gemeinsame Stimme eine wichtige Rolle in der Welt spielen;

10. Es besteht die große Gefahr, dass die langfristigen Auswirkungen der Krise zu größeren sozialen Divergenzen und Spaltungen führen werden. Das wird das Unbehagen der Europäer sowohl gegenüber den nationalen Regierungen als auch gegenüber der EU weiterhin anfeuern. Harte politische Entscheidungen müssen darüber getroffen werden, wo die knappen öffentlichen Mittel eingesetzt werden sollen.

Obwohl die Situation schwierig ist, können die schlimmsten Auswirkungen verhindert werden: Es kommt auf den politischen Willen an. Viele der geeigneten politischen Maßnahmen sollten auf EU-Ebene passieren, wo die Summe der Handlungen der Mitgliedsländer mehr bewirken kann als ihre Teile. Die Frage ist, ob die Mitgliedsländer den politischen Willen haben, zu erkennen, dass sich die Welt verändert hat. Mehr europäische Koordination, Kooperation und gemeinsames Handeln entwickelt sich nicht zwangsläufig. Aber ohne stärkere Integration steht Europa vor den größten sozio-ökonomischen Herausforderungen seiner Geschichte – ohne die geeigneten Mittel, dieser Herr zu werden.



Dr. Fabian Zuleeg ist Chefökonom am European Policy Centre (EPC) und dort verantwortlich für den Bereich Volkswirtschaft. Er koordiniert die Aktivitäten des EPC im Economic Policy Forum und Well-being 2030, einem zweijährigen Forschungsprojekt in Kooperation mit der Europäischen Kommission. Derzeit liegt sein Arbeitsschwerpunkt auf der Wirtschaftskrise, der post Lissabon-Strategie, dem digitalen Binnenmarkt und der Nachhaltigkeit europäischer Wirtschafts- und Sozialmodelle. Fabian Zuleeg ist ein gefragter Kommentator zu aktuellen Wirtschaftsthemen bei den Print-, Radio- und Fernsehmedien. Er leitet und bereichert eine ganze Reihe von Debatten, Konferenzen und Seminaren, außerdem forscht und publiziert er intensiv zur Europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Bevor er ins EPC eintrat, arbeitete er als Wirtschaftsanalytiker bei privaten und staatlichen Institutionen. Fabian Zuleeg machte seinen PhD zur politischen Ökonomie der Erweiterung an der Universität von Edinburgh.

1. PASCAL CANFIN

Wie das Fehlen einer Wirtschaftsregierung zur aktuellen Krise geführt hat

Die erste Euro-Krise

Ein knappes Jahrzehnt nach ihrer Einführung sieht sich die Europäische Währungsunion in ihrem Fortbestehen bedroht. Ein Zusammenbruch der Eurozone könnte Europa zum politischen Stillstand bringen. Um diesem Schreckensszenario vorzubeugen, müssen die führenden europäischen Politiker tätig werden und ein funktionierendes System einer europäischen Wirtschaftspolitik aufbauen. Dazu müssen sie eine größere wirtschaftliche Integration zulassen – und damit den Verlust von etwas nationaler Souveränität in Kauf nehmen – mehr Solidarität eingehen und größere zwischenstaatliche Transferleistungen veranlassen. Wir sind weit von so einem Schritt entfernt, da die Regierungen bestrebt sind, ihre Vorrechte und jeweiligen nationalen Interessen zu verteidigen. Das nachhaltige Bestehen der Eurozone ist aber davon abhängig, ob man imstande sein wird, Europa auf den neuesten Stand zu bringen.

Eine unvollständige wirtschaftliche Integration als Ursache der aktuellen Krise

Die europäische wirtschaftliche Integration ist eine stillgelegte Baustelle. Der Eintritt in die Eurozone hat natürlich die Einführung einer einheitlicheren Wirtschaftspolitik erfordert, um sicherzustellen, dass bestimmte Konvergenzkriterien – insbesondere was Inflation angeht – erfüllt werden. Trotzdem hat die Einführung des Euro zum Ende der wirtschaftlichen Konvergenz geführt. Die Länder, die der Eurozone beigetreten sind, haben vergessen, dass der Konvergenzprozess aufrechterhalten werden muss, damit eine Einheitswährung Erfolg hat. Nachdem ihnen die Option der Währungsabwertung genommen wurde, müssen die Euroländer eine

ähnliche Inflationsrate aufweisen, um ihre relative Wettbewerbsfähigkeit beizubehalten. Die ersten zehn Jahre waren allerdings geprägt von dem starken Wunsch der Länder, ein Einmischen der Kommission oder der anderen Staaten in ihre jeweilige nationale Wirtschaftspolitik zu verhindern. Aus diesem Grund haben es die Euroländer auch vorgezogen, die Augen vor der dubiosen Haushaltslage und Statistik Griechenlands zu verschließen. Griechenland gelang es daraufhin, mit der Unterstützung von Goldman Sachs, seine Staatsverschuldung zu verschleiern. Ebenso schwerwiegend war das Versäumnis, die Kreditausweitung in Spanien und Irland zu stoppen, die zu einer Immobilienblase nie gekannten Ausmaßes führte.

Die aktuelle Krise ist die Folge einer fehlenden Wirtschaftsregierung. Indem die Finanzmarktakteure erneut unterschiedliche Zinssätze für die Staatsverschuldung der einzelnen Euroländer angewendet haben, erkannten sie ausdrücklich eine mangelnde Haushaltsintegration an. Anders als in den Vereinigten Staaten gibt es in der Eurozone kein gemeinsames Haushaltsdefizit sondern nur die Summe der 16 nationalen Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten. Während die Verschuldung Griechenlands äußerst beunruhigend ist, steht Deutschland mit seinen sehr niedrigen langfristigen Zinssätzen weltweit sehr gut da. Angesichts der misstrauischen Haltung der Finanzmärkte ist ein schnelles Zurückkehren zu ausgeglichen Haushalten für die Europäische Union keine gangbare Option. Die Gesundheit der europäischen Wirtschaften hängt immer noch in hohem Maße am Tropf der staatlichen Ausgaben. Bei geringer Nachfrage seitens der Verbraucher oder Unternehmen wird eine Kürzung der Staatsausgaben wahrscheinlich zu einer neuen Rezession führen und die gegenwärtige soziale Situation noch verschärfen.

Abgesehen von den Haushaltsproblemen muss auch das Thema der relativen Wettbewerbsfähigkeit der Länder der Eurozone berücksichtigt werden. Das Verhältnis zwischen Lohn und Produktivität hat sich in der EU nicht überall gleich entwickelt. Deutschland hat in den vergangenen zehn Jahren eine strikte Lohnpolitik verfolgt und in seiner relativen Wettbewerbsfähigkeit große Fortschritte erzielt. In derselben Zeit hat Spanien einen Immobilienboom erlebt und verzeichnete einen deutlich schnelleren Lohnanstieg. In einem Wirtschaftsraum, in dem sich die Arbeitskräfte frei bewegen können, stellt dies kein Problem dar, in der Eurozone ist es aber eins. Arbeitslose in Spanien sind weder in der Lage noch willens, in Deutschland zu arbeiten. Die aufgrund kultureller und sprachlicher Barrieren eingeschränkte Bewegungsfreiheit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union ist eine unvermeidbare Realität, die bedeutet, dass wir uns nicht auf die Arbeitsmigration zur Regulierung der Lohninflation verlassen können. In der Folge bleibt einem Land mit verminderter Wettbewerbsfähigkeit nur noch die Deflation, eine wirtschaftlich und sozial kostspielige und riskante Lösung, die unter Umständen auch zu einer Deflationsspirale führen kann. In diesem Fall verstärkt die Deflation die Rezession und Arbeitslosigkeit, was wiederum die Deflationsrate ansteigen lässt. Die Arbeitslosenquote Spaniens liegt bereits bei 20% und wenn sich mehrere Länder der Eurozone in eine derartige Spirale begeben, laufen wir Gefahr, dass durch die anhaltende Unterbeschäftigtenquote ein Verbleib in der Eurozone sozial nicht mehr tragbar ist. Um dies zu verhindern, braucht die Europäische Union eine ordentliche Wirtschaftsregierung. Dazu ist eine umfassende Überarbeitung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und ein europäischer Haushalt mit eigenen Ressourcen nötig, mit dem wir in der Lage sind, für mehr Solidarität zwischen den Mitgliedern zu sorgen.

Für die Überarbeitung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Schaffung einer funktionierenden Wirtschaftsregierung

Der Euro-Stabilitätspakt ist aufgrund seines starren Konzepts und der absurden Fixierung

auf die nationale Verschuldung als Instrument für wirtschaftspolitische Steuerung hoffnungslos überholt: Die meisten Länder der Eurozone beachten ihn nicht und seine Mängel sind eklatant. Nur Demagogen setzen sich noch ein für eine Einheitswährung ohne gemeinsame Regulierungskriterien und ohne Übereinkommen über Haushaltsdefizite und Richtlinien zum Schuldenmanagement. Die Europäische Union braucht einen neuen Stabilitäts- und Wachstumspakt, der sich der Schwachstellen des aktuellen Pakts annimmt.

Für einen flexibleren Euro-Stabilitätspakt, der von allen eingehalten wird

Der Beschluss im Jahr 2005, den Pakt flexibler zu gestalten, war ein guter Anfang. Die nationalen Haushaltsdefizite sind nicht das Problem, so lange sie nicht zu einer Inflation führen, was bei einer Rezession und geringer Verbrauchernachfrage eintreten kann. Die Staatsverschuldung eines Landes sollte daher auf eine Rate begrenzt werden, die im Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Situation steht. Es müssen keine Sollzahlen mehr festgelegt werden, sondern der wirtschaftlichen Situation der einzelnen Länder entsprechende Regeln (Rezession, Überhitzung der Konjunktur, usw.). Ein ausgeglichener Haushalt ist demnach die langfristige Einhaltung des Durchschnittswerts und erlaubt sowohl Überschüsse als auch Defizite, entsprechend der Phase des Konjunkturzyklus, in dem sich das Land gerade befindet. Ein flexibler Stabilitätspakt erfordert, dass die Mitgliedstaaten sich an flexible Regeln halten. In den letzten Jahren ist es der Kommission nicht gelungen, dass die Länder den Pakt einhalten. Die in Brüssel gemachten Versprechen sind schnell vergessen, sobald die Regierungen wieder abgereist sind. Frankreich hat sich die Senkung der Mehrwertsteuer für die Gastronomie 3 Milliarden Euro kosten lassen, zu einem Zeitpunkt, in dem sein Haushaltsdefizit bereits höher war, als der Pakt zulässt. Damit wurde die Autorität der Kommission komplett untergraben. Um die Länder zur Einhaltung des Pakts zu zwingen, kann die Kommission nur Bußgelder verhängen, mit dem Risiko, die Situation für ein bereits verschuldetes Land noch zu verschlimmern.

Um solche strengen Maßnahmen bei Nichteinhaltung zu verhindern, könnte man die Mitglieder der Eurozone zunächst zwingen, bei der Beschließung von Einkünften und Ausgaben gemeinsame makroökonomische Kriterien anzuwenden und so unrealistische Haushaltskalkulationen zu vermeiden. Eine radikalere Lösung ist der Vorschlag von Angela Merkel, jenen Ländern, die den Verpflichtungen des Pakts nicht nachkommen, das Stimmrecht zu entziehen: ein bedenklicher Ansatz. Es ist in der Tat nur schwer vorstellbar, Frankreich und Deutschland, die Länder, die den Pakt in den vergangenen Jahren vorangetrieben haben, das Stimmrecht im Rat zu entziehen, ohne die EU dabei zum Stillstand zu bringen. Auch dabei handelt es sich um eine Strafe, die zu hart ist, um effektiv zu sein. Es scheint, dass weder Bußgelder noch Sanktionen effektive Maßnahmen darstellen, die Mitgliedstaaten zu disziplinieren. Derartige Druckmittel können bei souveränen Staaten nicht eingesetzt werden. Effektiver könnten sich Maßnahmen erweisen, die einen Anreiz darstellen. So ein Anreiz, den Pakt zu erfüllen, wäre beispielsweise die Aussicht auf die Möglichkeit, Euro-Anleihen auszugeben, die durch die anderen Mitglieder der Eurozone garantiert sind. Mit solch einem System könnten die europäischen Länder Darlehen zu den besten Zinssätzen erhalten, da sie durch die stärksten Wirtschaften der Eurozone garantiert wären. Außerdem würde dieses System von Euro-Anleihen die Marktliquidität erhöhen und kleineren Mitgliedstaaten besseren Zugang zu finanziellen Mitteln ermöglichen. Aber die Einhaltung der Haushaltskriterien des Stabilitätspakts allein ist noch kein Garant für wirtschaftliche Stabilität. In der gegenwärtigen Situation ist das einzige weitere Kriterium zur Verwaltung der Eurozone die Kontrolle der Verbraucherpreisinflation, für die die Europäische Zentralbank (EZB) verantwortlich ist. Aber weder die EZB noch der Euro-Stabilitätspakt waren in der Lage, der Explosion der Privatkredite in Spanien und Irland entgegenzuwirken. Derzeit krankt die europäische Wirtschaftssteuerung an zwei Dingen und das ist zu einem großen Teil auch der Grund für ihre Ineffektivität. Wir müssen zwei weitere Indikatoren für die Analysen der Europäischen Kommission einführen: die Höhe der Privatverschuldungen und die relative Wettbewerbsfähigkeit.

Die Mängel des Euro-Stabilitätspakts müssen beseitigt werden

Mangel Nummer eins: die Privatverschuldung. Die Länder der Eurozone mit den gravierendsten wirtschaftlichen Problemen sind jene, in denen die privaten Verschuldungen in den letzten Jahren dramatisch angestiegen sind. Irland und Spanien beispielsweise haben eine Privatverschuldungsrate von über 160% ihres BIP. Dies hat zu einer Preisexplosion bei Vermögensanlagen (besonders Immobilien) und Finanzanlagen geführt. Diese Panne fiel weder der Kommission auf, die sich auf die Staatsverschuldung konzentrierte, noch der Europäischen Zentralbank (EZB), die mit der Inflation im Waren- und Dienstleistungssektor beschäftigt war. Im Gegenteil, vor der Krise galten Spanien und Irland als gute Schüler in der Eurozone, weil ihre öffentlichen Finanzen die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfüllten. Seit Beginn dieser Krise haben diese beiden Länder ihre Staatshaushalte mit zu vielen Schulden beladen, um ihre Immobilienkäufe zu finanzieren, und müssen mit ansehen, wie sich der Wert ihrer Vermögensanlagen verringert, das Einkommen sinkt und die Arbeitslosenquote rapide steigt. Ihre Rückzahlungspflichten sind allerdings nicht weniger geworden. Folglich müssen sie den privaten Konsum einschränken, was aber wiederum die Arbeitslosenquote steigen lässt. Um aus dieser Schuldenfalle zu entkommen, muss der private Konsum über die Staatsverschuldung gefördert werden, was allerdings das Staatsdefizit vergrößert und das Land somit wieder gegen die Kriterien des Stabilitätspakts verstoßen lässt. Angesichts dieser Situation müssen EZB und Europäische Kommission die Reichweite ihrer Analysen vergrößern. Die Kommission muss sich ihres Dogmas entledigen, dass die Staatsverschuldung der einzige destabilisierende Faktor sei und die EZB sollte sich der Inflation der Vermögenswerte zuwenden, um Spekulationsblasen rechtzeitig abzuwenden. Diese neue Zielsetzung setzt voraus, dass der EZB neben ihren Zinssätzen neue Instrumente der Kreditüberwachung zur Verfügung gestellt werden, einschließlich der Möglichkeit, den Kapitalbedarf von Banken je nach der konjunkturellen Phase, in der sich das Land befindet, anzupassen.

Der zweite Mangel betrifft die relative Wettbewerbsfähigkeit der Euroländer. Die relative Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, das während der vergangenen zehn Jahre eine rigorose Lohnpolitik verfolgt hat, ist deutlich gestiegen. Was anfangs kein Problem darstellte, ist mit der Entstehung eines Ertragsbilanzdefizits zunehmend zu einem Problem geworden, insbesondere im Bereich Waren und Dienstleistungen. Deutschland ist dank der Qualität seiner Produkte Exportweltmeister und das kann man dem Land auch nicht zum Vorwurf machen. Andererseits ist es unnatürlich, dass Deutschland aufgrund des geringen Konsums und der Lohnzurückhaltung nicht mehr importiert hat. Eine produktivere deutsche Wirtschaft ist für die Eurozone nur positiv, wenn sie zu einer Umverteilung in Form von Löhnen führt. Eine Lohndeflation ist keine Patentlösung für die gesamte Eurozone. In einem so integrierten Wirtschaftsraum wie der Eurozone entsprechen die Überschüsse in der Leistungsbilanz eines Landes weitgehend den Defiziten anderer. So eine Politik führt nur zu einer geringeren Nachfrage und langfristiger Unterbeschäftigung im gesamten Wirtschaftsraum. Um diese Situation abzuwenden, müssen die Handelskonten für Waren und Dienstleistungen der Mitgliedsländer ein Schlüsselindikator für die Europäische Kommission werden. Sobald der Überschuss oder das Defizit 3% des BIP überschreitet, sollte die Kommission die Situation begutachten und gegebenenfalls Handlungsempfehlungen formulieren. Wenn sich die Situation verschlechtert und der Überschuss bzw. das Defizit 5% des BIP erreicht, sollten diese Empfehlungen verbindlich werden. Bei dem gegenwärtigen Bilanzdefizit Griechenlands gegenüber anderen Ländern der Eurozone (14,4% im Jahr 2008) müsste die Regierung eingreifen. Der Überschuss Deutschlands (7% des GDP im Jahr 2008 und über die Hälfte davon mit anderen Euroländern) würde auch einen Kurswechsel erforderlich machen. Die Ankündigung der Kommission, in Zukunft die relative Wettbewerbsfähigkeit der Länder der Eurozone genauer zu verfolgen, zeigt, dass sie erkannt hat, was auf dem Spiel steht.

Konkret könnte der Überschuss einiger Länder durch eine bessere Vermögensumverteilung

verringert werden. Das Einkommen der reichen Länder hat in den vergangenen Jahren rapide zugenommen und damit zu einer größeren Ungleichheit geführt: Einkommensungleichheit, die zu einem Ersparnisüberschuss bei den Besserverdienenden sowie zu einer sinkenden Nachfrage führt. Eine größere Umverteilung, insbesondere in Umweltinvestitionen (die schließlich die obligatorischen Ausgaben der Ärmsten und der Mittelschicht verringern werden), würde zu einem Abbau des Ersparnisüberschusses und damit zu einem niedrigeren Ertragsbilanzdefizit führen. Um diese neuen Kriterien einzuführen, müssten die Euroländer aber einen Teil ihrer ökonomischen Souveränität abgeben, was allerdings eher symbolischen Charakter hätte. Auch wenn individuelle Wirtschaftspolitiken kurzfristig möglich sind, so führt doch die Mitgliedschaft in einer Währungsunion mittel- und langfristige Konvergenz. Die Koordinierung der Volkswirtschaften macht in diesen Belangen eine gemeinsame Souveränität möglich. Der Erfolg des Euro und des Europäischen Projekts im Allgemeinen hängen davon ab.

Die verfügbaren Haushaltsmittel der Union müssen erhöht werden

Auch wenn wir mit neuen Regeln die Währungsunion langfristig am Leben erhalten können, ist Europa damit alleine nicht geholfen. Aus den mehr oder weniger geordneten Reaktionen auf den Druck der Finanzmärkte sollten sich dauerhafte Mechanismen für Krisenfälle entwickeln. Das System bilateraler Darlehen zwischen Mitgliedern der Eurozone ist eine Reaktion auf die unmittelbaren finanziellen Probleme Griechenlands. Diese Sofortmaßnahme hat eine drohende Zahlungsunfähigkeit Griechenlands und seinen Ausschluss aus der Eurozone verhindert. Gleichermaßen stellt die Schaffung eines Europäischen Finanzstabilisierungsfonds, in den die Mitglieder 440 Milliarden Euro einzahlen, eine Garantie für alle Euroländer dar und beweist eine Art Solidarität, mit der erstmals die „Nicht-beistandsklausel“ (No bail-out) verletzt wird, die bei der Schaffung des Euro festgelegt wurde. Dennoch sind die Bedingungen, welche die Partner Griechenland auferlegt haben, alles andere als

vorteilhaft und reichen unter Umständen auch nicht aus, eine künftige Insolvenz zu verhindern. Neben der Vergabe von Darlehen und Garantien muss die Europäische Union eine größere Haushaltssolidarität beweisen.

Gegenwärtig ist der EU-Haushalt auf 1% des europäischen BIP begrenzt. Die Obergrenze des Staatshaushalts der Vereinigten Staaten liegt bei 20% ihres BIP. Dieser Unterschied beruht natürlich auf historischen Differenzen, aber er zeigt auch, dass die Europäische Union ein wirtschaftlicher Zwerg ist. Die Mitgliedstaaten beieilen sich, die Kommission für ihre mangelhafte Industrie-, Forschungs- und Infrastrukturpolitik in die Kritik zu nehmen und auch wenn die Kritik berechtigt ist, beruht die Handlungsunfähigkeit der Kommission auf fehlenden finanziellen Ressourcen. In Sachen Klimawandel sollten wir beispielsweise gemeinsame Forschungsanstrengungen unternehmen, um Techniken zu entwickeln, mit denen wir die Kohlendioxidemissionen bei unseren Produktions- und Konsummethoden radikal verringern können. Die Verhandlungen um den EU-Haushalt 2014-2020 beginnen in diesem Jahr (2010). Frankreich und Deutschland sollten eine schrittweise Erhöhung des EU-Haushalts von 1% auf 5% des europäischen BIP vorschlagen, der zum Teil über eine direkte EU-Steuer finanziert wird.

Dem Steuerwettbewerb muss ein Ende gesetzt werden

Die Mitgliedstaaten werden sich gemeinsam mit den steuerlichen Fragen befassen müssen, wenn sie den EU-Haushalt finanzieren und über ausreichend finanziellen Spielraum verfügen wollen, um die Defizite und Staatsverschuldung zu verringern. Der absurde Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten hat zu einer nicht enden wollenden Senkung der Unternehmenssteuer in der EU geführt. Wie in Währungsfragen würde eine bessere Koordination auf gesamteuropäischer Ebene zu größerer Steuersouveränität führen. Europa muss die steuerliche Kontrolle über mobiles Kapital wiedererlangen. Eine Richtlinie zur konsolidierten Bemessungsgrundlage der Körperschaftssteuer für europäische multina-

tionale Konzerne, die ihnen eine Verlagerung ihrer Produktion in Niedrigsteuerländer erschwert, würde die Unternehmenssteuer erhöhen. Dies ist für besonders schwer verschuldete Länder ein zwingend notwendiger Schritt. Die Richtlinie könnte auch eine Europäische Unternehmenssteuer in der Art der US-amerikanischen Unternehmensertragssteuer vorsehen, die dem EU-Haushalt zugutekommen könnte. In den Haushalt sollte auch der Erlös aus einer Art EU-weiten Energiesteuer fließen, die umweltfreundliche Produktionsmethoden begünstigt und den Binnenmarkt Wettbewerb nicht verzerrt. Schließlich ist auch eine Steuer auf Finanztransaktionen auf EU-Ebene wünschenswert, die hochspekulative Finanzgeschäfte von Banken besteuert, welche nicht zur Realwirtschaft beitragen und so einen Teil der Gewinne dem Staat wiederbringen, die gegenwärtig von der Steuer ausgenommen sind. Für die Einrichtung einer solchen steuerlichen Zusammenarbeit müssen zunächst die Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung in Europa verstärkt werden. Es ist inkonsequent, einen freien Waren- und Kapitalverkehr zuzulassen, wenn die Steuerbehörden nur auf nationaler Ebene agieren können. Um Steuerbetrug effektiv zu bekämpfen, muss es einen automatischen Austausch von Steuerinformationen zwischen nationalen und EU-Behörden geben, sowie mit Drittländern – insbesondere Steueroasen, die am EU-Binnenmarkt teilhaben möchten.

Die aktuelle Situation birgt das Potenzial, eine ganze Reihe europäischer Krisen auszulösen. Angela Merkel könnte alle Ansätze einer Wirtschaftssteuerungsreform in der Eurozone blockieren. Deutschland wird jede Wirtschaftsregierung ablehnen, bei der seinen Interessen nicht über eine schnellere Integration gedient ist. De Gaulle und Adenauer sowie Kohl und Mitterrand wussten seinerzeit, wie ein historischer Kompromiss zu bewerkstelligen war, der der Schaffung eines geeinten Europas förderlich war. Hoffentlich bringen auch Merkel und Sarkozy den politischen Mut auf, ein neues Gleichgewicht zu schaffen. Andernfalls müssen sie wohl das Risiko in Kauf nehmen, dass die Währungsunion zerbricht und Europa über 50 Jahre zurückgeworfen wird.



Pascal Canfin, 1974 in Arras geboren, wurde im Juni 2009 Abgeordneter im Europäischen Parlament für *Europe Ecologie*, ein für die Europawahl gegründetes französisches Parteienbündnis. Er erhielt einen Master-Abschluss vom Institut für Politikstudien in Bordeaux und von der Universität Newcastle. Von 1999 bis 2003 war er als Berater für Human Resources und politischer Berater bei CFDT Nord-Pas in Calais tätig. Pascal Canfin war von 2005 bis 2009 auch für den Ausschuss für Wirtschafts- und Sozialfragen der französischen Grünen verantwortlich und schrieb von 2003 bis 2009 als Spezialist für Umwelt, Sozialwirtschaft und soziale Verantwortung von Unternehmen für das Magazin *Alternatives Economiques*. Er ist Autor von vier Büchern, darunter „L'Economie verte expliquée à ceux qui n'y croient pas“ (2007) und „Le contrat écolo pour l'Europe“ (2009). Im Europäischen Parlament ist er Stellvertretender Vorsitzender des Sonderausschusses für die Finanz-, Wirtschafts- und Sozialkrise und Mitglied des Ausschusses für Wirtschafts- und Währungsfragen sowie der Delegation für Beziehungen mit den USA.

2. STANY GRUDZIELSKI

Die Grenzen der Subsidiarität: ein neues Modell europäischer Intervention für einen grüneren EU-Binnenmarkt

Der EU-Binnenmarkt: Terrain für Anwälte oder politische Entscheidungsträger?

Als sich Professor Mario Monti im Rahmen erster Konsultationen zur Vorbereitung seines (von José Manuel Barroso in Auftrag gegebenen) Berichts über die Neuausrichtung des EU-Binnenmarkts¹⁹ mit einer Delegation Grüner Abgeordneter des Europäischen Parlaments zum Gespräch traf, vertrat er die Auffassung, den englischen Begriff des „internal market“ durch den des „single market“ zu ersetzen. Nach Montis Ansicht basiere Letzterer auf der Idee, dass die nationalen Wirtschaften zu einer gemeinsamen europäischen Wirtschaft zusammengeführt würden, während Ersterer zwar eine sehr ähnliche Bedeutung habe, aber den Eindruck erwecken könnte, dass der Wirtschaftsraum der EU ein geschlossener sei.

Diese Unterscheidung der beiden Konzepte ist vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den EU-Binnenmarkt sehr interessant. Der globale Charakter der Krise und die Schwierigkeit – oder gar Unmöglichkeit –, diese Herausforderung mit weltweiten, multilateralen Ansätzen anzugehen, spricht hingegen sehr wohl dafür, den Begriff „internal market“ vorzuziehen. Ungeachtet seiner Unzulänglichkeiten bietet der EU-Binnenmarkt – zumindest theoretisch – einen großen Vorteil gegenüber individuell auf dem globalen Markt agierender einzelner europäischer Staaten: eine EU-Behörde, die in der Lage ist, in dem EU-Markt zu intervenieren.

Seit den 1980er Jahren wird diese Interventionsmöglichkeit der EU nicht umfassend genutzt. In den letzten 30 Jahren wurde der Übergang von der alleinigen staatlichen Intervention zu einer geteilten Intervention durch die EU und die Mitgliedstaaten nur unzureichend vollzogen, da die Staaten nur Teile ihres Interventionsinstrumentariums beibehalten haben, während die EU unfähig oder nicht willens war, diese neue Verantwortung gänzlich zu übernehmen. Als die weltweite Krise zuschlug, fehlten uns demnach die Mittel, um zu intervenieren und sie fehlen uns heute immer noch.

Die Interventionen der EU im europäischen Binnenmarkt beschränken sich bis heute auf Regulierungsmaßnahmen, denen im Großen und Ganzen per Mitentscheidungsverfahren zugestimmt wird.²⁰ Die EU verfügt jedoch nur über sehr wenige der Interventionsinstrumente, die für die öffentliche Hand wesentliche Werkzeuge darstellen: steuerpolitische Instrumente, die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben und die Umverteilung der gemeinnützigen Mittel und Dienstleistungen. Es ist in der Tat ziemlich tragisch, dass die EU angesichts der enormen Herausforderung der weltweiten Krise lediglich auf Regulierungsmaßnahmen zurückgreifen kann, die größtenteils ausgelegt sind Rechtsvorschriften durchzusetzen. Die EU verfügt über ein Parlament und einen Rat, um Gesetze zu verabschieden, über eine Kommission, die Rechtsvorschriften vorschlägt und durchsetzt und über einen Gerichtshof, der Gesetze auslegt; es mangelt ihr aber an wirklich effektiven Interventionsinstrumenten – die EU

19 Siehe: M. Monti, „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft in Europa“, Bericht an den Präsidenten der Europäischen Kommission, 9. Mai 2010. http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_de.pdf

20 Das Mitentscheidungsverfahren ist ein für die Rechtsetzung der Gemeinschaft zentrales Gesetzgebungsverfahren. Es basiert auf dem Paritätsgrundsatz, demzufolge keine der beiden Institutionen (Europäisches Parlament und Europäischer Rat) Rechtsvorschriften ohne die Zustimmung der anderen erlassen darf.

hat die Aufmachung eines Staates, ohne ein Staat zu sein.

Der Monti-Bericht: ein Überblick

Der Kompromissvorschlag

Die zentrale Botschaft, die sich aus Professor Montis Bericht „Eine neue Strategie für den Binnenmarkt“ herauslesen lässt, ist die Notwendigkeit, einen Kompromiss zwischen einer Vertiefung des Binnenmarkts und der Befriedigung sozialer und umweltpolitischer Forderungen der Bevölkerung zu finden.

Das erste Element dieses Kompromisses besteht in der Förderung der Integration des Binnenmarktes, die für Monti in den letzten Jahren einem doppelten „Ermüdungssyndrom“ erlegen ist: einerseits einer „Integrationsmüdigkeit“, d. h. weniger Unterstützung für das Anliegen, die Freizügigkeit von Personen, Produkten, Dienstleistungen und Kapital zu erleichtern, andererseits einer „Marktmüdigkeit“, d. h. weniger Unterstützung für Marktmechanismen und deren Fähigkeit, sich selbst zu regulieren. Monti vertritt die Auffassung, dass man dieser „Erschöpfung“ Herr werden sollte, weil die EU mehr denn je auf die finanziellen Vorteile, die der Binnenmarkt zu bieten hat, angewiesen ist, insbesondere auf das zusätzliche wirtschaftliche Wachstum, das von stärker integrierten EU-Märkten zu erwarten ist.

Das zweite Element des Kompromisses ist origineller, gerade wenn man bedenkt, dass der Vorschlag aus der Feder eines langjährigen, vehementen Verfechters der Marktwirtschaft stammt. Demnach sollte man anerkennen, dass viele der Bedenken, die Bürger und Verbraucher hinsichtlich des Binnenmarktes haben, völlig gerechtfertigt oder zumindest verständlich sind und entsprechend berücksichtigt werden sollten. Der Bericht hebt folgende Anliegen hervor: die der Renditejäger, der Verbraucher und Bürger sowie soziale Anliegen, Umwelthanliegen und Anliegen der Unternehmen.²¹

Darüber hinaus weist Monti auf eine Reihe von Anliegen bezüglich des Binnenmarkts hin, die sich auf die von den einzelnen Mitgliedstaaten bevorzugten wirtschaftlichen und sozialen Modelle beziehen. Für Monti folgen die einzelnen Mitgliedstaaten jeweils einem der folgenden Modelle: dem der sozialen Marktwirtschaft Kontinentaleuropas, dem angelsächsischen Modell, dem Modell der neuen Mitgliedstaaten oder dem Modell der nordischen Länder. Monti argumentiert, dass ein Kompromiss zwischen diesen vier verschiedenen Modellen, die unterschiedliche Sichtweisen auf und andere Erwartungen an den Binnenmarkt haben, gefunden werden muss.

Die Notwendigkeit einer besser koordinierten Steuerpolitik

Auf den ersten Blick wirkt der von Monti vorgeschlagene Kompromiss wie ein ausgewogener und folglich begrüßenswerter und vernünftiger Schritt zur Stärkung des EU-Binnenmarkts, bei dem auch den sozialen und umweltpolitischen Anliegen nach Art des „Modells der sozialen Marktwirtschaft“ Rechnung getragen wird. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das wichtigste und vielleicht einzig wirkliche Zugeständnis an die Umsetzung der Anliegen der Bürger und Verbraucher in konkrete Maßnahmen, der Vorschlag einer koordinierten Steuerpolitik ist. Andere Anliegen der Bürger und Verbraucher werden in dem Bericht ausführlich behandelt, aber das Modell der Marktwirtschaft nach althergebrachtem Muster wird nicht in Frage gestellt.

Wir sollten Montis Forderung nach einer besseren Koordinierung der Steuerpolitik in der EU nicht unterschätzen. In seinem Bericht schreibt er: *„Das Funktionieren des Binnenmarktes stellt – zusammen mit dem Globalisierungsprozess – eine wachsende Herausforderung für die nationalen Steuersysteme dar und kann langfristig gesehen deren Einnahmepotenzial und ihre Fähigkeit, auf nationaler Ebene sozialpolitische und Umverteilungsmaßnahmen durchzuführen, schwächen. Das Bemühen, diese latente Spannung zwischen*

*Marktintegration und Steuersouveränität unter Kontrolle zu halten, ist ein Weg, die Marktanforderungen mit der sozialen Dimension des Binnenmarktes in Einklang zu bringen.*²² Daher die Forderung nach einer Einschränkung des schädlichen Steuerwettbewerbs und zur Beseitigung der systemimmanenten Tendenz zur Besteuerung weniger mobiler Grundlagen.

Auch wenn Monti in dem Bericht nicht so weit geht und eine echte Steuerharmonisierung vorschlägt, die er für „überflüssig und nicht sehr realistisch“ hält, gesteht er ein, dass die Mitgliedstaaten nicht nur ihre Ausgaben senken und eine strikte Haushaltsdisziplin wahren, sondern auch die Steuern erhöhen müssen, sofern sie das Problem der erheblichen Defizite und Schulden aufgrund der Konjunkturpakete durch die Regierungen, um der Wirtschafts- und Finanzkrise zu begegnen, in den Griff bekommen wollen. Er unterstreicht die Vorzüge einer besser koordinierten Steuerpolitik, insbesondere des Konzepts einer stärkeren Besteuerung mobilerer Steuergrundlagen statt weniger mobilen, wie etwa die des Faktors Arbeit. Monti schlägt drei Bereiche vor, die sich für eine Steuerkoordinierung eignen würden: Unternehmenssteuern, Verbrauchssteuern und Umweltbesteuerung. Zumindest der erste und dritte Bereich sind mit einer Optimierung der „Wirtschaftsregierung“ der EU vereinbar. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass Monti in seinen Vorschlägen wesentliche Bereiche nicht einbezieht, etwa die Finanztransaktionssteuer, die Bankenabgabe oder das effektivere Vorgehen gegen den Steuerbetrug.

Ein Paradigmenwechsel oder bloß Schönfärberei?

Der übrige Bericht stellt im Wesentlichen den Versuch dar, den Binnenmarkt effektiver zu verkaufen, weil nach Montis Meinung dieser auf Konsens beruhen muss. Im ersten Teil des Berichts begründet er die Notwendigkeit dieses Kompromisses damit, dass eine Vertiefung des

Binnenmarkts nicht gelingen könne, wenn die Mehrheit der Bürger und Verbraucher das Gefühl habe, dass damit gegen ihre Interessen und die der Gesellschaft verstoßen wird. Aus diesem Grund gewinnt man den Eindruck, dass Monti mit seinen Vorschlägen, wie den Anliegen der Bürger Rechnung getragen werden könnte, versucht, die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass der Binnenmarkt in ihrem Interesse sei. Er bietet aber keine echte Alternative zu dem System, das bisher in der Entwicklung des EU-Binnenmarkts zur Anwendung kam.

Die Neugestaltung des EU-Binnenmarkts

Der Binnenmarkt in einer globalisierten Wirtschaft

In seinem Bericht vertritt Mario Monti die traditionelle Auffassung, dass es zwischen der erfolgreichen Entwicklung des EU-Binnenmarkts und den Belastungen, die mit einer Einbindung des EU-Marktes in eine globalisierte Wirtschaft einhergehen, bei der ein Großteil der Schutzbestimmungen aufgehoben werden müsste, keinen gravierenden Widerspruch gibt. Auch wenn diese Herangehensweise nicht mit der Beseitigung jeglicher Handelsbestimmungen gleichgesetzt werden sollte (wie die bezeichnende Überschrift dieses Kapitels des Berichts *„Offen, aber nicht wehrlos: die externe Dimension des Binnenmarkts“*²³, deutlich macht), herrscht die grundlegende Überzeugung vor: *„Offenheit für weltweiten Handel und weltweite Investitionen ist für den langfristigen Wohlstand Europas von entscheidender Bedeutung.“*²⁴

Dieses internationale Handelsdogma wirkt zunehmend paradox vor dem Hintergrund der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise und insbesondere angesichts der großen Schwierigkeiten einiger EU-Mitgliedstaaten, die Folgen der Krise zu meistern. Die internationale Krise hat gezeigt, dass ein Fehlen regulatorischer Rahmenbedingungen der internationalen Wirtschaft

22 ebda., Seite 93.

23 ebda., Seite 106.

24 ebda.

weltweit dramatische Folgen hat. Auch die Spannungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten zeigen, dass der Binnenmarkt an mangelnder Regulierung krankt. Der Binnenmarkt wurde lange als Erfolg gewertet, was vor allem auf zwei Faktoren beruht: der maßgebliche Schutz vor unfairem Wettbewerb der Nicht-EU-Länder und das dichte Beisammensein der Produktivitätslevels der EU-Gründungsstaaten. Die jüngsten Angriffe auf die schwächsten Mitglieder der Eurozone zeigen, dass die Unterschiede in der Produktivität der EU-Mitgliedstaaten mittlerweile vielleicht zu groß sind und dass striktere Regulierungsmaßnahmen erforderlich sind, um den weiteren Zerfall des Binnenmarkts zu verhindern.

Es ist also noch widersprüchlicher, zu mehr freiem Handel auf globaler Ebene zu drängen, wo die Produktivitätslevel zwischen 1 und 100 - oder mehr - variieren können! Die Verfechter weltweiten freien Handels berufen sich bei ihren Forderungen gern auf die positiven Ergebnisse einiger Schwellenländer sowie auf die Fähigkeit einiger der ältesten Industrienationen, auch in diesem System positive Handelsbilanzen aufrecht zu erhalten. Dabei vergessen sie aber, dass erstens der wirtschaftliche Aufschwung einiger Schwellenländer hauptsächlich darin begründet ist, dass die Fortschritte in ihrem Bildungswesen ihr Produktionsniveau verbessert haben und dass zweitens der Handelsüberschuss eines Landes immer dem Defizit eines anderen entspricht: Die weltweite Nachfrage ist einfach nicht groß genug, um den gewaltigen Überschuss demografischer Riesen wie China oder Indien mit der Pro-Kopf-Quote von Deutschland abnehmen zu können. Das Exportwirtschaftsmodell Deutschlands ist deshalb auch nicht auf globaler Ebene anwendbar - vermutlich nicht mal auf der Ebene des EU-Binnenmarkts.

Demzufolge wäre der *erste Pfeiler einer alternativen Organisation des Binnenmarkts* die Loslösung von der Vorstellung, dass die Abschaffung der Schutzmaßnahmen im Rahmen des Binnenmarkts als Modell für eine Beseitigung des weltweiten Wirtschaftsprotektionismus erhalten könne. Im Gegenteil: Die jüngsten wirtschaftlichen Schwierigkeiten legen die Notwendigkeit einer strengeren Regulierung nahe, sowohl innerhalb

des EU-Binnenmarkts (durch die Stärkung des sozial-, umwelt- und Verbraucherschutzpolitischen rechtlichen Rahmens) als auch außerhalb, beispielsweise über die Schaffung mehrerer geografischer Zonen jenseits der EU mit ähnlichem Produktivitätsniveau.

Wachstum, Wettbewerb und das Monopol

Ein weiteres orthodoxes Wirtschaftsdogma basiert auf einem zweiseitigen Paradigma, das besagt, dass erstens die Marktwirtschaft zum Ziel hat, Wirtschaftswachstum anzukurbeln und dass zweitens eine gut funktionierende Marktwirtschaft mehr Wettbewerb und weniger öffentliche Intervention benötigt.

Angesichts der ökologischen Krise, in der sich die Welt befindet, findet die Idee der Wachstumsmaximierung immer weniger Zuspruch. Auch in der Grünen Bewegung ist die Debatte nicht abgeschlossen, ob eine Politik des langsamen Wachstums anzustreben sei oder ob ein neu definiertes Wachstumsmodell mit einer grünen Neugestaltung der Wirtschaft kompatibel ist. Aber sogar wenn man sich für diese zweite Option entscheiden sollte, ist es unbestritten, dass Wirtschaftswachstum per se nicht das Ziel sein kann. Die Befürworter des Wirtschaftswachstums als Lösung sozialer Probleme (insbesondere der ökonomischen Umverteilung) tragen dazu bei, falsche Erwartungen an den EU-Binnenmarkt zu verbreiten. Sogar nach den traditionellen Wirtschaftstheorien besteht der Zweck der Marktwirtschaft nicht im Wirtschaftswachstum (das aber infolge eines gut funktionierenden Marktes eintreten könnte), sondern erstens in besseren Preisen für Produkte und Dienstleistungen und zweitens in einem diversifizierteren Angebot für die Verbraucher. Eine logische Folge davon ist, dass sich Marktmechanismen besser für Produkte und Dienstleistungen eignen, für die eine relativ elastische Nachfrage (Preise spiegeln Angebot und Nachfrage wider) und eine relative Heterogenität (die Verbraucher können ihre Präferenzen äußern) gilt. Bei relativ homogenen Produkten und Dienstleistungen mit weniger elastischer Nachfrage (zum Beispiel Wasser) sind Marktmechanismen jedoch nicht wirklich gerechtfertigt.

Ein großer Irrtum des Dogmas des Wirtschaftswachstums ist die Tendenz, diese Unterscheidung zu ignorieren und Marktmechanismen in allen Bereichen wirtschaftlicher Aktivität einzusetzen. In der Folge wurden in der jüngsten Geschichte des EU-Binnenmarkts vielfach Marktmechanismen in Sektoren (wie Wasserversorgung, Postdienstleistungen für Standardbriefsendungen und öffentlicher Nahverkehr) eingesetzt, die mit einem staatlichen Monopol auf lokaler, regionaler, nationaler und sogar europäischer Ebene besser bedient wären.

Ein zweiter Pfeiler einer alternativen Organisation des EU-Binnenmarkts wäre demnach die Neudefinition der jeweiligen Aufgaben von Markt- und Wettbewerbsmechanismen einerseits und der öffentlichen Monopole andererseits. Natürlich müsste man dazu auch bestimmte Liberalisierungsmaßnahmen in Frage stellen, die bereits Anwendung gefunden haben, insbesondere in den Bereichen Verkehr, Post, Wasser und Energie. Zunächst muss eine eingehende, mehrdimensionale Evaluierung dieser Maßnahmen erfolgen, um festzustellen, wie damit die sozial- und umweltpolitischen Ziele erreicht werden können. In diesem Kontext sollte man nicht vergessen, dass schon der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl den Belangen des allgemeinen Interesses ausdrücklich den Vorrang vor den Wettbewerbsregeln einräumt und dass der neue Artikel 14 im Vertrag von Lissabon den öffentlichen Diensten EU-Rechtsschutz zusichert.

Von der Regulierung zur Aktion: die Notwendigkeit der richtigen Instrumente

Sogar bei wirtschaftlichen Aktivitäten, die nicht als „Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse“ gelten, sind die Behörden befugt, gemeinwohlorientierte Ziele zu verfolgen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass das Gemeinwohl Vorrang vor der einfachen Implementierung von Marktmechanismen hat. Die Art der öffentlichen Intervention kann variieren und im Rahmen des EU-Binnenmarkts bestand das

gängigste Instrument darin, über EU-Richtlinien und Verordnungen und mittels Miteinscheidungsverfahren Rechtsvorschriften zu erlassen.

Bis in die 1990er Jahre hinein gab es eine beträchtliche Anzahl solcher Rechtsvorschriften für den EU-Binnenmarkt, besonders für Produkte. Ein Hauptmerkmal dieser Rechtsgebung waren die sehr detaillierten technischen Normen für so unterschiedliche Bereiche wie Spielzeug und Kraftfahrzeuge. Die Überlegung dahinter war, dass die Produkte im Binnenmarkt ungehindert zirkulieren dürfen und die Hersteller deshalb einen Satz strikter harmonisierter Normen einhalten müssen.

Seit den 1990er Jahren haben jedoch zwei bedeutende Entwicklungen stattgefunden. Das Miteinscheidungsverfahren zur Festlegung sogar komplexester technischer Spezifikationen wird nun oft durch das „neue Regulierungssystem“ ersetzt, in dem nur die wichtigsten Regulierungsmaßnahmen per Miteinscheidungsverfahren beschlossen werden und technische Aspekte über Vorgänge, in denen das Parlament und der Rat keine aktive Rolle spielen, der Kommission und speziell dafür einberufenen Normierungskomitees überlassen. Die Methode, spezifische (so genannte vertikale) Rechtsvorschriften je nach Produkttyp zu erlassen, wird nun gelegentlich durch die horizontale Gesetzgebung ersetzt, die gleich bei einer ganzen Reihe von Produkten oder Bereichen Anwendung findet – beispielsweise die Richtlinie über allgemeine Produktsicherheit. Doch die wichtigste Neuerung der letzten Jahre ist die Anwendung dieser Rechtsvorschriften bei Dienstleistungen nach der Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie.

Diese beiden Entwicklungen werfen schwierige Fragen bezüglich der demokratischen Legitimität (es ist für gesetzgebende Organe schwieriger, die Anwendung der Normen zu überprüfen) sowie rechtliche Fragen auf, da diese Rechtsvorschriften sehr unterschiedliche Produkte, Dienstleistungen und Bereiche abdecken. Die Dienstleistungsrichtlinie birgt besondere Probleme. Der ursprüngliche Vorschlag der

Europäischen Kommission enthielt eine sehr einfache, aber äußerst gefährliche Regelung: das „Herkunftslandprinzip“, nach dem grenzüberschreitende Leistungsanbieter sich nur an die nationalen Gesetze ihres eigenen Mitgliedstaates halten mussten, nicht aber an die des Landes, in dem die Leistung erbracht wird. Zwar wurde dieses Prinzip in die endgültige Fassung der Richtlinie nicht aufgenommen, eine deutliche Alternative fand sich jedoch nicht. Die Richtlinie ist nicht eindeutig und deshalb mangelhaft. Darüber hinaus ist die horizontale Reichweite der Dienstleistungsrichtlinie so groß, dass Bereiche mit eingeschlossen sind, die rein kommerzieller Natur sind und solche, bei denen Belange des öffentlichen Interesses gewahrt werden sollten.

Diese Situation offenbart eine beachtliche Lücke im Rahmen des EU-Binnenmarkts: Neben der gefährlichen Richtung, die die Gesetzgebung mit ihren demokratischen Defiziten und Rechtsunsicherheiten eingeschlagen hat, fällt es den Behörden immer schwerer, geeignete Vorgehensweisen zu bestimmen. Besonders ihre Fähigkeit, staatliche Dienstleistungen zum Zweck allgemeinen Interesses anzuwenden, wird zunehmend angefochten. Auch im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe ist die Möglichkeit der Behörden, Belange öffentlichen Interesses in ihren Ausschreibungen zu berücksichtigen, bedroht.

Ein dritter Pfeiler einer alternativen Organisation des EU-Binnenmarkts wäre also die Stärkung der Instrumente öffentlicher Intervention, nicht nur als Gesetzgeber im Rahmen des EU-Mitentscheidungsverfahrens sondern auch als „Akteur“ bei der Organisation von Dienstleistungen öffentlichen Interesses. Diese Dienstleistungen sollten als Eckpfeiler einer nachhaltigen Entwicklung angesehen werden, da sie mit den Bereichen Gesundheit, Soziales, Energie, Verkehr, Bildung und Finanzdienstleistungen deren drei Dimensionen (Soziales, Umwelt, Wirtschaft) bedienen. In seinem Essay über den Regulierungsstaat in Europa²⁵ schreibt Burkard Eberlein, dass durch

die Liberalisierungsprozesse die Tendenz besteht, die Rolle der Behörden auf die Regulierung der Märkte zu beschränken und so ihre Fähigkeit, soziale und politische Ziele zu verfolgen, beeinträchtigt werden könnte.

Harmonisierung, Subsidiarität, Substitution

Und neben der Beziehung des Binnenmarkts zur globalisierten Wirtschaft, den jeweiligen Aufgaben der Marktmechanismen und öffentlichen Monopole sowie den Instrumenten der öffentlichen Intervention steht schließlich mit dem geeigneten Interventionsgrad durch die Behörden ein weiterer wesentlicher Aspekt eines alternativen Binnenmarktmodells auf dem Spiel.

Traditionell stehen sich bei diesem Thema die Befürworter der EU-Harmonisierung und die Verfechter des Subsidiaritätsprinzips gegenüber. Erstere bestehen auf der Notwendigkeit gemeinsamer Regeln für den Verkauf von Produkten und die Erbringung von Dienstleistungen. Letztere unterstreichen die Bedeutung von gewählten Vertretern auf den unteren Machtebenen, um den lokalen, regionalen oder nationalen Interessen bei der Regelung wirtschaftlicher Aktivitäten gerecht zu werden.

Wenn sich die öffentliche Hand nicht nur auf die Regulierung der Märkte beschränken, sondern auch über Mittel verfügen soll, im Sinne öffentlichen Interesses zu intervenieren, wird deutlich, dass sich diese beiden Optionen miteinander vereinbaren ließen, wenn das „Subsidiaritätsprinzip“ mit einem „Substitutionsprinzip“ gekoppelt würde. Der mittlerweile fest im Eurojargon verankerte Subsidiaritätsbegriff hat seine Wurzeln in der Sozialdoktrin der katholischen Kirche. Er bedeutet nicht, dass die richtige Ebene für die Organisation immer die unterste ist, sondern die am besten geeignete. Das Substitutionsprinzip besagt, dass falls ein Problem die Fähigkeit einer Instanz übersteigt, die nächsthöhere Instanz einschreiten muss.

25 Siehe: E. Burkard, „L'Etat régulateur en Europe“, *Revue française de science politique*, 49^{ème} année, n°2, 1999, Seiten 205-230.

Im Kontext eines Alternativmodells für die Organisation des EU-Binnenmarkts würde die richtige Mischung aus Subsidiarität und Substitu-

tion für eine bessere Aufteilung der Verantwortung zwischen den einzelnen Ebenen staatlicher Intervention sorgen.



Stany Grudzielski (1962) studierte Öffentliche und Internationale Angelegenheiten an der Universität Leuven, Belgien. 1992 wurde er Direktor des Migranten-Forums der Europäischen Union. Zwischen 1992 und 2000 arbeitete er als Projekt- und Programmdirektor für die Europäische Kommission unter anderem für EUROTECNET und das Beschäftigungsprogramm. Bevor Stany Grudzielski 2004 Berater der Grünen/EFA im Europäischen Parlament für den Ausschuss Binnenmarkt und Verbraucherschutz wurde, arbeitete er im Kabinett des belgischen Ministers für Mobilität und dem Kabinett des Ministers für Mobilität in Wallonien.

3. JOSÉ BOVÉ

Die Finanz- und Landwirtschaftskrise

Die Finanzblase hat die Armen ärmer gemacht und die kleinen Landwirte in den Ruin getrieben

Die Krise in der Landwirtschaft ist eine Folge des Zusammenbruchs der internationalen Finanzmärkte und des politischen Kontrollverlusts über den globalen Kapitalverkehr. Vor dem Hintergrund einer Hausse, hervorgerufen durch eine erhöhte Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen aufgrund des steigenden Biokraftstoffverbrauchs der reichen Länder, eines deutlichen Wandels in den Essgewohnheiten in Entwicklungsländern und anhaltender Dürren in einigen Getreide produzierenden Regionen wie Australien, hat das Streben nach kurzfristigem finanziellen Gewinn das Pulverfass schließlich zur Explosion gebracht. Marktexperten haben nahezu drei Jahre lang versucht herauszufinden, inwieweit dieser Kursanstieg von Spekulanten verschuldet wurde. Obwohl sie zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, sind sich die meisten doch einig, dass das Spekulantentum dabei ein wichtiger, wenn nicht entscheidender Faktor war.

2005, 2006 und 2007 haben sich nicht-kommerzielle Akteure (Banken, Versicherungsgesellschaften, Renten-, Garantie- und Staatsfonds) massiv an den Rohstoffmärkten beteiligt, insbesondere an Derivaten auf der Grundlage von Terminkontrakten. Sie waren aber weder an der Aushandlung von Terminkontrakten, an der Nachfrage nach Landwirtschaftserzeugnissen noch an transparenteren Preisen auf mittel- und langfristige Sicht interessiert. Sie wollten jene finanziellen Interessen schützen, die in Gefahr schienen, nachdem in den USA erste Anzeichen einer Subprime-Krise²⁶

ersichtlich wurden: Die Spekulanten machten sich jetzt über den Nahrungsmittelsektor her.

Die großen europäischen Banken Credit Suisse, Deutsche Bank, HSBC, Rabobank, USB und Crédit Agricole folgten dem Beispiel der US-amerikanischen Institutionen wie Lehman Brothers, Goldman Sachs, JP Morgan, Bank of America, Citigroup und Morgan Stanley²⁷ und zögerten nicht, Callcenter einzurichten, um ihre Kunden zu ermutigen, aus dem Preisanstieg Profit zu schlagen. Zehntausende Investoren wurden dazu überredet, ohne dass sie ahnten, dass sie damit buchstäblich eine Hungersnot heraufbeschworen. Der Preis für die drei wichtigsten Getreide – Weizen, Mais und Reis – stieg ins Unermessliche und verlor jeglichen Bezug zur wirtschaftlichen Realität. Für Millionen Menschen in Ländern des Südens, die bereits 80% ihres Einkommens für Nahrungsmittel ausgegeben hatten, hatten diese Börsenaktivitäten verheerende Folgen: Statt zwei Mahlzeiten pro Tag mussten sie sich nun mit einer begnügen. Diese Misere machte die Notwendigkeit, ausreichend zu essen zu haben, deutlich. Nahrungsmittel sind absolut lebensnotwendig: Mit leerem Magen kann man nicht arbeiten, um das Geld zu verdienen, mit dem sich die Mahlzeit für den nächsten Tag erwerben lässt. Insbesondere in den Armenviertel der Megastädte brachen Unruhen aus. Ende Februar 2008 protestierten verzweifelte Menschen in Kamerun gegen die hohen Lebenskosten und die Unmöglichkeit, sich und ihre Familien zu ernähren. Die Streitkräfte und die Polizei eröffneten das Feuer, mit grausigen Folgen: Es gab mehr als 40 Tote.

26 Der Begriff „subprime“ kommt aus dem Amerikanischen und bedeutet wörtlich „unterhalb der Bestnote“. Damit werden (leicht euphemistisch) solche Darlehensnehmer bezeichnet, deren Bonität nicht die beste ist.

27 Siehe: „Financing Food – Financialisation and Financial Actors in Agriculture Commodity Markets“, SOMO Paper April 2010.

Die zynische Gleichgültigkeit der Finanziers und Investoren, die mit dem Leben anderer spekulieren, ist nicht tragbar. 1789 führten wiederholte Missernten und Spekulation schließlich zur Französischen Revolution: Die Getreidehändler zogen ihre Ware vom Markt, um sie zu horten und erst zu verkaufen, wenn sie damit Höchstpreise erzielen konnten. Im 18. Jahrhundert konnten die Händler die Folgen ihrer Handlungen immerhin noch sehen. Heute werden die Entscheidungen in mit Computern vollgestopften, klimatisierten Räumen getroffen und die Börsenmakler sind nicht einmal in der Lage, eine Beziehung zwischen ihrem Handeln und den Bildern, die sie abends in den Nachrichten sehen, zu erkennen. Die monströse Entfremdung der virtuellen Welt der Finanzen ist mittlerweile perfekt.

Die Multis plädieren für *Laissez-faire* – die Menschen aber nicht!

Im Dezember 2008 schätzte die Europäische Kommission den Wert der privaten Derivatkontrakte, die keiner staatlichen Kontrolle unterstehen, auf 4036 Billionen Dollar.²⁸ Rohstoffe (Metalle, Öl und Agrarprodukte) machen etwa 4,4 Billionen von diesen Verträgen aus. Diese Zahlen sind derart schwierig zu greifen, dass sie sinnlos werden. Eine Billion sind 1 000 Milliarden bzw. 1 000 000 000 000. Zum Vergleich: Der Jahreshaushalt Frankreichs für das Jahr 2010 beträgt gerade einmal 550 Milliarden Euro.

Die weltweite Weizenproduktion beträgt etwa 660 Millionen Tonnen pro Jahr, die Tonne kostet rund 160 Dollar. Folglich hat die weltweite Weizenproduktion eines durchschnittlichen Jahres einen Wert von 105,6 Milliarden Dollar. Lediglich 19% dieser Menge werden auf dem Weltmarkt gehandelt. Der Wert des von den einzelnen Ländern gehandelten Weizens beläuft sich auf nur 20 Milliarden Dollar pro Jahr, oder anders gesagt 0,02 Trillionen Dollar: eine lächerliche Summe!

Dieses Beispiel zeigt, wie weit sich die Derivatmärkte von jeglicher konkreten Realität entfernen

haben. Es sind Verträge, die auf anderen Verträgen beruhen und mittels Verträgen garantiert werden. Sie können von den Finanzinstituten getauscht, gekauft und verkauft werden. Unmittelbar vor dem Börsencrash im September 2008 führte Lehman Brothers über 138 000 Derivatkontrakte, denen die nötigen Sicherheiten fehlten.

Diese Laissez-faire-Haltung gegenüber den Finanz- und Rohstoffmärkten ist das Ergebnis eines langen Prozesses freiwilliger Entkopplung seitens der Politik und heute ernten wir die Früchte dieser Praxis.

Seit der Einführung des Terminmarktes vor etwa 150 Jahren in den 1880er Jahren²⁹ war der amerikanische Kongress bemüht, den Aktienmarkt zu kontrollieren und das Spekulantentum zu unterbinden. Die großen Unternehmen wie Cargill kritisierten die 1910 eingeführten Regulierungsmaßnahmen und Schritt für Schritt gelang es ihnen in den 1920er Jahren, sie zunehmend unwirksam zu machen. Im Februar 1927 entband der Agrarminister die Hauptbroker von ihrer Verpflichtung, ihre Interessen offenzulegen. Das war das Ende der Transparenz und der Crash von 1929 stand kurz bevor. Erst nach einer jahrelangen Krise und mit der Welt am Rande des Abgrunds nahm sich die Regierung Roosevelt der Angelegenheit an. Am 15. Juni 1936 trat das Terminbörsengesetz (Commodity Exchange Act) in Kraft, mit dem den Rohstoffmärkten neue Regelungen auferlegt wurden. Die Optionsmärkte wurden verboten. Erst 1981 wurde das Verbot wieder aufgehoben. Die Regelung wurde von aufeinanderfolgenden US-Regierungen, sowohl der Republikaner als auch der Demokraten, aufrecht erhalten, konnte allerdings den „großen Getreideraub“ durch die Sowjetunion 1972 nicht verhindern. Nach einer verheerenden Ernte setzten sich die Sowjets damals diskret mit den bedeutendsten Handelshäusern (Cargill, Louis Dreyfus) in Verbindung, um annähernd 3 Millionen Tonnen Getreide anzukaufen – eine gewaltige Menge, die 30% der amerikanischen Produktion und 80% des Binnenkonsums ausmachte. In dieser Zeit schnellten

28 SSEC (2009) 905 final, 7. Juli 2009 – Tabelle 4.

29 Siehe hierzu die Webseite der US Commodity Futures Trade Commission: <http://www.cftc.gov>

die Preise für alle landwirtschaftlichen Primärerzeugnisse weltweit in die Höhe. Von August 1972 bis August 1973³⁰ verdreifachte sich der Preis für Weizen, der für Gerste verdoppelte sich. Die Lebensmittelpreise für die amerikanischen Verbraucher stiegen um 50%. Dieser Schock, dem nach wenigen Monaten der Ölschock folgen sollte, ist eine der wichtigsten unerkannten Ursachen der Inflation der 1970er Jahre.

Die Panik an den Märkten und die Spekulationsblase von 1973/74 führte zur Gründung der US-Aufsichtsbehörde CFTC (Commodity Future Trading Commission), eine unabhängige Bundesagentur zur Kontrolle der Agrar-Terminkontrakt- und Optionsmärkte der Vereinigten Staaten. Verantwortlich für diese Entscheidung war Nixon, der Ideen zugunsten der Dritten Welt nicht gerade wohlwollend gegenüberstand. Die Lektion ist eindeutig: Ohne politische Kontrolle machen die multinationalen Unternehmen genau das, worauf sie programmiert sind: Profit. Das Allgemeinwohl ist nicht ihre erste Sorge.

Mit der Wahl Margaret Thatchers im Jahr 1979 und Ronald Reagans 1981 erhielt eine neue Ideologie Einzug: der Neoliberalismus. Der Staat sollte sich von der Wirtschaft lösen, die Märkte herrschten uneingeschränkt und die multinationalen Unternehmen sollten frei und ohne Einschränkung expandieren dürfen. Die Ausbreitung spekulativer Derivatgeschäfte mit landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen hätte nie erfolgen können, wenn die bestehenden Regeln eingehalten worden wären. In den USA verlor die CFTC immer mehr an Bedeutung, während die Finanzmärkte exponentiell zunahm. Die CFTC verringerte Schritt für Schritt die Beschränkungen auf die Anzahl der Derivatkontrakte, die ein Unternehmen abschließen durfte. Gleichzeitig wurde den Banken und Hedgefonds gestattet, Optionen an den Börsen zu erwerben.

In Europa ging die Entwicklung eines Terminmarkts für landwirtschaftliche Erzeugnisse zunächst nicht so schnell voran wie auf der ande-

ren Seite des Atlantiks. Die Ende der 1950er Jahre beschlossene Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU schuf einen Preisrahmen für wichtige Erzeugnisse und bot Bauern und der Lebensmittel verarbeitenden Industrie somit eine klare mittelfristige Perspektive der Preise. Preisschwankungen traten nicht so plötzlich auf und waren vorhersehbarer. Dank der GAP übernahm der Staat die mit den klimaabhängigen landwirtschaftlichen Aktivitäten verbunden Risiken und Ungewissheiten.

Durch Regulierung und Vorratshaltung konnten große Mengen Agrarprodukte übergangsweise vom Markt genommen werden, wodurch eine Preisstabilität gewährleistet wurde, aber es führte zu etwas, was wir seit jeher angeprangert hatten: einer Subventionierung der Exporte. Diese Interventionsmaßnahmen sind seither schrittweise überarbeitet worden, da sich die Europäische Kommission ganz dem Liberalismus als unumstößliches ökonomisches Dogma und einzige Denkweise verschrieben hat. Dem Beispiel der USA folgend und angetrieben von einigen Mitgliedstaaten, allen voran das Vereinigte Königreich, begann die Europäische Union Mitte der 1980er Jahre mit der Zerschlagung ihrer Agrarpolitik.

Von 1982 bis 1995 widmeten sich unsere Politiker der Schaffung der Welthandelsorganisation (WTO). Die Öffnung globaler Märkte ist zum Regelfall geworden. Seitdem hat die Europäische Kommission mehrfach zugegeben, dass die Landwirtschaft im internationalen Kontext lediglich als einfaches Tauschmittel gegen uneingeschränkten Zugang zum Dienstleistungssektor (Banken, Versicherungsgesellschaften, Gesundheits- und Bildungswesen, Umwelt, Verkehr, Fremdenverkehr, Urheberrecht, usw.) der Schwellenländer und der ärmeren Regionen betrachtet wurde. Durch die Reformen der GAP 1992 und 2003 wurden die europäischen Preise den globalen Preisen angepasst. Bestätigt wurde dieser Trend durch den GAP-„Gesundheitscheck“ von 2008 sowie der Entscheidung des Europäischen Rates, die Milchquoten als letzten Überrest der ehemaligen Regulierungspolitik abzuschaffen.

30 D. Morgan, *Merchant of Grain: The Power and Profits of the five Giant Companies at the Center of the World's Food Supply*, 1979.

Wie in den USA hatte diese Laissez-faire-Politik verheerende Folgen auch für die Europäische Union. Insbesondere die Finanzkrise war ein heftiger Schlag für die zwei schwächsten Glieder in der Nahrungskette – Erzeuger und Verbraucher.

Durch den Anstieg der Preise für Agrarprodukte wurden für die Landwirte irreführende Signale ausgesendet. 2007 schossen die Preise für Weizen und andere wichtige Getreidesorten in die Höhe. Auch Milch- und Fleischerzeugnisse folgten diesem Trend. Der steigende Lebensstandard und die Entstehung einer Mittelschicht, besonders in China und Indien, erweckten den Eindruck von stabilen, aufstrebenden und üppigen internationalen Märkten.

Die europäische Agrarmaschinerie musste sich in Form bringen, um das Geschäft anzukurbeln. Die Illusion währte nicht lange, nur knapp über ein Jahr. Aber es reichte, um die Stimmung zu heben. Bemerkenswert war die Reaktion der Getreideproduzenten. Auf den Pariser Landwirtschaftsmessen 2007 und 2008 strömten sie an die Stände und verschuldeten sich mit dem Kauf neuer Riesentraktoren und gewaltiger Mähdröschler auf viele Jahre. Wieso auch nicht, wenn die Agrarindustrie und die großen Saatgut-, Düngemittel- und Landmaschinenhersteller sie allesamt in diese Richtung trieben? Hinzu kamen die Signale seitens der französischen Regierung und der Europäischen Kommission, die alles taten, um noch verbleibende Zweifel zu zerstreuen.

Die Milchproduzenten wurden derselben Gehirnwäsche unterzogen. Die Aufhebung der Milchquoten wurde als Glücksfall dargestellt, als eine Chance, die man nicht ungenutzt lassen durfte. Sie animierten die ‚unternehmungslustigsten‘ Milchbauern, in Melkmaschinen zu investieren, ihre Produktivität zu steigern und die Produktion zu erhöhen. Wie im Getreidesektor war die Trendwende am Markt brutal. Anfang 2009 genügten die EU-Preise nicht mehr, um die Produktionskosten zu decken. 2009 brach das Einkommen der kleinbäuerlichen Betriebe ein: im Durchschnitt mindestens 12% in Europa, nicht weniger als 20% in Frankreich. Im Zuge der Finanzkrise und nach der geplatzen Agrar-Spekulationsblase meldeten

zahllose Betriebe Konkurs an. In nur einem Jahr gingen in Ungarn 30% der Arbeitsplätze im Landwirtschaftssektor verloren. In Frankreich stieg die Anzahl der Kleinbauern, die Anspruch auf die staatliche Unterstützung zur Existenzsicherung haben, auf 75 000 oder 12,5% an. Die Schockwelle nach dem Kollaps von Lehman Brothers fegte von Cantal über Yorkshire bis nach Schlesien.

Die großen Lebensmittel verarbeitenden Unternehmen wie Danone, Nestlé und Unilever beeilten sich, die Preiserhöhungen von 2007 und 2008 auf die Verbraucher abzuwälzen, welche die Auswirkungen der Krise bereits spüren konnten. Als die Rohstoffpreise Ende 2008 und Anfang 2009 wieder fielen, waren dieselben Unternehmen auf einmal blind gegenüber den Signalen, die von den Märkten ausgingen. Sie senkten ihre Preise nicht, erhöhten damit ihre Margen unheimlich und fuhren Rekordgewinne ein. Im Oktober 2009 erklärte Danone in einem Finanzbericht auf ihrer Webseite, dass ihre Aktionäre dank der außerordentlich niedrigen Preise für Agrarrohstoffe in jenem Jahr äußerst erfolgreich gewesen wären. Diese unerhörte Erklärung, veröffentlicht während die Produzenten ihre Milch auf die Felder kippten, ist mittlerweile modifiziert worden.

Für eine globale Weltordnungspolitik und Nahrungsmittelsouveränität

Jahrelang haben wir den Neoliberalismus angeprangert und gegen jene Politiker opponiert, die uns mit der Schaffung der WTO die Hände gebunden und das Feld den multinationalen Finanz- und Nahrungsmittelkonzernen überlassen haben. 1992 protestierten die französische Bauerngewerkschaft Confédération Paysanne und die internationale Bewegung von Kleinbauern und Landarbeitern Via Campesina vor dem Sitz der WTO in Genf gegen die neu geschaffene „Dampfwalze“. Demonstrationen gegen die WTO folgten 1999 in Seattle, 2001 in Doha, 2003 in Cancun und 2005 in Hong Kong. In weiteren Demonstrationen in Rom vor der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) 1996 und 2002 wurden Forderungen nach glaubhaften Alternativen und Nahrungsmittelsouveränität (das Recht

der Menschen, ihre Nahrungsmittelversorgung selbst zu bestimmen) laut. Die Zusammenkünfte des Weltsozialforums boten wichtige Anlaufstellen. In jenen Jahren sahen wir uns wirtschaftlich und politisch einer Betonwand gegenüber. Heute zeigt diese Mauer Risse, die stetig größer werden. Die Ideen der sozialen Bewegung, die am Anfang dieses Kampfes standen, müssen bei der Neuformulierung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Grundsätze Berücksichtigung finden.

Die „Griechenlandkrise“ im Frühjahr 2010 hat gezeigt, dass ohne konkrete politische Regulierung die Spekulationen kein Ende nehmen werden. Nachdem die Spekulanten zunächst die Steuerzahler auseinandergenommen und die Agrarmärkte zerschmettert haben, starten sie nun einen direkten Angriff auf Staaten und deren Verschuldung. Alles, was Profit bringt, ist erlaubt. Am Freitag, den 7. Mai, fiel der Dow Jones an der Wall Street innerhalb von wenigen Stunden um fast 9%, als nach einem Computer-Tippfehler die Sache außer Kontrolle geraten war. Die Finanztechnologie hat den Menschen überflügelt: Er hat nicht mehr das Sagen.

Dies haben mittlerweile die meisten erkannt, auch wenn es keinen Konsens gibt, wie das Problem zu lösen ist. Im Januar 2010 sagte der neue EU-Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen Michel Barnier: „Spekulation in der Nahrungsmittelbranche ist ein Skandal, so lange es eine Milliarde Menschen gibt, die hungern.“ Eine derartige Äußerung ist ein erster Schritt, aber leider nicht ausreichend, um den Märkten entgegenzutre-

ten. Die Reform der GAP gibt uns die Möglichkeit, die europäische und globale Landwirtschaft mit einem einzigen Ziel neu aufzubauen: Wir müssen in der Lage sein, heute sechs Milliarden und in 40 Jahren neun Milliarden Menschen zu ernähren.

Die Herausforderungen sind enorm. Die an der New Yorker Börse gelistete Privatorganisation Chicago Merchandise Exchange bestimmt den weltweiten Weizenpreis. Das ist ein schlechtes System und muss geändert werden! Einer der wesentlichen Faktoren, um die Situation zu ändern, ist es, unsere Wirtschaft in die Realität zurückzuführen. Die Preise von Agrarprodukten sollten diese Realität widerspiegeln. Sie müssen die Produktionskosten decken und den Erzeugern einen angemessenen Ertrag gewährleisten. Aufgrund verschiedener Anbaumethoden, Boden- und Klimaverhältnisse und anderer sozialer Faktoren unterschieden sie sich notwendigerweise von Region zu Region. Das Spekulentum wird ein Ende haben, wenn die Produktion überwacht wird, die Quoten konsolidiert und Mindest- und Höchstpreise festgelegt sind, mit denen Landwirten ein Auskommen gesichert ist und Verbraucher Nahrungsmittel zu erschwinglichen Preisen erwerben können. In anderen Worten, wenn wir die Kontrolle über unsere Nahrungsmittel haben.

Diese dringenden Reformen müssen, genau wie der Kampf gegen den Klimawandel, zu einer neuen globalen Weltordnungspolitik auf der Grundlage von Zusammenarbeit und Solidarität, und nicht von Wettbewerb und Profit, führen.



José Bové wurde 1953 in Talence, Frankreich, geboren. In jungen Jahren nahm er an der Bewegung des zivilen Ungehorsams teil. Er wurde Schafzüchter und 1987 Gründungsmitglied der Bauerngewerkschaft Confédération Paysanne, in der er später Mitglied des nationalen Sekretariats und von 2000 bis 2003 Sprecher wurde. José Bové hat sich gegen die Industrialisierung der Landwirtschaft und die liberale Wirtschaftspolitik der WTO eingesetzt. Wegen Teilnahme an einer Demonstration auf der Baustelle eines McDonald's-Restaurants im August 1999, die sich gegen den Gebrauch des Multinationals von hormonbehandeltem Rindfleisch richtete, wurde er zu vier Monaten Gefängnis verurteilt. Als vehementer Gegner von gentechnisch veränderten Organismen (GMO) in der Landwirtschaft hat er an zahlreichen Aktionen

zur Zerstörung von GMO-Plantagen teilgenommen, was ihm 2003 eine weitere Haftstrafe einbrachte. 2007 kandidierte er für das Amt des französischen Staatspräsidenten. Bové war eine der herausragenden Persönlichkeiten bei der Gründung des Bündnisses Europe Écologie. Im Juni 2009 wurde er in das Europäische Parlament gewählt, wo er zur Zeit stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung ist.

4. REBECCA HARMS UND SILKE MALORNY

Klimapolitik und Wirtschaftskrise

Vor der Kopenhagener Klimakonferenz, der Konferenz der Konferenzen, hatte sich doch wieder etwas wie Euphorie in der internationalen Klimabewegung aufgebaut. Es machte Hoffnung, dass mehr als 190 Länder und so viele Regierungschefs wie nie zuvor zusammen kommen wollten, um eine Katastrophe gemeinsam und wirksam zu bekämpfen schon, bevor sie eingetreten ist: Aus aller Welt strömten Politiker und Wissenschaftler zum Gipfel nach Dänemark. Man hoffte auf Entschlossenheit, Solidarität und Vernunft. Vor allem hoffte man auf ein verbindliches Abkommen zum Schutz des Klimas. Entsprechend ernüchternd war dann das Ergebnis des Gipfels. Statt des erhofften historischen Abkommens der Vereinten Nationen wurde der Kopenhagen-Akkord verabredet. Die in diesem Akkord formulierten Ziele sind unverbindlich und reichen bei weitem nicht aus, um den katastrophalen Klimawandel zu verhindern. Und dieses Dokument politischer Schwäche wurde zuletzt von der Versammlung nicht einmal beschlossen, sondern lediglich zur Kenntnis genommen.

Zu allem Überflus machten nach dem Scheitern des Gipfels Meldungen über Fehler im Bericht des wissenschaftlichen Klimarates des UN Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Schlagzeilen. Gleichzeitig versank Europa im Schnee und erlebte einen kalten und sehr langen Winter. Zwar wurden durch die Fehler im IPCC-Bericht weder die Ursachen noch die grundsätzlichen Folgen der Klimaerwärmung in Frage gestellt und der Winter war nur in Europa und den USA kalt – weltweit war die Periode Januar bis März so warm wie selten zuvor. Doch langsam aber sicher machte sich das Gefühl breit, man könnte auch sagen es wurde verbreitet, dass das mit dem Klimawandel wohl doch nicht so schlimm sei, wie man gedacht hatte. Die Dringlichkeit gemeinsamen Handelns und auch die Bereitschaft Einschnitte hinzunehmen, um die

Welt vor einer Katastrophe zu bewahren, verschwanden aus der öffentlichen Debatte.

Zur selben Zeit wurden die Folgen der internationalen Wirtschaftskrise immer deutlicher. Alte Traditionsbetriebe gingen Pleite, tausende Menschen verloren ihre Jobs, ganze Staaten drohten bankrott zu gehen. Die Angst, den eigenen Job, die Rente oder das sauer Ersparte zu verlieren überdeckte die Sorge vor Klimaveränderungen in der Zukunft oder in fernen Ländern. Medien und das öffentliche Interesse wandten sich von der Klimakrise ab – es gab Wichtigeres oder zumindest Dringlicheres zu tun. Die Industriobby und all jene, denen die europäischen Klimaziele schon lange ein Dorn im Auge waren, fanden ideale Bedingungen vor, die Abkehr von einer ehrgeizigen Klimapolitik zu fordern. Immer lauter wurden die Rufe, dass die europäische Industrie durch die Wirtschaftskrise und das unilaterale Ziel den CO₂-Ausstoß bis 2020 um 20% im Vergleich zu 1990 reduzieren zu wollen, bereits zu stark und weltweit allein belastet sei. Aktuell ist es die energieintensive Industrie, die ihre Lobbyisten auf nationale Regierungen, Kommission und Parlament loslässt. Diese groß angelegte Kampagne der Industrie zielt zum einen darauf ab, die Konditionen unter denen die Industrie die bestehenden Ziele erreichen soll, so industriefreundlich wie möglich zu gestalten: Die CO₂-Zertifikate sollen den energieintensiven Branchen weitgehend geschenkt werden. Außerdem soll um jeden Preis verhindert werden, dass die EU ihr Klimaziel auf 30% bis 2020 erhöht.

Das Connie Hedegaard Papier

In dieser Atmosphäre der gefühlten Klimaskepsis und allgemeiner Klimamüdigkeit macht sich Klimakommissarin Connie Hedegaard daran, das europäische Emissionsziel zu stärken. Sie hat nach ihrem Amtsantritt berechnen lassen,

mit welchen Kosten eine Erhöhung des europäischen Klimaziels verbunden wäre. Als sich die europäischen Staats- und Regierungschefs 2007 auf das Ziel einigten, den Treibhausgasausstoß bis 2020 um 20% zu senken, ging man davon aus, dass dies mit Kosten von etwa 70 Milliarden Euro verbunden sein würde. Seitdem hat sich aber einiges geändert. Die weltweiten Treibhausgasemissionen gingen in der Wirtschaftskrise deutlich zurück. In Europa sanken die Emissionen 2009 sogar um 12% im Vergleich zum Vorjahr. Und die Kosten, die mit Emissionsminderungen verbunden sind, sind laut Kommissionsberechnungen um ein Drittel gesunken. Das heißt, dass man unter heutigen Bedingungen mit dem gleichen Einsatz deutlich mehr erreichen kann. Ein Erreichen des 20%-Ziels ist heute 22 Milliarden Euro günstiger als bei der Verabschiedung angenommen. Die Anhebung des Ziels auf 30% würde mit etwa 33 Milliarden Euro zu Buche schlagen. Für 10% mehr Treibhausgasreduktion sind also nicht mehr als 11 Milliarden Euro zusätzlich über das hinaus erforderlich, was ohnehin in den Klimaschutz investiert werden sollte. In dieser Rechnung ist noch nicht berücksichtigt, dass mit größeren Klimaschutzanstrengungen in Zukunft auch geringere Kosten für Umweltverschmutzung und Energieimporte entstehen werden. Vor allem aber wird ein höheres Reduktionsziel heute enorme Kosten in der Zukunft verhindern. Denn jede Verzögerung heute führt dazu, dass Klimaschutzmaßnahmen in der Zukunft aufwendiger und damit kostspieliger sein werden, wenn man das angestrebte Langfristziel erreichen will, bis 2050 die Emissionen um 80-95% zu senken. In Zeiten, in denen uns schwindelig wird angesichts mehrstelliger Milliardenbeträge zur Rettung von Banken, scheint die Rettung der Welt doch verhältnismäßig günstig zu haben zu sein.

Einspruch der Wirtschaft

Das Papier der Klimakommissarin geriet schon vor der offiziellen Veröffentlichung heftig unter Beschuss. Kollegen in der Kommission und aus der Industrielobby klettern auf die Barrikaden. Die beiden einflussreichsten Indus-

trieverbände Deutschlands, BDI und DIHK, lehnen die einseitige Erhöhung des Klimaschutzziels strikt ab. Die Industrielobby verbreitet die Botschaft, dass eine Erhöhung des Klimaziels nur durch das Herunterfahren der Produktion zu erreichen wäre, was wiederum zu massiven Jobverlusten führen würde. Der Vorsitzende des Industrieausschusses des Europäischen Parlaments, der deutsche Konservative Herbert Reul, bezichtigte die Kommissarin sogar, eine Strategie der Deindustrialisierung Europas zu verfolgen. Ende Mai stellte die Kommissarin die fast unveränderte Mitteilung vor. Kurioserweise wurden die Zahlen, die deutlich belegen, dass eine Erhöhung des Ziels bezahlbar, gut fürs Klima und gut für die europäische Wirtschaft wäre, mit den Worten vorgestellt, dass dies nicht als Empfehlung für eine sofortige Erhöhung des Ziels missverstanden werden sollte – zumindest ein Teilsieg für die einflussreiche Industrielobby.

Bevor man aber in den Klagechor der Industrie mit einstimmt, sollte man sich anschauen, wie hoch die Belastungen der Industrie tatsächlich sind. So wird zum Beispiel beklagt, dass bereits das aktuelle Emissionsziel und der Emissionshandel die Industrie gegenüber ihren chinesischen, indischen oder amerikanischen Wettbewerbern stark benachteiligen würden. Im Moment sieht die Lage allerdings anders aus. Die britische Nichtregierungsorganisation Sandbag hat vor kurzem eine Studie veröffentlicht, die zehn „Carbon Fat Cats“ identifiziert, also Firmen, die massiv vom Emissionshandel profitieren.³¹ In dieser Liste befinden sich sonderbarerweise ausgerechnet einige von Europas größten CO₂-Emittenten. Der Stahlhersteller ArcelorMittal und Zementbetriebe wie Lafarge und Co. haben in der Wirtschaftskrise überschüssige CO₂-Zertifikate im Wert von etwa 3 Milliarden Euro angesammelt. Die meisten dieser Zertifikate hat die Industrie umsonst zugeteilt, also geschenkt bekommen. 2009 haben 70% der Teilnehmer des Emissionshandels mehr Zertifikate erhalten, als sie für den eigenen Betrieb brauchten. Einen kleineren Teil haben die Firmen in Zeiten niedriger CO₂-Preise dazu gekauft. Dieser Überschuss

31 The Carbon Rich List: Companies profiting from the EU Emissions Trading Scheme, Sandbag, Februar 2010.

an Zertifikaten darf auch in die nächste Handelsperiode überführt werden. In den kommenden Jahren wird der Emissionshandel in diesen Sektoren deshalb nicht zu Emissionsminderungen sondern lediglich zu Zusatzgewinnen führen. Von unerträglichen Belastungen kann hier also keine Rede sein.

Eine weitere aktuelle Studie des niederländischen Instituts CE Delft kommt zu dem Ergebnis, dass auch die energieintensive Industrie den CO₂-Preis auf ihre Produkte aufgeschlagen hat, obwohl sie die Zertifikate gratis zugeteilt bekam.³² Diese Praxis hatte im Energiesektor zu Milliardengewinnen geführt, weshalb dieser Sektor in der nächsten Handelsperiode seine Emissionsrechte vollständig an der Börse wird kaufen müssen. Die energieintensive Industrie hatte dagegen stets behauptet, dass sie den CO₂-Preis nicht an den Verbraucher durchreichen kann, da sie mit hohen Preisen am Weltmarkt nicht mehr wettbewerbsfähig sei. Laut der Studie gibt es jedoch Anhaltspunkte dafür, dass dies zumindest für Raffinerien, Eisen und bestimmte Stahl- und Kunststoffprodukte nicht zutrifft. In der Periode 2005-2008 hat die freie Zuteilung von Emissionszertifikaten zu Zusatzgewinnen von bis zu 14 Milliarden Euro in diesen Branchen geführt.

Die britische und die niederländische Studie weisen auf Schwächen des europäischen Emissionshandels hin. Der wurde nicht eingeführt, um die Industrie aus dem Land zu vertreiben. Er war und ist aber auch nicht dafür gedacht, den größten Verschmutzern zusätzliche Milliarden in die Taschen zu spülen. Die Internationale Energieagentur und die Kommission stellten zuletzt schlechte Prognosen für den zukünftigen Emissionshandel auf. Beide Institutionen kommen zu dem Ergebnis, dass die Emissionen der Sektoren, die am Emissionshandel teilnehmen, 2020 etwa auf dem gleichen Stand sein werden wie 2008, wenn wir bei unserem 20%igen Minderungsziel bleiben. Erklärt wird das nicht zuletzt mit dem aktuellen Überschuss an Zertifikaten. Auch

Connie Hedegaard weist darauf hin, dass ein zu schwaches Emissionsziel dazu führt, dass der Emissionshandel, also das wichtigste Instrument des europäischen Klimaschutzes, wirkungslos bleibt. Der aktuelle CO₂-Preis von 15 Euro, so die Kommissarin, sei zu niedrig, um Innovationen anzustoßen. Die Analyse der Kommission zeigt, dass erst ein Preis von 30 Euro pro Tonne CO₂ die notwendigen Anreize für die angestrebten Innovationen für eine saubere und klimafreundliche Industrie schaffen wird. Ein höheres Reduktionsziel, das Ende der freien Zuteilung und die konsequente Versteigerung von Zertifikaten würden diesen Effekt erbringen.

Carbon leakage

Gerade in der Wirtschaftskrise jedoch erschauern Politiker, wenn sie das Wort „carbon leakage“ hören. Der Begriff steht für die Gefahr, dass bestimmte Industriezweige in Europa nicht mehr wettbewerbsfähig produzieren können, wenn die Klimaschutzanforderungen in Europa ansteigen, während in anderen Ländern keine derartigen Auflagen bestehen. Als Folge würden große Betriebe oder gar ganze Branchen aus der EU abwandern und in Ländern produzieren, in denen sie keine Klimaschutzverpflichtungen eingehen müssen. Dies würde den Industriestandort Europa schwächen, heimische Arbeitsplätze gefährden und dabei noch nicht einmal das Klima schützen. Diese Entwicklung ist also in jeder Hinsicht unerwünscht. Dennoch ist es verantwortungslos bei der ersten Androhung von Abwanderung Ausnahmen zu schaffen, den Emissionshandel zu verteufeln oder der Industrie massenhaft gratis CO₂-Zertifikate hinterher zu werfen. Die Grüne Fraktion im Europaparlament hat eine Studie erstellen lassen, die das Problem des „carbon leakage“ unter die Lupe nimmt. Die Wissenschaftler des Climate Strategies Institute kamen zu dem Ergebnis, dass in der Tat etwa 13 Sektoren ernsthaft von diesem Problem betroffen sein werden.³³ Auf der Liste gefährdeter Sektoren, die von der Kommission erarbeitet wurde, sind

32 S. de Bruyn et al., Does the energy intensive industry obtain windfall profits through the EU ETS?, CE Delft, April 2010.

33 S. Dröge und S. Cooper, „Tackling carbon leakage in a world of uneven carbon prices“, Climate strategies, Mai 2010.

aktuell allerdings 164 Sektoren zu finden, also zehn mal mehr als in der Untersuchung, die wir vor kurzem veröffentlicht haben. Dies liegt vor allem daran, dass die Kriterien, an denen die Gefährdung bestimmter Sektoren bemessen werden soll, zu einer enormen Überbewertung des Problems führen. Diese Kriterien waren in den letzten Stunden der Verhandlungen um das Klimapaket nicht etwa mithilfe wissenschaftlicher Analysen festgelegt worden, sondern sind das Resultat des politischen Drucks einzelner Mitgliedstaaten und einer starken Industrielobby. Die Studie des Climate Strategies Institutes kommt außerdem zu dem Ergebnis, dass die freie Zuteilung von Emissionszertifikaten für viele der wenigen wirklich gefährdeten Sektoren nicht einmal ein gutes Mittel gegen die Gefahr der Abwanderung ist. Andererseits sind die Nachteile der freien Zuteilung – der dämpfende Effekt auf den CO₂-Preis und unerwünschte Zusatzgewinne für die Industrie – seit Langem bekannt. Das Problem des „carbon leakage“ ist weit weniger dramatisch und viel besser überschaubar als viele Industrievertreter es darstellen. Aus grüner Sicht wäre es sinnvoll und machbar; sich die Probleme der betroffenen Sektoren anzuschauen und angemessene Lösungen zu finden. Es gibt vielfältige Möglichkeiten. Neben freien Zuteilungen sind auch Grenzabgaben für Importe oder direkte staatliche Hilfen denkbar. Wichtig ist, dass das Problem „carbon leakage“ nicht zur Grundlage einer Strategie aufgebauscht wird, die darauf zielt ehrgeizige Klimapolitik zu bremsen oder Wettbewerbsvorteile für heimische Industrien zu schaffen.

Widerstand aus der Industrie

Überraschend ist der Widerstand der Industrie leider nicht. Das Klagelied darüber, dass die Klimagesetzgebung die Industrie entweder in den Ruin oder aus der EU treiben würde, hat so ziemlich jedes Umweltgesetz begleitet, das in Brüssel gemacht wurde. Als beispielsweise die Regulierung des CO₂-Ausstoßes von Autos behandelt wurde, zeichnete die Automobilindustrie das Schreckensszenario vom bevorstehenden Ende der europäischen Automobilproduktion. Man drohte mit dem Verlust von zigtausenden Arbeitsplätzen, falls Grenzwerte zu strikt festge-

legt würden. Diese Klagen trafen nicht auf taube Ohren. Im Rat kämpften Umweltminister und Regierungschefs für Ausnahmen, Verzögerungen und Aufweichungen des Gesetzentwurfs, vorgeblich um der Industrie und den Beschäftigten ihres jeweiligen Landes etwas Gutes zu tun. Auch im Parlament sorgten sich die Deutschen um das Wohl von Herstellern großer, schwerer Limousinen, die Franzosen und Italiener verteidigten Kleinwagenhersteller und die Briten waren besonders um die Nischenhersteller besorgt. Das Resultat ist eine Regulierung, die weitgehend wirkungslos bleiben wird, da sie schwache Emissionsziele, viele Ausnahmen und unwirksame Strafen vorsieht. Kaum war diese jämmerliche Regulierung verabschiedet, überbot sich die europäische Automobilindustrie mit groß angelegten Werbekampagnen, die die Effizienz ihrer neuen Modelle anpriesen. Viele der Wagen liegen bereits heute unter dem CO₂-Grenzwert, gegen den die Industrie so hart gekämpft hat. Wir ziehen aus dieser Erfahrung das Fazit, dass man die Möglichkeiten der Industrie zur Innovation niemals unterschätzen darf. In den Forschungsabteilungen der meisten Unternehmen sind die Entwickler und Erfinder auf die Herausforderungen des Klimaschutzes und auf Effizienzgewinne weit besser vorbereitet, als die Konzernspitzen zugeben. Die Automobilindustrie ist auch ein Paradebeispiel für fehlgeleitete Lobby-Aktivitäten. Die Branche hatte schon in den 1990er Jahren eine freiwillige Selbstverpflichtung zur Minderung des Kraftstoffverbrauchs unterschrieben, dann aber die Zeit tatenlos verstreichen lassen und wehrte sich dann mit Händen und Füßen gegen verbindliche Vorgaben aus Brüssel. Während die europäischen Automobilhersteller weiter auf den Markt für größere, schnellere und schwerere Autos setzten, hatten Hersteller aus Japan die Zeichen der Zeit erkannt und ihre Flotten auf effizientere Fahrzeuge umgestellt. In der Krise entwickelten sich die schweren Spritschlucker zu echten Ladenhütern, während die Verbraucher sich mehr für kleinere, sparsamere Autos interessierten. Am Ende sind es nicht zu strenge Umweltvorgaben, die der Industrie Schwierigkeiten bereiten, sondern die eigene Trägheit. Die europäische Automobilindustrie hat Innovationen verschlafen. Europäische Klimaschutz- und

Effizienzregeln müssen für Modernisierung sorgen, damit auch in Zukunft in der EU noch Autos für den Weltmarkt gebaut werden.

Neue Ideen in Krisenzeiten

Eine ambitionierte Klimaschutzpolitik wird nicht zu weniger Beschäftigung in Europa führen. In der Krise konnten sich die grünen Industriesektoren besser behaupten als viele traditionelle Betriebe. In Deutschland erhöhte die Erneuerbaren-Branche 2009 ihren Anteil an der Energieversorgung, steigerte ihre Investitionen und verzeichnete einen Beschäftigungszuwachs. Mittlerweile sind in Deutschland mehr als 300 000 Arbeitsplätze in der Erneuerbaren-Branche entstanden. Grüne Industrien sind häufig arbeitsintensiver als die konventionelle Industrie, weshalb hier die sicheren und krisenfesten Jobs der Zukunft liegen werden. Greenpeace Europe und der Europäische Verband für Erneuerbare Energien (EREC) kamen zu dem Ergebnis, dass durch eine Umlenkung der Investitionen im Energiebereich hin zu Erneuerbaren für jeden Arbeitsplatz, der in der Kohle- oder Atomindustrie verloren geht, sieben neue Jobs in der Erneuerbaren-Branche entstehen. Auch die Kommission geht davon aus, dass die Erhöhung des Klimaziels auf 30% insgesamt zu einem Jobzuwachs in Europa führen wird. Investitionen in effizientere Energieprozesse, effizientere Nutzung von Ressourcen, besser isolierte Häuser und nachhaltigere Verkehrssysteme zahlen sich gleich mehrfach aus. Es werden weniger Emissionen verursacht, Ressourcenkosten und Importabhängigkeiten verringert und sichere Arbeitsplätze geschaffen.

Die ökologische Modernisierung unserer Gesellschaft wird es weder umsonst noch ohne Anstrengungen geben, doch die Chancen diesen Schritt zu wagen sind nie besser gewesen als heute. Natürlich dürfen wir nicht erwarten, dass ehrgeizige Klimaschutzpläne auf begeisterte Zustimmung bei jenen treffen, die zum Beispiel hohe Gewinne durch Kohleverstromung einfahren. Doch die Politik darf sich von den Veränderungsunwilligen auch nicht ins Bockshorn jagen lassen. Es ist an der Zeit, dass wir Widerstände überwinden und Strategien der Nachhaltigkeit nicht länger nur

beschwören sondern wagen. Die Anforderungen an die Industrien der Zukunft sind andere als die der Vergangenheit. In einer Welt begrenzter und umkämpfter Rohstoffe, steigender Energiepreise und des Klimawandels werden nur jene Unternehmen erfolgreich sein, die sich den neuen Herausforderungen stellen. Etliche Länder sitzen bereits in den Startlöchern. Es ist sicher, dass die Zukunft intelligenten, sparsamen und effizienten Technologien gehört. Es ist allerdings nicht sicher, ob diese Technologien aus Europa kommen werden. Deindustrialisierung und Arbeitsplatzabbau drohen uns, wenn wir nicht umdenken. Wenn die EU den Markt im Bereich grüner und klimafreundlicher Technik erfolgreich nutzen will, dann müssen klare Rahmenbedingungen dafür gesetzt werden, dass auch europäische Produkte für diesen Markt der Zukunft interessant sind. Dazu gehört der ganze Instrumentenkasten, der der Politik zur Verfügung steht. Klare, ambitionierte, verbindliche Ziele sind da genauso wichtig wie intelligent gesetzte Anreize für den Markt oder ordnungspolitische Vorgaben.

Wirtschafts- und Klimakrise dürfen nicht als einzelne, voneinander unabhängige Phänomene betrachtet werden. Und die Bekämpfung der einen Krise muss nicht zwangsläufig zur Vernachlässigung der anderen führen. Anstatt in der Wirtschaftskrise zurückzurudern und darauf zu hoffen, dass bald alles wieder so sein wird wie zuvor, müssen wir die Chancen zum Umsteuern nutzen, die sich ja gerade in Krisenzeiten bieten. Die Wirtschaftskrise zwingt uns zu einem Umbau unserer Industrien. Wir müssen dafür sorgen, dass wir nach der Krise besser dastehen als davor. Wir brauchen einen Grünen New Deal, der Wirtschafts- und Klimakrise gemeinsam bekämpft. Die Anstrengungen, die wir jetzt vornehmen, müssen uns helfen sowohl die Wirtschafts- als auch die Klimakrise zu überwinden. Nur wenn unsere Industrie intelligenter, sauberer und sparsamer wird, werden Arbeitsplätze gesichert und zukunftsfähige Beschäftigung geschaffen. Die Europäische Union hat das Zeug zum klimapolitischen und technologischen Vorreiter. Auf halber Strecke von Kopenhagen zum nächsten Klimagipfel nach Cancun bleibt die Frage: Hat die EU auch die Politiker, die das Zeug dazu haben, in der Krise das Neue zu wagen?



Rebecca Harms (1956) ist gelernte Baumschul- und Landschaftsgärtnerin. Als Mitbegründerin der Bürgerinitiative gegen das atomare Endlager Gorleben hat sie die Anti-Atomkraft-Bewegung politisch geprägt. Ihre intensive Zusammenarbeit mit den Grünen begann 1984, als Assistentin von Undine von Blotnitz im Europäischen Parlament. Von 1994 bis 2004 war sie Mitglied des Niedersächsischen Landtages und dort bis 2004 Fraktionsvorsitzende der grünen Fraktion. Bei der Europawahl 2004 zog sie als Spitzenkandidatin ins Europäische Parlament ein und ist dort Ko-Vorsitzende der grünen Fraktion. Sie arbeitet als stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie und als stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit. Außerdem ist sie Mitglied der Delegation im Parlamentarischen Kooperationsausschuss EU-Ukraine.



Silke Malorny machte ihren Master in Biologie an der Universität Göttingen. Bevor sie politische Beraterin für Energie- und Klimafragen von Rebecca Harms wurde, beriet sie Michaela Hustedt, Mitglied des Deutschen Bundestages und Sprecherin für Energiepolitik von Bündnis 90/Die Grünen. In den letzten Jahren arbeitete Silke Malorny unter anderem im Bereich EU-Klimapolitik, Internationale Klimaschutzverhandlungen, EU-Energiekonzepte und Fahrzeugregulierung.

5. REINHARD BÜTIKOFER UND RODERICK KEFFERPÜTZ

Grün sein oder nicht sein – der Kampf gegen die dreifache Krise

Es ist ein *déjà vu*. Wieder einmal befindet sich die europäische Wirtschaft in Aufruhr. Nachdem wir in den letzten zwei Jahren die schärfste wirtschaftliche Rezession seit den 1930er Jahren erlebt haben, haben viele gehofft, wir würden endlich die Aufwärtskurve der V-förmigen Rezession erreichen. Während im Juni 2009 die Industrieproduktion im Gegensatz zum Vorjahr um rund 20% gesunken war, zeigen die neusten Eurostat-Daten einen Zuwachs von 6% (März 2009-2010).³⁴ Das gab Anlass zu etwas Optimismus. Aber dann kam Griechenland. Die griechische Schuldenkrise und ihr Ansteckungseffekt auf andere große europäische Volkswirtschaften wie Italien, Spanien und andere haben das Vertrauen in die Märkte erschüttert und gefährden den gesamten Aufschwung.

Während die Regierungen erst vor einem Jahr dafür kämpften, den Bankensektor finanziell zu unterstützen, kämpfen sie jetzt darum, ihre eigenen Schulden zu finanzieren. Währenddessen ringen die großen europäischen Konzerne weiter. Vor allem der Automobil- und Schiffbauindustrie stehen schwere Zeiten bevor. Fahrzeugbestellungen sind drastisch zurückgegangen und ziehen erst jetzt langsam wieder an, während die asiatischen Konkurrenten damit beschäftigt sind, sich künftige Bestellungen im Schiffbau zu sichern. Dies hat Auswirkungen auf andere Bereiche, z. B. die Zulieferer der zweiten und dritten Ebene, die Rohstoffproduzenten sowie ganz allgemein den Fertigungsbereich. Infolge dessen ist die

Zahl der Zwangsvollstreckungen gestiegen und die europäische Arbeitslosenquote ist von durchschnittlich 7% im Jahre 2008 in diesem Jahr auf fast 11% geklettert.³⁵

Die Kreditverknappung und die wirtschaftliche Rezession waren jedoch nicht die einzigen Faktoren, die sich negativ auf die europäische Industrie ausgewirkt haben. Die europäische Wirtschaft musste sich auch auf die wachsende Konkurrenz um knappe Ressourcen, wie fossile Energieträger und seltene Metalle und auf die Notwendigkeit, Kohlendioxidemissionen zu reduzieren, um den Klimawandel zu bekämpfen, einstellen. Wie der Ölpreisschock, der zur Rezession führte, 2008 gezeigt hat, bedeutet dieses sowie der allgemeine Anstieg der Rohstoffpreise eine besondere Belastung, da die Materialkosten, die zu einem großen Teil auf den Rohstoffpreisen basieren, fast 40% der Kostenstruktur im Produktionssektor ausmachen. Außerdem hat Europa mit jährlich fast drei Tonnen pro Kopf weltweit die höchsten Nettoimporte an Rohstoffen, wodurch es bei zukünftigen Versorgungsengpässen besonders verwundbar ist.³⁶

Diese drei kritischen Punkte – die Wirtschaftskrise, die steigenden Energie- und Rohstoffpreise und die Klimakrise – sind eng miteinander verknüpft und haben die europäische Industrie, die europäische Industriepolitik und die europäische Politik im Allgemeinen in ein schwieriges Fahrwasser geführt. Vor allem die Finanz- und

34 „Europe industrial production declines by record 21.6%“, *Bloomberg News*, 12. Juni 2009.

Siehe: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=aik2bxsFFvWM>

„März 2010 gegenüber Februar 2010 Industrieproduktion“, *Eurostat Pressemitteilung – Euroindikatoren*, 12. Mai 2010.

Siehe: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/68&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

35 Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, Europäische Kommission, Juli 2009.

Siehe: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15887_en.pdf

36 „Overconsumption: Our use of the world's natural resources“, Studie der Friends of the Earth Europe (FOEE) und des Sustainable Europe Research Institute (SERI), September 2009.

Wirtschaftskrise hat gewaltige Folgen für die Herausforderungen im Bereich der Energie- und der Klimapolitik. Kurzfristig hat sie zwar in vielerlei Hinsicht für eine Verschnaufpause gesorgt, mittel- und langfristig wird dadurch aber der notwendige Paradigmenwechsel unterminiert.

Die wirtschaftliche Rezession hat zu einer verminderten Produktion und damit auch zu einem niedrigeren Energiebedarf geführt, wodurch die Energiepreise gefallen sind und die Not der Industrie und Verbraucher gleichermaßen etwas gelindert wurde. Der Ölpreis fiel von seinem Spitzenwert von 150 Dollar pro Barrel (bbl) auf 40 Dollar pro bbl und steht mittlerweile wieder bei 80 Dollar pro bbl, während der Gaspreis aufgrund eines Überangebots von verflüssigtem Erdgas (LNG) und „nicht-konventionellem“ Erdgas in den USA von 15 auf 4 Dollar pro Millionen British Thermal eingebrochen ist.

Gleichzeitig hat die Krise zu einer Verringerung der Kohlendioxidemissionen geführt. 2009 sanken die Emissionen um 11%, nicht nur aufgrund des Rückgangs der Industrieproduktion, sondern weil es für die Energieversorgungsunternehmen profitabler war, zu dem billigeren und saubereren Erdgas zu wechseln.³⁷

Gravierende Nachteile

Diese kurzfristigen Vorteile kaschieren allerdings einige gravierende Nachteile. Tatsächlich steht die Finanz- und Wirtschaftskrise auch einem langfristigen Strukturwandel im Wege, der für die Wiederbelebung der Wirtschaft nötig ist, und um sie für zukünftige Energiepreisschocks zu wappnen, sowie die europäische Industrie auf den Weg zur Nachhaltigkeit zu bringen und so ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

Die wirtschaftliche Rezession hat sich auch negativ auf wichtige Maßnahmen im Kampf gegen den Klimawandel ausgewirkt, was man etwa an der Verwässerung des Klima- und Energiepakets durch den Europäischen Rat im Dezember 2008 sehen kann. Außerdem beeinträchtigte sie den EU-Emissionshandel (EU-ETS). Nachdem die Emissionszertifikate im April 2006 mit 32,90 Euro ihren Höchstpreis erreicht hatten, fiel er im Januar 2009 um fast 70% auf 10 Euro und liegt derzeit bei 15 Euro, da der Rückgang der Produktion zu einem Überangebot an Zertifikaten geführt hatte. Zusammen mit der Möglichkeit, Emissionsgenehmigungen für den späteren Gebrauch zu horten, werden dadurch die Anreize verringert, den CO₂-Ausstoß zu reduzieren.³⁸ Folglich werden auch wichtige Investitionen in die Energieeffizienz und grüne Technologien zurückgestellt. Dies ist von Bedeutung, zumal der Stern-Report aus dem Jahr 2006 für den Fall, dass wir jetzt nicht handeln, zukünftige wirtschaftliche Verluste von 5-20% des weltweiten BIP voraussagt, während sich die jährlichen Kosten für Klimaschutzmaßnahmen nur auf ca. 1% des weltweiten BIP belaufen würden.³⁹

Außerdem führt die Kreditverknappung zu ausbleibenden Investitionen in Forschung und Entwicklung, in Innovationen und in den Ausbau der Energieinfrastruktur, insbesondere der erneuerbaren Energien. Laut der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) musste eine ganze Reihe von Projekten, etwa Windparks und Gaskraftwerke, aufgrund mangelnder Liquidität zurückgestellt werden.⁴⁰ So wurde im ersten Quartal 2009 53% weniger in erneuerbare Energien investiert als im ersten Quartal 2008. Mit China und den Vereinigten Staaten dicht auf den Fersen gerät damit die europäische Führung im Bereich der Erneuerbaren Energien in Bedrängnis. Die USA haben Deutschland als größten Windener-

37 „EU's carbon pollution drops record 11% as recession cuts output“, *Bloomberg News*, 1. April 2010.

Siehe: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601130&sid=aadYdhUVdqi>

38 „Carbon price raises fears of renewables lag“, *Business Green*, 30. Januar 2009.

Siehe: <http://www.businessgreen.com/business-green/news/2235485/carbon-price-raises-fears>

39 „Summary of conclusions“, *Stern Review: The Economics of Climate Change*, siehe:

http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm; der Klimawandel wird uns über 1% unseres BIP kosten, doch teurer kommen uns die Spätfolgen zu stehen.

40 „Freeze risks energy future of Europe“, *Financial Times*, 18. Juni 2009.

gieproduzenten bereits überholt und China ist drauf und dran, selbst die USA zu überflügeln. In der Produktion von Solarstrom ist China bereits an Europa vorbeigezogen. Die EU-Klimaschutzkommissarin Hedegaard gab kürzlich zu Bedenken, dass die Europäische Union riskiere, ihren Wettbewerbsvorteil in diesem Sektor zu verspielen.⁴¹ Dies werde auch erhebliche Folgen für die Fertigungsindustrie haben.

Zudem wird durch die sinkenden Investitionen in den Energiesektor das Schreckgespenst einer drohenden Energiekrise heraufbeschwört, sobald die Wirtschaft wieder anzieht. Zwar bietet uns die Verringerung der Nachfrage eine Atempause, aber wegen mangelnden Kapitals sind die notwendigen Investitionen in den Energiesektor, wie bereits erwähnt, schwieriger zu bewerkstelligen. Statt in den Bau neuer Energieinfrastruktur zu investieren, setzen die Unternehmen jetzt auf die Strategie, Betriebskosten und Investitionsausgaben zu minimieren und die Kapazitäten zu senken – kurz, sie versuchen, ihren Profit zu maximieren. Und dies zu einem Zeitpunkt, an dem die Laufzeit vieler bestehender Kraftwerke zu Ende geht und diese ersetzt werden müssen. Bis 2020 müssten über 100 Gigawatt (GW) Kapazität ersetzt und Kraftwerke für zusätzliche 200 GW gebaut werden, falls die Kommission tatsächlich die Herabsetzung um 30% des Treibhausgasausstoßes durchsetzt. In ihrem Grünbuch *Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie* schätzt die Kommission, dass bis 2030 bis zu 730 GW installiert werden müssen, um der steigenden Energienachfrage nachzukommen und die vom Netz gehenden Kraftwerke zu ersetzen. Mangelnde Investitionen könnten künftig zu Versorgungsengpässen führen, was wiederum die Verteuerung der Energiepreise zur Folge haben könnte. Dies würde sich negativ auf die Erholung der europäischen Wirtschaft auswirken und sowohl der Industrie als auch dem Endverbraucher teuer zu stehen kommen.

Kurz- und langfristige Politik

Die Wirtschafts-, Energie- und Klimakrisen müssen gemeinsam und nicht getrennt angegangen werden. Dazu braucht die Europäische Union einerseits eine kurzfristige integrierte Politik, um den unmittelbaren Druck dieser dreifachen Krise zu verringern und andererseits eine konsequente langfristige Politik, mit der die Voraussetzungen für tief greifende Veränderungen ihrer Industrie geschaffen werden. Erstere ist uns nicht adäquat gelungen und die Diskussionen um Letztere sehen nicht sehr vielversprechend aus.

Bei ihrer unmittelbaren Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise haben es die europäischen Regierungen leider versäumt, dabei auch die Herausforderung der Energie- und Klimakrise angemessen zu berücksichtigen. In einer Untersuchung der Maßnahmen zur Wirtschaftsbelebung in über 30 Ländern, kam die HSBC zu dem Schluss, dass Südkorea und China 80 bzw. 37% ihrer Mittel zur Konjunkturbelebung in nachhaltige Maßnahmen wie Energieeffizienz und erneuerbare Energien investiert haben, während dies in der EU im Schnitt gerade mal 8,5% betrug.⁴² Umgerechnet bedeutete dies 221 Milliarden Dollar in China, 31 Milliarden Dollar in Südkorea und 23 Milliarden Dollar durch die Regierungen der Europäischen Union.⁴³

Obwohl einige Finanzinstitutionen der EU, wie die Europäische Investitionsbank (EIB), während der Kreditverknappung versucht haben, mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, ist die Bilanz der Banken bei der Unterstützung nachhaltiger Maßnahmen nicht gerade ermutigend. Laut eines Berichts des CEE Bankwatch Networks investierte die EIB zwischen 2002 und 2008 fast 50% ihres Energie-Portfolios in fossile Energieträger und lediglich 16% in erneuerbare Energien.⁴⁴

41 „EU needs green boost to stay competitive“, *European Voice*, 15. April 2010.

42 *A Climate for Recovery*, HSBC Global Research, 25. Februar 2009, in: 'Low Carbon Jobs for Europe – Current Opportunities and Future Prospects', WWF, Juni 2009.

43 „Green stimulus spending by country“, World Resources Institute, 2009.

44 *Change the lending, not the climate*. CEE Bankwatch, November 2009.

Siehe: http://bankwatch.org/documents/changing_the_climate.pdf

Europäisches Konjunkturpaket

Auch die Europäische Kommission hat ein 5 Milliarden Euro teures Konjunkturpaket geschnürt: das Europäische Konjunkturprogramm (EERP). Dieser Betrag wurde im Wesentlichen auf drei Bereiche aufgeteilt: 3,98 Milliarden Euro sind für fossile Energieträger und den Ausbau des Elektrizitätsnetzes, 1,05 Milliarden Euro für die Entwicklung der Breitband-Infrastruktur und Projekte im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) sowie 0,57 Milliarden Euro für den Bau von Offshore-Windparks vorgesehen.

Besonders besorgniserregend an diesem Konjunkturpaket ist, abgesehen von der relativ geringen Förderung erneuerbarer Energien, das Versäumnis konkrete Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz zu ergreifen. Ursprünglich waren 500 Millionen Euro für die „Smart Cities“-Initiative vorgesehen, mit der Städte und Regionen unterstützt werden, ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40% zu senken, was unter anderem auch für Energiesicherheit sorgen und sozioökonomische Vorteile hinsichtlich der Lebensqualität und der Schaffung von Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene haben würde.⁴⁵ EU-Kommissionspräsident Barroso entschied sich jedoch in letzter Minute gegen diese wichtige Förderungsmaßnahme.

Auf Druck der Grünen Fraktion im Europäischen Parlament ließ sich die Europäische Kommission schließlich doch noch auf einen Kompromiss ein, nach dem sie nicht benötigte Gelder des Konjunkturpakets für Projekte zur Förderung der Energieeffizienz aufwenden würde. Kommissar Oettinger bestätigte dies während einer Anhörung im vergangenen Mai, als er sagte, die Mittel würden der Energieeffizienz und insbesondere der „Smart Cities“-Initiative zugutekommen. Allerdings werden diese Fördermittel mit 115 Millionen Euro im Vergleich zu anderen Portfolios eher gering ausfallen.

Die Europäische Union vergibt damit eine großartige Chance, da die Energieeffizienz eines der bedeutendsten und kostengünstigsten Instrumente darstellt und für die europäische Industrie zahlreiche Vorteile bietet: geringere Kosten, höhere Energiesicherheit, weniger Emissionen und die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten.

Bezüglich der Kosten schätzt beispielsweise die Internationale Energieagentur (IEA), dass jeder zusätzlich für effizientere elektrische Betriebsmittel, Geräte und Gebäude ausgegebene Dollar im Schnitt über zwei Dollar in Investitionen in elektrische Versorgung einspart. Einer Untersuchung des McKinsey Global Institute (MGI) zufolge würden jährliche weltweite Investitionen von 170 Milliarden Dollar in die Verbesserung der Energieeffizienz über die nächsten 13 Jahre bis zu 900 Milliarden Dollar jährlich bis 2020 erbringen.⁴⁶ Speziell für die Europäische Union hat eine Studie der Europäischen Klimastiftung ECF ergeben, dass bei Erreichen des angestrebten Ziels einer Energieeinsparung um 20% bis 2020 jährlich 107 Milliarden Euro eingespart würden, umgerechnet also über 600 Euro pro Haushalt.

Energieeffizienz

Bezüglich der Energiesicherheit könnte die Europäische Union laut einem Bericht der Cambridge Energy Research Associates (CERA) mittels bereits bestehender Technologien zur Steigerung der Energieeffizienz ihren Verbrauch an Erdgas bis 2030 um 125 bcm pro Jahr senken, was dem Konsum von Deutschland, Frankreich und Spanien entspricht.⁴⁷ Einer Untersuchung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2005 mit dem Titel *Weniger ist mehr* zufolge, könnten Investitionen in die Energieeffizienz, um den Energieverbrauch in der EU um 20% zu senken, bis zu einer Million direkten und indirekten Arbeitsplätze schaffen.

45 European Initiative on Smart Cities, Webseite der Europäischen Kommission.

Siehe: <http://setis.ec.europa.eu/initiatives/technology-roadmap/european-initiative-on-smart-cities>

46 *Curbing global energy demand growth: The energy productivity opportunity*, McKinsey Global Institute (MGI), Mai 2007.

47 „EU energy curb strategy hailed“, *Financial Times*, 24. April 2009.

Siehe: <http://www.ft.com/cms/s/0/2992fcde-3067-11de-88e3-00144feabdc0.html>

Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz könnten auch eine wichtige und innovative Rolle zur langfristigen Stabilisierung der Finanzmärkte spielen. Ein stabiler Finanzrahmen mit adäquaten Regelungen und einer angemessenen Aufsicht des Emissionszertifikathandels sowie die Schaffung eines Energieeffizienz-Fonds könnte zum Beispiel zu der Sicherheit beitragen, die jene Institutionen benötigen, die auf Kapital für ihre langfristigen Kreditverpflichtungen angewiesen sind, etwa Versicherungsgesellschaften, Pensionskassen oder sogar staatliche Investitionsfonds.

Daher ist es besonders bedauerlich, dass die Europäische Kommission sich nach wie vor dagegen sträubt, das 20%-Ziel in der Energieeffizienz verbindlich vorzuschreiben, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die EU bis 2020 allem Anschein nach ihren Energieverbrauch lediglich um 11% senken wird.

Hätten die Europäische Kommission und die nationalen Regierungen mit ihren Konjunkturpaketen für nachhaltigere Maßnahmen gesorgt, insbesondere bezüglich einer wirtschaftsfreundlichen Förderung der Energieeffizienz, wären sie damit ihrem Ziel, die Folgen der Wirtschafts-, Energie- und Klimakrise für die europäische Industrie und die Verbraucher vorübergehend zu lindern, etwas nähergekommen. Besonders, wenn die Europäische Kommission die 5 Milliarden Euro ihres Europäischen Konjunkturprogramms zur Aufstockung der Finanzmittel des privaten Sektors genutzt hätte. Der resultierende Multiplikationsfaktor hätte zwischen 5 und 15 liegen können, wie die Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament auch empfohlen hatte.

Europa 2020

Bezüglich der langfristigen Strategie der EU zur Begegnung der zahlreichen Herausforderungen, die sich die Industrie gegenübersteht, ist die EU dabei, die neue 10-Jahres-Strategie Europa 2020 für „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ zu verabschieden. Sie knüpft an die gescheiterte Lissabon-Strategie an, die zum Ziel hatte, die EU zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirt-

schaftsraum der Welt zu machen, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“ Zwar enthält die Strategie Europa 2020 zahlreiche lobenswerte Ansätze, etwa die Flaggschiff-Initiativen zu Innovation, Ressourceneffizienz und Industriepolitik, doch ist sie insgesamt nicht ehrgeizig und konsequent genug.

Zuallererst ist in dem von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen und vom Europäischen Parlament debattierten EU-Haushalt keine adäquate Finanzierung der Strategie Europa 2020 vorgesehen. Es drängt sich die Frage auf, wie dieses Programm ohne die erforderlichen Mittel überhaupt erfolgreich sein soll.

Zweitens mangelt es der Strategie an ehrgeizigen Zielen und Indikatoren für einige ihrer politischen Schlüsselbereiche. Die Kommission äußert sich lang und breit über eine Steigerung der Ressourceneffizienz, nennt aber keine konkreten Zahlen, wie z. B. eine jährliche Steigerung von 3%, wie sie die Grünen/EFA in ihrem Beschluss zu Europa 2020 vorgeschlagen haben. Vor diesem Hintergrund ist es um so bedauerlicher, dass die Europäische Kommission zum Thema Ressourceneffizienz Stellung genommen hat, ohne sich jedoch zur allgemeinen Ressourceneffizienz zu äußern, insbesondere da Ressourcen und deren Kosten eine so große Bedeutung für die europäische Industrie haben. Und während sich die Kommission in ihrer Sprache gern Begriffen wie „grüne Arbeitsplätze“ und „unweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen“ (GPP) bedient, hat sie es in beiden Fällen versäumt, ein konkretes Ziel zu setzen, obwohl sich speziell für letzteren Bereich zahlreiche Organisationen – darunter das Europäische Umweltbüro – für ein 100%iges GPP ausgesprochen haben.

Naturngemäß beschränkt sich die Strategie Europa 2020 nur auf den Zeitraum bis 2020, die Europäische Kommission wird sich aber früher oder später auch mit Zielen und Maßnahmen befassen müssen, die auf die Zeit bis 2050 ausgerichtet sind. Dabei wird das langfristige Ziel, den Anteil der erneuerbaren Energien bis 2050

auf 100% auszubauen, von entscheidender Bedeutung sein. Um so mehr, als zahlreiche Organisationen, darunter PricewaterhouseCoopers (PwC) und die Heinrich-Böll-Stiftung, entgegen der landläufigen Meinung aufgezeigt haben, dass eine vollständige Umstellung auf erneuerbare Energien im Stromsektor bis 2050 möglich ist.⁴⁸ Neue Untersuchungen von McKinsey haben darüber hinaus ergeben, dass die EU die erneuerbaren Energien vollständig ausbauen könnte, ohne dass es zu einer Erhöhung der Strompreise kommt.⁴⁹ Zwar sind die erforderlichen Vorabinvestitionen für den Ausbau der erneuerbaren Energien höher als bei fossilen Energieträgern, die Betriebskosten sind dagegen deutlich niedriger. Ein ehrgeiziges und umfassendes Ausbauprogramm der erneuerbaren Energien im europäischen Energiesektor würde den Arbeitsmarkt in der gesamten Europäischen Union beleben und die Wirtschaft vor steigenden Energiepreisen bewahren und dabei auch einen Beitrag zum Klimaschutz leisten.

Grüner New Deal

Wie bereits zu Anfang dargelegt, steht die Europäische Union vor der gewaltigen Herausforderung, bei zunehmendem Wettbewerb um immer knapper werdende Ressourcen ihre Wirtschaftsdynamik zu verbessern und durch eine umweltfreundliche Wirtschaft zum Klimaschutz beizutragen. Diese Herausforderung muss außer-

dem unter zunehmend schwierigen Bedingungen angegangen werden. Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise haben die Banken die Kreditvergabe eingefroren, die Staatskassen sind leer und die Arbeitslosenrate Europas ist gestiegen. Zu diesem Zeitpunkt und angesichts der griechischen Schuldenkrise wird selbst die Grundlage des Euro und die europäische Solidarität in Frage gestellt. Zu allem Überfluss sieht sich die EU einer wachsenden Konkurrenz seitens neuer globaler Akteure wie China, Indien und Brasilien gegenüber.

Die darbenbe europäische Industrie steht im Mittelpunkt dieser Debatte. Ohne weitgreifende Reformen und angemessene mittel- bis langfristige politische Unterstützung, die auf eine nachhaltige Vorgehensweise setzt, riskiert die EU den wirtschaftlichen Niedergang und eine Minderung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Ein Grüner New Deal auf der Grundlage von erneuerbaren Energien, Innovation, Effizienz und grünen Technologien sowie massiven Investitionen in arbeitsintensiven Infrastrukturen kann unsere Wirtschaft beleben und das Fundament bilden, auf dem das Wohlergehen und der Wohlstand unserer Gesellschaft und zukünftiger Generationen gedeihen kann. Die Europäische Union hat mit ihrem Konjunkturpaket bereits eine wertvolle Chance vertan. Hoffen wir, dass sie mit ihrer langfristig angelegten Strategie besser fährt, auch wenn die Aussichten derzeit nicht gerade rosig sind.

48 100% Renewable Electricity, PricewaterhouseCoopers, 26. März 2010.

Siehe: http://www.pwc.co.uk/eng/publications/100_percent_renewable_electricity.html; M. Schreyer und L. Mez, *ERENE: European Community for Renewable Energy*. Heinrich-Böll-Stiftung, 2008.

Siehe: http://www.boell.de/downloads/publikationen/Schriften_Europa_Band3_ERENE_Endf.pdf

49 Siehe: <http://www.roadmap2050.eu>



Reinhard Bütikofer ist Mitglied des Europäischen Parlaments und stellvertretender Fraktionsvorsitzender der Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz. Er ist Sprecher für Industrie, Forschung und Politik und ebenfalls engagiert in den Bereichen Klimawandel, Energie, Europäische Außen- und Sicherheitspolitik und transatlantische Beziehungen. Von 2002 bis November 2008 war er Mitvorsitzender von Bündnis 90/Die Grünen. Davor war er Politischer Bundesgeschäftsführer der Partei. Reinhard Bütikofer ist Kuratoriumsmitglied des Aspen-Instituts Berlin, Beiratsmitglied des Ramer Center des American Jewish Committee in Berlin,

Mitglied des Deutsch-Chinesischen Dialogforums und Mitglied der Europäischen Grünen Stiftung. Er studierte an der Universität Heidelberg Philosophie und Geschichte.



Roderick Kefferpütz ist als parlamentarischer Assistent und politischer Berater von Europarlamentarier Reinhard Bütikofer zuständig für die Arbeit im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) des Europäischen Parlaments. Zuvor war er als Projekt-Koordinator im Büro Europäische Union der Heinrich-Böll-Stiftung für Energiepolitik, Klimawandel und russische Angelegenheiten verantwortlich. Roderick Kefferpütz ist ein gefragter Kommentator in den internationalen Medien und ist Autor und Herausgeber zahlreicher Veröffentlichungen. Er hat einen Abschluss in Internationalen Beziehungen und einen MPhil mit Auszeichnung in

Russland- und Osteuropastudien der Universität Oxford.

6. CLAIRE CHAMPEIX

Nach der Krise: Welche Zukunft hat der Sozialschutz?⁵⁰

Die 2008 begonnene Finanz- und Wirtschaftskrise hatte unmittelbare soziale Folgen, doch die langfristigen Auswirkungen treten erst jetzt langsam zutage. Zu den deutlichsten und sichtbarsten gehört die steigende Arbeitslosigkeit, die wachsende Armut und Obdachlosigkeit und Überschuldung. Weniger offensichtliche Folgen sind die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, psychische Probleme und eine immer größer werdende Verzweiflung. Die Nichtregierungsorganisationen (NRO) und deren Dienststellen sind immer weniger in der Lage, die Geißel der Armut und der sozialen Ausgrenzung zu bekämpfen. Aber es sind die Lösungsstrategien der Mitgliedstaaten mit ihren drohenden Kürzungen der sozialen Schutzsysteme, Mindesteinkommensregelungen und öffentlichen Diensten und mangelnder Unterstützung der Arbeitslosen, eine Arbeit zu finden, die langfristig die folgenschwersten Auswirkungen haben werden.

Die Krise hat den Sozialschutz auf zweifache Weise beeinflusst. Eine positive Auswirkung ist, dass die Rolle des Sozialschutzes als automatischer Stabilisator anerkannt wurde und einige Länder kurzfristige Ad-hoc-Maßnahmen ergriffen haben, um diejenigen zu schützen, die es am härtesten getroffen hat. Einige Regierungen haben Reformen in Gang gesetzt, die die nationalen Sozialschutzsysteme aller Voraussicht nach effizienter machen sollten.

Auf der anderen Seite haben einige Mitgliedstaaten aufgrund der riesigen Summen, die für die Rettung der Banken und die Sanierung der stetig wachsenden Staatsdefizite ausgegeben wurden,

begonnen, die öffentlichen Ausgaben zu reduzieren und die Etats für Bildung und Sozialschutz zu kürzen. Das hat die Lage der betroffenen Personen noch verschlechtert.

1. Eine ernste wirtschaftliche Krise mit gewaltigen sozialen Auswirkungen

Die Folgen der Krise bezüglich der steigenden Arbeitslosenquote sind hinlänglich bekannt. Und doch ist die Anzahl der Menschen, die ihre Arbeitsstelle verloren haben, nur die Spitze des Eisbergs. Die Konsequenzen der Krise sind vielfältig und oftmals nicht so offensichtlich. Die Krise ist bei Weitem noch nicht überstanden und ihre Auswirkungen noch nicht alle bekannt.

Arbeitslosigkeit und Verschlechterung der Arbeitsbedingungen

In einigen Ländern war der Anstieg der Arbeitslosigkeit die erste und deutlichste Folge der Wirtschaftskrise. Im April 2010 gab es in der EU 7,1 Millionen (44%) mehr Arbeitslose als im März 2008, als die Arbeitslosenquote ihren Tiefstand erreicht hatte. 2009 betrug die Arbeitslosenquote in der EU-25⁵¹ 9%, während sie zwei Jahre zuvor noch bei 7,2% lag. Einige Länder hat es besonders hart getroffen: Spanien etwa hatte 2009 eine Arbeitslosenquote von 18%.

So beunruhigend diese Zahlen auch sind, sie werden der Realität der Arbeitslosigkeit nicht gerecht. In zahlreichen Ländern wurde ein dramatischer Anstieg der Arbeitslosigkeit durch Teilzeit- und/oder Kurzzeitbeschäftigungsmaßnah-

50 Dieser Artikel basiert auf dem Bericht „Social Cohesion at stake, the social impact of the crisis and of the recovery package“ („Die soziale Kohäsion in Gefahr: Soziale Folgen der Krise und der Konjunkturpakete“), von Claire Champeix und Sian Jones, herausgegeben vom European Anti-Poverty Network (EAPN) im Dezember 2009 (www.eapn.org). Ende 2010 wird eine aktualisierte Fassung herausgegeben.

51 Ohne die neuen Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien, die 2007 beigetreten sind.

men und durch die Reduzierung der Arbeitszeit vermieden. Das bedeutet, dass viele Menschen, deren Stellen zwar nicht gestrichen wurden, dennoch einen Teil ihres Einkommens eingebüßt haben. Einige Selbstständige haben ihre Arbeit verloren und erscheinen mitunter nicht in der Statistik, da sie keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben und sich deshalb auch nicht arbeitslos melden können. Informelle Arbeitnehmer, darunter nicht gemeldete Migranten und jene, die Arbeitslosenunterstützung erhalten und dennoch arbeiten (die es zu allererst erwischt hat) tauchen ebenfalls nicht in der Arbeitslosenstatistik auf.

Auch die Arbeitsbedingungen haben sich verschlechtert. In einigen Fällen wurden Lohnkürzungen vorgenommen, ohne jedoch die Arbeitszeiten zu verkürzen und einige Unternehmen haben in dem Versuch, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, zudem die Lohnnebenkosten gesenkt.

Wohnungsverlust und Obdachlosigkeit

Da immer mehr Menschen Probleme haben, ihre Hypotheken oder ihre Miete zu zahlen, häufen sich die Fälle von Zwangsräumungen, Enteignungen, Kündigungen und Inkassoverfahren. Bei dem Versuch, erschwinglichen Wohnraum zu finden, werden Migranten und ethnische Minderheiten zunehmend diskriminiert. Die steigende Obdachlosigkeit ist ein ernstes Problem, vor allem in Spanien, Irland, den Niederlanden, Schweden und Deutschland und in Lettland gibt es auch immer mehr obdachlose Familien.

Verschuldung und finanzielle Ausgrenzung

In Spanien, Irland, Tschechien, Schweden, den Niederlanden, Dänemark und dem Vereinigten Königreich nehmen die Fälle von Überschuldung zu. Auch in Deutschland und Finnland wird ein massiver Anstieg der Überschuldung im Zuge der verspäteten Auswirkungen der Krise erwartet. In anderen Ländern sind immer mehr einkommensschwache Menschen nicht mehr in der Lage, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten und die NRO müssen verstärkt Waren des Grundbe-

darfs wie Lebensmittel und Kleidung verteilen sowie Unterkunft für Obdachlose bieten.

Finanzielle Ausgrenzung ist ein ernstes Problem. Es ist nicht zu verstehen, warum es Normalbürgern und Kleinunternehmern so schwer gemacht wird, an Kredite zu gelangen, während Steuergelder in Millionenhöhe für die Rettung der Banken ausgegeben werden. Durch mangelnden Zugang zu fairen Krediten sind bedürftige Menschen leichte Opfer von Kredithaien, die Wucherzinsen fordern und oft mit skrupellosen und aggressiven Methoden ihre Schulden eintreiben.

Die Rente ist nicht sicher

Auch die Rente ist von der Finanzkrise nicht verschont geblieben. Zum einen gibt es bereits Kürzungen der Altersbezüge, andererseits hatte sie weitreichende Auswirkungen auf den Wert der Pensionsfonds. Der Trend zu einer Rentenversicherung, für die der Staat immer weniger und der Bürger immer mehr Verantwortung trägt, hat zur Folge, dass die Altersvorsorge zunehmend zum Spielball der wirtschaftlichen Fluktuationen und Spekulationen auf dem Finanzmarkt wird. Dies wird zu einem verminderten Einkommen im Alter führen und eine Bevölkerungsgruppe „neuer armer“ älterer Menschen schaffen.

Menschen mit geringer Arbeitsplatzsicherheit sind die ersten Opfer

Die Arbeitnehmer mit den unsichersten Jobs (Leiharbeiter, Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen und auf Abruf, usw.) waren zweifellos die ersten Opfer der Wirtschaftskrise. Sie sind die Ersten, die ihren Job verloren haben, und sind die Letzten in der langen Reihe Arbeitssuchender auf dem derzeit so schwierigen Arbeitsmarkt. Viele dieser Arbeitnehmer haben ähnliche Probleme: Sie sind oft nur schlecht ausgebildet, leiden an lang andauernden Erkrankungen oder einer Behinderung oder sind Migranten. Was wird mit diesen Menschen geschehen, die nun möglicherweise auf Dauer chancenlos sind, einen anständigen Job zu bekommen?

Weitere Verschlechterung der Lebensbedingungen und der sozialen Kohäsion bei den ärmsten Bevölkerungsschichten

Erwerbsschwache oder erwerbslose Menschen mit geringer Aussicht auf Unterstützung müssen immer mehr Entbehrungen hinnehmen. Ganze Gruppen, die früher nicht auf Unterstützung durch Bereitstellung von Lebensmitteln, Kleidung und Unterkunft angewiesen waren, kommen nun immer häufiger auf diese Dienste zurück. Mit zunehmender Armut steigt oft die Unsicherheit. Die Menschen leiden vermehrt unter Stress und psychischen Erkrankungen und die Selbstmordrate steigt. Bedürftige Menschen konkurrieren um knappe Arbeitsstellen und begrenzte Unterstützung vor dem Hintergrund immer größerer Not. Diese Spannungen führen auch zu einem wachsenden Rassismus und Fremdenhass sowie zu mehr häuslicher Gewalt. Es herrscht eine große Hoffnungslosigkeit und mangelndes Vertrauen in die Zukunft sowie in die Fähigkeit der Gesellschaft, die zunehmenden Ungleichheiten zu bekämpfen und die soziale Kohäsion sicherzustellen.

Frauen

Über die Folgen der Krise speziell für Frauen ist viel zu wenig gesagt worden. Frauen im Dienstleistungssektor mit unsicheren Arbeitsverträgen genießen keinen Kündigungsschutz und sind im Bereich der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit die großen Verliererinnen, besonders im Bereich gemeinnütziger Arbeit. Wird ein Mann arbeitslos, ist oft die Frau, die für die Grundversorgung zuständig ist, gezwungen, einen Vollzeitjob zu finden. In vielen Fällen führt dies zu erheblichen Spannungen im Arbeits- und Familiengefüge und in neue Armutsfallen. Frauen, die im Rahmen der Familienzusammenführung in die EU gekommen sind, müssen mit ansehen, wie ihre Aufenthaltsgenehmigungen neu geprüft werden, wenn ihre Ehemänner oder Lebensgefährten arbeitslos werden.

Kinder

Kinder sind von der Arbeitslosigkeit ihrer Eltern unmittelbar betroffen und leiden unter Armut und der angespannten und ängstlichen Stimmung zuhause. Die Stabilität der Familienverhältnisse kann auch in Mitleidenschaft gezogen werden, wenn Eltern sich die Erziehung ihrer Kinder nicht mehr leisten können und sie in Obhut geben müssen. In einigen osteuropäischen Ländern, in denen die Kinder wegen Emigration ihrer Eltern bei Verwandten unterkommen müssen, sind Maßnahmen zum Kinderschutz immer dringender erforderlich.

2. Sozialschutz und gute Sozialpolitik: Schlüsselfaktoren zum Schutz der Gesellschaft in harten Zeiten

Nach den jüngsten Wirren in den Finanzmärkten ist wenigstens eines klar geworden: Der Sozialschutz spielt eine Schlüsselrolle als automatischer Stabilisator. Er verhindert nicht nur die dramatische Zunahme der Armut im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit, er hält zudem die Wirtschaft am Laufen, indem er einen Mindestverbrauch gewährleistet. Dieser Zusammenhang wurde von den Staats- und Regierungschefs während der Tagung des Europäischen Rates im Juni 2009 anerkannt: *„Sozialschutz und Maßnahmen zur sozialen Eingliederung erfüllen die Funktion automatischer ökonomischer Stabilisatoren und effektiver Mechanismen zur Abfederung der gesellschaftlichen Folgen des konjunkturellen Abschwungs und zur Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Besondere Aufmerksamkeit gebührt auch den Bedürftigsten und den neuen Gefahren sozialer Ausgrenzung.“*⁴⁵²

Doch nicht alle Mitgliedstaaten verfügen über Sozialschutzsysteme, die dieser Rolle umfassend gerecht werden können. Ein wichtiger Faktor ist auch die Fähigkeit dieser Systeme, den schnell steigenden Anforderungen Rechnung zu tragen, sowohl was den Verwaltungsaufwand als auch die zur Verfügung stehenden Mittel anbelangt.

Gerade wenn man sie am dringendsten braucht, offenbaren die sozialen Sicherheitsnetze deutliche Löcher. Die Sozialschutzprogramme zur Sicherung des Mindesteinkommens und zum Schutz der Bedr ftigsten reichen nicht aus, um die Auswirkungen der Krise abzufedern. Hinsichtlich der Angemessenheit eines Mindesteinkommens und von Sozialleistungen gibt es eindeutig Handlungsbedarf in einer Zeit, in der einige Länder die Anspruchsregelungen verschärft haben. Die Regierungen verschärfen die Sanktionen gegen Arbeitslose, um sie um jeden Preis wieder in Lohn und Brot zu bringen und verfolgen verstärkt sogenannte „Aktivierungsmaßnahmen“, obwohl es tatsächlich immer weniger Arbeitsplätze gibt. Die krisenbedingte Wohnungsnot unterstreicht die Unzulänglichkeiten in der Wohnungspolitik, allen Bürgern eine bezahlbare Unterkunft zu ermöglichen. Im Zuge der Haushaltssanierungen durch die Regierungen sind die bestehenden wohnpolitischen Maßnahmen bedroht.

Einige positive Reaktionen zur Unterstützung der Armen

In manchen Ländern wurden allerdings einige positive zusätzliche Ad-hoc-Maßnahmen getroffen. So wurde in Spanien ein Zahlungsaufschub für 50% der Hypothekenzahlungen für freigesetzte Arbeitnehmer beschlossen. In Irland, wo viele neu errichtete Häuser heute leer stehen, hat die Regierung auf Anfrage von Obdachlosenorganisationen den Kommunen Mittel zugewiesen, um einige dieser Häuser zu vermieten und so auf die Bedürfnisse der Wohnungssuchenden einzugehen.

Es gibt auch Verbesserungen in den Regelungen des Arbeitslosengeldes. So wurde in Belgien ein Sozialfonds zur Aufstockung des Arbeitslosengeldes eingerichtet. Spanien und Finnland haben Maßnahmen zur Verbesserung des garantierten Mindesteinkommens angekündigt und in Finnland ist für 2011 die Einführung einer garantierten Rente geplant.

Einige Regierungen haben den Haushalten zusätzliche Unterstützung zugesagt, insbesondere für Familien mit Kindern, sei es in Form

eines einmaligen Zuschusses (Frankreich), einer Erhöhung des Kindergeldes (Deutschland, Tschechische Republik), einer deutlichen Verbesserung der medizinischen Grundversorgung (Malta) oder der Steuerpolitik (Österreich) und über Zuschüsse für die Zahlung der Energierechnungen (Griechenland, Zypern). Als Mittel gegen die Arbeitslosigkeit investierten die Tschechische Republik, Schweden und Finnland erneut in die Förderung der Aus- und Fortbildung. Im Vereinigten Königreich wurde der „Future Jobs Fund“ eingerichtet, um 150 000 jungen Menschen zwischen 18 und 24 „echte Arbeitsplätze“ zu vermitteln. Die schwedische Regierung hat lokalen und regionalen Behörden Mittel zur Verfügung gestellt, um einem Qualitätsverlust in den Bereichen Gesundheit und Soziales vorzubeugen.

3. Das Krisenmanagement der EU-Mitgliedstaaten geführt die Sozialschutzsysteme

Die öffentliche Haushaltsführung

Fakt ist, dass die Staatshaushalte in Mitleidenschaft gezogen wurden, weil die Regierungen zunächst auf die Rettung der Banken und der Großkonzerne gesetzt haben und ihnen dadurch nur noch wenig Handlungsspielraum geblieben ist. Die Größenordnung der Bankenrettungspakete und auch die Effektivität dieser Maßnahmen gaben Anlass zu Diskussion. Einige Mitgliedstaaten verweisen auf die hohen Summen aus öffentlichen Haushalten, die zum Schutz der Nachfrageseite der am schlimmsten betroffenen Sektoren aufgewendet wurden.

Es gibt mehrere Ursachen für die wachsenden Haushaltsdefizite. Während die öffentlichen Ausgaben stetig steigen, gibt es massive Einbrüche der Staatseinnahmen. Dies ist zu erwarten, wenn die Besteuerungsgrundlage für Privatpersonen und Unternehmen abnimmt und gleichzeitig mehr Geld in die Arbeitslosenunterstützung und Sozialleistungen fließt und die Regierungen „außerordentliche Maßnahmen“ finanziert haben. 2009 hatte das Staatsdefizit Spaniens 5-6% seines BIP erreicht, im Vereinigten Königreich lag es bei 13% des BIP. Die gesamte Staatsverschuldung des

Vereinigten Königreichs betrug 80% des BIP, in Irland nähert sie sich der 34%-Marke.

Sparkurs allerorten

Der gegenwärtige Trend, unterstützt durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU, geht dahin, diese Defizite über Sparmaßnahmen zu verringern. Die Regierungen Spaniens und Irlands, die von der Krise besonders schwer getroffen wurden, haben bereits erhebliche Kürzungen in den Bereichen Bildung und Soziales vorgenommen, einschließlich beim Arbeitslosengeld und den Rentenauszahlungen. Diese Kürzungen haben Verwirrung und große Beunruhigung verursacht. In anderen Ländern sieht es ähnlich aus. Öffentliche Wohnungsbauprojekte werden aufgegeben, zu einer Zeit, in der sie am dringendsten benötigt werden. In Irland nutzt die Regierung die Deflation, um die Mietbeihilfe zu senken, sodass die Menschen noch größere Probleme haben, über die Runden zu kommen.

Gefährdung der sozialen Rechte in einigen neuen und potenziellen Mitgliedstaaten

Als unmittelbare Folge der Krise, der Kreditverknappung und des dramatischen Währungsabfalls ist die Schuldenlast einiger osteuropäischer Staaten untragbar geworden. Ungarn, Island, Lettland, Serbien und Rumänien haben Kredite beim Internationalen Währungsfonds (IWF) bzw. bei der Europäischen Kommission aufgenommen. Um die Anforderungen der bevorstehenden Haushalts- und Strukturreformen zu erfüllen, wurden massive Kürzungen im Sozialwesen und in der öffentlichen Verwaltung vorgenommen. Überall wurden Stimmen laut zum Schutz der sozialen Rechte vor den Sanierungs- und Exit-Plänen. In einer schriftlichen Erklärung (0056/2009)⁵³ im Europäische Parlament wurde gefordert, dass die soziale Konditionalität integraler Bestandteil jeder Art von finanzieller

Unterstützung werden müsse und dass die Kommission und die Mitgliedstaaten regelmäßig die sozialen Folgen aller Krisenbekämpfungsmaßnahmen evaluieren und darüber berichten sollen.⁵⁴

Die Steuerprogression

Einige Regierungen haben neue Steuern eingeführt, um die Staatseinnahmen zu erhöhen. Die wenigsten haben sich aber auch Gedanken darüber gemacht, wie sich diese Maßnahmen auf die Sozialpolitik auswirken werden. Statt die Gelegenheit zu nutzen, um sicherzustellen, dass nicht die Ärmsten die Krise ausbaden müssen (d. h., höhere Steuern für die Reichen, niedrigere Steuern für die Armen), haben sie einer einheitlichen Steuererhöhung bzw. indirekten Steuern (z. B. MwSt.) den Vorzug gegeben, wodurch die Armen proportional am stärksten betroffen sind. Es wird nicht versucht, die Steuerlast von den Arbeitnehmern zu den Körperschaften zu verschieben oder vom Verursacherprinzip Gebrauch zu machen.

Angriffe auf die Finanzierung des Sozialschutzes

Um die Wirtschaft anzukurbeln, die Unternehmen zu unterstützen und die Arbeitslosigkeit zu senken, haben sich einige Regierungen dazu entschlossen, die Sozialabgaben der Arbeitgeber zu reduzieren (Frankreich, die Tschechische Republik und Finnland). Dies wirft Fragen bezüglich der Zukunft unseres Sozialschutzsystems auf. Bleibt die Solidarität ein Grundprinzip? Abgesehen vom Wegfall von Fördermitteln, welche langfristigen Folgen sind von dieser Beschneidung des Sozialschutzes zu erwarten?

Die Staatshaushalte entkoppeln sich von sozialen Diensten

Da sich die Behörden zunehmend aus der Verantwortung ziehen und die Mittel für öffentliche Dienste gestrichen werden, fällt den NRO

53 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P7-DCL-2009-0056+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>

54 Zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich die griechische Haushaltskrise ab; IWF und EU boten ihre Hilfe an, um die Finanzmärkte zu beruhigen. Diese Unterstützung wird ein gewaltiges Maß an Sparmaßnahmen erforderlich machen. Auch Frankreich, das Vereinigte Königreich und Spanien sehen drastische Maßnahmen vor.

eine immer wichtigere Rolle zu. In einigen Fällen sind von diesen Kürzungen auch soziale Dienste betroffen, welche die NRO im Auftrag der Behörden leisten. An erster Stelle trifft es die Vorbeugungsdienste.

Als Reaktion auf die Krise hat die EU einige wichtige Maßnahmen ergriffen, um ihre Strukturfonds zur Förderung des Wachstums und Beschäftigungssicherung einzusetzen. In einigen Mitgliedstaaten konnte eine negative Veränderung festgestellt werden, da die Beschäftigungssicherung auf Kosten jener Menschen geht, die kaum Chancen haben, am Arbeitsmarkt teilzunehmen oder von den Gleichstellungsmaßnahmen zu profitieren.

Im Zuge weiterer Kürzungen haben die meisten NRO zunehmend Probleme, die Qualität ihrer Arbeit zur Unterstützung bedürftiger Menschen beizubehalten und weiterhin effektive Lobbyarbeit und Networking zu betreiben.

4. Mindestlohn und Sozialschutz, die Schlüsselemente im Kampf für den Aufschwung

Was ist zu tun?

Auf EU-Ebene wurden Initiativen zu einem koordinierten Vorgehen aller Mitgliedstaaten ergriffen und zahlreiche Instrumente eingesetzt, um die Folgen der Finanzkrise zu überwinden, darunter der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der Sanierungsplan für die Wirtschaft vom November 2008 und die Europa 2020 Strategie.

Aber diese Vorgehensweise wird nicht zu dem Wandel führen, den wir dringend brauchen, wenn wir die Menschen wirklich in den Mittelpunkt stellen wollen. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird die Lage für die Ärmsten durch diese Maßnahmen nur noch schwieriger. Dank ihrer Leistungen und ihrer Lobbyarbeit spielen die NRO eine Schlüsselrolle im Krisenmanagement und sollten daher, zusammen mit anderen Akteuren, z. B. den Gewerkschaften, an der Gestaltung und Implementierung von Exit-Strategien im Rahmen eines strukturierten Dialogs beteiligt sein. Ziel

einer jeden Exit-Strategie sollte ein nachhaltiger Aufschwung sein, der Ausgrenzung verhindert und Armut und Ungleichheit bekämpft.

Vor diesem Hintergrund hat das Europäische Netzwerk gegen Armut EAPN folgende Vorschläge unterbreitet:

- Die Bekämpfung der Ursachen sowie der Folgen der Krise hat allerhöchste Priorität. Das aktuelle Wachstumsmodell wirft Bedenken auf und es sollte eine Verbindung zwischen der ungerechten Vermögensverteilung und den zunehmenden Ungleichheiten hergestellt werden. Nicht alle EU-Länder sind gleichermaßen betroffen. Länder mit einer besser entwickelten Grundversorgung und Sozialschutzmodellen stehen besser da.

- Alternativstrategien zur Krisenbekämpfung auf der Grundlage einer flexibleren Behandlung des Staatsdefizits und eines alternativen, gerechteren Steuersystems, das verhindert, dass die Armen für die Krise bezahlen, würden die Ungleichheiten und die Steuerlast der Arbeitnehmer verringern und sicherstellen, dass das Verursacherprinzip zur Anwendung kommt. Es ist an der Zeit, das Mindesteinkommen und den Sozialschutz gesetzlich zu verankern und in die Grundversorgung zu investieren, nicht nur als „automatische Stabilisatoren“, sondern als die effektivste und wirkungsvollste Maßnahme, die soziale Kohäsion zu stärken und ein nachhaltigeres Wohlstandsmodell zu schaffen.

- Die bedürftigsten Menschen sollten am stärksten geschützt werden: Der Notfallunterstützung und Maßnahmen der Sozialpolitik, einschließlich der Erbringung von Dienstleistungen in diesem Bereich, sollten mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden.

- Der Arbeitslosigkeit sollte nicht mit der Schaffung von unsicheren Arbeitsplätzen begegnet werden. Die Förderung guter Arbeitsplätze ist dringender erforderlich denn je, und zu diesem Zweck sollten öffentliche Initiativen in Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren entwickelt werden.

— Die Regierungen sollten Werte und Rechte in den Mittelpunkt ihres Handelns zur Bewältigung der Krise stellen und sicherstellen, dass kurzfristige, von den stärksten Interessen geleitete Strategien, ihre langfristige Vision nicht unterminieren.

Wie ein nachhaltiger sozialer Aufschwung auf EU-Ebene gestärkt werden kann

Nicht alle Mitgliedstaaten wurden von der Krise gleichermaßen getroffen, aber ihre Volkswirtschaften sind voneinander abhängig. Eine bessere Koordinierung ist nicht nur im finanziellen und wirtschaftlichen Bereich nötig, sondern auch in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Damit würde Sozialdumping vermieden und die Grundfesten des Europäischen Gesellschaftsmodells nicht beschädigt. Ein solcher Schaden hätte zur Folge, dass einige Menschen nicht mehr in vollem Umfang am Gesellschaftsleben teilnehmen können.

Zwar gilt das Subsidiaritätsprinzip für den Sozialschutz in der EU, doch der neue Vertrag von Lissabon mit der Charta der Grundrechte als verbindlichem Instrument stärkt die sozialen Ziele und Mission der EU und bestätigt ihre Schlüsselrolle in der Koordination der Sozialpolitik. Auf EU-Ebene wurden bereits mehrere Verfahren in die Wege geleitet, um die Koordinierung der arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmen zu gewährleisten. Diese Maßnahmen müssen nun effektiver genutzt werden, um zu verhindern, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise in eine langfristige Sozialkrise ausartet.

Im Juni 2010 wurde die neue Strategie Europa 2020 verabschiedet, die die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung ersetzt.⁵⁵ Die EU-Mitgliedstaaten beschlossen, 20 Millionen Europäer aus der Armut zu befreien und sagten

ihre politische Unterstützung der Integrierten Leitlinien für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu. Die Fortschritte und die Folgen sollten öffentlich und transparent in den nationalen Parlamenten und im Europäischen Parlament diskutiert werden und zu spürbaren Veränderung für Menschen in Armut führen.⁵⁶

Die derzeitige dramatische Lage erfordert aber mehr als nur den Willen der Regierungen, zusammenzuarbeiten. Wir müssen auf EU-Ebene verbindliche Instrumente schaffen, z. B. eine Rahmenrichtlinie für adäquates Mindesteinkommen mit der gewährleistet wäre, dass alle Mitgliedstaaten menschenwürdige Mindesteinkommensregelungen über der allgemein anerkannten Armutsgrenze (60% des nationalen Medianeinkommens) einführen würden.

Die Fähigkeit der EU-Regierungen, für den Bau eines „sozialen Europas“ einen Gang höher zu schalten, wird beweisen, dass sie den politischen Willen haben, die Bedürfnisse der Menschen vor die Bedürfnisse der Unternehmen und Banken zu stellen. Für alle, die von Armut bedroht sind, ist es am Ende von allergrößter Bedeutung, wie die Regierungen schließlich mit der Krise umgehen werden.

Aus den Unzulänglichkeiten der Krisenbewältigung müssen Lehren gezogen werden. Der Schutz und die Stärkung der Sozialschutzsysteme und der Mindesteinkommensregelung müssen oberste Priorität haben. Andernfalls wird die Krise zu einer langfristigen Schwächung unseres Gesellschaftsmodells führen sowie zu mehr Armut und Ungleichheit. Der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung ist von entscheidender Bedeutung, wenn wir sicherstellen möchten, dass die Markterholung auf einer soliden Grundlage stattfindet. Die EU sollte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Markterholung die Führung übernehmen.

55 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/115346.pdf

56 Detailliertere Vorschläge für EU-Instrumente finden Sie in den EAPN-Positionspapieren auf www.eapn.org

Literatur

- European Commission, *EU employment situation and social outlook*, April 2010.
- European Parliament, *Declaration on the protection of social rights when fighting economic crisis* (056/2009).
- Social Protection Committee, *Updated joint assessment by the Social Protection Committee and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses*, 29 May 2009.
- European Commission, *Recommendation on the active inclusion of the people excluded from the labour market*, 3. Oktober 2008.
- European Commission, *A European economic recovery plan*, November 2011.
- EAPN, *EU we can trust*, Juni 2009.
- EAPN Press release, *EAPN reacts to the Commission proposals for the integrated guidelines for 2020*, 30. April 2010.
- EAPN website: www.eapn.org



Claire Champeix ist seit 2003 politische Referentin im Sekretariat des European Anti-Poverty Network in Brüssel. Zuvor hat sie sechs Jahre lang in Sozialeinrichtungen für den Kinderschutz in Frankreich gearbeitet. Sie hat einen Abschluss des Institut d'Etudes Politiques de Paris und einen Abschluss in Soziologie.

7. HELGA TRÜPEL

Der Einfluss der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Bildungspolitik in Europa

Nach wie vor befinden wir uns in einer der größten Wirtschafts- und Finanzkrisen unserer Zeit. Einer Krise, die Wellen schlägt, die sich in alle Bereiche nationaler sowie internationaler Politik ausbreiten. Natürlich wird hierbei auch die Bildungspolitik berührt, die in zahlreichen europäischen Ländern mit drastischen Einsparungen zu kämpfen hat.

Die Europäische Union besitzt keine formalen Kompetenzen im Bereich der Bildungspolitik: Die Inhalte und der Aufbau der einzelnen Bildungssysteme unterliegen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip den einzelnen EU-Mitgliedsländern. Da jedoch alle EU-Mitgliedstaaten ähnliche Probleme haben, wie zum Beispiel die Überalterung der Gesellschaft, und versuchen müssen, international wettbewerbsfähig zu bleiben, erarbeiten sie gemeinsame Ziele, um so eine kohärente europäische Politik zu garantieren.

Die Europäische Union selbst fördert verschiedene Programme, die es den europäischen Bürgern und Jugendlichen ermöglichen sollen, einen Teil ihrer Ausbildung oder ihres Studiums im europäischen Ausland zu absolvieren. Gleichzeitig werden speziell die Programme des lebenslangen Lernens gefördert. Alles in allem wird die Europäische Union im Jahr 2010 ungefähr 1,1 Milliarden Euro in Programme der allgemeinen und beruflichen Bildung investieren.

Beispiele aus den Mitgliedstaaten

Betrachtet man die Entwicklung der Bildungspolitik der letzten Jahre in den EU-Ländern, stellt man fest, wie sehr die aktuelle Finanzkrise sie beeinflusst. Vor allem in den östlichen Mitgliedstaaten wurden finanzielle Mittel für

Bildungsprojekte drastisch gekürzt. Zum Beispiel entließ Lettland in den letzten zwei Jahren 6 000 seiner 35 000 Lehrkräfte. Parallel zu der Reduzierung der Arbeitsplätze wurden zudem die Gehälter im Bildungssektor im April 2009 um 20 Prozent gekürzt. Gleichzeitig haben auch Länder wie Spanien, Frankreich und Schweden staatliche Schulen geschlossen, um öffentliche Ausgaben zu reduzieren.⁵⁷

Angesichts der aktuellen Entwicklung und Krise in Griechenland zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Bereits in den letzten Jahren wurden dort die Bildungsausgaben sukzessive gekürzt und betragen im Jahr 2008 nur noch 2,9 Prozent des Bruttoinlandsproduktes, dies entspricht dem niedrigsten Satz in der Europäischen Union. In Deutschland ist Bildungspolitik Kompetenz der Bundesländer, der Bund stellt allerdings jährlich etwa 10,9 Milliarden Euro für Bildung und Forschung bereit. Trotz der Wirtschaftskrise wuchs der Etat des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Jahr 2010 im Vergleich zu 2009 um 6,5 Prozent. Es scheint also, dass Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Staaten im Bereich der Bildungspolitik einen relativ stabilen Stand innehat. Auch im Bundesland Bremen zum Beispiel sind die Ausgaben für Bildung in den letzten zwei Jahren nicht etwa gesunken, sondern von 223,9 Millionen Euro im Jahr 2008 auf 232,9 Millionen im Jahr 2009 gestiegen. Diese Tatsache täuscht jedoch darüber hinweg, dass stets mehr Universitäten über zu wenig Mittel verfügen und auch Kindertagesstättenplätze immer teurer werden. Der Plan, 35% aller Kleinkinder in Deutschland bis 2013 einen Kindertagesstättenplatz zu bieten, wird nur schwer zu erfüllen sein. Heute fehlen in den alten Bundesländern noch mehr als 300 000 Plätze um dies zu ermöglichen.

57 Siehe: J. A. Douglass „Higher Education Budgets and the global Recession, Tracking various National Responses and Their Consequences“, *Research & Occasional Paper Series: CSHE, Berkeley, Nr 4, 2010.*

Es lässt sich also feststellen, dass die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise die Bildungspolitik in der Europäischen Union stark beeinflusst. Zwar werden nicht die Bildungsetats direkt verändert, aber die Auswirkungen der generelle Einsparungen und Haushaltskürzungen machen sich in allen Politikfeldern bemerkbar. Dies ist natürlich fatal, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass das sogenannte Humankapital, also das Ergebnis einer qualitativ hochwertigen Ausbildung, so wertvoll und auch für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung so wichtig ist. In der heutigen Zeit beruhen Erfolg und Wettbewerbsfähigkeit mehr und mehr auf Know-how und gutem Service. Es ist somit essenziell, in Köpfe und Bildung zu investieren.

Europäische Bildungspolitik

Auf Europäischer Ebene hat man dieses Problem erkannt und versucht, den negativen Entwicklungen in einigen Mitgliedstaaten entgegen zu wirken. Natürlich kann nationale Bildungspolitik nicht von Brüssel aus verändert und reguliert werden. Aus diesem Grund versucht die Europäische Union durch verschiedene Programme lebenslanges Lernen zu ermutigen und zu fördern und durch Empfehlungen und Stellungnahmen eine richtungsweisende Rolle einzunehmen.

Das Prinzip des lebenslangen Lernens erkennt an, dass Lernen nicht nur im Kindesalter und der Schule stattfindet, sondern in allen Altersgruppen und vielen verschiedenen Lebenssituationen. Der europäische Raum des lebenslangen Lernens soll also den Menschen die Möglichkeit geben, sich frei zwischen Lernumgebungen, Arbeitsstellen und Ländern zu bewegen, um so ihre Kenntnisse und Kompetenzen optimal einzusetzen. Vor allem in Anbetracht des demografischen Wandels ist dies entscheidend. Die europäischen Bildungssysteme müssen der Alterung der Bevölkerung Rechnung tragen. Wenn in kommenden Jahren ein immer größerer Prozentsatz der Bevölkerung im Ruhestand sein wird, ist es essenziell, dass auch die Kompetenzen der gering qualifizierten Bevölkerung im gehobenen Alter weiter verbessert werden.

Der Bildungsetat der Europäischen Union wurde 2010 im Vergleich zum Vorjahr noch einmal um 4,4 Prozent erhöht. Die insgesamt etwas mehr als eine Milliarde Euro wird vor allem in das Programm „Lebenslanges Lernen“ investiert. Dazu gehört zum Beispiel das europäische Studentenaustausch-Programm Erasmus, mit dem insgesamt schon mehr als zwei Millionen Studenten im europäischen Ausland studiert haben. Ähnliche Programme gibt es im Bereich berufliche Ausbildung (Leonardo Da Vinci mit 68 000 Teilnehmern im Jahr 2008) und schulische Bildung (Comenius).

Das Leonardo Da Vinci-Programm ist dafür ausgelegt, Verknüpfungen von Politik und Praxis im Bereich der beruflichen Bildung zu schaffen. Es ist eine weitere grenzüberschreitende Mobilitätsinitiative, die es europäischen beruflichen Bildungseinrichtungen ermöglicht, miteinander zu kooperieren. Im Zuge des Programms wird es den Auszubildenden erlaubt, in einem europäischen Partnerbetrieb zu arbeiten. Gleichzeitig ermöglicht es den Unternehmen, bewährte Verfahren auszutauschen und die Sachkenntnisse ihres Personals zu vertiefen. Solche Aktionen ermöglichen es nicht nur den europäischen Bürgern neues Wissen und neue Qualifikationen zu erwerben, gleichzeitig wird die Attraktivität von beruflicher Ausbildung allgemein verbessert, um so das oft schlechte Image von Ausbildungen zu verbessern.

Auch Comenius ist ein Programm, welches die Mobilität innerhalb von Europa verbessern soll. Es ist speziell auf Schüler und Lehrkräfte ausgerichtet und soll die Vielfalt der europäischen Kultur und Werte fördern. Durch die Intensivierung von Schulpartnerschaften können junge Europäer grundlegende Lebensfertigkeiten erlernen und so zu aktiven Unionsbürgern heranwachsen. Vor allem soll auch die europäische Dimension der Lehrerbildung und Weiterbildung durch Austauschprogramme gestärkt werden.

Bildung und die Strategie Europa 2020

Anfang März 2010 stellte die Europäische Kommission ihre neue Strategie Europa 2020 vor.

Diese neue europäische Strategie für die nächsten zehn Jahre ist eine direkte Antwort auf die aktuelle Finanzkrise und beinhaltet unter anderem einen starken Fokus auf Bildung. Spezifische Ziele wie die Reduktion der Schulabbrecherate und eine erhöhte Rate der Hochschulabschlüsse werden ebenso erwähnt wie allgemeine Zusagen zur Verbesserung der tertiären Bildung in der Europäischen Union. Eine solche Strategie kann jedoch nur der Anfang sein und muss von konkreten nationalen Zielen und Aktionen begleitet werden.

Auch die Europäische Kommission unter Leitung ihres Vorsitzenden Barroso hat dies erkannt. Im April 2010 nahm die Konferenz der europäischen Bildungsminister die in der Strategie Europa 2020 erwähnten Ziele mit großer Mehrheit an. Dennoch haben die europäischen Staats- und Regierungschefs im Juni für eine wesentlich weniger ambitionierte Strategie gestimmt.⁵⁸

Das ist schlicht zu wenig. Aus Grüner Sicht benötigt Europa eine neue Strategie für die Zukunft unserer Jugend. Ein stärkerer Fokus auf den interkulturellen Austausch und ein lebenslanges Lernen ist dringend nötig. Bereits im Juli 2006 hat das Plenum des Europäischen Parlaments einen Bericht von mir zu Schlüsselkompetenzen für das lebenslange Lernen angenommen. Kommissarin für Bildung und Kultur Androulla Vassiliou hat mit ihrem Programm „Youth on the Move“ einen ersten Schritt für die Verbesserung der Mobilität und den interkulturellen Austausch innerhalb von Europa getan. Europäische interkulturelle Erfahrungen bieten europäischen Bürgern die Möglichkeit sich persönlich weiter zu entwickeln. Durch den europäischen Austausch leisten sie gleichzeitig einen Beitrag zum Dialog und zur europäischen Integration. Außerdem kann so das wirtschaftliche Potenzial der Europäischen Union durch Wissens- und Erfahrungstransfers bestmöglich genutzt werden.

„Youth on the Move“ soll die bestehenden Programme und Anstrengungen seitens der Europäischen Union in verschiedene Themengebiete bündeln. Die bestehenden europäischen Universitäten und Institutionen der höheren Bildung sollen gestärkt werden, nicht nur um eine hochwertige Ausbildung zu garantieren, sondern gleichzeitig auch die spätere Arbeitsmarktfähigkeit zu steigern. Elf Jahre nach der Einführung des Bologna-Prozesses⁵⁹ wurde zwar der richtige Weg eingeschlagen, es liegt aber auch noch viel Arbeit vor uns. Die Hochschulen müssen zum Beispiel unverzüglich für eine bessere Anerkennungspraxis sorgen, Freiräume schaffen und die Arbeitsbelastung für Studierende durch eine echte Reform zurückdrängen.

In der Strategie Europa 2020 lässt sich das Ziel finden, dass 40% aller Menschen im Alter von 30-34 Jahren einen universitären Abschluss haben sollen. Hierbei kann es jedoch nicht bleiben. Nur wenn sich gleichzeitig auch die Studierbarkeit erhöht und Studien- und Lehrbedingungen verbessert werden, kann man von einer erfolgreichen Strategie sprechen. Zudem sollen weniger als 10% aller Schüler die Schule ohne formalen Abschluss abbrechen.

Eine verbesserte europäische Mobilität des Lernens ist ein zweiter Schwerpunkt des Programms. Das bekannte Erasmus-Stipendium gab zum Beispiel im Jahr 2009 ungefähr 200 000 Studenten die Möglichkeit, im europäischen Ausland zu studieren. Immer noch wird aber nur ein kleiner Teil aller Studenten mit diesem Programm erreicht. Wir Grüne sind der Meinung, dass wir unsere Anstrengungen verdoppeln müssen, um allen Studenten, unabhängig von Herkunft und Einkommen, einen Auslandsaufenthalt zu ermöglichen. Andere Programme wie Comenius für Schüler oder Leonardo Da Vinci für Auszubildende sind einem Großteil der Bevölkerung immer noch nicht bekannt und erreichen so jedes Jahr nur wenige Personen.

58 Die Strategie war bereits im Vorfeld in Konflikt mit der föderalen Struktur Deutschlands gekommen. Die Bundesregierung unter Kanzlerin Merkel sträubte sich gegen von der Europäischen Union festgelegte Ziele und drängte den Europäischen Rat einheitliche Bildungsziele von der Vorlage zur Strategie Europa 2020 zu streichen.

59 Der Begriff Bologna-Prozess bezeichnet das politische Vorhaben zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Hochschulwesens und beruht auf einer im Jahre 1999 im italienischen Bologna unterzeichneten Erklärung der europäischen Bildungsminister.

Mobilität innerhalb Europas sollte es aber für alle jungen Menschen, unabhängig von ihrem Bildungsgrad, geben. Gleichzeitig sollen auch Lehrer und Ausbilder die Chance haben, im europäischen Ausland ihre Qualifikationen zu verbessern, damit ein lebenslanges Lernen garantiert wird. Nur so kann eine hochwertige europäische Bildung erreicht werden.

Leider sind die Ziele der Kommission und speziell die der Kommissarin für Bildung Vassiliou jedoch nicht so ambitioniert, wie wir es uns wünschen würden. Viele der Ziele, die man heute in der Strategie Europa 2020 findet, waren bereits im Jahr 2000 in der Lissabon-Strategie zu finden. Es geht aber nicht nur darum, auf dem Papier Ziele zu formulieren. Es müssen konkrete und verpflichtende Zielvorgaben aufgestellt werden, die die Mitgliedstaaten zur Einhaltung verpflichten.

Das Programm „Youth on the Move“ geht zwar in die richtige Richtung, es besteht jedoch die Gefahr, dass bei dem Zusammenschluss verschiedener Programme eine Komplexität entsteht, die für Bürger beziehungsweise Schüler nur schwer zu durchschauen ist. Schon heute klagen viele über mangelnde Informationen und Unübersichtlichkeit der verschiedenen Fördermöglichkeiten. Es muss also gleichzeitig zu einer Verbesserung der lebenslangen Beratung und des lebenslangen Informationsaustauschs zwischen der Politik und den europäischen Bürgern kommen. Dazu soll auch eine verstärkte Informationspolitik über Maßnahmen und Institutionen wie die Europäischen Strukturfonds, das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) und die Europäische Stiftung für Berufsbildung genutzt werden. Dazu muss die Medienkompetenz in der Europäischen Union verstärkt werden. Wir müssen den europäischen Bürgern die Instrumente in die Hand geben, die ihnen ein besseres Verständnis der neuen digitalen sowie traditionellen Medien ermöglichen. Es geht hierbei nicht nur um das Verstehen von Medieninhalten, sondern auch die Fähigkeit diese zu hinterfragen. Für ein effektives Bildungssystem ist das kritische Auseinandersetzen mit Informationen notwendig und daher empfiehlt die Europäische Union allen Mitglied-

staaten, die für eine Anhebung des Niveaus der Medienkompetenz erforderlichen Instrumente zu stärken.

Bei kommenden Reformen in den nationalen Bildungssystemen sollten vor allem die Grundsätze von Effizienz und Gerechtigkeit stärker berücksichtigt werden. Immer noch werden in vielen Ländern bestehende Ungerechtigkeiten durch Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gestützt oder sogar verstärkt. Insbesondere betroffen sind hier Personen mit einer geringen Qualifikation beziehungsweise niedrigem Bildungsniveau, die offensichtlich nicht über ähnliche Chancen wie Menschen mit abgeschlossener höherer Bildung verfügen. Wir können es uns jedoch nicht leisten, diese aus dem System des lebenslangen Lernens auszuschließen. Es sollte allen Bürgern der Europäischen Union der Zugang zu einer hochwertigen lebenslangen Bildung garantiert werden. Eine wichtige Voraussetzung und ein guter Ansatzpunkt um dies zu leisten ist die Verbesserung der Vorschulbildung. Diese ist von wesentlicher Bedeutung für spätere Lernerfolge und hilft, einen späteren Schulabbruch zu verhindern. Die Europäischen Mitgliedstaaten müssen hier von den positiven Erfahrungen und den erfolgreichen Projekten einzelner Länder lernen, um so einen Europäischen Mehrwert zu erzeugen.

Vor allem im Kontext der Europäischen Union muss dabei immer die Mehrsprachigkeit berücksichtigt werden. Sprachkenntnisse spielen eine große Rolle bei der Integration verschiedener Kulturen in die Gesellschaft der Mitgliedstaaten. Nur wenn wir unsere Nachbarn auch verstehen, können wir mit ihnen leben und von ihnen lernen. Europäische Schüler sollten sich im Laufe ihrer Bildung zusätzlich zu ihrer Muttersprache Kenntnisse in noch mindestens zwei Fremdsprachen aneignen.

Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) ist eine weitere Initiative, welche die Integration innerhalb der Europäischen Union vorantreiben soll. Der EQR definiert ein System verschiedener Niveaustufen, durch die sich in verschiedenen Bildungsgängen erworbene Fähigkeiten und

Lernergebnisse beschreiben lassen. Durch die Einführung des EQR, also eines einheitlichen Referenzrahmens, sollen nationale Qualifikationen in einen internationalen Standard übersetzt werden. Gleichzeitig wird so die Verständlichkeit und die Beweglichkeit von Qualifikationen erhöht. Der Europäische Qualifikationsrahmen wurde im Jahr 2008 vom Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union verabschiedet. Die Umsetzung beruht allerdings auf der Freiwilligkeit der Mitgliedstaaten, welche eingeladen sind, ihre nationalen Qualifikationsrahmen in Bezug zu den acht Referenz-Niveaus des EQRs zu setzen. Dies schafft große Vorteile für Arbeitnehmer sowie Arbeitgeber. In Zukunft können Bewerber ihre Qualifikationen dann mit der Erwähnung des EQR-Niveaus genauer beschreiben, sodass ein akkurateres Bild des Bewerbers entsteht. Zu diesen Qualifikationsrahmen gehören auch die verschiedenen Europässe, mit denen in standardisierter Form Qualifikationen aufgezeigt werden können. Der Europass-Lebenslauf ist nur einer von verschiedenen Pässen, die in Zukunft eine übersichtlichere und besser zu vergleichende Bewerbung ermöglichen soll.

Umverteilung innerhalb des europäischen Haushalts

Eine Verbesserung und ein Ausbau all dieser Projekte lassen sich jedoch nicht mit den aktuellen finanziellen Mitteln der Europäischen Union finanzieren. Nur durch eine Umverteilung innerhalb des europäischen Haushalts kann garantiert werden, dass jeder Schüler, Student und Auszubildende einen gleichberechtigten Zugang zu Mobilität und Bildung erhält.

Die Strategie Europa 2020 fordert die Mitgliedstaaten auf, in den nächsten zehn Jahren mindestens drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung zu investieren. Die Europäische Union ist von dieser Marke allerdings noch weit entfernt. Es ist eine Schiefelage, wenn 40 Prozent des EU-Haushalts in industrielle Landwirtschaft fließen, während ein verschwindend geringer Prozentsatz in Bildungsprogramme investiert wird.

Parallel zu den Reformen der formalen Bildungssysteme sollte zusätzlich das nichtformale Lernen besser integriert werden. Es ist wichtig, dass der Beitrag, den Jugendorganisationen und Nichtregierungsorganisationen zu der Weiterentwicklung von jungen Menschen leisten, gewürdigt wird. Partnerschaften zwischen Anbietern formaler und nichtformaler Bildung sowie von Lebenserfahrung könnten diesen Beitrag noch weiter steigern. Durch solche Kooperationen können neue Konzepte entwickelt werden, welche noch attraktiver für entsprechende Lerngruppen sind. Insbesondere auf europäische Grundsätze wie Solidarität, Nachhaltigkeit und Interkulturalität kann hier noch weiter fokussiert werden.

Ein hohes Niveau an Bildung hat, durch die Bereitstellung gut ausgebildeter Arbeitskräfte und die Anziehung von ausländischen Investitionen, einen positiven Einfluss auf die Wirtschaft eines Landes. Wenn wir eine positive Beziehung zwischen hohem Bildungsniveau und Wirtschaft anerkennen, müssen wir im Umkehrschluss feststellen, dass wir ohne Investitionen in allgemeine und berufliche Bildung keinen Ausweg aus der Wirtschafts- und Finanzkrise finden.



Helga Trüpel (1958) studierte Psychologie, Germanistik- und Religionspädagogik und promovierte 1988 im Studium der Literaturwissenschaft an der Universität Bremen. Seit 1980 Mitglied der Grünen Partei, von 1987 bis 1991 und 1995 bis 2004 Mitglied der Bremer Bürgerschaft, engagierte sie sich besonders für die Themen Kultur, Bildung und Wissenschaft. 1991 wurde Helga Trüpel Senatorin für Kultur und Ausländerintegration der Hansestadt Bremen und übte dieses Amt vier Jahre lang aus. Bevor sie 2004 in das Europäische Parlament gewählt wurde, arbeitete sie in ihrer Agentur Art, einer politisch-kulturellen Dienstleistungsfirma.

Im Europäischen Parlament ist sie stellvertretende Vorsitzende des Kultur- und Bildungsausschusses und Mitglied des Haushaltsausschusses. Zudem ist sie Mitglied der Delegation für die Beziehungen zur Volksrepublik China und stellvertretendes Mitglied im Haushaltskontrollausschuss.

8. STEFANI WEISS

Auswirkungen der Krise auf die Außen- und Sicherheitspolitik der EU

„Cela est bien dit, mais il faut cultiver notre jardin,“ *Candide*, Voltaire

Die heutige Finanz- und Wirtschaftskrise ist die schwerste seit 75 Jahren. Sie reicht an die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre des vergangenen Jahrhunderts heran. Die politischen Verwerfungen, die die damalige Krise mit auslöste oder doch befeuerte, sind bekannt. Ihre Auswirkungen und Ausläufer sind in Europa erst nach dem Zweiten Weltkrieg im Prozess der europäischen Einigung und Überwindung der Teilung Europas vollständig aufgearbeitet worden. Insofern entbehrt es nicht einer gewissen Tragik, dass dieses Integrationsprojekt, mit dem Europa seinen bisher größten außen- und sicherheitspolitischen Erfolg feierte, nun in der neuen Krise selbst unter massiven Druck gerät.

Historische Vergleiche hinken. Dennoch ist es wichtig zu sehen, dass die derzeitige Krise ihr Epizentrum ebenfalls wieder mitten im Herzen des Westens hatte. Sie ist nicht importiert, sondern sie ist „Made in USA“ und zeigt sich als Krise des Kapitalismus und seiner Wachstumsideologie. Aber selbst wenn man nicht so weit gehen möchte, in dieser Krise eine Systemkrise des Westens und seiner vorherrschenden Ideologie zu sehen, muss eingeräumt werden, dass sich eine solche kritische Schadensmasse nur in einem Wirtschaftssystem aufbauen konnte, in dem die Abneigung gegen staatliche Bevormundung so groß und der Glaube an die Weisheit freier Märkte gleichzeitig so unerschütterlich war wie in der Garantiemacht dieses Systems, den USA.

Das entschuldigt die Europäer nicht. An der Entstehung der Krise haben die europäischen Ableger der Banken- und Finanzwelt kräftig mitgewirkt. Die unvorstellbar großen Gewinne, die dieser Kasinokapitalismus über Jahre erlaubte,

wurden auch in Europa allzu gern und allzu sorglos eingestrichen. Liberalisierung und Deregulierung waren auch hier die neuen Zauberworte, mit denen sich die selbst ernannten „Masters of the Universe“ der Finanzbranche ihren Sesam-öffne-dich erschufen. Londons City boomte kaum weniger als Wall Street und trug allein 20% zum Bruttoinlandsprodukt Großbritanniens bei. Das galt, bis der Crash von Lehman Brothers und Co. alle abrupt in die Wirklichkeit zurückholte.

Anders als noch zur Zeit der Vorgängerkrise sieht sich der Westen heute einer fundamental anderen geopolitischen Lage gegenüber. Er ist in dieser Krise nicht mehr sozusagen unter sich und allein das Maß der Dinge. Er wird daher, selbst wenn er könnte, diese Krise nicht mehr allein und nur nach seinen Interessen und ausschließlich zu seinen Bedingungen bewältigen können. Längst haben andere Akteure die Weltbühne erobert. Vor allem China und Indien haben zuletzt soweit aufgeschlossen, dass sie mit großem Selbstbewusstsein einen ihrer gestiegenen Wirtschaftskraft entsprechenden Logenplatz im globalen Mächtesystem beanspruchen. Beide Länder haben zudem die Krise bisher erstaunlich gut weggesteckt. Sie konnten sogar ihre Positionen weiter ausbauen. China meldet für das erste Quartal 2010 schon wieder Wachstumsraten nahe 10%. Es stützt damit maßgeblich die Weltwirtschaft und schafft Voraussetzungen, die Europa wie den USA helfen könnten, wieder auf die Beine zu kommen. Zusätzlich sind die Staatsfonds der aufstrebenden Schwellenländer üppig gefüllt. Sie verfügen mittlerweile über die Liquidität, die im Westen so dringend benötigt wird, für Investitionen und um die immer größer werdenden Haushaltslöcher zu stopfen. Die Währungsreserven Chinas allein belaufen sich auf zwei Billionen US-Dollar.

Weitreichende Konsequenzen

Die Auswirkungen, die diese Krise des Westens und damit Europas auf die Außen- und Sicherheitspolitik haben wird, dürfen daher ohne Übertreibung als einschneidend bezeichnet werden. Sie sind vor allem auch deshalb so einschneidend, weil die Krise auf eine Welt im Umbruch trifft und diesen beschleunigt. Chinas selbst proklamierter „friedlicher Aufstieg“ ist dabei keineswegs garantiert oder wird, was die Schmerzgrenze anderer Staaten überschreiten könnte, nur zu chinesischen Bedingungen zu haben sein. Russland, von der Krise ebenfalls schwer getroffen, zeigt sich moderat, hat aber seine Rolle in der neuen Konstellation noch lange nicht gefunden. Es wird möglicherweise noch eine Weile zwischen Selbstüberschätzung und Depression schwanken. In beiden Gemütsverfassungen ist es für Europa wie andere ein schwieriger Partner. Wenn es nach dem Ende des Kalten Krieges in der Geschichte der USA einen unipolaren Moment gab, dann ist dieser zumindest im klassischen Verständnis der wirtschaftlichen, militärischen und kulturellen Supermacht vorüber. Der Traum von der „Pax Americana“ ist ausgeträumt. Das mag vielen Europäern, gerade nach dem Irak-Krieg, nicht unrecht sein. Allerdings finden sich auch nirgends Anzeichen dafür, dass die im Entstehen begriffene neue Weltordnung europäisch geprägt sein wird. Kants berühmter Konzeption des „ewigen Friedens“ ist die Welt mit der Krise nicht nähergekommen. In der schwierigen wirtschaftlichen Lage sucht sich vielmehr jeder erst selbst zu retten. Das hat Kopenhagen gezeigt. Die alarmierenden Prognosen über die Konsequenzen des Klimawandels wurden in den Wind geschlagen. Die Staatenwelt ist weit davon entfernt, sich als Risikogemeinschaft zu verstehen, die auf gemeinsame Herausforderungen mit gemeinsamem Handeln antwortet. Bald werden

acht Milliarden Menschen⁶⁰, die Mehrzahl davon in Asien, ihr Auskommen und Glück auf der Erde suchen. Konflikte um Wasser, Nahrung, Energie und Land sind damit vorprogrammiert, ohne dass für alle verbindliche und wirksame Regeln und Mechanismen für ihre friedliche Beilegung in Sicht wären. Der Titel der ersten europäischen Sicherheitsstrategie „Europa in einer besseren Welt“⁶¹ aus dem Jahr 2003 steht daher wie ein großes, uneingelöstes und vielleicht gar nicht mehr einzulösendes Versprechen im Raum. Die Welt wird für Europa nach der Krise jedenfalls eine deutlich andere, aber keine bessere sein.

Ein besorgniserregender Zustand

Es ist aber nicht nur die geopolitische Lage, die für die Europäer nichts Gutes verheißt. Die EU befindet sich selbst in einem besorgniserregenden Zustand. Die mühsam abgewendete Bankenkrise war schließlich nur der Anfang. Europa steckt in ihrer Folge in einer tiefen Rezession, aus der es kaum rasch und wie ein Phönix aus der Asche wiedererstehen dürfte. Die Zeichen deuten in eine andere Richtung. Der Weg wird mühsam und langwierig sein. In Anbetracht der demographischen Entwicklung in Europa⁶² wie seiner Importabhängigkeit bei Rohstoffen, allen voran bei Öl und Gas, steht sogar zu befürchten, dass sich Europa überhaupt nicht mehr ganz erholen wird und den Anschluss verliert. Denn längst droht zusätzliches Ungemach. Umfangreiche Bankenrettungspakete und Konjunkturprogramme wie einbrechende Steuereinnahmen haben die schon vor der Krise hohen Staatsdefizite weiter aufgebläht. Die Europäer sitzen in der Schuldenfalle. Besonders desolat ist die Lage in Spanien, Italien, Portugal und Irland. Griechenlands Bankrott konnte für den Moment noch gerade so abgewendet werden. Keinesfalls sicher ist, ob der im Mai von der EU aufgestellte 800 Milliarden-Rettungsplan reicht,

60 2030 wird die Zahl auf 8,308895 Mrd. geschätzt. United Nations Population Division, World Population Prospects: The 2008 Revision, United Nations 2009, <http://esa.un.org/unpp>

61 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>

62 2030 sind fast 30% der Bevölkerung in Europa älter als 60. In Asien sind es nur 16%. Gleichzeitig nimmt die Bevölkerung in Europa ab 2030 mit -0.16%, während in Asien, die Bevölkerung weiter um 0.6% wächst, United Nations Population Division: <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>

die Lage zu beruhigen. In anderen Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone sieht es nicht besser aus. Ungarn, Rumänien oder Lettland beispielsweise hängen schon länger am Tropf des Internationalen Währungsfonds (IWF) und zehren von EU-Notkrediten. Gefährlich nah am Abgrund manövrieren auch schon wieder europäische Investmentbanken, die ihr Geld in der Vergangenheit gern und gut mit Staatsanleihen der Eurozone-Mitglieder verdient haben. Und als ob Banken-, Wirtschafts- und Schuldenkrise nicht schon genug wären, sieht sich Europa nun auch noch mit einer Währungskrise konfrontiert. Spekulanten wetten auf den Kursverfall des Euro.

Die europäische Integration auf dem Prüfstand

Für die EU sind diese Entwicklungen in jeder Hinsicht fatal:

Erstens setzt die Krise das europäische Integrationsprojekt seiner bis dato größten Belastungsprobe aus. Noch ist nicht ausgemacht, ob sie diese Probe besteht. Die Schuldenkrise samt Euro-Schwäche trifft die EU bis tief ins Mark. Hierbei rächt sich, dass die EU den ursprünglich in der Konzeption angelegten und funktional folgerichtigen Weg zur politischen Union nicht gegangen ist und den europäischen Integrationsprozess fast ausschließlich als Marktintegration betrieben hat.

Die Mitgliedstaaten haben bis heute auf ihre Souveränität nur in dem Ausmaß verzichtet, wie dies für die Schaffung und sukzessive Vollendung des Binnenmarktes erforderlich wurde. Sie haben im Wesentlichen auch nur in diesem Bereich der Übertragung ihrer Hoheitsrechte auf die überstaatliche Ebene zugestimmt. Insofern bilden die Regeln, die zum Funktionieren dieses Binnenmarktes nach innen wie außen notwendig sind, den eigentlichen Kern der EU. Nur er wird gesteuert und verwaltet von der Europäischen Kommission. Die Betonung liegt dabei auf verwaltet. Denn, wie nicht zuletzt die Finanz- und Wirtschaftskrise vor Augen geführt hat, regiert die Union diesen Wirtschaftsraum nicht. Trotz des gemeinsamen Marktes erlauben

die Mitgliedstaaten nur, dass ihre Wirtschaftspolitiken im Rahmen der EU koordiniert werden. Bei der Heterogenität ihrer inzwischen auf 27 angewachsenen Mitglieder stellt dies ein praktisch unmögliches Unterfangen dar. Selbst die Einführung der gemeinsamen Währung hat die finanzpolitische Autonomie der teilnehmenden EU-Staaten im Euro-Raum nicht beschneiden können. Welche negativen Konsequenzen das haben kann, wurde gerade durch die Zahlungsunfähigkeit Griechenlands vorgeführt.

Im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU hat bis heute überhaupt keine Souveränitätsübertragung durch die Mitgliedstaaten stattgefunden. Daran hat auch die jüngste Vertragsreform von Lissabon nichts geändert. Mit ihr wurden zwar zwei neue Ämter geschaffen, die der EU in den Außenbeziehungen mehr Gesicht geben sollen. Außerdem soll ein Europäischer Auswärtiger Dienst künftig die EU in der Welt unter der Regie der neuen Hohen Vertreterin für die Außenpolitik repräsentieren. Aber auch diese Vertragsreform setzt ausschließlich auf mehr Kohärenz durch mehr Koordinierung und geht den letzten Schritt nicht. Die Außen- und Sicherheitspolitik wurde nicht zur Gemeinschafts- oder wie es seit Lissabon heißt: Unionsaufgabe. Alle wesentlichen Entscheidungen müssen daher einstimmig von den Mitgliedstaaten beschlossen werden. Das ist nicht nur zeitaufwendig, sondern führt in den meisten Fällen und in Anbetracht der unterschiedlichen Prioritäten und Interessen nur zu einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Damit ist keine große Außenpolitik zu machen.

Der wirtschaftliche Erfolg konnte lange Zeit überspielen, dass die EU keine gemeinsame Wirtschafts-, Fiskal- oder Sozialpolitik hat. Hinter ihren wirtschaftlichen Erfolgen ließ sich auch gut verstecken, dass sie jenseits aller deklaratorischen Politik auch keine gemeinsame Außenpolitik besitzt. Jetzt, wo der Erfolg jedoch wegzubrechen droht, zeigt sich, dass ein vereinigter Markt kein Ersatz für die „Vereinigten Staaten von Europa“ sein kann. Das gilt insbesondere dann, wenn dieser Markt nicht zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den Mitglied-

staaten beiträgt bzw. umgekehrt von der Politik hingenommen wird, dass die Heterogenität mit jeder Erweiterungsrunde größer wird bis auch die daraus resultierenden Interessenunterschiede so groß werden, dass eine Einigung auf gemeinsame Ziele und Instrumente völlig unmöglich wird. Diese Situation scheint jetzt erreicht.

Zwar ist die Geschichte der europäischen Einigung von Krisen gekennzeichnet. Sie gingen aber nie so sehr an die Substanz, wie momentan. Zur kritischen Lage und dem desolaten Bild trägt maßgeblich die heute in Europa an der Macht stehende Politikergeneration bei. Anders als ihre Vorgänger, die den Krieg noch erlebt haben, scheint ihr nicht mehr ausreichend präsent zu sein, worin die historische Leistung des Integrationsprojekts besteht und weshalb es unter allen Umständen und gegen alle Widerstände gepflegt und bewahrt werden sollte. Anders kann man nicht erklären, wieso sich quer durch Europa die Politik mit dem Boulevard gemein macht und alte Vorurteile bedient, sich in Besserwissererei übt und nationale Egoismen auf Kosten der Gemeinschaft pflegt. Gerade die Politiker in Frankreich und in Deutschland blenden dabei in verantwortungsloser Weise aus, dass auch heute Europapolitik Friedenspolitik für Europa ist. Der in Europa durch die europäische Einigung über die vergangenen 60 Jahre erreichte Grad von Normalität und Zivilität scheint jedenfalls in Anbetracht der europäischen Geschichte wie den Herausforderungen der globalisierten Welt nicht lang genug, um nicht unumkehrbar zu sein. Am Ende könnte die EU auseinanderfliegen oder das werden, was die Britten sich eigentlich schon immer wünschen: eine große Freihandelszone mit London als Sitz ihrer Bank und Börse.

Einbuße „soft power“

Zweitens verspielt eine an sich zweifelnde und ihr eigenes Integrationsprojekt gering schätzende EU einen großen Teil ihrer „soft power“ und benimmt sich ihrer Möglichkeiten die internationalen Beziehungen in Sinne ihrer Normen und Wertvorstellungen zu gestalten. Die EU findet bisher Gehör und genießt Anerkennung in der Welt nicht zuletzt deshalb, weil es ihr

gelingen ist, durch Verrechtlichung, die Entwicklung friedlicher Streitbeilegungsverfahren, den Aufbau supranationaler Organisationen und durch Souveränitätstransfer die friedliche Einigung Europas zu erreichen. Die EU stellt damit ein sozusagen getestetes und bisher einmaliges Modell zur Verfügung, wie durch wirtschaftliche Integration Frieden, Stabilität und Wohlstand erreicht werden können. Das hat andere in der Vergangenheit veranlasst, ihrem Beispiel zu folgen. Regionalorganisationen wie Mercosur, ASEAN oder die Afrikanische Union wurden unter ausdrücklichem Bezug auf die EU und nach ihrem Vorbild gegründet.

Diese Organisationen werden durch die EU-Krise und die Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten in dieser Krise agieren, zumindest stark verunsichert, die nach dem Vorbild der EU begonnenen Friedens- und Aussöhnungsprozesse fortzusetzen. Neue Abnehmer ihres Integrationsmodells, z. B. in Krisenregionen wie um das Schwarze Meer oder auf dem Kaukasus, dürfte die EU kaum finden, selbst wenn sie sich intensiv darum bemühen würde. Und Währungsunionen à la EU sind zurzeit auch kein Verkaufsschlager. Die arabischen Staaten rücken von entsprechenden Plänen gerade wieder ab. Der jüngst beschlossene Beitritt von Estland zur Eurozone dürfte sie kaum umstimmen.

Die Selbstzweifel und der Streit schaden aber noch in einem viel grundsätzlicheren Sinne. In den Strategiedebatten ist den Europäern vor allem von amerikanischer Seite gern und häufig vorgeworfen worden, keine strategische Vision zu haben. Das trifft jedoch nicht zu. Europa hat durchaus sehr klare Vorstellungen darüber entwickelt, wie nach dem Ende des Kalten Krieges eine neue, stabile Weltordnung entstehen könnte. Es hat mit der Erweiterung der EU nach Osten und Südosten vorgemacht, wie dieses Konzept erfolgreich in der Praxis umgesetzt werden kann. Seine Nachbarschaftspolitik folgt der gleichen Logik. Das europäische Modell heißt: Stabilität durch Demokratie.

In historischer Perspektive – und nicht nur weil die EU selbst ein Beispiel hierfür ist, spricht

einiges für diese Konzeption. Demokratien haben in der Vergangenheit kaum je gegeneinander Krieg geführt. Sie gelten aufgrund ihrer inneren Verfassung als strukturell gewaltfrei und darin eingeübt, Konflikte einvernehmlich und friedlich zu regeln. Nur weil die Realität heute noch eine andere ist, und die Transformation von prekären oder autoritären Staaten einen langen Atem verlangt, sollte man dieses Konzept in der EU nicht aufgeben und damit vor anderen Weltordnungsvorstellungen kapitulieren. Die Globalisierung ist auf das europäische Modell angewiesen. Sie wird nur auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus funktionieren und nur auf der Basis des Primats der Politik.

Dass sich Stabilität in den internationalen Beziehungen nur als Recht des Stärkeren in imperialen Ordnungen oder in einem Gleichgewicht des Schreckens herstellen ließe, gilt schon heute allenfalls noch eingeschränkt. Dafür sind neben den Staaten inzwischen zu viele andere und teilweise neue Akteure zu großem Einfluss und Macht gelangt. Das hat seine guten Seite im gestiegenen Einfluss der Zivilgesellschaft, birgt aber auch neue Risiken. Jedenfalls ist der global agierenden Finanzwelt, die ganze Staaten vernichten kann, nicht mit Raketen beizukommen, sondern nur durch Regulierung und damit Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung im internationalen Raum.

Verlust globalen Einflusses

Drittens beruhen die bisherige Stellung wie der Einfluss der Europäer in der Welt vor allem auf ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und nicht zuletzt der Attraktivität des großen Marktes, den die EU geschaffen hat. Rechnet man das Bruttosozialprodukt der EU-Staaten zusammen, dann behauptet die EU auch im Jahr 2009 knapp ihren Spitzenplatz vor den USA. Erst mit Abstand folgen danach China, Japan und Indien. Entsprechend gilt, dass, wenn die Wirtschaftskraft der EU abnimmt oder sich ihr Fundament so brüchig wie durch diese Krise zeigt, die EU an Einfluss auf internationaler Bühne verliert.

Geld ist Macht. Und Geld schafft Gefolgschaft und kann Wohlverhalten kaufen. Das wurde in der EU zwar nie so offensiv nach vorne gestellt. Lieber bezeichnete man sich als Zivilmacht. Das ändert aber nichts daran, dass die großen westeuropäischen Nationalstaaten neben den USA über lange Jahre die Weltgeschichte deshalb entscheidend und in ihrem Sinne gestalteten, weil sie wirtschaftlich vor allem auch dank der Integration erfolgreich und potent waren. Ihre Mitgliedstaaten stellten die führenden Wirtschaftsmächte der Welt und bildeten den Kern der G7. Zusammen mit den USA dominierten sie die internationalen Organisationen – allen voran Weltbank und IWF, in denen sie über Sperrminoritäten verfügen.

Seitdem Pittsburgh-Gipfel zur Finanzkrise vom September 2009 ist das jedoch Vergangenheit. Die neue „Weltregierung“ hat sich als G20 formiert. Obwohl neben Frankreich, Großbritannien, Italien und Deutschland nun auch die EU selbst zum Kreis der „global players“ gezählt wird, stellen die Europäer in diesem Forum nur noch ein Viertel der Mitglieder. Entsprechend hat ihr Einfluss schon jetzt nachweisbar abgenommen.

Nun könnte man einwenden, es komme nicht in der ersten Linie auf Masse, sondern auf Klasse an. Aber auch daran mangelt es Europa. Die Europäer können sich nämlich nicht dazu durchringen, das ihnen verbliebene Gewicht gemeinsam in eine Waagschale zu werfen. So bleiben sie überrepräsentiert, aber sprechen selten mit einer Stimme. Und wenn doch einmal, sind sie in Verhandlungen leicht auseinanderzudividieren. Schließlich hat die andere Seite stets den Vorteil, sich aussuchen zu können, mit wem sie bevorzugt spricht, wenn die europäische Position geknackt werden soll. Der Geltungsdrang und das Prestigedenken manch eines europäischen Politikers tut sein Übriges. Anders ist nicht zu verstehen, warum die EU-Mitgliedstaaten in schwieriger Lage, in der sie stecken, gerade die blassesten Personen zu ihren neuen außenpolitischen Führern auserkoren haben.

Die Krise hat die Aussichten auf Erweiterung der EU, vor allem einer raschen, praktisch auf null gesetzt. Das ist kritisch für die Entwicklung und

Stabilität auf dem Balkan, wo das bisschen Wohlstand, das sich die Bevölkerung nach den langen Kriegsjahren gerade erst wieder erarbeitet hat, komplett von der Rezession aufgefressen zu werden droht. Die Frustration wächst. Sie kann sich auf dem Balkan jederzeit gewaltsam entladen. Vor allem dürfte es die EU noch schwerer haben, die Balkanstaaten auf Reformkurs zu halten, wenn die Belohnung für die demokratische Transformation, die der Bevölkerung wirtschaftliche Opfer abverlangt und tief in die Sozialsysteme eingreift, in so ferne Zukunft rückt. Wie eine Mitgliedschaft der Türkei unter den Krisenbedingungen wirtschaftlich wie politisch gestemmt werden könnte, wissen auch entschiedene Befürworter ihres Beitritts nicht mehr. Damit sieht es so aus, als ob die EU eine der wichtigsten strategischen Optionen verloren hätte, neue Transferlinien und Knotenpunkte des globalen Handels auf ihr Gebiet zu holen. Sie verpasst damit die auf möglicherweise lange Sicht einzige Chance zu zeigen, dass auch überwiegend islamische geprägte Länder stabile Demokratien sein können, in denen die Menschen- und Frauenrechte geachtet werden und Minderheiten Schutz finden.

Die Verunsicherungen der Europäer gegenüber ihrem wichtigsten strategischen Verbündeten, den USA, haben durch die Krise zugenommen. Der in Europa so enthusiastisch begrüßte neue Präsident hat sich als ein kühl kalkulierender – für den Geschmack mancher Europäer zu kühl kalkulierender – Pragmatiker entpuppt, den Statusfragen oder gemeinsame kulturelle Traditionen allenfalls am Rande bewegen. Die Europäer sind für ihn nur noch dann erster Ansprechpartner, wenn sie zur Lösung eines Problems beitragen können. Und genau an diesem Punkt fangen die Schwierigkeiten für die Europäer an. Europa ist nach dem Ende des Kalten Krieges für die Amerikaner allenfalls noch ein geostrategischer Raum zweiter Ordnung. Die Europäer werden zudem noch nicht einmal mehr als Gläubiger gebraucht. In dieser Rolle wechseln sich derzeit Japan und China ab. Umgekehrt bleiben die USA für die Europäer strategisch relevant. Die Europäer können ihre eigene

Sicherheit nur mithilfe der Amerikaner garantieren. Sie könnten außerdem ohne die Zustimmung der USA keine einzige größere Mission im Rahmen der Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (GSVP) aufsetzen, weil sie von den militärischen Führungs- und Aufklärungsstrukturen der NATO abhängig sind. Schließlich wird die Art und Weise, wie die USA versuchen werden, aus der Finanz- und Wirtschaftskrise herauszukommen, darüber entscheiden, welche Spielräume der EU verbleiben. Bisher zeichnet sich ab, dass die forcierte Defizitpolitik der USA, es den Europäern erschweren wird, gemeinsame Politiken im Kampf gegen die Krise zu verabschieden. Dazu trägt auch die Neuaufteilung der Welt in Länder mit Handelsüberschüssen, die Bösen, und Ländern mit Handelsdefiziten, die Guten, bei. Das unipolare Moment in der amerikanischen Geschichte mag im klassischen Sinne vorbei sein. Die USA haben sich ihren Spitzenplatz in der Welt dennoch schon längst zurückerobert. Dafür sorgt die unvorstellbare Größe des amerikanischen Staatsdefizits von 1.800 Milliarden.⁶³ Sie ist damit, mehr noch als alle Großbanken dieser Welt, systemrelevant. Ihren Bankrott werden alle Staaten der Welt versuchen abzuwenden.

Russland zeigt sich in den vergangenen anderthalb Jahren sehr kooperativ und bemüht, seine Beziehungen zum Westen zu verbessern. Die Krise kann dieses Umdenken in der russischen Politik befördert haben. Nach dem erfolgreichen Abschluss des Nuklearwaffenabkommens zwischen den USA und Russland, der russischen Unterstützung der Iranpolitik und dem Tauwetter in den polnisch-russischen Beziehungen scheinen für die EU die Voraussetzungen günstig, selbst auch den „Reset-button“ in den EU-Russland-Beziehungen zu drücken. Russland benötigt westliches Know-how zur Modernisierung seiner Wirtschaft. Die Europäer können die Rohstoffe Russlands gebrauchen wie einen neuen Absatzmarkt. Insofern verbindet beide ein Interesse am Ausbau und der Vertiefung der Beziehungen, die beiden in Anbetracht der Konstellationswechsel in der Weltpolitik auch eine

63 http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Presse/Reden_20und_20Interviews/01072009__DGB-Fachkongress.html
http://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/histdebt/histdebt_histo5.htm

strategische Perspektive bietet. Warum sollte ein stabiles und demokratisches Russland nicht der EU angehören können? Und warum sollte die EU auf ein stabiles und demokratisches Russland in ihrem Kreis verzichten?

Weniger Optionen durch leere Kassen

Viertens verringern leere Kassen die politischen Gestaltungsmöglichkeiten auf allen Ebenen. Noch ist die EU der größte Geber von Entwicklungshilfe. In der UN glaubt jedoch schon jetzt niemand mehr daran, dass Europa die von ihm eingegangenen Verpflichtungen zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele 2015 einhalten können wird. In der EU wie in den Mitgliedstaaten werden in Folge der Krise auch andere außen- und sicherheitspolitische Vorhaben auf den Prüfstand kommen. Vor Programmen zur Förderung von Menschenrechten, Demokratie und sozialer Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung wird der Rotstift nicht Halt machen. Mittel für die auswärtige Kulturpolitik, die einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Völkerverständigung leistet, dürften noch schwieriger zu bekommen sein, als schon heute.

Überproportional werden die Verteidigungsausgaben zusammengestrichen werden. Das zeichnet sich schon jetzt ab. Die Kriegsgefahr in Europa ist zwar so gering wie noch nie. In der EU herrscht aber kein gleiches Gefühl von Sicherheit vor. Die mittel- und osteuropäischen Staaten misstrauen vielmehr Russlands Absichten. Da Europa sich nicht selbst ohne die NATO verteidigen könnte und damit auf die USA angewiesen ist, kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass die Interessen der Amerikaner im östlichen Teil Europas bei noch geringeren militärischen Fähigkeiten der EU noch stärkere Berücksichtigung finden. Was das für die Russlandpolitik der EU bedeutet, konnte nicht nur im Fall der amerikanischen Raketenabwehrpläne beobachtet werden. Das proamerikanische Kal-

kül einiger Mitgliedstaaten wird aber auch bei anderen außenpolitischen Fragen von einigem Gewicht immer wieder eine Rolle spielen und gemeinsame Positionen der EU erschweren.

Auf ganzer Linie positiv könnten sich die Kürzungen im griechischen Militärhaushalt auswirken. Eine Entspannung der türkisch-griechischen Beziehungen würde viele Blockaden in der NATO wie der EU auflösen und eine Lösung des Zypernkonflikts erleichtern. Allerdings gibt die EU insgesamt schon jetzt im Durchschnitt für diesen Teil der Sicherheitspolitik weniger als 1,7%⁶⁴ auf. Bei weiteren Kürzungen dürfte es der EU daher noch schwerer als jetzt schon fallen, sich an friedenssichernden oder sogar friedens erzwingenden Missionen der UN zu beteiligen oder unter UN-Mandat eigene zivil-militärische GSVP-Missionen auszustatten. Wir werden daher in der Zukunft weniger GSVP-Einsätze sehen und wenn, dürften sie sich auf Ausbildungsmissionen von Militär und Polizei beschränken, deren Wert für die Stabilisierung in letzter Zeit immer kritischer beurteilt wird. Zusätzlich dürfte die EU aus Kostengründen davor zurückschrecken, sich in Krisengebieten zu engagieren, die weiter entfernt liegen. In erster Linie davon betroffen würde Afrika, welches das Engagement der internationalen Gemeinschaft am nötigsten braucht, und auf dem die EU insbesondere gefordert wäre, für Menschenrechte, Minderheitenschutz und gute Regierungsführung einzutreten. Der Beitrag der EU für Stabilität und Sicherheit in der Welt wird daher kaum größer ausfallen. Weniger Sicherheit und Stabilität in der Welt bedeuten aber auch weniger Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger in Europa.

Es ist nicht abzusehen, ob die politische Klasse in Europa die Kraft und den Willen hat, diese Krise nun endgültig als Chance zu nutzen, dem Klein-Klein und der Bürokratisierung ihrer Politiken zu entgehen und die politische Union zu verwirklichen. Groß genug ist die Krise hier-

64 Daniel Keohane and Charlotte Blommesteijn, Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999, ISS Policy Brief, EU Institute for Security Studies, Paris, December 2009, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/PolicyBrief-05.pdf>

für und die Zukunftsaussichten für die EU sind schlecht genug.

Darüber hinaus, aber das ist im Vergleich zu der eigentliche Aufgabenstellung nur Beiwerk, existieren seit Jahren Pläne, wie etwa durch gemeinsame Rüstungsplanung und -beschaffung, durch Aufgabenteilung oder Pooling und den Abbau von Doppelstrukturen mehr Sicherheit trotz weniger Geldes zu erzielen wäre. Auch die neuen außen- und sicherheitspolitischen Strukturen, wie sie mit dem Europäischen Auswärtige Dienst (EAD) zur Verfügung gestellt werden, bieten neue Ansätze Geld zu sparen, ohne dass hierfür politische Ziele aufgeben werden müssten. Das beginnt beim Abbau von Doppelstrukturen innerhalb der EU-Bürokratie, betrifft die bessere Feinjustierung und Abstimmung der Instrumente und endet nicht dabei, dass die Mitgliedstaaten Geld sparen könnten, wenn sie sich bei internationalen Organisationen

oder in Drittländern durch den EAD vertreten lassen und nicht eigene Botschaften unterhielten.

Wenn die Europäer auch drei Jahrhunderte nach dem Erscheinen von Kants Schrift „Zum Ewigen Frieden“ ihrem größten Aufklärer nicht folgen mögen, Europa endlich als Republik und Vereinigte Staaten von Europa zu gründen, dann sollten sie wenigstens auf seinen französischen Kollegen Voltaire hören. Dessen Held Candide zieht sich, nachdem er das Elend der Welt kennengelernt hat, in seinen Garten zurück und pflegt diesen mit viel Sorgfalt. Ob das am Ende für Europa reicht, um in der globalisierten Welt zu bestehen? Wir werden sehen. Jedenfalls würde mehr Konzentration auf uns selbst und unseren europäischen Garten nicht schaden. Heute wird viel davon gesprochen, dass die EU als globaler Akteur sichtbar werden müsse. Das mag sein. Aber auch hierfür wäre es unbedingt erforderlich, zunächst seinen eigenen Garten zu bestellen.



Stefani Anna Weiss (1960) studierte Politikwissenschaften, Internationales Recht und Soziologie an der Universität Bonn. Von 1992 bis 1999 leitete sie das Programm für Europäisches Recht und Politik des Gustav-Stresemann-Instituts. Bevor sie 2007 Programmdirektorin (Europas Zukunft/International Governance) des Brüssler Büros der Bertelsmann Stiftung wurde, arbeitete sie als Projektmanagerin für Europäische Außen- und Sicherheitspolitik in Gütersloh. Im Büro der Europaabgeordneten und Sprecherin für Außenpolitik Franziska Brantner verbrachte Stefani Weiss 2009/2010 ihr Sabbatjahr. Sie ist u.a. zusammen mit

Joscha Schmierer Herausgeberin des Buches „Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung“ (VS Verlag 2007) und zusammen mit Hans-Joachim Spanger und Wim van Meurs des Bandes „Diplomacy, Development and Defense. A Paradigm for Policy Coherence“ (Verlag Bertelsmann Stiftung 2009).

9. DAVID KRÁL

Wirtschaftskrise, EU-Erweiterung und die Östliche Partnerschaft

Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise für die EU-Erweiterung abzuschätzen, ist kein einfaches Unterfangen, da Letztere ein langfristiger Prozess ist, der keinen Einfluss auf das alltägliche Leben in der Union hat. In diesem Artikel soll aufgezeigt werden, dass die Auswirkungen der Krise auf die Erweiterung der Europäischen Union auf kurze Sicht nur begrenzt sind, da die Erweiterung keine unmittelbare Herausforderung für die EU ist – von dem in dieser finanziellen Vorausschau (2007-2013) möglicherweise bevorstehenden Beitritt zweier Länder, Kroatien und Island, einmal abgesehen. Langfristig sind die Folgen, die letztlich an die Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten, die Kosten für ärmere Mitglieder der Union zu übernehmen, gekoppelt sind und auch weitere Risiken bergen, unter Umständen weitaus gravierender. Die Krise hat zweifellos die Skepsis der politischen Führung und der Bevölkerung überall in der EU geschürt sowie zu einer „Erweiterungsmüdigkeit“ beigetragen. Diese Faktoren können den ganzen Prozess gefährden, da es immer schwieriger werden wird, der eigenen Wählerschaft die Erweiterung schmackhaft zu machen, wenn die negativen Auswirkungen der Krise andauern. Der Ausgang der jüngsten Krise in der Eurozone verschärft die Bedenken hinsichtlich der zukünftigen Homogenität der EU und der Nachhaltigkeit der Solidarität angesichts der großen Probleme der Mitgliedstaaten. Derzeit liegen die größten Herausforderungen für die Erweiterungspolitik der EU allerdings auch im politischen und wirtschaftlichen Bereich, sowohl für die EU als auch für die Länder, die auf einen Beitritt hoffen.

Die Erweiterung, eine Erfolgsgeschichte der europäischen Außenpolitik

Die Erweiterung ist bereits seit den 1960er Jahren Teil der EU-Agenda. Seit der ersten Erweiterung 1973 ist die EU in jedem Jahrzehnt stetig gewachsen: Aus den ursprünglichen sechs Mitgliedern sind mittlerweile 27 geworden. Die Erweiterung wird in den Gründungsverträgen nicht als gesonderter Politikbereich verstanden. Der grundlegende rechtliche Rahmen wird im Vertrag über die Europäische Union lediglich in Artikel 49 (mit einem Hinweis auf Artikel 6) behandelt, der besagt: „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ Erarbeitet wurde dieser Artikel nach Beschlüssen verschiedener Institutionen der EU. Die Wichtigsten waren die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 1993, die sogenannten Kopenhagener Kriterien.⁶⁵

Einige Beobachter sind der Meinung, die EU habe gar keine Außenpolitik, sondern nur eine Erweiterungspolitik. Dies entspricht letztlich der weit verbreiteten Auffassung die Erweiterung sei ein sehr effektives Instrument, mit dem die EU ihre „soft power“ und ihr Gestaltungspotenzial einsetzt. Die Union übt ihren normativen Einfluss aus, um die Beitrittskandidaten zur Annahme ihres *acquis communautaire* und Durchführung von Reformen zu bewegen, durch die sie als EU-Mitglieder funktionieren können. Das war insbesondere im Fall der südlichen Erweiterung mit Griechenland, Spanien und Portugal von

65 Die Kopenhagener Kriterien sind Bedingungen, die potenzielle Beitrittsländer zur Europäischen Union erfüllen müssen. Sie wurden in Hinblick auf die ehemals kommunistischen Länder Osteuropas erarbeitet: Politisch müssen die Kandidaten demokratisch funktionierende Staaten mit stabilen Institutionen sein und die rechtsstaatliche Ordnung sowie die Menschenrechte wahren, insbesondere den Schutz von Minderheiten. Wirtschaftlich muss es sich um funktionierende Marktwirtschaften handeln, deren Unternehmen dem Wettbewerbsdruck des EU-Binnenmarkts standhalten können. Jedes beitrittswillige Land muss auch die europäische Gesetzgebung annehmen, das sogenannte *acquis communautaire*. Die EU ihrerseits muss (insbesondere auf institutioneller Ebene) bereit sein, neue Mitglieder aufzunehmen.

Bedeutung, wie auch bei der sogenannten Big-Bang-Erweiterungsrunde mit den ehemals kommunistischen Ländern Osteuropas. Die Erweiterung hat aber auch Bedenken hinsichtlich der Funktionsfähigkeit der EU geweckt, die nun mehr Mitglieder zählt und einen Parallelprozess zur Reform der Entscheidungsfindung und Anpassung der institutionellen Strukturen in Gang gesetzt hat. Darüber hinaus hat die große Erweiterungsrunde 2004 die Frage aufgeworfen, wo die Grenzen der Erweiterung zu stecken sind, da die Gründungsverträge keine Kriterien definieren, nach denen ein Land als europäisch oder nichteuropäisch verstanden werden kann. Die Union hat derweil das politische Versprechen abgegeben, die Länder des Westbalkans und die Türkei zu integrieren (die Beitrittsberechtigung Islands, Norwegens und der Schweiz wird nicht angefochten), während osteuropäischen Länder wie der Ukraine, der Republik Moldau oder Belarus eine solche Zusage nicht erteilt wurde. Stattdessen hat die EU die so genannte Östliche Partnerschaft (ÖP) ins Leben gerufen, die in erster Linie auf eine Art wirtschaftlicher Integration der EU-Nachbarstaaten nach dem Modell des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR, eine Organisation für europäische Industrienationen, die keine Mitglieder der EU sind) abzielt.

Der Beitritt Islands: nur scheinbar unkompliziert?

Island ist das einzige der aktuellen Kandidatenländer, dessen EU-Beitrittsantrag eine direkte Folge der Wirtschaftskrise ist. Die starke Abwertung der isländischen Krone (um die Hälfte gegenüber dem Euro seit Januar 2008), eine steigende Auslandsverschuldung (zurzeit über 100% des BIP), das wachsende Haushaltsdefizit (ca. 18% des BIP im Jahr 2009) und die notwendige Intervention des Internationalen Währungsfonds zwangen die Isländer zu vorgezogenen Wahlen im April 2009, nach denen die neue Koalitionsregierung beschloss, im Juli 2009 einen Antrag auf die EU-Vollmitgliedschaft zu stellen.

Es wird davon ausgegangen, dass der Beitritt Islands eine relativ unkomplizierte Angelegenheit wird, da das Land bereits jetzt die meisten Beitrittskriterien erfüllt. Es ist – im Gegensatz zu anderen Kandidaten – eine etablierte Demokratie und trotz der ökonomischen Turbulenzen der letzten zwei Jahre und des starken Rückgangs seines BIP nach wie vor wohlhabend. Über seine Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum hat es bereits ca. zwei Drittel des europäischen *acquis* übernommen. Außerdem nimmt Island am Schengener Abkommen teil und die europäische öffentliche Meinung steht seinem EU-Beitritt relativ positiv gegenüber.

Dennoch könnte der Antrag Islands negative Auswirkungen nach sich ziehen. Zum einen gibt es eine ungeklärte Vereinbarung Islands mit dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden, die Entschädigungszahlungen für ihre Bürger fordern, die Kunden von Landsbanki Icesave waren. Das im Dezember 2009 verordnete Abkommen stieß bei den Isländern in einem Referendum im März 2010 auf massive Ablehnung.⁶⁶ Sowohl das Vereinigte Königreich als auch die Niederlande haben den EU-Beitritt als Trumpf benutzt, um bessere Bedingungen im Fall Icesave auszuhandeln. Die Folge ist eine zunehmend beunruhigte isländische Bevölkerung, die nach anfänglicher Befürwortung der Beitrittsverhandlungen den nun auf Island ausgeübten Druck als ungerecht empfindet. Spätestens wenn die Beitrittsverhandlungen abgeschlossen sind, könnte die Erinnerung an diesen Fall und an die demütigende Suche nach ausländischer Hilfe, um den Staatsbankrott zu verhindern, zu einer Wiederauflage des „Norwegen-Szenarios“ führen: Wenn ein Land, das zwar für eine EU-Mitgliedschaft bereit ist, aufgrund eines negativen Ausgangs des Referendums nicht beitreten kann. Auch sollte nicht vergessen werden, dass mit der Fischerei wenigstens ein sehr umstrittenes Thema zur Debatte steht, das für Island größte Bedeutung hat und fast die Hälfte der isländischen Exporte und rund 10% seines BIP ausmacht. Es ist durchaus möglich, dass ein nicht zufriedenstellendes Ergebnis der Beitrittsverhandlungen zu einem

66 Das Referendum wurde abgehalten, weil Präsident Grimsson sich geweigert hatte, das erforderliche Gesetz zu unterzeichnen und den Volksentscheid forderte, bei dem sich nur 1,5% der Bevölkerung für das Abkommen aussprach.

negativen Referendum bei der isländischen Bevölkerung beiträgt.

Einer der wichtigsten Anreize für den EU-Beitritt war die Aussicht auf eine frühe Einführung des Euro, der als Schutz gegen eine Wiederholung des finanziellen Debakels gesehen wird. Doch durch das hohe Haushaltsdefizit und die enorme Auslandsverschuldung könnte es für Island äußerst schwierig werden, die Maastrichtkriterien in naher Zukunft zu erfüllen. Zudem sind die aktuelle Krise in der Eurozone, die Debatte um strengere Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten, die das Gebot der Haushaltsdisziplin verletzen sowie die Vorschläge der Kommission einer Vorabprüfung der Staatsbudgets allesamt Faktoren, die die isländische Regierung und Bevölkerung möglicherweise nur schwer zu akzeptieren bereit sind. Es bleibt abzuwarten, ob die aktuellen Vorschläge überhaupt angenommen werden, da bereits viele EU-Mitgliedstaaten klar gegen die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts verstoßen und deshalb nicht bereit sind, härtere Sanktionen gegen sich selbst zu verhängen. Es wird auf jeden Fall schwieriger, Länder mit schwerwiegenden Haushaltsproblemen aufzunehmen und Island könnte noch für einige Zeit in diese Kategorie fallen. Dies alles deutet darauf hin, dass der Beitritt Islands, auf dem Papier nur eine technische Frage, nicht ganz so problemlos, wenn überhaupt, vorstatten gehen könnte.

Auswirkungen auf den Haushalt: derzeit unerheblich, langfristig aber entscheidend

Die Wirtschaftskrise hatte nur relativ marginale Auswirkungen auf die Erweiterungspolitik, weil die Finanzierung des EU-Erweiterungsprozesses kaum Folgen für den EU-Haushalt und keinerlei Folgen für die nationalen Haushalte hatte, von denen viele stark von der Krise betroffen sind. Ein Großteil der Kosten vor der Erweiterung wird von dem sogenannten Instrument für Heranführungshilfe (IPA) übernommen, mit rund 12,9 Milliarden Euro für den gegenwärtigen Finanzrahmen (2007-2013) in etwa 1,3% des EU-Jahreshaushalts. Zu diesem Zeitpunkt ist es nicht einfach, die Auswirkungen eines Beitritts auf den EU-Haushalt vorherzusagen. Gegenwärtig haben nur zwei Länder eine

realistische Chance, während dieser finanziellen Vorausschau der EU beizutreten: Kroatien und Island. In beiden Fällen ist es unwahrscheinlich, dass ihr Beitritt wesentliche Änderungen der Mittelübertragungen oder eine bedeutende Steigerung des EU-Haushalts zur Folge haben wird. Verglichen mit dem Rest der EU haben beide Länder eine relativ geringe wirtschaftliche Stärke. Island wird trotz der jüngsten wirtschaftlichen Turbulenzen vermutlich ein Nettozahler für den EU-Haushalt. Kroatien, zurzeit zwar wirtschaftlich besser gestellt als so manches EU-Mitglied, wird wahrscheinlich eher ein Nettoempfänger, der die beiden derzeit größten Nettoempfänger Polen und Rumänien irgendwann um einen Teil ihrer Regionalfonds bringen könnte. Aufgrund des aktuellen Stillstands der Beitragsverhandlungen wird das Abkommen über die kommende finanzielle Vorausschau höchstwahrscheinlich ohne diese beiden Länder an Bord ausgearbeitet werden. Auch deshalb werden Bedenken hinsichtlich des EU-Haushalts die aktuelle Erweiterungsdynamik der Union nicht wesentlich beeinflussen.

Wenn man sich aber die möglichen langfristigen Auswirkungen der Wirtschaftskrise vor Augen hält, könnten sich die aktuellen Haushaltskrisen in der EU tatsächlich als tödlich für die Erweiterung erweisen. Auf dem Spiel steht nicht weniger als eines der grundlegenden Prinzipien der Europäischen Integration: die Solidarität. Die gewaltigen (aus nationalen Haushalten zusammengestellten) Rettungspakete, mit denen die Wirtschaften von Griechenland und anderen europäischen Ländern mit ähnlichen Problemen vor dem Ertrinken bewahrt werden sollen, haben gezeigt, dass es schwierig werden wird, den EU-Haushalt zu erhöhen, um die schrittweise Angleichung der Beitrittsländer zu finanzieren. Die Länder in der EU-Warteschlange sind im Vergleich zum Rest der EU allesamt relativ arm und benötigen – und erwarten auch – hohe Überweisungen aus dem EU-Budget. Die Länder des Westbalkans sind verhältnismäßig klein und ihr Beitritt wird deswegen keine allzu starken Auswirkungen auf zukünftige EU-Haushalte haben. Ein großes Fragezeichen steht aber hinten den Kosten des ausstehenden Beitritts der Türkei. Die Türkei ist in der Vergangenheit viel schneller gewachsen als die EU (und

speziell als die Eurozone). Da der Beitrittszeitplan noch nicht feststeht, kann es durchaus sein, dass die Zahlungen an die Türkei (im Rahmen der Regionalpolitik) nicht so hoch ausfallen werden, wie von vielen Mitgliedstaaten derzeit befürchtet, weil sie sich schnell an die europäische Wirtschaft annähern wird. Es wird davon abhängen, wie Struktur und Höhe des EU-Haushalts zum Zeitpunkt des Beitritts beschaffen sind, und es ist mit einer hitzigen Debatte diesbezüglich zu rechnen.

Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise wird deutlich, dass Deutschlands Unterstützung des Erweiterungsprozesses immer mehr Gewicht haben wird. Das galt bereits für die Erweiterung 2004, als Deutschland die treibende Kraft hinter dem Prozess war. Heute, als wirtschaftlich stärkste Nation und größter Zahlmeister der EU, hat die Stimme Deutschlands sogar noch mehr Gewicht. Im Moment ist die deutsche Öffentlichkeit empört darüber, so viel an andere Länder für die Lösung derer Probleme zahlen zu müssen. Dieses Gefühl könnte schnell auf die EU-Erweiterung überspringen und es damit jeder deutschen Regierung sehr schwer machen, das gleiche Maß an Zustimmung für zukünftige Erweiterungen der EU in der Bevölkerung aufrecht zu halten.

Weniger politische Impulse wegen wirtschaftlicher Probleme?

Doch ungeachtet all dieser hier aufgeführten wirtschaftlichen Folgen stellen künftige Erweiterungen der EU größtenteils und im Wesentlichen ein politisches Problem dar. Das zentrale Problem ist der mangelnde politische Rückhalt für künftige Erweiterungen seitens der EU-Führung und der Bevölkerung. Die Erweiterung hat bereits viel von der Symbolkraft eingebüßt, die sie bei der letzten Welle hatte, als sie als Wiedervereinigung Europas nach langer künstlicher Trennung durch den Eisernen Vorhang angesehen wurde. Bezüglich des Westbalkans ist diese Symbolkraft gewissermaßen noch vorhanden. Die Entschlossenheit, mit der die EU diese Länder integrieren will – und diesbezüglich ist man sich politisch auch relativ einig – wird als Teil der Verantwortung Europas für eine Region angesehen, die in den 1990er Jahren sehr unter dem bewaffneten Konflikt im ehe-

maligen Jugoslawien gelitten hat, während der Rest des Kontinents größere Integration genoss und nach Westen hin expandierte. Gegenüber der Türkei ist diese Symbolkraft allerdings nicht zu erkennen. Die EU ist trotz aller politischer Entscheidungen und Zusagen in endlosen Debatten gefangen, ob das Angebot der Vollmitgliedschaft an die Türkei die richtige Entscheidung war und ob die Türkei über ausreichende europäische Legitimation verfügt, um die Bedingungen der EU zu erfüllen.

Viele der gegenwärtigen Zweifel hätten mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags eigentlich aus der Welt geschafft werden sollen. Die mangelnde Begeisterung für die Erweiterung war größtenteils auf die Unfähigkeit der EU, ohne die notwendigen Anpassungen ihrer Institutionen und bei der Entscheidungsfindung, effektiv zu funktionieren, zurückzuführen. Es wurde davon ausgegangen, dass die EU in der Lage sein wird, sich mehr auf ihre Außenpolitik zu konzentrieren und dem Erweiterungsprozess neuen Schwung zu verleihen, sobald sie ihre internen Angelegenheiten geklärt hätte. Der Lissabon-Vertrag ist in Kraft getreten, aber viel scheint sich an der Einstellung nicht geändert zu haben. Die Krise der Eurozone könnte die Glaubwürdigkeit der Einheitswährung und auch den ersehnten wirtschaftlichen Aufschwung in ganz Europa gefährden. Deutschland fordert bereits, einige der Grundsätze der Gründungsverträge bezüglich der Wirtschafts- und Währungspolitik zu überdenken. Auch andere wichtige Themen könnten bald aufs Tapet gebracht werden, beispielsweise das System der Wirtschaftsführung der EU sowie Größe und Struktur des EU-Haushalts. Europa läuft Gefahr, sich wieder zunehmend nach innen zu orientieren und so den Schwung zu verlieren, der für den Erweiterungsprozess nach der Umsetzung des Lissabon-Vertrags erforderlich wäre. Anders als im letzten Jahrzehnt gilt die Erweiterung nicht als prioritär und im aktuellen Kontext scheint es auch nicht wahrscheinlich, dass sie bald wieder ganz oben auf die Agenda gesetzt wird.

Ein weiteres entscheidendes Hindernis ist das Misstrauen, mit dem die Öffentlichkeit in ganz Europa reagiert. Zwar ist dies kein neues Phäno-

men – in einigen Ländern gab es auch gegen frühere Erweiterungsrounds eine starke Opposition – aber das Misstrauen ist in letzter Zeit deutlich gestiegen. Besorgniserregend ist die Entwicklung, dass sich heute sogar in Ländern, die einer Erweiterung einst relativ positiv gegenüberstanden (etwa späte Beitrittsländer wie die Tschechische Republik), die Begeisterung in Grenzen hält. Die Wirtschaftskrise wird die ablehnende Haltung gegenüber künftigen Erweiterungen vermutlich noch verstärken. Die trüben Aussichten auf eine Erholung der Wirtschaft, hohe Arbeitslosigkeit, Sozialabbau und die grundlegende Frage, dass bestimmte Länder die Verantwortung für die Probleme anderer übernehmen, machen es zunehmend schwerer vertretbar, dass Länder, die im Allgemeinen ärmer sind und nicht so gut regiert werden, das Recht hätten, der EU beizutreten.

Dieser Prozess hatte auch Folgen in den Kandidatenländern. Deren politische Elite und Öffentlichkeit sind sich bewusst, dass die Erweiterung für die EU kein Großvorhaben mehr darstellt. Dies zeigt sich in der immer geringeren Zustimmung einer EU-Mitgliedschaft in einigen Ländern, z. B. der Türkei⁶⁷ und Kroatien.⁶⁸ Auch die aktuellen internen Streitigkeiten und Kontroversen darüber, wie die Wirtschafts- und Staatsschuldkrise gemeistert werden soll, sind der Attraktivität der EU abträglich. Die Aussagen der führenden EU-Politiker Angela Merkel und Nicolas Sarkozy, in denen sie den Beitritt der Türkei anfechten, haben dazu beigetragen, dass sich die türkische Regierung mit deutlich weniger Begeisterung für einen Beitritt einsetzt. Sie hat auch mit der Suche nach Alternativen zum EU-Beitritt begonnen, auch wenn sie dies bis jetzt nicht ausdrücklich zugegeben hat. Dagegen bedeutet eine Mitgliedschaft in der EU für viele Länder, insbesondere im Westbalkan, nach wie vor ein Hoffnungsschimmer und Halt in einer sich rapide verändernden Welt und den einzigen Weg zur Sicherung künftiger Stabilität und Wohlstand.

Es gibt ein weiteres Element, das den andauernden Stillstand in diesem Erweiterungsprozess unterstreicht. Es ist nicht wirtschaftlicher Natur und es ist grade in den letzten Jahren deutlich hervorgetreten. Das Problem besteht darin, dass viele EU-Mitglieder den Beitrittsprozess als Druckmittel einsetzen, um bilaterale Streitpunkte mit Beitrittskandidaten zu klären. Slowenien verhindert die Eröffnung neuer Verhandlungskapitel mit Kroatien aufgrund eines Disputs um seine Land- und Seegrenze. Zypern blockiert die Verhandlungen um Binnenmarktkapitel, weil die Türkei sich weigert, ihre Häfen und Flughäfen für Schiffe und Flugzeuge der Republik Zypern zu öffnen. Ebenso sperrt sich Frankreich (informell) gegen die Eröffnung fünf wichtiger Verhandlungskapitel, da sie angeblich eine türkische EU-Vollmitgliedschaft implizieren. Griechenland verhindert den Beginn von Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien aufgrund eines Streits um den Namen des Landes. Es hat zwar immer schon bilaterale Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten gegeben, doch wurde der Beitrittsprozess noch nie so massiv dafür genutzt wie jetzt. Dies mindert nicht nur die Aussichten auf erfolgreiche künftige Erweiterungen, es unterminiert auch den gesamten Prozess, da augenscheinlich wird, dass es dabei nicht allein um die Erfüllung von Beitrittskriterien geht.

Die Östliche Partnerschaft: kein all zu attraktives Angebot?

Wie schon erwähnt, ist die EU derzeit nicht bereit, Ländern jenseits des Westbalkans und der Türkei die Mitgliedschaft zu versprechen. Es liegt aber im strategischen Interesse der EU, sicherzustellen, dass die Länder in ihrer östlichen (und südlichen) Nachbarschaft zu ihrem Modell politischer und wirtschaftlicher Governance tendieren. Zu diesem Zweck schlug die EU die Östliche Partnerschaft als Modell der gegenseitigen Beziehungen vor, welche eine Annäherung und Integration in den Bereichen Wirtschaft (umfas-

67 Vergleichen wir das Eurobarometer 72 vom Herbst 2009 mit dem Eurobarometer 62 vom Herbst 2004, ist die Befürwortung in der EU für eine Mitgliedschaft der Türkei von 80% (2004) auf 45% (2009) gefallen.

68 Laut Eurobarometer 72 (Herbst 2009) halten nur 24% der Kroaten die EU-Mitgliedschaft für eine gute Sache, 37% glauben, sie sei schlecht und 35% halten sie für weder gut noch schlecht.

sende Freihandelsabkommen), Demokratie und Governance, Energiesicherheit und zwischenmenschliche Beziehungen vorsieht. Der Prozess soll ähnlich wie die Erweiterung funktionieren, d. h., die Länder sollen bestimmte Anreize erhalten (etwa Integration in den EU-Markt oder visafreier Reiseverkehr), und im Gegenzug regulatorische Standards der EU übernehmen. Der stärkste Anreiz des Erweiterungsprozesses – das Versprechen einer möglichen Mitgliedschaft – ist hier jedoch nicht vorgesehen.

Viele Experten fragen sich daher, ob diese Anreize seitens der Europäischen Union ausreichen, um ihre Ziele zu erreichen. Eine Integration mit dem Europäischen Markt erfordert weitreichende wirtschaftliche Reformen und Gesetzesänderungen sowie strukturelle Anpassungen, die oft mit erheblichem finanziellen Aufwand verbunden sind. Ebenso bedarf die Annäherung an die regulatorischen Standards der EU im Energiebereich gewaltiger Investitionen in die Energieinfrastruktur. Die Länder der Region, insbesondere die Ukraine, sind von der Wirtschaftskrise stark betroffen.⁶⁹ Angesichts der kollabierenden öffentlichen Haushalte wird es für diese Länder sehr schwierig werden, die Kosten für eine Annäherung an die EU zu decken, zumal die Ukraine beispielsweise kaum mehr über Mittel verfügt, um Rentenzahlungen zu leisten und die Gehälter ihrer Beamten zu zahlen.⁷⁰ Die östlichen Nachbarn erwarten, dass die EU sie dabei unterstützt, diese Kosten zu tragen, durch die Bereitstellung von Mitteln, die derzeit im sogenannten Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) vorgesehen sind. Die bis 2013 für die osteuropäischen Länder zur Verfügung gestellten Mittel belaufen sich allerdings nur auf rund 600 Millionen Euro. Für die Ukraine bedeutet dies eine sehr geringe Gegenleistung für die von der EU geforderte Leistung. Außerdem herrscht ein Wettbewerb bezüglich der Höhe der Mittel, die an die östlichen bzw. südlichen Länder ver-

geben werden sollen. Dies wird mit Sicherheit Teil der Debatte in der EU bei den Verhandlungen zur kommenden Finanziellen Vorausschau (2014-2020). Aber wie auch immer das Verhältnis ausfallen wird, ist es gegenwärtig eher unwahrscheinlich, dass die EU deutlich mehr Mittel für die Nachbarschaftspolitik bereitstellen möchte. Zwar beinhaltet das Angebot der EU mehr als bloße Bereitstellung von Finanzmitteln, aber angesichts der massiven wirtschaftlichen Probleme können die Regierungen der Bewerberländer zu diesem Zeitpunkt nicht weit darüber hinaus denken.

Andererseits ist die EU nicht bereit, bei Themen wie der Aufhebung der Visapflicht für Bürger der Nachbarländer schneller vorzugehen. Die Europäer sind besorgt über einen möglichen Zustrom illegaler Immigranten aus Osteuropa, insbesondere wegen der derzeit hohen Arbeitslosenquote in der EU. Auch wenn es vielleicht keinen erkennbaren Grund dafür gibt, den Liberalisierungsprozess der Visaregelung aufzuschieben (für den nach wie vor viele Anpassungen seitens der osteuropäischen Länder erforderlich sind, etwa die Verbesserung der Grenzkontrollen und der Sicherheit der Pässe), sind die Mitgliedstaaten politisch nicht bereit, diesen Prozess schneller voranzubringen. Dadurch fehlt den osteuropäischen Ländern ein weiterer wichtiger Anreiz, die Östliche Partnerschaft als ein attraktives Projekt anzusehen.

Außerdem steht den östlichen Nachbarstaaten – im Gegensatz zu den südlichen Ländern – ein zweites mächtiges Modell nahe, dem sie sich annähern können: Russland. Gegenwärtig ist der Einfluss der EU im Vergleich zu Russland durch etliche historische, kulturelle und linguistische Faktoren beschränkt. Russland ist dabei, über Wirtschaftsbeziehungen und die Medien seine „soft power“ in der Region konsequent auszubauen, ist aber auch bereit, seine „hard power“

69 2009 schrumpfte die ukrainische Wirtschaft um 15% (siehe: The Economist: http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=15719286) und das Haushaltsdefizit beträgt etwa 12%.

70 Ende 2009 strich der Internationale Währungsfonds seinen Kredit an die Ukraine, nachdem die öffentlichen Ausgaben enorm angestiegen waren, weil die ukrainische Regierung es versäumt hatte, restriktive Maßnahmen zu ergreifen, um die Forderungen des IWF zu erfüllen.
Siehe auch http://www.economist.com/world/europe/displaystory.cfm?story_id=E1_TVPPDQRJ

einzusetzen, wie der Konflikt zwischen Russland und Georgien gezeigt hat. Auch wenn die Östliche Partnerschaft eindeutig nicht als anti-russisches Projekt konzipiert ist, wird es von Moskau oft als solches verstanden und Russland ist bemüht, den Aktivitäten der EU ein Gegengewicht entgegenzustellen. Es ist auch in der Lage, stärkere Anreize als die EU zu liefern, wie das jüngste Abkommen mit der Ukraine über die Verlängerung der Nutzungserlaubnis des Hafens von Sewastopol durch die russische Schwarzmeerflotte für billige Gaslieferungen an die Ukraine deutlich gemacht hat. Die EU muss sich also gut überlegen, wie sie die Östliche Partnerschaft für die osteuropäischen Länder attraktiver macht, ohne aber dabei die strategischen Beziehungen mit Russland zu gefährden.

Was die EU tun könnte und tun sollte

Es steht außer Zweifel, dass sowohl für die EU als auch für die Beitrittskandidaten nach wie vor sehr viel zu tun ist, um die Erweiterung erfolgreich fortzuführen. Wir werden mögliche Wege untersuchen, wie die EU ihren Teil der Gleichung erfüllen kann.

Generell wird die Erweiterung für die EU wieder eine Angelegenheit strategischer Wahl. Sie könnte versuchen, den Schwung beizubehalten, müsste dann aber wesentlich aktiver auftreten, um zu zeigen, dass die Erweiterung nach wie vor Teil ihrer umfangreichen Agenda ist. Wenn sie weiterhin widersprüchliche Botschaften an die Beitrittskandidaten aussendet, verliert sie ihre „sanfte Macht“ in der Region und dies könnte die Länder auch dazu bewegen, über Alternativen nachzudenken, wie im Fall der Türkei geschehen. Wenn sich die EU für die erste Option entscheidet, wird dies Konsequenzen für alle EU-Institutionen haben. Die Kommission muss ihr Mandat einsetzen, um Führungsstärke zu zeigen, wie sie es in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren getan hatte. Die Mitgliedstaaten müssen aufhören, die Beitrittsverhandlungen für die Lösung bilateraler Streitigkeiten mit den Beitrittskandidaten zu missbrauchen; diese müssen strikt davon entkoppelt werden. Das Europäische Parlament als einziges direkt gewähltes Organ sollte zusammen mit der Europäischen Kommission

und den Mitgliedstaaten eine größere Bürgernähe beweisen und die Fallgruben und Chancen einer künftigen Erweiterung öffentlich erörtern, da die aktuelle Skepsis in der Bevölkerung zweifellos auf die mangelnde konstruktive öffentliche Debatte in den Mitgliedstaaten zurückzuführen ist. In der Debatte sollte versucht werden zu unterstreichen, dass der Erweiterungsprozess ein langfristiges strategisches Konzept darstellt, das nicht unbedingt anhand kurzfristiger Bilanzen bewertet werden kann.

Wenn es die EU mit dem Erweiterungsprozess ernst meint, muss sie sich dafür einsetzen, dass die Kommission die Bewertung der Kandidatenländer so bald wie möglich vornimmt (die wird von einigen Mitgliedstaaten blockiert) und die Verhandlungen in Gang gesetzt werden. Aus der Erweiterungsrunde von 2004 können auch einige Lehren gezogen werden. Die Länder werden zu Beginn der Verhandlungen natürlich noch nicht so weit sein, aber das meiste kann während der Verhandlungsphase erreicht werden, da die „Hausaufgaben“ der Beitrittskandidaten weitaus genauer definiert sein werden. Außerdem schaffen parallel geführte Verhandlungen mit mehreren Ländern einen gesunden Wettbewerb; das berühmte Regattaprinzip, das 2004 angewendet wurde, wird derzeit schmerzlich vermisst. Auch deshalb kommen die Kandidatenländer nur so langsam voran.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Frage, wie viel die EU bereit ist, für künftige Erweiterungen zu zahlen. Eigentlich sollte sich die EU nicht die Frage stellen, ob sie die Länder des Westbalkans aufnehmen soll, da diese rechtlich zweifellos Anspruch auf den Beitritt haben (Artikel 49). Dies gilt sogar für die Türkei, deren Beitrittsberechtigung wiederholt anerkannt wurde. Die Frage für die EU ist lediglich, welche Kosten sie tragen kann. Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise und ihrem ungewissen Ausgang können wir von der EU nicht dieselbe Großzügigkeit gegenüber ihren künftigen Mitgliedern wie in der Vergangenheit erwarten. Diesbezüglich ist aber eine offenerere und ehrlichere Debatte gefordert, da alle Verhandlungspartner genau wissen sollten, um was es geht. Das Problem dabei ist vielschichtig: Der Beitrittszeitplan ist aufgrund des stockenden Erweiterungsprozesses

nicht klar definiert, die Debatte um die zukünftige Größe und Struktur des EU-Haushalts nach 2013 hat noch nicht einmal begonnen und auch die möglichen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die diese Debatte zweifellos beeinflussen werden, sind nicht abzusehen (und die Staatsschuldenkrise ist noch in vollem Gange). Es ist durchaus möglich, dass sich die Kluft zwischen dem gewünschten politischen Ergebnis (die Integration der Beitrittskandidaten) und den fehlenden finanziellen Ressourcen, dies zu erreichen, noch vergrößert. Auch wenn die EU für dieses Dilemma derzeit noch keine Lösung kennen mag, sollte sie es zur Kenntnis nehmen.

Noch komplizierter wird es, wenn wir die Europäische Nachbarschaftspolitik und besonders die Östliche Partnerschaft betrachten. Wie bereits erwähnt ist die EU weder bereit, den osteuropäischen Ländern eine klare Zusage zu erteilen noch erheblich mehr Mittel bereitzustellen, um diesen Ländern zu helfen, sich funktional in die EU zu integrieren. Das Hauptproblem liegt darin begründet, dass die Europäische Union von der Attraktivität ihres eigenen Modells derart überzeugt ist, dass sie die unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Hintergründe ihrer Nachbarn im Osten im Vergleich mit der Erweiterung um die mitteleuropäischen Länder oder den Westbalkan nicht berücksichtigt. Angesichts des begrenzten finanziellen Engagements und des fehlenden politischen Willens, diese Länder zügig in den EU-Markt zu integrieren, muss die EU ihre Strategie und Vorgehensweise sorgfältig überdenken. Ein denkbarer Ansatz wäre ein stärkeres Engagement und

Unterstützung der Zivilgesellschaft in Osteuropa. In vielen dieser Länder (besonders in der Ukraine) gibt es starke proeuropäische Nichtregierungsorganisationen (NRO), die zu einer Annäherung an die EU beitragen und Druck von unten nach oben auf ihre jeweiligen Regierungen ausüben können, mit der europäischen Agenda fortzufahren. Die EU ist zur Unterstützung der Zivilgesellschaft eher in der Lage als Russland, was ihr zu einem gewissen Wettbewerbsvorteil gereichen könnte, sie muss dazu aber im Rahmen des ENPI mehr Mittel bereitstellen. Das sollte kein Problem darstellen, da es sich dabei um Beträge handeln würde, die im Vergleich zu den Mitteln, die den Regierungen zur technischen Unterstützung zur Verfügung gestellt werden, noch relativ gering sind. Der Zugang der lokalen NRO zu diesen Mitteln muss möglichst einfach und flexibel gestaltet werden. Hinsichtlich der Anreize im Rahmen der Östlichen Partnerschaft sollten greifbare Zwischenergebnisse vorliegen, bevor das langfristige Ziel einer Nachbarschaft einbeziehenden Wirtschaftsgemeinschaft erreicht ist. Auch wenn die EU nicht bereit ist, die Visumpflicht sofort aufzuheben, könnte sie es jungen Menschen und Studenten zum Beispiel erleichtern, im Sommer in die EU zu reisen, dort zu arbeiten, so die Kultur kennenzulernen und europäische Sprachen zu lernen. Ähnliche Programme, etwa „Work and Travel“, sind in den USA, Kanada und Australien erfolgreich. Dies würde bei jungen Ukrainern, Moldauern und Georgiern maßgeblich zu einem positiven Image der EU beitragen und gleichzeitig einer neuen proeuropäisch eingestellten Generation förderlich sein, die in der Lage ist, sich für eine Anpassung an die EU einzusetzen.



David Král ist Absolvent der Juristischen Fakultät an der Karls-Universität in Prag. Er ist seit 2000 Direktor des EUROPEUM Institute for European Policy und lehrte an der Metropol Universität und an der Fakultät für Sozialwissenschaften an der Karls-Universität in Prag. Im Konvent zur Zukunft Europas und der Regierungskonferenz 2003/2004 war er Mitglied der Beratergruppe des Außenministers und Premierministers sowie Mitglied der Beratergruppe für Außenpolitische Fragen des Ministerpräsidenten für EU-Angelegenheiten vor und während der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft 2009. Er ist Vorstandsvorsitzender von PASOS (Policy

Association for an Open Society), ein Netzwerk, das Thinktanks und politikberatende Institute aus Mittel- und Osteuropa und neuen unabhängigen Staaten zusammenbringt. Zu seinen Spezialgebieten bei EUROPEUM zählen verfassungs- und institutionsbezogene Themen der EU, EU-Erweiterung, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und transatlantische Beziehungen.

10. KARIN ULMER

Wie die globale Wirtschaftskrise die europäische Handels- und Entwicklungspolitik beeinflusst⁷¹

Money, money, money – die Welt gehört den Reichen (und Verwirrten)

„Was Europa macht ist nicht mehr von Bedeutung“, sagte der indische Wirtschaftswissenschaftler und Philosoph Prem Shankar Jha Anfang dieses Jahres im ZEIT-Magazin (Blume, 2010). Selbst wenn Europa der ganzen Welt eine Klimaschutzgesetzgebung auferlegen wollte, würden Indien und China das tun, was sie für nötig (oder machbar) hielten, mit oder ohne Erlaubnis anderer Länder. Es ist nun offenkundig, dass die EU, deren mangelnder gemeinsamer politischer Wille, schon lange ein Problem, nun mit der Euro-Krise für alle sichtbar geworden ist, nicht der wichtigste Akteur bei der Bekämpfung des Klimawandels ist. „Chindien“, wie der gängige Ausdruck bereits lautet, hat mehr Gewicht und aufstrebende Mächte wie Brasilien sind auf dem Weg dorthin.

Das ist alles nicht ganz neu. Schon vor der globalen Wirtschaftskrise 2009-2010 wurden die Beweggründe zur Vorgehensweise der EU immer fragwürdiger. Aber die EU schien bezüglich des Zustandes der globalen Wirtschaft so selbstgefällig wie eh und je und gegen jeden Zweifel an ihrer Rolle in der Welt erhaben. Dies zeigte sich insbesondere in ihrer Handels- und Entwicklungspolitik, für die sie sich stets beweihräucherte (die EU ist weltweit der größte Geber von Entwicklungshilfe), sogar angesichts der zunehmenden Kritik seitens der Empfängerländer, die bereits mit China in Schwarzafrika Geschäfte machten.

Die größten Probleme ergeben sich aus der EU-Strategie der bilateralen Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (WPA), ein zentraler Aspekt der EU-Politik in den Entwicklungsländern, auf den ich noch genauer eingehen werde. Diese Abkommen – und der Gedanke dahinter – veranschaulichen die Inkonsequenz und Widersprüchlichkeit, die der Handels- und Entwicklungspolitik der EU zugrunde liegen.

Die jüngste und deutlichste Kritik an der EU-Handelspolitik in den Entwicklungsländern kam von der UN-Expertenkommission zum Finanz- und Währungssystem unter dem Vorsitz des US-amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlers und Nobelpreisträgers Joseph Stiglitz. Eine der wichtigsten Erkenntnisse der Kommission lautet, dass Entwicklungsländer durch bilaterale Handelsabkommen – nicht nur mit der EU –, Gefahr laufen, schlechter und nicht besser auf die Krise reagieren zu können.

Stiglitz geht die Wurzel des bisher akzeptierten *Washington Consensus*,⁷² der im Wesentlichen auf freien Handel und möglichst viel davon setzt, über die beste Vorgehensweise an. „Die auferlegte – insbesondere makroökonomische – Konditionalität bedeutet einen massiven Verlust an wirtschaftlicher Souveränität und muss aufgehoben werden“⁷³ urteilt die Kommission. In anderen Worten, wenn es einen Weg aus den aktuellen wirtschaftlichen Wirren gibt, ist es nicht der, den wir derzeit verfolgen.

71 Dieser Artikel gibt die Meinung der Verfasserin wider, die nicht unbedingt der Meinung von APRODEV (siehe: Biografie und Fußnote 76) entspricht.

72 Der Konsens beinhaltet eine Reihe von spezifischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die zum Standardreformpaket von Institutionen mit Sitz in Washington wie dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank gehören. Der Begriff wurde zu einem Synonym für eine neoliberale Politik, die sich für eine Ausweitung der freien Märkte und Auflagen für Staaten einsetzt mit ihrem Mantra: „stabilisieren, privatisieren, liberalisieren“.

73 Entwurf des Berichts der Stiglitz-Kommission, UNCTAD, 12. März 2009, Genf. (Hervorhebung vom Verfasser).

Um die Handlungsweise der EU zu ändern, ist es unabdingbar, sich unvoreingenommen das anzuschauen, was in der EU selbst schiefgelaufen ist. Europas Wirtschaftswachstum wurde gestoppt; es ist Opfer derselben Prozesse wie alle anderen Akteure auch. In Ermangelung einer Steuerunion und eines entsprechenden politischen Willens wirkt die EU wie ein gestrandeter Wal. Sie ging schmerzlichen Entscheidungen aus dem Weg und hoffte einfach auf das Beste. So waren ungenaue und sogar gefälschte Konjunkturdaten offenbar nicht von großer Bedeutung zwischen einzelnen europäischen Freunden. Und es gab und gibt weder einen Plan B noch einen klaren Ausweg aus der Währungsunion.

Der Mangel an einer effektiven Währungspolitik der EU steht im krassen Gegensatz zu ihrer beachtlichen Einigkeit bezüglich ihrer Handelspolitik. Aber diese Einigkeit geht auf Kosten der Entwicklungsländer, denen angeblich geholfen werden soll. Die Methode der schleichenden, unflexiblen zentralisierten Kontrolle beim Handel mit armen Ländern ist in der EU mittlerweile fest etabliert. Es ist aber bemerkenswert, wie sehr sich diese Methode in der Praxis auf Kollisionskurs mit unterschiedlichen oder widerstehenden ökonomischen Realitäten befindet.

Am Ende stehen wir vor einem heillosen Durcheinander, mit dem sich die EU wahrhaftig nicht rühmen kann: Was sie mit der einen Hand verteilt, holt sie sich über ihre Handelspraktiken mit der anderen wieder. Dieser Widerspruch zeigt sich nirgends deutlicher als in dem Gegensatz zwischen ihrem erklärten Ziel der Armutsbekämpfung einerseits und ihrer Handelspolitik der „Global Europe“-Strategie andererseits.

Wenn die Rechnung nicht aufgeht

Die Doha-Runde der WTO basierte auf der These, dass Handel eine Gleichung zwischen Subventionen und Zöllen sei. Aber die stetig steigenden Subventionen und die jüngsten

Marktverzerrungen nach den Rettungsmaßnahmen für Unternehmen und Banken in Entwicklungsländern haben den globalen Wettbewerb untergraben und damit den Willen bzw. die Fähigkeit, wirtschaftliche Risiken einzugehen, schwinden lassen.

Es ist mittlerweile unbestritten, dass die Anreize für Partner und Beschäftigte im Finanzsektor groteske, bisweilen ans Kriminelle grenzende Ausmaße erreicht haben. Für viele am Fuße der Pyramide wirkte es wie eine Monopolmacht, die sich selbst das Geld an der Spitze zuschneffelte. Das Problem bestand darin, dass dem gesamten System der Unternehmensführung viel zu lange freie Hand gelassen wurde.

Das globale Wirtschaftssystem wurde von der Wall Street und anderen Märkten torpediert, die verkappte faule Kredite in die ganze Welt exportierten und damit sehr schnell eine Katastrophe ähnlich einer Ölpest provozierten. Und es stellte sich heraus, dass es für diese Art Problem keine Musterlösung gibt.

Die unmittelbaren Folgen für die die Entwicklungshilfe waren offensichtlich, aber trotzdem keine Schlagzeile wert: eine klaffende Finanzierungslücke,⁷⁴ die Ausweitung der Kreditvergabe und neue Schuldenprobleme sowie eine zunehmende Politisierung und Konditionalisierung der Entwicklungshilfe. Alle Akteure wissen seit einiger Zeit, dass das Problem der Abhängigkeit von dieser Hilfe in Zukunft verringert und vermieden werden müsste und dennoch scheint es sich nun zu verewigen. Bis jetzt deutet wenig darauf hin, dass sich die EU oder die Geberländer ernsthaft bemühen, eine bessere Vorgehensweise zu finden.

Ist Handelsförderung letztlich doch nicht die beste Entwicklungshilfe?

Die Pariser Erklärung der OECD über den effektiven Einsatz von Entwicklungshilfe (März 2005) unterwirft die Empfängerländer der kollekt-

74 Von den 1,1 Trillionen Dollar, die die Staatsoberhäupter auf dem G20-Gipfel im April 2009 in London für Nothilfe beschlossen haben, werden voraussichtlich nur 240 Milliarden an Entwicklungsländer gehen und 50 Milliarden an Niedriglohnländer (Halifax Initiative, 2010).

tiven Kontrolle der Geber, bis hin auf die lokale Ebene (Mkapa, in Tandon: 2008). *Aid For Trade* ist an innere wirtschaftliche und politische Reformen geknüpft, die wiederum dem Dogma des „freien Handels“ unterworfen sind.

Es wird routinemäßig davon ausgegangen, dass Entwicklung über die Entwicklungshilfe und Finanztransfers in der einen oder anderen Form erreicht werden wird und dass Handelsabkommen die wichtigste Beziehung zu Entwicklungsländern darstellen, getreu dem Motto Entwicklung ist die Summe von Wachstum und Vermögensbildung.

Dieses Wachstum erzielt man über die Abschaffung von Zöllen und Subventionen, so viel ausländische Direktinvestitionen und wirtschaftliche Reformen wie möglich, in der Hoffnung, ein Unternehmensumfeld europäischer Prägung zu schaffen. Die offenkundige Vermögensbildung im Privatsektor und die immer größer werdende Schere zwischen den Superreichen und dem Rest der Bevölkerung wird als vorübergehend angesehen, da der Wohlstand aufgrund der Marktkräfte zwangsläufig nach und nach in die ärmeren Bevölkerungsschichten „durchsickern“ würde.

Es gibt beim Vorschreiben des „freien Handels“ für ärmere Länder auch eine fundamentelle Unehrllichkeit: In Realität kann von „freiem Handel“ keine Rede sein (APRODEV, 2008). Es wird immer offenkundiger, dass es dort an den von europäischen Wirtschaftswissenschaftlern so geschätzten gleichen Wettbewerbsbedingungen mangelt. Und was den positiven *Trickle-Down*-Effekt angeht, funktioniert dieser Mechanismus bestenfalls nur mangelhaft und sehr langsam. Eher werden die Reichen immer reicher und die Armen – wie auch die Mittelschicht – immer ärmer, sowohl in den USA als auch in China oder in Indien.

Das Verhältnis zwischen den Westmächten und dem Süden ist bezüglich der wirtschaftlichen

Stärke, des Machtgefüges und des Know-hows extrem asymmetrisch. *Aid For Trade* und technische Unterstützung sind von Steuerreformen, einer Harmonisierung der Import- und Exportregelung, Produktstandardisierung, usw. abhängig: All dies ist auf ein globales Handelssystem zugeschnitten, das von den weltweit stärksten Wirtschaftsmächten für die weltweit stärksten Wirtschaftsmächte geschaffen wurde.

Umkehrung des Verhältnisses zwischen Handels- und Wirtschaftspolitik

Im Fokus der Beachtung der Inkohärenzen in der Handel- und Entwicklungspolitik standen bis jetzt hauptsächlich die Exportsubventionen für Agrarerzeugnisse. Und dies ist nur eines von vielen politischen Instrumenten und Einfuhrbeschränkungen, die einen fairen Handel verhindern.⁷⁵

Dies zeigt sich insbesondere in der zentralen Entwicklungsstrategie der EU, in der Aushandlung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit den Ländern Afrikas, der Karibik und der Pazifikregion (AKP-Staaten).

Letztendlich führt dies dazu, dass die Handelspolitik über Politik und Wirtschaft bestimmt. Botschafter Shree Baboo Chekitan Servansing, Verhandlungsführer von Mauritius für die WTO-Entwicklungsagenda in Doha, sagte Anfang dieses Jahres: „Die Handelspolitik muss sich nach der Wirtschaftspolitik richten, nicht andersherum. Wir müssen das Verhältnis zwischen Handels- und Wirtschaftspolitik umkehren, was viele AKP-Länder bis heute nicht vollzogen haben.“⁷⁶

Wachstum und Armutsbekämpfung sind nicht von mehr oder weniger willkürlichen Ausnahmen von Handelsregeln oder einer gelegentlich größeren Flexibilität oder einer Zunahme der Einfuhrpräferenzen abhängig. Der Weg zur

75 So beziffert das von der OECD berechnete Product Support Estimate den Wert der politischen Maßnahmen und staatlichen Interventionen in den Märkten, einschließlich Absicherungen, Einfuhrzöllen, Qualitäts- und Lebensmittelsicherheitsstandards sowie technische Handelshemmnisse, usw. zur Einfuhrbeschränkung von Agrarerzeugnissen. Die OECD beziffert deren Gesamtwert im Jahr 2008 auf 103 Milliarden Euro, was zum Beispiel bis zu 46% der Gewinne der Geflügelwirtschaft aus staatlich umgesetzten politischen Maßnahmen ausmachen kann.

76 Präsentation auf der Handels- und Entwicklungskonferenz in Brüssel am 16. März 2010.

Verringerung der Armut geht in erster Linie über die innere Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Bezeichnenderweise bestätigt die Weltbank (Hoekman, 2010) diese Ansicht und vertritt die Auffassung, dass die Handelspolitik nicht das effizienteste Entwicklungsinstrument ist und dass die Logik der komparativen Vorteile nur für robuste, große Volkswirtschaften gilt. Die kleinen und verletzlichsten Länder sind einfach weder wettbewerbsfähig noch für andere Länder interessant. Gemäß dieser Argumentation müssen die wirtschaftlich stärkeren Länder nun versuchen, statt Gutes tun zu wollen, den schwachen Volkswirtschaften wenigstens nicht zu schaden.

Dieser Ansatz entspricht der Erfahrung von APRODEV⁷⁷ und unterstreicht unseren Vorschlag (APRODEV, 2005), bei den EU-AKP-Handelsverhandlungen Entwicklungskriterien zu berücksichtigen – ein Vorschlag, der von den Wirtschaftsunterhändlern der Kommission und deren Entwicklungsdiensten leider abgelehnt wurde.

Volle Kraft voraus – in die falsche Richtung?

Man kann der EU nicht vorwerfen, sich in ihrer Handelspolitik nicht nach ihren globalen Zielen zu richten, die der EU-Handelskommissar Karel de Gucht im Arbeitsprogramm 2010 dem Europäischen Parlament vorgelegt hat.⁷⁸ Die EU hat sich darauf eingeschworen, neue dynamische Märkte mit zahlreichen Verbrauchern aus der Mittelschicht zu sichern. Sie muss für ihre stark integrierte Wirtschaft auf Schlüsselressourcen zugreifen, die für die Wertschöpfung und ihre Hightech-Industrie sowohl auf Importe als auch auf Exporte angewiesen ist.

Europa möchte ebenfalls ein wichtiger Partner für ausländische Direktinvestoren bleiben und diesen höchste Sicherheiten bieten. Jedes

Freihandelsabkommen muss ein „WTO-Plus-Abkommen“ sein und darauf abzielen, die Bereiche Dienstleistungen, Investitionsabkommen, öffentliches Auftragswesen und Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte abzudecken. Kurz, es gibt keinen Zweifel an der Kohärenz der EU-Handelspolitik, lediglich daran, ob sie den erklärten Entwicklungszielen gerecht wird.

Wie die EU das Tor für den Handel aufsprengt

Die EU räumt den bilateralen oder regionalen Handelsabkommen mit Schwellenländern höchste Priorität ein. Zurzeit unterhält sie Freihandelsabkommen mit Südkorea, das als das ambitionierteste Abkommen überhaupt dargestellt wird und somit Modellcharakter hat, darüber hinaus mit Mexiko, Südafrika, Cariforum⁷⁹ und Mittelamerika. Im Mai 2010 wurden die Verhandlungen mit dem Mercosur wieder aufgenommen. Nach dem Stillstand der regionalen Handelsverhandlungen mit den asiatischen und südostasiatischen ASEAN-Staaten eröffnete die Europäische Kommission bilaterale Verhandlungen mit Singapur und Vietnam. Auch mit Indien, Japan, Kanada, China und Russland gibt es laufende Verhandlungen sowie Partnerschaftsabkommen im Rahmen der Östlichen Partnerschaft. Verhandelt werden außerdem Interims- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Ländern Afrikas und der Pazifikregion. Es ist schwierig, das öffentliche und vermeintlich dringende Engagement der EU für das multilaterale Handelssystem mit einer Politik zu vereinbaren, die de facto genau das Gegenteil darstellt: eine unkontrollierte Wucherung bilateraler und regionaler Freihandelsabkommen.

Um den Marktzugang aus diesen bilateralen Abkommen effektiv umzusetzen, wurden für die 30 bedeutendsten Märkte Beraterteams gebildet, die die Umsetzung überwachen und, wenn

77 APRODEV wurde 1990 gegründet, um die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Entwicklungsorganisationen zu stärken, die eng mit dem Weltkirchenrat zusammenarbeiten. Zurzeit sind 17 Entwicklungsorganisationen über Aprodev miteinander vernetzt.

78 Präsentation vor dem Ausschuss für internationalen Handel des Europäischen Parlaments am 5. Mai 2010.

79 Cariforum wurde 1992 ins Leben gerufen und zählt die karibischen Länder des Caricom, die Dominikanische Republik und Kuba zu seinen Mitgliedern. Es ist ein Unterzeichner der WPA.

möglich, innerhalb der Grenzen der betroffenen Länder Handelsbarrieren beseitigen sollen. Unternehmen arbeiten eng mit EU-Delegationen aus diesen Teams zusammen, treten in direkten Kontakt mit politischen Entscheidungsträgern und sind aufgerufen, an der Entwicklung und der Überwachung der Durchführung dieser Maßnahmen mitzuwirken.

Gemäß der Rohstoffstrategie der EU hat die Europäische Kommission auf Abänderungen der WPA gedrängt, um neue oder höhere Ausfuhrsteuern zu untersagen. Solche Bestimmungen verletzen zweifellos das Hoheitsrecht eines Landes, seine eigenen natürlichen Ressourcen zu verwalten.⁸⁰

Darüber hinaus enthält das Mandat der Europäischen Investitionsbank (EIB) Verweise auf die Sicherung der Märkte und des Zugangs zu Rohstoffen für europäische Unternehmen: der eingeschränkte Zugang zu diesen Rohstoffen hat in einigen Industriebranchen für erhebliche Probleme gesorgt. Die Zielsetzung ist, die Beschränkungen für den Zugang zu Ressourcen aufzuheben, wenn sie nicht aus Gründen der Sicherheit oder des Umweltschutzes gerechtfertigt sind. Der springende Punkt dabei ist, dass Ausfuhrsteuern in manchen Fällen 20% oder mehr der Staatseinnahmen ausmachen. Die EIB duldet – und ermutigt sogar – Unternehmer, Menschen ihrer Lebensgrundlagen zu berauben, die, richtig verwaltet, zu wesentlichen wertschöpfenden Produkten ihrer Wirtschaft werden könnten.

Die Verknappung natürlicher Ressourcen führt zunehmend zu gezielten langfristigen Investitionen, Bodenspekulation und Grunderwerb und Profitstreben aus zukünftigem Emissionshandel. Das hat zweierlei völlig unberechenbare

Auswirkungen: ein erhöhter Druck auf knappe natürliche Ressourcen aufgrund des Klimawandels und der Lebensmittel- und Finanzkrisen, während Investitionen zu Grunderwerb (fehl) geleitet werden.⁸¹

Die ausdrücklichen Ziele der GD-Handel, die Umsetzung der Regelung der geistigen Eigentumsrechte sowie eine strengere Kontrolle, finden die volle Zustimmung der Wirtschaftslobby. Dies angesichts deutlicher Hinweise (DCA, 2009) darauf, dass stärkere Eigentumsrechte Innovationen auf lokaler Ebene nicht fördern, sondern eher drosseln werden.

Eine aktuelle öffentliche Untersuchung, der GD-Wettbewerb zeigt, dass die Pharmaindustrie Gruppenpatente einsetzt, um andere erfolgreiche Patentanmeldungen zu verhindern. Das Exklusivrecht auf Wissen und strengere Eigentumsrechte sind kontraproduktiv und widersprechen dem Ziel, den Technologietransfer zu fördern und so die technologische Kluft zu schließen, einschließlich im Bereich der erneuerbaren Energien.

Die Menschenrechte kommen zu kurz

Eine Folge der Häufung der Freihandelsabkommen ist die Absenkung der Menschenrechtsstandards. Das Generalisierte System von Handelspräferenzen (GSP+) macht die Handelspräferenzen von der Ratifizierung und effektiven Umsetzung der 27 Menschenrechtskonventionen abhängig. Doch das in Madrid im Mai 2010 geschlossene Partnerschaftsabkommen mit Mittelamerika wird weniger Menschenrechtsbestimmungen enthalten als GSP+ und bietet kein Instrument, durch das eine Implementierung der vereinbarten Menschenrechts-, Umwelt- und Arbeitsstandards gewährleistet werden könnte.

80 Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Teil 1, Artikel 1 (2) besagt: „Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel verfügen, unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwachsen. In keinem Fall darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden.“

81 Die EU ist der weltweit größte Nettoimporteur von Agrarerzeugnissen und damit der größte Nutzer von nicht eigenem Agrarland. 2008 exportierte die EU-27 127,6 Milliarden Dollar Agrarrohstoffe und importierte Erzeugnisse im Wert von 173,1 Milliarden Dollar: ein Nettoimport von 45,5 Milliarden Dollar (OPERA, 2010). 2008 wurden 50% der Getreideernte für Tierfutter verwendet. Die spekulativen Anlagen in Getreide stiegen von 5 Milliarden Dollar. (2000) auf 175 Milliarden Dollar (2007).

Das deutet auf einen Schwenk hin zu Handelsabkommen und Reformen der ökonomischen Steuerungsmechanismen und weg von Menschenrechten und Demokratie – beides wesentliche Entwicklungsthemen in Mittelamerika. Die im Schlusswort des Partnerschaftsabkommen erwähnte „Vertiefung“ der Beziehung zwischen der EU und Mittelamerika ist in Wahrheit ein Rückschritt in Sachen Demokratie und Menschenrechte.

Als 2002 die ersten Verhandlungsleitlinien der Europäischen Kommission für bilaterale Freihandels- und Partnerschaftsabkommen angenommen wurden, enthielten sie bereits offensichtliche Ungerechtigkeiten, die einfach ignoriert wurden. So verweigert die Rohstoffstrategie Drittländern Souveränität über ihre natürlichen Ressourcen, obwohl diese in zahlreichen UN-Resolutionen festgeschrieben ist. Unter dem Deckmantel einer „grünen Wirtschaft“ werden die eigenen Handelsinteressen verfolgt und unnötige Hindernisse erschweren den notwendigen Technologietransfer zur Bekämpfung des Klimawandels. Die mittelamerikanischen und asiatischen Regierungen sind vielleicht souverän genug, die für den Zugang zu den EU-Märkten geforderten Menschenrechts- und Sozialklauseln zu unterzeichnen, weil sie wissen, dass sie im Konfliktsfalle oder bei Verstößen gegen die Menschenrechte ungestraft davonkommen werden, nicht zuletzt weil sie aus Brüssel das Signal erhalten, dass sie im Grunde keine Bedeutung haben. Afrika dagegen wird durch die Drohung der EU, ihm den präferenziellen Marktzugang zu entziehen und die konstitutive Beziehung Europas zu Afrika aufzukündigen, an der kurzen Leine gehalten.

Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen: ein Lackmustest?

Die in den Partnerschaftsabkommen enthaltenen Wirtschaftsvorschriften sind das Ergebnis eines „effektiven, berechenbaren und transparenten Rechtsrahmens für die Handels- und Investitionstätigkeit“. (Europäische Kommission, 2009).

Doch das Kleingedruckte spricht eine andere Sprache. Das Produkt dieser Entwicklung ist schwach und gegenüber den aktuellen Finanz-turbulenzen sehr anfällig. Während EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland einseitig strikte Maßnahmen eingeführt haben, um nachteilige grenzübergreifende Transaktionen zu verbieten, erhielt die Finanzdienstleistungsbranche grünes Licht durch die Liberalisierungsverpflichtungen in den 2008 unterzeichneten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen. Dadurch wurde die Fähigkeit des Cariforum,⁸² angemessen auf die aktuelle Krise zu reagieren, drastisch eingeschränkt.

Trotz der Ansage, dass Banken, die „zu groß sind, um zu scheitern, zu groß sind, um zu existieren,“ wird es durch die Artikel 67 und 76 der WPA erschwert, die Größe von Finanzinstituten zu begrenzen, wenn diese im Rahmen eines WPA liberalisiert wurden. Diese Artikel verhindern auch die Einrichtung von Schutzvorrichtungen zwischen Depots und schützen Vermögenswerte vor riskanten Emissionsgeschäften. Sogar die Auflage, dass Banken über ausreichend eigene Reserven verfügen (oder zu diesem Zweck eine Tochterfirma gründen) müssen, wird durch Artikel 67. 2 (e) Fußnote 10 anscheinend unterbunden.

Die Unternehmerlobby der EU kann sich selbst dazu beglückwünschen, wie weit sie die WPA beeinflusst haben. Cariforum enthält beispielsweise eine ausdrückliche Bestimmung, die es den Finanzdienstleistern der EU erlaubt, neue Dienstleistungen anzubieten, wenn auch die Finanzinstitutionen der Cariforum-Länder dazu ermächtigt sind. Das bedeutet, dass jedes Land des Cariforum, das inländische Hedgefonds zulässt, praktisch gezwungen ist, auch Hedgefonds aus der EU zu erlauben, obwohl diese viel größer sind und damit ein Risiko für die Wirtschaft des eigenen Landes darstellen.

Außerdem scheint der Text willentlich vage formuliert: Der Begriff „Finanzdienstleistungen“ wird sehr allgemein gehalten und enthält neben Finanzderivaten auch andere riskante (und mittlerweile berüchtigte) neue Finanzinstrumente.

82 Die karibischen Vertragspartnerländer des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens.

Es wird zwar anerkannt, dass Kapitalkontrolle in Zeiten einer Finanzkrise ein bewährtes Mittel sein kann, Finanzblasen zu verhindern, aber das Cariforum-WPA ist dergestalt ausgearbeitet worden, dass es eine effektive Kapitalkontrolle unterbindet. (Smith, 2010).

Zum jetzigen Zeitpunkt ziehen die Finanzminister der EU die gesamte Palette politischer Maßnahmen in Betracht, um die globalen Finanzen neu zu regulieren und die Restriktionen für grenzüberschreitende ausländische Direktinvestitionen, Hedgefonds, die obligatorischen Kapitalrücklagen im Bankensektor und die Besteuerung von Finanztransaktionen zu erhöhen. Der EU-Binnenmarktkommissar Michel Barnier hat einen Vorschlag unterbreitet, wie dubiose Finanzderivate verboten werden könnten, die ein Risikofaktor für die Stabilität des Euro darstellen. Diese strengen Maßnahmen müssen in der Handels- und Entwicklungsstrategie der EU zur Anwendung kommen. Kaum ein Jahr nach ihrer Einführung wirken die WPA mit ihrem naiven Engagement für Liberalisierung und Deregulierung hoffnungslos realitätsfremd und unzeitgemäß.

Der politische Handlungsspielraum wird kleiner

Die WPA-Verhandlungen sind nach wie vor starkbürokratisiert und es muss eine strikte Abfolge von Themen abgearbeitet werden. Die Verhandlungen sind zäh und seitens der Europäischen Kommission tut sich nicht viel. Brüssel besteht auf der Aufnahme der Meistbegünstigungsklausel,⁸³ Ausfuhrsteuern, den Stillhalteklauseln⁸⁴ und der Rendezvous-Klausel für Dienstleistungen und Investitionsverhandlungen.⁸⁵ Auf lokaler Ebene lehnt es jedes aussagekräftige Zugeständnis an Ursprungsregeln, Sicherheitsklauseln und Entwicklungspakete ab. Die meisten dieser Bestimmungen sollen den politischen Handlungsspielraum einschränken oder zusätzliche Liberalisierungsverpflichtungen auferlegen.

Dabei wird eine „Entweder-oder-Logik“ verfolgt, die dem Abschluss eines Abkommens eine absolute künstliche (und unumwunden manipulative) Dringlichkeit verleiht.

Viele AKP-Länder bestehen darauf, dass bereits paraphierte oder unterzeichnete Interim-WPA nicht angemeldet, ratifiziert oder implementiert werden dürfen, so lange strittige Fragen bestehen. So gab der Handels- und Industrieminister Namibias, Hage Geingob, in seiner Ministererklärung vom 19. Mai 2010 klar zu verstehen, dass ein schlechtes Abkommen keine Option sei und dass keine befreundete Regierung eine derart unmögliche Entscheidung verlangen könne: die zwischen dem Zugang zum EU-Markt und der regionalen Integration unter der Zollunion des südlichen Afrikas (SACU) (Geingob, 2010). Dies ist nur eines von vielen Beispielen dafür, wie Entwicklungshilfe politisiert wird; die Wirtschaftsunterhändler der Europäischen Kommission beschuldigen, spalten und lenken ab, schikanieren und bevormunden (ICCO, 2008) auf eine Art und Weise, die Bände spricht über den Grad der Abhängigkeit von Hilfgeldern der AKP-Länder.

Extraktive Produktionsmethoden aus der Kolonialzeit haben zu einer nicht diversifizierten Wirtschaft geführt, die auf die Ausfuhr von Rohstoffen in die EU angewiesen ist. Zunehmend werden Finanzmittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds und der Europäischen Investitionsbank sowie Ressourcen aus der Handelsförderung und bilateralen Hilfeabkommen für Anpassungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den WPA eingesetzt. Um noch etwas Salz in die Wunde zu streuen, werden die AKP-Länder im Zuge ihrer Liberalisierungsverpflichtungen im Rahmen der WPA aller Voraussicht nach höchstens 30% der verlorenen Einnahmen durch Zolltarife aus anderen Steuereinnahmen wiedererlangen (Arbeitspapier des IWF, 2005).

83 Die Klausel zwingt die karibischen Ländern, die andere Partei (EU) nicht anders zu behandeln als andere große Handelspartner (z. B. die USA, Japan, Brasilien, China oder Indien).

84 Laut dieser Klausel müssen die derzeit geltenden Einfuhrzölle eingefroren werden.

85 Klausel über die Fortsetzung der Verhandlungen über Dienstleistungen und Investitionen. Allerdings wird damit das Ergebnis der Verhandlungen nicht vorweggenommen.

Dem Rad in die Speichen fallen

South Centre (2008) warnt vor den Gefahren der „Speichenarchitektur“: Die Entwicklungsländer als Speichen werden im Wesentlichen zu Rohstofflieferanten für die europäische Industrie, während sich der Großteil der Veränderungen in der Produktion in den Industriestaaten abspielt. Eine Intensivierung des innerafrikanischen Handels könnte dagegen den afrikanischen Ländern hinsichtlich der Diversifizierung und der Wertschöpfung erhebliche Vorteile verschaffen (UNCTAD, 2009).

Auch der Weltagrarrat (International Agricultural Assessment for Knowledge, Science and Technology for Development, IAASTD) unterstreicht die Notwendigkeit, lokale Märkte und regionale Lebensmittelsysteme zu schaffen. In seinem Bericht aus dem Jahre 2008 macht er auf die Risiken globaler Märkte und der liberalistischen Politik aufmerksam, insbesondere bezüglich einer langfristigen Ernährungssicherheit. Wichtiger als Regulierungsreformen sei die Wiederherstellung eines Vertrauensverhältnisses zwischen der EU und den AKP-Ländern.

Wie schlecht es darum stand, zeigte die Verbissenheit, mit der die EU 2009 die Verhandlungen um das Bananenabkommen im Rahmen der WTO führte. Damit wurden die Zollpräferenzen für Bananen der AKP-Länder weiter beschnitten, nur einen Tag nachdem die Cariforum-Staaten ihr WPA unterzeichnet hatten. Es hatte im Vorfeld keine Konsultationen mit den karibischen Bananenproduzenten gegeben. Außerdem beendete die Europäische Kommission 2010 die Verhandlungen um ein Freihandelsabkommen mit Peru und Kolumbien, mit dem ein Bananenpreis von 75 Euro pro Tonne erzielt worden wäre, weniger als die 114 Euro, die die WTO veranschlagt hatte.⁸⁶ Das Ergebnis wird nicht die Beseitigung der Armut sein, sondern die des gesamten Bananensektors der Inseln über dem Winde.

Es bliebe zu hoffen, dass die Brüsseler Handelspolitik des Ausmaßes der politischen Krise gegenüber den AKP-Staaten gewahrt wird, doch spricht derzeit wenig dafür. Im Gegenteil: Ein „Marsch der Elefanten“ (FES 2009) hat eingesetzt, mit aggressiven bzw. defensiven regionalen Blöcken, die ungeachtet ihrer Auswirkung auf das weitere Umfeld ihren Weg gehen.

Wie weiter?

Vielleicht ist es an der Zeit, unsere Vorgehensweise zur Schaffung einer gemeinsamen Basis sowie unser Verhältnis als reiche Länder zu ärmeren Nachbarn zu überdenken und zu erkennen, dass solche Systeme – soziale Institutionen, Märkte und wirtschaftliche Akteure – organisch funktionieren und gewissermaßen lebende Organismen sind (Laske, 2010).

Aber momentan verfolgt die EU in ihrer Handelspolitik und mit ihrer Verhandlungsweise nach wie vor einen mechanischen, bürokratischen Ansatz, der den bestehenden Beziehungen eher abträglich als förderlich ist. Veränderung wird als etwas angesehen, das konstruiert, kontrolliert und verwaltet werden kann. Das vereinfacht die Einführung und Rechtfertigung von Reformen im Interesse der Geberländer oder spezifische Handelsregelungen. Mit einem integrierten dialektischen Ansatz wäre der Schlüsselrolle der gesellschaftlichen Prozesse und von Einzelpersonen bei Veränderungen Rechnung getragen (Ulmer, 2010). Wir müssen die relevanten Fragen besser und mutiger formulieren und hohle PR-Bemühungen – wie die der aktuellen Website-Kampagne der Europäischen Kommission⁸⁷ – vermeiden.

Wenn wir uns einige der wirtschaftlichen Gegebenheiten genauer ansehen, gerät das Weltbild der Brüsseler Sofaökonomien schnell ins Wanken. Wollen wir den Pluralismus ernst nehmen, müssen wir uns vom einseitigen marktorientierten Liberalismus auf der Grundlage freier, individueller Handlungen in einem abs-

⁸⁶ Die EU hat am 19. Mai 2010 ein Abkommen zur Liberalisierung des Handels mit Peru und Kolumbien unterzeichnet.

⁸⁷ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/stories>

trakten, perfekten und freien Markt abwenden (Raveaud, 2009). Die Vorlieben eines freien, einzelnen Verbrauchers in Schwarzafrika sind in der Regel keine Geschmacksfrage sondern unterliegenden Zwängen; vor dem Hintergrund drückender Armut hat er die Wahl zwischen zwei Übeln.

„Die drei Hauptthesen der Entwicklungsindustrie müssen überprüft werden: dass Entwicklung über die Entwicklungshilfe organisiert werden kann, dass diese Mittel tatsächlich der Entwicklung zugutekommen und dass externe Fachleute effektive entwicklungspolitische Maßnahmen umsetzen können. ... Alle drei Thesen sind diskutabel,“ meint Patrick Chabal (2008), Professor am King's College in London, in seinem Bestreben, unsere Fähigkeit zu verbessern, die Annahmen, auf denen politische Entscheidungen beruhen, zu überprüfen und zu kommunizieren.

NRO haben oft eine große Affinität zu den südlichen Ländern, aber mitunter wissen sie nur bedingt über die strukturellen Probleme der Hilfeleistungssysteme Bescheid, die Teil eines umfassenderen historischen und politischen Prozesses sind und stellen somit den Basiskonsens nicht in Frage. Unbestritten ist auch, dass es den Regierungen der Empfängerländer, besonders in Afrika, oft an einer kohärenten Wirtschafts- und Entwicklungspolitik fehlt. In diesen Ländern haben sie praktisch keine andere Wahl, als die Hilfesysteme und Handelskonzepte zu akzeptieren, die ihnen von außen auferlegt werden.

Nur wer anders denkt, kann anders wirtschaften

Viele fragen sich, ob das wirtschaftliche Überleben nur über eine unbegrenzte Ausweitung der Produktion gesichert werden kann. Aber wie sieht ein System aus, das Wirtschaft und Umwelt gleichermaßen Rechnung trägt? Kann es ein Gleichgewicht geben? Einige Initiativen weisen in eine vielversprechende Richtung.

Es ist möglicherweise bereits ein Fortschritt, dass sich die allgemeine Erkenntnis durchgesetzt hat, dass nicht alles, was gut für das BIP ist, auch gut für die Gesellschaft ist und dass die wohlha-

ndesten Gesellschaften nicht die glücklichsten sind. Wenn daher die Steigerung des BIP unser einziges Maß für Erfolg bleibt, ist es gut möglich, dass wir damit mehr Schaden als Nutzen anrichten (Damas, 2009).

Es gibt noch andere Hinweise darauf, dass eine Veränderung der Verhaltensweisen möglich sein könnte. Elinor Ostrom von der Universität Indiana, die letztes Jahr als erste Frau mit dem Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften ausgezeichnet wurde, erhielt die Ehrung für ihre Arbeit über die Wissenschaft der Zusammenarbeit und nicht etwa über die des Wettbewerbs. In ihrem Buch *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (dt. : *Die Verfassung der Allmende*) untersucht sie die Bedingungen, in denen Gemeinschaften sich organisieren, um gemeinsame Probleme zu lösen.

Die Unternehmerallianz für lokale lebendige Wirtschaft (*Business Alliance for Local Living Economies*) hat gezeigt, dass unabhängige, ortsansässige Unternehmen auf die herkömmlichen Machtmittel verzichten können, um stattdessen die lokalen Netzwerke zu stärken und eine lokale gemeindebasierte und umweltfreundliche Wirtschaftsstruktur aufzubauen.

Andere Ansätze geben zu verstehen, dass eine gerechte und grüne Wirtschaft, die nicht „zu groß ist, um zu scheitern“ und der Umwelt nicht schadet, tatsächlich machbar ist, indem das Kapital wieder an die Gemeinschaft geknüpft und eine selbstkorrigierende lokale Wirtschaft gefördert wird (Korten, 2010).

Ich hoffe, dass die globale Krise uns zum Umdenken bewegt und uns dabei zu einer menschlicheren, fantasievolleren Wirtschaft inspiriert. Diese neue Herangehensweise muss auch der Bedeutung von Zuwendung und Großzügigkeit in der Wirtschaft Rechnung tragen sowie der Notwendigkeit eines geringeren Wachstums, um unseren Planeten zu erhalten.

Europa strebt nicht nach Glück, sondern kämpft nach wie vor für eine unmögliche, längst verlorene regionale Wettbewerbsfähigkeit und

verliert damit wertvolle Zeit, sich auf den neuen Geist der „Co-Petition“ einzustellen und den Übergang von Wettbewerb zu mehr Zusammenarbeit für globale Gerechtigkeit und ökologischem Gleichgewicht zu meistern. „In einem lebendigen System, das zur Reife gelangt ist, verfolgt jedes Teil, jede Entität oder Person seine/ihre persönlichen Interessen ohne das Wohl des Ganzen zu gefährden. Es beruht daher auf dem Prinzip der Zusammenarbeit, das weder den Interessen des Einzelnen noch dem Gleichgewicht des gesamten Netzwerks schadet.“⁸⁸ (Luyckx, 2010).


Literature

- APRODEV & ICTSD (2005) EPAs and Sustainable Development: Benchmarks for Pro-development Monitoring of the Negotiations. Brussels and Geneva. May 2005.
- APRODEV (2008) Trade and Governance. Brussels.
- Blume, Georg (2010) „Kopenhagener Klügel“. In: Die ZEIT, 20 May 2010.
- Chabal, Patrick (2008) in: Kings College, London. Issue 35. December 2008. www.capacity.org
- DanChurchAid (2009) Intellectual Property Rights: Blocking an equitable solution to the climate crisis? A DCA report. June 2009.
- Dimas, Stavros (2009) Commissioner for Environment, Measuring progress in a changing world. Speech given at Conference, Brussels, 8 September 2009. <http://www.beyond-gdp.eu/EUroadmap.html>
- De Gucht, Karel (2010) European Commissioner for Trade. Speaking Points: Work Programme for 2010/2011. European Parliament, Committee on International trade (INTA), Brussels, 5 May 2010.
- European Community (2009) Economic Partnership Agreement between CARIFORUM and the European Community and its Member States. Official Journal of the EU. L 289/I/4. 30. 10. 2008. Brussels. EU.
- Friedrich Ebert Foundation (2009) The Geneva Scenarios on Global Economic Governance 2020. Geneva.
- Geingob, Hage (2010) Ministerial Statement: An update on the EPA negotiations. Minister of Trade and Industry, 19 May 2010.
- Halifax Initiative Coalition (2010) Fifteen years is enough. What changed in the international financial systems and its institutions, what hasn't and what needs to? Canada. www.halifaxinitiative.org
- Hoekman, Bernard (2010) Speech at the Trade and Development Conference. European Commission, DG Trade. World Bank representative, 16 March 2010, Brussels.

- IAASTD (2009) Issues in Brief: Business as usual is not an option. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. Siehe: www.agassessment.org
- ICCO (2008) Dialogue of the Deaf. An assessment of Europe's development approach to trade negotiations.
- IMF (2005) Tax Revenue and (or?) Trade Liberalisation, Baunsgaard and Keen. WP/05/112. June 2005
- Korten, David C. (2010) Agenda for a fair and green economy. Address to the Tilburg Conference. The Netherlands, 21 January 2010.
- Laske, Otto (2009) Hardship of Crisis and their Origin in Limits of Adult Cognitive Development. IDM Press.
- Luyckx-Ghisi, Marc (2008) La société de la connaissance. Une nouvelle vision de l'économie et du politique. Edition Romaines. Page 77.
- OPERA (2010) EU Agricultural Production and Trade: Can more efficiency prevent increasing land-grabbing outside of Europe? OPERA. Research Centre of Universita Cattolica del Sacro Cuore. www.opera-indicators.eu
- Raveaud, Gilles (2009) Pluralism in economics teaching – Why and how? In: Development Dialogue. The case for pluralism. No 52. Volume 11. August 2009. Dag Hammarskjöld Foundation.
- Smith, Sanya Reid (2010) Presentation on Economic Partnership Agreements: EPAs in (times of) crisis. Brussels. 29 April 2010. Full paper published by Third World Network.
- Stiglitz, Joseph (2009) Draft report of the Stiglitz Commission. 12 March 2009. Geneva. www.un.org/ga/president/63/commission/background
- Tandon, Yash (2008) Ending Aid Dependence, South Centre, Geneva. With foreword by former President of Tanzania Benjamin W. Mkapa.
- UNCTAD (2009) Economic Development in Africa. Strengthening Economic Regional Integration for Africa's Development.
- Ulmer (2010) Logic versus ill-logic in policy making: a look at economic and trade policies. In: *Wirtschaftspsychologie*. Page 84. Guest edition by Otto Laske. Papst Sciences Publishers. Volume 12. Number 1, 2010.



Karin Ulmer studierte Vergleichende Europäische Studien und Angewandte Sozialwissenschaften in Freiburg, Berlin, Maastricht, Algier und London. Derzeit ist sie als politische Beraterin für APRODEV tätig, ein Dachverband europäischer Entwicklungsorganisationen. Sie hat sich auf Handel, Lebensmittelsicherheit und Genderfragen spezialisiert. Zuvor arbeitete sie für verschiedene europäische NGO, darunter WIDE, EURODAD und EFIL. Sie leitet Programme des Europäischen Freiwilligendienstes und für interkulturelle Weiterbildung und war im europäisch-arabischen Dialog unter der Schirmherrschaft des Europarates beteiligt.



Die Krise offenbart die Gebrechen der Globalisierung: den Mangel an globaler Regulierung, die extremen Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft, die ungleiche Verteilung von Vorteilen und Risiken. Ganze Gesellschaften, die sich in den letzten Jahren zu bescheidenem Wohlstand emporgearbeitet hatten, drohen in den Überlebensmodus zurückgeworfen zu werden. Ein Rückfall in ökonomischen Nationalismus (vulgo Protektionismus) würde die Probleme nur verschärfen. Deglobalisierung ist keine Utopie, sondern ein Schreckgespenst. Nicht nur wegen der damit verbundenen weltweiten Wohlstandsverluste, sondern weil eine ökonomische Fragmentierung auch den politischen Nationalismus anfachen würde – die 1930er Jahre lassen grüßen.

Auch die Defizite der EU werden von der Krise gnadenlos aufgedeckt. Wir haben einen Binnenmarkt und eine weitgehend gemeinsame Währung, aber keine europäische Koordination der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Dabei sind die europäischen Volkswirtschaften längst auf Gedeih und Verderb miteinander verflochten. Solidarität mit den Ländern, denen jetzt das Wasser bis zum Hals steht, ist kein Altruismus, sondern ein Akt der Vernunft.

Ein knappes Jahrzehnt nach ihrer Einführung sieht sich die Europäische Währungsunion in ihrem Fortbestehen bedroht. Ein Zusammenbruch der Eurozone könnte Europa zum politischen Stillstand bringen. Um diesem Schreckensszenario vorzubeugen, müssen die führenden europäischen Politiker tätig werden und ein funktionierendes System europäischer Wirtschaftspolitik aufbauen. Dazu müssen sie eine größere wirtschaftliche Integration zulassen – und damit den Verlust von etwas nationaler Souveränität in Kauf nehmen – mehr Solidarität eingehen und größere zwischenstaatliche Transferleistungen veranlassen. Wir sind weit von so einem Schritt entfernt, da die Regierungen bestrebt sind, ihre Vorrechte und jeweiligen nationalen Interessen zu verteidigen. Das nachhaltige Bestehen der Eurozone ist aber davon abhängig, ob man imstande sein wird, Europa auf den neuesten Stand zu bringen.

De Gaulle und Adenauer sowie Kohl und Mitterrand wussten seinerzeit, wie ein historischer Kompromiss zu bewerkstelligen war, der der Schaffung eines geeinten Europas förderlich war. Hoffentlich bringen auch Merkel und Sarkozy den politischen Mut auf, ein neues Gleichgewicht zu schaffen. Andernfalls müssen sie wohl das Risiko in Kauf nehmen, dass die Währungsunion zerbricht und Europa über 50 Jahre zurückgeworfen wird.

Heinrich-Böll-Stiftung
Europäische Union, Brüssel

15 Rue d'Arlon – B-1050 Brüssel – Belgien
T +32 2 743 41 00 F +32 2 743 41 09 E brussels@boell.eu W www.boell.eu

