

Europäische Wirtschaftswissenschaftler für eine andere Wirtschaftspolitik in Europa  
– EuroMemo Gruppe –

***Europa spaltet sich.  
Die Notwendigkeit für radikale Alternativen zur  
gegenwärtigen EU-Politik***

– EuroMemorandum 2014 –

**Zusammenfassung**

**Einführung**

**1 Fiskal- und Geldpolitik**

- 1.1 Europa in Zeiten geringen Wachstums und hoher Arbeitslosigkeit
- 1.2 Die EU-Politik hemmt den Wirtschaftsaufschwung
- 1.3 Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit

**2 Finanzpolitik und Banken**

- 2.1 Die Finanzkrise hält an
- 2.2 Reformen werden die bestehenden Finanzparadigmen nicht verändern
- 2.3 Alternativen zur Bereitstellung von Finanzdienstleistungen

**3 Politisches Handeln in der EU**

- 3.1 Wirtschaftspolitische Überwachung
- 3.2 Eine verfassungsrechtliche Zwangsjacke
- 3.3 Neu-Gründung?

**4 Steuerwesen in der Europäischen Union**

- 4.1 Anzeichen für Reformen bei den Steuersystemen der EU
- 4.2 Transparenz nur als erster Schritt zu einer gerechten Besteuerung in Europa
- 4.3 Die Spaltung Europas kann mittels Steuerharmonisierung aufgehalten werden

**5 Beschäftigung und Sozialpolitik**

- 5.1 Die sozialen Folgen der Finanzkrise
- 5.2 Prekäre Beschäftigungsverhältnisse
- 5.3 Was ist zu tun?

**6 Industriepolitik**

- 6.1 Die Krise und die Zeit danach. Industriepolitik mit neuen Schwerpunkten.
- 6.2 Warum die Industriepolitik der Europäischen Kommission unzureichend ist und in die falsche Richtung führt
- 6.3 Eine alternative Agenda für die europäische Industriepolitik

**7. Die EU-US transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft**

- 7.1 Internationale Wettbewerbsfähigkeit zur Lösung der Wirtschaftskrise?
- 7.2 Eine Gefährdung demokratischen Handelns – eine Kritik an der EU-Handelspolitik
- 7.3 Eine alternative Handelspolitik ist dringend notwendig

**Unterstützungserklärung**

Das vorliegende EuroMemorandum bezieht sich auf Diskussionsrunden und wissenschaftliche Arbeiten, die auf dem 19. Workshop zu einer alternativen Wirtschaftspolitik in Europa vom 20. – 22. September 2013 in London präsentiert wurden. Organisiert wurde der Workshop von der EuroMemo Gruppe. Der Text basiert auf Beiträgen von Judith Dellheim, Trevor Evans, John Grahl, Jeremy Leaman, Mahmood Messkoub, Mario Pianta, Dominique Plihon, Werner Raza, Suleika Reiners, Catherine Sifakis, Henri Sterdyniak und Frieder Otto Wolf.

## Zusammenfassung

### Einführung

Die Europäische Union (EU) beginnt sich von der Rezession zu erholen, doch in Teilen Europas herrschen depressionsähnliche Zustände. Die Arbeitslosigkeit in den peripheren Ländern der Eurozone ist sehr hoch und es sieht nicht danach aus, dass sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt in naher Zukunft verbessern wird. Die harten Sparmaßnahmen führten zu einer starken sozialen Polarisierung und einer industriellen Umstrukturierung in Europa: die wirtschaftliche Position von Deutschland und den Staaten im Norden Europas hat sich verbessert, während Produktionskapazitäten in Südeuropa abgebaut werden. Im Laufe der Krise verschob sich auch die Einkommensverteilung. Die Reallöhne sind in den meisten Ländern außerhalb der Eurozone, genauso wie in der Peripherie der Eurozone und in vielen Ländern Osteuropas gesunken. Gleichzeitig hat sich das hierarchische Machtgefüge zwischen den Mitgliedstaaten durch die gestärkte Position Deutschlands und einiger anderer Länder im Norden Europas weiter zugespitzt. Den geschwächten südlichen Ländern Europas werden weite Bereiche ihrer Wirtschaftspolitik schlicht von Brüssel vorgegeben. Das Vorgehen der EU-Kommission ist weiterhin von einem schweren Demokratiedefizit und einem Mangel an Transparenz gekennzeichnet. Wesentliche Entscheidungen werden in geschlossenen Sitzungen beschlossen, über die weder den nationalen Parlamenten noch dem Europäischen Parlament gegenüber Rechenschaft abgelegt werden muss; dafür üben einflussreiche Lobbyisten starken Einfluss auf die Entscheidungen aus. In mehreren Ländern haben Parteien vom rechten Flügel – in einigen Ländern sogar Neofaschisten – Kapital schlagen können aus der weitverbreiteten Unzufriedenheit mit der EU und den strengen Sparvorgaben aus Brüssel.

### 1. Finanz- und Geldpolitik

Der wirtschaftliche Abwärtstrend scheint aufgehalten, doch ist die Wirtschaftsleistung der EU nach wie vor unter dem Niveau von 2008; zudem befindet sich Europa in einem stark polarisierenden Umfeld aus hoher Arbeitslosigkeit und sinkenden Reallöhnen. Die akute Finanzkrise ist zwar eingedämmt, doch bleibt das Finanzsystem höchst fragil. Die Banken verringerten 2013 die Kreditvergabe. Die hoch restriktive Finanzpolitik, die den Mitgliedstaaten auferlegt wurde, erschwert es vielen Ländern noch zusätzlich, die strengen Defizitziele zu erfüllen. Während die Europäische Zentralbank (EZB) die Banken mit einer Billion € im Rahmen von auflagefreien Krediten mit einer Laufzeit von drei Jahren rekapitalisierte, bleibt ihr die direkte Kreditvergabe an Staaten weiterhin verboten. Durch das starre Festhalten der EU-Verantwortlichen an neoklassischen Prinzipien wird das volle Gewicht der Anpassungen die Löhne und Gehälter treffen. Mit sinkenden Reallöhnen in einigen Ländern sind deflationäre Kräfte auf dem Vormarsch, die bereits in Europa spürbar sind. Die Politik sollte daher ihr Augenmerk nicht so sehr auf strikte Sparmaßnahmen, sondern viel mehr auf die Förderung von Beschäftigung in sozial und ökologisch sinnvollen Bereichen legen. Die Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben sollten aufgrund ihrer regressiven Auswirkungen beendet und stattdessen die Bereitstellung von Ausbildungs- und Gesundheitsleistungen verstärkt werden. Die höheren Ausgaben sollten dadurch gegenfinanziert werden, dass die Steuersenkungen der letzten 20 Jahre rückgängig gemacht werden. Überdies sollten die EU-Haushaltsmittel auf 5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU erhöht werden, um mit einer vernünftigen Politik auf Wirtschaft und Beschäftigung einwirken zu können. Die Finanzierung der Staatsdefizite sollte durch die Ausgabe von Eurobonds vergemeinschaftet werden, so dass Spekulanten nicht gegen wirtschaftlich geschwächte Länder vorgehen können. Die gegenwärtige Schuldenlast ist bereits in mehreren Mitgliedsstaaten untragbar geworden und wird nicht vollständig zurückgezahlt werden können. Eine Schuldenprüfung müsste daher festlegen, welche Schulden berechtigt sind und welche erlassen werden können. Der Abwärtsdruck auf die Löhne und Gehälter sollte ersetzt werden durch eine Politik, die flächendeckend den Abschluss von Tarifverträgen fördert. Angemessene Lohnerhöhungsrunden können dazu beitragen, dass die schwache Binnennachfrage in Europa überwunden und soziale Gerechtigkeit gefördert wird. Um die Ar-

beitslosigkeit zu bekämpfen, aber auch um eine Entwicklung anzustoßen, wo das Leben nicht ausschließlich von Erwerbsarbeit beherrscht wird, sollte anfänglich eine Wochenarbeitszeit von ca. 30 Stunden ohne Lohnabstriche angestrebt werden.

## **2. Finanzpolitik und Banken**

Fünf Jahre nach der Insolvenz von Lehman Brothers, hält die Finanzkrise die EU nach wie vor in Atem. Das Bankensystem ist fragil trotz der gewaltigen Summen an Liquidität, die die EZB zur Verfügung gestellt hat. Die europäischen Banken sind weiterhin unterkapitalisiert. Die Lage des Bankensektors ist in einigen Ländern, vor allem in Spanien sehr kritisch. Mitte 2012 wurde die Bankenunion von der Kommission vorgeschlagen, als neues europäisches Projekt zur Lösung der Krise. Trotz der ambitionierten Ziele wird mit der EU-Bankenunion das vorherrschende Paradigma im Bankensystem nicht verändert. Die vom Liikanen Bericht zur Struktur des Bankenberichts vorgeschlagenen Reformen verstärken die Rolle der Universalbanken innerhalb der EU, anstatt eine klare Trennung zwischen Privatkundenbanken und Investmentbanken durchzusetzen. Die Reformen werfen auch Fragen zu Demokratie und politischem Handeln in der EU auf: so ist vorgesehen, die Rolle der EZB zu stärken, die dann als einzige Stelle für die Bankenaufsicht verantwortlich wäre. Und dies, obwohl die EZB aufgrund ihrer Verweigerung, die Staaten direkt über den Primärmarkt für Staatsanleihen mit Krediten zu versorgen, einen Teil der Verantwortung für das Ausmaß der Staatsschuldenkrise im Euroraum trägt. Das ohnehin schon langsame Tempo bei der Umsetzung und die Schwachstellen der Finanzreformen wurden zusätzlich reduziert durch den starken Einfluss der Finanzlobby, die es vermochte, wirksame Beschränkungen des Bankenwesens zu verhindern. Die europäischen Behörden sollten sich zum Ziel machen, die Macht der Finanzwirtschaft auf die Wirtschaft zu verringern. Spekulationen an den Finanzmärkten sollten verboten werden. Privatkundenbanken haben nichts auf den Finanzmärkten zu suchen und sollten sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren: Kreditvergabe an die Realwirtschaft. Die Richtlinie zur Finanztransaktionssteuer, die von der Kommission vorgeschlagen wurde, muss zügig umgesetzt werden. Die EZB muss einer demokratischen Kontrolle unterzogen und sozialen und ökologischen Zielen muss Priorität eingeräumt werden.

## **3. Politisches Handeln in der EU**

Mit dem Europäischen Fiskalpakt ('Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion') und den TwoPack-Verordnungen ist die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten in der Eurozone einer zentralen Kontrolle unterworfen. Obwohl die Befugnisse der nationalen Parlamente in der Wirtschaftspolitik grundlegend beschränkt wurden, sind die Befugnisse des Europäischen Parlaments andererseits nicht gestärkt worden. Die Vervielfachung starrer arithmetischer Obergrenzen zu Staatsausgaben und zur staatlichen Kreditaufnahme wird sich zukünftig höchstwahrscheinlich als genauso wenig sinnvoll wie in der Vergangenheit erweisen. Diese vereinfachten Regeln sind Ausdruck eines Misstrauens in die Demokratie und einer Überbewertung der Fähigkeit von Marktprozessen, die Wirtschaft zu stabilisieren. Das Mantra der Wettbewerbsfähigkeit, das dazu dient, die restriktiven Konzepte in der Wirtschaftspolitik sowie den enormen Druck auf die schwächeren Mitgliedsstaaten zu rechtfertigen, wird auch verwendet, um die demokratische Kontrolle der Wirtschaft zu begrenzen. Die rechtlichen Einschnitte durch die gegenwärtige Wirtschaftspolitik sind mittlerweile so gravierend, dass eine alternative Politik die neuen Governance-Maßnahmen beseitigen oder sie anderen Prioritäten, so etwa Beschäftigung, ökologische Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit unterordnen muss.

## **4. Steuerwesen in der EU**

Die wirtschaftliche und politische Bedeutung eines einheitlichen Steuerwesens wird, seitdem die europäische Krise den Mitgliedsstaaten immer mehr finanzielle Gestaltungsräume genommen hat und immer weiter in das Leben ihrer Bürger eingedrungen ist, stärker wahrgenommen und anerkannt. Globale und regionale Interessensgruppen, die sich mit den Fragen der Gerechtigkeit im Steuersystem und der Fiskalpolitik befassen, finden in den europäischen Zivilgesellschaften immer mehr Ge-

hör. Ausgelöst wurde diese Entwicklung von der im großen Stile von Unternehmen und den Reichen betriebenen Steuervermeidung. In Antwort auf die wachsende Empörung der europäischen Bürger über die organisierte Steuervermeidung und den Verlust an Steuereinnahmen infolge der Rezession, wollen die europäischen Regierungen rigoroser gegen Steuervermeidung und 'unfairen Steuerwettbewerb' vorgehen. Die Europäische Kommission hat mit Unterstützung des Europäischen Parlaments eine Reihe von Steuerreformen auf den Weg gebracht, die die Transparenz bei grenzüberschreitenden Steuerangelegenheiten verbessern sollen. Zu den Reformen gehört der Informationsaustausch mit Blick auf die Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen, die Schaffung einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage und eine Finanztransaktionssteuer für den Euroraum. Obgleich diese Initiativen angesichts des unübersichtlichen Terrains der unterschiedlichen europäischen Steuersysteme sehr zu begrüßen sind, wird dies nicht ausreichen, um der Beggar-thy-Neighbour-Politik, die auch in der gegenwärtigen Krise andauert, einen Riegel vorzuschieben; auch sind diese Initiativen nicht geeignet, den zunehmenden Einkommensunterschieden und der Armut in Europa zu begegnen. Nur durch eine umfassende Harmonisierung der direkten Besteuerungssätze auf Grundlage eines progressiven Steuersystems in allen EU-Mitgliedsstaaten, die Beseitigung von Pauschalsteuersätzen in Mittel- und Osteuropa sowie die Einführung einer europaweiten Konvergenz von Steuerquoten wird eine Kultur der sozialen Solidarität in Europa fortbestehen können.

## **5. Beschäftigung und Sozialpolitik**

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hatte für viele Menschen in Europa sehr rückschrittliche soziale Auswirkungen: hohe Arbeitslosigkeit, Armut und eine verlorene Zukunft für viele junge Menschen. Nach den jüngsten EU-Statistiken ist jeder vierte EU-Bürger arm und jeder achte der Erwerbsbevölkerung ist ohne Arbeit. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist besonders besorgniserregend: jeder vierte Jugendliche in der EU ist arbeitslos, in Griechenland, Spanien und Italien gar jeder zweite oder dritte. Die hohe Arbeitslosigkeit und Armut haben die Verhandlungsposition der Arbeiter gegenüber den Arbeitgebern geschwächt – eine Entwicklung, die das Entstehen prekärer Beschäftigungsverhältnisse begünstigt: jeder fünfte Arbeitsvertrag in der EU ist befristet und Kurzarbeit oder unfreiwillige Halbtagsarbeit breiten sich seit Ausbruch der Krise in Europa aus. Die EU hat keine finanziellen Mittel bereitgestellt, um die Folgen von Armut und Jugendarbeitslosigkeit zu mindern. Auch ihre eigenen Institutionen, wie die Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration haben den zunehmend mit einer sozialen Krise kämpfenden Mitgliedsstaaten nicht genug Unterstützung zukommen lassen. Als Sofortmaßnahme sollten die EU-Institutionen eine Einschätzung zu den sozialen Folgen der den Mitgliedsstaaten auferlegten Ausgabenkürzungen veranlassen. Es sollten dann Hilfsmaßnahmen in Schlüsselbereichen aufgelegt werden, etwa in der Gesundheitsversorgung; und es muss den Kindern und jungen Leuten geholfen werden, die die Hauptlast der Arbeitslosigkeit und Armut zu tragen haben. Zum Schutz der arbeitenden Bevölkerung vor den stark zunehmenden prekären Beschäftigungsverhältnissen sollten die Sozialversicherungsprogramme dringend auf alle Beschäftigten, unabhängig des zugrundeliegenden Arbeitsvertrages, ausgeweitet werden. Des weiteren sollte die EU Gesetzesinitiativen auf den Weg bringen, um das europäische Arbeitsrecht mit einem sich schnell verändernden Arbeitsmarkt in Einklang zu bringen.

## **6. Industriepolitik**

Auch die Europäische Kommission erkennt mittlerweile an, dass es dringend geboten ist, eine neue Industriepolitik zu verfolgen. Jedoch beschränken sich die Vorschläge auf den enggesteckten Rahmen einer Wettbewerbspolitik, die ausschließlich an der kurzfristigen Marktperformance ausgerichtet ist. Es bedarf einer Alternative, die in der Lage ist, die Ziele einer langfristigen industriellen Leistungsfähigkeit mit einer sozio-ökologischen Umgestaltung zu verbinden. Es gibt sechs wesentliche Punkte, auf die sich die neue Industriepolitik konzentrieren muss: (1) Aufstellung eines europaweiten Investitionsplans für einen sozial-ökologischen Wiederaufbau, um die Nachfrage in Europa zu stärken; (2) Umkehrung des Abbaus industrieller Kapazitäten in Europa; (3) Förderung ökologisch nachhaltiger, wissensintensiver Wirtschaftsaktivitäten, die hohe Fähigkeiten einfordern und in denen hohe Löhne

gezahlt werden; (4) Umsteuerung bei den massiven Privatisierungen der letzten Jahrzehnte und Gewährung von umfassender Unterstützung des öffentlichen Sektors für neue Aktivitäten auf EU-, nationaler, regionaler und kommunaler Ebene; (5) Einleitung einer Entwicklung hin zu einer anderen Art von 'Sicherheit', eng verbunden mit Abrüstung, größerem Zusammenhalt und weniger Ungleichheiten innerhalb der EU und den einzelnen Staaten; und (6) Schaffung neuer Politikinstrumente für eine ökologische Umgestaltung Europas. Spezifische Maßnahmen für eine neue Industriepolitik müssten folgende Ziele verfolgen: (a) Schutz der Umwelt und Förderung der erneuerbaren Energien; (b) Förderung und Verbreitung von Wissen, Informations- und Kommunikationstechnologien und Web-basierten Aktivitäten; (c) Gewährleistung von Gesundheit, Wohlfahrt und Pflügetätigkeiten; (d) Unterstützung der Initiativen für gesellschaftlich und ökologisch nachhaltige Themen wie Nahrungsmittel, Mobilität, Bauen, Energie, Wasser und Müll.

### **7. Die EU-US transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft**

Die vielen Initiativen der EU zu bilateralen Handelsvereinbarungen wurden Anfang 2013 durch die Ankündigung übertroffen, dass die EU und die USA Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen, die sogenannte Transatlantische Handels und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)) aufnehmen werden. Das Abkommen sieht nicht nur den Abbau von Zöllen zwischen den größten Handelsblöcken der Welt vor, sondern zielt vorrangig auf umfassende Regulierungssysteme ab, vor dem Hintergrund, Standards und Auflagen abzubauen bzw. zu harmonisieren, z.B. in folgenden Bereichen: Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produkt- und technische Normen, branchenspezifische Regularien im Dienstleistungssektor, Schutz des geistigen Eigentums und öffentliche Auftragsvergabe. Des weiteren werden die Liberalisierung und der Schutz von Investitionen eine zentrale Rolle spielen. Die Europäische Kommission hat Studien in Auftrag gegeben, die zeigen sollen, dass das Abkommen in der EU Wachstum fördert und Arbeitsplätze schafft. Doch sind die Argumente für die TTIP aus wirtschaftlicher Hinsicht nicht beeindruckend. Die Einkommenszuwächse werden auf weniger als 1% des BIP der EU geschätzt und sie werden sich erst nach einer Übergangszeit von 10 Jahren einstellen. Die Argumente steigende Arbeitslosigkeit und Anpassungskosten im Rahmen der Handelsliberalisierung werden herunter gespielt oder missachtet. Die vorgesehene Deregulierung bedroht den Gesundheits-, Arbeits- und Verbraucherschutz. Das vorgeschlagene Verfahren für die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Investoren und dem Staat (das sogenannte investor-to-state dispute settlement) privilegiert Investoren gegenüber der öffentlich politischen Autonomie. Die TTIP ist nichts geringer als ein frontaler Angriff auf den demokratischen Entscheidungsprozess in der EU. Eine umfassende Überarbeitung der vorgeschlagenen Verhandlungsagenda ist dringend notwendig. Es ist zurzeit sehr zweifelhaft, ob das Handelsabkommen den EU-Bürgern überhaupt einen wirtschaftlichen Nettogewinn und einen sozialen Nutzen bringen wird. Eine umfassende Folgeneinschätzung mit detaillierten Studien zu den entscheidenden Themen und umfassende Transparenz bei den Verhandlungsfortschritten sind wichtige erste Schritte hin zu einer demokratischen Auseinandersetzung mit dem TTIP.

## Einführung

Die europäische Wirtschaft wird nach den offiziellen Prognosen Ende 2013 aus der Rezession kommen. Doch obwohl der Rückgang der Wirtschaft in vielen Ländern gestoppt werden konnte, ist die Wirtschaftsleistung der Europäischen Union (EU) 2013 nach wie vor geringer als vor dem Ausbruch der Krise im Jahre 2007. Die Länder im Norden Europa fassen nun langsam wieder Tritt, doch andere Länder leiden nach wie vor unter krisenartigen Bedingungen und einer Arbeitslosigkeit, die vor allem in den peripheren Ländern des Euroraums sehr hoch ist und auch in absehbarer Zeit nicht spürbar zurückgehen dürfte.

Die Finanzkrise in der Eurozone wurde durch die Aussage der Europäischen Zentralbank (EZB), 'alles zu tun', um den Euro zu verteidigen, zumindest vorübergehend etwas stabilisiert. Doch war es die EU selbst, die mit ihrer stark konservativen Reaktion auf die zunehmenden Haushaltsdefizite zur derzeitigen Dauerkrise beigetragen hat. In den Vereinigten Staaten wurden sowohl durch die Regierung als auch die Notenbank Maßnahmen zur Stärkung des Wirtschaftswachstums eingeleitet – obgleich diese Politik durch das sogenannte 'quantitative easing' (quantitative Lockerung der Geldpolitik) und dem dadurch verursachten Zufluss von kurzfristigem Kapital destabilisierend auf viele Entwicklungsländer wirkte. Im Gegensatz dazu, drang die EU auf harte Sparmaßnahmen, die zunächst die peripheren Ländern und später auch die zentralen Länder des Euroraums in eine Rezession stürzten. Aber auch jetzt noch, da sich der wirtschaftliche Abschwung dem Ende neigt, scheinen die Verantwortlichen in Europa fest entschlossen zu sein, auch zukünftig dieselbe politische Linie zu verfolgen.

Die von der Europäischen Kommission aufgelegten Maßnahmen haben nicht nur zu einer noch größeren sozialen Polarisierung in Europa geführt, sondern auch dazu beigetragen, industrielle Umstrukturierungsprozesse zu verstärken. Die Einführung des Euro im Jahre 1999 stellte viele Länder in Südeuropa vor große Probleme, denn früher waren sie in der Lage, hohe Inflationsraten im Vergleich zu Deutschland durch periodische Abwertungen auszugleichen. Nun da diese Option nicht mehr zur Verfügung steht, hat der Euro eine Deindustrialisierung in Ländern wie Italien, Spanien und Portugal verursacht. Beschleunigt wurde diese Entwicklung zusätzlich durch die harten Sparrunden, die im Rahmen der Austeritätspolitik eingeläutet wurden und infolge des Abbaus der heimischen Nachfrage zu einem weiteren Rückgang von industriellen Kapazitäten führte. Gleichzeitig verstärkten große deutsche Industriekonzerne ihre Lieferantenkettens in Osteuropa – wo viele Branchen nach dem EU-Beitritt in 2004 mit einem verschärften Wettbewerb zu kämpfen hatten – um von den billigen Arbeitskräften vor Ort zu profitieren. 2013 verkaufte Deutschland erstmalig 50% aller in Europa produzierten Autos.

Die Krise war auch wesentlich dafür verantwortlich, dass es in Europa zu einer Verschiebung der Einkommensverteilung kam. Die Europäische Kommission machte Gehaltskürzungen im öffentlichen Sektor zur Bedingung für Finanzhilfen an Mitgliedsstaaten. Die hohe Arbeitslosigkeit schwächte die Verhandlungsposition von Beschäftigten in vielen Ländern. Infolgedessen sind die Reallöhne in den meisten Ländern außerhalb des Zentrums der Eurozone gesunken, vor allem in Ländern an der Peripherie der Eurozone und in vielen Teilen Osteuropas. Als Bedingung für Hilfsmaßnahmen der EU mussten die Mitgliedsstaaten auch ihre Sozialprogramme kürzen und die Voraussetzungen für den Zugang zu Sozialleistungen anheben.

Des Weiteren hat sich die Schere zwischen den EU-Mitgliedsstaaten weiter geöffnet. Die nördlichen Staaten, allen voran Deutschland, hat aufgrund seiner großen Haushaltsüberschüsse an Gewicht gewonnen, während die Position der südlichen Staaten, die die wirtschaftspolitischen Vorgaben aus Brüssel erfüllen müssen, geschwächt wurde. Die östlichen Staaten nehmen weiterhin nur eine eher marginale Position ein.

Die Europäische Kommission weist nach wie vor ein großes Demokratiedefizit und einen Mangel an Transparenz auf. Trotz der üblichen Rhetorik für mehr Offenheit bei den Entscheidungen werden die Schlüsselentscheidungen in geschlossenen Sitzungen getroffen, ohne den nationalen Parlamenten oder dem Europäischen Parlament Rechenschaft ablegen zu müssen. Mit am Verhandlungstisch jedoch sitzen stets mächtige Lobbyisten, die ihren Einfluss geltend machen. Wenn es nicht möglich ist, sich im Rahmen der offiziellen Strukturen des Europäischen Rates zu einigen, werden diese häufig über eilig zusammengesetzte ad hoc Gruppen umgangen. Grund zur Besorgnis gibt der in den letzten Jahren in vielen Mitgliedsstaaten zu beobachtende Rechtsruck bei den Regierungsbildungen. Diese Entwicklung wird sich voraussichtlich auch in der Wahl der 2014 nach Brüssel zu entsendeten Kommissare widerspiegeln. Schlimmer noch ist, dass Parteien vom rechten Flügel – in einigen Ländern sogar Neofaschisten – sich die weitverbreitete Unzufriedenheit mit der EU und den Sparmaßnahmen zu Nutzen machen. Es gibt Anzeichen dafür, dass die rechten Parteien nach den Wahlen im Mai auch im Europäischen Parlament an Einfluss gewinnen werden.

Auf internationaler Ebene ist die EU in Verhandlungen mit den USA über ein umfassendes neues Handels- und Investitionsabkommen eingetreten, eine Initiative mit der die ins Stocken geratenen Verhandlungen mit der Welthandelsorganisation umgangen werden, wo die EU und die USA auf starken Widerstand der Entwicklungsländer trafen. Da es bei den niedrigen Zöllen keinen wirklichen Gesprächsbedarf gibt, scheinen beide Parteien primär daran interessiert zu sein, Differenzen bei den nichttariffären sozialen und ökologischen Vorschriften zu überwinden und neue internationale Normen aufzustellen, die dann von den anderen Ländern notgedrungen anerkannt werden müssen. Trotz allem gibt es eine Menge strittiger Fragen, bei der eine Einigung sehr schwierig wird.

Im November 2013 hat die UN-Klimakonferenz ihre Beratungen in Warschau wieder aufgenommen. Obwohl weite Teile der Philippinen durch einen desaströsen Taifun zerstört wurden – es handelt sich um den schlimmsten Taifun seit Beginn der Aufzeichnungen –, gibt es kaum Anzeichen dafür, dass man sich 2014 auf eine ernstzunehmende Vereinbarung zum Klimaschutz einigen wird.

Wie auch in den letzten Jahren gibt dieses EuroMemorandum einen Überblick über alle wichtigen wirtschaftlichen Entwicklungen in Europa im Jahr 2013, es übt Kritik an der offiziellen Politik der EU und der Mitgliedsstaaten und liefert eine Kurzdarstellung von progressiven Alternativen zur jetzigen Politik. Die diesjährige Ausgabe des EuroMemorandums enthält auch eine ausführliche Analyse der Steuerpolitik in Europa und der Vorschläge für ein EU-US-Transatlantisches Freihandelsabkommen.

# 1 Fiskal- und Geldpolitik

## 1.1 Europa in Zeiten geringen Wachstums und hoher Arbeitslosigkeit

Nach der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2007-2008, wuchs die Wirtschaft in der EU wieder für einen kurzen Zeitraum zwischen 2010 und 2011; nach Einsetzen der Euroschuldenkrise kam es Ende 2011 erneut zu einem wirtschaftlichen Abschwung. 2013 scheint der Abwärtstrend in der EU gestoppt zu sein, obwohl die Wirtschaftsleistung noch immer niedriger als im Jahre 2008 ist. Der Polarisierungsprozess innerhalb Europas hat sich fortgesetzt, wobei in vielen Ländern die Arbeitslosenzahlen wachsen und die Einkommen immer weiter sinken.

In den Ländern Nordeuropas (Euro-Kernraum) verzeichneten 2013 die meisten Volkswirtschaften wieder ein Wachstum und erzielten unter Ausnahme von Finnland und den Niederlanden eine höhere Wirtschaftsleistung als vor dem Beginn der Krise (vgl. Tabelle 1.1). Die Arbeitslosigkeit lag in allen Euro-Kernländern bis auf Frankreich unter dem EU-Durchschnitt von 11%, auch wenn die Jugendarbeitslosigkeit in einigen Ländern zwei Mal so hoch war. Die Reallöhne begannen in den meisten Ländern wieder zu steigen. Die wirtschaftliche Erholung war in Deutschland besonders stark, wo die offizielle Arbeitslosenquote nur noch bei knapp über 5% liegt.<sup>1</sup>

Währenddessen ist in den Peripheriestaaten der Eurozone mit Ausnahme von Irland die Wirtschaft 2013 erneut geschrumpft, wobei Griechenland das sechste Jahr in Folge einen Rückgang zu verzeichnen hatte. Bei all diesen Ländern ist die Wirtschaftsleistung niedriger als vor der Krise: in Irland ist sie um 5%, in Spanien um 6%, in Italien und Portugal um 8% und in Griechenland um 23% gesunken – mit zudem vergleichbaren Rückgängen bei den Reallöhnen. Die Arbeitslosigkeit liegt in all diesen Ländern sehr hoch: in Spanien und Griechenland bei mehr als 25% – mit einer Jugendarbeitslosigkeit von über 55%.

Als einer der kleinen Staaten der Eurozone musste Zypern im März 2013 aufgrund seines in die Krise geratenen übermäßig expandierten Bankensystems die EU um Hilfe bitten. Als dem Land strikte Auflagen erteilt wurden sind dort unmittelbar die Wirtschaftsleistung und die Reallöhne um 9% eingebrochen und die Arbeitslosigkeit ist stark angestiegen. Slowenien, ein weiteres Land, das 2013 mit einer schweren Bankenkrise zu kämpfen hatte, kürzte die Ausgaben stark und verzeichnete daraufhin im selben Jahr einen weiteren Rückgang der Wirtschaftsleistung. Die Wirtschaft ist in Slowenien somit seit Ausbruch der Krise um etwa 10% geschrumpft.

Die Nicht-Euro Länder in Osteuropa verzeichneten 2013 fast alle ein Wirtschaftswachstum, doch blieb die Wirtschaftsleistung auch in diesen Ländern mit Ausnahme von Polen weiterhin unter dem Niveau von 2008. Die Arbeitslosigkeit liegt im EU-Durchschnitt. Obwohl sich die Reallöhne 2013 etwas erholten, liegen sie bei der Hälfte dieser Länder um 10 bis 15% unter dem Vorkrisenniveau. Die Nicht-Euro Länder Nordeuropas verzeichneten 2013 ein leichtes Wachstum und hatten eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote. Jedoch nur Schweden erreichte eine höhere Wirtschaftsleistung und höhere Reallöhne als vor der Krise.

---

<sup>1</sup> Die amtlichen Zahlen verschleiern die Tatsache, dass in den letzten Jahren ein Niedriglohnsektor in Deutschland entstanden ist. Schätzungen zufolge macht er ca. 20% der Erwerbstätigen aus, viele Arbeitnehmer arbeiten zudem unfreiwillig nur in Teilzeit.

**Table 1.1: Indikatoren der EU Wirtschaftsleistung, Arbeitslosigkeit und Lohnzuwächse**

		BIP Wachstum 2012-13, in %	BIP Wachstum Höchststand vor der Krise – 2013, in %	Arbeitslosigkeit, Juli 2013, in %	Jugend-arbeitslosigkeit, Juli 2013, in %	Reallohn-zuwachs, 2012-13, in %	Reallohn-zuwachs, Höchststand vor der Krise – 2013, in %
	Eurozone (17)	-0.4	-1.9	12.0	23.8	0.3	-0.7
	EU (28)	-0.1	-1.5	10.9	23.4	0.2	-0.4
Eurozone Kernländer	Österreich	0.6	2.3	4.8	9.1	-0.2	-1.9
	Belgien	0.0	1.1	8.7	23.7	1.0	1.0
	Finnland	0.3	-2.8	8.3	20.0	1.3	1.4
	Frankreich	-0.1	0.5	11.0	25.8	-0.3	0.5
	Deutschland	0.4	2.9	5.2	7.8	0.8	2.5
	Luxembourg	0.8	0.8	5.9	18.2	0.5	-1.0
	Niederlanden	-0.8	-2.8	7.0	11.5	-0.8	-2.3
Eurozone Peripherie	Griechenland	-4.2	-23.4	27.6	57.3	-6.2	-22.1
	Irland	1.1	-5.0	13.7	28.5	-1.0	-3.5
	Italien	-1.3	-8.1	12.1	39.7	-0.4	-3.6
	Portugal	-2.3	-7.9	16.6	37.3	2.6	-6.4
	Spanien	-1.5	-6.4	26.3	55.9	-0.3	-6.9
Neue Länder in der Eurozone	Zypern	-8.7	-10.9	16.4	38.6	-8.3	-9.1
	Estland	3.0	-1.9	7.9	15.7	2.3	-2.4
	Malta	1.4	4.6	6.4	13.4	0.0	-1.8
	Slowakei	1.0	5.5	14.1	32.6	-0.2	-4.4
	Slowenien	-2.0	-10.1	10.4	25.0	-1.9	-4.2
Nördlicher Nicht-Euroraum	Dänemark	0.7	-3.6	6.9	12.0	-0.1	-2.2
	Schweden	1.5	6.6	7.8	23.0	1.9	3.0
	Großbritannien	0.6	-1.9	7.6	20.9	0.6	-3.2
Östlicher Nicht-Euroraum	Bulgarien	0.9	-1.7	12.9	28.8	1.8	7.8
	Kroatien	-1.0	-11.8	16.9	52.0	0.9	1.2
	Tschechien	-0.4	-2.1	6.9	18.6	-0.4	1.3
	Ungarn	0.2	-5.4	10.2	27.7	-3.1	-13.7
	Lettland	3.8	-8.8	11.4	19.7	1.2	-8.9
	Litauen	3.1	-2.1	12.2	23.1	2.1	-14.8
	Polen	1.1	13.6	10.4	26.2	1.2	-0.1
	Rumänien	1.6	-3.5	7.5	23.2	1.7	-11.8

Quelle: BIP & Arbeitslosigkeit: Eurostat (Oktober 2013); Reallöhne: Ameco (Mai 2013).

Projektionen der Europäischen Kommission und des Internationalen Währungsfonds gehen von einer Wiederbelebung der EU-Wirtschaft im Jahre 2014 aus, jedoch wird ein eher schwaches Wachstum prognostiziert ohne dass die Arbeitslosigkeit merklich sinken wird. Jene Länder, die am härtesten von der Euro-Krise getroffen wurden, haben mittlerweile extrem hohe Staatsschuldenstände. Dies ist eine zusätzliche Belastung für eine wirtschaftliche Erholung<sup>2</sup>. Viele EU-Staaten werden über einen längeren Zeitraum mit einem geringen

<sup>2</sup> Entsprechend der OECD Zahlen vom Juni 2013 beträgt die Staatsverschuldung 97.8% des BIP in Spanien, 129.3% in Irland, 142.8% in Portugal, 143.6% in Italien und 183.7% in Griechenland (Economic Outlook, Nr. 93).

Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit rechnen müssen, wobei Länder wie Griechenland und Zypern besonders trübe Zukunftsaussichten haben.

Die großen Leistungsbilanzungleichgewichte, die erheblichen Anteil am Ausbruch der Krise im Euroraum hatten, wurden 2013 stark verringert.<sup>3</sup> Die Leistungsbilanzdefizite von Griechenland und Portugal wurden praktisch abgebaut, während Italien und Spanien sogar Überschüsse erzielten. Dies ist jedoch mit Ausnahme von Portugal primär auf einen Rückgang der Importe aufgrund des starken Rückgangs der Wirtschaftsleistung zurückzuführen und eben nicht auf eine deutliche Wiederbelebung der Exporte. Deutschland, im Gegensatz dazu, verzeichnete ein Wachstum, das erneut von den hohen Exporten getragen wurde. Das Land erzielte einen sehr großen Leistungsbilanzüberschuss, der sich 2013 Schätzungen zufolge auf 170 Milliarden € (6,3% des BIP) belief. Die Hälfte dieses Überschusses wurde mit Exporten in Nicht-EU-Länder erzielt. Die gesamte EU wird Prognosen zufolge 2013 einen Überschuss von 200 Milliarden € (1,6% des BIP) erwirtschaften, ungefähr zweimal so hoch wie 2012. Das bedeutet eine deutliche Steigerung zu früheren Jahren, als die Leistungsbilanz der EU in etwa ausgeglichen gewesen ist. Das liegt zum einen sicherlich an den stark exportorientierten Volkswirtschaften, wie Deutschland oder die Niederlanden und Schweden, doch eben auch sehr stark an der niedrigen Binnennachfrage in weiten Teilen Europas.

Die 2012 die Eurozone erfassende Finanzkrise wurde letztendlich durch das Programm 'Outright Monetary Transactions' der EZB 2013 gebannt. Ursprünglich angekündigt im September 2012 sah das Programm den unbegrenzten Ankauf von Staatsanleihen eines jeden von Spekulationen bedrohten Staates der Eurozone vor. Obgleich die EZB bisher nicht eingreifen musste, führte die bloße Ankündigung, dies notfalls zu tun, im ersten Halbjahr 2013 zu einem signifikanten Rückgang der Zinssätze für Staatsanleihen der Peripheriestaaten der Eurozone. Dennoch müssen diese Länder nach wie vor beträchtlich höhere Zinsen zahlen als Deutschland und Frankreich.<sup>4</sup>

Die finanzpolitische Lage ist aber immer noch instabil. Grenzüberschreitende Ankäufe von Staatsanleihen haben abgenommen und es gibt eine signifikante Aufspaltung der Finanzmärkte der Eurozone entlang der nationalen Grenzen. In mehreren Euro-Peripherieländern, vor allem in Italien und Spanien, werden neu emittierte Staatsanleihen fast vollständig von nationalen Banken aufgekauft. Sollten die Banken erneut gezwungen sein, Staatshilfen in Anspruch zu nehmen, und das ist in einigen Ländern nicht auszuschließen, wird dies die Gefahr einer Interaktion von einer Banken- und Staatsschuldenkrise stark vergrößern. Gleichzeitig sind die Spielräume der Banken in Europa nach wie vor durch hohe Bestände an 'faulen Krediten' eingeschränkt, die sich Schätzungen zufolge auf mindestens 1 Milliarde € belaufen<sup>5</sup>. Nach Informationen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich haben Finanzinstitute ihre Kreditvergabe 2013 weiter herunter gefahren – nicht nur in der Eurozone sondern auch in Osteuropa, wo sich das Bankensystem weitgehend in der Hand westeuropäischer Finanzinstitute befindet.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> AMECO Datenbank (Mai 2013).

<sup>4</sup> Selbst die griechischen Anleiherenditen, die Anfang 2012 29.2% betragen, fielen bis zum Mai 2013 auf 9.1%; Portugal: von 13.8% auf 5.5%; Spanien und Italien: von ca. 7% auf 4%. (Eurostat 2013).

<sup>5</sup> Dem PwC zufolge, lagen 2012 die größten Bestände an notleidenden Bankkrediten ('faulen Krediten') in Deutschland (€179 Mill.), Großbritannien (€164 Mill.), Spanien (€167 Mill.), Irland (€135 Mill.), Italien (€125 Mill.), Frankreich (€125 Mill.), Niederlanden (€57 Mill.) und Griechenland (€56 Mill.). (PwC, European Portfolio Advisory Group, Market Update, Oktober 2013).

<sup>6</sup> Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, BIS Quarterly Review, Juni 2013, S. 15-19.

Auch die Entwicklungen in den USA beeinträchtigten die finanzpolitischen Rahmenbedingungen in Europa. Im Mai 2013 hat die Federal Reserve angedeutet, dass sie erwägt ihre großangelegten Programme für Wertpapierkäufe (das sogenannte 'Quantitative Easing') herunterzufahren. Diese Ankündigung ließ die Finanzmärkte hochschrecken und die Zinssätze für langfristige US-Staatsanleihen, die auf einem sehr niedrigen Stand waren, wieder steigen. Diese Entwicklung traf auch langfristige Staatsanleihen in Europa. Die Zinsen für deutsche Anleihen stiegen von 1,2% im April – einem historisch niedrigen Zinsniveau – auf 1,9% im September. Auch die Zinsen für Anleihen der anderen Staaten stiegen entsprechend.

Da es 2013 zu einer leichten Entspannung auf den Finanzmärkten kam, sind auch die Planspiele eines Austritts von Griechenland – oder gar Spanien – aus der Währungsunion vom Tisch, auch wenn Zypern Berichten zufolge mit Ausschließung gedroht wurde, falls es die EU-Vorlagen zur Lösung seiner Bankenkrise nicht umsetzt. Nichtsdestotrotz haben die Auswirkungen der strengen Sparvorgaben, die den peripheren Ländern auferlegt wurden, zusammen mit der strikten Haushaltsdisziplin, die allen Euroländern auferlegt wurde, dazu geführt, dass immer mehr Bürger mit den Zielen der Währungsunion unzufrieden sind. Die Unzufriedenheit hat einen Punkt erreicht, wo selbst progressive Wirtschaftsexperten, die früher noch die währungspolitische Integration befürworteten, nun die Frage aufwerfen, unter welchen Bedingungen ein Verbleib dieser Länder in der Währungsunion noch hinnehmbar ist.<sup>7</sup>

## **1.2 Die EU-Politik hemmt den Wirtschaftsaufschwung**

Der Abwärtstrudel, in den die Volkswirtschaften der Eurozone nach dem Ausbruch der Schuldenkrise 2010 gerieten, wurde im Wesentlichen durch stark restriktive finanzpolitische Auflagen ausgelöst. Diese Auflagen wurden vor allem von Deutschland und einer kleinen Gruppe von nordeuropäischen Ländern, wie den Niederlanden und Finnland gefordert. Infolge dieser von der Europäischen Kommission vorgegebenen Politik waren viele Regierungen gezwungen, Ausgabenkürzungen zu beschließen, für die sie zu Hause eigentlich kein politisches Mandat hatten. Die Hoffnung, dass die Regierung von Präsident Hollande in Frankreich zusammen mit Spanien und Italien einen Oppositionblock gegen diese Politik bildet, wurde nicht erfüllt.

Nach der Krise von 2007-2008 wuchsen die Staatsdefizite innerhalb der gesamten EU aus folgenden drei Hauptgründen an: hohe Ausgaben für die Bankenrettung, erhöhte Staatsausgaben um dem starken Rückgang der Wirtschaftsleistung entgegenzuwirken, sowie hohe Einbußen bei den Steuereinnahmen. Besonders strenge Sparvorgaben wurden den Ländern der Europeripherie im Rahmen der EU-Rettungspakete auferlegt – die Finanzhilfen jedoch gingen zum überwiegenden Teil direkt über den Schuldendienst an die Banken in Nordeuropa.

Der wirtschaftliche Abschwung, der infolge der Ausgabenkürzungen einsetzte, spülte weniger Steuereinnahmen in die Staatskassen, wodurch es für die Staaten noch schwieriger wurde, die vorgegebenen Defizitziele zu erreichen. Unter zunehmenden politischen Protesten gegen weitere Kürzungen in vielen Mitgliedsstaaten warnte im April 2013 selbst Kommissionspräsident José Manuel Barroso, dass die strikten Sparauflagen nun das politisch Machbare erreicht hätten. Eher unerwartet, und sehr zum Leidwesen des EU-Kommissars für Finan-

---

<sup>7</sup> Vgl., beispielweise, Jacques Mazier and Pascal Petit, 'In search of sustainable paths for the eurozone in the troubled post-2008 world', *Cambridge Journal of Economics*, 2013, Vol. 37, S. 513–532.

zen, äußerte der Internationale Währungsfond (IWF), der zusammen mit der EU ein weiterer Geldgeber für Griechenland ist, in einer Einschätzung zur Lage, dass er die negativen Auswirkungen der Sparpakete auf die Wirtschaft des Landes ernsthaft unterschätzt habe.<sup>8</sup>

Tatsächlich waren viele Länder wiederholt nicht in der Lage, die Defizitvorgaben zu erfüllen. 2013 mussten die Vorgaben zeitlich verlängert werden, zunächst im April gegenüber Griechenland und Portugal, dann im Mai gegenüber Spanien, Frankreich, den Niederlanden und Belgien. Doch die EU-Verantwortlichen beharrten auf den Anpassungen zur Haushaltskonsolidierung. Der neue Vorsitzende der Euro-Gruppe der Finanzminister und niederländische Finanzminister Jeroen Dijsselbloem vertritt die Auffassung, dass den betreffenden Ländern zukünftig lediglich mehr Zeit zur Erfüllung der Defizitvorgaben eingeräumt werden sollte, wenn die EU-Forderungen umgesetzt werden.<sup>9</sup>

Die Forderungen nach haushaltspolitischen Einsparungen führten auch dazu, dass die EU selbst zum ersten Mal in ihrer Geschichte längerfristige Einsparungen am EU-Haushalt vornehmen musste. Nachdem die 'Sparhardliner', allen voran die Briten und die Deutschen mit Nachdruck darauf bestanden, einigten sich die Regierungschefs auf einem Gipfeltreffen im Februar 2013 darauf, dass der mehrjährige Finanzrahmen der EU für 2014 bis 2020 von 1,033 Milliarden € – wie von der Kommission vorgeschlagen – auf 960 Milliarden € gekürzt wird. Der Rotstrich wird vor allem bei Infrastrukturprojekten angesetzt, die eigentlich ange-dacht waren, mehr Wachstum zu schaffen. Auf dem EU-Gipfeltreffen im Juni 2013 wurde dann allerdings doch beschlossen, 6 Milliarden € zur Bekämpfung der alarmierend hohen Jugendarbeitslosigkeit in der EU aufzubringen, doch handelt es sich hier um eine Umverteilung schon vorhandener Geldmittel und nicht um zusätzlich Ausgaben.

Das Outright Monetary Transactions-Programm der EZB wirkte, als es 2012 aufgelegt wurde, stabilisierend auf den Anleihenmarkt. Wie oben beschrieben war das auch 2013 noch der Fall. Der Vorschlag vom Juni 2012, der vorsah, dass sich Banken direkt über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) rekapitalisieren, um damit der unheilvolle Wechselwirkung zwischen Banken- und Staatsschuldenkrise entgegenzuwirken, wurde jedoch im Januar 2013 praktisch aufgegeben. Deutschland und andere Länder drangen erfolgreich darauf, dass neben dem ESM auch die Staaten einen Beitrag leisten bzw. die Staaten den ESM gegen Verluste absichern; auf ihr Drängen hin wurden zudem die ESM-Bankenhilfen auf eine Obergrenze von 60 Milliarden € beschränkt.

Die EZB senkte den Leitzins im Mai 2013 von 0,75% auf 0,5% und im Oktober 2013 auf 0,25%, während Berichten zufolge die beiden deutschen Mitglieder im geldpolitischen Ausschuss, wie bereits bei früheren Anlässen, dagegen stimmten. Und dennoch steht die Eurozone unter starkem deflationärem Druck. Im Oktober 2013 fiel die jährliche Inflationsrate im Euroraum auf 0,7%, weit unter die offizielle Obergrenze von 2%. Die Banken vergeben immer weniger Kredite, sodass selbst der IWF die EZB zur weiteren Senkung des Leitzinses aufgefordert hat.<sup>10</sup> Zudem ist es wichtig, auf den grundsätzlichen Aspekt hinzuweisen, dass die EZB Ende 2011 und Anfang 2012 den Banken etwa 1 Milliarde € an zinsgünstigen Krediten mit einer dreijährigen Laufzeit ohne Auflagen zur Verfügung stellte, sie jedoch noch immer

---

<sup>8</sup> Internationaler Währungsfond, 'Greece: Ex post analysis of exceptional access under the 2010 Stand-By arrangement', IMF Country Report 13/156, Juni 2013.

<sup>9</sup> 'Eurozone budget leniency criticised', Financial Times, 29. Oktober 2013.

<sup>10</sup> Internationaler Währungsfond, World Economic Outlook, Oktober 2013, S. 20.

stark eingeschränkt ist durch das konservative Verbot der direkten Kreditvergabe an Staaten – eine Maßnahme, die wesentlich dazu beitrug, die Wirtschaft in den USA und Großbritannien wiederzubeleben.

Angesichts des starren Bekenntnisses der EU zu neoklassischen Grundsätzen, wie ausgeglichenen Staatshaushalten und einer Geldpolitik, die ausschließlich der Preisstabilität verpflichtet ist, wird das volle Gewicht der Anpassungsprozesse die Löhne und Gehälter treffen. Unter dem Druck hoher Arbeitslosigkeit sind die Lohnstückkosten in einigen Ländern, vor allem in Griechenland und Irland schon zurückgegangen. Während die sogenannte Lohnflexibilität von den EU-Verantwortlichen stark befürwortet und von vielen Arbeitgebern begrüßt wird, sind deflationären Kräfte im Vormarsch und bereits in vielen Teilen Europas spürbar.

### **1.3 Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit**

Mit der Einführung des Euro und der Schaffung eines einheitlichen Währungsraumes in Europa ist die Möglichkeit gegeben, eine größere demokratische Kontrolle über die Wirtschaftspolitik auszuüben und dem Übergewicht gigantischer Banken und nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften entgegenzutreten, die mittlerweile die privaten Finanzmärkte beherrschen. Das Hauptproblem liegt nicht darin, dass es eine einheitliche Währungspolitik für Länder gibt, die in vieler Hinsicht unterschiedlich sind, sondern vielmehr darin, dass die EZB an einer konservativen Vorstellung von Geldpolitik festhält und eine aktive europäische Initiative in der Haushalts-, Lohn- und Industriepolitik gänzlich fehlt.

Die gegenwärtige Politik unterliegt dem Irrtum, dass die Marktwirtschaft bei ausgeglichenen Staatshaushalten aus sich heraus Wachstum und Beschäftigung schafft. Anstatt auf Ausgabenkürzungen sollte sich die Politik darauf konzentrieren, aktiv Beschäftigung in sozial und ökologisch sinnvollen Bereichen zu fördern, die der von der Internationalen Arbeitsorganisation aufgestellten Definition für 'Menschenwürdige Arbeit' entspricht. Dafür müssen die Staaten der Eurozone von den Zwangsbeschränkungen des Fiskalpakts entbunden werden. Die sozial und wirtschaftlich regressive Wirkung der öffentlichen Ausgabenkürzungen muss beendet werden und stattdessen sollten ein hochwertiges Bildungswesen und öffentliches Gesundheitswesen weiter gefördert werden. Die höheren Staatsausgaben sollten dadurch finanziert werden, dass man den Prozess von Steuersenkungen, der in ganz Europa seit 20 Jahren stattfindet, rückgängig macht.<sup>11</sup>

Die Leistungsbilanzungleichgewichte, die vor allem zwischen den Ländern der Eurozone bestehen, müssen abgebaut werden. Die gegenwärtige Senkung der Leistungsbilanzdefizite ist vorübergehend und eher auf den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Leistung, als auf eine nachhaltige Entwicklung hin zu ausgewogeneren Außenhandelsbeziehungen zurückzuführen. Die Anstrengungen hin zu ausgeglichenen Leistungsbilanzen sollten jedoch nicht nur – wie zur Zeit der Fall – von den Defizit-Ländern unternommen werden, sondern auch die Überschuss-Länder sollten Anpassungen vornehmen, indem sie expansiveren makroökonomischen Grundsätzen folgen.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Hierzu wird in Kapitel 4 noch ausführlicher eingegangen.

<sup>12</sup> Im November 2013 hat die Europäische Kommission Pläne angekündigt, sich den deutschen Leistungsbilanzüberschuss anzusehen und zu prüfen, ob er über den vereinbarten EU-Obergrenzen liegt. Doch sind hier keine ernstzunehmenden Maßnahmen zu erwarten.

Der haushaltspolitische Spielraum ist auf europäischer Ebene zu erweitern, um in sinnvoller Weise die gemeinsame Währungs politik zu ergänzen. Daher sollten die Haushaltsausgaben der EU nicht wie gegenwärtig geplant gesenkt, sondern vielmehr erhöht werden. Um wirksam Einfluss auf die Steuerung der Wirtschaftsleistung und Beschäftigung in Europa nehmen zu können, sollte der EU-Haushalt von 1% des EU-BIP auf mindestens 5% angehoben werden.

Die Finanzierung der Staatsdefizite in der Eurozone sollte mit der Einführung von gemeinsam herauszugebenden Eurobonds vergemeinschaftet werden. Zurzeit verhalten sich die nationalen Regierungen dem Euro gegenüber, als wäre es eine Fremdwährung, auf die man keinen Einfluss hat. Das ist eine ernsthafte Kehrtwende zu den Nachkriegsjahren, als die Staaten noch deutlich stärkeren Einfluss auf die nationalen Volkswirtschaften nehmen konnten. Gemeinsame Eurobonds nehmen Investoren die Möglichkeit, gegen die schwächeren Länder der Eurozone zu spekulieren. Denn erst die Spekulationen ließen die Zinslast dieser Länder in unbeherrschbarer Höhe schnellen. Gleichzeitig wurden große Kapitalflüsse erzeugt, die von den peripheren Ländern der Eurozone in die Länder Kerneuropas, vor allem nach Deutschland flossen. Diese Länder profitierten sehr stark von Zinssätzen für langfristige Anleihen, die so niedrig wie nie zuvor waren.

Die gegenwärtige Staatsverschuldung liegt in einigen Mitgliedsstaaten mittlerweile auf einem untragbar hohen Niveau. Die Schulden wirken wie eine Bremse für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder und können doch nie vollständig zurückgezahlt werden. Um diesen Ländern etwas Spielraum zu verschaffen, sollte ein Programm zur Prüfung der Staatsschulden – wie erstmalig in Ecuador durchgeführt – festlegen, welche Forderungen berechtigt sind und welche gestrichen werden können.

Die Geldpolitik der EZB muss unter demokratischer Kontrolle gestellt und in den politischen Entscheidungsprozess der EU einbezogen werden. Die EZB ist in ihren Entscheidungen unabhängig von staatlichen Stellen, doch eben nicht unabhängig von privaten Finanzinstitutionen, die tagtäglich Einfluss auf die Entscheidungen der Zentralbank ausüben und auf deren Fortbestand sich die EZB in den kritischsten Phasen der Finanzkrise konzentrierte. Anstatt sich nur auf die Preisstabilität zu verstarren, sollte die Politik der EZB darauf ausgerichtet sein, mit zinsgünstigen Krediten Investitionen und Beschäftigung zu fördern.

In der Lohn- und Arbeitsmarktpolitik sollte der Abwärtsdruck auf die Löhne und Gehälter gestoppt und durch eine Politik, die flächendeckend den Abschluss von Tarifverträgen fördert, ersetzt werden. Seit den 80er Jahren ist die Arbeitsproduktivität mit Ausnahme von Frankreich überall in Europa deutlich schneller als die Realeinkommen gestiegen. Diese Kluft gilt es zu schließen. Insbesondere müssen Entwicklungen wie ein Anwachsen prekärer Beschäftigungsverhältnisse und Beschäftigung im Niedriglohnssektor rückgängig gemacht werden. Um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, aber auch eine Entwicklung anzustoßen, wo das Leben nicht ausschließlich von Erwerbsarbeit beherrscht und die Kinderbetreuung zwischen Männern und Frauen gleichmäßiger verteilt wird, sollte anfänglich eine Wochenarbeitszeit von ca. 30 Stunden ohne Lohn einbußen angestrebt werden.

## 2 Finanzpolitik und Banken

### 2.1 Die Finanzkrise hält an

Fünf Jahre nach der Insolvenz von Lehman Brothers, hält die Finanzkrise die EU nach wie vor in Atem. Das Bankensystem ist fragil trotz der gewaltigen Summen an Liquidität, die die EZB zur Verfügung gestellt hat. Die europäischen Banken sind weiterhin unterkapitalisiert. Die Lage des Bankensektors ist in einigen Ländern, vor allem in Spanien, sehr kritisch.

#### **Eine Bankenunion: Flucht nach vorn?**

Mitte 2012, zum Höhepunkt der Krise in der Eurozone, als es Zweifel gab, ob die spanischen Banken robust genug seien und Sorgen, ob Griechenland die Eurozone verlässt, machte die Kommission einen Vorschlag zur Gründung einer Europäischen Bankenunion, die einen Beitrag zur Lösung der Krise leisten könnte.

Der Vorschlag stützt sich auf drei Säulen:

1. Mit dem einheitlichen Europäischen Bankenaufsichtsmechanismus (SSM) wird die EZB ab November 2014 die Aufsicht über Großbanken in Europa übernehmen. Die Argumente zur Errichtung dieser Bankenaufsicht waren dieselben wie bei der Errichtung einer unabhängigen Zentralbank. Bankangelegenheiten und Geldwesen müssen aus dem nationalen und politischen Zuständigkeitsbereich herausgelöst und den Experten überlassen werden. Mit der Umsetzung einer Bankenunion wird der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) in die Lage versetzt, Banken auf direktem Weg mit Kapitalerhöhungen zu versehen, um so den Teufelskreis zwischen Bankensanierung und Staatsverschuldung aufzubrechen. Ein Aufsichtsgremium und eine unabhängige Dienstleistungsabteilung sind innerhalb der EZB zu schaffen, sodass Konflikte zwischen der Bankenaufsicht und den währungspolitischen Zielen der EZB verhindert werden.
2. Der einheitliche Mechanismus zur Bankenabwicklung (SRM) wurde von der Europäischen Kommission im Juni 2012 vorgeschlagen und vom Rat im Juni 2013 beschlossen, jedoch noch vorbehaltlich einer Billigung durch das Europäische Parlament. Das System besteht aus fünf Säulen. Die Bankinstitute sollten für den Krisenfall Rettungsstrategien entwickeln, die, falls notwendig, auch Strategien zu ihrer Verkleinerung beinhalten. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde muss mit Befugnissen ausgestattet werden, im Notfall intervenieren zu können, d.h. Rettungspläne umsetzen und den Bankvorstand austauschen können, wenn dieser die Eigenkapitalanforderungen nicht erfüllt. Zuständige nationale Behörden werden befugt, die Kontrolle über eine sich in Schwierigkeiten befindende Bank zu übernehmen und Maßnahmen zur Bankenauflösungs anzuwenden, wie z.B. Geschäftsfelder der Bank zu verlagern, Schaffung von 'Bad Banks' oder einen 'Bail-in' einzuführen, bei dem Verluste zunächst teilweise von den Eignern getragen, dann durch nachrangige Anleihepapiere und letztendlich durch Anleihen höherer Kategorien und durch Einlagen über 100.000 € ausgeglichen werden. Die Bankhäuser wären verpflichtet, genügend Eigenkapital und reservenpflichtige Verbindlichkeiten im Verhältnis zu den Gesamtverbindlichkeiten einzustellen. Die Mitgliedsstaaten haben einen BankenaufLösungsfonds aufzustellen, der 0.8% der gedeckten Einlagen beinhaltet. So würden die Steuerzahler bei Bankeninsolvenzen prinzipiell nicht herangezogen. Im Juli 2013 hat die Kom-

mission eine weitere Zentralisierung des SRM über die Schaffung eines Einheitlichen BankenaufLösungsausschuss (SRB) vorgeschlagen.

3. Das Europäische Einlagensicherungssystem (EDGS) sollte Einlagen bis 100.000 € garantieren. Die Finanzkrise offenbarte den Widerspruch zwischen den internationalen Bankstrukturen und der einzelstaatlichen Einlagensicherung. Dieses Problem zeigte sich vor allem in Ländern wie Irland und Zypern, die über einen überdimensionalen Bankensektor verfügten. Hierfür gab es zwei Lösungsansätze: die Schaffung eines gemeinsamen Einlagensicherungssystems auf europäischer Ebene, oder das Festsetzen von Höchstgrenzen für die Größe des Bankensektors in jedem Land. Die Kommission gab dem ersten Lösungsansatz den Vorzug.

### **Die Bankenkrise in Zypern**

Die drohende Insolvenz der zypriotischen Banken und die Bankenrettung im März 2013 führten zu teils chaotischen Entscheidungen seitens der europäischen Institutionen. Zypern ist ein Steuerparadies mit einem stark überdimensionalen Bankensektor, in dem russischen Oligarchen im großen Stile Geld wuschen. Anfänglich wurde vorgeschlagen, die Anleger ohne Verhandlungen und ohne Schlupflöcher an den Verlusten zu beteiligen. Viel kritisiert wurde die Entscheidung, die normalen Anleger zu bestrafen, darunter viele griechische Kleinanleger, die ihr Geld nach Zypern brachten. Ursprünglich wollten die EU-Verantwortlichen, dass Anleger mit unter 100.000 € eine Anteil von 6.75% an den Verlusten selbst tragen, und Anleger mit über 100.000 € eine Anteil von 9%. Dieser Plan hätte höchstwahrscheinlich das Vertrauen in das Bankensystem europaweit zerstört, da damit das Prinzip der Sicherung von Einlagen unter 100.000 € niedergerissen worden wäre. In der Folge lehnte das zypriotische Parlament den Vorschlag der Trojka ab und Einlagen von unter 100.000 € wurden nachträglich aus dem Bankenrettungspaket herausgenommen.

### **EU–USA Freihandelsabkommen: eine Bedrohung für die Finanzstabilität**

Bilaterale Verhandlungen für ein Freihandels- und Investitionsabkommen zwischen der EU und den USA (TTIP) begannen im Juni 2013. Eine Liberalisierung von Finanzdienstleistungen, über die im Rahmen der Verhandlungen auch gesprochen wird, könnte bedrohliche Auswirkungen für die Regulierung der Finanzmärkte, die Steuererhebungsprozesse und die Bekämpfung illegaler Finanzströme haben. Die Vorschläge sehen vor, der Finanzindustrie mehr Rechte und Schutz einzuräumen, während der Schutz der Finanzstabilität und Verbraucherschutz abgebaut würden. Wahrscheinlich wird man sich in Sachen Finanzregulierung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verständigen. Sehr umstritten bleibt der Vorschlag, Finanzanlegern einen umfassenden Schutz zu gewähren, der es Investoren ermöglichen würde, Entschädigungsforderungen für erlittene Verluste im Rahmen eines Schiedsgerichtsverfahrens hervorzubringen (vgl. Kapitel 7 bezüglich der Problematik TTIP).

## **2.2 Reformen werden die bestehenden Finanzparadigmen nicht verändern**

Es gibt eine lange Liste an Reformvorschlägen, die zu beschließen sind. Doch steht die rasanten Auflage von strikten Sparmaßnahmen von den EU-Regierungen, die die Finanzmärkte beruhigen sollten, in krassem Gegensatz zu der Langatmigkeit, mit der in der EU ansonsten wichtige finanzpolitische Reformen vorangebracht hat.

## **Der Liikanen Bericht über die Regulierung des Banksektors**

In dem im Oktober 2012 auf Anforderung des Binnenmarktkommissars Michel Barnier veröffentlichten Liikanen Bericht wurden Ansätze dargelegt, wie man mit systemrelevanten Banken verfahren sollte (und dem Argument "too big to fail"). Die 15 größten europäischen Banken, die vom Rat für Finanzstabilität (Financial Stability Board) als systemrelevante Finanzinstitute gelistet werden (SIFIs), halten Vermögenswerte in Höhe von 160% des EU-BIP. Das Problem liegt nicht nur darin, dass die Banken per se zu groß sind, sondern auch in ihrer Komplexität und Vernetztheit und in ihren Geschäftsmodellen. Der Liikanen Bericht zielt also insgesamt darauf ab, den traditionellen Geschäftsbankenbereich (Commercial Banking) sicherer zu machen und Ansteckungsgefahren in Krisenzeiten vorzubeugen. Mit dem Vorschlag sollen hochriskante Bankgeschäfte in rechtlich eigenständige Entitäten ausgelagert werden, z.B. in Investmentfirmen, wobei beide Geschäftsbereiche, d.h. das Investment Banking und die grundlegenden Finanzdienstleistungen weiterhin bei derselben Bank angesiedelt bleiben. Der Bericht bleibt also dem europäischen Modell eines universalen Bankwesens treu und liefert keinerlei Schlussfolgerungen, wie z.B. große Banken in kleinere Einheiten aufgespalten werden können, sodass einzelne Ausfälle nicht den gesamten Bankensektor anstecken, oder gar die komplette Volkswirtschaft gefährden. Des Weiteren wird nicht auf den US Glass-Steagall Act von 1933 eingegangen, mit dem eine strikte Trennung von Einlagenbanken und Investment-Banken vorgenommen wurde, und der die Grundlage für Finanzstabilität in den USA für mehr als 60 Jahre darstellte. Und trotz aller Unzulänglichkeit wird die Umsetzung dieser Reformvorschläge des Liikanen Berichts noch zusätzlich blockiert und verzögert durch die Finanzbranche. Einige europäische Regierungen – an vorderster Front die französische und deutsche Regierung – haben ihre eigenen Bankreformen verabschiedet, die das Problem jedoch noch zaghafter angehen als der Liikanen Bericht. Diese Minimalreformpolitik, die durch den Einfluss der starken Lobby des Bankensektors zustande kam, macht ehrgeizige Reformpläne auf europäischer Ebene noch schwieriger.

## **Nachteile einer Bankenunion**

Mit der Bankenunion ist ein neuer Schritt hin zu mehr Föderalismus und zur Entpolitisierung in Europa getan worden, bei dem den europäischen Behörden mehr Zuständigkeiten seitens der Mitgliedsstaaten übertragen wird. Doch ist es damit nicht möglich, die Nachteile einer Währungsunion auszugleichen: es fehlt eine letzte Refinanzierungsinstanz ('lender of last resort'), ohne die die Finanzmärkte weiterhin auf Staatspleiten spekulieren können; es fehlen Mechanismen, die Solidarität, Kontrolle und Koordination zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellen und eine Gefährdung der einheitlichen Währung verhindern; und es gibt keinerlei Krisenbewältigungsstrategien, sodass viele Länder in eine tiefe und anhaltende Rezession gestürzt werden, wodurch die Bankensysteme zusätzlich geschwächt werden.

In der Theorie wäre es sicherlich einfacher aber auch legitimer, Banken unter einheitlicher Führung zu retten. Doch ist diese Aussicht in der aktuellen Krise wenig hilfreich, denn es geht darum, Banken zu retten, die sich bereits in Schwierigkeiten befinden – siehe Spanien, Zypern, Irland oder Slowenien.

Unter dem aktuellen Vorschlag werden Regierungen ihren Einfluss auf die Vergabe und Verteilung von Krediten verlieren. Einige unterstützen genau solch ein Vorgehen ('kein politischer Einfluss auf die Kreditvergabe'), doch würde dies bedeuten, dass Regierungen ein wichtiges Instrument in der Industriepolitik verlieren, das eingesetzt werden könnte, um

z.B. kleine und mittelständische Unternehmen zu unterstützen oder die Energiewende herbeizuführen.

Banken werden im Grunde noch bestärkt darin, sich international aufzustellen, um damit ihre Risiken zu minimieren. Die Krise zeigte die Gefahren dieser Diversifizierung, bei der viele Banken auf ausländischen Märkten riskante Geschäfte machen, eindeutig auf. Den Regionen, Kommunen und den Staaten selbst stehen als Folge dieses Vorgehens keine eigenständigen Banken mehr zu Verfügung.

Der einheitliche Mechanismus zur Bankenabwicklung (SRM) nimmt den Staaten im Grunde alle Befugnisse und sie sind verpflichtet, den Anforderungen des Bankenabwicklungsausschusses (SRB) uneingeschränkt Folge zu leisten. Da Verluste einer Bank im Falle der Fälle von allen Mitgliedsstaaten der Bankenunion getragen werden, wird eine zentrale Kontrolle gefordert. Die Kommission und der SRB könnten also die Abwicklung einer Bank ohne vorherige Genehmigung der Regierungen beschließen. Der Vorschlag, der einen wichtigen Schritt in Richtung europäischem Föderalismus darstellt, wurde jedoch nicht einmal von der deutschen Regierung akzeptiert, die sich eigentlich immer für Verfassungsreformen im Sinne einer umfangreicheren politischen Union eingesetzt hat.

Des Weiteren ist es nicht sicher, ob mit der Umsetzung des SRM, der Steuerzahler nicht doch weiter geschützt werden müsste, denn die Banken bleiben so groß wie zuvor und stark miteinander vernetzt. Wenn also eine systemrelevante Bank in Schwierigkeiten gerät, wird es problematisch, die Belastungen auf andere Banken zu verteilen, ohne diese Banken einer Ansteckungsgefahr auszusetzen. Die Alternative wäre, die Banken zu verkleinern und deren Geschäftstätigkeit nach engen Kriterien in traditionelle Kreditgeschäfte und riskantere Finanzmarktgeschäfte zu trennen.

### **Die Finanztransaktionssteuer und die Finanzlobby**

Im Februar 2013 hat die Europäische Kommission einen neuen Richtlinienentwurf über eine Transaktionssteuer (FTT) veröffentlicht. Während der erste Entwurf vom September 2011 noch alle EU27 Staaten betraf, wird über den zweiten Entwurf nun im Rahmen einer 'verstärkten Zusammenarbeit' verhandelt, d.h. in einer 'Koalition der Willigen' von nur elf EU-Mitgliedsstaaten. Diese neue Richtlinie ist geprägt von zwei interessanten Charakteristika. Zum einen hat die Kommission einen Ansatz zur Bekämpfung der Steuerumgehung umrissen, den sogenannten AAA – alle Instrumente, alle Märkte, alle Akteure – Ansatz, der alle im Mitgliedsstaat sitzenden Institutionen und alle im Mitgliedsstaaten emittierten Finanzinstrumente, selbst wenn sie außerhalb des FTT-Gebietes gehandelt werden, besteuert. Und zum anderen wird die Besteuerung von Repo-Geschäften angesprochen, ein systemischer Markt, der früher oft aus Vorschlägen zur Reglementierung ausgeklammert wurde. Die Finanzbranche geht sehr stark gegen diesen neuen und schärferen Entwurf der FTT-Richtlinie vor. Einige Regierungen, allen voran die Britische, drohten gar mit rechtlichen Schritten, wenn die Richtlinie die Interessen ihrer Finanzbranche verletzt. Auch die französische Regierung hat mit dem Argument, dass der französische Staatsanleihenmarkt seine Liquidität verlieren könne, neue Vorbehalte gegen die Richtlinie angekündigt. Die Transaktionssteuer wäre durchaus in der Lage, einen signifikanten Beitrag zur Verringerung von Staatsdefiziten und zur Spekulationseindämmung auf den Finanzmärkten zu leisten; doch erst einmal müssen die Staaten sich einigen.

## 2.3 Alternativen zur Bereitstellung von Finanzdienstleistungen

### Bankreformen: ein alternativer Vorschlag

Der Euroraum braucht ein starkes Bankensystem, das in der Lage ist, wirtschaftliche Konjunkturprogramme zu finanzieren. Hier muss sich Europa zwischen zwei Optionen entscheiden. Die politisch vorgesehene Option läuft auf einen direkten Wettbewerb zwischen allen Banken in der Eurozone hinaus und bedeutet, dass die Verbindungen zwischen den Kreditnehmern eines Landes (die Regierung, lokale Gebietskörperschaften, Firmen und Haushalte) und den nationalen Banken zerschlagen werden. Denn bei dieser Option müssen sich Banken frei auf den Finanzmärkten bewegen können: sie müssen komplexe Investitions- und Sicherungsinstrumente (hedging tools) zur Verfügung haben. All das ist sehr riskant. Die Banken könnten versucht sein, sich auf Aktivitäten an den Finanzmärkten zu konzentrieren, wenn diese profitabler als die herkömmliche Kreditvergabe sind. Ein weiteres Risiko liegt darin, dass Banken ihre Kreditvergabe absenken könnten, um so höhere Eigenkapitalquoten zu erzielen und die Gläubiger für die höheren Risiken abzusichern. Das dritte Risiko lauert in der nach wie vor bestehenden Verbindung zwischen Banken und den Finanzmärkten und der Gefahr, dass dadurch Instabilitäten auf den Finanzmärkten auf die Realwirtschaft überschwappen könnten.

Bei der zweiten Option, die wir hiermit ausdrücklich unterstützen, müssen die europäischen Institutionen das klare Ziel vereinbaren, das Gewicht der Finanzwirtschaft in der Wirtschaft verringern zu wollen. Spekulationen sollten im Bankensystem verboten werden; erlaubt wären diese dann ausschließlich im Rahmen dafür vorgesehener Einrichtungen, für die Staaten nicht bürgen müssen. Die Finanzierungskosten von Spekulation wären somit deutlich höher, wodurch ihre Rentabilität und ihre Durchführung zurückgehen würden.

Die Privatkundenbanken sollten von den Finanzmärkten abgetrennt werden und müssten sich somit auf ihr Kerngeschäft konzentrieren (Kreditvergabe an Unternehmen, Privathaushalte und die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ihrer Heimatländer). Privatbanken müssten in ihrer Größe beschränkt und öffentliche und Genossenschaftsbanken sollten gefördert werden. Die Solvenz der Banken müsste gestärkt werden, indem man Spekulationsgeschäfte unterbindet und die einzelnen Staaten für sie bürgen, deren Schulden dann im Gegenzug von den Zentralbanken gedeckt würden. Banken wären auch dann natürlich nicht davor gefeit, in Schwierigkeiten zu geraten, wenn sich der heimische Staat in einer Rezession befindet oder wenn Unternehmen oder Privathaushalte ihre Kredite nicht mehr zurückzahlen können. Doch wären die Staaten in der Lage, die in Schieflage geratenden Banken zu retten, insbesondere in den Fällen, wo die vergebenen Kredite mit der Wirtschaftspolitik des entsprechenden Landes oder auch den europäischen wirtschaftspolitischen Zielen einhergehen.

Banken müssen die Fähigkeit entwickeln, Projekte zu finanzieren und produktive Risiken einzugehen, die sich an industriellen, ökologischen und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen ausrichten. Diese Projekte können auf regionaler, nationaler oder europäischer Ebene liegen. Neben der den Bank zukommenden Schlüsselrolle in der Geldschöpfung, sollte das Ziel der Banken sein, einen großen Teil der europäischen Spareinlagen einzusammeln und dafür niedrige aber garantierte Zinssätze zur Verfügung zu stellen. Die Banken sollten einfache und kurze Finanzierungskreisläufe zwischen den Ersparnissen von Privathaushalten und der Kre-

ditvergabe an den Produktionssektor, an die Gebietskörperschaften und für den Wohnungsbau aufstellen. Damit wäre die Bankunion um eine Ebene erweitert.

Die Art und Weise, wie das Bankensystem zu organisieren ist, kann nicht Aufgabe der EZB sein. Die EZB sorgt sich zur Zeit mehr um funktionierende Finanzmärkte als um die Realwirtschaft. Die derzeitigen Probleme der südlichen Länder Eurozone verdammen die gesamte Eurozone zu einer völligen Zentralisierung ihrer Bankenregulierung, wobei die Folgen dieser Politik erst in ein paar Jahren auftreten werden. Es gibt also Grund zur Sorge, dass die eingeführten Notfallmaßnahmen einen sehr gefährlichen Weg bereiten, da die Folgen dieser Politik genau so wenig durchdacht sind, wie es vor der Einführung des europäischen Binnenmarktes oder dem Fiskalpakt der Fall war.

### **Was die EZB finanzieren sollte**

Die EZB sollte ihre politischen Ziele erweitern und sich auf Wachstum, Beschäftigung und Fragen der Finanzstabilität konzentrieren. Refinanzierungen von Banken seitens der EZB sollte selektiv und an Bedingungen geknüpft sein und Projekte bevorzugen, mit denen Investitionen in erneuerbaren Energien, Wohnungswesen, öffentliches Beförderungswesen, Kommunikationsinfrastruktur und Klimaschutz getätigt werden. Weiterhin sollte die EZB die Rolle als letzte Refinanzierungsinstanz für Staaten in der gleichen Art und Weise ausüben, wie die US Notenbank Fed oder die Bank of England.

### **Eine skalierbare Finanztransaktionssteuer (FTT)**

Die FTT darf nicht inhaltlich verwässert und sollte gar erweitert werden, um auch Devisengeschäfte und Hochfrequenzhandel abzudecken. Die Steuersätze sollten skalierbar formuliert sein, denn so könnte das Entstehen von Blasen wirksam verhindert werden.

Neben der FTT, müssen *Obergrenzen für die Verschuldung im Finanzsektor* eingeführt werden. Wirksam wären präventive Testverfahren für Finanzinnovationen – etwas vergleichbar mit Sicherheitstests für Fahrzeuge oder jenen Tests, denen medizinische Produkte bis zur Freigabe unterliegen. Der Zweck einiger neuer Finanzprodukte, wie z.B. Collateralised Debt Obligations und Credit Default Swaps, liegt ausschließlich darin, die zur Verfügung gestellten Sicherheiten weiter auszuweiten und zugleich die Risiken zu verschleiern.

Zu guter Letzt müssen wirksame Maßnahmen eingeführt werden, um den *Einfluss der Finanzlobby auf Brüssel einzudämmen*. Hier müssen der rege Austausch zwischen der Kommission und der Finanzbranche geschlossen und neue Regeln hinsichtlich einer persönlichen Haftung von Bankern, die sich krimineller Machenschaften, wie Betrugs, Geldwäsche und Steuerhinterziehung schuldig gemacht haben, eingeführt werden. Bank sollten niemals 'too big to jail' (zu groß um strafrechtlich belangt zu werden) sein.

## 3 Politisches Handeln in der EU<sup>13</sup>

### 3.1 Wirtschaftspolitische Überwachung

Mit dem Europäischen Fiskalpakt ('Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion') und den TwoPack-Verordnungen, die vom Europäischen Parlament verabschiedet und auch vom Rat gebilligt wurden, ist die Einführung einer strengeren zentralen Kontrolle über alle wirtschaftspolitischen Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten in der Eurozone nun abgeschlossen.

Die 'Merkel Methode', mit der viele Änderungen auf der Handlungsebene in der EU herbeigeführt wurden, untergräbt die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.<sup>14</sup> So legt der Vertrag von Maastricht z.B. fest, dass Angelegenheiten von Lohn und Tarifverhandlungen im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsstaaten verbleiben.<sup>15</sup> Um diese Regelungen zu umgehen wurden die Regierungen mehr oder weniger unter Druck dazu gebracht, zwischenstaatliche Abkommen oder Verträge zu unterzeichnen, mit denen sie wirtschaftliche Befugnisse abgaben und damit einer zentralistischen Regelung zur Überwachung und Kontrolle der Mitgliedsstaaten zustimmten.

Die neuen Regelungen betreffen sowohl die Verfahren als auch die Wirtschaftspolitik substantiell. Es ist offensichtlich, dass hiermit die gewählten Volksvertreter in ihren Befugnissen beschnitten wurden, zu entscheiden, was sie wirtschaftspolitisch für ihr Land richtig halten. Ihnen wurden stattdessen grobe arithmetische Zielsetzungen vorgegeben. Mit dem Fiskalpakt wird der Stabilitätspakt (Staatsdefizit von nicht mehr als 3% des BIP und Staatsschuldengrenze von 60%) um eine weitere Regelung erweitert: das konjunkturbereinigte Defizit wurde auf 0,5% des BIP beschränkt.

Obwohl mit dem Fiskalpakt noch Lippenbekenntnisse zu den Vorrechten der nationalen Parlamente abgegeben werden, wird doch eindeutig klar, dass die fiskalen Regeln absolut übergeordnet sind. Die Umsetzung der Vorgaben in das nationale Recht des entsprechenden Mitgliedsstaates hat durch 'rechtsverbindliche, dauerhafte und vorzugsweise verfassungsrechtliche Vorschriften' zu erfolgen. Die Mitgliedsstaaten haben nicht nur keine Wahl die Vorgaben zu akzeptieren, sie können nicht einmal entscheiden, wie Abweichungen von den auferlegten Maßnahmen korrigiert werden können: der Fiskalpakt schreibt vor, dass die finanzpolitischen Restriktionen zum Abbau des Defizits 'automatisch erfolgen'. Zudem reduzieren die verfahrenstechnischen Änderungen, die den Mitgliedsstaaten auferlegt werden,

---

<sup>13</sup> Dieser Abschnitt bezieht sich auf eine Kritik des Stabilitätspaktes in *Les économistes atterrés, L'Europe maltraitée: Refuser le Pacte budgétaire et ouvrir d'autres perspectives*, LLL, 2012. Ein Dank an Klaus Dräger für die Kommentierung eines früheren Entwurfs und die Unterstützung bei der Dokumentation.

<sup>14</sup> Die Schlüsselemente der 'Merkel Methode' sind: Verstärkung zwischenstaatlicher Verfahren in Verhandlungen während der Krise; eine Alternativlosigkeit zu den vorgeschlagenen Strategien und politische und wirtschaftliche Konzessionen im Austausch für Finanzhilfen.

<sup>15</sup> Die Empfehlungen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik von 2011 sprachen sich bereits für spezifische 'Reformen' auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedsstaaten aus – diese Interventionen wurden in späteren Governance Änderungen noch verstärkt und ausgeweitet. Es ist dabei anzumerken, dass viele Regierungen das Bestreben der EU, die Arbeitnehmerrechte zu beschneiden und Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt zu intensivieren, begrüßten. Zu einer Studie der in letzter Zeit vorgenommenen Veränderungen in der Arbeitsmarktregulierung vgl. Isabelle Schömann and Stefan Clauwaert, 'The Crisis and national labour law reforms: a mapping exercise,' ETUI Working Paper 2012.04.

den Einfluss des Parlaments auf wirtschaftspolitische Entscheidung zusätzlich. Ein Aspekt der TwoPack-Verordnungen liegt darin, dass die Regierungen der Mitgliedsstaaten ihre Haushaltsentwürfe jeden Oktober noch vor den jeweiligen haushaltspolitischen Parlamentssitzungen der Kommission vorlegen müssen. Eine Stellungnahme der Kommission erfolgt dann im November. Dieses neue Verfahren wird der bestehenden Kontrollpolitik (dem 'Europäischen Semester') noch oben drauf gesetzt. Im Rahmen des Europäischen Semesters haben die Mitgliedsstaaten jeden Frühling ein Stabilitäts- und Konvergenzprogramm (zu makroökonomischen Grundsatzentscheidungen der nächsten vier Jahre) und ein Nationales Reformprogramm (hinsichtlich Privatisierungen, regulatorischen Veränderungen etc.) einzureichen, auf die dann die Kommission eine Einschätzung und länderbezogene 'Empfehlungen' abgibt, welche anschließend vom Rat abzusegen sind. In den Empfehlungen werden unermüdlich Maßnahmen zur weiteren Haushaltskonsolidierung gefordert, es werden aber auch Aspekte behandelt, die alle Bereiche des öffentlichen Lebens betreffen. So wird z.B. Druck ausgeübt, öffentliche Versorgungs- und Dienstleistungsbereiche für den privaten Wettbewerb zu öffnen, Arbeitslose zu 'aktivieren' und die 'Effizienz' in Krankenhäusern und den Kommunen und Gemeinden zu steigern usw.

Nicht weniger als zwölf Länder der Währungsunion sind Gegenstand eines Defizitverfahrens, das bei unzureichender Erfüllung der Kommissionsvorgaben zu Sanktionen führen kann. Die TwoPack-Verordnungen gestalten das Defizitverfahren strenger und verbinden makroökonomische Beschränkungen mit 'Strukturreformen', indem von Staaten, gegen die ein Defizitverfahren läuft, verlangt wird, an 'Wirtschaftspartnerschaftsprogrammen' teilzunehmen, in deren Rahmen dann Maßnahmen aufgelegt werden, die als hilfreich erachtet werden, um 'wirksam und nachhaltig das übermäßige Defizit zu verringern'. All dies deckt sich wohl kaum mit den im Rahmen von der Europa 2020-Strategie ausgestellten Zielsetzungen zur Verringerung von Armut oder ökologischer Nachhaltigkeit. Die von den Wirtschaftspartnerschaftsprogrammen geforderten Maßnahmen werden stattdessen den Druck auf den Arbeitsmarkt, den öffentlichen Dienst und die soziale Absicherung weiter erhöhen.

Obwohl das Kontrollsystem grundsätzlich schon zur Verfügung steht, gibt es Bemühungen die Kontrollen noch zu erweitern. So fordert etwa der niederländische Finanzminister und Vorsitzender der Euro-Gruppe der Finanzminister Jeroen Dijsselbloem die Verlängerung von Fristen im Rahmen der Defizitverfahren von der Zustimmung der betroffenen Länder zu den ausgesprochenen Strukturreform-Empfehlungen abhängig zu machen. Die Kommission unternahm auch einen weiteren Versuch, Auszahlungen aus den EU-Strukturfonds im größeren Maße davon abhängig zu machen, wie die makroökonomischen Maßgaben von den betreffenden Ländern umgesetzt werden. Die TwoPack-Vorschriften sehen auch automatische Sanktionsmechanismen für Mitgliedsstaaten vor, die sich nicht an die Vorgaben halten. Wenn die Kommission entscheidet, gegen einen Mitgliedstaat wegen fiskalpolitischer Verstöße rechtlich vorzugehen, bedarf es einer qualifizierten Mehrheit von Mitgliedstaaten um diese Klage zu verhindern. Das bedeutet faktisch, dass mit einer einfachen Vereinbarung zwischen Frankreich und Deutschland die anderen Staaten überstimmt werden können; in ähnlicher Weise könnte Deutschland zusammen mit den Niederlanden, Finnland und Österreich handeln.

Die drastische Beschneidung der nationalen Parlamente in ihren Befugnissen wird gleichzeitig nicht durch eine Stärkung des Europäischen Parlaments ausgeglichen. Der Fiskalpakt sieht Sitzungen der Staats- und Regierungschefs vor, auf denen sie die Umsetzung des Paktes und die damit verbundenen Wirtschaftsreformen erörtern. Der EZB-Präsident *muss* zu diesen

Sitzungen eingeladen werden; der Präsident des Europäischen Parlaments hingegen *kann* laut Vertrag eingeladen und *kann*, wenn anwesend, angehört werden. Ein Bericht geht dann an das Europäische Parlament und es sind Treffen zwischen Parlamentariern der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments zur Erörterung von Haushaltsfragen vorgesehen. Die Mehrheit der Europaabgeordneten hat sich dieser Nichtwertschätzung des Parlaments bereits gefügt und setzt sich sogar dafür ein, einen stärkeren Automatismus bei den Sanktionsmaßnahmen im Rahmen von Verfahren wegen übermäßigen Staatsdefiziten und übermäßigen Ungleichgewichten herbeizuführen.<sup>16</sup>

Länder, die der Troika (bestehend aus der Europäischen Kommission, der EZB und des IWF, die zusammen über die Kreditvergabe an krisengeschüttelte Staaten befinden) unterstehen, haben nach der Gewährung von finanziellen Nothilfen keine Möglichkeiten mehr, auf die Eingriffe in ihre Sozial- und Wirtschaftssysteme zu reagieren. So werden z.B. in der letzten 'Gemeinsamen Absichtserklärung' (2012) zwischen Griechenland und der Troika nicht nur die zu erfolgenden Gesamtausgabenkürzungen für den öffentlichen Sektor benannt, sondern es wird minutiös aufgelistet, wo und an welchen Stellen zu kürzen ist, wieviele Angestellte in welchen Bereichen des öffentlichen Dienstes zu entlassen sind, wie die öffentliche Verwaltung umzubauen ist, wie die Privatisierung von Staatseigentum zu erfolgen hat usw.

### 3.2 Eine verfassungsrechtliche Zwangsjacke

Das Beharren der EU-Verantwortlichen auf verfassungsrechtliche oder quasi- verfassungsrechtliche Obergrenzen und Beschränkungen geht von falschen Voraussetzungen aus. Die Wirtschaftsgeschichte ist voll von Beispielen, wo versucht wurde, willkürlich arithmetische Obergrenzen in der Geld- und Finanzpolitik aufzustellen. Solche Beschränkungen sind in einem kapitalistischen Wirtschaftssystem für gewöhnlich dysfunktional, da die Wirtschaft sowohl eine elastische Kreditversorgung als auch diskretionäre Eingriffe des Staates benötigt. Ein sehr frühes Beispiel dafür lieferte im Jahre 1844 der Bank Charter Act in Großbritannien, ein Gesetz, das die von der Bank of England herausgegebene Geldmenge limitieren wollte. Dieses Gesetz ist später in Krisenzeiten schon fast routinemäßig außer Kraft gesetzt worden, da die Zentralbank nicht mehr als letzte Refinanzierungsstelle agieren konnte. Die Turbulenzen in den USA, als man sich dort im Oktober 2013 der willkürlich gesetzten Schuldengrenze annäherte, sind ein aktuelles Beispiel für das gleiche Phänomen. Ähnliches ist nun zu erwarten wenn die *deutsche Schuldenbremse* in Kraft tritt, deren Prinzipien derselben Denkweise entstammen.<sup>17</sup>

Die Vorstellung, dass man Wirtschaftspolitik in die Verfassung aufnimmt und aufnehmen sollte, geht auf neoliberale Denker aus dem deutschen Ordoliberalismus und Friedrich Hayek zurück. Hayek neigte aus zwei Gründen zu starken Verfassungen und einer eher schwachen

---

<sup>16</sup> Vgl. Klaus Dräger, *Sado-monetarism rules ok?! EU economic governance and its consequences*, verfügbar auf der Website der EuroMemo Group ([www.euromemo.eu](http://www.euromemo.eu)): 'The only directly elected institution of the European Union does not push for co-decision or veto powers of the Parliament on economic governance. Instead, this Parliament calls for increased powers of the European Commission and more 'automatic' procedures and sanctions in order to curb what it calls 'political horse trading' in the Council.'

<sup>17</sup> 'Germany and the debt brake are currently in the middle of a major fiscal policy experiment with a very uncertain outcome. The successes noted for the time being are mainly due to an unexpectedly strong and lasting economic recovery and the technically successful manipulation of figures by the federal government, whereas the real test lies ahead.' Achim Truger, 'Austerity in the euro area: the sad state of economic policy in Deutschland and the EU,' *Intervention*, vol. 10, no. 2, 2013.

Legislative: einem tiefsitzenden Misstrauen der Demokratie gegenüber<sup>18</sup> und einer Überbewertung der Marktprozesse und ihrer Fähigkeit, sich an Veränderungen anpassen und das Wirtschaftsleben stabilisieren zu können.

Eines muss deutlich gemacht werden, nachdem so viel über die Notwendigkeit und die Wirksamkeit von einer Politikänderung innerhalb der EU geredet wurde: dass nach dem globalen Finanzdebakel von 2008 ein Zusammenbruch des gesamten Systems verhindert wurde, ist sicherlich nicht der Verfassungsmäßigkeit oder strengen Sparpolitik im Sinne eines Hayek zu verdanken; eine relative Stabilität in einigen westlichen Staaten ist vielmehr einer expansiven und aktiven Geldpolitik zu verdanken. Die großen Zentralbanken haben gottlob die Regelwerke über Geldpolitik in der Krisenbewältigung, nach denen sie ihre Aktivitäten auf den Markt für kurzfristige Kredite beschränken und ihre Ziele ausschließlich der Erhaltung der Preisstabilität unterstellen hätten müssen, beiseitegelegt. Hätten die Zentralbanken dies nicht getan, wären ein Zusammenbruch der Vermögensmärkte und eine Lähmung der Kreditvergabe nicht zu verhindern gewesen.

Neben den finanzpolitischen Einschränkungen ist ein zentrales Ziel der neuen Handlungsstrategien der EU, die zentrale Kontrolle über die Lohnabschlüsse und die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte zu erhalten. Das alles überragende Thema in den offiziellen Diskussionen ist das Thema Wettbewerbsfähigkeit. Die krisenbefangenen Volkswirtschaften der südlichen und östlichen Peripherie hören immer dieselbe Antwort: um Wettbewerbsfähigkeit wiederzuerlangen, müssen die Löhne und Gehälter gekürzt, der Arbeitsmarkt dereguliert und soziale Einsparungen vorgenommen werden.<sup>19</sup> Und auch für die gesamte Währungsunion gilt: die Wettbewerbsfähigkeit hat vorderste Priorität – die soziale und wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der EU ist dem Gebot der Globalisierung zu unterwerfen.

So ist den derzeitigen 'Grundzügen der Wirtschaftspolitik' zu entnehmen: Die Mitgliedsstaaten sollten die richtigen Rahmenbedingungen für Tarifverhandlungssysteme und Lohnentwicklung schaffen, und dabei gleichzeitig Preisstabilität und Produktivitätsentwicklung und die Notwendigkeit des Abbaus makroökonomischer Ungleichgewichte mittelfristig berücksichtigen. Gegebenenfalls sind geeignete Lohnabschlüsse im öffentlichen Sektor als wichtiges Signal für Lohnzurückhaltung anzusehen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Rahmenbedingungen für Lohnabschlüsse, einschließlich Mindestlöhne, sollten Lohnfindungsprozesse ermöglichen, bei denen sowohl den Unterschieden in den Qualifikationsniveaus und den lokalen Arbeitsmarktbedingungen Rechnung getragen, als auch die unterschiedliche Wirtschaftsleistung der Regionen, Sektoren und Unternehmen innerhalb eines Landes berücksichtigt werden kann.<sup>20</sup> Die hier geforderten Lohnunterschiede und Ungleichheiten dürfen jedoch nicht die Solidarität der Lohnempfänger untergraben.

Des Weiteren ist die Forderung einer ständigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit für die gesamte EU schwer zu rechtfertigen. Der Euro hat einen flexiblen externen Wechselkurs,

---

<sup>18</sup> Für eine Kritik, vgl. Andrew Gamble, *Hayek: the iron cage of liberty*, Cambridge, 2006; and Jacques Sapir, *Quelle économie pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, 2005.

<sup>19</sup> Die drastischen Folgen für die Arbeiter, im Falle Griechenlands, sind in Christos Laskos and Euclid Tsakalotas zusammengefasst, *Crucible of Resistance*, S. 91-112. Ironischerweise haben die Bestrebungen einer 'internen Abwertung' in Griechenland mehr als 100,000 KMUs zerstört. So viel also zu den EU Kommentaren über eine flexible Wirtschaft.

<sup>20</sup> Europäischer Rat, Empfehlungen für eine EMPFEHLUNG DES RATES zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, 11646/10, Brüssel, 7 Juli 2010.

weswegen es im Zusammenspiel mit der bloßen Größe des Wirtschaftsraumes der EU und der Tatsache, dass sich externe Handelsbeziehungen doch in Grenzen halten, möglich sein sollte, makroökonomische Störungen, die sich aus einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit ergeben, wirksam einzudämmen. Sicher kann es aufgrund des Außenhandels zu akuten sektoralen oder regionalen Problemen kommen, doch könnte man diesen mit interventionistischen Maßnahmen begegnen. Würde sich die Kommission (und die Regierungen der führenden Mitgliedsstaaten) nicht so dogmatisch dem freien Handel verpflichten, wäre es möglich, eine Importschwemme zu verhindern oder diese zumindest abzuschwächen.

Was die wirtschaftlich schwächeren Mitgliedsstaaten betrifft, so muss das Thema der 'Wettbewerbsfähigkeit' oft herhalten, um massive Kürzungen bei den Löhnen, Arbeitsbedingungen und der sozialen Absicherung zu rechtfertigen. Eine über interne Abwertung angestrebte Wettbewerbsfähigkeit schwächt Arbeitnehmerorganisationen und stärkt somit auch auf nationaler Ebene immer weiter all jene Kräfte, die am internationalen Wettbewerb ungenügend teilnehmen. Statt sie zu abzuschwächen, wird dieser Druck mittelfristig die Divergenzen in der Wirtschaftsleistung zwischen den Mitgliedsstaaten zusätzlich verschärfen, da er die den bestehenden Handels- und Investitionsmustern zugrundeliegenden Asymmetrien und Ungleichheiten weiter vertieft.

Obwohl die EU-Spitzen die Wettbewerbsfähigkeit nun schon seit 20 Jahren predigen, hat sich die Art der Bedrohungsszenarien, die immer wieder betont werden, verändert. Um die Jahrhundertwende ging die vermeintliche 'Bedrohung' von den USA aus, die, wie man dachte, durch das damals noch als hoch effizient angesehene Finanzsystem viel höhere Wachstumsraten in der Produktivität erzielten. Beide Annahmen erwiesen sich als falsch. Das Produktivitätswachstum in den USA war wesentlich geringer als es die offiziellen Zahlen vermuten ließen<sup>21</sup> und das US-Finanzsystem stand nach dem Platzen der High-Tech-Blase und einer Reihe von Unternehmensaffären, wie den Zusammenbruch von ENRON, selbst kurz vor dem Zusammenbruch.

Heutzutage zielt das Argument der Wettbewerbsfähigkeit mehr auf China und die Schwellenländer ab, doch finden sich hier dieselben überspitzten Darstellungen und Vereinfachungen. So heißt es z.B. in der Europa 2020-Strategie, dem vermeintlichen Grundlagenpapier für die Schlüsselfragen dieses Jahrzehnts, dass Einbußen in der Wettbewerbsfähigkeit Europa zu relativer Bedeutungslosigkeit auf der Weltbühne verdammen würde.<sup>22</sup> Das Thema der Wettbewerbsfähigkeit geht praktisch einher mit den quasi verfassungsmäßigen Beschränkungen in der Wirtschaftspolitik; der Versuch besteht hier also darin, die demokratische Entscheidungsfindung einzuengen und ehrgeizige Vorschläge zu sozialem Fortschritt und einer wirksamen Begrenzung der Macht von Unternehmen beiseite zu schieben.

### 3.3 Neu-Gründung?

Es ist unmöglich, innerhalb dieses neu implementierten europäischen Regimes sinnvolle alternative wirtschaftspolitische Strategien vorzulegen. Eine marktfundamentalistische Ordnung wurde nun fest verankert in EU-Verträgen, zwischenstaatlichen Vereinbarungen, Ver-

---

<sup>21</sup> Vgl. Tyler Cowen, *The Great Stagnation*, New York, 2011.

<sup>22</sup> Europäische Kommission, *EUROPA 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, COM(2010) 2020 final, S. 8-9. Natürlich würden Fortschritte in den Schwellen- und Entwicklungsländern einen 'relativen Rückgang' in der EU implizieren, der unter diesen Umständen aber höchst wünschenswert wäre.

ordnungen, 'Absichtserklärungen' und anderen politische Dokumenten, die so verpflichtend wie möglich gemacht wurden um die demokratischen Entscheidungsspielraum einzugrenzen.

In einer demokratischen Gesellschaft müssen wirtschaftliche Institutionen und Formen von wirtschaftspolitischer Koordinierung auf demokratischen Entscheidungen beruhen. Sonst können keine legitimen Institutionen aus Kompromissen zwischen gegenüberstehenden Interessensgruppen und gesellschaftlichen Kräften entstehen. Es gab niemals eine demokratische Legitimierung darüber, ob Themen wie Vorrangigkeit der Marktgesetze, Haushaltbeschränkungen und Deregulierung des Arbeitsmarktes überhaupt eine solche Priorität eingeräumt werden soll. Eben deswegen empfinden viele Völker das Vorgehen der EU als zunehmend illegitim.<sup>23</sup>

Diese Legitimitätskrise in Europa könnte zum Erstarren von chauvinistischen, nationalistischen Kräften führen, die das gesamte Projekt der europäischen Integration in Frage stellen – wie zur Zeit in Griechenland, Ungarn und Frankreich und auch anderswo zu beobachten. Die Härte des gegenwärtigen Regimes provoziert die Suche nach Schlupflöchern. So wird z.B. darauf hingewiesen, dass die Europäische Investitionsbank (EIB) Kredite in großem Umfang aufnehmen darf und es wird vorgeschlagen, dass schuldenfinanzierte Ausgaben der EIB dazu verwendet werden, die europäischen Haushaltbeschränkungen zu umgehen. Ebenso sei noch einmal betont, dass es auf der Hand liegt, dass das Mandat der EZB in letzter Zeit etwas weiter als früher ausgelegt wurde (was auch dazu führte, dass ein deutscher Vertreter aus dem EZB-Rat zurücktrat). Solche extrem begrenzten Handlungsspielräume werden sicherlich wieder dafür genutzt werden, die gravierendsten Fehlfunktionen des derzeitigen Regimes abzumildern. Festzustellen bleibt jedoch, dass ein solches Vorgehen keinem demokratischen Entscheidungsprozess entspricht.

Angesichts der Entwicklungen innerhalb der EU drängt sich die Frage auf, wie und in welchem Kontext die Vorschläge der EuroMemo Group umgesetzt werden können. Nur tiefgreifende Veränderungen des derzeitigen Governance-Regimes würden eine koordinierte aber differenzierte Erholung innerhalb der EU ermöglichen. Daher müssen alle neuen Regularien, Verordnungen und Verträge aufgehoben werden bzw. explizit anderen Prioritäten, wie Beschäftigung, ökologischer Nachhaltigkeit und sozialer Gerechtigkeit untergeordnet werden. Dies läuft auf eine de facto Neugründung der Union hinaus, denn die EU hat sich bereits so

---

<sup>23</sup> Das Dokument, *Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union*, (Brüssel, 2. Oktober 2013, COM(2013) 690 provisoire), deutet an, dass sich die Europäische Kommission in einem gewissen Maße der Legitimitätsproblematik bewusst ist. Das Dokument geht jedoch nicht wirklich auf die Problematik ein. Vieles betrifft nur das Monitoring und die Überwachung der sozialen Indikatoren. Die Bezugnahme auf 'soziale Partnerschaften' wird widerlegt durch Arbeitsmarktmaßnahmen in der Peripherie, die angedacht sind, die Gewerkschaften zu schwächen. Die 'Youth Guarantee' Initiative des DG-Beschäftigung und Soziales ist sehr positiv, doch unterfinanziert: in Griechenland z.B. reichen die €517 Millionen der EU nicht aus, um den 350,000 jungen Menschen zu helfen – damit ist es gerade möglich jedem von ihnen zu einer Beschäftigung von zwei Monaten zum Mindestlohn zu verhelfen. Die €517 Millionen sollten in Relation gestellt werden zu den Kürzungen von €18 Milliarden bei den griechischen Staatsausgaben von 2009 bis 2012. Berichtet wird auch über ein Arbeitslosengeld auf EU Ebene, doch nur insoweit, als dass dabei sichergestellt werden müsste, dass keine dauerhaften Transferzahlungen zwischen den Mitgliedsstaaten stattfinden und dass, für ein solches Vorhaben eine umfassende Vertragsänderung zwischen den Staaten notwendig würde.

weit von ihren ursprünglichen Methoden und Zielen entfernt, dass nur ein radikaler Schritt die Legitimität der EU Schritt für Schritt wieder herstellen kann.<sup>24</sup>

Sollte es nicht zu einer tiefgreifenden Umsteuerung kommen, sind die Vorschläge hin zu einer Zentralisierung von Macht innerhalb der EU mit größter Vorsicht zu genießen. Mehr Föderalismus ist prinzipiell vereinbar mit einer neuen Wirtschaftspolitik, die ihre Schwerpunkte auf Beschäftigung und soziale Absicherung legt, doch in der Praxis ist durch die fortgeschrittene Zentralisierung der Druck auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen, soziale Leistungen und soziale Absicherung sehr stark angestiegen. So könnte z.B. eine Bankenunion die wirtschaftlich schwächsten Staaten bei der Rekapitalisierung ihrer Banken unterstützen, doch in der Praxis würden diese Hilfen an so strikte Auflagen gebunden sein, dass Mitgliedsstaaten faktisch die Kontrolle über ihren Bankensektor verlören, ohne sich von der Last ihrer Verbindlichkeiten befreien zu können. Der Fall in Zypern zeugt nicht gerade von einer Verpflichtung der EU ihren Bürgern gegenüber. Ein von Ratspräsident Herman Van Rompuy zusammen mit den Präsidenten der Kommission, der Euro-Gruppe und der EZB im Dezember 2012 veröffentlichter Bericht befürwortet eine weitere substantielle Zentralisierung der Entscheidungsprozesse in der EU.<sup>25</sup> Die Vorschläge jedoch gehen weder auf die auseinanderklaffenden Wirtschaftsleistungen zwischen den Mitgliedsstaaten noch auf den der EU durch die Austeritätspolitik erlittenen Schaden ein.

Die Vorschläge des Van Rompuy Berichts sehen eine schnelle Ausrichtung hin zu einer Bankenunion vor – jedoch ohne eine Verpflichtung zur gemeinschaftlichen Übernahme bestehender Verbindlichkeiten. Die Probleme der Europäische Währungsunion (EWU) werden nach wie vor als Schwachstellen auf der Angebotsseite aufgrund von Marktigiditäten abgetan: 'ohne Wechselkursbereinigungen benötigt eine funktionierende Währungsunion effiziente Arbeits- und Produktmärkte. Dies ist erforderlich, um hohe Arbeitslosigkeit bekämpfen zu können und Preis- und Kostenanpassungen zu erleichtern, die für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum entscheidende Faktoren sind.' Die vorgeschlagene 'fiskalische Handlungsfähigkeit' für die Eurozone würde den schwächeren Volkswirtschaften lediglich kurzfristige und an starke Bedingungen geknüpfte Hilfe zukommen lassen, wobei 'Strukturreformen' durch Verträge vorangetrieben würden, die den Regierungen der Mitgliedsstaaten finanzielle Anreize böten, wenn die vorgeschriebenen Maßnahmen umgesetzt werden. Verwiesen wird auf die Rolle der Parlamente sowohl auf nationaler als auch EU-Ebene, doch ihre Rolle wäre beschränkt auf die bloße Prüfung der Umsetzung von Wirtschaftsstrategien, ohne Einfluss auf deren Gestaltung zu haben.

Ein Wissenschaftler von ETUI kommentierte den Bericht einmal so: 'Es bedarf eines langwierigen und geduldsamen Wiederaufbaus, um Vertrauen bei den Nationen und Bürgern wiederherzustellen für ein Projekt, das doch ihnen gehören sollte, jenes Vertrauen, das in den

---

<sup>24</sup> Obgleich sie nicht für die SPD-Spitzen sprechen, spricht sich eine Gruppe der Partei für eine solche Neugründung aus. Vgl. Nida-Rümelin, Dierk Hirschel, Henning Meyer, Thomas Meyer, Almut Möller, Nina Scheer, Gesine Schwan and Hermann Schwengel, 'Wir brauchen ein Europa, das wirklich sozial und demokratisch ist', 'Grundlegenden sozialen Rechten, verankert in und direkt umsetzbar über die EU Gesetze, ist Vorrang vor den Marktgesetzen einzuräumen. In solch einem Staatsvertrag muss eindeutig formuliert sein, dass die EU dafür steht, nicht nur wirtschaftliches Wachstum zu fördern, sondern auch sozialen Fortschritt.', November 2013, [www.social-europe.eu/wp-content/uploads/2013/10/OccPap3.pdf](http://www.social-europe.eu/wp-content/uploads/2013/10/OccPap3.pdf).

<sup>25</sup> 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union', [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf).

letzten drei Jahren untergraben wurde – um es einmal mild auszudrücken – und ohne das das gesamte Projekt zum Scheitern verurteilt ist.<sup>26</sup>

Wenn die Vorschläge zur Zentralisierung der Union nicht einhergehen mit Umverteilungstransferleistungen, mit Konvergenzstrategien, die aktive industriepolitischen Interventionen beinhalten sowie mit finanziell gut ausgestatteten Sozialmaßnahmen, die Vorrang vor den Wettbewerbsregeln haben, wird die Zentralisierung jene Probleme weiter verschärfen, die aus dem bestehenden Ungleichgewicht und der Dysfunktionalität der EWU entstanden sind. Folglich ist es nur logisch, dass sich unsere wirtschaftlichen Vorschläge sowohl auf eine zwischenstaatliche als auch auf eine föderale Governance-Struktur beziehen, basierend sowohl auf freiwilliger Zusammenarbeit und Koordination sowie auf einheitlichen Institutionen als auch darauf abzielend, so viele Länder wie möglich mit ins Boot zu holen, anstatt immer auf eine Einstimmigkeit zu setzen.<sup>27</sup> Bei der Umsetzung der Maßnahmen müssen die Gewerkschaften, Lohnvereinbarungen und Arbeitsbedingungen geschützt und geachtet werden. Wenn die EU es nicht schafft, mit gutem Willen auf diese Bemühungen zu reagieren, entfremdet sie sich nur noch weiter von ihren Bürgern.

Am Ende dieses Abschnittes ist noch hinzuzufügen, dass der Schaden für die Demokratie in Europa durch die illegitime Auferlegung eines Maßnahmenkatalogs, der von falschen Voraussetzungen ausgeht, letztendlich auch auf die Wirtschaftsleistung einwirkt. Zurzeit kommt die Konjunktur in der EU nicht in Schwung, jedoch weniger durch Rigiditäten oder Marktineffizienzen, sondern eher durch die enorme Unsicherheit, die darüber herrscht, wohin die gesamtwirtschaftliche Entwicklung führen soll. Eine starke Demokratie kann diese Unsicherheiten abmildern, indem sie klare Prioritäten setzt und Entwicklungen fördert (so etwa nachhaltige Energiesysteme oder die Angleichung der peripheren Volkswirtschaften), aber auch andere negative Trends beschränkt (wie etwa das rasante Anwachsen des Finanzsektors oder das Eindringen des privaten Sektors in den Bereich sozialer Leistungen). Die vielfachen Beschränkungen, Sanktionen und Verbote bei den demokratischen Prozessen in Europa blockieren den Weg hin zu einer wirklichen Erneuerung.

---

<sup>26</sup> Christophe Degryse, 'The new European economic governance,' ETUI Working Paper 2012.14.

<sup>27</sup> Vgl. Catherine Mathieu und Henri Sterdyniak, *Redemption?*  
[http://www.euroframe.org/fileadmin/user\\_upload/euroframe/docs/2013/EUROF13\\_Mathieu\\_Sterdyniak.pdf](http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/docs/2013/EUROF13_Mathieu_Sterdyniak.pdf)

## 4 Steuerwesen in der Europäischen Union

### 4.1 Anzeichen für Reformen bei den Steuersystemen der EU

Steuerreformen sind jüngst zu einem wichtigen Thema für die europäischen Entscheidungsträger geworden; zunächst einmal, da durch Interessengruppen wie Tax Justice Network and Global Financial Integrity verstärkt Einfluss genommen wird, aber auch weil sich Politiker zunehmend bewusst werden über die Auswirkungen von Steuerumgehung und Steuerflucht auf die Staatseinnahmen, welche den Effekt der schweren globalen Rezession 2009 auf die Staatskassen noch verstärkten. Die Staats- und Regierungschefs der EU, der G8 und der G20 sind nicht nur mit verschärfter Rhetorik gegen Steuerhinterziehung vorgegangen, sondern haben auch eine Reihe von konkreten Vorschlägen zu Steuerreformen gemacht, auch auf EU-Ebene. Nur wenige dieser Reformen sind bisher umgesetzt worden; die meisten werden stark unterstützt, sind jedoch noch ehrgeizige Absichtserklärungen:

- Die Europäische Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen, bei der Daten über Zinserträge automatisch ausgetauscht werden, ist seit 2003 in Kraft, obgleich sich Länder wie Belgien, Österreich und Luxemburg nicht in vollem Ausmaße daran beteiligen und die Richtlinie somit bis 2013 ineffektiv war. Belgien (setzte die Richtlinie 2010 voll um), Luxemburg (wird die Richtlinie wahrscheinlich 2015 voll umsetzen) und Österreich (möchte die Quellensteuer auf Zinserträge von Ausländern beibehalten) haben ihre Blockierung der Richtlinie eingestellt. Nach der ECOFIN Tagung im Mai 2013, verpflichteten sich nun auch die Außengebiete des Vereinigten Königreichs (Guernsey, Jersey, the British Virgin Islands, Isle of Man) und die der Niederlande (Curaçao, Bonaire) zum vollen Datenaustausch, wenn auch nur für einzelne einfache Sparkonten und nicht für Vermögenserträge oder Dividenden. Trotz allem bleibt das Einnahmepotential der Besteuerung von Zinszahlungen an EU-Bürger auf ausländische Konten, die bisher den Steuerbehörden vorenthalten wurden, beträchtlich; im Jahre 2007, vor dem Crash, wurden laut EU-Statistiken 40 Milliarden an versteckten Sparzinsen durch Datenabgleich aufgedeckt.
- Die EU hat auch einen Vorschlag für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) erarbeitet; erstellt wurde er von der Kommission nach zehnjährigen Konsultationen mit Vertretern und Experten der Wirtschaft. Dieser wurde im April 2012 vom Europäischen Parlament mit einigen Änderungen verabschiedet und liegt seitdem zur Erörterung beim Ministerrat. An dem Vorschlag gibt es sicherlich einige Punkte zu verbessern, doch würde er verabschiedet, wäre dies ein großer Schritt in Richtung Verhinderung von Steuerumgehung, z.B. im Hinblick auf die Nutzung von Firmen in Irland, Luxemburg und in den Niederlanden als geringbesteuerter Zweckgesellschaften. Es ist also nicht überraschend, dass diese Mitgliedstaaten den Vorschlag ablehnten, doch ist es sehr bedauerlich, dass andere, auch mehrere britische Regierungen dem Vorschlag skeptisch oder gar feindlich gegenüberstanden. Zugegebenermaßen hat der Vorschlag einige Mängel, doch das Argument, dass die Nationalstaaten ihre Zuständigkeit bei der Festsetzung der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage verlören, ist doch als eher schwach anzusehen: Die Vereinheitlichung von Definitionen bei der Bemessungsgrundlage hätte signifikante Vorteile und würde dazu führen, dass eine wirkungsvolle nationale Besteuerung wieder hergestellt würde. Mit einer erfolgreichen GKKB, vor allem, wenn diese mit einem vernetzten und länderbezogenen Berichtswesen zu Konzerngewinnen, Steuern, Umsätzen, Vermögen und Mitarbeitern einherginge, würden die Transaktionen

von Unternehmen wesentlich transparenter werden. Auch wäre es für Unternehmen viel schwieriger, Steuern zu umgehen; sie müssten sich mit einer gerechten Steuerlast an den Kosten für die öffentlichen Güter beteiligen, von denen sie ja selbst sehr stark profitieren. Die Anpassung der GKKB sollte vielmehr als Schritt in Richtung der von den Staats- und Regierungschefs der G20 eingeleiteten und von der OECD vorgebrachten Reformanstrengungen hin zu einem internationalen Steuersystem gesehen werden.

- Nach dem Crash 2008 und der allgemeinen Empörung um riskanten Wertpapierhandel im Hochgeschwindigkeitstempo haben mehrere europäische Länder bei der EU auf Einführung einer Finanztransaktionssteuer (FTT) gedrängt, und das trotz des Scheiterns einer globalen Abgabe auf G20-Ebene. Der ursprüngliche Entwurf von 2011 wurde nach Reaktionen aus Großbritannien und anderen Mitgliedsstaaten in beträchtlicher Art und Weise abgeschwächt. Der Kompromissvorschlag FTT soll nun, nach der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente, im Januar 2014 in nur 11 Mitgliedsstaaten der Eurozone eingeführt werden. Obwohl es wahrscheinlich zu einer weiteren Verzögerung aufgrund von rechtlichen Problemen kommen wird, ist die FTT, ebenso wie die Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen und die GKKB, Anzeichen dafür, dass die Steuerbehörden der EU-Mitgliedsstaaten entschlossen sind, für größere Transparenz zu sorgen und mit einem koordinierten Ansatz höhere Steuereinnahmen bei grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Tätigkeiten zu erzielen.
- Seit Ausbruch der Krise 2008 haben mehrere Politiker in Europa auf den Schaden hingewiesen, der durch die sich 'unkooperativ' zeigenden Staaten ('Steuerparadiesen') verursacht wurde. Wie ernst sie es meinen mit ihren Ankündigungen, diese Staaten aus der 'internationalen Gemeinschaft' auszugrenzen (Sarkozy im November 2011), bleibt abzuwarten; die kürzlich von dem International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ) in ihrer *Offshore-Leaks*<sup>28</sup>-Initiative geschaffenen Impulse sind jedoch geeignet, allein aufgrund der großen Datenmengen den Druck auf Staaten zu erhöhen, um den Missbrauch in den Steuerparadiesen zu bekämpfen. Die plötzliche Bereitschaft von Staaten wie der Schweiz, Lichtenstein, Monaco, San Marino und anderen, sich vertraglich auf einen automatische Datenabgleich einzulassen, könnte auf das explosive Material, das durch die ICIJ laufend enthüllt wird, zurückzuführen sein.

In der europäischen Steuerthematik gibt es also Bewegung, die von der EuroMemo Gruppe ausdrücklich begrüßt wird. Das diskutierte Model der steuerlichen Koordinierung ist jedoch unzureichend, wenn man es in einen größeren Kontext von sozialer Gerechtigkeit und nachhaltiger Entwicklung stellt. Größere Transparenz in Buchungsverfahren und Grenzabgaben auf Finanzdienstleistungen allein werden nicht den zugrundeliegenden neoliberalen Umbruch in der Finanzpolitik, in Beschäftigungsverhältnissen und der Lohnfindung sowie in Umverteilungsprozessen in den europäischen Gesellschaften verändern. Die ausgesprochen ungleiche Lastenverteilung im aktuellen Krisenmanagement in Europa und die extremen Ungleichheiten, die die neoliberale Politik in vielen Mitgliedsstaaten in den Jahrzehnten noch vor der Krise geschaffen hat, lassen diese Fragestellungen umso dringlicher erscheinen. Obwohl Transparenz in Steuerangelegenheiten eine wichtige Grundvoraussetzung für soziale Gerechtigkeit darstellt, ist die Frage zu stellen, ob eine solche Transparenz überhaupt in Ein-

---

<sup>28</sup> ICIJ Offshore Leaks Database: [offshoreleaks.icij.org/search](http://offshoreleaks.icij.org/search).

klang zu bringen ist mit der eingeschlagenen neoliberalen Grundrichtung sowie der sich weiter verschlechternden Vermögens- und Einkommensverteilung.

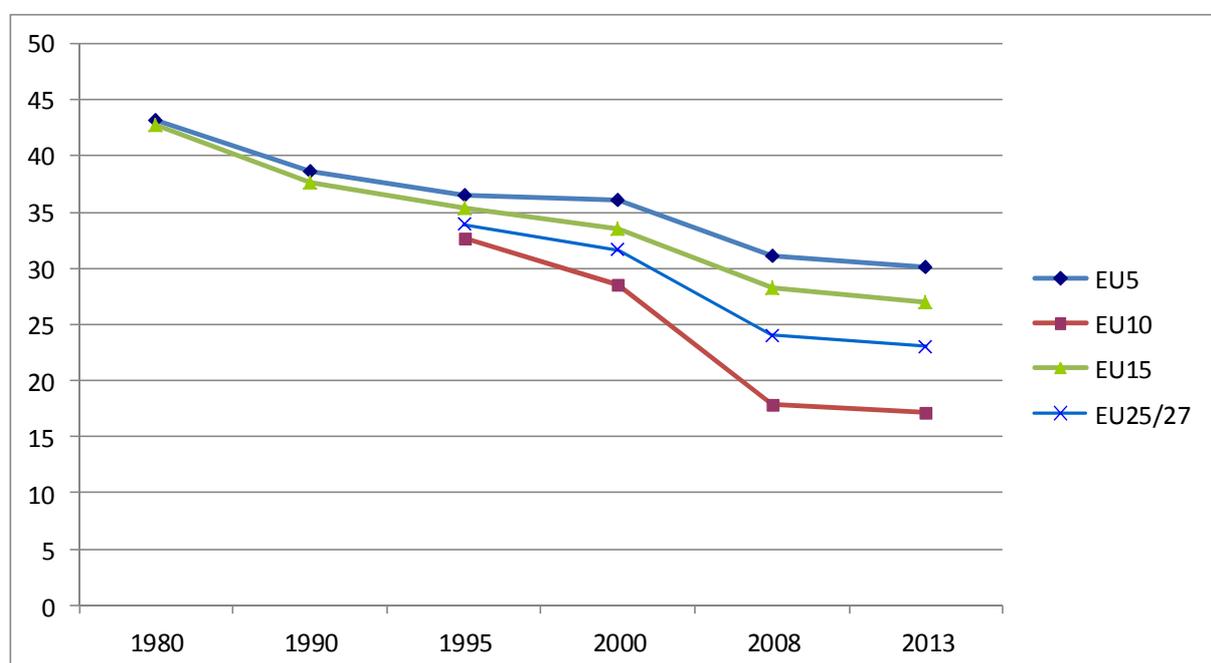
## 4.2 Transparenz nur als erster Schritt zu einer gerechten Besteuerung in Europa

Skepsis zu den halbherzig herbeigeführten Steuerreformen und Reformvorschlägen in Europa ist berechtigt, da die Maßnahmen nur die Harmonisierung von *Verfahrensgrundsätzen* bei der Berechnung von Steuerverbindlichkeiten, den Informationsaustausch zwischen den nationalen Steuerbehörden und die Aufstellung von *gemeinsamen Normen* hinsichtlich der Definition von steuerpflichtigem Einkommen betreffen. Transparenz und gemeinsame Definitionen, was steuerpflichtiges und was nichtsteuerpflichtiges Einkommen darstellt, würden in einem hochgradig mobilen Wirtschafts- und Investitionsgefüge sicherlich einen Beitrag dazu leisten, dass Unternehmen Gewinne nicht mehr in geringer besteuerte Länder verlagern (*Steuerarbitrage*) und/ oder sie verschleiern, indem sie die Lücken nationaler Steuergesetzgebung zu ihrem Vorteil ausnutzen. Doch was in den offiziellen Bemühungen zur Steuerharmonisierung fehlt, ist jegliche Vereinbarung zur *Höhe der Steuersätze*. Daher wäre Steuerarbitrage durch Unternehmen, durch die schwache Staaten zu einem destruktiven *Niedrigsteuer-Wettkampf* verleitet werden, nicht gestoppt. Im Gegensatz zur Besteuerung von Handelsgeschäften (durch die Umsatzsteuer und Verbrauchssteuern), wo die EU einheitliche Mindeststeuersätze (z.B. 15% MwSt.) vorschreibt, gibt es EU-weit keine Regelung zu Mindeststeuersätzen bei der Einkommens- oder Körperschaftssteuer oder zu einfachsten Grundlagen eines progressiven Besteuerungssystems.

Dass Mindesteinkommensteuersätze und das *Prinzip einer progressiven Besteuerung* im Rechtsbestand der EU fehlen, stellt einen entscheidenden Fehler in der Integrations- und Erweiterungspolitik der EU dar. Gerechtfertigt wird die fehlende Harmonisierung der direkten Besteuerung stets tugendhaft mit der fiskalen Subsidiarität und Steuerhoheit der einzelnen Mitgliedsstaaten, sogar mit der demokratischen Legitimität von Steuern und Ausgaben (keine Besteuerung ohne Mitspracherecht). Das ist von großer Relevanz vor allem für Staaten, die die gemeinsame Währung haben (EU17), oder aber mittelbar unter dem Einfluss der Geldpolitik der EZB stehen. Hier wird ein Bereich von makroökonomischer Politik zentral durch eine nicht gewählte Institution ausgeübt, während die Haushaltspolitik diejenige wirtschaftspolitische Domäne bleibt, die den Wählern Rechenschaft abzulegen hat. Aus den folgenden Gründen jedoch ist dieses Mantra der nationalen Steuerhoheit nicht aufrichtig. Erstens sind die monetaristischen Vorgaben, namentlich die willkürlichen Obergrenzen für die jährliche Neuverschuldung (3% des BIP), für ausgeglichene 'strukturelle Haushalte' und für die Gesamtverschuldung (60% des BIP), die sowohl den Mitgliedern und Kandidaten der Währungsunion (Maastricht, Stabilitäts- und Wachstumspakt) als auch anderen Mitgliedsstaaten der EU (Fiskalpakt) auferlegt werden, nichts anderes als eine fundamentale negative Harmonisierung der Fiskalpolitik. Diese Obergrenzen, die durch 'Schuldenbremsen' und die Verpflichtung zu mittelfristig ausgeglichenen Haushalten noch verstärkt werden, sind nicht nur konterproduktiv in der Bekämpfung der aufkommenden zweiten großen europäischen Wirtschaftskrise, sie stehen auch im krassen Widerspruch zur historischen Erfahrung von zahlreichen Staaten, die weit höhere Schuldenstände erreichten (Japan, Italien, Belgien), vor allem auch in den Zeiten der wirtschaftlichen Erholung und des Wiederaufbaus nach dem 2. Weltkrieg (Großbritannien, Niederlande). Die Annahme von Rogoff/ Reinhart, wonach Ländern mit einer Schuldenquote von über 90% Einbußen in der Wirtschaftsleistung drohen,

stellte sich als trügerisch<sup>29</sup> sowie fatal für die Erholung des Produktionsvolumens und der Haushalte heraus. Aufgrund dieser These wurde den Staaten in Europa fälschlicherweise immer wieder nahegelegt, ihre Sparpolitik weiterzuführen, um ihre Staatshaushalte zu sanieren. Zweitens werden durch willkürlich gesetzte Schuldenobergrenzen die Kreditratingagenturen regelrecht dazu verleitet, die Solidität von Staatsanleihen und die Spread-Ausweitungen von Staatsanleihen in Frage zu stellen, so dass letztendlich die betroffenen Länder noch weniger Raum haben, um finanzpolitisch zu manövrieren. Drittens werden durch die EZB-Obergrenzen Staaten dazu verleitet, in einen Konkurrenzkampf um die wettbewerbsfähigsten Steuersätze bei der direkten Besteuerung zu treten um Unternehmen und Einzelpersonen zu verlocken, ihr Vermögen aus Ländern mit höheren Steuersätzen zu verlagern.

**Abbildung 4.1: Körperschaftssteuersätze innerhalb der EU, 1980-2013, in %**



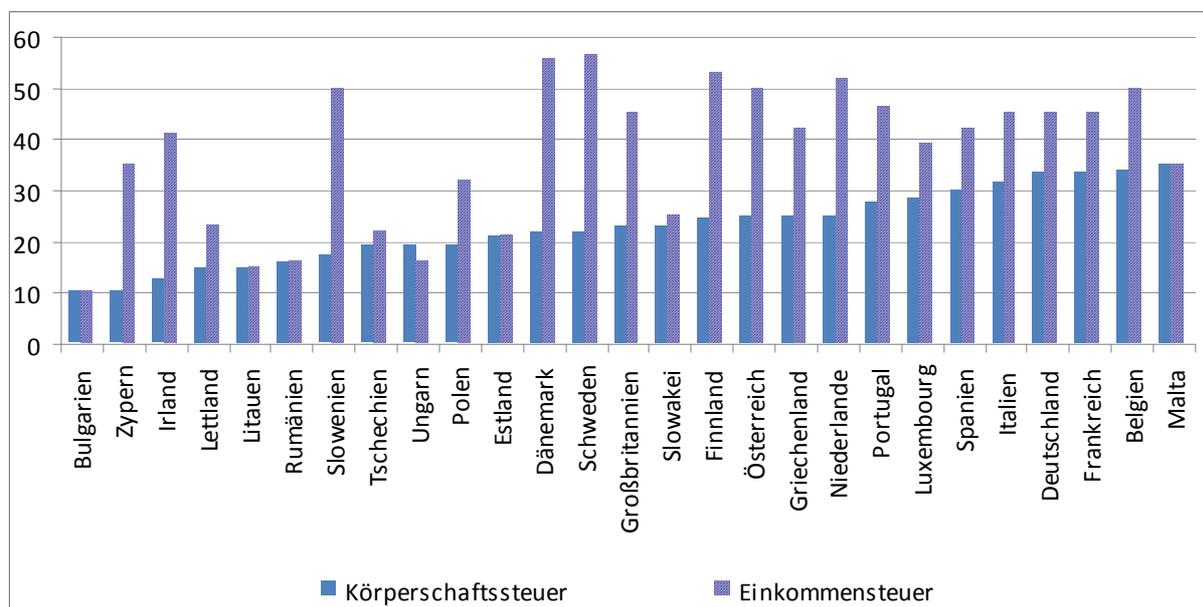
Quelle: World Tax Database; *Steuertrends in der Europäischen Union* (2013). EU5: Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien, Großbritannien; EU10: Bulgarien, Tschechien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien; EU15: Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederland, Portugal, Spanien, Schweden, Großbritannien.

Diese desaströse Beggar-thy-Neighbour-Politik, dieser Wettkampf zwischen EU-Mitgliedsstaaten um die geringsten Körperschaftssteuer für Unternehmen, der im Jahre 2000 so richtig begann, hält nun nach 2008 nach wie vor an – auch wenn nicht mehr ganz so gravierend (vgl. Abbildung 4.1 oben). Das Diagramm zeigt auch die deutlichen Unterschiede in den Sätzen für die Körperschaftsteuer von verschiedenen Gruppen von EU-Mitgliedsstaaten. Die Kommission hat es in ihrem ansonsten sehr umfangreichen Jahresbericht *Steuertrends in der Europäischen Union* vorgezogen, keine Vergleiche in ihrer statistischen Datenbank über die Körperschaftssteuersätze in den neueren Mitgliedsstaaten – vor allem in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOE-Staaten) – und den alten Mitglieds-

<sup>29</sup> Thomas Hernden, Michael Ash & Robert Pollin, 'Does high public debt consistently stifle economic growth. A Critique of Reinhart and Rogoff', Political Economy Research Institute, Amherst, Working Paper 322, 2013.

staaten (EU15) oder zwischen kleineren und größeren Staaten anzustellen. Die Unterschiede in den Steuersätzen sind sehr aussagekräftig: in den MOE-Staaten und in kleineren Staaten wie Irland sind die Steuersätze signifikant geringer. Dem Vergleich kann man auch entnehmen, dass die Entwicklung hin zu niedrigeren Steuersätzen zeitlich mit der Osterweiterung einhergeht. Die viel gescholtene Körperschaftssteuer in Irland von nur 12,5% wurde erst im Jahre 1999 angekündigt und 2003 eingeführt, also kurz nachdem die mittel- und osteuropäischen Länder um ausländische Investitionen (und Gewinne) ins Land zu holen ihrerseits drastische Absenkungen ihrer Kapitalsteuer und Einkommensteuer für natürliche Personen vorgenommen hatten. Bis 2007 hatten sieben von den zehn MOE-Staaten (nicht-progressive) *Pauschalsteuersätze* für die Besteuerung der Einkommen von natürlichen Personen eingeführt. Die Slowakei führte erst 2012 wieder höhere Grenzsteuersätze für Spitzeneinkommen ein und die Tschechische Republik erhebt einen Steuerzuschlag von 7% auf alle Spitzeneinkommen, doch alle MOE-Staaten bleiben stärker von regressiven indirekten Steuern abhängig. Die Untätigkeit der Kommission Santer bei der Einführung erster Steuersysteme mit Pauschalsteuersätzen durch Politiker in den baltischen Staaten in den Jahren 1995/96 ist sehr kritisch zu sehen. Dadurch wurden die Unternehmen in die Lage versetzt, die Mitgliedsstaaten gegeneinander ausspielen zu können, was den schädlichen Steuerwettbewerb zusätzlich verstärkte. Ab 2013 sind weitere Absenkungen der (Spitzen-) Körperschaftssteuersätze geplant, unter anderem durch Dänemark, Slowenien, Großbritannien und Griechenland; das bedenkliche Wettrennen nach unten geht weiter.

**Abbildung 4.2: Standard Körperschaftssteuersätze & Spitzeneinkommensteuersätze, EU27, 2013, in %**



Quelle: Europäische Kommission, Steuertrends in der Europäischen Union (2013).

Aus Abbildung 4.2 geht hervor, dass es in den neuen MOE-Mitgliedsstaaten die geringsten Körperschaftssteuer- und Einkommensteuersätze für natürliche Personen gibt (neun der 11 Staaten mit den niedrigsten Körperschaftssteuersätzen); mit der Ausnahme von Slowenien haben die EU10 auch niedrigere Einkommensteuersätze für natürliche Personen. Geringe Sätze von (progressiver) direkter Besteuerung stehen in einem direkten Zusammenhang mit einem *niedrigeren Potential für Umverteilung und für den Abbau von Einkommensunter-*

*schiedenen*. Tabelle 4.1 zeigt die Rangfolge im steuerlichen Umverteilungspotential auf, wobei die EU15 durchschnittlich beträchtlich besser abschneiden als die MOE-Mitgliedstaaten. Gleichzeitig ist für die Gruppe der baltischen EU-Mitgliedsstaaten im Vergleich mit den Beitrittsanwärtern des westlichen Balkans ein deutlich Zuspitzungspotential erkennbar; Montenegros Spitzenkörperschaftssteuersatz und Spitzeneinkommensteuersatz für natürliche Personen liegt bei nur 9%.

**Tabelle 4.1: Durchschnittssätze direkter Besteuerung der regionalen Gruppierungen in Europa**

Ländergruppe	Durchschnitts-Körperschaftssteuersatz in %	Durchschnitts-Spitzeneinkommensteuersatz in %
EU15	27.47	47.61
EU27	22.8	37.37
EU10 (CEECs)	17.4	23
Baltische Staaten+	17	19.6
Westbalkan*	10.8	11.6

Quelle: Steuertrends in der Europäischen Union (2013). + Lettland, Litauen, Estland; \* Albanien, Bosnien-Herzegowina, FYR Makedonien, Montenegro, Serbien.

Aus Abbildung 4.2 ist auch zu entnehmen, dass es markante Unterschiede zwischen einem geringen Körperschaftssteuersatz (anwendbar insbesondere für mobile multinationale Unternehmen) und einem hohen Grenzsteuersatz für Spitzeneinkommen (anwendbar auf weniger mobile Nichtkapitalgesellschaften/ größtenteils KMUs) gibt. Damit entstand wenig überraschend ein Trend hin zur Errichtung von Kapitalgesellschaften seitens kleinerer Unternehmen, welche die offenkundige zusätzliche Steuerlast in der EU15 von durchschnittlich 20 Prozentpunkten (Einkommensteuersatz für natürliche Personen von 47.61% und einem Körperschaftssteuersatz von 27.47%) abzuwenden suchten.<sup>30</sup> Die marktverzerrenden Auswirkungen dieser Disparität/Anomalie sind grundlegend wettbewerbswidrig, da größere transnationale Unternehmen davon profitieren, noch bevor sie überhaupt weitere 'Steuereffizienz'-Programme durchführen. *Steuervermeidung* durch die 'Einkommensverschiebung' hin zu Kapitalgesellschaften *innerhalb* eines Steuerhoheitsgebietes ist oft zusätzlich begleitet von einer 'Gewinnverschiebung' weg von einem Steuergebiet mit hohen Steuern hin zu einem mit niedrigen Steuern.<sup>31</sup> Diese offensichtlichen Gegensätze bei der Unternehmensbesteuerung innerhalb und zwischen Ländern, die einem gemeinsamen Wirtschaftsraum angehören, führt auf direktem Weg in einen Steuerwettkampf.<sup>32</sup> Als Reaktion darauf sind die Staaten oft gezwungen, weniger mobile Werte zu besteuern, namentlich den heimischen Konsum oder auch die Gehälter und Löhne. In diesem Zusammenhang und angesichts einer

<sup>30</sup> Ruud A. Mooij. & Gaëtan Nicodème, 'Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU', CPB Niederlanden Bureau for Economic Policy Analysis, Den Haag, 2008; Joanna Piotrowska & Werner Vanborren, 'The corporate income tax revenue paradox: evidence in the EU', Europäische Kommission/ Steuern und Zollunion: Working Paper Nr. 12 – 2007.

<sup>31</sup> Alfons Weichenrieder, 'Profit-Shifting in Europe: Evidence from Deutschland', International Tax and Public Finance, 16, S. 281–297, 2009; Sol Picciotto, 'Is the International Tax System Fit for Purpose, Especially for Developing Countries?', International Centre for Tax and Development, Working Paper 13, 2013.

<sup>32</sup> Philipp Genschel, Achim Kemmerling & Eric Seils, 'Accelerating Downhill: How the EU Shapes Corporate Tax Competition in the Single Market', Journal of Common Market Studies, Vol. 49, Nr. 3, 2011.

wachsenden Ungleichheit von Markteinkommen in den entwickelten Volkswirtschaften in den letzten drei Jahrzehnten, ist es nicht verwunderlich, dass die *Ungleichheit der Nettoeinkommen* in diesen Volkswirtschaften in einem nie dagewesenen Tempo voranschreitet.<sup>33</sup> Dass es die EU zuließ, zum einen die Prinzipien einer progressive Einkommensbesteuerung und zum anderen eine progressive Gestaltung und Handhabung von Steuerangelegenheiten aufzugeben, trifft ins Herz der sozialpolitischen Traditionen und Ambitionen in Europa. Das Chaos des Steuerwettkampfes innerhalb Europas straft außerdem die Aussage der Kommission Lüge, dass die EU über einen Rechtsrahmen und Instrumente verfüge, mit denen man auf grenzüberschreitende Steuerfragen wirksam reagieren kann!<sup>34</sup>

Im Rahmen der EU-Erweiterung wurde parallel zu den Versäumnissen der Einführung einer progressiven Besteuerung noch ein weiteres Prinzip vernachlässigt: es gab keinerlei Richtlinien zu finanzpolitischen Anforderungen an einen modernen europäischen Staat mit einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung oder Verpflichtungen für die neuen Mitgliedsstaaten, sich an die finanzpolitische Normen der alten Mitgliedsstaaten anzupassen, vor allem die Besteuerniveaus so am BIP auszurichten, dass die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (physische und soziale Infrastruktur), welche die Grundvoraussetzung für nachhaltige zivilisierte Gesellschaften und produktive Volkswirtschaften sind, nachhaltig gesichert ist.

Obwohl es Unterschiede bei den Steuerquoten auch unter den alten Mitgliedsstaaten gibt, hatten die meisten von ihnen bis in das Jahr 2000 Staats-/Steuerquoten von 40% des BIP oder mehr. Die Staaten der EU15 hatten größtenteils schon vor dieser Zeit ein Bereitstellungsniveau an öffentlichen Gütern erreicht, das weit über dem der MOE-Staaten lag (die MOE-Staaten sind in Abbildung 4.3 grün gekennzeichnet). Die neuen Mitgliedsstaaten in Südeuropa (die früheren Diktaturen Griechenland, Spanien und Portugal) hatten im Durchschnitt geringere Steuerquoten als die EU15. Die Gründe für diese Unterschiede lagen weniger in den nominalen Steuersätzen – alle drei Länder hatten ähnliche Grenzsteuersätze bei der Einkommenssteuer und Körperschaftssteuersätze wie die anderen EU15-Staaten – als vielmehr an einer geringen Durchsetzungskraft der Behörden in Steuerangelegenheiten und an einer noch schlechteren Steuerzahlungsmoral.<sup>35</sup> In allen drei Fällen ist die fehlende fiskale Stabilität als Folge der geringen Steuerquote durch Finanztransfers aus den EU-Strukturfonds und durch die gesunden Wachstumsraten, die den Übergang dieser Länder zur Demokratie kennzeichneten, kompensiert wurden. Nach Ausbruch der Krise 2008 wurde diese fiskale Schwachstelle (vgl. Abbildung 4.3) durch die im großen Maße erfolgten Transferleistungen im Rahmen der Bankenrettung und die seitens der Troika auferlegten rigiden Sparprogramme mehr als offenkundig; Griechenland und Portugal fehlten genau wie Irland die Staatseinnahmen, um ohne Hilfe von außen Krisenmanagementprogramme zu finanzieren oder wenigstens in geeigneter Art und Weise mittelfristig zahlungsfähig zu bleiben, um die spekulativen Anleihengeschäfte zu verhindern.

Die finanzpolitischen Herausforderungen waren für die MOE-Staaten in ihrer Übergangszeit zweifelsohne schwieriger als für die Länder, die der EU in den 1980er Jahren beitraten, vor allem wenn man berücksichtigt, dass sie die Übergangsprozesse doch zumindest teilweise

---

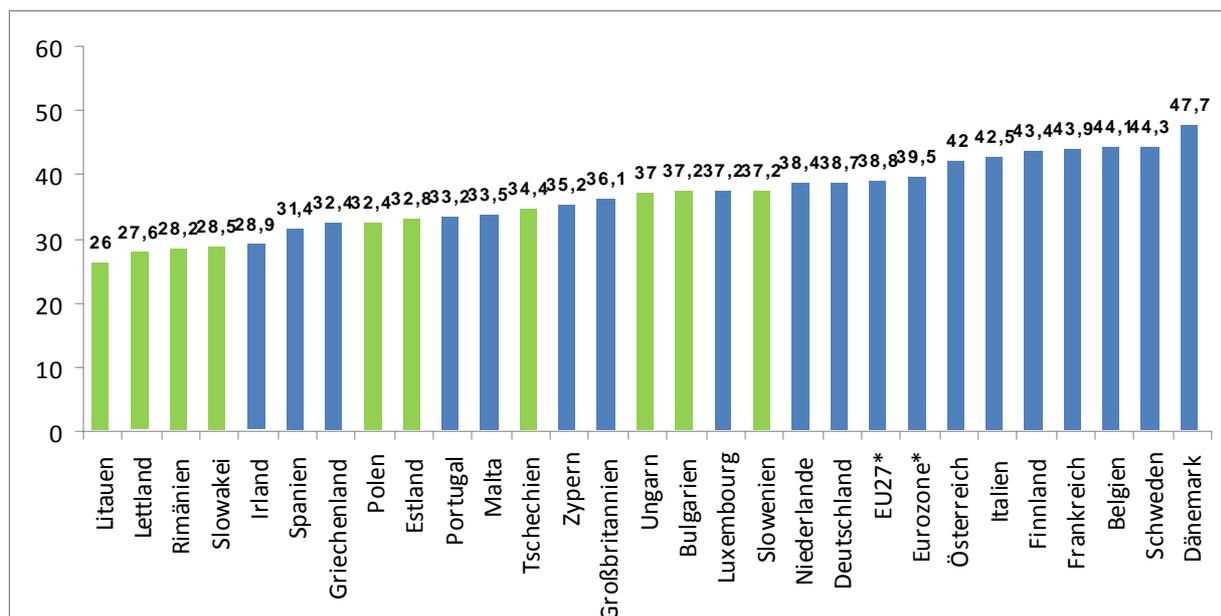
<sup>33</sup> Özlem Onaran & Georgos Galanis, 'Is aggregate demand wage-led or profit-led?, National and global effects', ILO, Geneva, 2012.

<sup>34</sup> [ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/role\\_of\\_the\\_eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/role_of_the_eu/index_en.htm)

<sup>35</sup> vgl. Yiorgos Ioannidis, 'The peculiar distributional character of the Greek taxation system (1995-2008) and the reform that never took place', Conference Paper, EuroMemo Group, London, September 2013.

selbstständig steuern wollten. Hier wäre es nötig gewesen, in die Modernisierung von Infrastruktur und in einen Produktionsapparat zu investieren und diese den Wettbewerbsbedingungen des regionalen und globalen Marktes anzupassen, sowie genügend in das Wohlergehen der Bürger zu investieren, um ein massenhaftes Abwandern von Fachkräften zu verhindern. Im Kontext des vorherrschenden neo-liberalen Paradigmas und eines triumphierenden, selbstzufriedenen Westens, der neue Märkte erschließen wollte, sah die Realität in den MOE-Staaten jedoch völlig anders.<sup>36</sup> Somit wurde die Transformationsphase der MOE-Staaten nicht durch den demokratisch legitimierten öffentlichen Sektor geregelt sondern durch den 'Markt', oder besser gesagt durch die Interessen der großen transnationalen europäischen Unternehmen, insbesondere der Finanzgesellschaften. Die EU und die Mitgliedsstaaten haben dies statt zu reglementieren noch zusätzlich gefördert und somit die Transformationsphase dieser souveränen Staaten erschwert. Dies geschah vor allem durch das Festhalten an der monetaristischen Hegemonie, die Auferlegung von Beschränkungen hinsichtlich staatlicher Kreditaufnahmen (Maastricht, Stabilitäts- und Wachstumspakt) und die Förderung von umfangreichen Privatisierungen von Produktionsvermögen und Infrastruktur, von denen vor allem westeuropäische Unternehmen profitierten. Dadurch, dass keine finanzkräftigen inländischen Kapitalmärkte zur Verfügung standen, hatten die MOE-Staaten keine Wahl und mussten Kapitalimporte sowie die Internationalisierung ihres Bankensystems akzeptieren.<sup>37</sup>

**Abb. 4.3: Steuerquote zum BIP, EU27, 2011, in %**



Quelle: Steuertrends in der Europäischen Union (2013); \*gewichtet.

Abbildung 4.3 ist zu entnehmen, dass alle MOE-Staaten niedrigere Steuerquoten als der Durchschnitt aller EU27-Länder in Höhe von 38,8% aufwiesen. Mit Ausnahme von Slowenien

<sup>36</sup> Joachim Becker & Rudi Weissenbacher, 'Berlin Consensus and Disintegration. Monetary Regime and Uneven Development in the EU', in W. Dymarski, M. Frangakis & J. Leaman (eds.), *The Deepening Crisis of the Europäische Union: The Case for Radical Change*, Posen, 2013.

<sup>37</sup> vgl. Jan Toporowski, 'Neo-Liberalism: The Eastern European Frontier', in Alfredo Saad-Filho & Deborah Johnston (eds.), *Neoliberalism: A Critical Reader*, London, 2005

war keines der EU10-Länder in der Lage, ebensowenig wie Griechenland, Portugal und Irland, Krisenmanagement-Programme zu finanzieren, obwohl die MOE-Länder wesentlich starker mit der Rezession zu kämpfen hatten als die EU15, noch wurden die EU10 seitens der Kommission aufgefordert, antizyklische Maßnahmen einzuleiten. Vielmehr, erhielten alle MOE-Länder, mit Ausnahme von Polen (das nur knapp der Rezession entging) Defizitwarnungen, obwohl ihre Defizit-/ Schuldenniveaus viel niedriger waren als die der EU15.<sup>38</sup> Die Kommission bezog dann eine ganz andere Stellung zu den Konjunkturförderungsmaßnahmen, die von den führenden EU15-Staaten nach Oktober 2008 beschlossen wurden und behauptete – doch sehr scheinheilig<sup>39</sup> –, dass sie eine koordinierende Rolle in dem Prozess übernimmt.<sup>40</sup> Die Krise hat nicht nur die gesamte makroökonomische Politik der EU bloßgestellt, sondern auch das historische Versagen der Kommission und des Rates insofern aufgezeigt, als dass keinerlei Harmonisierung bei der direkten Besteuerungssystemen der Mitgliedsstaaten herbeigeführt oder Anstrengungen unternommen wurden, die asymmetrische Aushöhlung des finanzpolitischen Zustandes innerhalb der EU zu verhindern, die in Gestalt der immensen Unterschiede in Finanzkultur, Einnahmequoten und finanzpolitischen Ambitionen seit der EU-Erweiterung augenscheinlich wurden.

### **4.3 Die Spaltung Europas kann mittels Steuerharmonisierung aufgehalten werden**

Trotz all der Rhetorik in den letzten fünf Jahren hinsichtlich der Bekämpfung von Steueroasen, Steuerflucht und Steuerumgehung, auf die die oben genannten konkreten Vorschläge entstanden sind, ist die politische Ausrichtung der Kommission und des Rates nach wie vor entscheidend geprägt vom Geiste des Neoliberalismus und der anhaltenden Ablehnung aktiver staatlicher Eingriffe. Stattdessen stellt der jährliche Bericht der EU zu den 'Steuertrends' wiederholt fest, dass die EU nach wie vor ein Hochsteuergebiet ist und schlussfolgert, dass eine Entwicklung hin zu geringeren Steuerquoten wie in Japan, den USA und Australien Europa wettbewerbsfähiger machen würde und wachstumsfördernd sei.<sup>41</sup> Behauptungen wie diese bestätigen, dass die EU institutionell nach wie vor im Banne des neoliberalen Mythos steht, dass eine hohe Steuerquote kontraproduktiv für Wachstum und Wohlstand sei. Wie das Tax Justice Network und andere aufzeigen, hemmen hohe Steuerquoten in keinsten Weise Wachstum und Innovationen (so z.B. in den skandinavischen Ländern).<sup>42</sup> Die jetzige Krise liefert viele Beispiele dafür, wie Länder mit geringen Steuerquoten und einer hohen Abhängigkeit von importiertem Kapital schwächeln.

---

<sup>38</sup> Jeremy Leaman, 'The size that fits no-one: European Monetarism reconsidered', in Eduardo Chiti, Agustín José Menéndez & Pedro Gustavo Teixeira (eds.), *The European Rescue of the European Union? The Existential Crisis of the European Union*, Oslo, 2012.

<sup>39</sup> Die Kommission hat kaum mehr zustande bekommen, als eine Gipfeltreffen; es gab keine EU-weite Initiativen zur Harmonisierung des Krisenmanagements der 27 Mitgliedsstaaten.

<sup>40</sup> Jeremy Leaman, 'Weakening the Fiscal State in Europe. The European Union's Failure to Halt the Erosion of Progressivity in Direct Taxation and its Consequences', in: Chiti, Eduardo, Agustín José Menéndez & Pedro Gustavo Teixeira (eds.), *The European Rescue of the European Union? The Existential Crisis of the European Union*, Oslo, 2012.

<sup>41</sup> Europäische Kommission, *Steuertrends in der Europäischen Union*, 2013.

<sup>42</sup> N. Shaxson & E.M O'Hagan, 'Mythbusters: A competitive tax system is a better tax system', Tax Justice Network, 2013: [www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN\\_NEF\\_130418\\_Tax\\_competition.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_NEF_130418_Tax_competition.pdf); vgl. ITEP, 'States with 'High Rate' Income Taxes are Still Outperforming No-Tax States', Washington D.C., 2013 at [www.itep.org/pdf/lafferhighrate.pdf](http://www.itep.org/pdf/lafferhighrate.pdf)

Während der letzten fünf Jahre wurden im Rahmen des Krisenmanagements keinerlei Antworten auf die bestimmenden Faktoren der europäischen Krise gegeben und auch keine sinnvollen Reformen der Fiskalpolitik eingeleitet, weder im Euroraum noch in der weiteren EU. Mit dem Desaster des Fiskalpakts unterwerfen sich die Mitgliedsstaaten weiterhin den willkürlich aufgestellten Defizit- und Verschuldungsgrenzen und unternehmen nichts, um dem ansteigenden Wirtschaftsgefälle in den EU17 und den EU27 Einhalt zu gebieten und den Trend umzukehren.

Ohne steuerliche Konvergenzkriterien und gestärkte öffentliche Finanzen ist das europäische Projekt zum Scheitern verurteilt und damit auch die Chance, eine wirklich transformative sozialpolitische Agenda umzusetzen. Im Folgenden seien die Maßnahmen zusammengefasst, die notwendig sind, um die steuerpolitischen Grundlagen für sozialen Fortschritt und eine echte europäische Zivilisation zu legen sowie einen Steuerwettkampf im Sinne einer beggar-thy-neighbour Politik, das Abwerben von Steuern und 'Trittbrettfahren' zu verhindern:

1. Alle Staaten in Europa verpflichten sich zu den Prinzipien einer progressiven Besteuerung als Grundlage für eine gerechtere Verteilung von Einkommen innerhalb von und zwischen den Staaten.
2. Es gilt eine Vereinheitlichung von ungefähren Progressionsstaffellungen, Grundabzügen, Grenzsteuersätzen (Spitzen- und Eingangssteuersätzen) bei der Einkommensteuer für natürliche Personen herbeizuführen.
3. Es sollte eine größere Übereinstimmung zwischen den Körperschaftssteuersätzen und den Einkommensteuersätzen bei Personengesellschaften hergestellt werden, um einer Einkommens- und Gewinnverlagerung vorzubeugen und um einen gerechten Beitrag des Kapitals für die Bereitstellung öffentlicher Güter zu gewährleisten, von denen alle Wirtschaftsteilnehmer profitieren.
4. Es sollte ein koordiniertes System zur Besteuerung von Kapitalgesellschaften eingeführt und die vorgeschlagene gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) weiter gestärkt werden, um die anhaltene Steuerumgehung seitens transnationaler Unternehmen zu verhindern. Die dadurch effektiv deutlich geringeren Steuersätze der großen Kapitalgesellschaften bedeuten einen unfairen Wettbewerbsvorteil und hohe Einbußen bei den Steuereinnahmen für die Staaten.
5. Alle Mitgliedsstaaten verpflichten sich zu Transparenz und einem automatischen Informationsaustausch im Bezug auf Einkommen von Bürgern und Unternehmen. Die Gesetzesinitiativen zu der EU-Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen und zur gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), die bereits vom Europäischen Parlament gebilligt wurden, sollten dringlichst gefördert werden. Die GKKB sollte in Verbindung mit einer gemeinsamen und länderbezogenen Berichterstattung verwendet werden, um so die Einführung eines flächendeckenden einheitlichen Systems der Unternehmensbesteuerung zu erleichtern.<sup>43</sup>
6. Steueroasen in Europa und Übersee müssen beseitigt werden, ebenso Briefkastenfirmen des Finanzdienstleistungssektors.

---

43 Sol Picciotto, 'Is the International Tax System Fit for Purpose, Especially for Developing Countries?', International Centre for Tax and Development, Working Paper 13, 2013.

7. Der Entwicklung hin zu einer größeren Abhängigkeit von der regressiven indirekten Besteuerung sollte Einhalt geboten werden und es sollte ein Gleichgewicht hergestellt werden zwischen der progressiven direkten Besteuerung und den Verbrauchssteuern.
8. Die destruktive Dynamik eines europäischen Steuerwettbewerbs sollte im Interesse von Solidarität und für die Schaffung nachhaltiger Rahmenbedingungen für eine verantwortungsvolle Staatsführung beseitigt werden. Eine Interessens- und Wertegemeinschaft kann es nicht akzeptieren, dass es steuerpolitisches Trittbrettfahren gibt, wo Steuerpflichtige aus anderen Ländern abgeworben oder auch die Einhaltung von vereinbarten Steuernormen nicht kontrolliert wird; die ausgesprochen niedrigen Körperschaftsteuersätze in mehreren europäischen Ländern trotz den Prinzipien von Solidarität zwischen Nationen, die eng miteinander verbunden sind.

Das Steuerwesen – vor allem die direkte Besteuerung – ist der entscheidende Rahmen um Ungleichheiten im Einkommen und Vermögen zu verringern und damit soziale Sicherheit für alle Bürger zu gewährleisten. Zugleich ist es die Grundlage in einer Kultur von sozialer Solidarität, die sowohl der Notwendigkeit von kollektiver Finanzierung und den Erhalt von öffentlichen Gütern, als auch dem Wunsch nach sozialer Gerechtigkeit, Chancengleichheit und gerechter Lasten- und Nutzenteilung Rechnung trägt, um so dem von Wendell-Holmes geprägten Begriff 'Zivilisation'<sup>44</sup> gerecht zu werden.

---

44 Oliver Wendell-Holmes, erstwhile Associate Justice of the US Supreme Court, is quoted as having said: 'I like to pay taxes. With them I buy civilization', cited by Government is Good, <http://www.governmentisgood.com/articles.php?aid=17>.

## 5 Beschäftigung und Sozialpolitik

### 5.1 Die sozialen Folgen der Finanzkrise

Die schwere Wirtschaftskrise hält die EU nun schon seit fünf Jahren in Atem und hat die Arbeitslosigkeit und Armut in vielen Teilen der EU stark ansteigen lassen.<sup>45</sup> Es gibt bis auf die bescheidenen Wachstumsraten im Norden Europas wenig Anzeichen für eine wirtschaftliche Erholung. Doch selbst in diesen Ländern schreitet die wirtschaftliche Erholung nur langsam voran. Und auch wenn es wieder einen Aufschwung gibt, werden wirklich alle davon profitieren? Die Lohnquote gemessen am BIP geht in vielen Ländern Nordeuropas zurück. Mitte-rechts Regierungen haben in vielen Ländern ihre strikten Sparprogramme, die Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben und die Einkommensenkungen damit gerechtfertigt, dass Bedingungen wie in Griechenland nur durch ausgeglichene Haushalte zu vermeiden seien.

Die Arbeitslosenzahlen lassen das Ausmaß der sozialen Krise erahnen. Entsprechend der neuesten EU-Statistiken lag die Arbeitslosigkeit in den EU27 bei 26 Millionen Arbeitslosen, wovon 19 Millionen auf die EU17 (die Eurozone) fielen.<sup>46</sup> Das ist eine Arbeitslosigkeit von 12%. Noch alarmierender sind die Arbeitslosenzahlen bei den unter 25jährigen. In den EU27 liegt die Jugendarbeitslosigkeit bei 5,7 Millionen, von denen 3,6 Millionen auf die EU17 fielen. Das sind 23% Jugendarbeitslosigkeit, d.h. fast jeder vierte Jugendliche ist arbeitslos. Obwohl die Arbeitslosigkeit absolut gesehen schon sehr hoch ist, muss man sie auch noch im Ländervergleich sehen, vgl. Tabelle 5.1. Wie bereits angesprochen, hat die EU 6 Milliarden € vorgesehen, um das Problem der Jugendarbeitslosigkeit zu lösen. Diese Gelder werden angesichts des Ausmaßes der Probleme jedoch nicht ausreichen.

Die steigende Armut ist eine weitere Folge der Finanzkrise. Gemessen an dem Armutsindikator von 60 % des medianen verfügbaren Äquivalenzeinkommens, schätzte die EU, dass 2010 16.4% der Menschen in den EU27 Gefahr liefen, zu verarmen, mit einigen Schwankungen von Land zu Land. Die höchsten Armutsraten gibt es in Süd- und Osteuropa, wo jeder Fünfte von Armut bedroht ist, während in den Niederlanden und Norwegen die Rate bei 10% liegt. Wichtig ist darauf hinzuweisen, dass Nordeuropa mit seinen entwickelten Sozialstaaten in der Lage ist, mehr soziale Sicherheit zu bieten als die krisengeschüttelten Staaten im Süden Europas, wo die soziale Lage am schlimmsten ist.

Die neuesten Daten zeigen einen erschreckenden Anstieg der Armut. Bei den EU27 ist die Armutsquote auf 24% der Gesamtbevölkerung gestiegen, d.h. jeder Vierte der EU-Bevölkerung gilt als arm. (vgl. Tabelle 5.1) Die Auswirkungen wurden im letzten Bericht der internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRK) festgehalten, der zeigt, dass sich immer mehr Menschen vor allem in Süd- und Osteuropa für Essen und medizinische Versorgung an die lokalen Vertretungen der Mitgliedsgesellschaften wenden.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Eine vor Kurzem erschienene Studie beschreibt den umfassenden und multidimensionalen Anstieg von Ungleichheiten nach der Krise. Eurofound, 'Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Social inequalities', Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2013.

<sup>46</sup> Eurostat, *Income distribution statistics*, 2013; Eurostat *Recent developments in unemployment at European and member state level*, 2013.

<sup>47</sup> Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, *Think differently, Humanitarian impacts of the economic crisis in Europe*, Genf, 2013.

**Table 5.1: Angaben zur Armutgefährdung und sozialer Ausgrenzung nach Altersgruppen, 2011 (in Prozent zur jeweiligen Bevölkerungsgruppe)**

	Insgesamt	Kinder (0-17)	Erwachsene (18-64)	Senioren (65 Jahre und älter)
Eurozone	22.6	24.9	23.2	18.2
EU27	24.2	27.0	24.3	20.5
Belgien	21.0	23.3	20.0	21.6
Bulgarien	49.1	51.8	45.2	61.6
Tschechien	15.3	20.0	15.1	10.7
Dänemark	18.9	16.0	20.5	16.6
Deutschland	19.9	19.9	21.3	15.3
Estland	23.1	24.8	24.2	17.0
Irland	-	-	-	-
Griechenland	31.0	30.4	31.6	29.3
Spanien	27.0	30.6	27.1	22.3
Frankreich	19.3	23.0	20.1	11.5
Italien	28.2	32.3	28.4	24.2
Zypern	23.5	21.8	20.8	40.4
Lettland	40.1	43.6	40.9	33.2
Litauen	33.4	33.4	33.6	32.5
Luxembourg	16.8	21.7	17.6	4.7
Ungarn	31.0	39.6	31.7	18.0
Malta	21.4	25.8	20.1	21.5
Niederlanden	15.7	18.0	17.0	6.9
Österreich	16.9	19.2	16.2	17.1
Polen	27.2	29.8	27.0	24.7
Portugal	24.4	28.6	23.2	24.5
Rumänien	40.3	49.1	39.0	35.3
Slowenien	19.3	17.3	18.7	24.2
Slowakei	20.6	26.0	20.6	14.5
Finnland	17.9	16.1	18.0	19.8
Schweden	16.1	15.9	15.4	18.6
Großbritannien	22.7	26.9	21.4	22.7
Island	13.7	16.6	14.3	4.5
Norwegen	14.6	13.0	15.9	11.4
Schweiz	17.2	18.9	13.9	28.3
Kroatien	32.7	32.2	32.5	34.0

Quelle: Eurostat (November 2013).

Arbeitslosigkeit ist eng mit Armut verbunden. 2010 waren 45% der Arbeitslosen in den EU27 bedroht von Armut. Doch Beschäftigung ist kein Garant dafür, nicht doch in die Armut abzurutschen; 8.4% der Beschäftigten in den EU27 sind davon bedroht. Eine weitere Risikogruppe sind die älteren Menschen. 2010 waren 14% der Rentner in der EU27 von Armut bedroht; in Zypern (41%) und Bulgarien (30%) sind die Raten noch viel höher.

Die sozialpolitischen Ambitionen des Europa 2020-Strategie sind angesichts der derzeitigen großflächigen Kürzungen sind nicht nur äußerst begrenzt, sondern auch widersprüchlich.

Selbst die bescheidensten Ziele 75% Erwerbsbeteiligungsquote für die 20-64jährigen, eine Senkung der Schulabbruchquote auf unter 10%, Anhebung der Schulabgänger für den Tertiärbereich auf 40% und Absenkung der in Armut lebenden oder von Armut bedrohten Menschen um 20 Millionen scheinen unerreichbar zu sein.<sup>48</sup> Einer Studie der Kommission zufolge leiden 40 Millionen Menschen innerhalb der EU unter schweren Benachteiligungen; 80 Millionen leben unter der Armutsgrenze mit weniger als 60% des Medianeinkommens. 2010 waren bereits 115 Millionen Menschen bedroht, unter die Armutsgrenze zu fallen, darunter 27 Millionen Kinder.<sup>49</sup> Mit den Plänen der Europa 2020-Strategie könnte 20 Millionen Menschen geholfen werden, doch das heißt auch: für 95 Millionen gäbe es keine Hilfe und sie blieben in Armut. Das alles ist ein untragbarer Zustand von sozialer Not in einer Region, die zu den wohlhabendsten auf der Welt gehört.

## 5.2 Prekäre Beschäftigungsverhältnisse

Die Finanzkrise und der wirtschaftliche Abschwung lässt das Kräfteverhältnis mehr und mehr zu Ungunsten von Arbeit kippen. Arbeitsflexibilität und Deregulierung der Arbeitsmärkte waren bereits weit vor der Krise politisches Programm der EU. Mittlerweile ist es fast zehn Jahre her, dass das Europäische Parlament zum letzten Mal über eine neue Sozialgesetzgebunginitiative nachdachte, und zurzeit scheint es selbst von in der Vergangenheit aufgestellten Normen zu Beschäftigung und Arbeit einen Rücktritt zu geben: so berichtet etwa der Europäische Verband der Arbeitnehmer des Sektors Bau und Holz, dass sich die EU-Arbeitsminister nicht auf eine wirksame Umsetzung der Entsende-Richtlinie einigen konnten. Die Finanzkrise und die anhaltende Rezession verstärkten den Trend hin zu flexibleren Arbeitsverträgen und Arbeitsbedingungen noch zusätzlich. All das führt zu einer weiteren Schwächung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmer gegenüber dem Kapital.

Es gibt keine einheitliche Definition für prekäre Arbeitsbedingungen, doch nach einer kürzlich erschienenen Studie gibt es folgende Indikatoren: '... fehlende Möglichkeiten von Arbeitnehmern, ihre Rechte durchzusetzen, keine soziale Absicherung, wenn Gesundheit und Sicherheit gefährdet sind und wenn die Arbeit nicht genug Einkommen sichert, um angemessen zu leben. Unsicherheit ist ein weiteres Kriterium: es umfasst Beschäftigungsunsicherheit, Einkommensunsicherheit, fehlenden Kündigungsschutz, zeitlich beschränkte Beschäftigung und die Unsicherheit über eine Weiterbeschäftigung. Ein weiterer Faktor, der das Entstehen prekärer Arbeitsverhältnisse begünstigt, sind fehlende Qualifikationen oder ein Missverhältnis zwischen den erworbenen Qualifikationen und jenen, die für die angebotenen Arbeitsplätze verlangt werden. Es geht also folglich nicht nur um Unterqualifizierung, sondern in zunehmendem Maße auch darum, dass in Europa immer mehr Menschen mit hohen Bildungsabschlüssen für die vorhandenen Arbeitsplätze einfach überqualifiziert sind.'<sup>50</sup>

Der Internationale Metallverband bringt die Merkmale prekärer Beschäftigung auf den Punkt:<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> European Commission, *Europe 2020 Targets*, 2011.

<sup>49</sup> Eurostat, 'Population and Social Conditions', *Statistics in Focus*, Brussels: Eurostat, 9/2012.

<sup>50</sup> S. McKay, S. Jefferys, A. Paraksevopoulou & J. Keles, *Study on Precarious work and social rights. Carried out for the European Commission* (VT/2010/084). Working Lives Research Institute, Faculty of Social Sciences and Humanities, London Metropolitan University, EU-Study Precarious Work Survey of 2010, 2012, pp. 8-9.

<sup>51</sup> ITUC, *Living with economic insecurity: women in precarious work*, 2011.

- Anstellung über befristeter Arbeitsverträge,
- Anstellung über Zeitarbeitsunternehmen oder Arbeitsvermittlungsagenturen,
- Ausgliederung an andere Unternehmen,
- Ausbeutungsverträge mit Scheinselbstständigen,
- Missbräuchliche Anstellung über Probezeiten,
- Verschleierte Ausbildungsverträge,
- Tagesbeschäftigung auf Abruf,
- illegal oder unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung,
- Heimarbeit.

2010 wurde im Rahmen der Europäischen Erhebung über Arbeitsbedingungen berichtet, dass 80% der Arbeitsverträge in den EU27 zeitlich nicht befristet waren, d.h. 20% oder jeder fünfte Arbeitnehmer hatte einen befristeten Arbeitsvertrag.<sup>52</sup> Nicht alle dieser Arbeitsverhältnisse finden unter prekären Bedingungen statt, doch haben kürzlich Studien dazu bestätigt, dass sich große Kohorten von Arbeitnehmern nicht nur in einer prekären Lage befinden, sondern dass sich ihre Lage noch zusätzlich verschlechtert. Kurzarbeit ist ein weiterer Indikator für prekäre Beschäftigung. Die Kurzarbeit ist in den EU15 um 30% von 680,000 Arbeitnehmern im Jahre 2006 auf 980,000 im Jahre 2012 gestiegen.<sup>53</sup> Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man sich das Verhältnis von Arbeitern mit unbefristeten Arbeitsverträgen ansieht. McKay et al berichten, dass 2010 nur 57% der Arbeitnehmer in Griechenland, 61% in Irland und 68% in Spanien unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen nachgingen, im Vergleich dazu gab es in der gesamten EU27 80% Arbeitnehmer mit unbegrenzten und 20% mit befristeten Arbeitsverträgen.

Des Weiteren gibt es bei den prekären Arbeitsverhältnissen geschlechterspezifische Unterschiede – Frauen sind häufiger betroffen als Männer. Zudem bedingte die Krise ein Anwachsen der Schattenwirtschaft, vor allem in den Branchen, wo Frauen überrepräsentiert sind. Aktuellere Zahlen sind schwer zu finden, da es keine EU-weite Definition zu prekären Beschäftigungsverhältnissen gibt, doch nimmt man die Kurz- und Teilzeitarbeit als Indikatoren, ist es offensichtlich, dass die prekären Beschäftigungsverhältnisse seit der Krise weiter auf dem Vormarsch sind. Nach einer Studie der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ist es zwischen 2007 und 2011 bis auf Polen in jedem Land der EU27 zu einem Anstieg der Teilzeitarbeit gekommen, wobei die unfreiwillige Teilzeitarbeit in allen Ländern und ganz dramatisch in Griechenland, Irland, Spanien and Italien an Boden gewinnt.<sup>54</sup> Der Bericht der internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRK) liefert viele zuverlässige Anhaltspunkte dafür, dass prekäre Beschäftigung in der ganzen EU auf dem Vormarsch ist und vor allem in den südeuropäischen krisengeschüttelten Ländern verheerende Folgen hat.<sup>55</sup>

In vielen Ländern gelten Teilzeitarbeitsverträge oder befristete Arbeitsverträge nicht als sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse und die Arbeitnehmer haben daher auch kein Anrecht auf Unterstützung seitens der Sozialversicherungssysteme. McKay et al stellen fest,

---

<sup>52</sup> McKay et al, Precarious work and social rights.

<sup>53</sup> OECD Labour Statistics, 2013

<sup>54</sup> European Foundation for the Improvement of Living conditions, Impact of the crisis on working conditions in Europe, 2013.

<sup>55</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Think differently, Humanitarian impacts of the economic crisis in Europe, Genf, 2013.

dass die Zunahme an Nicht-Standardarbeitsverträgen innerhalb der EU eine Ausgrenzung vieler Arbeiter von der Berechtigung auf Sozialleistungen mitsichbringt.

### 5.3 Was ist zu tun?

Wie lässt sich die Verarmung aufhalten und die Schwachstellen im System ausbessern? Kurzfristig müssen die EU-Institutionen die finanzpolitischen Regeln und Beschränkungen, die solch desaströse soziale Auswirkungen haben, verändern. Es ist hier zu beachten, dass die Berücksichtigung der sozialen Folgen der wirtschaftlichen Stabilisierungs- und strukturellen Anpassungsmaßnahmen weder in das Aufgabengebiet des EU-Finanzhilfeprogramms fällt, noch in das der 'Task Force', die zusammengestellt wurde, um der griechischen Regierung technische Unterstützung zur Verfügung zu stellen.<sup>56</sup> Es ist daher unerlässlich, dass EU-Institutionen, wie etwa der Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration, die über ein spezielles Mandat und jede Menge Fachkompetenz zu sozialen Fragen, wie Armut und Arbeitslosigkeit verfügt, die Bewertung der Austeritätspolitik unmittelbar anvertraut werden. Der Einsatz von Strukturfondsmitteln zur Verstärkung der Sparmaßnahmen muss aufhören – die Ausgaben sollten sich an sozialen Bedürfnissen und nicht an den Kriterien der 'Finanzkonsolidierung' ausrichten.

Die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration hat ein sinnvolles Programm zur Bereitstellung von Praktikums- und Ausbildungsplätzen für arbeitslose Jugendliche gefördert. Dieses Programm und ähnliche Programme müssen in geeigneter Weise mit Mitteln ausgestattet werden, um den Arbeitslosen wirklich helfen zu können und Armut in geeigneter Weise zu bekämpfen. In einem zweiten Schritt sollte die EU in Konsultationen mit staatlichen und internationalen Institutionen den krisengeschüttelten Staaten Notfallhilfe für Schlüsselbereiche wie Gesundheitsversorgung bereitstellen, um sie kurz- und mittelfristig bei der Überbrückung der Not zu unterstützen.<sup>57</sup> Diesbezüglich können die IFRK und ihre Mitgliederorganisationen wertvolle Informationen und Unterstützung bieten.

Die Folgen der Krise sind nicht nur kurzfristig zu sehen: die EU-Bevölkerung ist vielmehr dadurch bedroht, dass in vielen Krisenländern das Wachstum für einen längeren Zeitraum beeinträchtigt wird und es läuft alles darauf hinaus, dass die derzeitige prozyklische makroökonomischen Politik die Not in diesen Ländern weiter erhöhen wird. Was also dringend benötigt wird, ist ein umfassendes und differenziertes Konzept zu den Staatsfinanzen und zum Aufbau sozialer Programme, die eine weitere Zersplitterung und eine Re-Kommodifizierung in der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen aufhalten.

Zusätzlich zu den Sofortmaßnahmen ist es notwendig, einem gänzlich anderen Wertekatalog Rechtskraft zu verleihen, der den sozialen Rechte der EU-Bürger Vorrang gegenüber dem Wettbewerb und haushaltspolitischen Zwängen einräumt und von den Mitgliedsstaaten verlangt, ihre sozialen Bedingungen parallel zur wirtschaftlichen Entwicklung zu verbessern. Das Konzept eines Gesellschaftsvertrag zwischen den Bürgern und dem Staat muss in den Mit-

---

<sup>56</sup> Europäische Union, *Financial Assistance to Greece. EU Commission, Economic and Financial Affairs*, 2013: 'The purpose of the Task Force is to identify and coordinate the technical assistance that Greece needs to deliver of the EU/IMF adjustment programme and accelerate the absorption of EU funds. Its work focuses on economic growth, competitiveness and employment and it provides quarterly progress reports to the Greek authorities and to the European Commission. The Task Force is based in Brussels with an office in Athens.'

<sup>57</sup> Medikamentenknappheit in Griechenland lässt das Scheitern im Umgang mit der Finanzkrise und ihrer sozialen Folgen für die EU-Bürger erkennen.

telpunkt von wirtschaftlichem und sozialem Handeln in Europa gestellt werden, nicht nur um die sozialen Folgen der Krise abzuschwächen und letztendlich zu beseitigen sondern auch, um ein gerechteres, demokratischeres und wohlhabenderes Europa zu gestalten.

## 6 Industriepolitik

### 6.1 Die Krise und die Zeit danach. Industriepolitik mit neuen Schwerpunkten.

Es ist dringend geboten, eine Diskussion über die Industriepolitik in Europa, vor allem in der EU zu führen. Die politischen Hindernisse auf dem Weg hin zu einer neuen Industriepolitik sind in der Tat sehr groß und es sind große Veränderungen notwendig, um etwas zu bewegen. Doch wären die Ergebnisse einer solchen Anstrengung es wert: eine Ende der Krise, gut bezahlte Arbeit, von der man leben kann, größerer Zusammenhalt innerhalb der EU, Fortschritte hin zu einer ökologischen Umgestaltung in Europa und mehr Demokratie in den wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen.

Der Weg Europas aus der Krise liegt in der Umgestaltung der Wirtschaft. Die führenden großen Industrieunternehmen unserer Zeit arbeiten mit länderübergreifenden Produktionssystemen und unterliegen dem Druck ihrer Investoren, kurzfristig hohe Gewinne zu erwirtschaften. Die meisten Großunternehmen stellen das herkömmliche Industriemodell nicht in Frage, obwohl es mit Technologien und Produktionstechniken arbeitet, die die Umwelt stark belasten. Wenn sie von der Politik nicht ausdrücklich unterstützt werden, ziehen sie es tendenziell vor, unter sich zu bleiben, um so ihre eigenen Strategien umzusetzen. Vereinzelt gibt es Bekenntnisse zu gesellschaftlicher Verantwortung und ökologischer Nachhaltigkeit, doch ist das eher selten.

Wenn die Entscheidungen jedoch nur den Wirtschaftsgößen überlassen werden, wird es in der Zeit nach der Krise zu folgenden Erscheinungen kommen: Abbau von Produktionskapazitäten und Arbeitsplätzen, Abnahme der Bereitschaft, neue Technologien und Wirtschaftstätigkeiten zu entwickeln; Zunahme an stark internationalisierten und polarisierten Industriestrukturen, wo die Wirtschaft sowohl in Europa als auch weltweit von der Macht einiger weniger großer Konzerne beherrscht wird. Die Herausforderungen bei der Bewältigung der Wirtschaftskrise und beim Aufbau einer gerechteren und umweltverträglicheren Wirtschaft bieten die Chance, jetzt die Weichen zu stellen für einen wirtschaftlichen Wandel, der in eine nachhaltige und wünschenswerte Richtung führt. Die notwendige Politik für diesen Wandel ist bekannt: Industrie- und Innovationspolitik. In vielen europäischen Staaten war es diese Politik, die für die erfolgreiche Ausweitung der Industrieproduktion von 1950 bis 1970 sorgte. Die Industrie- und Innovationspolitik führte in den neuen Industrieländern öffentliche und private Anstrengungen zusammen, um so eine wissensbasierte Wirtschaft zu schaffen, Informationstechnologien zu entwickeln, in neue Wirtschaftsaktivitäten zu investieren und neue Märkte zu erschließen.

Das Beispiel der europäischen Staaten, in denen international wettbewerbsfähige, mittelständische High-Tech-Unternehmen wichtige Impulse für wirtschaftliche Innovation leisten (Deutschland, Österreich, Dänemark, Finnland, die Niederlande und Schweden), zeigt, dass die Schaffung und Entwicklung produktiver Strukturen, mit denen neue Produkte und Innovationen angestoßen werden können, möglich ist. Die gegenwärtige Politik seitens der EU und der Regierungen der Mitgliedsstaaten zielt auf eine rein angebotsseitige Politik zur Schaffung von Wachstum ab, wo das Problem einer 'fehlenden Wettbewerbsfähigkeit' in erster Linie durch 'interne Abwertung' gelöst werden soll – die Preise und Einkommen werden durch Sparvorgaben runtergefahren. Doch dieser Ansatz destabilisiert in zunehmender

Weise die in der Entwicklung abgehängten Volkswirtschaften der europäischen Peripherie und wird die Krise dort verschärfen. Die Alternative wäre eine pro-aktive Industriepolitik, die dazu beitragen kann, die Wirtschaftskrise zu überwinden, die Ungleichgewichte in Europa zu verringern und eine langfristige ökologisch nachhaltige Entwicklung in den Regionen und Mitgliedsstaaten anzustoßen.

## **6.2 Warum die Industriepolitik der Europäischen Kommission unzureichend ist und in die falsche Richtung führt**

Die Industriepolitik hat in der EU lange Zeit eine eher marginale Rolle eingenommen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass traditionell korporatistische Modelle (wie in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl) oder staatsinterventionistischen Modelle (während der französischen 'Planification') seit der Krise des fordistischen Wirtschaftsmodells in 1970er Jahren in Ungnade gefallen sind. Zurzeit entstehen jedoch wieder Debatten über die Rolle der Politik der EU-Institutionen und der Mitgliedsstaaten darüber, wie man die Dynamik der Industrie auf dem europäischen Markt gestaltet und wie Wettbewerbsfähigkeit und die Rolle der EU in der Welt gestärkt werden können.

Der Politikansatz der EU zur Entwicklung von Wettbewerbsfähigkeit und Sicherheit, der im Rahmen der Europa 2020-Strategie entwickelt wurde, ist ein Leitfaden für die Wirtschaftspolitik in Europa und ersetzt die offiziell überarbeitete Lissabon-Strategie, die als Leitfaden für europäische Politik des vergangenen Jahrzehnts galt.

Mit der Lissabon-Strategie wollte man zur 'wettbewerbsfähigsten, wissensintensivsten Wirtschaft der Erde aufsteigen, die nachhaltiges Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und stärkerem sozialen Zusammenhalt verbindet'. Ein umfassendes wirtschaftliche Konzept wurde angekündigt, mit dem 'der Weg hin zu einer wissensgestützten Wirtschaftsordnung und Gesellschaft geebnet wird, indem eine Entwicklung hin zu einer Informationsgesellschaft und zu mehr Forschung gefördert wird sowie der Prozess der Strukturreformen für Wettbewerbsfähigkeit und Innovationen verstärkt, der europäische Binnenmarkt vollendet, das europäische Sozialsystem modernisiert, Investitionen in Menschen getätigt und die soziale Ausgrenzung bekämpft wird und gleichzeitig die guten wirtschaftlichen Perspektiven und günstigen Wachstumsaussichten mit der Umsetzung geeigneter makroökonomischer Maßnahmen aufrechterhalten werden'.

Das Europa 2020-Strategiepapier geht in dieselbe Richtung und nennt drei Schwerpunkte: 'Intelligentes Wachstum': Förderung einer Wirtschaft, die auf Wissen und Innovationen gründet; 'nachhaltiges Wachstum': Förderung einer ressourceneffizienteren, umweltverträglicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft und 'integratives Wachstum': Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und sozialem und territorialem Zusammenhalt. Im Jahr 2020 soll die EU fünf 'Kernziele' durch die Umsetzung eines breiten Spektrums an Maßnahmen auf nationaler und EU-Ebene erreicht haben. Doch die dafür zur Verfügung stehenden Instrumente erscheinen eher limitiert. Es liegen acht Leitinitiativen vor, die sich auf Schwerpunktthemen für die Neugestaltung Europas stützen.<sup>58</sup>

Im Oktober 2012 hat die Kommission eine weitere Mitteilung zur Industriepolitik 'Eine stärkere europäische Industrie für Wachstum und wirtschaftliche Erholung' veröffentlicht. Die

---

<sup>58</sup> Europäische Kommission, *Communication from the Commission: Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 2010.

Kommission kündigt in dieser Mitteilung eine neue Partnerschaft zwischen der EU, den Mitgliedsstaaten und der Industrie an. Der Vorschlag besteht aus vier Säulen:

1. Innovationsinvestitionen in sechs vorrangigen Bereichen mit großem Potential (Entwicklung sauberer Produktionstechnologien, wichtiger Basistechnologien; bio-basierter Produkte; nachhaltiger Industriepolitik und nachhaltigen Bauens und nachhaltiger Rohstoffe; sauberer Fahrzeuge und Schiffe; intelligenter Energienetze);
2. Verbesserte Marktbedingungen sowohl auf dem Binnenmarkt, mit besonderem Augenmerk auf Güter, unternehmerisches Handeln und den Schutz des geistigen Eigentums, als auch auf den internationalen Märkten;
3. Zugang zu Finanzierung und Kapital durch Mobilisierung and Zweckbindung öffentlicher Mittel, unter anderem durch die Europäische Investitionsbank und Mobilisierung privater Gelder; und
4. Die Entwicklung von Humankapital und Fähigkeiten, um so die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern sowie die Antizipation von und Investition in Fähigkeiten, die notwendig sind, um die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu verbessern.

Diese Partnerschaft wurde von der Kommission in Auftrag gegeben, um eine Wiederbelebung von industriellen Investitionen zu begünstigen. Es ist vorgesehen, dass sich alle europäischen industriepolitischen Akteure verpflichten, die rückläufige Entwicklung des produzierendes Gewerbes in Europa umzudrehen und den Stellenwert von derzeitig ca. 16% des BIP bis 2020 auf mindestens 20% des BIP anzuheben.

Die derzeitige EU-Industriepolitik weist zwei grundlegende Schwächen auf. Die erste liegt im politischen Ansatz: Marktmechanismen bleiben der bestimmende Faktor, den industriellen Großunternehmen wird nichts entgegengesetzt, und politische Prioritäten zugunsten einer langfristigen Ausrichtung wirtschaftlicher Aktivitäten werden nicht gesetzt. Genauer, gibt es in der europäischen Industriepolitik drei zu Unrecht vernachlässigte Themen, die eigentlich im Vorfeld der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2013 besondere Aufmerksamkeit verdient hätten:

- die ambivalente Nutzung der militärischen Dimension der Industriepolitik,
- das Finanzierungsinstrument zum Ausbau der Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsnetze in der EU 'Connecting Europe Facility' verbunden mit der Europa 2020-Projektanleiheninitiative,
- spezielle Verhandlungen mit Interessensgruppen über die anzustrebenden Ziele bei der Entwicklung einer mittel- und längerfristigen Industriestrategie.

Diese drei genannten Themen sind entscheidend für die allgemeine Entwicklung der EU, für ihre globale Wettbewerbsfähigkeit und ihre Rolle in der Welt. Sie sind auch entscheidend für das Konzept der EU zur Finanzialisierung, und auch hinsichtlich der Thematik der 'unterschiedlichen Geschwindigkeiten' sowie bei den Prozessen der 'Peripherisierung'. Auch hier gibt es mehrere Punkte, die nicht angesprochen werden:

- die Verzerrungen, die durch militärischen Ausgaben entstanden sind, sowohl bei der Entwicklung von Produktionskapazitäten (durch die Abkehr von Wissensressourcen und technischen Fähigkeiten von anderen dringlichen friedensrelevanten Aufgaben) als auch

im Hinblick auf die internationale Politik (durch die zu starke Hervorhebung der militärischen Fähigkeiten);

- die neomerkantilistische Ausrichtung des EU-Entwicklungsmodells, das die Notwendigkeit von einer internen Entwicklung der beteiligten Länder vernachlässigt und sich auf die Möglichkeit des Waren- und Dienstleistungsimports seitens der Handelspartner konzentriert, anstatt Synergien zwischen den verschiedenen Industriesektoren innerhalb der EU oder darüber hinaus zu schaffen;
- die bereits seit langem bestehende Entwicklung hin zu einer Polarisierung zwischen den Regionen und zwischen den Mitgliedsstaaten der EU, die dazu führt, dass sich die industrielle Produktion in einigen Ländern konzentriert, während in anderen Ländern eine destruktive Deindustrialisierung stattfindet.

Die zweite große Schwäche der gegenwärtigen EU-Industriepolitik liegt in ihrer Unfähigkeit, in den verschiedenen europäischen Industriezweigen wirkliche Veränderungen herbeizuführen. Die Branchen verfügen nicht über die dazu notwendigen Finanzmittel und EU-weit wurden ihnen keine Ressourcen zur Verfügung gestellt. Sie werden zusätzlich dadurch behindert, dass einer Kartellpolitik und einer Politik der offenen Märkte (einschließlich der Bedrohungen durch das angestrebte EU-US-Freihandelsabkommen, vgl. hierzu Kapitel 7) Priorität eingeräumt werden. Die Industriepolitik der EU verfügt des Weiteren nicht über geeignete Steuerungsmechanismen, und die Industrielobby wird wohl weiterhin auf Entscheidungen starken Einfluss nehmen. Der Mangel an demokratischen Prozessen und demokratischer Teilhabe an den Entscheidungsprozessen entpuppt sich nun als eine der größten Schwachstellen bei den gegenwärtigen Versuchen, die europäische Industriepolitik zu erneuern, bei denen deregulierter Marktwettbewerb als einzige Alternative zu den in Ungnade gefallenen korporatistischen und staatsinterventionistischen Modellen gesehen wird.

### **6.3 Eine alternative Agenda für die europäische Industriepolitik**

Entscheidungen über die industrielle Zukunft in Europa müssen wieder stärker in die Öffentlichkeit gerückt werden. Eine neue europäische Industriepolitik muss die Fehler und das Versagen der Vergangenheit überwinden, so z.B. die abgekarteten Absprachen zwischen der Politik und den Industriegegrößen, die Bürokratie, das Fehlen von Rechenschaftspflicht und wirtschaftliche Initiative. Eine neue Politik muss transformativ und selektiv handeln. Entscheidungen müssen über demokratische Mechanismen herbeigeführt werden, bei denen die verschiedenen sozialen Interessengruppen mit am Tisch sitzen, und wo Bürger und Gewerkschaften angehört werden. Es müssen neue Institutionen und Wirtschaftsvertretungen zusammen mit neuen Regeln und Geschäftspraktiken geschaffen werden, die eine effiziente und effektive Umsetzung dieser neuen Politik ermöglichen.

Es gibt sechs signifikante Themenstellungen, auf die die neue Industriepolitik eine Antwort geben muss:

1. Für ein Ende der derzeitigen Krise muss die Nachfrage entscheidend gestärkt werden, dies könnte über einen europaweiten Investitionsplan für einen sozial-ökologischen Wiederaufbau geschehen.
2. Es bedarf dringend eines pro-aktiven Konzepts für industrielle Entwicklung, um die Fehlentwicklungen in den wirtschaftlichen Strukturen in Europa rückgängig zu machen, die daraus resultierten, dass Wettbewerbsfähigkeit und 'Sicherheit' die alles überragen-

den Themen waren und industrielle Kapazitäten infolge der Krise nach 2008 abgebaut wurden.

3. Innovative umfangreiche Wirtschaftsaktivitäten, die neue sinnvolle Produkte und Dienstleistungen und neue Beschäftigungszweige schaffen, entstehen nicht aus sich selbst heraus. Eine europaweite Industriepolitik muss ökologisch nachhaltige, wissensintensive Wirtschaftsaktivitäten fördern, die hohe Fähigkeiten fordern und in denen höhere Löhne und Gehälter bezahlt werden.
4. Die massiven Privatisierungen der letzten Jahrzehnte müssen rückgängig gemacht werden. Neue Aktivitäten müssen durch substantielle Unterstützung des öffentlichen Sektors gefördert werden. Die Entscheidungsprozesse müssen demokratisiert werden und sich wieder ausrichten an sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit. Die EU, nationale, regionale und kommunale Gebietskörperschaften sollten über die Prioritäten bei den Investitionen entscheiden, um so Beschäftigung und Umweltschutz zu fördern und Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen. Staatliche Maßnahmen sollten die Richtung und die Unterstützung für privatwirtschaftliche Tätigkeiten vorgeben, einschließlich der Entwicklung von Kompetenzen und wirtschaftlichen Initiativen, dem Zugang zu Kapital, und der Organisation neuer Märkte. Der öffentliche Sektor könnte auch genutzt werden, um direkt öffentliche Güter zu generieren, so z.B. Wissen, Umweltqualität, Wohlfahrt, soziale Integration und territorialen Zusammenhalt.
5. Eine neue Entwicklung hin zu einer anderen Art von 'Sicherheit', eng verbunden mit Abrüstung, größerem Zusammenhalt und weniger Ungleichheiten innerhalb der EU und den einzelnen Staaten muss angestoßen werden, wobei es gilt, das Augenmerk auf die Länder der Peripherie und auf die weniger begünstigten Regionen in Zentraleuropa zu richten. Mit den gegenwärtigen Veränderungen in Europas industriellen Strukturen entsteht eine Kluft zwischen den relativ starken Kernländern und den Peripheriestaaten, in denen ein Großteil der Industrie zerstört ist und sich die Ungleichheiten bei Wissen, Investitionen, Handel und Einkommen weiter verschärfen.
6. Für die dringende ökologische Umgestaltung Europas sind neue Politikinstrumente erforderlich. Die Umgestaltung Europas in einen nachhaltigen Wirtschaftsraum und eine nachhaltige Gesellschaft – Verringerung der nicht-erneuerbaren Ressourcen und Energien, Schutz ökologischer Systeme und Landschaften, Verringerung der Treibhausgase und anderer Emissionen, Verringerung der Abfallmengen und mehr Recycling – geht weit über die Förderung von neuen umweltfreundlichen Aktivitäten hinaus; es ist eine Transformation, die die gesamte Wirtschaft und Gesellschaft betrifft. Eine EU-weite Industriepolitik könnte die Rahmenbedingungen dafür setzen, dass sich Europa in einen wirklich nachhaltigen Wirtschafttraum entwickelt.

Hierfür seien einige Maßnahmen genannt: (a) Schutz der Umwelt und Förderung der erneuerbaren Energien; (b) Förderung und Verbreitung von Wissen, Informations- und Kommunikationstechnologien und Web-basierten Aktivitäten; (c) Gesundheit, Wohlfahrt und Pflegetätigkeiten; (d) Unterstützung der Initiativen für gesellschaftlich und ökologisch nachhaltige Themen wie Nahrungsmittel, Mobilität, Bauen, Energie, Wasser und Müll.

Dafür zu sorgen, dass in der EU nachhaltig Waren und Dienstleistungen hergestellt werden, könnte sich als sehr nützlich erweisen, sowohl um die kurzfristigen Expansionsziele, als auch um langfristige Verbesserungen in der Produktivitätsdynamik zu erreichen. Eine neue Indust-

riepolitik muss fest in der EU verankert sein und – wenn notwendig – in den Institutionen des Euroraums. Das ist notwendig, um die Industriepolitik mit makroökonomischen, monetären, fiskalen, handelsrelevanten und wettbewerbsrelevanten Maßnahmen der EU zu begleiten und zu koordinieren. Es ist auch notwendig, um die 'gemeinsamen Werte', für die die EU steht, zu realisieren, die das öffentliche Handeln bei der Beeinflussung der Frage, was, wie produziert wird, auf europäischer Ebene legitimieren. Auch bei den EU-Verordnungen müssen drastische Veränderungen herbeigeführt werden, vor allem bei denjenigen, die öffentliches Handeln einschränken, um die Funktionsweise der Märkte 'nicht zu beeinträchtigen'. Die EU-Politik sollte es sich ausdrücklich auf die Fahnen schreiben, jene Wirtschaftsaktivitäten auszuweiten, die nicht von den Märkten kommen können. Die EU sollte zur entscheidenden Ebene für die Finanzierung einer echten Nachhaltigkeitspolitik aufsteigen. Natürlich wird die neue Politik Widerstände einiger EU-Länder auslösen. Hier könnte eine EU-Politik der 'variablen Geometrie' für Abhilfe sorgen: Die EU könnte wirkungsvoll handeln auch ohne Länder, die nicht mitmachen wollen.

In Europa sollte eine enge Zusammenarbeit zwischen der europäischen, nationalen und regionalen/ kommunalen Ebene gefördert werden. Die europäische Ebene würde für den politischen Zusammenhalt sorgen, die obersten Prioritäten setzen und die Mittel zur Finanzierung zur Verfügung stellen; auf der nationalen Ebene würden öffentliche Einrichtungen handeln – und auf der regionalen /kommunalen Ebene würden spezielle öffentliche und private Akteure in die komplexe Aufgabe, neue wirtschaftliche Aktivitäten zu entwickeln, mit einbezogen werden.

Bestehende Institutionen könnten erneuert und in die neue Industriepolitik integriert werden, u.a. auf EU-Ebene die Strukturfonds und die Europäische Investitionsbank (EIB). Doch müssten ihre Arbeitsweisen an die hier vorgestellten Anforderungen angepasst werden. Kurzfristig ist eine Anpassung von bestehenden Institutionen die effektivste Vorgehensweise, längerfristig jedoch sollte die Gründung spezieller Institutionen – entweder einer Europäischen Öffentlichen Investitionsbank oder einer Europäischen Industriebehörde – mit dem Auftrag, die Wirtschaftsaktivitäten in Europa neu zu gestalten, angestrebt werden.

Es gilt ein System zu erstellen, in dem sich EU-Regierungen und das Europäische Parlament über Richtlinien und Finanzierungsmöglichkeiten der Industriepolitik verständigen, und dann die EU-Kommission auffordern, die geeigneten Maßnahmen und Finanzierungsmechanismen einzuleiten. Das könnte über interinstitutionellen Vereinbarungen zwischen dem Rat, dem Parlament und der Kommission auf den Weg gebracht werden. In den Ländern sollte dann eine spezielle Institution – entweder eine bereits existierende oder noch zu gründende Staatliche Investitionsbank oder eine Nationale Industriebehörde – die Implementierung der industriepolitischen Maßnahmen auf nationaler Ebene im Zusammenspiel mit dem bestehenden nationalen Innovationssystem, den politischen Akteuren und dem Finanzsektor etc. koordinieren. Spezialisierte Agenturen, wie Konsortien oder Unternehmen, die flexibel aber stark öffentlich ausgerichtet sind, könnten gegründet werden (oder aus bestehenden europäischen Agenturen wie CEDEFOP geschaffen werden), um die Maßnahmen auf kommunaler oder regionaler Ebene durchzuführen oder Initiativen in bestimmten Bereichen voranzubringen. Die Institutionen auf nationaler und kommunal/ regionaler Ebene sollten folgende Zuständigkeiten haben: Ausgabenverteilung, Unterstützung privater Unternehmen, Benennung von notwendigen Projekten und öffentlichen Maßnahmen. Und sie müssen einer strikten demokratischen Kontrolle unterworfen sein.

Die Gelder für diese europaweite Industriepolitik sollten aus finanziellen Ressourcen Europas stammen. Denn es ist wichtig, dass die nationalen Haushalte nicht noch zusätzlich belastet werden und die Schuldenlast nicht weiter ansteigt. Hier müssen andere Ansätze verfolgt werden. So wie vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) in seinem 'Marshall Plan für Europa'<sup>59</sup> vorgeschlagen, könnten benötigte Mittel auf den Finanzmärkten durch eine neue europäische öffentliche Einrichtung eingesammelt werden; diese Einrichtung könnte europaweit Gelder aus einer endlich eingeführten Vermögenssteuer und durch die neu eingeführte Finanztransaktionssteuer einnehmen. Mit Hilfe dieser Einnahmen könnten die Zinslasten für notwendige Projekte abgedeckt werden, die aus rein marktwirtschaftlicher Sicht nicht profitabel wären. Eine weitere Alternative betrifft eine umfassende europäische Finanzreform, die die Einführung einer EU-weiten Körperschaftssteuer vorsieht. Auf diese Weise könnte der Steuerwettbewerb zwischen den EU-Staaten ausgebremst werden. Ungefähr 15% der Einnahmen könnten dafür verwendet werden, Industriepolitik, öffentliche Investitionen, Förderung und Verbreitung von Wissen auf der EU-Ebene zu finanzieren; der Rest könnte den Staatskassen zugute kommen.

Für die Länder der Eurozone wäre eine Finanzierung durch Mechanismen der Währungsunion vorstellbar. Eurobonds sind eine Möglichkeit, Gelder für die Industriepolitik zu beschaffen; eine neu zu gründende Europäische Öffentliche Investitionsbank könnte Kredite direkt über die EZB aufnehmen; und die EZB könnte direkt Gelder für die Industriepolitik zur Verfügung stellen.

---

<sup>59</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund DGB, *A Marshall Plan for Europe*, Dezember 2012.

## 7. Die EU-US transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft

### 7.1 Internationale Wettbewerbsfähigkeit zur Lösung der Wirtschaftskrise?

Mit einer jährlichen BIP-Wachstumsrate von ca. 2% im Zeitraum 2012-2013, liegt die Weltwirtschaftsleistung seit Ausbruch der globalen Finanzkrise 2007 unter den langjährigen Durchschnittsraten. Dementsprechend ist auch das globale Handelswachstum, das in den letzten 20 Jahren doppelt so hoch wie das BIP-Wachstum war, in dramatischer Weise auf ca. 2% im Jahr 2012 gefallen. Diese Abkühlung der Weltkonjunktur ist stark auf die Wirtschaftskrise in der EU zurückzuführen. Die EU-Importe aus dem Rest der Welt haben sich seit dem Einbruch 2009 nur langsam erholt, während die EU-Exporte in den Rest der Welt schnell wieder an Schwung gewannen. Folglich stieg der Außenhandelsbilanzüberschuss der EU seit 2008 um das Achtfache und belief sich 2012 auf 255 Milliarden € (EU27, Handel von Waren und Dienstleistungen). Für 2013 wird ein weiteres Ansteigen des Überschusses prognostiziert. Bei ansonsten weltweit stagnierenden Wachstumsraten ist diese Entwicklung sehr bemerkenswert. Erstens ist diese Entwicklung auf die stagnierende Importnachfrage in der EU, vor allem in den Krisenländern zurückzuführen. Zweitens und noch wichtiger, ist sie zurückzuführen auf das starke Exportwachstum nicht nur der traditionell export-orientierten Länder, wie Deutschland, sondern auch der krisengeschüttelten Länder, wie Spanien und Griechenland. Deutschland wies 2012 eine Handelsbilanz von fast 140 Milliarden € auf und hat damit seine Handelsüberschüsse mit dem Rest der Welt seit 2008 mehr als verdoppelt. Zwischen 2008 und 2012 stiegen die Exporte in Länder außerhalb der EU um 43% in Spanien und um 146% in Griechenland.<sup>60</sup>

Diese Entwicklungen scheinen die EU-Strategien zur Krisenbeilegung zu bestätigen, die davon ausgehen, dass man nur mit einer substantiellen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit die Wirtschaftskrise überwinden kann. Deutschland gilt mit seinen Exportüberschüssen als Vorbild auch für die krisengeschüttelten Länder. Dahinter steht die Vorstellung, dass ein Rückgang der internen Nachfrage über strikte Sparmaßnahmen, zusammen mit einer starken Absenkung der nominalen Löhne die Kostenposition der europäischen Exportindustrie verbessern und somit die Nettoexporte positiv beeinflussen werden.

In Wahrheit jedoch ist der Anstieg der EU-Nettoexporte eindeutig durch die starken Wachstumsraten der Schwellenländer begünstigt worden, die auch die wichtigsten Wachstumsmotoren der Weltwirtschaft waren. So sind z.B. die EU-Exporte nach Asien zwischen 2008 und 2011 um mehr als 30% gewachsen, in die Staaten außerhalb der EU insgesamt, im Vergleich dazu, um 18%. Jedoch sind die Wachstumsaussichten in den Schwellenländern, vor allem in Brasilien und Indien, und auch zu einem gewissen Maße in China nicht mehr ganz so gut, sodass es in der nahen Zukunft sehr unwahrscheinlich ist, dass die EU in derselben Geschwindigkeit wachsen wird. Die EU-Strategie zur Krisenbeilegung über Förderung von Exportwachstum wird letztendlich in arge Schwierigkeiten geraten.

Um die Exportausrichtung der EU-Volkswirtschaften weiter zu stützen, hat die Außenhandelspolitik der EU ihre Anstrengungen verstärkt, den Marktzugang für die EU-Länder zu verbessern. Bereits mit der Mitteilung 'Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen

---

<sup>60</sup> Eigene Berechnungen, Daten von Ameco (2013).

Welt' vom Oktober 2006, als auch mit der Fortsetzung der 'Mitteilung über Handelswachstum und weltpolitische Fragen' aus dem Jahre 2010 hat die Europäische Kommission eine Richtungsänderung in ihrer Handelspolitik angedeutet, nämlich vom Multilateralismus hin zu einer forcierten Nutzung bilateraler Vereinbarungen. In einer ersten Phase zielt die Kommission einerseits auf eine progressive Liberalisierung, die über die bestehenden Verpflichtungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) oder Verpflichtungen aus bestehenden bilateralen Vereinbarungen (WTO+ agreements) hinausgehen. Andererseits sucht sie bewusst Länder aus, die über eine hohe wirtschaftliche Dynamik verfügen und bisher mit umfangreichen Handelsbarrieren gegen EU-Importe und Investoren vorgegangen sind. So verhandelt die EU mit den vier ASEAN Ländern (Malaysia, Thailand, Singapur, Vietnam), wobei die Verhandlungen mit Singapur am weitesten fortgeschritten sind. Ein bedeutsames Freihandelsabkommen wurde 2011 mit Südkorea unterzeichnet, und Freihandelsabkommen mit fünf Ländern Zentralamerikas traten Ende 2013 in Kraft. Die EU und Japan begannen formale Gespräche für ein umfassendes Freihandelsabkommen im April 2013, und mit Kanada war Ende 2013 das Freihandelsabkommen (CETA) fast unterschriftsreif. Verhandlungen über eine Investitionsvereinbarung mit China sollen Anfang 2014 beginnen.

Die vielen bilateralen Initiativen wurde Anfang 2013 durch die Ankündigung getoppt, dass die EU und die USA Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen, die sogenannte Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)) aufnehmen werden. Die Verhandlungen begannen im Juli 2013. Das Abkommen sieht nicht nur den Abbau von Zöllen zwischen den größten Handelsblöcken der Welt vor, sondern zielt vorrangig auf umfassende Regulierungssysteme ab, vor dem Hintergrund, Standards und Auflagen abzubauen bzw. zu harmonisieren, z.B. in folgenden Bereichen: Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Produkt- und technische Normen, branchenspezifische Regularien im Dienstleistungssektor, Schutz des geistigen Eigentums und öffentliche Auftragsvergabe. Des Weiteren werden die Liberalisierung und der Schutz von Investitionen eine zentrale Rolle spielen. Nachdem die WTO Doha-Verhandlungsrunden 2008 in eine Sackgasse geraten sind und alle großen Industrie- und Schwellenländer ihr Heil in bilateralen Handelsabkommen suchten, um ihre wirtschaftlichen Interessen zu schützen, muss das TTIP als Projekt mit geopolitischen Ambitionen gesehen werden. Es ist sowohl eine Reaktion auf den wachsenden wirtschaftlichen und politischen Einfluss der BRIC-Staaten, vor allem Chinas, als auch ein Versuch, einen neuen globalen Benchmark in der Regulierung von Handel und Investitionen aufzustellen.

## **7.2 Eine Gefährdung demokratischen Handelns – eine Kritik an der EU-Handelspolitik**

Die Kommission hat sich kürzlich sehr darum bemüht, die politischen und wirtschaftlichen Vorteile aufzuzeigen, die das TTIP der EU liefern soll. Mehrere Studien wurden in Auftrag gegeben, die die durch das Abkommen bedingte Wohlfahrtsgewinne aufzeigen sollen. Die am häufigsten zitierte Studie des Centre for Economic Policy Research (CEPR) behauptet, dass sich im besten anzunehmenden Fall einer 'ehrgeizigen Liberalisierung' die jährlichen Einkommenszuwächse für die EU auf ungefähr 120 Milliarden € belaufen werden.<sup>61</sup> Das

---

<sup>61</sup> CEPR, 'Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment', März 2013; ECORYS, 'Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment: An Economic Analysis. Final Report', 2009

macht weniger als 1% des BIP der EU aus (2012) und wird sich auch erst nach einer Übergangszeit von 10 Jahren einstellen. Von diesen Wohlfahrtsgewinnen ergeben sich voraussichtlich 80% aus dem Abbau von Regularien und aus der Liberalisierung des Handels im Dienstleistungssektor und öffentlichen Auftragswesen. Die Verluste an Arbeitsplätzen werden auf 0,2 – 0,5% der EU-Arbeitskräfte bzw. 0,45 – 1,1 Millionen Menschen geschätzt. Die den Schätzungen zu Grunde liegende Methodik jedoch ist fehlerhaft (siehe Box 1 für eine detaillierte Einschätzung). Aber selbst die offiziellen Zahlen für die TTIP sind aus wirtschaftlicher Hinsicht nicht beeindruckend.

Da die durchschnittlichen Zollhemmnisse zwischen der EU und den USA bereits auf einem sehr niedrigen Niveau sind (unter 5%), werden sich die Verhandlungen auf die sogenannte Konvergenz und Zusammenarbeit im Regulierungsbereich konzentrieren. Nach der Aussage von EU-Handelskommissar De Gucht beinhaltet diese Zusammenarbeit folgende Punkte: (i) Gestaltung eines Prozesses zur Zusammenarbeit in regulativen Fragen, (ii) Harmonisierung bestehender Regelungen, u.a. durch gegenseitige Anerkennung von Regularien und (iii) unterstützende Arbeit in beiden Wirtschaftsblöcken mit den entsprechenden Regulierungsbehörden. Auf den ersten Blick scheint es sich bei dem Vorhaben um eine vernünftige Agenda zu handeln, doch werden einige ernsthafte Probleme aufgeworfen. Erstens sind die regulativen Normen zwischen der EU und den USA sehr unterschiedlich, u.a. in Bereichen von hoch sensibler gesellschaftspolitischer Bedeutung, wie Lebensmittelsicherheit, Gesundheit, Tier- und Pflanzenschutz und Umweltschutz. Zweitens sind die regulatorischen Ansätze in einigen Bereichen grundsätzlich verschieden. In der EU gilt das Vorsorgeprinzip, weshalb z.B. gentechnisch veränderte Lebensmittel nicht erlaubt sind. Im Gegensatz dazu führte das Kosten-Nutzen-Prinzip der USA dazu, dass etwa der unternehmensfreundliche Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen, die Verwendung von Hormonen in der Fleischerzeugung oder auch die Verwendung von Chlordioxid zur Desinfektion von Schlachttieren erlaubt ist. Die USA haben bereits klar signalisiert, dass sie in diesen Bereichen eine Abschaffung einschlägiger EU-Verordnungen oder eine gegenseitige Anerkennung von Regularien verlangen. Drittens gibt es große Unterschiede in der Politik bezüglich des Schutzes der Privatsphäre und des Austauschs personenbezogener Daten. Es gibt hier divergierende regulative Ansätze, welche Ausdruck eindeutiger sozialer Präferenzen sind und die in rechtlichen Normen und Reglementierungen fest verankert wurden. Viertens ist es von höchster Bedeutung, dass mit der TTIP eine weiterhin anhaltende demokratische Debatte hinsichtlich all dieser Fragen nicht zunichte gemacht wird. So ist es besonders besorgniserregend, dass beide Seiten beabsichtigen, 'eine institutionelle Basis für weiteren Fortschritt' bei den Reglementierungen ins Leben zu rufen.<sup>62</sup> Die sogenannten 'non-papers', die im Juni durch die Kommission unterbreitet wurden – 'initial position papers' für die TTIP – enthalten hierzu einige Informationen. So gibt es etwa den Vorschlag einer Einführung eines die Parlamente umgehenden, vereinfachten Verfahrens, 'ein beschleunigtes Verfahren für Änderungen in bestehenden sektoralen Anhängen der TTIP oder für die Hinzufügung von neuen, durch ein vereinfachtes Instrument, das keiner nationalen Ratifizierung bedarf'.<sup>63</sup> Die vorgesehene verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden für die TTIP untergräbt die demokratischen Vorrechte der Parlamente bei der Bestimmung von Ausrichtung und Inhalt öffentlicher Regulierungen.

---

<sup>62</sup> High Level Working Group on Jobs and Growth, Final Report, 11. Februar 2013, S. 4. [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc\\_150519.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf)

<sup>63</sup> European Commission Non-paper, 'TTIP: Cross-cutting disciplines and institutional provisions', 20. Juni 2013.

Problematisch erscheint auch, dass den Investoren im Rahmen der TTIP viele Vorrechte eingeräumt werden sollen. Neben der Gewährung von Zugangsrechten zu bisher geschützten Wirtschaftssektoren und Einschränkungen von Maßnahmen, die bisher eine Benachteiligung von ausländischen Unternehmen oder den Schutz strategisch wichtiger Industriebereiche vorsahen, scheint die Kommission willens zu sein, ein Verfahren zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Investoren und dem Staat (ISDS) im Rahmen der TTIP zuzulassen. Während dieses Verfahren bereits in vielen Verträgen über bilaterale and regionale Investitionsprojekte vorgesehen ist, war es bisher noch nicht Gegenstand von Handelsvereinbarungen der EU. Das ISDS ermöglicht Investoren ähnlich wie Staaten, ihre Rechte bei internationalen zivilrechtlichen Tribunalen einzuklagen. Das wird dazu führen, dass zivilrechtliche Anwälte die Interessen ihrer Mandanten mit Klagen durchzusetzen versuchen, die die Staaten immense Summen an Schadenersatzforderungen kosten könnten und sie hätten keine Möglichkeit, gegen die Entscheidungen, Rechtsmittel einzulegen. Die Erfahrungen zeigen eindeutig, dass die Gefahr von Schadenersatzforderungen seitens multinationaler Konzerne die Bereitschaft von Regierungen, im öffentlichen Interesse zu handeln, stark einschränkt. Das ISDS war ursprünglich angedacht für internationale Investitionsabkommen, um eine faire Behandlung der Investoren in jenen Ländern zu sichern, deren Rechtssysteme als in vieler Hinsicht nicht ausreichend angesehen wurden; doch kann dieses Argument nicht für die Beziehungen zwischen der EU und den USA herhalten, wo eine faire Behandlung und faire Verfahren vor den Gerichten allgemein sichergestellt ist.

Der vielleicht wichtigste Kritikpunkt am ISDS liegt in der Beeinträchtigung der demokratischen Entscheidungsfindung in öffentlichen Bereichen. Die Attraktivität des ISDS für die Wirtschaft ist dem umfassenden und völlig inakzeptablem Begriff von Enteignung geschuldet, der nicht nur alle Schäden umfasst, die infolge der in der Vergangenheit aufgelaufenen Investitionskosten entstanden sind (z.B. durch den Bau eines Atomkraftwerks), sondern auch die entgangenen Gewinne durch die Investitionen für die ursprünglich geplante Laufzeit vorsieht. So ist gegenwärtig der Investor berechtigt, Entschädigungen für entgangenen Gewinn zu fordern, wenn etwa eine Regierung beschließt, aus der Atomenergie auszusteigen und damit ein Investor gezwungen wird, einen Atommeiler 20 Jahre vor Ablauf der Betriebszeit zu schließen. So geschehen in Deutschland, als 2012 der Schwedische Energierversorger Vattenfall die deutsche Regierung auf 3,7 Milliarden € Schadenersatz verklagte. Infolge dessen wurden in den letzten 20 Jahren immer mehr ISDS Verfahren angestrengt. Nach den Angaben von UN-Handels- und Entwicklungskonferenz waren Ende 2012 514 solcher Fälle bekannt. Wenig überraschend wurden 123 dieser Verfahren von US Investoren eingeleitet, und daraufhin auch seitens EU-Investoren aus den Niederlanden (50 Fälle), aus Großbritannien (30) und aus Deutschland (27).<sup>64</sup> Angesichts der immensen Anzahl bilateraler Investitionen zwischen den USA und der EU bietet das ISDS Investoren eine willkommene Möglichkeit, die Regierungen auf beiden Seiten des Atlantiks gefügig zu machen.

Eine weitere beunruhigende Entwicklung findet um die weitere Liberalisierung der Finanzdienstleistungsbranche statt. Hierüber wird auch schwerpunktmäßig verhandelt. Trotz aller Erfahrungen aus der letzten globalen Finanzkrise, sollen der Finanzindustrie mehr Rechte und Schutz zugestanden, während Finanzstabilität und Verbraucherschutz auf der anderen Seite unzureichend berücksichtigt werden. Interessanterweise scheint hier die EU Kommissi-

---

<sup>64</sup> Seattle to Brussels Network 'A Brave New Transatlantic Partnership. The proposed EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP/TAFTA) and its socio-economic & environmental consequences', Okt. 2013.

on einen radikaleren Ansatz zu verfolgen als die USA. Die Regierung um Präsident Obama hat bisher Vorbehalte zu zwei grundlegenden EU-Forderungen formuliert, und zwar bezüglich der Aufnahme eines ordnungspolitischen Kooperationsrahmens für Finanzdienstleistungen in das Abkommen, als auch hinsichtlich der Bereitstellung des Instrumentes des ISDS für die Finanzindustrie.<sup>65</sup> Angesichts dieses Gesamtkonzepts ist es unwahrscheinlich, dass man sich in den Verhandlungen auf mehr als nur den kleinsten gemeinsamen Nenner bei der Regulierung der Finanzmärkte einigen wird.

### **Box 1: Eine Kritik an der Einschätzung der EU zu den Folgen der TTIP**

Die Europäische Kommission hat zwei Studien zu den Folgen der TTIP in Auftrag gegeben, die eine wurde 2009 (ECORYS) fertiggestellt und die andere 2013 (CEPR).<sup>66</sup> ECORYS lieferte Berechnungen zu den Kosten, die Firmen je nach Branche durch die Abschaffung von EU-Verordnungen bzw. die gegenseitige Anerkennung von Regularien, die sogenannten 'nicht-tarifären Maßnahmen' (NTMs), sparen. Die CEPR-Studie nahm diese Ergebnisse auf und fügte sie in ein Modell ein, um die weiterreichenden wirtschaftlichen Auswirkungen zu prognostizieren, die eine Abschaffung von Regularien, abhängig vom Umfang der Regelaufhebung, hätte. Es sind einige scheinbar präzise Ergebnisse erzielt worden: so wird der Gesamtnutzen des Abkommens für die EU mit 119.212 Milliarden € beziffert. Schaut man jedoch genauer hin, erscheint die Einschätzung doch sehr zweifelhaft. Einige der Mängel werden in der Folge angesprochen.<sup>67</sup>

In der ECORYS Studie werden die Kosten der NTM, die den exportierenden Unternehmen entstehen, in einem vierstufigen Verfahren erstellt. Zunächst wurde unter 5.500 Firmen in mehreren Ländern innerhalb und außerhalb der EU eine Umfrage durchgeführt. Die Unternehmen wurden gefragt, wie sie auf einer Skala von 0 bis 100 die allgemeinen 'Beschränkungen' des US (EU) Marktes für Exporte in ihrer Branche sehen. In einer Reihe von Schritten wurde daraus ein prozentuales Tarifäquivalent gebildet, auf dessen Grundlage dann Angaben zum Nutzen einer Abschaffung von NTMs ermittelt werden. Die Präzision des Verfahrens scheint den Ergebnissen wissenschaftliches Gewicht zu verleihen. Es stellt sich jedoch heraus, dass die Berechnungen auf Daten beruhen, die höchst unzuverlässig sind. Zunächst einmal sind die Antworten darauf, was als 'Beschränkungen' durch nichttarifäre Handelshemmnisse empfunden wird, von Firma zu Firma sehr unterschiedlich.<sup>68</sup> Das zieht die Zuverlässigkeit und Genauigkeit der für die Berechnung verwendeten Daten in Frage. Und zum anderen werden nur die Vorteile, die ein Wegfallen der NTMs den Unternehmen bringen würden, berücksichtigt und nicht die potentiellen Nachteile für die Gesellschaft, wenn z.B. die Qualität der Nahrungsmittelsicherheit abnimmt. Die Kosten/Nutzen Rechnung vernachlässigt also völlig den gesellschaftlichen Nutzen einer Reglementierung.

Die CEPR Studie speist die Ergebnisse der ECORYS Studie in ein berechenbares allgemeines Gleichgewichtsmodell ein, womit weitere Fragen zu dem Endergebnis aufgeworfen werden, nicht zuletzt auch, wer aus der neuen Vereinbarung einen Nutzen zieht. *Erstens* sind die von der CEPR prognostizierten Lohnveränderungsraten, sowohl für die EU als auch die USA, fast identisch mit den Veränderungs-raten des BIP, was bedeutet, dass Arbeit (über Löhne und Gehälter) proportional zu Kapital (ü-

<sup>65</sup> M. Vander Stichele, 'TTIP Negotiations and Financial Services. Issues and Problems for Financial Services Regulation', Centre for Research on Multinational Corporations (SOMO), 16. Oktober 2013

<sup>66</sup> CEPR, 'Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment', März 2013; ECORYS, 'Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment: An Economic Analysis. Final Report', 2009

<sup>67</sup> Eine ausgezeichnete Kritik, wie die Allgemeinen Gleichgewichtsmodelle tatsächlich bei der Einschätzung von Handelsfolgen verwendet werden stammt von Lance Taylor and Rudi von Arnim, 'Modelling the Impact of Trade Liberalisation: A Critique of Computable General Equilibrium Models', Oxfam, Juli 2006.

<sup>68</sup> Der methodische Anhang der Studie gesteht ein, dass 'die Messung der Bedeutung von NTMs für bilaterale Handelsströme durch eine Umfrage gewisse Unsicherheiten mit sich bringt, die sich auch in einer recht hohen Standardabweichung zeigen.' ECORYS, 2009, Final Report, S. 13, Nr. 27.

ber Bruttogewinne) von Produktivitätszuwächsen profitiert. Das wäre ein historischer Richtungswechsel, denn die Erfahrung der letzten Jahrzehnte lehrte uns das Gegenteil. Sowohl in den USA als auch in der EU ist die Lohnquote kontinuierlich seit Mitte der 1970er Jahre gefallen. In der EU z.B. ist der Anteil der Löhne am BIP von 67% auf 57% kurz vor der Krise gefallen.<sup>69</sup> *Zweitens*, geht die Studie davon aus, dass es keine Langzeitarbeitslosigkeit gibt.<sup>70</sup> Folglich wird angenommen, dass die aufgrund des Handelsabkommens entlassenen Arbeitskräfte in anderen Branchen Arbeit finden. Das ist aus verschiedenen Gründen vollkommen unrealistisch, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass es in Europa eine kontinuierlich steigende Langzeitarbeitslosigkeit gibt, und dass die neuen Arbeitsplätze z.B. in den östlichen EU-Ländern entstehen könnten, die ein wesentlich geringeres Lohnniveau aufweisen als die Länder, in denen die Arbeitsplätze verloren gehen, zudem eine Mobilität der Arbeitskräfte in diese Länder höchst unwahrscheinlich ist. *Drittens*, die Rechenmodelle gehen für alle Branchen von nahezu perfekten Wettbewerbsbedingungen aus, bemerkenswerterweise auch in der Finanz- und Versicherungswirtschaft. Perfekte Wettbewerbsbedingungen bedeutet, dass alle Kostengewinne an die Kunden weitergegeben werden, und tatsächlich sagt die Studie die meisten Nutzengewinne durch das Abkommen in dieser Form voraus. Viel häufiger anzutreffen im modernen Kapitalismus jedoch sind Oligopole, u.a. auch in den oben genannten Branchen, wo die Einsparungen durch Produktivitätssteigerungen eben nicht an die Verbraucher weiter gereicht werden.

Studien über die Auswirkungen dieser Vereinbarung prognostizieren des weiteren einen substantiellen Rückgang des Handels innerhalb Europas, mit einer Verlagerung des Handels u.a. über den Atlantik. Eine weitere deutsche Studie über die Auswirkungen dieser Vereinbarung prognostiziert auch einen substantiellen Rückgang des Handels innerhalb Europas, u.a. einen Rückgang der Handelsaktivitäten der GIIPS Länder mit dem Rest Europas von ca. 30% falls es zum Abbau von NTMs kommen sollte.<sup>71</sup> Damit wird die fundamentale Frage aufgeworfen, welche Auswirkungen eine solche Entwicklung auf die Einheit der EU hätte.

### 7.3 Eine alternative Handelspolitik ist dringend notwendig

So wie es sich zurzeit abzeichnet, sind die TTIP- Verhandlungen fast ausschließlich an den Interessen der Unternehmen ausgerichtet. Das liegt an dem unverhältnismäßigen Einfluss, den die Lobbygruppen der Wirtschaft auf die EU (und die USA) ausüben. Zunächst einmal müssen folglich die Verhandlungen transparenter gestaltet werden. Sowohl das Europäische Parlament als auch die Zivilgesellschaft müssen über den Stand der Verhandlungen informiert und alle Unterlagen müssen veröffentlicht werden. Das ist unerlässlich, denn die wesentlichen Inhalte der Verhandlungen drehen sich um zentrale Belange des öffentlichen Interesses und müssen daher auch in der Öffentlichkeit diskutiert werden.

Weitere Bedenken gibt es zu der Problematik hinsichtlich der EU-Folgenabschätzung (Impact Assessment exercise). Gut konzipierte Modelle können, im Gegensatz zu denen, die das gewünschte Ergebnis vorab liefern, einen Beitrag dazu leisten, die Folgen eines transatlantischen Abkommens zu untersuchen, doch müssen sie durch andere methodische Ansätze zur Abschätzung der wahrscheinlichen Folgen eines solchen Abkommens ergänzt werden. Individuelle Studien sollten sich auch mit den wahrscheinlichen Folgen eines solchen Abkommens hinsichtlich der Rechte und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, der Umwelt, des institutionellen Rahmens für zukünftige Regelwerke, der Transparenz und der demokrati-

<sup>69</sup> AMECO Datenbank, variable ALCD0. Die Daten beziehen sich auf die EU15.

<sup>70</sup> Europäische Kommission, 'Impact Assessment Report on the Future of EU-US Trade Relations', SWD(2013) 68, März 2013, Annex 3: 'Main Aspects of the CGE Model', S. 3.

<sup>71</sup> G. Felbermayr et al, Ifo, 'Transatlantic Trade and Investment Partnership: Who benefits from a free trade deal?', Bertelsmann Stiftung, 2013.

schen Kontrolle beschäftigen. Keines dieser Themen ist im Rahmen einer Folgenstudie erörtert worden. Mit Hilfe einer partizipatorischen Abschätzung von Folgen wäre es möglich, eine realistische Einschätzung und fundierte Ergebnisse zu erhalten. Forschungsinstitute, die zur Erstellung der Studien beauftragt werden, sollten wirklich unabhängig sein und nicht von der Wirtschaft finanziert werden.

Was die inhaltliche Gestaltung der Verhandlungen angeht, so muss sie geprägt sein von dem Leitprinzip, dass das öffentliche Interesse zu schützen ist. Konkret bedeutet das *u.a.*:

- keine Absenkung der Standards bei den Themen öffentliche Gesundheit, öffentliche Sicherheit, Arbeiter- und Verbraucherrechte und Schutz der Umwelt;
- keine de-facto Übertragung von Regulierungszuständigkeiten von demokratischen Institutionen hin zu nicht gewählten technokratischen Gremien;
- keine Schiedsgerichtsverfahren für die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Investoren und dem Staat (investor-to-state dispute settlement); der Vorschlag der Kommission, eine Klausel gegen 'unseriöse Klagen' von Investoren aufzunehmen, ist nicht ausreichend;
- keine Liberalisierung und kein regulatorischer Stillstand mit Blick auf die Finanzdienstleister und öffentlichen Dienstleistungen (Dienstleistungen des allgemeinen Interesses), vor allem nicht in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Kultur und Wasser;
- keine Absenkung von politischer Autonomie in wichtigen Bereichen, wie etwa der Nutzung des öffentlichen Auftragswesens für kommunale Entwicklungsprojekte und für die Umsetzung anderer öffentlicher Ziele; in ähnlicher Weise müssen Subventionierungen von kommunal kulturellen Produktionen oder Bildungsaktivitäten geschützt werden.

Wenn lebenswichtige öffentliche Interessen minimalen und zweifelhaften wirtschaftlichen Vorteilen geopfert werden, wird man keinen positiven Beitrag zur Überwindung der wirtschaftlichen Krise in Europa leisten. Ganz im Gegenteil, sowohl ein erfolgreiches Krisenmanagement als auch die dringende Herausforderung des sozio-ökologischen Übergangs bedürfen eines politischen Systems, das die Demokratie stärkt, Regulierungskapazitäten ausweitet und das transnationale Kapital wieder in die Gesellschaften zurückführt. Es ist absolut klar, dass die TTIP-Verhandlungen in ihrer derzeitigen Form keinen positiven Beitrag in diesem Sinne zu leisten vermögen.

---

Kontakte des Lenkungsausschusses der EuroMemo Gruppe:

Wlodzimierz Dymarski, Posen (wlodzimierz.dymarski@ue.poznan.pl); Trevor Evans, Berlin (evans@hwr-berlin.de); Marica Frangakis, Athen (frangaki@otenet.gr); John Grahl, London (j.grahl@mdx.ac.uk); Peter Herrmann (herrmann@esosc.eu); Jeremy Leaman, Loughborough (J.Leaman@lboro.ac.uk); Jacques Mazier, Paris (mazier@univ-paris13.fr); Mahmood Messkoub, Den Haag (messkoub@iss.nl); Werner Raza, Wien (w.raza@oefse.at); Catherine Sifakis, Grenoble (catherine.sifakis@upmf-grenoble.fr); Diana Wehlau, Bremen (wehlau@uni-bremen.de); Frieder Otto Wolf, Berlin (fow@snafu.de).



Das EuroMemorandum 2014 ist als gedruckte Fassung erhältlich als

**Supplement der Zeitschrift Sozialismus 3/2014**

Exemplare können für 6,50€ unter folgendem Link bestellt werden:

<http://www.sozialismus.de/archiv/supplements/liste/archiv/2014/>

