

VOM NEOLIBERALEN ZUM SOZIALEN EUROPA

1. Einleitung	30
2. Geldpolitik	30
3. Fiskalpolitik	33
4. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	36
5. Der öffentliche Sektor	39
6. Mögliche Wege zu einem sozialen Europa	43

Auszug aus WISO 3/2005

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Gruberstraße 40–42

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Wolfgang Blas

ao. Univ.-Prof. für
Volkswirtschaftslehre
an der Technischen
Universität Wien,
Fachbereich
Finanzwissenschaft
und Infrastruktur-
politik; Department
Raumentwicklung,
Infrastruktur- und
Umweltplanung

1. Einleitung

Dieser Beitrag fasst Erkenntnisse und Beiträge zusammen, die im Rahmen eines von der EU geförderten thematischen Netzwerkes mit dem Thema *Koordination der Wirtschaftspolitik in Europa* erarbeitet wurden.¹ Die in diesem Netzwerk kooperierenden Sozialwissenschaftler haben zunächst einen ausführlichen Befund der aktuellen wirtschaftspolitischen Lage der EU vorgelegt und dabei zu den Bereichen makroökonomische Politik, Finanzmärkte, Privatisierung, Sozialpolitik, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, Umweltpolitik, Strukturpolitik, Agrarpolitik, Handelspolitik, EU-Erweiterung und wirtschaftspolitische Koordination Stellung genommen.² Auf der Grundlage dieser Befunde sind dann detaillierte Vorschläge zu Alternativen in den wichtigsten Politikbereichen entwickelt worden.³

Die folgenden Ausführungen können selbstverständlich die Fülle und Detailtiefe der verschiedenen Überlegungen nicht wiedergeben. Sie klammern die Befunde vollkommen aus und befassen sich nur mit den vorgeschlagenen Alternativen, wobei einige wichtige Politikfelder ausgewählt und für diese dann wesentliche Alternativvorschläge in komprimierter Form dargestellt werden.

2. Geldpolitik

Geldpolitik und die Europäische Zentralbank

Nachdem die Geldpolitik derzeit die einzige auf der EU-Ebene unmittelbar umsetzbare makroökonomische Politik ist, kommt ihr zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele eine besondere Bedeutung zu. Aber schon die Formulierung der gesamtwirtschaftlichen Ziele bleibt weit hinter den aktuellen Erfordernissen zurück. Das exklusive Ziel der Europäischen Zentralbank (EZB) ist bekanntlich Preisstabilität, sodass de facto Preisstabilität auch das alleinige Ziel der EU-Makropolitik ist. Es ist daher eine primäre Forderung, die makroökonomischen Ziele

der EU neu zu formulieren und darin eine klare Verpflichtung zu einem hohen Maß an Beschäftigung und Wachstum zu verankern.

Eine zweite Forderung bezieht sich auf die Tatsache, dass es völlig undenkbar ist, dass eine derart zentrale und einflussreiche wirtschaftspolitische Institution wie die EZB *losgelöst von jeder Verantwortung für die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung* agieren kann. Die EZB soll zwar ihre volle Unabhängigkeit auf der operativen Ebene täglicher Entscheidungen weiter behalten, sie soll aber – wie es auch in anderen Ländern wie z.B. den USA üblich ist – wesentlich stärker für die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung mitverantwortlich und in einen demokratisch legitimierten Dialog mit dem Europäischen Parlament und dem Rat eingebunden sein.

Die derzeitige Praxis, die Geldmenge M3 mit einer Rate von 4,5 % wachsen zu lassen, gründet sich offensichtlich auf den durch die Empirie nicht belegbaren Glauben der EZB, dass die Inflationsrate mit der Geldmenge steuerbar sei. Es erscheint daher mehr als an der Zeit, diese obsoleete Zielgröße ersatzlos zu streichen.

Das Problem, dass die EZB mit *einem einheitlichen Zinssatz (-instrument)* einer (noch?) sehr inhomogenen Konjunktur- und Zinslandschaft in den Ländern der Eurozone gegenübersteht, kann nicht aus der Geldpolitik heraus gelöst werden. Dazu bedarf es eines komplementären Einsatzes anderer Instrumente, insbesondere einer von den Fesseln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) befreiten Fiskalpolitik, welche unter Rücksichtnahme der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen einzusetzen sind. Darüber hinaus sollte die Verengung der Geldpolitik auf die Zinspolitik aufgebrochen und diese durch andere Instrumente wie z.B. die Mindestreservenpolitik ergänzt werden, deren direkte Wirkung auf die Kreditvolumina unter manchen Bedingungen günstiger ist als die indirekte Wirkung über den Zinssatz.

Schließlich sind die Statuten der EZB dahingehend zu modifizieren, dass die EZB nicht nur als *lender of last resort* fungieren *kann*, sondern dass sie gehalten ist, unter bestimm-

*makro-
ökonomische
Ziele der EU
neu formulieren*

*EZB stärker
für die
Wachstums- und
Beschäftigungs-
entwicklung mit-
verantwortlich
machen*

*Verengung der
Geldpolitik auf
die Zinspolitik
aufbrechen*

ten Bedingungen diese Funktion auch tatsächlich wahrzunehmen, und zwar dann, wenn die Stabilität des europäischen Finanzsystems bedroht erscheint (selbst wenn eine solche Aktion dem Ziel der Preisstabilität temporär widersprechen sollte).

Das Europäische Währungssystem II (EWS2)

Seit Mai 2004 ist das EWS2 von beträchtlicher Bedeutung, weil seit diesem Zeitpunkt die *Mehrheit der EU-Mitgliedsländer sich außerhalb der Eurozone* befindet und dies für mehrere Jahre so bleiben wird. Manche der neuen Mitgliedsländer haben die Ambition, möglichst rasch in die Eurozone einzutreten, eine Ambition, die vor dem Hintergrund der negativen Erfahrungen der „alten“ EU-Mitgliedsländer mit den Auswirkungen der Maastricht-Kriterien bedenklich erscheint.

gut funktionierendes EWS

Es wäre zumindest überlegenswert, ob nicht ein gut funktionierendes EWS, das den neuen Ländern eine gewisse Wechselkursstabilität (und -flexibilität) gewähren würde, ohne ihnen zugleich die Kosten einer Konvergenz-Deflation aufzubürden, eine insgesamt günstigere Option wäre.

Möglichkeit des temporären Einsatzes von Kapitalverkehrskontrollen

Die Erfahrungen der asiatischen Finanzkrise 1997/98 haben weiters gezeigt, dass die verfrühte Beseitigung von Kapitalverkehrskontrollen hohe Risiken für das Finanzsystem mit sich bringt. Den neuen Ländern sollte daher auch explizit die Möglichkeit des temporären Einsatzes der gem. Artikel 59 des EU-Vertrages zulässigen Kapitalverkehrskontrollen eingeräumt werden.

Wechselkurspolitik für den Euro

Wechselkurs des Euro gegenüber den wichtigsten Währungen stabilisieren

Die post-Bretton-Woods-Ära hat gezeigt, in welchem Maße die Wechselkurse der wichtigen Währungen schwanken können und welche Auswirkungen damit verbunden sein können. Ein längerfristiges Ziel der EU sollte es daher sein, den Wechselkurs des Euro gegenüber den wichtigsten Währungen (Dollar, Yen und in naher Zukunft möglicherweise Yuan) zu stabilisieren. Dazu sollte ein Korridor (+/- 10 %) um einen

Referenzwert definiert werden, innerhalb dessen sich die Wechselkurse bewegen könnten. Der Referenzwert würde vom Ministerrat der Euroländer festgelegt und die Aufgaben der EZB würden dementsprechend ausgeweitet, sodass sie autonom und/oder in Kooperation mit den Zentralbanken anderer Ländern mittels Devisenmarktoperationen den Euro-Wechselkurs steuerte.

3. Fiskalpolitik

Koordination und Flexibilität der Fiskalpolitik der EU-Mitgliedsländer

Eine tiefgreifendere Koordination nationaler Fiskalpolitiken ist nicht nur deshalb erforderlich, weil diese in einem zusammenwachsenden Wirtschaftsraum positive und negative Spill-over-Effekte haben (können), sondern auch weil die Entwicklung einer europäischen Identität die Formulierung gemeinsamer wirtschaftspolitischer Ziele impliziert.

Im Gegensatz zur Fiskalpolitik in einem einzelnen (insbesondere einem kleineren) Land ist die Nachfragewirkung einer koordinierten europäischen Fiskalpolitik mit nur geringfügigen Abflüssen in den Rest der Weltwirtschaft verbunden. Daher sollte dieses hochwirksame Instrument, das schon im alten EWG-Vertrag (Art. 103) vorgesehen war, aber nie angewendet wurde und im Maastricht-Vertrag verschwand, wieder eingeführt werden. Die Finanzierung fiskalpolitischer Programme könnte über Niedrigzins-Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB) erfolgen, die sich ihrerseits durch Begebung von Anleihen auf dem Kapitalmarkt refinanzieren würde.

Solche Programme sollten konjunkturpolitisch angepasste Investitionen in die Erneuerung und den Ausbau von Infrastrukturen umfassen (Bahn, Straßen, Wasserwege, Luftverkehr, große Forschungsvorhaben), weiters die Vertiefung von und die Zusammenarbeit in Bereichen sozialer Wohlfahrt (soziale Sicherheit, Arbeitsschutz, Bildung, Gesundheit) und die Zusammenarbeit im Umweltbereich, insbesondere durch die gemeinsame Konzeption einer Energieabgabe.

*koordinierte
europäische
Fiskalpolitik*

*flexible
Konjunktur- und
Stabilisierungs-
politik*

Es versteht sich von selbst, dass eine derart flexible Konjunktur- und Stabilisierungspolitik mit der Starrheit eines Stabilitäts- und Wachstumspaktes unvereinbar ist. Dessen Regelwerk ist obsolet⁴ und sollte daher ersetzt werden durch eine Orientierung der Fiskalpolitik an den Zielen der Vollbeschäftigung, eines stabilen Wachstums, sozialer Kohäsion und ökologischer Nachhaltigkeit.

Steuerharmonisierung

*Steuerwettbewerb
gefährlich und
wachstums-
politisch
kontraproduktiv*

Ein ganz wesentliches Element der Koordination stellt weiters die Steuerharmonisierung dar. Im Gegensatz zu der häufig (auch von Ökonomen) geäußerten Meinung, dass der Steuerwettbewerb letztlich zu mehr Wohlstand für alle führen würde, handelt es sich dabei um einen verteilungspolitisch gefährlichen und wachstumspolitisch kontraproduktiven Prozess. Eine volle Steuerharmonisierung insbesondere der Körperschaftssteuer sollte daher das grundsätzliche Ziel sein. Dieses könnte zwischenzeitlich durch folgende Schritte angenähert werden:

1. Harmonisierung der Besteuerungsgrundlage von Körperschaften;
2. Festlegung einer Untergrenze des Steuersatzes von 40 %, um den Steuerwettbewerb unattraktiver zu machen (mit vorübergehenden Ausnahmen für Länder im wirtschaftlichen Aufholprozess);
3. Einführung des *world-income-Prinzips*, nach dem die Gewinne von Unternehmen in jenem Land zu entrichten sind, in dem der wesentliche Teil der Wertschöpfung entsteht.

Conduit Tax

Jedoch auch bei vollkommener Harmonisierung der Körperschaftssteuer verbleiben Probleme der Ungleichbehandlung durch die unterschiedlichen Rechtsformen der Unternehmen. Langfristig sollte daher eine Conduit Tax angestrebt werden, also ein System, in dem die Steuerpflicht letztlich beim Eigentümer des Unternehmens residiert, sodass die Körperschaftssteuer als eigene Steuer überflüssig wird.

Koordination zwischen Fiskal- und Geldpolitik

Nicht nur die Koordination der Fiskal- und Budgetpolitik der EU-Länder untereinander ist von zunehmender Bedeutung, die Fiskal- muss auch mit der Geldpolitik abgestimmt werden. Dies erscheint innerhalb der derzeit bestehenden institutionellen Gegebenheiten kaum möglich, sodass längerfristig die Konzeption und Konstruktion des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) überdacht werden muss. Als Zwischenlösung wird vorgeschlagen, ein Gemeinsames wirtschafts- und geldpolitisches Komitee ins Leben zu rufen (Joint Economic and Monetary Policy Committee), in dem das Europäische Parlament, der Rat der Finanzminister (ECOFIN), die EZB und die Sozialpartner vertreten sind. Die Aufgabe dieses Komitees wäre es, die Grundlagen einer abgestimmten Fiskal- und Geldpolitik vor dem Hintergrund der oben genannten Primärziele zu formulieren, ohne dabei die Unabhängigkeit der EZB in technischer Hinsicht in Frage zu stellen.

*Gemeinsames
wirtschafts- und
geldpolitisches
Komitee*

Das EU-Budget

Wenn die EU ihre ambitionierten Ziele („konkurrenzfähigste Wirtschaftsregion“) tatsächlich verwirklichen will, ist ein wesentlich höheres Budget erforderlich. Der MacDougall Report hat bereits 1977 geschätzt, dass etwa 7 % des EU-BIP notwendig wären, um die wesentlichen Aufgaben der Gemeinschaft erfüllen zu können, eine Zahl, die in deutlichem Kontrast zur Obergrenze von 1,27 % steht, die für die laufende Periode 2000 bis 2006 fixiert wurde, und zu Bestrebungen, dieses Limit für die kommende Periode 2007–2013 auf 1 % abzusenken. Dagegen ist zu fordern, dass das EU-Budget in mehreren kleinen Schritten bis 2012 auf 5 % des EU-BIP anzuheben ist. Dieses Budgetniveau würde es erlauben, folgende Aufgaben wahrzunehmen:

*EU-Budget in
mehreren kleinen
Schritten bis
2012 auf 5%
des EU-BIP
anheben*

1. Alimentierung eines Konjunkturfonds (10 % des Budgets)
2. Gemeinsame Agrarpolitik (16 %)
3. Regionalpolitik (32 %)
4. Sozialpolitik (20 %)
5. Andere öffentliche Güter (22 %)

*Möglichkeit
Ausgaben via
Budgetdefizite
zu finanzieren*

Die Ausgaben der EU sollten vorwiegend durch Transfers von den Mitgliedstaaten finanziert werden, und zwar durch eine progressive, an das BIP gekoppelte EU-Steuer. Darüber hinaus sollte die EU aber auch die Möglichkeit haben, Ausgaben via Budgetdefizite zu finanzieren. Das derzeit geltende Verbot solcher Defizite sollte daher aufgehoben werden (Art. 269 des Unionsvertrages). Eine Defizitfinanzierung wäre dann zulässig, wenn

1. transnationale Investitionsprojekte oder Forschungs- und Entwicklungsprojekte realisiert werden sollen, die eine langfristige Verbesserung der infrastrukturellen Grundlagen der EU darstellen würden;
2. unvorhergesehene exogene Schocks ein rasches Eingreifen zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung in der EU erforderlich machen.

Die inzwischen bereits von mehreren Regierungschefs geforderte Einführung einer Steuer auf Devisen- und Wertpapiertransaktionen würde, abgesehen von ihrer stabilisierenden Wirkung auf den Finanzmärkten, eine zwar möglicherweise volatile, in jedem Falle aber substanzielle Erweiterung des Budgetrahmens der EU darstellen. Nach einer Schätzung für das Jahr 2003 würde ein Steuersatz von 0,5 % ein Steueraufkommen von 40 Mrd. Euro implizieren.

4. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Arbeitsmarktpolitik, also die Regulierung des Arbeitsmarktes und die Intervention in Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen, kann im Gegensatz zu der in (wirtschafts-)politischen Diskus-

sionen häufig vertretenen Meinung das Problem der Arbeitslosigkeit nicht lösen (z.B. durch sogenannte „Arbeitsmarktreformen“). Die primäre Verantwortung dafür liegt bei den oben behandelten makropolitischen Instrumenten. Die Arbeitsmarktpolitik hat jedoch, insbesondere in Zeiten schwachen Wachstums, wichtige Aufgaben in den Bereichen Arbeitszeit, Qualifikation der Arbeitnehmer, Arbeitsbedingungen und -rechte, Mindestlohnstandards, Arbeitnehmermitbestimmung zu übernehmen.

Diese weitgesteckten sozio-ökonomischen Ziele der Arbeitsmarktpolitik sind in den letzten Jahrzehnten durch die zunehmend verbreitete Meinung diskreditiert worden, dass Arbeitslosigkeit zuallererst eine Folge von Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt wäre und dass es daher die vornehmste Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik sei, diese Verkrustungen und „Privilegien“ schrittweise aufzubrechen und abzuschaffen. Die offensichtlichen Misserfolge solcher Politikkonzeptionen führten bisher aber nicht zu einem Umdenken, sondern nur zu noch mehr von der falschen Medizin.

Um diesen Teufelskreis zu durchbrechen, können verschiedene Wege beschritten werden. Zunächst muss der Trend zu einer immer schwächeren Vertretung der Arbeitnehmerinteressen, eine direkte Folge der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, revidiert werden und die Sozialpartner müssen verstärkt in die Politikformulierung einbezogen werden. Ein *makroökonomischer Dialog* auf europäischer Ebene muss die Sozialpartner mit Repräsentanten der EU-Kommission, des Rates und der EZB zusammenbringen, um die drei Hauptbereiche makroökonomischer Politik, Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik, in einer koordinierten Konzeption zu entwickeln. In einem derartigen Dialog kann ein höheres Maß an Kohärenz wirtschaftspolitischer Strategien erreicht werden, also verhindert werden, dass die einzelnen Akteure Strategien planen, deren Wirkungen sich partiell aufheben. Vor allem ist es aber wesentlich, den Sozialpartnern ein deutlich größeres Gewicht in der Politikformulierung einzuräumen, um das derzeitige Ungleichgewicht zugunsten der EZB besser auszubalancieren.

Vertretung der Arbeitnehmerinteressen

makroökonomischer Dialog

Sozialpartnern ein deutlich größeres Gewicht in der Politikformulierung geben

Eine arbeitsmarktpolitische Koordination ist auch im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS), auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, möglich. Darüber hinaus gibt es aber auch eine nicht unwesentliche Rechtsmaterie zu Beschäftigungsfragen auf der EU-Ebene. In diesem Kontext hat sich die EU-Gesetzgebung in den letzten Jahren vor allem mit Problemen atypischer Arbeitsverhältnisse befasst und dazu beigetragen, dass Minimum-Standards gesetzt werden und damit verhindert wird, dass die Spaltung des Arbeitsmarktes noch weiter vertieft wird. Zugleich bilden die diesbezüglichen EU-Richtlinien eine „Untergrenze“ für Gestaltung von Arbeitsbedingungen in Europa.

Neben den Schwierigkeiten der Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Standards (für die Arbeitnehmer) besteht ein Hauptproblem der einschlägigen Gesetzgebung darin, dass die durch sie gesetzten Standards niedrig sind und sie daher wenig mehr bewirkt, als eine EU-interne Abwärtskonkurrenz arbeitsrechtlicher Standards zu limitieren. Eine mögliche negative Konsequenz könnte darin bestehen, dass in Ländern mit vergleichsweise hohen Standards der Druck mit Hinweis auf die europäische Gesetzgebung wächst, diese hohen Standards herunterzufahren. Um dieser Gefahr entgegenzutreten ist es notwendig, die EU mit der Verbesserung der Arbeitsbedingungen für *alle* Arbeitnehmer zu assoziieren.

*Fort- und
Weiterbildungs-
aspekt als
Angelpunkt*

Wenngleich es unrealistisch erscheint, dies sofort für alle Facetten der Arbeitsstandards anzustreben, könnte vielleicht der Fort- und Weiterbildungsaspekt als Angelpunkt für eine anzustrebende Aufwärtskonvergenz dienen. So ist etwa der Slogan vom lebenslangen Lernen zunehmend als *Verpflichtung* vor allem der Arbeitslosen betrachtet worden, sich für neue Jobs zu qualifizieren. Es wäre jedoch im Sinne des sozialen und ökonomischen Fortschritts in der EU, wenn den Arbeitnehmern stattdessen ein *Anrecht* auf lebenslange Weiterbildungsmöglichkeiten eingeräumt würde.

In den Sozialkapiteln des Amsterdamer Vertrages sind einige Themen explizit ausgeklammert, so etwa auch die *Lohnbildung*. Diese Bestimmung muss überdacht werden. Aus der

Sicht europäischer Konvergenz und Kohäsion wäre es sinnvoll, in jedem Mitgliedsland einen gesetzlichen Mindestlohn zu haben. Die Aufwärtskonvergenz dieser Lohnniveaus wäre dann ein klarer Indikator für Fortschritte bei der als explizites Ziel der EU genannten Verbesserung und Nivellierung der Lebensstandards in den Mitgliedsländern.

*gesetzlicher
Mindestlohn*

5. Der öffentliche Sektor

Der vorherrschende Glaube an die Überlegenheit des Marktes und die damit verbundene Zurückdrängung des Staates müssen einer fundamentalen Revision unterzogen werden. Denn die Rolle des öffentlichen Sektors, die Wahl und Erfüllung öffentlicher Aufgaben sind für die Entwicklung eines europäischen Sozialmodells von entscheidender Bedeutung.

Es erscheint daher zunächst dringend geboten, das Verhältnis zwischen privaten und öffentlichen Aktivitäten aus einer emotional-demagogischen Haltung herauszulösen und einer sachlich-nüchternen, am Gemeinwohl orientierten Diskussion zuzuführen. In einer solchen Sichtweise können drei Arten der Arbeitsteilung zwischen Markt und Staat unterschieden werden:

*drei Arten der
Arbeitsteilung
zwischen Markt
und Staat*

1. private Produktion und Verteilung von Waren und Dienstleistungen als *private Güter*; in diesem Bereich ist die Rolle des Staates primär durch das Setzen und Durchsetzen von Regeln gekennzeichnet, an die sich die privaten Produzenten halten müssen (z.B. Arbeitsschutz, Konsumentenschutz, Umweltauflagen);
2. öffentliche Herstellung und Bereitstellung *öffentlicher Güter* (wie z.B. Bildung, Verteidigung, Gerichtsbarkeit) durch staatliche Monopolbetriebe und öffentliche Verwaltungen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene;
3. die in letzter Zeit stark wachsende *private Bereitstellung öffentlicher Güter* (wie z.B. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Elektrizitäts- und Energieversorgung); aus volkswirtschaftlichen Gründen muss die Bereitstellung dieser Leistungen bestimmten Kriterien genügen (allgemeiner

Zugang, Versorgungssicherheit, Leistbarkeit), im Übrigen kann sie grundsätzlich an private Unternehmen delegiert werden, wobei jedoch die komplexe und nicht immer unproblematische Funktion eines Regulators als wesentliche Staatsaufgabe verbleibt.

Weiterentw. und Verbesserung der Bereitstellung von infrastrukturellen (Netzwerk-)Diensten

Das zuletzt angesprochen Muster der Liberalisierung-Privatisierung-plus-Regulierung ist inzwischen zwar weit verbreitet, die Ergebnisse sind aber keineswegs in jedem Falle ökonomisch zufrieden stellend und sozial akzeptabel. Im Folgenden sind einige Überlegungen zur Weiterentwicklung und Verbesserung der Bereitstellung von infrastrukturellen (Netzwerk-) Diensten angeführt.

Aufarbeitung und Bewertung bisheriger Liberalisierungs- und Privatisierungserfahrungen

Zunächst ist eine gründliche Aufarbeitung und Bewertung bisheriger Liberalisierungs- und Privatisierungserfahrungen notwendig. Die Beurteilung darf dabei nicht auf betriebswirtschaftlicher Ebene (Effizienz) stehen bleiben, sondern muss die Wirkungen der jeweiligen Produktionsweise auf soziale und regionale Kohäsion, auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen unter Berücksichtigung der Kosten und Effizienz der erforderlichen Regulierungssysteme miteinbeziehen. Es sollten keine weiteren Liberalisierungen und Privatisierungen öffentlicher Dienste in Gang gesetzt werden, bevor nicht eine solche Bewertung umfassend öffentlich diskutiert worden ist.

Produktionsarrangements in die Verantwortung gebietskörperschaftlicher Eigentümer oder Manager rückführen

In einem *zweiten* Schritt sollten alle jene privaten Produktionsarrangements in die Verantwortung gebietskörperschaftlicher Eigentümer oder Manager rückgeführt werden, bei denen sich Liberalisierung und Privatisierung negativ ausgewirkt haben und/oder die Regulierung sich als zu teuer und/oder ineffektiv erwiesen hat. Dieser Prozess ist bereits in einigen europäischen Ländern zu beobachten (Frankreich: Wasserversorgung; Großbritannien: Teilgesellschaften der Eisenbahn).

öff. europäische Infrastrukturen wesentlich verbessern

Drittens müssen die öffentlichen europäischen Infrastrukturen (insbesondere im Bereich Verkehr und Kommunikation) ganz wesentlich verbessert werden, und zwar einerseits durch massive öffentliche Investitionen und andererseits durch ge-

meinsame europäische Regeln und Standards. Die Finanzierung via ausgeweitetem EU-Budget und/oder EIB-Anleihen wurde bereits oben angesprochen. Hinsichtlich der Regulierungsfrage wird vorgeschlagen, eine horizontale *Richtlinie für öffentliche Daseinsvorsorgeleistungen* zu entwickeln, welche nicht nur ein hohes Maß an allgemeinem Zugang zu den Diensten, an Qualität und Versorgungssicherheit garantieren soll, sondern auch die laufende Partizipation der Bürger und Konsumenten bei der Konzeption und Kontrolle dieser Dienste sicherstellen würde.

In einem *vierten* Schritt wären Möglichkeiten zu untersuchen, wie öffentliche Dienste in Zukunft den teilweise sehr individuellen und sich ausdifferenzierenden Bedürfnissen der Konsumenten besser gerecht werden könnten. Versorgungssicherheit und Produktvielfalt müssen kein Widerspruch sein, im Gegenteil. Ein vor globaler Konkurrenz geschützter öffentlicher Dienstleistungsbereich ist nicht gezwungen, notwendigerweise nur das kostenminimale standardisierte Einheitsprodukt zu erzeugen.

Zuletzt und *fünftens* muss die Regulierung infrastruktureller Dienste über das derzeitige nationale Niveau hinaus weiterentwickelt werden. Das könnte man über zwei Stufen erreichen, indem (1) die nationalen Aufsichtsorgane enger und verbindlicher zusammenarbeiten und (2) durch die Installation einer europäischen Regulierungsbehörde, die europaweit einheitliche Standards setzt.

Ein umfassender europäischer Rahmen für die öffentlichen Dienste

Wie bereits eingangs des Kapitels betont wurde, ist eine neue Sichtweise notwendig, die den privaten und den öffentlichen Sektor in ein Regime demokratischer Regulierung einbettet und beide als gleichwertig betrachtet. In diesem Sinne wird vorgeschlagen, in die derzeitige Fassung der europäischen Verfassung an entsprechender Stelle folgenden Passus aufzunehmen: „Die Union wird einen starken und demokrati-

öff. Dienste sollen individuellen und sich ausdifferenzierenden Bedürfnissen der Konsumenten besser gerecht werden

infrastrukturelle Dienste über das derzeitige nationale Niveau hinaus weiterentwickeln

*alle öffentlichen
Dienstleistungen
aus dem Rahmen
der GATS-
Verhandlungen
explizit heraus-
nehmen*

*Szenario für
die Zukunft
öffentlicher
Dienste*

schen öffentlichen Sektor erhalten bzw. entwickeln, der den Bürgern eine breite Palette öffentlicher Dienste zur Verfügung stellt und damit eine Grundlage legt für soziale Kohäsion, Solidarität und eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung.“

Eine solche Sichtweise steht in deutlichem Widerspruch zur Haltung, die die EU bei den derzeit laufenden Dienstleistungs- (GATS-)Verhandlungen der World Trade Organization (WTO) einnimmt. Es wird daher gefordert, dass die EU in diesen Verhandlungen darauf besteht, dass *alle öffentlichen Dienstleistungen* inklusive jener, die von privaten Unternehmen produziert werden, *aus dem Rahmen der GATS-Verhandlungen explizit herausgenommen* werden, also nicht Gegenstand von WTO-Vereinbarungen sein sollen. Liberalisierungen sollen weiterhin möglich sein, jedoch nur im Rahmen freiwilliger Entscheidungen in einzelnen Mitgliedsländern.

Ganz allgemein könnte ein Szenario für die Zukunft öffentlicher Dienste in den Mitgliedsländern wie folgt aussehen:

1. eine *EU-Richtlinie*, durch welche die Länder verpflichtet werden, ihre jeweiligen öffentlichen Dienstleistungen klar zu definieren und abzugrenzen und die jeweilige Organisationsform darzustellen. Aufgrund historischer und politischer Unterschiede ist zu erwarten, dass ein sehr differenziertes Bild nationaler Eigenheiten entsteht, welches zu einer intensiven Diskussion über Verbesserungen und Weiterentwicklungen anregen würde;
2. die Formulierung und Anwendung europäischer *Mindeststandards* in Bezug auf: (a) jene Bereiche und Sektoren, die in der exklusiven Verantwortung der öffentlichen Hand liegen sollen (wie z.B. Ausbildung, Gesundheit, Wasser, soziale Sicherheit, Gerichtsbarkeit, Verteidigung, Grundlagenforschung) und jene Bereiche, in denen private Bereitstellung staatlich reguliert sein soll (wie z.B. Gas, Elektrizität, Verkehr, Wohnungswesen); (b) qualitative Kriterien wie allgemeiner Zugang, (Versorgungs-)Sicherheit, Leistbarkeit, Partizipation der Konsumenten und Bürger, Arbeitsbedingungen; (c) die Strukturen und Prozeduren der Betriebsführung;

3. langfristig könnte eine *gemeinsame europäische Plattform für öffentliche Dienste* aufgebaut werden, die einen institutionellen Rahmen für die Umsetzung gemeinsamer Ziele und Mindeststandards bildet und damit der Wirksamkeit von Konkurrenz und dem Druck zu Privatisierung Einhalt gebieten würde.

Qualitativ hochwertige öffentliche Dienste brauchen eine gesunde finanzielle Basis. Diese ist primär in den staatlichen Budgets zu sehen, deren Einnahmenseite bereits behandelt wurde. Betont werden soll an dieser Stelle aber nochmals, dass der Steuerwettbewerb zwischen den EU-Ländern dringend beendet werden muss und dass die Körperschaftssteuern und Kapitalsteuern tendenziell angehoben werden sollen. Die Vermögensteuer soll überall dort, wo sie nicht (mehr) existiert, (wieder) eingeführt werden.

Wesentlich erscheint es im Zusammenhang dieses Kapitels auch, für die Quersubventionierung innerhalb von öffentlichen Dienstleistungsunternehmen eine deutliche Stimme zu erheben. Aus der Perspektive der neoliberalen Unternehmensphilosophie sind grundsätzlich alle jene Aktivitäten, die keine eigenständigen „Gewinn-Zentren“ sind, stillzulegen. Aus der hier vorgetragenen alternativen Sichtweise kann aber eine Quersubventionierung von profitablen zu unprofitablen Unternehmensaktivitäten eine optimale Form der Verbindung zwischen betrieblicher Effizienz und sozialer Umverteilung sein, also jener Konzeption der Bereitstellung von Leistungen, die in der Daseinsvorsorge im Vordergrund steht.

*Quer-
subventionierung*

6. Mögliche Wege zu einem sozialen Europa

Die in diesem Beitrag vorgestellten Szenarien sind weit davon entfernt, in Kürze und ohne gravierende Veränderungen in den politischen und ökonomischen Auffassungen und Kräfteverhältnissen umgesetzt zu werden. Im Gegenteil. Bei Fortbestehen neoliberaler Macht- und Gedankenhegemonie erscheint es eher wahrscheinlich, dass sich die bereits sichtbaren wirtschaftspolitischen Probleme weiter verschärfen und vielleicht

- erst eine tiefgreifende Systemkrise den Boden für grundlegende Reformen aufbereitet. Man könnte daher davon ausgehen, dass sich das neoliberale Modell früher oder später so weit selbst diskreditiert, dass es politisch unhaltbar und in Folge durch ein anderes ersetzt wird. Darauf einfach zu warten ist jedoch unbefriedigend. Wie kann also diese längst fällige Ablöse inszeniert werden? Betrachten wir drei denkmögliche Szenarien:
- drei denkmögliche Szenarien:*
- zunehmende Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit führt zu einem Umdenken*
- Erstens* wäre es denkbar, dass die zunehmende Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu einem Umdenken führt. Weder der Beschäftigungs- noch der Wachstumspfad der EU kommt auch nur annähernd an die selbst gesteckten (Lissabon-)Ziele heran, sie entfernen sich eher noch weiter davon. Eine wirtschaftlich stagnierende EU verliert jedoch an Gewicht und Einfluss auf globaler Ebene und ist zudem mit Re-Nationalisierungs- und Desintegrationstendenzen konfrontiert, die letztlich den gesamten Integrationsprozess in Frage stellen. Diese Gefahren für den gemeinsamen Markt werden auch von Unternehmern gesehen, sodass eine Interessenkoalition von Arbeitnehmern und zumindest jenen Unternehmern, die auf den europäischen Markt orientiert sind, möglich erscheint. Diese Konstellation könnte eine Kehrtwende in der Makropolitik, z.B. im Sinne der Stärkung der Konsum- und öffentlichen Nachfrage, unterstützen.
- begrenzte Anzahl europäischer Regierungen intensiviert Zusammenarbeit*
- Zweitens* wäre es denkbar, dass sich eine begrenzte Anzahl europäischer Regierungen zusammenfindet, um zunächst in diesem kleineren Rahmen durch intensivere Zusammenarbeit bessere Ergebnisse zu erzielen. Die Probleme und Gefahren eines solchen „Weges mit mehreren Geschwindigkeiten“ sind bekannt und müssen natürlich im Auge behalten werden. Aber eine solche vertiefte Zusammenarbeit einer kleineren Gruppe könnte eine Leitfunktion in wichtigen Politikfeldern wie der Forschungs- und Infrastrukturpolitik, der Steuerharmonisierung, der Umsetzung von Mindeststandards in der Sozialpolitik, der Festlegung von einheitlichen Handelspolitiken zum Schutz der Umwelt und Gesundheit, der Entwicklung gemeinsamer Pro-

gramme zur Erhaltung und Förderung nationaler und regionaler Kulturen und der Formulierung gemeinsamer Beschäftigungsinitiativen einnehmen.

Der engere Rahmen solcher „multispeed“-Initiativen würde es auch erlauben, die Verschiedenheit der europäischen Kapitalismusmodelle positiv für ein gegenseitiges Lernen und Weiterentwickeln zu einer dynamischen und fairen Wirtschaftsgesellschaft zu nutzen.

Eine Abkehr vom neoliberalen Weg ist allerdings ohne eine Veränderung der Machtverhältnisse kaum vorstellbar. Man könnte aber *drittens* annehmen, dass die zunehmende Polarisierung und Unsicherheit zu einer Stärkung oppositioneller Kräfte gegen das neoliberale Modell und zu einem Aufschwung von Bürgerbewegungen für ein sozial orientiertes Modell führt. Für einen wachsenden Teil der Bevölkerung bedeutet „Konvergenz in Europa“ derzeit vor allem einen Trend zu mehr Ungleichheit und zu mehr Unsicherheit in fast allen wichtigen Lebensbereichen wie Einkommen und Arbeit (-splatz), Wohnsituation, Entlohnung, Bildung und Gesundheit, Altersvorsorge und wohlfahrtsstaatliche Leistungen. Die wachsende Einsicht, dass es sich dabei um Ergebnisse politischer Entscheidungen und nicht um das globale Wirken anonymer Wirtschaftskräfte handelt, hat in vielen Ländern Gewerkschaften, kirchliche, soziale und viele andere Organisationen auf den Plan gerufen, die in Protestaktionen, Veranstaltungen, Diskussionen und Publikationen gegen den neoliberalen Trend opponieren.⁵ Seit der „Zusammenkunft gegen Neoliberalismus und für Humanität“ in Mexiko 1996 gibt es auch eine Reihe internationaler und globaler Plattformen dieses Protestes. Wenngleich keine dieser Bewegungen bisher in der Lage war, dem neoliberalen Momentum Einhalt zu gebieten, so scheint es aber zumindest zu gelingen, die Sensibilisierung zu stärken und ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass es durchaus Alternativen zu den scheinbaren wirtschaftlichen Sachzwängen gibt, die sowohl sozial als auch wirtschaftlich dem derzeit vorherrschenden Paradigma überlegen und gleichzeitig auch institutionell machbar sind.

*Stärkung
oppositioneller
Kräfte gegen
das neoliberale
Modell und
Aufschwung
von Bürger-
bewegungen für
ein sozial
orientiertes
Modell*

Anmerkungen:

- 1 Das thematische Netzwerk mit dem vollen Namen „Improvement of Economic Policy Coordination for Full Employment and Social Cohesion in Europe“ (kurz: EPOC) wurde von Jörg Huffs Schmid (Bremen) koordiniert und hat in den Jahren 2001 bis 2004 zahlreiche Workshops und Konferenzen abgehalten. Die aktiven Mitglieder dieses Netzwerkes haben im Rahmen dieser Meetings Beiträge zur Kritik an der und Alternativen zur neoliberalen Politik in der EU eingebracht und weiterentwickelt. Diese Beiträge liegen nunmehr in Buchform vor (Huffs Schmid 2005).
- 2 Ebenda, Kapitel 2 bis 13.
- 3 Ebenda, Kapitel 14 bis 24.
- 4 Sofern überhaupt ein quantitatives budgetpolitisches Ziel zu formulieren ist, könnte dieses darin bestehen, die Staatsverschuldung langfristig auf einem bestimmten Niveau zu halten. Dies würde einerseits der kurzfristigen Budgetpolitik genügend Flexibilität verschaffen und gleichzeitig ein ausreichendes Maß an Budgetdisziplin einfordern. An dieser Stelle ist auch auf die fundamentalen Irrtümer hinzuweisen, die bewusst oder in Unkenntnis der ökonomischen Zusammenhänge über die negativen Wirkungen von Budgetdefiziten verbreitet werden (Stichwort „Belastung zukünftiger Generationen“).
- 5 In diesem Zusammenhang ist auch die Euromemorandum Group, eine seit 1995 bestehende Gruppierung alternativer Ökonomen aus 10 europäischen Ländern, zu nennen. Siehe www.memo-europe.uni-bremen.de/euromemo/indexmem.htm

Literatur:

- Huffs Schmid, J., Economic Policy for a Social Europe. A Critique of Neo-Liberalism and Proposals for Alternatives. Palgrave 2005

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Gruberstraße 40-42, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at