

EU-FRAGEN EINES LESENDEN ARBEITERS¹

1. Nach den Referenden: Augen zu und durch?	12
2. Chancen und Grenzen der Erweiterung	14
3. Binnenmarkt und „europäisches Modell“	19
4. Alternativen zur „Sachzwang-Politik“	21
5. Globalisierung als Schicksal?	25
6. Ausblick und Perspektiven	27

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

Ewald Nowotny

**Professor für
Nationalökonomie
und Vizerektor an der
Wirtschaftsuniversität
Wien;
ehem. Vizepräsident
der Europäischen
Investitionsbank, der
„Hausbank der EU“,
in Luxemburg**

Wer baute das siebentorige Theben?
 In den Büchern stehen die Namen von Königen.
 Haben die Könige die Felsbrocken herbeigeschleppt? (...)
 Das große Rom ist voll von Triumphbögen.
 Wer errichtete sie? (...)

Phillipp von Spanien weinte, als seine Flotte
 untergegangen war.
 Weinte sonst niemand? (...)

Jede Seite ein Sieg.
 Wer kochte den Siegeschmaus?
 Alle zehn Jahre ein großer Mann.
 Wer bezahlte die Spesen?

Bert Brecht, Fragen eines lesenden Arbeiters

1. Nach den Referenden: Augen zu und durch?

Zu meinen Lieblingsgedichten gehört Bert Brechts Gedicht „Fragen eines lesenden Arbeiters“ – eine demokratische Sicht der Weltgeschichte mit den Augen der primär Betroffenen. Die europäische Integration, begonnen als Antwort auf die Schrecken des 2. Weltkriegs, war zwar – notwendigerweise – konzipiert von politischen Eliten. Sie war aber weithin getragen vom Wunsch der betroffenen Völker – „den lesenden“ – und damit politisch denkenden Arbeitern (und Arbeiterinnen und ihren Familien!) – nach einem gerechten und friedlichen (West-)Europa, das breiten Wohlstand ermöglicht und ohne „große Männer“ und die damit verbundenen Spesen – auskommt. Diese Vision hat sich als spektakulärer Erfolg erwiesen.

*Ist EU Opfer
 ihres eigenen
 Erfolgs?*

Steht die EU nun vor der Gefahr, Opfer ihres Erfolgs zu werden? Sind große Teile der Bevölkerung Europas durch

Ausmaß und Tempo der Integration überfordert oder haben sich die ursprünglichen Aspekte der Verstärkung der Freiheit und des Wohlstandes für viele Menschen sogar in ihr Gegenteil verkehrt bzw. wird dies befürchtet? Der negative Ausgang der Volksabstimmungen zum Entwurf einer EU-„Verfassung“ war jedenfalls ein Schock, der weiterhin anhält. Dies umso mehr, als angenommen werden muss, dass ähnliche Abstimmungen auch in Deutschland und (aus anderen Gründen) in Großbritannien, möglicherweise auch in Österreich und einzelnen skandinavischen Staaten zu einem negativen Ergebnis geführt hätten.

Die Interpretation des negativen Ausgangs der Referenden erfolgte überwiegend nach vertrauten Mustern: Das Volk hat nicht verstanden, worum es bei den Abstimmungen um die EU-„Verfassung“ eigentlich ging, eigentlich war es jeweils die Innenpolitik, und im Übrigen tendieren Volksabstimmungen dazu, von nebulosen Gefühlen bestimmt zu werden. All das ist nicht falsch. Aber es wäre irreführend und gefährlich, bei dieser Analyse stehen zu bleiben. Von einigen nationalistischen Hardlinern im „alten“ wie im „neuen“ Europa abgesehen, gibt es, wie eine Vielzahl von Umfragen bestätigt, keine negative Grundstimmung gegenüber „der EU“, d.h. dem faszinierenden Konzept eines gemeinsamen und friedlichen Europa. Wohl aber gab und gibt es eine Vielzahl von Hinweisen auf ein wachsendes Unbehagen gegenüber der Entwicklung der europäischen Integration, wie sie von Regierungen, Kommission und wirtschaftlichen Einflussgruppen betrieben wird.

Dieses Unbehagen ist vor allem an zwei – miteinander verbundenen – Problemkreisen festzumachen: Zum einen an Ausmaß und Tempo der EU-Erweiterung. Zum anderen an der Tendenz, ein dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft verbundenes „Europäisches Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell“ durch eine wirtschaftsliberale „Sachzwang-Politik“ zu ersetzen. Für Wählerinnen und Wähler, die in diesen Punkten

Interpretation der negativen Volksabstimmungen erfolgt nach vertrauten Mustern

keine negative Grundstimmung gegenüber der EU, aber Unbehagen gegenüber der Entwicklung

2 Problemkreise: Tempo der Erweiterung und Aufgabe des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft

Unbehagen empfanden, war es auch rational, trotz vieler positiver Aspekte des Verfassungsentwurfes gegen eine Verfassung zu stimmen, die keine definitiven räumlichen Grenzen für die Geltung dieser Verfassung enthält und die trotz schöner allgemeiner Grundsätze als konkrete Festschreibung wirtschaftsliberaler Positionen interpretiert werden kann.

Unbeschadet dieser Stimmungslage in historischen „Kernstaaten“ Europas bleibt freilich die Frage, wieweit es sich hier „nur“ um vorübergehende Anpassungsprobleme oder um langfristige strukturelle Herausforderungen handelt. Was die jüngste Erweiterungsrunde betrifft, gebe ich zu, dass ich, wie die meisten Ökonomen, die großen wirtschaftlichen Chancen dieser Erweiterung – gerade auch für Österreich – gesehen habe, aber auch die erheblichen Probleme, die sich für die bisherigen EU-Mitglieder erwarten lassen. Dennoch habe ich mich stets vehement für die jüngste Runde der EU-Erweiterung eingesetzt, weil es mir von der politischen Aufgabenstellung der europäischen Integration her als zentral erschien – und erscheint – nach der historischen „Bruchlinie“ speziell zwischen Deutschland und Frankreich auch die historische „Bruchlinie“ zwischen Deutschland und seinen östlichen Nachbarn in einem gemeinsamen Integrationsgebilde zu überwölben.

2. Chancen und Grenzen der Erweiterung

Die offizielle EU-Politik – und auch der Verfassungsentwurf – lassen bewusst die Frage der „Finalität“, d.h. die Frage, wer denn nun Mitglied der EU werden könne, offen. Verwiesen wird auf die „Kopenhagen-Kriterien“, die vor allem auf politisch-rechtliche Aspekte, wie Funktionieren von Demokratie und Rechtsstaat, abstellen. Fragen der wirtschaftlichen Integrationsfähigkeit werden zwar genannt, in der bisherigen Praxis war die Diskussion um neue Mitgliedstaaten aber von außenpolitischen und rechtlichen Aspekten beherrscht. Dies sind sicherlich notwendige, ebenso sicher aber nicht hinreichende Kriterien für die Frage nach den Grenzen der möglichen Zugehörigkeit zum Integrationsgebilde der EU.

Fragen der wirtschaftlichen Integrationsfähigkeit zu wenig berücksichtigt

Denn es gibt ökonomische Belastungsgrenzen der politischen Integration. Mit dem Beitritt Rumäniens, eines sehr armen Landes mit immerhin 22 Millionen Einwohnern, wird diese Belastungsgrenze wohl erreicht, wenn man von kleinen, entwickelteren Staaten wie Kroatien absieht. Der Beitritt weiterer großer armer Staaten, wie Türkei und Ukraine, würde nach meiner Einschätzung die EU als handlungsfähigen Integrationsraum zerstören (was manchen weltpolitischen Akteuren, die heftig für diese Beitritte agieren, nicht unangelegen käme).

*weiterer Beitritt
von großen
armen Staaten
würde EU als
handlungsfähigen
Integrationsraum
zerstören*

Tabelle 1 zeigt, wie groß die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen „alten“ und „neuen“ EU-Mitgliedern sind. Zu möglichen Kandidatenstaaten, wie Türkei, Ukraine, ist das Wohlstandsgefälle noch sehr viel größer, wobei die Darstellung nach Pro-Kopf-Einkommen nicht sichtbar werden lässt, wie sehr sich bei bevölkerungsreichen Staaten das wirtschaftliche Gleichgewicht in der EU – und der entsprechende Ausgleichsbedarf – verändern würde. Zu beachten ist auch, dass Tabelle 1 nicht direkt auf nominelle Euroeinkommen, sondern auf „Kaufkraftparitäten“ abstellt, d.h. bereits berücksichtigt, dass arme Staaten tendenziell auch ein niedriges Preisniveau aufweisen. Für Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften sind dagegen vielfach die – größeren – nominellen Einkommensunterschiede von Relevanz.

Tabelle 1:

Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zu Kaufkraftparitäten				
		Durchschnitt EU 25 = 100		
	Euro, 2004	1991	2004	2015 ¹
Tschechische Rep.	15565	65	70	84
Ungarn	13892	52	62	76
Polen	10582	32	47	58
Slowakische Rep.	12138	49	54	68
Slowenien	17346	67	78	95
Estland	11279	45	51	64
Lettland	9674	61	43	56
Litauen	10857	53	49	62
Zypern	18493	77	83	101
Malta	16452	62	74	90
Bulgarien	6830	36	31	38
Rumänien	6977	37	31	39
Kroatien	10403	42	47	56
Albanien	4566	10	20	26
Bosnien & Herzeg.	6094	*	27	34
Mazedonien	5615	29	25	31
Serbien	5604	*	25	31
Russland	8360	57	38	47
Ukraine	5832	41	26	34
Belarus	6316	*	28	36
Österreich	27041	131	121	119
Portugal	16317	74	73	72
Türkei	6449	32	29	28
USA	35489	150	159	157
EU-15 Durchschnitt	24251	111	109	107
EU-25 Durchschnitt	22288	100	100	100

* Keine Angabe bzw. 1991 noch kein unabhängiger Staat.

¹Annahme: Wachstum von 4 % pro Jahr, konstante Bevölkerung, bzw. 2 % pro Jahr in „alten“ EU-Mitgliedern und USA

Quelle: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, WIIW Research Report 314, 2005.

Erfreulicherweise zeigen die neuen Mitgliedstaaten, ebenso wie viele Staaten der ehemaligen Sowjetunion, nun hohe Wachstumsraten, die meist über den EU-Werten liegen (siehe Tabelle 2). Es darf freilich nicht übersehen werden, dass diese Wachstumsraten von einem sehr niedrigen Niveau ausgehen. Tabelle 1 zeigt, wie sich die Wohlfahrtsunterschiede entwickeln, wenn die neuen Mitgliedstaaten langfristig doppelt so rasch wachsen wie die bisherigen EU-Mitglieder. Für Staaten, die zum wirtschaftlichen „Integrationszentrum“ Europas gehören, wie die Nachbarstaaten Österreichs, lässt sich über die mittlere Sicht tatsächlich eine volle und unproblematische wirtschaftliche Integration erwarten – wenn auch z.T. mit erheblichen regionalen Unterschieden. Bei aktuellen oder potenziellen großen Beitrittswerbern wie Türkei und Ukraine sind selbst bei dynamischer Entwicklung langfristig Unterschiede zu erwarten, die die Möglichkeiten einer ausgeglichenen Integration und der entsprechenden Harmonisierung der Strukturen übersteigen.

Tabelle 2:

Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes (in %)			
	2004	2005	2006
Polen	5,4	4,2	4,7
Slowakei	5,2	4,6	4,8
Slowenien	4,2	3,8	4,0
Tschechien	3,6	3,7	3,8
Ungarn	3,9	3,8	4,0
CEE-5	4,6	4,0	4,4
Baltikum	7,1	6,5	6,1
Bulgarien	5,6	5,3	6,0
Kroatien	3,7	3,5	4,0
Rumänien	8,3	5,2	6,1
Südosteuropa	6,6	4,8	5,6
Russland	6,8	6,0	6,3
Ukraine	12,0	6,0	8,0
GUS-2	7,3	6,0	6,4

Quelle: WIIW

*Probleme mit
bisheriger
Erweiterung
größer als
erwartet*

Die Position der EU-Kommission, primär politisch motiviert, war in Bezug auf wirtschaftliche Fragen im Wesentlichen „Augen zu und durch“. Ausgehend von einer irreführenden Analogie mit der – überwiegend erfolgreichen – früheren Süderweiterung der EU wurden alle erwartbaren Probleme entweder ignoriert oder als Fragen der kurzfristigen Struktur- anpassung herabgestuft. Inzwischen zeigt sich, dass die mit der Erweiterung verbundenen Probleme sehr viel größer sind als (in der Öffentlichkeit) erwartet und sich mit Auslaufen der Übergangsfristen für die Arbeitsmärkte am Ende dieses Jahr- zehnts eher verschärfen als abschwächen werden.

*Süderweiterung
fand unter
anderen
Rahmen-
bedingungen
statt*

Diese für Ökonomen absehbare Entwicklung hängt wesentlich damit zusammen, dass mögliche – und vorgeschlagene – Maßnahmen zur Erleichterung des Strukturwandels nicht getroffen wurden und auch nicht absehbar sind. So fand die Süd- erweiterung in ihren wesentlichen Phasen zu Zeiten hoher gesamteuropäischer Nachfrage statt, die „Ost“-Erweiterung für die bisherigen Mitglieder dagegen unter dem restriktiven Regime des Stabilitäts- (und nicht Wachstums-)Paktes. Ein deutliches Übergewicht reicher Staaten und ausreichende Steuereinnahmen ermöglichten es bei der Süderweiterung, die nötigen Anpassungen durch großzügige Unterstützungs- zahlungen der EU anzugehen und nicht auf Unterbietungs- Wettbewerb zu setzen. In der jetzigen Konstellation steuert die EU dagegen auf eine große Finanzierungskrise zu, wenn es nicht gelingt, eine Einigung für die neue Finanzperiode 2007– 2013 zu finden. Das frühere Notventil – „Die Deutschen zahlen“ – funktioniert nicht mehr. Deutschland als größter Nettozahler wird nicht in der Lage sein, die finanziellen Erwartungen der neuen Mitglieder zu erfüllen – was eigenar- tigerweise die deutsche Regierung nicht abgehalten hat, sich vehement für den Beitritt der Türkei, die noch weit größere Erwartungen hegt, einzusetzen.

3. Binnenmarkt und „europäisches Modell“

Gesellschaftliche Entwicklungen sind stets durch vielfältige – kooperierende und konterkarierende – Beziehungen zwischen Ökonomie und Politik bestimmt. Dies gilt in besonderem Maß für die Frage nach dem „Europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell“ und damit der inhaltlichen Bestimmung eines „europäischen Weges“ in einem größeren und weltwirtschaftlich verbundenen Europa.

So zeigte sich bei der intensiven Diskussion um die Referenden in Frankreich und in den Niederlanden sehr deutlich, dass sich der latente, teils erst durch das Referendum offenbarte Protest großer Teile der Bevölkerung vor allem gegen die Auswirkungen des von der EU betriebenen Wirtschaftsliberalismus und gegen den unter dem Schlagwort Globalisierung ausgeübten Druck auf die ökonomisch schwachen Teile der Bevölkerung richtete. Hier hatte die Bevölkerung die Chance, sich zumindest in symbolhafter Form demokratisch gegen den neoliberalen „Brüsseler Konsens“ zu wehren. Ein neoliberaler Konsens, der in Räten und Gremien (oft gegen innere Zweifel einzelner Akteure) darauf hinausläuft, die Regierungen mögen nur mutig und hart genug sein, um sich über ihre unwissenden Wähler hinwegzusetzen, die eben „ökonomische Sachzwänge“ und den „notwendigen Strukturwandel“ nicht verstehen. Vielleicht sollte man es einmal mit der Arbeitsthese versuchen, dass die enttäuschte und verbitterte Wählerschaft in vielen Staaten Europas – der „lesende Arbeiter“ – nicht einfach verblendet (oder schlicht dumm) ist, sondern dass es an der Zeit ist, einige grundlegende Strategien der europäischen Integration wieder kritisch zu überdenken.

*Absage an
neoliberalen
„Brüsseler
Konsens“*

Das Konzept des europäischen Binnenmarktes beruht auf der seit Adam Smith vertretenen Position, größere Märkte führen durch größere Arbeitsteilung und stärkeren Wettbewerb zu höherem Wohlstand. Dieses Grundkonzept ist nicht falsch – beruht aber auf einer Reihe ergänzender Annahmen. Auf die

*Binnenmarkt-
konzept nur
teilweise
aufgegangen*

EU übertragen, zeigt sich das sehr deutlich, wenn man die hoffnungsvollen Erwartungen des für das Binnenmarkt-Programm grundlegenden Cecchini-Berichtes mit den tatsächlichen Ergebnissen vergleicht. Der vorausgesagte Druck auf die Preise ist eingetreten, nicht aber der Rückgang der Arbeitslosigkeit und der deutliche Anstieg der Einkommen für die schwächeren Teile der Bevölkerung. Unmittelbar ist dies darauf zurückzuführen, dass eben die von Cecchini und den Theoretikern des Binnenmarktes getroffene Annahme, es werde für die billigeren Produkte ausreichend zusätzliche Nachfrage geben, nicht eingetroffen ist. Denn der Druck auf die Preise bedeutet zwar generell höhere Realeinkommen. Wenn es aber gleichzeitig zu massiven Strukturbrüchen – zusätzlich zur deutschen Wiedervereinigung – und zur Veränderung der Einkommensverteilung zu Lasten der Lohn-einkommen kommt, wird dies via Kaufkraft – und Erwartungs-effekte zu Nachfrage-Zurückhaltung führen. Zusätzlich wurde die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch eine restriktive makroökonomische Politik eingeengt.

Entgegen häufigen Vorwürfen geht es nicht darum, wirtschaftlichen Strukturwandel zu verhindern. Wirtschaftlicher Strukturwandel ohne starke Nachfragepolitik bedeutet aber, dass es neben einigen Gewinnern eine Vielzahl nichtkompensierter Verlierer gibt, die dann wieder die ökonomische und politische Stimmungslage beeinflussen. Die Fehlentwicklung des Binnenmarktes wird noch verstärkt, wenn durch die Aufnahme von Staaten mit niedrigem Lohnniveau sich die ökonomischen Ungleichgewichte noch stärker zu Lasten der Arbeitnehmer – d.h. der Mehrheit der Bevölkerung – verschieben.

*bei eng
definierter
Preisstabilität
und restriktiver
Nachfragepolitik
zahlen Arbeit-
nehmer in
reicheren
Staaten doppelt*

Es gab gute politische Gründe für die jüngste Erweiterung. Wenn diese Erweiterung allerdings in einem ökonomischen Umfeld einer angesichts des Primats einer eng definierten Preisstabilität restriktiven Nachfragepolitik stattfindet, bedeutet das, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der reicheren Staaten doppelt zahlen müssen: zum einen durch Lohndruck auf ihren Arbeitsplätzen, zum anderen durch hö-

here Steuern oder geringere Sozialleistungen, da sich Kapitaleinkommen zunehmend einer effektiven Besteuerung entziehen. Die Problematik wird verstärkt durch die weitgehend bedingungslose Öffnung Europas gegenüber großen Wirtschaftsräumen mit extrem schlechten Lohn- und Arbeitsbedingungen. Diese „Globalisierung“ wurde durch technische Entwicklungen erleichtert, ist primär aber Ergebnis politisch gesetzter Liberalisierungsschritte, speziell im Rahmen der weitgehend intransparenten, demokratisch nicht kontrollierten Verhandlungen im Rahmen der Internationalen Welthandelsorganisation (WTO).

4. Alternativen zur „Sachzwang-Politik“

Was bedeutet all das für das große historische Projekt der europäischen Integration?

Natürlich wäre es eine faszinierende europäische Herausforderung gewesen, die Basis für ein gemeinsames EU-weites Verfassungsreferendum zu schaffen, statt sich dem Zwang vielfältiger nationaler Veto-Möglichkeiten auszusetzen. Es ist auch legitim und sinnvoll in dieser Richtung weiterzudenken. Dies ändert aber nichts an der grundlegenden Problematik, dass in Kernländern der europäischen Integration, wie in Frankreich und wohl auch in Deutschland, die Enttäuschung über die wirtschaftspolitische Ausrichtung der EU zunehmend das politische Projekt Europa gefährdet. Es ist daher von zentraler Bedeutung, wieder zu einem Gleichgewicht von politischer und wirtschaftlicher Entwicklung zu kommen.

Das heißt zum einen, den EU-Binnenmarkt nicht als Eigenwert zu sehen, an dem sich die Politik zu orientieren hat, sondern die politischen Präferenzen der europäischen Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen. Ein Beispiel ist etwa die von Kommission und Lobby-Gruppen forcierte Liberalisierung und Privatisierung von öffentlichen, speziell auch kommunalen Dienstleistungen, die, wie Umfragen zeigen, in fast allen europäischen Staaten von starken Mehrheiten der Bevölke-

*EU-Binnenmarkt
nicht als
Eigenwert sehen*

„Bolkestein-Dienstleistungsrichtlinie“

– legitimerweise – abgelehnt wird. Sicherlich, in vielen Bereichen gibt es angesichts der großen Strukturunterschiede im erweiterten Europa auch unterschiedliche Interessenlagen. Es ist für die Wähler der reicheren Staaten, die der Erweiterung zugestimmt haben, aber legitim, sich gegen Regelungen zu wehren, die, wie etwa die „Bolkestein-Dienstleistungsrichtlinie“, primär zu Lasten weiterer Bevölkerungsgruppen in diesen Staaten gehen. Zentral ist in diesem Fall die – vorgeschlagene, aber nicht beschlossene – undifferenzierte Anwendung des Prinzips, dass jeweils das Recht des Herkunftslandes gilt, wovon sowohl Arbeitnehmer wie (Klein-)Produzenten als auch Konsumenten negativ betroffen wären.

politische Ambitionen dürfen nicht zu Lasten der wirtschaftlich Schwächeren gehen

Ein neues Gleichgewicht von politischen und ökonomischen Zielsetzungen erfordert aber auch generell, dass politische Ambitionen der EU nicht zu Lasten der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsmehrheiten der EU gehen dürfen, will die EU nicht den politischen Grundkonsens der Integration gefährden. Das bedeutet, den Wählerinnen und Wählern die Gewissheit zu geben, dass es nicht „an ihnen vorbei“ zu Erweiterungen mit großen armen Staaten kommt, wobei die direkten und indirekten Kosten wieder primär von den schwachen Gruppen der EU-Staaten zu tragen sind. Dies würde übrigens nicht nur für die bisherigen, sondern auch für die neuen Mitglieder gelten, die bei zu großen Divergenzen in der Wirtschaftskraft massivem Anpassungsdruck ausgesetzt sind.

Es wäre Anmaßung, die EU prinzipiell mit „Europa“ gleichzusetzen. Die Europäische Union ist vielmehr eine Gemeinschaft von Menschen, die sich nicht nur über – annähernd - gemeinsame Werte definiert, sondern die auch weitgehend gemeinsame Lebens- und Sozialformen und materielle Standards entwickelt hat. Es ist legitim für die Bevölkerung von EU-Staaten von der Politik zu verlangen, diese gemeinsam erarbeiteten Standards zu sichern und die Frage zu stellen: „Wer bezahlt die Spesen?“ Eine solche Position ist nicht gleichzusetzen mit naivem „Status-quo-Denken“ und hat dynamische Entwicklungen zu berücksichtigen. Eine solche Position

schließt auch aktive Solidarität und entsprechende Vereinbarungen nicht aus – hat in Fragen der Mitgliedschaft aber auf ein bewältigbares Verhältnis der Größenordnungen und der Einkommensunterschiede zu achten. Eine Politik, die sich aus naivem Idealismus oder aus elitärer Arroganz über diese wesentlichen Zusammenhänge hinwegsetzt, wird die politische Bodenhaftung verlieren und damit die Attraktivität, möglicherweise sogar die Existenz des Projektes der europäischen Integration massiv gefährden.

Entgegen der Schutzbehauptung schwacher Politiker ist Wirtschaftspolitik nicht ausschließlich „sachzwangbestimmt“. Es gibt eine Vielzahl von Alternativen zur derzeitigen Wirtschaftspolitik der und in der EU. Um einige wichtige Punkte zu nennen: Zentral für den wirtschaftlichen Erfolg der Erweiterung ist eine starke gesamteuropäische Nachfrage. Da es eine Illusion wäre, dies von weiter steigenden Exportüberschüssen zu erwarten, bedeutet dies die Notwendigkeit der Stärkung der europäischen Binnennachfrage. Angesichts der negativen Erwartungen kann dies nicht autonom geschehen, sondern bedarf einer koordinierten expansiven Fiskal- und insbesondere Geldpolitik.

Bei entsprechend starker Nachfrage ist auch Strukturwandel und Flexibilisierung auf den Arbeitsmärkten und die Integration der neuen Arbeitskräfte möglich. Ohne entsprechende Nachfrage bedeutet die von wirtschaftsliberalen Ökonomen geforderte „Flexibilisierung“ in Wahrheit schlicht Verschlechterung der Lohn- und sonstigen Arbeitsbedingungen. Der verhängnisvolle Fehler der derzeit (speziell in Deutschland) die Diskussion bestimmenden Mikroökonomien ist nicht nur das Ausblenden der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge, sondern auch das Ausblenden der politischen Rückkopplungen. Warum sollte eine Bevölkerungsmehrheit politische Projekte unterstützen, die für sie nicht nur eine massive Verschlechterung der Verteilungsrelationen, sondern für viele auch höhere Unsicherheit und absolute Einkommensverluste bedeuten? Wie können sich aus der damit verbundenen

Wirtschaftspolitik ist nicht ausschließlich „sachzwangbestimmt“

Ausblenden von gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen und politischen Rückkopplungen ist verhängnisvoller Fehler

politischen Instabilität stabile ökonomische Rahmenbedingungen ergeben?

Der allgemeine Konsens in Richtung Ausbau von Forschung und Entwicklung ist zweifellos berechtigt. Da unter den Regeln des Binnenmarktes und vor allem der Wettbewerbspolitik die strukturpolitischen Spielräume der Einzelstaaten tatsächlich beschränkt sind, ist es aber nötig, auf EU-Ebene eine ergänzende Industrie- und Infrastrukturpolitik zu entwickeln, die auch bereit ist, marktkorrigierend zu agieren. Das europäische Projekt des Airbus, das ohne bewusste Industriepolitik nie zustande gekommen wäre, ist hier ein positives Beispiel. Ein negatives Beispiel ist der unzureichende Ausbau der für die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes unerlässlichen „Transeuropäischen Netze“ (TENs), d.h. leistungsfähiger paneuropäischer Verkehrsverbindungen, speziell im Bahnbereich. Eine Kombination von beschleunigten administrativen Verfahren und begünstigter Finanzierung wäre nicht nur mit positiven Einkommens-, sondern auch mit positiven Struktureffekten und einer Stabilisierung der Wachstumserwartungen verbunden.

*Mindest-
standards als
ordnungs-
politischer
Rahmen*

Je wirtschaftlich und sozial heterogener die EU wird, umso wichtiger wird es auf Gemeinschaftsebene, wie z.T. auch auf nationaler Ebene, Mindeststandards als ordnungspolitischen Rahmen zu setzen. Solche Mindeststandards gibt es in der EU derzeit im Umweltbereich, es gibt sie bei der Mehrwertsteuer und bei Verbrauchsteuern, es gibt sie aber etwa nicht im sozial sensiblen Bereich der Unternehmensbesteuerung. Auf nationaler Ebene werden die Gewerkschaften von Hochlohnländern, wie Österreich und Deutschland, entgegen ihrem bisherigen Widerstand wohl nicht darum herumkommen, spätestens zu Ende dieses Jahrzehnts mit Auslaufen der Übergangsbestimmungen auf dem Arbeitsmarkt auf gesetzlich festgelegte Mindestlöhne, möglichst differenziert nach Branchen, zu setzen. Die Alternative wäre eine wachsende Zahl von Wirtschaftsbereichen, wo es weder sozialpartnerschaftliche noch gesetzliche Regelungen gibt, das heißt ein Zurück zu Zuständen des 19. Jahrhunderts.

5. Globalisierung als Schicksal?

Die wirtschaftswissenschaftliche Argumentation über die Vorteile größerer Märkte, die für den Binnenmarkt gilt, gilt im Prinzip auch für Freihandel auf weltweiter Ebene. Da aber bei globaler Betrachtung die Strukturunterschiede und die Diskrepanzen zwischen Gewinnern und Verlierern tendenziell noch größer sind, macht es Sinn, zwischen verschiedenen Ebenen der wirtschaftlichen Liberalisierung zu unterscheiden. Hierin liegt ja die wirtschaftliche Rechtfertigung, die EU als eigenständige Wirtschaftsgemeinschaft zu sehen und nicht unmittelbar auf weltweite Liberalisierung zu setzen. Dazu gehört auch, dass sich die EU-Politik von der traditionellen, aber irreführenden Vorstellung lösen muss, Preissenkungen allein seien bereits wohlfahrtssteigernd. Wie die Misere des Binnenmarktes zeigt, führt eine solche Politik eben nicht automatisch zu höherer Beschäftigung, sondern kann über negative Effekte auf den Arbeitsmärkten zu negativen bis hin zu deflatorischen Erwartungen führen. Das erfordert zum einen ein Überdenken wesentlicher Aspekte der Binnenmarktstrategie, wie sich am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie gezeigt hat. Es erfordert aber auch ein Überdenken der außenwirtschaftlichen Strategie der EU. Die EU ist der größte Integrationsraum der Welt, sie ist „Export-Weltmeister“, aber gleichzeitig, wie die USA, mit einem Anteil der Exporte von rund 10 % am Sozialprodukt ein relativ geschlossener starker Wirtschaftsraum. Die EU ist daher in der Lage, eine Politik der „intelligenten Handelsstrategie“ zu betreiben, die kein Abschotten, wohl aber ein differenziertes Vorgehen bedeutet.

irreführende Vorstellung, dass Preissenkungen alleine bereits wohlfahrtssteigernd seien

Politik der „intelligenten Handelsstrategie“

Eine Intensivierung des Welthandels kann zu Produktivitäts- und Wachstumssteigerungen führen. Wie erst kürzlich wieder von den Nobelpreisträgern Samuelson und Stiglitz betont, zeigen aber Theorie und Empirie, dass es dabei neben – unterschiedlich großen – Gewinnen auch zu Wohlfahrtsverlusten kommen kann. Das gilt speziell, wenn es, wie im Rahmen der WTO, um die angestrebte volle Liberalisierung des Außenhan-

dels zwischen Wohlfahrtsstaaten mit hohem Lohnniveau und Niedriglohnstaaten ohne nennenswerten sozialen und auch ökologischen Ordnungsrahmen und ohne den zivilisierenden Einfluss von Gewerkschaften und Zivilgesellschaft geht. Gewinner einer solchen Liberalisierung sind tendenziell einige – nicht alle – Niedriglohnstaaten und der im Vergleich zur Arbeit relativ knappere Faktor Kapital. Tendenzuelle Verlierer sind in der EU die wirtschaftlich schwächeren Gruppen, wie auch die neuen Mitglieder, deren Kostenvorteile durch die WTO-Liberalisierung überrollt würden.

*WTO-Prozess
ist zu verlang-
samen und zu
strukturieren*

*europäische
Gesamtinteressen
sind höher
anzusetzen als
Aktionärs-
interessen
multinationaler
Konzerne*

Diese Zusammenhänge, die im Einzelfall selbstverständlich vielfach zu differenzieren sind, sind keine Argumente gegen intensiven Außenhandel. Wohl aber spricht aus der Sicht einer EU, die auf politischen Rückhalt der eigenen Bevölkerung und auf soziale Stabilität setzt, vieles dafür, den WTO-Prozess zu verlangsamen und zu strukturieren. Speziell im Verhältnis zu den neuen Wirtschaftsmächten China und Indien ist nicht einzusehen, wieso den schwachen Bevölkerungsgruppen Europas zugemutet werden soll, die Kosten einer Politik dieser Staaten zu tragen, die durch unterbewertete Währungen zu Leistungsbilanzüberschüssen auf Kosten der eigenen Binnen- nachfrage führt. Europäische Gesamtinteressen sind hier wohl höher anzusetzen als die Aktionärsinteressen einzelner multi- nationaler Konzerne.

Gerade bei dieser so gern als „Disziplinierungsinstrument“ herangezogenen Globalisierungsdiskussion ist es wichtig zu sehen, dass es sich hier im überwiegenden Bereich nicht um „technische Sachzwänge“, sondern um vergangene – und revidierbare – und künftige politische Entscheidungen handelt. Ein deutliches aktuelles Beispiel sind etwa die Effekte des Auslaufens des Internationalen Textilabkommens im Rahmen der WTO, durch das alle Regelungen für chinesische Textilaus- fuhren gefallen sind. Die kleinen – und ungewissen – positiven Effekte für Konsumenten werden bei weitem überwogen durch die verheerenden negativen Strukturwirkungen für Unterneh- men und Arbeitskräfte nicht nur in der EU, sondern auch in

vielen der ärmsten Entwicklungsländer, die nun ihre Quoten verlieren. All dies war absehbar – aber erst jetzt bemüht sich die EU-Kommission um teilweise Revision dieser „politisch bestimmten Globalisierung“. Es wird sich in absehbarer Zeit eine ähnliche Problematik in Bezug auf die Automobilindustrie, eine Schlüsselindustrie Europas, stellen. Auch hier wird eine Politik der bloßen Liberalisierung nicht ausreichen. Vielmehr sind politische Entscheidungen nötig, die Strukturwandel ohne sozialen und gesellschaftlichen Kahlschlag ermöglichen.

6. Ausblick und Perspektiven

Insgesamt lässt sich zeigen: Eine Politik des „Augen zu und durch“, d.h. eine Fortsetzung des Primats einer undifferenzierten Liberalisierungspolitik, würde dazu führen, die politische Basis des Projektes Europa zu zerstören. Immerhin gibt es noch ein allgemeines Wahlrecht. Und immerhin sind in Europa die Möglichkeiten, durch massiven Kapitaleinsatz und Lobbying die politische Meinung zu manipulieren (noch?) geringer als in den USA. Eine Europakonzeption der wirtschaftlichen und politischen Eliten ist gegen die große, wenn auch heterogene Mehrheit der „lesenden Arbeiter“ nicht durchsetzbar.

*undifferenzierte
Liberalisierungs-
politik gefährdet
das Projekt
Europa*

Gefährlich wäre es allerdings, wenn die Enttäuschung über die Entwicklungen auf europäischer Ebene zu dumpfen Gefühlen der Ressentiments und des bloßen nationalen Rückzuges führt. Dem Gefühl „ausgeliefert zu sein“ ist der Nachweis politischer Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit entgegenzusetzen. Dies setzt aber eine EU voraus, die überschaubar und nicht unbegrenzt inhomogen ist, wo es damit möglich ist, gemeinsame Interessenlagen zu entwickeln, die nicht auf Kosten der schwachen Gruppen der Gesellschaft gehen.

Eine handlungsfähige EU wird und soll zweifellos auch eine EU von internationaler Offenheit sein. Das soll zum einen aber nicht bedeuten, den Anspruch zu erheben, „zweiter Weltpolizist“ zu werden – was mit einer massiven Militarisierung und entsprechender finanzieller Belastung verbunden wäre. Zum

*EU soll kein
„zweiter
Weltpolizist“
werden*

*Liberalisierung
ohne Ordnungs-
rahmen führt zu
Wettlauf nach
unten*

anderen ist den Vorstellungen von Unternehmerseite entgegenzutreten, die internationale Offenheit interpretieren als unbegrenzte internationale Öffnung der Arbeitsmärkte, um so durch eine neue „industrielle Reservearmee“ das wirtschaftliche und politische Gleichgewicht in Europa zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verschieben. Internationale Solidarität von Seiten der EU kann nicht heißen, den Eigeninteressen des Unternehmerssektors zu entsprechen, sondern muss heißen, das Gewicht der EU international dafür einzusetzen, durch Schaffen wirksamer gewerkschaftlicher Vertretungsformen, durch entsprechende soziale und ökologische Mindeststandards das Entstehen einer internationalen Abwärtsspirale zu verhindern. Liberalisierung ohne diesen Ordnungsrahmen würde national – wie international und einen Wettlauf nach unten, „a race to the bottom“, bewirken. Die Stärke der EU liegt eben darin, hier Handlungsmöglichkeiten zu haben, über die einzelne nationale Regierungen nicht verfügen.

*„Fahrrad-
Theorie“*

In Kreisen der EU-Kommission wird gerne auf die „Fahrrad-Theorie“ verwiesen: Das europäische Projekt muss immer in Bewegung sein, sonst stürzt es ab. Bloßes Strampeln, ohne das Ziel zu wissen, wird freilich nur zu Ermüdung und Frustration führen. Eben dies wurde nun überdeutlich sichtbar. Die Weisheit der Gründerväter der europäischen Integration bestand dagegen darin, ökonomische Entwicklungen als Instrumente für politische Ziele – und nicht als Selbstzweck – zu nutzen. Das heißt: keine Taktik des „Augen zu und durch“, sondern Weiterentwicklung der Integration, auch im ökonomischen Bereich – aber mit offenen Augen. Offen für soziale Wirkungen und politische Tragfähigkeit.

Anmerkung:

- 1 Erweiterte und modifizierte Fassung eines Beitrages, der im „Spectrum“ der Zeitung „Die Presse“ erschien.

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
Weingartshofstr. 10, 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