



Klaus Busch

## Weltwirtschaftskrise und Wohlfahrtsstaat

Lösungskonzepte zum Abbau ökonomischer und sozialer Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft, in Europa und in Deutschland

### Langfassung

■ Mehrere Argumente sprechen für die These, dass die Weltwirtschaft nach der doppelten Krise nicht ohne Weiteres wieder zu den hohen Wachstumsraten der Vorkrisenära zurückkehren kann.

■ Die Krise und das schwächere Wachstum nach der Krise setzen die Wohlfahrtsstaaten in den Industrieländern und in den Entwicklungsländern unter Druck. In Europa werden Leistungskürzungen sowie Steuer- und Beitragserhöhungen den Prozess der Re-Kommodifizierung vertiefen, der bereits seit Jahren die Reform der europäischen Wohlfahrtsstaaten prägt. In den Entwicklungsländern ist das Bild differenzierter: In den low income countries sind vor allem die informellen sozialen Sicherungssysteme und die Ansätze zu Cash-Transfer-Systemen gefährdet. In den middle income countries kann dagegen aufgrund besserer Wachstumsperspektiven der Aus- und Aufbau sozialer Sicherungssysteme fortgesetzt werden.

■ Durch grundlegende Reformen auf der internationalen, der europäischen und der nationalen Ebene könnten sowohl die ökonomischen und sozialen Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft abgebaut als auch die Wachstumsbedingungen wieder verbessert werden. Nur durch diese umfassenden Reformen wird die Weltwirtschaft zu einem ausgewogeneren und krisenfesteren Wachstum zurückfinden können.

NOVEMBER 2009



## Inhalt

<b>Einleitung</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Nach der Weltwirtschaftskrise: Zehn Gründe für ein schwächeres Wachstum der Weltwirtschaft</b> .....	<b>3</b>
<b>2 Ökonomische Stagnation und die sozialen Sicherungssysteme in Europa und in den Entwicklungsländern</b> .....	<b>11</b>
2.1 Wohlfahrtsstaaten in der EU-27 .....	11
2.2 Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die Wohlfahrtsstaaten in der EU-27 .....	14
2.3 Soziale Sicherheit in den Entwicklungsländern.....	15
2.4 Auswirkungen der Krise auf die soziale Lage in den Entwicklungsländern.....	20
<b>3 Alternativen zum Status quo in der Weltwirtschaft, in der EU und in Deutschland</b> .....	<b>23</b>
3.1 Reform der Weltwirtschaftsordnung .....	24
3.2 Reformen der Wirtschafts- und Sozialordnung der EU .....	26
3.3 Deutschland: Statt Exportabhängigkeit mehr Binnenwachstum .....	30
<b>4 Gesamtfazit</b> .....	<b>33</b>
<b>Anhang</b> .....	<b>34</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>36</b>

## Einleitung

Im Herbst 2009 scheint das Schlimmste vorbei zu sein: in vielen Staaten hat der Wirtschaftsabschwung die Talsohle erreicht, einige Beobachter sprechen bereits von einem V-förmigen Verlauf der Krise und die Weltaktienmärkte befinden sich in einer kräftigen Erholungsphase. Anders als in der letzten großen Weltwirtschaftskrise von 1929 scheint dieses Mal der Kriseneinbruch nur von kurzer Dauer und eine baldige Rückkehr zum Status quo ante möglich zu sein.

Dieser Text teilt diese optimistische Sicht der Dinge nicht. Er versucht vielmehr die These zu begründen, dass fundamentale ökonomische und soziale Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft die Ursachen dieser Krise sind. Ungleichgewichte, die nur überwunden werden können durch den Abbau der Leistungsbilanzdifferenzen zwischen den USA einerseits, China, Japan und Deutschland andererseits, eine Re-Regulierung der Weltfinanzmärkte, den Aufbau einer neuen Weltwährungsordnung, die Reduktion der Wettbewerbsverzerrungen in der Eurozone, eine Re-Justierung der Einkommens- und Vermögensverteilung in vielen Staaten der Welt sowie stärker binnenwirtschaftlich ausgerichtete Wachstumsmodelle vor allem in China, Japan, Deutschland, aber auch in Mittel- und Osteuropa sowie in vielen Entwicklungsländern. Nur dadurch lassen sich auch die negativen Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die sozialen Sicherungssysteme, die durch eine erhöhte Arbeitslosigkeit und eine stark steigende Staatsverschuldung unterhöhlt werden, dauerhaft vermeiden. Das Alles kann nur gelingen, wenn der neoliberale Deregulierungsstaat in einen starken, global kooperierenden Interventionsstaat transformiert wird.

Im Moment scheint diese notwendige Revolution der globalen ökonomischen, sozialen und politischen Strukturen verpasst worden zu sein. Die durch die Krise ausgelöste Schockstarre hat im Gegenteil vielerorts die konservativen Kräfte gestärkt. Den in den oberen Etagen der Gesellschaft angesiedelten sozialen Schichten, die im hohen Maße für diese doppelte Krise der Weltfinanzmärkte und der Weltwirtschaft verantwortlich sind, gelingt es sogar in Demokratien, unbehelligt und unbeschadet die Kosten dieser Krise in Form von Arbeitslosigkeit, erhöhten Armutsraten und Staatsverschuldung den breiten Massen aufzubürden. Da die genannten ökonomischen und sozialen Ungleichgewichte so nicht beseitigt, sondern eher verstärkt werden, handelt es sich jedoch um eine vorüberge-

hende Scheinstabilität. Ein schwächeres Wirtschaftswachstum in vielen Teilen der Weltwirtschaft, neue Weltfinanzmarktkrisen und sich zuspitzende soziale Verwerfungen werden in naher Zukunft andere Antworten verlangen, zumal die entwickelten Industrieländer aufgrund hoher Schuldenlasten immer weniger Manövriermasse zum Gegensteuern haben.

Der folgende Text ist in drei Teile gegliedert. Im ersten Teil werden zehn Argumente vorgetragen, die dafür sprechen, dass unter Status-quo-Bedingungen die Weltwirtschaft nach der Überwindung der Krise nicht mehr zu den hohen Wachstumsraten der Vorkrisenära zurückkehren wird, vielmehr mit einer Phase deutlich schwächeren Wachstums zu rechnen ist. Die Argumente beziehen sich auf zehn Problembereiche der Weltwirtschaft: die Sparzwänge der US-Volkswirtschaft, die Notwendigkeit des Abbaus der globalen Ungleichgewichte zwischen den USA einerseits, China, Japans und Deutschlands andererseits, die steigende Arbeitslosigkeit und deren Auswirkung auf den privaten Konsum, die Zwänge der Fiskalpolitik angesichts der hohen Staatsverschuldung, die Zwänge der Geldpolitik angesichts der hohen Liquidität, die Notwendigkeit des Abbaus der starken Ungleichgewichte in der Eurozone, die Überprüfung des Wachstumsmodells vieler Staaten in Mittel- und Osteuropa, das Problem der Kreditklemme, die Lage auf dem Weltölmarkt und schließlich die Reformwiderstände auf den Weltfinanzmärkten.

Im zweiten Teil stehen die Folgen der Krise für den Wohlfahrtsstaat bzw. die Systeme der sozialen Sicherung in Europa und in den Entwicklungsländern im Vordergrund. Zunächst werden die wesentlichen Veränderungen der Wohlfahrtsstaaten im erweiterten Europa seit Mitte der 1990er Jahre dargestellt, um auf diesem Hintergrund die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die Systeme der sozialen Sicherung zu diskutieren. Die hohe Arbeitslosigkeit und die gewachsene Staatsverschuldung werden in allen Sicherungssystemen in Form von Beitrags- bzw. Steuererhöhungen und Leistungskürzungen tiefe Spuren hinterlassen und damit einen Trend verstärken, der bereits in der Vorkrisenzeit zu registrieren war. Ohne eine stärkere Koordinierung der wohlfahrtsstaatlichen Politiken auf der EU-Ebene droht der Prozess des Sozialdumpings weiter an Boden zu gewinnen. Danach werden die unterschiedlichen Systeme der sozialen Sicherung in den Entwicklungsländern dargestellt, die überwiegend informeller Natur sind, in den low income countries teilweise aus elementaren Cash-

Transfer-Systemen bestehen und nur in einigen middle income countries bereits die Form von öffentlichen Sozialschutzsystemen angenommen haben. Die Krise wird diese Differenzen unter den Entwicklungsländern weiter verstärken. Während viele low income countries erneut mit einer Zunahme der Armut kämpfen müssen, die die traditionellen, aber auch die Cash-Transfer-Systeme zu überfordern droht, werden die bevölkerungsreichen middle income countries ihre ökonomischen Ressourcen zum Auf- und Ausbau öffentlicher Sozialschutzsysteme weiter steigern können. Da die öffentlichen Systeme der sozialen Sicherung besser geeignet sind, die Armut zu bekämpfen als pures ökonomisches Wachstum, sollten die Entwicklungsländer zur Realisierung der Millennium Development Goals (MDGs) mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft – etwa auf Basis einer Tobinsteuer – verstärkt am Auf- und Ausbau dieser Sicherungssysteme arbeiten.

Der dritte Teil analysiert die vielen Schritte, die auf dem Wege zu einem ausgewogenen, krisenfesten Wachstum der Weltwirtschaft und zu einem Erhalt und Ausbau der Systeme der sozialen Sicherung getan werden müssen. Die notwendigen Reformen werden für die internationale, die europäische und die deutsche Ebene in jeweils einem Unterkapitel dargestellt.

Für die internationale Gemeinschaft werden die Reform des Weltwährungssystems zur Unterstützung des Abbaus der globalen Ungleichgewichte, eine radikale Reform der Weltfinanzarchitektur zur Vermeidung von Finanzkrisen und eine Strategie zum Auf- und Ausbau von öffentlichen Systemen der sozialen Sicherung in den Entwicklungsländern auf der Basis einer Tobin-Steuer vorgeschlagen.

Für die Europäische Union wird die Einführung einer Europäischen Wirtschaftsregierung zur besseren Bekämpfung von Wirtschaftskrisen, eines Koordinierungssystems für die nationalen Wohlfahrtsstaaten zur Vermeidung von Sozialdumping sowie einer europäischen Koordinierung der Lohnpolitiken zum Abbau der Wettbewerbsverzerrungen, vor allem in der Eurozone, gefordert.

Da der Abbau der globalen Ungleichgewichte insbesondere für China, Japan und Deutschland eine Abkehr vom einseitig exportbasierten Wachstumsmodell notwendig macht, wird schließlich auf der nationalen Ebene am Beispiel Deutschlands gezeigt, dass ein stärker binnenwirtschaftsbasiertes Wachstum den Eingriff des Staates erfordert. Durch eine höhere Besteuerung der oberen Einkommen und Vermögen können die Staaten ihre Verschul-

dung reduzieren und gleichzeitig Ressourcen für mehr staatliche Investitionen im Bildungs-, Gesundheits- und Umweltsektor akquirieren. Nur durch diese staatliche Steuerung kann ein Klima schonendes, stärker binnenwirtschaftsorientiertes Wachstum erzeugt werden. Deutschland kann so auch einen Beitrag zum Abbau der starken Leistungsbilanzungleichgewichte in der Eurozone leisten. Es geht insgesamt nicht um eine grundsätzliche Abkehr von der internationalen Arbeitsteilung, die gegenseitige Vorteile für die Staaten ermöglichen kann, es geht aber sehr wohl um einen ausgewogenen und nachhaltigen Globalisierungsprozess.

## **1 Nach der Weltwirtschaftskrise: Zehn Gründe für ein schwächeres Wachstum der Weltwirtschaft**

In der aktuellen Situation der Weltwirtschaft wird intensiv und kontrovers über die Frage diskutiert, wie rasch die Krise überwunden werden und welchen Verlauf die Erholung haben wird. Manche Beobachter erwarten eine schnelle V-förmige Erholung, andere eine etwas langsamere U-Form der Überwindung der Krise. Dritte halten es für wahrscheinlich, dass es nach einer ersten kurzen Erholung wieder einen Abschwung geben wird, ehe die Krise endgültig bewältigt wird, nehmen also einen W-förmigen Verlauf an. Vierte schließlich sehen die Gefahr, dass es nach dieser Krise eine längere Phase der Stagnation gibt, ähnlich wie in der Weltwirtschaftskrise nach 1929, sie gehen damit von einem L-förmigen Verlauf aus.

Ich werde im Folgenden zehn Gründe nennen, die zu einer eher vorsichtigen Betrachtung der schnellen Erholungschancen der Weltwirtschaft sprechen. Ich werde folgende zehn Probleme diskutieren: die Sparzwänge der US-Volkswirtschaft, die Notwendigkeit des Abbaus der globalen Ungleichgewichte, die steigende Arbeitslosigkeit und die Entwicklung des privaten Konsums, die Zwänge der Fiskalpolitik angesichts der hohen Staatsverschuldung, die Zwänge der Geldpolitik angesichts der hohen Liquidität, die Notwendigkeit des Abbaus der starken Ungleichgewichte in der Eurozone, die Überprüfung des Wachstumsmodells vieler Staaten in Mittel- und Osteuropa, das Problem der Kreditklemme, die Lage auf dem Weltölmarkt und schließlich die Reformwiderstände auf den Weltfinanzmärkten.

### *Erstens: Probleme der US-Volkswirtschaft*

Das Wachstumsmodell der US-Volkswirtschaft in der Zeit nach dem Crash der Internetblase 2000/2001 war für die aktuelle Krise der Weltwirtschaft in hohem Maße mit verantwortlich. Nach dem Platzen der Aktienblase war die Politik des billigen Geldes unter Zentralbankchef Greenspan in Verbindung mit der extremen Deregulierung der Finanzmärkte der Ausgangspunkt für die Entwicklung der Überspekulationskrise auf dem US-Immobilienmarkt (Krugman 2008: 170ff). Generell führte eine expansive Geldpolitik in Verbindung mit einer expansiven Fiskalpolitik zu hohen Wachstumsraten der USA. Die Arbeitslosigkeit sank auf ein niedriges Niveau, und die US-Verbraucher waren bereit, das Konsumniveau auch durch hohe Schulden stark zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund waren die USA angesichts ihres starken Gewichts in der Weltwirtschaft (20 Prozent des BIP der Welt 2008) der entscheidende Wachstumsmotor der Vorkrisenzeit. Die USA lebten in dieser Zeit weit über ihre Verhältnisse: die interne Absorption aus Konsum, Investitionen und Staatsverbrauch war deutlich höher als die heimische Produktion von Waren und Dienstleistungen, so dass die Importe die Exporte deutlich überstiegen. Anders ausgedrückt: die privaten Investitionen waren höher als die privaten Ersparnisse, der Staatsverbrauch höher als die Steuereinnahmen, so dass die Volkswirtschaft ein großes Ersparnisdefizit aufwies, das über einen Kapitalimportüberschuss (die Kehrseite des Leistungsbilanzdefizits) ausgeglichen wurde. Während die Ersparnisse der USA 2007 14,2 Prozent des BIP erreichten, lagen die Investitionen bei 18,8 Prozent (IWF 2009: Table A 16, S. 216). Die Welt (China, Japan, Deutschland, die OPEC-Länder) legte einen Teil ihrer Ersparnisse in den USA an, kaufte US-Staatsanleihen, Aktien und andere Wertpapiere. Bis zum Crash war dieses Tauschgeschäft die Basis für den Boom der Weltwirtschaft, und die Welt schien in Ordnung zu sein. China, Japan, die OPEC-Länder und Deutschland fütterten die USA mit ihren Waren und Dienstleistungen, verzeichneten dadurch hohe Exportüberschüsse und gaben den USA in Form hoher Ersparnisexporte den notwendigen Kredit zur Finanzierung der privaten und staatlichen Exzesse. Wachstum hier kreierte Wachstum dort, wurde über Pump finanziert und trieb die Weltwirtschaft auf ein immer höheres Niveau. Im Jahre 2007 erreichte das Leistungsbilanzdefizit der USA 731 Mrd. USD, dagegen erzielte Japan Überschüsse in Höhe von 211 Mrd. USD, die Region Developing Asia (mit China) 406 Mrd. USD und die

Region Middle East 254 Mrd. USD (IWF 2009: 206, Table A10).

Wir kennen mittlerweile das Ende dieser Entwicklung, und nun besteht die Notwendigkeit zur Umkehr. Der stark verschuldete US-Verbraucher muss jetzt seine Kreditschulden in Form von Kreditkartenschulden, Autokreditschulden und Hypothekenschulden abbauen, also sparen. Der US-Staat muss nach dem Ende der Rettungspakete für Konjunktur und Finanzsektor ebenfalls beginnen, seine Schulden zu reduzieren, also zu sparen. Die Verbraucher haben schon begonnen, ihre Sparquote von Minuswerten auf Pluswerte in Höhe von fünf Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu steigern. Der Staat wird mit seiner Exit-Strategie im Laufe der Jahre 2010/2011 beginnen. Damit ist klar, dass zwei ganz wichtige Motoren des Wachstums der USA und der Weltwirtschaft jetzt und in unmittelbarer Zukunft auf niedrigen Touren laufen bzw. laufen werden. Ebenso ist deutlich, dass die USA nicht länger als der Bauch dienen wird, der einen übergroßen Teil der Exporte des Rests der Welt schlucken kann.

### *Zweitens: Der Abbau der globalen ökonomischen Ungleichgewichte*

Wie bereits oben ausgeführt, haben sich in der Weltwirtschaft in den letzten fünfzehn Jahren sehr große Ungleichgewichte aufgebaut. Die USA verzeichneten immer höhere Leistungsbilanzdefizite, China, Japan, die OPEC-Staaten und Deutschland wiesen umgekehrt immer größere Leistungsbilanzüberschüsse auf. Diese Entwicklung war nur möglich, weil einerseits der Rest der Welt den USA als Schuldner vertraute und bereit war, immer größere Kapitalsummen in diesem Land zu investieren, andererseits viele Staaten, vor allem China, durch Interventionen an den Devisenmärkten verhinderten, dass sich ihre Währung aufwertet. Die chinesischen Währungsreserven beliefen sich 2008 auf 2100 Milliarden US-Dollar, wobei China einen großen Teil dieser Mittel in US-Wertpapieren angelegt hat (Bofinger 2009: 72ff). Nur am Rande sei erwähnt, dass die Überspekulation auf den Weltfinanzmärkten auch auf diese gewaltigen internationalen Kapitalströme zurückzuführen ist (Münchau 2008: 155ff).

Es sollte deutlich sein, dass derartige Ungleichgewichte keinen Ewigkeitswert haben. Schulden (USA) müssen irgendwann zurückgezahlt werden, die Währung der verschuldeten Nation (US-Dollar) kann an den Devisenmärkten stark unter Druck

geraten, und Vorteile aufgrund einer unterbewerteten Währung (China) fordern irgendwann Gegenreaktionen heraus (Abwertungswettläufe, Protektionismus). Um größere Turbulenzen in der Weltwirtschaft aufgrund derartiger massiver Ungleichgewichte zu vermeiden, sollte das Weltwährungssystem reformiert werden, sollte ein System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse aufgebaut und die internationale wirtschafts- und währungs-politische Kooperation der Staaten verbessert werden (Bofinger 2009: 70ff).

In der unmittelbaren Zukunft müssen die USA ihre Defizite abbauen, ein Prozess, der aufgrund der Rezession in den USA schon begonnen hat, der aber auch nachhaltig gestaltet werden muss. Nach Kalkulationen des IWF wird das Leistungsbilanzdefizit der USA von seinem Gipfel im Jahre 2006 in Höhe von 788 Mrd. USD auf 393 Mrd. USD 2009 sinken, soll aber bereits 2014 erneut 476 Mrd. erreichen. Gleichzeitig müssen die Überschussländer durch ein stärker binnenwirtschaftliches Wachstum ihre Exportabhängigkeit reduzieren und so die USA entlasten. In diesem Sinne hat der U-Finanzminister Timothy Geithner in jüngster Zeit China, Japan und Deutschland des Öfteren aufgefordert, sich stärker auf ihre Binnenwirtschaft zu konzentrieren (Geithner 2009). 2007 erreichten die Leistungsbilanzüberschüsse Chinas 11 Prozent, Deutschlands 7,5 Prozent und Japans 4,8 Prozent ihres jeweiligen BIP (IWF 2009: Table A 11, S. 207). Ferner ist eine Neuausrichtung der Währungen erforderlich, indem der US-Dollar weiter abgewertet wird und gleichzeitig der Yen und der Euro, vor allem aber die chinesische Währung aufgewertet werden. Diese notwendigen Währungsanpassungen werden das Tempo der Globalisierung reduzieren, das Wachstum in den USA fördern, umgekehrt das Wachstum in China, Japan und der Eurozone dämpfen, aber der Weltwirtschaft und dem Weltfinanzsystem insgesamt mehr Stabilität verleihen.

### *Drittens: Steigende Arbeitslosigkeit und die Belastung des Konsums*

Seit Beginn der Rezession im Dezember 2007 haben in den USA ca. 7 Millionen Menschen ihren Job verloren, mehr als je in einer Rezession seit dem 2. Weltkrieg. Die Arbeitslosenquote ist im August 2009 auf 9,7 Prozent gestiegen, der höchsten Quote seit 1983, und im Jahr 2010 wird eine Quote von mehr als 10 Prozent erwartet (IWF 2009: 65). Die Arbeitslosigkeit belastet den privaten Konsum, der in den USA rund 70 Prozent des Bruttoinlandspro-

dukts ausmacht.

Negative Erwartungen im Hinblick auf die Binnennachfrage gibt es aufgrund der gestiegenen Arbeitslosigkeit auch in Japan. Die für das Land ungewohnte Erfahrung höherer Arbeitslosigkeit veranlasst hier die Verbraucher die Ersparnisrate, die in Japan traditionell ohnehin sehr hoch ist, noch weiter zu steigern.

Eine besondere Entwicklung vollzieht sich in Deutschland. Während sich aufgrund sinkender Realeinkommen im letzten Jahrzehnt der private Konsum stets unterdurchschnittlich entwickelte, haben in der aktuellen Krise die besseren Tariflohnabschlüsse 2008/2009 in Verbindung mit dem geringen Abbau der Beschäftigtenzahlen aufgrund der starken Nutzung des Kurzarbeitinstruments bislang verhindert, dass der Konsum eingebrochen ist. Allerdings wird auch für Deutschland angenommen, dass die Arbeitslosigkeit im Jahre 2010 stark ansteigen, die Arbeitslosenquote über zehn Prozent liegen und dann auch der private Konsum die Konjunktur nicht mehr stabilisieren wird. Für die Eurozone erwartet der IWF für 2010 eine Arbeitslosenquote von 11,5 Prozent (IWF 2009: 65).

Insgesamt wird für die entwickelten Industrieländer angenommen, dass die Arbeitslosenquoten im Jahre 2010 den Höchststand der aktuellen Krise erreichen und in den folgenden Jahren nur langsam abgebaut werden. Damit wird der private Konsum die wirtschaftliche Erholung nach der Krise eher belasten denn unterstützen (Roubini 2009a).

### *Viertens: Haushaltspolitik und der Abbau der Staatsschulden*

»Das zentrale Problem der Depressionsvermeidung ist in jeder praktischen Hinsicht gelöst«, meinte 2003 der Präsident der American Economic Association (AEA), Robert Lucas, der 1995 für seine Theorie der rationalen Erwartungen den Nobelpreis für Ökonomie erhalten hat (Krugman 2008: 17). Da der Mainstream in der Volkswirtschaftslehre mit Modellen arbeitet, die auf fragwürdigen Prämissen über das menschliche Verhalten basieren (»rationale Erwartungen«), und deshalb die Rolle der animal spirits (Akerlof/Shiller 2009) in der Wirtschaft übersehen, traf die momentane Weltwirtschaftskrise die Zunft der Ökonomen unvorbereitet und vollkommen hilflos. Weder sah sie diese Krise voraus, noch war sie sich der Instrumente sicher, die aus der Krise herausführen könnten. In dieser Situation wurde in vielen Staaten der Welt die keynesianische Wirtschaftspolitik rein pragmatisch wiederentdeckt.

Um den Kollaps des Finanzsektors zu vermeiden, legten die Regierungen in den USA, in Japan und der EU milliarden schwere Rettungspläne auf, und zur Bekämpfung der schweren Wirtschaftsrezession wurden in vielen Teilen der Welt Konjunkturprogramme verabschiedet, die sich freilich in ihrem Gewicht – auch aufgrund der wirtschaftspolitischen Unsicherheiten – sehr stark unterschieden.

Paul de Grauwe hat den staatlichen Schuldenmachern im Sommer dieses Jahres ein großes Lob ausgesprochen und mit Recht darauf hingewiesen, dass in einer Phase, in welcher der private Sektor Schulden abbaut und spart, der Staat gefordert ist, sich zu verschulden, um einen noch größeren Einbruch der Wirtschaftsleistung zu vermeiden (de Grauwe 2009).

In den Staatshaushalten hinterlassen diese notwendigen Eingriffe tiefe Spuren. Viele Staaten, insbesondere in der EU, waren aufgrund des starken Wirtschaftsaufschwungs seit 2004 gerade im Begriff, die Staatsverschuldung zu reduzieren, und wurden aufgrund der Krise zu einem abrupten Politikwechsel gezwungen. Der IWF geht davon aus, dass sich die Nettoschuldenquote von 2007 bis 2014 in den USA mit einem Anstieg von 43 auf 83 Prozent des BIP fast verdoppeln wird. Für die Eurozone erwartet der IWF im genannten Zeitraum einen Anstieg von 52 auf 75 Prozent und für Deutschland von 57 auf 83 Prozent. Japans Nettoschuldenquote soll von 80 auf 136 Prozent und Großbritanniens von 38 auf 83 Prozent klettern. Die Nettoneuverschuldung wird im Jahre 2010 für die USA auf 9,7 Prozent geschätzt, für die Eurozone und für Deutschland auf jeweils 6,1 Prozent, für Großbritannien auf 10,9 Prozent und für Japan auf 9,8 Prozent (IWF 2009: 203, Table A8). Die EU-Kommission fordert aufgrund dieser Entwicklungen ab 2011 eine Rückkehr zum Konsolidierungskurs im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Deutschland hat mit einer Grundgesetzänderung die so genannte Schuldenbremse verfassungsrechtlich verankert. Wenn diese erstmals im Jahre 2016 greifen sollte, dürfte der Bund nur noch ein strukturelles Defizit von 0,35 aufweisen. Die Bundesländer dürfen aufgrund der Schuldenbremse ab 2020 überhaupt keine Schulden mehr machen.

Unabhängig von der kontroversen Frage, wie schnell und wie massiv die Regierungen von einer expansiven Fiskalpolitik zu einer Sparpolitik wechseln werden, besteht Einigkeit darüber, dass eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nach Ende der Krise in Angriff genommen werden muss. Für das Wirtschaftswachstum in der Nachkrisenzeit

bedeutet dies ohne Zweifel, dass vom Staat in dieser Periode eher dämpfende Einflüsse ausgehen werden, sei es auf dem Wege von Steuer- und Abgabenerhöhungen, sei es auf dem Wege von Ausgabenkürzungen.

#### *Fünftens: Die Probleme der Geldpolitik*

Die Zentralbanken haben zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise die Leitzinsen gesenkt und das Bankensystem über verschiedene Instrumente mit mehr Liquidität ausgestattet. Die FED hat die Zinsen in mehreren Schritten auf einen Korridor von 0 bis 0,25 zurückgeführt, die EZB – die zunächst im Sommer 2008 noch die Zinsen erhöht hatte – folgte mit einer stufenweisen Senkung des Zinsniveaus auf ein Prozent. Die Bilanzsummen beider Institute sind massiv aufgebläht worden, was eine starke Erhöhung der Zentralbankmenge widerspiegelt.

FED und EZB, wie auch die Bank von England, haben darüber hinaus auf ein ungewöhnliches Mittel zurückgegriffen. Um auch die mittel- und langfristigen Zinsen zu beeinflussen, sind sie erstmals dazu übergegangen, Staatspapiere und sonstige Anleihen direkt zu kaufen. Durch diese Eingriffe, *quantitative easing* oder *credit easing* genannt, wollen sie darüber hinaus die Banken motivieren, dem Privatsektor mehr und günstigere Kredite zu geben.

Kritiker dieser Geldpolitik befürchten, dass die erhöhte Geldmenge zu höheren Inflationsraten führen kann, insbesondere wenn die Zentralbanken im Zuge der wirtschaftlichen Erholung zu spät mit einer Exit-Strategie beginnen. Der Vorsitzende der US-Zentralbank Federal Reserve (FED), Ben Bernanke, sieht diese Gefahr nicht. Er erklärte im Juli 2009 vor dem US-Kongress, dass die FED genügend Instrumente habe, um schnell die Liquidität zu reduzieren. Ein Abbau der Liquiditätshilfen für die Banken, eine Erhöhung der Einlagezinsen für die Banken, der Verkauf von Wertpapieren durch die FED, die Erhöhung des Wertpapierbestandes des Finanzministeriums bei der FED und zusätzliche Anreize für die Banken, längerfristig Einlagen bei der FED zu bilden, seien derartige Instrumente.

Im Hinblick auf die Frage, ob von der zukünftigen Geldpolitik nach Auslauf der Krise Probleme für das Wirtschaftswachstum entstehen können, sind zwei Probleme relevant. Zum einen wird diskutiert, die Zentralbanken zukünftig nicht nur auf die Inflationsbekämpfung zu fixieren, sondern sie auch anzuhalten, Blasen an den Finanzmärkten rechtzeitig durch eine restriktive Politik zu beenden. Da in



der laxen Politik Greenspans und seinem übertriebenen Vertrauen in die Rationalität der Finanzmärkte eine Ursache der Weltfinanzmarktkrise gesehen wird, plädieren einige Wissenschaftler, aber auch der IWF, für eine solche Erweiterung der Aufgabenstellung der Zentralbanken (vgl. *FTD* vom 22.9.2009). Wird es dazu kommen, kann dies Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben, wenn Zentralbanken diese Aufgabe sehr restriktiv wahrnehmen und sehr rasch bei sich anbahnenden Übertreibungen an den Aktien- und Immobilienmärkten eingreifen.

Ein weiteres Problem kann entstehen, wenn die Zentralbanken mit der Exit-Strategie zu spät beginnen und zunächst höhere Inflationsraten tolerieren, die sie dann später mit einer harten Geldpolitik wieder in den Griff zu bekommen suchen. Akerlof und Shiller weisen mit Recht darauf hin, dass Geld nicht neutral ist und Geldillusion sehr wohl existiert (Akerlof/Shiller 2009: 157ff). Sie argumentieren, dass die Arbeitnehmer bei rückläufigen Inflationsraten selbst real neutrale Nominallohnkürzungen als unfair empfinden, weil sie Geldillusion haben. Da viele Unternehmer dies wissen und in ihrer Lohnpolitik berücksichtigen, gibt es nach Akerlof und Shiller - anders als für den mainstream der Makroökonomie - auch langfristig einen trade-off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit. Eine harte Antiinflationspolitik sei von daher eine falsche Wirtschaftspolitik, die für längere Zeit Wachstum und Beschäftigung koste.

Insgesamt ist damit aufgrund dieser Krise die Geldpolitik nicht leichter geworden. Ihre mögliche Aufgabenerweiterung zur Bekämpfung von Finanzmarktblasen kann sie vor schwierige Entscheidungen stellen, die sich wachstums- und beschäftigungsdämpfend auswirken können. Ebenso kann es im Zuge der Exit-Strategie zunächst zu mehr Inflation und dann zu starken Wachstumseinbußen kommen, wenn die *animal spirits* nicht berücksichtigt werden.

#### *Sechstens: Lohnpolitik und Wettbewerbsverzerrungen in der Eurozone*

Anfang der 1980er Jahre wurde in der Lohnpolitik der europäischen Staaten eine neue, bis heute anhaltende Phase eingeleitet. Aufgrund tief greifender sozialökonomischer Veränderungen gelang es den Gewerkschaften seitdem im Durchschnitt nicht mehr, die Reallöhne mit der Arbeitsproduktivität Schritt halten zu lassen. Die Massenarbeitslosigkeit, der sinkende gewerkschaftliche Organisations-

grad, die Verschärfung der internationalen Konkurrenz durch den europäischen Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Globalisierung schwächten in vielen Mitgliedstaaten der EU die Kampfkraft der Gewerkschaften. Auf diese Weise wurde ein Prozess der Umverteilung der Einkommen von unten nach oben eingeleitet, eine Steigerung des Anteils der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen am Sozialprodukt. Verstärkt wurde diese Entwicklung ferner durch den Wandel des vorherrschenden sozialökonomischen Leitbildes. Im Verlaufe der 1980er Jahre wurde das Paradigma des keynesianischen Wohlfahrtsstaates allmählich vom neoliberalen Paradigma abgelöst. In der Wirtschaftspolitik gewann ein Denken die Oberhand, dass die Arbeitslosigkeit weniger durch eine expansive makroökonomische Politik, sondern vor allem durch eine Veränderung der Angebotsbedingungen (Abbau der Lohnstückkosten, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, Schwächung der Gewerkschaften) bekämpfen will (vgl. Baum-Geisig/Busch/Nospickel 2007: 218ff).

Dieser seit Beginn der 1980er Jahre für die EU-15 zu beobachtende Trend ist seit Mitte der 1990er Jahre auch in den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOEL) zu registrieren. Aufgrund der hohen Produktivitätszuwachsrate, die diese Länder im Zuge des ökonomischen Aufholprozesses verzeichnen, steigen dort die Reallöhne mit sehr hohen Raten. Dennoch sinken in den meisten dieser Staaten - ebenso wie in der alten EU - die realen Lohnstückkosten, weil die Reallohnzuwächse nicht mit den Produktivitätszuwächsen Schritt halten können. Polen ist hier ein typisches Beispiel: von 1995 bis 2007 stiegen dort zwar die Reallöhne um über 50 Prozent, gleichzeitig fielen aber die realen Lohnstückkosten um 15 Prozentpunkte. Auch hier stieg damit der Anteil der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen am Sozialprodukt deutlich an. Nur in Litauen und Rumänien wuchsen die Reallöhne in diesem Zeitraum schneller als die Produktivität. Besonders stark fielen die realen Lohnstückkosten in Estland, Lettland, Polen, Bulgarien, Slowakei und Slowenien. In der EU-27 ging dieser Indikator im genannten Zeitraum um sieben Punkte zurück, in der EU-15 um fünf Punkte.

Für den Prozess der europäischen Integration ist es besonders problematisch, dass sich dieser Abbauprozess der realen Lohnstückkosten sehr ungleichmäßig vollzieht und damit vor allem in der Eurozone Wettbewerbsverzerrungen entstanden sind. Während Länder mit unterschiedlicher Währung durch Wechselkursanpassungen (Auf- und

Abwertungen) länger anhaltende Ungleichgewichte in der Lohnstückkostenentwicklung austarieren können, ist dies in einem gemeinsamen Währungsgebiet prinzipiell nicht mehr möglich. In der Eurozone ist es aufgrund des überdurchschnittlichen Rückgangs der realen Lohnstückkosten in Deutschland in den letzten Jahren verstärkt zu Spannungen gekommen. Deutschland ist das einzige Land in der EU, in dem seit dem Jahre 2000 die Reallöhne gesunken sind. Sogar im Wirtschaftsaufschwung von 2004 bis 2008 sind die Reallöhne hier gefallen, was bislang in keiner Wirtschaftsaufschwungphase seit dem Zweiten Weltkrieg der Fall war. Deutschland hat aufgrund von lohnpolitisch bedingten Wettbewerbsverzerrungen seine führende Exportposition in der Eurozone weiter ausbauen können und damit seinen Hauptwettbewerber Frankreich, aber auch Portugal, Italien, Spanien und Griechenland erheblich unter Druck gesetzt (Fritsche 2009). Diese Ungleichgewichte haben die Stabilität der Eurozone sehr stark belastet. Im Sommer und Herbst 2005 wurde in Italien ernsthaft über ein Verlassen der Eurozone diskutiert. Zur Wahrung der inneren Stabilität der europäischen Währungsunion ist es dringend erforderlich, dass die Lohnpolitik sich an den jeweiligen nationalen Daten aus Produktivität und Inflation orientiert. Wie stark die Ungleichgewichte mittlerweile angewachsen sind, zeigen die Daten für die Leistungsbilanzsalden. Während Deutschland 2007 einen Überschuss in Höhe von 7,5 Prozent seines BIP erzielte, die Niederlande in Höhe von 6,1 Prozent, haben viele andere Staaten Defizite zu verzeichnen: Frankreich in Höhe von ein Prozent des BIP, Italien 2,4 Prozent, Irland und die Slowakei jeweils 5,4 Prozent, Portugal 9,5 Prozent, Spanien 10,1 Prozent und Griechenland 14,1 Prozent (IWF 2009: 207, Table A11).

Damit wird deutlich, dass eine Koordinierung der Lohnpolitik auf der europäischen Ebene nicht nur erforderlich ist, um die Verhandlungsposition der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu stärken, sondern auch um die Eurozone nicht durch lohnkostenbedingte Wettbewerbsverzerrungen zu destabilisieren. Wie der Abbau der globalen Ungleichgewichte der Leistungsbilanzen (siehe oben unter zweitens) würde auch diese Korrektur der Lohnpolitik in der Eurozone Deutschland zwingen, von seinem übertrieben exportorientierten Wachstumsmodell Abschied zu nehmen und sich stärker auf seine Binnenwirtschaft auszurichten. In der Übergangsphase zwischen diesen beiden Wachstumsmodellen würde das Wirtschaftswachstum in Deutschland gedämpft werden.

### *Siebtens: Die Krise in den Staaten Mittel- und Osteuropas*

Die weniger entwickelten Staaten in Mittel- und Osteuropa, die der EU beigetreten sind (MOEL-10), haben seit Überwindung der Transformationskrise einen starken Wirtschaftsaufschwung erfahren und den Entwicklungsabstand zur EU-15 deutlich reduzieren können. Der Aufholprozess ist dabei lehrbuchartig durch hohe Kapitalimporte mitfinanziert worden, die Resultat der großen Leistungsbilanzdefizite der MOEL-10 sind. Diese Staaten geben mehr aus als sie produzieren und importieren über Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen und Kredite Ersparnisse des Auslandes, um ihre Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren. Im Mittel lag das Leistungsbilanzdefizit der Staaten Mittel- und Osteuropas im Jahre 2007 bei 7,7 Prozent des BIP. Negative Spitzenwerte erzielten die baltischen Staaten mit Litauen 14 Prozent, Estland 18 Prozent und Lettland 22 Prozent, ferner Rumänien mit 14 Prozent und Bulgarien mit 25 Prozent (IWF 2009: 209, Table A12). Dieses Modell des Aufholprozesses, der über eine hohe Auslandsverschuldung getragen wird, ist so lange praktikabel, wie das Ausland Vertrauen in die wirtschaftliche Entwicklung der Schwellenländer hat. Die Erfahrung vieler asiatischer Staaten in den 1990er Jahren und vieler Staaten Lateinamerikas seit den 1980er Jahren zeigen jedoch, dass ein solches Modell äußerst fragil ist. Erreichen die Leistungsbilanzdefizite ein sehr hohes Niveau in Relation zum BIP, nimmt die interne Staatsverschuldung, die meist mit der Auslandsverschuldung gekoppelt ist, ein überdurchschnittliches Maß an, können diese Doppeldefizite in Verbindung mit internen politischen Turbulenzen oder exogenen ökonomischen Schocks zu einer Währungskrise führen. Das Auslandskapital verlässt zum Teil diese Länder, neues Auslandskapital ist schwierig zu erhalten und auch inländische Kapitalien flüchten zum Teil ins Ausland, womit die Währungskrise verschärft wird. Exakt diese Situation ist jetzt aufgrund der Weltfinanzmarktkrise in vielen MOEL-10 eingetreten. Es kommt hinzu, dass der Wirtschaftsaufschwung in der EU-15 die stark exportorientierten Ökonomien unter den MOEL-10 zusätzlich geschwächt und deren Leistungsbilanzdefizite nochmals erhöht hat. Besonders schwer hat es Ungarn, Lettland und Rumänien getroffen, die durch Auslandskredite des IWF und der EU stabilisiert werden mussten. Die Wirtschaftskrise hat denjenigen Staaten der MOEL-10 besonders hart zugesetzt, die entweder besonders hohe Auslandsschulden haben und/oder über-

durchschnittlich exportorientiert sind und/oder ihre Währungen so eng an den Euro gebunden haben, dass sie nicht abwerten können. Insgesamt stellt sich aufgrund dieser Erfahrungen die Frage, ob das Wirtschaftsmodell der MOEL-10 nicht zu sehr auslands-, das heißt vor allem EU-orientiert ist. Eine stärkere Binnenmarktorientierung, eine geringere Abhängigkeit von Kapitalimporten kann zwar geringere Wachstumsraten implizieren, verleiht dem Aufholprozess aber eine wesentlich größere Stabilität. Ein Beispiel hierfür ist Indonesien, das nach den schweren Erschütterungen aufgrund der Finanzmarktkrise in den 1990er Jahren sein Modell konsequent auf die Entwicklung des Binnenmarkts umgestellt hat und deshalb jetzt von der doppelten Krise der Weltwirtschaft weitaus weniger tangiert wird als andere, exportorientierte asiatische Staaten.

Auf die Exporte der Staaten der EU-15, insbesondere Deutschlands, hat die überdurchschnittliche Krise in einigen MOEL negative Effekte. Auch ein möglicher Umbauprozess des Wachstumsmodells dieser Länder würde sich auf das Wirtschaftswachstum in Deutschland dämpfend auswirken.

#### *Achtens: Unsicherheit auf dem Weltölmarkt*

Die OPEC-Staaten haben im Jahre 2008 Öl im Wert von mehr als 1000 Mrd. Dollar in die Welt exportiert. Das war gegenüber 2007 eine Steigerung um 35 Prozent, die vor allem durch den starken Anstieg des Ölpreises auf bis zu 147 USD pro Barrel zurückzuführen ist. Aufgrund der Weltrezession stürzte der Ölpreis dann auf knapp 30 USD je Fass im Februar 2009 ab, um sich bis September 2009 mit knapp 70 USD erneut zu verdoppeln. Die Ölpreisexplosion im Jahre 2008 wird neben der Weltfinanzkrise von einigen Beobachtern als eine entscheidende Ursachen für den Einbruch der Weltwirtschaft betrachtet.

Die weitere Entwicklung der Weltwirtschaft wird von der Entwicklung des Ölpreises stark beeinflusst werden. Die Prognosen sind zwar unsicher, jedoch gehen die Weltölreserven zur Neige, gleichzeitig steigt die Nachfrage aufgrund des ökonomischen Aufholprozesses in den Schwellenländern (vor allem in China und Indien). Kontraproduktiv ist auch, dass nach Schätzung der Internationalen Energieagentur (IEA) aufgrund der Krise die Investitionen in Erschließung und Förderung 2009 um 15 bis 20 Prozent sinken.

Um erneute Preisexzesse auf dem Weltölmarkt zu verhindern, wird jetzt auch über eine stärkere Kontrolle des Geschehens an den Terminbörsen

diskutiert. Die Aufsicht der US-Terminbörse CFTC möchte die Transparenz des Marktes erhöhen, die wöchentlichen Berichte über Kauf- und Verkaufpositionen nach Indexfonds sowie Hedgefonds differenzierter aufschlüsseln und auch Positionslimits für die Finanzinvestoren einführen. Die Aktivitäten der Indexinvestoren und Hedgefonds werden für die starken Preisausschläge der Jahre 2008 und 2009 mitverantwortlich gemacht, so dass mehr Transparenz, Kontrollen und Positionslimits das Marktgeschehen beruhigen könnten. Dies wäre auch im Interesse der Ölproduzenten und Ölkonsumenten, die sich traditionell mit Terminkontrakten an den Börsen absichern.

Zurzeit ist die weitere Entwicklung auf dem Weltölmarkt schwierig abzuschätzen. Es ist unklar, ob sich eine stärkere Regulierung an den Terminbörsen international durchsetzen ließe, und auch die Entwicklung von Reserven, Produktion und Nachfrage ist schwer prognostizierbar. Dennoch muss davon ausgegangen werden, dass der Weltölpreis im Trend nach oben gerichtet ist und das Wachstum der Weltwirtschaft bremsen wird.

#### *Neuntens: Die Bedeutung der Kreditklemme*

Von Kreditklemme (*credit crunch*) spricht man, wenn Investoren für die Finanzierung ihrer Projekte keine Kredite oder nur Kredite zu schlechten Konditionen erhalten. Häufig wird der Begriff auch dann verwendet, wenn der Bankensektor nicht oder nur im geringen Umfang bereit ist, eine erhöhte Liquidität, die die Zentralbank zur Verfügung stellt, an den privaten Nicht-Banken-Sektor weiterzureichen. Ob in der aktuellen Krise von einer Kreditklemme gesprochen werden kann, wird kontrovers beurteilt. Während in Deutschland aus der Wirtschaft immer wieder Klagen über eine unzureichende Kreditgewährung durch die Banken vorgetragen werden, bestreitet das Bankengewerbe die Existenz einer Kreditklemme.

Grundsätzlich kann die Bereitschaft der Banken zur Kreditgewährung in der momentanen Krise durch drei Faktoren beeinträchtigt werden. Erstens schlummern in den Bilanzen der Banken weiterhin faule Wertpapiere, die zu einem erhöhten Wertberichtigungsbedarf führen und damit die Kapitalbasis der Banken schmälern. Zweitens werden aufgrund der Krise immer mehr Unternehmen notleidend und können ihre Kredite nicht mehr zurückzahlen. Auch hier entsteht wieder für die Banken ein erhöhter Abschreibungsbedarf. Schließlich schreibt Basel II den Banken heute vor, problematische Kredite mit

mehr Eigenkapital zu hinterlegen, so dass auch dadurch die Basis der Banken für die Kreditgewährung reduziert wird.

Die Regierungen versuchen das Problem der Kreditklemme dadurch zu verringern, dass sie den Banken direkt durch staatliche Beteiligungen Kapital zur Verfügung stellen und/oder den Banken über die Zentralbanken oder andere Institutionen zu günstigen Konditionen Mittel anbieten, die an die Wirtschaft weitergereicht werden können.

Der Aufschwung der Weltwirtschaft könnte negativ beeinflusst werden, wenn den Banken weiterhin große Wertberichtigungen ins Haus stehen und aufgrund der Krise immer mehr Kreditnehmer an Bonität verlieren. Allerdings verfügen die Regierungen prinzipiell über genügend Instrumente, um die Gefahr einer Kreditklemme zu vermeiden.

#### *Zehntens: Die verhinderte Re-Regulierung der Weltfinanzmärkte*

Nach der Pleite von Lehman Brothers im September 2008 erreichte die Weltfinanzkrise ihren Höhepunkt. In dieser Zeit des Schocks über das Undenkbare war der Ruf nach einer grundlegenden Re-Regulierung der Finanzmärkte ubiquitär. Es wurden viele sinnvolle Vorschläge unterbreitet (siehe Bofinger 2009; Krugman 2008; Otte 2009; Münchau 2008; Schäfer 2009). Die verschiedenen Institutionen und Autoren setzten bei diesen Reformvorschlägen unterschiedliche Schwerpunkte. Zu den wichtigsten Forderungen zählten:

- Zerstörung des Schattenbankensystems, um das gesamte Bankensystem einer staatlichen Kontrolle zu unterwerfen
- Einführung antizyklischer Regeln in das Abkommen Basel II
- Abschaffung der Mark-to-Market-Bilanzierung
- Staatliche Übernahme der Ratingagenturen-Kontrolle der Hedgefonds
- Regulierung der Private-Equity-Investitionen
- Kontrolle und Transparenz für alle Finanzprodukte. Verbot besonders riskanter Collateralized Debt Obligations (CDOs)
- Einführung einer staatlich kontrollierten Börse für Credit Default Swaps (CDS)
- Begrenzung und Kontrolle der Vergütungssysteme im Finanzsektor
- Austrocknen aller Steueroasen, auch in den Industrieländern
- Aufheben des Bankgeheimnisses in allen Ländern

- Einführung einer globalen Aufsicht über die Weltfinanzmärkte.

Die G20 beschäftigte sich mehrfach mit dieser Thematik und hat Ende September 2009 auf dem Gipfel in Pittsburgh Grundsätze für ein neues Regelwerk der internationalen Finanzmärkte verabschiedet. Danach ist vorgesehen, dass bis Ende 2010 international neue Regeln für die Erhöhung und Verbesserung des Eigenkapitals der Banken entwickelt werden, die dann bis Ende 2012 schrittweise eingeführt werden sollen. Die Banken sollen mehr und qualitativ hochwertigeres Eigenkapital vorhalten, für CDOs soll es schärfere Regeln geben. Alle G20, also auch die USA, wollen bis 2011 die strengeren Eigenkapitalregeln des Basel-II-Abkommens umsetzen. Für Derivate sollen bis Ende 2012 Börsen oder elektronische Handelsplattformen eingeführt; bis Mitte 2011 einheitliche Bilanzierungsstandards entwickelt werden. Systemische Großbanken müssen Strategien für den Fall ihrer Pleite entwickeln (Testamente). Steueroasen sollen mit aktiven Maßnahmen bekämpft werden. Die Bonussysteme für Manager sollen strenger reguliert und eingeschränkt werden.

Diese Beschlüsse klingen vielversprechend, sind aber letztlich schwierig zu bewerten, da alles von den endgültigen Vorschlägen und Beschlüssen abhängt, die in den wichtigen Fragen erst in 2011 und 2012 anstehen. Skepsis ist angebracht, denn seit der teilweisen Erholung an den Weltfinanzmärkten und der Weltwirtschaft im Laufe des Sommers 2009 ist deutlich zu beobachten, dass der Reformelan stark abnimmt (Hoffmann 2009; Wolf 2009), sie artikulieren sich selbstverständlich im Finanzsektor. Widerstände kommen in der EU insbesondere aus Großbritannien, das sein Wirtschaftsmodell in den letzten 20 Jahren zu sehr auf die Finanzindustrie ausgerichtet hat und wirtschaftliche Nachteile befürchtet, wenn die Regulierungen zu umfangreich und strikt ausfallen. Auch in der Obama-Administration sind zu viele wichtige Positionen mit ehemaligen »Masters of the Universe« besetzt, um von ihr radikale Reformen der Märkte erwarten zu können. Insbesondere bei der Abschaffung des Schattenbankensystems, der Kontrolle der Ratingagenturen, der Hedgefonds und der Private-Equity-Unternehmen, der Begrenzung der CDOs und der Kontrolle des CDS-Marktes sind starke Widerstände zu erwarten. Auch eine internationale Finanzaufsicht mit wirklichen Kompetenzen wird aller Voraussicht nach nicht entstehen. Vieles wird letztlich in der Autonomie der Nationalstaaten belassen bleiben.

Damit zeichnet sich ab: die Gefahr der Wiederholung einer großen internationalen Finanzkrise wird nicht gebannt werden. Seit Beginn der Deregulierung der internationalen Finanzmärkte lösten sich in kurzen Abständen Finanzkrisen in einzelnen Ländern und Regionen ab, bis sie schließlich in der jetzigen großen Krise kulminierten. Es begann mit den Krisen in Lateinamerika, in Mexiko und Bolivien Mitte der 1980er Jahre, setzte sich fort in der Tequila-Krise Anfang der 1990er Jahre, vor allem in Mexiko und Argentinien, traf in der Asien-Krise Ende der 1990er Jahre Staaten wie Thailand, die Philippinen und Indonesien, erreichte im Jahre 2002 erneut Argentinien, um schließlich 2007/2009 vor allem die Industrieländer zu erfassen (Krugman 2009: 41ff; Akerlof/Shiller 2009: 188ff).

Da die Welt aus diesen Krisen immer nur sehr eingeschränkt Lehren gezogen hat und die *animal spirits* des Kapitalismus weiterhin virulent sind, muss auch in der unmittelbaren Zukunft mit weiteren Krisen dieser Art gerechnet werden.

### Fazit

Die hier vorgetragenen Argumente sollen davor warnen, eine rasche V-förmige Erholung der Weltwirtschaft oder eine baldige Rückkehr zu den hohen Wachstumsraten der Vorkrisenära zu erwarten. Vieles spricht für eine nur langsame Erholung der Weltwirtschaft und ein schwächeres Wachstum in der Nachkrisenzeit. Diese skeptische Sicht der Dinge wird von vielen kritischen Autoren geteilt, wie Krugman (2009), Rodrik (2009), Rogoff (2009), Roubini (2009b), Shiller (2009) und Stiglitz (2009), um nur einige wichtige zu nennen. Wenn die Analysen sich auch im Detail unterscheiden, viele Autoren sind sich darin einig, dass ohne eine Beseitigung der globalen Ungleichgewichte zwischen den USA einerseits, China, Japan und Deutschland andererseits, ohne eine Korrektur der ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung national und international, ohne eine neue Architektur für die Weltfinanzmärkte und ohne starke staatliche Interventionen auf der Ebene der Nationalstaaten und der Weltwirtschaft ein Übergang zu einem stabilen und ausgewogenen Wachstum der Weltwirtschaft kaum möglich ist.

Einige der in diesem ersten Kapitel schon angesprochenen Reformschritte, die insgesamt im dritten Kapitel detaillierter dargelegt werden, implizieren für einzelne Staaten Wachstumseinbußen, z. B. die Koordinierung der europäischen Lohnpolitik in Deutschland. Insgesamt aber würde die Umsetzung

des internationalen, europäischen und nationalen Reformpakets die globalen ökonomischen und sozialen Ungleichgewichte beseitigen und zu einem ausgewogenen und krisenfesteren Wachstum der Weltwirtschaft, Europas und der Nationalstaaten führen.

## 2 Ökonomische Stagnation und die sozialen Sicherungssysteme in Europa und in den Entwicklungsländern

Das schwächere Wachstum der Weltwirtschaft wird auch starke Auswirkungen auf die Systeme der sozialen Sicherheit in den verschiedenen Regionen der Welt haben. In vielen Industrieländern haben seit den 1990er Jahren der demographische Wandel, eine hohe Staatsverschuldung und geringe Beschäftigungsquoten den Wohlfahrtsstaat unter Druck gesetzt und zahlreiche Reformprozesse ausgelöst. Nachdem der Wirtschaftsboom von 2004 bis 2008 hier für eine gewisse Entspannung gesorgt hat, ist jetzt aufgrund der stark gestiegenen Staatsverschuldung, der höheren Arbeitslosigkeit und den zukünftig geringeren Wachstumsraten mit neuen Belastungen zu rechnen. In vielen Entwicklungsländern ist der Prozess des Aufbaus von umfassenden Systemen der sozialen Sicherheit noch längst nicht abgeschlossen. Insbesondere in den Entwicklungsländern, die vom Rückgang der Rohstoffpreise negativ betroffen sind, werden diese Reformprozesse beeinträchtigt werden und die traditionellen Systeme der sozialen Sicherheit (Familie und lokale Gemeinschaft) wegen der steigenden Armut noch stärker gefordert sein. Anders ist die Lage in Schwellenländern, die über einen großen Binnenmarkt verfügen und deren Wirtschaft trotz der schwächeren Entwicklung der Weltwirtschaft mit hohen Raten wachsen wird. Hier werden sich die ökonomischen Grundlagen für den Auf- und Ausbau der sozialen Sicherungssysteme auch weiterhin verbessern. Im Folgenden werden diese unterschiedlichen Probleme der einzelnen Ländergruppen näher beleuchtet.

### 2.1 Wohlfahrtsstaaten in der EU-27

In den europäischen Wohlfahrtsstaaten ergab sich der Reformdruck in den letzten zwei Jahrzehnten aus einer Kombination der Einflussgrößen demographischer Wandel, Beschäftigungskrise, Staatsverschuldung sowie System der Wettbewerbsstaaten.

Die Entwicklung der Sozialleistungsquoten seit Mitte der 1990er Jahre verdeutlicht, dass in vielen EU-Staaten (Schweden, Dänemark, Niederlande, Finnland, Großbritannien, Irland, Spanien, Estland, Lettland, Litauen, Slowakei) der Abbau des Wohlfahrtsstaates bereits in den Makrodaten erkennbar ist. Haupttreiber dieser Tendenzen sind die Reformen in den Renten- und den Gesundheitssystemen, auf die 70 bis 80 Prozent aller wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben entfallen.

Schließlich wird aufgrund der ungleichmäßigen Entwicklung der ökonomischen und sozialen Aufholprozesse deutlich, dass im System der Wettbewerbsstaaten Praktiken des Sozialdumpings ins Spiel gebracht werden können. Während in Griechenland, Portugal und Ungarn der ökonomische Aufholprozess auch mit einem absoluten und relativen Ausbau des Wohlfahrtsstaates einherging, wurde in Irland, Spanien, Estland, Lettland, Litauen und der Slowakei der Wohlfahrtsstaat trotz der ökonomischen Fortschritte in relativen Größen zurückgefahren.

Damit zeigt sich, dass ohne politische Interventionen der enge Zusammenhang zwischen ökonomischem und sozialem Fortschritt, der in der EU bis Mitte der 1990er Jahre vorhanden war, nicht per se aufrechterhalten werden kann. Ein Vertrauen auf die Bewahrung eines quasi automatischen Zusammenspiels im Sinne des Funktionalismus ist aufgrund der Empirie nicht gerechtfertigt.

Die Reformen in den sozialen Sicherungssystemen in den letzten beiden Jahrzehnten zeigen ein hohes Maß an Konvergenz. In der Renten- und Arbeitsmarktpolitik sind die Ähnlichkeiten in der Reformpolitik und der Systementwicklung besonders stark ausgeprägt, und dies gilt für West- wie Osteuropa. Der Wandel ist in diesen Sektoren eher radikal, mit vorhandenen Strukturen wird vielfach gebrochen (vgl. Baum-Ceisig/ Busch/ Hacker/ Nospickel 2008).

In der Rentenpolitik drückt sich dies in der EU-15 in der Einführung des Drei-Säulen-Modells, im Übergang von leistungsorientierten (defined benefit scheme, DB) zu beitragsorientierten (defined contribution scheme, DC und NDC) Systemen, einem relativen Abbau der Leistungen (Re-Kommodifizierung) und einer Tendenz zur Mischfinanzierung (Steuern/Beiträge) aus.

In den MOEL ist ebenfalls ein deutlicher Konvergenzprozess zur Vermischung der Systeme zu beobachten. Das Drei-Säulen-Modell, der Abbau von Umverteilungsmechanismen, die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters und eine Reduktion des Leis-

tungsniveaus sind in diesen Staaten fast ausnahmslos anzutreffen. Für diese Konvergenzen sind mehrere Faktoren verantwortlich: Überall in Europa setzen die demografische Entwicklung und der starke Anstieg der systemischen Abhängigkeitsraten die Umlagesysteme unter Druck. In vielen Ländern werden die finanziellen Zwänge durch niedrige Beschäftigungsraten verstärkt. In zahlreichen Staaten setzen darüber hinaus hohe Staatsschulden der Alimentierung der beitragsfinanzierten Umlagesysteme aus öffentlichen Haushalten enge Grenzen. Eine Abfederung der finanziellen Belastungen, die sich aus diesen Entwicklungen für die erste, umlagefinanzierte Rentensäule ergeben, durch den Aus- und Aufbau kapitalfundierter zweiter und dritter Säulen ist von daher in den EU-Staaten fast durchgängig zu beobachten.

Diese objektiven Zwänge erklären jedoch nicht die neoliberale Ausrichtung der Reformpolitiken. Die Tendenz, die erste Säule von DB auf DC oder gar NDC umzubauen und damit Umverteilungsstrukturen immer stärker zu reduzieren, ergibt sich nicht zwingend aus den genannten Problemlagen. Diese Ausrichtung der Reformpolitiken resultiert vielmehr aus einem grundlegenden Wandel der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik, der sich in den 1980er Jahren immer mehr durchgesetzt hat. In dieser Zeit begann die Ablösung des keynesianischen durch das neoliberale Akkumulationsregime. Politiken des sozialen Ausgleichs, staatliche Umverteilungspolitiken im Steuersystem oder in den sozialen Sicherungssystemen gelten seitdem als unberechtigte Eingriffe in den Marktprozess, als Verletzung des Leistungsprinzips, als Unterhöhlung von ökonomischen Anreizsystemen und damit als Unterminierung der Wachstumskräfte. Aufgrund dieses fundamentalen Wandels des gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Leitbildes haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten in allen Politikfeldern, der Lohn-, Steuer-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik liberale Grundwerte immer stärker durchgesetzt. In der Rentenpolitik hat dieser Wandel zu einer Re-Kommodifizierung, zu einem Abbau der Leistungen und zu einer Reduktion von Umverteilungsstrukturen in der Umlagefinanzierung geführt.

Dieser alle europäischen Staaten überwältigende Wandel ist in den MOEL noch ausgeprägter als in vielen Staaten der EU-15. Die Stigmatisierung des Sozialismus hat dazu geführt, dass im Zuge der Transformation vom Realen Sozialismus zur kapitalistischen Marktwirtschaft der Neoliberalismus in vielen MOEL in noch stärkerem Maße Einzug gehalten hat als in der alten EU. Das »neue« Europa

orientiert sich an Großbritannien und den USA, also an den Mutterländern des Liberalismus. Die »Sozialpolitik« wird von zahlreichen politischen Strömungen in den MOEL mit »Sozialismus« konnotiert. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass in den MOEL die Rentenreformen – mit der Ausnahme Tschechiens und Sloweniens – eine noch stärkere neoliberale Ausrichtung erfahren haben als in den Staaten Westeuropas.

Eine ähnliche Tendenz ist in der Entwicklung der Arbeitslosenversicherungen zu registrieren. Im Westen wie im Osten haben die Phasen hoher Arbeitslosigkeit in Kombination mit dem Vormarsch angebotsorientierter Wirtschaftsphilosophien, wonach die Arbeitslosigkeit vor allem auf die mangelnde Flexibilität auf den Arbeitsmärkten sowie üppige staatliche Einkommensersatzsysteme zurückzuführen ist, die Versicherungssysteme zunehmend ausgehöhlt. Fast überall sind die Leistungsvoraussetzungen verschärft, Leistungszeiten verkürzt und die Lohnersatzraten reduziert worden. Das soziale Netz ist weitmaschiger geworden. Die Arbeitslosen sollen auf diese Weise »motiviert« werden, sich zu »aktivieren«, ihre Arbeitskraft zu niedrigeren Löhnen und längeren Arbeitszeiten zu Markte zu tragen. Auch in diesem Teil der sozialen Sicherungssysteme ist wie in der Rentenpolitik im Osten und im Westen Europas die Re-Kommodifizierungstendenz unübersehbar. Wie im Rentensektor sind die Reformen der Arbeitslosenversicherungen im Osten häufig radikaler als im Westen.

Im Gesundheitssektor ergibt sich dagegen bislang ein differenzierteres Bild. Die Reformen werden zwar in Ost und West von denselben demografischen und finanziellen Zwängen angetrieben, vollziehen sich aber, anders als im Renten- und Arbeitslosenversicherungssektor, pfadabhängiger, bleiben gegebenen Strukturen stärker verhaftet, sind insgesamt weniger radikal. Trotz dieser strukturellen Divergenzen in den Gesundheitssektoren in Ost und West, die sich aus den unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsniveaus ergeben, können wir im Rahmen der Reformpolitiken in den östlichen und den westlichen Staaten mit auf Sozialversicherungen bestehenden Gesundheitssystemen (Social Health Insurance, SHI) eine Reihe von Konvergenzen beobachten. Da die Auslöser dieser Reformen in den gemeinsamen demografischen und finanziellen Belastungen zu suchen sind und der Neoliberalismus das dominierende gesellschaftspolitische Umfeld bildet, sind auch die Reformmaßnahmen bis in viele Details identisch. Dies gilt insbesondere für folgende Reformschritte:

- Einschränkung der Leistungskataloge,
- Budgetierung von Leistungen,
- Ausbau und Erhöhung von Selbst- und Zuzahlungen,
- Reduktion der Krankenhausbetten pro Einwohner,
- Verkürzung der Verweildauer in den Krankenhäusern,
- Einführung neuer Honorierungsformen für Ärzte und Krankenhäuser, insbesondere die Einführung von Fallpauschalen,
- Übertragung der Rolle der »Gatekeeper« auf die Hausärzte (Primärärzte), vielfach in Verbindung mit dem System der integrierten Betreuung durch Fachärzte, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen (»integrated care«).

Diese Konvergenz in der Reformpolitik ist systemübergreifend, also sowohl in den SHI-Staaten als auch in den Staaten zu beobachten, die ein staatliches, aus Steuermitteln finanziertes Gesundheitssystem (National Health System, NHS) vorhalten. Trotz dieser starken Konvergenzprozesse im Zuge der Gesundheitsreformen bestehen allerdings zwischen den NHS- und den SHI-Ländern nach wie vor große Unterschiede. Dies betrifft die relative Höhe der Gesundheitsausgaben, die in den staatlich kontrollierten Systemen im Mittel niedriger sind als in den SHI-Ländern, bezieht sich auf die unterschiedliche Bedeutung der Krankenhäuser im Gesundheitssystem sowie die relativen Bettenzahlen und mittleren Verweilzeiten im stationären Bereich. Auch in der Organisation des Facharztsystems weichen die NHS- und die SHI-Länder stark voneinander ab. In den staatlichen Systemen sind die Fachärzte überwiegend in den Krankenhäusern angestellt, was erheblich zur Reduktion der Ausgaben beiträgt. In den SHI-Ländern sind die Fachärzte dagegen private Unternehmer, denen es gelingt, sich große Teile der finanziellen Ressourcen des Systems anzueignen.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die Reformen des Wohlfahrtsstaates in der EU in Ost und West viele Konvergenzen aufweisen. Dies ist angesichts gemeinsamer objektiver Probleme (Demographischer Wandel, Staatsverschuldung, Arbeitslosigkeit) und eines gemeinsamen gesellschaftspolitischen Leitbildes (Neoliberalismus) nicht überraschend. Dennoch gibt es nationale Unterschiede und divergierende politische Konstellationen auf der Ebene der Mitgliedstaaten, die im System der Wettbewerbsstaaten die Gefahr von Dumpingpraktiken und Abwärtsspiralen verstärken können (vgl. dazu Kapitel 3.2).

## 2.2 Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die Wohlfahrtsstaaten in der EU-27

Die Weltwirtschaftskrise wirkt sich auf die Finanzen der sozialen Sicherungssysteme im Wesentlichen über zwei Einflusskanäle aus: einerseits steigen aufgrund der höheren Arbeitslosigkeit die Ausgaben der Sozialkassen und des Staates, andererseits sinken die Steuer- und Beitragseinnahmen des Staates und der Sozialkassen wegen eines geringeren Wirtschaftswachstums bzw. geringerer Lohnzuwachsrate. Auf diese Weise entstehen in der Regel in den öffentlichen Systemen der sozialen Sicherung Finanzierungslücken. Da die meisten europäischen Staaten zur Bekämpfung der Konjunkturkrise und zur Rettung des Finanzsektors zusätzlich größere kreditfinanzierte Rettungspakete aufgelegt haben, entstehen kumulativ größere Defizite in den öffentlichen Haushalten und in den Haushalten der Sozialkassen. Wird die Krise rasch überwunden und kehrt die Wirtschaft auf einen hohen Wachstumspfad zurück, lässt sich die krisenbedingte Verschuldung des Gesamtstaates ohne größere Schwierigkeiten beheben. Eine andere Situation ergibt sich allerdings, wenn der Wachstumspfad der Nachkrisenzeit schwächer ist als der Wachstumspfad vor der Krise. In Kapitel 1 wurde argumentiert, dass genau dies nach dieser großen doppelten Krise der Weltwirtschaft zu erwarten ist. Bleiben die Wachstumsraten unterhalb der früheren Raten des Potenzialwachstums, und verharrt deshalb die Arbeitslosigkeit für einige Zeit auf einem höheren Sockel, geraten die öffentlichen Kassen dauerhaft in eine Schieflage. Ausgaben- und Leistungskürzungen sowie Steuer- und Beitragserhöhungen können dann rasch auf die Tagesordnung kommen.

In welcher Lage sich die öffentlichen Haushalte der EU-Staaten aufgrund der Krise befinden, hat die Kommission in einer jüngsten Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat dargestellt (Commission of the European Communities 2009). Sie knüpft dabei an ihren Bericht aus dem Jahre 2006 über die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in der EU an (European Commission 2007). In dieser Studie setzt sich die Kommission mit dem Anpassungsbedarf der öffentlichen Haushalte auseinander, der sich aus drei Komponenten ergibt: a) der Höhe des primären Haushaltsdefizits, b) der Staatsverschuldung in Relation zum BIP (Schuldenquote) und c) den Auswirkungen der alternden Bevölkerung auf die öffentlichen Haushalte (Rentensysteme, Gesundheitssysteme, Langzeitpflege). Im Ergebnis ordnet die Kommission die

Staaten der EU-25 in Hinblick auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in drei Risikoklassen ein: low-risk countries (DK, EE, LV, LT, NL, AT, PL, FI und SE), medium-risk countries (BE, D, ES, FR, IE, IT, LU, MT, SK und UK) und high-risk-countries (CZ, EL, CY, HU, PT und SI). Auf die methodischen Probleme und Details dieser Klassifikation kann hier nicht eingegangen werden. Interessant ist für die hiesige Analyse der Auswirkungen der Krise auf die Wohlfahrtsstaaten in der EU allerdings, wie sich die Lage der Staaten 2009 im Vergleich zu 2006 darstellt. Das öffentliche Defizit der EU-Staaten ist von durchschnittlich 0,8 Prozent in Relation zum BIP im Jahre 2007 – dem besten Resultat seit dreißig Jahren – auf 6 Prozent in 2009 und voraussichtlich 7 Prozent in 2010 deutlich angestiegen. Der Schuldenquotient hat sich in den drei Jahren von 2007 bis 2010 für die EU insgesamt um mehr als 20 Prozentpunkte erhöht (Commission of the European Communities 2009:3). Dazu merkt die Kommission an: »Fiscal expansion in a crisis context is not detrimental for sustainability as long as the measures adopted by governments are temporary and phase out when the recovery is secure. Concerns arise from the structural nature of high deficits, and because, without an adequate structural reform strategy, the crisis may have a durable impact on output and potential growth, which overlaps with the secular slowdown in GDP growth and the rise in expenditure on account of the demographic trends« (Commission of the European Communities 2009: 3).

Befanden sich 2006 neun Staaten in der low-risk-Gruppe, sind es jetzt nur noch vier (DK, EE, FI und SE), hinzugekommen ist als neuer EU-Staat Bulgarien. In der mittleren Gruppe befinden sich 2009 BE, D, FR, IT, HU, LU, AT, PL und PT. Doppelt so viele Staaten wie 2006 liegen jetzt in der high-risk-Gruppe, und zwar CZ, CY, IE, EL, ES, LV, LT, MT, NL, SL, SK, UK und als neuer Staat RO. »In many countries, there has been a deterioration in sustainability in comparison with previous assessments. Compared with the 2006 situation, the sustainability gaps are larger in most countries and ten of them (Ireland, Spain, Latvia, Lithuania, Malta, the Netherlands, Austria, Poland, Slovakia and United Kingdom) are now in higher risk category. In the case of the countries most hit by the crisis, the deterioration in sustainability gaps is particularly severe. However, thanks to consolidation and pension reform, Hungary and Portugal have shifted from the higher to the medium-risk group of countries« (Commission of the European Communities



2009: 7). Übrigens verwendet die Kommission, obwohl sie in der Mitteilung von 2009 nach wie vor drei Gruppen von Staaten bildet, im Unterschied zu 2006 die Bezeichnungen low-, medium- und high-risk-countries nicht mehr. Aus Sorge um die Auswirkungen auf die Bonitätseinstufungen an den Finanzmärkten hat die Kommission auf Druck vieler Staaten auf die explizite Risikoklassifikation verzichtet.

Aus ihrer Analyse der Verschärfung der Verschuldungslage der öffentlichen Haushalte leitet die Kommission drei Forderungen ab: 1) Reduktion der Defizit- und Schuldenquoten, 2) Erhöhung der Beschäftigungsraten und 3) Reformen der sozialen Sicherungssysteme, vor allem der Pensions- und Gesundheitssysteme.

Im Rahmen des reformierten Wachstums- und Stabilitätspaktes will die Kommission durchsetzen, dass die Staaten ihre Defizite um 0,5 Prozentpunkte in Relation zum BIP pro Jahr reduzieren, bis sie ihre mittelfristigen Budgetziele (MTO) erreicht haben. Selbst wenn das Wachstum in der EU wieder die Raten der Vorkrisenzeit erreiche, könne durch die Reduktionsschritte in Höhe von 0,5 Prozentpunkten der durchschnittliche Verschuldungsquotient der EU nur bei 100 Prozent stabilisiert, das Maastrichter 60 Prozent-Niveau also nicht realisiert werden.

Zur Reform der sozialen Sicherungssysteme schlägt die Kommission die bekannten Maßnahmen vor, die sich ihres Erachtens schon vor der Krise bewährt hätten. In den Pensionssystemen seien die Anwartschaften zu überprüfen, die Beitragsbezogenheit der Renten zu erhöhen, Frühverrentungen einzuschränken, das effektive und gesetzliche Eintrittsalter zu erhöhen und die Beschäftigungsraten zu steigern. Eine Ergänzung der ersten Säule um eine obligatorische kapitalgedeckte zweite Säule fordert die Kommission nach der Krise der Weltfinanzmärkte allerdings nicht mehr. In den Gesundheitssystemen nennt sie als Reformmaßnahmen summarisch die Schritte, die die EU-Staaten bereits seit Mitte der 1990er Jahre eingeleitet haben und die es weiter zu verfolgen und zu vertiefen gelte (vgl. Kapitel 2.1). Maßnahmen der Kostensenkung und der Effizienzsteigerung seien mit Maßnahmen der Qualitätsverbesserung zu verbinden, eine neue Balance zwischen der öffentlichen und privaten Finanzierung zu finden und der Wettbewerb zwischen den Anbietern zu steigern.

Es zeichnet sich damit deutlich ab, dass die EU-Staaten aufgrund der Folgen der Weltwirtschaftskrise für den Arbeitsmarkt, die Sozialkassen und die Staatshaushalte die Reformen des Wohlfahrtsstaates,

die sie bereits seit mehreren Jahren in Angriff genommen haben, intensivieren werden. Leistungskürzungen und/oder Steuer- bzw. Beitragserhöhungen stehen unter Status-Quo-Bedingungen vor allem in der Gruppe der high-risk-countries an, die immerhin die Hälfte der EU-Staaten umfasst. Im System der Wettbewerbsstaaten kann dieser Prozess des Abbaus der Wohlfahrtsstaates Verstärkereffekte erzeugen, denen sich dann letztlich auch die medium- und low-risk-countries nicht entziehen können.

### 2.3 Soziale Sicherheit in den Entwicklungsländern

Während in den Industrieländern die soziale Sicherheit der Menschen im Wesentlichen über öffentliche Systeme und über private Versicherungen gewährleistet wird, stellt sich die Situation in den Entwicklungsländern vielschichtiger dar. Hier spielen die traditionellen Sicherungsangebote über die Solidargemeinschaften (Familien, Verwandtschaft, Nachbarschaft) sowie ferner die Sicherungsangebote durch Mitgliedschaften in Organisationen und Verbänden (Genossenschaften, Kirchen, Unterstützungskassen) nach wie vor eine größere Rolle. Häufig sind dies die bedeutendsten Sicherungsmechanismen. Dies gilt vor allem für die Beschäftigten im informellen Sektor und in der Landwirtschaft, die häufig über keinerlei öffentliche oder private Versicherung verfügen und in vielen Ländern mehr als die Hälfte der Gesamtbeschäftigung ausmachen. »Substantial ongoing social security investments in the OECD countries contrast vividly with slow or non-existent progress in creating social security in poor countries. Eighty percent of people worldwide still do not have access to adequate social security yet a small percentage of GDP (say 5-10 per cent for each population) would be sufficient in development programmes to provide everyone with a minimum standard of social security« (Townsend 2009a: 36).

In Tabelle 1 im Anhang sind – soweit vorhanden – die Daten über die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für die soziale Sicherheit für zahlreiche Staaten der Welt dargestellt. Es fällt einerseits der starke Kontrast zwischen den entwickelten Industrieländern Europas und den Entwicklungsländern in Lateinamerika, Afrika und Asien auf, andererseits aber auch die großen Unterschiede in der Gruppe der Entwicklungsländer. Während viele Staaten nach wie vor bis heute nur ein bis zwei Prozent des GDP für die öffentliche soziale Sicherheit ausgeben,

darunter Indien, Pakistan, Indonesien und die Philippinen, haben andere teilweise beachtliche Anstrengungen unternommen, diese Ausgaben von 1995 bis 2005/2006 zu steigern oder auf einem komparativ höheren Niveau zu halten, darunter Tunesien, Südafrika, China, Südkorea, Mauritius, die Seychellen und einige Staaten Lateinamerikas.

Der in Europa zu beobachtende enge Zusammenhang zwischen dem ökonomischen Entwicklungsniveau und dem Niveau der Wohlfahrtsstaaten gilt für die Dritte Welt bestenfalls im Vergleich der Durchschnittsdaten der Kontinente Afrika, Asien und Lateinamerika, mit den höchsten Sozialbudgets in Relation zum GDP in Lateinamerika und den niedrigsten in Afrika (Betz 2004: 15). Im Ländervergleich gibt es jedoch eine breite Streuung der relativen öffentlichen Ausgaben für die soziale Sicherheit zwischen Staaten eines ähnlichen ökonomischen Entwicklungsniveaus. Politische und religiöse Faktoren erklären die große Varianz in den relativen Sozialausgaben teilweise besser als ökonomische Faktoren.

Länder Lateinamerikas (Chile, Uruguay, Argentinien) waren aufgrund ihrer politischen Unabhängigkeit, ihres Entwicklungsvorsprungs sowie der Stärke ihrer Arbeiterparteien und Gewerkschaften die Ersten, die in der Dritten Welt in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen mit dem Aufbau von Sozialversicherungssystemen begannen. In Afrika und Asien wurden dagegen erst nach der politischen Unabhängigkeit nennenswerte Schritte in Richtung gesetzlicher Sozialversicherungen getan, wobei diese Bemühungen in den letzten zwei Jahrzehnten

intensiviert wurden. Die wichtigste Zielgruppe einer umfassenden sozialen Absicherung sind in vielen Entwicklungsländern nach wie vor die Staatsbediensteten (Militärs, staatliche Beamte und Angestellte), also die entscheidenden Stützen der Macht der jeweiligen politischen Regime.

Eine interessante Entwicklung vollzieht sich in den Wohlfahrtsregimen Ostasiens, mit Indonesien, Malaysia, den Philippinen, Singapur, Südkorea und Thailand. Die Wohlfahrtsstaaten dieser Länder können als »familialistisch« bezeichnet werden: »Ihre zentralen Mechanismen sind inter- und intragenerationale Einkommenspoolung sowie die Übernahme sozialer Dienstleistungen durch den Haushalt. Arbeitslose, Frauen, Alte, Kinder und Behinderte sind zur Absicherung ihrer sozialen Risiken auf die Familie angewiesen, welche die wesentlichen Betreuungs- und Sicherungsaufgaben übernimmt. Wohlfahrtsoutcomes beruhen wesentlich auf der männlichen Erwerbstätigkeit, der Bereitstellung haushalts-

bezogener Sozialleistungen durch Frauen und einer geringen Frauenerwerbsquote« (Croissant 2004: 131). Die öffentlichen Ausgaben für die soziale Sicherheit waren in Relation zum Bruttoinlandsprodukt deshalb noch Mitte der 1990er Jahre mit ein bis zwei Prozent des GDP sehr gering (vgl. Tabelle 1 im Anhang). In diesen Ländern war bis dahin der soziale Schutz für Staatsbedienstete, Angehörige der Streitkräfte und Politiker sehr ausgeprägt, dessen Finanzierung übernahm der Staat. Dagegen waren die Schutzsysteme in der Privatwirtschaft beitragsfinanziert und erzielten nur geringe Deckungsgrade. Sie reichten im Jahre 2000 von 17 Prozent in Thailand über 29 Prozent auf den Philippinen bis 58 Prozent in Singapur. Die höchsten Deckungsgrade mit fast 100 Prozent erzielten die Gesundheitssysteme in Südkorea und Taiwan. Für Indonesien liegen keine Daten vor. Angesichts des geringen Umfangs der Leistungen und des niedrigen Deckungsgrades lebten in diesen Ländern die Mehrheit der Älteren (65+) in Mehrgenerationenhaushalten, wurde der größte Teil der Gesundheitsausgaben privat finanziert. Auch wenn angesichts dieser Zahlen der Dekommodifizierungsgrad der Wohlfahrtsregime dieser Länder als gering bezeichnet werden muss, hat sich die soziale Lage der Bevölkerung in den Jahrzehnten vor der Asienkrise 1998/1999 deutlich verbessert. Dies liegt vor allem an den hohen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts und der hohen Inklusion der (männlichen) Bevölkerung in den Arbeitsmarkt. Die Armutsraten sind deutlich zurückgegangen und die Lebenserwartung der Bevölkerung ist stark angestiegen.

Zurückgeworfen wurden diese Länder jedoch durch die Asienkrise 1998/1999, in der in Folge des Rückzugs des internationalen Kapitals die Wachstumsraten negativ wurden und die Arbeitslosigkeit anstieg. In der Reaktion auf diese Krise lassen sich in dieser Ländergruppe zwei Reaktionsformen unterscheiden. In Singapur, Malaysia, den Philippinen und Indonesien haben sich die Regierungen auf die traditionellen Anpassungsstrategien ihrer Wohlfahrtsregime verlassen und die wesentlichen sozialen Lasten den Familien aufgebürdet. Dagegen begann in Südkorea, Taiwan und Thailand nach dieser Krise ein Ausbau der öffentlichen sozialen Sicherheitssysteme. Die Parteien entdeckten in diesen jungen Demokratien die Sozialpolitik als Element der politischen Mobilisierung. In Südkorea und Taiwan wurden nach der Krise die Arbeitslosenversicherung ausgebaut und die Sozialhilfe reformiert und wesentlich verbessert.

Während in Singapur, Indonesien, den Philippinen und Malaysia die relativen Ausgaben für die öffentliche soziale Sicherheit von 1995 bis 2005/2006 im Wesentlichen stagnierten, ist diese Quote in Thailand und Südkorea deutlich angestiegen. Inzwischen ist durch den Ausbau des öffentlichen Gesundheitssystems in Thailand der dortige Deckungsgrad auch bei 100 Prozent angelangt, ein Wert, den Südkorea und Taiwan schon früher erreicht hatten (Tangcharoensathien u. a. 2009).

Diese Veränderungen sind möglicherweise die Vorboten einer generellen Überprüfung der Zukunft der »familialistischen« Wohlfahrtsregime in Ostasien. Im Zusammenhang mit der wachsenden Industrialisierung und Urbanisierung verändern sich auch die Familienstrukturen nach und nach, gewinnen Eingenerationen- und Singlehaushalte an Bedeutung, steigen die Frauenerwerbsquoten. Gleichzeitig erhöht der demographische Wandel mit einer Zunahme der Lebenserwartung die sozialen und ökonomischen Belastungen in den Mehrgenerationenhaushalten. Vor diesem Hintergrund werden die Forderungen an den Staat, die öffentlichen Systeme der sozialen Sicherung auszubauen, immer stärker werden. Dies gilt insbesondere in demokratischen Staaten, in denen die Wähler diese Forderungen lauter artikulieren können und im Wettbewerb stehende Parteien gezwungen sind, diese Themen aufzugreifen.

Die unterschiedlichen Konsequenzen, die die Wohlfahrtsregime Ostasiens aus der Asienkrise gezogen haben, und die großen Unterschiede zwischen den relativen Ausgaben für die soziale Sicherheit in Entwicklungsländern mit gleichem Entwicklungsniveau werfen die generelle Frage auf, ob schwächer entwickelte Länder soziale Sicherungssysteme aufbauen sollten oder nicht besser alle Ressourcen für das ökonomische Wachstum einsetzen sollten, da dieses quasi automatisch über den »trickle down effect« zu einem Abbau der Armut in den Entwicklungsländern führen werde. Mit dieser interessanten Frage haben sich jüngst Michael Cichon und Wolfgang Scholz in einer ökonometrischen Untersuchung beschäftigt (Cichon/Scholz 2009). Die Autoren zeigen zunächst am Beispiel mehrerer entwickelter Industrieländer, dass durch die sozialen Sicherungssysteme und die redistributiven Steuersysteme die Armutsraten in den 1990er Jahren in einer Größenordnung von 10 Prozentpunkten in den USA bis 30 Prozentpunkten in Schweden reduziert werden konnten (in Deutschland um ca. 16 Prozentpunkte) (Cichon/Scholz 2009: 61f).

Im zweiten Schritt untersuchen sie für 22 OECD-Staaten für das Jahr 2000 die Beziehung zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen und der Armutsrate bzw. zwischen der öffentlichen Sozialleistungsquote und der Armutsrate. Das Ergebnis zeigt, dass sowohl mit einem Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens als auch mit einem Anstieg der Sozialleistungsquote die Armutsraten sinken, aber der Zusammenhang zwischen der Reduktion der Armutsrate und dem Anstieg der Sozialleistungsquote deutlich stärker ist als zwischen der Armutsrate und dem Pro-Kopf-Einkommen. Cichon und Scholz schließen daraus, dass ein höheres Pro-Kopf-Einkommen die Armutsrate reduzieren kann, dieser Effekt aber nicht sicher sei. Dagegen sei die Wahrscheinlichkeit deutlich höher, dass mit einem Anstieg der Sozialleistungsquote die Armutsraten sinken würden. »Poverty drops clearly in association with increasing social expenditure and increasing GDP levels. And so it should. However, interestingly, in the R square, the measure of association between GDP per capita and poverty lines is only in the order of 0.35 in the best case and thus 53 per cent lower than in the »best« regression line between poverty rates and social expenditure ratios. Both exercises show high statistical significance levels. This means that poverty reduction is much more associated with national social expenditure ratios than with levels of GDP. Without entering into the causality debate, one can conclude that increasing GDP levels can and do in many cases reduce poverty. That effect, however, is not certain. It is much more probable that increasing levels of social expenditure will reduce poverty. So the apparent choice between transfer-based poverty reduction and growth-based poverty reduction may be a false alternative. Without redistributive mechanisms such as social security transfers, economic growth may not affect poverty noticeably« (Cichon/Scholz 2009: 83f).

In einem dritten Argumentationsschritt zeigen die Autoren schließlich, dass ein hohes Niveau an sozialer Wohlfahrt die ökonomische Performanz nicht beeinträchtigt, im Gegenteil beide miteinander koexistieren. Die Regressionsbeziehung zwischen der Produktivität pro Stunde und den öffentlichen Sozialausgaben pro Kopf in den OECD-Staaten im Jahre 2001 ergibt ein Bestimmtheitsmaß von 78 Prozent. Zu fast vier Fünfteln »erklärt« also die Variation der Arbeitsproduktivität pro Stunde die Variation der öffentlichen Sozialleistungen pro Kopf (Cichon/Scholz 2009: 93f).

Diese Ergebnisse von Cichon und Scholz werden durch Studien über die Auswirkungen der sozialen

Sicherungssysteme auf die Armutsraten in der Europäischen Union bestätigt (Cantillon 2009). Die sozialen Sicherungssysteme führen in den EU-Staaten zu einer beachtlichen Reduktion der Armutsraten, und umgekehrt gilt auch, dass es keinem EU-Staat – mit Ausnahme der Slowakei – gelungen ist, mit unterdurchschnittlichen Ausgaben für die soziale Sicherheit unterdurchschnittliche Armutsraten zu erreichen (Cantillon 2009: 220ff). Die folgenden Überlegungen sollen verdeutlichen, dass sich die low income countries diese positiven Erfahrungen der entwickelten Industrieländer, insbesondere der EU-Staaten, durchaus zunutze machen können.

Wie notwendig Strategien sind, um die Armut in den Entwicklungsländern zu reduzieren, zeigen die folgenden Daten, die das absolute und das relative Ausmaß der Armut anhand von zwei Armutsdefinitionen nach Regionen aufschlüsseln (Townsend 2009a: 32). Legt man die Armutsschwelle der Weltbank in Höhe von 1,08 USD in PPP pro Tag und Person zugrunde, lebten 2001 noch ca. eine Milliarde Menschen in der Dritten Welt in Armut, das heißt rund 20 Prozent der Bevölkerung. Seit 1987 ist die absolute Zahl der so definierten Armen um weniger als 100 Millionen gesunken, und zwar von 1183 auf 1098 Millionen, das heißt von 28,3 auf 21,3 Prozent der Bevölkerung der Entwicklungsländer (Townsend 2009a: 31). Ohne China wäre die Zahl der Armen in diesem Zeitraum sogar um mehr als 100 Millionen angestiegen. Legt man das Armutsmaß des International Poverty Centres (IPC) des UNDPs in Höhe von 1,50 USD in PPP pro Tag und pro Person zugrunde, würden 2001 immer noch fast zwei Milliarden Menschen in der Dritten Welt in Armut gelebt haben, das waren 36,1 Prozent der Bevölkerung. (Zur Debatte über die beiden Armutsmaße siehe Townsend 2009a: 31ff).

Ist damit zum einen die absolute und relative Dimension des Armutsproblems in der Dritten Welt umrissen und zum anderen gezeigt worden, dass durch den Ausbau der öffentlichen sozialen Sicherungssysteme die Armutsraten stark reduziert werden könnten, und zwar besser als durch eine ausschließlich auf ökonomisches Wachstum setzende Strategie, stellt sich jetzt die Frage, ob sich die Entwicklungsländer diesen Ausbau der sozialen Sicherungssysteme leisten können und welche Kosten durch den Aufbau eines grundlegenden, aber umfassenden Sockels an sozialer Sicherheit in den armen Ländern entstehen.

Der Untersuchung dieses Problems haben sich Christina Behrendt und Krzysztof Hagemejer in einer neueren Studie zugewandt (Be-

rendt/Hagemejer 2009). Sie definieren zunächst ein Basispaket an sozialer Sicherheit für die armen Länder, das aus vier Komponenten besteht:

»1. universal basic old age and disability pension (allgemeine Grundsicherung für Alter und Behinderung);

2. basic child benefit, either universal or limited to orphans only (Basiszuwendung für Kinder, entweder allgemein oder begrenzt auf Waisen);

3. targeted cash transfer for the most vulnerable households (gezielte Bargeld-Überweisung für die verwundbarsten Haushalte);

4. universal access to essential health care (allgemeiner Zugang zu lebenswichtiger Gesundheitsversorgung)« (Berendt/Hagemejer 2009: 101).

Die Kosten für ein solches Programm werden für sieben afrikanische Länder und fünf asiatische Länder errechnet, und zwar für Burkina Faso, Kamerun, Äthiopien, Guinea, Kenia, Senegal und Tansania sowie Bangladesch, Indien, Nepal, Pakistan und Vietnam. Die Leistungen in diesem Paket orientieren sich an der von der Weltbank definierten Armutsschwelle in Höhe von 1 USD in PPP pro Tag pro Person. Für die Rentenleistungen für Ältere und für Erwerbsunfähige werden 0,5 USD pro Tag und Person, für die Leistungen an Kinder 0,25 USD pro Tag und Person angenommen. Das Gesundheitspaket basiert auf der Arbeit einer WHO-Kommission und umfasst 49 medizinische Interventionen für die Bevölkerung der Entwicklungsländer (Commission on Macroeconomics and Health 2001).

Die finanziellen Belastungen für das Gesamtpaket an sozialer Sicherheit für die untersuchten Länder belaufen sich im Jahre 2010 auf 6,4 bis 17,3 Prozent des GDP, wobei in acht Ländern die Bandbreite zwischen 6,4 und 11,4 Prozent liegt, in weiteren vier Ländern zwischen 14,7 und 17,3 Prozent. Eine Ausnahme macht Äthiopien, wo die Kosten wegen des äußerst niedrigen Pro-Kopf-Einkommens anfangs über 35 Prozent des GDP erreichen. Der Löwenteil der Belastungen ergibt sich aus dem Gesundheitspaket. In allen Staaten fallen bis 2030 die relativen Kosten deutlich. In Indien sinkt der Wert von ca. sechs Prozent im Jahre 2010 auf ca. vier Prozent im Jahre 2030. Selbst in Äthiopien fällt der Wert auf unter 25 Prozent (Behrendt/Hagemejer 2009: 109f).

Da diese Belastungen von vielen der untersuchten Länder gemessen an den momentanen Ausgaben nicht getragen werden können, kalkulieren die Autoren den heimischen Aufwand an Ressourcen auf der Basis der Annahme, dass die Staaten 20

Prozent ihrer öffentlichen Haushalte der sozialen Sicherheit widmen. Auf dieser Grundlage errechnen sich Belastungen in Höhe von 2,4 bis 5,8 Prozent der GDP im Jahre 2010. Mit diesen Ressourcen lassen sich in Indien bereits 2010 90 Prozent des gesamten Basispaktes abdecken, in Pakistan, Kamerun, Vietnam und Senegal im Jahre 2030 zwischen 90 und 100 Prozent. In vielen Ländern erreicht der Deckungsgrad aber selbst 2030 nur Werte in der Bandbreite zwischen 20 und 50 Prozent (Behrendt/Hagemejer 2009: 113f). Ohne die Hilfe durch die internationale Gemeinschaft lässt sich in diesen Ländern deshalb ein Basispaket an sozialer Sicherheit nicht realisieren.

Behrendt und Hagemejer resümieren, dass soziale Sicherheit ein wichtiger Beitrag für die ökonomische Entwicklung der armen Länder sei und sich deshalb die Frage nicht stelle, ob sich diese Länder das Basispaket leisten können, sondern ob sie es sich leisten können, es nicht zu haben. »Social security is not a social cost, but an affordable investment in the prevention of poverty and vulnerability, the quality of work and life, social cohesion and peace, nation-building and global security. In other words, social security is an investment in people and states. Therefore, the main question is not whether low-income countries can afford social security, but whether they can afford *not* to have social security. There is ample evidence that the investment in health care, education and properly designed cash transfers have positive economic and social effects in countries at any stage of development. Without social security one can hardly imagine countries having sustainable economic and social development and their populations getting out of poverty traps« (Behrendt/Hagemejer 2009: 117f). Zur Realisierung des Basispaktes an sozialer Sicherheit sei jedoch in vielen Staaten eine gemeinsame Anstrengung der internationalen Gemeinschaft und Regierungen dieser Länder erforderlich.

Soziale Sicherungssysteme in den low income countries sind jedoch nicht nur die sinnvollste Strategie zur Reduktion von Armut, sie sind auch eine elementare Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung. Nur durch eine Basisgesundheitsversorgung kann die Arbeitsfähigkeit der Bevölkerung der Entwicklungsländer erhalten bleiben. Nur durch Cash-Transfers für Kinder und Ältere haben die Familien ausreichend Ressourcen, ihre Kinder zur Schule statt zur Arbeit zu schicken, kann folglich die Qualifikation der jungen Menschen entwickelt und gefördert werden. Nur durch die Basispakete an sozialer Sicherheit werden die Familien soweit ent-

lastet, dass Frauen verstärkt einer Erwerbstätigkeit nachgehen können (Barrientos 2009; Lund 2009; Samson 2009).

Mittlerweile haben viele unterentwickelte Länder verschiedene Formen von Cash-Transfer-Programmen für Arme und von Basisgesundheitsdiensten eingeführt, wenn auch die meisten dieser Programme keinen Deckungsgrad von 100 Prozent erreichen. Um nur einige Beispiele zu nennen: 1995 hat Indien das National Social Assistance Programme auf den Weg gebracht, das Leistungen für Ältere, Mütter und Familien umfasst. Der Umfang der Programme ist noch bescheiden, aber ausbaufähig (siehe die obigen Berechnungen von Behrendt und Hagemejer). In Brasilien sind 2001 und 2003 die Programme Bolsa Escola und Bolsa Familia eingeführt worden. Diese Programme sind konditionierte Cash-Transfers (CCT), deren Leistungen an Bedingungen, wie dem Schulbesuch der Kinder oder die Teilnahme an Impfprogrammen, geknüpft sind. Präsident Lula da Silva hat diese Programme durch ein »Zero Hunger Programme« ergänzt, das zahlreiche Maßnahmen zur Bekämpfung der Unterernährung in Brasilien enthält.

In Afrika haben Mauritius und die Seychellen universelle Leistungsprogramme realisiert und verzeichnen mittlerweile sehr hohe öffentliche Sozialleistungsquoten (siehe Tabelle 1). Ihre Armutsraten sind dadurch stark gesunken (Townsend 2009b: 246ff). Nach dem Fall des Apartheidregimes hat auch Südafrika viele Sozialleistungsprogramme in Angriff genommen, die vor allem Leistungen für Kinder und Familien umfassen (Lund 2009).

In China schließlich sind die Armutsraten aufgrund des überdurchschnittlich hohen Wirtschaftswachstums gesunken. Das Land unternimmt aber auch zunehmend Anstrengungen zur Einführung öffentlicher Sozialleistungsprogramme, und die relativen Ausgaben für diese Maßnahmen sind von 1995 bis 2005/2006 deutlich angestiegen (Tabelle 1). Für die Bekämpfung von Armut in Städten gibt es ein Minimum Standard Living Scheme, das Ende der 1990er Jahre drei Millionen der 460 Millionen chinesische Städter erreichte. Ferner existiert eine Arbeitslosenversicherung, aus der zu diesem Zeitpunkt ca. 55 Prozent der registrierten Arbeitslosen des Landes Leistungen empfangen haben (Townsend 2009b: 249f). China hat ganz offensichtlich das Wirtschaftspotenzial, diese Programme auszubauen und verstärkt weitere öffentliche Systeme der sozialen Sicherheit einzuführen.

Zusammenfassend kann über die sozialen Sicherungssysteme in den Entwicklungsländern festgestellt werden:

1) Soziale Sicherungssysteme sind in den armen Ländern in unterschiedlichem Maße anzutreffen. Fast die Hälfte der Weltbevölkerung ist nach Berechnungen der ILO von jeder Form öffentlichen Sozialschutzes ausgeschlossen. In Südasien und in Sub-Sahara Afrika sind dies sogar rund 90 Prozent. In den Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen immer noch 20 bis 60 Prozent der Bevölkerung (Townsend 2009b: 250).

2) Da das Armutproblem in den Entwicklungsländern nach wie vor virulent ist und die sozialen Sicherungssysteme in höherem Maße zur Reduktion von Armut beitragen als pures Wirtschaftswachstum, ist die Einführung und der weitere Ausbau öffentlicher sozialer Sicherungssysteme in den Entwicklungsländern von höchster Priorität.

3) Öffentliche Sozialschutzsysteme sind für die Entwicklungsländer mit höheren finanziellen Belastungen verbunden (mehr als zehn Prozent des GDP) als reine Cash-Transfer-Systeme für die unter extremer Armut leidenden Teile der Bevölkerung (ca. drei Prozent des GDP). In low income countries sind deshalb die Cash-Transfer-Programme stärker verbreitet, während viele middle income countries vielfach schon mit dem Auf- und Ausbau der öffentlichen Sozialschutzsysteme begonnen haben.

4) Basispakete für die öffentliche soziale Sicherheit sind für viele Entwicklungsländer finanzierbar, müssen aber in vielen anderen Fällen durch Leistungen der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden. Aufgrund der negativen Folgen der Weltwirtschaftskrise für die armen Länder, für die sie nicht verantwortlich sind, gilt diese Verpflichtung der reichen Länder in Zukunft umso mehr.

## **2.4 Auswirkungen der Krise auf die soziale Lage in den Entwicklungsländern**

Angesichts der Situation, dass in den Entwicklungsländern Millionen von Menschen am Rande oder unterhalb des Existenzminimums leben, sind die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf diese Staaten dramatischer als die Folgen der Krise in den Industrieländern. Doch auch in den Entwicklungsländern ist das Bild sehr differenziert. Am härtesten sind diejenigen Staaten betroffen, die zu den low income countries zählen und die zugleich dem Rückgang des Welthandels und der Weltrohstoffpreise überdurchschnittlich ausgesetzt sind. Nach

Regionen aufgeschlüsselt stellt sich die Lage wie folgt dar:

In Afrika, wo das Wirtschaftswachstum seit der Jahrtausendwende im Durchschnitt zwischen fünf und sechs Prozent lag, sinkt die Zuwachsrate des BIP 2009 auf zwei Prozent, also auf ein Drittel des Niveaus von 2001 bis 2008. Besonders hart sind rohstoffreiche und exportorientierte Ökonomien betroffen, wie Angola, Botswana, Madagaskar, Namibia, die Seychellen und Südafrika, wo die Zuwachsraten negativ geworden sind. Die Leistungsbilanz Afrikas, die von 2001 bis 2007 im Durchschnitt positiv war, verschlechtert sich 2009 auf minus 6,5 Prozent in Relation zum BIP (alle Zahlen aus: IWF 2009: passim).

In den GUS-Staaten, deren BIP von 2001 bis 2008 im Durchschnitt um sechs Prozent wuchs, sinkt das Wachstum 2009 auf minus fünf Prozent. Die Leistungsbilanz, die seit der Jahrtausendwende hohe Überschüsse verzeichnete, verschlechtert sich deutlich. Besonders stark sind die Wachstumseinbrüche in Russland und der Ukraine.

Weniger dramatisch sind die Auswirkungen in der Gruppe Developing Asia, die von 2001 bis 2008 um durchschnittlich etwa acht Prozent wuchs und auch 2009 noch sechs Prozent erreichen wird. Positiv stechen hier China und Indien hervor, negativ sind vor allem Malaysia und Thailand betroffen. Die Leistungsbilanz dieser Region, die schon von 2001 bis 2008 hohe Überschüsse auswies, bleibt auch 2009 deutlich im Positiven.

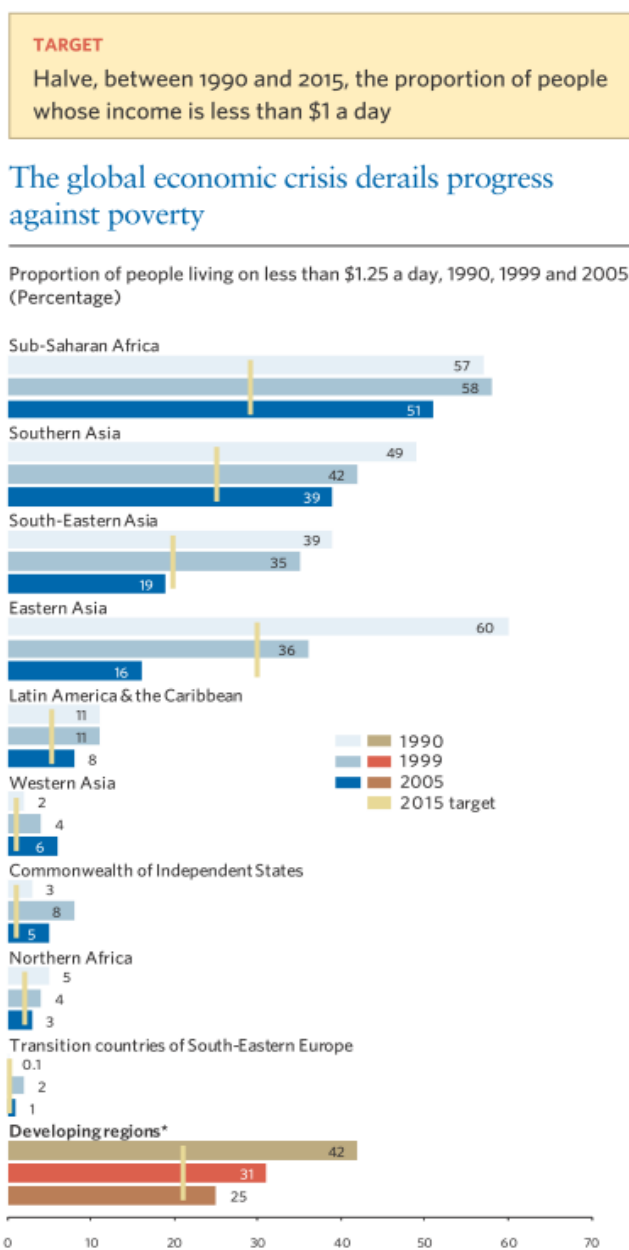
In Zentral- und Südamerika sinkt das BIP 2009 mit 1,5 Prozent, nach sehr guten Werten von 2004 bis 2008, die im Durchschnitt bei fünf Prozent lagen. Auch Argentinien und Brasilien werden negative Raten aufweisen. Überdurchschnittlich schlecht ist die Entwicklung in den Staaten der Karibik und in Venezuela. Die Leistungsbilanz dieser Region, die von 2003 bis 2007 Überschüsse verzeichnete, wird 2009 deutlich ins Negative abgleiten.

Im Mittleren Osten halbiert sich aufgrund der sinkenden Erdöleinnahmen das Wachstum 2009 gegenüber dem Zeitraum von 2001 bis 2008, es fällt auf 2,5 Prozent. Die traditionell sehr hohe Überschüsse aufweisende Leistungsbilanz dieser Region wird 2009 negativ.

Auch die Wachstumsrate der Newly Industrialized Asian Countries, Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur, die von 2002 bis 2006 durchschnittlich bei ca. fünf Prozent lag, wird 2009 auf minus 5,6 Prozent abfallen. Die traditionell hohen Leistungsbilanzüberschüsse der Region bleiben allerdings auch in dieser Krisenphase bestehen.

Die rückläufigen und negativen Wachstumsraten in vielen Regionen der Dritten Welt bedeuten für Millionen von Menschen einen Rückgang ihres Einkommens unter die Armutsschwelle der Vereinten Nationen von 1,25 USD pro Tag. Es bedeutet auch, dass der Anteil der Beschäftigten, der am Tag weniger als 1,25 USD verdient, wieder steigen wird. In ihrem jüngsten Bericht über die Realisierung der Millenniumsziele gehen die Vereinten Nationen auf diese Entwicklungen ein (United Nations 2009).

**Schaubild 1**

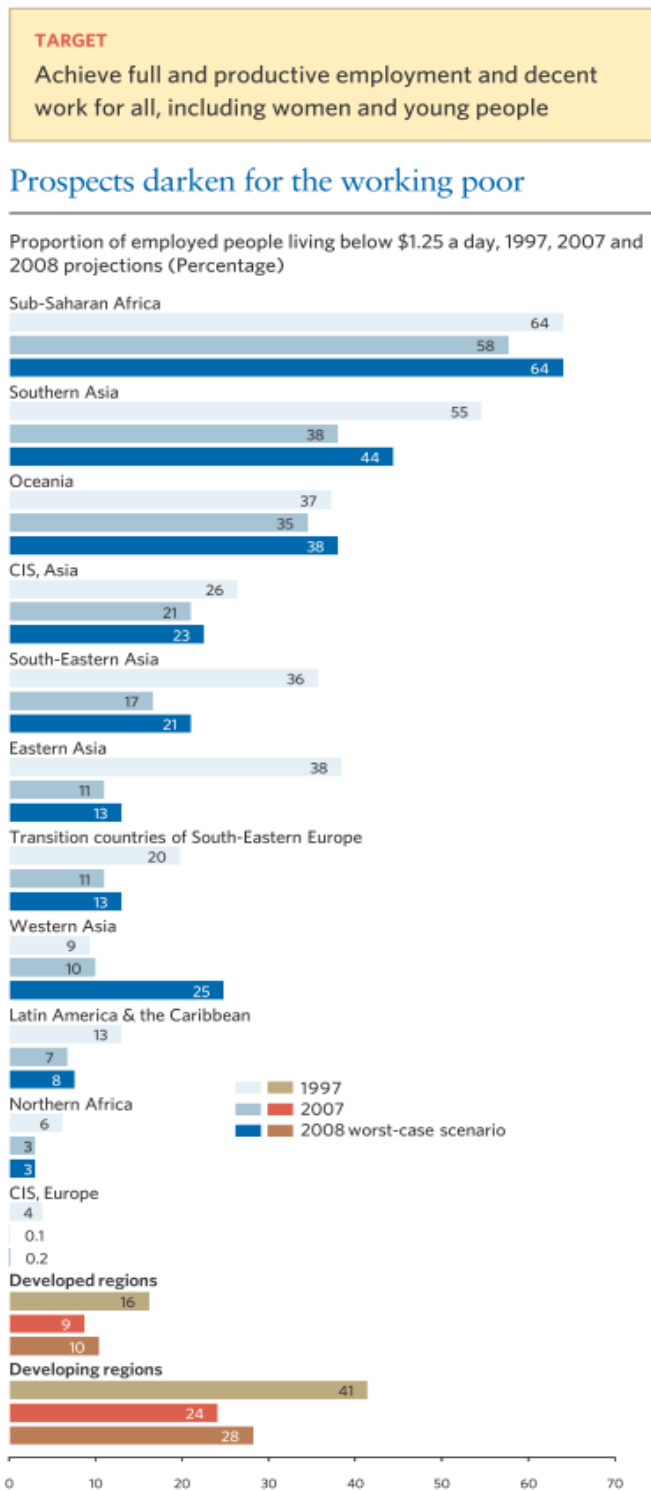


Quelle: United Nations (2009): The Millennium Development Goals Report 2009: 6.

Danach ist es von 1990 bis 2005 gelungen, die Anzahl der Menschen, die unterhalb der Armutsschwelle von 1,25 USD leben von 1,8 Mrd. auf 1,4 Mrd. zu reduzieren. Während dies 1990 fast die Hälfte der Bevölkerung der Dritten Welt war, sind es 2005 immer noch ein Viertel aller Menschen in Entwicklungsländern. Zum großen Teil ist dieser Erfolg auf die Wachstumserfolge in China zurückzuführen, wo es im genannten Zeitraum gelang, 475 Millionen Menschen über die Armutsschwelle und damit aus der extremen Armut herauszuführen (United Nations 2009: 7). Wie Schaubild 1 zeigt, ist in der Region Ostasien die Armutsrate von 60 Prozent in 1990 auf 16 Prozent in 2005 gesunken. Weniger erfolgreich waren die Länder der Region Sub-Sahara Afrika. Hier ist die Quote zwar nach 1999 auch gesunken, liegt aber immer noch über 50 Prozent. Und in absoluten Zahlen lebten hier 2005 etwa 100 Millionen Menschen mehr unterhalb der Armutsschwelle als 1990. In Bezug auf die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise schätzen die Vereinten Nationen, dass im Jahre 2009 krisenbedingt 55 bis 90 Millionen zusätzlich unterhalb der Schwelle von 1,25 USD pro Tag leben müssen (United Nations 2009: 6). Insbesondere in etlichen Staaten Afrikas und in einigen Staaten der Region Südasiens werden sowohl die Anzahl der Armen als auch die Armutsrate ansteigen.

Die negativen Folgen des starken Anstiegs der Nahrungsmittelpreise im Jahre 2008 und der Wirtschaftskrise seit 2008 sind auch an einem weiteren sozialen Indikator deutlich abzulesen. In der Dritten Welt gibt es sehr viele Beschäftigte, die es trotz Arbeit nicht schaffen, ihr Einkommen über die Schwelle von 1,25 USD pro Tag zu heben. Schaubild 2 zeigt, dass es von 1997 bis 2007 in der Periode des sehr positiven Wachstums der Weltwirtschaft gelungen ist, den Anteil dieser Beschäftigtengruppe von 41 auf 24 Prozent zu reduzieren, wobei wiederum die Regionen Ostasien mit besonderen Erfolgen und Sub-Sahara Afrika mit wesentlich geringeren Erfolgen hervorstechen.

Schaubild 2



Quelle: United Nations 2009: The Millennium Development Goals Report 2009: 8.

Die Graphik zeigt auch, dass aufgrund einer ILO-Studie der Anteil dieser »working poor« im Jahre 2008 wieder auf 28 Prozent ansteigen kann. In Sub-Sahara Afrika wären danach alle Erfolge des Jahr

zehnts zuvor zunichte gemacht. Da im Jahre 2009 die Wachstumsraten in den meisten Entwicklungsländern deutlich niedriger sind als in 2008, dürften sich diese Daten in diesem Jahr erneut erheblich verschlechtern.

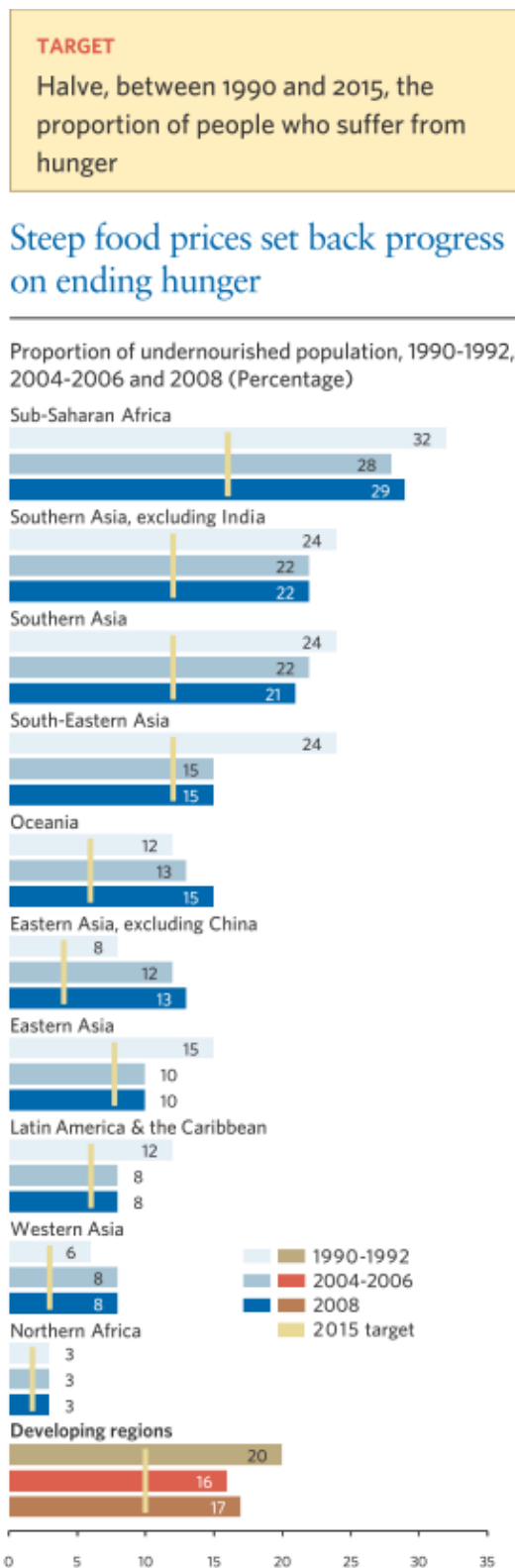
Schaubild 3 macht deutlich, dass aufgrund dieser jüngsten ökonomischen Entwicklungen der Anteil der Hunger leidenden Bevölkerung in den Entwicklungsländern entweder 2008 gegenüber 2004–2006 stagnieren wird (Südasien ohne Indien, Südostasien, Lateinamerika und Karibik, Nordafrika) oder wieder steigen wird (Sub-Sahara Afrika, Ostasien ohne China, Ozeanien). In der Gesamtreihe der Entwicklungsländer steigt der Anteil der Hunger leidenden Bevölkerung von 16 auf 17 Prozent an, nachdem von 1990–1992 bis 2004–2006 ein Rückgang um vier Prozentpunkte zu beobachten war (United Nations 2009: 11).

So wie bei dem Aufbau von öffentlichen Systemen der sozialen Sicherheit viele low income countries geringere Erfolge aufweisen als viele middle income countries, unterscheiden sich zwischen beiden Ländergruppen auch die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise sehr stark. Die low income countries sind härter betroffen, insbesondere wenn sie stärker in die Weltwirtschaft integriert sind. Hier steigen krisenbedingt die Armutsraten und der Anteil der Hunger leidenden Bevölkerung wieder an, und hier sinkt der Anteil der Beschäftigten, der mit seiner Arbeit mehr als 1,25 USD pro Tag verdient. Die informellen Netze der sozialen Sicherheit werden wieder härteren Belastungen ausgesetzt und die Cash-Transfer-Systeme, sofern sie existieren, werden teurer und drohen die heimischen Ressourcen vieler Länder zu überfordern. Bleibt das Wachstum der Weltwirtschaft über längere Zeit schwach, wovon auszugehen ist, verschärfen die Probleme dieser Ländergruppe.

Anders sind die Auswirkungen in der Gruppe der middle income countries. Insbesondere in den bevölkerungsreichen Staaten, wie China, Indien, Indonesien und Brasilien, sinken zwar vorübergehend die Wachstumsraten, besteht aber ein großes Potenzial für ein stärkeres binnenwirtschaftsorientiertes Wachstum. Hier ist die Chance groß, dass die



Schaubild 3:



Quelle: United Nations (2009): The Millennium Development Goals Report 2009: 11.

Wachstumsraten auch unter veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen wieder deutlich anziehen werden und sich insofern auch die materiellen Grundlagen für den Auf- und Ausbau der öffentlichen Sozialschutzsysteme weiter verbessern werden. Da Ostasien mit China in Zukunft der neue Wachstumspol der Weltwirtschaft werden wird, verbessern sich nach der Krise auch die Bedingungen von Ländern, wie Südkorea, Taiwan und Thailand, ihre Erfolge beim Ausbau der öffentlichen Sozialschutzsysteme fortzusetzen.

Die Lage in den Entwicklungsländern differenziert sich damit krisenbedingt noch weiter aus, in der Gruppe insgesamt ist das Erreichen der Millenniumsziele bis 2015 jedoch gefährdet. Das gilt insbesondere für das Armutsreduktionsziel, das Unterernährungsziel und das Decent-Work-Ziel. Damit wächst gleichzeitig die Verpflichtung der reichen Länder, neue Strategien zur Unterstützung der low income countries zu entwickeln.

### 3 Alternativen zum Status quo in der Weltwirtschaft, in der EU und in Deutschland

Die bisherige Analyse hat ergeben, dass bei einer Beibehaltung der Politik des Status quo die Wachstumsraten der Weltwirtschaft, insbesondere in den Industrieländern und den low income countries, sehr gering sein werden und die ökonomischen Ungleichgewichte sowohl zwischen den USA, Japan, China und Deutschland als auch innerhalb der Eurozone aufrechterhalten oder nur sehr langsam abgebaut werden. Darüber hinaus ist in diesem Status-quo-Szenarium das Risiko sehr groß, dass die Weltwirtschaft bald wieder von regionalen oder globalen Finanzmarktkrisen erschüttert wird. Die Staatsverschuldung und die Arbeitslosigkeit bleiben unter diesen Bedingungen in den Industrieländern sehr hoch, stagnationsbedingt können keine neuen Steuerquellen erschlossen werden. Die Wohlfahrtsstaaten dieser Länder werden unter Beitragserhöhungen und/oder Leistungskürzungen leiden. Dies gilt in besonderem Maße für diejenigen Länder, die von der Krise besonders betroffen sind: Irland, Lettland, Ungarn und Rumänien. In den low income countries werden das schwache Wachstum und die höhere Arbeitslosigkeit die Armutsraten noch weiter nach oben treiben und den traditionellen Systemen der sozialen Sicherheit (Familien, Verwandtschaft, Nachbarschaft, lokale Gemeinschaften) zusätzliche, kaum zu tragende Bürden auferlegen.

Angesichts dieser Perspektiven sollte die Diskussion über alternative Lösungsansätze wesentlich intensiver geführt werden. Alternativen sind auf drei Ebenen anzusiedeln:

Auf der globalen Ebene ist ein neues Weltwährungssystem zu etablieren, ist ferner eine neue Architektur für die Weltfinanzmärkte zu entwickeln und muss ein Finanzinstrument zur Förderung des Auf- und Ausbaus der öffentlichen Systeme der sozialen Sicherung in den low income countries geschaffen werden.

In der Europäischen Union wäre ein neues wirtschaftspolitisches Regime einzuführen, das sowohl eine Europäische Wirtschaftsregierung als auch Regeln zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Eurozone beinhaltet.

Auf der nationalen Ebene stehen für die exportorientierten Länder wie China, Japan, Deutschland, Irland, viele mittel- und osteuropäische Staaten, viele low income countries eine Stärkung der binnenwirtschaftlichen Kräfte auf der Tagesordnung, um eine neue Balance zwischen Welt- und Binnenmarkt zu finden.

### 3.1 Reform der Weltwirtschaftsordnung

#### *Neues Weltwährungssystem*

Um die globalen Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen und Währungsreserven zu korrigieren, ist zu allererst eine Reform des Weltwährungssystems erforderlich. Das nach dem 2. Weltkrieg aufgebaute System von Bretton Woods kam in den 1960er und 1970er Jahren in die Krise, weil einige Staaten zu lange an Wechselkursen festhielten, die ihre Wettbewerbsposition nicht mehr widerspiegelten. Dies galt insbesondere für die USA, deren Währung in diesem System als Leit- und Reservewährung fungierte. Es kam deshalb häufig zu Spekulationsbewegungen gegen einzelne Währungen, und vorhandene außenwirtschaftliche Ungleichgewichte wurden immer nur mit großen Verspätungen abgebaut. In dieser Zeit war in der makroökonomischen Theorie der Glaube vorherrschend, dass die Einführung eines Systems flexibler Wechselkurse das gelobte Land bringen würde, alle Ungleichgewichte und große Spekulationsbewegungen beseitigen würde. Die Erfahrungen nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems sollten diese Hoffnungen stark enttäuschen. In der Phase der flexiblen Wechselkurse bzw. des »schmutzigen Floatens« kam es seit Mitte der 1970er Jahre immer wieder zu

erratischen Kursentwicklungen und – wechselkursbedingt – starken Verzerrungen der internationalen Wettbewerbsposition einzelner Staaten. Als Beispiele seien hier nur die Periode der starken Überbewertung des US-Dollars Mitte der 1980er Jahre, die nur durch mehrere konzertierte Aktionen der Zentralbanken der wichtigsten Industrieländer beendet werden konnte, sowie die jetzige Periode der Unterbewertung der chinesischen Währung erwähnt, die eine Korrektur der großen Ungleichgewichte zwischen den USA und China bislang verhindert hat.

Aus diesen schlechten Erfahrungen mit dem Bretton-Woods-System und dem Nach-Bretton-Woods-System sollten folgende Konsequenzen gezogen werden:

Es wird wieder ein System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse eingeführt. Als Reservewährung fungieren jetzt aber nicht mehr der US-Dollar oder eine andere nationale Währung, sondern die Sonderziehungsrechte SZR. Um verspätete Anpassungen und damit Wettbewerbsverzerrungen sowie große Spekulationsbewegungen zu vermeiden, werden zusätzlich Regeln eingeführt, nach denen bei einer bestimmten Höhe von Leistungsbilanzungleichgewichten in Relation zum BIP Wechselkurskorrekturen vorzunehmen sind. Diese Regeln überwacht der IWF, der gleichzeitig für die Vergabe internationaler Währungskredite sowie die Ausgabe und Anpassung der SZR zuständig ist. Ferner ist darüber zu diskutieren, ob dem IWF nicht die Kompetenz übertragen werden sollte, Staaten mit großen Ungleichgewichten vor und in Verbindung mit der Wechselkurskorrektur wirtschaftspolitische Auflagen zu erteilen. Nur ein solches neues Regime kann in Verbindung mit einer Neuordnung der Weltfinanzmärkte die globalen Ungleichgewichte abbauen und die Entstehung neuer Verzerrungen verhindern. Seine Einführung setzt allerdings bei den wichtigsten Welthandelsnationen die Bereitschaft voraus, ihre Wirtschaftspolitik solchen neuen Spielregeln zu unterwerfen. Man kann aber nicht, wie es im Volksmund heißt, das Mehl im Mund behalten wollen und gleichzeitig pusten. Soll heißen: wer die Globalisierung dauerhaft will, muss auch bereit sein, sein staatliches Handeln globalen politischen Regeln zu unterwerfen.

#### *Neue Weltfinanzmarktarchitektur*

Neben einer Reform des Weltwährungssystems ist das zweite wichtige Element der Neuordnung der Weltwirtschaft eine neue Architektur für die Weltfi-

nanzmärkte. Im Spätsommer und Herbst 2009 konzentriert sich in dieser Frage die Debatte publikumswirksam auf die Gehälter und die Boni für die Manager der Finanzindustrie. Dies ist jedoch ein Nebenkriegsschauplatz. Zwar wäre es aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit und der Haftungsgechtigkeit wichtig, eine neue Struktur für die Gehälter des Managements von Unternehmen einzuführen, zur Vermeidung von Weltfinanzmarktkrisen ist die Lösung dieser Frage aber eher nebensächlich. Wenn die Struktur der Märkte es zulässt, werden auch bei bescheidenen Gehältern riskante Geschäfte durchgeführt. Um Krisen an den Weltfinanzmärkten grundsätzlich zu vermeiden, ist zunächst eine Beseitigung der wesentlichen Ursachen dieser Krisen erforderlich: zum einen der Abbau der globalen Leistungsbilanzungleichgewichte und der damit verbundenen hohen internationalen Kapitalströme, also die Aufhebung des Systems »Chimerika« (siehe oben), zum anderen eine dramatische Korrektur der ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen innerhalb der Nationalstaaten (siehe unten). Neben diesen beiden entscheidenden Schritten ist dann noch eine Re-Regulierung der Märkte notwendig. Ein neues Kleid für die Weltfinanzmärkte müsste als wesentliche Elemente enthalten:

- Eine weltweite Aufsichtsbehörde zur Kontrolle der Märkte, die mit der Kompetenz zu Sanktionen bei Verstößen gegen die weltweit vereinbarten Regeln ausgestattet ist.
- Eine internationale Vereinbarung über die Zulassung von Finanzprodukten, um potenziell »toxische« Derivate, etwa bestimmte CDOs, von vornherein nicht auf den Markt zu lassen.
- Die Einführung einer internationalen Börse für Credit Default Swaps, um eine Transparenz über die Entwicklung dieser Märkte zu erhalten.
- Ein Verbot für die Ausgliederung von Risiken aus den Bilanzen der Finanzunternehmen in andere Gesellschaften.
- Die Verstaatlichung der Ratingagenturen. Das »Rating« darf kein renditeorientierter Geschäftszweig sein, weil sonst die Gefahr der Unterbewertung von Risiken besteht.
- Schärfere, antizyklische Eigenkapitalregeln für den Finanzsektor. Einschränkung der Praxis der Verbriefung von Krediten durch eine stärkere Beteiligung der Banken am Risiko.
- Eine progressive Besteuerung der Verbindlichkeiten der Banken als Preis für das Haftungsrisiko der Allgemeinheit für den Fall von Finanzmarktkrisen (Vorschlag de Grauwe).

- Abschaffung aller Formen von Steueroasen und Aufhebung des Bankgeheimnisses.
- Dekonzentration der Finanzunternehmen, um das Risiko des »too big to fail« für die Allgemeinheit zu reduzieren.

Zurzeit wird eine solche radikale Re-Regulierung der Weltfinanzmärkte nur von einigen Wissenschaftlern, wie z. B. Joseph Stiglitz, Paul Krugman und Robert Shiller gefordert. Die Regierungen und die Zentralbanken scheuen davor zurück, derartig umfassende Regeln zu fordern.

#### *Steuer für die sozialen Sicherungssysteme in den Entwicklungsländern*

Als drittes Element zur Neuordnung der Weltwirtschaft sollte ein neues Finanzierungssystem zum Erreichen der Millenniumsziele (MDGs) der UN geschaffen werden. In den Kapiteln über die sozialen Sicherungssysteme der Entwicklungsländer und der Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf diese Systeme haben wir gesehen, dass der Aufbau öffentlicher sozialer Sicherungssysteme der beste Weg ist, Armut zu bekämpfen, dass die Einführung von Basissystemen für den sozialen Schutz, wenn auch zum Teil nur mit internationaler Hilfe, finanziell machbar ist und dass aufgrund der Krise gerade in den low income countries diese Systeme starken Belastungen ausgesetzt sind. Die Weltgemeinschaft sollte deshalb ein neues Finanzierungssystem zur Förderung des Ausbaus der öffentlichen Systeme der sozialen Sicherheit in den Entwicklungsländern einführen. Dies ist auch aufgrund der Verantwortung der reichen Staaten für die Weltwirtschaftskrise moralisch geboten.

Anzuknüpfen ist hier an die internationale Debatte über die zusätzlichen Finanzmittel zum Erreichen der MDGs, die vor allem im Rahmen der UN seit der Jahrtausendwende geführt wird. Eine unter der Leitung von Ernesto Zedillo arbeitende UN-Kommission hat 2001 geschätzt, dass zur Realisierung der MDGs zusätzliche 50 Mrd. USD erforderlich seien. Eine Weltbankstudie schätzte den zusätzlichen Bedarf an Entwicklungshilfe für die MDGs für 2010 auf 83 Mrd. USD im Vergleich zu den Leistungen im Jahre 2003 (Townsend 2009c: 160). Da bereits es bereits zu dieser Zeit für unrealistisch gehalten wurde, dass die reichen Staaten im Rahmen der Entwicklungshilfe diese Mittel aufbringen würden, intensivierte die UN die Debatte über alternative Finanzquellen. Als neue Finanzmittel wurden diskutiert: Globale Ökosteuern, eine Steuer auf Währungsansaktionen (Tobinsteuer), die Ausgabe

neuer Sonderziehungsrechte, neue Kreditlinien von Weltbank und IWF, erhöhte private Hilfeleistungen und die Erhöhung der Überweisungen von Emigranten an ihre Heimatländer (Atkinson 2004). Von diesen Instrumenten erschließen nur die Ökosteuer und die Tobinsteuer wirklich neue Quellen, alle anderen Formen sind bereits bekannte Instrumente, die sich auf bekannte Quellen beziehen.

Die internationale Debatte konzentriert sich dabei vor allem auf die Besteuerung der Währungs-transaktionen, die James Tobin zur Reduktion der internationalen Währungsspekulation bereits 1972 vorgeschlug. 1994 hat die UNDP in ihrem Human Development Report diese Idee aufgegriffen. Während die Debatte über die Tobinsteuer bis zur aktuellen Weltfinanzmarktkrise hoch kontrovers war, hat diese Idee im Laufe des letzten Jahres international neuen Zuspruch und neue Anerkennung gefunden. Je nachdem, welche Formen der Währungstransaktionen die Steuer abdeckt – Sorten-, Kassa-, Termin-, Swap- und/oder Derivatstransaktionen –, differieren die Mittel, die sich mit diesem Instrument erschließen lassen. Für eine universelle Steuer in Höhe von 0,1 Prozent, die auch die Transaktionen von Reisenden erfasste, wurde bereits für 2002 eine Summe von 400 Mrd. USD errechnet (Townsend 2009c: 162). Dabei entfallen 80 Prozent der Mittel auf acht industrialisierte Staaten, allein auf die USA und Großbritannien 50 Prozent. Gemessen an den Mitteln, die die obigen zitierten UN- und Weltbankberichte für die Erreichung der MDGs genannt haben, ist dies eine gewaltige Summe. Allerdings haben die früheren Berechnungen noch nicht die sozialökonomischen Schäden berücksichtigen können, die die Weltwirtschaftskrise gerade in den low income countries angerichtet haben. Alternativ zur Tobinsteuer könnte auch eine internationale Finanzmarktsteuer eingeführt werden, die im Kontext der momentanen Krise in Erweiterung der Grundidee der Tobinsteuer ins Spiel gebracht worden ist. Angesichts der Bedeutung der öffentlichen sozialen Sicherungssysteme für die Überwindung von Armut könnte die UN eine Strategie zum Auf- und Ausbau solcher Systeme in den low income countries entwickeln, die neben der Mobilisierung heimischer Ressourcen der Entwicklungsländer die Unterstützung durch die reichen Länder auf der Basis einer Tobinsteuer (Finanzmarktsteuer) vorsähe. Dies wäre ein entschlossener Beitrag der reichen Länder zur Realisierung der MDGs und zur Übernahme ihrer Verantwortung für die sozialökonomischen Kosten, die die Weltwirtschaftskrise in den Entwicklungsländern verursacht hat.

### 3.2 Reformen der Wirtschafts- und Sozialordnung der EU

Die EU zeigt seit Beginn einen generellen Konstruktionsmangel auf, der dringend zu korrigieren ist. Bereits in den Römischen Verträgen von 1957 findet sich die Betonung wirtschaftlicher Freiheiten, während wirksame soziale Rechte nicht geregelt sind. Auch finden sich in den Römischen Verträgen keine Regelungen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 zur Errichtung des EU-Binnenmarkts wurden die vier so genannten Grundfreiheiten des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs- sowie der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zum bestimmenden politischen Projekt der europäischen Integration. Die pathetische Wortwahl (»Grundfreiheiten«) soll überdecken, dass es hierbei gar nicht um Freiheitsrechte in der Tradition europäischer Grundwerte geht, sondern lediglich um zwar verbindliche, aber nackte Vertragsregeln zur Deregulierung des europäischen Marktes.

Durch den Maastrichter Vertrag wurde darüber hinaus die Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion auf den Weg gebracht. Bewusst haben die EU-Staaten bei der Ausarbeitung der beiden sozialökonomischen Leitprojekte – Binnenmarkt und WWU – darauf verzichtet, gleichzeitig auch eine Sozialunion, eine Steuerunion und ein europäisches System der Kollektivverhandlungen zu schaffen.

In der europäischen Form der Wirtschafts- und Währungsunion, in der die Währung gemeinsamer Kompetenz unterliegt, aber die Lohn-, Sozial- und Steuerpolitik ausdrücklich in den Händen der Mitgliedstaaten verbleiben, sind Dumpingpraktiken strukturell programmiert. In einem solchen System konkurrieren die Nationalstaaten auf der Basis der Lohn- und Sozialkosten sowie der Höhe der Unternehmenssteuern um die Investitionen des internationalen Kapitals. Die europäische WWU hat einen generellen Wettlauf um den Abbau der Lohnkosten, den Abbau des Wohlfahrtsstaates und die Senkung der Unternehmenssteuern in Gang gesetzt.

Diese Form des zwischenstaatlichen Standortwettbewerbs kann als System der Wettbewerbsstaaten bezeichnet werden. Es ist ein starker Motor zur Verwirklichung der Ziele des Neoliberalismus: der Staat, insbesondere der Wohlfahrtsstaat, kann abgebaut werden, die Lohn- und Sozialkosten sowie die Unternehmenssteuern sinken, und den Marktkräften wird durch Deregulierung und Privatisierung ein immer breiterer Raum gewährt.

Das System der Wettbewerbsstaaten ist auch dann problematisch, wenn aufgrund einer ungleichen Entwicklung der Wettbewerbsparameter die Konkurrenzpositionen zwischen den teilnehmenden Staaten stark auseinanderdriften. Die EU-Kommission hat Anfang 2009 in einem Arbeitspapier davor gewarnt, dass die Eurozone auseinander falle. Eine Spitzengruppe mit Deutschland, den Niederlanden, Finnland und Österreich habe ihre Wettbewerbsfähigkeit deutlich verbessert. Dagegen bildeten Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland eine Gruppe, deren Lage sich teilweise dramatisch verschlechtert habe. Dies gelte vor allem für Italien.

Diese Ungleichgewichte sind nur dann zu vermeiden, wenn in der EU Regeln für den Wettbewerb bei Löhnen, Sozialkosten und Steuern entwickelt werden.

#### *Neue Regeln für die Lohn-, Steuer- und Sozialpolitik in der EU*

In der **Lohnpolitik** bemühen sich die Gewerkschaften seit der Doerner Erklärung von 1998 und der Verabschiedung von Koordinationsrichtlinien durch verschiedene europäische Branchenverbände, den Prozess des Lohndumpings in der EU zu verhindern. Die Gewerkschaftsbünde Belgiens, der Niederlande, Luxemburgs und Deutschlands verabschiedeten in Doorn eine Erklärung, in der sie eine grenzüberschreitende Koordinierung der Tarifpolitik vereinbarten. Als Orientierungsformel wurde beschlossen, dass in den nationalen Tarifvereinbarungen zumindest die Summe aus Preis- und Produktivitätsentwicklung realisiert werden soll. Eine weitere wichtige Etappe zur europäischen Tarifkoordinierung war die Verabschiedung einer Koordinierungsregel durch den Europäischen Metallarbeiterbund (EMB) ebenfalls im Jahre 1998. Diese fordert die Mitgliedsverbände auf, ihre nationale Lohnpolitik an der Faustformel »Inflationsrate plus Produktivitätsanstieg« zu orientieren. Eine Realisierung dieser Richtlinie würde national die Verteilungsverhältnisse und europäisch die Wettbewerbsverhältnisse konstant halten. Dem EMB-Koordinierungsansatz sind nach und nach alle wichtigen europäischen Branchenverbände der Gewerkschaften und schließlich auch der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) durch richtungsweisende Grundsatzbeschlüsse gefolgt. Allerdings zeigen die Daten über die Entwicklung der Lohnstückkosten auch deutlich, wie weit die europäische Gewerkschaftsbewegung noch von der Realisierung dieser Zielsetzungen entfernt ist.

Dennoch müssen diese Anstrengungen deutlich intensiviert werden, denn die Verschärfung der innereuropäischen Lohnkonkurrenz, die in der Eurozone seit Jahren insbesondere von der Senkung der Lohnstückkosten in Deutschland ausgeht, führt zu immer stärker werdenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedstaaten. Gleichzeitig wird durch die Umverteilung zugunsten des Kapitals die Ungleichheit in der Einkommensverteilung innerhalb der Nationalstaaten immer krasser.

Darüber hinaus sollten alle 27 Mitgliedstaaten einen europäisch definierten **Mindestlohn** einführen. Dieser sollte 60 Prozent des in den jeweiligen EU-Ländern existierenden Durchschnittslohns betragen. Als erster Schritt könnte ein Mindestlohn von 50 Prozent verabredet werden.

Ferner ist es dringend erforderlich, dem eskalierenden Steuerdumping in der EU einen Riegel vorzuschieben. Notwendig ist neben der Einführung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage die Vereinbarung von Mindeststeuersätzen für die **Unternehmenssteuern**. Deutschland hat seine Unternehmenssteuern unter der Kohl-Regierung und insbesondere unter der Schröder-Regierung soweit gesenkt, dass die effektive Steuerbelastung für Unternehmen mittlerweile im unteren Drittel in der EU liegt. Diese Steuerdumpingpolitik, die in der EU insbesondere auch von Irland, den Niederlanden, der Slowakei und Estland praktiziert wird, führt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den nationalen Standorten und zu enormen staatlichen Einnahmeverlusten. Kurzfristig sind deshalb Mindeststeuersätze und längerfristig gemeinsame Unternehmenssteuersätze in der EU durchzusetzen.

Auch im Bereich der **sozialen Sicherungssysteme** ist eine Koordinierung auf der europäischen Ebene zwingend, um einen weiteren wettbewerbsbedingten Abbau der Wohlfahrtsstaaten zu stoppen. Zu diesem Zweck sollte auf EU-Ebene ein europäischer sozialer Stabilitätspakt vereinbart werden. Darin würde verabredet, dass die Größe des Wohlfahrtsstaates an das ökonomische Entwicklungsniveau der jeweiligen Staaten gekoppelt ist. In der EU gibt es – gemessen am Pro-Kopf-Einkommen – vier bis fünf Gruppen von Staaten. Für jede Gruppe wäre eine Bandbreite, ein Korridor von Sozialleistungsquoten festzulegen. Die Gruppe der Reicheren hätte einen höheren Korridor als die Gruppe der Ärmeren. Staaten, die ökonomisch aufholen, wechseln von einem niedrigen Korridor in einen höheren.

Durch die Vereinbarung derartiger Korridore wäre Folgendes erreicht:

- Einer Politik des Sozialdumpings wäre ein Riegel

vorgeschoben. Einzelne Länder könnten sich durch eine an ihrem Einkommensniveau gemessene, unterdurchschnittliche Sozialleistungsquote keine Wettbewerbsvorteile verschaffen.

- Die schwächer entwickelten Volkswirtschaften würden durch diese Form der sozialpolitischen Regulierung ökonomisch nicht überfordert. Sie hätten nur das Niveau an Sozialleistungen bereitzustellen, das sie sich angesichts ihres Einkommensniveaus »leisten« können.
- Im Zuge des ökonomischen Aufholprozesses der schwächer entwickelten Länder nähern sich die Sozialleistungsquoten in der EU an; die Aufwendungen für Alter, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit würden sich nicht nur relativ, sondern auch absolut angleichen.
- Die quantitative Regulation der Sozialpolitik beschränkte sich auf der EU-Ebene zunächst auf ein Minimum, eine Einkommensumverteilung zwischen den Mitgliedstaaten wäre nicht vorgesehen. Da auf diese Weise nur die aggregierten Größen (Sozialleistungsquoten) reguliert wären, bliebe im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Autonomie der EU-Staaten bei der Verteilung der Sozialausgaben auf die verschiedenen Leistungen (Renten, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Familienunterstützung) zunächst unberührt.

Die Realisierung eines solchen Regulierungskonzepts würde das System der Wettbewerbsstaaten brechen. Im Sinne des sozialen Stabilitätspaktes würde sich in der EU eine ökonomische und soziale Politik der Angleichung im Wege des Fortschritts vollziehen. Dumpingstrategien, wie sie Irland und Spanien praktiziert haben und wie sie in der Gruppe der neuen Mitgliedstaaten inzwischen von den drei baltischen Staaten und der Slowakei verfolgt werden, könnten so von vornherein unterbunden werden.

#### *Eine neue Konstruktion der Wirtschaftspolitik in der EU*

Mit dem Maastrichter Vertrag wurde nicht nur das System der Wettbewerbsstaaten installiert, auch die Wirtschaftspolitik wurde im Rahmen der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion im Sinne des Neoliberalismus neu konstruiert. Die entscheidenden Elemente sind hierbei die einseitige Ausrichtung der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank auf die Preisstabilität, die primäre Verpflichtung der Finanzpolitik der Nationalstaaten auf eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und der Verzicht auf eine Europäische Wirtschaftsregierung.

Die vertraglichen Bestimmungen über die Aufgaben der Europäischen Zentralbank (Art. 105 EGV-N) machen deutlich, dass der Preisstabilität absolute Priorität zugeschrieben wird. Anders als bei der Zentralbank der USA, die gleichrangig die Ziele Preisstabilität, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung verfolgen muss, ist die EZB vorrangig der Geldwertstabilität verpflichtet. Dem Wirtschaftswachstum kommt dabei eine nachrangige Funktion zu, ein Beschäftigungsziel wird nicht erwähnt.

Die bisherige Politik der EZB hat gezeigt, dass sie die Verpflichtung auf das Ziel der Preisstabilität sehr strikt interpretiert und selbst in Zeiten der Stagnation eine eher restriktive Geldpolitik verfolgt. Dies wurde in der Periode 2001 bis 2005 nach dem Platzen der Internetblase deutlich, aber auch in der aktuellen Wirtschaftskrise. Obwohl bereits im Frühjahr 2008 die rezessiven Tendenzen in der Eurozone erkennbar waren, erhöhte die EZB angesichts hoher Inflationsraten im Sommer 2008 noch einmal den Leitzins und verstärkte damit pro-zyklisch den Wirtschaftsabschwung.

Während die Kompetenz für die Geldpolitik im Rahmen der WWU auf die europäische Ebene übertragen wurde, ist die Finanzpolitik weiterhin in der Kompetenz der Nationalstaaten verblieben. Wir haben damit in der EU eine spezifisch asymmetrische Konstruktion der WWU mit supranationaler Geld-, aber nationaler Finanzpolitik. Allerdings wird die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten durch den Maastrichter Vertrag und die EU-Verordnungen im Rahmen des so genannten Stabilitäts- und Wachstumspaktes bestimmten Regeln unterworfen. Trotz eines flexiblen Umgangs mit dem Stabilitätspakt und trotz seiner jüngsten Reform darf die latente Wirkung der Vertragsbestimmungen und des Paktes in Richtung restriktiver Finanzpolitik nicht übersehen werden. Die Mitgliedstaaten stehen immer unter Beobachtung, müssen stets Konsolidierungsprogramme vorlegen und müssen damit rechnen, dem Makel von »blauen Briefen« aus Brüssel, Empfehlungen des Ecofin-Rates oder gar Bußgeldverfahren ausgesetzt zu werden. Für eine mutige anti-zyklische Bekämpfung von Wirtschaftskrisen, wie wir sie in den USA, in Japan und jüngst in China beobachten konnten, besteht in der EU kein Raum. Selbst in der momentanen größten Wirtschaftskrise in Europa seit 1929 wird der Stabilitätspakt in einigen Mitgliedstaaten als Referenzrahmen auch noch dann bemüht, wenn die Kommission angesichts der Dramatik der Lage längst grünes Licht für eine flexible Interpretation des Paktes gegeben hat.

Im Unterschied zum Werner-Plan von Anfang

der 1970er Jahre ist der Verzicht auf eine Europäische Wirtschaftsregierung ein weiteres Spezifikum der Maastrichter WWU. Im Werner-Plan hieß es: »Die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte, insbesondere die Änderung ihres Volumens, die Größe der Salden sowie die Art ihrer Finanzierung oder Verwendung müssen auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden«. Diese Formulierung bedeutete nichts Anderes als die Installierung einer Europäischen Wirtschaftsregierung, welche die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft entscheidend prägt und im Rahmen ihrer fiskalpolitischen Verantwortung auch die Grundrichtung der nationalen Haushalte steuert. In den Delors-Plan zur Vorbereitung der Maastrichter WWU wurde auf diese Parallelität von Europäisierung der Währungs- und Wirtschaftspolitik zu Gunsten der asymmetrischen Konstruktion verzichtet. Mit dem Paradigmenwechsel vom Keynesianismus zu liberalen Wirtschafts doktrinen (Angebotsansatz, Monetarismus, Neue klassische Makroökonomik) verlor die Fiskalpolitik zur Stabilisierung der Konjunktur an Bedeutung und gewann die Orientierung auf ausgeglichene Haushalte sowie eine möglichste geringe Staatsquote die Oberhand. Dieser Paradigmenwechsel hat freilich seinen Preis: in der EU fehlt ein wirtschaftspolitisches Entscheidungszentrum, das die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten effektiv festlegen und koordinieren kann und das in Kooperation mit der EZB für eine angemessene Kombination von Geld- und Fiskalpolitik (Policy-Mix) Sorge tragen kann. Die Schwächen dieser Konstruktion der Wirtschaftspolitik wurden in der Eurozone nach dem Platzen der New Economy-Blase im Jahre 2001 und erneut mit dem Eintritt in die größte Wirtschaftskrise seit dem 2. Weltkrieg in den Jahren 2008/2009 deutlich.

Im Unterschied zu den USA bekämpften die EZB und die Regierungen der Eurozone von 2001 bis 2005 die Stagnation der Wirtschaft nicht aktiv durch eine antizyklische Politik. Das Wachstum der Eurozone blieb deshalb deutlich hinter dem Wachstum in den USA und in anderen EU-Staaten (Großbritannien, Dänemark, Schweden) zurück. Gleichzeitig ließ die ungleiche ökonomische Entwicklung innerhalb der Eurozone (Boom in Irland und Spanien, Stagnation in Deutschland und Italien) deutlich erkennen, dass die EZB und die Regierungen keine angemessene Form der Kombination aus Geld- und Fiskalpolitik durchführten. Da für die Staaten mit starker Konjunktur (Irland, Spanien) die Zinspolitik der EZB zu expansiv und gleichzeitig für die Staaten mit Stagnation (Deutschland, Italien) zu restriktiv war, hätte die Fiskalpolitik in Irland und Spanien

durch einen Sparkurs die Konjunktur dämpfen und in Deutschland und Italien durch einen Expansionskurs stützen müssen.

Diese Kombination, dieser Policy-Mix aus Geld- und Fiskalpolitik ist in der Eurozone einerseits nicht möglich, weil der EU-Vertrag und die Verordnungen zum Stabilitätspakt die Regierungen einseitig auf eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte festlegen, und andererseits nicht durchsetzbar, weil es keine europäische wirtschaftspolitische Instanz gibt, welche den Mitgliedstaaten die jeweils für notwendig erachtete Ausrichtung der Fiskalpolitik (Sparen oder Expansion) vorschreiben kann. In Deutschland versuchte die damalige rot-grüne Regierung, durch Ausgabenkürzungen den Vorgaben des Stabilitätspaktes Rechnung zu tragen, verschärfte durch diesen pro-zyklischen Kurs aber nur den Wirtschaftsabschwung. Diese Politik erhöhte aufgrund sinkender Steuereinnahmen am Ende das Haushaltsdefizit, das sie ursprünglich senken wollte.

Auch in der aktuellen Weltwirtschaftskrise, die Europa massiv betrifft, sind die Mängel der wirtschaftspolitischen Verfassung der EU deutlich zu Tage getreten. Sowohl in der Finanzmarktkrise als auch in der Wirtschaftskrise haben die EU-Staaten zunächst uneinheitlich und unabgestimmt, ja mit konträren Positionen reagiert. Insbesondere zwischen Frankreich und Deutschland war in beiden Fällen keine einheitliche Position zu den Fragen vorhanden, ob es sich um eine Krise handelt, die Europa betrifft, mit welchen Instrumenten sie zu bekämpfen ist, welchen Umfang das Programm gegebenenfalls haben und wann es in Angriff genommen werden soll. Herausgekommen sind dabei schließlich je nationale Rettungsschirme zur Überwindung der Finanzmarktkrise, die sich im Umfang und vor allem im Ausmaß staatlicher Interventionen in das Bankensystem sehr deutlich unterscheiden. Auch die nationalen Konjunkturprogramme unterscheiden sich im Umfang, in der Anwendung des fiskalpolitischen Instrumentenkastens und vor allem im Zeitpunkt der Verabschiedung erheblich. Deutschland hat sich erst nach harter internationaler Kritik an seinem dürftigen ersten Konjunkturprogramm und nach einer sich abzeichnenden Isolation in Europa zu einem zweiten Konjunkturprogramm durchringen können. Obwohl Deutschland sich seit Mitte 2008 in der Rezession befindet, das Wirtschaftswachstum im letzten Quartal 2008 um zwei Prozent gesunken ist und 2009 um fünf Prozent fallen wird, entfaltet das deutsche fiskalpolitische Programm seine Hauptwirkung erst im Jahre 2010. Es kommt also zu spät und enthält aufgrund seiner

Struktur keinen starken Impuls für den privaten Konsum. Berücksichtigt man ferner, dass auch die EZB mit der Zinserhöhung im Sommer 2008 und den zu zaghaften Zinssenkungen seit dem Herbst 2008 zunächst falsch und dann zu zögerlich gehandelt hat, werden die großen Schwächen der wirtschaftspolitischen Konstruktion der EU überdeutlich.

Die EU kann mit der einseitigen Ausrichtung der Geldpolitik auf Preisstabilität und den gegebenen institutionellen Strukturen der Fiskalpolitik, mit den Nationalstaaten als Entscheidungszentren, keine konsistente Wirtschaftspolitik betreiben. Eine alle EU-Staaten betreffende Krise – das zeigt die momentane Krise – wird so zu spät, gegebenenfalls uneinheitlich und mit zu geringen Mitteln bekämpft. Die Rezession wird so stärker und sie dauert länger als notwendig.

Aus dieser Kritik der momentanen wirtschaftspolitischen Verfassung der EU ergeben sich folgende Reformforderungen:

- Die Europäische Zentralbank ist gleichrangig den Zielen hohes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und hohe Geldwertstabilität zu verpflichten. Die sich aus dieser Verpflichtung immer wieder ergebenden Zielkonflikte sind zu akzeptieren, sie zwingen die EZB zu einer flexiblen Geldpolitik und zu einer Abstimmung ihrer Politik mit der Fiskal- und der Lohnpolitik. Damit würden eine pro-zyklische Zinspolitik sowie die restriktive geldpolitische Praxis der EZB unterbunden.
- Kurz- bis mittelfristig muss es darum gehen, die nationalen Politiken auf EU-Ebene so zu koordinieren, dass die wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume besser genutzt werden und eine angemessene Abstimmung zwischen der europäischen Geld- und der europäischen Fiskalpolitik erreicht wird. Dazu muss der EU-Kommission in Zusammenarbeit mit dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) im Sinne des Werner-Plans die Kompetenz übertragen werden, die Grundrichtung der Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten entsprechend ihrer jeweiligen konjunkturellen Konstellation festzulegen (Konsolidierungs- oder Expansionskurs). Dies wäre ein erster Schritt zur Installierung einer Europäischen Wirtschaftsregierung. Würde die EU bereits jetzt über diese Kompetenz verfügen, wäre es – in Kooperation mit einer reformierten EZB – zu einem raschen und entschlossenen geld- und fiskalpolitischen Handeln gegen die Krise gekommen.
- Mit dieser Erweiterung der fiskalpolitischen Kompetenz der EU wäre gleichzeitig der Stabili-

täts- und Wachstumspakt hinfällig, denn dieser basiert auf der Kompetenz der Nationalstaaten für die Haushaltspolitik. Die EU müsste unter dieser Voraussetzung ein Stabilisierungskonzept für die öffentlichen Haushalte der Union als Ganzes entwickeln. In einem differenzierten Gesamtkonzept wären sowohl die konjunkturelle als auch die strukturelle Schuldenlage der gesamten Union wie der einzelnen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

- Langfristig ist es erforderlich, die wirtschafts- und konjunkturpolitische Entscheidungskompetenz auf die europäische Ebene zu verlagern und die EU dazu auch mit einer eigenen ergänzenden Steuerhoheit und einem größeren Budget auszustatten. Frankreich fordert dies unter dem Begriff einer Europäischen Wirtschaftsregierung schon seit vielen Jahrzehnten. Es will damit neben die starke Institution der EZB eine gleichrangige Institution für die Fiskalpolitik setzen, um die gleiche Augenhöhe von Geld- und Fiskalpolitik zu erreichen und eine effektive europäische Konjunktur- und Wirtschaftspolitik zu ermöglichen. Diese Forderung ist grundsätzlich zu unterstützen. Die Fiskalpolitik muss europäisch werden, das gilt insbesondere für den Euro-Währungsraum. Diese Europäisierung der Fiskalpolitik ist aber kein Selbstzweck. Sie muss dazu benutzt werden, für Wachstum, Beschäftigung und einen ökologischen Umbau zu sorgen. Eine Europäische Wirtschaftsregierung stünde in der Verantwortung für die Umsetzung einer expansiven Wirtschaftspolitik für qualitatives Wachstum. Sie müsste auch die Verantwortung für gemeinschaftliche Aufgaben übernehmen, zum Beispiel für den Aufbau einer leistungsfähigen transnationalen Infrastruktur.

### 3.3 Deutschland: Statt Exportabhängigkeit mehr Binnenwachstum

Mit dem Abbau verschiedener weiter oben beschriebener Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft ist gleichzeitig die Notwendigkeit verbunden, die im überdurchschnittlichen Maße vom Export abhängigen Ökonomien (China, Japan, Deutschland, zahlreiche MOEL und Entwicklungsländer) umzustrukturieren. Diese Volkswirtschaften müssen eine neue Balance zwischen Export und Binnenwirtschaft finden. Wenn die globalen Leistungsbilanzungleichgewichte zwischen den USA einerseits, China, Japan und Deutschland andererseits, beseitigt werden



sollen, müssen die Überschussländer ihre interne Absorption steigern, das heißt die Produktion ihrer Waren und Dienstleistungen in stärkerem Maße auf den heimischen Märkten absetzen. Wenn die Wettbewerbsverzerrungen in der Eurozone abgebaut werden sollen, muss Deutschland seine Lohnpolitik ändern und die heimische Nachfrage überdurchschnittlich steigern. Wenn diejenigen mittel- und osteuropäischen Staaten und Entwicklungsländer, die im besonderen Maße auf den Weltmarkt orientiert und insofern stark von globalen Krisen betroffen sind, diese Abhängigkeit reduzieren wollen, müssen sie ihre Volkswirtschaften stärker auf die Binnenwirtschaft ausrichten.

Die Schwierigkeiten, die mit einer solchen Restrukturierung der Ökonomien verbunden sind, stellen sich für jede Volkswirtschaft im Detail anders dar. Im Folgenden sollen die Möglichkeiten und Risiken dieser Strategie für Deutschland etwas näher beleuchtet werden.

Auf den ersten Blick scheint der Versuch, für Deutschland eine neue Balance zwischen Binnenwirtschaft und Export finden zu wollen, aussichtslos zu sein, scheinen diejenigen politischen und sozialen Kräfte recht zu haben, die nach der Krise der Weltwirtschaft auf eine Neubelebung der Exportstrategie setzen. Denn wie eine überdurchschnittliche Steigerung des privaten Konsums angesichts der gestiegenen Arbeitslosigkeit und der Schwäche der Gewerkschaften möglich sein soll, ist nicht zu erkennen. Im Gegenteil, viele Unternehmen setzen in der Krise erneut auf Kostensenkungsprogramme, die mit Lohnkürzungen und Personalabbau verbunden sind, was ebenso für eine Dämpfung des privaten Konsums spricht wie die jahrelangen Erfahrungen mit einem Reallohnabbau, den Deutschland selbst im letzten Aufschwung fortgesetzt hat. Auch vom Staat scheint eine Unterstützung für einen Umbau der deutschen Ökonomie nicht zu erhalten sein, steuert doch die Schuldenstandsquote von 80 Prozent im Jahre 2010 auf 100 Prozent im Jahre 2020 zu. In dieser Lage, scheint es, hat der Staat nur eine politische Pflicht zu erfüllen: seine Schulden durch einen harten Sparkurs abzubauen. Für ein überdurchschnittliches Wachstum der Staatsausgaben im Rahmen einer Neubalancierung der Volkswirtschaft ist damit keinerlei Raum vorhanden.

Damit ergibt sich ein makroökonomisches Szenarium für Deutschland, in dem die Exporte durch den Abbau der Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft und in der Eurozone nicht mehr die Zuwachsraten früherer Jahre erreichen können, der private Konsum durch Arbeitslosigkeit und schwache Ge-

werkschaften gebremst wird und der Staat wegen der Notwendigkeit des Schuldenabbaus seine Ausgaben nur noch unterdurchschnittlich steigern kann. In diesem schwachen Umfeld können sich auch die privaten Investitionen als zuletzt zu betrachtende makroökonomische Nachfragegröße nicht wie Münchhausen am eigenen Schopfe aus dem Sumpf ziehen. Der Negativkreislauf, der Stagnation bedeutet, scheint unausweichlich zu sein.

Eine Alternativstrategie, die dieses Stagnationszenarium aufbrechen will, hat erneut beim Staat als Schlüsselgröße anzusetzen. Es ist ein Weg zu finden, auf dem der Staat seine krisenbedingten Schulden abbauen kann und gleichzeitig Ressourcen für ein öffentliches Investitionsprogramm in den Sektoren Bildung, Gesundheit und Umwelt mobilisiert. Ausgangspunkt für diese Strategie ist die in den letzten Jahren stark gestiegene Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung, die von kritischen Wissenschaftlern als eine der entscheidenden Ursachen der Weltfinanzmarktkrise identifiziert wurde (Schäfer 2009; Stiglitz 2009). In Deutschland ist die Lohnquote von 69 Prozent im Jahre 1991 auf 62 Prozent im Jahre 2006 gesunken. Parallel dazu ist die Investitionsquote nicht etwa gestiegen, wie man aufgrund des starken Anstiegs der Gewinnquote vermuten könnte. Sie ist vielmehr von 1991 23,25 Prozent im Jahre 1991 auf 17,84 Prozent im Jahre 2006 gesunken.

Ähnliches kann übrigens für die EU als Ganzes im Zeitraum von 1975 bis 2006 gesagt werden. Während die Gewinnquote von 24 auf 35 Prozent angestiegen ist, sank in diesem Zeitraum die Investitionsquote der EU-Staaten, wenn auch mit konjunkturellen Schwankungen, von 24 auf 20,5 Prozent (Quelle: European Economy, nach Huffschmid 2009: 107). Für die Vermögensverteilung in Deutschland sind folgende Daten zu nennen: Der Anteil der oberen zehn Prozent der Haushalte konnte seinen Anteil am Nettovermögen von 44,7 Prozent im Jahre 1993 auf 61,1 Prozent im Jahre 2007 steigern, während der Anteil der unteren zehn Prozent der Haushalte im genannten Zeitraum von -0,2 Prozent auf -1,6 Prozent gesunken ist. Die Schulden dieses Teils der Gesellschaft sind folglich in dieser Zeit weiter angestiegen (Hirschel 2009: 93).

Diese wachsende Konzentration von Einkommen und Vermögen, die ein weltweites Phänomen des Kapitalismus ist, hat nicht zu einem starken Wachstum des Produktivvermögens geführt, sondern ist überwiegend als Geldkapital investiert worden. Während sich das Bruttoinlandsprodukt der Welt von 1980 bis 2007 in etwa verfünffacht hat, von 10

Billionen USD auf 55,5 Billionen USD gestiegen ist, wuchs das Finanzvermögen der Welt in dieser Zeit von 12 auf 197 Billionen USD, erhöhte sich also um den Faktor 17 (OECD nach Huffs Schmid 2009: 108). Das Weltfinanzvermögen ist inzwischen mehr als viermal größer als das BIP der Welt. Unternehmen wie Porsche und Schaeffler entwickelten sich in diesem Casinokapitalismus zu Finanzunternehmen mit angeschlossener Produktionsabteilung.

Angesichts dieser krassen gesellschaftlichen Fehlentwicklungen sind korrigierende staatliche Eingriffe über das Steuersystem sowohl eine Frage der Moral als auch eine Frage ökonomischer Vernunft. Moralisch ist ein weiteres Auseinanderklaffen der Gesellschaft in zwei Schichten immer weniger vertretbar. Die Einkommen und Vermögen der unteren 20 Prozent der Gesellschaft sinken, während die Einkommen und Vermögen der oberen 20 Prozent geradezu nach oben explodieren. Ein gemeinsames gesellschaftliches Band zwischen diesen beiden Schichten der Gesellschaft existiert kaum noch. Es droht zu reißen, mit nicht absehbaren Folgen für die politische und soziale Entwicklung Deutschlands. Ökonomisch ist es nicht sinnvoll, dass ein hohes Maß an finanziellen Ressourcen auf den Finanzmärkten eingesetzt wird, dort Krisen verursacht, die die Welt an den Rand des Abgrunds führen, und gleichzeitig dem Staat die Kosten für die Rettung der Finanzmärkte und der Realwirtschaft aufgebürdet werden. Der Staat sollte sich stattdessen einen Teil dieser Ressourcen auf dem Wege der Steuerpolitik aneignen, um damit einerseits das Krisenrisiko zu verringern, andererseits seine Schulden abzubauen und drittens für eine neue Balance zwischen Außen- und Binnenwirtschaft durch öffentliche Investitionen im Bildungs-, Gesundheits- und Umweltsektor zu sorgen.

Angesichts der Defizite, die Deutschland im OECD-Vergleich im Bildungssektor seit Jahrzehnten aufweist, ist eine deutliche Steigerung der öffentlichen Bildungsausgaben im Primar-, Sekundar- und Tertiärbereich dringend erforderlich. Die damit verbundene Verbesserung der Qualität des Humankapitals wird das Potenzialwachstum in Deutschland um 0,5 bis ein Prozent steigern, so dass sich die hier eingesetzten staatlichen Mittel längerfristig selber finanzieren. Diese Zusammenhänge sind seit Jahrzehnten bekannt, aber keine der bisherigen Regierungskoalitionen auf Landes- oder Bundesebene hat hier bislang die Kraft gehabt, fundamentale Reformen auf den Weg zu bringen. Im Gegenteil war die Föderalismusreform in dieser Hinsicht ein großer Rückschritt.

Auch im Gesundheitssektor sind Programme denkbar und sinnvoll, die a la longue das Potenzialwachstum steigern können. Wie im Bildungssektor wird hier seit Jahrzehnten angemahnt, dass angesichts des demografischen Wandels der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz verbessert werden muss, um die Lebensarbeitszeit zu verlängern. Dazu sind einerseits Investitionen in die berufliche Weiterbildung und Umschulung notwendig, andererseits Investitionen in gesunde, altengerechte Arbeitsplätze. Auch hier zeigt die Erfahrung anderer Länder (z. B. Schweden), dass durch derartige Maßnahmen die Erwerbsquote in der Gruppe der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer deutlich gesteigert werden kann, mit sehr positiven Auswirkungen auf das Potenzialwachstum und die Finanzlage der Systeme der sozialen Sicherheit.

Ein weiterer Sektor, in dem die öffentlichen Investitionen dringend erhöht werden müssen, ist der Umweltschutz. Angesichts der Gefahren des Klimawandels sollte Deutschland seine Investitionen in alternative Energiesysteme, in die öffentlichen Verkehrssysteme, in alternative Antriebssysteme für Automobile sowie in den Küstenschutz noch deutlich steigern. Welche Ressourcen für derartige Programme im Bildungs-, Gesundheits- und Umweltbereich zur Verfügung stünden, wenn der Staat den Mut zu einer alternativen Steuerpolitik hätte, zeigen folgende Vergleichszahlen: Das private Nettovermögen hat in Deutschland eine Größenordnung von sechs Billionen Euro; das Bruttoinlandsprodukt eine Höhe von grob 2,5 Billionen Euro. Es könnten also überschlägig bereits mit einer einprozentigen Vermögenssteuer Mittel in Höhe von gut zwei Prozent des BIP akquiriert werden. Bedenkt man ferner, dass aufgrund der Krise dem Staat bis 2013 ca. 60 Milliarden Euro jährlich entgehen, könnte diese Lücke bereits mit dieser einprozentigen Vermögenssteuer geschlossen werden. Diese Daten machen deutlich, dass mit einer Kombination von steuerlichen Eingriffen in Form der Wiedereinführung einer Vermögenssteuer, einer höheren Einkommenssteuer für das obere Einkommensquintil und einer progressiven Besteuerung der Verbindlichkeiten der Finanzunternehmen als Haftungsprämie für die von der Allgemeinheit zu tragenden Kosten im Falle von Finanzkrisen, sowohl genügend Ressourcen zur Entschuldung des Staates als auch für öffentliche Investitionsprogramme in den genannten Sektoren zur Verfügung stehen. Eine solche maßvolle Reformpolitik kann mehrere Zwecke erfüllen. Sie

- Mindert das Risiko von Finanzmarktkrisen,
- Fördert die Entschuldung des Staates,

- Leitet eine neue Balance zwischen Export- und Binnenwirtschaft ein,
- Hilft die globalen und europäischen ökonomischen Ungleichgewichte zu reduzieren,
- Ist ein Beitrag zur Überwindung ökonomischer Stagnation,
- Steigert das Potenzialwachstum der Wirtschaft,
- Erhöht das Bildungsniveau der Bevölkerung und die Chancengleichheit im Bildungswesen,
- Verbessert den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz,
- Lässt die Erwerbsquote der älteren Beschäftigten steigen,
- Fördert den Kampf gegen die Klimakatastrophe,
- Stabilisiert die Systeme der sozialen Sicherheit und
- Führt insgesamt zu mehr sozialer Gerechtigkeit und einem größeren gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Eine solche Reformpolitik ist nicht antikapitalistisch, sie dient im Gegenteil der Stabilisierung der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, weil sie deren Selbsterstörungskräfte abschwächt.

#### 4 Gesamtfazit

In diesem Text wurden zunächst zehn Argumente vorgetragen, die die These untermauern, dass nach Beendigung dieser doppelten Krise der Weltwirtschaft eine Rückkehr zu den sehr hohen Wachstumsraten der Vorkrisenära eher unwahrscheinlich ist, vielmehr mit einer Phase geringeren Wachstums gerechnet werden muss. In einem weiteren Kapitel wurden die Konsequenzen der Weltwirtschaftskrise für die sozialen Sicherungssysteme in Europa und in den Entwicklungsländern erörtert. Während in Europa Leistungseinschränkungen sowie Beitrags- oder Steuererhöhungen sehr wahrscheinlich sind, ist die Lage in den Entwicklungsländern differenzierter zu beurteilen. In vielen low income countries führt die Krise erneut zu mehr Armut und Hunger sowie einer starken Überforderung der traditionellen, informellen Systeme des Sozialschutzes bzw. der elementaren Cash-Transfer-Systeme, die in etlichen Staaten gerade im Aufbau begriffen sind. Dagegen werden middle income countries, wie Brasilien, Indien und China, sehr rasch wieder überdurchschnittliche Wachstumsraten verzeichnen, die ihnen den weiteren Ausbau ihrer sozialen Sicherungssysteme ermöglichen. In einem dritten Schritt werden für die Weltwirtschaft, Europa und Deutschland

zahlreiche Reformen vorgeschlagen, die zum Abbau der globalen ökonomischen und sozialen Ungleichgewichte beitragen können, um der Weltwirtschaft ein ausgewogenes und krisenfreies Wachstum zu ermöglichen. Diese Reformen sind: ein neues Weltwährungssystem, ein radikaler Umbau der Weltfinanzmärkte, die Einführung einer Tobin- oder Finanzmarktsteuer zur Unterstützung der sozialen Sicherungssysteme in den low income countries, die Überwindung des innereuropäischen Systems der Wettbewerbsstaaten durch eine Regulierung der Lohn-, Steuer- und Sozialpolitik auf der EU-Ebene, die Installierung einer Europäischen Wirtschaftsregierung, ein Abbau der Staatsverschuldung durch höhere Steuern auf die oberen Einkommens- und Vermögensklassen sowie eine stärkere Besteuerung des Finanzsektors, ein starker Ausbau der staatlichen Bildungs-, Gesundheits- und Umweltschutzpolitik, um so den Umbau vom Exportmodell Deutschland zu einem stärker binnenwirtschaftlich orientierten Wachstumsmodell einzuleiten.

Eine derartige Reformpolitik, die einen deutlichen Kontrapunkt zum bisherigen neoliberalen Paradigma setzt, ist nicht nur für Deutschland, sondern für viele entwickelte Industrieländer erforderlich. Nur durch eine stärkere steuerliche Belastung der höheren Einkommens- und Vermögensschichten und des Finanzsektors lassen sich die Staatshaushalte ausreichend entschulden und finanzielle Spielräume für eine binnenwirtschaftsorientierte Wachstumsstrategie schaffen. Durch eine Umsetzung dieses umfassenden internationalen, europäischen und nationalen Reformpakets können die drohende Stagnation der Weltwirtschaft überwunden und die analysierten ökonomischen und sozialen Ungleichgewichte, die die Grundlage von Krisen sind, abgebaut werden. Einzelne Reformmaßnahmen können das Wachstum in einzelnen Staaten der Welt durchaus negativ berühren, etwa die Reform des Weltwährungssystems China und die Koordinierung der Lohnpolitik in der Eurozone Deutschland. Insgesamt wird das Reformpaket aber die ökonomischen und sozialen Spannungen in der Weltwirtschaft, in Europa und in den Nationalstaaten reduzieren und so überall die Grundlagen für einen nachhaltigen Wachstumspfad legen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Nach Abschluss dieses Manuskripts ist das Buch »Der gute Kapitalismus...und was sich dafür nach der Krise ändern müsste« von Sebastian Dullien, Hansjörg Herr und Christian Kellermann, transkript, Bielefeld 2009, erschienen. In diesem Buch werden ähnliche Grundgedanken und Reformvorschläge vorgetragen wie im hier vorgelegten Text. Es ist zur weiteren und vertieften Lektüre sehr zu empfehlen.

## Anhang

**Tabelle: Öffentliche Ausgaben für soziale  
Sicherung und Gesundheit in Prozent des BIP**

### Afrika

	1995	2000	2005	2006
Ägypten	5,30	1,35	8,64	15,23
Burundi	3,29	-	-	-
Kenia	0,12	1,50	2,14	3,01
Kongo	-	-	1,17	-
Liberia	12,93	-	-	-
Madagaskar	7,34	-	2,18	1,41
Marokko	3,31	-	-	-
Mauritius	6,07	7,13	7,96	8,34
Sambia	-	-	2,54	1,77
Senegal	-	0,67	-	-
Simbabwe	4,53	-	-	-
Südafrika	6,25	6,88	8,83	-
Tunesien	7,50	7,99	8,83	9,08
Uganda	-	0,53	3,77	4,11

### Amerika

	1995	2000	2005	2006
Argentinien	11,24	10,79	10,78	-
Bahamas	-	4,19	4,35	-
Bolivien	4,89	9,07	8,44	7,69
Chile	8,42	10,01	8,95	8,25
Costa Rica	9,09	10,40	9,26	10,03
Dominica	2,25	-	-	-
Dominikanische Republik	-	3,46	-	-
El Salvador	-	-	5,71	6,93
Guatemala	-	1,01	1,03	1,27
Jamaika	2,46	1,59	3,35	4,20
Kanada	23,99	19,14	19,13	19,37
Mexiko	3,68	3,99	-	-
Panama	11,21	9,19	-	-
Saint Vincent und die Grenadien	6,10	7,27	6,73	-
Seychellen	11,83	11,49	13,84	20,35
Trinidad und Tobago	7,59	-	5,37	4,95
Uruguay	18,95	20,98	6,15	8,83
Venezuela	-	4,66	4,06	-

### Asien

	1995	2000	2005	2006
Afghanistan	-	-	1,30	1,88
Aserbaidshan	6,46	-	-	-
Bahrain	3,64	3,26	3,96	-
Bangladesch	-	-	1,22	1,19
Bhutan	2,67	3,82	2,57	-
China	0,75	3,93	4,99	5,33
Georgien	-	4,92	7,07	6,64
Hong Kong	-	-	5,25	4,55
Indien	1,60	0,85	0,87	0,27
Indonesien	1,35	-	1,37	-
Iran	4,49	7,36	8,54	11,31
Israel	17,03	17,21	17,63	16,53
Japan	-	-	18,98	19,31
Jordanien	-	8,44	4,06	14,32
Kasachstan	-	8,67	6,87	6,32
Kirgisistan	4,41	-	-	5,86
Kuwait	11,12	-	7,10	5,23
Libanon	3,15	-	-	-
Macau	-	4,64	3,53	2,88
Malaysia	2,65	-	-	-
Malediven	4,77	5,12	6,07	8,32
Mongolei	6,44	10,40	-	-
Myanmar	0,76	0,48	0,44	-
Nepal	0,68	1,41	1,51	1,55
Oman	-	4,30	-	-
Pakistan	-	0,27	0,15	0,20
Philippinen		1,16	1,22	1,20
Qatar			2,65	2,04
Singapur	2,03	1,63	1,52	2,17
Sri Lanka		4,52	5,19	4,94
Südkorea	1,46	3,31	2,68	4,55
Syrien	1,49			
Tadschikistan		3,29		
Thailand	1,92	2,57	4,06	3,29
Türkei	1,39	3,05		
Vietnam	4,27	3,21	2,66	
Zypern	9,83	11,06	14,41	23,21

**Europa**

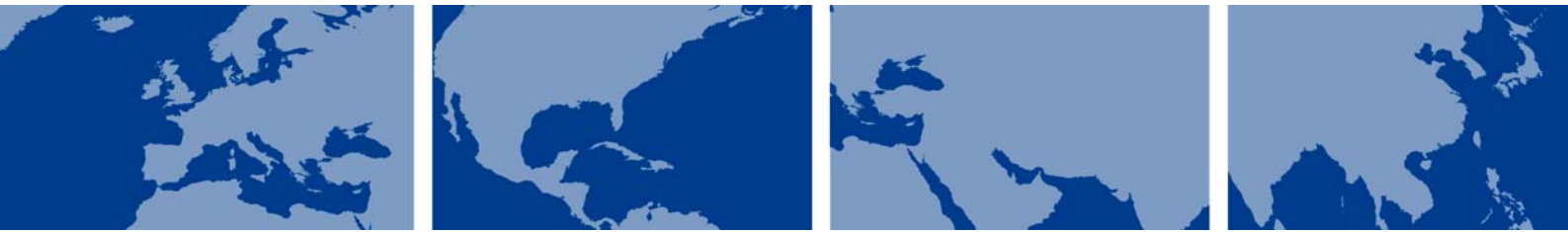
	1995	2000	2005	2006
Albanien	10,84	-	9,87	10,06
Belarus	16,73	16,00	18,49	18,47
Belgien	24,06	23,11	24,65	
Bulgarien	14,81	17,62	17,84	16,67
Dänemark		28,10	29,27	28,44
Deutschland		25,69	28,09	27,27
Estland	14,39	14,60	13,93	13,61
Finnland		26,03	28,03	27,24
Frankreich	28,84	27,76	29,64	29,51
Griechenland	21,29	20,96	22,33	22,66
Großbritannien	24,40		23,08	22,86
Irland	18,17	13,48	17,47	17,53
Island	16,95	16,54	17,14	16,23
Italien	23,62	23,51	25,01	25,22
Kroatien	20,19	26,66	22,09	21,47
Lettland	17,08	16,10	12,68	12,81
Litauen		15,80	14,83	15,27
Luxemburg		19,91	31,09	29,03
Moldau		15,16	15,52	20,07
Niederlande	23,64	20,35	21,05	22,36
Norwegen	24,60	22,41	23,51	22,39
Österreich	29,52	28,62	27,74	27,32
Polen	23,08	21,12	21,87	21,67
Portugal		18,83	23,04	23,16
Rumänien	12,71	14,53	13,43	13,61
Russische Föderation		10,06	12,66	12,29
Schweden	22,64	29,39	30,18	29,50
Schweiz	25,28	25,39	18,16	18,57
Slowakei		18,30	17,90	17,55
Slowenien	21,49	23,84	23,43	22,75
Spanien	19,76	18,28	18,59	18,58
Tschechische Republik	17,01	19,26	18,64	18,76
Ukraine		17,38	23,94	23,82
Ungarn	21,11	-	22,51	23,15

Quelle: International Monetary Fund (IMF) (2009):  
Social Security Expenditure Database, Washington.

## Literatur

- Altwater, Elmar, u. a. (2009): *Krisen Analysen*, Hamburg.
- Akerlof, G.A. und Shiller, R.J. (2009): *Animal Spirits. Wie Wirtschaft wirklich funktioniert*, Frankfurt am Main und New York.
- Barrientos, Armando (2009): Introducing Basic Social Protection in Low-Income-Countries: Lessons from Existing Programmes, in: Townsend, Peter (Hrsg.): *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*: 253–273, New York.
- Baum-Ceisig, A.; Busch, K.; Nospickel, C. (2007): *Die Europäische Union. Eine Einführung in die politischen, ökonomischen und sozialen Probleme des erweiterten Europa*, Baden-Baden.
- Baum-Ceisig, A.; Busch, K.; Hacker, B.; Nospickel, C. (2008): *Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Entwicklungen, Reformen und Perspektiven im Kontext der europäischen Integration*, Baden-Baden.
- Behrendt, Ch. und Hagemeyer, K (2009): Can Low-Income Countries Afford Social Security?, in: Townsend, Peter (Hrsg.): *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*: 99–121, New York.
- Betz, J. und Hein, W. (Hrsg.) (2004): *Soziale Sicherung in Entwicklungsländern. Neues Jahrbuch Dritte Welt*, Opladen.
- Betz, Joachim (2004): *Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Ein Überblick: 7–32*, Opladen.
- Bofinger, Peter (2009): *Ist der Markt noch zu retten? Warum wir jetzt einen starken Staat brauchen*, Berlin.
- Busch, Klaus (2005): *Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells*, Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 92, Düsseldorf.
- Busch, Klaus (Hrsg.) (2008): *Wandel der Wohlfahrtsstaaten in Europa*, Baden-Baden.
- Busch, Klaus (2009): Alternativen zum neoliberalen Wirtschafts- und Sozialmodell der Europäischen Union, in: Flore, M. und Schlattermund, H. (Hrsg.): *Zukunft von Arbeitsbeziehungen und Arbeit in Europa*: 19–30, Osnabrück.
- Cantillon, Bea (2009): The Poverty Effects of Social Protection in Europe: EU Enlargement and its Lessons for Developing Countries, in: Townsend, Peter (Hrsg.): *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*: 220–242, New York.
- Cichon, M. und Scholz, W. (2009): Social Security, Social Impact and Economic Performance: a Farewell to Three Famous Myths, in: Townsend, Peter (Hrsg.): *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*: 80–98, New York.
- Calcagnotto, Gilberto (2004): Brasiliens Wohlfahrtsstaat zwischen globalen Zwängen und Verfassungsgebot, in: Betz, J. und Hein, W. (Hrsg.): *Soziale Sicherung in Entwicklungsländern. Neues Jahrbuch Dritte Welt*: 229–244, Opladen.
- Commission of the European Communities (2009): *Long-term sustainability of public finances for a recovering economy. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. SEC (2009) 1354*, Brussels.
- Commission on Macroeconomics and Health (2001): *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, Geneva.
- Croissant, Aurel (2004): Wohlfahrtsregime in Ostasien: Strukturen, Leistungsprofile und Herausforderungen, in: Betz, J. und Hein, W. (Hrsg.): *Soziale Sicherung in Entwicklungsländern. Neues Jahrbuch Dritte Welt*: 121–146, Opladen.
- De Grauwe, Paul (2009): Gastkommentar: Lob der Unbeweglichkeit, in: *Financial Times Deutschland*, 26. Februar 2009.
- Dullien, S. und Schwarzer, D. (2009): Fiskalpolitik im Euroraum: Reformbedarf und Reformoptionen, in: *WSI-Mitteilungen*, Nr. 9/2009.
- European Commission (2007): *The long-term sustainability of public finances in the European Union*, in: *European Economy*, No. 4/2006.
- Fritsche, Ulrich (2009): Divergierende Lohn- und Inflationsentwicklungen im Euroraum: Ursachen und Folgen, in: *WSI-Mitteilungen*, Nr. 9/2009.
- Geithner, Timothy (2009): Amerika wird sparen, in: *Die Zeit*, 8. Oktober 2009, Nr. 42.
- Hickel, Rudolf (2009): Plädoyer für einen regulierten Kapitalismus, in: Altwater, Elmar, u. a.: *Krisen Analysen*: 45–74, Hamburg.
- Hirsch, Joachim (2009): Die Krise des neoliberalen Kapitalismus: Welche Alternativen?, in: Altwater, Elmar, u. a.: *Krisen Analysen*: 75–88, Hamburg.
- Hirschel, Dierk (2009): Nach der Krise ist vor der Krise, in: Altwater, Elmar, u. a.: *Krisen Analysen*: 89–104, Hamburg.
- Hoffmann, Caterine (2009): Vertane Chance. Die günstige Zeit für Reformen ist fast verstrichen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 22. / 23. August 2009.
- Huffschnid, Jörg (2009): Europäische Perspektiven im Kampf gegen die Wirtschafts- und Finanzkrise, in: Altwater, Elmar, u. a.: *Krisen Analysen*: 105–118, Hamburg.
- International Monetary Fund (2009): *World Economic Outlook April 2009. Crisis and Recovery*, Washington.
- International Monetary Fund (2009): *Social Security Expenditure Database*, Washington.
- Jütting, Johannes P. (2004): Soziale Sicherung in Entwicklungsländern: Herausforderungen und Lösungsansätze, in: Betz, J. und Hein, W. (Hrsg.): *Soziale Sicherung in Entwicklungsländern. Neues Jahrbuch Dritte Welt*: 105–120, Opladen.
- Krugman, Paul (2009): *Die Neue Weltwirtschaftskrise*, Frankfurt am Main und New York.

- Lund, Francie (2009): Welfare, Development and Growth: Lessons from South Africa, in: Townsend, Peter (Hrsg.): Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development: 290–309, New York.
- Münchau, Wolfgang (2008): Kernschmelze im Finanzsystem, München.
- Otte, Max (2008): Der Crash kommt. Die neue Weltwirtschaftskrise und was Sie jetzt tun können, Berlin.
- Rodrik, Dani (2009): Gastkommentar: Die Lügen der Wall Street, in: *Financial Times Deutschland*, 27. August 2009.
- Rogoff, Kenneth (2009): Was wird normal? Natürlich hat auch dieser Absturz einmal ein Ende. Das heißt aber noch lange nicht, dass die Weltwirtschaft danach ähnliche Wachstumsraten erreicht wie vor der Krise, in: *Financial Times Deutschland*, 26. Mai 2009.
- Roubini, Nouriel (2009a): Das Arbeitslosigkeitsdilemma, in: *Financial Times Deutschland*, 17. Juli 2009.
- Roubini, Nouriel (2009b): Gastkommentar: Roubini befürchtet zweite Weltrezession, in: *Financial Times Deutschland*, 28. August 2009.
- Samson, Michael (2009): The Impact of Social Transfers on Growth, Development, Poverty and Inequality in Developing Countries, in: Townsend, Peter (Hrsg.): Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development: 122–150, New York.
- Schäfer, Ulrich (2009): Der Crash des Kapitalismus. Warum die entfesselte Marktwirtschaft scheiterte, Frankfurt am Main.
- Schieritz, Mark (2009): Schach dem Exportweltmeister, in: *Die Zeit*, 1. Oktober 2009, Nr. 41.
- Shiller, Robert (2009): Kapitalismus ist nicht für die Reichen da, in: *Süddeutsche Zeitung*, 7. September 2009, Nr. 205.
- Stiglitz, Joseph (2009): Worauf es ankommt. Ein Jahr nach dem Börsencrash, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 9/2009.
- Tangcharoensathien, Viroj, u. a. (2009): From Targeting to Universality: Lessons from Health System in Thailand, in: Townsend, Peter (Hrsg.): Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development: 310–322, New York.
- Townsend, Peter (2009) (Hrsg.): Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development, New York.
- Townsend, Peter (2009a): Social Security and Human Rights, in: Townsend, Peter (Hrsg.): Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development: 29–60, New York.
- Townsend, Peter (2009b): Social Security in Developing Countries: a Brief Overview, in: Townsend, Peter (Hrsg.): Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development: 245–252, New York.
- Townsend, Peter (2009c): Investment in Social Security: a Possible UN Model for Child Benefit, in: Townsend, Peter (Hrsg.): Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development: 151–166, New York.
- United Nations (2009): The Millennium Development Goals Report 2009, New York.
- Wolf, Martin (2009): Bankrott oder Regulierung, in: *Financial Times Deutschland*, 26. Oktober 2009.



#### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Abteilung Internationaler Dialog  
D-10785 Berlin

[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)  
E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

ISBN: 978-3-86872-227-7

#### Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Nora Neye  
D-10785 Berlin

E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)  
Fax: +49 (30) 26935-9248

#### Alle Texte sind online verfügbar:

[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.