

Europas Antwort auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise

Zur Begründung ihrer Vorreiterrolle auf der Weltbühne verweisen europäische Regierungschefs auf die Leistungen der EU und ihr Engagement für soziale Gerechtigkeit und Solidarität. Doch in ihrer Reaktion auf die Finanzkrise signalisieren weder die EU noch die europäischen Regierungen ein entschlossenes Eintreten für eine Reform der globalen Finanzarchitektur. Vielmehr scheinen sie entschlossen, bestehende Strukturen und Konzepte zu erhalten und die durchgesetzten globalen Wirtschafts- und Finanzmodelle besser umzusetzen. Sie hoffen, auf diesem Weg Stabilität wiederzugewinnen.

Miriam van Reisen und Simon Stocker

Seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Europäische Union immer wieder als Schlüsselrolle in der globalen Reaktion auf die Krise und jeglicher Neugestaltung der globalen Finanzarchitektur präsentiert. Zur Begründung ihrer Vorreiterrolle auf der Weltbühne verweisen europäische Regierungschefs auf die Leistungen der EU während der letzten 50 Jahre und ihr Engagement für soziale Gerechtigkeit und Solidarität. Wie der britische Premierminister Gordon Brown vor dem Europäischen Parlament am 24. März 2009 feststellte, ist die EU „einzigartig positioniert“, in den Anstrengungen „zum Aufbau einer wahrhaft globalen Gesellschaft, die für alle nachhaltig, für alle sicher und für alle gerecht ist“, eine Führungsrolle zu übernehmen. Im gleichen Sinne äußerten sich auch andere europäische Regierungschefs. Wie das jedoch in der Praxis aussieht, zeigt sich schon in der Art und Weise, wie die EU und Regierungen der Mitgliedsländer mit der Krise und ihren Folgen umgehen. Trotz klarer Indizien für ein systemisches Versagen gegenwärtiger Konzepte zur Förderung gerechter und nachhaltiger Entwicklung gibt es bisher keine Anzeichen dafür, dass man wirklich etwas ändern möchte.

Europas Haltung zur Reform der globalen Finanzarchitektur

Europas Regierungschefs erkennen zwar an, dass es Versäumnisse im globalen Finanzsystem gegeben hat. Die von ihnen geplanten Korrekturmaßnahmen sind jedoch weit von einer radikalen Umwandlung des Systems entfernt. Zwar sind nicht alle EU-Regierungschefs Mitglied der G-20, aber die führende Rolle der G-20 bei der Bewältigung der Krise ist weitgehend akzeptiert. Die vom Londoner Gipfel der G-20 im April 2009 verabschiedeten Maßnahmen zeigen, wie die EU mit der Wirtschaftskrise und der Reform des globalen Finanzsystems zur Vermeidung zukünftiger Krisen umgehen wird. Es handelt sich unter anderem um

die Empfehlung, weitere 1.100 Milliarden US-Dollar für die Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) bereitzustellen, wobei nur ein kleiner Teil von 50 Mrd. „zur Sicherstellung der Entwicklung einkommensschwacher Länder“ vorgesehen wurde. Von den erwähnten 1,1 Billionen US-Dollar gehen 750 Milliarden an den Internationalen Währungsfonds (IWF), 100 Mrd. an die Weltbank und 250 Mrd. werden zur Abstützung des Welthandels verwendet. Europas Regierungschefs beschlossen zusammen mit anderen Mitgliedern der G-20 eine Kapitalspritze von circa 5.000 Milliarden US-Dollar für ihre Volkswirtschaften bis Ende 2010, um die Wirtschaft anzukurbeln und Beschäftigung zu sichern.

Natürlich geht es der EU auch um eine Stärkung der Finanzaufsicht und –regulierung, wobei man sich unterschiedlich stark für eine Überwachung der Rating-Agenturen, Einführung von Regulierungsstandards (zur Beendigung von Steueroasen und Bankgeheimnis) und für – zur Kontrolle von gezahlten Boni notwendig – neue Rechnungslegungsstandards einsetzt.

Einige dieser Maßnahmen sind zwar zu begrüßen, solange sie umfassend genug sind. Aber sie signalisieren kein entschlossenes Eintreten für eine Umwandlung der globalen Finanzarchitektur. Vielmehr zeigt sich in ihnen die Entschlossenheit, bestehende Strukturen und Konzepte möglichst vollständig zu erhalten und die derzeitigen globalen Wirtschafts- und Finanzmodelle besser umzusetzen, um Stabilität wiederzugewinnen. Damit soll gewährleistet werden, dass die wichtigsten Wirtschaftsakteure der Welt, einschließlich Europa, bei jeglicher Veränderung die Kontrolle behalten. Da sich die G-20 aus Ländern zusammensetzt, die vornehmlich vom derzeitigen globalen System profitiert haben, besteht kein wirklicher Anreiz zu grundlegenden Veränderungen. Und da die globale Finanzarchitektur Ungleichheiten häufig nicht nur nicht korrigiert, sondern sogar verstärkt, kann man sich nicht wirklich darauf verlassen, dass die Beibehaltung des gegenwärtigen Modells zu dem von Gordon Brown und anderen europäischen Regierungschefs propagierten Ergebnis führen wird.

Eine wirklich globale und wirkungsvolle Reaktion auf die Krise sollte nicht nur von den mächtigsten Staaten und großen Schwellenländern, sondern der Weltgemeinschaft insgesamt – auch allen Entwicklungsländern – getragen werden. Die Expertenkommission für Reformen des internationalen Währungs- und Finanzsystems unter Vorsitz des Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz vertritt den Standpunkt, dass „das Wohlergehen der Industrie- und Entwicklungsländer sich in einer zunehmend integrierten Ökonomie gegenseitig bedingt“. Deshalb „kann die globale wirtschaftliche Stabilität und wirtschaftliches Wachstum nicht wieder gewonnen werden und die Bekämpfung der Armut weltweit wird gefährdet, wenn nicht alle Länder wirklich eingebunden und in ihrer Bedeutung für den Reformprozess gewürdigt werden.“¹

Europas fehlende Bereitschaft, die Entwicklungsländer tatsächlich in globale Anstrengungen zur Bewältigung der Krise einzubinden, wird daran deutlich, dass man für den G-20-Prozess eintritt, anstatt für andere internationale Foren, allen voran die Vereinten Nationen. Generell ging es in Europas Konzept darum, die Rolle der UN auf die Bewältigung der Krisenfolgen für Entwicklungsländer zu begrenzen. Für europäische Regierungen ist die G-20 das Forum, in dem bei irgendwelchen Veränderungen des globalen Systems ihre Interessen am besten aufgehoben sind. Die UN-Konferenz zur Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Folgen für die Entwicklung war bei den meisten von ihnen unerwünscht.

Deutlich werden diese Präferenzen auch in der mangelnden Unterstützung europäischer Regierungschefs zugunsten einer besseren Vertretung der Entwicklungsländer in den Organen der IFI. Zwar hatte man sich im Rahmen der G-20 auf 750 Milliarden US-Dollar für den IWF geeinigt, um den von der Krise betroffenen Ländern zu helfen. Doch unterließ man es, sich gleichzeitig deutlich für Veränderungen in den Verwaltungsstrukturen der IFI und eine Korrektur ihrer demokratischen Defizite auszusprechen. Das Kommuniqué der G-20 forderte eine Reform von „Aufgaben, Zuständigkeiten und Verwaltung [der IFI] als Reaktion auf Veränderungen der Weltwirtschaft und die neuen Herausforderungen der Globalisierung“ und fügte hinzu, dass „Schwellen- und Entwicklungsländer, auch die ärmsten von ihnen, mehr Stimme und Gewicht haben sollen“. Ihre Mitglieder bekräftigten ihre Unterstützung für die Umsetzung der vom IWF-Vorstand im April 2008 verabschie-

¹ Die Expertenkommission für Reformen des Internationalen Währungs- und Finanzsystems (2009), Empfehlungen vom 19. März 2009. Auf Engl. unter: <www.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf>.

deten Stimmrechtsreform und kamen überein, dass „die Direktoren und Führungskräfte“ der IFI in einem „offenen, transparenten und leistungsorientierten Auswahlverfahren“ berufen werden sollten. Das aber ist weit entfernt von einem entschlossenen Eintreten für Veränderungen der Institution zugunsten einer besseren Vertretung und Einbindung der Entwicklungsländer in Entscheidungsprozesse.

Mehrheitlich stammen die öffentlichen Bemerkungen und Vorschläge zur Verwaltungsreform des IWF von Regierungen aus Teilen der Welt, die wenig Gewicht haben. Europäische Regierungschefs haben sich für den Status Quo ausgesprochen. Der belgische Finanzminister Didier Reynders sagte in einem Interview mit Reuters: „Die europäischen Länder müssen viel Geld in den Fonds stecken, und die Höhe des Beitrags einzelner Länder muss deshalb auch entsprechend berücksichtigt werden“. Anders gesagt: Es ändert sich im Prinzip nichts daran, dass Stimmrechte nach finanziellen Beiträgen vergeben werden. Veränderungen der Verwaltungsstrukturen sollen nur Veränderungen des globalen Wohlstands widerspiegeln, das heißt, nur wenn sich die Schwellenländer finanziell beteiligen, können sie mitreden. Die Armen bleiben weiterhin ausgeschlossen.

Die Haltung der Europäer zur „Governance“ des IWF sowie der Rolle der UN macht deutlich, dass sie die Architektur des globalen Finanzsystems fast unangetastet lassen wollen. Tatsächlich nutzen die Regierungen die Chance, im Zuge von Veränderungen die Position ihrer eigenen Wirtschaft im Finanzsystem zu stärken, etwa wenn es um Steueroasen und das Bankgeheimnis geht und gleichzeitig weitergehenden Veränderungen aus dem Weg zu gehen.

Soziale Folgen der Krise in Europa

In den letzten Jahren geriet das Europäische Sozialmodell infolge wachsender Deregulierung und Privatisierung im Finanzbereich unter Druck. In diesem neuen Paradigma kommen Vorsorgeleistungen für die Bürger zunehmend vom Markt und weniger vom Staat mit der Folge, dass sich der Staat immer weiter aus einer Reihe von sozialen und wirtschaftlichen Bereichen zurückzieht. Zwar hat die Marktwirtschaft erfolgreich dazu beigetragen, dass sich die Lebensbedingungen der meisten europäischen Bürger verbesserten, aber sie hat auch Probleme mit sich gebracht. Ein gutes Beispiel ist dafür die Deregulierung und Privatisierung der Rentensysteme. Zur Entlastung des staatlichen Rentensystems haben viele europäische Länder auf Pri-

vatisierung und Liberalisierung zurückgegriffen. Die Bürger wurden aufgefordert, sich stärker auf private Rentenfonds einzulassen, die wiederum vom Auf und Ab des Marktes abhängen. Vor der Krise ging es den Rentenfonds gut, da der Wert ihres Vermögens ständig zunahm. Rentenfonds sind inzwischen zu bedeutsamen Akteuren auf dem Aktienmarkt geworden. In der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise haben jedoch viele Rentenfonds erheblich an Wert verloren und damit die zukünftigen Renten vieler Europäer in Gefahr gebracht.

Auch die von der Krise ausgelöste Wirtschaftsrezession bedroht Europas Sozialstaatskonzept. Für 2009 hat die EU eine vierprozentige Rezession in der Eurozone vorausgesagt und Schätzungen sprechen von 8,5 Millionen Menschen in der EU, die 2009 und 2010 ihren Arbeitsplatz verlieren werden. Das entspricht einer Arbeitslosenquote von 11,5 Prozent für 2010 die damit den höchsten Stand seit dem 2. Weltkrieg erreicht. Die Krise hat auch erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Man erwartet einen Anstieg des Staatsdefizits in der Eurozone um 5,3 Prozent im Jahr 2009 und 6,5 Prozent 2010.²

Wie reagiert Europa darauf? Von Beginn der Krise an haben die Europäische Kommission und ihre Mitgliedsstaaten verschiedene Gegenmaßnahmen, hauptsächlich Stützungsprogramme und Rettungspakete, ergriffen, um den Konjunkturabschwung abzufedern. Ein Großteil galt dem Finanzsektor. Im April 2009 hieß es von Seiten der EU, dass sich die Kosten der Maßnahmen, die die Kommission zur Stützung von Finanzinstituten gebilligt habe, auf geschätzte drei Billionen Euro beliefen. Diese Zahl umfasst die Bürgschaften insgesamt (von bis zu 2.300 Milliarden Euro), Rekapitalisierungsprogramme (300 Mrd. Euro) und Rettungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen für einzelne Banken und Finanzinstitute (400 Mrd. Euro).³

Die Hilfen für den Finanzsektor gehen von der Annahme aus, dass die Staatsbürgschaften und Kapitalumschichtungen den Banken eine großzügigere Kreditvergabe ermöglichen und damit Anreize für Investitionen schaffen, wodurch Arbeitsplätze geschaffen und erhalten werden sollen. Es ist jedoch keinesfalls sicher, ob den meisten Bürgern damit gedient ist, wenn Staats-

gelder in solchem Umfang zur Stützung des Bankensystems eingesetzt werden. Skepsis ist aus vielerlei Gründen angebracht. Erstens werden Banken mit Steuergeldern von Bürgern finanziert und unterstützt, deren eigene Lage aufgrund des Abschwungs unsicherer geworden ist. Zweitens soll mit den meisten Maßnahmen die Kreditvergabe verbessert werden. Dem gleichen Zweck dient die Zinssenkung durch die Europäische Zentralbank auf ein historisches Tief von unter einem Prozent. Doch es ist schon merkwürdig, wenn Steuerzahler, von denen viele selber stark von der Krise betroffen sind, für angeschlagene Institute – und für viele ihrer leitenden Manager – zahlen, die zum Zusammenbruch des Systems beigetragen haben.

Die wachsende Krise auf dem Arbeitsmarkt spricht dafür, dass man sich stärker um die sozialen Auswirkungen der Krise kümmern muss. Erforderlich sind Maßnahmen zur Integration der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Menschen, Investitionen in Sozial- und Gesundheitsdienste und verbesserte Systeme sozialer Sicherheit. Der Umfang staatlich finanzierter Rettungspakete und die erheblich gestiegenen Defizite der öffentlichen Haushalte europäischer Regierungen reduzieren jedoch nicht nur kurzfristig, sondern auf lange Zeit den Spielraum zur Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen und Investitionen in die soziale Infrastruktur.

Der Krise zum Opfer fiel auch eine außerordentliche Sitzung des Europäischen Rates zu Fragen der Beschäftigung, an der die Arbeitsminister aller EU-Mitgliedsländer teilnehmen sollten. Statt dessen gab es ein Treffen der so genannten „sozialen Troika“ (Tschechische Republik, Schweden und Spanien), der Kommission und Sozialpartnern. Auf die „Herabstufung“ des Beschäftigungsgipfels wurde von denen, die die Krise direkt durch Verlust des Arbeitsplatzes zu spüren bekamen, negativ reagiert. Wie der Präsident des Europäischen Gewerkschaftsbundes John Monks dazu bemerkte, lässt der Verzicht „den Eindruck entstehen, dass sich europäische Politiker nicht gebührend Sorgen über die Arbeitslosigkeit machen.“⁴

Die Krise hat unter europäischen Politikern unerwartete Reaktionen ausgelöst. Befürworter eines ungebremsten freien Marktes bemühen sich jetzt aktiv um staatliche Rettungsmaßnahmen. Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes, die als glühende Verfechterin einer Politik des freien Marktes galt, stellte fest: „die letzten sechs Monate haben gezeigt, dass die Kontrolle staatlicher Hilfe

2 Europäische Kommission. Wirtschaftsprognosen Frühjahr 2009. Auf Englisch unter: <ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15048_en.pdf>.

3 Europäische Kommission (2009). Anzeigetafel der Staatshilfe – Frühjahr 2009 – aktualisiert. Auf Englisch unter: <ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2009_spring_en.pdf>.

4 Anon. „Exit le sommet sur l'emploi“. *Le Soir* 21./22. März 2009, S.17.

eine Schlüsselrolle spielt, wenn es darum geht, auf die Herausforderungen der Wirtschaftskrise in koordinierter Form zu reagieren (...). Es ist jetzt Aufgabe des Finanzsektors, die Bilanzen in Ordnung zu bringen und umzustrukturieren, um für die Zukunft gewappnet zu sein.⁵ In diesem Zusammenhang wird staatliche Intervention nicht mehr als Hindernis für Entwicklung und Wirtschaftswachstum betrachtet. Man ist im Gegenteil fast einhellig der Meinung, dass es Aufgabe der Staaten sei, sich in der jetzigen Rezession aktiv in den Markt einzumischen. Dieser Paradigmenwechsel legt nahe, dass ein Rückzug des Staates erwünscht ist, solange die Leistungen und Wachstum garantiert sind, während in Zeiten der Rezession staatliche Intervention als Lösung favorisiert wird. Anders gesagt: Gewinne sind weiterhin privat und Verluste sind öffentlich. Das widerspricht eindeutig den Grundsätzen sozialer Gerechtigkeit und Solidarität, die von der Vorstellung ausgehen, dass Gewinne und Verluste von allen gleichermaßen getragen werden sollten.

Auf anderer Ebene könnte die Krise ein Erstarren des „Europeanismus“ ausgelöst haben. Eine Umfrage der Kommission von Mitte Januar bis Mitte Februar 2009 ergab, dass fast zwei Drittel der Bevölkerung der EU der Meinung waren, dass koordiniertes Handeln der Mitgliedsstaaten die Europäer besser schützen würde, während nur 39 Prozent glaubten, dass die gegenwärtige Koordinierung ausreiche.⁶ Das weist darauf hin, dass weitgehend Einigkeit herrscht über die Notwendigkeit der Kooperation auf EU-Ebene zur Bewältigung der Finanzkrise.

Jüngste Wahlergebnisse aus Island lassen darauf schließen, dass diese verstärkte Europeanigung nicht auf Bürger der EU beschränkt ist. Nachdem sie dem Konkurs des Landes nur knapp entgangen waren, wählten die Isländer mit großer Mehrheit eine Präsidentin, die für einen Beitritt zur EU eintritt. Kommissionspräsident Barroso vertritt den Standpunkt, dass es für Länder wie Irland, Großbritannien, Frankreich oder Deutschland im Alleingang weniger Instrumente zur Krisenbewältigung gebe als bei gemeinsamem Handeln: „Sollte sich die Krise in irgendeiner Weise auf die Einstellung zum Vertrag von Lissabon

auswirken, kann dies meines Erachtens eher zugunsten des Vertrages von Lissabon sein.“⁷

Europas Rolle bei der Förderung von Entwicklung

Die EU beansprucht auch eine Vorreiterrolle bei Bemühungen zur Eindämmung der sozialen Folgen der Krise in den Entwicklungsländern. Kommissionspräsident Barroso meinte dazu: „Europa ist Vorreiter, wenn es um die Sicherstellung der Grundlagen für einen gerechten und nachhaltigen Aufschwung in allen Ländern, auch den Entwicklungsländern, durch die G-20 geht.“⁸ Es gibt jedoch eine Schiefelage zwischen den Maßnahmen der Kommission zur Bewältigung der Krisenfolgen nach innen und solchen, die die Entwicklungsländer dabei unterstützen sollen – wie man deutlich sieht beim Vergleich der Finanzspritzen für europäische Volkswirtschaften und den Hilfgeldern zur Unterstützung der Entwicklungsländer. Dieses Ungleichgewicht zeigt sich auch in der Unterstützung der Kommission für den IWF, der strenge Auflagen an Kredite für arme Länder knüpft und sie daran hindert, antizyklische Konjunkturmaßnahmen gegen die Krise zu ergreifen.

Angesichts der Einbrüche bei Exporterlösen, ausländischen Investitionsströmen und Geldsendungen aus dem Ausland trifft die globale Finanz- und Wirtschaftskrise Entwicklungsländer besonders hart. Nach Schätzungen der Weltbank könnten die Entwicklungsländer 2009 einer Finanzierungslücke von zwischen 270 und 700 Milliarden US-Dollar entgegensehen und bis zu 53 Millionen Menschen werden wahrscheinlich verelenden.⁹ Der Präsident der Bank, Robert Zoellick, sagte am Vorabend des Treffens der G-20 in London, dass schätzungsweise „200.000 bis 400.000 Babys dieses Jahr allein aufgrund des nachlassenden Wachstums sterben werden“.¹⁰ Die UN schätzt, dass bis zu 1.000 Milliarden US-Dollar erforderlich sein könnten, um die Krisenfolgen einzudämmen. Den meisten Entwicklungsländern fehlt es aber an finanziellem Spielraum, um auf die Krise zu reagieren, so dass Hilfe von außen von entscheidender Bedeutung ist.

Obwohl Europa die erdrückende Finanzierungslücke erkennt, die den Entwicklungsländern ins Haus steht, ist das Engagement in der staatlichen Entwicklungshilfe weiterhin unzulänglich. Mit etwas unter 50 Milliarden Euro, die 2008 gezahlt wurden, nimmt sich der Umfang der Hilfe bescheiden aus gegenüber den Finanzspritzen für die europäischen Volkswirtschaften zur Rettung der Banken und Förderung des Wachstums. Wenn 300 Mrd. US-Dollar so schnell zur Unterstützung von Finanzinstituten bereitgestellt werden können, ist es schwer verständlich, warum europäische Regierungen nicht in der Lage sein sollten, ihre Entwicklungshilfe aufzustocken.

Im Mai 2009 bekräftigten die Mitgliedsländer der EU ihre Absicht, der gemeinsamen Verpflichtung zur Zahlung von 0,56 Prozent des Bruttonationaleinkommen (BNE) der EU im Jahr 2010 und 0,70 Prozent in 2015 für die staatliche Entwicklungshilfe nachzukommen.¹¹ Italien, Irland, Lettland und Estland haben ihre Entwicklungshilfe aber schon wegen der Krise zusammengestrichen.

Gleichzeitig hat die Kommission eine beschleunigte Auszahlung der Hilfe vorgeschlagen, indem man einen erheblichen Teil der Finanztransfers an Entwicklungsländer in Höhe von 4,3 Milliarden Euro für 2009 „vorzieht“. Dabei geht es um drei Milliarden Euro in Form von Budgethilfe, 800 Millionen Euro für die Nahrungsmittelfazilität und weitere 500 Millionen Euro im Rahmen eines flexiblen Sofortprogramms zur Unterstützung der am stärksten betroffenen Länder. Es handelt sich dabei aber nicht um neue Gelder und so lässt sich vermuten, dass entsprechend weniger für die Zukunft bleibt, falls der Vorschlag angenommen wird. Außerdem regt sich schon Widerstand unter den Mitgliedsländern, die die Gelder zur Verfügung stellen müssten.

Parallel dazu haben europäische Länder ungefähr 100 Milliarden US-Dollar zu den zusätzlichen 1.100 Mrd. für die IFI beigesteuert. Die bereitgestellten 50 Milliarden US-Dollar zur Stützung der Entwicklung einkommensschwacher Länder haben aber anscheinend nicht zu einer flexibleren Fiskal- und Geldpolitik des IWF bei der Kreditvergabe geführt. Trotz der „Modernisierung“ der IWF-Kreditkonditionen in jüngster Zeit gelten scheinbar noch immer die altbekannten Konditionalitäten wie stramme Fiskaldisziplin und Einschnitte bei den Staatsausgaben. Unter solchen Umständen bleibt wenig für Investi-

5 Europäische Kommission. Staatshilfe: jüngste Zahlen zu den Maßnahmen der Mitgliedsländer zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise. 2009. Auf Englisch unter: <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/554&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

6 Europäisches Parlament. Eurobarometer des Europäischen Parlaments erhält Forderungen nach koordinierten Aktionen der EU im Kampf gegen die Finanzkrise. 2009. Auf Englisch unter: <www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/042-54004-110-04-17-907-20090420IPR54003-20-04-2009-2009-false/default_en.htm>.

7 Smyth, J. „Crisis likely to favour Lisbon Yes – Barroso“. *The Irish Times* vom 8. Mai 2009. Unter: <www.irishtimes.com/newspaper/world/2009/05/08/1224246132086.html>.

8 Europäische Kommission. *Commission first to act on G20 with strategy to support developing countries*. 2009. Unter: <europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/550&format=HTML>.

9 Weltbanknachrichten, 12. Februar 2009.

10 Eurodad. *Not much on offer for poor countries to counter the crisis*. 2009. Unter: <www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=3599&LangType=1036>.

11 Rat der Europäischen Union, 18./19. Mai 2009, Pressemitteilung. Unter: <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/1107921.pdf>.

tionen im Sozialbereich übrig.¹² Wieder einmal sieht man hier einen eklatanten Widerspruch zwischen den innerhalb Europas angewandten antizyklischen Maßnahmen und den fiskalischen Zwängen, denen die Entwicklungsländer ausgesetzt werden.¹³ Wenn die Europäer der Meinung sind, dass der Weg aus der Krise in einer expansionistischen Finanz- und Geldpolitik besteht, warum fördern sie dann genau gegenteilige Maßnahmen in den ärmeren Ländern?

Die Krise als willkommener Anlass zur Förderung europäischer Interessen?

Die Krise scheint sich auf Europas Beziehungen zu den Entwicklungsländern auch dadurch auszuwirken, dass kontroverse Maßnahmen wie Budgethilfen und Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) beschleunigt umgesetzt werden.

Budgethilfe

Aufgrund der Tatsache, dass ärmere Volkswirtschaften infolge der Krise dringend auf Finanzhilfe von außen angewiesen sind, sehen die Kommissionsvorschläge mehr Spielraum für Budgethilfen vor – unter anderem annähernd 500 Millionen Euro aus dem 10. Europäischen Entwicklungsfonds zur Unterstützung der am stärksten betroffenen afrikanischen, karibischen und pazifischen (AKP) Länder. Die Kommission kündigte ebenfalls an, dass laufende Budgethilfverfahren in den meisten hilfebedürftigen Ländern überprüft würden, um die Möglichkeiten für eine vorgezogene Auszahlung zu sondieren. Für Budgethilfen spricht nach Ansicht der Kommission, dass es sich dabei um ein schnell einsetzbares Instrument zur langfristig überschaubaren Finanzierung von Staatsausgaben, auch in sozialen Bereichen wie Bildung und Gesundheit, handelt.

Aber die Budgethilfe wirft auch einige Fragen auf. Erstens fehlen in den meisten Ländern die für eine demokratische Kontrolle entscheidenden internen Strukturen und Möglichkeiten zur Überprüfung

der Budget- und Ressourcenallokation. Werden internationale Wirtschaftsprüfungsgesellschaften eingesetzt, um die Umsetzung zu überwachen, könnten Regierungen zwar eher zur Rechenschaft gezogen werden (*accountability*). Doch nach innen untergräbt man damit sowohl die Identifikation mit den Maßnahmen (*ownership*) wie auch die demokratische Kontrolle durch nationale Parlamente. Zweitens hat die Kommission eine Anzahl von Bedingungen gestellt, die erfüllt sein müssen, bevor Budgethilfen erwogen werden, einschließlich Demokratie und Achtung der Menschenrechte. In Untersuchungen einer Reihe von Budgethilfeabkommen fanden sich aber nur wenige Beweise dafür, dass umfassend geprüft worden war, ob derartige Bedingungen auch erfüllt wurden.¹⁴ Schließlich wird die Budgethilfe von der Kommission in Kalkulationen eingerechnet, nach denen auf Drängen des Europäischen Parlaments 20 Prozent der Entwicklungshilfe in die Grundversorgung im Gesundheits- und Bildungsbereich fließen müssen. Die Kommission verfährt so, obwohl der für die Klassifizierung der einzelnen Entwicklungshilfeleistungen zuständige Entwicklungsausschuss der OECD der Meinung ist, dass Budgethilfe nicht zu den Entwicklungsausgaben für Gesundheit und Bildung gezählt werden sollte.

Handel oder Hilfe?

Der Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements*, EPAs) als Grundlage für Freihandelsregime zwischen der EU und den AKP-Staaten ist einer der wesentlichen Streitpunkte im Cotonou-Abkommen. Die EPAs sollen an die Stelle der Handelsabkommen treten, die im Rahmen der Lomé-Übereinkommen vereinbart wurden und als unvereinbar mit den WTO-Regeln über Handelsbarrieren gelten. Ursprünglich sollten die EPAs schon Anfang 2008 in Kraft getreten sein, sorgen aber auch Mitte 2009 noch für erhebliche Irritationen.¹⁵

Die Kommission hat die EPAs immer als Entwicklungsabkommen dargestellt, aber dem

widersprechen die Konditionen: Erstens führen sie wahrscheinlich in vielen AKP-Ländern, deren wichtigster Handelspartner die EU häufig ist, zu größeren Ausfällen bei den Zolleinnahmen. Zweitens fehlt es in den AKP-Staaten oft an der Infrastruktur, um in einem System offener Märkte bestehen zu können. Anpassungshilfen für die EPAs (*aid for trade*) sind zur Ergänzung des ursprünglich von der Kommission angebotenen Finanzpakets geplant, aber schon jetzt ist zu erkennen, dass viele Mittel nicht zusätzlich bereitgestellt werden. Drittens wird die Aufnahme von Handelsbereichen in die EPAs – etwa Dienstleistungen –, für die kein Abkommen besteht, Teile der Märkte in AKP-Staaten für Unternehmen aus der EU öffnen.

Trotz dieser Bedenken vertritt die Kommission den Standpunkt, dass EPAs in der gegenwärtigen Krise zur Förderung von Wirtschaftswachstum und Entwicklung in den Partnerländern beitragen werden. João Aguiar Machado, einer der Chefunterhändler der Kommission für die EPAs, stellt dazu fest, dass durch die Abkommen Entwicklung gefördert werde, weil sie einen berechenbaren Handelsrahmen bieten, wodurch wiederum Investitionen angekurbelt und Arbeitsplätze geschaffen würden. Um misstrauische AKP-Regierungen zu beruhigen, sprach die Handelskommissarin Catherine Ashton von der Notwendigkeit größerer Flexibilität in den Verhandlungen und sicherte zu, dass die regionalen Besonderheiten der Vertragsparteien in den abschließenden EPA-Verhandlungen aufgegriffen und beachtet würden. In ihrer Rede vor der Gemeinsamen Parlamentarischen Versammlung im April 2009 in Prag äußerte sie jedoch den Wunsch, dass ein alle Parteien zufrieden stellendes Abkommen bald erreicht und alle vorläufigen EPAs vor Ende der Amtszeit der gegenwärtigen Kommission im Oktober 2009 unterzeichnet sein sollten. Nachdem die EPA-Verhandlungen so lange festgefahren waren, scheint der dringende Handlungsbedarf aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise jetzt als Vorwand zu dienen, um den Prozess zu beschleunigen und die AKP-Regierungen nachdrücklich zum Einlenken zu bewegen.

Miriam van Reisen ist die Gründerin von *Europe External Policy Advisors* (EEPA). Seit über 20 Jahren arbeitet sie zur Außen- und Entwicklungspolitik der EU. **Simon Stocker** ist Direktor der *Advocacy-NRO Eurostep*.

¹² Ebenda.

¹³ Zwar sind auch Übergangsländer wie Lettland und Rumänien zur Aufnahme von IWF-Krediten gezwungen, aber sie sind in einer besseren Lage, da die Kommission eine Kreditfazilität von 50 Milliarden Euro bereitgestellt hat, um europäischen Ländern außerhalb der Eurozone bei ihren Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu helfen.

¹⁴ Alliance2015. "The EU's contribution to the Millennium Development Goals Poverty Eradication: From Rhetoric to Results?" EEPA (Hrsg.), Brüssel, September 2008.

¹⁵ Im Juni 2009 haben nur die CARIFORUM-Länder (15 Länder in der Karibik) abschließende EPA unterzeichnet und nur Botswana, Kamerun, Elfenbeinküste, Lesotho und Swasiland haben vorläufige EPA unterzeichnet.