



Severin Fischer, Stefan Gran, Björn Hacker,
Anja P. Jakobi, Sebastian Petzold, Toralf Pusch,
Philipp Steinberg

»EU 2020« – Impulse für die Post-Lissabonstrategie

Progressive Politikvorschläge zur wirtschaftlichen,
sozialen und ökologischen Erneuerung Europas

- Die Lissabonstrategie ist mit ihrer vornehmlich angebotsseitig und marktliberal aufgestellten Orientierung gescheitert, da sie die Notwendigkeit eines europäischen Policy-Mix nicht erkannt hat.
- In der Nachfolgestrategie »EU 2020« sollte ein veränderter Fokus zum Tragen kommen, der das bisherige Wachstumsziel erweitert um die Gewährleistung des qualitativen und nachhaltigen Wirtschaftens.
- Nur die Gleichrangigkeit der ökonomischen Integration mit sozialen und ökologischen Zielsetzungen ermöglicht die Steigerung der sozialen Produktivität in Europa.
- Vor diesem Hintergrund geben die Autoren Impulse für die Koordinierungsstrategie der nächsten zehn Jahre und stellen wichtige Elemente neuer wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Leitlinien vor.

JANUAR 2010

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| 1 Bilanz der bisherigen Lissabonstrategie | 3 |
| 1.1 Einseitige Ausrichtung der bisherigen Lissabonstrategie | 3 |
| 1.2 Versagen der Lissabonstrategie in zentralen Politikfeldern | 4 |
| 1.3 Grundsätzlicher Bedarf eines breiteren Ansatzes | 7 |
| 2 Wichtige Elemente für die neue EU 2020-Strategie | 9 |
| 2.1 Impulse für Wirtschaftspolitische Leitlinien: | 9 |
| 2.2 Impulse für Beschäftigungspolitische Leitlinien: | 13 |
| 3 Ausblick | 18 |
| Literaturhinweise zum Weiterlesen: | 19 |

Überblick Impulse für die »EU 2020-Strategie«:

Impulse für wirtschaftspolitische Leitlinien:

1. Koordinierung der Makroökonomie verbessern zur Ermöglichung eines neuen Policy-Mix in der EU
2. inierung von mittel- bis langfristigen Zielschuldenständen zur Sicherung der Haushaltsstabilität im demographischen Wandel
3. Einführung eines Sozialen Stabilitätspaktes für Europa zur Beendigung des Wettbewerbs der Sozialschutzsysteme
4. Entwicklung einer »Low-Carbon-Economy« als Leitmotiv für die wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa, die zukünftig auf einem nachhaltigen Wachstumsmodell und einer ökologischen und energieeffizienten industriellen Basis begründet liegt
5. Konsolidierung des Binnenmarktes unter Wahrung sozialer und ökologischer Standards sowie durch steuerpolitische Koordinierung
6. Erhöhung der Investitionsförderung und Steigerung der Attraktivität der Forschungsumgebung in Europa

Impulse für Beschäftigungspolitische Leitlinien:

1. Steigerung der sozialen Produktivität durch Schaffung einer aktiven Politik für mehr und gute Beschäftigung sowie nachhaltiges Wachstum
2. Neuausrichtung der Flexicurity zur Stärkung der Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit und zur Entwicklung integrativer Arbeitsmärkte durch eine bessere Ausbalancierung von Flexibilität und sozialer Sicherheit
3. Stärkung fairer Arbeitsbeziehungen und Förderung von mehr Chancengleichheit durch starke Sozialpartner, verbesserte Mitbestimmung und ein progressives Vergaberecht
4. Priorisierung geschlechter- und altersgerechter Beschäftigung bei der Aufstellung neuer Zielquoten für den Arbeitsmarkt
5. Förderung gerechter Lohnpolitiken zur Sicherung der makroökonomischen Stabilität in einem Europäischen Sozialmodell
6. Sicherung der Finanzierung des Sozialstaats durch stärkere Steuerfinanzierung zugunsten geringerer Lohnnebenkosten
7. Gestaltung und Förderung von Bildung als integrierte europäische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

Severin Fischer ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik (IEP) in Berlin.

Stefan Gran ist Gewerkschaftssekretär.

Björn Hacker ist Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Berlin.

Dr. Anja P. Jakobi ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt am Main.

Sebastian Petzold ist Referent im Deutschen Bundestag.

Dr. Toralf Pusch ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

Dr. Philipp Steinberg ist Referent des Vorsitzenden der SPD.

1 Bilanz der bisherigen Lissabonstrategie

1.1 Einseitige Ausrichtung der bisherigen Lissabonstrategie

Im Jahr 2000 war die Aufbruchstimmung zur Gestaltung des Novums einer einheitlichen europäischen Agenda einer eng koordinierten Wirtschafts- und Sozialpolitik groß. Binnen zehn Jahren wollte man die Europäische Union zum »wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt« machen und dabei »dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einen größeren sozialen Zusammenhalt« erzielen. Die Lissabonstrategie markierte ein ambitioniertes Reformprogramm, das weit über den bis dahin erreichten Integrationsstand hinausreichte, da Politikfelder einbezogen wurden, in denen die Mitgliedstaaten weitgehend souverän sind und die Union über nur wenige regulative Kompetenzen verfügt.

Doch schon die im November 2004 von einer Arbeitsgruppe um den ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok vorgelegte Halbbilanz stellte der Lissabonstrategie ein denkbar schlechtes Zeugnis aus: Von einer enttäuschend langsamen Umsetzung der einst beschlossenen Ziele ist die Rede, die zurückzuführen sei auf eine überfrachtete Agenda, mangelhafte Koordinierung, miteinander konfligierende Prioritäten und einen Mangel an politischer Entschlossenheit. All dies noch verstärkt durch eine ungünstig verlaufende weltwirtschaftliche Entwicklung, die der Realisierung der Lissabonziele in der ersten Hälfte des neuen Jahrhunderts nicht förderlich gewesen sei. Diese negative Zwischenbilanz führte zu einer Überarbeitung und Neuausrichtung der Lissabonstrategie mit einem verengten Fokus auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung.

Grundlagen der Lissabonstrategie:

Die Integrierten (d. h. wirtschaftspolitische und beschäftigungspolitische) Leitlinien der im Jahr 2000 begonnenen Lissabonstrategie beinhalten zurzeit 24 Leitlinien, unterteilt in die Bereiche Makroökonomie, Mikroökonomie und Beschäftigungspolitik. Rechtstechnisch beruhen sie auf den Artikeln 5, 121 (ex-Art. 99 EGV) und 148 (ex-Art. 128 EGV) des Vertrags von Lissabon. Nach Art. 121 erstellt der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission auf Grundlage von Schlussfolgerungen des Europäischen Rates Empfehlungen für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und erstattet dem

Europäischen Rat hierüber Bericht. Nach Art. 148 legt der Rat anhand von Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und des Beschäftigungsausschusses jährlich mit qualifizierter Mehrheit Leitlinien fest, welche die Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen. Diese Leitlinien müssen mit den nach Artikel 121 Absatz 2 verabschiedeten Grundzügen in Einklang stehen. Nach Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags von Lissabon kann die EU zudem Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten ergreifen.

Die aktuellen Integrierten Leitlinien des Dreijahreszyklus 2008–2010 der Lissabonstrategie sehen die Hauptquelle einer höheren wirtschaftlichen Dynamik in Strukturreformen zur Anhebung des Wachstumspotentials. Gegen eine angebotsseitige Stärkung der Standortfaktoren wäre an sich nichts einzuwenden; wenn sie allerdings einseitig verfolgt wird, kann diese Strategie zur Sackgasse werden. Die Notwendigkeit eines Policy-Mix zur Wachstumsstärkung wird zwar angedeutet, doch nehmen letztlich Strukturreformen die zentrale Stellung in der Gesamtstrategie ein. Empfehlungen zum Ausbau der Flexibilität von Arbeits- und Gütermärkten ziehen sich wie ein roter Faden durch die Leitlinien und deren Erläuterungen. Ähnlich ist die Gewichtung in den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten des Rates, in denen die makroökonomische Koordinierung teilweise mit einem Satz gleichsam als Pflichtübung abgehandelt wird. Beschäftigungspolitisch zielte die Lissabonstrategie ursprünglich auf eine Erhöhung der Erwerbsquoten, den Aufbau qualitativ hochwertiger Arbeitsverhältnisse, soziale Kohäsion und den Wandel zu einer Wissensgesellschaft. Spätestens seit 2005 werden diese Ziele jedoch zunehmend auf eine *Flexibilisierung der Arbeitsmärkte* und auf die *Erhöhung des Arbeitsangebotes* verengt. Finanzpolitisch werden an zahlreichen Stellen auf neoklassischen Annahmen beruhende Reformen des Steuer- und Abgabensystems zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten gefordert. Die weitere Liberalisierung der Finanzmärkte soll zur Integration des Binnenmarktes beitragen.

Die Integrierten Leitlinien setzen auf der wirtschaftspolitischen Grundausrichtung der Europäischen Kommission auf, die verstärkt auf Deregulierung und Dynamisierung der Wirtschaft mittels Abbau von hemmenden regulativen Eingriffen in den Markt setzt. Europäische Beschäftigungspolitik wird somit maßgeblich mit dem ökonomischen Anpas-

sungsdruck der Globalisierung begründet. Die Probleme auf den Arbeitsmärkten seien demnach die Folge von Inflexibilität und mangelnder Qualifikation. Als Lösungen werden Steuersenkungen und die »beschäftigungsfreundlichere« Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme empfohlen, was Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen bedeutet. Die Integration der Beschäftigungspolitischen Leitlinien in die Grundzüge der Wirtschaftspolitik ist Beleg dafür, dass die Arbeitsmarktpolitik und die ihr inhärente soziale Komponente des Politikfeldes wirtschaftspolitischen Imperativen folgt. Die ursprüngliche Idee einer progressiven arbeitsmarktpolitischen Koordinierung und – damit auch verbundenen – nachfrageseitigen Steuerungspotenziale sind so verloren gegangen und wurden quantitativen Wachstumszielen und der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet.

Die Ziele der sozialen Kohäsion und der Aufbau einer Wissensökonomie wurden weit weniger verfolgt als die Reformmaßnahmen für den quantitativen Aufbau von Beschäftigung. Die Vorstellung hinter der Strukturreform-Auslegung der Lissabonstrategie ist, dass sich makroökonomisch vorteilhafte Ergebnisse durch eine Vielzahl kleiner angebotspolitischer Schritte erreichen lassen, ohne besonderes Gewicht auf die Interaktion verschiedener Politikbereiche legen zu müssen. Von sozialdemokratischer Seite wurden Einwände gegen eine derart einseitig ausgerichtete Wachstumsstrategie wiederholt geltend gemacht. Mögliche Alternativen umfassen unter anderem Teilbereiche wie eine ökologisch verträgliche Industriepolitik, einen Ausbau von sozialen Dienstleistungen sowie höhere öffentliche Investitionen in Bildung und Infrastruktur.

1.2 Versagen der Lissabonstrategie in zentralen Politikfeldern

Dass die einseitig marktliberal ausgerichtete Lissabonstrategie an ihrem hohen Anspruch gescheitert ist, innerhalb eines Jahrzehnts aus der EU die produktivste und in den Politiken der Mitgliedstaaten auf engste miteinander verzahnte Wirtschafts- und Beschäftigungsunion der Welt zu machen, lässt sich in einer Vielzahl von Politikfeldern nachweisen:

1. In der **Binnenmarkts- und Wettbewerbspolitik** legen die Integrierten Leitlinien ein überkommenes Verständnis des gemeinsamen Marktes zu Grunde. Sie gehen lediglich von der Notwendigkeit des Abbaus noch vorhandener Hindernisse aus. Dazu gehört neben der Durchsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit auch die »vollständige Integration der Finanzmärkte«. Dieses Binnenmarktverständnis ist jedoch – nicht erst seit der Finanzkrise – nicht mehr zeitgemäß. Die Priorisierung einer vollendeten ökonomischen Integration der EU unter Missachtung der Wahrung von sozialen Standards, von Arbeitnehmerrechten und Möglichkeiten zur Kapitalmarktregulierung hat ein System von Wettbewerbsstaaten geschaffen, in dem die prioritäre Durchsetzung der Marktfreiheiten dominiert. Angesichts der großen Heterogenität sozialer Sicherung innerhalb der EU besteht jedoch zum Ziellandprinzip und zur Einhaltung landesspezifischer Tarifvereinbarungen, Mindestlohnregeln und Sozialnormen keine Alternative.
2. In der **Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik** hat die Lissabonstrategie für die EU die ambitionierte Zielgröße einer Gesamtbeschäftigungsquote von 70 % vorgegeben. Es zeichnet sich ab, dass diese Quote im Jahr 2010 bei einem voraussichtlichen stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit in der EU-27 um mindestens 5 % verfehlt werden wird. Die Kommission betont vor allem die Flexibilität auf den Arbeitsmärkten und stützt sich dabei auf das *Flexicurity*-Konzept. Die europäische Interpretation von Flexicurity ist dabei jedoch zugunsten von Flexibilisierung und Deregulierung verzerrt. Zur Steigerung der Erwerbsquote haben vor allem die Verbesserungen der Erwerbsquoten von Frauen (59,1 % in der EU-27 im Jahr 2008 bei angestrebten 60 % im Jahr 2010), und älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (44,7 % in der EU-27 im Jahr 2007 bei angestrebten 50 % der 55- bis 64-Jährigen im Jahr 2010) beigetragen. Dabei nahm allerdings die Teilzeitbeschäftigung, Arbeit in befristeten Arbeitsverträgen und anderen atypischen Beschäftigungsverhältnissen besonders zu. Reguläre und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wurde tendenziell zugunsten prekärer Arbeitsverhältnisse verdrängt. Dies betrifft bestimmte Branchen und insbesondere Frauen, jüngere oder schlechter ausgebildete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. In dieser Art von Erwerbstätigkeit gibt es einen nur gering entwickelten Zugang zu Aus- und Weiterbildung sowie zur beruflichen Altersvorsorge. Die bisherigen Leitlinien deuten einen Trade-off zwischen einer quantitativ hohen Beschäftigungsquote und qualitativ hochwertiger Beschäftigung an, der in der Realität jedoch nicht zutrifft. Gerade die Mitgliedstaaten mit hohen Beschäftigungsraten und hoher Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten sind in der Lage, das Ziel der sozialen Kohäsion zu erfüllen.

3. Die **europäischen Lohnpolitiken** spielen im System der Wettbewerbsstaaten der Eurozone eine Rolle als mitgliedstaatliche Manövriermasse zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen vor dem Hintergrund einer vergemeinschafteten Geld- und einer durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt restringierten Fiskalpolitik. Die Leitlinien der Lissabonstrategie spiegeln dies wider durch die Konzentration auf die »Anpassungsfähigkeit« der Lohnpolitik an die wirtschaftliche Entwicklung. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass bei positiver ökonomischer Entwicklung die Nominallöhne mit der Produktivität Schritt halten, wobei vergangene Inflationsentwicklungen nicht berücksichtigt werden. Im Falle hoher Arbeitslosigkeit soll das Reallohnwachstum hinter der Produktivität zurückbleiben, damit der betroffene Staat wieder wettbewerbsfähig wird. Einige Mitgliedsländer wurden durch eine zu dynamische Entwicklung der Löhne zeitverzögert unter erheblichen Druck gesetzt, denn die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrien in den Ländern mit einer zu hohen, nicht durch die Produktivitätsentwicklung gedeckten Lohnentwicklung, begann zu leiden. Bei zunächst noch boomender Wirtschaft und auch durch die Lohnentwicklung getragene hohe Binnennachfrage waren Leistungsbilanzdefizite die Folge – bis zu einem Punkt, an dem die Situation nicht mehr tragbar war und ein Vertrauensverlust einsetzte. In Deutschland konnten die höheren Außenhandelsbeiträge die mit der Lohnentwicklung verbundene, verhaltene Konsumententwicklung nicht ausgleichen. Hierdurch wurde eine einseitige Wirtschaftsstruktur mit Gewicht auf dem Exportsektor gefördert. Neben den makroökonomischen Ungleichgewichten gibt es im Bereich der Lohnpolitik weiterhin ausgeprägte Gerechtigkeitsprobleme. So kann in vielen Ländern eine ungleiche Entlohnung von Männern und Frauen bei gleicher Qualifikation festgestellt werden. Ein weiteres Gerechtigkeitsproblem besteht in der Auseinanderentwicklung der Einkommensverteilung. Der Niedriglohnsektor hat in den letzten Jahren in einigen Ländern eine starke Ausdehnung erfahren. Erschwerend kommt hinzu, dass in verschiedenen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs die Tarifautonomie in ihrer Bedeutung faktisch der Durchsetzung der Binnenmarktfreiheiten untergeordnet wurde. Dies macht eine Regulierung des Niedriglohnsektors noch schwieriger, denn nicht in allen Mitgliedsländern gibt es allgemein verbindliche Lohnuntergrenzen.
4. Die **Koordinierung der Haushaltspolitiken** wird in der Eurozone durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) organisiert, der die Mitgliedstaaten dazu anhält, ihre Haushaltsdefizite auf maximal 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu begrenzen. Die Gesamtverschuldung des Staates sollte maximal 60 % des BIP nicht überschreiten. Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten über den Konjunkturzyklus hinweg im Durchschnitt einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Allerdings wurden die Regeln auf Grund eines Beschlusses des Europäischen Rates in einer Reihe von Bereichen nunmehr flexibler gestaltet. Beispielsweise sollen keine Defizitverfahren gegen Länder eingeleitet werden, die ein negatives Wachstum verzeichnen (vorher –2 %). Außerdem können sie andere »einschlägige Faktoren« geltend machen, um ein Defizitverfahren zu vermeiden. Im Falle eines Defizitverfahrens sollen ihnen längere Fristen eingeräumt werden. Die Europäische Kommission bekräftigt diese Ziele in den Integrierten Leitlinien der Lissabonstrategie in Verbindung mit dem Vorschlag einer jährlichen Reduktion der Neuverschuldung um 0,5 %. Letztlich findet sich keine ökonomische Begründung für einen überzyklischen Budgetausgleich, wie er als ursprüngliches Ziel im Stabilitätspakt festgehalten wurde – es sei denn, die Staatsverschuldung soll langfristig auf 0 % des BIP reduziert werden. So sind es politische Argumente, die zur Begründung der Schuldenregeln des SWP herangezogen werden. Zum einen weist die Kommission in den Integrierten Leitlinien auf den demographischen Wandel hin, der in Zukunft mit erhöhten finanziellen Lasten verbunden sein wird. Zum anderen wird im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeits-Debatte betont, dass die Belastungen künftiger Generationen durch heutige Schuldenaufnahme begrenzt werden sollten. Ein weiteres Argument ist, dass von den Zinszahlungen auf die Staatsschuld vor allem die ohnehin Gutgestellten profitieren. Die 2005 erfolgte Erweiterung des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf eine maximale Verschuldung von 1 % des BIP ist gleichwohl zu begrüßen, da so wenigstens eine (teilweise) Schuldenfinanzierung staatlicher Investitionen ermöglicht wird. Auf der Ebene der praktischen Umsetzung des SWP ist zu kritisieren, dass es bei einem Regelverstoß bisher lediglich zu Verwarnungen in Form von Blauen Briefen seitens der Kommission gekommen ist, Sanktionen durch den Europäischen Rat jedoch nie in die Wege geleitet wurden.

5. Eine **einheitliche Umwelt-, Klima- und Energiepolitik** der EU war bei der Formulierung der Lissabonstrategie vor zehn Jahren kein prioritärer Themenbereich; auch die nachfolgenden Änderungen haben hier keinen grundlegenden Wandel gebracht. Der begrenzte Erfolg der Lissabonstrategie wird von vielen Seiten unter anderem auf einen strukturellen Mangel an nachhaltiger Planung im Rahmen der Strategieformulierung zurückgeführt. Dies macht die Notwendigkeit einer ökologischen Umgestaltung der europäischen Wirtschafts- und Beschäftigungsstrategie deutlich. Erst durch die Formulierung der Leitlinien 2008–2010 konnte dem Mangel zumindest formal Abhilfe geschaffen werden. Der Einbindung von Nachhaltigkeitskonzepten in die Wachstumsstrategie der Europäischen Union wurde in der Implementierungsphase jedoch nur langsam Folge geleistet. Eine Ursache hierfür mag in den parallel verlaufenden Diskursen des Cardiff-Prozesses sowie der Stockholm-Strategie liegen, die beide auf ein nachhaltiges und ökologisch ausgewogenes Wachstum in Europa abzielen. Eine Fusion dieser strategischen Planungspfade konnte bislang noch nicht in ausreichendem Maße vollzogen werden. Auch wenn die genuin wirtschafts- und beschäftigungspolitische Strategie der EU in ihrem derzeitigen Zustand kaum zur Entwicklung einer »Low-Carbon-Economy« beigetragen hat, sind dennoch Erfolge im Rahmen der Ökologisierung des Wirtschaftsstandorts Europa zu verzeichnen. Diese wurden jedoch vorrangig durch ambitionierte regulative EU-Gesetzgebung im Bereich der Umweltpolitik, durch vereinzelte nationale Redistributionsmaßnahmen sowie gezielte individuelle Förderpolitiken einiger Mitgliedstaaten erzielt. Eine strategische Koordinierung von Wirtschafts-, Arbeits-, Forschungs-, Energie- und Umweltpolitik steht dementsprechend noch aus. Sie wird auch in Zukunft durch eine variierende kompetenzrechtliche Aufgabenverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten in den jeweiligen Politikfeldern behindert – in einigen Bereichen sogar limitiert – werden.
6. Eine **sozialpolitische Strategie für die EU** wird im Rahmen der Lissabon-Agenda in erster Linie unter dem Aspekt der quantitativen Arbeitsplatzschaffung abgehandelt. Neben den Löhnen sind auch die Lohnnebenkosten zu Bestandteilen des zwischenstaatlichen Wettbewerbs um Investitionen und Produktionsstandorte geworden. Daher empfiehlt die Lissabonstrategie die Senkung der steuerlichen und beitragsbedingten Belastung des Faktors Arbeit. Die Leitlinien folgen zudem der Philosophie, dass der beste Schutz vor Armut und Ausgrenzung ein Arbeitsplatz sei. Dem gegenüber steht der Trend, dass Beschäftigung nicht mehr grundsätzlich gegen Armut schützt. Bereits ein Drittel aller Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter sind dem Armutsrisiko ausgesetzt. Im EU-Durchschnitt liegt die Armutsgefährdungsquote (Verfügbares Einkommen von weniger als 60 % des national verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens) nach Sozialtransfers bei 16 %, mit steigender Tendenz. Dabei zeigen sich große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten: Die Streuung liegt zwischen 10 % in den Niederlanden und 21 % in Lettland. Nahezu jedes zehnte Kind in Europa lebt unter erhöhtem Armutsrisiko. Die soziale Schere in Europa öffnet sich rasant. Im Durchschnitt der 27 EU-Mitgliedstaaten verfügen die oberen 20 % der Bevölkerung über ein fünfmal höheres Einkommen als die 20 % am unteren Ende der Einkommensskala. Ein ausschlaggebender Faktor für die Zunahme der Einkommensungleichheit stellt die Arbeitsmarktsegmentierung dar. Der Anteil der so genannten »working poor« stieg vor allem aufgrund der Ausweitung von Zeitarbeit, freiwilliger und unfreiwilliger Teilzeitarbeit sowie stagnierender bzw. sinkender Reallöhne dramatisch an. Die Gesamtausgaben für den Sozialschutz als Anteil am BIP sind in den letzten Jahren rückläufig. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind jedoch enorm. In den am höchsten entwickelten Industrieländern liegt das Niveau der Sozialschutzausgaben zwischen 26 und 31 %. Auf der anderen Seite wenden Länder wie beispielsweise Lettland, Estland, Rumänien oder die Slowakei gerade einmal zwischen 12 und 16 % ihres BIP für Sozialschutzausgaben auf. Die Sozialstaaten in der EU sind zwar sehr unterschiedlich entwickelt und auch finanziert. In den vergangenen Jahren ist es dabei aber teilweise zu einer Konvergenz von Modellen gekommen. Besonders im Bereich der Alterssicherung kam es – auch unter dem Druck der Lissabonstrategie – zu einer Vermischung bisheriger Modelle, sodass mittlerweile in vielen Ländern das Drei-Säulen-Modell aus gesetzlicher Altersvorsorge, betrieblichem und privatem Rentensparen etabliert wurde. Durch geringere Beitragszeiten wegen langer Phasen der Erwerbslosigkeit zeichnet sich jedoch bereits ein zunehmendes Problem der Altersarmut ab, das die Frage der rentenpolitischen Nachhaltigkeit in neuem Licht erscheinen lässt.
7. **Bildung & Forschung** spielen in den Integrierten Leitlinien eine zentrale Rolle, werden jedoch aus-

schließlich als Mittel zum Zweck der Wachstumsmaximierung beschrieben. Es ist richtig, dass eine wachstumsabhängige und zudem weitgehend ressourcenarme Wirtschaft wie die europäische die Qualifikation ihrer Bevölkerung stetig steigern muss, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Eine alleinige Konzentration auf die Steigerung von »Humankapital« und »Arbeitsmarktrelevanz« blendet jedoch die Aufgabe von Bildung als Grundlage der Persönlichkeitsentwicklung, als Instrument zur Sicherung von Teilhabe in der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt sowie in ihrer Funktion zur Ermöglichung des sozialen Aufstiegs aus. Die Lissabonstrategie spricht das zentrale Problem der zwischen den und auch innerhalb der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich verteilten Bildungschancen verschiedener Bevölkerungsgruppen nicht an. Gerade im Hinblick auf die Sicherung von Bildungsmöglichkeiten von Migrantinnen und Migranten böte sich für die EU ein gesamteuropäisches Handlungsfeld an, um der zunehmenden Bildungssegregation entgegenzuwirken und Bildung als Querschnittsthema der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zu verankern. Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass die Möglichkeiten zu Aus- und Weiterbildung in der EU weiterhin sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Besonders Ausbildungs- und Hochschulsysteme sind in vielen Ländern stark getrennt und bieten kaum flexible Übergänge. Im Bereich der Forschungsförderung konnte die Lissabonstrategie zwar einzelne Rahmenbedingungen verbessern, vom zentralen Ziel eines Investitionsniveaus in Forschung & Entwicklung (F&E) in Höhe von 3 % des BIP im Jahr 2010 ist die EU aber weit entfernt – von den Mitgliedsländern liegen bisher allein Finnland und Schweden oberhalb dieser Zielmarke.

1.3 Grundsätzlicher Bedarf eines breiteren Ansatzes

Überprüfung von Stoßrichtung und Wertvorstellungen

Neben der Konstatierung ihres Versagens in einzelnen Politikfeldern sind ganz grundlegend die Stoßrichtung der Lissabonstrategie und die ihr inhärenten Wertvorstellungen zu hinterfragen. Wirtschaftswachstum kann gerade inmitten der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht mehr als selbstverständliches Ziel allen ökonomischen Strebens aufgefasst werden. Wachstum ist vielmehr ein Instrument zur Schaffung von Wohlstand und Beschäftigung.

Wichtig ist daher ein veränderter Fokus auf *qualitatives, nachhaltiges Wachstum*, auf die Steigerung der *sozialen Produktivität* in Europa. Anders als bislang kann die Zunahme des Wohlstands nicht allein in Einheiten des BIP gemessen werden, da die Messung der am Markt gehandelten Güter und Dienstleistungen das Auftreten negativer Externalitäten und anderer als rein ökonomisch verstandener Wachstumsaspekte außer Acht lässt. Das Konzept der sozialen Produktivität möchte dem gegenüber den Output pro eingesetzter Arbeitseinheit steigern und zugleich die Kernelemente eines erweiterten Wachstumsbegriffs fördern. Dieser besteht nicht allein aus der Quantität neu geschaffener Jobs, sondern aus dem Entstehen qualitativ hochwertiger und gerecht entlohnter »guter« Arbeit, einschließlich der Rücksichtnahme auf Gesundheit und Arbeitsbelastung; aus Innovation durch öffentliche und private Investitionen, besonders im Bereich Forschung & Entwicklung; aus einer ökologischen, am nachhaltigen Verbrauch orientierten Industriepolitik; einer investiven Arbeitsmarktpolitik; einer sozial verstandenen Bildungs- und Integrationspolitik sowie einer gerechten und modernen Familien- und Geschlechterpolitik.

Die Integrierten Leitlinien haben trotz ihres Anspruchs »zu integrieren« allein wirtschaftspolitische Aspekte zusammengeführt. Einer neuen europäischen Strategie ab 2010 muss es gelingen, die ökonomischen Aktivitäten und Regulierungsmodalitäten in der Union mit ihren sozialen und ökologischen Wirkungen zu verbinden. Nur die Gleichrangigkeit der wirtschaftlichen Integration mit sozialen und ökologischen Zielsetzungen ermöglicht einen nachhaltigen Fortschritt im Sinne einer erhöhten sozialen Produktivität. Die Frage nach einer neuen politischen Agenda für die EU bis zum Jahr 2020 muss auch neue Herausforderungen in den Blick nehmen. Diese entstehen beispielsweise durch die demographische Entwicklung, die Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise einschließlich der Überschuldung der öffentlichen Haushalte, den Wandel des Klimas und der Umwelt sowie die nötige Neudefinition sozialer Gerechtigkeit in Europa vor dem Hintergrund einer schärferen Differenzierung der Gesellschaft in arm und reich. Europa muss seine eigene Vorstellung einer neuen Balance des Verhältnisses von Staat und Markt entwickeln und global hierfür werben. Die internationale Wirtschaftskrise zeigt die Unabdingbarkeit eines neuen einheitlichen Rahmens für das auswärtige Handeln der Union. Die stärkere Berücksichtigung der externen Dimension aller Einzelpolitiken und die Verständigung auf ein kohärentes Auftreten der EU in allen internationalen Institutionen ist daher als Querschnittsaufgabe voranzutreiben.

Hinterfragen von Form und Verfahren

Zudem muss eine Post-Lissabonstrategie die bislang eingesetzten Instrumente der Koordinierung überprüfen und fortentwickeln. Der hier formulierte Anspruch an ein neues Konzept eines qualitativen, nachhaltigen Wachstumsbegriffs, mit dem die soziale Produktivität des Kontinents erhöht werden kann, deutet auf einen gesetzgeberischen Bedarf hin, der weit über die vorhandenen Koordinierungsmechanismen hinausginge. Die Stärkung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Regulierung auf europäischer Ebene kann nur einhergehen mit einer zunehmenden Demokratisierung der EU. Die Entstehungsgeschichte des Vertrags von Lissabon zeugt von der Langwierigkeit und Schwerfälligkeit dieses Prozesses der vertieften Integration. Dies gilt es bei der Formulierung der Post-Lissabonstrategie zu bedenken: Auch wenn die langfristige Vision mit einer integrierten ökonomischen, sozialen und ökologischen Politik für nachhaltigen Wohlstand, qualitativ hochwertige Vollbeschäftigung und ressourcenschonende Umweltstandards in einer europäischen Demokratie umrissen ist, bleibt die Grundlage heutigen Handelns in der EU in erster Linie eine Frage von Governance-Strukturen und Koordinierungstechniken innerhalb vertraglich gesetzter Politikfelder. So ist zu berücksichtigen, dass die Lissabonstrategie ihrem Anspruch nach – trotz der potentiellen Weite – in erster Linie auf wirtschaftspolitische und beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten setzt – in Bereichen, in denen die Gemeinschaft nur über schwache oder gar keine Kompetenzen verfügt.

So wichtig der Paradigmenwechsel im Bereich der wirtschaftspolitischen Grundphilosophie ist, so richtig ist es auch, in die Strategie nicht sämtliche Politiken der Gemeinschaft zu integrieren. Von hoher Bedeutung ist die mögliche Neugestaltung der Organisationsprinzipien, der Koordinierungstechniken und Instrumente der Lissabonstrategie. Insbesondere in der Frage der Durchsetzung und Überwachung der Strategie besteht – neben den hier angestellten inhaltlichen Erwägungen – Reformbedarf. Bislang haben die meisten Mitgliedstaaten die zu erstellenden Fortschritts- und Aktivitätsberichte lediglich dazu genutzt, ohnehin durchgeführte nationale Politiken zu rechtfertigen. In viel zu geringem Maße sind das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente bislang in die Lissabonstrategie eingebunden. Die Verbindlichkeit und Relevanz offener Politikkoordinierung in der EU wird sich jedoch nur erhöhen, wenn die Parlamente die Ziele und Fortschritte der gemeinsamen Agenda in ihren politischen Diskurs einbauen und evaluieren. Das Gleiche gilt für die

Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure, wie Gewerkschaften, Verbände und Nichtregierungsorganisationen. Die Einbindung ihrer Expertise würde die Post-Lissabonstrategie inhaltlich stärken und dazu beitragen, sie weitaus stärker als bislang im Bewusstsein der europäischen Bevölkerung zu verankern. Dazu ist auch über die Form und die Grundlagen der Strategie zu diskutieren – das momentane, schwerfällige und formalistische Verfahren zusammengeführter »beschäftigungspolitischer« und »wirtschaftspolitischer« Leitlinien bedarf dringend der Entschlackung.

Beitrag im Rahmen des Konsultationsverfahrens

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden Vorschläge für zentrale Inhalte möglicher neu formulierter Leitlinien unterbreitet. Die Darstellung erhebt nicht den Anspruch, umfassend ein komplettes Set an neuen Leitlinien zu skizzieren, sondern möchte Impulse geben, wie innerhalb des engen Korsetts der europäischen Koordinierungsanstrengungen bereits ein anderer Pfad als in der bisherigen Lissabonstrategie eingeschlagen werden kann.

Die hier vorgestellten Impulse sind auch eine Reaktion auf die Eröffnung des Konsultationsverfahrens zur »EU 2020-Strategie« durch die Europäische Kommission Ende November 2009. Hierin werden zwar einige wichtige Herausforderungen der kommenden zehn Jahre richtig benannt, doch die Ideen zu ihrer Bewältigung lassen im Vergleich zur bisherigen Lissabonstrategie kaum Neuerungen erkennen. Weiterhin wird auf angebotsseitige Strukturreformen gesetzt; die vollständige Um- und Durchsetzung der Binnenmarktfreiheiten werden ebenso wie die Mahnung zur ständigen Haushaltskonsolidierung sowie die Einforderung einer höheren Bereitschaft der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Flexibilität und Mobilität als Schlüsselemente zur Wohlfahrtssteigerung verstanden. Bis auf ein klares Bekenntnis der Kommission zur Entwicklung einer ökologischeren Produktionsweise erscheint die bislang vorliegende Planung zur »EU 2020-Strategie« wie ein Aufruf zu größtmöglicher Kontinuität. Weder inhaltlich noch instrumentell könnten mit einer solchen Strategie des »weiter so« die Herausforderungen an das Europa des 21. Jahrhunderts erfolgreich angegangen werden. Nach dem Pilotprojekt der Lissabonstrategie und der Erkenntnis ihrer Missstände und Unzulänglichkeiten ist eine Neuaufstellung und -ausrichtung erforderlich, für die hier detailliert Impulse vorgestellt werden.

2 Wichtige Elemente für die neue EU 2020-Strategie

2.1 Impulse für Wirtschaftspolitische Leitlinien:

2.1.1 Koordinierung der Makroökonomie zur Ermöglichung eines neuen Policy-Mix in der EU verbessern

Die Steigerung eines nachhaltigen Wachstumstrends und, damit in Verbindung stehend, die Stabilisierung von konjunkturellen Aufschwüngen, ist keine leichte Aufgabe, da maßgebliche Entscheidungen dezentral gefällt werden. Zu nennen sind hier die privaten Investitionen der Unternehmen, aber auch staatliche, gewerkschaftliche und geldpolitische Aktivitäten spielen eine große Rolle. Ein stabiler Wachstumstrend der staatlichen Investitionen kann beispielsweise dazu beitragen, die Erwartungen im Unternehmenssektor zu stabilisieren und so auch förderlich für höhere private Investitionen zu sein. Gleiches gilt für eine stabil am Wachstum der Trendproduktivität und Preisstabilität ausgerichtete Lohnpolitik. Derartige Lohnabschlüsse ermöglichen Planungssicherheit für Beschäftigte und Unternehmen und halten den Binnenkonsum auf einem stabilen Pfad. Darüber hinaus könnte die Geldpolitik über geringere Interventionen zur Sicherung der Preisstabilität ebenfalls einen Beitrag zu mehr Wachstum leisten. Die Probleme des Policy Mix können also bei einer guten Abstimmung zwischen Fiskal-, Lohn- und Geldpolitik vermindert werden. Auf europäischer Ebene wurde genau aus diesem Grund im Jahr 1999 der Europäische Makroökonomische Dialog (Köln-Prozess) ins Leben gerufen. Ergänzend sollten die Mitgliedstaaten im Rahmen der Post-Lissabonstrategie die Einrichtung nationaler Makroökonomischer Dialoge in die Wege leiten: In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass die Ziele eines EU-weiten beschäftigungs- und produktivitätsfreundlichen Policy Mix auf der nationalen Ebene teilweise untergraben wurden. Als Ergebnis dieser unkoordinierten Entwicklungen sind einige Mitgliedsländer bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit ihrer Exportindustrien stark ins Hintertreffen geraten. Andere Länder, wie etwa Deutschland und Finnland, verzeichnen aus dem entgegengesetzten Grund starke Leistungsbilanzüberschüsse.

In den Nationalen Makroökonomischen Dialogen könnten die Vertreter von Regierungen, nationalen Tarifpartnern und den Zentralbanken zu einer erneuten Fundierung des Europäischen Makroökonomischen Dialogs beitragen, indem Details der mitgliedstaatlichen Politiken dort erörtert und auf ihre Ver-

träglichkeit mit dem makroökonomischen Policy-Mix auf europäischer Ebene beleuchtet werden. Zu den Details gehören beispielsweise die grundsätzliche Ausrichtung der staatlichen Steuer- und Ausgabenpolitik (mit ihren Auswirkungen auf die Inflation) sowie der Lohnpolitik. Dies soll gewährleisten, dass sich die nationalen makroökonomischen Politiken nicht divergent zueinander und zu europäischen Vereinbarungen entwickeln, den Informationsfluss zwischen nationaler und europäischer Ebene intensivieren und den dringenden Bedarf an transnationaler Koordination verdeutlichen.

Der Euro entwickelt sich zunehmend zu einer ebenbürtigen Reservewährung neben dem Dollar. Daraus ergeben sich besondere Erfordernisse für die makroökonomische Politik. Wenn diese nicht auf Expansionskurs schwenkt, droht der Eurozone eine stagnative Tendenz. Die Funktion des Euro als Reservewährung dürfte in Zukunft Leistungsbilanzdefizite erfordern, um der weltweiten Nachfrage nach der Währung gerecht zu werden. Dies ergibt sich marktendogen und aufgrund der Währungspolitik in anderen Ländern. Wird nicht gleichzeitig eine expansive makroökonomische Politik betrieben, dann droht in Zukunft mehr Arbeitslosigkeit in Europa. Hier ist vor allem die Geldpolitik gefordert, in Kombination allerdings mit einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik, um eine destabilisierende Entwicklung zu vermeiden. Aufgrund dieser Koordinationserfordernisse ist dies ein weiteres Thema für den Makroökonomischen Dialog.

Ziele einer neuen Leitlinie im Bereich der makroökonomischen Koordinierung sollten sein:

- Stärkung des Europäischen Makroökonomischen Dialogs
- Einrichtung von Nationalen Makroökonomischen Dialogen aus Vertretern der Regierung, der Tarifpartner und der nationalen Zentralbank
- Ineinandergreifende Koordinierung der Wirtschafts-, Steuer- und Lohnpolitiken auf nationaler und supranationaler Ebene
- Gestaltung eines neuen Policy-Mix in Europa durch Orientierung an den Zielen eines hohen Investitionsniveaus, hoher Produktivität und moderaten Preisanstiegen
- Beachtung der besonderen Rolle der Geldpolitik zum Erreichen eines optimalen Policy-Mix in der WWU

2.1.2 Definierung von mittel- bis langfristigen Zielschuldenständen zur Sicherung der Haushaltsstabilität im demographischen Wandel

Der Einfluss des demographischen Wandels auf die Staatsfinanzen darf nicht unterschätzt werden. Wollen sich die europäischen Regierungen in der Zukunft stärker verschulden, so werden sie Abnehmer für ihre Schuldentitel finden müssen. Da der demographische Wandel aber nicht allein ein europäisches Problem ist, wird es auf den Kapitalmärkten voraussichtlich ein Überangebot geben, d. h. die Kurse für Staatsanleihen werden sinken, die Zinsen spiegelbildlich steigen. Das Nutzenverhältnis heutiger Entschuldung zu zukünftiger Verschuldung stellt sich somit deutlich ungünstiger dar als bei Annahme konstanter Zinssätze, zumal wenn zukünftige Generationen durch eine falsche Steuer- und Haushaltspolitik des Staates womöglich eine schlechtere Infrastruktur erben und eventuell sogar eine schlechtere Bildung erfahren. Pauschale Bewertungen der Vorteilhaftigkeit einer Entschuldungsstrategie, die diese Effekte nicht berücksichtigt, greifen zu kurz. Schließlich ist es nicht die Fiskalpolitik der Regierungen allein, die über den Erfolg einer Haushaltskonsolidierung entscheidet. Die Konsolidierung kann eher gelingen, wenn der gesamte makroökonomische Policy-Mix dazu beiträgt.

Konkret heißt das auf Europa übertragen, dass durch die Konsolidierung der Staatsfinanzen potenziell wachstumsmindernde Impulse ausgehen. Wenn dies eintritt, kann eine zunächst geplante Konsolidierung nicht realisiert werden, da es zu Einnahmeausfällen bei den Steuern, höheren Sozialausgaben etc. kommt. Das ist umso mehr der Fall, wenn alle Regierungen gleichzeitig und womöglich zu schnell konsolidieren. Eine vorsichtige Wahl des Konsolidierungsziels und die Abstimmung mit der Geldpolitik in der Eurozone können hier für einen Ausgleich sorgen. Da die Geldpolitik in erster Linie der Preisstabilität verpflichtet ist, kann sie eine europaweite Haushaltskonsolidierung nicht in jedem Fall unterstützen. Allerdings kann dies bei einer verantwortlichen Haushaltskonsolidierung erleichtert werden, wenn diese beispielsweise über einen langsamer wachsenden Ausgabenpfad, gezielte Ausgabenkürzungen oder relativ preisneutrale Steuererhöhungen finanziert würde. In diesem Fall bliebe der Preisdruck im Rahmen. Schwieriger wird eine Abstimmung mit der Geldpolitik, wenn die Konsolidierung beispielsweise von den inflationstreibenden Verbrauchssteuern und staatlichen Gebühren, z. B. im Gesundheitsbereich, getragen wird. Wenn es durch gemeinsames und entschiedenes Handeln der Regierungen und der EZB

gelingt, die Wirtschaft trotz Konsolidierungsbemühungen auf einem stabilen Wachstumspfad zu halten, dann kann die Konsolidierung ohne starke konjunkturelle Bremseffekte gelingen. Dies setzt aber eine funktionierende Kommunikation voraus und ist deshalb ein originäres Projekt für den Europäischen Makroökonomischen Dialog.

Die Mitgliedstaaten sollten ihren mittel- oder langfristig gewünschten Schuldenstand in Zukunft an die Europäische Kommission melden, welche diesen genehmigen könnte, sofern er nicht über einer politisch zu bestimmenden Grenze liegt oder eindeutige Konsolidierungsschritte in Richtung dieses Ziels signalisiert werden. Bis auf weiteres könnten hierfür die im SWP genannten 60 % dienen, was eine Reform der Vertragswerke nicht zwingend erforderlich werden lässt. Das Problem bei einer engen Auslegung des alten 60%-Schuldenstands-Kriteriums ist, dass Länder wie Belgien und Italien, die heute weit darüber liegen, zu einer überaus restriktiven Finanzpolitik gezwungen werden. Dies kann für die von der aktuellen Finanzkrise besonders betroffenen Länder ein Problem werden. Diese Restriktionen sollten bei der Diskussion der europäischen Schuldengrenze im Rat und in der Kommission bedacht werden. Eine Änderung der Zielgröße sollte deshalb nicht ausgeschlossen werden. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn sich die verschiedenen Maßzahlen der Demographie EU-weit verschieben, wie es derzeit prognostiziert wird.

Ziele einer neuen Leitlinie im Bereich der Haushaltsstabilität sollten sein:

- Definition nationaler Zielschuldenstände zur Erhöhung der Flexibilität in den europäisch koordinierten Haushaltspolitiken
- Überprüfung des vertraglich fixierten Gesamtverschuldungsziels von 60 % unter Einbeziehung der demographischen Entwicklung und der Verschuldung der öffentlichen Hand infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise
- Stärkere Einbindung der Zielschuldenstände in den Makroökonomischen Dialog

2.1.3 Einführung eines Sozialen Stabilitätspaktes für Europa zur Beendigung des Wettbewerbs der Sozialschutzsysteme

Der Wirtschafts- und Währungsunion muss eine gleichrangige Sozialunion zur Seite gestellt werden. Ein Sozialer Stabilitätspakt soll sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ihre Sozialschutzausgaben – unter Berücksichtigung ihres jeweiligen Entwicklungsstandes – im Rahmen vorher festgelegter Mindestwerte

halten. Dies kann einen wirksamen Beitrag dazu leisten, dem ruinösen Wettbewerb der Sozialschutzsysteme Einhalt zu gebieten. Der ökonomische Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft hat einen potenziell negativen Einfluss auf die Sozialtransfers und die Sozialleistungsquote. Die Auswirkungen dieser Wettbewerbsprozesse auf die Sozialstaatlichkeit bedürfen einer Regulierung. Diese kann beispielsweise durch Vorgaben im Rahmen eines Sozialkorridor-Modells erreicht werden. Inhalt dieses Modells sollte ein bestimmtes Mindestniveau der Sozialausgaben in Abhängigkeit des ökonomischen Entwicklungsstands sein, wobei Faktoren wie die demographische Entwicklung und weitere Einflussgrößen der Nachfrage nach sozialer Sicherung modifizierend hinzutreten.

Ziele einer neuen Leitlinie im Bereich der sozialpolitischen Koordinierung sollten sein:

- Beendigung des Wettbewerbs um die am geringsten ausgebauten Sozialschutzsysteme in der EU
- Verständigung auf einen Sozialen Stabilitäts-pakt, der ökonomische Leistungsfähigkeit und Sozialausgaben miteinander in Beziehung setzt
- Definierung zweier durchschnittlicher Sozial-schutzquoten in Prozent des BIP für die 15 alten sowie die 12 neuen EU-Mitgliedstaaten als Zielmarken für die nächsten zehn Jahre
- Einrichtung weiterer Unterziele für Korridore durchschnittlicher Sozialschutzquoten unter den Mitgliedstaaten

2.1.4 Entwicklung einer »Low-Carbon-Economy« als Leitmotiv für die wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa, die zukünftig auf einem nachhaltigen Wachstumsmodell und einer ökologischen und energieeffizienten industriellen Basis begründet liegt

Eine erneuerte Lissabonstrategie muss Europa auf dem Weg hin zu einer »Low-Carbon-Economy« unterstützen. Dies sollte das übergeordnete Paradigma einer zukünftigen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sein und würde sich damit von der Erzielung positiver ökologischer Auswirkungen als bloßen Nebeneffekten verabschieden. Um einen fundamentalen Wandel der europäischen Wirtschaftsstruktur zu erzielen, müssen regulative und investive Politikinstrumente besser aufeinander abgestimmt werden. Explizit genannt werden sollte im Umweltbereich die Bedeutung des EU-Emissionshandelssystems. Über diesen »Cap-and-Trade«-Mechanismus werden In-

vestitionssignale ausgesandt, die in der Wirtschaftsstrategie ihre Entsprechung finden müssen. Durch diese strategischen Steuerungssignale können Investitionen in die Modernisierung bestehender Anlagen und in den Aufbau neuer effizienter Betriebe hervorgerufen werden, die für die Umgestaltung der industriellen Basis Europas notwendig sind. Gleichzeitig sollten die nationalen Besteuerungssysteme ökologischer ausgerichtet werden, insbesondere in den Bereichen, in denen das EU-Emissionshandelssystem nicht wirksam wird. Eine stärkere Betonung des »polluter-pays«-Prinzips würde nicht nur finanzielle Ressourcen für Fördermaßnahmen freisetzen, sondern gleichzeitig Emissionen in allen Wirtschaftssektoren ähnlich bepreisen und Chancen für effiziente Technologien im Bereich der Kleinunternehmen, im Verkehr und in Gebäuden erweitern.

Die Förderung nachhaltiger und sauberer Energietechnologien stellt eine Voraussetzung für den Erfolg des künftigen Wirtschaftsstandorts Europa dar. Neben regulativen Steuerungsinstrumenten sollten die Förderinstrumente unter den Mitgliedstaaten erfolgsorientierter koordiniert werden, um gemeinsame Ziele effizienter zu erreichen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Stromerzeugung. Die Verknüpfung von Forschungsförderung und Wirtschaftspolitik bedarf einer verbesserten Ausrichtung, um heutige »high cost options« zur Emissionsminderung und zur Effizienzsteigerung zu künftigen »low cost options« werden zu lassen. Nur durch eine Unterstützung der Forschungsanstrengungen im Bereich grüner und energieeffizienter Technologien durch die öffentliche Hand kann eine rasche Überwindung der kritischen Phase zwischen Innovation und Marktintegration einer Technologie erreicht werden, die für die Umgestaltung des Wirtschaftsstandorts Europa notwendig ist.

Öffentliche Infrastrukturen, insbesondere in den Bereichen Verkehr und Energie, sind die Voraussetzung für eine Veränderung der Wirtschaftsstruktur in der EU. Durch den hohen Investitionsbedarf und die Langlebigkeit von Infrastrukturen ist die Analyse zukünftiger Bedürfnisse und Anforderungen an Netze von entscheidender Bedeutung für die Umstrukturierungsprozesse. Eine veränderte Energienachfrage, neue Energiequellen, zukünftige Verkehrsströme sowie neue Antriebstechnologien bedürfen infrastruktureller Voraussetzungen, zu deren Ausgestaltung die Mitgliedstaaten der EU grenzüberschreitend zusammenarbeiten müssen.

Die Umgestaltung von Energie- und Verkehrsinfrastrukturen hin zu intelligenten und zukunftsorientierten Systemen beinhaltet ein breites Beschäftigungspotential und gewährleistet unmittelbare Technolo-

gieförderung. Schließlich birgt die Umgestaltung des Wirtschaftsstandorts Europa in eine moderne »Low-Carbon-Economy« enorme Chancen auf den globalen Märkten für saubere Technologien, effiziente Anlagen und nachhaltige Stromerzeugung. Die Wahrnehmung dieser Entwicklungsoption darf nicht nur aus unmittelbaren wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten betrachtet werden. Sie entspricht vielmehr der Verantwortung aller industrialisierten Staaten, ein neues nachhaltiges Wirtschaftsmodell zu entwickeln, das aus globaler Sicht ohne negativen Einfluss in anderen Regionen der Welt übernommen werden kann. Die externe Dimension einer zukünftigen Lissabonstrategie darf in diesem Aspekt nicht übersehen werden.

Ziele einer neuen Leitlinie im Bereich des ökologischen Wirtschaftens sollten sein:

- Umweltpolitik nicht länger nur unter einem Schutzaspekt betrachten, sondern den Nutzen einer ökologischen und effizienten Wirtschaft für neue Arbeitsplätze und neue Exportmärkte erkennen
- Transformation hin zur Niedrigenergiewirtschaft durch bessere Koordinierung regulativer und investiver Steuerungsinstrumente
- Durch die volle Nutzung des EU-Emissionshandelssystems (in Verbindung mit einem europäisch koordinierten Ökosteuersystem) Preissignale für notwendige Investitionen setzen und Energieeffizienzlücken schließen
- Investitionen in Forschung und Entwicklung besser koordinieren, um doppelte Förderungen zu vermeiden, gezielt Technologien in den Markt zu integrieren und so Exportpotentiale der europäischen Wirtschaft zu identifizieren
- Investitionen in (grenzüberschreitende) öffentliche Infrastrukturen als Voraussetzung für den Wandel der europäischen Volkswirtschaften betrachten.

2.1.5 Konsolidierung des Binnenmarktes unter Wahrung sozialer und ökologischer Standards sowie durch steuerpolitische Koordinierung

Die Vollendung des Binnenmarktes ist weitgehend abgeschlossen. Im Bereich der Dienstleistungsmärkte besteht allerdings noch in einigen Bereichen Handlungsbedarf. Dieser kann jedoch nur unter Wahrung von sozialen und ökologischen Mindeststandards erfolgen. Wettbewerb ist wichtig – aber er muss auf fairer Grundlage stattfinden. Deswegen sind die Mit-

gliedstaaten angehalten, insbesondere im Bereich der Steuerpolitik ihre Koordinierungsanstrengungen fortzusetzen und auf Mindeststandards im Bereich der Unternehmenssteuern sowie eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage hinzuwirken. Mit dem *Financial Services Action Plan* sind wichtige Schritte zur Integration des Finanzmarktes in Europa gegangen worden, die aber sehr einseitig auf Marktintegration gesetzt haben. Es muss nunmehr darum gehen, das Funktionieren der Finanzmärkte – insbesondere die Versorgung der Wirtschaft mit Liquidität – sicherzustellen und einheitliche Standards zu verwirklichen. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die strukturellen Schwächen eines zu stark marktgläubigen Wirtschaftsmodells deutlich gemacht. An einer stärkeren Regulierung der Finanzmärkte sowie einem neuen, nachhaltigen Ansatz der europäisch koordinierten Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik führt kein Weg vorbei.

Ziele einer neuen Leitlinie im Bereich der Binnenmarktconsolidierung sollten sein:

- Stärkere Berücksichtigung sozialer und ökologischer Standards in den Binnenmarkttrichtlinien und bei der Anwendung der EU-Regeln für die öffentliche Auftragsvergabe sowie bei der Herstellung des europäischen Dienstleistungsmarktes
- Flankierung der Finanzmarktintegration durch bessere Koordinierung der Finanzmarkt-Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten und Erweiterung der Regulierungsbefugnisse der Europäischen Union
- Implementierung von Mindeststandards im Bereich der Unternehmenssteuern sowie einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer

2.1.6 Erhöhung der Investitionsförderung und Steigerung der Attraktivität der Forschungsumgebung in Europa

Ohne Investitionen ist kein Wirtschaftswachstum und damit kein Wohlstand in Europa erzielbar. Die öffentliche Hand sollte durch eigene Investitionen auch private Investitionen anregen. Forschung und Entwicklung finden in Unternehmen und Hochschulen statt, liegen aber im öffentlichen Interesse. Der Staat kann Forschung unterstützen, indem er Rahmenbedingungen schafft, die Unternehmertum und Innovation fördern und exzellente Wissenschaftler in Europa hält. Dafür ist es unerlässlich, die für Forschung und Entwicklung vorgesehenen Maßnahmen zu erhöhen

bzw. auf einem hohen Stand zu halten. Das in der Lissabonstrategie anvisierte Ziel, bis 2010 europaweit ein Investitionsniveau in diesem Sektor in Höhe von 3 % des BIP zu erreichen, konnte bislang nicht erfüllt werden. Dies ist durch eine Erhöhung der finanziellen Zuwendungen für F&E in den Mitgliedstaaten umgehend nachzuholen, will die EU nicht den Anschluss verpassen, besonders innovative Produkte und Techniken in den Zukunftssparten Ökologie sowie Information und Kommunikation vorzuhalten.

Ziele einer neuen Leitlinie im Bereich der Investitions- und Forschungsförderung sollten sein:

- Öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Bildung auf einem stetigem Pfad halten und wachsen lassen; Steigerung der öffentlichen Investitionen für Forschung und Entwicklung bis 2015 auf mindestens 3 % des BIP im Durchschnitt aller EU-Staaten, bis 2020 auf mindestens 3,5 % des BIP in jedem einzelnen Mitgliedstaat
- Bereitstellung zusätzlicher Fördergelder insbesondere in den Bereichen der ökologischen sowie der informations- und kommunikationsbasierten Technologien
- Durch steuerrechtliche Veränderungen und Anreize zur erleichterten Unternehmensgründung Rahmenbedingungen schaffen, in denen Investitionen in neue Entwicklungen im Vergleich zu Investitionen in bestehende Verfahren belohnt werden
- Arbeitsbedingungen von Forscherinnen und Forschern an europäischen Hochschulen kontinuierlich prüfen und verbessern, insbesondere in Hinblick auf die Nachwuchsförderung und die Anwerbung von Wissenschaftlern aus dem Ausland
- Zusammenarbeit von Hochschulen und Unternehmen durch bessere Verknüpfung der Karriereewege von Wissenschaftlern und Beschäftigten aus der Wirtschaft stärken

tigungspolitik kann nur mit einer aktiven und breiten Strategie für nachhaltiges und qualitatives Wachstum gelingen. Eine progressive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hat damit die Aufgabe sowohl auf den quantitativen Aufbau neuer Beschäftigung als auch auf die hohe Qualität dieser Arbeitsplätze hinzuwirken. Die bisherige, beschränkte Sichtweise der Lissabonstrategie, dass höhere Arbeitnehmerqualifikationen und flexiblere Arbeitsmärkte allein zur Beschäftigungssteigerung beitragen, ist abzulösen von einem ganzheitlichen Ansatz, der auch die Arbeitsorganisation stärker ins Blickfeld rückt. Europa braucht gute *und* mehr Arbeit. Dies ist kein Widerspruch, sondern Kern erfolgreicher Modelle in den Mitgliedstaaten, die die Ziele der Lissabonstrategie bereits erfüllen. Eine soziale und progressive Beschäftigungspolitik erfordert ein Nachfragemanagement durch die Nutzung einer gemeinsamen makroökonomischen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten.

Ziele einer neuen Leitlinie im Bereich des qualitativen und nachhaltigen Beschäftigungswachstums sollten sein:

- Erhöhung der sozialen Produktivität, indem die Steigerung der Beschäftigungsrate in den Mitgliedstaaten mit der Steigerung der Qualität von Arbeitsverhältnissen und -bedingungen in Einklang gebracht wird
- Aufbau eines effektiven Nachfragemanagements durch eine koordinierte Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik
- Einleitung bzw. Konsolidierung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik aus innovativen Kombinationen zur Förderung von Aus- und Weiterbildung, aus progressiven Anreizen für Arbeitgeber für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Optionen zur Arbeitsplatzteilung bzw. Arbeitsplatzrotation
- Soziale Integration von behinderten Menschen durch Beschäftigung fördern
- Entwicklung von einheitlichen Indikatoren zur Messung von »guter Arbeit«

2.2 Impulse für Beschäftigungspolitische Leitlinien:

2.2.1 Steigerung der sozialen Produktivität durch Schaffung einer aktiven Politik für mehr und gute Beschäftigung sowie nachhaltiges Wachstum

Eine Revision der Lissabonstrategie muss für ein neues Gleichgewicht zwischen ökonomischen und sozialen Zielsetzungen sorgen. Erfolgreiche Beschäf-

2.2.2 Neuausrichtung der Flexicurity zur Stärkung der Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit und zur Entwicklung integrativer Arbeitsmärkte durch eine bessere Ausbalancierung von Flexibilität und sozialer Sicherheit

Flexicurity als die Kombination von Flexibilität und sozialer Sicherheit bei Beschäftigungsverhältnissen muss neu ausbalanciert und um soziale Komponen-

ten erweitert werden. Flexible Lösungen sollten den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern, aber zwingend von Lohn- und sozialpolitischen sowie produktivitätssteigernden Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungssicherheit während des gesamten Lebenszyklus flankiert werden. »Gute Arbeit« für Europa bedeutet eine Begrenzung prekärer Beschäftigung und des Niedriglohnssektors. Auch für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter sowie für Selbstständige mit wirtschaftlicher Abhängigkeit müssen Mindeststandards entwickelt werden, wie sie bereits für Voll- und Teilzeitarbeitskräfte EU-weit gelten. Als erster Schritt in diese Richtung könnten die Arbeitsaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene koordiniert werden, um Standards bezüglich der Durchsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften zu heben und qualitativ hochwertige Arbeitsbedingungen zu fördern. Der Gesundheitsschutz und die Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, was auch den Schutz vor übermäßig langen Arbeitszeiten einschließt, müssen auf das höchstmögliche Niveau angehoben werden. Der Fokus der bisherigen Politik auf die externe Flexicurity des Marktes muss um Konzepte der internen Flexicurity innerhalb von Unternehmen, beispielsweise bei der Arbeitszeit- und Arbeitsplatzorganisation, ergänzt werden.

Ziele einer neuen Leitlinie im Bereich der Flexicurity sollten sein:

- Flexibilisierung der Arbeitsmärkte sollte nur auf Basis einer angemessenen Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit stattfinden, um das Phänomen von »Armut trotz Arbeit« zu verhindern
- Wahrung der Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit im Sinne eines produktiven und nachhaltigen Beschäftigungsaufbaus
- Aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen, einschließlich Früherkennung der Bedürfnisse, Unterstützung bei der Arbeitssuche, personalisierte Beratung und Aktionspläne, Bereitstellung der erforderlichen Sozialdienstleistungen zur Unterstützung der Integration von Personen, die auf dem Arbeitsmarkt schwer zu vermitteln sind sowie Förderung der Armutsbekämpfung
- Angemessene Einkommensersatzleistungen während der Arbeitslosigkeit im Rahmen der rechtlichen Bedingungen im Mitgliedstaat
- Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung sowohl im Betrieb als auch in Phasen der Arbeitslosigkeit, ausgerichtet am Konzept des lebensbegleitenden Lernens sowie eine verbesserte Anerkennung informellen Wissens und infor-

meller Qualifikation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

- Anpassung der arbeitsrechtlichen Vorschriften mit dem Ziel, atypische Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit und befristete Beschäftigung zu reduzieren bei gleichzeitiger Beibehaltung bzw. Ausbau der Arbeitnehmerrechte
- Fokussierung auf den gesamten Lebenszyklus, der veränderte und atypische Erwerbsbiographien einbezieht
- Betonung der Nachhaltigkeit von Arbeit durch Umstrukturierung weg von einem individualistischen Arbeitsplatzverständnis hin zu innovativen Formen der kollaborativen Arbeitsorganisation

2.2.3 Stärkung fairer Arbeitsbeziehungen und Förderung von mehr Chancengleichheit durch starke Sozialpartner, verbesserte Mitbestimmung und ein progressives Vergaberecht

Der soziale Zusammenhalt in Europa hängt entscheidend davon ab, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch geregelte Arbeitsbedingungen geschützt sind und über Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte zur Vertretung ihrer Interessen verfügen. Die Schaffung eines dynamischen und um Eingliederung bemühten Arbeitsmarkts mit Vollbeschäftigung sollte durch das Instrument des Sozialen Dialogs erreicht und begleitet werden, auch um Restrukturierungsmaßnahmen besser abzufangen. Auf europäischer Ebene sollte dieser Dialog der Sozialpartner daher stärker wahrgenommen werden. Hierfür ist der Makroökonomische Dialog zu revitalisieren und transparenter zu gestalten.

Soziale Produktivität ist nur steigerungsfähig, wenn die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewahrt und die Instrumente der Wirtschaftsdemokratie ausgebaut werden. Dazu bedarf es einer Unterstützung und Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung auf europäischer Ebene. Gerade in der Krise hat sich die Einbindung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bewährt. Wo nationale Gewerkschaften aufgrund rechtlicher Einschränkungen ihre wichtige Funktion nicht vollständig wahrnehmen können, soll eine europäische Initiative der Verletzung von sozialen Grundrechten entgegenreten. Die Richtlinie für Europäische Betriebsräte ist zu modernisieren und perspektivisch die Debatte über ein europäisches Betriebsverfassungsgesetz anzuregen. Die mögliche Einschränkung von Mitbestimmungsrechten, wie in der Verordnung über

das Statut der Europäischen Privatgesellschaft, muss wirksam entkräftet werden. Mindestlöhne und die Überarbeitung der Entsenderichtlinie sollen den Beschäftigungsschutz in den Vordergrund stellen. Das europäische Vergaberecht mit der Möglichkeit, ortsübliche Tarife bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu berücksichtigen, soll hierbei zur vollen Anwendung kommen. Insbesondere das Prinzip gleicher Lohn- und Arbeitsbedingungen für gleiche Arbeit am gleichen Ort muss verankert werden.

Ziele einer neuen Leitlinie im Bereich der Arbeitsbeziehungen sollten sein:

- Enge Zusammenarbeit von Regierungen und Sozialpartnern für einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, Chancengleichheit am Arbeitsmarkt, faire Arbeitsbedingungen und den Kampf gegen Diskriminierung
- Aktive Förderung der Rolle der Sozialpartner und der Unternehmensmitbestimmung in allen Mitgliedstaaten
- Ausbau des Makroökonomischen Dialogs zum Zentrum der europäischen Koordinierungsanstrengungen zur Steigerung der sozialen Produktivität
- Einbeziehung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente in die Aktivitäten zur Stärkung der Arbeitsbeziehungen
- Überarbeitung des Vergaberechts, so dass soziale Schutzklauseln sowie Mindestarbeits- und Mindestlohnstandards wirksam implementiert werden können

2.2.4 Priorisierung geschlechter- und altersgerechter Beschäftigung bei der Aufstellung neuer Zielquoten für den Arbeitsmarkt

Beschäftigungsquoten als allgemeine Ziele der Wirtschaftspolitik sind zu pauschal, wenn es darum geht, die Ziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu beurteilen. Zu »guter Arbeit« gehört auch, die Geschlechterkomponente zu berücksichtigen, denn prekäre Arbeit heißt in vielen Bereichen vor allem prekäre Frauenarbeit. Insbesondere die immer noch fehlende Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbaut Frauen in vielen Bereichen den Übergang in ein Normalarbeitsverhältnis. Daher sind zwingend Maßnahmen für die Herstellung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der EU zu treffen. Hierzu gehört vor allem der Ausbau von Ganztagesbetreuungseinrichtungen und eine geschlechtergerechte Regelung der Absicherung von Erziehungsphasen.

Die zunehmende Segmentierung des Arbeitsmarktes muss durch die Durchsetzung europaweiter sozialer Mindeststandards zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abgefedert werden. Nur durch die Schaffung von guter und somit qualitativ hochwertiger Arbeit kann Europa auf Dauer im Weltmarkt bestehen. Lebensbegleitendes Lernen ist ein Schlüsselement im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktsegmentierung. Dennoch ist zu konstatieren, dass gerade Geringqualifizierten und prekär Beschäftigten der Zugang zu Bildung erschwert wird. Es besteht nach wie vor ein hoher Bedarf an nachhaltigen Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung und Weiterbildung. Dies gilt in besonderem Maße für die Bedürfnisse älterer Menschen. Nur durch einen erheblichen Ausbau ihrer Möglichkeiten zu Fortbildung und Kompetenzerwerb lässt sich die Erwerbsquote älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nachhaltig steigern.

Ziele einer neuen Leitlinie im Bereich der Beschäftigungsziele sollten sein:

- Flächendeckende Beseitigung noch bestehender geschlechterspezifischer Unterschiede im Beschäftigungsverhältnis, in Phasen der Arbeitslosigkeit und im Entgeltbezug
- Bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben durch die Bereitstellung von ausreichenden, zeitlich flexiblen und für jede und jeden – unabhängig seiner finanziellen Möglichkeiten – frei zugänglichen Betreuungseinrichtungen für Kinder und sonstige betreuungsbedürftige Personen
- Integration des aktiven Alterns, einschließlich entsprechender Arbeitsbedingungen und eines besseren Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz in die betrieblichen Standards sowie Ermöglichung beruflicher Fortbildungsmöglichkeiten unabhängig von Betriebszugehörigkeitsdauer und Alter
- Heranziehung der Beschäftigungsquoten als Maßzahl zur Bestimmung der Zielgröße des anzustrebenden Wachstums bei der Diskussion des makroökonomischen Policy-Mix

2.2.5 Förderung gerechter Lohnpolitiken zur Sicherung der makroökonomischen Stabilität in einem Europäischen Sozialmodell

In einigen Mitgliedsländern sind Lohnsteigerungen in den vergangenen Jahren teilweise deutlich von der Lohnnorm – nach oben oder nach unten hin – abge-

wichen. Sofern dies zu den wirtschaftlichen Divergenzen in der EU beigetragen hat oder Anlass für aktuelle krisenhafte Entwicklungen ist, kann dies nicht ohne Rückwirkungen auf die weiter zu verfolgende Strategie bleiben. Die einzelstaatlichen Lohnpolitiken sollten sich an der Summe von Produktivitätsentwicklung und Inflation orientieren. Lohnsteigerungen, die unter dieser Norm bleiben, drohen die Binnennachfrage zu schwächen und bewirken im Extremfall eine deflationäre Entwicklung mit stagnierenden Investitionen und zurückgehender Beschäftigung. Übersteigen die Löhne die Norm, kommt es schließlich kostenbedingt zu einer relativen Erhöhung der Preise, also auch der Exportpreise. Daraus kann sich dann eine ungleichgewichtige Wirtschaftsstruktur ergeben, die im schlimmsten Fall in Vertrauensverlust und lang anhaltenden Stagnationsphasen mündet.

In Ländern mit einer sehr ungünstigen Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit sollte die Lohnpolitik vorübergehend von der Lohnnorm nach unten hin abweichen. Die Löhne sollten jedoch wegen der Gefahren einer deflationären Entwicklung keinesfalls gesenkt, sondern für einen bestimmten Zeitraum konstant gehalten werden. Länder mit einer aufgrund der Lohnentwicklung ausgesprochen guten preislichen Wettbewerbsfähigkeit und hohen Leistungsbilanzüberschüssen sollten vorübergehend eine Lohnentwicklung anstreben, die den Rahmen aus Produktivitätssteigerung und Zielinflationsrate übersteigt. Diese Strategie zum Abbau der außenwirtschaftlichen Spannungen in der EU hat am ehesten Aussicht auf Erfolg, wenn sie koordiniert wird. Durch eine Orientierung der Lohnabschlüsse an der mittelfristigen Produktivitätssteigerung wäre zudem eine gleichmäßige Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am steigenden Wohlstand über die Zeit hinweg erreichbar. Es ist eine Herausforderung für die europäische zwischenstaatliche Solidarität, die Spannungen sowohl von Seiten der Defizit- als auch der Überschussländer zu bekämpfen. Wichtig ist daher die Unterstützung der Tarifparteien bei der Etablierung eines europäischen Rahmens zur Koordinierung der Tarifverhandlungen.

Aufgrund des stark ausgeweiteten Niedriglohnssektors sind relative europaweite Lohnuntergrenzen unabdingbar, die sich an den unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus der Mitgliedstaaten orientieren und an den nationalen Durchschnittslöhnen ausgerichtet sind. Lohnuntergrenzen müssen nicht zwingend die Form eines gesetzlichen Mindestlohns annehmen, da es – insbesondere in den skandinavischen Ländern und Österreich – Beispiele für eine gute Absicherung durch allgemein verbindliche Tarifverträge gibt. Mindestlöhne tragen zu einer er-

höhten sozialen Produktivität von Geringverdienern bei und sind ein Instrument zur Veränderung der bestehenden Einkommensverteilung. Die Beeinflussung der sich in einer wachsenden Kluft zwischen arm und reich zeigenden Einkommensdisparitäten kann auch zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse in der EU beitragen.

Ziele einer neuen Leitlinie im Bereich der Lohnpolitiken sollten sein:

- Orientierung der Lohnpolitik an der Summe aus mittelfristigem Produktivitätsfortschritt und (Ziel-)Inflationsrate unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Qualifikationsniveaus und Arbeitsmarktbedingungen
- Anstreben vorübergehender Lohnabschlüsse oberhalb oder unterhalb der Lohnnorm bei einer stark ungleichgewichtigen Entwicklung der Leistungsbilanz im Zusammenhang mit der vergangenen Lohn- und Preisentwicklung anstelle von Lohnkürzungen
- Überprüfung der Lohnindexierungen in einzelnen Mitgliedstaaten auf ihre Verträglichkeit mit dem Preisstabilitätsziel
- Unterstützung der Sozialpartner beim Aufbau eines europäischen Rahmens für die tarifpolitische Koordinierung
- Vereinbarung gesetzlicher oder tarifvertraglicher Mindestlöhne, die bis 2015 mindestens 50 %, bis 2020 mindestens 60 % des jeweiligen nationalen Durchschnittslohns betragen

2.2.6 Sicherung der Finanzierung des Sozialstaats durch stärkere Steuerfinanzierung zugunsten geringerer Lohnnebenkosten

Die Finanzierung des Sozialstaats ist auf ihre Verträglichkeit mit der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zu überprüfen. Bei Problemen mit Leistungsbilanzdefiziten ist zunächst eine stärkere Koordinierung der Lohnpolitik gefragt. Flankierend sollten die betroffenen Mitgliedstaaten eine Änderung der Sozialstaatsfinanzierung beispielsweise auf Basis von Umsatz- oder Einkommenssteuern erwägen. Hierbei ist auch der Verteilungswirkung Rechnung zu tragen. Bei Umsatzsteuererhöhungen ist insbesondere auf die Wahrung der Preisstabilität zu achten. Bei einer Reform der Steuer- und Abgabensysteme sollte auf eine faire Lastenverteilung und die Wahrung der Funktionsweise der Sozialversicherungssysteme geachtet werden. Die Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme darf nicht allein von den Zielen der Haushaltskonsolidierung und der Reduzierung der Lohn-

nebenkosten geleitet sein und damit zu einem Programm für Sozialabbau werden. Ihre Funktion, die großen Lebensrisiken abzusichern, und zwar auf einem Niveau, das dem jeweiligen Lebensstandard einer Gesellschaft entspricht, trägt entscheidend zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei.

Die Sozialpolitik ist daher als eigenständiges Handlungsfeld auf der europäischen Ebene zu stärken. Hierzu bedarf es einer aktiven Politik zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Neben den bekannten Armutsrisiken müssen neue, wie die erwerbsmäßige Armut, stärker berücksichtigt werden. Insbesondere im Alter ist es wichtig, dass sich die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer darauf verlassen können, ihren Lebensstandard zu halten. Für die Zukunft deutet sich in vielen Ländern ein Problem zunehmender Altersarmut an. Dies zu verhindern, müssen Vorkehrungen getroffen werden, insbesondere durch eine starke Grundsicherungskomponente in der Alterssicherung. Dies schließt beitragsbezogene Renten nicht aus, bettet sie allerdings in einen solidarischen Rahmen ein. Der demographische Wandel ist im Übrigen kein neues Phänomen: In der Vergangenheit konnten die Kosten, die durch die Alterung der Gesellschaft entstanden sind, auch durch steigende Produktivität ausgeglichen werden. Allerdings hat die zunehmende Einkommensungleichheit dazu geführt, dass die Produktivitätsgewinne zuungunsten der Beschäftigten und zugunsten der Kapitaleinkommen verschoben wurden. Dies hatte und hat fatale Folgen für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Eine nachhaltige Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik muss sich daher vor allem der gerechten Verteilung von Einkommen und Vermögen widmen.

Ziele einer neuen Leitlinie im Bereich Sozialstaatsreformen sollten sein:

- Achten einer möglichst gleichen Lastenverteilung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern durch Wahrung der Leistungsgerechtigkeit und Beibehaltung bzw. Steigerung der Funktionalität sozialer Sicherheit
- Erwägung einer stärkeren Finanzierung des Sozialstaats durch Steuern, um die Einkommensspreizung insgesamt zu verringern und der demographischen Herausforderung einer älter werdenden Gesellschaft begegnen zu können
- Gewährleistung der Lebensstandardsicherung im Alter und der Vermeidung von Armut durch die Rentenversicherungssysteme durch Einführung einer Grundsicherung in der Altersversorgung, bei der die Renteneinkommen aus ande-

ren Säulen nicht vollständig angerechnet werden

- Keine Unterschreitung einer Mindestnettorente aus obligatorischen Rentenversicherungsbeiträgen von 60 % des als Bezugsgröße dienenden jeweiligen Nettolohns

2.2.7 Gestaltung und Förderung von Bildung als integrierte europäische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

Bildung ermöglicht Teilhabe und Persönlichkeit. Die demokratische Wissensgesellschaft kann nicht nur aus verhältnismäßig wenigen, hochqualifizierten Individuen bestehen, sondern benötigt Wissen und Ausbildung auch in der Breite der Gesellschaft. Bildung ist einerseits Voraussetzung für eine starke wissens- und dienstleistungsbasierte Wirtschaft, die neue Arbeitsplätze entstehen lässt und Menschen in Beschäftigung bringt und hält. Sie ist jedoch nicht allein als ökonomische Variable zu handeln. Bildung ist andererseits auch Ausgangspunkt für eine solidarische Gesellschaft und lebenslanger Begleiter der mündigen Bürgerin/des mündigen Bürgers. Bildung und Wissen besitzen seit jeher eine Schlüsselfunktion als Voraussetzung für Chancengleichheit und sozialen Aufstieg. Bildungspolitik ist zugleich Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Dieses integrierte Verständnis von Bildung gilt für alle EU-Staaten gleichermaßen. Jeder Bürgerin/jedem Bürger der EU – einschließlich der hier lebenden Migrantinnen und Migranten – ist daher ein Recht auf Bildung zu gewährleisten. Unabhängig vom Lebensalter und der sozialen Herkunft ist ein Anspruch auf einen berufsqualifizierenden Abschluss zuzugestehen.

Lebensbegleitendes Lernen sollte durch europäische Bildungskonten und transparente Karrierewege im Bildungssystem vereinfacht und attraktiver werden. Qualifizierungsrahmen bieten dazu die Möglichkeit, insbesondere wenn sie verschiedene Bildungssektoren umfassen. Die Systeme der Weiterbildung sind grundsätzlich möglichst arbeitsmarktnah zu gestalten, um den Bedarf in Unternehmen abzubilden und damit auch Einstiegsmöglichkeiten für die so Qualifizierten zu schaffen. Als weitere Möglichkeit der beruflichen Weiterbildung – auch für weniger qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – ist der Hochschulsektor anzusehen. Hier bietet die Integration in einen umfassenden, europaweit zu gestaltenden Rahmen die Möglichkeit, nicht-akademische Ausbildungen zukunftsfähiger und flexibler zu gestalten. Ausbildungsberufe können damit durch spätere Hochschulbildung ergänzt werden.

Ziele einer neuen Leitlinie im Bereich Bildungspolitik sollten sein:

- Angebot von zu einem Abschluss führenden Lernmöglichkeiten für alle Bürgerinnen und Bürger einschließlich langfristig in der EU lebender Migrantinnen und Migranten, der rund zehn Jahre Vollzeitunterricht umfasst
- Kontinuierliche Weiterentwicklung betrieblicher Weiterbildungsangebote, besonders für gering Qualifizierte
- Integration unterschiedlicher Bildungswege – von Berufsbildung zu Hochschulbildung – zur Etablierung eines einheitlichen europäischen Qualifikationsrahmens unter besonderer Berücksichtigung von Zugangskriterien, Flexibilität der Bildungswege und Anerkennungsfragen
- Einrichtung eines europaweit anwendbaren Bildungskontos für jede EU-Bürgerin/jeden EU-Bürger, das erworbene Qualifikationen auch außerhalb des Hochschulbereiches auflistet
- Anhebung der öffentlichen Bildungsausgaben in jedem Mitgliedstaat auf mindestens 7 % des BIP bis zum Jahr 2020

3 Ausblick

Die Finanz- und Wirtschaftskrise macht deutlich, dass sich das Verhältnis zwischen Staat und Markt verändern muss. Geboren im Jahr 2000 und verschärft 2005 in einer Hochzeit des Neoliberalismus, kann die Lissabonstrategie nicht für diesen Wandel stehen. Zu stark hat sie die Selbstregulierungskräfte des freien Marktes beschworen, zu einseitig war ihre wirtschafts- und beschäftigungspolitische Ausrichtung, zu schwach ihr Instrumentenkasten zur europäischen Politikkoordination.

Wenn nun für das neue Jahrzehnt eine revidierte, eine rundum neu gestaltete Strategie der europaweiten Koordination von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken geplant wird, so bedarf sie einer Balance zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Prinzipien und Zielsetzungen. Für dieses

Zieldreieck, mit dem allein eine nachhaltige Gestaltung des Kontinents möglich wird, wurden hier Vorschläge gemacht. Es sind Impulse, die sich ableiten aus einem sozialen und demokratischen Verständnis des künftigen Integrationsprozesses der EU und die einen grundsätzlichen Veränderungsbedarf abseits von Strukturreformen und Wachstumseuphorie sehen. Diese Impulse bewegen sich im engen Korsett der Gestaltungsmöglichkeiten, die der Vertrag von Lissabon zur europäischen Politikkoordination bietet. Doch sie zielen auf einen Wertewandel und erfordern begleitende Maßnahmen, um nachhaltig umgesetzt werden zu können.

Der einzelne Mitgliedstaat, aber auch die EU als Akteur müssen die Frage beantworten, wie gestaltende Politik in Zukunft finanzierbar ist, wie der Staat seine Handlungsfähigkeit in Zeiten wachsender Schuldenstände erhalten kann. In diesem Zusammenhang sollten auch unorthodoxe Maßnahmen, wie eine europäische Finanztransaktionssteuer, operationalisiert werden. Auch über eine stärkere innerstaatliche Vermögensumverteilung sowie Mechanismen eines europäischen Länderfinanzausgleichs, etwa durch eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung, ist zu diskutieren. Während etwa der hier vorgeschlagene Soziale Stabilitätspakt und die Relance des Makroökonomischen Dialogs nur ein Mindestmaß an supranationaler Kompetenz erfordert, sind vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise auch weitergehende Ideen auf ihre Umsetzungsfähigkeit zu prüfen, wie die einer stärkeren Sanktionsbewehrtheit der Ziele der »EU 2020-Strategie« oder jene zur Einrichtung einer europäischen Wirtschaftsregierung.

Insgesamt hat die neue wirtschafts- und beschäftigungspolitische Strategie die Aufgabe, aus den Lehren der Koordinierungsansätze des vergangenen Jahrzehnts, dem politökonomischen Paukenschlag der Weltwirtschaftskrise und den absehbaren Herausforderungen der Zukunft für eine globaler und risikoreicher lebende Gesellschaft ein Instrument zu formen, mit dem die Weichen zur Entwicklung der EU neu gestellt werden. Die hier vorgestellten Impulse möchten dazu einen Beitrag leisten.

Literaturhinweise zum Weiterlesen:

- Arbeitskreis Europa (2009): Für einen Kurswechsel. Forderungen an die neue EU-Kommission, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06371.pdf>
- Collignon, Stefan (2008): Vorwärts mit Europa: für eine demokratische und progressive Reform der Lissabon-Strategie, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05293.pdf
- Dauderstädt, Michael (2009): Kohäsion mit Defiziten. Das europäische Wachstumsmodell in der Krise, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06791.pdf>
- Dauderstädt, Michael; Fischer, Michael (2008): Eine Wachstumsstrategie für Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05926.pdf>
- Dullien, Sebastian; Herr, Hansjörg; Kellermann, Christian (2009): Der gute Kapitalismus ... und was sich dafür nach der Krise ändern müsste, Bielefeld, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06748.pdf> (Zusammenfassung).
- Erdmenger, Katharina; Gran, Stefan; Kowalsky, Wolfgang; Polzer, Ursula (2009): Die soziale Dimension der EU: Binnenmarkt und faire Arbeitsbedingungen – ein Gegensatz? Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06572.pdf>
- Fischer, Severin (2009): Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik. Systemreform mit Vorbildcharakter? Internationale Politik und Gesellschaft, Bonn, http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-200/09_a_fischer_d.pdf
- Hacker, Björn (2009): Vers un »Maastricht social«. Propositions pour un pacte de stabilité sociale européen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Paris, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/06557.pdf>
- Kaiser, Robert (2009): Die industriepolitische Bedeutung der Lissabon-Strategie, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, library.fes.de/pdf-files/wiso/06902.pdf
- Kellermann, Christian; Ecke, Matthias; Petzold, Sebastian (2009): Eine neue Wachstumsstrategie für Europa nach 2010, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06204.pdf>



Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Dr. Gero Maaß, Leiter
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de

Bestellungen

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

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (30) 2 69 35-92 48

Alle Texte sind online verfügbar:

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.