



Arbeitskreis Europa*

Weichenstellung für eine nachhaltige europäische Wohlstandsstrategie

Die Vorbereitungen für eine neue Zehnjahresstrategie der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung in der EU (**sog. »Post-Lissabonstrategie«**) sind für den Arbeitskreis Europa der Friedrich-Ebert-Stiftung Anlass, einige grundsätzliche Aspekte der Politikkoordinierung in der EU zu hinterfragen. Im Folgenden werden daher erstens der Mehrwert und die Notwendigkeit einer europäischen Absprache und Einigung auf gemeinsame Ziele dezentral stattfindender Politiken beschrieben. Zweitens wird mit der »nachhaltigen Wohlstandsstrategie« die Notwendigkeit eines neuen europäischen Leitbilds skizziert, das sich abwendet von der Dominanz des reinen Wachstumswettbewerbs der auslaufenden Lissabonstrategie. Schließlich werden drittens Vorschläge unterbreitet, welche zusätzlichen Elemente der Instrumentenbaukasten zur erfolgreichen Umsetzung dieser neuen Leitidee europäischer Koordinierung enthalten sollte.

Braucht Europa überhaupt eine »EU 2020-Strategie«?

Ende 2010 läuft der im Jahr 2000 auf dem Europäischen Rat in Lissabon begonnene Prozess aus, der die Europäische Union zum

* Der Arbeitskreis Europa ist ein Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung für den Austausch über aktuelle europäische Themen. Er besteht seit 2005. Die Mitglieder des Arbeitskreises kommen aus dem Deutschen Bundestag, Parteien, Bundesministerien, Ländervertretungen, Verbänden und wissenschaftlichen Instituten.

Koordination: Dr. Gero Maaß (gero.maass@fes.de)

wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen sollte. An die Stelle dieser »Lissabonstrategie« soll eine neue integrierte Wachstums- und Beschäftigungsstrategie treten, die den Rahmen bis 2020 zieht. Allein die Tatsache, dass die alte Lissabonstrategie ausläuft, ist für sich genommen noch kein hinreichender Legitimationsgrund für eine neue »EU 2020-Strategie«. Vielmehr braucht die EU deshalb eine neue Wachstums-, Beschäftigungs- und Sozialstrategie, weil die Lissabonagenda nicht in der Lage war, die hohen Erwartungen an die Vorteile einer europaweiten wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung zu erfüllen und sie daher in wesentlichen Punkten gescheitert ist. Gleichzeitig haben sich neue Herausforderungen für die EU entwickelt und noch dazu existieren mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon veränderte rechtliche Grundlagen.

1. Grundsätzlicher Bedarf an wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Koordinierung

Der grundsätzliche Bedarf an wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Koordinierung innerhalb der EU steht aufgrund der ökonomischen Architektur der Union außer Frage. Denn spätestens mit der Durchsetzung der gemeinsamen Währung und den damit verbundenen geld- und fiskalpolitischen Vorschriften sind den Mitgliedstaaten der EU (und insbesondere der Eurozone) zunehmend die Mittel genommen worden, um auf Konjunkturabschwünge oder asymmetrische Schocks reagieren zu können. Die traditionellen Mittel zum Umgang mit Wirtschaftskrisen, wie Währungsabwertung,

Leitzinssenkung oder öffentliche Investitionsprogramme, sind durch die Vereinheitlichung der Geldpolitiken in der Europäischen Währungsunion und durch die fiskalpolitischen Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht (und den an diese anschließenden Stabilitäts- und Wachstumspakt) spürbar erschwert oder unmöglich gemacht worden. Schließt man eine Re-Nationalisierung dieser Politiken aufgrund der damit verbundenen ökonomischen und politischen Kosten aus, so muss eine angemessene Integration anderer neuralgischer makroökonomischer Politiken der Schlüssel zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung in der EU sein. Diese Logik hat durch die aktuelle internationale Wirtschafts- und Finanzkrise noch an Plausibilität gewonnen. Geeignete politische Voraussetzungen für individuellen und gesellschaftlichen Wohlstand zu schaffen und gleichzeitig europaweit gemeinsame Antworten auf existenzbedrohende Krisen zu finden, ist neben den Konvergenzvorteilen, die die Koordinierung den besonders mobilen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bringt, auch der zentrale Mehrwert einer solchen Strategie für die europäischen Bürgerinnen und Bürger. Eine funktionierende »EU 2020-Strategie« kann politische Lösungen für die dringlichsten Anliegen der Menschen in der EU – wie etwa die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, der Erhalt bzw. die Steigerung des Wohlstandsniveaus und die Verhinderung zunehmender Armut – voranbringen, die im nationalen Alleingang durch die einzelnen Mitgliedstaaten gar nicht mehr umsetzbar sind.

2. Überwinden der Marginalisierung der sozialen Dimension des europäischen Integrationsprozesses

Das Instrument einer integrierten Gesamtstrategie ist auch deswegen der bloßen inkrementellen Aneinanderreihung einzelner Initiativen vorzuziehen, weil nur sie das Gewicht hat, die fortdauernde Marginalisierung der sozialen Dimension der europäischen Integration zu überwinden. Die EU braucht schon deshalb eine »EU 2020-Strategie«, um die aus den Fugen geratene Balance zwischen Wirtschaftsinteressen und Belangen sozialer Sicherheit wiederherzustellen. Denn auch der Vertrag von Lissabon hat nichts Grundlegendes an der Tatsache geändert, dass in der EU marktschaffende und marktkorrigierende Politiken auf einer Ebene unterschiedlicher Rechtsqualität miteinander konkurrieren (»konstitutionelle Asymmetrie«). Während marktschaffende Politikinstrumente wie die vier Binnenmarktfreiheiten oder das Wettbewerbsrecht durch ihren Primärrechtsstatus und die Direktwirkung des EU-Rechts quasi Verfassungsrang genießen, müssen Politiken, die europäisch und national auf die Korrektur von Marktergebnissen zielen, etwa zur Verwirklichung sozialer und ökologischer Normen, in Abhängigkeit von diesen primärrechtlichen Vorgaben formuliert werden. Um diese bestehende Ungleichwertigkeit zu überwinden, bedarf es des sukzessiven Ausbaus wirksamer, sanktionsbewehrter europäischer Rechtssetzung in Bereichen wie dem Sozialschutz, der Arbeitnehmerrechte und der Ökologie. Dafür kann die »EU

2020-Strategie« einen mit hoher politischer Bindungskraft ausgestatteten Rahmen darstellen, der aber dennoch unterhalb der Vertragsrevision bleibt.

3. Scheitern der Lissabonstrategie

Diese grundsätzlichen Problematiken sind nicht neu und stellen zum Teil auch die Triebfedern hinter der Lissabonstrategie dar. Gerade das macht deren Misserfolg umso deutlicher. Aus heutiger Sicht ist das Scheitern der Lissabonstrategie ein wichtiger Grund für eine neue, von der alten sich deutlich unterscheidenden Strategie. Denn weder in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung, geschweige denn in Bezug auf den sozialen und ökologischen Fortschritt in der Union hat die Lissabonstrategie ihre ambitionierten Vorgaben erfüllen können. Die Wachstumsrate in der EU blieb im Dekadenvergleich unterdurchschnittlich; die Steigerung der Beschäftigungsquoten gelang nicht in ausreichendem Maße und nur über die Ausweitung prekärer Beschäftigung; Produktivität und Lohnquote stagnierten oder sanken; die Armutsquote bleibt auf hohem Niveau, für Erwerbstätige stieg das Armutsrisiko sogar. Vom wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt ist die EU weit entfernt, auch wenn sie unter der Last der Wirtschaftskrise etwas langsamer kollabiert ist als manche ihrer Vergleichsregionen. Ein Wohlstandsgewinn auf breiter Front ist durch die Lissabonstrategie nicht gelungen.

4. Verschärfung der gemeinsamen Herausforderungen

Schließlich haben sich in den letzten Jahren die gemeinsamen Herausforderungen verschärft und vervielfältigt. Die Risiken der demographischen Entwicklung und der zunehmenden sozialen Ungleichheit in den Mitgliedstaaten der EU sind durch neu auftretende Probleme, wie die Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise einschließlich der sich abzeichnenden Schuldenkrise der öffentlichen Haushalte, größer geworden. Die gescheiterte Klimakonferenz von Kopenhagen hat zudem gezeigt, dass vom oft beschworenen kollektiven Handeln der internationalen Staatengemeinschaft in der Bekämpfung des Klimawandels in Wirklichkeit keine Rede sein kann. Auch die EU bleibt hier hinter ihren Bekenntnissen zurück. Die gemeinsamen Bedrohungen am Ausgang des Krisenjahrzehnts der 2000er unterstreichen die Notwendigkeit einer Gesamtstrategie nachdrücklicher denn je.

Nachhaltige Wohlstandsstrategie statt Wachstumswettbewerb: ein neues Leitbild für die »EU 2020-Strategie«

Eine neue Strategie ist also nötiger als je zuvor. Um den Herausforderungen der EU im anstehenden Jahrzehnt gerecht zu werden, muss die neue europäische Agenda aber sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht die Fehler der Lissabonstrategie vermeiden.

Abkehr vom Mantra der Wettbewerbsfähigkeit

Qualitativ bedeutet dies eine unmissverständliche Abkehr vom Mantra der Wettbewerbsfähigkeit als den zentralen Bezugspunkt aller wirtschaftspolitischen Zielstellungen der EU. Anstatt den Erfolg einer wirtschafts- und sozialpolitischen Strategie an der Positionierung der EU in zusammenhanglosen Rankings mit anderen Weltregionen zu bemessen, müssen die (intertemporären) Fortschritte in der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger in der EU die zentrale Messlatte sein. **Die EU braucht keine Wettbewerbsstrategie, sondern eine nachhaltige Wohlstandsstrategie.** Sozialer, ökologischer und ökonomischer Fortschritt müssen gleichrangige Leitbilder einer solchen Strategie sein, die Nachhaltigkeit, Beschäftigung sowie soziale Kohäsion ins Zentrum ihrer Bemühungen rückt. Dabei müssen diese Ziele als eigenständige Ziele betrachtet und priorisiert werden. Denn oft genug sind Gute Arbeit, sozialer Fortschritt und ökologische Nachhaltigkeit eben nicht einfach Nebenprodukte steigender Wettbewerbsfähigkeit, sondern müssen erst gegen Verwertungsinteressen erkämpft werden. Wirtschaftswachstum als reine Zuwachsfunktion ökonomischer Messgrößen hat in einem solchen Leitbild lediglich dienende Funktion: Steigert ein Aufschwung die Nachfrage nach Arbeitskräften oder verringert ein höherer Wachstumspfad das Wohlstandsgefälle zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten in der EU, so müssen die Maßnahmen einer nachhaltigen Wohlstandsstrategie dieses Wachstum stärken. Beruht Wachstum aber auf Dumpingstrategien durch Niedriglöhne oder Sozialkürzungen, und steht daher den höheren Wachstumsraten eine Stagnation oder gar Verschlechterung der Lebensqualität der Menschen entgegen, so kann es nicht Ziel einer Wohlstandsstrategie sein, diese Tendenzen zu fördern oder gar zum Maßstab zu erheben.

Erhöhung der sozialen Produktivität

Ein Wandel in quantitativer Hinsicht bedeutet die Ersetzung konventioneller makroökonomischer Aggregatgrößen wie dem Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP) durch eine diversifizierte Indikatorenpalette, die den angestrebten differenzierten Wohlstandszielen gerecht wird. Zwar gibt es schon in der Lissabonstrategie eine kaum überschaubare Zahl an Stellgrößen, Kennziffern und Benchmarks, jedoch dienen diese weitgehend als Zwischenzielmarken auf dem Weg zum letztlich eindimensionalen Vergleich volkswirtschaftlicher Wachstumsraten mit anderen Weltregionen wie Nordamerika oder Ostasien. Statt einem solchen kurzsichtigen Wachstumsfetisch zu verfallen, stellt eine Wohlstandsstrategie, die auf Beschäftigung, Nachhaltigkeit und Kohäsion abzielt, die Erhöhung der sozialen Produktivität in den Mittelpunkt. Das heißt, bei der Bewertung der Entwicklung einer Volkswirtschaft sollten neben den unabdingbaren Produktivitätsfortschritten auch andere Wohlstandsfragen, wie etwa die Verbesserung der Qualität von Arbeit, die gerechte Verteilung der Zugewinne aus Produktivitätsfortschritten oder ökologisch nach-

haltige Produktions- und Verbrauchsmuster Berücksichtigung finden.

Obwohl die Europäische Kommission in ihrem Konsultationsdokument zur neuen »EU 2020-Strategie« einige dieser Punkte aufgreift (z. B. den Nachhaltigkeitsaspekt und die »Ökologisierung der Wirtschaft«), knüpft sie doch mit der neuen Strategie explizit an die gescheiterte alte Lissabonstrategie an, anstatt diese kritisch aufzuarbeiten. Noch immer ist dort vom »Ziel, Europa zu einem führenden, wettbewerbsfähigen, florierenden und vernetzten Wirtschaftsraum zu machen« die Rede. So besteht die Gefahr, dass die ökologische Neuorientierung der Kommission in Bezug auf die »EU 2020-Strategie« lediglich instrumentellen Charakter hat: »Green Technologies« als europäischer Bestseller im Konzert der Großen. Ein tatsächlicher Paradigmenwechsel von einer kompetitiven Überbietungsstrategie hin zu einer qualitativen Wohlstandsstrategie ist in den Planungen der Kommission nicht zu erkennen.

Verfahrensreform: Ein neuer Instrumentenbaukasten für wirksame Reformen

Die hier dargestellte Neuausrichtung der »EU 2020-Strategie« auf eine nachhaltige Wohlstandsstrategie impliziert gleichzeitig den Bedarf einer Verfahrensreform. Schon die Lissabonstrategie litt unter dem Ungleichgewicht zwischen relativ anspruchsvoller Zielformulierung und unzureichender Instrumentenausstattung. Die »Offene Methode der Koordinierung« (OMK) ist ungeeignet, eine wirkliche Abstimmung zwischen den Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten untereinander einerseits und mit der europäischen Ebene andererseits zu bewirken. Das Grundübel des wirtschaftspolitischen Gefüges der EU, die mangelnde Makrokoordination zwischen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, wird von ihr nicht ansatzweise behoben. Zudem basiert die Einhaltung der gemeinsamen Vorgaben – allen Hoffnungen auf die disziplinierende Wirkung des »naming and shaming« zwischen den Mitgliedstaaten zum Trotz – de facto lediglich auf freiwilliger Kooperationsbereitschaft. Eine anspruchsvolle Strategie muss dagegen verbindlicher werden. Dazu müssen die Möglichkeiten der verbindlichen Gemeinschaftsmethode deutlicher als vorher ausgereizt werden. In der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken sind dafür Maßnahmen der Verwarnung einzelner Mitgliedstaaten bzw. des Anreizes zur Zusammenarbeit nach Art. 121 (4) und Art. 149 AEUV auf den Weg zu bringen. Im Bereich des Arbeitnehmerschutzes sollte das Instrument differenzierter Rahmenrichtlinien Anwendung finden, mit denen nach Art. 153 (2b) Mindestvorschriften erlassen werden könnten. Die Einbindung der Gebiete der sozialen Eingliederung und des Sozialschutzes und eine Kombination mit der OMK könnte deren Verbindlichkeit und Wirksamkeit in den Beschäftigungs- und Sozialpolitiken erheblich steigern. Die Koordinierung der Politiken von Mitgliedstaaten mit ähnlichen Wohlfahrtsarrangements würde die Lerneffekte gegenüber dem bisherigen »one size fits all«-Ansatz deutlich erhöhen und Versuche eines von

außen oktroyierten Pfadwechsels der national determinierten Sozialpolitiken unterbinden. Weitergehende Vorschläge, wie ein Sozialer Stabilitätspakt, der die Sozialausgabenquote der Mitgliedstaaten an die Entwicklung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit knüpft, könnten der Verwirklichung einer sozial-ökologischen Wohlstandsstrategie noch weitergehende Impulse geben.

Demokratisierung der Koordinierung

Die Europäische Kommission will hingegen lediglich die bestehenden Instrumente in ein neues Konzept einbinden, um eine »Partnerschaft für den Fortschritt« zwischen den Mitgliedstaaten und der europäischen Ebene zu verwirklichen. Ob eine solche systemimmanente Minimalreform ausreicht, ist angesichts des deutlich wachsenden Koordinations- und Handlungsbedarfs für eine wirkliche Wohlstandsstrategie mehr als fraglich. Zuzustimmen ist der Kommission hingegen in ihrem Ruf nach einer stärkeren Beteiligung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. Auch die Zivilgesellschaft muss wirksam und nach Möglichkeit entscheidungsrelevant in die »EU 2020-Strategie« eingebunden werden, schließlich können die Verbände und Nichtregierungsorganisationen die Wirkung einschlägiger Initiativen oft mit hohem Fachwissen beurteilen. Zudem sind gerade die Sozialpartner selbst makroökonomische Akteure. Auch zur Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure bekennt die Kommission sich. Die Glaubwürdigkeit dieses Bekenntnisses muss sich jedoch an den konkreten Partizipationsmöglichkeiten messen lassen. Denkbar sind hier ein formalisierter Vorschlag zu ihrer Einbindung in die Berichts- und Evaluierungspraxis der Politikkoordinierung auf nationaler wie supranationaler Ebene, die bislang im Ermessen der Ministerial- und EU-Bürokratie liegt. Eine höhere Transparenz und demokratische Verankerung des Diskurses ist zudem nur möglich, wenn die Parlamente ermutigt werden, die Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken stärker als bislang zu thematisieren und diese Aufgabe auch wahrzunehmen.

Fazit

Nur ein grundsätzlich neuer Zugang zur europäischen Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs-, und Sozialpolitiken kann die geplante »EU 2020-Strategie« zu einem Erfolg für Europas Bürgerinnen und Bürger werden lassen. Aus zentralen

Herausforderungen im Zuge der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise, des Klimawandels, der demographischen Entwicklung und zunehmender sozialer Disparitäten müssen Lehren für die Etablierung eines neuen Leitbilds abseits des Mantras der unbedingten Wettbewerbsfähigkeit gezogen werden. Die Aufstellung der Zielbestimmungen der neuen europäischen Zehn-jahresagenda im Sinne einer nachhaltigen Wohlstandsstrategie und die Schärfung ihrer Instrumente kann dabei die Weichen zu einem erfolgversprechenden Umgang der EU mit heutigen und künftigen globalen Krisen und Risiken stellen.

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>
- Bormann, René; Dauderstädt, Michael; Fischer, Michael; Schreyer, Markus (2009): Deutschland 2020. Aus der Krise in eine soziale Zukunft, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06453.pdf>
- Busch, Klaus (2009): Comment avancer vers une meilleure cohérence sociale en Europe, Friedrich-Ebert-Stiftung, Paris, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/06737.pdf>
- Collignon, Stefan (2008): Vorwärts mit Europa: für eine demokratische und progressive Reform der Lissabon-Strategie, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <http://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>
- Dullien, Sebastian (2010): Towards a sustainable growth model for Europe. In: Internationale Politik und Gesellschaft, S. 36–44, http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2010-1/04_dullien_us.pdf
- Fischer, Severin; Gran, Stefan; Hacker, Björn; Jakobi, Anja P.; Petzold, Sebastian; Pusch, Toralf; Steinberg, Philipp (2010): »EU 2020« – Impulse für die Post-Lissabonstrategie. Progressive Politikvorschläge zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung Europas, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06962.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, <http://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>
- Scharpf, Fritz W. (2002): The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, MPIfG Working Paper 02/8, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp02-8/wp02-8.html>

Impressum

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

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

ISBN 978-3-86872-267-3

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.