



Das Zweite Europäische Semester

Revival des neoliberalen Modells in der Krise?

JENNY PREUNKERT

April 2012

Mit der sogenannten Wachstumsstrategie Europa 2020 haben sich die europäischen Regierungen wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Ziele gesetzt, die sie bis zum Jahr 2020 erreichen wollen. Jedoch lag der Strategie von Beginn an ein wirtschaftsbezogenes Sozialstaatsverständnis zu Grunde. Auch deuten erste Analysen darauf hin, dass Sozialpolitik vor dem Hintergrund der aktuellen Krise in der Eurozone vor allem als Kostenfaktor und Wachstumsbremser interpretiert wird und deshalb entsprechende Strukturreformen angemahnt werden. Im Folgenden werden nun zunächst die Ziele der Strategie Europa 2020 und das dazugehörige Berichtswesen im Rahmen des sogenannten Europäischen Semesters vorgestellt sowie erste Erfahrungen mit dem Europäischen Semester präsentiert. Darauf aufbauend wird diskutiert, welche Folgen sich aus der aktuellen Krise für die Wohlfahrtsstaaten ergeben können. Abschließend werden aktuelle Entwicklungen skizziert.

Ziele der Strategie Europa 2020 und das Europäische Semester

Die Strategie Europa 2020 legt fest, was in den nächsten Jahren innerhalb der EU erreicht werden soll. Angestrebt wird weniger eine Angleichung der nationalen Politiksysteme als vielmehr eine Steigerung der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz. Die Strategie beruht dabei auf einem inhaltlichen Teil, in dem die Ziele formuliert werden, und einem Berichtswesen, das die nationalen Reformen unterstützen, koordinieren und ein Stück weit überwachen soll.¹

Auf inhaltlicher Ebene werden im Rahmen von Europa 2020 fünf Ziele entwickelt: So ist geplant, (1) innerhalb der EU bis zum Jahr 2020 weniger Ressourcen zu verbrauchen, (2) stärker in den Bereich Forschung und Entwicklung zu investieren, (3) die Bildungs- und Qualifikationssysteme zu verbessern, (4) die Beschäftigungsquote zu heben und (5) die Armutsquote zu senken. Im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik wird dabei eine Erhöhung der Beschäftigungsquote auf 75 Prozent der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren angestrebt. Erreicht werden soll dies durch eine Öffnung der Arbeitsmärkte, eine Verbesserung der beruflichen Qualifikation und durch eine besondere Unterstützung von Gruppen, die Probleme haben, sich auf dem Arbeitsmarkt zu integrieren, wobei hier besonders auf Frauen, alte und junge Menschen abgezielt wird. Durch die verbesserte Inklusion in den Arbeitsmarkt soll die Zahl der Menschen, die innerhalb der gesamten EU von Armut bedroht werden, bis zum Jahr 2020 um 20 Millionen sinken. Darüber hinaus soll das Absicherungsniveau der sozialen Sicherungssysteme so ausgebaut werden, dass es Armut verhindert. Schließlich sollen die Bemühungen im Bereich der Antidiskriminierungspolitik verstärkt werden.

Umgesetzt werden die Ziele auf nationaler Ebene, die Reformbemühungen der Mitgliedstaaten werden allerdings durch ein europäisches Berichtssystem, dem sogenannten Europäischen Semester, begleitet, überwacht und kontrolliert. Hierbei werden anstehende Reformen vor dem Hintergrund der gemeinsamen Ziele evaluiert und bei unzureichender politischer Aktivität gegebenenfalls Empfehlungen ausgesprochen. Die Hoheit über die Reformen liegt somit zwar weiterhin bei den nationalen Regierungen und Parlamenten, diese werden jedoch angehalten, die europäischen Ziele und die länderspezifischen Empfehlungen bei der Planung und Durchführung von Reformen zu berücksichtigen. Der Ablauf der

1. Europäische Kommission (2010): Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM(2010) 2020 endgültig. Brüssel.

Strategie Europa 2020 wird dabei mit der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts synchronisiert, allerdings laufen beide Koordinierungsverfahren inhaltlich getrennt voneinander. Im Gegensatz zum Stabilitäts- und Wachstumspakt gibt es bei Europa 2020 auch keine Sanktionen, vielmehr soll *peer pressure* die Regierungen dazu animieren, Ziele zu erfüllen. So soll durch eine gemeinsame Evaluierung der nationalen Entwicklungen und die Diskussion und Billigung von länderspezifischen Empfehlungen Druck auf die Regierungen aufgebaut werden, die nationalen Anstrengungen zu erhöhen. Das Europäische Semester beginnt im Januar mit dem von der Kommission vorgelegten Jahreswachstumsbericht, in dem das vergangene Jahr resümiert wird und Schwerpunkte für das neue Jahr definiert werden. Der Bericht wird im Februar vom Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament diskutiert, gegebenenfalls modifiziert und schließlich im März durch den Rat gebilligt. Darauf aufbauend erstellen die Regierungen ihre nationalen Reformprogramme, die sie im April der Kommission übermitteln. Diese entwickelt im Mai länderspezifische Empfehlungen, die im Juni vom Europäischen Rat besprochen und im Juli vom Rat gebilligt werden.

Insgesamt bleibt unklar, ob sich die fünf Ziele tatsächlich gegenseitig ergänzen oder nicht eher behindern bzw. einige Ziele nachdrücklicher vorangetrieben werden als andere. Bei der Wahl der Instrumente handelt es sich um eine Kombination aus nationalstaatlicher Souveränität und europäischer Engführung. Durch das jährliche Prozedere und die länderspezifischen Empfehlungen soll sichergestellt werden, dass europäische Impulse greifen. Die Synchronisierung der Strategie mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt soll ihre Ziele stärker an die als zentral angesehenen Haushaltsreformpläne koppeln. Im Vergleich zur vorigen Lissabon-Strategie werden die nationalen Reformbemühungen zeitnah und engmaschig evaluiert und klare Empfehlungen ausgesprochen. Allerdings bleibt offen, inwieweit sich die nationalen Regierungen und Parlamente den europäischen Vorgaben, Empfehlungen und kritischen Anmerkungen verpflichtet sehen.

Erste Erfahrungen mit dem Europäischen Semester

Nach der Verabschiedung der Strategie im Juni 2010 waren die Mitgliedstaaten bereits im Herbst 2010 aufgefordert, nationale Reformprogramme zu entwickeln. Diese wurden bis Mitte November 2010 bei der Kommission eingereicht, die auf deren Grundlage bis Januar 2011 einen ersten Jahreswachstumsbericht erstellte. Aus diesem geht hervor, dass der Bereich Arbeits- und Sozialpolitik zugunsten einer Flexibilisierung der Arbeitsmärkte einseitig interpretiert wird und beide Politikbereiche dem Ziel des Wirtschaftswachstums untergeordnet werden. Gleichzeitig deutet die Evaluierung des ersten Europäischen Semesters durch die Kommission an, dass nationale Reformen nur mäßig ambitioniert sind.

Im ersten Jahreswachstumsbericht wurden von der Kommission drei Reformschwerpunkte für das Jahr 2011 definiert: Haushaltkonsolidierung, Steigerung der Beschäftigungsquote und Stärkung des Wirtschaftswachstums. Im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik werden die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, insbesondere aber die Schwächung des Arbeits- und Kündigungsschutzes in einigen Staaten angeregt. Diese soll Arbeitgeber dazu animieren, mehr unbefristete Stellen zu schaffen, da diese leicht wieder beendet werden könnten. Ferner wird gefordert, die Alterssicherungssysteme in der Weise zu reformieren, dass das Renteneintrittsalter erhöht, Vorruhestandsregeln abgebaut und der Anteil privater Vorsorge erhöht wird. Für die sozialen Sicherungssysteme wird insgesamt angemahnt, dass diese effizienter gestaltet und dem demographischen Wandel angepasst werden müssen, um sie finanzierbar zu halten. Zur Bekämpfung von Armut werden zwar gut ausgebaute Sozialschutzsysteme gefordert. Allerdings gilt ein Arbeitsplatz als bestes Mittel gegen Armut, weshalb Hilfen für all jene Gruppen (junge und alte Menschen, Frauen, Alleinerziehende und Großfamilien) forciert werden, die besonders große Probleme haben, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Auch sollen Leistungen für Arbeitslose stärker an eine aktive Arbeitssuche bzw. eine Weiterbildung von Seiten der Betroffenen gekoppelt werden. Schließlich wird zwar das Phänomen der armen Arbeitnehmer problematisiert. Jedoch wird auch gefordert, dass sich Lohnverhandlungen an der länderspezifischen Arbeitsproduktivität orientieren. Hier wird vor allem eine Reduktion der Leistungsbilanzdefizite angemahnt.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass der Fokus auf einer Flexibilisierung der Arbeitsmärkte liegt. Zwar wird das Problem von Armut und sozialer Ausgrenzung wahrgenommen, allerdings werden keine Ideen zur nachhaltigen Bekämpfung dieser Phänomene entwickelt. In Bezug auf die ersten nationalen Reformprogramme kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die vorliegenden Pläne noch zu wenig ambitioniert und daher nicht geeignet seien, um europäische Ziele in den nächsten Jahren zu erreichen; Verstärkungen der Anstrengungen werden angemahnt.²

Neue soziale Herausforderungen: Wohlfahrtsstaaten im Kontext der Krise

Dass die sozialen Sicherungssysteme die sozialen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise abgefedert haben, wird auch auf europäischer Ebene anerkannt. Durch den Sozialschutz und insbesondere durch die auf eine Verhinderung von Arbeitslosigkeit ausgerichteten Hilfsprogramme einiger Staaten konnte ein Anstieg der Arbeitslosenquote zumindest im europäischen Durchschnitt verhindert werden. Allerdings divergieren die sozialen Folgen der Krise von Staat zu Staat, beispielsweise stieg die Zahl der Arbeitslosen in Spanien, den baltischen Staaten und Irland rasant an.

Ausgehend von der Vorstellung eines sozialen Europas erschiene es zur Bekämpfung der anstehenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme angebracht, einen umfassenden Reformansatz zu entwickeln, der auch die sozialen Herausforderungen bzw. die durch die wirtschaftlichen Reformen entstehenden sozialen Kosten berücksichtigt.³ Dagegen wird im Rahmen von Europa 2020 der Schwerpunkt auf die Konsolidierung der nationalen Staatshaushalte gelegt. Die Staaten sollen ihre Ausgaben und damit ihre Leistungen gegenüber ihren Bürgern zurückfahren, wobei offen bleibt, welchen Einfluss dies vor dem Hintergrund der national differenzierten Herausforderungen auf das Wirtschaftswachstum hat und welche sozialen Konsequenzen dieser Ansatz nach sich ziehen wird. Ein weiterer Schwerpunkt der »EU-Ratschläge« liegt auf der Umsetzung von Strukturreformen. So betont

gerade die Kommission, dass die Krise als Chance genutzt werden müsse, um lange überfällige Strukturreformen anzustoßen.⁴ Wie bereits ausgeführt, werden hierbei vor allem eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte sowie ein Umbau der sozialen Sicherungssysteme in Richtung weniger kollektiven Schutzes und mehr individueller Eigenverantwortung gefordert.

Es kann festgehalten werden: Als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise wurden unorthodoxe Maßnahmen zur Rettung der Finanzsektoren und der Wirtschaft umgesetzt. Auch wurde zur Stabilisierung des Euros ein beispielloses Hilfsprogramm entwickelt, das diverse etablierte Grundprinzipien der Währungsunion außer Kraft setzt oder zumindest in Frage stellt.⁵ Die Finanzmarkt-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrisen haben somit zu einer Erschütterung ordnungspolitischer Gewissheiten und zum Beschreiten neuer Wege geführt. In der jetzigen Diskussion um langfristige Lehren aus der Krise erlebt man jedoch ein Revival etablierter Vorstellungen und Denkmuster. Im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik soll staatliche Regulierung dem Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt weichen; anstelle einer kollektiven soll eine individuelle – und damit von individuellen Ressourcen abhängige – Vorsorge stehen. Der Staat soll seine Aktivitäten zurückfahren und als schlanker Staat bestehen, der Marktkräfte nur unterstützt, nicht jedoch ersetzt. Hierbei deutet sich eine negative Wechselwirkung zwischen der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der Staatsschuldenkrise an: Denn durch die Problematisierung des hohen Staatsschuldenniveaus in der EU werden gerade solche Regierungen zum Sparen angehalten, die vor besonders großen sozialen Herausforderungen stehen.

Ausblick: Alte Konzepte eines schlanken Staates?

Nachdem im ersten Europäischen Semester soziale Probleme weitgehend ausgeklammert wurden, stellt sich die Frage, wie es gerade vor dem Hintergrund der wachsenden sozialen und wirtschaftlichen Probleme in einigen Staaten und der damit einhergehenden wachsenden

2. Europäische Kommission (2012): Anhang Fortschrittsbericht zur Strategie Europa 2020. KOM(2011) 815 endgültig. Vol. 2/5 Anhang I. Brüssel.

3. Hacker, Björn u. Till van Treeck (2010): Wie einflussreich wird die europäische Governance? Reformierter Stabilitäts- und Wachstumspakt, Europa 2020-Strategie und »Europäisches Semester«.

4. Europäische Kommission (2011a): Jahreswachstumsbericht: Gesamtkonzept der EU zur Krisenbewältigung nimmt weiter Gestalt an. KOM(2011) 11: 2.

5. Preunkert, Jenny u. Georg Vobruba (2012): Die Eurokrise. Konsequenzen der defizitären Institutionalisierung der gemeinsamen Währung. Europe Series No. 1/2012.

Divergenz in der EU weitergeht. Für das Jahr 2012 werden im neuen Jahreswachstumsbericht fünf Prioritäten genannt: Haushaltskonsolidierung, Reform des Finanzsektors, Stärkung von Wirtschaftswachstum, Reduktion der Arbeitslosigkeit und Reform der öffentlichen Verwaltung.⁶ Dabei wird für den Bereich Arbeits- und Sozialpolitik problematisiert, dass Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, zu einem zunehmenden Problem in der EU wird. Dies soll durch die Förderung der räumlichen Mobilität und weitere Reformen der Altersversorgung sowie eine Anpassung der Löhne an die Arbeitsproduktivität bekämpft werden, wobei hier vor allem Lohnmäßigung bei Leistungsdefiziten empfohlen wird. Die außerordentlich hohe Jugendarbeitslosigkeit soll ferner durch verstärkte Qualifikationsmaßnahmen, die Schaffung von Ausbildungsplätzen und eine Flexibilisierung des Arbeitsschutzes eingedämmt werden. Armut wird explizit als wachsendes Problem thematisiert und eine Verbesserung der sozialen Sicherungssysteme, Integrationsbemühungen besonders gefährdeter Gruppen in den Arbeitsmarkt sowie die Schaffung des freien Zugangs zu relevanten Dienstleistungen angemahnt. Insgesamt ist das Fazit ambivalent: Einerseits werden in dem Bericht verstärkt soziale Probleme angesprochen und ihre Überwindung gefordert, andererseits wird der Bericht explizit als der erste im Rahmen der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung gesehen. Deshalb ist zu erwarten, dass bei der Evaluierung der nationalen Reformprogramme das Augenmerk noch stärker auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung gerichtet sein wird und alle anderen Probleme diesem erneut untergeordnet werden. Dies deutet sich schon bei einem Blick in das deutsche Nationale Reformprogramm 2012 an, in dem die Themen Wettbewerbsfähigkeit und Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen dominieren. Dagegen wird zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung primär auf die Beschäftigungsförderung rekurriert.⁷

Als abschließendes Resümee ist zu sagen: Mit der Strategie Europa 2020 versucht die Kommission, die nationalen Gesellschaften aneinander anzugleichen und einem europäischen Ideal anzunähern. Gerade in Bezug auf soziale Fragen ist der Ansatz jedoch unbefriedigend. Denn trotz der offensichtlichen sozialen Herausforderungen bleibt die Strategie den alten Vorstellungen eines schlanken Staates mit hoher individueller Eigenverantwortung verhaftet. Übersehen wird dabei, dass die sozialen Probleme nicht nur in den Krisenländern drängender werden, sondern auch in scheinbaren Krisengewinnerstaaten wie Deutschland die Schere zwischen Arm und Reich größer wird. Nimmt man jedoch das Ziel der ernst, »den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern« EU (Artikel 3 Absatz 1), erscheint es notwendig, die Vorstellung eines Sozialen Europas zu entwickeln, das den wirtschaftlichen Herausforderungen, aber auch einem auf Dauer breit akzeptierten Sozialschutz gerecht wird.

6. Europäische Kommission (2011b): Jahreswachstumsbericht 2012. KOM(2011) 815 endgültig. Vol. 1/5 Anhang I. Brüssel.

7. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012): Nationales Reformprogramm 2012.

ISBN: 978-3-86498-122-7

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Über die Autorin

Jenny Preunkert ist Akademische Rätin am Institut für Soziologie an der Universität Leipzig.