



Stefan Collignon

Vorwärts mit Europa: Für eine demokratische und progressive Reform der Lissabon-Strategie

- Die Versprechen der Lissabon-Strategie wurden bislang nicht eingelöst. Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum blieben weit hinter ihren Möglichkeiten.
- Die Steigerung von Produktivität und Kapitalintensität ist der Schlüsselfaktor für mehr Wachstum und Beschäftigung in der EU. Nur durch sie kann auch das Europäische Sozialmodell gestärkt werden.
- Wirtschaftliches Wachstum wird weitgehend von einem makroökonomischen Umfeld bestimmt, das die Geldpolitik mit der Haushalts- und Lohnpolitik koordiniert.
- Institutionelle Reformen sind dringend notwendig, um nationale Blockaden zu überwinden. In dieser Studie werden die Schwächen der Lissabon-Strategie analysiert und eine demokratische und progressive Reformagenda für Europa entwickelt.

APRIL 2008

Inhalt

1	Mangelhafte <i>Performance</i> der Lissabon-Strategie	2
2	Produktivität <i>und</i> Beschäftigung	2
3	Europas Wirtschaft managen	3
3.1	Geldpolitik	3
3.2	Haushaltspolitik	4
3.3	Lohnpolitik	4
4	Eine progressive Agenda für Wachstum und Beschäftigung nach Lissabon	4
4.1	Institutionelle Reformen	5
4.2	Strukturelle Reformen	5
4.3	Makroökonomisches Management	6
5	Fazit	7
6	Unsere politischen Empfehlungen auf einen Blick	8

1 Mangelhafte *Performance* der Lissabon-Strategie

»Die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen« – zu diesem, innerhalb von zehn Jahren zu erreichenden Ziel, hat der Europäische Rat von Lissabon die EU im Jahr 2000 verpflichtet. Acht Jahre später ist klar, dass dieses Ziel nicht erreicht wird. Die so genannte Lissabon-Strategie sollte insbesondere bei der Beseitigung der Arbeitslosigkeit eine zentrale Rolle spielen, da diese Ende der 1990er Jahre als dringendstes Problem vieler europäischer Staaten wahrgenommen wurde. Darüber hinaus wurde ihr auch die Aufgabe zugeordnet, das Europäische Sozialmodell zu erneuern und das Wirtschaftswachstum in der EU zu beschleunigen. Während einige Erfolge bei der Beseitigung der Arbeitslosigkeit festgestellt werden können, sind bei den anderen Aufgaben kaum Fortschritte erzielt worden. Eine zukunftsweisende Agenda einer Post-Lissabon-Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa erfordert daher die Fokussierung auf einen verbindlichen Rahmen zur Koordinierung der makroökonomischen Politiken und auf die Erzeugung und gerechte Verteilung von Produktivitätsgewinnen.¹

Das ursprüngliche Design der Lissabon-Strategie im Jahr 2000 hatte zwei Schwerpunkte:

1. Strukturelle Reformen sollten die EU zu einer Wissensgesellschaft machen, um so die ökonomische Produktivität zu erhöhen und das Europäische Sozialmodell auf künftige Herausforderungen vorzubereiten.
2. Durch makroökonomisches Management sollte eine ausgeglichene Balance von Geld-, Haushalts- und Lohnpolitiken erreicht werden. Dabei ging es um eine Koppelung der Preisstabilität mit mehr Investitionen, wirtschaftlichem Wachstum und höherer Beschäftigung.

Beide Ziele wollte man mittels der Offenen Methode der Koordinierung als einer neuen Form von *governance* im europäischen Mehrebenensystem erreichen. Gruppenzwang, öffentliches Anprangern nicht erfüllter Ziele und moralischer Druck sollten die nationalen Regierungen zur Zusammenarbeit bewegen. Die institutionellen Realitäten und einseitige politische Strategien, die Partikularinteressen gegenüber dem gemeinsamen europäischen Nutzen betonten, verhinderten dies jedoch.

Zusätzlich vollzog sich eine politische Wende, als die Barroso-Kommission im Jahr 2005 die Lissabon-Strategie im konservativ-neoliberalen Sinne uminterpretierte. Die Erneuerung des Europäischen Sozialmodells wurde auf eine flexiblere Gestaltung der Arbeitsmärkte reduziert, während die makroökonomische Dimension weitgehend vernachlässigt wurde. Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vergrößerte die Autonomie der Nationalstaaten und machte einen wachstumsorientierten makroökonomischen *policy mix* noch unwahrscheinlicher als zuvor.

Das Resultat war eine enttäuschende wirtschaftliche Entwicklung in der EU. Wachstumsraten blieben unter ihrem Potential und gering im Vergleich zu den USA. Zwar war eine Verbesserung der Beschäftigungssituation festzustellen – was positiv zur Wachstumsdynamik der letzten zehn Jahre beigetragen hat –, doch dies ging einher mit einem erheblichen Rückgang der Arbeitsproduktivität.

Die Beschleunigung des Produktivitätswachstums ist die zentrale wirtschaftliche Herausforderung des nächsten Jahrzehnts. Auf lange Sicht bestimmt die Produktivität die Höhe der Reallöhne und stellt ein unverzichtbares Element zur Absicherung des Europäischen Sozialmodells dar. In einer Gesellschaft, in der die Menschen länger leben und weniger Kinder haben, müssen die Beschäftigten produktiver werden, um Gesundheitsversorgung und Altersabsicherung für alle zu garantieren. Wachsende Arbeitsproduktivität kann langfristig somit auch als eine notwendige Bedingung für die Bekämpfung von Armut gelten.

Seit den 1990er Jahren stieg die Arbeitsproduktivität in den USA stärker an als in Europa, wobei die Eurozone innerhalb der EU am schlechtesten abschnitt. Eine Erklärung für dieses Phänomen liegt darin, dass die Arbeitsmärkte am unteren Ende flexibler geworden sind und viele Unternehmen daraufhin Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit nur unterdurchschnittlicher Produktivität eingestellt haben. Die neue Herausforderung für Europa ist die Vereinigung höherer Beschäftigungsraten mit höherer Produktivität. Die Frage ist, wie dies erreicht werden kann?

2 Produktivität und Beschäftigung

Die Produktivität wird weitgehend durch die Angebotsseite der Wirtschaft bestimmt, während die Beschäftigung vom Wachstum der Gesamtnachfrage und vom Bruttoinlandsprodukt (BIP) abhängt. Zwischen beiden Seiten gibt es jedoch Verbindungen. So ist etwa die Arbeitsproduktivität nicht unabhängig von den Investitionen. Nur wenn der gesamte Kapitalstock schneller wächst als das Verhältnis von Arbeit

Stefan Collignon, Professor für Wirtschaftspolitik an der S. Anna School of Advanced Studies, Pisa und Vorsitzender des Wirtschaftsausschusses des Centro Europa Ricerche (CER), Rom.

¹ Dieser Artikel ist die Kurzfassung einer ausführlichen Studie, die der Autor für die Friedrich-Ebert-Stiftung verfasst hat. Die Studie kann unter <http://www.fes.de/ipa> heruntergeladen werden.

und Kapital (auch Kapitalintensität genannt), wird die Beschäftigung zunehmen. Somit hängen beide Seiten, Produktivität und Beschäftigungswachstum, von den Bedingungen der Kapitalakkumulation ab. Auf Strukturreformen zu beharren, ohne das makroökonomische Umfeld mit einzubeziehen, wie es die neoliberale Agenda vorsieht, wird daher keine dynamische Wirtschaft hervorbringen.

Die Arbeitsproduktivität hängt von der Gesamtfaktorproduktivität (*total factor productivity*, TFP) und der Kapitalintensität (*capital intensity*, CI) ab. Die TFP nimmt zu, wenn die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital effizienter eingesetzt werden, das heißt, sie ist abhängig von der Industriepolitik, von strukturellen Reformen und den Sozialsystemen. Die Lissabon-Strategie zielte darauf ab, die TFP zu erhöhen, aber die Ergebnisse waren enttäuschend. Während die TFP stark von Marktregulierungen, Technologie und organisatorischer Effizienz bestimmt wird, ist die Arbeitsproduktivität darüber hinaus auch von der Kapitalintensität abhängig, d. h. von der Kapitalmenge pro beschäftigter Person. Bei hoher Kapitalintensität ist auch die Produktivität der Arbeiternehmerinnen und Arbeitnehmer hoch. Die TFP misst die Qualität des Kapitalstocks und der Beschäftigten, die Kapitalintensität ist ein Indikator für die Kapitalmenge pro Beschäftigten. Ein beschleunigtes Wachstum der Kapitalakkumulation würde auch eine qualitative Verbesserung des Kapitalstocks in Hinblick auf neue Technologien leisten, die den Schutz der Rohstoffe beachten, den Klimaschutz vorantreiben und die Lebensbedingungen der Menschen verbessern.

In einer kürzlich veröffentlichten Studie führt die Europäische Kommission (2007)² die Hauptgründe für Europas Schwäche in der Arbeitsproduktivität auf ein Sinken der TFP und nicht der Kapitalintensität zurück. Die Kommission empfiehlt daher die Fortsetzung von Strukturreformen, die zwar noch nicht den gewünschten Einfluss auf die TFP hatten, aber in Zukunft hoffentlich noch wirken werden. Das Problem an diesem weitverbreiteten Wunschenken ist, dass die makroökonomischen und institutionellen Hemmnisse für ein wirtschaftlich dynamisches Europa nicht analysiert werden. Diese Hemmnisse können nicht allein durch intergouvernementale Kooperationen beseitigt werden, da in vielen Politikbereichen Anreize für Trittbrettfahrer bestehen, die ein kollektives Handeln einschränken.

Mindestens genauso wichtig wie angebotsorientierte Reformen, wenn nicht sogar wichtiger, ist allerdings die Kapitalintensität für das Wachstum der Ar-

beitsproduktivität. Nägel mit Köpfen bezüglich der sinkenden Produktivität Europas zu machen, verlangt mehr als die Fortsetzung von Strukturreformen. Ein Vergleich mit den Vereinigten Staaten zeigt, dass die Produktivität in den USA wegen der höheren Kapitalintensität wuchs, und die Beschäftigung in Europa zunahm, weil die Kapitalakkumulation pro Arbeitnehmer sank. Wenn Europa die Herausforderung der nächsten Dekade annehmen will, muss es die Gesamtrate der Kapitalakkumulation erhöhen *und zugleich* den Kapitalstock pro Arbeitnehmer vergrößern. Dafür ist ein neuer politischer Ansatz in Richtung eines besseren makroökonomischen Managements erforderlich.

3 Europas Wirtschaft managen

Die wichtigste Herausforderung für das makroökonomische Management der nächsten zehn Jahre ist, die Kaufkraft der Haushalte zu erhöhen und zugleich die Zinsraten niedrig zu halten. Dies verlangt eine konzentrierte Aktion von Finanz- und Lohnpolitiken mit der stabilitätsorientierten Geldpolitik.

3.1 Geldpolitik

Die Aufrechterhaltung der Preisstabilität ist unerlässlich für ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum. Eine moderne und effiziente Ökonomie funktioniert nicht ohne eine glaubwürdige und stabile Währung. Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) und ihr Mandat dürfen daher nicht in Frage gestellt werden. Das bedeutet aber nicht, dass andere makroökonomische Variablen und Politiken keine Rolle spielen sollten. Die öffentliche Verschuldung kann mit privaten Investitionen um Kapitalallokation konkurrieren oder aber sie ergänzen. Überhöhte Haushaltsdefizite können eine Lohn-Preis-Spirale in Gang setzen oder aber die Nachfrage stimulieren. Inflationsdruck entsteht, wenn in Lohnverhandlungen Nominallöhne vereinbart werden, die die Summe des Produktivitätszuwachses plus Inflationsziel der Zentralbank übersteigen. Die EZB ist dann verpflichtet, die Zinsen zu erhöhen. Dadurch werden Kapitalakkumulation und Beschäftigungswachstum gebremst. Europa benötigt daher die Abstimmung jener Politiken, die stabiles Wachstum und Kapitalakkumulation für mindestens eine Dekade ermöglichen. Hierbei könnte der *Makroökonomische Dialog* zwischen den Sozialpartnern, der Zentralbank und den nationalen Finanzministerien eine wichtige Rolle spielen.

² European Commission, 2007. The EU economy: 2007 review. Moving Europe' productivity frontier. DG ECFIN, Brussels.

3.2 Haushaltspolitik

Während die Geldpolitik in einen kohärenten institutionellen Rahmen eingebettet ist, kann dies von der Haushaltspolitik nicht behauptet werden. Diese Tatsache ist eines der Haupthindernisse für ein nachhaltiges und beschleunigtes Wirtschaftswachstum. Zwar kann es in einer Rezession sinnvoll sein, die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen durch Kreditfinanzierung anzukurbeln. Wenn allerdings die zusätzlich generierte Nachfrage den möglichen wirtschaftlichen Output übersteigt, muss das öffentliche Defizit als übermäßig gelten; es besteht die Gefahr von Inflationsdruck. In diesem Fall muss die Zentralbank die Zinsen erhöhen und die überhöhte Nachfrage dämpfen. Beide Auswirkungen tragen zu einem negativen Verhältnis von Haushaltsdefiziten und Geldpolitik bei. Im Gleichgewichtszustand erfordern hohe Defizite hohe Zinssätze, wohingegen ausgeglichene Haushalte zu niedrigen Zinsen führen und so die Kapitalakkumulation unterstützen.

Ein entsprechend optimierter *policy mix* ist in der Europäischen Union institutionell nicht vorgesehen. Würde der Stabilitäts- und Wachstumspakt sorgfältig eingehalten, würden die tatsächlichen Defizite der Mitgliedstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) um die Nulllinie schwanken. Stattdessen ist seit dem Start der Währungsunion ein aggregiertes Defizit nahe der Drei-Prozent-Grenze zu beobachten. Damit ist die Eurozone weit von einem Gleichgewichtszustand entfernt.

3.3 Lohnpolitik

Die Lohnpolitik ist der dritte Pfeiler des makroökonomischen Managements. Das durchschnittliche Niveau der Lohnstückkosten beeinflusst die Geldpolitik: Wachsen die Nominallöhne schneller als die Arbeitsproduktivität, steigen die Lohnstückkosten an und die Zentralbank wird die Zinsen erhöhen, um die Inflation zu bremsen. Soll eine Niedrigzinspolitik also erfolgreich sein, muss sie den Anstieg der Lohnstückkosten mit dem Preisziel der EZB koppeln.

Die Inflation infolge der durchschnittlichen Lohnstückkosten blieb für den Euroraum seit 1999 klar unter dem Inflationsziel von zwei Prozent. Dies gilt nicht für die Länder Griechenland, Spanien und Italien, wo das Inflationsziel überschritten wurde. Die Lohnentwicklung in diesen Ländern hat erheblich zum Inflationsdruck in der Eurozone beigetragen. Sie wurde jedoch abgeschwächt durch die Lohnzurückhaltung in Deutschland, Österreich, Belgien und Finnland. Besonders das große ökonomische Gewicht

Deutschlands verhinderte ein rasches Wachstum der europäischen Lohnstückkosten. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass ein schnellerer Anstieg der Löhne in Deutschland geringere Lohnzuwächse und/oder höhere Arbeitsproduktivitäten in Spanien und Italien zur Folge haben müsste.

Unterschiedliche Lohndynamiken wirken sich auch auf die relative Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten aus. So bewegten sich zum Beispiel die deutschen Lohnstückkosten zum Start der WWU nahe am entsprechenden Durchschnittswert der Eurozone. Heute sind sie dagegen die niedrigsten im ganzen Euroraum. Dem gegenüber mussten Spanien und Portugal zusehen, wie ihre Lohnstückkosten auf 15 % oder 20 % über den durchschnittlichen Wert der Eurozone stiegen. Diese Entwicklungen verstärken die sozialen und wirtschaftlichen Spannungen innerhalb der Währungsunion und könnten sie politisch destabilisieren. Deutschland verfolgt eine *beggar-my-neighbor*-Politik und Spanien baut auf eine fragile Spekulationsblase. Für Politiker und Bürger muss diese Situation Anlass zu ernster Sorge geben. Sollte es nicht zu Korrekturen an den aufgezeigten Tendenzen geben, könnte die WWU an ihnen zerbrechen. Deshalb muss die Lohnpolitik dringend ein Thema auf der europäischen Agenda werden.

Eine europäische Lohnpolitik hätte zeitgleich zwei Probleme zu lösen:

1. Die Reallohnabschlüsse müssten dem Inflationsziel angepasst werden, damit die Kaufkraft der Verbraucher steigt (ein aktuelles Thema in Deutschland), ohne dass dadurch die Inflation angeheizt wird.
2. Das Auseinanderlaufen der nationalen Lohnstückkostenniveaus müsste gestoppt und korrigiert werden. Dazu wären eine wesentlich stärkere Koordination der Tarifverhandlungen in Europa sowie eine Erhöhung der Produktivität vonnöten.

4 Eine progressive Agenda für Wachstum und Beschäftigung nach Lissabon

Um seine wirtschaftliche Dynamik zu beschleunigen braucht Europa (1) institutionelle Reformen sowie (2) eine Agenda struktureller Reformen und (3) eine bessere Koordination makroökonomischer Politiken.

4.1 Institutionelle Reformen

Institutionelle Reformen sind trotz andauernder starker Vorbehalte eine grundlegende Aufgabe für die Zukunftsfähigkeit der EU. Dabei gilt es, eine europäische Demokratie, ein *Europa der Bürgerinnen und Bürger*, zu verwirklichen. Die Europäische Union verfügt über keine eigene Regierung. Zwar ist die Europäische Kommission die »Hüterin der Verträge« der Gemeinschaft, in der Realität wird sie jedoch oft durch die Einzelinteressen der nationalen Regierungen ausgebremst. Dieses institutionelle Manko wird zunehmend wahrgenommen. Der belgische Premierminister Verhofstadt fordert ebenso wie die SPD in ihrem neuen Grundsatzprogramm ausdrücklich eine vom Europäischen Parlament legitimierte Europäische Regierung. Die Wahl des Europäischen Parlaments 2009 ist eine gute Gelegenheit, die Debatte europaweit anzustoßen. Die Mitte-Rechts-Parteien werden Barrosos neoliberale Agenda unterstützen; Europas Sozialdemokraten sollten dem eine neue Strategie entgegenstellen. Sie sollten die ursprüngliche Lissabon-Agenda mit den Zielen einer dynamischen Wirtschaft, wachsender Produktivität und Vollbeschäftigung neu beleben, indem sie für eine enge Verzahnung struktureller Reformen mit makroökonomischem Management eintreten. Sie sollten eine Politik entwerfen, die strukturelle mikroökonomische Reformen in eine übergeordnete makroökonomische Strategie einbindet, die von Europas Bürgern in Wahlen legitimiert werden kann.

4.2 Strukturelle Reformen

Zu lange hat sich Europa ausschließlich auf mikroökonomische Reformen konzentriert, mit denen die Allokationseffizienz der Produktionsfaktoren verstärkt werden sollte. Während das Ziel der meisten Reformen eine Stärkung der Motivation der Kapitaleigentümer zu verstärkter Investitionstätigkeit war, wurde der Motivation der Beschäftigten wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei würden Anreize für die Teilnahme der Beschäftigten an der Gesamtleistungsfähigkeit ihrer Firmen ebenfalls Auswirkungen auf die Produktivität in Europa haben. Die Rolle von Betriebsräten, des Mitbestimmungsmodells und die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen in den Aufsichtsräten europäischer Firmen sollten daher neu bewertet werden. Die Erfolgsgeschichten nationaler Erfahrungen müssen sich im europäischen Gesellschaftsrecht widerspiegeln, auch wenn dies hartnäckigen Widerstand bei den Kapitaleigentümern auslösen wird.

Eine weitere Dimension, um die Arbeitsproduktivität zu verbessern, sind Reformen auf der Angebotsseite. Im Prinzip dient ein verschärfter Wettbewerb dem europäischen Verbraucher, speziell in den unteren Einkommenskategorien, weil Kartelle und Monopole die Preise künstlich hoch halten und dadurch die Verbrauchernachfrage drosseln. Trotzdem kann eine zunehmende Privatisierung auch negative Nebenwirkungen hervorrufen und das Produktivitätswachstum abschwächen. Dies ist der Fall, wenn individuelle Entscheidungen unvorhergesehene Kosten für die Gemeinschaft verursachen. Solche Nebenwirkungen zu berücksichtigen, erfordert eine Europäische Regierung als gemeinschaftliche Institution, die das Wohl der gesamten Union berücksichtigt und im Allgemeininteresse ihrer Bürgerinnen und Bürger handelt.

Die Schaffung einer Wissensgesellschaft bleibt ein erstrebenswertes politisches Ziel. Wissen basiert in erster Linie auf Kommunikation. Studien zeigen, dass die Beherrschung einer Fremdsprache, speziell des Englischen, ein wichtiger Aspekt zur Erhöhung der Gesamtfaktorproduktivität ist. In allen EU-Mitgliedstaaten sollte deshalb Englisch bereits in der Grundschule verpflichtend unterrichtet werden.³ In diesem Zusammenhang könnte auch ein neu zu gestaltendes europäisches Austauschprogramm für Schüler sowie für Lehrer die Sprachkompetenzen in der EU erhöhen. Die Ziele der Lissabon-Strategie in den Bereichen Forschung und Entwicklung und lebenslanges Lernen konnten nicht erfüllt werden. Wo derart deutlich wird, dass nationale Regierungen nicht in der Lage sind, ihre selbst verordneten Ziele zu erreichen, sollten die europäischen Institutionen sie dabei unterstützen. Die von Regierungen auf nationaler Ebene gemachten Fehler und Versäumnisse müssen auf europäischer Ebene korrigiert werden.

Die öffentlichen Ausgaben der Europäischen Union sollten sich auf drei Bereiche konzentrieren:

1. Ein *Wachstumsfonds* sollte die Aktivierung privater und nationaler Ressourcen für technologischen und industriellen Fortschritt unterstützen.
2. Der *Kohäsionsfonds* sollte dafür sorgen, dass das Wirtschaftswachstum in einkommensschwachen Regionen durch höhere Produktivität und Kapitalintensität auf regionaler Ebene ansteigt.
3. Ein *Restrukturierungs- oder Globalisierungsfonds* müsste jenen helfen, welche unter den Konsequenzen sozialen Wandels im Zuge der Globalisierung leiden.

³ In Irland und Großbritannien sollte dies für eine andere Fremdsprache gelten.

Nur durch die Konzentration der nationalen finanziellen Anstrengungen ist es möglich, Europas Möglichkeiten in den Bereichen Forschung und technologische Erneuerung voll auszuschöpfen. Die Anpassung und Modernisierung existierender Kapazitäten kann nur durch die Verbreitung neuer Technologien auf dem ganzen Kontinent erfolgen. Dafür muss der Markteintritt neuer Firmen und ihr Wettbewerb untereinander gefördert werden. Die Unterstützung nationaler oder europäischer *Champions* würde dagegen lediglich die starren Monopole zum Schaden der europäischen Verbraucher, besonders an der unteren Einkommensgrenze, verfestigen. Um Europa von den schädlichen Einflüssen nationaler *veto player* zu befreien, sollte der Haushalt der EU gemeinsam vom Europäischen Parlament und Rat beschlossen werden.

In diesem Zusammenhang muss die Rolle öffentlicher Investitionen neu bewertet werden. Die Produktivität vieler Mitgliedstaaten hat darunter gelitten, dass jahrzehntelang nicht genügend in die Erneuerung ihrer Infrastruktur investiert wurde. Die EU könnte ihr Wachstumspotential durch öffentliche Investitionen steigern, indem sie lokale Ressourcen aktiviert, deren Nutzen sich in verschiedenen Mitgliedstaaten einstellt. Die jährlichen *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* und die Evaluation der nationalen Haushaltspolitiken im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sollten dabei überprüfen, ob tatsächlich ein Wechsel vom öffentlichen Verbrauch hin zu mehr Investitionen realisiert wird.

Die Regionalpolitik sollte zunehmend ein Instrument zur Umverteilung innerhalb der EU werden. Die Aufmerksamkeit ist jedoch eher darauf zu richten, regionale Unterschiede in Produktivität und Kapitalintensität zu überwinden, anstatt neue Abhängigkeiten in Form finanzieller Transfers zu schaffen. Weiterhin muss die Europäische Union die makroökonomischen Politiken der Empfängerstaaten von Struktur- und Kohäsionsfondsmitteln aufmerksamer beobachten. Übermäßige Haushaltsdefizite und steigende Lohnstückkosten verursachen Verzerrungen in den realen Wechselkursen und verringern die Anreize für Investitionen. Vergleicht man die Erfahrungen von Irland oder jüngst von Griechenland mit der schlechten ökonomischen Bilanz und den hohen Budgetdefiziten von Portugal, so zeigt sich, dass der richtige *policy mix* eine der wichtigsten Variablen für aufholendes Wachstum ist. Die Wirksamkeit von Transferzahlungen wird dadurch enorm vergrößert.

Europäische Haushaltspolitik führt aber auch zu einem anderen Problem: Wie soll der Haushalt der EU finanziert werden? Die Europäische Union muss künftig dazu befähigt sein, eigene Ressourcen zu generie-

ren. Mehr als 90 % des EU-Budgets sind heute Zuschüsse aus den nationalen Finanzministerien, anstelle durch europaweit erhobene Steuern abgedeckt zu werden. Die Folge ist ein klassisches Problem kollektiven Handelns: Die Bereitstellung öffentlicher Güter ist unterfinanziert, da die Regierungen der Mitgliedstaaten versuchen, für sich individuelle Vorteile in Anspruch zu nehmen. Indem sie ihre finanziellen Beiträge möglichst gering halten, gefährden sie das gemeinschaftliche Interesse der europäischen Bürgerinnen und Bürger (einschließlich derer im eigenen Land). Die adäquate politische Antwort auf dieses Problem kann nur die Finanzierung der europäischen Ausgaben durch europäische Steuern sein. Eine europäische Körperschaftssteuer ist dabei das geeignete Mittel, den EU-Haushalt zu finanzieren. Sie würde den ungerechten Steuerwettbewerb in der EU beenden und eine faire Besteuerung multinationaler Unternehmen ermöglichen. Eine europäische Steuer kann jedoch nicht ohne entsprechende demokratische Legitimation erhoben werden. Sie muss deshalb gemeinsam vom Europäischen Parlament und Rat – auf der Grundlage einer Vorlage der Kommission oder einer späteren Europäischen Regierung – verabschiedet werden.

4.3 Makroökonomisches Management

Ziel des makroökonomischen Managements muss es sein, ein wirtschaftliches Umfeld zu schaffen, in dem dauerhaft niedrige Zinsen zur Beschleunigung der Kapitalakkumulation beitragen. Dazu bedarf es der richtigen Mittel und Vorgehensweisen. Alle bereits existierenden Foren und Instrumente, wie die *Eurogruppe*, die *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* oder der *Makroökonomische Dialog*, sind für bindende politische Verpflichtungen ungeeignet. Will man ein effizienteres makroökonomisches Management, müssen die institutionellen Arrangements, speziell im Euroraum, kohärenter gestaltet und alle politischen Akteure auf die getroffenen Entscheidungen verpflichtet werden. Dies kann nur eine Institution leisten, die über eine volle demokratische Legitimität auf europäischer Ebene verfügt.

Ein optimaler *policy mix* muss eine fiskalpolitische Positionierung für das gesamte Eurogebiet definieren, die im Zusammenspiel mit der Geldpolitik ein Wachstum förderndes Niveau der Zinssätze ermöglicht. Die Fiskalpolitik muss stringenter und zugleich flexibler werden. Nur so kann die EU erfolgreich auf ökonomische Schocks reagieren, von denen die Mitgliedstaaten unterschiedlich stark getroffen werden. In Mitgliedstaaten der EU außerhalb der Eurozone muss

die Finanzpolitik mit dem Ziel der Wechselkursstabilität koordiniert werden, um Verzerrungen im europäischen Binnenmarkt zu vermeiden.

Die haushaltspolitische Positionierung der Eurozone sollte unter Berücksichtigung der konjunkturellen Lage erfolgen. Dies könnte durch die Umwandlung der *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* in eine europaweit verbindliche Rahmengesetzgebung geschehen.⁴

Die *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* würden dann das zulässige Gesamtvolumen der öffentlichen europäischen Neuverschuldung aller Gebietskörperschaften (Kommunen, Regionen/Länder, Mitgliedstaaten und EU-Budget) festsetzen und somit das gesamte Haushaltsdefizit der Europäischen Union für jedes Jahr bestimmen. Über diese Bestimmungen hinaus könnten Defizit-Genehmigungen ausgestellt werden, die den Rechtsträgern erlauben, sich auf dem Kapitalmarkt mit Geld zu versorgen. Diese Verschuldungsscheine würden die Mitgliedsstaaten zwingen, bei ihren Haushaltsberatungen auch ihre europäischen Verpflichtungen zu respektieren. Dabei müssten die Defizit-Genehmigungen übertragbar sein. Wenn eine Regierung sich stärker verschulden will, als sie berechtigt ist, muss sie zusätzliche Genehmigungen von anderen Mitgliedstaaten erwerben, die ihre erlaubte Defizitquote nicht voll ausschöpfen wollen. So kann sichergestellt werden, dass alle öffentlichen Kreditnehmer das Gesamtverschuldungsziel der EU respektieren.

Als zentrale Aufgaben fällt der Lohnpolitik zu, 1. sicher zu stellen, dass die durchschnittlichen europäischen Tarifabschlüsse ausnahmslos mit dem Inflationsziel der EZB vereinbar sind und 2. zu beachten, dass die nationalen Lohnstückkosten mit dem entsprechenden Durchschnittsniveau im Euroraum im Einklang stehen. Beide Ziele bedürfen einer stärkeren Europäisierung der Lohnverhandlungen. Auch wenn kollektive Tarifverträge ungefähr 80 % der Lohngestaltungssysteme in den meisten Mitgliedstaaten der Eurozone ausmachen, sind zentrale Lohnfindungsregime auf europäischer Ebene weder realistisch noch wünschenswert. Stattdessen gilt es, ein flexibles System zu entwickeln, das sowohl dem Preisstabilitätsziel der EZB, regionalen und sektoralen Entwicklungen als auch den unterschiedlichen nationalen Lebensstandards Rechnung trägt. Deshalb sollten Tarifverhandlungen sich an klaren Grundsätzen orientieren.

Eine Regel, die vorsieht, dass der Nominallohn entsprechend der Produktivität in den spezifischen Sek-

toren oder Regionen plus dem Inflationsziel der EZB steigt, würde es den Tarifpartnern erlauben, dezentrale Vereinbarungen kohärent und im Einklang mit den Erfordernissen der WWU zu gestalten. Die integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung, die der Europäische Rat 2005 verabschiedet hat, enthalten formal eine solche Regelung, deren reale Umsetzung bislang allerdings auf sich warten lässt. Abweichungen von dieser Regel müssten öffentlich diskutiert und erklärt werden. Um die öffentliche Akzeptanz und Zustimmung zu erhöhen, sollten diese transparenten Debatten in einem gemeinsamen und öffentlichen Forum stattfinden. Der zurzeit bestehende *Makroökonomische Dialog* verfügt nicht über die erforderliche Transparenz. Im Institutionengefüge der EU stellt das Europäische Parlament das natürliche Forum aller politischen Themen mit europaweiter Relevanz für die Bürgerinnen und Bürger dar. Es wäre deshalb besser, den *Makroökonomischen Dialog* mit den regelmäßig stattfindenden Anhörungen des Präsidenten der Europäischen Zentralbank im Europäischen Parlament zu verbinden.

5 Fazit

Die EU besitzt noch erhebliches Potential für wirtschaftliches Wachstum. Die zentrale Voraussetzung zu seiner Aktivierung ist die gegenseitige Stärkung angebots- und nachfrageorientierter Wirtschaftspolitiken. Augenblicklich ist dies nicht der Fall. Europas wirtschaftliche Schwäche stellt sich als eine Folge kollektiver Handlungsprobleme dar, die letzten Endes nur durch die Schaffung einer demokratischen europäischen Regierung lösbar sind. Auf dem Weg dorthin können jedoch praktische Maßnahmen die Produktivität erhöhen und die Bedingungen für die Kapitalakkumulation verbessern. Eine so gestaltete Post-Lissabon-Strategie wird es leichter machen, auch die institutionellen Probleme Europas anzupacken.

⁴ Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik könnten auch Konvergenz-Anforderungen an zukünftige Mitgliedstaaten der Eurozone regeln.

6 Unsere politischen Empfehlungen auf einen Blick

1. Die Ziele von Lissabon können nur erreicht werden, indem die Gesamtproduktivität Europas nachhaltig gesteigert wird durch die Unterstützung von Arbeitnehmerbeteiligungen und Mitbestimmung, durch höhere Investitionen in Ausbildung und Bildung (besonders in die Förderung von Fremdsprachenkenntnissen) und durch eine höhere Kapitalintensität.
2. Ein Anstieg der Beschäftigung hängt weitgehend von einem guten makroökonomischen Umfeld ab, das durch die Koordinierung von Geld-, Haushalts- und Lohnpolitik stimuliert und stabilisiert wird. Institutionelle Reformen sind zur Überwindung nationaler Blockaden unabdingbar.
3. Die Europäische Union sollte möglichst bald über eigene Finanzierungsquellen durch eine europäische Körperschaftssteuer verfügen. Auch sollte sie einen *Wachstumsfonds* zur Aktivierung privater und öffentlicher Ressourcen zum Erreichen einer Spitzenposition des technologischen und industriellen Fortschritts einrichten.
4. Der *Kohäsionsfonds* sollte sich auf das Wachstum von schwachen Einkommensregionen durch die Erhöhung von Produktivität und Kapitalintensität auf regionalem Niveau konzentrieren.
5. Der *Globalisierungsfonds* muss erweitert werden, um jenen zu helfen, die unter den Konsequenzen des sozialen Wandels und Arbeitsplatzverlagerungen leiden.
6. Eine Neubewertung der Rolle öffentlicher Ausgaben ist vonnöten. Dabei ist im Rahmen der *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* eine Verschiebung vom öffentlichen Verbrauch hin zu mehr Investitionen vorzunehmen.
7. Regionalpolitik sollte verstärkt als ein Instrument zur Umverteilung genutzt werden. Ein optimaler Ansatz kann in der Überwindung regionaler Differenzen in Produktivität und Kapitalintensität anstelle der Schaffung neuer Abhängigkeiten durch finanzielle Umverteilung gesehen werden.
8. Eine gemeinsame europäische Haushaltspolitik sollte unter Berücksichtigung der konjunkturellen Lage auf den Weg gebracht werden. Die *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* sollten verbindliche Gesamtbudgetziele für alle Gebietskörperschaften innerhalb der EU festlegen und den nationalen Regierungen übertragbare Quoten für Defizit-Genehmigungen zuweisen.
9. Lohnverhandlungen müssen im Einklang stehen mit den Produktivitätszuwächsen in den jeweiligen Sektoren oder Regionen und dem Inflationsziel der EZB.
10. Auf lange Sicht muss die Verantwortlichkeit der Kommission durch eine demokratische Gewaltenteilung erweitert werden. Hierfür ist eine europäische Regierung zu wählen, die für alle Politiken zuständig ist, die die Gesamtheit der europäischen Bevölkerung betreffen.



Impressum

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

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

ISBN 978-3-89892-884-7

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z. Hd. Antje Schnadwinkel
D-53170 Bonn

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (228) 883-625

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.