

Zwischenbilanz und Verbesserungspotenziale der Europa-2020-Strategie

JANINE LESCHKE

Die Europa-2020-Strategie

Die Europa-2020-Strategie zielt laut EU-Kommission auf intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Ähnlich wie ihr Vorgänger, die Lissabon-Strategie, formuliert sie eine Reihe gesamteuropäischer Kernziele (Tabelle 1), die anhand von Leitindikatoren bis zum Jahr 2020 erreicht werden sollen. Diese legen die politischen Maßnahmen, die zu Wachstum und Beschäftigung in Europa beitragen sollen, detailliert dar. Beispiele sind die Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten und die Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut. Der stärkere Fokus auf Bildung im Rahmen der Europa-2020-Strategie sowie die Verabschiedung eines Kernziels zur Armut stellen neue Entwicklungen gegenüber der Lissabon-Strategie dar. Außerdem formulieren die Mitgliedsländer jetzt im Rahmen der gesamteuropäischen Anforderungen realistische nationale Ziele und werden somit stärker in die Pflicht genommen. Allerdings bleiben die aufsummierten nationalen Zielsetzungen in vielen Bereichen unter den für 2020 angestrebten gesamteuropäischen Kernzielen. Für den Bereich Armut konnten sich die Mitgliedsländer nicht auf einen einzelnen Leitindikator einigen, stattdessen setzt sich das EU-Kernziel aus dem Armutsrisiko nach Sozialtransfers, dem Anteil der Menschen in Haushalten mit sehr geringer Beschäftigungsintensität sowie der Quote erheblicher materieller Benachteiligung zusammen. In der Praxis führt dies zu einer stark variierenden Berichterstattung der Mitgliedsländer in diesem Bereich, was die vom Rat verabschiedeten länderspezifischen Empfehlungen der Kommission erschwert. Bezeichnend ist, dass eine Reihe von Ländern, und darunter Deutschland, nicht einmal einen dieser drei Teilindikatoren in der Berichterstattung nutzt, sondern andere Indikatoren wie Langzeitarbeitslosigkeit oder Kinderarmut.

Im Folgenden wird eine Zwischenbilanz der Europa-2020-Strategie gezogen. Der Fokus liegt auf dem Widerspruch zwischen den sozial- und beschäftigungspolitischen Zielen und den gleichzeitigen Vorgaben zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen im Rahmen des Europäischen Semesters. Hauptaugenmerk liegt dabei auf den vielfältigen Indikatorensystemen, die im sozialen Bereich vorliegen. Dabei werden deren Komplexität und Uneinheitlichkeit hervorgehoben und Fragen nach ihrem Mehrwert aufgeworfen.

Abschließend werden Verbesserungspotenziale der Europa-2020-Strategie diskutiert.

Haushaltssolidierung als EU-Priorität

Die Umsetzung und Überwachung der Europa-2020-Strategie erfolgt im Rahmen des Europäischen Semesters, dem jährlichen Zyklus der Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der EU-Länder. Die Europa-2020-Kernziele sollen dabei über die sogenannte Offene Methode der Koordinierung (OMK) erreicht werden, die stark auf gegenseitigem Lernen (*peer review*) beruht und keine bindende Wirkung hat. Entlang integrierter Leitlinien werden nationale Reformprogramme erstellt und länderspezifische Empfehlungen ausgesprochen. Sanktionen kommen nicht zum Einsatz. Seit der 2005 erfolgten Reform der Lissabon-Strategie werden die Leitlinien gemeinsam für die makroökonomischen sowie sozial- und beschäftigungspolitischen Ziele formuliert. Das Europäische Semester bewegt den Fokus einmal mehr weg von sozial- und beschäftigungspolitischen hin zu fiskalpolitischen Zielen – momentan stehen insbesondere Sparvorgaben im Vordergrund (siehe die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme).¹ Trotz der formalen Integration ist die soziale und beschäftigungspolitische Dimension im Europäischen Semester wenig präsent, was unter anderem an den länderspezifischen Empfehlungen sichtbar wird.² Während jedes Land als Priorität eine Empfehlung zur Haushaltsdisziplin erhält, sind die restlichen Empfehlungen wenig stringent. Bezüglich des übergeordneten Ziels des integrativen Wachstums steht die Arbeitsintegration über Anreize im Vordergrund (Aktivierung, Reduzierung der Frühverrentung, Bildung usw.).

1 Siehe auch Bothfeld, S./Leschke, J. (2012): Editorial, in: Transfer: European Review of Labour and Research, Special Issue 'EU social and employment policy under the Europe 2020 strategy' 18 (3), S. 243-246, http://www.ispm-bremen.de/fileadmin/download/forschung/pdf/Social_back_to_europ_agenda.pdf.

2 http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_de.htm.

TABELLE 1

Kernziele der Europa-2020-Strategie und die Entwicklung seit 2008 (EU-27)

Angaben in Euro und in Prozent

	Definition	2008	2010	2013	Ziel 2020
Beschäftigung	mind. 75 % der 20- bis 64-Jährigen in Arbeit	70,3 %	68,6 %	68,5 %	≥ 75,0 %
Bildung	Schulabbrecherquote ≤ 10 %	14,8 %	14,0 %	12,0 %	≤ 10 %
	30- bis 34-Jährige mit abgeschlossener Hochschulbildung mind. 40 %	31,0 %	33,6 %	37,0 %	≥ 40 %
Armut und soziale Ausgrenzung	Senkung von Armut u. sozialer Ausgrenzung gefährdeter Personen um mind. 20 Mio. gegenüber 2008	115,7 Mio.	116,8 Mio.	123,1 Mio.*	≤ 95,7 Mio.
Forschung und Entwicklung	Ausgaben auf mind. 3 % des BIP steigern	1,92 %	2,01 %	2,08 % *	≥ 3,00 %
Klimawandel und Energie	u. a. Senkung der Emission von Treibhausgasen um 20 % gegenüber 1990	90,3 %	85,7 %	82,1 %*	≤ 80,0 %

*Wert von 2012.

Quelle: Darstellung der Autorin auf Basis von Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators.

WSI Mitteilungen

Auf Armutsbekämpfung wird weniger Augenmerk gelegt, allerdings zeichnen sich hier Verbesserungen im Vergleich zur Anfangsphase der Europa-2020-Strategie ab. Bezeichnend ist auch, dass sämtliche Empfehlungen an Länder der Eurozone makroökonomische Dimensionen betreffen und dass Länder, die Finanzhilfen von EU und Internationalem Währungsfond (IWF) erhalten, keine Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters bekommen. Die Auflagenprogramme im Rahmen der Finanzhilfen fokussieren auf Strukturreformen, die soziale Dimension spielt dabei kaum eine Rolle.³

Sparvorgaben versus inklusives Wachstum

Die geringe Priorisierung integrativen Wachstums zeigt sich auch an den bisherigen Ergebnissen der Europa-2020-Strategie im Bereich Beschäftigungssteigerung und Armutsbekämpfung. Die Erwerbstätigenquote hat sich auf einem deutlich unter dem Vorkrisenwert (2008) liegenden Niveau stabilisiert, während die Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung gefährdeten Personen kontinuierlich steigt (Tabelle 1). Die Erreichung der Kernziele in beiden die soziale Dimension der EU betreffenden Bereichen ist unwahrscheinlich.

Insgesamt stellt sich die Frage, wer bezüglich der Europa-2020-Strategie die Deutungshoheit hat. Bereits mit der Integration der makroökonomischen und beschäftigungspolitischen Leitlinien im Jahre 2005 gewann die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) an Ein-

fluss. Diese hat sich mit der Wirtschaftskrise und dem daraus resultierenden Ausbau der Instrumente zur Economic Governance noch einmal verstärkt. Die unterschiedlichen Bestandteile des Europäischen Semesters stehen im Widerspruch zueinander, und angesichts der momentanen Konsolidierungsvorgaben ist die Zielerreichung inklusiven Wachstums mehr als fraglich. Beispielsweise schneiden die Länder, die laut ihrer nationalen Stabilitäts- und Konvergenzprogramme besonders starke Kürzungen der Sozialausgaben planen, schon heute bezüglich des Armuts- und Ausgrenzungsrisikos überdurchschnittlich schlecht ab.⁴

Mehrwert von Indikatorensystemen?

In einer Ende 2013 veröffentlichten Mitteilung der Kommission zur Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion⁵ wurde neben größerer

3 Für eine ausführliche Diskussion dieser Widersprüche siehe Leschke, J./Theodoropoulou, S./Watt, A. (2014): Auf dem Weg ins Europa 2020?, in: Lehndorff, S. (Hrsg.): Spaltende Integration: Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa – revisited. Zehn Länderstudien, Wiesbaden, S. 243–272.

4 Ebd.

5 Europäische Kommission (2013): Mitteilung der Kommission „Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion“, COM(2013) 690 final, Brüssel.

Solidarität durch umfassendere Finanzinstrumente, verstärkte Maßnahmen für Beschäftigung und Arbeitskräftemobilität sowie intensiveren sozialen Dialog auch eine stärkere Überwachung und bessere Koordinierung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Herausforderungen angemahnt. Im Hinblick auf den letzten Punkt wird in dieser Mitteilung ein neues Scoreboard vorgeschlagen, das es erlauben soll, negative Entwicklungen im sozialen Bereich zu verfolgen und in einem frühen Stadium vorbeugende Maßnahmen zu treffen. Das neue Scoreboard für die Bereiche Beschäftigung und Soziales kam bereits ausführlich im aktuellen Beschäftigungsbericht, in reduzierter Form im Jahreswirtschaftsbericht 2014 sowie im Warnmechanismus-Bericht 2014 zum Einsatz. Es umfasst unter anderem Arbeitslosen- und Armutsgefährdungsquoten sowie Indikatoren zur Einkommensverteilung und beinhaltet einen speziellen Fokus auf Jugendliche.

Es wurden seit dem Start der Lissabon-Strategie vielfältige Indikatorensysteme entwickelt, um die soziale Dimension der EU abzubilden und ihre Entwicklung zu verfolgen. Neben den zehn Europa-2020-Leitindikatoren werden seit 2011 auch ein Indikator für Leistungen im Beschäftigungsbereich und seit 2012 ein weiterer zur Erfassung der Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes erstellt. Diese Indikatorensysteme werden vom Beschäftigungsausschuss (Employment Committee/EMCO) und dem Ausschuss für Sozialschutz (Social Protection Committee/SPC) im Rahmen des sogenannten Joint Assessment Framework (JAF) zur Beurteilung der Fortschritte bei den beschäftigungspolitischen Leitlinien genutzt.⁶ Darüber hinaus existiert eine Reihe spezifischer Indikatorensysteme, z. B. als Teil der Flexicurity-Strategie. Bereits seit mehreren Jahren bemüht sich die Indikatorengruppe des EMCO, die sogenannten Laeken-Indikatoren zur Qualität der Arbeit zu aktualisieren, die schlussendlich auch Bestandteil des JAFs werden sollen und damit dem bereits im Rahmen der Lissabon-Strategie ausgerufenen Slogan „Mehr und *bessere* Jobs“ wieder Leben einhauchen könnten.

Komplexe und uneinheitliche Indikatorensysteme

Wie die kurze Ausführung veranschaulicht, sind die Indikatorensysteme im sozialen und beschäftigungspolitischen Bereich nicht nur unübersichtlich und uneinheitlich, sondern auch komplex. Das Nebeneinander der verschiedenen, teils sehr umfassenden Indikatorensysteme beeinträchtigt nicht nur eine einheitliche Kommunikation, es führt auch dazu, dass in vielen Fällen nur eine zufällige

Auswahl von Indikatoren bei der Berichterstattung genutzt wird. Systematisch und umfassend werden die Indikatorensysteme zur sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion nur in Dokumenten genutzt, die explizit auf diese abzielen – dies ist z.B. beim Gemeinsamen Beschäftigungsbericht der Fall.⁷ Sobald die Berichterstattung auch auf die Economic Governance abzielt, kommen die Sozialindikatoren entweder nur sehr oberflächlich zum Einsatz, wie der Jahreswirtschaftsbericht 2014 eindeutig belegt,⁸ oder sie kommen stark verwässert zum Einsatz. Tabelle A3, S. 40 des Warnmechanismus-Berichts 2014 über makroökonomische Ungleichgewichte in den EU-Mitgliedstaaten illustriert dies deutlich.⁹ Die zwei Schlüsselindikatoren des neuen Beschäftigungs- und Sozialindikator-Scoreboards, die auf Einkommenskomponenten abzielen, werden durch Teile der Europa-2020-Leitindikatoren sowie die Langzeitarbeitslosigkeit ersetzt.

Ein Vorteil des neuen Beschäftigungs- und Sozialindikator-Scoreboards mag sein, dass es auf wenige und damit potenziell transparentere und besser überprüfbare Indikatoren abzielt und auch lange vernachlässigte Dimensionen wie die Einkommenshöhe und Einkommensungleichheit beinhaltet. Die unzureichende Nutzung des neuen Indikatorensystems in der aktuellen Runde des Europäischen Semesters lässt allerdings starke Zweifel daran aufkommen, ob in Zukunft mit einem grundlegenden Fokus auf soziale Zielsetzungen in den Diskussionen zu rechnen ist. Es sieht eher nach einem „Weiter so“ aus.

Verbesserungspotenziale der Europa-2020-Strategie?

Möchte man die prinzipiell sinnvolle Integration von makroökonomischen und fiskalpolitischen sowie beschäftigungs- und sozialpolitischen Zielsetzungen im Europäischen Semester beibehalten, sollte die Schiefelage im Stellenwert der beiden Komponenten aufgelöst werden. Hier wäre ein erster wichtiger Schritt, die sozialen Entwicklungen in simpler und kohärenter Form sichtbar zu machen, um so die potenziell negativen Folgen der Konsolidierungsvorgaben zu beleuchten. Dies erfordert ein einheitliches, transparentes, und nicht zu komplexes Indikatorensystem, das stets in dieser Form in den einschlägigen Schlüsseldokumenten des Europäischen Semesters genutzt wird. Statt der momentanen Alibifunktion (ausführliche Diskussion in Begleitdokumenten, aber lediglich Nutzung in Tabellenanhängen in Schlüsseldokumenten, und selbst dort in verwässelter Form) sollten die Ergeb-

6 ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6440&langId=en.

7 Europäische Kommission (2013): Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts, Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission zum Jahreswachstumsbericht 2014, COM(2013) 801 final, Brüssel.

8 Europäische Kommission (2013): Jahreswirtschaftsbericht 2014, COM(2013) 800 final, Brüssel.

9 Europäische Kommission (2013): Warnmechanismusbericht 2014, COM(2013) 790 final, Brüssel.

nisse der sozialpolitischen Analysen konsistent auch in den Schlussfolgerungen der Schlüsseldokumente aufgegriffen werden. Im Prinzip eignet sich das Beschäftigungs- und Sozialindikatoren-Scoreboard von 2013 für diese Aufgabe – es stellt sich allerdings die Frage, in welchem Verhältnis es zu den sozialpolitischen Europa-2020-Leitindikatoren steht – eventuell wäre eine Kombination sinnvoll. In Begleitdokumenten und zur Vertiefung der Analyse könnten und müssten dann sicherlich auch zusätzliche Indikatoren – auch qualitativer Art – zum Einsatz kommen.

Insgesamt erscheint der Widerspruch zwischen den sozialen und beschäftigungspolitischen Entwicklungen und den fiskalpolitischen Zielsetzungen (Haushaltskonsolidierung) allerdings schwer auflösbar. Transnationale automatische fiskalische Stabilisatoren z. B. in Form einer europäischen Basis-Arbeitslosenversicherung wie vom ehemaligen Beschäftigungskommissar Andor gegen Ende seiner Amtszeit vorgeschlagen,¹⁰ könnten ein erster Schritt in die richtige Richtung sein. Auch wenn die finanziellen Implikationen des vorliegenden Vorschlags überschaubar sind und die europäische Basis-Arbeitslosenversicherung nicht die nationalen Sozialsysteme ersetzen würde, sondern lediglich eine komplementäre Wirkung hätte, erfordert dieser Vorschlag dennoch mehr Solidarität über die nationalen Grenzen hinweg. Die Stärkung der EU-kritischen Kräfte bei den Europawahlen im Mai 2014 in einer Reihe von Ländern und die polemischen Debatten in Politik und Medien im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise lassen Zweifel an der Umsetzbarkeit aufkommen. Leichter umsetzbar wäre ein Ausbau oder eine bessere Nutzung des Europäischen Sozialfonds oder des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Das Kofinanzierungsgebot¹¹ wurde für die am stärksten von der Krise betroffenen Länder bereits gelockert. Insgesamt könnten die Fonds noch flexibler eingesetzt werden, wie bereits bei den Jugendbeschäftigungsinitiativen erprobt. Sicherlich hängt vieles davon ab, welche Schwerpunkte die Kommissarin für Beschäftigung, Soziales, Qualifikationen und Arbeitskräftemobilität, Marianne Thyssen – belgische Christdemokratin und langjährige Europaparlamentarierin –, setzt und ob sie Unterstützung für ihre Vorschläge vom Rest der Europäischen Kommission, dem europä-

ischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union erhält.

Ein Problem, das allerdings angesichts der momentanen politischen Konstellationen in der EU und den Mitgliedsländern schwer lösbar sein wird, ist die Unverbindlichkeit europäischer Sozialpolitik und insbesondere der OMK, die keine Sanktionsmöglichkeiten beinhaltet. In dieser Hinsicht wären eine Verbreiterung des Akteurspektrums sowie ein Aufbau und eine Stärkung von Koalitionen vonnöten. Hier könnte das dringende Problem der Jugendarbeitslosigkeit weiterhin als Impuls dienen – die Jugendgarantie¹² stellt hier ein Erfolgsbeispiel dar. Bezüglich dieser Koalitionen wären insbesondere die europäischen Sozialpartner hervorzuheben, die im sozial- und beschäftigungspolitischen Bereich über autonome Tarifverhandlungen verbindliche Entschlüsse auf europäischer Ebene treffen können. Von dieser Möglichkeit wurde insbesondere in den späten 1990er und frühen 2000er Jahren Gebrauch gemacht. Wie bereits in der Vergangenheit – z. B. unter der letzten belgischen Ratspräsidentschaft – geschehen, könnten auch die kommenden EU-Ratspräsidentschaften (Niederlande, Slowakei und Malta) eventuell Impulse in Richtung einer Stärkung der sozialen Dimension geben. Schlussendlich wäre auch zu überdenken, wie die Vielfalt und Ausgewogenheit von nationalen Akteurskonstellationen im Rahmen der Arbeit und Berichterstattung zum Europäischen Semester gestärkt werden könnten. In Deutschland, wie auch in den meisten anderen Mitgliedsländern, liegt die Federführung beim nationalen Reformprogramm, welches u.a. ja auch die Berichterstattung zu Fortschritten im beschäftigungs- und sozialpolitischen Bereich beinhaltet, z.B. beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und nicht, wie man auch erwarten könnte, beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Wie auf der europäischen Ebene stellt sich auch hier die Frage, wer die Definitions- und Deutungshoheit hat. ■

AUTORIN

JANINE LESCHKE PhD, ist Associate Professor am Department of Business and Politics (DBP) der Copenhagen Business School (CBS). Zuvor war sie Senior Researcher am European Trade Union Institute (ETUI) in Brüssel. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmärkte und Wohlfahrtsstaaten im europäischen Vergleich, Gendergleichheit, Arbeitsmigration.

@ jle.dbp@cbs.dk

10 Lászlo, A. (2014): Basic European unemployment insurance as an automatic fiscal stabiliser for an EMU 2.0: Conference on Economic shock absorbers for the euro zone, 20.6., Brussels.

11 Voraussetzung für die Mittelzuweisung ist eine Kofinanzierung. Die konkrete Höhe richtet sich nach dem relativen Wohlstand der betreffenden Region. Die EU-Mittel decken üblicherweise zwischen 50 und 85 % der Projektkosten.

12 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=de>.