



Strukturreformen neu denken

Das Europäische Semester und der Jahreswachstumsbericht 2016

DOMINIKA BIEGOŃ UND JOACHIM SCHUSTER

Dezember 2015

- Auf die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise reagierte die EU mit einem neuen System der *Economic Governance*, dessen Kern das Europäische Semester ist. In diesem Rahmen wurde seit 2010 eine Wirtschaftspolitik vorangetrieben, die auf Haushaltskonsolidierung abzielt und die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für Unternehmen in den Mittelpunkt rückt. Löhne und Sozialleistungen wurden so zur zentralen Anpassungsvariable. Diese Politik ist kontraproduktiv für den wirtschaftlichen Aufschwung und trägt zur sozialen Spaltung Europas bei.
- Im Vergleich zu den Berichten der letzten Jahre, zeichnet sich der Jahreswachstumsbericht 2016 durch positive Entwicklungen aus: Erstens, die Kommission legt den Schwerpunkt auf die Investitionspolitik in Europa. Zweitens, verweist die Kommission stärker als bisher auf die sozialpolitischen Ziele der Europa-2020-Strategie. Allerdings bleiben fiskalpolitische Vorgaben maßgebend.
- Daher ist eine Kurskorrektur der empfohlenen Strukturreformen nötig. Eine Alternative sollte aus drei Säulen bestehen: Erstens braucht die EU eine energische Ausweitung öffentlicher Investitionen und eine Wiederbelebung des Pakets zu Sozialinvestitionen. Zweitens ist eine effektive Bekämpfung von prekärer Beschäftigung beispielweise durch ein effektives Monitoring der Qualität von Arbeit und durch eine Festlegung von Korridoren für existenzsichernde Mindestlöhne notwendig. Schließlich sollte auf europäischer Ebene eine gerechte Steuerpolitik vorangetrieben werden, die den Fokus stärker auf die Bekämpfung der Steuervermeidung und Steuerhinterziehung, auf die Stärkung der Progressivität der mitgliedstaatlichen Steuersysteme und auf die effektive Besteuerung von Kapital legt. Zugleich muss die wirtschaftspolitische Kurskorrektur von einer umfassenden Demokratisierung des Europäischen Semesters begleitet werden.



Inhalt

Einleitung	3
1. Aufbau des Europäischen Semesters	3
2. Analyse des Jahreswachstumsberichts 2016	5
2.1 Fokus auf Haushaltskonsolidierung	6
2.2 Lohnpolitischer Interventionismus	6
2.3 Umverteilung der Steuerbelastung weg vom Faktor Arbeit	7
3. Alternativen	7
3.1 Demokratische Legitimität stärken	7
3.2 Mehr öffentliche Investitionen sowie Investitionen in soziale Dienstleistungen	8
3.3 Prekarisierung von Beschäftigung bekämpfen	8
3.4 Gerechte Steuerpolitik	10
3.5 Soziale Dimension aufwerten	11
4. Schlussfolgerungen	12
Literatur	13

Einleitung

Seit 2010 ist das Europäische Semester zum zentralen Koordinierungsmechanismus der Wirtschafts-, Fiskal-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union avanciert. Entstanden aus den Erfahrungen der Wirtschaftskrise, hat das Europäische Semester das Ziel, die Politik der Mitgliedstaaten besser miteinander abzustimmen. Die gegenseitigen Abhängigkeiten der europäischen Volkswirtschaften machen eine stärkere sozioökonomische Steuerung notwendig, um Diskrepanzen zu vermeiden und die Währungsunion und den gemeinsamen europäischen Binnenmarkt zu stabilisieren. Mit dem Ende November erschienenen Jahreswachstumsbericht 2016 wird ein neuer Semesterzyklus eingeleitet.

Den Kern des Europäischen Semesters bilden Empfehlungen der Kommission für sogenannte Struktur reformen, die die Regierungen der Mitgliedstaaten in ihren Ländern umsetzen sollen. Die Struktur reformen zielen vor allem darauf ab, die einseitige Stabilitätsorientierung der europäischen Währungsunion, wie sie etwa im Stabilitäts- und Wachstumspakt dargelegt ist, durchzusetzen. Ihre Umsetzung wird kontinuierlich durch die Europäische Kommission überwacht und kann – bei Nichteinhaltung der Vorgaben – in manchen Fällen auch sanktioniert werden. Wachstums-, beschäftigungs- oder sozialpolitische Zielsetzungen finden zumeist keine Berücksichtigung. Zwar ist seit den Anfängen des Europäischen Semesters allmählich zu beobachten, dass die sozialen Auswirkungen der empfohlenen Struktur reformen zumindest registriert werden (Zeitlin/Varnhercke 2014). Im Großen und Ganzen wird aber weiterhin ein Set von Reformen seitens der Kommission empfohlen, welches vor allem auf staatliche Ausgabenkürzungen, Liberalisierung und Deregulierung setzt. Das Europäische Semester ist unter der Vorgabe der notwendigen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Rahmen zur Durchsetzung der Austeritätspolitik. Der diesjährige Jahreswachstumsbericht schreibt diese Politik weitestgehend fort.

Dieser Ansatz behindert den wirtschaftlichen Aufschwung und trägt zur sozialen Spaltung Europas bei. Zudem bildet sie den Nährboden für eine sinkende Akzeptanz der EU bei der Bevölkerung und verleiht nationalistischen Stimmen in Europa Aufschwung. Dagegen soll das vorliegende Papier Eckpunkte für eine notwendige wirtschaftspolitische Kurskorrektur aufzeigen. Es greift

Diskussionen auf, die in der sozialdemokratischen Fraktion des Europäischen Parlaments (S&D 2015) sowie innerhalb der SPD (2015) geführt werden. Wir stellen nicht in Abrede, dass die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten reformbedürftig ist, allerdings kritisieren wir die inhaltliche Ausrichtung der im Europäischen Semester vorgeschlagenen Struktur reformen. Als Alternative schlagen wir progressive Reformen vor, die integratives Wachstum ermöglichen und den sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union stärken. Die Umsetzung von progressiven Struktur reformen stellt die Basis für zukünftige Vertragsänderungen dar. Der einseitige Fokus auf Haushaltskonsolidierung muss aufgegeben werden, bevor eine Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion in Angriff genommen werden kann.

Dieser Beitrag ist in vier Kapitel strukturiert. Im ersten Teil wird kurz der Aufbau des Europäischen Semesters erläutert. In einem zweiten Schritt werden die inhaltlichen Schwerpunkte des gerade erschienenen Jahreswachstumsberichts dargestellt und problematisiert. Im dritten Teil stellen wir eine Alternative zum bestehenden Economic Governance System vor, die auf Demokratisierung, eine sozial und ökologisch verträgliche Wachstumspolitik und eine Stärkung der sozialen Dimension im Europäischen Semester setzt.

1. Aufbau des Europäischen Semesters

Das neue System der Economic Governance, das sich seit 2010 herausgebildet hat, folgt einem integrierten Ansatz: Diverse Überwachungsinstrumente quer zu verschiedenen Politikbereichen werden in *einem* Koordinierungsmechanismus, dem Europäischen Semester, zusammengeführt (siehe Darstellung 1). Prinzipiell ist das eine positive Entwicklung, da das Europäische Semester damit Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten vereinfacht und einen ganzheitlichen Blick auf deren sozioökonomische Entwicklung erlaubt (Zeitlin/Varnhercke 2014).

Grundlegend besteht das Europäische Semester aus drei Säulen, die im Prozess der politischen Koordinierung unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Eine davon ist die fiskalpolitische Überwachung. Sie wird definiert durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der strenge fiskalpolitische Vorgaben macht, deren Nichteinhaltung Sanktionen für die Eurogruppenländer nach sich zieht. Im SWP ist festgelegt, dass Staaten die Höhe ihres

jährlichen Haushaltsdefizits auf 3 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) und den Stand ihrer öffentlichen Verschuldung auf 60 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts begrenzen müssen. Im Laufe der Jahre wurden die fiskalpolitischen Vorgaben schrittweise verschärft und verfeinert (Degryse 2012). Im sogenannten Six-Pack (2011) wurde beispielsweise ein Schuldenabbaupfad spezifiziert, der festlegt, wie die Mitgliedstaaten vorgehen sollen, wenn sie einen Schuldenstand von mehr als 60 Prozent aufweisen. Zudem wurde im Six-Pack der Sanktionsmechanismus verschärft: Sanktionen werden nun automatisch verhängt, wenn die Mitgliedstaaten die Regeln des SWP brechen, es sei denn, eine qualifizierte Mehrheit im Rat spricht sich dagegen aus. Im Fiskalpakt setzten sich die unterzeichnenden Staaten noch strengere fiskalpolitische Ziele. Sie verpflichteten sich darauf, mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt (Haushaltsdefizit von 0,5 Prozent des BIP) anzustreben. Diese »goldene Regel« soll in den unterzeichnenden Staaten Verfassungsrang erhalten, wodurch eine Abkehr von den fiskalpolitischen Vorgaben des erweiterten SWP erschwert wird. Allerdings gibt es durch die Juncker-Kommission inzwischen eine gewisse Aufweichung der strikten Orientierung auf die Haushaltskonsolidierung. So hat die Kommission Anfang 2015 ein Papier veröffentlicht, in dem sie klarstellt, dass bei der Auslegung der Vorgaben des SWP Spielraum besteht und dass Abweichungen von mittelfristigen Haushaltszielen sowie eine Berücksichtigung von Konjunkturkrisen möglich sind (Europäische Kommission 2015a). Ohne die Austeritätsorientierung aufzugeben, wird damit eine zeitliche Flexibilität bei den Anpassungsprogrammen eingeräumt.

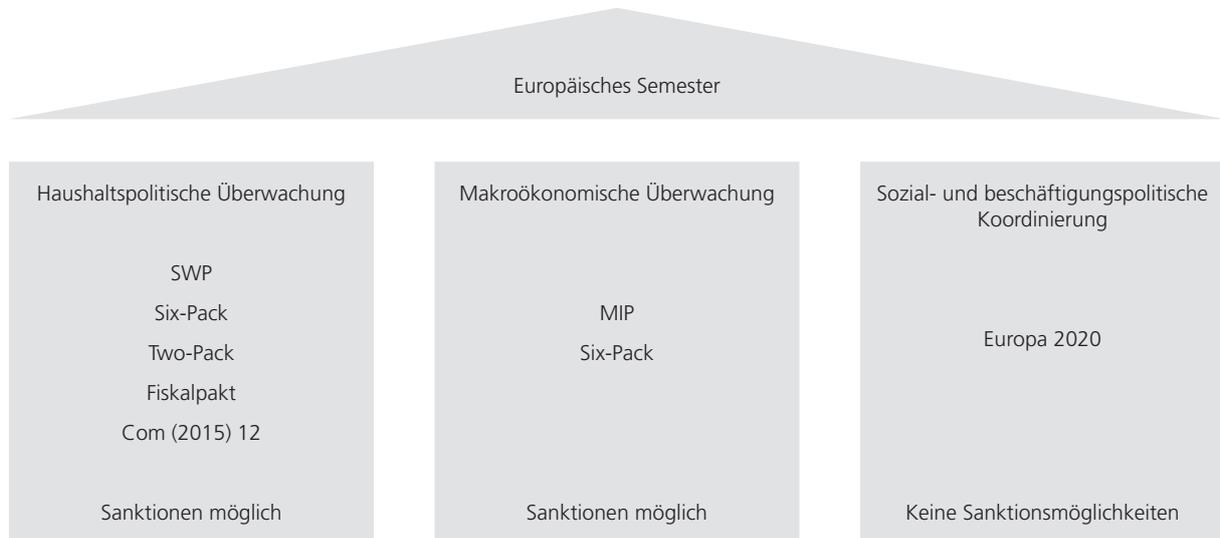
Die zweite, relativ neue Säule des Europäischen Semesters ist die makroökonomische Überwachung. Zu diesem Zweck wurde mit dem Six-Pack das Makroökonomische Ungleichgewichtsverfahren eingeführt. Dessen Ziel ist es, neben den öffentlichen Finanzen auch privatwirtschaftliche Entwicklungen strenger zu überwachen. Anhand einer Indikatorenliste, die Indikatoren wie Leistungsbilanz, Veränderung der Exportmarktanteile, Lohnstückkosten, Wohnimmobilienpreise, Kreditvergabe im Privatsektor, Schulden des privaten Sektors, Arbeitslosenquote enthält, sollen externe und interne wirtschaftliche Ungleichgewichte strenger kontrolliert werden. Ähnlich wie bei der ersten Säule müssen auch beim Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren bestimmte Schwellenwerte eingehalten werden. Ansonsten drohen Sanktionen, die bislang allerdings noch nicht verhängt wurden.

Die schwächste Säule ist die sozioökonomische Koordination. Hier wird versucht, das Europäische Semester mit den Zielen der Europa-2020-Strategie in Einklang zu bringen. Mit der Strategie Europa 2020 haben die Mitgliedstaaten sich ambitionierte wirtschafts-, bildungs-, beschäftigungs- und sozialpolitische Ziele gesetzt und wollen damit »intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum« (Europäischer Rat 2010) in Europa fördern. Ob und inwiefern die Mitgliedstaaten die Europa-2020-Ziele erreichen, soll nach Beschluss des Europäischen Rats ebenfalls im Europäischen Semester überprüft werden. Allerdings ist der Status der Europa-2020-Ziele im Europäischen Semester weitestgehend undefiniert. Unbestritten ist, dass den Mitgliedstaaten bei Nichteinhaltung der Europa-2020-Ziele keine Sanktionen drohen, da die Europäischen Verträge vorsehen, dass die Sozial- und Bildungspolitik im Wesentlichen dem Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten zugeordnet bleibt. Damit hat die dritte Säule eine viel geringere Verbindlichkeit als die erste (fiskalpolitische) und die zweite (makroökonomische).

Im Ergebnis führt das zu einem Ungleichgewicht im Europäischen Semester zulasten der sozioökonomischen Säule. Die sozialen Folgen der Empfehlungen, die basierend auf den rechtlichen Grundlagen der ersten und der zweiten Säule gegeben werden, sind im Europäischen Semester nur unzureichend berücksichtigt. Wenn beispielsweise, wie es dieses Jahr der Fall war, Frankreich empfohlen wird, im Rahmen der fiskalpolitischen Koordination massive Kürzungen im Rentensystem und bei der Sozialversicherung vorzunehmen, dann greift diese Empfehlung zum einen in die sozialpolitische Souveränität Frankreichs ein und leistet zum anderen der Armutsentwicklung weiter Vorschub. Damit stehen fiskalpolitische und sozialpolitische Ziele im Konflikt miteinander. Da fiskalpolitische Vorgaben eine solidere rechtliche Grundlage haben und sie unter Sanktionsandrohung durchgesetzt werden können (Bekker 2015: 8–9), dominieren zumeist die fiskalischen Zielsetzungen. Die Folge ist, dass die Mitgliedstaaten ihre sozialpolitischen Ziele seit Jahren verfehlen (die Armutsentwicklung nimmt in Europa besorgniserregende Ausmaße an), während die Budgetziele immer häufiger erreicht werden (das exzessive Defizitverfahren wurde in den letzten zwei Jahren für sechs Mitgliedsländer beendet). Letztlich ist damit das Europäische Semester trotz formaler Berücksichtigung auch sozialpolitischer Zielsetzungen faktisch ein wesentliches Instrument einer wirtschaftspolitischen Konzeption, die



Darstellung 1: Aufbau des Europäischen Semesters



eine Zunahme sozialer Ungleichheit systematisch erzeugt oder zumindest in Kauf nimmt. Dies ist wiederum eine Ursache für die zunehmende Distanz großer Teile der Bevölkerung gegenüber der EU, die sich politisch unter anderem im Erstarken antieuropäischer Parteien äußert.

2. Analyse des Jahreswachstumsberichts 2016

Mit dem Ende November veröffentlichten Jahreswachstumsbericht 2016 hat die Kommission einen neuen Zyklus des Europäischen Semesters eingeleitet. In diesem Dokument stellt sie ihre wirtschafts- und sozialpolitischen Prioritäten für das kommende Jahr vor. Es dient somit als Richtschnur für die länderspezifischen Empfehlungen, welche die Kommission im Frühling für die EU-Mitgliedsländer abgibt. Im Vergleich zu den Jahreswachstumsberichten der letzten Jahre, zeichnet sich der diesjährige Jahreswachstumsbericht durch einige positive Entwicklungen aus.

Begrüßenswert ist erstens, dass die Kommission einen Schwerpunkt auf die Investitionspolitik in Europa legt. Bereits im letzten Jahr wurde mit dem Jahreswachstumsbericht 2015 eine Kehrtwende eingeläutet angesichts des Investitionsstaus in vielen EU-Mitgliedstaaten. Es wurde erkannt, dass der strikte Fokus auf Haushaltskonsolidierung den wirtschaftlichen Aufschwung behindert. In der

Folge beinhaltet der Jahreswachstumsbericht einen eigenen Abschnitt zur Ankurbelung von Investitionen in Europa – und kam damit einer zentralen Forderung entgegen, die von Gewerkschaften (DGB 2012; ETUC 2013) und Sozialdemokraten (S&D 2015, SPD 2015) in Europa gestellt wurde. Der diesjährige Wachstumsbericht führt diese Politik weiter fort: Die Kommission will in einen Dialogprozess mit den Mitgliedstaaten eintreten, um national spezifische Investitionshemmnisse abzubauen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Kommission empfiehlt das Engagement bei Sozialinvestitionen zu erhöhen. Eine expansivere Investitionspolitik unter anderem in den Bereichen Bildung und Ausbildung, Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung und sozialem Wohnungsbau wird vorgeschlagen. Zweitens ist der umfassende Verweis auf die Europa 2020-Strategie im diesjährigen Jahreswachstumsbericht positiv zu beurteilen. Anders als in vorherigen Jahreswachstumsberichten nimmt die Kommission ausführlich Bezug auf die Europa 2020-Strategie und stellt fest, dass besonderer Handlungsbedarf im Bereich der Armutsbekämpfung vonnöten ist. Sie schlägt vor, stärker darauf zu achten, dass die Mitgliedstaaten bei der Erstellung ihrer Nationalen Reformprogramme auf die Europa 2020-Ziele eingehen. Zudem widmet die Kommission im Bereich der Strukturreformen den sozialen Sicherungssystemen einen eigenen Abschnitt und unterstreicht, dass Reformen in diesem Bereich das Ziel haben müssen, Armut zu bekämpfen und soziale Ausgrenzungen zu verhindern.

Schließlich erkennt die Kommission im Bereich der Fiskalpolitik die Reformbereitschaft vieler Mitgliedsländer an und kündigt an, angesichts der Flüchtlingskrise Abweichungen von den im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Haushaltszielen zuzulassen.

In diesen Punkten kommt die Kommission den Forderungen der sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament entgegen. Sie deuten eine leichte Kurskorrektur der Wirtschafts- und Sozialpolitik der letzten Jahre an, ohne jedoch die neoliberale Linie einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik zu verlassen. Darauf verweisen eine Reihe problematischer Vorschläge, die in der Tradition vergangener Berichte stehen. Dazu gehört insbesondere die Priorisierung der Haushaltskonsolidierung, ein lohnpolitischer Interventionismus und die Forderung nach einer Umverteilung der Steuerbelastung weg vom Faktor Arbeit.

2.1 Fokus auf Haushaltskonsolidierung

Wie im letzten Jahr fordert die Kommission auch im diesjährigen Jahreswachstumsbericht zwar eine Wiederbelebung der Investitionstätigkeit in Europa, gleichzeitig verlangt sie aber von den Mitgliedstaaten mehr Anstrengungen insbesondere bei der Reduzierung des Schuldenstands. Hier sendet die Kommission widersprüchliche Signale aus und verkennt wie dringend eine aktive Nachfragesteigerung in der Europäischen Union nötig ist. Das Beharren auf einen Schuldenstand von unter 60 % des Bruttoinlandsprodukts bleibt fragwürdig solange sich der Schuldenstand stabilisiert hat und die Neuverschuldung entsprechend niedrig ausfällt (iAGS 2015: 17). Der Fokus auf eine rasche Haushaltskonsolidierung in wirtschaftlichen Krisenzeiten wirkt prozyklisch, da dadurch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage reduziert wird. Untersuchungen des Internationalen Währungsfonds haben gezeigt, dass die Austeritätspolitik der letzten Jahre das Wirtschaftswachstum gehemmt und die ökonomische Krise verschärft hat (Cottarelli/Jamarillo 2012).

Zudem setzt die Kommission auch in diesem Jahr stark auf die Ausweitung privater Investitionen durch einen Abbau von Schulden und verbesserte rechtlichen Rahmenbedingungen. Damit führt sie eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik fort, welche auch die länderspezifischen Empfehlungen der letzten Jahre dominiert hat. In diesem Zusammenhang wurde beispielweise Frankreich empfoh-

len, Arbeitsmarktrigiditäten abzubauen und Unternehmen Ausnahmen vom Arbeitszeitgesetz zu gewähren. Dieser Ansatz der Belebung von privaten Investitionen ist nicht zielführend. Nicht der hohe Schuldenstand und rechtliche Rahmenbedingungen sind das größte Hindernis für private Investitionen, sondern die mangelnde Nachfrage (Myant 2015: 135–136; für Deutschland: Lindner 2014). Daher sollte der Jahreswachstumsbericht viel stärker die Notwendigkeit einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik unterstreichen.

2.2 Lohnpolitischer Interventionismus

Im diesjährigen Jahreswachstumsbericht unternimmt die Kommission zum wiederholten Mal den Versuch lohnpolitisch zu intervenieren. Seit Jahren greift die EU massiv in die Lohnpolitik vieler Mitgliedstaaten ein. Dieser lohnpolitische Interventionismus hat verschiedene Dimensionen. Zum einen stellt die Kommission regelmäßig die Forderung nach einer Verlagerung der Lohnverhandlungen auf die Unternehmensebene. Dieses Jahr wurde beispielsweise in den länderspezifischen Empfehlungen von Italien verlangt, eine Dezentralisierung der Tarifvertragssysteme voranzutreiben. Solche Forderungen sind abzulehnen, weil bei Lohnverhandlungen auf Unternehmensebene die Arbeitgeberseite mehr Druck auf die Interessenvertretung der Beschäftigten ausüben kann. Erfahrungen in Griechenland haben gezeigt, dass mit der Dezentralisierung der Tarifverhandlungssysteme die Löhne um durchschnittlich 20 % gefallen sind (Hermann 2015: 24). Zudem ist die Forderung nach einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik besonders populär bei der Kommission. Diese Empfehlung wurde dieses Jahr zahlreichen Mitgliedstaaten gegeben und findet sich auch im Jahreswachstumsbericht 2016. Problematisch ist an dieser Forderung allerdings, dass die Kommission unter einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik eine Tarifpolitik versteht, bei der Lohnerhöhungen keinesfalls höher ausfallen dürfen, als die Inflation- und Produktivitätsrate. Eine darüber hinaus gehende Umverteilungskomponente wird überhaupt nicht in Erwägung gezogen. Im Gegenteil: Wird der von der Kommission vorgegebene Lohnerhöhungsspielraum nicht ausgeschöpft, gilt dies als kluge Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die Forderung nach einer produktivitätsorientierten Lohnentwicklung ist damit ein Instrument, um Löhne niedrig zu halten.

Mit den lohnpolitischen Forderungen reiht sich der diesjährige Jahreswachstumsbericht ein in eine Politik der Lohnzurückhaltung. In eine ähnliche Richtung zielt auch der im Fünf-Präsidentenbericht gemachte Vorschlag nationale Wettbewerbsausschüsse einzurichten, die vorrangig das Ziel haben Entwicklungen im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit (einschließlich der Arbeitskosten) zu überwachen und in diesem Zusammenhang Informationen über nationale Lohnbildungsprozesse bereitzustellen (Juncker et al. 2015). Diese Ausschüsse stellen einen unzulässigen Eingriff in die Tarifautonomie dar. Wird dieser Vorschlag der Kommission umgesetzt, besteht die Gefahr, dass in Zukunft »unabhängige Experten« den Tarifparteien die Richtschnur vorgeben.

2.3 Umverteilung der Steuerbelastung weg vom Faktor Arbeit

Die Kommission folgt in ihren steuerpolitischen Empfehlungen der Maxime, die auch von anderen internationalen Organisationen, insbesondere der OECD, vertreten wird, wonach es schädliche Steuern gibt, die Wirtschaftswachstum hemmen. Auf der Hierarchie der schädlichen Steuern stehen die Körperschaftssteuer und die Einkommenssteuer ganz oben (Valenduc 2011; Sweeney 2015). Eine zu hohe Körperschaftssteuer ist in der Logik der Kommission investitionshemmend, während eine zu hohe steuerliche »Belastung« von Arbeit als eine der Hauptursachen für niedrige Beschäftigungsraten konzipiert wird. Anstatt dessen wird eine Verlagerung der Besteuerung weg vom Faktor Arbeit auf den Faktor Verbrauch (und in einem geringeren Ausmaß: Umwelt) von der Kommission vorangetrieben. In den diesjährigen länderspezifischen Empfehlungen hat die Kommission vielen Mitgliedsländern empfohlen die Besteuerung von Arbeit zu senken (z. B. BE, DE, FR, LT und LV). Frankreich, Irland und Luxemburg wurde explizit empfohlen indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer zu erhöhen. Eine Senkung der Unternehmenssteuer schien der Kommission in Deutschland und Frankreich geboten, um Investitionen anzukurbeln.

Problematisch ist die Argumentation der Kommission aus folgenden Gründen: Erstens setzt eine Erhöhung der Konsumsteuern die Umverteilung von unten nach oben fort. Sie trifft Geringverdiener härter als Gutverdiener, weil erstere einen größeren Anteil ihres Einkommens für Konsumgüter ausgeben. Zweitens ist die These, dass eine

hohe Besteuerung von Arbeit sich negativ auswirkt auf Arbeitsplätze empirisch nicht belegt. So haben die nordeuropäischen Länder (v. a. Dänemark und Schweden) eine der höchsten Einkommenssteuersätze in Europa und weisen dennoch eine geringe Arbeitslosenquote auf (Hemerijck 2002; Sweeney 2015). Drittens sind Einkommenssteuern progressive Steuern und haben damit eine redistributive Funktion. Eine Verringerung der Progressivität der mitgliedstaatlichen Steuersysteme belastet die Geringverdiener, während die Wohlverdienenden profitieren (Sweeney 2015).

3. Alternativen

Eine Alternative zum existierenden System der Economic Governance muss auf einer umfassenden Demokratisierung des Europäischen Semesters aufbauen. Zusätzlich ist es notwendig, dass die wachstumshemmende und die soziale Spaltung vertiefende aktuelle Ausgestaltung der Koordinierung überwunden wird. Dazu ist es erforderlich, dass die Zielsetzung insbesondere der fiskal- und wirtschaftspolitischen Reformen verändert und der einseitige Fokus auf Haushaltskonsolidierung aufgegeben wird. Eine alternative sozialdemokratische Wirtschafts- und Fiskalpolitik zielt auf eine Stärkung der Nachfrage durch eine effektive Bekämpfung prekärer Beschäftigung und durch eine faire Lohnpolitik, auf eine gerechte Steuerpolitik durch die Unterbindung von Steuervermeidung und -hinterziehung sowie auf die energische Ausweitung öffentlicher und privater Investitionen, vor allem in ökologischen und sozialen Bedarfsfeldern. Kurzum: Es geht um eine sozial und ökologisch verträgliche Wachstumspolitik. Diese Kurskorrektur sollte zudem von Reformen des Prozesses des Europäischen Semesters begleitet werden, welche die soziale Dimension stärken.

3.1 Demokratische Legitimität stärken

Die Beseitigung der gravierenden demokratischen Defizite der Economic Governance muss oberste Priorität erhalten. Vor allem ist das Europäische Parlament bei der Formulierung der zentralen wirtschaftspolitischen Leitlinien gleichberechtigt zu beteiligen. Die sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament fordert, dass kurzfristig eine interinstitutionelle Vereinbarung über eine verbesserte sozioökonomische Governance abgeschlossen wird, um eine stärkere Einbindung des Europäischen

Parlaments sicherzustellen. Langfristig muss das Parlament bei der Formulierung der Integrierten Leitlinien und des Jahreswachstumsberichts mitentscheiden können (S & D, Positionspapier 2015). Auch im Verhältnis zu den nationalen Parlamenten besteht Nachbesserungsbedarf. Diese haben zwar seit dem diesjährigen Semesterzyklus mehr Zeit, sich in die Debatte einzubringen, es sind aber weitergehende Verbesserungen nötig. Die nationalen Parlamente müssen in allen Phasen des europäischen Semesterzyklus eingebunden werden. Letztlich sollten nationale Parlamente bezüglich der eigenen länderspezifischen Empfehlungen ein Mitspracherecht haben.

3.2 Mehr öffentliche Investitionen sowie Investitionen in soziale Dienstleistungen

Investitionen sind das ökonomische Verbindungsglied zwischen Gegenwart und Zukunft. Wer nicht mehr investiert, untergräbt die künftigen Chancen für Wachstum, Entwicklung und sozialen Ausgleich. Mit dem Europäischen Fonds für Strategische Investitionen schuf man ein zentrales Instrument, um den Investitionsstau in Europa abzubauen. Der Fonds kann ein erster Schritt auf dem Weg zu einer langfristig angelegten Investitionsstrategie sein. Allerdings ist der Fonds zurzeit quantitativ viel zu gering ausgestattet. Zudem wird der Fokus auf die Förderung privater Investitionen gelegt und die Finanzierung öffentlicher Investitionen sträflich vernachlässigt. Perspektivisch sollte der Investitionsfonds zu einem dauerhaften Instrument ausgeweitet werden, das auch antizyklisch wirken kann, beispielweise indem Investitionen gerade in die Länder und Regionen fließen, in denen das wirtschaftliche Wachstum gering ist oder die eine hohe Arbeitslosenquote aufweisen (ILO 2015).

In der aktuellen Investitionspolitik kommen zudem öffentliche Investitionen in soziale Dienstleistungen zu kurz. Der Investitionsstau, der sich im Bereich der sozialen Dienstleistungen gebildet hat, kann durch eine Erhöhung der Investitions Garantien von Unternehmen nicht abgebaut werden. Sozialinvestitionen werfen keinen unmittelbaren finanziellen Profit ab, sie sind aber unverzichtbar für die Qualifizierung der Beschäftigten und schaffen Voraussetzungen für die Innovationen der Zukunft. Gleichzeitig stellt der Bereich der sozialen Dienstleistungen ein stetig wachsendes Beschäftigungsfeld dar (Vandenbroucke/Hemerijck/Palier 2011; Vandenbroucke 2014). Das Paket zu Sozialinvestitionen, das die Europäische Kommission

2013 auf den Weg gebracht hat und das die EU-Länder dazu anregt, Investitionen in den Bereichen Bildung, hochwertige Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung, Weiterbildung, Hilfe bei der Arbeitssuche und Wiedereingliederung zu tätigen, sollte in konkrete Empfehlungen für Mitgliedstaaten übersetzt werden. Nötig ist ein kohärenter europäischer Bewertungsrahmen, in dem klar definiert wird, was Sozialinvestitionen sind, und in dem versucht wird, den (sozialen oder wirtschaftlichen) Effekt von verschiedenen Formen von Sozialinvestitionen zu quantifizieren (Zuleeg/Schneider 2015). Auf dieser Basis könnte die Kommission den Mitgliedstaaten, je nach Kontextbedingungen, qualifizierte Empfehlungen zur Erhöhung der Sozialinvestitionen erteilen. Die Umsetzung dieser Empfehlungen könnte im Rahmen des Europäischen Semesters überprüft werden. Der Jahreswachstumsbericht deutet eine Kurskorrektur auf diesem Gebiet an, es bleibt abzuwarten wie ernst es die Kommission mit dem Vorschlag nach mehr Sozialinvestitionen meint.

Zudem stellt sich angesichts der strengen fiskalpolitischen Vorgaben die Frage nach der Finanzierung von öffentlichen Investitionen. Hier könnten die bestehenden Spielräume zur öffentlichen Kreditaufnahme weiter ausgeschöpft werden (Sabato/Natali/Barbier 2014: 54). EU-Ländern, die ihre Schuldenquote stabilisiert haben, sollte im Rahmen des Europäischen Semesters empfohlen werden, mehr öffentliche Investitionen zu tätigen. Interessanterweise befinden sich von den 19 Euroländern zwölf *nicht* im Defizitverfahren; die Kommission und der Rat haben aber nur in drei Fällen (Deutschland, Niederlande und Slowakei) zu einer Erhöhung öffentlicher Investitionen geraten. Hier besteht mehr Spielraum für eine expansive Investitionspolitik. Zugleich ist auch kurzfristig das strenge fiskalpolitische Regime der EU reformbedürftig ist. Der Vorschlag, sinnvolle und nachhaltige investive Ausgaben aus der Gesamtverschuldung herauszurechnen, um so den finanziellen Spielraum beispielsweise für Sozialinvestitionen zu erhöhen (Fernandes 2014), könnte angesichts des demografischen Wandels ein wichtiger Baustein zur Aufrechterhaltung des Sozialstaats in Europa sein.

3.3 Prekarisierung von Beschäftigung bekämpfen

Immer mehr Arbeitnehmer_innen in Europa sind befristet beschäftigt oder in erzwungener Teilzeit angestellt (Europäische Kommission 2015: 169–170). Zudem ist

das Problem von Armut trotz Erwerbstätigkeit in einigen Mitgliedsländern sehr verbreitet, die Zahlen steigen seit 2010 stetig (ETUI 2015, Benchmarking: 36; Europäische Kommission 2015b: 150; Social Protection Committee 2014). Das hat nicht nur negative soziale Auswirkungen, sondern dämpft auch die Nachfrage und die Produktivität der europäischen Wirtschaft und behindert damit ein integratives Wirtschaftswachstum. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass Wirtschaftswachstum allein die Menschen nicht in gute Arbeit bringt. Eine progressive Wirtschaftspolitik muss daher flankiert werden durch eine Beschäftigungspolitik, die der Bekämpfung von Prekarisierungstendenzen am Arbeitsmarkt oberste Priorität einräumt. Auf europäischer Ebene sind dazu eine einheitliche Definition von »guter Arbeit« sowie ein europäischer Pakt für Mindestlöhne vonnöten.

Gute Arbeit ist ein essenzieller Bestandteil einer gut funktionierenden Wirtschaft. Zahlreiche Studien zeigen, dass eine hohe Qualität der Arbeitsplätze zu mehr Zufriedenheit führt und damit die Produktivität und die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft stärkt (für einen Überblick siehe ETUC 2015). Ferner ist es dringend geboten, quantitative Beschäftigungsindikatoren um qualitative zu ergänzen (ETUC 2015; Moritz 2015). Erst dann kann ein effektives Monitoring der Qualität von Jobs im Rahmen des Europäischen Semesters erfolgen und können Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Prekarisierung von Beschäftigung unterstützt werden.

Im Moment herrscht noch weitestgehend Uneinigkeit über das Konzept der Qualität von Arbeit und dessen Operationalisierung, obschon einige internationale Organisationen und wissenschaftliche Institute (OECD, Eurofound, ETUI, OECD, ILO) eine Indikatorenliste vorgelegt haben (für einen Überblick siehe Europäische Kommission 2015b: 174–179). Das Europäische Parlament hat bereits 2009 einen konzeptionellen Vorschlag zur Messbarkeit der Qualität von Arbeit vorgelegt (Europäisches Parlament 2009). Die Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission hat in Kooperation mit dem Beschäftigungsausschuss (EMCO), der den Rat für Beschäftigung und Soziales berät, der Erfassung der Qualität von Arbeit jüngst wieder mehr Aufmerksamkeit geschenkt (Europäische Kommission 2015b: Kap. 3). Diese Arbeit sollte fortgeführt werden und sich niederschlagen im Economic Governance System der EU. Denkbar wäre beispielsweise, dass ein Quality-of-Work-Index dem Scoreboard beschäftigungs- und sozialpolitischer

Schlüsselindikatoren zugefügt wird. Dieses Scoreboard bildet den Kern des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts und besteht aus einem Indikatorenset, das dazu dient, soziale Entwicklungen in Europa besser zu überwachen. Wichtig ist, dass das Ziel der Schaffung von guter Arbeit in den entscheidenden wirtschaftspolitischen Dokumenten der EU-Institutionen (beschäftigungspolitische Leitlinien, Jahreswachstumsbericht) festgeschrieben wird und eine hohe Priorität erlangt. Erst dann können die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Prekarisierung von Beschäftigung im Rahmen des Europäischen Semesters effektiv koordiniert werden.

Eine weitere wichtige Maßnahme zur Bekämpfung von prekärer Beschäftigung besteht in einer fairen Lohnpolitik. Zwei erst kürzlich erschienene Studien der OECD (2015) und des IWF (Dabla-Norris et al. 2015) unterstreichen erneut die volkswirtschaftliche Bedeutung von Mindestlöhnen. Demnach trägt eine ungerechte Einkommensverteilung maßgeblich dazu bei, wirtschaftliches Wachstum zu hemmen. Eine ungleiche Einkommensverteilung kann dazu führen, dass zu wenig in Humankapital, Bildung und Gesundheit investiert wird, was die Arbeitsproduktivität schwächt (Dabla-Norris et al. 2015: 8). Zudem hemmt der Mangel an finanziellen Ressourcen, insbesondere der unteren Einkommensschichten, die binnenwirtschaftliche Nachfrage (OECD 2015: 61). Höhere Arbeitseinkommen sind eine wesentliche Bedingung für eine Stärkung der Konsumnachfrage, welche die Basis bildet für eine Ausweitung von Unternehmensinvestitionen. Löhne sind eben nicht nur Kosten. Gesamtwirtschaftlich bestimmen sie auch die Höhe der Umsätze.

Dabei ist es unbestreitbar, dass ein einheitlicher europäischer Mindestlohn das Subsidiaritätsprinzip aushebeln würde. Die Lohnpolitik ist Sache der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner und sollte es auch bleiben. Allerdings höhlt der lohnpolitische Interventionismus der Kommission das Verbot der Beeinflussung der Lohnfindung durch die EU in Art. 153 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) schon jetzt faktisch aus. Diese unzulässige Unterminierung der Tarifautonomie muss beendet werden. Ein weiterer Schritt gegen prekäre Beschäftigung ist die Festlegung von Korridoren für existenzsichernde Mindestlöhne, gemessen am jeweiligen Durchschnittseinkommen in allen EU-Mitgliedstaaten. Ein europäischer Pakt für Mindestlöhne müsste flexibel genug sein, um die unterschiedlichen (zum Beispiel tariflichen und gesetzlichen) Mindestlohn-

regime in den Mitgliedstaaten zu integrieren. Die Koordinierung der nationalen Mindestlohnpolitiken könnte mittels »Soft-Governance«-Mechanismen im Rahmen des Europäischen Semesters erfolgen (Eurofound 2014; Vandenbroucke 2014; Schulten/Müller/Eldring 2015).

Ergänzend dazu sollten die Gewerkschaften eine europäische Lohnkoordinierung weiter vorantreiben, um ein Gegengewicht zu den Lohnforderungen der Kommission zu bilden. Die IG Metall hat dazu den Vorschlag eines »Europäischen Semesters der Gewerkschaften« gemacht. Ziel dieser Initiative ist es, den Austausch zwischen den nationalen Gewerkschaften zu fördern und auf europäischer Ebene konkrete Zielsetzungen der Lohnpolitik zu formulieren unter Einbeziehung der Zielinflationsrate, mittelfristiger Produktivitätsentwicklung und eines Umverteilungsfaktors (Hofmann 2013). Da in vielen europäischen Ländern und Sektoren die Tarifbindung faktisch erheblich aufgeweicht wurde, ist es zudem wichtig, dass die Europäische Kommission für einen gesetzlichen Rahmen zur Verbreitung der Tarifbindung eintritt und nicht, wie es in vielen länderspezifischen Empfehlungen der letzten Jahre der Fall war, auf unternehmensspezifischen Lösungen beharrt und die Tarifbindung damit weiter untergräbt.

Ein weiteres Handlungsfeld auf europäischer Ebene ist die Novellierung der Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie. Die Kommission hat angekündigt, einen Vorschlag dazu vorzulegen. In diesem Kontext muss die Durchsetzungskraft der Richtlinie verbessert werden. Ziel ist die Durchsetzung des Prinzips »Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort«. Dazu müssen insbesondere die Mitgliedstaatlichen Kontrollmöglichkeiten erweitert, die europäischen Koordinierungsmöglichkeiten der nationalen Arbeitsaufsichtsbehörden verbessert und die Generalunternehmerhaftung ausgebaut werden.

3.4 Gerechte Steuerpolitik

Der dritte Bestandteil eines alternativen Sets von strukturellen Reformen ist eine gerechtere Steuerpolitik. Diese sollte eine solide staatliche Einkommensbasis schaffen, um die sozial gerechte Finanzierung staatlicher Ausgaben zu gewährleisten. Eine gerechtere Steuerpolitik ist zudem unerlässlich, um der wachsenden Einkommensungleichheit in Europa entgegenzuwirken. Die im Rahmen des Europäischen Semesters beschlossenen steuerpolitischen

Empfehlungen der Europäischen Kommission sind in dieser Hinsicht grundlegend zu verändern. Anstatt auf eine Umverteilung der Steuerbelastung weg vom Faktor Arbeit und – damit einhergehend – auf eine Mehrwertsteuererhöhung und eine Senkung der Unternehmensbesteuerung zu setzen, sollte der Fokus stärker auf die Bekämpfung der Steuervermeidung und -hinterziehung, die Stärkung der Progressivität der Mitgliedstaatlichen Steuersysteme und die stärkere Besteuerung von Kapital gelegt werden.

Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und Steuerflucht sind eine wesentliche Ursache für die mangelnden Staatseinnahmen und damit für die steigende Staatsverschuldung in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Neben Luxemburg erteilen 22 von 28 europäischen Staaten Steuervorbescheide an große Unternehmen, wodurch diesen besondere Steuervergünstigungen gewährt werden. Durch (zum Teil gesetzlich geförderte) Steuervermeidung und verschiedene Formen des Steuerbetrugs und der Steuerhinterziehung gehen den europäischen Fiskus Gelder in Höhe von mehreren hundert Milliarden Euro pro Jahr verloren. Allein die Praxis in Luxemburg kostet die Behörden nach Berechnungen des Sonderausschusses des Europäischen Parlaments rund 70 Milliarden Euro jährlich. Hauptprofiteure sind multinationale Konzerne, die ihre Steuerlast hierdurch minimieren, obwohl sie erhebliche Gewinne einfahren. Der TAXE-Sonderausschuss hat jüngst mit dem Ferreira-Theurer-Bericht wichtige Reformvorschläge gemacht. Es soll unter anderem einen automatischen Informationsaustausch von Steuervorbescheiden geben. Um Steuervermeidung grenzüberschreitend tätiger Unternehmen einzudämmen, sollen diese verpflichtet werden offenzulegen, wo sie welche Gewinne erzielen und welche Steuern entrichten. Außerdem wird eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung dadurch angestrebt, dass man eine gemeinsam konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer einführt. Schließlich fordert das Europäische Parlament in dem Bericht eine einheitliche Definition von »Steueroasen«. Als Sanktion gegen Steuervermeidung wird vorgeschlagen, dass Unternehmen, die Steueroasen nutzen, von öffentlichen Subventionen und Aufträgen ausgeschlossen werden. Der Bericht enthält einige wichtige Vorschläge für mehr Steuergerechtigkeit in Europa. Darüber hinaus gilt es einen gemeinsamen europäischen Mindeststeuersatz für die Körperschaftsteuer festzulegen, um den Unterbietungswettbewerb zu stoppen.

Die Umsetzung dieser Reformen könnte auch im Rahmen des Europäischen Semesters überprüft werden. Die drei bisherigen Säulen des Jahreswachstumsberichts – Investitionen, strukturelle Reformen und fiskale Verantwortung – könnten durch eine vierte steuerpolitische Säule ergänzt werden, mithilfe derer die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Steuervermeidung und -hinterziehung sowie bei der Harmonisierung der Körperschaftsteuer systematisch überprüft werden (Sweeney 2015). Zudem könnten Maßnahmen zur Verbesserung der Steuergerechtigkeit Bestandteil einer solchen vierten Säule des Jahreswachstumsberichts sein. Steuern haben eine wichtige redistributive Funktion, weshalb eine progressive Einkommensbesteuerung und insbesondere eine höhere Besteuerung hoher Einkommen zentrale Bestandteile der steuerpolitischen Empfehlungen im Europäischen Semester sein sollten. Studien des IWF zeigen, dass eine stärkere Umverteilung durch eine progressive Einkommensteuer ein inklusives Wirtschaftswachstum befördert, weil es Einkommensungleichheit schmälert (Dabla-Norris et al. 2015; Sweeney 2015).

Neben sozial ausgewogenen Reformen an Mitgliedstaatlichen Steuersystemen ist zudem die Erschließung neuer Steuerquellen geboten. Eine Finanztransaktionssteuer könnte vielen Mitgliedstaaten mehr fiskalpolitischen Spielraum verschaffen; gleichzeitig dient sie dazu, spekulative Transaktionen auf den Finanzmärkten weiter zurückzudrängen. Diese Steuer sollte möglichst schnell und im gesamten Euroraum eingeführt werden.

3.5 Soziale Dimension aufwerten

Im Moment zeichnet sich das Europäische Semester – wie dargestellt – durch eine Vernachlässigung der sozial- und beschäftigungspolitischen Europa-2020-Ziele aus. Seit Langem fordert das Europäische Parlament, dass die Europa-2020-Strategie im Rahmen des Europäischen Semesters eine stärkere Berücksichtigung erfährt, was sich in veränderten Prozeduren niederschlagen muss. Die sozialen Indikatoren müssen eine höhere Bedeutung erlangen. Im Rahmen des Europäischen Semesters werden bereits umfangreiche soziale Monitoringprozesse durchgeführt (Zeitlin/Varnhercke 2014). Das Scoreboard beschäftigungs- und sozialpolitischer Schlüsselindikatoren ist ein wichtiges Instrument zur frühzeitigen Erkennung von sozialen Fehlentwicklungen in Europa – auch wenn die Indikatorenliste sicher ausbaufähig ist und Indikato-

ren zur Messung der Qualität von Beschäftigung – wie oben ausgeführt – bislang fehlen. Die Einführung des Scoreboards Ende 2013 im Jahreswachstumsbericht 2014 hatte allerdings kaum Auswirkungen auf die Politikempfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters getätigt werden, weil die Kommission makroökonomische und finanzpolitische Indikatoren weiterhin priorisiert. Das Problem besteht also nicht unbedingt darin, dass soziale Entwicklungen von der Kommission nicht genügend überwacht werden, sondern eher in einer unausgewogenen Priorisierung bestimmter fiskalischer und makroökonomischer Schlüsselindikatoren. Ein erster Schritt, um dieser Tendenz entgegenzuwirken, könnte es sein, die sozial- und beschäftigungspolitischen Ziele der Europa-2020-Strategie im Jahreswachstumsbericht, in den nationalen Reformprogrammen und in den länderspezifischen Empfehlungen systematisch zu thematisieren. Zurzeit werden die Ergebnisse diverser sozialer Monitoringprozesse nur cursorisch in den zentralen Dokumenten des Europäischen Semesters erwähnt. Insgesamt sollten im Vorfeld der Erstellung des Jahreswachstumsberichts die bereits existierenden analytischen Instrumente ausgewogener genutzt werden (Zeitlin/Varnhercke 2014: 64).

Ferner könnte den Interdependenzen zwischen den fiskal- und wirtschaftspolitischen Vorgaben auf der einen Seite und den sozialen Auswirkungen auf der anderen durch eine umfangreiche soziale Folgenabschätzung der länderspezifischen Empfehlungen stärker Rechnung getragen werden. Das Versprechen des Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker, »dass bei Hilfs- und Reformprogrammen künftig nicht mehr nur die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf den Prüfstand gestellt, sondern auch eine soziale Folgenabschätzung durchgeführt wird« (Juncker 2014), sollte auch für die länderspezifischen Empfehlungen gelten. Damit würde der im Vertrag von Lissabon festgeschriebenen horizontalen Sozialklausel Geltung verschafft werden (Art. 9 AEUV), wonach die Politik der Union in Einklang stehen muss mit sozialen Zielsetzungen wie beispielsweise einem hohen Beschäftigungsniveau und einem angemessenen sozialen Schutz.

Schließlich sollten die sozialpolitischen Akteure im Europäischen Semester aufgewertet werden, um die sozial- und beschäftigungspolitische Koordinierung zu verbessern (Schellingner 2015). Wirtschafts- und fiskalpolitische Empfehlungen haben erhebliche Auswirkungen auf die



Sozial- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. Daher sollten die Ratsarbeitsgruppen des EPSCO (Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) gleichberechtigt an den Beratungen zu den länderspezifischen Empfehlungen beteiligt werden, um das Übergewicht des ECOFIN-Rates (Rat für Wirtschaft und Finanzen) zu beseitigen. Das erste informelle Treffen der Arbeitsminister der Eurogruppe am 5. Oktober 2015 zur sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion ist ein Schritt in die richtige Richtung. Regelmäßige Treffen einer solchen »sozialen« Eurogruppe könnten ein relevantes Gegengewicht zur traditionellen Eurogruppe bilden, die sich längst wirtschaftspolitisch koordiniert. Ebenso ist es notwendig, innerhalb der Kommission der Generaldirektion Beschäftigung ein größeres Mitspracherecht bei der Erstellung der zentralen Dokumente zu geben. Darüber hinaus müssen die Sozialpartner umfassender in den Prozess des Europäischen Semesters eingebunden werden. Sie sollten auf europäischer Ebene in die Arbeitsprozesse der Ratsarbeitsgruppen des EPSCO- und ECOFIN-Rates involviert werden, während sie auf nationaler Ebene eine wichtige Rolle bei der Formulierung der nationalen Reformprogramme spielen müssen.

4. Schlussfolgerungen

Auf die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise reagierten Kommission und nationale Regierungen mit einem neuen System der Economic Governance, dessen Kern das Europäische Semester ist. Im Rahmen dieses politischen Koordinierungsmechanismus wurde in den letzten Jahren eine Wirtschaftspolitik vorangetrieben, die auf Haushaltskonsolidierung abzielt und die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für Unternehmen ins Zentrum stellt. Löhne und Sozialleistungen gerieten so zur zentralen Anpassungsvariable. Eine Abkehr von dieser Politik ist auch im Jahreswachstumsbericht 2016 nicht zu erkennen. Sie ist kontraproduktiv für den wirtschaftlichen Aufschwung und trägt zur sozialen Spaltung Europas bei. Vor diesem Hintergrund haben wir in diesem Beitrag eine alternative Agenda von Strukturreformen formuliert, die auf eine Stärkung der Nachfrage abzielt, auf eine energische Ausweitung öffentlicher und privater Investitionen setzt, die Bekämpfung der Prekarisierung von Beschäftigung in den Mittelpunkt rückt und die Flankierung durch eine Steuerpolitik fordert, welche die Einnahmehasis der Mitgliedstaaten stärkt. Für alle Bereiche haben wir europäische Handlungsmöglichkeiten skizziert. Eine grundlegende Neuausrichtung der im Europäischen Semester verfolgten Strukturreformen ist ein erster wichtiger Schritt in Richtung eines sozialeren Europa. Erst damit können die politischen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um eine notwendige Weiterentwicklung der Währungsunion politisch mehrheitsfähig zu machen.



- Bekker, S.** (2015): *European Socioeconomic Governance in Action: Coordinating Social Policies in the third European Semester*. Brüssel: European Social Observatory.
- Cottarelli, C./Jaramillo, L.** (2012): *Walking Hand in Hand: Fiscal Policy and Growth in Advanced Economies*. IMF Working Paper WP/12/137. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- Dabla-Norris, E./Kochhar, K./Suphaphiphat, F. R./Ricka, F./Evriddiki, T.** (2015): *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. IMF Staff Discussion Note. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- Degryse, C.** (2012): *The New European Economic Governance*. Brüssel: ETUI.
- DGB** (2012): *Ein Marshallplan für Europa. Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes für ein Konjunktur-, Investitions- und Aufbauprogramm in Europa*. Berlin: DGB.
- Eichhorst, W./Tobsch V.** (2013): *Has Atypical Work become Typical in Germany? Country Case Study on Labour Market Segmentation*. Genf: ILO.
- ETUC** (European Trade Union Confederation) (2013): *A New Path for Europe. ETUC Plan for Investment, Sustainable Growth and Quality Jobs*. Brüssel: ETUC.
- ETUC** (European Trade Union Confederation) (2015): *Towards a European Strategy for Quality Employment*. Brüssel: ETUC.
- ETUI** (European Trade Union Institute) (2015): *Benchmarking Working Europe 2015*. Brüssel: ETUI.
- Eurofound** (2014): *Pay in Europe in the 21st Century*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Europäische Kommission** (2015a): *Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität*. COM (2015) 12 final, Straßburg, 13. 01. 2015.
- Europäische Kommission** (2015b): *Employment and Social Developments in Europe*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Europäisches Parlament** (2009): *Indicators of Job Quality in the European Union. Study Conducted by Policy Department A: Economic and Scientific Policy*. Brüssel: Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche.
- Europäischer Rat** (2010): *Schlussfolgerungen des Europäischen Rats*. Brüssel, 17. 06. 2010-
- Fernandes, S.** (2014). *Employment, Mobility and Social Investment: Three Key Issues for Post-Crisis Social Europe*. Berlin: Notre Europe. Jacques Delors Institute.
- Hemerijck, A.** (2002): The Self-Transformation of the European Social Model(s), in: *Why We Need A New Welfare State* (Hrsg.: G. Esping-Andersen). Oxford: Oxford University Press, S. 173–214.
- Hermann, C.** (2015): *Strukturelle Reformen in Europa: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft*. Wien: Forba.
- Hofmann, J.** (2012): Aktive Lohnpolitik in Europa, in: *WSI Mitteilungen 4/2014*, S. 311–313.
- ILO** (International Labour Organization) (2012): *Eurozone Job Crisis. Trends and Policy Responses*. Studies on Growth with Equity. Genf: ILO.
- ILO** (International Labour Organization) (2015): *An Employment-Oriented Investment Strategy for Europe*. Genf: ILO.
- iAGS** (2015): *Give Recovery a Chance*. Independent Annual Growth Survey 2016, Fourth Report, online unter: <http://www.iags-project.org/>.
- Jeschke, J./Watt, A./Finn, M.** (2012): *Job Quality in the Crisis – an Update of the Job Quality Index*. Brüssel: ETUI.
- Juncker, J.-C.** (2014): *Ein neuer Start für Europa. Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel*. Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments. Straßburg, 15. 07. 2014.
- Juncker, J.-C./Tusk, D./Dijsselbloem, J./Draghi, M./Schulz, M.** (2015): *Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Kühnemund, M.** (2010): Social Impact Assessment as a Tool for Mainstreaming Social Protection and Inclusion Concerns in Public Policy, in: *Europe 2020. Towards a More Social EU?* (Hrsg.: E. Marlier/D. Natali), Brüssel u. a.: P.I.E. Peter Lang.
- Lindner, F.** (2014): *Privater Investitionsstau in Deutschland? Kein Mangel an Maschinen, aber an Nachfrage*. IMK Report 96. Düsseldorf: IMK (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung).
- Moritz, F.** (2015): *Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf des Nationalen Reformprogramms Deutschland 2015*. Berlin: DGB.
- Myant, M.** (2015): The European Commission's Investment Plan: a Critical Appraisal and Some Alternatives, in: *Social Policy in the European Union: State of Play 2015* (Hrsg.: D. Natali/B. Varnhercke). Brüssel: Ose & ETUI, S. 127–152.
- OECD** (2015): *In it Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing.
- S & D** (2015): *Completing and Rebalancing Economic and Monetary Union: A Democratic Call*. Position Paper of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament, April 2015.
- Sabato, S./Natali, D./Barbier, C.** (2014): *A Model for Implementing Sustainable and Qualitative Growth in the EU*. Brüssel: Martens Centre & Ose.
- Schellinger, A.** (2015): *Wie sozial ist die EU? Perspektiven für eine soziale Dimension*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schömann, I.** (2014): *Labour Law Reforms in Europe: Adjusting Employment Protection for the Worse?* Brüssel: ETUI.
- Schulten, T./Müller, T.** (2013): Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 39(3), S. 291–321

Schulten, T./Müller, T./Eldring, L. (2015): Prospects and Obstacles of a European Minimum Wage Policy, in: *Wage Bargaining under the new European Economic Governance. Alternative Strategies for Inclusive Growth* (Hrsg.: G. van Gyes/T. Schulten). Brüssel: ETUI, S. 327–359.

Social Protection Committee (2014): *Social Europe. Many Ways, One Objective. Annual Report of the Social Protection Committee on the Social Situation in the European Union*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

SPD (2015): Eine neue Offensive für Europa – Vorrang für Beschäftigung statt Stagnation und Deflation. Beschluss des Landesparteitages, 26. 09. 2015.

Sweeney, P. (2015): *An Examination of Tax Shifting and »Harmful Taxes«*. Background Analysis 2015.1. Brüssel: ETUI.

Valenduc, C. (2011): *Taxation in the EU: Facts and Policy Issues*. ETUI Policy Brief Issue 3/2011. Brüssel: ETUI.

Vandenbroucke, F. (2014): *The Case for a European Social Union. From Muddling Through to a Sense of Common Purpose*. Leuven: KU Leuven Euroforum.

Vandenbroucke, F./Hemerijck, A./Palier, B. (2011): *The EU Needs a Social Investment Pact*. Ose Opinion Paper No. 5/2011. Brüssel: Ose.

Zeitlin, J./Varnhercke, B. (2014): *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*. Watson Institute for International Studies Research Paper No. 2014–17.

Zuleeg, F./Schneider J. D. (2015): *What Role for Social Investment in the New Economic Governance of the Eurozone*. EPC Policy Brief, 10. 11. 2015. Brüssel: EPC



Über die Autoren

Dr. Joachim Schuster ist SPD-Mitglied im Europäischen Parlament und in den Ausschüssen »Internationaler Handel« und »Beschäftigung und Soziales« tätig.

Dr. Dominika Biegoń ist parlamentarische Assistentin im Europäischen Parlament und war zuvor wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sonderforschungsbereich »Staatlichkeit im Wandel« der Universität Bremen.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Internationale Politikanalyse
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Michael Bröning, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7709 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik«.
Redaktion: Dr. Alexander Schellinger, Alexander.Schellinger@fes.de, Redaktionsassistentin: Sabine Dörfler, Sabine.Doerfler@fes.de und Paula Boks, Paula.Boks@fes.de.

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

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-95861-371-3