

Höheres Wirtschaftswachstum für Europa? Eine Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie

*Cordula Wandel**

Auf der international besetzten, gemeinsamen Tagung vom Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) und des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs (HWWA) zogen Experten aus Wissenschaft und Forschung, Wirtschaft und Praxis eine Zwischenbilanz zur Lissabon-Strategie, wie sie vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Lissabon am 23. - 24. März 2000 formuliert wurde.¹ Zur Einführung in das Thema riefen die Organisatoren der Veranstaltung, *Hans-Eckart Scharrer* und *Konrad Lammers* vom HWWA sowie *Rolf Caesar* von der Universität Hohenheim, die Ziele der Lissabon-Strategie in Erinnerung. Demnach wollten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bis zum Jahre 2010 Europa zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen, einem Wirtschaftsraum, der fähig sei, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.

Für anhaltend gute wirtschaftliche Perspektiven und günstige Wachstumsaussichten sollten die Mitgliedstaaten durch Anwendung eines geeigneten makroökonomischen Policy-Mix Sorge tragen. Als Beschäftigungsziel habe der Europäische Rat ein Ansteigen der Beschäftigungsquote auf 70 Prozent bis zum Jahre 2010 formuliert, wobei die Beschäftigungsquote von Frauen auf 60 Prozent sowie die von älteren Arbeitnehmern (55 bis 64 Jahre) auf 50 Prozent angehoben werden sollte. Diesen hohen Beschäftigungsstand sollten die Mitgliedstaaten durch geeignete Akti-

Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt? Eine Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie

Interdisziplinäre Tagung
des Arbeitskreises Europäische Integration
und des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-
Archivs

Hamburg, 4.-5. Dezember 2003

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim
Dr. Konrad LAMMERS, HWWA
Prof. Dr. Hans-Eckart SCHARRER, HWWA

Begrüßung und Einführung

Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim
Dr. Konrad LAMMERS
Prof. Dr. Hans-Eckart SCHARRER

The Major Growth Regions in Comparison: Challenges for Europe

Prof. Dr. Hans-Helmut KOTZ, Deutsche Bundesbank
Dirk PILAT, Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Paris

Structural Reforms and Growth Strategies of Successful Economies: Lessons for the European Slowpokes

European Model Countries
Jan H. SCHMIDT, GD Wirtschaft und Finanzen,
Europäische Kommission
Other Successful Industrial Economies
Jorgen ELMESKOV, OECD, Paris

* Cordula Wandel, Doktorandin bei Prof. Dr. Thomas Straubhaar, HWWA, ehemalige Mitarbeiterin der Europäischen Kommission, Brüssel.

1 Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Lissabon, 23. und 24. März 2000, im Internet unter: <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm> (letzter Zugriff: 8.3.2004).

vierungsmaßnahmen für bisher inaktive Personen zur Verbesserung deren Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt erreichen. Weiterhin solle der Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft durch eine stärkere Förderung der Informationsgesellschaft und der Bereiche Forschung und Entwicklung ermöglicht werden. Dies schließe Maßnahmen zur Schaffung eines europäischen Forschungsraums und eine deutliche Steigerung der Forschungsausgaben bis 2010 ein.

Der Prozess der Strukturreformen in Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation solle forciert werden. Außerdem müsse die Vollendung des Binnenmarktes sichergestellt werden, das heißt alle noch verbleibenden und ergänzenden Maßnahmen dazu sollten zügig umgesetzt werden. Ergänzt werde dieses wirtschaftliche Programm durch die Vorgabe, das europäische Gesellschaftsmodell zu modernisieren, in die Menschen zu investieren und die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen.

Das Europa der 25 braucht 22 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze

Die Kommission zur Evaluierung der bisher erreichten Ziele der Lissabon-Strategie unter Leitung von Wim Kok habe angemahnt, dass die 15 Mitgliedstaaten bis jetzt nur zögerlich Reformen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes umgesetzt hätten. Entsprechend bescheiden sei der Fortschritt in Richtung der Ziele von Lissabon ausgefallen. Der Bericht habe weitere verstärkte Anstrengungen der Mitgliedstaaten und der Wirtschaft unter anderem zur Schaffung von 22 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätzen bis 2010 in der Europäischen Union mit dann 25 Mitgliedstaaten angemahnt. Die Tagung, so Lammers in seiner Einführung, solle konstruktiv verschiedene Aspekte beleuchten und Handlungsempfehlungen für den Rest der Wegstrecke bis zur vollen Umsetzung der Lissabon-Ziele in 2010 erarbeiten.

Hemmnisse und Triebkräfte europäischen Wirtschaftswachstums

Wachstum bei alternder Bevölkerung: Die demographische Herausforderung für Europa

Prof. Dr. Herwig BIRG, Universität Bielefeld

EU-Osterweiterung: Ein Wachstumsimpuls für den gesamten Wirtschaftsraum?

Prof. Dr. Fritz BREUSS, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Wifo) und Wirtschaftsuniversität Wien

Auf dem Weg in eine europäische Informations- und Wissensgesellschaft: Fortschritte und Rückschläge

Peter ZANGL, GD Informationsgesellschaft, Europäische Kommission

Prof. Dr. Paul J. J. WELFENS, Universität Wuppertal und Europäisches Institut für internationale Wirtschaftsbeziehungen (EIIW) e.V., Universität Potsdam

Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells: Ein „aktiver und dynamischer Wohlfahrtsstaat“?

Dr. Werner EICHHORST, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh

Prof. Dr. Viktor STEINER, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Freie Universität Berlin

Makropolitik und Wirtschaftswachstum

Verhindert der Stabilitäts- und Wachstumspakt eine wachstumsfördernde Politik der öffentlichen Haushalte?

Prof. Dr. Peter BOFINGER, Universität Würzburg
Dr. Günter GROSCHE, Generalsekretär des Wirtschafts- und Finanzausschusses, Europäische Kommission

Die „offene Koordinierung“ als Motor nationaler Reformen: Beobachtungen am deutschen Beispiel der Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Prof. Dr. Elke THIEL, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Als Hintergrund für die folgenden Vorträge gab *Hans-Helmut Kotz* einen Überblick über die von Volkswirten in den vergangenen 25 Jahren abgegebenen wirtschaftspolitischen Empfehlungen für mehr Wirtschaftswachstum und machte dabei den Zyklus der Debat-

ten beispielsweise zum Thema Produktivität deutlich. Hierbei sei die zentrale Frage aus seiner Sicht, wie Europa produktiv werden könne, und zwar nicht um wettbewerbsfähig zu werden, sondern um eine möglichst hohe Produktivität an sich zu erreichen. Für die Finanzmärkte zeigte er die in Europa fortschreitende Entwicklung vom rein bankbasierten Kapitalmarktmodell zum direkten Zugang zu den Kapitalmärkten, bei dem Ratingagenturen eine immer wichtigere Rolle spielen, auf. Hinsichtlich der Robustheit gegen Schocks sei ein gleichermaßen auf beiden Säulen basierendes Finanzmarktmodell als ideal anzusehen.

Mehr Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologie

Anhand von Statistiken der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) identifizierte *Dirk Pilat* einige Schlüsselherausforderungen, um Europa zur führenden Wachstumsregion zu machen wie vom Europäischen Rat in Lissabon angestrebt. Der Beitrag des Faktors Arbeit zur Gesamtfaktorproduktivität und damit zum Wachstum sei in Europa – trotz steigender Erwerbstätigenzahlen – im Zeitraum 1995 bis 2002 gesunken. Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten von Amerika habe Europa weniger Arbeitsstunden pro Arbeitnehmer, eine geringere Pro-Kopf-Produktivität und eine höhere Arbeitslosigkeit. Zur Faktorproduktivität führte er weiter an, dass insbesondere bei Kapital, das in Informations- und Kommunikationstechnologie investiert werde, Europa pro Land und auf Firmenebene sowohl im Bestandsniveau als auch in den Wachstumsraten dieser Investitionen seit Mitte der Neunzigerjahre weit hinter den USA zurückliege. Tatsächlich hätten Länder mit umfangreicherer Arbeitsgesetzgebung weniger Kapital in Informations- und Kommunikationstechnologie investiert als solche mit einer liberalen Arbeitsmarktverfassung. Dieses Manko machte er mit für den Einbruch in der Pro-Kopf-Gesamtproduktivität seit 1995 verantwortlich und damit für die im Vergleich zu den Zielen von Lissabon zu geringen Wachstumsraten.

In seinem Beitrag zeigte *Jan H. Schmidt* zunächst die Ausgangsposition der Wirtschaft der Europäischen Union im Vergleich zu den Vereinigten Staaten und Japan auf: So verzeichnete die Europäische Union eine im Zeitraum 1999 bis 2003 durchweg um zwei bis vier Prozentpunkte höhere Arbeitslosenrate. Die projizierte Verdoppelung des Altersabhängigkeitsquotienten (über 65-Jährige in Prozent der 15 bis 64-Jährigen) bis zum Jahre 2050 werde ein Ansteigen der Rentenausgaben um drei bis fünf Prozent sowie ein Ansteigen von drei Prozent bei den Gesundheitsausgaben bedeuten. Zusätzlich werde durch die Altersstruktur der Bevölkerung die Potenzialwachstumsrate sinken, die in der Europäischen Union heute nur bei rund zwei Prozent und damit deutlich unter der in den Vereinigten Staaten mit etwa drei Prozent liege.

Nördliche Mitgliedstaaten schneiden beim Wachstum besser ab

Der Vergleich der Indikatoren mit den Zielen des Europäischen Rates von Lissabon ergab für das Pro-Kopf-Einkommen im Zeitraum 1999 bis 2003, dass die nördlichen Mitgliedstaaten Fortschritte gemacht hätten. Dagegen seien Deutschland, Belgien und die Niederlande unter den Wachstumsdurchschnitt der Europäischen Union gefallen. Bei der Entwicklung der Beschäftigungsraten im Zeitraum 1999 bis 2002 sei eine Konvergenz der Mitgliedstaaten festzustellen. Über den Zeitraum verringerte sich die Besteuerung des Faktors Arbeit gegenüber 1999 in fast allen Mitgliedstaaten. Allerdings habe die Arbeitsproduktivität pro Beschäftigtem im Zeitraum 1999 bis 2002 kaum Fortschritte gemacht; das zeige, dass die Mitgliedstaaten nicht auf beiden Fronten vorangekommen seien. Insbesondere habe es in den traditionellen Industriesektoren an einer Kapitalintensivierung gefehlt. Zudem sei die Ausstattung mit Informations- und Kommunikationstechnologie nicht im angestrebten Maße vorangekommen, obgleich die Preise im Telekommunikationsbereich als Folge der Liberalisierung sowie des technologischen Fortschritts deutlich – um bis zu 75 Prozent – gesunken seien.

Die aus Sicht der Europäischen Kommission empfehlenswerten politischen Leitlinien zur Erreichung nachhaltig höheren Wirtschaftswachstums führte Schmidt im zweiten Teil seines Beitrags auf. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik seien dies Reformen der Steuer- und Transfersysteme, eine Flexibilisierung der Anstellungs- und Arbeitsstundenregeln, die Beschränkung aktiver Eingriffe in die Arbeitsmarktentwicklung sowie Reformen bei der Tarifpolitik der Sozialpartner. Im Bereich der Produktmärkte sollte eine weitere Öffnung erfolgen, um mehr Dynamik bei Gründungen und Insolvenzen von mit veralteter Technologie arbeitenden Firmen freizusetzen. Außerdem sollten bürokratische Hemmnisse für Unternehmer und insbesondere Firmengründer minimiert und zusätzliche Investitionen in Aus- und Weiterbildung sowie Forschung und Entwicklung vorgenommen werden. Im Bereich der Vorsorge zu der sich verändernden Altersstruktur der Bevölkerung sei es am wichtigsten, heute für finanzpolitische Konsolidierung zu sorgen. Daneben sollten der Zugang zur Frühverrentung beschränkt sowie die finanzpolitische Nachhaltigkeit der Pensionssysteme verbessert werden.

Als europäische Erfolgsbeispiele für gelungene Wachstumspolitik führte Schmidt das angelsächsische Modell Irland mit Lohnmäßigung durch einen Pakt für Arbeit sowie eine Direktinvestitionen und Technologieverbreitung begünstigende Steuerpolitik an. Auch Großbritannien habe durch frühzeitige Liberalisierung, ein nachhaltiges Pensionssystem sowie ein Maßnahmenbündel zur Verstärkung der Arbeitsanreize Wachstumserfolge erzielt. Im skandinavischen Modell hätten Dänemark und Schweden trotz allgemein hoher Steuer- und Transfervniveaus durch gezielte Maßnahmen die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen erfolgreich gesichert und damit gute Wachstumsvoraussetzungen geschaffen.

Wachstumserfolge durch positive Arbeitsanreize

Jorgen Elmeskov führte die nicht-europäischen OECD-Staaten USA, Kanada, Austra-

lien und Neuseeland als Wachstumsbeispiele an. Die Wachstumserfolge dieser Länder basierten auf höheren Arbeitsstunden pro Kopf der Bevölkerung, einer höheren Erwerbsquote und einer günstigeren Produktivität pro Arbeitskraft; demgegenüber bildeten in Europa unausgebildete Arbeitskräfte – das heißt diejenigen mit der niedrigsten Arbeitsproduktivität – den Sockel der höheren Arbeitslosigkeit. Elmeskov wies darauf hin, dass in der Europäischen Union der kumulierte Einbruch des Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 2001 bis 2003 deutlich größer gewesen sei als in den USA, obgleich dort die Hauptauswirkungen der Schocks – der Aktienmarktcrash, der ‚11. September‘ sowie die Kriege in Afghanistan und im Irak – aufgetreten seien. Die unzureichende Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft der Europäischen Union gegen diese Erschütterungen solle als Alarmsignal für die Umsetzung wachstumsfördernder Reformen zum jetzigen Zeitpunkt verstanden werden.

Die demographische Entwicklung in Europa als Kulisse für die Wachstumspolitik erläuterte *Herwig Birg*. Vor dem Hintergrund der projizierten Weltbevölkerungsentwicklung auf elf Milliarden Menschen bis zum Jahre 2070 werde sich in Europa bei Fortsetzung jetziger Geburtenraten und Lebenserwartung die Bevölkerung bis zum Jahre 2100 gegenüber heute halbieren. Obgleich die Europäische Union bisher mehr Zuwanderer aufgenommen habe als die USA und Kanada – als so genannte klassische Einwanderungsländer – zusammen, habe dies bisher die Bevölkerungspyramiden in den großen Mitgliedstaaten nicht nennenswert beeinflussen können.

Mehr Unternehmensgründer und junge Einwanderer für Deutschland

In Birgs Szenario wurden für Deutschland eine Fortschreibung der Fertilität von 1,4 Kindern pro Frau sowie ein Nettoeinwanderungsüberschuss von 120.000 pro Jahr und ein Ansteigen der Lebenserwartung um fünf Jahre bis 2050 zu Grunde gelegt. Demnach würde bis 2050 die Zahl der über 60-Jährigen um

zehn Millionen steigen, die der über 80-Jährigen würde sich auf elf Millionen verdreifachen, die Zahl der 20 bis 60-Jährigen würde dagegen um 16 Millionen sinken und die der unter 20-Jährigen sogar um acht Millionen zurückgehen. Falls die Zahl der Geburten pro Frau auf die natürliche Reproduktionsrate von 2,1 Kindern bis 2030 steigen würde, so ein Alternativszenario, würde der Schrumpfung der Bevölkerung ab dem Jahre 2080 Einhalt geboten. Für ein Fortschreiben der derzeitigen, umlagefinanzierten Rentensysteme ohne Reformen müssten allein aufgrund des gestiegenen Altersabhängigkeitsquotienten die Beiträge für die Sozialversicherungen um das 2,4-fache steigen oder die Leistungen entsprechend sinken.

Wirtschaftspolitisch bedeutsam sei auch das Schrumpfen der Gruppe der 20 bis 40-Jährigen in Deutschland um 300.000 bis 400.000 pro Jahr, da sich aus dieser Gruppe die Unternehmensgründer rekrutieren. Auch sei es diese Altersklasse, die neues Wissen von den Universitäten in die Wirtschaft transferiert und damit ihre Innovationskraft entscheidend stärkt.

Dieser dramatischen und absehbaren Entwicklung gelte es, so Birg, sofort auf allen Ebenen entgegenzuwirken: durch eine geeignete Wirtschafts- und Steuerpolitik zur Entlastung von Familien, durch eine aktive Familienpolitik mit flexiblen Kinderbetreuungsangeboten sowie durch die Schaffung eines entsprechend kinderfreundlichen gesellschaftlichen Klimas. Ein weiteres Instrument sei eine gezielte, selektive Zuwanderungspolitik. Diese könne jedoch selbst im bevölkerungspolitisch günstigsten Falle die projizierte Schrumpfung der Bevölkerung in Deutschland nur um ein Zehntel mindern. Bei diesem politischen Instrument seien zudem qualitative Aspekte zu beachten, da sich die Qualifikation von potenziellen Einwanderern nicht unbedingt mit den Anforderungen der Wirtschaft decke.

Leichter Wachstumsbonus durch Osterweiterung für die Europäische Union

In seinem Beitrag ging *Fritz Breuss* der Frage nach, inwieweit die bevorstehende Osterweiterung der Europäischen Union zu positiven Wachstumseffekten führen werde. Insbesondere hinterfragte er, ob es überhaupt einen „Erweiterungs-Bonus“ für das Wirtschaftswachstum geben werde und wenn ja, wie hoch dieser Bonus sein werde und wer davon profitieren werde? Sei nur mit kurzfristigen und vorübergehenden oder aber langfristigen und nachhaltigen Integrationseffekten zu rechnen? Die Antworten hierzu leitete er aus der Anwendung eines ökonometrisch geschätzten Makromodells ab. Demnach träten die Haupteffekte im Zeitraum 2004 bis 2010 auf. Dabei hätten die unmittelbar an die Beitrittsländer angrenzenden Mitgliedstaaten Deutschland, Österreich und Italien zusätzliche reale Wachstumseffekte von zwischen plus 0,6 Prozent und plus 0,9 Prozent zu verzeichnen und die übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ebenfalls leicht positive Effekte.

Die drei einzeln betrachteten Beitrittsländer Polen, Ungarn und die Tschechische Republik könnten deutliche Wachstumsimpulse von rund vier bis 7,5 Prozent kurzfristig nach dem Beitritt und sechs bis 8,5 Prozent gegen Ende des modellierten Zeitraums erwarten. Hinsichtlich des Wirtschaftswachstums für die Europäische Union der dann 25 Mitgliedstaaten sei zwar ein gewisser „Erweiterungsbonus“ zu erwarten; dieser sei jedoch eher vorübergehender Natur und werde bei weitem nicht ausreichen, das in Lissabon gesteckte Wachstumsziel zu erreichen.

Höhere Forschungsausgaben fördern Wachstumsklima

Von Fortschritten und Rückschlägen auf dem Weg in eine europäische Informations- und Wissensgesellschaft berichtete *Peter Zangl*. Die seit Mitte der Neunzigerjahre in Europa selbst in den traditionellen Wachstumssektoren immer noch sinkende Pro-Kopf-Produkti-

vität verdeutliche die Notwendigkeit höherer Investitionen in Forschung und technologische Entwicklung. Mit Blick auf das Ziel der Schaffung eines Europäischen Forschungsraums variierten die Forschungsausgaben immer noch stark von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und seien zudem konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Die Forschungsausgaben seien mit 1,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts noch zu gering zur Erzielung von Skaleneffekten. Die meisten Mitgliedstaaten bis auf Finnland und den Spitzenreiter Schweden lägen hierin deutlich hinter den Vereinigten Staaten. Drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Forschungsausgaben wurden von den Mitgliedstaaten seit der Tagung des Europäischen Rates in Barcelona als gemeinsames Ziel angepeilt.

Als Maßnahmenbündel habe der Europäische Rat im Frühjahr 2003 eine Wachstumsinitiative mit einem Volumen von 250 Milliarden Euro bis 2010 – zu einem Großteil über die Europäische Investitionsbank zu finanzieren – beschlossen. Eine besondere Rolle komme dabei vier wissensbasierten Schlüsselbereichen zu: der Nanotechnologie, der Forschung und Umsetzung mobiler Kommunikation, den Forschungsinfrastrukturen sowie der Förderung der Breitbandinfrastruktur.

Auf den Bereich Telekommunikation und Internet ging *Paul Welfens* in seinem Vortrag ein. Produktivitätsgewinne seien in der Telekommunikation durch die Marktöffnungsdynamik via Liberalisierung und Privatisierung zu Stande gekommen. Diese habe grenzüberschreitende Netzwerke hervorgerufen und den Wissens- und Technologiefortschritt der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschleunigt. Anhand eines Digitalzugesindex zeigte er potenzielle digitale Aspekte der Osterweiterung der Europäischen Union auf, nämlich einen gewissen Nachholbedarf in den Beitrittsländern gegenüber den heutigen Mitgliedstaaten. Für die Bildung einer europäischen Internetgesellschaft betrachtete er unter den wirtschaftspolitischen Optionen zur Umsetzung der Lissabon-Ziele die

Vernetzung der nationalen e-Programme sowie die Überwindung digitaler Expansionshemmnisse als vorrangig.

Mehr Arbeitsplätze durch eine aktive Beschäftigungspolitik

Auf die Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells durch Investitionen und den Aufbau eines aktiven Wohlfahrtsstaates ging *Werner Eichhorst* ein. Das europäische Gesellschaftsmodell verstehe sich als Balance von wirtschaftlicher Dynamik und sozialem Zusammenhalt. Einen Schwerpunkt sah er in Beschäftigung und dadurch resultierender gesellschaftlicher Inklusion. Durch eine Zunahme der erwerbstätigen Bevölkerung solle nicht nur gesamtwirtschaftliches Wachstum erzielt, sondern auch die langfristige Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme, die den europäischen Wohlfahrtsstaat ausmachen, von Grund auf gestärkt werden.

Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich Beschäftigung sollen auf vier Säulen basieren: zum einen auf der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, des Weiteren der Entwicklung des Unternehmergeistes, außerdem der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und der Arbeitnehmer und schließlich der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Hinsichtlich der konkreten, in der Einleitung aufgeführten Beschäftigungsziele von Lissabon liege Deutschland im Jahr 2002 im Mittelfeld der Mitgliedstaaten. Die Beschäftigungsquote habe sich zwar seit 1999 von 63,8 auf 65,3 Prozent verbessert. Insbesondere bei der Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer liege Deutschland jedoch mit 38,4 Prozent im Jahr 2002 noch weit vom in Lissabon formulierten Ziel einer Quote von 50 Prozent für 2010 entfernt.

In Bezug auf die Zielerreichung bestünden beim Vergleich der Indikatoren grundlegende Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten fort. Reformen im nationalen Kontext seien nicht vorrangig auf die europäische Strategie zurückzuführen, so *Eichhorst*. Allerdings nut-

zen nationale Regierungen die so genannten Nationalen Aktionspläne, die im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie erstellt werden, zur politischen Rechtfertigung ihrer Entscheidungen. Die Anpassungserfordernisse in Kernbereichen der kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten blieben nach wie vor hoch.

Sozialreformen und eine Strategie des Förderns und Forderns

Für eine Reform zu einem „aktiven und dynamischen“ Wohlfahrtsstaat plädierte Viktor Steiner, der – unter einer Reihe von Voraussetzungen und Annahmen – einen Weg zu mehr Beschäftigung darstellen könnte. Die hohe Arbeitslosigkeit und die geringe Beschäftigungsdynamik in Deutschland und anderen europäischen Wohlfahrtsstaaten seien zu einem erheblichen Teil durch relativ hohe und unbefristete Lohnersatzleistungen bedingt. Dies schlage sich in geringen Beschäftigungsquoten und hoher Langzeitarbeitslosigkeit nieder. Deshalb setze eine Reduzierung der strukturellen Arbeitslosigkeit Sozialreformen voraus. Ziele einer solchen Reform des Wohlfahrtsstaats sollten arbeitsmarktpolitisch eine Verbesserung der Arbeitsanreize bei gleichzeitiger Senkung der Arbeitskosten, fiskalpolitisch Einsparungen bei den Sozialausgaben und die Stabilisierung der Sozialbeiträge und Steuerbelastungen und verteilungspolitisch die Sicherung eines Existenzminimums bei Aufrechterhaltung bestimmter Dienstleistungen zur allgemeinen Daseinsvorsorge sein.

Um dem Sozialstaat aus dem derzeitigen Dilemma zu helfen, seien laut Steiner Maßnahmen in folgender Hinsicht erforderlich: die finanziellen Anreize zur Aufnahme gering entlohnter Arbeit müssten höher ausfallen, zum einen durch einen größeren Lohnabstand zur Sozialhilfe, zum anderen durch Transferentzug. Weiterhin sollten hohe Grenzsteuersätze und zusätzliche fiskalische Kosten der Sozialreformen vermieden werden.

Als konkrete Reformansätze schlug Steiner vor, statt Lohnersatzleistungen Lohnergänzungsleistungen einzuführen, das heißt Kombilohnmodelle zusammen mit einer „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik (*Welfare*). Des Weiteren sollten Leistungskürzungen, eine Verpflichtung zur Annahme jeder angebotenen Arbeit sowie ein Mehr an Arbeit im öffentlichen Beschäftigungssektor eingeführt werden (*Workfare*). Zusammenfassend könne man die unter *Welfare* und *Workfare* genannten Maßnahmen eine Strategie des „Förderns und Forderns“ nennen.

Dass dieser Policy-Mix wirkungsvoll sei, zeige das Beispiel der USA in den Neunzigerjahren. Dort sei ein Zuschuss für Geringverdiener mit niedrigem Haushaltseinkommen – in der Höhe abhängig von der Kinderzahl – als Instrument deutlich ausgebaut worden. Verbunden damit wurde der gesetzliche Mindestlohn real um zehn Prozent erhöht, die Sozialhilfe reformiert und weitgehend durch die unter *Workfare* genannten Maßnahmen ersetzt. Die Ergebnisse schlugen sich in Beschäftigungseffekten mit einer signifikanten Erhöhung der Erwerbsquote alleinerziehender Frauen sowie einem deutlichen Beitrag zur Armutsvermeidung bei Familien mit Kindern nieder.

Bei einer kritischen Betrachtung der bisherigen Sozialreformen der Agenda 2010 in Deutschland kam Steiner zu dem Schluss, dass diese Maßnahmen noch keinen Weg aus dem Sozialstaatsdilemma darstellten. Die Subventionierung der Sozialbeiträge bei Arbeitnehmern im Niedriglohnbereich löse vor allem Mitnahmeeffekte aus. Für erwerbsfähige Hilfebezieher liege das Arbeitslosengeld II, das aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe entsteht, über dem bisherigen Sozialhilfeniveau. Bei gleicher Transferentzugsrate stiegen die Transfergrenze und damit die Anzahl der Hilfebezieher auch bei Verhaltenskonstanz an. Für bereits Beschäftigte entstünden so zusätzliche Anreize zur Reduktion des Arbeitsangebots, um transferberechtigt zu werden. Schließlich sei kein effektiver Arbeitstest hinsichtlich der Umsetzung einer Verpflichtung zur Arbeit vorgesehen.

Makropolitik und Wirtschaftswachstum

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt rückte in dem Teil der Tagung, der dem Themenbereich Makropolitik gewidmet war, in den Mittelpunkt der Debatten. *Günter Grosche* rügte das die Regeln des Paktes umgehende Abstimmungsverhalten des Finanzministerrats im November 2003 zu den übermäßigen Defiziten in den Staatshaushalten Deutschlands und Frankreichs. An die Stelle regelgebundener Entscheidungen sei dort die Dominanz politischer Mehrheiten gesetzt worden. *Grosche* drängte auf ein striktes Einhalten sowohl des Vertrages von Maastricht als auch des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Bei aller Verunsicherung könnten sich die Bürger darauf verlassen, dass der Rat der Europäischen Zentralbank weiter unter der Verpflichtung stehe, die Preisstabilität zu erhalten. Der Euro sei eine stabile Währung und solle es auch bleiben.

Dagegen ließ *Peter Bofinger* keine Zweifel daran aufkommen, dass seiner Meinung nach der Stabilitäts- und Wachstumspakt grundlegend revidiert werden müsse. Ohne eine solche Neuausrichtung bestünde die Gefahr, dass jedes Teilnehmerland eine an rein nationalen und möglicherweise sehr kurzfristigen Interessen ausgerichtete Fiskalpolitik betreibe. Dies wäre für die Stabilität und das Wachstum im Währungsraum der Euro-Zone gleichermaßen von Nachteil. Der entscheidende Fehler des Stabilitäts- und Wachstumspaktes bestehe darin, dass dieser weit über das hinausginge, was er eigentlich anstrebe. Anstelle eines Mechanismus zur Begrenzung nationaler Inflationsprozesse sei der Pakt ein Regelwerk, das weithin als Richtschnur für eine optimale Fiskalpolitik betrachtet werde; dieser Anforderung könne der Pakt jedoch nicht gerecht werden.

Für eine Reform komme es deshalb gemäß *Bofinger* darauf an, die beiden genannten Aspekte klar zu trennen und dafür separate Verfahren zu entwickeln. Für die Begrenzung inflationärer Prozesse auf nationaler Ebene wäre es sinnvoll, die im Pakt vorgesehenen Sankti-

onsmechanismen nur dann auszulösen, wenn ein Mitgliedsland tatsächlich unter einem überdurchschnittlichen Preisauftrieb leidet. Ein reformierter Pakt sollte nur Länder ins Auge fassen, die eine Inflationsrate aufweisen, die um mehr als einen Prozentpunkt über dem Inflationsziel von zwei Prozent der Europäischen Zentralbank liegt. Mit einem solchen „Inflations monitoring“ würden auf der Basis der jüngsten Zahlen der OECD als ‚Stabilitäts-sünder‘ Griechenland im Jahr 2003, Irland im Jahr 2001, die Niederlande in den Jahren 2001 und 2002, Portugal im Jahr 2001 und Spanien im Jahr 2000 identifiziert.

Für die ebenso bedeutsame Funktion, wachstumsfreundliche finanzpolitische Rahmenbedingungen zu identifizieren, sollte ein neues Verfahren entwickelt werden, das in einem von der Kommission durchgeführten Benchmarking zentraler finanzpolitischer Parameter bestehen könne. So könne bei Gewährleistung der Stabilität der gemeinsamen Währung an den Wachstumszielen von Lissabon gearbeitet werden.

Die ‚offene Methode der Koordinierung‘

Im Vortrag von *Elke Thiel* ging es um die ‚offene Methode der Koordinierung‘ der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten als Motor nationaler Reformen. Diese zunächst im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie vom Luxemburger Beschäftigungsgipfel im November 1997 entwickelte Methode sei mit der Lissabon-Strategie auf weitere Politikbereiche ausgedehnt worden. Sie solle künftig gemäß dem Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents ausdrücklich auch als Koordinierungsmodus für die Sozialpolitik sowie in den Bereichen Forschung und technologische Entwicklung, Gesundheitswesen und Industrie eingeführt werden.

Die Koordinierung umfasse die Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem genauen Zeitplan für die Verwirklichung der darin gesetzten Ziele sowie gegebenenfalls die Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und ‚Benchmarks‘ für den Vergleich

bewährter Praktiken. Die europäischen Leitlinien müssten von den Mitgliedstaaten in so genannte Nationale Aktionspläne umgesetzt werden. Ihre Durchführung unterliege einer regelmäßigen Überwachung und Bewertung von Kommission und Rat.

Die offene Koordinierung sei informell und werde gerade deswegen auch von den Regierungen geschätzt. Die Tendenz, die Koordinierungsergebnisse durch immer genauere Zielvorgaben, Bewertungsmaßstäbe und Berichterstattungen zu verbessern, sei jedoch mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Der Nutzen einer ständigen Verfeinerung der Methode werde weit überschätzt. In Deutschland zeige die Umsetzung der Agenda 2010, so die Einschätzung von Thiel, dass die innenpolitischen Machtverhältnisse und die Akzeptanz der Wähler den Reformprozess bestimmen, nicht aber die Leitlinien, Indikatoren, Bewertungen und Empfehlungen aus Brüssel. Diese Maßnahmen seien in Deutschland schon lange vor dem Europäischen Rat in Lissabon im März 2000 vorgeschlagen, aber politisch nicht umgesetzt worden.

Die offene Methode der Koordinierung solle – so die Erklärung des Rates von Lissabon – eine neue und kreative Form von ‚economic governance‘ sein, bei der die Europäische Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv zusammenwirken. Deutschland könne sich hierbei auf ein bereits etabliertes System der institutionellen Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsebenen und mit den Sozialpartnern stützen. In der Folge von Lissabon seien in die Festlegung von Leitli-

nien auf europäischer Ebene zusätzlich die Sozialpartner einbezogen worden, was für die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein Novum darstelle. Dass sich allerdings aus der Zusammenarbeit bei der Erstellung der Nationalen Aktionspläne neue Formen innerstaatlicher Koordinierung und in der Zusammenarbeit mit Brüssel herauskristallisieren, sei derzeit nicht zu erkennen.

Fazit

Der Ausblick der Tagung war ambivalent: Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union teilten zwar die gemeinsame Wachstumszielsetzung; insbesondere die großen kontinental-europäischen Länder hinkten jedoch bisher bei der Umsetzung wachstumsfördernder Politik hinterher. Es bestehe weiterhin hoher Anpassungsbedarf, und dies vor allem in den Bereichen Reform der Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen sowie Arbeitsmarktregulierung, aber auch bei der Arbeitsmarktintegration von Frauen und der Umkehr von Frühverrentungsstrategien. Auch beim Ziel der Forschungsförderung seien erhebliche zusätzliche Anstrengungen notwendig.

Insgesamt bleibe, so das Fazit der Veranstalter, noch viel zu tun, um die Ziele von Lissabon bis zum Jahre 2010 zu erreichen. Dafür sei es erforderlich, dass die Schaffung der notwendigen mikro- und makroökonomischen Rahmenbedingungen endlich energisch angegangen werde. Nur so werde es Europa, das in der Breite der Bevölkerung über ein höheres Ausbildungsniveau als die USA verfüge, möglich sein, im Wirtschaftswachstum zu den Vereinigten Staaten aufzuschließen.

Die Beiträge der Tagung werden in Kürze in einem Konferenzband im Nomos Verlag als HWWA-Studie veröffentlicht.