

Deutscher Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand
Arbeitsgruppe Europa

Hintergrundpapier

zur

**Halbzeitbilanz der
Lissabon-Strategie**

der Europäischen Union

Inhaltsverzeichnis

Seite

1. Einleitung	2
2. Kernforderungen des DGB	4
3. Die Ziele von Lissabon im Hinblick auf Wirtschaft und Wachstum	8
4. Innovation	16
5. Bildung und Qualifizierung	22
6. Nachhaltigkeit	30
7. Präventive und aktive Arbeitsmarktpolitik wieder in den Vordergrund rücken	36
8. Die EU-Sozialpolitik als eigenständiges Handlungsfeld stärken	40
9. Die Rolle der Sozialpartner im Lissabon-Prozess stärken	45
10. Abkürzungsverzeichnis	48

1. Einleitung

Im Rahmen der Lissabon-Strategie hat sich die Union zum Ziel gesetzt, Europa zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen. Insgesamt umfasst die Strategie vier Ziele: Erhöhte Wettbewerbsfähigkeit, mehr und bessere Arbeitsplätze, größeren sozialen Zusammenhalt sowie eine Politik der Nachhaltigkeit.

Fünf Jahre nach der Verabschiedung der Lissabon-Strategie durch die europäischen Staats- und Regierungschefs fällt die Halbzeitbilanz ernüchternd aus: Die in Lissabon vereinbarten Ziele werden bis 2010 nicht erreicht werden, wenn die Strategie nicht ins Gleichgewicht gebracht wird. Die Wachstumsraten liegen deutlich hinter den angestrebten 3% jährlichen BIP-Wachstum zurück. Die Beschäftigungsraten stagnieren und die Zwischenziele werden nicht erreicht. Die Qualität der Arbeitsplätze hat sich im Durchschnitt nicht verbessert. Die sozialen Differenzen in Europa haben zugenommen, nicht abgenommen - sowohl durch die Erweiterung der EU als auch innerhalb der Mitgliedstaaten.

Die Lissabon-Strategie wird häufig verkürzt auf einen eng verstandenen Begriff der Wettbewerbsfähigkeit. Unter Strukturreformen werden Deregulierung und Abbau sozialer Sicherheit verstanden. Bessere Arbeitsplätze und sozialer Zusammenhalt werden als Hindernisse für die Wettbewerbsfähigkeit dargestellt, makroökonomische und soziale Rahmenbedingungen für dynamisches Wachstum geraten aus dem Blick. Der Kok-Bericht zur Lissabon-Strategie macht auf dieses Problem aufmerksam: „Der Ruf nach weiteren Reformen wird nur zu oft einfach als Deckwort für mehr Flexibilität verstanden, und dies wiederum als Deckwort für die Schwächung der Arbeitnehmerrechte und des Arbeitnehmerschutzes. Das ist falsch.“¹ Eine solche Ausrichtung ist nicht nur inhaltlich falsch, sondern verhindert auch eine Akzeptanz der Strategie bei den Menschen in Europa, wie nicht zuletzt die Proteste gegen Sozialabbau in zahlreichen Ländern der EU gezeigt haben.

Der DGB fordert eine Ausrichtung der Lissabon-Strategie auf qualitatives Wachstum und die Abkehr von reinen Strukturreformen. Qualitatives Wachstum bedeutet ökologisch und sozial nachhaltiges Wachstum. Es bedeutet nicht nur mehr, sondern bessere Arbeitsplätze. Es bedeutet mehr Lebensqualität, die sozial abgesichert ist.

In diesem Sinne muss die Lissabon-Strategie mit Leben gefüllt werden, um die Ziele für das Jahr 2010 erreichbar werden zu lassen. Dies ist umso dringlicher weil sich der EU mit der Erweiterung neue Herausforderungen stellen. Den umwälzenden Transformationsprozessen in den mittelosteuropäischen Ländern muss besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Die Umsetzung der sozialen Dimension der Lissabon-Strategie und europäischer sozialer Mindeststandards sowie die Stärkung der Sozialpartner ist in den neuen Mitgliedstaaten besonders dringlich.

Die Mitgliedstaaten der EU und die europäischen Institutionen sind gefordert, eine gemeinsame Politik aus einem Guss für qualitatives Wachstum und Beschäftigung in ganz Europa zu entwickeln. Die umfassenden Ziele der Lissabon-Strategie verlangen auch einen umfassenden wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Ansatz. Die Sozialpartner müssen in diesen Prozess eingebunden werden und verbindlichen Einfluss auf Entscheidungen nehmen können. Nur dann können sie ihre Rolle als Partner in der Lissabon-Strategie gerecht werden.

Wir müssen die Stärken der europäischen Sozialmodells nutzen, um Europa im 21. Jahrhundert für die Menschen lebenswerter zu machen. In einem Umfeld, dass von zunehmenden

¹ Die Herausforderungen Annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, November 2004, S. 36

den Unsicherheiten und beschleunigtem Wandel geprägt ist, sind gleichzeitig Flexibilität und Sicherheit gefragt. Die europäische Tradition der Verbindung von wirtschaftlicher Stärke, sozialem Ausgleich durch Solidarität sowie Teilhabe und Mitbestimmung bietet die Chance, die Ziele von Lissabon in ihrem umfassenden Sinn erfolgreich anzugehen. Diese Chance müssen wir nutzen!

2. Kernforderungen des DGB

Die Lissabon-Strategie muss wieder ins Gleichgewicht gebracht werden und darf nicht auf eine eng verstandene Wettbewerbsfähigkeit reduziert werden. Der DGB fordert daher eine Ausrichtung auf qualitatives Wachstum und sozial gerechte Strukturreformen. Qualitatives Wachstum bedeutet wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltiges Wachstum. Es bedeutet mehr und bessere Arbeitsplätze. Es bedeutet mehr Lebensqualität, die sozial abgesichert ist.

1. Wachstum und Beschäftigung

Zum Erreichen der Lissabonziele und für Wachstum und Beschäftigung benötigt Europa eine **Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik**.

Zentrales Element für eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Neuausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik ist aus Sicht des DGB ein konjunkturstabilisierender makroökonomischer Policy-Mix. Hierzu bedarf es einer Neuausrichtung der makroökonomischen Hebel: Die Geldpolitik ist nicht mehr einseitig auf Geldwertstabilität, sondern auch auf das Beschäftigungsziel auszurichten und das Handlungspotenzial der Fiskalpolitik zur Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auszuweiten.

Im Sinne einer effizienteren Koordinierung der makroökonomischen Disziplinen unterstützt der DGB die im Makroökonomischen Dialog entwickelten Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit. Darüber hinaus ist die **Einrichtung nationaler Makroökonomischer Dialoge** sowohl auf technischer als auch politischer Ebene ein geeignetes Mittel, die europäische Dimension in der nationalen Politik verstärkt zu verankern **und makroökonomische Politikansätze für die anhaltende Wachstums- und Beschäftigungskrise zu entwickeln**.

2. Innovationspolitik

Der DGB fordert eine europäische Innovationspolitik, die sich an der Komplexität des Innovationsgeschehens ausrichtet. **Im Mittelpunkt von Innovationspolitik muss der Mensch stehen** mit seiner Kreativität. Forschung und Bildung, aber auch Arbeitsorganisation und Unternehmenskulturen sind elementare Bestandteile von Innovationspolitik. Zentral ist dabei eine bessere Koordinierung der Maßnahmen auf den Ebenen der EU und der Mitgliedstaaten. Parallelstrukturen müssen vermieden werden, Förderinstrumente komplementär eingesetzt werden.

Im Zeitalter der Globalisierung und im Zuge des Strukturwandels, in dem auch in der industriellen Produktion die Verknüpfung mit Dienstleistungen und die Wissensorientierung an Bedeutung gewinnen, müssen die richtigen Zusammenhänge zwischen Wachstum, Ressourcennutzung, technologischer Entwicklung, sozialer Sicherheit, Arbeit, Mitbestimmung, Lebensgestaltung und Beschäftigung beachtet und Synergien genutzt werden. In diesem Zusammenhang **geht der vorliegende Vorschlag einer Rahmenrichtlinie zum Binnenmarkt für Dienstleistungen in die falsche Richtung** und wird dem skizzierten Anspruch nach hoher Arbeitsqualität nicht gerecht, die den Nährboden für die Schaffung eines echten ‚Innovationsmilieus‘ bildet. Für den Bereich der Innovationspolitik muss ein Weg gefunden werden, wie EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und Wirtschafts- und Sozialpartner in einer abgestimmten Strategie gemeinsam eine Innovationspolitik betreiben können, in der alle notwendigen Maßnahmen angemessen enthalten sind.

3. Bildungspolitik

Der DGB begrüßt die Anstrengungen zur Schaffung eines grenzüberschreitenden und **europäischen Bildungsraumes**. Dazu muss eine Entwicklungsperspektive eröffnet werden, die

eine tatsächliche Verbesserung für Auszubildende, Studierende, Erwerbstätige sowie ältere Menschen beinhaltet. Im Kern geht es darum, die Selektivität der Bildungssysteme zu überwinden, ihre Durchlässigkeit national und transnational herzustellen und insbesondere die Beteiligungschancen zu erhöhen.

Maßstab für die herzustellende Gleichwertigkeit zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung in Europa bleibt die volle und gleichrangige Integration der betriebsgebundenen beruflichen Ausbildung. Um insbesondere den Prozess des lebenslangen Lernens zu einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz zu führen, muss die Verknüpfung der beruflichen Bildung mit dem Beschäftigungssystem gesichert werden.

Die Einführung von Leistungspunkten und eines Europäischen Qualifikationsrahmens wird begrüßt, um Qualifikationen und Kompetenzen europaweit transparent und vergleichbar zu gestalten. Auf dieser Grundlage scheinen realistische Impulse für Mobilität und Beschäftigung möglich.

Nur über eine **deutliche Steigerung der Investitionen in Bildung und Qualifizierung** – entlang der vereinbarten benchmarks auf EU-Ebene – wird ein breiter bildungspolitischer Aufbruch gelingen und eine sozialgerechtere Partizipation Wirklichkeit werden. Dazu fordert der DGB, sowohl die Mittel des Integrierten Aktionsprogramms im Bereich des lebenslangen Lernens aufzustocken als auch national die notwendigen Komplementärfinanzierungen sicherzustellen.

Damit der erwartete Beitrag von Bildung und Qualifizierung innerhalb der Lissabon-Strategie tatsächlich erreicht wird, sind verstärkte Maßnahmen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten zu unternehmen, um **Qualität, Attraktivität und Wirksamkeit der (Berufs)Bildungssysteme** zu steigern. Es bleibt eine dringende Aufgabe, Modell- und Umsetzungsprojekte zur Etablierung lebensbegleitender Beratungsstrukturen europaweit zu schaffen und gleichzeitig für die Bürger zugänglich zu machen. Dafür sind grundlegende und stetig aktualisierte Erkenntnisse über Qualifikationsbedarfe nötig (Früherkennung). Die Herausforderungen Europas werden sich nur über eine chancenreiche Partizipation seiner Bürger bewältigen lassen.

4. Nachhaltigkeit

Das Ziel des wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraums muss im Sinne wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit konkretisiert werden. Die europäische Nachhaltigkeitsstrategie sollte die „road map“ für die Integration von Energie- und Verkehrspolitik, von Agrar- und Fischereipolitik, von Finanz- und Regionalpolitik bilden. Dabei ist der „Wissens-träger Mensch“ gestaltender Akteur. Er leistet als Arbeitnehmer, Dienstleister, Produzent, Nutzer oder Verbraucher seinen Beitrag zu nachhaltigen Innovationen und Wachstum. Angesichts fehlender Erfolge besteht gegenwärtig die Gefahr, dass die Lissabon-Agenda ungeachtet der Prozesse von Göteborg und Cardiff wieder auf Wirtschaftswachstum als einziges Politikziel reduziert wird. Der DGB fordert deshalb, das **Leitbild nachhaltiger Entwicklung als übergeordneten Strategieansatz** für wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt umzusetzen.

Zugleich ist Wettbewerbsfähigkeit stärker unter global nachhaltiger Perspektive zu verfolgen, woraus sich für den DGB auch die **politische Gestaltung der Globalisierung** als zentrale Aufgabe der EU ergibt. Die Stärkung des multilateralen Systems und des zivilgesellschaftlichen Engagements sollte in der Klima- und Entwicklungspolitik wie bei der notwendigen institutionellen Flankierung der WTO-Verhandlungen vorangetrieben werden. Die EU muss z. B. beim Zugang der Menschen zur Wasserversorgung, bei der Durchsetzung korrekter Preise im Verkehr, bei der Zulassung von Chemikalien (REACH) und beim langfristigen Klimaschutz (Post-Kyoto-Prozess) auch ihrer globalen Verantwortung gerecht werden. Das europäische Sozialmodell muss angesichts neuer Armutsrisiken, bildungspolitischer und demografischer Herausforderungen weiterentwickelt werden. Die EU muss glaubwürdig für globale Umwelt-

und Sozialstandards werben. Alle Bemühungen um Entschuldung, Frieden und „good governance“ bauen auf diesen globalen Gerechtigkeitsfragen auf.

Aus Sicht des DGB-sind nur finanziell handlungsfähige Staaten in der Lage, die notwendigen Rahmenbedingungen für gesellschaftlich nachhaltige win-win-Situationen bei der Schaffung und Nutzung von Infrastrukturen und Ressourcen durchzusetzen. Wir fordern deshalb, mit einem europaweiten öffentlichen Investitionsprogramm einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie für die europäische Wirtschaft und Gesellschaft neue Schubkraft zu verleihen.

Für eine nachhaltige Entwicklung des europäischen Binnenmarktes ist ein neuer Zielrahmen erforderlich. Notwendige strukturelle Richtungsentscheidungen im Sinne einer sozial-ökologischen Modernisierung können nur durch die Vorreiterrolle des öffentlichen Sektors durchgesetzt werden, der Markt alleine wird es nicht richten.

5. Arbeitsmarktpolitik

Der DGB fordert, die positiven Ansätze **präventiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik** der EU-Beschäftigungsleitlinien in den Vordergrund zu rücken. Mit Strukturreformen am Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen allein wird die Arbeitslosigkeit nicht nachhaltig verringert werden können. Der DGB fordert daher die Verstärkung

- aktiver und präventiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, insbesondere für Jugendliche, Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitnehmer und Frauen
- der beruflichen Aus- und Weiterbildung als lebenslanger Prozess, um veränderten Arbeitsanforderungen gewachsen zu sein
- der Verbesserung der Qualität der Arbeit als Voraussetzung für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben und die Vermeidung von vorzeitigem Ausscheiden
- von Maßnahmen zum Abbau geschlechtsspezifischer Benachteiligungen am Arbeitsmarkt, insbesondere durch Bereitstellung ausreichender Betreuungseinrichtungen für Kinder und pflegebedürftige ältere Menschen

6. Sozialpolitik

Die Zielsetzung von Lissabon, Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiges Wachstum zur Schaffung von mehr und qualitativ hochwertiger Beschäftigung mit **größerem sozialem Zusammenhalt** zu verbinden, muss eingelöst werden. Die Sozialpolitik muss daher als eigenständiges Handlungsfeld auf europäischer Ebene gestärkt werden und zwar durch eine aktive Politik

- zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung unter besonderer Berücksichtigung neuer Armutsrisiken.
- die Vertiefung des Erfahrungsaustauschs über Reformstrategien in der sozialen Sicherung mit dem Ziel, den Erhalt ihrer sozialen Funktion mit der nachhaltigen Sicherung ihrer Finanzierungsgrundlagen in Einklang zu bringen
- der Durchsetzung sozialer Mindeststandards zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und zur Wahrung ihrer Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte sowie die der betrieblichen Interessenvertretungen

Bestehende Richtlinien bedürfen der Überprüfung, mit dem Ziel der Anhebung des Schutzniveaus. Dies betrifft z.B. die EU-Richtlinie zum Schutz bei Massenentlassungen, beim Betriebsübergang, zur Gestaltung der Arbeitszeit, zur Arbeitnehmerentsendung und zu Europäischen Betriebsräten (EBR). Ebenso ist eine EU-weite Regelung der Arbeitsbedingungen von Leiharbeitskräften erforderlich, die den Gleichbehandlungsgrundsatz mit den Beschäftigten des Einsatzbetriebes durchsetzt. Die Beratungen müssen wieder aufgenommen werden.

Der **DGB kritisiert den Änderungsvorschlag der EU-Kommission zur Arbeitszeitrichtlinie**, da er die Flexibilisierungsmöglichkeiten im Interesse der Unternehmen erweitert, die

unzumutbare Verlängerung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit ermöglicht und damit dem Ziel der Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zuwiderläuft. Ansätze, die EU-weiten sozialen Standards zurückzudrehen, müssen bekämpft werden.

7. Rolle der Gewerkschaften

Die Sozialpartner sind wichtige Akteure im Lissabon-Prozess. Sie gestalten Bereiche wie die Lohnpolitik aber auch Arbeitsbedingungen eigenständig mit. Dies gilt auch für den europäischen Sozialen Dialog, der durch eigenständige Verhandlungen der Sozialpartner Subsidiarität in der EU sichert („horizontale Subsidiarität“). Sie können daher mit gemeinsamen Initiativen zum Erfolg der Lissabon-Strategie im oben beschriebenen Sinne beitragen.

Die Mitgliedsstaaten der EU und die europäischen Institutionen sind gefordert, eine gemeinsame Politik aus einem Guss für qualitatives Wachstum und Beschäftigung in ganz Europa zu entwickeln. Die umfassenden Ziele der Lissabon-Strategie verlangen auch einen umfassenden wirtschafts- und beschäftigungs-, und sozialpolitischen Ansatz. **Die Sozialpartner müssen verbindlichen Einfluss auf die Zielbestimmung, Politikgestaltung und Umsetzung der Lissabon-Strategie nehmen können. Nur dann können sie ihrer Rolle als Partner in der Lissabon-Strategie gerecht werden.** Die Gewerkschaften werden eigene Initiativen ergreifen, um im Sinne eines bottom-up Ansatzes der europäischen Politik neue Impulse zu geben und diese näher an die Menschen zu bringen.

3. Die Ziele von Lissabon im Hinblick auf Wirtschaft und Wachstum

Zum Erreichen der Ziele von Lissabon sollte u.a. für anhaltend gute wirtschaftliche Perspektiven und günstige Wachstumsaussichten Sorge getragen werden, indem ein geeigneter makroökonomischer Policy-mix angewandt wird. Im Rahmen der Gesamtstrategie wurde eine durchschnittliche wirtschaftliche Wachstumsrate von etwa 3 % als eine realistische Aussicht für die kommenden Jahre erachtet, sofern die geplanten Maßnahmen in einem tragfähigen makroökonomischen Kontext durchgeführt werden. Der DGB begrüßt das Wachstumsziel der Lissabon-Strategie, betont aber, dass es sich um ein qualitatives und nachhaltiges Wachstum handeln muss.

Um Empfehlungen des DGB hinsichtlich dieser Zielsetzungen ableiten zu können, soll im folgenden

- das Grundkonzept der europäischen Wirtschaftspolitik und seine Instrumente dargestellt werden
- die tatsächliche makroökonomische Performance der EU betrachtet werden
- und Ursachen für das Scheitern des stabilitätsorientierten Konzepts der Europäischen Wirtschaftspolitik aufgezeigt werden.

Das Grundkonzept der europäischen Wirtschaftspolitik und seine Instrumente

Die besondere Herausforderung des europäischen wirtschaftspolitischen Konzepts ist das Spannungsfeld von supranationaler Geld- und Währungspolitik auf der einen und nationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie Lohnpolitik auf der anderen Seite. Innerhalb dieses Spannungsfeldes steuert die Europäische Union mit den Instrumenten Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und den wirtschaftspolitischen Grundzügen.

Das **Grundkonzept der europäischen Wirtschaftspolitik** setzt auf stabile makroökonomische Rahmenbedingungen. Konkret handelt es sich hierbei um die Kombination aus niedriger Inflation, konsolidierten Haushalten und moderaten Lohnsteigerungen. Strukturreformen auf den Produkt-, Dienstleistungs-, Finanz- und Arbeitsmärkten sowie Investitionen in Bildung und Forschung sollen das Wachstumspotenzial und das Beschäftigungsniveau anheben. Mit dem auf 3% des BIP festgelegten jährlichen Referenzwertes für die Neuverschuldung und dem mittelfristigen Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts werden die Mitgliedstaaten der Union mittels des SWP auf eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik verpflichtet. Während für den SWP mit dem Defizitverfahren klare Sanktionen für Regelverstöße vorgegeben sind, führt die Nichtumsetzung der Empfehlungen in den wirtschaftspolitischen Grundzügen nicht zu Sanktionen. Im Vergleich zu anderen Koordinierungsverfahren nehmen die **wirtschaftspolitischen Grundzüge** jedoch eine Sonderstellung ein: Die Empfehlungen betreffen alle ökonomisch relevanten Bereiche, deren Koordinierungsverfahren wiederum im Einklang mit den Grundzügen stehen müssen. Zur besseren Koordinierung mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien werden die Grundzüge seit 2003 ebenfalls auf den mittelfristigen Zeitraum von drei Jahren ausgerichtet.

Einzigste institutionelle Einrichtung zur Koordinierung der europäischen Wirtschaftspolitik ist der **Makroökonomische Dialog**. Er wurde mit dem Europäischen Beschäftigungspakt von Köln (Juni 1999) ins Leben gerufen und soll durch einen vertraulichen Gedankenaustausch über aktuelle Entwicklungen und Probleme zu einer besseren Abstimmung der Europäischen Geldpolitik, der Fiskalpolitik und der Lohnentwicklung führen. Da die Träger dieser Politiken (Europäische Zentralbank, nationale Regierungen und die Sozialpartner) voneinander unabhängige Gestalter der makroökonomischen Rahmenbedingungen sind, kann und soll dieser Dialog keine Vereinbarungen zum Ziel haben, sondern der Entwicklung einer gemeinsamen

Problemsicht, einem besseren Verständnis für die Maßnahmen der anderen Teilnehmer und damit der Reduktion von Unsicherheit dienen. Der Dialog findet sowohl auf politischer als auch auf technischer (Experten) Ebene zweimal pro Jahr statt.

Entsprechend leitet sich folgende Rollenzuteilung für die Makroökonomischen Akteure ab: Die Europäische Zentralbank (EZB) trägt die Verantwortung für die Preisniveaustabilität, die Finanzpolitik für einen neutralen bzw. ausgeglichenen Haushalt, und die Tarifpolitik mittels moderater Lohnabschlüsse für die Beschäftigung.

Die Makroökonomische Performance der EU

Zielsetzung von Lissabon ist es, die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Europäischen Union auf 3% des BIP anzuheben. Tatsächlich realisierte die Union im Jahr 2000 eine Wachstumsrate von 3,5%, die sich mit 1,6% in 2001, 1,1% im Jahr 2002 und 1,3% im Jahr 2003 dramatisch verlangsamte. Das für 2004 (2005) prognostizierte Wachstum von 2,5% (2,3%) gibt keinen Anlass zu der Annahme, dass unter den gegebenen Bedingungen eine Trendwende erreicht werden kann, um den Zielen von Lissabon näher zu kommen.

Bekräftigt wird dies durch den Vergleich der Performance der Europäischen Währungsunion (EWU) und der USA. Zugrunde gelegt werden hier zwei Zehnjahreszeiträume, da somit die makroökonomische Wirkung der europäischen Economic Governance (Maastrichter Konvergenzkriterien, Stabilitäts- und Wachstumspakt, wirtschaftspolitische Grundzüge, Geldpolitik) verdeutlicht werden können.

Makroökonomische Zielvariablen

	EWU		USA	
	1984-1993	1994-2003	1984-1993	1994-2003
Reales BIP	2,7%	2,1%	3,2%	3,2%
Arbeitslosenquote	8,7%	9,6%	6,6%	5,1%
Inflation	4,5%	2,2%	3,5	1,9

Die Wachstumsraten des realen BIP in der EWU liegen im Zeitraum 1994-2003 mit 2,1% unterhalb derer im Zeitraum 1984-1993 mit 2,7%. In den USA war das Wachstum während beider Zeiträume gleich bleibend bei 3,2%. Die USA wiesen somit die höhere Dynamik auf.

Die Arbeitslosenquote stieg in der EWU von 8,7% (1984-1993) auf 9,6% (1994-2003), wohingegen in den USA die Arbeitslosenquote von 6,6% auf 5,1% sank.

Die durchschnittliche Inflationsrate konnte innerhalb der EWU von 4,5% (1984-1993) auf 2,2% (1994-2003) verbessert werden und lag zuletzt nur noch leicht über derjenigen in den USA in Höhe von 1,9% (3,5% im Zeitraum 1984-1993).

Die realen Zielgrößen Wachstum und Arbeitslosigkeit haben sich zuletzt innerhalb der EWU sowohl verglichen mit dem vorangehenden 10-Jahreszeitraum als auch gegenüber den USA seit Beginn des wirtschaftspolitischen Regimes Europas verschlechtert. Trotz der positiven Entwicklung der Preisniveaustabilität kann festgestellt werden, dass in den USA die Kombination von Wachstum, geringer Arbeitslosigkeit und Preisniveaustabilität wesentlich besser gelungen ist.

Das Scheitern des stabilitätsorientierten Konzepts der Europäischen Wirtschaftspolitik und seiner Instrumente

Der **SWP** wurde entwickelt und eingeführt, um übermäßig inflationäre Spannungen aufgrund exzessiver Haushaltspolitiken einzelner Mitgliedstaaten zu verhindern. Staatsdefizite lassen sich jedoch nicht nur auf exzessive Ausgaben zurückführen, sondern können gleichermaßen das Resultat schwachen Wachstums darstellen. Letzteres wurde durch das einseitig stabilitätsorientierte Regime der europäischen Wirtschaftspolitik systematisch begünstigt.

Im Falle eines wirtschaftlichen Abschwungs wirkt der SWP durch den Zwang zur Haushaltskonsolidierung prozyklisch. Durch Kürzungen bei den Sozialtransfers wurde der Beitrag der automatischen Stabilisatoren zur Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage im Abschwung verringert und die Konjunkturabschwächung verstärkt.

Die Praxis zeigt jedoch, dass es gerade in denjenigen Ländern (wie Deutschland und Frankreich), in denen die vorgegebene Defizitgrenze nicht eingehalten wurde, keinerlei inflationäre Tendenzen gibt.

Ebenfalls im Focus der Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik steht die **Lohnentwicklung**. Diese soll sich konsistent zum Ziel der Preisniveaustabilität verhalten, bei hoher Arbeitslosigkeit wird sogar empfohlen, dass die Lohnzuwächse hinter dem Produktivitätswachstum zurück bleiben sollen. Um die Arbeitsplatzproduktivität besser zu spiegeln, brauche es eine weitere Differenzierung der Lohnhöhe. Die hohe Arbeitslosigkeit wird in erster Linie auf ein Arbeitskostenproblem zurück geführt.

Zieht man Deutschland als Beispiel für eine langanhaltende Stagnation mit einer sich stets verschlechternden Arbeitsmarktsituation als Beispiel heran, lässt sich diese These empirisch nicht belegen. Hinsichtlich des Zuwachses von Nominal- und Reallöhnen befindet sich Deutschland international im unteren Mittelfeld. Seit 12 Jahren wurde der neutrale Verteilungsspielraum (Durchschnittsproduktivität + BIP-Deflator) durch die Effektivlöhne nicht mehr ausgeschöpft. Die Europäische Kommission selbst kommt zu dem Schluss, dass die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft seit Mitte der 90er Jahre stetig zugenommen hat.²

Im Zeitraum 1991 bis 2003 stiegen die Nominallöhne in der EWU um 40%, in den USA hingegen um 46%.³ Unter den führenden OECD-Staaten weisen lediglich Japan, Kanada und Frankreich ein gegenüber Deutschland geringeres Wachstum der Nominallöhne aus. Zieht man zur Beurteilung der Lohnentwicklung die Reallöhne heran, ergibt sich ein ähnliches Bild: Zwar liegt Deutschland (aufgrund der geringen Preissteigerungsrate) mit 13 % über dem EWU- Durchschnitt von 9%. Die USA liegen mit 17% jedoch deutlich darüber. Bei Betrachtung der nominalen Lohnstückkosten liegen sowohl Deutschland mit 17% als auch die USA mit 19% im internationalen Vergleich im hinteren Mittelfeld und weit zurück hinter dem Durchschnitt der EWU von 24%.

Stellt man diese Ergebnisse der Beschäftigungsentwicklung gegenüber, so wird deutlich, dass sich auch hier kein empirischer Beleg für den direkten Zusammenhang von Lohnzurückhaltung und Beschäftigung herleiten lässt. In demselben Zeitraum 1991 bis 2003 fiel die Beschäftigung in Deutschland um 3%, währenddessen sie in der EWU um 9% und den USA um 20% stieg.

Die von der Kommission unterstellte These des direkten Zusammenhangs von Lohnkostenniveau und Beschäftigung lässt sich nicht belegen. Sie folgt ausschließlich einer einzelwirt-

² European Commission (2003): The EU Economy 2003 Review, Brüssel

³ Die USA überholen die Eurozone in der in der zweiten Hälfte der 90er Jahre.

schaftlichen Betrachtung und blendet den Zusammenhang zwischen Arbeitsnachfrage von Unternehmen und der Nachfrage an den Gütermärkten vollständig aus.

Strukturreformen, insbesondere diejenigen am Arbeitsmarkt, gelten in der europäischen Konzeption ebenfalls als wichtiger Schlüssel für mehr Beschäftigung. Sie sollen die Anreize, eine Beschäftigung anzunehmen, erhöhen und sich positiv auf die Produktivität auswirken. Doch auch diese positiv gemeinten Wirkungen müssen hinterfragt werden, insbesondere dann, wenn sie nicht in einem sich positiv entwickelnden wirtschaftlichen Umfeld durchgesetzt werden.

Die Umsetzung struktureller Reformen der Arbeitsmarktinstitutionen (Kündigungsschutz, Lohnersatzleistungsquote, Dauer der Lohnersatzleistungen, gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Koordinierungsgrad der Lohnverhandlungen) sowie der sozialen Sicherungssysteme (Steuer- und Abgabenkeil) erfolgte in den Ländern der EWU in unterschiedlichem Ausmaß. Während in Finnland, Italien und Irland die „Verkrustung“ zugenommen hat, wurde sie in Deutschland, Dänemark, Spanien und Belgien erheblich abgebaut. Vor allem aber zeigen verschiedene Untersuchungen, dass kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Rigidität der Arbeitsmarktinstitutionen bzw. sozialen Sicherungssysteme und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit hergestellt werden kann. Beispielhaft kann angeführt werden, dass bei gleichem Umfang struktureller Reformen die Arbeitslosigkeit in Großbritannien um mehr als 2% gefallen, in Deutschland hingegen um 4% gestiegen ist.

Einschnitte bei Lohnersatzleistungen beispielsweise wirken jedoch in dreifacher Hinsicht negativ, wenn sie nicht mit einer die Nachfrageseite stimulierenden Policy-Mix begleitet werden. In ihrer Eigenschaft als Automatische Stabilisatoren wird ihre Wirkung im Abschwung reduziert und in geringerem Ausmaß gegengesteuert. In einer Phase ohnehin geringen Vertrauens führen die (angekündigten) Reformen zu Unsicherheit, vermehrtem (Angst-) Sparen, verminderter Nachfrage und letztlich mehr Arbeitslosigkeit. Hier wird oftmals das Argument angeführt, dass den möglicherweise kurzfristig negativen Wirkungen solcher Strukturreformen langfristige Wohlfahrtsgewinne gegenüber stehen. Doch auch dies muss hinterfragt werden. Lohnmoderation und Arbeitsanreize führen zu einer verminderten Substitution von Arbeit durch Kapital, wobei nicht nur unmittelbar die Produktivität (beispielsweise durch geringqualifizierte Arbeit), sondern auch langfristig das Produktionspotenzial vermindert wird.

Viele der am Arbeitsmarkt durchgeführten Reformen haben sowohl dazu beigetragen, die Binnennachfrage zu schwächen, als auch den bereits durch den Abschwung induzierten Produktivitätsrückgang noch weiter zu verstärken. Den globalen Wettbewerb um die niedrigsten Lohnkosten wird Europa jedoch nicht gewinnen können. Nachhaltige Wettbewerbsvorteile können in globalen Märkten nur durch eine Stärkung der Innovationsfähigkeit erzielt werden. Dabei vertritt der DGB einen umfassenden Innovationsbegriff, der den Menschen in den Mittelpunkt stellt und daher neben der Forschung und Entwicklung auch Bildung und Qualifizierung für zentral hält (siehe Kapitel 4 und 5).

Durch die einseitige Fixierung auf das Ziel der Geldwertstabilität hat die **Geldpolitik** es bislang versäumt, die vorhandenen Wachstumspotenziale auszuschöpfen und Europa dem Ziel des wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraumes näher zu bringen. Auf den im Jahr 2001 einsetzenden Abschwung hat die EZB verglichen mit amerikanischen Geldpolitik verzögert und in zu geringem Ausmaß reagiert. Auch im weiteren Verlauf des Jahres 2002 wurden expansive Impulse als Antwort auf den eingetrübten Konjunkturverlauf mit Verweis auf Verfehlungen des Inflationszieles abgelehnt. Die Preisschübe waren jedoch im Wesentlichen auf einen Anstieg der Rohölprodukte zurück zu führen. Die von der EZB heraufbeschworenen Zweitrundeneffekte durch die Lohnpolitik blieben aus, nicht zuletzt aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung der Gewerkschaften im zentralisierten Lohnfindungssystem. Der restriktive Kurs hat jedoch wesentlich dazu beigetragen, die Wachstumsdynamik innerhalb des Euroraums einzuschränken. Gleiches wiederholt sich aktuell: In Anbetracht der gestiegenen Rohölpreise kommuniziert die EZB Gefahren für die Preisniveaustabilität durch Zweitunden-

effekte, während die lohnpolitische Realität Europas von Nullrunden und Reallohnkürzungen durch Arbeitszeitverlängerungen geprägt ist.

Seit dem Vertrag von Maastricht ist sowohl die supranationale Geldpolitik mit ihrer Definition von Preisstabilität bei 2% als auch die Fiskalpolitik durch den SWP kaum auf Wachstum und fast ausschließlich auf Stabilität ausgerichtet. Damit besteht innerhalb des europäischen Rahmens keine Möglichkeit, die Nachfrage mittels der Wirtschaftspolitik zu stabilisieren. Dies spiegelt sich nicht nur in der aktuellen wirtschaftlichen Situation Europas wider, in der das Wirtschaftswachstum im Wesentlichen auf die Auslandsnachfrage aufgrund der positiven weltwirtschaftlichen Entwicklung zurück zu führen ist. Bereits seit Beginn der 90er Jahre (mit Ausnahme 2000) ist die Outputlücke in Europa negativ. Insofern kann nicht mehr von den kurzfristig negativen Wirkungen des wirtschaftspolitischen Konzepts gesprochen, sondern muss von langfristigen Kosten hinsichtlich der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit ausgegangen werden.

Die EU hat, vergleichbar mit den USA, einen nahezu geschlossenen Binnenmarkt. Weniger als 10% der europäischen Nachfrage entfällt auf Importe. Damit ist seit der Währungsunion die wichtigste Voraussetzung für eine aktive Geld- und Fiskalpolitik erfüllt. Neben dem bisher allein verfolgten Ziel der Preisniveaustabilisierung muss die EZB ihrer Verantwortung hinsichtlich der Beschäftigung gerecht werden. Die konjunkturelle Stabilisierung der Beschäftigung sowie die Bereitstellung einer wachstumsförderlichen Infrastruktur obliegt der Finanzpolitik. Aufgabe der Sozialpartner ist es, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren. So lange der verteilungsneutrale Spielraum aus Produktivitätszuwachs und Preissteigerungsrate berücksichtigt wird, gehen von den Löhnen keine inflationären Impulse aus.

Aktuell ist Europa weit davon entfernt, die Ziele von Lissabon bis 2010 erreichen zu können. Die Halbzeitbilanz der Lissabonstrategie ist aber eine Chance. Wenn Europa erkennt, dass nicht eine höhere Dosierung der bisherigen Politiken, sondern eine andere Zusammensetzung der politischen Rezeptur zu Wachstum führen, bleiben die Ziele von Lissabon möglich und erreichbar.

Makroökonomischer Policy-Mix als Schlüssel für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung

Zum Erreichen der Lissabonziele und für Wachstum und Beschäftigung benötigt Europa eine Neuausrichtung der economic governance. Wachstum, sozialer Zusammenhalt und Nachhaltigkeit müssen im Gleichklang in das Zentrum aller Bemühungen gestellt werden. Sie sind gleichberechtigte Elemente des makroökonomischen Kontextes, aus dem Politikempfehlungen abzuleiten sind. Die wirtschaftliche Entwicklung Europas krankt aktuell an der Schwäche der Binnennachfrage, insbesondere der Konsumnachfrage. Der DGB erachtet dies als das Ergebnis einer systematisch und einseitig auf Stabilität ausgerichteten wirtschaftspolitischen Konzeption. Eine angebotsorientierte Politik der Strukturreformen führt nur dann zu mehr Wachstum und Beschäftigung, wenn sie in einem ausgewogenen Verhältnis zu qualitativen Maßnahmen steht, die das Vertrauen und die Nachfrageseite stärken. Nicht die Wachstumsfähigkeit schafft mehr Beschäftigung, sondern das tatsächlich realisierte Wachstum. Europas wirtschaftspolitischer Konzeption mangelt es an der Ausschöpfung der Politikpotenziale, insbesondere in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs und der Stagnation (siehe auch Kapitel 7).

Zentrale Elemente für eine wachstums- und beschäftigungsorientierte Neuausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik aus Sicht des DGB sind:

- **Verantwortung der Geldpolitik ausweiten**

Das Zinsniveau ist die wichtigste Determinante der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

Die Geldpolitik wurde dieser Verantwortung für Wachstum *und* Beschäftigung jedoch nur

unzureichend gerecht, indem sie die Preisniveaustabilität als prioritäres Anliegen verstand und gerade in stabilitätsorientierten Ländern die Wachstumsdynamik durch die hohen Realzinsen drosselte. Vielmehr noch steht der restriktive Pfad der Geldpolitik durch die Festlegung des Wachstumspotenzials auf 2% des BIP durch die EZB im Widerspruch zu den von den Staats- und Regierungschefs in Lissabon politisch angestrebten Wachstumszielen von 3%. Nach drei Jahren Stagnation „darf“ das Wachstum auch einmal überschießen.

Im Sinne einer koordinierten makroökonomischen Politik tragen die Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik gleichermaßen die Verantwortung für die Preisniveaustabilität. Die Definition von Preisstabilität bei 2% darf nicht länger als Dogma verstanden werden, sondern muss als *ein* Element eines makroökonomischen Policy-Mix aller Akteure aus den Erfordernissen der jeweiligen wirtschaftlichen Situation abgeleitet werden.

- **Die Fiskalpolitik handlungsfähig machen**

Weil die Geldpolitik an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Euroraums ausgerichtet ist, verbleibt die Fiskalpolitik als alleiniges Instrument, stabilisierend auf nationale konjunkturelle Schocks zu reagieren. Unter dem Regime des SWP in seiner bisherigen Ausgestaltung waren dem jedoch unnötige Grenzen gesetzt.

Der DGB begrüßt deshalb die Vorschläge der Kommission zur Stärkung des SWP. Die mittelfristige Orientierung am Schuldenstand unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere rezessiver bzw. stagnativer Art, ist die richtige Antwort auf die bisherige prozyklische Ausrichtung des Paktes. Vor dem Hintergrund der eigentlichen Zielsetzung des Paktes sollte die inflationäre Entwicklung zur Beurteilung der Haushaltssituation der Mitgliedstaaten als Indikator berücksichtigt werden. Die ex ante-Beteiligung der nationalen Parlamente begrüßt der DGB ebenfalls als geeigneten Schritt, die Implementierung der Lissabon-Strategie in den nationalen Politiken zu verbessern.

Gerade im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit Europas sind diese Maßnahmen jedoch allein noch nicht ausreichend. Entsprechend der Goldenen Regel sind wachstumsförderliche und nachhaltige Investitionen in die Infrastruktur, insbesondere zur Stärkung des Innovationspotenzials, sowie in Bildung und Qualifizierung, aus der Defizitberechnung auszunehmen. Weiterhin sollte zur genaueren Bestimmung einer wachstumshemmenden Nachfrageschwäche die Sparquote als Indikator in die Beurteilung der Haushaltslage einbezogen werden.

- **Den Schwerpunkt auf Reformen legen, die zu Wachstum und Beschäftigung führen und die Nachhaltigkeitspotenziale heben**

Der bisherige Reformansatz war bislang zu sehr auf das Wachstumspotenzial Europas ausgelegt. Dabei wurden die kontraproduktiven Auswirkungen sowohl des unzureichenden Wachstums auf das Wachstumspotenzial als auch vieler Reformen auf Wachstum und Beschäftigung ausgeblendet.

Um aus der Talfahrt wirksam auszubrechen, braucht Europa zuerst solche Reformen, die empirisch nachweisbar Wachstum und Beschäftigung fördern. Hierzu bedarf es auch einer Neuausrichtung des Cardiff-Prozesses. Die dreijährige Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Grundzüge auf eine bessere Koordinierung mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien war eine richtige Entscheidung. Jedoch müssen die Grundzüge genügend Flexibilität aufweisen und bei Abweichungen von der prognostizierten Konjunkturentwicklung entsprechend angepasst werden können.

Die regelmäßig wiederholte Aufforderung nach moderaten Lohnabschlüssen überschreitet nicht nur den Kompetenzbereich der wirtschaftspolitischen Grundzüge. Sie ist Ausdruck einer theoretischen Auffassung über den Zusammenhang von Arbeitskosten und Beschäftigung, die zur systematischen Schwäche der europäischen Binnennachfrage beigetragen hat.

Gerade im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit im Sinne einer global nachhaltigen Entwicklung sind die Potenziale einer sozialen und ökologischen Modernisierung des europäischen Wirtschaftsraumes bislang nur unzureichend ausgeschöpft. Die Implementierung von Zukunftstechnologien oder die langfristige Weiterentwicklung von Infrastrukturen stellen in diesem Zusammenhang unverzichtbare Elemente, aber auch potenzielle Wachstumsimpulse dar. Ob in der Industriepolitik, im Energie-, im Verkehrs- oder im Chemiesektor, bei der Energie- oder der Materialeffizienz, in allen Bereichen muss Nachhaltigkeit zur Richtschnur für die Entwicklung neuer Produkte, Märkte und Beschäftigungsfelder werden (siehe Kapitel 6). Hier gilt es, die Stärken des europäischen Modells der Kooperation und des sozialen Dialogs zu nutzen, um mit der Gestaltung des Ordnungsrahmens, durch Forschungsförderung oder gezielte Marktanreize der wirtschaftlichen Entwicklung eine nachhaltige Richtung zu geben. Sozialer Zusammenhalt und Mitbestimmungsstrukturen sind wichtige Voraussetzungen, um eine positive gesellschaftliche Dynamik für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung zu entfalten (siehe Kapitel 8).

- **Die Makroökonomischen Disziplinen koordinieren**

Der Makroökonomische Dialog als bislang einzige Institution der makroökonomischen Koordinierung beschränkt sich bislang zu sehr auf den Austausch von Positionen. Die Chancen, die Politiken aufeinander abzustimmen und zur Kooperation werden nur unzureichend genutzt.

Der DGB unterstützt die im Makroökonomischen Dialog entwickelten Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit. Darüber hinaus ist die Einrichtung nationaler Makroökonomischer Dialoge sowohl auf technischer als auch politischer Ebene ein geeignetes Mittel, die europäische Dimension in der nationalen Politik verstärkt zu verankern.

- **Das Vertrauen in Europas Wirtschaft stärken**

Das Vertrauen in die europäische Wirtschaft ist nach drei Jahren Stagnation und aufgrund des sich nur zögerlich entwickelnden Aufschwungs nur unzureichend. Es bedarf deshalb vertrauensstärkender Impulse auf allen Ebenen.

Auch auf europäischer Ebene sind Impulse möglich. Die Umsetzung der europäischen Wachstumsinitiative mit Investitionen in Netze und Wissen ist ein richtiges Zeichen, um das Vertrauen der Wirtschaftsakteure wieder zu stärken (siehe Kapitel 4). Die Förderung neuer Finanzierungsmodelle wie Contracting oder Public Private Partnership kann bislang ungenutzte staatliche Einsparpotenziale freisetzen und für die Zukunftsaufgaben nutzbar machen. Sie sind aber zugleich allein nicht ausreichend und können erforderliche nationale Investitionsprogramme allenfalls ergänzen.

4. Innovation

I. Vorgaben des Lissabon-Prozesses

In den Schlussfolgerungen des Rates von Lissabon wurde zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtstrategie die „Schaffung eines europäischen Raums der Forschung und Innovation“ als Aufgabe definiert. Um zu überprüfen, ob die Ziele erreicht werden, sind eine Reihe von Prüfkriterien aufgestellt worden, die als „Benchmarks“ bezeichnet werden.

Dazu gehören u.a.:

1. Schaffung geeigneter Mechanismen für die Vernetzung von nationalen und gemeinsamen Forschungsprogrammen
2. Verbesserung des Umfeldes für geeignete Forschungsinvestitionen
3. Schaffung eines Hochgeschwindigkeitsnetzes für elektronische wissenschaftliche Kommunikation bis Ende 2001
4. Beseitigung der Hindernisse für die Mobilität der Forscher
5. Schaffung des Gemeinschaftspatentes

In ähnlicher Weise wurden auch die „Schaffung eines günstigen Umfeldes für die Gründung und Entwicklung innovativer Unternehmen, insbesondere von KMU“ zum Ziel erklärt. Zur Realisierung dieses Ziels sollen die Methode der offenen Koordinierung angewendet und folgende sogenannte „Benchmarks“ erreicht werden:

6. Einführung eines Benchmarking-Prozess zum Thema „Unternehmensgründung“
7. Veröffentlichung einer Mitteilung der Kommission zu Unternehmergeist und Innovation
8. Veröffentlichung einer Charta für KMU
9. Optimierung der Finanzunterstützung für KMU

II Bewertung der Kriterien und ihrer Umsetzungsmaßnahmen aus Sicht des DGB

Erweiterter Innovationsbegriff

In der Mitteilung der Kommission zur Innovationspolitik von 2003⁴ heißt es, Innovation sei ein zentraler Bestandteil der Strategie zur Erreichung der Lissabon-Ziele. Dabei wird eingefordert, dass die Komplexität des Phänomens „Innovation“ erkannt und vom einem Innovationsbegriff ausgegangen werden müsse, der weit über Forschungs- und Technologieförderung hinausgehe. Innovation, so die EU-Kommission, bedeute, in Wirtschaft und Gesellschaft Neuerungen hervorzubringen und diese zu adaptieren und erfolgreich zu nutzen.

Der DGB stimmt der Kommission in ihrer weiten Definition des Begriffs der Innovation zu. Innovation wird nicht von Maschinen gemacht, sondern von Menschen. Ziel von Innovationspolitik muss sein, Freiräume zu schaffen, in denen Menschen ihre Kreativität zur Entfaltung bringen können. Das darf nicht nur im Rahmen von Bildung und Forschung gelten, sondern muss auch die Arbeitswelt, d.h. die Arbeitsbedingungen und das Innovationsmanagement in Unternehmen betreffen. Die Kommission sagt ebenfalls zu recht, dass die Arbeitsabläufe in Unternehmen eine wichtige Ebene der Innovationspolitik seien.

Der DGB unterstützt die Kommission darin, Innovationspolitik an der Komplexität des Innovationsgeschehens ausrichten zu wollen – aber naturgemäß stoßen die Maßnahmen, die die Kommission und die anderen EU-Organe in diesem Zusammenhang ergreifen können, an die Grenzen, die durch den Kompetenzrahmen der EU gesetzt sind.

⁴ (KOM(2003)112)

In diesem Sinne sind die im Rahmen der Lissabon-Strategie gesetzten Kriterien sicherlich Schritte auf dem Weg zu einer innovationsbasierten Wirtschaft, aber gegenüber der Komplexität des Innovationsgeschehens greifen sie zu kurz.

Es ist unbestritten, dass Forschung als ein wichtiger Bestandteil des Innovationsgeschehens betrachtet werden muss. Mit ihren Forschungsrahmenprogrammen, die Grundlagen- und anwendungsorientierte Forschung umfassen, setzt die EU wichtige Akzente, sie sollte dies im Rahmen der Lissabon-Strategie auch weiterhin tun. Die Maßnahmen, die die EU ergreifen kann, um die schrittweise europaweite Öffnung nationaler Forschungsprogramme und die Mobilität der Forscher in Europa zu befördern, sind sinnvoll, um europaweit zur Vernetzung von Menschen und Ideen beizutragen. Dabei bleibt als zentrale Schwierigkeit bestehen, dass alle diese Maßnahmen vom politischen Willen der Mitgliedstaaten und insbesondere von ihrer Bereitschaft zum Einsatz von Forschungsmitteln abhängen. Der DGB unterstützt das im Rahmen des Barcelona-Prozesses vereinbarte Ziel, dass jeder Mitgliedstaat 3% seines BIPs für Forschung einsetzen soll und fordert seine Einhaltung von den Regierungen der Mitgliedstaaten.

Die Kommission und die Gemeinschaftsorgane sollten in Anbetracht dieser grundlegenden Schwierigkeit europäischer Innovationspolitik nicht der Versuchung erliegen, die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente – d.h. vorhandene Finanzierungsinstrumente, Gesetzgebung im Bereich des Binnenmarktes, offene Koordinierung – zur Erreichung aller gesteckten Ziele einsetzen zu wollen.

Im Bereich der Gesetzgebung betrifft das insbesondere den Bereich der Patentierung: Das Gemeinschaftspatent als solches kann im Sinne von Transparenz und Verbreitung von Forschung sinnvoll sein, schwieriger sind die Vorhaben im Bereich der Software- oder Biopatentierung, bei denen eine Balance zwischen kommerziellen Interessen und Schutzinteressen erst noch gefunden werden muss. Voraussetzung für eine ausgewogenen gemeinsamen Politik im Bereich der Patentierung wäre eine kritische Evaluation der Praxis des Europäischen Patentamtes mit dem Ziel, aus der Praxis Kriterien für eine angemessene Balance der verschiedenen Schutzinteressen zu definieren.

Programme für KMU

So wichtig die Möglichkeiten des Zugangs zu Informationstechniken (IT) sind: eine Schwerpunktbildung für den Einsatz europäischer Mittel, insbesondere der Strukturfondsmittel, in diesem Bereich macht nur dann Sinn, wenn über die Ermöglichung des Zugangs hinaus auch die Entwicklung und Bildung von IT-Kompetenzen gefördert wird. Ebenso wichtig wie der Internet-Zugang sind Mitarbeiter, die diese Technologien auch optimal nutzen können – gerade für KMU. In der Praxis der Strukturförderung wird jedoch der Schwerpunkt einseitig bei der Bereitstellung der Technologie gesehen. Dieses ist aber auch allein mit nationaler Förderung machbar. Es muss deutlich sein, dass der Mehrwert europäischer Förderung die Ausrichtung an einem weiten Innovationsbegriff ist. Dementsprechend muss die Strukturförderung auch das Umfeld der Bereitstellung von IT unterstützen.

Ähnlich ist es mit der KMU-Priorität im Rahmen der Strukturförderung und mit den anderen Instrumenten europäischer KMU-Förderung. KMU sind nicht per se innovativ, nur weil sie klein sind. Diese Annahme liegt zwar vielen Programmen zu Grunde, sie trifft aber keineswegs immer zu. Tatsächlich ist zumindest in Deutschland zu beobachten, dass der Prozentsatz der innovativen KMU sinkt⁵.

Parallelstrukturen abschaffen – ergänzend fördern

KMU brauchen, um innovativ sein zu können und Arbeitsplätze zu schaffen, zunächst eine solide Grundfinanzierung und Zugang zu Risikokapital, hierfür gibt es viele nationale Pro-

⁵ s. dazu ZEW, März 2004

gramme. Europäische Förderung, insbesondere die Strukturfonds, sollte sich wiederum weniger auf die Grundfinanzierung als auf zusätzliche Elemente beziehen.

Der Mehrwert der KMU-Förderung durch die EU im Rahmen der Strukturförderung ist hauptsächlich darin zu sehen, dass sie KMU in eine innovationsförderliche regionale Strukturpolitik einbinden kann. EU-geförderte Projekte setzen auf die Einrichtung regionaler Kooperationsnetzwerke, Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen und Definition regionaler Entwicklungspläne unter Einbeziehung aller regionalen Akteure. Dieser beteiligungsorientierte Ansatz kann in seiner Bedeutung für die Förderung ganzheitlicher Innovationsprozesse keinesfalls unterschätzt werden. Die EU sollte diese regionale Dimension der Innovationspolitik als Priorität der EU-Strukturpolitik belassen und die Fonds nicht in unspezifische Instrumente zur Förderung einzelner Vorhaben mit mittelbarer Lissabon-Relevanz zerlegen.

Auf EU-Ebene ist darüber hinaus darauf zu achten, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen für KMU in einer Weise gestaltet werden, die innovative Potentiale von KMU zur Geltung kommen lässt. Konkret bedeutet dies, dass viele Richtlinien im Bereich des Binnenmarktes, insbesondere zur Liberalisierung der Finanzmärkte, auf ihre Auswirkungen auf KMU überprüft werden müssen. Im Zuge der Revision der Eigenkapitalrichtlinien in Folge von Basel II ist dies begonnen worden, in anderen Bereichen, z.B. beim Aktionsplan Finanzdienstleistungen, steht dies noch aus.

Sozialpartnerschaft in der Innovationsstrategie

Im Rahmen einer Innovationsstrategie sollte es ferner europäische Aufgabe sein, die Sozialpartnerbeteiligung konsequent auf allen Ebenen durchzuhalten und zu fördern. Das bedeutet zum einen, dass im Rahmen der vorhandenen Förderinstrumente Mittel zur Verfügung stehen müssen, mit deren Hilfe die Sozialpartner ihre eigenen Mitarbeiter zur Mitwirkung in Innovationsprozessen weiterbilden können. Damit wäre auf einer praktischen Ebene viel zu erreichen. Die von der Kommission durchgeführten Internet-Konsultationen sind dagegen wenig effizient und sollten in ihrer Bedeutung als Element der Kooperation nicht überschätzt werden. Es sei in diesem Zusammenhang auch angemerkt, dass die Sozialpartner sich in Deutschland an der Berichterstattung zur Umsetzung des KMU-Mehrjahresplans zwar in der Weise beteiligen können, dass sie ihre Kommentare unmittelbar an die Kommission senden, dass in Deutschland selbst aber keine zentrale Konsultation zu diesem Thema durchgeführt wird. Insofern bedeutet die Anwendung der Methode offener Koordinierung in diesem Bereich für die Sozialpartner keinen praktischen Gewinn.

Einbeziehung der Partner muss des weiteren auch bedeuten, dass Arbeitnehmervertretungen in Unternehmen ihre Mitbestimmungs- und Mitsprache-Rechte weiterhin im vollen Umfang ausüben können und in einigen europäischen Ländern diese Rechte weiter ausgebaut werden. Die Gestaltung von Arbeitsprozessen in Unternehmen ist ein wesentliches Element von Innovation, in ihrem Grünbuch von 1995 hatte die Kommission dies noch deutlicher ausgeführt als in der Mitteilung von 2003. Mitbestimmung im Unternehmen hat somit unmittelbare Relevanz, Innovationspolitik muss deswegen auch bedeuten, gesetzgeberische Maßnahmen in ihrer Auswirkung für die Mitbestimmungsrechte zu überprüfen. Europäische Richtlinien, die auf die Schaffung eines europäischen Gesellschaftsrechtes und auf die Liberalisierung der Finanzmärkte zielen, sind in diesem Zusammenhang besonders kritisch zu überprüfen.

Schließlich greifen die genannten Kriterien vor allem dann zu kurz, wenn sie ohne Bezug zur Schaffung neuer Beschäftigung und damit zur europäischen Beschäftigungsstrategie und den beschäftigungspolitischen Leitlinien bleiben (siehe Kapitel 7). Ziel von Innovationspolitik muss die Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten sein. Dazu gehört die Erschließung neuer Märkte ebenso wie die Weiterbildung und -qualifizierung von Beschäftigten. Die Gründung neuer Unternehmen allein bedeutet noch nicht, dass dadurch auch dauerhaft neue Arbeitsplätze entstehen. Die Kriterien im Bereich Forschung und Unternehmen müssen

in der Folge der Halbzeit-Bilanz von Lissabon deshalb auf ihre beschäftigungspolitische Relevanz hin überprüft werden.

III. Umsetzung der Kriterien und Forderungen des DGB

Die Kriterien wurden in beiden genannten Bereichen wie folgt umgesetzt:

Die Kommission hat seit 2000 mehrere Mitteilungen veröffentlicht, die zur Realisierung Benchmarks 1.1. (Vernetzung von nationalen und gemeinsamen Forschungsprogrammen), 2. (Verbesserung des Umfelds von Forschungsinvestitionen) und 4 (Beseitigung der Hindernisse für die Mobilität der Forscher) beitragen sollen⁶. Das Hochgeschwindigkeitsnetz für elektronische Kommunikation ist Teil des „Aktionsplans eEurope“. Mit Hilfe der Strukturfonds werden IT-Projekte gefördert. Zum Gemeinschaftspatent wurde jedoch keine Einigung erzielt.

Zum Bereich Unternehmen und KMU wurde eine KMU-Charta verabschiedet⁷. Auf dieser Grundlage verabschiedete der Rat außerdem ein Mehrjahresprogramm für die KMU-Politik⁸, auf dessen Grundlage jährliche Fortschrittsberichte erstellt werden, insofern findet hier die „offene Koordinierung“ Anwendung. Das Benchmarking für Unternehmensgründungen wurde eingerichtet. KMU-Finanzierung erhielt Priorität im Rahmen der Strukturfonds, Finanzierungsinstrumente der EIB wurden verbessert. Es wurden mehrere Mitteilungen zur Innovationspolitik verabschiedet⁹, verschiedene Maßnahmen wie ein „Innovation Scoreboard“ wurden umgesetzt. Schließlich wurde eine Internet-Konsultation zu einem künftigen „Aktionsplan Innovation“ durchgeführt.

Diese Maßnahmen können erwartungsgemäß nicht den gewünschten durchschlagenden Erfolg haben, wenn sie nicht untereinander koordiniert und vor allem mit anderen relevanten Politikfeldern vernetzt werden. Innovation ist ein komplexer Prozess.

- Innovationspolitik im Zeitalter der Globalisierung und des Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft muss deswegen die richtigen Zusammenhänge herstellen zwischen Wachstum, technologischer Entwicklung, sozialer Sicherheit, Arbeit, Mitbestimmung, Lebensgestaltung und Beschäftigung. Innovationsstrategien dürfen nicht als Selbstzweck Forschung, Entwicklung und technologische Leistungsfähigkeit vorantreiben. Sie müssen als komplexe Prozesse verstanden werden, die zu dem führen, was die Menschen in Europa brauchen: sichere und qualitativ hochwertige Beschäftigung. Deswegen muss für den Bereich der Innovationspolitik ein Weg gefunden werden, wie EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und Wirtschafts- und Sozialpartner in einer abgestimmten Strategie gemeinsam eine Innovationspolitik betreiben können, in der alle notwendigen Maße angemessen enthalten sind.
- Die Menschen mit ihrem Wissen und ihren Fähigkeiten stellen das Potenzial für Innovation und die bedeutendste Ressource für Fortschritt in der Wissensgesellschaft dar. Europa muss Wege finden, sein Potential an qualifizierten Menschen, Wissenschaft, Forschung und Technologie auszubauen, in marktgängige neue Produkte und Dienstleistungen und damit in Beschäftigung umzusetzen. Das erfordert eine hohe Bildungsbeteiligung aller Bevölkerungsgruppen ebenso wie einen breit gestreuten hohen Bildungsstand.

⁶ Unter anderem: Mitteilung (KOM(2000)6), „Hin zu einem europäischen Forschungsraum“, Mitteilung (KOM(2000)612) „Verwirklichung des Europäischen Forschungsraums“, Mitteilung (KOM(2001)331) „Eine Mobilitätsstrategie für den europäischen Forschungsraum“.

⁷ Anhang III der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Santa Maria da Feira, 19. und 20. Juni 2000)

⁸ Entscheidung des Rates vom 20. Dezember 2000 über ein Mehrjahresprogramm für Unternehmen und unternehmerische Initiative, insbesondere für die KMU, 2001-2005.

⁹ zuletzt Mitteilung (KOM(2003)112).

Das gesellschaftliche Klima muss so entwickelt werden, dass Bildung zur Selbstverständlichkeit und höhere Bildung nicht als Privileg verstanden wird. Aktuelle OECD-Studien haben abermals die Schwächen im Bildungs- und Ausbildungssystem zahlreicher Mitgliedsstaaten vor Augen geführt. Akademiker- und Fachkräftemangel zeichnen sich als wirtschaftlicher Engpass ab und sind zugleich Spiegelbild verstellter Bildungszugänge. Der Handlungsbedarf in der Aus- und Weiterbildungspolitik ist überfällig (siehe Kapitel 5).

- Bei aller Bedeutung, die der Industriepolitik für die Prosperität der europäischen Wirtschaft auch heute zukommt, darf die Innovationsorientierung gerade unter dem Gesichtspunkt der Ausschöpfung neuer Beschäftigungsfelder nicht nur auf traditionell führende Positionen im Bereich der Verarbeitungsindustrie gelegt werden. Innovationsraum heißt auch, Forschung und Entwicklung gezielt auf den Bedarf der Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft auszurichten. Lissabon verlangt neben der Förderung von Spitzentechnologie vermehrt auch das Augenmerk auf die Dienstleistungswirtschaft zu legen. Als Voraussetzung dafür müssen gesellschaftsbezogene Dienste neu bewertet, der Druck auf die öffentlichen Haushalte entschärft und die Bedeutung leistungsfähiger öffentlicher Verwaltungen für die Wirtschaftsentwicklung gewürdigt werden. Stichworte wie Bildung, Mobilität, Individualisierung, Anforderungen an demografische Entwicklung, an Pflege und Gesundheit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie veränderte Kommunikations- und Freizeitgewohnheiten weisen auf zusätzlichen und neuen Bedarf an sozialen, personenbezogenen aber auch kommerziellen Diensten hin. Sie stehen oft erst am Anfang einer professionellen Entwicklung.¹⁰
- Bei Innovation kommt es zuerst auf die Menschen, auf Spielräume für Kreativität, Qualifikation, Wissen, Lernfähigkeit und Arbeitsorganisation an. Kritisch sind dabei Selbständigkeit, Selbstbestimmung und Beteiligungsrechte. Insofern ist die Neugestaltung von Arbeitsbeziehungen und Mitbestimmungsstrukturen von vorrangiger Bedeutung. Stabile industrielle Beziehungen fördern Innovation. Wer jetzt daher darauf setzt, Interessenvertretung und Gestaltung der Arbeitsbeziehungen und damit Souveränitätsrechte der Beschäftigten zu schmälern statt zu stärken, der schafft neue Innovationsbremsen.
- In diesem Zusammenhang geht der vorliegende Vorschlag einer Rahmenrichtlinie zum Binnenmarkt für Dienstleistungen in die falsche Richtung und wird dem skizzierten Anspruch nach hoher Arbeitsqualität nicht gerecht, der als Nährboden für die Schaffung eines echten ‚Innovationsmilieus‘ gesehen werden muss. Dienstleistungsmärkte sind nicht das gleiche wie Warenmärkte. Die Richtlinie darf nicht zu einer Absenkung bestehender Sozial-, Lohn und Sicherheitsstandards führen. Die Schaffung eines leistungsstarken Binnenmarkts für Dienstleistungen erfordert die vorherige Einrichtung eines funktionierenden europäischen Ordnungsrahmen, damit Bürokratieabbau erfolgen kann und die Wettbewerbsfähigkeit durch qualitativ hochwertige Dienstleistungen erreicht wird, statt eines völlig einseitigen und teilweise ersatzlosen Abbaus von Regulierungen der Mitgliedsstaaten. Nicht zuletzt die unterschiedlichen Körperschaftssteuersätze behindern den fairen Wettbewerb – gerade wenn man die neuen EU-Länder berücksichtigt. Aus unserer Sicht darf diese Richtlinie nicht dazu führen, dass die Bestrebungen zur Harmonisierung im Hinblick auf die Arbeits-, Sozial- und Steuerfragen aufgegeben werden.

¹⁰ siehe auch HLG Sozialpolitik

5. Bildung und Qualifizierung

Der Europäische Rat von Lissabon hat den Politikfeldern Bildung und Qualifizierung eine entscheidende Schnittstellenfunktion für die Ziele von Lissabon und die Schaffung eines europäischen Bildungs- und Beschäftigungsraumes zuerkannt. Bis 2010, so die Zielperspektive, soll die Qualität der Bildungssysteme in Europa weltweit führend sein. Weil Brüssel im Bildungsbereich über keine Richtlinienkompetenz verfügt, war von Anbeginn klar, dass eine Kooperation der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene alleine gar nicht ausreichen kann, sondern auf eine enge Verzahnung mit den Bildungspolitikern der Mitgliedstaaten angewiesen ist und dazu die nationalen Rahmenbedingungen, Traditionen und Akteure aktiv einbeziehen muss. Einerseits ist dies unzureichend geschehen, andererseits sind die von den Mitgliedstaaten mitbeschlossenen Ziele im nationalen Kontext nicht im erforderlichen Umfang umgesetzt worden. In einigen Ländern der EU fehlt es jedoch nicht nur an Mitwirkungsakturen, die eine Gestaltung und die notwendige Akzeptanz für einen europäischen Bildungsraum voran bringen können, sondern es herrschen schlicht Skepsis in Bezug auf die Solidität vorgeschlagener Verfahren und Maßnahmen zur Zielerreichung. Vielfach bleibt unklar, wo tatsächlich Verbesserung im Sinne der Bürgerinnen und Bürger liegen werden, wo den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Vorteile durch die europäische Kooperation im Bildungsbereich erwachsen. Zugleich werden Risiken gesehen, die sich nachteilig auf die bestehende Qualität und Spezifik der beruflichen Bildung in Deutschland auswirken können.

Mit Lissabon begann auch eine neuartige und intensive Zusammenarbeit auf den Feldern der allgemeinen und beruflichen Bildung. Zahlreiche Aktionen wurden gestartet, Ministerräte einberufen, benchmarks installiert und Konferenzen durchgeführt. Die im Zuge der Entwicklung vereinbarten bildungspolitischen Leitlinien und die Methode der offenen Koordinierung führten zu einer Fülle von benchmarks, die zwar Zahlen, Daten und Statistiken beförderten, qualitative Fakten und Prozesse aber eher aussparten. Gleichzeitig hat es sich für die mit Lissabon verbunden bildungspolitischen Prozesse – Bologna-Prozess für den Hochschulbereich und Kopenhagen-Prozess für das berufsbildungspolitische Feld – als ungünstig erwiesen, dass sie unabhängig und zeitversetzt gestartet sind. Beide Prozesse stehen nicht nur als Säulen unverbunden miteinander im europäischen Raum, sondern sind, insbesondere noch innerhalb des Kopenhagen-Prozesses, mit weiteren Aktionszielen verknüpft, die teilweise wiederum unverbunden zueinander stehen.

Aus Sicht des DGB ist das berufsbildungspolitische Zielbündel des Kopenhagen-Prozesses von besonderer Bedeutung. Nicht nur weil alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach erfolgter Ausbildung auf eine qualitativ hochwertige betriebliche und berufliche Weiterbildung im Sinne des lebenslangen Lernens angewiesen sind, sondern auch, weil im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung auf nationaler Ebene für die Sozialpartner eine weitreichende Mitwirkungs- und Gestaltungsverantwortung besteht. Anders, als bei der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten legen in Deutschland Wirtschaft, Gewerkschaften und der Staat im Konsensprinzip die beruflichen Aus- und Fortbildungsprofile fest. Die hohe berufliche Handlungskompetenz, Praxistauglichkeit, Branchen- und Arbeitsmarktmobilität, die mit dem Beruflichkeitskonzept verbunden ist, schafft einerseits die Akzeptanz in der Wirtschaft und ist zugleich wesentlicher Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit. Andererseits bietet das Beruflichkeitskonzept die soliden Voraussetzungen für eine dynamische berufsbiographische Entwicklung und Mobilität im Sinne der Beschäftigten. Der DGB wird in Übereinstimmung mit der Wirtschaft und der Bundesregierung weiterhin darauf drängen, dass dieser erfolgreiche Ansatz des „deutschen Modells“ von der Kommission bei den weiteren Realisierungsschritten zur Umsetzung eines europäischen Raumes des lebenslangen Lernens nachhaltiger als bisher berücksichtigt wird.

Die (berufs)bildungspolitische Zielperspektive der Lissabon-Strategie.

Um die europäischen Bildungssysteme bis 2010 zu einer weltweiten Referenz zu entwickeln haben sich die Bildungsminister Anfang 2001 auf drei übergeordnete Ziele geeinigt, die vom Europäischen Rat in Stockholm (2001) wenig später angenommen wurden:

- Erhöhung der Qualität und Wirksamkeit der Bildungssysteme in der EU,
- leichter Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung für alle,
- Öffnung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gegenüber der Welt¹¹

Bereits ein Jahr später haben sich der Rat der Bildungsminister und die Kommission in Barcelona auf ein detailliertes Arbeitsprogramm verständigt, das durch den Europäischen Rat gebilligt wurde und seitdem als neuer strategischer Rahmen für die Zusammenarbeit im Bildungsbereich gilt. Dazu hat man sich auf 13 konkrete Handlungsziele festgelegt, die sich auf die verschiedenen Arten und Ebenen der Bildung beziehen – formelle, nicht-formelle und informelle Bildung – und darauf abzielen, das lebenslange Lernen in einem europäischen Bildungsraum Wirklichkeit werden zu lassen. Folgende konkreten Handlungsziele stehen dabei im Vordergrund:

- Steigerung der Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung,
- Verbesserung der Aus- und Weiterbildung von Lehrkräften,
- Umsetzung des Konzeptes zum lebenslangen Lernens, einschließlich Beratung,
- Anerkennung und Akkreditierung von Qualifikationen,
- Validierung von nicht formeller und informeller Bildung,
- Entwicklung von Qualifikationen auf sektoraler Ebene,
- Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien für alle,
- Förderung des Fremdsprachenerwerbs,
- Förderung von Mobilität und Austausch,
- Förderung des Interesses an wissenschaftlichen und technischen Studien,
- Entwicklung des Unternehmergeistes,¹²

Ausgehend von Lissabon wurden eine Reihe von politischen Entwicklungen in Gang gesetzt, die nicht ohne Folgen für die nationalen (Berufs)Bildungspolitiken und –systeme bleiben. Verfahrenstechnisch hat man sich auf Instrumente von Bezugsgrößen – *benchmarking* – und weicher Regulierung – *Methode der offenen Koordinierung* – verständigt. Mit der Entwicklung von Leistungspunkten für die berufliche und hochschulische Bildung und eines europäischen Referenzrahmens für Qualifikationen soll ermöglicht werden, dass Qualifikationen der allgemeinen und beruflichen Bildung wie eine gemeinsame „Währung“ in Europa eingesetzt werden können.

Der berufsbildungspolitische Teil des Lissabon-Folgeprozesses wird als Kopenhagen-Prozess bezeichnet; er wurde im Spätherbst 2002 auf dem Gipfel in Kopenhagen mit einem begleitenden Übereinkommen der europäischen Sozialpartner eröffnet. Die Sozialpartner haben mit dem „*Aktionsrahmen für eine lebenslange Weiterentwicklung*“

¹¹ vgl. Stockholm, 2001, Report from the Education Council to the European Council, 5980/01, EDUC 23, S. 7ff

¹² vgl. ebenda, S.12ff Die dafür eingerichteten Arbeitsgruppen bestehen aus Vertretern der Mitgliedsstaaten und der europäischen Sozialparteien.

von beruflichen Fähigkeiten und Qualifikationen“¹³ nicht nur die wachsende Bedeutung der beruflichen Bildung im Verhältnis zur akademischen Bildung unterstrichen, sondern die Entwicklung des lebenslangen Lernens als eine gemeinsame Verantwortung von Betrieben, Arbeitgebern, Arbeitnehmern und des Staates hervorgehoben. Die Umsetzung des Aktionsrahmens steht in enger Verknüpfung mit dem Kopenhagen-Prozess und soll dazu die bestehenden EU-Bildungsprogramme, insbesondere Leonardo da Vinci für die berufliche Bildung nutzen. Die bisher erfolgten Aktivitäten der Sozialparteien in den Mitgliedstaaten werden seither in jährlichen *follow-ups* zusammengestellt und im Rahmen des Sozialen Dialogs mit der Kommission weiterberaten.

Im Rahmen des Gipfels in Kopenhagen einigte man sich noch einmal auf drei zentrale Ansätze, die in das Set der Instrumente der europäischen Berufsbildungspolitik aufgenommen wurde:

- Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für die Transparenz von Qualifikationen und Kompetenzen, Europass II¹⁴,
- Kriterien für die Qualität von Berufsbildungsangeboten und –anbietern,
- Erarbeitung eines Systems zur Anrechnung und Übertragung von Leistungen in der beruflichen Bildung (Credit System, ECVET)

Ganz offensichtlich haben die verschiedenen Europäischen Räte und die Kommission ein bildungspolitisches Zielebündel geschnürt, das an Komplexität kaum zu überschauen, an notwendigen Abstimmungsbedarfen kaum zu überbieten und in seinen Auswirkungen auf die nationalen (Berufs)Bildungssysteme schwer einschätzbar ist. Die Kommission selbst kommt in ihrem Zwischenbericht zum Ziele-Prozess zu der Einschätzung, dass das bisherige Tempo der Umsetzungspolitik die Zieleerreichung bis 2010 gefährdet.

Der DGB teilt die Auffassung der Kommission, dass es eine Verständigung mit den Mitgliedstaaten, aber auch mit den Sozialparteien geben muss, welche prioritären Aufgaben angepackt werden müssen. **Für den DGB stehen** als nächstes die **nachfolgenden Schwerpunkte im Vordergrund**, die eine nachhaltige und qualitative Entwicklungsperspektive in der (Berufs)Bildung bieten und als Maßstab tatsächlicher Verbesserungen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten können.

¹³ EGB, UNICE, UEAPME: Aktionsrahmen für eine lebenslange Weiterentwicklung von beruflichen Fähigkeiten und Qualifikationen, März 2002. Die Sozialparteien haben sich auf vier prioritäre Aktionsfelder verständigt, die bei verstärkter Zusammenarbeit in der europäischen Berufsbildung vorrangig zu behandeln sind:

- Frühzeitige Erkennung und Identifizierung des Bedarfs an beruflichen
- Fähigkeiten und Qualifikationen,
- Anerkennung und Bewertung beruflicher Fähigkeiten und Qualifikationen,
- Information, Beratung und Orientierung,
- Ressourcen

¹⁴ Der Europass II integriert die bisher unverbundenen Teilinstrumente, dient der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie der Sichtbarmachung eines individuellen Qualifikations- und Kompetenzprofils. Die Anlage als Portfolio umfasst fünf Teilinstrumente:

- Mobilpass (Auslandsaufenthalte)
- Diplomzusatz (für die Hochschulen)
- Zeugniserläuterung (für die Berufsbildung)
- Europäischer CV
- Sprachenportfolio

Selektivität der Bildungssysteme in einem europäischen Bildungsraum überwinden: Durchlässigkeit und Beteiligungschancen stärken

Nur über gut ausgebildete und international geschulte Fachkräfte wird die angestrebte Wettbewerbsfähigkeit und die langfristige Sicherung des Standortes Europa erreichbar sein. Dazu darf es künftig keine Rolle mehr spielen, wo Kompetenzen und Qualifikationen erworben werden, sondern welche Befähigungen damit verbunden sind.

Noch immer ist die Aufgabe gestellt, **Gleichwertigkeit** zwischen Bildung und Beruf, zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung herzustellen, nicht nur national, sondern auch europaweit. Dazu steht für den DGB die **volle und gleichwertige Integration der betriebsgebundenen beruflichen Ausbildung** im Vordergrund. Denn nach wie vor ist es brandaktuell das berufliche Bildungswesen von einer übermächtigen und falsch verstandenen akademischen Tradition zu emanzipieren.

Ein ganz entscheidender Maßstab bleibt für den DGB die Öffnung der (Berufs)Bildungssysteme sowohl national als auch europäisch. Dabei ist ganz wesentlich darauf zu achten, dass die berufliche Aus- und Weiterbildung nicht per se als Vorstufe der unterschiedlichen hochschulischen Ausbildungswege charakterisiert wird. Hier besteht der dringende Bedarf entsprechende Äquivalenzen zur Orientierung auszuarbeiten, die ansatzweise in der international anerkannten ISCED-Standardisierung zum Ausdruck kommt.¹⁵ Hier wird bereits innerhalb der bestehenden Abschluss-Klassifikationen eine Trennung von hochschulischer und beruflicher Bildung durchbrochen und Abschlüsse aus beiden Bildungssystemen in äquivalenten Vergleichskategorien erfasst. Über die Fortentwicklung eines solchen Verfahrens ließen sich gleichfalls Zugangsberechtigungen für Absolventen der Berufsbildung zu hochschulischen Bildungsangeboten sowie umgekehrt, von Hochschulabsolventen zu beruflichen Fortbildungsangeboten realisieren. Für den DGB bleibt bei der Öffnung der Bildungssysteme entscheidend, **dass sich der Einzelne entsprechend seiner Interessen und Bedarfe zwischen den verschiedenen Bildungssystemen und deren Unterbereichen bewegen kann.**

Durch die Entwicklung sogenannter Leistungspunktesysteme – **ECTS** für die hochschulische Bildung und **ECVET** für die berufliche Bildung – soll der Übergang zwischen der beruflichen und allgemeinen sowie zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen erleichtert werden. Die Einführung dieser „Bildungswährungen“ kann dann die individuellen Berufs- und Karrierewege der Einzelnen fördern, wenn die Definitionen von Lern- und Studieneinheiten tatsächlich die relevanten Qualifikationen und Kompetenzen transportieren. Die Arbeiten im Hochschulbereich sind dazu weiter fortgeschritten als in der beruflichen Bildung. Denn eine Bewertung, Akkumulierung und Vergleichbarkeit theoretischer Lernleistung ist im akademischen System weitaus leichter, als vor dem Hintergrund abzubildender beruflicher Handlungskompetenz, Praxisauglichkeit etc, wie sie in der beruflichen Bildung vorherrschen. Deshalb sind zentrale Vorgaben durch Brüssel abzulehnen. Vielmehr sind die Sozialpartner und die Mitgliedstaaten gemäß dem „bottom up-Ansatz“ bei der Entwicklung nationaler ECVET-Systeme zu unterstützen, um auch eine spätere Akzeptanz der Ergebnisse zu erzielen, die **keine Loslösung der beruflichen Bildung vom Beschäftigungssystem** riskieren. Deshalb ist es für den weiteren Prozess unerlässlich, dass unter Einbeziehung der EU-Bildungsprogramme in vermehrtem Umfang Leitprojekte durchgeführt werden, die einerseits bestehende Erkenntnisse der Leistungspunkte in der Praxis erproben und andererseits offene Fragen unter realen Bedingungen erforschen und klären können.

Schließlich scheint die Kompatibilität mit dem ECTS auf Hochschulebene mehr Probleme aufzuwerfen, als ursprünglich gedacht: Teilnehmer an beruflicher (Aus)Bildung auf Sekundarniveau sind im Unterschied zu denen auf Hochschulniveau nicht frei in der Wahl von Zeit und Ort von Ausbildungsabschnitten. Dies gilt insbesondere für Ausbildungen in betrieblichen Systemen und im Rechtsrahmen von Ausbildungsverträgen innerhalb des dualen Sys-

¹⁵ International Standard Classification of Education, ISCED, 1999

tems. Hier darf es zu keinen Nachteilen für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie für die Betriebe kommen, denn dies würde kontraproduktiv zum Vorhaben einen Attraktivitätsverlust der betrieblichen Ausbildung beinhalten und den sich abzeichnenden Fachkräftemangel strukturell sogar fördern.

Ohne das es geeignete Verfahren gibt, die die spezifischen Qualitäten der unterschiedlichen Berufsbildungssysteme adäquat abbilden können und eine praktische Erprobungsphase absolviert haben, sind **theoretische „top-down“-Entwürfe für einen „European Qualifications Framework“ (EQF) als Referenzrahmen wenig hilfreich**. Der aktuell vorgelegte Referenzrahmen der Kommission orientiert sich am britischen „NVQ-Schema“ – tätigkeitsorientierte Module – und läuft beispielsweise dem hohen Niveau einer ganzheitlichen Berufsausbildung zuwider. Vergleichende curriculare Analysen zeigen, dass hochwertige Berufsausbildungen von drei bis dreieinhalb Jahren (z.B. Bankkaufmann, Fachinformatiker oder Prozessleitelektroniker) an die Qualität eines dreijährigen Bachelor-Studiums heranreichen. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn die Qualität der erreichten Qualifikationen für die entsprechenden Facharbeitermärkte als Maßstab angelegt wird.

Ganz generell wird eine überholte hierarchische Zweiteilung zwischen beruflicher und hochschulischer Bildung aufrechterhalten. Hinzu kommt, dass der bisherige Vorschlag das Ergebnis einer kleinen Expertengruppe ist, die sicherlich keine Entscheidungsvorlagen zu erarbeiten hat. Solche fundamentalen Arbeiten mit weitreichenden Auswirkungen können nicht Expertenzirkeln überlassen bleiben, sondern müssen den zuständigen politischen Gremien auf europäischer Ebene und den Mitgliedstaaten zur ausführlichen Beratung und Entscheidung vorgelegt werden.

Investitionen in Bildung und Qualifizierung steigern und sozialgerechte Partizipation realisieren

Während die Staatsausgaben sowohl innerhalb der EU als auch in den Vereinigten Staaten jeweils 5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen, steigen in den USA durch die privaten Bildungsinvestitionen (3,8%) die Gesamtausgaben für den Bildungsbereich auf insgesamt 7,3% des BIP an. Die EU erreicht hierzu im Vergleich lediglich 5,3%. Im Verhältnis zum BIP bleiben Investitionen in deutsche Bildungsinstitutionen hinter dem OECD-Gesamtwert zurück: In Deutschland liegt der Wert mit 4,3% am unteren Ende der Skala und zusammen mit den privaten Investitionen bleibt Deutschland mit 5,3% immer noch unter dem OECD-Mittel von 5,6%.¹⁶

Die statistischen Schlaglichter ließen sich fortsetzen, doch die Botschaft ist klar: **Die Investitionen in Bildung und Qualifizierung müssen sowohl in Europa als auch in Deutschland gesteigert werden.**

Doch eine Steigerung alleine reicht nicht aus. Vielmehr geht es um eine Verteilung der Investitionen, die dem Konzept des lebenslangen Lernens entspricht. Die übergroße Schwerpunktsetzung der Investitionen in den Tertiärbereich geht zu Lasten vorschulischer und ganztäglicher Bildungsangebote und zeigt zu geringe Aufwendungen für altersbegleitende, berufliche und betriebliche Bildungsinvestitionen. Die Teilnahme an Maßnahmen des lebenslangen Lernens der 25 bis 64-Jährigen zeigt für die EU-15 einen Durchschnittswert von 8,5%. Nimmt man die beigetretenen Länder hinzu, sinkt der Wert auf 7,9%. Deutschland unterschreitet selbst diesen Wert mit 5,9%. Und wenn die benchmark von 12,5% bis 2010¹⁷ noch erreicht werden soll, müssen verschiedene Strategien und Maßnahmen verzahnt vorgebracht werden, die insbesondere in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen und auch dort initiiert werden müssen. Wenn die Teilhabe an beruflicher Weiterbildung für alle gesellschaftlichen Gruppen gewährleistet und Ausgrenzungen vermieden werden sollen, sind künftig gezielte, wirkungsvolle unterstützende Maßnahmen unumgänglich.

¹⁶ Education at a Glance 2004, S. 7ff u. Amtsblatt der Europäischen Union, April 2004, C 104/1, S. 18

¹⁷ Amtsblatt der Europäischen Union, ebenda S. 17f

Aber der Verweis von Brüssel auf fehlende Kompetenzen greift zu kurz. Die geplanten **Mittel in Höhe von 13,6 Mrd. Euro für das geplante Integrierte Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens** für den Zeitraum von 2007 bis 2013 ist angesichts der ehrgeizigen Ziele und des zentralen Stellenwertes von Bildung und Qualifizierung für den Lissabon-Prozess schlicht **zu wenig**. Wie soll der von der Kommission eingeforderte Vorrang für Bildung bei den Mitgliedstaaten aktiver als bisher aufgegriffen werden, wenn die Kommission sich selbst dazu nicht in der Lage sieht. Mit diesem Finanzrahmen stellt die Kommission die Zieleerreichung selbst in Frage und spart an der Zukunft. Es wäre lohnenswert, wenn die Kommission in der kommenden Zeit nicht nur sich selbst als koordinierenden Initiator des Prozesses verstehen würde, sondern auch Initiativen sowohl der Sozialpartner als auch in den Mitgliedstaaten stärker aufgreifen und eher subsidiär statt „top down“ europäische Lösungen vorbereiten würde. Dabei sollten insbesondere Aktivitäten entfaltet werden, die neben einem europäischen Mehrwert auch unmittelbar den Bildungsteilnehmern zu gute kommen.

Neben den strukturiert, geplanten Mobilitätsprojekten für Auszubildende und junge Arbeitnehmer sollte die Möglichkeit der Individualförderung – free mover – verstärkt ausgebaut werden. Die Auflage eines einfachen Programms mit einer Pauschalförderung, das auch die Option zur individuellen Planung und Organisation beinhaltet wäre ein beträchtlicher Fortschritt und würde die bisherige Benachteiligung gegenüber hochschulischen Mobilitätsangeboten reduzieren helfen.

Generell sollten Mobilitätsmaßnahmen auch im Rahmen der beruflichen Weiter- und Erwachsenenbildung eingeführt bzw. ausgebaut werden. Vorrangig sollten solche Angebote den bisher unterrepräsentierten Zielgruppen im Weiterbildungssystem offen stehen und besonders auch Ältere zum Erhalt ihrer Bildungs- und Beschäftigungsfähigkeit proaktiv mit einbeziehen.

Die Entwicklung von betrieblichen und tarifären Lernzeitkonten oder auch Fondsmodellen sind zumeist nicht insolvenzgeschützt oder mobilitätstauglich. Hier besteht ein Bedarf, wie dieses „Bildungskapital“ des lebenslangen Lernens in der Arbeitswelt europaweit gesichert, eingesetzt und gefördert werden kann.

Im Zuge der follow-up-Berichte zum Aktionsrahmen der Sozialpartner im Bereich des lebenslangen Lernens sind zwischenzeitlich eine Vielzahl von Projekten, Initiativen und Vereinbarungen aus den Mitgliedstaaten zusammengetragen worden, die als Grundlage für weiterführende Branchendialoge sowie zur Unterstützung des Sozialen Dialogs der Sozialpartner mit der Kommission im Berufsbildungsbereich genutzt werden können.

Verschiedene Untersuchungen und Befragungen des Cedefop haben immer wieder den Trend bestätigt, dass Menschen dann zur Weiterbildung motiviert werden können, wenn ihnen die persönlichen und gesellschaftlichen Vorteile des Lernens klar sind. Dies ist eine wichtige Botschaft an die Politik. Denn damit wird ganz praktisch unterstrichen, dass die Implementierung einer Strategie zum lebenslangen Lernen nicht nur eine hochwertige Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung voraussetzt, sondern neben den bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Zielen auch die sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die persönlichen Bedürfnisse des Einzelnen berücksichtigen muss.

Die Kommission hat diesen Zusammenhang im Mai 2004 mit einer Entschließung im Rahmen der Lissabon-Strategie gewürdigt¹⁸ und herausgehoben, dass Beratungsdienste nicht nur punktuell und auf die Übergangsschwellen auszurichten sind, sondern kontinuierlich und lebensbegleitend zur Verfügung stehen sollten. Dieses Signal bleibt eine zentrale Herausforderung für die weitere Umsetzung in den Mitgliedstaaten und die Fortführung einer verstärk-

¹⁸ Dokument 9286/04 EDUC 109 SOC 234, Mai 2004

ten Projektförderung durch die Kommission. Den offensichtlich besteht ein immenser Beratungsbedarf, allerdings fehlen zumeist immer noch geeignete Beratungsansätze für die unterschiedlichen Zielgruppen, insbesondere im Mittleren und unteren Qualifikationsniveau als auch im Bereich der älterer Arbeitnehmer. Aus Sicht des DGB ist es dazu von Vorteil, wenn frühzeitig Ergebnisse von stabilen und grundlegenden Qualifizierungstrends möglichst zeitnah mit in den Beratungsprozess integriert werden können.

Qualitätssicherung, Transparenz und Differenzierung der Beratungsangebote sowie deren Professionalisierung ist innerhalb des bildungspolitischen Zielbündels der Lissabon-Strategie von wachsender Bedeutung. In diesem Bereich sind weitere europäische Leitprojekte unter Einbeziehung der Sozialpartner wünschenswert, um mittelfristig am Markt diese Dienstleistung für breite Bevölkerungskreise bedarfsgerecht zur Verfügung stellen zu können.

Qualität und Wirksamkeit von (Berufs)Bildungsangeboten und –strukturen fortentwickeln und sichern

Bildung wird immer wichtiger für die Zuteilung von Lebenschancen und ist daher ein zentrales Element sozialer Gerechtigkeit. Die gerechte Teilhabe an Bildungschancen und damit an Arbeit und Beschäftigung ist eine zentrale Aufgabenstellung der Bildungspolitik.

Vor diesem Hintergrund sind die hohen Quoten von Schulabbrechern aus den Mitgliedstaaten ein deutlicher Warnschuss. EU-weit liegt die Quote der Schulabbrecher¹⁹ bei durchschnittlich 18,5% und es werden noch gewaltige Anstrengungen nötig sein, um die angestrebte benchmark von immer noch hohen 10% bis 2010 zu erreichen. Erschwert wird die pädagogische Zielsetzung durch den Umstand, dass in einigen Mitgliedstaaten – davon ist Deutschland besonders betroffen – eine erhebliche Anzahl von Lehrkräften in den Ruhestand gehen wird. Hinzu kommt, dass die Anstrengungen in einer Reihe von Mitgliedstaaten zur Rekrutierung neuer Lehrkräfte, der Reform der beruflichen Aus- und Weiterbildung und der Verbesserung der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten sehr spät greifen und die Misere eigentlich erst mit dem PISA-Schock von den politischen Entscheidungsträgern zur Kenntnis genommen wurde. Ganz generell zeigt sich, dass die schulische Ausbildung in Europa qualitativ verbessert werden und die Qualifikationen in den Grundfertigkeiten²⁰ gehoben werden muss.

Dazu wird seitens der Kommission empfohlen, eine bessere Verzahnung zwischen allgemeinen und beruflichen Bildungssystemen vorzunehmen. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass Länder, die einerseits gute Ergebnissen in der Pisa-Studie erzielten zugleich auch die höchsten Jugendarbeitslosigkeitsraten aufwiesen. Während Länder mit einem dualen Berufsausbildungssystem, aber mittelmäßigen PISA-Ergebnissen, geringere Arbeitslosigkeitsraten verzeichneten.

Ganz offensichtlich gelingt mit den dualen Formen der Berufsausbildung ein wesentlich schnellerer Übergang in das Beschäftigungssystem, als in Ländern mit schulischen Berufsbildungssystemen oder mit einer auf modularisierten Zertifizierungssystemen basierenden Weiterbildung. Hier werden bis zu zehn Jahren benötigt, bis sich die anfangs hohe bis sehr hohe Jugendarbeitslosigkeit auf das Niveau der jeweils staatlichen Arbeitslosenquoten einpendelt.²¹ Diese Erkenntnis wird zwischenzeitlich auch von der OECD geteilt, die ähnlich wie die HRG der GD Beschäftigung und Soziales „die Einführung einer Ausbildung, die –wie bei-

¹⁹ Haben die Sekundarstufe I absolviert u. verfügen über keine weiterführende Schul- od. Berufsausbildung, vgl.: Amtsblatt der Europäischen Union, ebenda S. 13

²⁰ Folgende Aspekte zählen u.a. zu einer soliden Grundbildung: Lesen, Schreiben, Rechnen, mindestens eine Fremdsprache, Problemlösungskompetenz, Kreativität und Teamwork, Computerkenntnisse, Kommunikationsfähigkeit auch in einer multikulturellen Umgebung, Lernstrategien.

²¹ vgl.: Unemployment rates and labour force experience. Aus der Studie Descy, P./Tessaring, M.: Kompetent für die Zukunft - Ausbildung und lernen in Europa, Cedefop Reference Series

spielsweise in Deutschland – (...) offenbar eine gute Methode zur Verwirklichung des Zugangs Jugendlicher zum Arbeitsmarkt ist.“²²

Bisher sind auf europäischer Ebene noch keine qualitativen benchmarks erarbeitet worden, die Systemeffekte und learning-outcomes der Berufsbildungssysteme im Hinblick auf nachhaltige Beschäftigungsfähigkeit definieren. Über einen solchen Ansatz ließen sich aber positive Effekte von betrieblich verankerter Berufsausbildung auch im Hinblick auf das Beschäftigungssystem darstellen und verifizieren. Es bleibt unverständlich, warum die zuständige GD Kultur und Bildung die seit 2001 vorliegenden Analysen noch nicht in die weiteren Arbeiten des Kopenhagen-Prozesses einbezogen hat. Dies ist nicht nur aus bildungspolitischer Sicht überfällig, denn das nachhaltige Eintreten für eine gute berufliche Qualifizierung sollte stets mit einem ebensolchen Engagement für die junge Generation und die Steigerung ihrer Beschäftigungsfähigkeit einhergehen.

²² OECD, ebenda, S. 8, Bericht der HRG über die Zukunft der Sozialpolitik in der erweiterten Europäischen Union, GD Beschäftigung und Soziales, Mai 2004, S.50

6. Nachhaltigkeit

Grundkonzept

Die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie ist Ergebnis der Überlegungen des Europäischen Rates von Göteborg 2001, wonach Wirtschaftswachstum, sozialer Zusammenhalt und Umweltschutz verstärkt Hand in Hand gehen müssen, damit die Erfüllung der Bedürfnisse der derzeitigen Generation nicht die Chancen zukünftiger Generationen beeinträchtigt. Nachhaltigkeit als übergeordneter Strategieansatz ermöglicht es, soziale und ökologische Ziele stärker in den Lissabon-Prozesses zu integrieren. Die Europäische Union sieht sechs Schwerpunktbereiche, in denen eine langfristig nicht tragfähige Entwicklung das Wohlergehen unserer Gesellschaften ernsthaft oder irreversibel gefährdet: Klimawandel, öffentliche Gesundheit, Armut und soziale Ausgrenzung, Überalterung der Bevölkerung, Rückgang der biologischen Vielfalt sowie Mobilität und Verkehr.

Gegenwärtig besteht die Gefahr, dass die Lissabon-Agenda ungeachtet der Prozesse von Göteborg und Cardiff wieder auf Wirtschaftswachstum als einziges Politikziel reduziert wird. Nachhaltige Entwicklung wird vornehmlich mit ökologischen Herausforderungen identifiziert. So ist der Kok II-Bericht – trotz eines Plädoyers für Öko-Effizienz – von der vermeintlichen Konkurrenz zwischen Ökonomie und Ökologie geprägt. Die industriepolitische Initiative der großen Mitgliedsstaaten, in der verbraucher-, umwelt- und sozialpolitische Anliegen dem Ziel einer Erhöhung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber gestellt werden, argumentiert ähnlich.

Offensichtlich hat das in der Nachhaltigkeitsstrategie formulierte „neue Konzept der Politikgestaltung“ mit verbesserter Koordinierung der Politiken von Mitgliedstaaten und Union sowie ihrer regelmäßigen Überprüfung bislang zu ähnlich geringen Erfolgen geführt wie der Lissabonner Ansatz bei Wachstum und Beschäftigung. Neben dem zeitlichen Verzug, mit dem Maßnahmen wirken, ist auch die Art und Weise, wie Politik gemacht wird, entscheidend. Der Anspruch, die Politiken verschiedener Bereiche so aufeinander zu beziehen, dass Zielkonflikte transparent und Entscheidungen nachvollziehbarer werden, wurde bisher nicht eingelöst. Die faktische Operationalisierung ist vielfach noch nicht nachhaltig oder zumindest widersprüchlich – mit der Konsequenz, dass viele einzelne Maßnahmen entweder isoliert angegangen oder nicht umgesetzt werden. Ein übergreifender Strategieansatz ist mithin selten erkennbar.

Der Lissabon-Prozess und die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie

Der DGB empfiehlt, einen neuen Anlauf für die engere Verbindung der quantitativen Vorgaben von Lissabon mit den qualitativen Zielsetzungen, die unter der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie zu fassen sind, zu starten. Dabei sollte die Wettbewerbsfähigkeit stärker unter global nachhaltiger Perspektive bewertet werden, der Cardiff-Prozess wieder stärker einbezogen und eine Neubestimmung des wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmens erwogen werden. Deshalb muss im Frühjahr 2005 die Gelegenheit zur umfassenden Halbbilanz ergriffen werden, wenn der Europäische Rat parallel zur **Halbzeitüberprüfung der Strategie von Lissabon 2005** auch die Fortschritte seiner **Strategie für die nachhaltige Entwicklung** seit 2001 untersuchen wird und konkrete Vorschläge für Verbesserungen unterbreiten will. Der DGB begrüßt die Konsequenz der Kommission, in der **finanziellen Vorausschau** (ab 2007) vor allem an die Landwirtschafts- und der Regionalpolitik Nachhaltigkeitskriterien anzulegen. Neue Leitlinien für die Struktur- und Kohäsionsfonds nach 2006 können für eine bessere Integration der Kohäsionspolitik sorgen. Denn nur eine klar konditionierte Mittelvergabe schafft umwelt- und sozialverträgliches Wachstum und letztlich neue Arbeitsplätze in zukunftsträchtigen Wirtschaftsbereichen – für den DGB ein Kernziel des Lissabon-Prozesses.

Die Globale Dimension der Nachhaltigkeit

Die EU-Kommission erkennt die Gefahren des globalen Freihandels für den sozialen Zusammenhalt und die Umwelt, für den freien Zugang zu Basisressourcen und die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen durchaus an. Für den DGB ist die Stärkung des multilateralen Systems und des zivilgesellschaftlichen Engagements durch die EU der richtige Weg für eine global nachhaltige Entwicklung.

Die unzureichende politische Gestaltung der Globalisierung besteht für den DGB in einer mangelnden institutionellen Flankierung der WTO-Verhandlungen mit dem Ziel globaler Umwelt- und Sozialstandards. Alle Bemühungen um Entschuldung, Frieden und „good governance“ bauen auf diesen Gerechtigkeitsfragen auf. Der DGB fordert in der Frage der Wasser-Liberalisierung, dass die EU sich zugunsten der Zugangs- und Gesundheitsrechte der Menschen in Nord und Süd gegen Verwertungsinteressen global agierender Unternehmen stellt.

Die Integration der Umweltdimension

Der DGB unterstützt die Kommission in ihrer Auffassung, dass die Umweltdimension eine Schlüsselvoraussetzung für Fortschritte auf dem Weg zur nachhaltigen Entwicklung sind (KOM(2004)394). Die zweite Halbzeit von Lissabon muss dieses insbesondere im Rahmen des Cardiff-Prozesses leisten.

Der DGB begrüßt die Einführung des Instrumentes der Ex-ante-Folgenabschätzung (SIA) aller wichtigen politischen Vorschläge, mit dem die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen systematisch abgeschätzt werden. Der DGB fordert die EU auf, diese Folgenabschätzung zukünftig auf alle wichtigen Vorhaben anzuwenden. Die bisherige Auswahl der Vorhaben seitens der EU-Kommission folgte teilweise wenig nachvollziehbaren Kriterien. Zudem wurden nur wenige Folgenabschätzungen vollständig durchgeführt, wobei die Wettbewerbsfähigkeit letztlich ausschlaggebend war. Die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, die Schaffung zukunftsfähiger Arbeitsplätze und der Schutz der Umwelt sind jedoch im Lissabon-Prozess gleichrangige Ziele und als solche zu verfolgen.

Wirtschafts- und finanzpolitischer Rahmen

Für eine nachhaltige Entwicklung der EU ist auch die finanzpolitische Rahmensetzung von großer Bedeutung. Bei der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes müssen die Nachhaltigkeitseffekte langfristiger Investitionen in öffentliche Güter und Dienste von allgemeinem Interesse berücksichtigt werden (siehe Kapitel 3). Die sinkende Investitionsquote der öffentlichen Hand führt zu Wohlstandsverlusten. Langfristig orientierte öffentliche Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur sollten aus der Definition öffentlicher Verschuldung herausgenommen werden. Zweitens: eine korrekte Preisgestaltung als Signal für Privatpersonen und Unternehmen ist bislang nur unzureichend in Angriff genommen worden. So sollten die Mitgliedsstaaten dringend ein Verbraucherinformationsgesetz verabschieden, das für Unternehmer und öffentliche Anbieter eine Auskunftspflicht gegenüber dem Verbraucher einführt. Lediglich bei der Festlegung von Mindeststeuersätzen für Energieträger wurden - wenn auch nicht ausreichend - Fortschritte erzielt. In anderen Fällen wurde, wie bei der Überarbeitung der Vignetten-Richtlinie für den Schwerlastverkehr auf TEN-Straßen, sogar bewusst vermieden, Preissignale so zu gestalten, dass sie einer Verlagerung auf umweltverträgliche Verkehrsmittel Vorschub leisten.

Bestandsaufnahme: Nachhaltigkeitsperformance in ausgewählten Feldern

Um den Stand der Strategieentwicklung in der EU-Nachhaltigkeitspolitik zu bewerten, beschränkt sich der DGB hier auf drei der sechs als sensibel identifizierten Handlungsfelder. Die Bereiche Armut und Ausgrenzung, Überalterung und Biodiversität werden in folgenden Kapiteln untersucht bzw. eignen sich (noch) nicht für die Beurteilung des bisher entwickelten Instrumentariums zur integrativen Lösung von Zielkonflikten.

Bekämpfung der Klimaänderungen

Die EU ist ihrer beanspruchten Führungsrolle im Kampf gegen den weltweiten Klimawandel bisher praktisch nicht gerecht geworden, auch wenn sie in der Installierung des EU-weiten Emissionshandels einen Fortschritt in Richtung ihres Reduktionsziels sehen mag. Bisher kommen lediglich Großbritannien, Schweden und Deutschland ihren jeweiligen Quoten nahe, eine Bilanz der bisher erreichten Fortschritte erscheint deshalb dringend in 2005 geboten. Darüber hinaus sollte sich die EU langfristige anspruchsvolle Minderungsziele setzen, um Planungssicherheit für die in der kommenden Dekade anstehenden Kraftwerksinvestitionen zu schaffen.

Der DGB begrüßt, dass sich die EU erfolgreich für die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls durch Russland eingesetzt hat – nun gilt es vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen innerhalb der erweiterten Union die Reduktionsziele zu erreichen und im globale Kontext den Post-Kyoto-Prozess zu gestalten. Gleichzeitig muss der Umbau der europäischen Energiewirtschaft vorangetrieben werden. Für den DGB stellt eine wirtschaftlich wettbewerbsfähige, sichere und ökologisch verträgliche Energieversorgung eines der zentralen Ziele eines nachhaltigen Wirtschaftssystems dar. Dabei ist der Dreiklang von Erhöhung der Energieeffizienz auf der Angebots- und Nachfrageseite, Ausbau der erneuerbaren Energieträger und Energieeinsparung entscheidend.

In den letzten Jahren hat die Deregulierung und Internationalisierung der Energiemärkte die Wettbewerbsbedingungen und damit den Rahmen für energiewirtschaftliches und – politisches Handeln erheblich verändert. Die übergangslose Marktöffnung in Deutschland, die Konzentration der Unternehmen, die Erzeugungsüberkapazitäten in Europa, die betrieblichen Kostensenkungsprogramme sowie die gesunkenen Energiepreise führten zum Verlust tausender Arbeitsplätze in der Branche. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die Ziele einer nachhaltigen Energiewirtschaft zu definieren. Es wird in Zukunft darauf ankommen, politische Initiativen in der EU zu entwickeln, um

- marktbeherrschende Stellungen im Energiewettbewerb zu verhindern;
- in der EU vergleichbare Bedingungen für den Energieträgereinsatz sowie die Steuer- und Umweltmaßnahmen zu schaffen;
- den Verzicht auf den weiteren Ausbau der Kernenergie zu vereinbaren.

Die Versorgung mit Energie auf möglichst viele verschiedene Säulen von Energieträgern zu stellen, um damit potenzielle Versorgungsengpässe zu vermeiden, ist Teil einer nachhaltigen Energiepolitik.

Programme der Energieversorgung zur Effizienzsteigerung und Energieeinsparung, die insbesondere Energiedienstleistungen für KMU sowie Gewerbe und Haushalte beinhalten, sind vielfach Opfer der Liberalisierung wegen fehlender Wirtschaftlichkeit geworden. Die EU muss den rationellen Energieeinsatz auf allen Ebenen der Umwandlungskette und bei allen Nachfragern von Energie als einen wichtigen Baustein für eine zukunftsfähige Entwicklung im Energiesektor fördern.

Gewährleistung der Nachhaltigkeit im Verkehrssektor

In Deutschland hat der Verkehrssektor klima- und energiepolitisch mit einem Anteil von über 28 % am Endenergieverbrauch mittlerweile mehr Gewicht als der Sektor Industrie. Zudem sind nur hier die CO₂-Emissionen im Vergleich zum Jahr 1990 gestiegen, und zwar um 5,8 % bis zum Jahr 2003. Für den Verkehr gilt wie auch für privaten Haushalte und den Sektor Gewerbe, Handel, Dienstleistungen: Emissionen müssen z.B. durch Verbrauchsregelungen oder die Einbindung in den Emissionshandel begrenzt werden, will man Industrie und Energieumwandler im Sinne der Emissionsziele nicht stärker belasten. Um so dringlicher muss Erdgas als Alternative zum Erdöl genutzt werden. Mit der Umstellung auf Erdgasfahrzeuge würde zudem eine Veränderung der Tankstelleninfrastruktur einhergehen, welche die Stationen auf wasserstoffbetriebene Fahrzeuge der Zukunft vorbereiten würde. Eine Zwischenbilanz der erreichten Anteile alternativer Kraftstoffe auf dem Weg zum 7%-Anteil in 2010 sollte im Frühjahr 2005 gezogen werden.

Die Trends im Verkehr sind auch 2004 keineswegs nachhaltig. Die angestrebte Entkopplung von Verkehrszunahme und BIP ist nicht gelungen, die derzeitige Abschwächung des Verkehrswachstums ist zudem eher der gedämpften Konjunktur zu verdanken als einer grundlegenden Trendwende. Die Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf Schiene, Wasser und den ÖPNV wird auch in Zukunft vorrangiges Ziel der EU-Verkehrspolitik bleiben

Ein entscheidender Baustein für diese notwendige Trendwende im Verkehr ist eine korrekte Preisgestaltung, bei der die Preise die tatsächlichen Kosten widerspiegeln. Eine nachhaltige Verkehrspolitik ist nur durch die vollständige Internalisierung der sozialen und Umweltkosten realisierbar. Die im Weißbuch Verkehr für 2002 angekündigte Rahmenrichtlinie fehlt nach wie vor. Sie soll für alle Verkehrsträger die Grundsätze der Tarifierung der Infrastrukturfinanzierung und der Gebührenstruktur festlegen. Erst auf Basis externer Kosten und fairer Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern sollten jeweils Tochterrichtlinien verabschiedet werden. Stattdessen aber hat die EU-Kommission den zweiten vor dem ersten Schritt gemacht und eine Tochterrichtlinie für die Anlastung der Wegekosten auf Straßen des Transeuropäischen Verkehrsnetzes vorgelegt [KOM(2003) 448], die von den im Weißbuch skizzierten Grundsätzen abweicht. So sollen nur nicht gedeckte Unfallkosten zukünftig zusammen mit der Infrastrukturbenutzungsgebühr erhoben werden dürfen, sonstige Gesundheits-, Lärm- und Klimakosten explizit nicht. Dieser verbindliche Ausschluss der Erhebung externer Kosten verstößt gegen die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Göteborg.

Der DGB begrüßt die Fortschritte beim gesetzlichen Rahmen für die technischen Interoperabilität verschiedener Mauterfassungssysteme und die bereits erfolgte Revision der Leitlinien für die transeuropäischen Verkehrsnetze, da deren Schwerpunkt eindeutig auf öffentlichen Verkehrsmitteln liegt. Mit einiger Sorge sehen wir allerdings, dass das Mittelvolumen für deren Realisierung so groß ist, dass wie bisher eine Verschleppung der Realisierung der vorrangigen Projekte zu befürchten ist.

Schließlich sollte die Förderung von Verkehrsinfrastrukturen durch die EU-Strukturfonds an den Kriterien der Nachhaltigkeit ausgerichtet werden. Die finanzielle Förderung sollte gezielt Schienenprojekten den Vorrang vor Straßenprojekten geben und der Erfolg der Infrastrukturförderung an Indikatoren gemessen werden, die den vielfältigen Auswirkungen von Investitionen in den Straßenbau (soziale und ökologische Folgen neben der unmittelbaren Folge gesteigerter Mobilität) Rechnung tragen. Dieses ist in der Förderpraxis zumindest der Bundesrepublik nicht umgesetzt worden. „Wirtschaftsnahe Infrastrukturförderung“ wird in aller Regeln mit Straßenbau gleichgesetzt, der Erfolg des Einsatzes der Strukturfondsmittel für Infrastrukturprojekte wird an „km gebaute Straße“ gemessen.

Abwendung von Gefahren für Umwelt und die Gesundheit der Bevölkerung

Der Schutz der menschlichen Gesundheit vor Umwelteinflüssen war stets eine Priorität der EU-Gesundheitspolitik. Die Kommission hat im Oktober 2003 einen Vorschlag zur umfassenden Reform der europäischen Chemikalienpolitik vorgelegt, der vorsieht, dass die Industrie Informationen über die Auswirkungen chemischer Stoffe auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt sowie über sichere Verfahren für deren Handhabung vorlegen muss.

Mit der Annahme des Vorschlages am 29. Oktober 2003 zu REACH (**R**egistration, **E**valuation and **A**uthorisation of **C**hemicals) hat die Europäische Kommission zwei wichtige Zielsetzungen verfolgt. Erstens: hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt. Zweitens: effizientes Funktionieren des gemeinsamen Marktes und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen chemischen Industrie.

Der DGB ist der Auffassung, dass REACH einen signifikanten Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in Übereinstimmung mit den von der EU und ihren Mitgliedstaaten in Lissabon und Göteborg eingegangenen Verpflichtungen ist. REACH dürfte sich ebenfalls spürbar auf die Wirksamkeit der bestehenden Gesetze zum Schutz der Arbeitnehmer vor gefährlichen Stoffen in den unterschiedlichen Wirtschaftszweigen auswirken. Um eine reale Verbesserung vom Gesundheits- und Arbeitsschutz der Arbeitnehmer, die den chemischen Produkten ausgesetzt sind, sicherzustellen, fordert der DGB, dass die Vereinbarkeit zwischen den in den Richtlinien zu Gesundheits- und Arbeitsschutz vorgesehenen Verpflichtungen und denen, die aus dem REACH-System resultieren, besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

REACH folgt der Logik der Einheitlichen Europäischen Akte, die ausdrücklich die Vollendung des Binnenmarktes an die Beachtung der Rechte und den Schutz der Arbeitnehmer in den Bereichen Arbeitshygiene und Arbeitsschutz koppelt. Der DGB ist der Ansicht, dass nachgeschaltete Anwender wie Hersteller und Importeure von chemischen Stoffen für alle Sicherheitsaspekte ihrer Produkte verantwortlich sein müssen.

Der DGB fordert, dass die Registrierungs- und Sorgfaltspflichten von allen Wirtschaftsakteuren als allgemeine Grundsätze anerkannt werden. Der DGB ist der Meinung, dass die Einbeziehung bedenklicher Stoffgruppen in der Zulassungsprozedur vereinfacht werden sollte. Bei der Einrichtung der europäischen Chemikalienagentur fordert der DGB die Beteiligung von Arbeitnehmervertretern auf dreigliedriger Basis, da die Einbindung und die Initiativen der Arbeitgeber und Gewerkschaften im Sinne bester Gesundheits- und Sicherheitsstandards eine Grundvoraussetzung für den Erfolg der Lissabon-Strategie darstellen. Der DGB stellt fest, dass REACH einen Innovationsschub auslösen sollte. Es handelt sich hierbei um einen lebenswichtigen Einsatz für die europäische Wirtschaft als Ganzes, insbesondere aber für die Chemiebranche, deren Fähigkeiten ausgebaut werden müssen, um moderne und zukunftsträchtige Lösungen durch die Ausarbeitung umweltfreundlicher und sozialverantwortlicher Kriterien herbeizuführen.

Fazit: Sozial-ökologische Reformstrategie

Für den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften ist eine nachhaltige Entwicklung der erweiterten europäischen Union nur mit einer sozial-ökologischen Reformstrategie zu erreichen. Kernpunkte einer solchen Nachhaltigkeitspolitik sind:

- Beschäftigung durch ökologische und soziale Modernisierung;
- Schutz von Umwelt und Natur ohne soziale Verwerfungen
- Durchsetzung von Sozial- und Umweltmindeststandards weltweit;
- Demokratisierung der Arbeitswelt und verbesserte Beteiligung der Bürger.
- Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen
- Förderung nachhaltigen Konsumverhaltens

Vor diesem Hintergrund wird das demokratische Defizit des Lissabon-Prozesses deutlich: Er bietet zu wenig Ansatzpunkte für Mitbestimmung und selbstbestimmte Einflussnahme auf die eigene Arbeitswelt, die Lebensqualität. Dabei kann der „Wissensträger Mensch“ als Dienstleister, Produzent, Nutzer oder Verbraucher, als gestaltender Akteur seinen Beitrag zu nachhaltigen Innovationen und Wachstum leisten.

Das Leitbild nachhaltiger Entwicklung und die strategische Umsetzung in der EU stehen bislang nur unzureichend im Zentrum der politischen Entscheidungen. Der eigentlichen Anforderung und Aufgabe, die das Konzept nachhaltiger Entwicklung an die Politik stellt, aus dem Dreiklang von Wirtschaft, Sozialem und Umwelt im Dialog das jeweils Notwendige und Richtige abzuleiten und konsequent umzusetzen, wurde die europäische Politik seit Verabschiedung der Nachhaltigkeitsstrategie noch nicht gerecht. Vorbildliche win-win-Situationen sind als ein wichtiger Ansatzpunkt unbedingt zu verstärken. Allerdings bedarf es entsprechender Rahmenbedingungen, damit z.B. das Ziel einer Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch erreichbar wird – und zwar bei langfristigen Wohlfahrtsgewinnen. Erst die Einstellung (langfristiger) interner und externer Kosten beeinflusst die kurzfristigen Kalkulationen wirtschaftlicher Akteure dahingehend, gesamtgesellschaftliche win-win-Situationen für den Gebrauch von Infrastrukturen und natürlichen Ressourcen zu suchen.

Der DGB fordert deshalb, mit einem umfassenden öffentlichen Investitionsprogramm einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie für die europäische Wirtschaft und Gesellschaft neue Schubkraft zu verleihen und zugleich der z.T. überstürzten Deregulierungs- und Privatisierungspolitik einen neuen Rahmen zu setzen. Notwendige strukturelle Richtungsentscheidungen im Sinne einer sozial-ökologischen Modernisierung können nur durch die Vorreiterrolle des öffentlichen Sektors durchgesetzt werden, der Markt alleine wird es nicht richten.

7. Präventive und aktive Arbeitsmarktpolitik wieder in den Vordergrund rücken

Die EU-Beschäftigungsleitlinien beziehen sich vorwiegend auf die Arbeitsmarktpolitik und die Steuer- und Abgabepolitik. Sie haben damit lediglich eine ergänzende Funktion im Rahmen einer beschäftigungsorientierten gesamtwirtschaftlichen Strategie. Die in den Leitlinien formulierten gemeinsamen Ziele sind im Wesentlichen auf die Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte, Steuersenkungen und die „beschäftigungsfreundlichere“ Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme, d.h. Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen gerichtet. Dieser angebotsorientierte Ansatz der EU-Beschäftigungsleitlinien wurde in den aktuellen Leitlinien verstärkt, indem ein neuer Schwerpunkt darauf gelegt wird „Arbeit lohnend zu machen“. Damit wird der Druck in Richtung auf die Senkung von Steuern und Sozialabgaben verstärkt und einer Strategie der Arbeit um jeden Preis (Niedriglohnstrategie) das Wort geredet.

Der DGB kritisiert diese einseitig angebotsorientierte Ausrichtung der EU-Beschäftigungsleitlinien, weil sie erstens die Illusion nährt, als könnte mit Strukturreformen am Arbeitsmarkt und bei den sozialen Sicherungssystemen ein entscheidender Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geleistet werden und zweitens die begrenzte Funktion der Arbeitsmarktpolitik zur Schaffung von Beschäftigung übersieht. Zum Abbau der Arbeitslosigkeit oder gar zur Erreichung des Vollbeschäftigungsziels, wie zuletzt auf dem Europäischen Rat von Barcelona bekräftigt, bedarf es vielmehr einer auf europäischer Ebene koordinierten Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik sowie einer Innovationsoffensive, die Wachstumsimpulse setzt (siehe Kapitel 3).

Deshalb gilt es, nach Auffassung des DGB, die positiven Elemente der EU-Beschäftigungsleitlinien aufzugreifen. Diese sieht der DGB in der Verstärkung

- aktiver und präventiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, insbesondere für Jugendliche, Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitnehmer und Frauen
- der beruflichen Aus- und Weiterbildung als lebenslanger Prozess, um veränderten Arbeitsanforderungen gewachsen zu sein
- der Verbesserung der Qualität der Arbeit als Voraussetzung für einen dauerhaften Verbleib im Erwerbsleben und die Vermeidung von vorzeitigem Ausscheiden
- von Maßnahmen zum Abbau geschlechtsspezifischer Benachteiligungen am Arbeitsmarkt, z. B. durch Bereitstellung ausreichender Betreuungseinrichtungen für Kinder und pflegebedürftige ältere Menschen.

Im Hinblick auf die Arbeitsmarktpolitik liegt die Lösung, nach Auffassung des DGB, nicht darin, das Reformtempo an den Arbeitsmärkten und bei den sozialen Sicherungssystemen zu erhöhen, wie es die EU-Kommission bei der Vorlage ihres aktuellen Beschäftigungsberichtes anmahnt. Denn die Halbzeitbilanz zeigt deutlich, dass die Beschäftigungsziele von Lissabon auf diesem Weg nicht erreichbar sind. Nach dem jüngsten Beschäftigungsbericht stagnierte die Beschäftigungsquote in der Union im Jahr 2003 bei 63 % und ist damit noch weit von der 70 %-Marke bis 2010 entfernt. Darüber hinaus hat sich die Situation für Jugendliche, Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte noch verschlechtert. Viel mehr müssen die Schwerpunkte verschoben und die positiven Ansatzpunkte der EU-Beschäftigungsleitlinien wieder in den Vordergrund gerückt werden. Die hochrangige Expertengruppe zur Zukunft der europäischen Sozialpolitik in der erweiterten Union hat hierzu Vorschläge unterbreitet, die aufgegriffen werden müssen. Die Gruppe schlägt vor, die EU-Beschäftigungsleitlinien auf drei prioritäre Ziele auszurichten und dabei insbesondere auch die Situation in den Beitrittsländern besonders zu berücksichtigen. Die Prioritäten sollen sein:

- Verlängerung des Erwerbslebens durch aktive Maßnahmen zur Integration von Jugendlichen, Frauen und Älteren

- Verwirklichung des lebenslangen Lernens durch Entwicklung nationaler Strategien und Personalentwicklungskonzepte in den Unternehmen
- Unterstützung des Strukturwandels in den Beitrittsländern durch personal- bzw. arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf Unternehmensebene und in den Regionen.

Präventive und aktive (Wieder-) Eingliederungsmaßnahmen für Jugendliche, Frauen, Ältere und benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes

Bereits die Kok-I-Kommission unterstreicht in ihrem Bericht „Mehr Beschäftigung in Europa schaffen“ vom November 2003 die besonders wichtige Rolle aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in der derzeitigen makroökonomischen Situation „um zu verhindern, dass konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit zur Langzeit- und strukturellen Arbeitslosigkeit wird“ (ebd. S. 36). Sie weist ebenso darauf hin, dass diese in den neuen Mitgliedstaaten einen erheblich geringeren Stellenwert haben und die personellen und finanziellen Ressourcen der Arbeitsverwaltungen hier noch unzureichend sind. Darüber hinaus hebt sie hervor, dass aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen insbesondere bei Unternehmensschließungen und Unternehmensumstrukturierungen eine wesentliche Rolle spielen, um soziale Härten für die Betroffenen abzumildern, ein Problem von dem besonders die neuen Mitgliedstaaten betroffen sind aber auch bestimmte Regionen mit altindustriellen Strukturen in den alten Mitgliedstaaten (ebd. S. 37). Ebenso hebt die Kok-I-Kommission die Notwendigkeit hervor, die Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt aktiv zu fördern. Die Arbeitslosenquote junger Menschen ist in der Union im Durchschnitt doppelt so hoch wie die der Erwachsenen. In Griechenland, Italien, Spanien, Finnland, Frankreich und Belgien beträgt sie um die 20 %. In Polen und der Slowakei ist sie besonders hoch (ebd. S. 38).

Daran anknüpfend empfiehlt die Expertengruppe „Zukunft der EU-Sozialpolitik“, dass die Union stärkere Anstrengungen unternehmen sollte, Jugendliche früher in den Arbeitsmarkt zu integrieren anstatt das Renteneintrittsalter hinauszuschieben. Dies erfordere auch die Beseitigung der bestehenden Diskrepanz zwischen den am Arbeitsmarkt angebotenen und nachgefragten Qualifikationen. Das deutsche System der dualen Berufs-ausbildung mit schulischen und betrieblichen Anteilen wird als vorbildlich und nachahmenswert dargestellt. Deshalb solle die Union ihr Augenmerk vor allem darauf richten, durch Schaffung von Übergängen zwischen Schule, Ausbildung und Beruf und unter Einsatz aktiver, präventiver Maßnahmen Jugendliche frühzeitig in den Arbeitsmarkt zu integrieren (siehe auch Kapitel 5).

Einen weiteren Schwerpunkt sieht die Expertengruppe in der Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen. Anti-Diskriminierungs-Gesetzgebung und die Beseitigung der Entgeltungleichheit in den Tarifverträgen seien wesentliche Voraussetzungen hierfür. Darüber hinaus empfiehlt die Expertengruppe die Überprüfung einkommensabhängiger Sozialleistungen auf Diskriminierungstatbestände sowie den Ausbau von Betreuungseinrichtungen für Kinder und ältere Menschen. Von den auf dem Europäischen Rat von Barcelona aufgestellten Zielen bis 2010 für 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Beginn der Schulpflicht Betreuungseinrichtungen bereit zu stellen und für 33 % der Kinder unter drei Jahren sind die meisten Mitgliedstaaten noch weit entfernt.

Eine weitere wesentliche Voraussetzung für die Erhöhung der Erwerbsquote der Frauen sieht die Expertengruppe in der Vereinbarung flexibler Arbeitszeitmodelle, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern, in der Steigerung der Attraktivität von Teilzeitarbeitsplätzen sowie in der Erleichterung von Berufsunterbrechungen und des Wiedereinstiegs in den Beruf.

Verwirklichung des lebenslangen Lernens durch Entwicklung nationaler Strategien und Personalentwicklungskonzepte auf Unternehmensebene

Eine wissensbasierte Wirtschaft und Gesellschaft beinhaltet eine ständige Erneuerung von Produktions- und Dienstleistungsstrukturen durch den Einsatz neuer Technologien und innovativer Produktionsverfahren und Produkte. Damit einher geht eine Veränderung der Arbeitsorganisation in Produktion und Verwaltung. Dieser technisch-organisatorische Strukturwandel in Produktion und Verwaltung bringt Veränderungen der Arbeitsanforderungen mit sich, denen sowohl in der schulischen Erstausbildung und beruflichen Bildung, als auch in der beruflichen Weiterbildung, Rechnung getragen werden muss.

Bereits die Kok-I-Kommission hatte darauf hingewiesen, dass die Anhebung des Bildungsniveaus und die ständige Anpassung von Qualifikationen an die Erfordernisse einer wissensbasierten Wirtschaft von zentraler Bedeutung für mehr Beschäftigung ist. Dabei kommt es sowohl auf die Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus als auch auf die Erleichterung des Zugangs zur ständigen Weiterbildung an. Vorrang sollten dabei die Bedürftigsten haben, nämlich Geringqualifizierte, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Beschäftigte in Klein- und Mittelbetrieben (KMU). Die Kok-I-Kommission betont dabei insbesondere die Verantwortung der Wirtschaft und fordert die Arbeitgeber auf, „Verantwortung für die ständige Weiterbildung ihrer Beschäftigten“ zu übernehmen (ebd. S. 49). Durch Kombination von gesetzlichen Vorschriften und freiwilligen Regelungen sollte gewährleistet werden, dass es zu ausreichenden Investitionen seitens der Arbeitgeber in die Humanressourcen sowie zu einer gerechten Aufteilung der Kosten kommt (z. B. Weiterbildungsfonds, Steuergutschriften, Weiterbildungsumlage wie z. B. in Frankreich).

Die Union sollte sich daher im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie darauf konzentrieren – so die Empfehlung der Expertengruppe „Zukunft der EU-Sozialpolitik“ – diese Voraussetzungen im Bildungssystem insgesamt zu schaffen und dieses zu verbessern. Die Expertengruppe macht hierzu eine Reihe von Vorschlägen, die alle Ebenen der schulischen und beruflichen Bildung betreffen. Besondere Bedeutung misst die Gruppe dabei der beruflichen Weiterbildung bei. So sollte ein genereller Anspruch auf Weiterbildung tarifvertraglich oder arbeitsvertraglich vereinbart werden. Die Unternehmen sollten für jeden Einzelnen Personalentwicklungspläne erarbeiten und ein innerbetriebliches Weiterbildungs- und Kompetenzmanagement aufbauen (siehe Kapitel 5).

Verbesserung der Arbeitsqualität als Voraussetzung für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben und die Integration Älterer

Eine wesentliche Ursache für das vorzeitige Ausscheiden älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben liegt im gesundheitlichen Verschleiß durch belastende Arbeitsbedingungen und eine hohe Arbeitsintensität. Darüber hinaus hat die betriebliche Personalpolitik der vergangenen Jahre, Ältere zum früheren Ausscheiden zu bewegen zu einem Verdrängungsprozess geführt, der die sozialen Sicherungssysteme stark belastet hat. Es reicht aus Sicht des DGB nicht aus, lediglich ehrgeizige Ziele zu formulieren, wie die Erhöhung der Erwerbsquote älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf 50 % bis zum Jahr 2010, ohne zugleich die Voraussetzungen zu benennen, die zur Erreichung eines solchen Zieles erforderlich sind.

Unter der Bedingung eines erheblichen Mangels an Arbeitsplätzen muss es vorrangig darum gehen, den Leistungsdruck in den Betrieben und Verwaltungen zu verringern und die Arbeitsbedingungen und Leistungsanforderungen so zu gestalten, dass sie über die Dauer eines (längeren) Erwerbslebens zu erfüllen bzw. erträglich sind. Dies erfordert in vielen Fällen eine Aufstockung der Belegschaften, um das gleiche Produktionsergebnis zu erzielen. Die Verbesserung der Arbeitsqualität durch geeignete Maßnahmen der Arbeitsgestaltung und der Arbeitsorganisation sowie eine ausreichende Personalbemessung sind ein entscheidendes Instrument, um dieses Ziel zu erreichen. Das Augenmerk sollte daher weniger darauf gerichtet werden das gesetzliche Renteneintrittsalter zu erhöhen, als darauf,

das tatsächliche dem gesetzlichen anzunähern. Dazu sind vor allem arbeitsgestalterische Maßnahmen und eine veränderte betriebliche Personalpolitik erforderlich.

Zu diesem Schluss kommt auch die Expertengruppe „Zukunft der EU-Sozialpolitik“. Sie empfiehlt Maßnahmen auf drei Ebenen. Neben der Reform der sozialen Sicherungssysteme um Anreize zum vorzeitigen Ausscheiden zu verringern, sieht sie den Schwerpunkt der erforderlichen Maßnahmen auf Unternehmensebene und zwar in der

- stärkeren Beteiligung Älterer an Weiterbildungsmaßnahmen,
 - Verbesserung der Arbeitsbedingungen
- und

Modernisierung der Arbeitsorganisation mit dem Ziel, den Fähigkeiten und Kompetenzen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besser gerecht zu werden, insbesondere auch durch die Gestaltung altersgerechter Arbeitsplätze und die Erleichterung eines innerbetrieblichen Tätigkeitswechsels.

Darüber hinaus ist jedoch nach Auffassung der Expertengruppe ein gesellschaftlicher Mentalitätswandel erforderlich, der den Wert von Erfahrungswissen und im Erwerbsleben erworbenen Kompetenzen neu zu schätzen weiß.

Der DGB unterstützt diese Vorschläge nachdrücklich und fordert eine neue Gewichtung in den europäischen Beschäftigungsleitlinien, die diesen Prioritäten Rechnung trägt und die Verantwortung der Arbeitgeber hierfür hervorhebt. Insgesamt ist nach Auffassung des DGB eine Neuausrichtung der Beschäftigungsleitlinien erforderlich, die die Elemente

- präventive und aktive Arbeitsmarktpolitik
- lebenslanges Lernen als Strategie für die Reform der beruflichen Aus- und Weiterbildung
- Verbesserung der Arbeitsqualität und Modernisierung der Arbeitsorganisation sowie
- Beseitigung geschlechtsspezifischer Benachteiligungen am Arbeitsmarkt wieder in den Vordergrund rückt.

8. Die EU-Sozialpolitik als eigenständiges Handlungsfeld stärken

Die Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Aufbau eines aktiven Wohlfahrtsstaates gehört gleichermaßen zu den Zielen der Lissabon-Strategie wie die Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltigem Wirtschaftswachstum. Ein hohes Sozialschutzniveau gehört zu den zentralen Elementen des europäischen Sozialmodells und die sozialen Sicherungssysteme tragen entscheidend zum sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft bei. Im EU-Durchschnitt werden etwa 27,5 % des Bruttoinlandproduktes für die soziale Sicherung ausgegeben, davon etwa zwei Drittel für die Alters- und Gesundheitssicherung. Diese Durchschnittsangaben verdecken allerdings die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Während Länder mit hohen Sozialschutzausgaben ihr Niveau beibehielten, haben Länder mit einem niedrigeren Niveau diese gesteigert, um soziale Risiken besser auffangen zu können. In den am weitesten entwickelten Industrieländern hat sich das Niveau der Sozialschutzausgaben angenähert und bewegt sich zwischen 24,4 und 27,7 % des Bruttoinlandsproduktes.

Im Gegensatz zu der oftmals vertretenen Auffassung, dass die Sozialausgaben der Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung entgegenstehen, belegen empirische Daten verschiedener Länder das Gegenteil, worauf die Expertengruppe „Zukunft der EU-Sozialpolitik“ aufmerksam macht. Nach einer Studie des europäischen Politikzentrums von 2004 ist in den Ländern Schweden, Dänemark, Österreich, Luxemburg und Niederlande sowohl ein relativ hohes Wirtschaftswachstum als auch Sozialschutzniveau zu verzeichnen. Deutschland, Frankreich und Belgien liegen danach eher auf einem mittleren Niveau, während Spanien, Portugal, Italien und Griechenland die Länder mit den vergleichsweise niedrigsten Wachstumsraten und Sozialschutzausgaben sind.

Die Expertengruppe weist ebenso darauf hin, dass die europäischen Länder, die im internationalen Ranking des Weltwirtschaftsforums bei der Wettbewerbsfähigkeit am besten abschneiden gleichzeitig die höchsten Investitionen in die Sozialpolitik und den sozialen Schutz aufweisen bei hohen Beschäftigungsquoten und niedrigen Armutsquoten nach Sozialtransfers. Die wirtschaftlich leistungsfähigen Staaten haben gemeinsam, dass sie bereits Sozialreformen durchgeführt haben. Die Expertengruppe zieht daraus den Schluss, dass es in Europa genügend gute Beispiele für das positive Zusammenwirken von Wirtschafts- und Sozialpolitik gibt.

Nach Auffassung des DGB muss die Zielsetzung von Lissabon, Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung mit der Erzielung eines größeren sozialen Zusammenhalts zu verbinden, eingelöst werden. Die Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum ist kein Selbstzweck. Sie muss zur Schaffung von mehr und qualitativ hochwertiger Arbeit führen mit dem Ziel Vollbeschäftigung anzustreben. In dem Maße wie dies gelingt, wird auch die finanzielle Belastung der sozialen Sicherungssysteme und die Belastung der öffentlichen Haushalte mit Sozialausgaben abnehmen. Der demografische Wandel stellt die sozialen Sicherungssysteme unzweifelhaft vor neue Herausforderungen und macht Reformen notwendig. Entscheidender ist jedoch nach Auffassung des DGB die wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, um durch Stärkung der Einnahmeseite die Finanzierungsgrundlagen der sozialen Sicherungssysteme langfristig zu gewährleisten und die Staatshaushalte zu entlasten.

Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik sind eng miteinander verknüpft. Eine europäische Politik die vor allem auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch Einschnitte bei den Sozialleistungen setzt wird zu einer Verschärfung des Armutsrisikos führen und die soziale Ungleichheit verstärken. Darüber hinaus trägt eine solche rein angebotsorientierte Politik dazu bei, die bestehenden wirtschaftlichen Probleme ebenfalls eher zu verschärfen, da

sie die Binnennachfrage weiter schwächt, eine wesentliche Ursache für das schwache Wirtschaftswachstum in Europa.

Die Sozialpolitik muss daher als eigenständiges Handlungsfeld auf europäischer Ebene gestärkt werden und zwar durch eine aktive Politik

- zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung unter besonderer Berücksichtigung neuer Armutsrisiken.
- die Vertiefung des Erfahrungsaustauschs über Reformstrategien in der sozialen Sicherung mit dem Ziel, den Erhalt ihrer sozialen Funktion mit der nachhaltigen Sicherung ihrer Finanzierungsgrundlagen in Einklang zu bringen
- der Durchsetzung sozialer Mindeststandards zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und zur Wahrung ihrer Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte sowie die der betrieblichen Interessenvertretungen

Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung

Das Armutsrisiko ist in Europa immer noch sehr hoch und es besteht die Gefahr, dass es weiter ansteigt. Im Jahr 2001 waren mehr als 15 Millionen Menschen von finanzieller Armut bedroht (weniger als 60 % des nationalen Durchschnittseinkommens), das entspricht einem Anteil von 15 % der Gesamtbevölkerung. Besonders hoch ist der Anteil armer Menschen in den südeuropäischen Ländern sowie in Irland, wo der Anteil mit 21 % am höchsten ist. Eine entscheidende Ursache für finanzielle Armut ist die hohe Arbeitslosigkeit: 38 % der Arbeitslosen in der EU sind arm, wobei ein besonders hohes Risiko für kinderreiche Familien und Alleinerziehende – überwiegend Frauen – besteht. Der gemeinsame Bericht zur sozialen Eingliederung kommt daher zu dem Schluss, dass die Bekämpfung der Kinderarmut vorrangig ist, durch frühzeitig einsetzende Maßnahmen zur Bildung und sozialen Unterstützung von Kindern und kinderreichen Familien. Besonders gefährdet sind auch Jugendliche, die die Schule vorzeitig abbrechen und keine Chance auf einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz haben. Gleichzeitig, darauf macht die Expertengruppe „Zukunft der EU-Sozialpolitik“ aufmerksam, schützt aber auch Beschäftigung nicht unbedingt vor Armut, denn etwa ein Viertel der über 16 Jährigen in der Union, die einer Beschäftigung nachgehen sind zugleich arm.

Die Koordinierung der Aktivitäten zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung haben offenbar bislang nicht zu den erwünschten Ergebnissen geführt. Die Konsequenz daraus kann nach Auffassung des DGB nur sein, die gemeinsamen Anstrengungen in der Union weiterzuführen und sie auf die besonders gefährdeten Zielgruppen zu konzentrieren. Das bedeutet aus Sicht des DGB

- neben den bekannten Armutsrisiken müssen neue, wie die „erwerbstätigen Armen“ stärker ins Blickfeld rücken
- der Erfahrungsaustausch über geeignete Maßnahmen zur sozialen Unterstützung und gesellschaftlichen Integration muss vertieft werden
- der Geschlechterdimension muss bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden
- die Bekämpfung der Kinderarmut muss einen höheren Stellenwert erhalten.

Vertiefung des Erfahrungsaustausches über Reformstrategien in der sozialen Sicherung

Bei der Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme kommt es darauf an, ihre langfristige Finanzierbarkeit zu gewährleisten und gleichzeitig ihre Funktion der Absicherung der großen Lebensrisiken zu erhalten und zwar auf einem Niveau, das dem jeweiligen Lebensstandard einer Gesellschaft angemessen ist. Diese soziale Funktion trägt entscheidend zum sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft und Europas insgesamt bei. Der DGB unterstützt den Erfahrungsaustausch auf europäischer Ebene im Rahmen der offenen Methode der Ko-

ordinierung im Sinne eines gegenseitigen Lernprozesses über geeignete Reformstrategien. Die Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme darf jedoch nicht allein vom Ziel der Haushaltskonsolidierung geleitet sein und damit zu einem Programm für Sozialabbau in Europa werden. Dies wäre weder finanz- noch sozialpolitisch nachhaltig. Sie muss ebenso den auf europäischer Ebene akzeptierten Zielen der sozialen Angemessenheit von Rentenleistungen und der allgemeinen Zugänglichkeit und hohen Qualität gesundheitlicher Versorgung Rechnung tragen. Vielmehr besteht die Aufgabe darin, die nachhaltige Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme mit dem Erhalt ihrer sozialen Funktion in Einklang zu bringen unter Berücksichtigung veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen durch den demografischen Wandel und neuer sozialer Risiken.

Soziale Mindeststandards zum Schutz und zur Wahrung von Arbeitnehmerrechten

Der soziale Zusammenhalt Europas hängt auch entscheidend davon ab, ob die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch geregelte Arbeitsbedingungen geschützt sind und über Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte zur Vertretung ihrer Interessen verfügen. Die Politik zur Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen durch soziale Mindeststandards muss daher Teil der Lissabon-Strategie werden. Die erweiterte Union steht hier vor einer neuen Herausforderung, da das Wohlstandsgefälle innerhalb Europas größer geworden ist. Um der Konkurrenz um soziale Standards in Europa entgegen zu wirken sind neue Vorschläge der EU-Kommission in der Sozialgesetzgebung vor allem in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Arbeits- und Gesundheitsschutz, Arbeitnehmerrechte, Gleichstellung der Geschlechter und Wahrung der Persönlichkeitsrechte im Arbeitsleben (Arbeitnehmerdatenschutz) erforderlich. Gleichzeitig ist die tatsächliche Umsetzung der Richtlinien in der Praxis sicherzustellen. Bestehende Richtlinien bedürfen der Überprüfung, mit dem Ziel der Anhebung des Schutzniveaus und der Verbesserung der Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer betrieblichen Interessenvertretungen. Dies betrifft z. B. die EU-Richtlinie zum Schutz bei Massenentlassungen, beim Betriebsübergang, zur Gestaltung der Arbeitszeit, zur Arbeitnehmerentsendung und zu Europäischen Betriebsräten (EBR). Ebenso ist eine EU-weite Regelung der Arbeitsbedingungen von Leiharbeitskräften erforderlich, die den Gleichbehandlungsgrundsatz mit den Beschäftigten des Einsatzbetriebes durchsetzt. Der DGB kritisiert den Änderungsvorschlag der EU-Kommission zur Arbeitszeitrichtlinie, da er die Flexibilisierungsmöglichkeiten im Interesse der Unternehmen erweitert, die unzumutbare Verlängerung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit ermöglicht und damit dem Ziel der Verbesserung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zuwiderläuft. Der DGB fordert daher:

- die volle Anerkennung des Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit
- die Regelung flexibler Arbeitszeitregelung ausschließlich durch Tarifverträge zuzulassen
- die Abschaffung des individuellen opt-out, d. h. der Abweichung von der wöchentlichen Höchstarbeitszeit durch individuelle Vereinbarung mindestens jedoch dessen Zulässigkeit nur im Rahmen oder im Geltungsbereich von Tarifverträgen.

Notwendig ist darüber hinaus ein modernes europäisches Gesellschaftsrecht, das den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte gewährt. Denn Demokratie und Teilhabe sind zentrale Eckpfeiler des europäischen Sozialmodells. Die Herausbildung einer wissensbasierten Ökonomie lässt sich nur mit gleichberechtigten, motivierten und mitdenkenden Beschäftigten erreichen. Demokratische Strukturen in den Betrieben, Unternehmen und in der Gesamtwirtschaft sind nicht nur ein gesellschaftspolitisches Ziel, sondern zugleich auch Vorbedingung für eine zukunftsweisende wirtschaftliche Entwicklung in Europa.

Demokratie muss insbesondere in Unternehmen mit europäischer Rechtsform gewährleistet sein. Der von der EU-Kommission im Mai 2003 vorgelegte Aktionsplan zur Modernisierung des Gesellschaftsrechts und Verbesserung der Corporate Governance in der Europäischen Kommission wird dieser Anforderung nicht gerecht. Die Kommission will im nächsten Jahr-

zehnt einen dynamischen und flexiblen Rahmen für Gesellschaftsrecht und Corporate Governance in Europa schaffen. Von einer Beteiligung der Gewerkschaften sowie der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen an diesem Prozess ist in dem Aktionsplan nicht die Rede. Es fehlt ein klares positives Bekenntnis zur Teilhabe der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sowie der Gewerkschaften als Bestandteil eines modernen europäischen Unternehmensrechts.

Das Engagement der Gewerkschaften, die Anhörung, die Unterrichtung und Mitbestimmung sind für den DGB notwendige Voraussetzungen für die Modernisierung des Gesellschaftsrechts und einer guten Corporate Governance in der Europäischen Union. Nur wenn dies gewährleistet ist wird die Lissabon-Strategie die Akzeptanz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer finden.

Die Richtlinie zu den Europäischen Betriebsräten aus dem Jahre 1994 ist –auch nach Meinung der EU-Kommission- zu einer Erfolgsgeschichte geworden. So gibt es zahlreiche Beispiele, wie Eurobetriebsräte die Unternehmenspolitik erfolgreich mitgestaltet haben. Zum Teil wurden Vereinbarungen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung abgeschlossen, die weit über die Mindeststandards der Richtlinie hinausgehen. Die Arbeit der Europäischen Betriebsräte wird gerade auch von Arbeitgebern und Gewerkschaften in Unternehmen hochgeschätzt, die solche Interessenvertretungsstrukturen bisher nicht kannten.

Im Rahmen der von der EU-Kommission begonnenen Sozialpartnerkonsultationen zur Revision der EBR-Richtlinie fordert der DGB

- Sanktionen im Falle der Verletzung der Richtlinienbestimmungen durch Unternehmen,
- die Sicherstellung der gewerkschaftlichen Unterstützungsfunktion mit Teilnahmerechten an den Sitzungen des Besonderen Verhandlungsgremiums und an den Sitzungen des Euro-Betriebsrats,
- die Senkung der Schwellenwerte zur Errichtung eines EBR und
- die Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten von Europäischen Betriebsräten, wie die Erweiterung der Sitzungshäufigkeit, erweiterte Rechte des Lenkungsausschusses, die Finanzierung von Schulungen und Trainings und Kostenerstattung für externe Berater.

Unabdingbar ist dabei für den DGB, die Kompetenzen der Eurobetriebsräte von Informations- und Anhörungsrechten zu echten Mitbestimmungsrechten auszubauen, vor allem bei grenzüberschreitenden Problemen wie z.B. Standortentscheidungen der Konzerne.

9. Die Rolle Gewerkschaften und der Sozialpartner im Lissabon-Prozess stärken

Die Lissabon-Strategie richtet sich zu Recht vorrangig an die Mitgliedstaaten der Union. Ihre Politik stellt die Weichen für eine erfolgreiche Verwirklichung aller vier Ziele von Lissabon und Göteborg.

Aber für eine erfolgreiche Strategie für nachhaltiges Wachstum, mehr und bessere Arbeitsplätze, sozialen Zusammenhalt und Schutz der Umwelt sind die Sozialpartner unerlässliche Akteure. Die Gewerkschaften können Partner für den und im Wandel sein, wenn sie verbindlich einbezogen werden und ihre Rolle in der Zielbestimmung, Politikgestaltung und Umsetzung gestärkt wird.

Die Sozialpartner spielen eine wichtige Rolle bei entscheidenden Weichenstellungen für eine solche Strategie: Durch die Lohnpolitik bei der makroökonomischen Rahmensetzung. In der Innovationspolitik, bei Bildung und Qualifizierung und bei der Nachhaltigkeit sind sie in der konkreten Umsetzung entscheidend. In der Arbeitsmarkt und Sozialpolitik artikulieren sie die Interessen der wichtigsten Stakeholder und sind vielfältig in die Verwaltung und Umsetzung einbezogen.

Auch zur demokratischen Absicherung von Entscheidungen und bei der Verankerung der Lissabon-Strategie in der Bevölkerung sind die Gewerkschaften notwendig.

Die Rolle der Sozialpartner darf sich daher nicht auf eine reine Umsetzung von EU-Beschlüssen beschränken und die Aktivitäten der Sozialpartner müssen ihre Unabhängigkeit von der Europäischen Kommission bewahren. Ein reiner Appell an die Sozialpartner, sich und ihre gemeinsames Arbeitsprogramm auf die Ziele der Lissabon-Strategie zu verpflichten, reicht nicht aus. Vielmehr sind eigene Initiativen der Gewerkschaften und gemeinsame Initiativen der Sozialpartner gefragt, um von unten nach oben der europäischen Politik neue Impulse zu geben und diese näher an die Menschen zu bringen. Die Sozialpartner gestalten wichtige Bereiche im Sinne einer horizontalen Subsidiarität selbst. Dies muss auf der Betriebsebene beginnen, indem die Rechte von Arbeitnehmervertretern und die Mitbestimmung gestärkt werden. In der Tarifpolitik bestimmen die Sozialpartner nicht nur mit der Lohnpolitik eine wichtige makroökonomische Größe, sondern gestalten die Arbeitsbedingungen der europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entscheidend mit. Auf europäischer Ebene muss die Bindungswirkung von Sozialpartnervereinbarungen durch eine entsprechende Rahmensetzung gestärkt werden, einschließlich des Rechts der europäischen Sozialpartner, den Europäischen Gerichtshof anrufen zu können.

Die Konsultation der Sozialpartner bei Gesetzesvorhaben der Kommission sowie ihre Beteiligung bei der Ausarbeitung der Grundzügen der Wirtschaftspolitik und der Beschäftigungspolitischen Leitlinien darf nicht geschwächt werden. Internet-Konsultationen der Zivilgesellschaft können ergänzend hinzutreten, dürfen aber die offizielle Konsultation der repräsentativen europäischen Sozialpartner nicht ersetzen. Der tripartite Sozialgipfel muss stärker genutzt werden, eine gemeinsame Problemsicht in Fragen der Lissabon-Strategie zu entwickeln.

Die offene Methode der Koordinierung

Die offene Methode der Koordinierung (OMK) kann ein sinnvolles Instrument sein, die Lissabon-Strategie in Bereichen voranzutreiben, in denen die EU keine gesetzgeberischen Kompetenzen hat, aber ein gemeinsames Handeln der Mitgliedstaaten dringend geboten ist.

Die Vereinbarung von gemeinsamen Zielen und der Abgleich von Fortschritten kann die Mitgliedstaaten ermuntern, Maßnahmen zur Umsetzung der Lissabon-Strategie voranzutreiben. Das gegenseitige Lernen, kann die nationale politische Debatte bereichern.

Dabei müssen aber stärker qualitative Fragen in den Mittelpunkt gerückt werden, da einzelne quantitative Vergleiche häufig wenig aussagekräftig sind. Das Benchmarking erstreckt sich in der Regel auf die Ergebnisse von Prozessen und berücksichtigt nicht die Prozesse selbst, die zu diesen Resultaten führen. Unterschiedliche Voraussetzungen und Umsetzung von Programmen und Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten müssen daher stärker beachtet werden.

Es ist eine qualitative Analyse der Prozesse nötig, um zu aussagekräftigen Ergebnissen zu gelangen. Dabei sollten die Sozialpartner und ihre Erfahrungen in den Austausch und die gegenseitigen Lernprozesse zwischen den Mitgliedstaaten einbezogen werden. Darüber hinaus muss auch die Rolle des Europäischen Parlaments in den Prozessen der OMK gestärkt werden, um eine demokratische Kontrolle dieses zunehmend wichtiger werdenden Instrumentes zu gewährleisten. Die OMK kann auch nur als komplementär zu den weiterhin notwendigen „harten“ Formen der Regulierung verstanden werden, die keinesfalls überflüssig werden.

Rolle der Sozialpartner in Agenturen der EU und bei der Umsetzung von Programmen

In wichtigen Agenturen der EU wie der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) oder dem Europäischen Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) muss die Rolle der Sozialpartner erhalten bleiben, auch in Bezug auf die Besetzung von Ämtern, die für die Ausgestaltung des operativen Geschäftes entscheidend sind. Auch in neuen und zu schaffenden Institutionen, wie beispielsweise der Europäischen Chemikalienagentur, ist die Beteiligung der Sozialpartner zu gewährleisten.

Förderprogramme der EU im Rahmen der Lissabon-Strategie, beispielsweise im Bereich Innovation, müssen auch den Sozialpartnern offen stehen, um ihre Einbindung in die Strategie zu fördern.

Reformpartnerschaften

Die Gewerkschaften sind bereit sich auf nationaler und europäischer Ebene an Reformpartnerschaften zu beteiligen, wenn sie die Richtung von Reformen mitbestimmen können. Als wichtige Stakeholder können sie zu Kohärenz und Konsistenz bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie beitragen. In diesem Papier sind Eckpunkte für eine Neuausrichtung der Lissabon-Strategie genannt. Wenn die Staats- und Regierungschefs der EU auf dem Frühjahrsgipfel 2005 diese Richtung einschlagen, werden die Gewerkschaften ihren Teil zum Erfolg beitragen.

Das gleiche gilt für nationale Umsetzung der Lissabon-Strategie: „Standortbündnisse“ zur „Verbesserung“ der Wettbewerbsfähigkeit durch Lohnsenkungen, Deregulierung und Abbau von Arbeitnehmerrechten können die Gewerkschaften nicht unterstützen. Nur wenn es sich um den Versuch handelt, im Rahmen einer nachhaltigen Wachstumsstrategie mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und den sozialen Zusammenhalt zu stärken, sind die Gewerkschaften zu Reformpartnerschaften bereit. Für die erfolgreiche Umsetzung solcher Partnerschaften ist eine verbindliche Einbeziehung der Sozialpartner auf nationaler und europäischer Ebene erforderlich.

In Zeiten der Unsicherheit, in denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund der Neugestaltung der Arbeitsteilung in Europa zunehmend mit Umstrukturierungen und Stand-

ortverlagerungen konfrontiert werden, sind positive Maßnahmen zur Etablierung sozialer und arbeitsrechtlicher Mindeststandards nötiger denn je. Daher sollte sich das Arbeitsprogramm der Sozialpartner der Umsetzung der Lissabon-Strategie im oben skizzierten breiten Sinne verpflichten und ehrgeizige Ziele zur Umsetzung aufstellen. Es darf aber keinesfalls dazu dienen, die Kommission von notwendigen Maßnahmen zur Sicherstellung des sozialen Zusammenhalts in Europa abzuhalten.

Nur wenn Gewerkschaften bei der Formulierung von Zielen und Politiken und bei der Umsetzung beteiligt sind, können sie bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für eine Reformpolitik werben. Wenn die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen in den Mittelpunkt von Reformen gestellt werden, sind die Gewerkschaften dabei. Reform ist, wenn es besser wird!

10. Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
EBR	Europäischer Betriebsrat
ECTS	European Credit Transfer System / Europäisches System zur Anrechnung von Studienleistungen
ECVET	European Co-operation in Vocational Education and Training / Europäische Zusammenarbeit in der Berufsbildung
Eurofound	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EU	Europäische Union
EWU	Europäische Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
GD	Generaldirektion
IT	Informationstechniken
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OMK	Offene Methode der Koordinierung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
REACH	Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
TEN	Transeuropäische Netze
UEAPME	Union Européenne de l'Artisanat et des petites et moyennes entreprises / Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe
UNICE	Union des Industries de la Communauté européenne / Industrieunion der Europäischen Gemeinschaft
WTO	World Trade Organisation / Welthandelsorganisation