

Christa Randzio-Plath

Erneuerung oder Ende der Lissabon-Strategie?

Auf dem Frühjahrsgipfel der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union standen neue Impulse für die Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 auf der Tagesordnung. Welche Ziele hatte die auf zehn Jahre ausgelegte Strategie? Welche Probleme treten bei ihrer Umsetzung auf? Was könnte verbessert werden?

Auf ihrem Frühjahrsgipfel vom 23. bis 24. März 2006 begrüßten die EU-Staats- und Regierungschefs die Fortschritte in der Umsetzung der neubelebten Lissabon-Strategie für die wirtschaftliche, soziale und ökologische Erneuerung der Europäischen Union. Neue Impulse sind erforderlich, weil Europa in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung im Verhältnis zu den USA nicht wie geplant aufgeholt hat. Die Wirtschaftsprognosen der Kommission gehen aktuell von einer leichten Erholung und einer erwarteten Wachstumsrate von 2,1% (2006) und 2,4% (2007)¹ aus, wenn die Binnennachfrage steigt. Die Arbeitslosigkeit soll auf 8,5% (2006) und 8,1% (2007)² sinken, weil im Zeitraum von 2005 bis 2007 den Planungen entsprechend sechs Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden sollen. In Bezug auf die Preisstabilität für diesen Zeitraum ist von einer Inflationsrate von 2,2%³ auszugehen.

Die Beschlüsse zum Finanzrahmen 2007–2013⁴ widersprechen allerdings dem Anspruch, die Lissabon-Strategie vom März 2000 wirkungsvoll umzusetzen. Gerade bei Zukunftsinvestitionen wird gespart, während die Agrarsubventionen unangetastet bleiben. Die globale und komplette Strategie verfolgt „das Ziel, die Union 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 Zusammenhalt zu erzielen“.⁵

Spezifische Ziele der Lissabon-Strategie wie ein Wirtschaftswachstum von 3% des BIP, eine Steigerung der öffentlichen und privaten Forschungsausgaben auf 3% des BIP bis zum Jahr 2010, die Festlegung von Erwerbsquoten auf 70%, für Frauen auf 60% und

ältere Erwerbspersonen auf 50% sowie die Halbierung des Anteils der Jugendlichen ohne Schulabschluss sollten den ehrgeizigen Zielen Nachdruck verleihen. Angebotsseitige Strukturreformen sollten die Wissensgesellschaft fördern, das Produktionspotential und damit die Wettbewerbsfähigkeit steigern. Neben der Wissensgesellschaft ging es um einen allgemeinen makroökonomischen Policy-Mix, der auch nachfrageorientiert war und auf Investitionen in Forschung und Innovation, auf Bildung und lebenslanges Lernen setzte, auf Reformen des europäischen Sozialmodells und einen effizienteren integrierten Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen über den Finanzaktionsplan verfolgte. Die Lissabon-Strategie war also eine Doppelstrategie: Strukturreformen und komplementäre gemeinschaftsweite makroökonomische Politikoffensiven waren gewollt. Initiativen für mehr Binnennachfrage, Investitionen und Arbeitsplätze bilden allerdings in der Halbzeitbilanz der meisten EU-Staaten die Ausnahme.

Der Lissabon-Strategie droht ohne eine offensive und verbindliche Politikkoordinierung sowie einen angemessenen Policy-Mix der schleichende Tod, den auch das bedeutende Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“ des ehemaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors aus dem Jahr 1993 erlitt.⁶ Dabei war und bleibt die Lissabon-Strategie die angemessene umfassende Strategie. Der Frühjahrsgipfel 2005 in Brüssel verschlankte die Strategie und konzentrierte sie auf Wachstum

¹ Quelle: Eurostat.

² Quelle: Eurostat.

³ Quelle: Eurostat.

⁴ Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, Dezember 2005.

⁵ Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, 22. und 23. März 2000, Lissabon.

⁶ Vgl. Europäische Kommission: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert – Weißbuch, KOM (1993) 700 endg., Brüssel 1993.

Prof. Dr. h.c. Christa Randzio-Plath, 65, ist Beraterin der Europäischen Kommission und war langjährige Vorsitzende des Wirtschafts- und Währungsausschusses des Europäischen Parlaments.

und Beschäftigung, Investitionen, Innovationen und Arbeitsplätze.⁷ Zu ihrer derzeitigen Umsetzung verlässt die Strategie allerdings den Gleichklang der Lissabon-Politikfelder, klammert makroökonomische Ansätze aus und behält die unzureichende Politikkoordinierung bei. Dabei sind alle EU-Staaten, vor allem die Mitglieder der Euro-Zone, wegen der Spill-Over-Effekte über Produkt-, Kapital- und Arbeitsmarktreformen auf ein abgestimmtes Verhalten und Vorgehen in ihrem eigenen Interesse angewiesen. Das Jahr der Zwischenbilanz 2005 brachte keinen neuen Schwung in die Organisation der europäischen Zukunftsfähigkeit, obwohl die Verknüpfung der Lissabon-Strategie mit der Reform des Stabilitätspaktes und den Perspektiven der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 entscheidende Fortschritte hätte bringen können. Es fehlt trotz und wegen der bescheidenen Beschlüsse des Europäischen Rates vom 16. und 17. Dezember 2005 zu den Finanzen der EU an politischem Willen, die europäische Integration zu vertiefen.

Der Gipfel des Europäischen Rates vom 23. und 24. März 2006 bekräftigte erneut, dass nur eine wissensbasierte Gesellschaft wettbewerbsfähig ist. Deswegen muss neben Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation auf die Bedeutung von Bildung und lebenslangem Lernen gesetzt werden, sowie auf den Teil der Lissabon-Strategie, der auf Strukturreformen abstellt.⁸ Aber angesichts der EU-weiten Investitions- und Nachfrageschwäche ist es bedenklich, die Binnennachfrage als eine Hauptdeterminante für die Sozialprodukt- und Beschäftigungsentwicklung auszusparen. Durch einen geeigneten makroökonomischen Policy-Mix muss für nachhaltig gute wirtschaftliche Perspektiven und günstige Beschäftigungsaussichten gesorgt werden. Strukturreformen allein können Staaten nicht auf den Wachstumspfad zurückführen, sondern müssen mit makroökonomischen Politiken zusammengeführt werden. Sie stehen nicht gegeneinander, sondern sind komplementär. In den ersten fünf Jahren setzten die Mitgliedstaaten auf Strukturreformen, Deregulierung, Verschlinkung der Gesetzgebung und Entbürokratisierung. Dabei sind Fehlschläge der Lissabon-Strategie neben ihrer mangelnden Umsetzung durch die EU-Mitgliedstaaten vor allem auf die Investitionsschwäche, die durch die Öl- und Rohstoffpreisentwicklung bedingte wirtschaftliche Stagnation sowie die Vernachlässigung der Binnennachfrage zurückzuführen. Hieran hat sich bis heute nichts geändert. Die Lissabon-Strategie vereinte im Interesse der Zukunftsfähigkeit der Union Wettbewerbsfähigkeit,

Reformen, Nachhaltigkeit und sozialen Zusammenhalt. Dieses Konzept verfolgen die skandinavischen Staaten – neben den USA die wettbewerbsfähigsten Staaten der Welt – mit Erfolg.

Bilanz der Lissabon-Strategie

Die Bilanz der Lissabon-Agenda bleibt unbefriedigend, weil sich weder die Wachstums- noch die Beschäftigungszahlen entscheidend verbessert haben. Von daher machen die vom Europäischen Rat 2006 beschlossenen Maßnahmen zu einem Jugend-Pakt und einem Gender-Pakt Hoffnung. Immerhin unterscheiden sich die Schlussfolgerungen des Rates 2006 von früheren Beschlüssen in wichtigen Punkten:

1. Neben mehr Investitionen in Wissen und Innovation werden Investitionen in allgemeine und berufliche Bildung als notwendige Investitionen herausgestellt, aber auch Maßnahmen der sozialen Infrastruktur in Hinblick auf die Kinderbetreuung.
2. Beabsichtigt ist eine Senkung der Arbeitslosigkeit (Ende 2004: 9%) um einen Prozentpunkt bis 2007 durch die Schaffung von sechs Millionen Arbeitsplätzen insbesondere für jugendliche Arbeitslose.
3. Gezielte Anstrengungen für Klein- und Mittelbetriebe (Bürokratieabbau, schlankere Gesetzgebung, Forschungs- und Innovationsförderung) sollen unternommen werden.
4. Es wird auf einen angemessenen Policy-Mix gesetzt, d.h. Strukturreformen und Makropolitik werden als Einheit neu betrachtet.
5. Die beschäftigungspolitischen Erfolge der nordischen EU-Staaten haben dazu geführt, dass über ein EU-Konzept für die Einführung der „Flexicurity“⁹ nachgedacht wird. Das in Dänemark und den anderen nordischen Staaten zusammen mit Sozialpartnern entwickelte und umgesetzte Konzept von „Flexicurity“ verbindet eine Politik der einfachen Einstellung und Kündigung von Arbeitskräften mit einem hohen Niveau sozialer Absicherung sowie der Verpflichtung und den Rechtsanspruch von Arbeitslosen auf berufliche Qualifizierung.¹⁰ Durch diesen Ansatz wird das Konzept der Arbeitsplatzsicherheit durch ein Konzept der Beschäftigungssicherheit ersetzt.

Allerdings gab es für die Umsetzungsprobleme der Lissabon-Strategie auch andere Gründe als den Mangel an makroökonomischen Maßnahmen zur Konjunkturbelebung. Es fehlte an einer klaren Zielorientierung,

⁷ Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, 22. und 23. März 2005, Brüssel.

⁸ Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, 23. und 24. März 2006, Brüssel.

⁹ T. Bredgaard, F. Larsen, P. K. Madsen: The flexible Danish labour market – a review, CARMA Research Papers 2005:01, Aalborg 2005, S. 23.

¹⁰ Ebenda.

weil „Lissabon“ alles und zu vieles erlaubte oder forderte.¹¹ Auch mangelte es an Verantwortlichkeit der europäischen und nationalen Akteure für die Umsetzung der einstimmig vereinbarten Lissabon-Strategie. Niemand machte sie sich zu Eigen. Von daher war ein Politikwechsel erforderlich. Die nationalen Reformprogramme orientieren sich an 24 EU-Leitlinien, stärken die Eigenverantwortung und die Partizipation der nationalen Parlamente und Sozialpartner. Sie sind sehr unterschiedlich umgesetzt und erhalten vielfach weder konkrete Zielsetzungen noch Fahrpläne. Deshalb werden von der Europäischen Kommission Konkretisierungen und Nachbesserungen verlangt.

Ergänzt werden diese durch das Lissabon-Programm der Gemeinschaft, wo aus 50 Initiativen acht Schlüsselmaßnahmen mit hohem Mehrwert ausgewählt worden sind, um Wachstum und Beschäftigung zu fördern:

- die Unterstützung von Wissen und Innovation in Europa,
- die Reform der Beihilfepolitik,
- die Verbesserung und Vereinfachung des Regelumfeldes für Unternehmen,
- die Vollendung des Binnenmarktes für Dienstleistungen,
- den Abschluss einer ehrgeizigen Vereinbarung im Rahmen der Doha-Runde,
- die Beseitigung von Hindernissen für die Mobilität in den Bereichen Transport, Arbeit und Bildung,
- die Entwicklung eines gemeinsamen Konzeptes für wirtschaftliche Migration,
- die Unterstützung von Maßnahmen zur Abfederung der sozialen Auswirkungen wirtschaftlicher Umstrukturierung.

Diese Orientierungen wurden vor dem EU-Frühjahrgipfel 2006 in der Mitteilung der Kommission „Jetzt aufs Tempo drücken“ als Lissabon-Programm der Gemeinschaft auf fünf Ziele konzentriert:¹² mehr Investitionen in Wissen und Innovation, in Strategien der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), in die allgemeine und berufliche Bildung, die Erschließung des Unternehmenspotentials, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen. Hinzu kommt zum ersten Mal der Energiepakt.

¹¹ Vgl. Bericht der hochrangigen Sachverständigenkommission unter Vorsitz von Wim Kok: Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2004, S. 11 f.

¹² Vgl. Europäische Kommission: Communication from the Commission to the Spring European Council, „Time to move up a gear“, COM(2006) 30 final Part 1, Brüssel 2006.

Aufschlussreich sind die Fortschritte der Mitgliedstaaten in der Umsetzung der Lissabon-Strategie. Die Rangfolge der Staaten, die nach Untersuchungen des Centre for European Reform (CER) die Lissabon-Ziele am besten oder schlechtesten erfüllen, überrascht nicht. Führend sind Dänemark, Schweden, Österreich, Großbritannien, die Niederlande und Finnland. Zu den Schlusslichtern zählen neben den meisten neuen Mitgliedstaaten Portugal, Spanien und Italien.¹³

- Innovation: In Bezug auf Innovation sind im Bereich der Informationsgesellschaft Dänemark, Estland und Schweden die Spitzenreiter und die Tschechische Republik und Griechenland bilden das Schlusslicht. Hinsichtlich der Investitionen in Forschung und Entwicklung stehen Finnland, Slowenien und Schweden ganz oben auf der Rangliste, während Griechenland und Polen die letzten Plätze belegen.
- Liberalisierung: Im Bereich der Telekommunikation sind Schweden und Großbritannien Spitze. Griechenland, Portugal und die Slowakei bilden das Schlusslicht. In Bezug auf Verkehr teilen sich Dänemark, Deutschland und die Niederlande die ersten Plätze und Griechenland und Polen belegen die letzten Plätze. Im Bereich der allgemeinen Dienstleistungen und der Finanzdienstleistungen bilden Polen und Italien das Schlusslicht.
- Erschließung des Unternehmenspotentials: Dänemark, Estland und Großbritannien ist es am besten gelungen, ein existenzgründungsfreundliches Umfeld zu schaffen. Die Tschechische Republik, Griechenland und Polen bilden die Schlusslichter. Was die Senkung der Belastungen von Unternehmen durch Vorschriften und Bürokratie betrifft, liegen Litauen, Dänemark und Großbritannien vorn. Italien, Portugal und auch hier Griechenland belegen die untersten Ränge. In der Wettbewerbspolitik und bei den staatlichen Beihilfen sind die Tschechische Republik, Schweden und Großbritannien vorn. Frankreich und Polen besetzen die letzten Plätze.
- Beschäftigung und soziale Integration: Dänemark und Schweden sind bei der Integration von Menschen in Beschäftigungsverhältnisse führend. Auch hier liegen Griechenland, Italien und Polen zurück. In der Ausbildung, Fort- und Weiterbildung sind Finnland, Slowenien und Schweden Spitzenreiter. Malta und Portugal bilden das Schlusslicht. Auch bei der Modernisierung der Sozialsysteme ist Dänemark Spitzenreiter. Die Slowakei, Italien und Polen sind hier auf den letzten Rängen zu finden.

¹³ Die Rangliste basiert auf Angaben aus der Publikation des Centre for European Reform (Aurore Wanlin): The Lisbon Scorecard VI. Will Europe's Economy rise again?, Centre for European Reform, London 2006, S. 1-52.

- Nachhaltige Entwicklung: Im Klimaschutz liegen Dänemark und Schweden vorn, Italien, Slowenien und Spanien hinten. Im Naturschutz haben Finnland und die Tschechische Republik die größten Fortschritte erzielt, Belgien und Polen liegen am weitesten zurück.

Der neue dreijährige Governance-Zyklus für eine bessere Koordinierung der Reformprogramme wird zu aussagefähigeren Vergleichen und damit auch konkreteren Ergebnissen der Lissabon-Strategie führen, wenn die nationalen Parlamente und Sozialpartner die demokratische Kontrolle der nationalen Reformprogramme ernst nehmen.

Die nationalen Reformprogramme

Die Kohärenz der Lissabon-Strategie muss jetzt über die nationalen Reformprogramme erfolgen, auch wenn die integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008) sehr unbestimmt sind. Heterogene Handlungsansätze sind erlaubt und differenzieren nicht nach Situationen und Entwicklungen. Dabei hat die Europäische Union zumindest in Teilbereichen auf kohärenten Ansätzen beharrt wie im Bereich von Forschung und Entwicklung. Die Rolle der Europäischen Kommission ist geschwächt, weil die Schwerpunktsetzung jedem Mitgliedstaat überlassen bleibt. Die Programme werden auf der europäischen Ebene bewertet und in den Bericht der Kommission sowie in die Beschlüsse des Europäischen Rates einbezogen. Hinzu kommen die ergänzenden EU-Politiken.

Selbst die im Rahmen der Lissabon-Strategie zahlenmäßig festgelegten Ziele haben nicht dazu geführt, dass Mitgliedstaaten diese Verpflichtungen eingehen. Das gilt für die Wachstumsziele (3% des BIP) wie für die Investitionen in Forschung und Entwicklung (3%) oder die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer (50% in 2010). Letztere setzen sich nur sieben Mitgliedstaaten als Ziel, und in Bezug auf Forschung und Entwicklung verfehlen 23 der 25 Mitgliedstaaten das Ziel, ohne dass klar ist, wann und wie sie es erreichen. Die nationalen Reformprogramme sind sehr allgemein und unverbindlich, wie z.B. die griechischen, tschechischen und deutschen Nationalen Reformprogramme (NRPs). Dabei sind zielführende Orientierungen möglich, wie dies insbesondere die skandinavischen Nationalen Reformprogramme zeigen. Diese EU-Mitgliedstaaten haben bereits die beste Halbzeitbilanz in Bezug auf die Investitionen in Forschung und Entwicklung, die Beschäftigungsraten und das Pro-Kopf-Einkommen und hinsichtlich des Wachstumszieles im Vergleich zu den USA. Diese Staaten verbinden seit langem Strukturreformen und einen makroökonomischen Politikansatz, kombinieren nachfrage- und angebotsorientierte Maßnahmen und beziehen in ihr Ziel der nachhaltigen

Entwicklung sowohl ökologische als auch soziale Aspekte ein.

Festzuhalten ist, dass der Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten zu groß ist. Es wird nicht einmal die Erfüllung von Mindestbedingungen gefordert, so dass es möglich ist, gegenläufige Politiken in der Union zu verfolgen und mehr Rücksicht auf die nächsten Wahlen zu nehmen als sich dem Gemeinschaftsgeist verpflichtet zu fühlen. So kann ein europäischer Mehrwert nicht organisiert werden.

Für einen neuen Policy-Mix in der EU

Große Anstrengungen und Aufmerksamkeit gelten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen. Auch die Strukturreformen werden überschätzt. Die EU-Strukturreformen von 1990-2005 haben nicht zum Produktivitätswachstum beigetragen, das von 2,6% jährlich (1990-1995) auf 1,3% jährlich (1996-2003) zurückging. Dagegen werden keine Maßnahmen zur Erhöhung bzw. Stabilisierung der Binnennachfrage ergriffen. Die Bedeutung der Binnennachfrage ist relativ einfach zu erkennen, wenn man bedenkt, dass nur rund 40% der in Europa erstellten Güter und Dienstleistungen in Drittregionen exportiert werden, während ungefähr 60% der Güter und Dienstleistungen auf dem Binnenmarkt umgesetzt werden. Insofern wird die Binnennachfrage selbst in der ursprünglichen Fassung der Lissabon-Strategie nicht ihrer Bedeutung entsprechend behandelt.¹⁴

Im Vergleich Europa – USA verzeichnen die USA eine weitaus höhere private Konsumquote und eine deutlich niedrigere staatliche Konsumquote als der Durchschnitt der EU-15-Staaten. Bei der Investitionsquote ist hingegen kein auffällig großer Unterschied zwischen den USA und den EU-15-Staaten festzustellen. Dies bedeutet, dass der private Konsum in den USA im Vergleich zum staatlichen Konsum einen weit aus größeren Stellenwert hat als in der Union.

Die Binnennachfrage ist durch vertrauensbildende Maßnahmen für die Verbraucher und Unternehmen, durch Steueranreize für Investitionen, aber auch durch maßvolle Lohnerhöhungen in Übereinstimmung mit dem Produktivitätswachstum anzukurbeln. Die Geldpolitik muss ihrerseits die richtigen und rechtzeitigen Signale geben, um zu Wachstum und Beschäftigung beizutragen. Eine stärker wachstumsfördernde Geldpolitik der EZB ist gefordert. Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank wird durch eine Ex-ante-Koordinierung nicht berührt wie dies am Beispiel der amerikanischen Notenbank aufgezeigt werden kann.

¹⁴ Vgl. P. Bofinger: Wir sind besser, als wir glauben, Pearson Studium, München, Boston u.a.O., 2005, S. 225-234.

Die Lissabon-Strategie und die EU-Steuerpolitik

Die Fiskalpolitik ist in den großen EU-Volkswirtschaften nicht nur von der Ausgabenseite, sondern auch von der Einnahmeseite her in einem Dilemma. Dies hängt mit der nationalen Souveränität in Steuerfragen zusammen. So herrscht auch europaweit ein Steuerwettbewerb, der insbesondere im Bereich der Unternehmensbesteuerung zu drastischen Senkungen führte, von durchschnittlich 35,0% (1995) auf 26,3% (2005). Der Steuersenkungswettkampf hat seine Ursache in der Standortkonkurrenz um Unternehmensansiedlungen und Kapitalanleger und hat Auswirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung sowie die Finanzierung öffentlicher Ausgaben. Er wird zunehmend ein ökonomisches und ethisches Problem für die EU-Mitgliedstaaten und ist weder mit dem Gemeinschaftsgeist noch mit dem Binnenmarkt vereinbar. Die meisten Mitgliedstaaten stehen dabei vor den gleichen Problemen. Sie sind mit der Tatsache konfrontiert, dass Unternehmen von einem Standort aus den Binnenmarkt versorgen können, so dass unterschiedliche Steuersysteme für den Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr einen Wettbewerbsfaktor darstellen. Die fiskalischen Folgen für die Nationalstaaten werden daher ausgeblendet. Die Vielfalt steuerlicher Regelungen behindert die grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit im Binnenmarkt und wirkt sich negativ auf Investitionen, Wachstum und Beschäftigung aus.¹⁵

Von daher ist eine Koordinierung der Steuerpolitiken erforderlich, die den Lissabon-Prozess für ein besseres Unternehmensumfeld und gesunde öffentliche Finanzen stützt. Von großer Bedeutung ist die Eindämmung der Aufkommenseinbrüche bei der Unternehmensteuer bei einzelnen Staaten durch eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung, die durch die Festsetzung eines EU-weiten Mindestsatzes wie bei der Mehrwertsteuer ergänzt werden könnte. Eine erfolgreiche Lissabon-Strategie braucht nicht nur den Wegfall der steuerlichen Barrieren auf dem Binnenmarkt, sondern eine steuerpolitische Koordinierung im Interesse eines günstigen Umfelds für Wachstum und Beschäftigung sowie der Finanzierung des europäischen Sozial- und Gesellschaftsmodells.

Wirtschaftspolitische Koordinierung und die Lissabon-Strategie

Die Lissabon-Strategie setzt auf eine institutionelle Aufwertung der Mehr-Ebenen-Demokratie durch die schärfere Konturierung der Koordinierungsprozesse. Von diesen werden schließlich positive Ergebnisse erwartet, weil Wachstumsverluste auch durch den Man-

gel an strategischem Handeln und gemeinschaftlichen Politikansätzen sowie stringenten Politikumsetzungsprozessen entstanden sind. Mit den so genannten Frühjahrgipfeln machte der Europäische Rat wie vom Europäischen Parlament gefordert zu Recht die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zur Chefsache. Der Rat soll eine „koordinierende Rolle im Hinblick auf die Sicherstellung der Gesamtkohärenz und der wirksamen Überwachung der Fortschritte auf dem Weg zu dem neuen strategischen Ziel spielen“¹⁶.

Die Lissabon-Strategie scheiterte in den vergangenen Jahren an ihrer Komplexität, der Ziel- und Instrumentenvielfalt, aber auch an der mangelnden Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten, auf nationaler Ebene die getroffenen Vereinbarungen umzusetzen. Auf dem Europäischen Frühjahrgipfel 2005¹⁷ wurde eine Verschlankeung und effizientere Umsetzung auf nationaler Ebene mit nationalen Drei-Jahres-Programmen beschlossen, die zu einer neuen Aufbruchstimmung beitragen sollen.¹⁸ Inzwischen haben fast alle EU-Staaten ihre nationalen Lissabon-Beauftragten. Drei Zielsetzungen erleichtern diesen Prozess:

- Nicht-Gleichklang der Ziele, sondern Priorisierung: Die EU setzt verstärkt auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung.
- Mobilisierung von Unterstützung für die Reformen: Die Mitgliedstaaten, Sozialpartner und Bürger machen sich die notwendigen Reformen "zu Eigen".
- Vereinfachung, Klarstellung und übersichtlichere Verfahren: so gibt es künftig auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten nur jeweils einen Umsetzungsbericht sowie ein Aktionsprogramm zur Lissabon-Strategie.

Die offene Methode der Koordinierung

Die offene Methode der Koordinierung wurde im Jahre 2000 als Begriff in Lissabon offiziell eingeführt und soll dazu beitragen, innerhalb einer gesetzten Frist gemeinsam verabredete Ziele zu erreichen. Die offene Methode der Koordinierung kombiniert Politiken, in denen der Mitgliedstaat zuständig bleibt, aber eine informelle Koordinierung aus wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischer Sicht notwendig ist. Die einvernehmlich beschlossenen Leitlinien sollten auf die Elemente der Mitgliedstaaten eingepasst werden und nationale Besonderheiten berücksichtigen. So geben sie der nationalen Ebene Handlungsspielraum. Diese

¹⁶ Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, 23. und 24. März 2000, Lissabon.

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2005.

¹⁵ J. Altmann: Wirtschaftspolitik: eine praxisorientierte Einführung, Stuttgart 2000.

Methode konnte die Rolle der Europäischen Kommission stärken, weil sie die Lissabon-Strategie begleitet, bewertet, den Synthese-Bericht erstellt und auch die Empfehlungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und zu den beschäftigungspolitischen Maßnahmen formuliert, so dass Synergieeffekte auf der makroökonomischen und strukturpolitischen Ebene organisiert werden könnten. Das Verfahren allerdings bestimmte der Rat. Insofern ist die offene Methode der Koordinierung Ausdruck eines dritten Weges der europäischen Politikgestaltung neben der Gemeinschaftsmethode, der intergouvernementalen Zusammenarbeit, aber auch der verstärkten Zusammenarbeit.

Diese Form eines Governance-Modells hängt zusammen mit dem Subsidiaritätsprinzip, der Interdependenz der Volkswirtschaften, aber auch mit Spill-Over-Effekten. National und europäisch nicht abgestimmte Wirtschaftspolitiken können zu Wachstumsverlusten führen, wenn Volkswirtschaften so eng miteinander verflochten sind wie im europäischen Binnenmarkt. Der Ausfall eines makroökonomischen Managements hat neben anderen Faktoren und Umständen zur Wachstumsschwäche in der Union beigetragen. Die Herstellung von Synergieeffekten über eine europäische Globalsteuerung wird immer wichtiger. Mit wechselseitigen Lernprozessen durch Austausch und Information sowie den Vergleich der besten Praktiken bei der nationalen Umsetzung und die gemeinschaftliche Bewertung der Leistungen auf nationaler Ebene sollte die Umsetzung der gemeinsam beschlossenen Leitlinien verbessert werden. Durch die partizipativen Abstimmungs- und Entscheidungsstrukturen auf allen Ebenen sollen Transparenz, Effizienz und demokratische Legitimation in der europäischen Mehr-Ebenen-Demokratie gestärkt werden.

Sanktionen waren anders als beim Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht vorgesehen, um konstruktiv und flexibel auf die Verbesserungen hinwirken zu können. Dadurch wird deutlich, dass es auf nationale Akteure ankommt, und zwar seit 2005 verstärkt durch die „nationale Aneignung“ des Lissabon-Prozesses. Auf diese Weise sollen Konvergenz und Kohäsion nationaler Politiken und Politikergebnisse erzielt werden, die Spill-over-Effekte von z.B. Bildungs- und Forschungsinvestitionen oder einen europäischen Mehrwert über Infrastrukturinvestitionen oder Strukturreformen organisieren helfen.

Mehr denn je wird die Notwendigkeit der Koordinierung deutlich. So können Strukturreformen auf EU-Ebene durch nationale Maßnahmen konterkariert oder gefördert werden. Gerade die offene Methode der Koordinierung mit Ländervergleichen und Benchmarking hat zu gegenseitigen Lernprozessen geführt, weil die

Europäische Kommission eine Beurteilung der Zielerreichung vorgenommen hat. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Beschäftigungspolitik. Jetzt wird der Europäischen Kommission entgegen den Forderungen des Europäischen Parlaments diese Praxis durch den Europäischen Rat verwehrt.¹⁹ Insofern ist die neue Form der Governance erneut abgeschwächt worden. Durch die Beschlüsse zur Finanziellen Vorausschau verweigerte der Europäische Rat überdies die Unterstützung der Lissabon-Strategie in Bezug auf wachstums- und beschäftigungswirksame Ausgaben im EU-Haushalt und verstößt gegen die eigene Forderung nach mehr Kohärenz und Konvergenz.

Das Regieren in der Europäischen Union ist heute angesichts der Kompetenzfragen in der Wirtschaftspolitik allein über die offene Methode der Koordinierung erreichbar. Dabei ist die eindeutige Arbeitsteilung zwischen den Ebenen einer Mehr-Ebenen-Demokratie von besonderer Bedeutung. Die offene Methode der Koordinierung hatte und hat Durchsetzungsschwächen, weil weder konkrete Zielvorgaben noch Anreize noch Sanktionen oder „Schwarze Listen von Sündern“ Bestandteil dieser Methode sind. Andere europäische Projekte konnten unter anderen Voraussetzungen gelingen. Der EG-Binnenmarkt konnte nur erfolgreich sein, weil es konkrete strikte Ziel- und Zeitvorgaben sowie Instrumente wie die Gesetzgebung gab und die Kommission die Befugnis hatte, die Nicht-Umsetzung der EG-Richtlinien zu sanktionieren. Die Währungsunion hatte die Erfüllung der Konvergenzkriterien zur Voraussetzung. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt stellt auf Regeln und Sanktionen ab. Diese Ansätze sind richtig, weil Entscheidungen in einer europäischen Volkswirtschaft auf alle Volkswirtschaften in der EU Auswirkungen haben. Selbst mögliche positive Mitnahmeeffekte werden eingeschränkt oder verstärkt. Die Politikkoordinierung bleibt also notwendig, möglich und ökonomisch und demokratiepolitisch wünschbar.²⁰

Eine Effizienzsteigerung wird auf Dauer nur dann möglich sein, wenn in die Koordinierungsprozesse die Finanzielle Vorausschau, der Gemeinschaftshaushalt, die Strukturfonds, die Reform der Agrarpolitik sowie die gemeinschaftlichen Investitionsanstrengungen an den Zielen der Lissabon-Strategie orientiert und einbezogen werden. Dafür müssen höhere Ressourcen der EU und der Mitgliedstaaten mobilisiert werden.

¹⁹ Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats, 22. und 23. März 2005, Brüssel.

²⁰ S. Collignon: Europa am Ende? – Wirtschaftsverfassung und demokratisches Defizit, in: Christa Randzio-Plath (Hrsg.): Wege aus der Krise, Baden-Baden 2004, S. 219 – 232.