

Heinemann, Friedrich

Article

Gutachten zu den EU-Strukturindikatoren: Messlatten der Lissabon-Agenda

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Heinemann, Friedrich (2005) : Gutachten zu den EU-Strukturindikatoren: Messlatten der Lissabon-Agenda, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 8, Iss. 1, pp. 6-7

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125942>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Gutachten zu den EU-Strukturindikatoren – Messlatten der Lissabon-Agenda

Im Jahr 2000 hat der Europäische Rat in Lissabon das Ziel formuliert, innerhalb von zehn Jahren die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen. Im Jahr 2005 ist nun der Zeitpunkt für eine Halbbilanz gekommen. Eine wesentliche Rolle für diese Bilanz spielen die so genannten „EU-Strukturindikatoren“, eine umfangreiche Liste von quantitativen Indikatoren. Diese Indikatoren sollen insbesondere Auskunft über die relative Performance der EU-Mitglieder geben, um auf diese Weise besonders erfolgreiche und erfolglose Länder zu identifizieren.

In einer vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebenen Studie hat das ZEW diese Liste von Strukturindikatoren im Hinblick auf ihre Aussagekraft evaluiert. Im Mittelpunkt der Untersuchung standen dabei Fragen nach der Vollständigkeit der Liste, der Eignung einzelner Indikatoren für sinnvolle Querschnittsvergleiche und Möglichkeiten zur Ableitung einer Gesamtaussage zur relativen Performance der EU-Staaten.

Ausgangspunkt der Analyse ist die Funktionsbestimmung der Indikatoren. Im Rahmen der Lissabon-Agenda dienen sie sowohl der Präzisierung von Politikzielen als auch deren laufender Überwachung. Die „weiche“ Art der Sanktionierung verläuft bei dieser Art der Koordination (der so genannten „offenen Methode der Koordinierung“) über die Signalwirkung in der Öffentlichkeit und Mechanismen des „peer pressure“. Die Strukturindikatoren können diese Funktion nur erfüllen, wenn folgende Anforderungen erfüllt sind: Die Liste muss erstens einigermaßen überschaubar sein. Je höher die Dimensionalität und der Umfang des Indikatorenfelds, desto schwieriger ist die Ableitung einer Gesamtaussage. Zweitens sollte das politisch vereinbarte Zielsystem möglichst vollständig abgedeckt sein. Drittens sollten Länder nur anhand von solchen Indikatoren verglichen werden, die nicht manipulierbar sind und bei denen nicht nationale Besonderheiten einen maßgeblichen und auf absehbare Zeit unveränderbaren Einfluss ausüben.

Die EU-Strukturindikatoren sind eingeteilt in fünf Felder: allgemeiner wirtschaftlicher Hintergrund, Beschäftigung, Innovation und Forschung, ökonomische Reform, sozialer Zusammenhalt und Umwelt. Angesichts des Umfangs der Liste (mit allen Subindikatoren werden über 100 Indikatoren verfolgt) kann eindeutig nicht mehr von einer überschaubaren Liste gesprochen werden. Dem Problem der Unübersichtlichkeit wird allerdings durch eine knappe Auswahlliste von 14 Größen begegnet, die statt der Langliste im Mittelpunkt der Lissabon-Fortschrittsanalysen steht.

Die Detailanalyse zu den einzelnen Indikatorengruppen ergibt folgende Einschätzung:

■ Indikatorengruppe allgemeiner wirtschaftlicher Hintergrund

Bei den meisten der betrachteten Indikatoren (Beispiele: BIP pro Kopf, Arbeitsproduktivität, Inflation, öffentlicher Finanzierungssaldo) handelt es sich um Schlüsselindikatoren, die prinzipiell geeignet sind, über das Erreichen der Lissabon-Strategie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zu informieren. Bisher überwiegt allerdings die Darstellung von stark konjunkturell beeinflussten Momentaufnahmen der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation eines Landes.

Die Darstellung der Situation der öffentlichen Finanzen wird bisher in zu simplifizierter Form vorgenommen. Hier würden Indikatoren zur Nachhaltigkeit und Qualität der öffentlichen Finanzen

eine wesentlich tiefgreifendere Analyse der Finanzpolitik ermöglichen.

■ Indikatorengruppe Beschäftigung

Das Hauptziel von Lissabon im Bereich Beschäftigung, eine hohe Beschäftigungsquote, wird durch verschiedene Indikatoren abgebildet. Jedoch wird bisher nur die Anzahl der Beschäftigten, nicht aber deren Arbeitsvolumen berücksichtigt.

Die aufgeführten Indikatoren (Beispiele: Beschäftigungsquote, effektives Austrittsalter, Arbeitslosenquote) beziehen sich hauptsächlich auf die Quantität der Beschäftigung, spiegeln jedoch kaum deren Qualität wider. Lediglich der Indikator der Arbeitsunfälle beschreibt, allerdings unzureichend, einen qualitativen Aspekt der Beschäftigung.

Weiterhin werden durch die Indikatoren keine Reformen wie eine Deregulierung oder Flexibilisierung des Arbeitsmarktes abgebildet. Daher lassen sich wirtschaftspolitische Reformen kaum zeitnah durch die derzeitigen Indikatoren abbilden.

■ Indikatorengruppe Innovation und Forschung

Der Bereich „Innovation und Forschung“ steht in einem engen Zusammenhang mit dem Ziel der Lissabon-Strategie, Europa bis 2010 zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Gesellschaft und Wirtschaft der Welt zu machen. Er bildet mit FuE-Aufwendungen und Aufwendungen für Humanressourcen die wesentlichen Investitionen in die Produktion von Wissen und neuen Technologien ab. Ein Schwachpunkt der Indikatorenliste ist - abgesehen von einer Reihe von Detailproblemen einzelner Indikatoren - eine Schwerpunktsetzung auf der Inputseite (Beispiele: Ausgaben für Bildung und FuE) und eine Vernachlässigung von Ergebnissen und Rahmenbedingungen. Die gleichgewichtige Berücksichtigung

von Input- und Outputgrößen ist aber für Effizienzanalysen unverzichtbar. Die vorhandenen Indikatoren erlauben nur eingeschränkt eine Einschätzung der Effektivität und Effizienz des Bildungssystems oder der Ausschöpfung von Bildungspotenzialen.

■ Indikatorengruppe ökonomische Reform

Wichtige Reformbereiche werden in diesem Indikatorblock deshalb nicht abgebildet, weil sie von der Gesamtlöge der Indikatorenliste her besser in anderen Politikfeldern unterzubringen sind wie etwa Arbeitsmarktreforren, die dem Bereich Beschäftigung zuzuordnen sind. Ausreichend vertreten sind in jedem Fall Indikatoren, die sich auf das Integrations- und das Liberalisierungsziel beziehen (Beispiele: Preise und Marktstruktur in netzgebundenen Wirtschaftszweigen). Defizite bestehen hingegen bei den auf den staatlichen Sektor bezogenen Indikatoren. Die diesbezüglichen Größen beziehen sich mit Beihilfen und öffentlicher Auftragsvergabe vor allem auf die Frage, inwieweit der öffentliche Sektor die Märkte verzerrt. Völlig unterbelichtet bleibt hingegen die interne Effizienz des öffentlichen Sektors. Bei der Frage der Marktverzerrung ist auch nach wie vor das allgemeine Regulierungsniveau nicht erfasst.

■ Indikatorengruppe sozialer Zusammenhalt

Die dieser Indikatorengruppe zu Grunde liegende Zielsetzung ist nicht gänzlich widerspruchsfrei. Ein möglicher Zielkonflikt innerhalb der Indikatorengruppe „sozialer Zusammenhalt“ ist im Hinblick auf die Anreizwirkungen von Bedürftigkeitsprüfungen unterliegenden Sozialtransfers zu erkennen. Eine Erhöhung solcher Transfers würde zu einer Verbesserung der Armuts- und Ungleichheitsindikatoren führen, könnte aber gleichzeitig aufgrund der eher anreizhemmenden Wirkung dieser Transfers zu einer steigenden Arbeitslosigkeit führen (Stichwort: Armutsfalle). Ein negativer Beschäftigungs- und Wachstumseffekt kann sich auch ergeben, wenn man die Finanzierungsseite dieser Transfers betrachtet, die durch Steuern, Sozialabgaben oder aber öffentliche Defizite abgedeckt werden müssen. Gerade auf dem Gebiet der Verteilungsfragen stellt sich zudem die Frage, ob tatsächlich von gleichen Präfe-

renzen aller EU-Staaten auszugehen ist, oder ob Verteilungsunterschiede je nach Mitgliedstaat nicht eine ganz unterschiedliche Akzeptanz genießen.

■ Indikatorengruppe Umwelt

Der Charakter der Umwelt-Strukturindikatoren trägt den allgemeinen Leitlinien von Göteborg Rechnung. Die vorrangigen Bereiche europäischer Umweltpolitik werden dabei recht umfassend abgebildet. Allerdings fällt die Gewichtung der verschiedenen Prioritäten sehr ungleich aus. Das Thema Klimawandel und die damit verbundenen gesellschaftlichen „Driving forces“ Energienutzung und Verkehr werden besonders stark betont (Beispiele: Transportintensitäten, Verkehrsverteilung, Treibhausgasemissionen, Energieintensität). Im Vergleich zu anderen Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren sätzen schafft diese Hervorhebung der Ressourceneffizienz die klare Verbindung zu den in erster Linie an wirtschaftlichen Aspekten orientierten Lissabonzielen. Andererseits wird die Problematik der Ressourcennutzung und der umweltbedingten Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit nur durch wenige Indikatoren repräsentiert, die zudem methodisch schlechter entwickelt sind und auf einer schwächeren Datengrundlage basieren.

Schlussfolgerungen

Bei der Gesamtschau auf die Liste der EU-Strukturindikatoren fällt auf, welche geringe Aufmerksamkeit dem öffentlichen Sektor zukommt und wie unsystematisch seine Erfassung erfolgt. Dieses geringe Gewicht ist nicht angemessen angesichts der Tatsache, dass Umfang und Schwerpunktsetzung staatlicher Aktivität maßgeblich das Wachstumspotenzial beeinflussen. Noch dazu sind diese Merkmale durch die Politik viel eher veränderbar als dies für viele andere Größen auf der Indikatorliste gilt. Die ZEW-Studie empfiehlt deshalb, diesem Bereich in Zukunft ein eigenes Indikatorenfeld zu widmen, das unter anderem folgende Indikatoren enthalten könnte: Staatsquote, Grenzsteuersätze, Effizienzmaße öffentlicher Aktivität und Nachhaltigkeitslücken. Im Hinblick auf Möglichkeiten einer Verdichtung der Indikatoren im Rahmen eines Gesamtankings kommt die Analy-

se des ZEW zu einer negativen Einschätzung. Auf der Indikatorenliste werden Kennzahlen zu gänzlich verschiedenen Politikfeldern unter einem Dach vereint. Die ökonomische Wirklichkeit, die durch die EU-Strukturindikatoren abgebildet wird, ist viel zu komplex, um in einer Kennzahl erfasst werden zu können. Auf der Indikatorenliste befinden sich zudem eine Vielzahl von Größen, die überhaupt nicht sinnvoll für Querschnittsvergleiche herangezogen werden können. Die Ermittlung eines einheitlichen Erfolgs-Rankings ist konzeptionell schon deshalb unmöglich, weil „Erfolg“ von Land zu Land aufgrund unterschiedlicher Zielgewichte verschieden definiert wird.

Wirtschaftsreforren wie etwa die derzeitigen deutschen Arbeitsmarktreforren finden nur einen punktuellen und verzögerten Niederschlag in der gegenwärtigen Indikatorenliste. Es existieren Ansätze, Veränderungen qualitativer Natur auf dem Feld der Regulierung zu quantifizieren und durch Indikatoren darzustellen. Diese sollten Eingang in die Fortentwicklung der Indikatorenliste finden.

In methodischer Hinsicht kann die Lissabon-Halbzeitbilanz besonders durch Effizienzbetrachtungen auf der Grundlage vorliegender Indikatoren bereichert werden. Chancenreich für unverzichtbare Hintergrundanalysen der Lissabon-Halbzeitbilanz ist auch der Einsatz von Standardverfahren der multivariaten Statistik.

Insgesamt kommt die Studie zu folgendem Fazit: Der indikatorbasierte Koordinierungsansatz, der im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung auf vielfältigen Gebieten verfolgt wird, stößt im Kontext der Lissabon-Agenda an seine Grenzen. Es ist eine Illusion zu glauben, die diesbezüglichen Prozesse könnten in ihrer vollen Komplexität in Kennzahlen abgebildet und mit deren Hilfe zielgenau gesteuert werden. Von daher verbietet sich jegliche mechanistische und schematische Evaluation der Strukturindikatoren ohne umfassende Hintergrundanalysen.

Download der Studie unter: [tp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/div/ZEW_Strukturindikatoren_lang_rev.pdf](http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/div/ZEW_Strukturindikatoren_lang_rev.pdf)

Dr. Friedrich Heinemann,
heinemann@zew.de