

Becker, Peter; Hishow, Ognian N.

Research Report

Der Lissabon-Prozeß zwischen Anspruch und Wirklichkeit

SWP-Aktuell, No. 7/2005

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Becker, Peter; Hishow, Ognian N. (2005) : Der Lissabon-Prozeß zwischen Anspruch und Wirklichkeit, SWP-Aktuell, No. 7/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254534>

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.

Der Lissabon-Prozeß zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Peter Becker / Ognian N. Hishow

Im März 2000 verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs der EU in Lissabon auf das strategische Ziel, die Union bis zum Jahr 2010 zum »wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt« zu machen. Die nun anstehende Halbzeitbilanz bietet eine Gelegenheit, die Strategie durch die Fokussierung auf die Wachstumsziele zu dynamisieren, die Maßnahmen zielgenauer zu definieren und einen systemischen Ansatz zu entwickeln, der die europäischen Ansprüche mit den mitgliedstaatlichen Realitäten verbindet.

Die Lissabon-Strategie zur wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung der EU wurde in den späten 90er Jahren ausgearbeitet. Ihre Ziele (siehe Anhang, Seite 9) müssen vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen jener Zeit gesehen werden: angemessenes Wachstum, Rückführung der Haushaltsdefizite, niedrige Inflationsraten und Zinsmargen im Zuge der Euroeinführung, Reduzierung der Arbeitslosigkeit, Produktivitätsfortschritte in den USA, die Europa durch Implementierung von Innovationen ebenfalls erzielen wollte. Fünf Jahre später fällt die Halbzeitbilanz, die die Staats- und Regierungschefs anlässlich ihres Gipfels am 22./23. März 2005 ziehen werden, enttäuschend aus: Das strategische Ziel ist nicht mehr zu erreichen.

Schuld daran sind neben den ungünstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine überfrachtete Agenda und die

mangelhafte Koordinierung der miteinander konkurrierenden Zielprioritäten. Ein stärkeres Engagement und die Konzentration auf den Wesenskern der Lissabon-Agenda sind auf allen Ebenen und von seiten aller Beteiligten erforderlich. Notwendig ist darüber hinaus ein »Weg harter Entscheidungen«, der eine Bereitschaft zum Politikwechsel bei allen Partnern voraussetzt.

Grundlagen

Mitte der neunziger Jahre kam der Aufholprozeß der europäischen Wohlfahrtsstaaten gegenüber den Vereinigten Staaten zum Stillstand. Durch eine Erhöhung der Beschäftigungsquote und die Steigerung der Arbeitsproduktivität sollte die Wachstumslücke wieder geschlossen werden, um die Grundlage des gemeinsamen Gesellschaftsmodells zu sichern. Hierzu sollten

die vorhandenen Steuerungs- und Koordinierungsverfahren für die europäische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik unter stärkerer Berücksichtigung der Erfordernisse der modernen Wissenschaftsgesellschaft ausgebaut werden.

Als zentrale Elemente der Strategie wurden in Lissabon folgende Aufgaben benannt:

- ▶ Forcierung des Übergangs zu einem wissensbasierten Wirtschaftswachstum durch den Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnologie und durch die Intensivierung der gemeinsamen Bildungs-, Innovations-, Forschungs- und Entwicklungsförderprogramme
- ▶ Schaffung eines ausgewogenen makroökonomischen *policy-mix* zur Förderung von nachhaltigem Wachstum
- ▶ Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit durch Strukturreformen in der Beschäftigungspolitik und den sozialen Sicherungssystemen sowie durch Öffnung weiterer Marktsegmente für den europäischen Binnenmarkt (Dienstleistungsmärkte und netzgebundene Industrien)
- ▶ Aktivierung der europäischen Beschäftigungspolitik und Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung mit dem Ziel, die Beschäftigungsquote zu steigern und die sozialen Sicherungssysteme zu stabilisieren.

Die Vorstellung des Europäischen Rates war es, mit einem breit angelegten Programm einen Gesamtreformprozeß von sich gegenseitig verstärkenden Einzelreformen auf den Arbeits-, Finanz-, Produkt- und Dienstleistungsmärkten der EU anzustoßen. Der Optimismus der Staats- und Regierungschefs gründete sich auf eine im Frühjahr 2000 seit vier Jahren anhaltenden Wachstumsperiode, auf boomende Börsenkurse und einen steigenden Arbeitskräftebedarf in den IKT-Branchen. Genährt wurde die optimistische Grundstimmung des weiteren durch die Tatsache, daß in 13 der 15 Mitgliedstaaten sozialdemokratische oder sozialdemokratisch geführte Kabinette regierten. Diese parteipolitische Affinität

der Regierungschefs führte zu einer Kongruenz in den Problemanalysen und Zielen sowie zu einer konformen Bewertung der anzuwendenden Methoden.

Die Lissabon-Agenda wurde somit von Anfang an von politischen Erwägungen und Zielsetzungen dominiert, die die ökonomischen Rahmenbedingungen und Notwendigkeiten in den Hintergrund treten ließen. Diese Tendenz hielt auch im weiteren Verlauf des Prozesses an, als die Strategie modifiziert, um neue Politikfelder (Sozial- und Umweltpolitik) ergänzt und zusätzliche Aufgaben und Ziele formuliert wurden.

Drei Verfahren bzw. Mechanismen prägen die Strategie:

a) Die Frühjahrsgipfel des Europäischen Rats. Seit Lissabon kommen die Staats- und Regierungschefs jährlich zu einem Gipfeltreffen zusammen, in dessen Mittelpunkt die Wirtschafts- und Sozialfragen der Lissabon-Strategie stehen. Die Begegnungen dienen dazu, auf der Basis eines von der Kommission erstellten Syntheseberichts zum Sachstand die Prioritäten für weitere Maßnahmen festzulegen, mit denen das strategische Lissabon-Ziel erreicht werden kann.

b) Die Methode der offenen Koordinierung. Bei der 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam für die Beschäftigungspolitik erstmals erprobten Methode der offenen Koordinierung (MoK) tritt die gemeinsame Zieldefinition an die Stelle der rechtlich verbindlichen Harmonisierung. Um die Umsetzung der in Lissabon vereinbarten Ziele meßbar zu machen, wurde ein abgestuftes Verfahren entwickelt. Dieses kann unterschiedliche Maßnahmen umfassen, zum Beispiel die Verabschiedung europäischer Leitlinien, die Definition von quantitativen und qualitativen Strukturindikatoren und »benchmarks«, Berichte über die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Leitlinien in den Mitgliedstaaten und den jeweiligen Politikbereichen oder lediglich einen Informations- und Erfahrungsaustausch. Die Methode findet derzeit sowohl in Politikbereichen Anwendung, in denen

die EU über eine Rechtssetzungs- und/oder Koordinierungszuständigkeit verfügt, als auch in solchen, in denen zwar ein europäischer Handlungsbedarf erkannt wurde, die Union aber keine Gesetzgebungsbefugnisse besitzt.

c) Die Strukturindikatoren. Als Meßlatte der Umsetzungsbilanzen und als Basis für die Vergleichbarkeit der nationalen Berichte vereinbarten die Mitgliedstaaten und die Kommission Indikatoren für die Kernbereiche von Lissabon (Wirtschaftsreform, Beschäftigung, Innovation und Forschung, sozialer Zusammenhalt sowie Nachhaltigkeit und Umwelt). Bis zum Frühjahrsgipfel 2004 wurden insgesamt 107 Strukturindikatoren aufgelistet, die dann aber zu einer *shortlist* von 14 zentralen Indikatoren verdichtet wurden.

Diese Gemengelage quantitativer und qualitativer Zielvorgaben ist verknüpft mit einer Vielzahl gemeinsam vereinbarter Zeitpläne, bloßen Absichtserklärungen und Empfehlungen, rechtlich verbindlichen Verordnungen, Richtlinien und Legislativbeschlüssen, Aktionsplänen, *benchmarks* und statistischen Indikatoren sowie einem detaillierten Berichtswesen. In der Summe beinhaltet die Agenda also sehr konkrete Einzelmaßnahmen und Rechtsakte neben politischen Willenserklärungen, Anregungen, Wünschen, Hoffnungen und Prognosen, deren faktischer Wert nur darin besteht, daß sie auf höchster politischer Ebene verabschiedet wurden.

Trotz dieser Instrumente wurden die beiden zentralen Aufgaben der Strategie verfehlt, nämlich erstens, Arbeitsplätze zu schaffen und die Beschäftigungsquote zu steigern, und zweitens, bis zu 3% des BIP für Forschung und Entwicklung bereitzustellen.

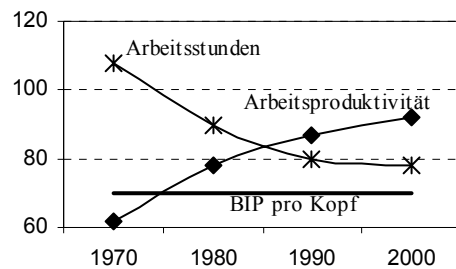
Zwischenergebnis 1: Wachstum und Produktivität

Das reale Wirtschaftswachstum verlor bald nach der Verabschiedung der Lissabon-Strategie an Dynamik. Bezeichnend ist dabei, daß es in der Eurozone in den Jahren 2000

bis 2005 mit geschätzten 1,4% p. a. besonders unbefriedigend ausfällt. In diesem Mittelwert schlagen die Ergebnisse der großen Kontinentalökonomien Deutschland, Frankreich und Italien gravierend zu Buche, die die deutlich besseren Leistungen anderer Partner, allen voran Irlands, Griechenlands und Spaniens, konterkarieren. Die Folge ist eine weitere Verschiebung des in BIP pro Kopf gemessenen Wohlstandsrankings in Europa, aber auch zwischen den großen Wirtschaftsblöcken. Bedenklich ist das dramatische Zurückfallen der Bundesrepublik im Vergleich zu den westeuropäischen Partnern und zu den mittel- und osteuropäischen Beitrittsnationen. War noch 1995 das Pro-Kopf-Einkommen im vereinigten Deutschland um 10 Prozentpunkte höher als in der EU-15, so ist es bereits 2003 unter den Mittelwert gefallen und nähert sich mittlerweile dem Durchschnitt der erweiterten Union-25 an. Mit anderen Worten: Es ist in Deutschland nicht gelungen, den beharrlichen Abstand zu den USA im Einkommen je Einwohner mit Hilfe einer gemeinsamen EU-weiten Strategie für Wachstum und Beschäftigung zu verkleinern.

Ursächlich für das unveränderte Einkommensdifferential sind zwei gegenläufige Tendenzen in der EU, die sich in den letzten Jahrzehnten die Waage gehalten haben: Zum einen ist die Arbeitsproduktivität verglichen mit den USA kontinuierlich gestiegen; zum anderen sind die geleisteten Arbeitsstunden im gleichen Tempo zurückgegangen, mit dem Ergebnis eines anhaltenden Einkommensgefälles (siehe Graphik 1, S. 4). Daraus folgt, daß bei einer kleineren Produktivitätslücke und steigender Arbeitszeit auch das Gefälle beim Pro-Kopf-Einkommen geringer werden würde. Dem steht jedoch der langfristige Trend zur Abnahme der Beschäftigungsquoten in der EU entgegen. Zwischen 1970 und dem Ende der 90er Jahre pendelte sich die Beschäftigungsquote in Europa auf etwa 60% ein (in Deutschland auf ca. 65%); im Vergleich dazu wiesen die anderen großen Wirtschaftsregionen dauerhaft höhere Beschäftigungsquoten auf.

Graphik 1
Index der Stundenproduktivität, der geleisteten Arbeitsstunden und des Pro-Kopf-Einkommens in der EU-15 (USA [benchmark] = 100)



Quelle: Andre Sapir et al., An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver, Oxford 2004, Tabelle 4.2.

Ende der 90er Jahre begann die allgemeine Beschäftigungsquote in der EU-15 zu steigen. Im Jahr 2003 erreichte sie 64,4%; in der erweiterten Union liegt sie um einen Prozentpunkt darunter. Damit hat sich der Abstand zu den USA und Japan verringert. Allerdings ist die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden im gleichen Zeitraum um 5,5% zurückgegangen, wodurch der Output-Effekt der anziehenden Beschäftigung weitgehend zunichte gemacht wurde.

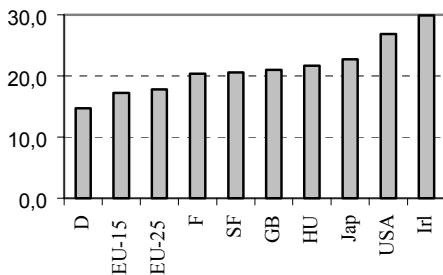
Erschwerend kommt hinzu, daß sich in den letzten Jahren der Trend zur Schließung der Produktivitätslücke durch die Europäer umgekehrt hat. In der EU hat keine mit den USA vergleichbare »Internet- und Computertechnologie-Revolution« (ICT) stattgefunden, die der amerikanischen Wirtschaft seit einigen Jahren wieder einen Produktivitätsvorsprung beschert. Die manchmal ins Feld geführte höhere Stundenproduktivität in einigen EU-Ländern entpuppt sich als nicht vorhanden, wenn sie um den statistischen Effekt der kürzeren Arbeitszeiten und höheren Arbeitslosigkeit bereinigt wird. Somit ist EU-weit der tatsächliche Abstand zum amerikanischen Produktivitätsniveau größer als der gemessene – auch in der Bundesrepublik.

Zwischenergebnis 2: Technologie und Wissen

Die Spielräume für ein wissensbasiertes und technologisch anspruchsvolles Wachstum sind im EU-Raum nicht ausgeschöpft. Beispielsweise überholte die EU-15 in den 90er Jahren die USA beim Produktivitätswachstum im Low-Tech-Bereich, während der Produktivitätsfortschritt p. a. im ICT-Sektor um rund 1,5 Prozentpunkte hinter dem amerikanischen zurückblieb. Ferner ist in der EU-15 der BIP-Anteil der High-Tech-Sektoren mit circa 33% kleiner als in den USA (38%).

Ursache für das europäische Zurückbleiben ist die bisher zögerliche Implementierung der neuen Technologien. Lediglich die nordischen Länder befinden sich in dieser Beziehung international in der Spitzengruppe, während einige große EU-Volkswirtschaften, insbesondere Frankreich, nur mittelmäßig abschneiden. Ungünstig ist zudem, daß der Anteil der ICT-Ausgaben in der EU-15 eine abnehmende Tendenz aufweist. Forschung und Entwicklung (F&E) spielen folglich noch nicht die ihnen zugedachte Rolle. Nicht nur investiert die Union als Ganzes einen geringeren BIP-Anteil in F&E als die USA und Japan; problematisch ist auch, daß die F&E-Ausgaben einiger großer EU-Volkswirtschaften, zum Beispiel Frankreichs, eher rückläufig sind, in Großbritannien stagnieren und auch in Deutschland hinter denen der USA und Japans liegen. Auch die Unternehmensforschung bleibt hinter dem entsprechenden Wert der USA zurück. Aber gerade sie ist entscheidend für die Innovationsdynamik der Wirtschaft, da staatlich organisierte F&E wegen ihres Grundlagencharakters weniger wachstums- und modernisierungswirksam ist als die anwendungsorientierte Forschung des Unternehmenssektors. In diesem Bereich aber wird in einigen großen Volkswirtschaften der EU, vor allem in Frankreich, Italien und Großbritannien, vergleichsweise wenig aufgewendet.

Graphik 2
Anteil der High-Tech-Güter* am Gesamtexport 2003 (in %)



*Luftfahrzeuge, Computer, Büromaschinen, Elektronik, Instrumente, Pharmazeutika, elektrische Maschinen sowie Waffen.

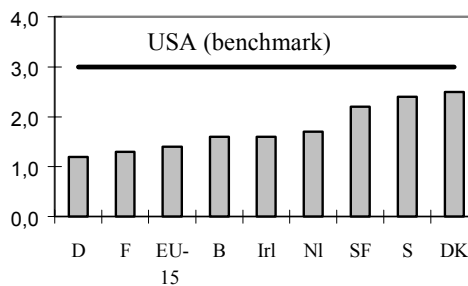
Quelle: Eurostat, New-Cronos Datenbank der Strukturindikatoren, <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/reference/display.do?screen=detailref&language=de&product=STRIND_INNORE&root=STRIND_INNORE/innore/ir140>

Infolgedessen tendieren europäische Produkte zu einer geringeren Hochtechnologieintensität, was am besten beim Blick auf die Exporte zu erkennen ist. Der Anteil der High-Tech-Ausfuhren an den Gesamtausfuhren ist in der EU, und insbesondere in Deutschland, relativ gering (siehe Graphik 2). Das ist insofern problematisch, als sich so die Terms of Trade der EU als Ganzes verschlechtern, denn Low- und Medium-Tech-Güter erzielen geringere relative Preise bzw. Exporterlöse. Dies zwingt die Wirtschaft, die Exportmenge zu steigern, um Importe zu finanzieren. Exportweltmeister Deutschland rangiert unter den großen Industrienationen mit einem mäßigen Anteil der High-Tech-Güter am Exportwert von knapp 15% weit hinten, selbst hinter einigen kleinen Volkswirtschaften mit ICT-Orientierung wie Irland, Finnland und Ungarn.

Ferner sind im internationalen Maßstab die Ausgaben für Hochschulbildung in der EU-15 relativ gering. Auch bei diesem Indikator gibt es das bereits bekannte Nord-Süd-Gefälle mit höheren Ausgaben in den nordischen Ländern. Der EU-Durchschnitt wird jedoch überwiegend von den großen kontinentalen Volkswirtschaften Deutschland, Frankreich und Italien bestimmt, und diese Länder investieren in die universitäre

Bildung noch relativ wenig. Die EU-spezifische Kombination aus hohem technologischen Standard und relativ großen Anteilen der Bevölkerung mit einfacher und mittlerer Bildung ist auf Dauer kontraproduktiv. Typisch für die EU ist darüber hinaus der sehr geringe Anteil der privaten Ausgaben für Hochschulbildung. In den USA sind diese mit etwa 1,6% des BIP (1999) nicht nur höher als die staatlichen; sie übersteigen auch die Gesamtausgaben (öffentlich und privat) der meisten EU-Länder (Durchschnitt 1999 1,4% des BIP, Graphik 3). Während in Amerika höhere Bildung als Investition in das eigene und nationale Humankapital betrachtet wird, gelten die diesbezüglichen Ausgaben in den europäischen Ländern oft lediglich als Belastung.

Graphik 3
Gesamtausgaben für höhere Bildung 1999 (in % des BIP)



Quelle: Andre Sapir et al., An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver, Oxford 2004, Tabelle 4.5.

Umschichtungen zugunsten der F&E könnten die Unterbeschäftigung drücken und Wachstum beschleunigen. Vor diesem Hintergrund ist das bisherige Wachstumsmodell in der EU kritisch zu hinterfragen: Die Spar- und Investitionsquoten der EU-15, aber auch anderer entwickelter Volkswirtschaften (Japan) waren in den letzten Jahrzehnten relativ hoch. Während die Europäer mehr ins physische Kapital investiert haben, haben sie die Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung vernachlässigt. Im Vergleich dazu hat die amerikanische Wirtschaft mit einer kleineren Spar- und Investitionsquote, aber mit mehr Bildungsaufwand und mehr Mitteln für neue

Technologien ein höheres Wachstum und eine geringere Unterbeschäftigung erzielt.

Daraus lassen sich klare wachstums-, bildungs- und technologiepolitische Ziele ableiten, deren Umsetzung zu einem Erfolg der Lissabon-Agenda führen kann.

Reform- und Handlungsbedarf

In einigen Teilbereichen der Lissabon-Strategie konnte die EU bislang durchaus Erfolge erzielen. Insgesamt, so rechnet die Kommission vor, seien seit dem Jahr 2000 mehr als 6 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen worden. Die Langzeitarbeitslosigkeit sei zugleich deutlich zurückgegangen von 3,5% im Jahr 2000 auf 3% im Jahr 2003.

Dennoch überwiegt bei der anstehenden Halbzeitbewertung die Skepsis. Die wesentlichen Kritikpunkte an der Lissabon-Strategie sind:

1. Das überladene Gesamtkonzept, in dem mittlerweile nahezu alle EU-Politiken mit den Lissabon-Zielen verknüpft werden, führt zu einer Beliebigkeit der Strategie. Die Folge sind überfrachtete Programme, eine fehlende eindeutige Prioritätensetzung und gegensätzliche Zieldefinitionen.

2. Die Gesamtkoordination soll zwar durch die jährlichen Frühjahrgipfel des Europäischen Rats gewährleistet werden, aber die Regierungschefs sind auf die Zusammenarbeit der Fachräte angewiesen. Dort aber orientiert sich jede Ratsformation an den eigenen spezifischen Prioritäten. Die Schlußfolgerungen der Europäischen Räte seit dem März 2000 zu Fragen der Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Sozial und Nachhaltigkeitspolitik lesen sich daher wie ein loses Sammelsurium von Ergebnissen, die die verschiedenen Fachräte unkoordiniert zusammengetragen haben.

3. Die weitgefächerte Strategie hat eine Flut von Berichten, Aktionsplänen, nationalen Umsetzungsberichten, Stellungnahmen und Schlußfolgerungen hervorgebracht, die die fehlende Fokussierung der Strategie weiter verstärkt und zugleich das eigentliche Druckmittel der MoK, das *benchmarking*

und *ranking* zwischen den Mitgliedstaaten, verwässert hat.

4. In den Bereichen Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik, soziale Sicherungssysteme, Bildungspolitik, Gesundheitspolitik und Jugendpolitik hat die MoK zu einer Aufnahme von »OECD-Mechanismen«, das heißt von nicht-bindenden »*soft law*«-Instrumenten (Erfahrungs- und Informationsaustausch, Leitlinien, *peer-review*-Verfahren, *best-practice*-Vergleiche), in den EU-Rahmen geführt. Dies hat wiederum eine Verwässerung der Gemeinschaftspolitik durch intergouvernementale Politikansätze zur Folge. Im Ergebnis wurden sowohl die Kommission als auch die Parlamente zugunsten des Europäischen Rates und der nationalen Regierungen deutlich geschwächt.

Seit der Proklamation der Lissabon-Strategie besteht ein Mißverhältnis zwischen Auftrag und Umsetzungsfähigkeit. Es sind nicht die strategischen Ziele, die zu kritisieren sind, sondern vornehmlich der Mitteleinsatz und der Adressatenkreis. Weil die Zuständigkeiten in den wesentlichen Politikfeldern der Strategie, der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik, zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilt sind, hängen die Erfolge bei der Verwirklichung der Lissabon-Ziele unvermeidlich von der Interessenübereinstimmung zwischen der europäischen Ebene und den Mitgliedstaaten ab. In der Konsequenz wurden bisher

- ▶ nur solche Ziele formuliert, die so allgemein sind, daß jede Regierung oder jede Interessengruppe zustimmen konnte, oder
- ▶ Maßnahmen vereinbart, die so speziell sind, daß die Gruppe der Betroffenen begrenzt war, oder
- ▶ lediglich Absichtserklärungen proklamiert, die so unverbindlich waren, daß eine Zustimmung keine Umsetzungsnotwendigkeit nach sich zog.

Verbesserungsvorschläge werden nur dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn der politische Wille vorhanden ist, eine dynamische, konzentrierte und verlässliche Reformpolitik zu verfolgen.

Dies gilt sowohl für die harte Politik der Rechtsetzung als auch die weiche Politik der Aufstellung von *rankings* zwischen den Mitgliedstaaten, um das System des *bench-markings* mit Leben zu füllen. Ohne die Vorzüge der MoK übersehen und die politische Lernfähigkeit in den Mitgliedstaaten in Frage stellen zu wollen: Die unverbindliche Methodik des *soft law* entfaltet nicht den gleichen Verpflichtungsgrad und Implementierungsdruck wie das *hard law* in Form europäischer Richtlinien und Verordnungen. Die Umsetzung einer rechtlich verankerten Lösung kann in jedem Fall von der Kommission als Hüterin der Verträge eingefordert und die Nicht-Erfüllung durch den EuGH sanktioniert werden.

Im Bereich der Lissabon-Agenda bieten sich Handlungsfelder für europäische Rechtsetzung an. Beispiel hierfür ist die Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Allerdings wird sie erst anwendbar sein, wenn auch die erforderlichen Durchführungsbestimmungen verabschiedet worden sind, das heißt wahrscheinlich nicht vor Ende 2006. Ein weiteres Beispiel ist das seit 2000 angestrebte europäische Gemeinschaftspatent, mit dem die Innovationsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen verbessert werden soll. Obwohl der Europäische Rat bereits in Lissabon die Verabschiedung des Gemeinschaftspatents zu einem Kernpunkt der Innovationsförderung erklärt hatte, steht ein Verordnungsentwurf noch aus. Beide Beispiele zeigen deutlich: Erst in der politischen Auseinandersetzung über die Rechtsetzung zur Weiterentwicklung des Binnenmarkts zeigt sich, wie ernst es den Mitgliedstaaten damit ist, die Lissabon-Agenda tatsächlich umzusetzen.

Mit der Zwischenevaluierung bietet sich nun die vielleicht letzte Chance, um die Lissabon-Strategie nicht nur zu modifizieren, sondern grundlegend zu überarbeiten. Mit Blick auf die ursprüngliche Intention, die Europäische Union zum »wettbewerbsfähigsten, wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt« zu machen, sollten drei klare Ziele in den Mittelpunkt gerückt werden:

1. Nachhaltiges Wachstum und Steigerung der Produktivität;
2. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation;
3. Erhöhung der Beschäftigungsrate.

Zehn Punkte für eine Reform

1. Die Lissabon-Strategie sollte die Wachstumsdynamik, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und die Förderung von F&E und Innovation deutlich ins Zentrum stellen.
 2. Die Schwerpunktsetzung der Europäischen Kommission ist richtig und sollte von der Bundesregierung mitgetragen werden. Die gegenwärtige Struktur des EU-Haushalts muß weiter reformiert werden. Anstelle der überzogenen Finanzierung des »alten« landwirtschaftlichen Sektors sollte die intensive Förderung von Forschung, Bildung und Entwicklung stehen. Die europäische Forschungsförderung sollte als Katalysator wirken für nationale und unternehmensbezogene Programme.
 3. Nach dem Vorbild des Binnenmarkt-Programms von 1988 sollte die Kommission ein kohärentes Lissabon-Umsetzungsprogramm mit Vorschlägen für rechtsverbindliche Harmonisierungsmaßnahmen, Zeitplänen und Umsetzungsschritten vorlegen und den Mitgliedstaaten den politisch bequemen Rückzug auf die unverbindliche MoK verstellen.
 4. Grundsätzlich sollten die Maßnahmen, die im Rahmen der Lissabon-Agenda auf europäischer Ebene vereinbart werden, auch ihre Entsprechung auf nationaler Ebene finden. Dies setzt eine Parallelität der Zielsetzungen und Vorgehensweisen sowie rechtlich belastbare Verpflichtungen zur Umsetzung voraus. Vorstellbar sind ein transparentes Bewertungssystem in den Syntheseberichten der Kommission, ein *ranking* zwischen den Mitgliedstaaten und – ähnlich wie bei den Erweiterungsverhandlungen – jährliche Fortschrittsberichte der Kommission zur Umsetzung der Lissabon-Maßnahmen durch die EU-Partner.

5. Auf dem Frühjahrsgipfel sollte nur noch ein zusammenfassender Bericht zu den Pfeilern der Lissabon-Strategie (Wirtschaftliche Entwicklung, Beschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Umwelt) vorgelegt werden, der ergänzt werden könnte um die Fortschrittsberichte der Kommission über den Stand der Umsetzung in den Mitgliedstaaten.

6. Der Europäische Rat sollte sich auf seine Funktion des »Stichwortgebers« und politischen Steuerorgans zurückziehen. Die Staats- und Regierungschefs sollten sich nicht mit Einzelfragen der Implementierung und den Details der Zielformulierung befassen müssen, sondern sich nur bei den auch weiterhin zu erwartenden Zielkonflikten einschalten.

7. Die Ratsformation »Wettbewerbsfähigkeit« sollte zum technischen Koordinationsrat für alle Einzelprogramme und Reformprozesse werden. In diesem »Lissabon-Rat« sollte die politische Zielformulierung des Europäischen Rats operationalisiert werden. In den Mitgliedstaaten könnte ein »Lissabon-Beauftragter« für die innerstaatliche Umsetzung benannt werden. Innerhalb der Bundesregierung sollte dieser »Lissabon-Koordinator« als ständiger Gast an den Sitzungen des Staatssekretärsausschusses für EU-Fragen teilnehmen.

8. Das Wohlstandsgefälle zwischen den Neu- und Altmitgliedern in der EU-25 muß durch die Lissabon-Strategie stärker als

bisher berücksichtigt werden. Denkbar sind flexiblere Zielkorridore oder eine abgestufte Quantifizierung der Beschäftigungsquoten, der Wachstumsraten oder der Bereitstellung von nationalen Haushaltsmitteln für Forschung und Entwicklung.

9. Ein besonderes Merkmal der MoK ist ihre starke Exekutivlastigkeit. Da es auf europäischer Ebene im Zuge der Lissabon-Agenda bislang nicht um die Verabschiedung von EU-Gesetzen (Richtlinien oder Verordnungen) ging, wurde das Europäische Parlament kaum eingebunden. Die nationalen Parlamente wurden erst befaßt, wenn die europäischen Vorgaben in der nationalen Gesetzgebung verankert werden sollten. Um die Verpflichtung aller Ebenen auf die Lissabon-Agenda besser als bisher gewährleisten zu können, sollten die Parlamente sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene intensiver in den Prozeß der Zieldefinition und der Implementierung einbezogen werden.

10. Die Lissabon-Strategie steht in der Kontinuität europäischer Initiativen für mehr »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« (Delors-Weißbuch 1993). Deshalb sollte an dem ursprünglichen Zieldatum 2010 festgehalten werden; für die Formulierung von Zwischenzielen, Legislativvorhaben und Umsetzungsagenden sollten aber Zeitpläne und Termine formuliert werden, die über das Jahr 2010 hinausreichen.

Anhang: Zusammenstellung der wichtigsten quantitativen und qualitativen Ziele des Lissabon-Prozesses

Quantitative Ziele

- ▶ Durchschnittliche wirtschaftliche Wachstumsrate von 3% p.a.
- ▶ Erhöhung der Beschäftigungsquote auf 70%, bei Frauen auf 60% bis zum Jahr 2010
- ▶ Beschäftigungsquote von 67% bei allen Erwerbstätigen und von 57% bei Frauen im Jahr 2005
- ▶ Erhöhung der Beschäftigungsquote für ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (zwischen 55 und 64 Jahren) bis zum Jahr 2010 auf 50%
- ▶ Stetige Erhöhung der Gesamtausgaben für die Bereiche Forschung & Entwicklung auf bis zu 3% des BIP im Jahr 2010. Zwei Drittel der Ausgaben soll die Privatwirtschaft aufbringen
- ▶ Bis zum Jahr 2010 sollen Betreuungsplätze für 90% der Kinder zwischen 3 Jahren und dem Schulpflichtalter sowie für 33% der Kinder unter drei Jahren geschaffen werden
- ▶ Halbierung der Zahl der 18- bis 24jährigen, die lediglich über einen Abschluß der Sekundarstufe I verfügen bis zum Jahr 2010
- ▶ Umsetzung aller Binnenmarktrichtlinien bis 2003
- ▶ Verringerung staatlicher Beihilfen auf 1% des BIP
- ▶ Steigerung des Anteils von erneuerbarer Energie am Primärenergiebedarf auf 12%, am Bruttostromverbrauch auf 22% und im Transportsektor auf 5,75% bis zum Jahr 2010
- ▶ Internetzugang für alle Schulen bis 2001 und Verbesserung des Verhältnisses von Schülern pro Computer auf 15 : 1
- ▶ Steigerung staatlicher Entwicklungshilfe auf zunächst 0,7%, dann auf 0,33% des BIP bis 2006

Qualitative Ziele

- ▶ Schaffung eines europäischen Forschungs- und Innovationsraums:
Erhöhung der Wissenschaftlermobilität, Vernetzung der Zentren, Innovationsanzeiger, 6. Forschungsrahmenprogramm
- ▶ Schaffung eines günstigen Umfelds für Unternehmen (insb. KMU):
De-Regulierung, Charta für kleine und mittlere Unternehmen
- ▶ Dynamisierung des europäischen Binnenmarkts:
Dienstleistungsrichtlinie, Steuerpaket (Zinsbesteuerung), Liberalisierung der netzgebundenen Dienstleistungen (Strom, Gas, Post, Telekommunikation), Aktionsrahmen für Finanzdienstleistungen, Schaffung eines europäischen Luftraums, Modernisierung der Wettbewerbspolitik, Europäisches Gemeinschaftspatent
- ▶ Schaffung einer Informationsgesellschaft:
Internet-Zugänge für Schulen, Vermittlung der notwendigen Fähigkeiten einer Informationsgesellschaft an alle Bürger, Bereitstellung von Hochgeschwindigkeits-Internetzugängen
- ▶ Modernisierung der Sozialsysteme und Konsolidierung des Sozialen Zusammenhalts der EU:
Modernisierung des europäischen Sozialmodells auf der Basis der EU-Sozialagenda, Chancengleichheit für Behinderte, Gleichstellung von Männern und Frauen, Beseitigung der Armut, Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der Altersversorgungssysteme
- ▶ Vollbeschäftigung durch aktive Beschäftigungspolitik:
Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und Reduzierung der Qualifikationsdefizite, Strukturreform der Arbeitsmarktpolitik, Einbeziehung und Verpflichtung der Sozialpartner auf die Lissabon-Ziele; bessere Arbeitsplätze, gute und flexible Arbeitsgestaltung
- ▶ Nachhaltige Umweltpolitik:
Einhaltung der Kyoto-Ziele, »korrekte Preisgestaltung« als Anreiz für Verbraucher und Hersteller, Schutz der biologischen Artenvielfalt, Nachhaltigkeitspolitik in vier Bereichen: Klimaveränderung, Verkehr, öffentliche Gesundheit und natürliche Ressourcen
- ▶ Haushaltskonsolidierung und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364