



Post-Lissabon-Agenda

Europas Zukunftsfestigkeit im Blick

24. September 2009



Europa braucht eine neue Wachstumsstrategie für das nächste Jahrzehnt. Der globale Wettbewerb, die technologischen Umbrüche auf dem Weg zur Informationsgesellschaft, der Klimawandel und nicht zuletzt das Altern der Bevölkerungen erfordern Antworten, die Europa trotz und gerade wegen der Krise nicht auf die lange Bank schieben darf. Abgestimmtes Handeln in der EU ist erforderlich.

Die Lissabon-Agenda des ablaufenden Jahrzehnts erwies sich nicht als der erwartete Reformmotor, weil die Ziele teils inkonsistent waren und es vor allem am Reformengagement seitens der Mitgliedsländer mangelte. Als Sanktionsmöglichkeiten boten sich der EU bei der Offenen Methode der Koordinierung nur weiche Formen wie Peer Pressure. Reformwilligen Regierungen konnte so zwar der Rücken gestärkt werden, für reformmüde Regierungen reichte dies jedoch häufig nicht aus.

Die neue Wachstumsstrategie sollte vor allem als Kommunikationsinstrument gesehen werden, um die nationalen Bevölkerungen, Interessengruppen und Entscheidungsorgane für die Reformziele zu sensibilisieren. Erst wenn über die Reformagenda und deren Umsetzung verstärkt auch auf nationaler Ebene debattiert wird, ist die Regierung der heilsamen Gefahr ausgesetzt, dass Reformnachlässigkeiten von den Wählern abgestraft werden können.

Zunächst muss den Mitgliedstaaten vor Augen geführt werden, dass sie von den Synergien koordinierter Reformen stärker profitieren als wenn jedes Land seine eigenen Vorhaben verfolgt. Erst dadurch erhält die Agenda ihre Legitimation.

Auf strategisch-inhaltlicher Ebene sollte die EU im Zieldreieck aus Wachstum, Beschäftigung und nachhaltiger Entwicklung klare, rahmengebende Reformziele und -prioritäten entwickeln. Mit Leitprinzipien wie dem einer ökoeffizienten Wirtschaft oder der „Flexicurity“ lassen sich Zielkonflikte abmildern.

Auf der Umsetzungsebene sollte die Kommission mit den Staaten länderspezifische, aussagekräftige Ziele und Indikatoren erarbeiten und diese effektiv auf nationaler Ebene kommunizieren. So lassen sich die Vorteile einer Reform leichter gegenüber Interessengruppen, Sozialpartnern, Verbänden und der Presse vermitteln und begünstigte Gruppen mobilisieren. Im Ergebnis steigt der Reformdruck auf die Regierungen über den Weg der nationalen Ebene.

Autor

Tim Sprissler

Editoren

Barbara Böttcher
+49 69 910-31787
barbara.boettcher@db.com

Publikationsassistentz

Angelika Greiner

Deutsche Bank Research

Frankfurt am Main

Deutschland

Internet: www.dbresearch.de

E-Mail: marketing.dbr@db.com

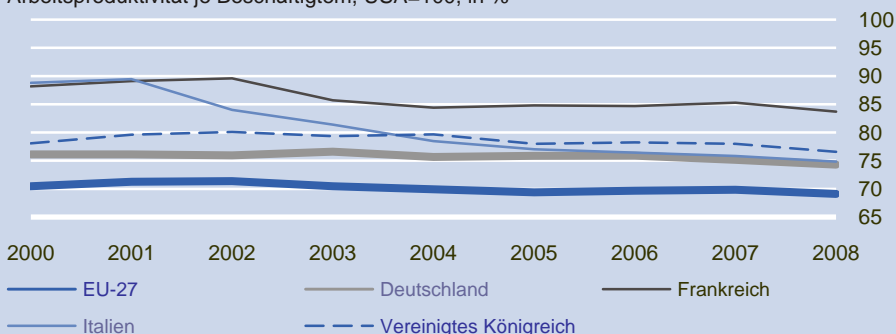
Fax: +49 69 910-31877

DB Research Management

Norbert Walter

Produktivität kann nicht mit US-Niveau mithalten

Arbeitsproduktivität je Beschäftigtem, USA=100, in %



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

Im Jahr 2000 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union die Lissabon-Agenda als gemeinsame Wachstumsstrategie für Europa. Nächstes Jahr läuft die Strategie nun aus. Angesichts allenfalls gemischter Resultate sowie kurzfristig bedeutenderer Probleme wie der Bekämpfung der Wirtschaftskrise droht die Diskussion über eine Folgestrategie zu versanden. Das wäre jedoch äußerst kurzsichtig und riskant. Die Krise hat die strukturellen Herausforderungen für unsere modernen Volkswirtschaften zwar überlagert, aber nichts von deren Brisanz genommen. Der globale Wettbewerb, die technologischen Umbrüche auf dem Weg zur Informationsgesellschaft, der Klimawandel und nicht zuletzt das Altern der Bevölkerungen erfordern Antworten, die Europa nicht auf die lange Bank schieben darf. Bei fortdauernder Reformnachlässigkeit stehen der Wohlstand und der soziale Zusammenhalt in der EU auf dem Spiel. Nun, da die Konjunktur erste Erholungszeichen zeigt, ist es somit höchste Zeit, sich über eine Folgestrategie Gedanken zu machen, um Europa für das nächste Jahrzehnt zukunftsfest zu machen.

Neue Herangehensweise

Daher wird im Folgenden der Blick in die Zukunft auf eine neue Wachstumsstrategie gerichtet. Es soll keine Bewertung der Lissabon-Agenda im Detail erfolgen. Hier gibt es bereits umfangreiche Studien.¹ Vielmehr soll aus einer Analyse der grundlegenden bisherigen Probleme eine neue Herangehensweise an eine Post-Lissabon-Agenda diskutiert werden, damit Europa erfolgreich ins neue Jahrzehnt geführt werden kann.

Die Lissabon-Agenda auf ihren verschiedenen Stufen

Lissabon-Agenda 2000

Wettbewerbsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt und ...

Bei der im Jahre 2000 verabschiedeten Lissabon-Agenda handelt es sich um eine koordinierte Reformstrategie der EU-Mitgliedstaaten und der EU, mit Hilfe derer die Union bis 2010 zum vielzitierten „dynamischsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ mit hoher Beschäftigung werden sollte. Die Agenda zielte darauf, Strukturreformen im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation voranzutreiben und den sozialen Zusammenhalt innerhalb der EU zu stärken. Auf wirtschaftlicher Ebene sollten durch massive Investitionen in Forschung und Entwicklung wettbewerbsfähige und dynamische Volkswirtschaften geschaffen werden. Im sozialen Bereich sollten die Mitgliedstaaten umfangreich in Aus- und Weiterbildung investieren und aktive Beschäftigungspolitiken betreiben. Auf der Tagung des Europäischen Rates 2001 in Göteborg verpflichteten sich die Mitgliedstaaten ferner, ihr Wirtschaftswachstum von der Nutzung natürlicher Ressourcen zu entkoppeln.

... nachhaltige Entwicklung

Diese Reformvorhaben zielten somit auf angebotsseitige, strukturelle Veränderungen in Bereichen wie Forschungs-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, die im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten liegen. Daher ist die Lissabon-Agenda im Vergleich zu anderen Projekten der EU besonders breit. Sie umfasst mehrere Themen- und Kompetenzbereiche der Staaten und betrifft dementsprechend auch verschiedene nationale sowie EU-Organe. Die Länder sollen die

¹ Tilford, S. & Whyte, P. (2009). The Lisbon Scorecard IX. How to emerge from the wreckage. Center for European Reform. London.

Offene Methode der Koordinierung

Das Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 5 des EG-Vertrags

Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.

Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung

„Gemäß den Verfahren der Artikel 99 und 128 des [EG-]Vertrags und auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates nimmt der Rat „integrierte Leitlinien“ an, die aus zwei Komponenten bestehen: den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den Leitlinien für die Beschäftigungspolitik. (...)

Auf der Grundlage der „integrierten Leitlinien“

- erstellen die Mitgliedstaaten unter ihrer Verantwortung „nationale Reformprogramme“, die ihren Bedürfnissen und ihren spezifischen Gegebenheiten entsprechen. Zu diesen Programmen werden alle auf regionaler und nationaler Ebene Beteiligten, einschließlich der Parlamentsgremien nach den Verfahren eines jeden Mitgliedstaats, gehört. (...)

- unterbreitet die Kommission ihrerseits als Gegenstück zu den einzelstaatlichen Programmen ein „Lissabon-Programm der Gemeinschaft“, das alle auf Gemeinschaftsebene zu treffenden Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung umfasst und dabei dem Erfordernis der Konvergenz der Politiken Rechnung trägt.“

Quelle: Tagung des Europäischen Rates 22./23. März 2005. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel.

Reformen vorantreiben, den EU-Organen kommt vornehmlich eine Koordinations-, Kommunikations- und Managementaufgabe zu. Zu diesem Zweck wurde die Offene Methode der Koordinierung (OMK) als weiche Koordinationsform für die Reformen der EU-Staaten eingeführt. In ihrem Rahmen werden von den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat gemeinsame Leitlinien, Ziele und Indikatoren vereinbart, anhand derer sich die nationalen Reformbestrebungen ausrichten und messen lassen. Dadurch wird ferner ein Benchmarking im Vergleich zu erfolgreichen Staaten und der Austausch von Best-Practice-Lösungen ermöglicht.

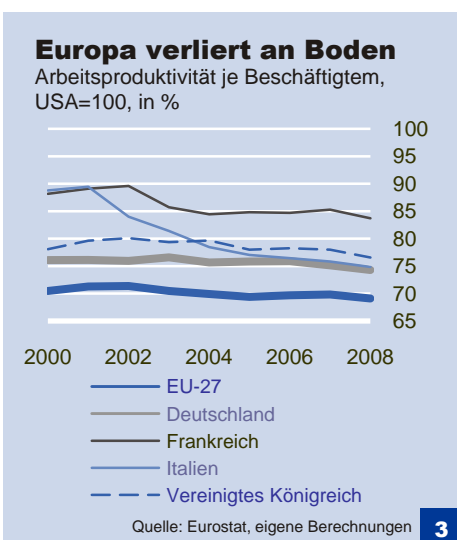
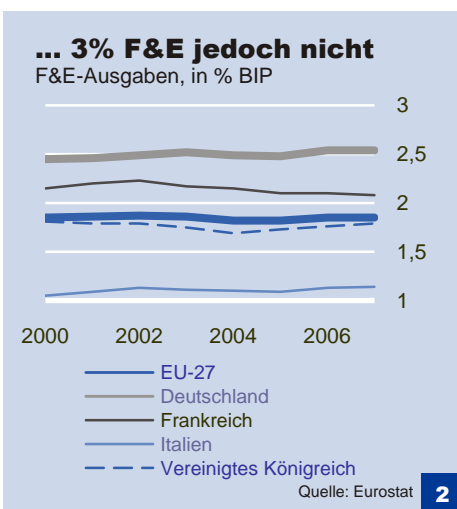
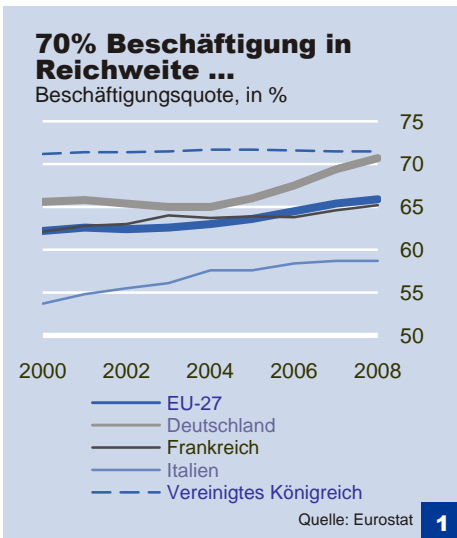
Die Offene Methode der Koordinierung hat einige Vor-, aber auch Nachteile. Sie bietet der EU den *Vorteil*, eine EU-weite Koordination in Bereichen voranzutreiben, wo sie nach dem EG-Vertrag keine Zuständigkeiten besitzt. So lassen sich mögliche Synergien auch auf diesen Gebieten nutzen. Ferner helfen die gemeinsamen Ziele den EU-Staaten, ihre Reformanstrengungen zu fokussieren und Prioritäten zu setzen. Gleichzeitig werden jedoch unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips Politikwettbewerb und -experimente ermöglicht. Der Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten im Rahmen des Benchmarkings regt im Idealfall zudem Lernprozesse an. Als bedeutendster Vorteil wird jedoch häufig der gestiegene Reformdruck angeführt. Die Regierungen können mit Hilfe der Offenen Methode der Koordinierung leichter nationale Reformwiderstände überwinden, indem sie auf erfolgreiche Reformprozesse in anderen Ländern verweisen. Dadurch sinken die Informations- und Durchsetzungskosten einer Reform.

Nachteile bestehen darin, dass durch gemeinsame, einheitliche Reformziele die Nivellierung der Wirtschaftspolitiken der EU-Länder droht, die angesichts unterschiedlicher Ausgangsniveaus und Reformpräferenzen so nicht gerechtfertigt ist. Dies würde einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip darstellen. In diesem Zusammenhang wird auch kritisiert, dass die Offene Methode der Koordinierung einem Wettbewerb der Systeme um die beste Lösung entgegenwirkt. Der gewichtigste Nachteil ist jedoch, dass Reformnachlässigkeiten nur sehr schwer sanktioniert werden können, da die Reforminhalte mehrheitlich im Kompetenzbereich der Länder liegen. Die EU muss sich daher auf weiche Sanktionsmechanismen wie Peer Pressure oder drohenden Popularitätsverlust der Regierungen verlassen.

Erneuerte Lissabon-Strategie: Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung

Nachdem die Halbzeitbilanz der Lissabon-Agenda bestenfalls gemischt ausfiel, entschied sich der Europäische Rat im Jahre 2005 für eine Neubelebung der Strategie.² Der Fokus wurde verstärkt auf (Produktivitäts-)Wachstum und Beschäftigung gelegt. Zu diesem Zweck wurde eine partnerschaftliche Herangehensweise etabliert: Auf Grundlage der vom Europäischen Rat entwickelten „integrierten Leitlinien“ sollten die Mitgliedstaaten „nationale Reformprogramme“ (NRP) sowie die Kommission ein „Lissabon-Programm der Gemeinschaft“ erstellen, damit jeder in seinen Zuständigkeitsbereichen die Strategie verwirklichen kann. Die quantitativen Ziele wurden auf zwei konzentriert: Bis 2010 sollten 3% des Bruttoinlandsprodukts der EU in Forschung und Entwicklung investiert werden und die

² Vgl. Hochrangige Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok (2004). Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, und Lenain, P. (2005). Is Europe reforming? Evidence from Cross-Country Structural Indicators. Center for Social and Economic Research. Warschau.



Beschäftigungsquote 70% (60% für Frauen sowie 50% für 55- bis 64-Jährige) betragen. In der Folge wurde auch die Liste der Indikatoren, die zur Bewertung der Reformprozesse verwendet werden, auf eine kurze Liste reduziert. Sie umfasst nun noch 14 Indikatoren aus den Bereichen allgemeiner wirtschaftlicher Hintergrund, Innovation und Forschung, Wirtschaftsreform, Beschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Umwelt.³ Auch wenn durch die Maßnahmen eine gewisse Fokussierung stattfinden konnte, blieben die Resultate bis zuletzt durchwachsen. Auf einigen Gebieten wie bei der Erhöhung der Beschäftigungsquoten konnten zwar durchaus Erfolge erzielt werden, doch taten sich viele Mitgliedstaaten in anderen Bereichen wie bei den Forschungs- und Entwicklungsausgaben oder beim Produktivitätswachstum schwer. Ferner werden durch die aktuelle Wirtschaftskrise Reformserfolge erneut in Frage gestellt.

Probleme der Lissabon-Agenda

Der ausbleibende Erfolg der Lissabon-Agenda lässt sich auf mehrere Probleme zurückführen. Eine erste Schwierigkeit liegt in der teilweisen Inkonsistenz der Lissabon-Ziele. Einige Kommentatoren verweisen darauf, dass die Hauptziele Produktivitätswachstum und Beschäftigung in einem Zielkonflikt zueinander stehen können. Selbst die Kommission schließt nicht aus, dass in der kurzen Frist ein Zielkonflikt zwischen den beiden Bereichen besteht. Dies sei der Fall, weil bei steigender Beschäftigungszahl und gleichbleibender Kapitalausstattung die Ausstattung eines jeden Arbeiters mit Kapital und damit dessen Produktivität fällt. Zudem zielen die Beschäftigungsprogramme vor allem auf die Arbeitsmarktintegration von gering ausgebildeten Arbeitskräften, deren Produktivität tendenziell niedriger ist. Schätzungen zufolge geht in der kurzen Frist durch eine Erhöhung der Beschäftigungsquote um 1% die Produktivität um 0,1-0,4% zurück. Längerfristig sei die Produktivitätsentwicklung jedoch unabhängig vom Beschäftigungswachstum und wachse analog zum technischen Fortschritt und der Effizienz der Produktionsfaktorenkombination.⁴ Unter einer solchen zumindest kurzfristigen Widersprüchlichkeit der beiden Hauptziele leidet jedoch die Glaubwürdigkeit der Lissabon-Agenda. Dies mag ein Grund sein, warum viele Staaten ihren Reformversprechen bisher wenige Taten folgen ließen.

Das Hauptproblem der Agenda liegt jedoch in dem mangelnden nationalen Engagement (Ownership) bei den Strukturreformen. Die Mitgliedstaaten sehen kaum Anlass, die von der EU koordinierten Reformen voranzutreiben, und die Ziele halten selten Einzug in die nationalen Politikdebatten. Die Regierungen sehen sich (berechtigterweise) eher ihrer nationalen Wählerschaft als der Kooperation auf EU-Ebene verpflichtet. Und die eigenen Wähler stehen Reformen oft kritisch gegenüber, was viel mit der politischen Ökonomie von Reformen zu tun hat. Reformen bedeuten häufig die Umverteilung von Privilegien. Bevorzugte Gruppen müssen um ihre Vorteile fürchten und formieren Widerstand. Die potenziellen Gewinner sind sich der Vorteile einer Reform selten bewusst, und/oder sie werden von der Politik nicht darauf aufmerksam gemacht. Aber auch nicht unmittelbar von einer Reform betroffene Bevölkerungsgruppen stehen

³ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators/short_list

⁴ Europäische Kommission (2007). The EU economy review. Moving Europe's productivity frontier. Brüssel.

Veränderungen oft skeptisch gegenüber, weil diese häufig mit Unsicherheit und der Überholung von vermeintlich Altbewährtem verbunden sind. Ferner werden hinter Reformen nicht selten unternehmensfreundliche Interessen vermutet, die nicht dem Interesse der Mehrheit dienen.⁵ Dies wird im Falle der Lissabon-Agenda noch verstärkt, da hier nicht nationale Interessen, sondern nach Ansicht nicht weniger Bürger ein oft vages gemeinschaftliches Interesse verfolgt wird.

Ungenutzte Sanktionen

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Sanktionen, welche die Lissabon-Agenda vorsieht, teils ungenutzt bleiben. Um die eben beschriebenen Reformnachlässigkeiten zu überwinden, hat die EU die Offene Methode der Koordinierung etabliert, die durch weiche Sanktionen wie Peer Pressure und drohenden Ansehensverlust Reformdruck erzeugen soll. Peer Pressure hat sich als eher stumpfes Instrument erwiesen, weil die Wirkung einer Reform auf ein anderes Land nicht immer klar ist, teils sogar negativ sein kann. Die Sanktion des drohenden Ansehensverlusts blieb bisher weitestgehend ungenutzt. Um sie nutzen zu können, hätten die Lissabon-Reformziele in die nationalen Politikdebatten Einzug halten müssen, was bisher nur unzureichend geschehen ist. Wenn sich nationale Organe und Interessengruppen für die Reformagenda und vor allem für Reformnachlässigkeiten ihrer Regierung zu interessieren beginnen, erhöht sich der Reformdruck, und die Gefahr einer Abstrafung reformmüder Regierungen bei den Wahlen wird realistischer. Eine solche kann als effektivste aller weichen Sanktionen gelten, da sie über die nationale (Wähler-)Ebene wirkt. Sie wurde jedoch bisher sträflich vernachlässigt.

Eine neue Herangehensweise an die Post-Lissabon-Agenda

Post-Lissabon-Agenda als Kommunikationsinstrument

Die durchwachsenen Ergebnisse der bisherigen Lissabon-Reformen sind, wie soeben gezeigt, vor allem dem mangelnden nationalen Engagement und, damit eng verbunden, der fehlenden Präsenz der Reformziele in den nationalen Politikdebatten geschuldet. Von dieser Einsicht muss jede Diskussion über eine neue Wachstumsstrategie post Lissabon ausgehen. Die Strategie sollte folglich vor allem als ein Kommunikationsinstrument gesehen werden, um die nationale Bevölkerung, Interessengruppen und Entscheidungsorgane für die Reformziele zu sensibilisieren. Erst wenn über die Reformagenda und deren Umsetzung verstärkt auch auf nationaler Ebene debattiert wird, ist die Regierung der heilsamen Gefahr ausgesetzt, dass Reformnachlässigkeiten von den Wählern abgestraft werden. Gleichzeitig erfordert dies eine aktivere Rolle der Kommission, die für die Umsetzung der Kommunikationsstrategie sorgen muss.

Vermittlung der Reformvorteile

Hier kann natürlich auch das Gegenargument der politischen Ökonomie der Reformen angebracht werden. Warum sollten nationale Anspruchsgruppen plötzlich ihre Regierungen zu Reformen drängen, wenn die bisherigen Probleme bei der Umsetzung vor allem internen Reformwiderständen geschuldet sind? Doch dies liegt nicht daran, dass alle nationalen Gruppen grundsätzlich skeptisch gegenüber Reformen sind. Weite Teile der Bevölkerung würden von ihnen profitieren. Sie wissen meist nur nicht um die Vorteile für sie und sind schlechter politisch organisiert als die Gegner. Es kommt somit

⁵ Begg, I. (2008). The Lisbon Strategy Post-2010. In „Die Zukunft der Wirtschaftspolitik der EU. Beiträge zum Diskussionsprozess ‚Lissabon Post 2010‘“. Wien.



auf die gezieltere und effektivere Kommunikation der Reformvorteile gegenüber potenziellen Gewinnern an. Die Dringlichkeit, die neue Wachstumsstrategie als Kommunikationsinstrument zu sehen, wird folglich durch die politische Ökonomie der Reform verstärkt, nicht gelindert.

Diese Prämisse hat weit reichende Auswirkungen: Auf allen Gestaltungsebenen einer Post-Lissabon-Agenda muss bei der Neugestaltung stets hinterfragt werden, *was getan werden kann, damit die Agenda Einzug in die nationalen Debatten hält*. Im Folgenden wird auf die Ausgestaltung der einzelnen Ebenen genauer eingegangen.

Legitimationsebene

Synergien liefern Mehrwert!?

Hier muss den Mitgliedstaaten vor Augen geführt werden, dass die Koordination der Reformen auf EU-Ebene für sie einen Mehrwert bietet. Es muss sowohl der Nutzen aus der Koordination zwischen den verschiedenen Politikbereichen als auch jener aus der Abstimmung der Reformen zwischen den Ländern verdeutlicht werden. Erst wenn die Mitgliedstaaten erkennen, dass sie von den Synergien koordinierter Reformen stärker profitieren als wenn jedes Land seine eigenen Reformen vorantreibt, erkennen sie die Notwendigkeit einer koordinierten Wachstumsstrategie an. Dies ist Grundvoraussetzung für ein aktives und erfolgreiches nationales Reformengagement. Empirisch ist ein solcher Mehrwert häufig schwer nachzuweisen, da nur sehr schlecht abgeschätzt werden kann, wie die Entwicklung der letzten Jahre ohne koordinierte Reformagenda verlaufen wäre – was also Lissabon wirklich geleistet hat. Daher sollten hier vielleicht die wissenschaftlich-theoretischen Erkenntnisse über Reformkoordination kommuniziert werden.

Strategisch-inhaltliche Ebene

Relevanz schaffen

Auf strategisch-inhaltlicher Ebene sollten die Mitgliedstaaten, bevor sie über die Zielinhalte diskutieren, hinterfragen, inwiefern es sinnvoll ist, weiterhin EU-weite Ziele zu definieren. Viele Kommentatoren fordern, Abstand von allzu großen und umfassenden Zielen zu nehmen und die Reformvorgaben eher auf die Spezifika eines jeden Landes abzustimmen. Nur wenn die Ziele klar formuliert und relevant sind, gibt es eine Chance, dass sie von der öffentlichen Diskussion in den Mitgliedstaaten aufgegriffen werden.

Unverbindlichkeit vermeiden

Dieser Ansicht ist zwar zuzustimmen, es bleibt gleichzeitig jedoch (angesichts des gemeinsamen Binnenmarktes sowie ähnlicher Strukturprobleme) unverzichtbar, auf EU-Ebene eine breite Diskussion über die Wachstumsstrategie Europas zu führen. Die Mitgliedstaaten müssen gemeinsam einen koordinierten Reformplan auf höherer Abstraktionsebene entwerfen. Das Zieldreieck aus Wettbewerbsfähigkeit/Wachstum, Beschäftigung und nachhaltiger (Umwelt-)Entwicklung ist dabei weitestgehend unumstritten. Strittig ist vielmehr die Kombination der einzelnen Teilziele und auch der Maßnahmenmix auf dem Weg dorthin. Da Zielkonflikte unausweichlich sind, müssen klare Reformprioritäten definiert werden, um ähnliche Unklarheiten und damit Unverbindlichkeit wie bei den Zielen der Lissabon-Agenda zu vermeiden. So wird der Entwicklungsprozess der EU in eine klare Richtung gelenkt, die Mitgliedstaaten wissen woran sie sind. Gleichzeitig muss jedoch genügend Raum für die Feinjustierung der Reformziele mit den einzelnen Mitgliedstaaten gelassen werden. Auf diese Weise kann die Relevanz der Themen

Schwerpunkte wählen

Das Lissabon-Programm der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft

„The Lisbon Strategy is the EU’s common framework for creating sustainable growth and increased employment. The aim is to create macroeconomic stability, strengthen competitiveness by investing in research and education, improve the business climate, implement the internal market, improve the way the labour market functions and strengthen social cohesion. Work will begin during the autumn to determine how the strategy for growth and jobs is to be designed for the coming decade. The Presidency’s ambition is for the future strategy to be focused and deal with the largest challenges in the longer term: to convert the EU to an eco-efficient economy so as to meet the environmental and climate objectives, to strengthen the EU’s global competitiveness through open trade systems, to combat the effects of an ageing population and to restore sustainable public finances.“

Quelle: Work programme for the Swedish Presidency of the EU. 1 July – 31 December 2009.

für die Mitgliedstaaten und deren Bevölkerung weiter erhöht werden.⁶

Aktuell werden verschiedene Schwerpunkte für die neue Wachstumsstrategie diskutiert, die im Folgenden näher behandelt werden.

Grünes Wachstum

Angesichts der Herausforderungen des Klimawandels gibt es immer mehr Überlegungen, den Fokus der neuen EU-Wachstumsstrategie auf grünes Wachstum zu legen. Die derzeitige schwedische EU-Ratspräsidentschaft strebt unter anderem an, die EU in eine ökoeffiziente Wirtschaft zu verwandeln. Ökoeffizienz wird dabei definiert als „mehr Güter und Dienstleistungen unter Nutzung von weniger Ressourcen herzustellen und dabei weniger Abfall und Verschmutzung zu produzieren“. ⁷ Bei grünem Wachstum soll es somit vor allem um die effiziente Nutzung von Ressourcen und die Entkopplung des Wirtschaftswachstums vom Ressourcenverbrauch gehen. Ein ähnliches Ziel wurde bereits 2000 in die Lissabon-Agenda aufgenommen, bei der Refokussierung der Strategie 2005 aber weitestgehend fallen gelassen.

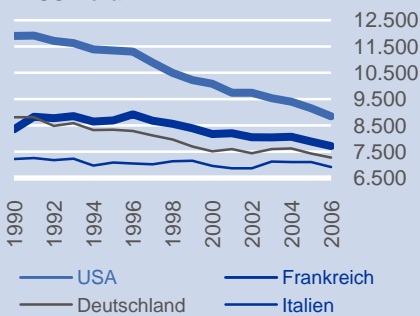
In diese Richtung geht auch der Vorschlag, die EU in eine CO₂-arme Wirtschaft zu verwandeln. Hier wird mit dem Energiebereich einer der zahlreichen, umweltsensiblen Bereiche herausgepickt, und es werden Ziele konkretisiert. Mit Blick auf die CO₂-Emissionen sollen die Energieintensität des BIP und die CO₂-Intensität der verbrauchten Energie reduziert werden. ⁸

Diese Prioritätensetzung in Richtung nachhaltiger Entwicklung muss dabei nicht notwendigerweise zu einem Zielkonflikt mit der Wettbewerbsfähigkeit als weiterer Zieldimension führen. Durch erhöhte Effizienz in der Ressourcennutzung und die Entwicklung CO₂-armer Technologien können europäische Unternehmen ihre Produktionskosten senken und sich neue Märkte erschließen. So können durch adäquate Reformmaßnahmen Spill-Over-Effekte zwischen einer nachhaltigen, ökoeffizienten Entwicklung und der Wettbewerbsfähigkeit entstehen. Zumindest solange Ökoeffizienz nicht striktere Regulierung ohne internationale Koordination bedeutet, lassen sich die beiden Ziele also durchaus verbinden. Strengere Regulierungen im Umweltbereich sollten prinzipiell nur dann einfließen, wenn Ende des Jahres in Kopenhagen ein internationaler Klimakonsens zustande kommt, der durch Koordination der Klimaschutzanstrengungen mögliche Wettbewerbsseinbußen minimiert. Die Strategie sollte den Unternehmen zudem Möglichkeiten für flexible und innovative Methoden zur Erreichung der Ziele geben, daher eher Ziele als Mittel definieren.

Da der Klimawandel eine der Hauptherausforderungen der Mitgliedstaaten ist, gleichzeitig aber nur gemeinsam bewältigt werden kann, wäre eine solche Prioritätensetzung für sie äußerst relevant. Eine derart ausgestaltete Post-Lissabon-Agenda besäße, eine effektive Kommunikation vorausgesetzt, große Chancen, von den nationalen Politikdebatten aufgegriffen zu werden. Dadurch würde der Reformdruck hin zu einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Wirtschaft europaweit steigen.

Gelungene Entkopplung?

Energieverbrauch pro Dollar des BIP, in US-Dollar



Quelle: Energy Information Administration

4

Ökoeffizienz bleibt relevantes Thema

⁶ Eine genauere Erörterung länderspezifischer Ziele findet sich im Abschnitt zur Umsetzungsebene.

⁷ Work programme for the Swedish Presidency of the EU unter <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/11/82/73/b9b70362.pdf> und Stockholm Environment Institute (2009). A European Eco-Efficient Economy. Stockholm.

⁸ Vgl. Tagung des Europäischen Rates 13./14. März 2008. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel; Begg, I. (2008). a.a.O.



Flexibilität UND soziale Sicherheit

Flexicurity

Ein weiteres Konzept, das versucht den Zielkonflikt innerhalb des Zieldreiecks zu entschärfen, ist der Flexicurity-Ansatz.⁹ Seit der Neubelebung der Lissabon-Strategie verfolgt die EU verstärkt dieses Konzept mit dem Ziel, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Hier geht es um die Vereinbarkeit von Flexibilität auf den Arbeitsmärkten bei gleichzeitiger sozialer Grundsicherung der Arbeitnehmer. Der Schwerpunkt liegt nicht länger auf dem Schutz des Beschäftigungsverhältnisses, sondern auf der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte durch Qualifikation und Unterstützung bei der Stellensuche.

Länderspezifika beachten

Dieser Ansatz wurde nicht von der EU erdacht. Er beruht ganz im Sinne der Offenen Methode der Koordinierung auf dem Best-Practice-Modell Dänemarks, wo es bereits seit den 1990er Jahren erfolgreich umgesetzt wird. Bei der Nachahmung durch andere Länder ist jedoch Vorsicht geboten. Die Eigenheiten der nationalen Arbeitsmärkte und Sozialsysteme müssen beachtet werden. So sind relativ großzügige Sozialleistungen in einem steuerfinanzierten Sozialsystem wie dem Dänemarks grundsätzlich mit geringeren Einbußen in der Wirtschaftskraft verbunden (abgesehen von der möglichen weiteren Belastung bereits angespannter öffentlicher Haushalte). In Ländern mit beitragsfinanzierten Systemen wie z.B. in Deutschland schlagen solch umfangreiche Leistungen wegen des großen Finanzierungsanteils der Sozialbeiträge stark auf die Lohn(neben)kosten durch und verringern gleichzeitig die Arbeitsanreize. Hier besteht also sehr wohl ein Effekt auf die Wirtschaftskraft. Daher sind auch in diesem Bereich, speziell unter der Maxime, dass die Reformziele für die nationalen Anspruchsgruppen relevant sein müssen, länderspezifische Ziele zu befürworten.

Supranationale Bereiche versus ...

Refokussierung auf „europäische“ Güter

Ein weiterer Vorschlag ist die Refokussierung der neuen Agenda auf Ziele, bei denen Synergien und positive Externalitäten unmittelbar für die Mitgliedstaaten spürbar sind. Dieser Ansatz geht auf Überlegungen zurück, die bereits bei der Halbzeitbewertung der Lissabon-Agenda 2005 angestellt wurden.¹⁰ Danach sind gemeinsame Politiken und Politikkoordination innerhalb der EU bisher dann am erfolgreichsten gewesen, wenn dadurch ein gemeinsames Gut wie beispielsweise die Grundfreiheiten des Binnenmarktes gefördert wurde. Hier zeigten die Staaten Reformbereitschaft, weil sie von der Verwirklichung solcher gemeinsamer Güter profitierten. Sie waren sogar bereit, Kompetenzen an die Gemeinschaftsorgane abzutreten. Damals versprach man sich besonders von der weiteren Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes in der EU große Effizienz- und Produktivitätsgewinne.

... mitgliedstaatliche Kompetenzen

Die Politikbereiche der Lissabon-Agenda liegen jedoch im Kernbereich mitgliedstaatlicher Kompetenzen und zeichnen sich durch eine sehr hohe Heterogenität aus. Den meisten Koordinationsbereichen der Lissabon-Agenda fehlt es zudem an eindeutigen positiven externen Effekten. Die Wirkung kann sogar ins Gegenteil umschlagen: Wenn Arbeitsmarktreformen die Lohnstückkosten in einem Land senken und damit dessen Wettbewerbsfähigkeit erhöhen, mag das

⁹ Vgl. Bräuninger, D. (2008). EU-Arbeitsmarktpolitik. Schwierige Balance zwischen Subsidiarität und Zentralisierung. Deutsche Bank Research. EU-Monitor 53. Frankfurt.

¹⁰ Mogensen, U., Lenain, P. & Royuela-Mora, V. (2005). The Lisbon Strategy at Midterm: Expectations and Reality. Center for Social and Economic Research. Warschau.

Unnötige Redundanz?

zwar ein Reformanreiz für das reformierende Land sein. Doch andere Staaten könnten im Exportgeschäft unter der gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit des reformierenden Landes leiden. Ihr Anreiz, auf andere Staaten externen Reformdruck auszuüben, ist dementsprechend gering. Ferner zeigt die stark abgeschwächte Dienstleistungsrichtlinie, dass auch bei vermeintlich gemeinsamen Gütern wie der Dienstleistungsfreiheit nationale Interessen dominieren. Generell ist zudem fraglich, ob es einer Agenda bedarf, die sich auf gemeinsame Güter konzentriert, welche vertraglich bereits im Kompetenzbereich der EU liegen. Wäre das nicht eine unnötige Redundanz? Bei der Lissabon-Agenda ging es ja vielmehr darum, Politikbereiche aus der mitgliedstaatlichen Kompetenz zu koordinieren.¹¹

Aus den damaligen Überlegungen lässt sich jedoch durchaus etwas ableiten: Der Grundgedanke, dass die Ziele einer koordinierten Reformstrategie im Interesse der Staaten liegen müssen, ist richtig und muss bei der anstehenden Zielsetzung beachtet werden.

Öffentlicher Sektor

In Bezug auf den öffentlichen Sektor fordert die bisherige Lissabon-Agenda Reformen der Mitgliedstaaten, um das Regulierungsumfeld in den Mitgliedstaaten sowie die Qualität der öffentlichen Finanzen zu verbessern. Ein neuer, darüber hinausgehender Vorschlag möchte den Fokus hier auf die Effektivität bzw. Produktivität des öffentlichen Sektors legen. Da dieser Bereich in den meisten europäischen Staaten einen hohen Anteil an der Bruttowertschöpfung hat, verspricht man sich von einer besseren Performance durchaus starke Wachstumsimpulse.¹² Ebenso kann der Sektor eine Vorreiterrolle beim Übergang zu einer ökoeffizienten Wirtschaft einnehmen.

Weitere Koordination notwendig?

Doch inwiefern ist in diesen Bereichen eine Koordination notwendig? Sollte nicht jeder Staat in Zeiten klammer Kassen selbst genügend Anreize haben, die Effizienz und Produktivität seiner öffentlichen Dienste zu steigern? Die EU sollte hier nur Hilfestellung leisten. So hat sich z.B. der Rahmen für EU-weite öffentliche Ausschreibungen als wettbewerbs- und effizienzsteigernd erwiesen. Auch kann die EU über Best-Practice-Modelle aus anderen Staaten informieren und so Lernprozesse anregen. Generell sollte man die Post-Lissabon-Agenda jedoch nicht mit einem weiteren Ziel überfrachten.

Mit gutem Beispiel vorangehen**EU-Budget**

Um die Glaubwürdigkeit der wie auch immer gesetzten Ziele in der neuen Wachstumsstrategie zu stärken, sollte die gewählte Prioritätensetzung auch im EU-Budget erkennbar sein. So sollten beispielsweise bei einer Fokussierung auf grünes Wachstum EU-Subventionen an Sektoren überdacht werden, die ihre Ressourcen besonders ineffizient nutzen. Davon würde gewiss auch eine Signalwirkung ausgehen. Wenn die EU-Kommission dort Reformbereitschaft zeigt, wo sie wie bei der Budgetplanung mit eigenen Vorschlägen vorangeht, kann bei richtiger Kommunikation auch der Reformwille der Mitgliedstaaten steigen.

Umsetzungsebene

Auf die Umsetzungsebene muss das Hauptaugenmerk der neuen Wachstumsstrategie gelegt werden. Vor allem durch die effektivere Nutzung von Sanktionen innerhalb der offenen Methode der Koordi-

¹¹ Konsequenz zu Ende gedacht ist natürlich auch der angesprochene Umweltschutz ein typisch europäisches (wenn nicht globales) Gut.

¹² Begg, I. (2008). a.a.O.



nierung muss versucht werden, nationale Reformnachlässigkeiten zu überwinden. Ein Übergang zu harten Sanktionen fällt (berechtigtweise) aus, da so die vertraglich festgeschriebene Kompetenzverteilung untergraben werden würde. Daher kann es nur darum gehen, die weichen Sanktionsmechanismen möglichst effektiv zu nutzen, um die dringend benötigten Reformen erfolgreicher herbeizuführen und somit Europa für das nächste Jahrzehnt zukunftsfest zu machen.

Effektivere Sanktionen

Wie bereits angesprochen wurde die effektivste aller weichen Sanktionen bisher sträflich vernachlässigt. Diese besteht in einer Abstrafung bei den Wahlen durch die eigenen Wähler und dem damit verbundenen Machtverlust, wenn eine Regierung die Reformziele deutlich verfehlt. Daher kann die Forderung nur unterstrichen werden, dass die Post-Lissabon-Agenda vor allem als ein Kommunikationsinstrument zu sehen ist, um die Reformziele zum Gegenstand der nationalen Diskussion zu machen.

Verbesserte Kommunikation

Es wurden bereits einige Vorschläge entwickelt, wie dies in einer Post-Lissabon-Agenda erreicht werden kann.¹³ Die EU sollte zum einen versuchen, bessere Verbindungen zu reformwilligen Interessengruppen in den jeweiligen Mitgliedstaaten und zur Presse aufzubauen. Dafür bietet sich an, die Agenda in den Mitgliedstaaten aktiv zu präsentieren und mit unterschiedlichen Zielgruppen wie den Sozialpartnern und Verbänden zu diskutieren. Bereits bestehende Instrumente wie z.B. der „Soziale Dialog“ zwischen der EU und den Tarifpartnern lassen sich hier nutzen. Zudem sollen ausgewählte Journalisten zu Seminaren eingeladen werden, um die Strategie und ihre Ziele zu vermitteln (als Vorbild könnte der Fokus auf Kommunikation der Europäischen Zentralbank dienen). Auch müssen die nationalen Lissabon-Koordinatoren besser eingebunden werden und die Reformagenda in ihren Ländern aktiv vorantreiben. Der Reformdruck auf die Regierungen könnte dadurch erhöht werden, dass die nationalen Parlamente und die zuständigen Ausschüsse zu festgesetzten Terminen die Reformfortschritte kontrollieren, gegebenenfalls mit weiteren Informationen durch die Kommission.¹⁴ Aber auch ein so einfacher Ansatz wie die Einrichtung einer Website, auf der der Reformfortgang kommuniziert und in der Folge durch die Öffentlichkeit kontrolliert werden kann, erhöht die Involvierung und Identifikation der nationalen Ebene mit der Wachstumsstrategie.

Offene Methode der Koordinierung: Ziele und Indikatoren

Für eine derartig verbesserte Kommunikation und Kontrolle bedarf es jedoch qualitativ hochwertiger, aussagekräftiger und für den jeweiligen Staat relevanter Ziele und Indikatoren. Denn Druck kann dann am effektivsten aufgebaut werden, wenn ein Reformdefizit benennbar ist. Daher muss die Ausgestaltung der Offenen Methode der Koordinierung überdacht werden.

Allem voran ist es fraglich, ob es weiterhin sinnvoll ist, EU-weit einheitliche Ziele wie z.B. Forschungsausgaben in Höhe von 3% des BIP oder eine Beschäftigungsquote von 70% vorzugeben. Wie bereits angesprochen besteht in den zu koordinierenden Bereichen eine große Heterogenität zwischen den Mitgliedstaaten. Freilich fand mit den bisherigen Nationalen Reformprogrammen (NRP)

Fokus auf Kommunikation

Die Europäische Zentralbank (EZB) nutzt die Kommunikation mit der Öffentlichkeit, Journalisten, Experten und anderen Meinungsmachern als Möglichkeit, die geldpolitischen Entscheidungen bekannt und transparent zu machen und die für die Finanzmärkte essenziellen Erwartungen zu prägen. Dazu hält sie Pressekonferenzen direkt nach den Sitzungen des EZB-Rates ab, die im Internet live übertragen werden. Im Anschluss wird im Frageteil die Diskussion mit den Journalisten ermöglicht. Dem genannten Zweck dienen auch die Mitteilungen auf der Website der EZB sowie häufige Reden und Interviews der Mitglieder des EZB-Rates. Für die Diskussion mit Fachleuten werden Konferenzen und Workshops abgehalten.

Dieser Fokus auf die Kommunikation im Anschluss an Entscheidungen kann als Vorbild für die Kommunikationsstrategie der Post-Lissabon-Agenda dienen, auch wenn die tatsächliche Transparenz der EZB nicht immer unumstritten ist. In diesem Zusammenhang sind die im Text vorgeschlagenen Kommunikationsinstrumente zu sehen.

Länderspezifische Ziele und Indikatoren

¹³ Begg, I. (2008). a.a.O.

¹⁴ Zur geringen Rolle nationaler Parlamente in den OMK siehe Becker, S. (2009). The Role of National Parliaments in the Open Method of Coordination. SWP Berlin.

schon eine Konkretisierung der Ziele durch die einzelnen Staaten statt (siehe Box Seite 4). Diese waren jedoch häufig zu umfangreich, unübersichtlich und setzten keine klaren Reformprioritäten.¹⁵ Deshalb ist es sinnvoller, zusammen mit den Mitgliedstaaten aussagekräftigere, länderspezifische Ziel zu definieren.

Doch leidet unter solch maßgeschneiderten Zielen nicht die Vergleichbarkeit und ist ein Austausch von Best Practices dann überhaupt noch möglich? Sinkt dadurch nicht der Reformdruck, weil der Hauptvorteil der Offenen Methode der Koordinierung verloren geht? Der bestand darin, dass die Regierungen auf erfolgreiche Reformprozesse in anderen Ländern verweisen und so Reformresistenzen auf nationaler Ebene brechen können.

Nationale Widerstände direkt angehen

Hier kann jedoch die Gegenfrage gestellt werden: Wollen die nationalen Regierungen angesichts der vorrangigen Verpflichtung und (Wahl-)Abhängigkeit gegenüber der eigenen Wählerschaft überhaupt interne Reformwiderstände überwinden? Mit Blick auf die Zukunftsfestigkeit Europas scheint es effektiver zu sein, die nationalen Widerstände direkt anzugehen (und nicht den Umweg über die nationalen Regierungen zu wählen). Dazu muss eine Debatte über die Reformziele in den Ländern angestoßen werden, damit die Vor- und Nachteile einer Reform genau diskutiert werden. Mittels länderspezifischer Ziele und Indikatoren lassen sich die Vorteile einer Reform jedoch besser kommunizieren und begünstigte Gruppen mobilisieren. Die Kommission könnte in Relation zu den länderspezifischen Zielen dann aussagekräftigere Berichte und Empfehlungen verfassen und veröffentlichen. So wäre ein besseres Monitoring der Reformanstrengungen durch den Europäischen Rat, aber vor allem durch die jeweiligen nationalen Anspruchsgruppen, möglich.¹⁶ Die bisherigen vagen Empfehlungen der Kommission boten nationalen Gruppen, selbst wenn sie gewollt hätten, wenig Ansatzpunkte für effektive Kritik an der Reformpolitik ihrer Regierung. Somit erhöht sich der Reformdruck durch länderspezifische Ziele eher, als dass er abnimmt. Sie sind klar zu befürworten.

Übernahme von Best-Practice möglich

Und auch Best-Practice-Lösungen können weiterhin Anwendung finden: Wenn ein Staat auf einem Gebiet erfolgreiche Reformen durchgeführt hat, kann ein anderer Staat diese durchaus kopieren – unabhängig davon, ob das quantitative Zielniveau identisch ist oder nicht. Die Kommission sollte in ihrer Kommunikationsstrategie auf Best-Practices verweisen und sie so in die nationale Reformdebatte einbringen. Ob ein ähnlicher Ansatz zum eigenen Land passt (Stichwort: andere Strukturen und Ausgangsniveaus), sollte dann in der nationalen Debatte eruiert werden.

Wahl der Indikatoren

Kontrolle anhand von Indikatoren

Für eine effektive Umsetzung ist ferner die Wahl der Indikatoren bedeutend. Durch die Auswahl adäquater Kennziffern werden die Reformanreize verstärkt und der Prozess für die Öffentlichkeit transparenter und damit besser kontrollierbar. Es gilt zwischen Performance- und Politikindikatoren zu unterscheiden. Im Rahmen dieser Studie sollen keine neuen Indikatoren entwickelt,¹⁷ sondern es

¹⁵ Becker, W. (2008). Der Euro wird zehn: Den Kinderschuhen entwachsen. Deutsche Bank Research. EU-Monitor 57. Frankfurt.

¹⁶ In diesem Zusammenhang kann auch über „letters of explanation“ als weiteres Druckmittel nachgedacht werden, in denen die Regierungen ihre Reformnachlässigkeiten erklären müssen.

¹⁷ Siehe hierzu Centre for European Economic Research (2004). Eignung von Strukturindikatoren als Instrument zur Bewertung der ökonomischen Performance der EU-Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung von Wirtschaftsreformen –

Performance-Indikatoren bei Heterogenität	soll lediglich herausgearbeitet werden, in welchen Bereichen welche Indikatoren sinnvoll sind.
Politik-Indikatoren nur bei eindeutigem Zielbezug	Generell sind Performance-Indikatoren zu bevorzugen, da hier nur das Ziel und nicht die Mittel vorgegeben werden. So bleibt Raum für innovative Lösungen und Politikwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten – insbesondere in Bereichen, wo große strukturelle Heterogenität zwischen den Mitgliedstaaten besteht und die Kausalbeziehung zwischen Politikmittel und -ziel uneindeutig ist. Somit sind z.B. die Performance-Indikatoren in einem heterogenen Bereich wie dem Arbeitsmarkt beizubehalten. Lediglich von den EU-weiten Performance-Indikatoren (Beschäftigungsquote von 70%) ist zugunsten von länderspezifischen Zielen Abstand zu nehmen.
Eigene Erfolgskontrolle	Politik-Indikatoren sind hingegen in denjenigen (wenigen) Bereichen sinnvoll, wo klare Ursache-Wirkungsbeziehungen erkennbar sind. Dabei ist aber ein eindeutiger Bezug zum Politikziel notwendig. Beim Politik-Indikator, 3% des BIP in Forschung und Entwicklung zu investieren, wurde hingegen nur ein loser Zusammenhang zum Ziel der wettbewerbsfähigen und wissensbasierten Wirtschaft hergestellt. Der Europäische Rat hat hier mit der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zwar ein relevantes Thema aufgegriffen, durch mangelnde Kommunikation des Zielbezugs jedoch keine wirkliche Reformdebatte in den Mitgliedstaaten zu diesem Thema angeregt.
Reformdruck durch Rankings?	Wenn man die Post-Lissabon-Agenda als Kommunikationsinstrument sieht, muss man konsequenterweise auch den Erfolg der Kommunikationsanstrengungen bewerten. In diesem Zusammenhang könnten Public-Perception-Indikatoren hilfreich sein. Anhand von Umfragen in der Bevölkerung kann überprüft werden, inwiefern die Reformziele bereits Eingang in die nationale Debatten gefunden haben. Wenn sich hier Defizite offenbaren, muss die Kommission ihre Kommunikationsanstrengungen mittels genannter Instrumente verstärken. Überdies können so auch interessante Hintergrundinformationen gewonnen werden, ob und wie eine bestimmte Reform durchsetzbar ist.
Reformresistenzen besser direkt angehen	<p>Ranking, naming and shaming</p> <p>Als weiteres Mittel um den Reformdruck zu erhöhen werden (Gesamt-)Rankings diskutiert, in denen die einzelnen Mitgliedstaaten explizit zueinander ins Verhältnis gesetzt werden. Durch Verweise auf relativ schlechte Positionen in Rankings könnten so weitere Reformschritte eingefordert werden (naming and shaming). Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Daten der Staaten vergleichbar sind. Mit den in dieser Studie befürworteten länderspezifischen Zielen und Indikatoren ist dies allerdings nur schwer möglich.</p> <p>Es gilt somit die Vorteile der jeweiligen Option zu bewerten. Ist ein erhöhter externer Reformdruck durch Rankings oder ein höhere Relevanz und Identifikation mit den Zielen durch länderspezifische Vorgaben geeigneter, die Umsetzung von Reformen voranzutreiben? Wie bereits aufgezeigt, scheint externer Reformdruck bei gleichzeitigen internen Reformwiderständen wenig effektiv zu sein. Um die nationalen Reformresistenzen anzugehen, sind länderspezifische Ziele deutlich wirkungsvoller, da so die Vorteile einer Reform besser kommuniziert und Unterstützung mobilisiert werden können. Daher dürfen länderspezifischen Ziele nicht dem Wunsch zum Opfer fallen, mit Rankings Länder vergleichen zu wollen.</p>

Evaluierung der EU-Strukturindikatoren und Möglichkeiten ihrer Weiterentwicklung. Mannheim.

Gesamtrankings

Bei Gesamtrankings kommt noch die Schwierigkeit hinzu, dass die verschiedenen Reformbereiche gewichtet werden müssen, um einen zusammengesetzten Indikator zu erhalten. Eine einheitliche Gewichtung ist aber aufgrund der Heterogenität der Länder, unterschiedlicher Präferenzen und Erfolgsdefinitionen kaum möglich.¹⁸

Fazit**Herausforderungen warten nicht**

Die strukturellen Herausforderungen für Europas Volkswirtschaften sind durch die Krise keinesfalls geschrumpft, sie haben eher noch an Brisanz gewonnen. Deshalb ist nach dem Auslaufen der Lissabon-Agenda 2010 eine neue koordinierte Wachstumsstrategie für das kommende Jahrzehnt nötig.

Unterstützung auf nationaler Ebene mobilisieren

Aus den Problemen der Lissabon-Agenda, vornehmlich bei der Umsetzung der Ziele durch die Mitgliedstaaten, kann vor allem eines gelernt werden: Die Reformziele der neuen Wachstumsstrategie müssen zum Gegenstand der nationalen Politikdebatten gemacht werden, damit reformmüden Regierungen eine Abwahl und damit Machtverlust droht. Es hilft wenig, wenn der externe Reformdruck z.B. durch Peer Pressure oder Rankings erhöht wird und gleichzeitig bei nationalen Anspruchsgruppen Widerstände bestehen. Die Koordinationsbereiche der Lissabon-Strategie liegen nun einmal im Kompetenzbereich der Staaten, und die Regierungen werden sich bei der Umsetzung der Reformen zunächst an den Interessen ihrer Wählerschaft und nicht am europäischen Gesamtinteresse orientieren. Deshalb müssen die Reformziele in die nationale Diskussion eingebracht werden. Es gilt, die Vorteile der Reformen für weite Teile der Bevölkerung zu verdeutlichen, damit diese Kreise von ihren Regierungen (gegen den Widerstand häufig besser politisch organisierter Gegner) Reformen einfordern.

Kommunikation essentiell

Die Post-Lissabon-Agenda sollte daher vornehmlich als Kommunikationsinstrument gesehen werden. Auf der Legitimationsebene muss den Mitgliedstaaten zunächst verständlich gemacht werden, warum sich für sie die Koordination der Reformen auf EU-Ebene lohnt. Nur so lässt sich ein koordinierter Reformprozess legitimieren. Auf strategisch-inhaltlicher Ebene müssen die rahmengebenden Zielprioritäten so gewählt werden, dass sie für die Mitgliedstaaten und deren Bevölkerungen relevant sind. Damit eng verbunden müssen auf der Umsetzungsebene aussagekräftige, länderspezifische Ziele und Indikatoren definiert werden. Denn nur wenn die Ziele auf die nationalen Begebenheiten heruntergebrochen werden, sind sie für die nationalen Anspruchsgruppen interessant.

Schwierig, aber notwendig

Zugegebenermaßen sind das alles sehr schwierige Aufgaben – jedoch müssen die EU und die Mitgliedstaaten sie dringend angehen, um Europa fit für das nächste Jahrzehnt zu machen. Die dreifache Herausforderung des Klimawandels, des intensiven globalen Wettbewerbs und des demografischen Umbruchs trifft alle Mitgliedsländer und erfordert konsequentes koordiniertes Handeln.

Tim Sprissler (tim.sprissler@student.unisg.ch)

¹⁸ Die EZB schlägt die „Benefit of the Doubt“-Methode vor, nach der jenen Indikatoren, in denen ein Land gut abschneidet, ein höheres Gewicht gegeben wird.

EU-Stahlindustrie

Weiter in Richtung High-Tech-Erzeugnisse

Beiträge zur europäischen Integration, Nr. 69 8. September 2009

As time goes by ...

Gemischte Bilanz nach fünf Jahren EU-Osterweiterung

Beiträge zur europäischen Integration, Nr. 66 7. Mai 2009

EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie

Ein Puzzleteil grenzüberschreitender Steuerpolitik

Beiträge zur europäischen Integration, Nr. 65 29. April 2009

SEPA: Zahlungsverkehr im Umbruch

Finanzmarkt Spezial, Nr. 64 21. April 2009

EU-Retailbanking: Wie kann man Integration messen?

Finanzmarkt Spezial, Nr. 63 3. März 2009

Automobilindustrie am Beginn einer Zeitenwende

Beiträge zur europäischen Integration, Nr. 62 6. Februar 2009

Bankkundenmobilität in der EU: Viel Lärm um wenig

Finanzmarkt Spezial, Nr. 60 23. September 2008

Geldpolitische Interdependenz von USA und Euroraum

Folgt die EZB dem Kurs der Fed?

Beiträge zur europäischen Integration, Nr. 59 29. September 2008

Der Euro: Zweiter mit Aufholchancen

Die internationale Rolle des Euro

Beiträge zur europäischen Integration, Nr. 58 11. Juli 2008

Unsere Publikationen finden Sie kostenfrei auf unserer Internetseite www.dbresearch.de

Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-Mail eintragen.

Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:

Deutsche Bank Research

Marketing

60262 Frankfurt am Main

Fax: +49 69 910-31877

E-Mail: marketing.dbr@db.com

© Copyright 2009. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg