

Wachstum und Beschäftigung in Europa. Der Neustart des Lissabon-Prozesses. Ein Exkursionsbericht

Steffen Ansorge, Kevin Fischbach, Karoline Gerber, Daniela Götz, Martin Heidenreich, Thomas Jackwerth, Sebastian Künzel, Jakob Kunzmann, Nicole Maul, Anne Mühlbach, Nils Müller, Sophie Müller, Susanne Rehe, Caterina Rohde, Susanne Stedtfeld, Anna Wenzel, Robert Wolf

Bamberg, im Juni 2006

**Bamberger Beiträge zur Europaforschung und zur internationalen Politik
Nr. 10/2006**

Zusammenfassung: Durch den so genannten Lissabon-Prozess (2000) sollte die EU innerhalb von zehn Jahren „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ werden. Diese Ziele werden voraussichtlich nicht erreicht. Daher wurde im Frühjahr 2005 eine stärkere Straffung der verschiedenen wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Koordinierungsprozesse, eine stärkere Fokussierung auf Wachstum und Beschäftigung und eine stärkere Verantwortlichkeit der Nationalstaaten für die Erreichung der gemeinsam vereinbarten Ziele beschlossen. Im Rahmen einer Exkursion wurden im Sommer 2005 verschiedene Gespräche im Europäischen Parlament, in der Kommission, beim Bundesverband der Deutschen Industrie und in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik durchgeführt, um die Erfolgsaussichten des beschlossenen Neustarts abzuschätzen. Es zeigte sich, dass auf europäischer Ebene nun eine klarere Aufteilung der Verantwortung zwischen Nationalstaaten und EU-Institutionen angestrebt wird. Ohne die Reformbereitschaft der Nationalstaaten können die gesteckten Ziele nicht erreicht werden. Die Kommission konzentriert sich nun stärker auf Bereiche, in denen sie anerkannte Kompetenzen hat und in denen ihre Rolle akzeptiert werden.

Gliederung

1.	Einleitung <i>Martin Heidenreich</i>	3
2.	Hintergrund und Ziele der Lissabon-Strategie <i>Nicole Maul, Daniela Götz, Susanne Rehe und Steffen Ansorge</i>	5
3.	Versuche zur Wiederbelebung des Lissabon-Prozesses (2004 ff.) <i>Jakob Kunzlmann und Kevin Fischbach</i>	8
4.	Die Offene Methode der Koordinierung <i>Susanne Stedtfeld und Anna Wenzel</i>	12
5.	Die Innovationspolitik der EU <i>Caterina Rohde, Sophie Müller, Karoline Gerber und Thomas Jackwerth</i>	16
6.	Die OMK in der Europäischen Beschäftigungspolitik <i>Sebastian Künzel und Robert Wolf</i>	21
7.	„Mr. Lissabon“ - Retter einer versandeten Strategie? <i>Nils Müller und Anne Mühlbach</i>	26

1. Einleitung

Martin Heidenreich

Die Europäische Union (EU) hat die wirtschaftliche Integration der europäischen Volkswirtschaften erfolgreich vorangetrieben, ohne eigenständige Formen der sozialen Absicherung zu entwickeln. Die Ablehnung des europäischen Verfassungsvertrags in den Niederlanden und Frankreich (2005) und die weitverbreitete Skepsis gegen eine weitere Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte und gegen die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei verweisen darauf, dass dieses sozialpolitische Defizit die Zustimmung der Bevölkerung zum europäischen Integrationsprojekt unterminiert. Dies könnte weitere Integrationsschritte ernsthaft behindern. Allerdings wird sich kein europäischer Sozialstaat nach dem Muster nationaler Wohlfahrtsstaaten entwickeln. Ein Versuch, die Zustimmung der Bevölkerung zum europäischen Liberalisierungs- und Modernisierungsprojekt durch europaweite Umverteilungspolitiken zu sichern, würde an der begrenzten transnationalen Solidarität, an einer schwach ausgebildeten Identifikation mit Europa, an den Entscheidungsvorbehalten der Nationalstaaten und an der Heterogenität nationaler Sozialschutzsysteme scheitern. Stattdessen versucht die Europäische Union eine neue, transnationale Sozialpolitik zu entwickeln, die eher auf Chancen- als auf Ergebnisgleichheit, eher auf einer verbesserten Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer als auf der Verteidigung des bisherigen Arbeitsplatzes, eher auf Bildung, Wachstum und Innovationen als auf Transferzahlungen, Frühverrentungen und Kündigungsschutz setzt. Hierbei geht es vor allem um die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Beschäftigungsmöglichkeiten von Arbeitnehmern.

Im Zentrum dieser neuen, transnationalen Sozialpolitik – die in erster Linie eine Beschäftigungs-, Bildungs-, Innovations- und Wachstumspolitik ist – steht der so genannte Lissabon-Prozess, mit dem sich die EU innerhalb von zehn Jahren „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt (entwickeln sollte; d. Verf.) – (zu) einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“ (Europäischer Rat von Lissabon, März 2000). Dieser so genannte Lissabon-Strategie zielt auf die Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Voraussetzung für mehr Arbeitsplätze, eine nachhaltige Entwicklung und sozialen Zusammenhalt.

Schon 2004 war absehbar, dass die gesetzten Ziele – etwa die Erhöhung der Beschäftigungsquote von derzeit 63,8 % (2005) auf 70 % - bis 2010 nicht erreicht werden können. In einem Zwischenbericht unter Führung des ehemaligen niederländischen Premierministers Wim Kok wurde festgestellt, dass hierfür vor allem der mangelnde politische Wille der Mitgliedstaaten verantwortlich sei: „Denn in vielen Bereichen der Lissabon-Strategie wurde es versäumt, die Reformen mit dem erforderlichen Nachdruck voranzutreiben. Dass die Umsetzungsbilanz so enttäuschend ausfällt, hat verschiedene Gründe: eine überfrachtete Agenda, eine mangelhafte Koordinierung, miteinander konfligierende Prioritäten. Vor allem aber mangelt es an einem entschlossenen politischen Handeln.“ (Kok 2004: 6). Vor diesem Hintergrund wurde auf dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rats im März 2005 beschlossen, „der Lissabonner Strategie unverzüglich neue Impulse zu geben und die Prioritäten auf Wachstum und Beschäftigung auszurichten. Europa muss nämlich die Grundlagen seiner Wettbewerbsfähigkeit erneuern, sein Wachstumspotenzial sowie seine Produktivität erhöhen und den sozialen Zusammenhalt stärken, indem es vor allem auf Wissen, Innovation und Aufwertung des Humankapitals setzt.“ Hierzu soll eine stärkere Fokussierung des Lissabon-Prozesses auf, eine bessere Koordinierung der nationalen Reformprojekte, die Formulierung integrierter

Leitlinien, die Straffung des Koordinierungszyklus und eine stärkere Verpflichtung der Staaten auf die Umsetzung der vorgeschlagenen nationalen Reformprogramme erreicht werden.

Im Rahmen einer Exkursion der Professur für Sozialwissenschaftliche Europastudien sind im Juni 2005 34 Studierende der Universität Bamberg nach Brüssel gefahren, um die Chancen für die vorgeschlagene Wiederbelebung des Lissabon-Prozesses besser abschätzen zu können. In acht intensiven und fruchtbaren Gesprächen haben uns die befragten Experten im Europäischen Parlament, in der Kommission (GD Industrie und Unternehmen), beim Bundesverband der Deutschen Industrie und in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik geholfen, die unterschiedlichen Interessen und Strategien der europäischen und nationalen Akteure in diesem Feld zu verstehen. Vor diesem Hintergrund wird das Jahr 2005 in den folgenden Beiträgen, die von den studentischen Teilnehmern dieser Exkursion verfasst wurden, als Beginn einer weiteren Phase analysiert, die durch eine realistischere Kooperation zwischen EU und Nationalstaaten gekennzeichnet ist (Heidenreich/Bischoff 2006). Diese Phase ist durch eine im Sinne einer klaren Verantwortung der Mitgliedstaaten für die bei der Erreichung der 2000 vereinbarten Ziele gekennzeichnet werden kann. Im Rahmen dieser Neuorientierung konzentriert sich die Kommission nun auf die Bereiche, in denen sie anerkannte Kompetenzen hat und akzeptiert stärker als bisher die Verantwortlichkeit der Nationalstaaten für die supranationalen Koordinierungsprozesse. Im Zentrum dieser Phase steht die „*national ownership*“, auf die uns unsere Gesprächspartner wiederholt hingewiesen haben. Dies bedeutet auch, dass auf ein Ranking der Mitgliedstaaten als Voraussetzung für ein Naming, shaming and faming – das die Kok-Kommission (2004: 49) noch vorgeschlagen hatte – verzichtet wird.

Finanziell wurde die Exkursion unterstützt vom „Förderverein Fachschaft Sowi“, von den „Absolventen der Bamberger Soziologie e.V.“ und der Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Universität Bamberg. Diesen Einrichtungen sei für ihre Unterstützung herzlich gedankt – ebenso wie unseren Gesprächspartnern in Kommission, Parlament, beim BDI und in der Ständigen Vertretung.

Literatur

- Europäische Kommission, 2005: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. KOM (2005) 330 endgültig.
- Europäischer Rat, 2005: Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung des Europäischen Rates (Lissabon) vom 22./23. März 2005.
- Europäischer Rat, 2005: Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung des Europäischen Rates (Brüssel) vom 23./24. März 2000.
- Heidenreich, Martin und Gabriele Bischoff, 2006: Die offene Methode der Koordinierung. Ein europäisches Instrument zur Modernisierung nationaler Sozial- und Beschäftigungsordnungen? S. 277-311. In: Heidenreich, Martin (Hrsg.): Die Europäisierung sozialer Ungleichheit. Frankfurt a. M.; New York: Campus.
- Kok, Wim, 2004: Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok. November 2004. Brüssel.

2. Hintergrund und Ziele der Lissabon-Strategie

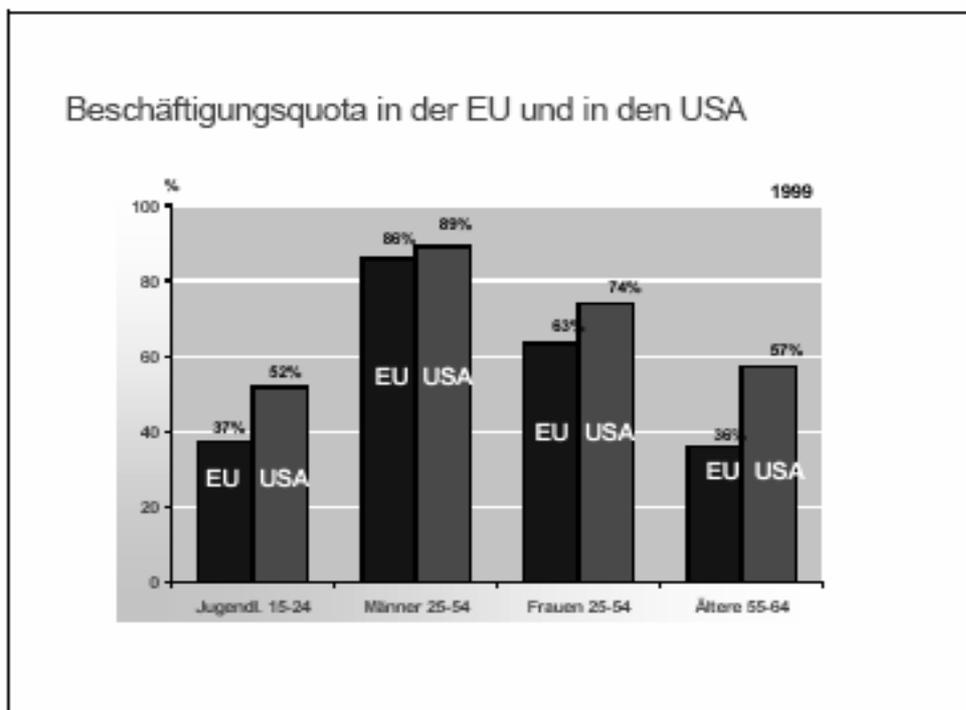
Nicole Maul, Daniela Götz, Susanne Rehe und Steffen Ansorge

Im März 2000 trat der Europäische Rat in Lissabon zusammen, um ein neues strategisches Ziel für die Staaten der Europäischen Union festzulegen. Diese „Lissabon-Strategie“ wurde ins Leben gerufen, um langfristig Defizite gegenüber den USA und Japan abzubauen. Des Weiteren erforderten der Prozess der Globalisierung und der Trend hin zu einer wissensbasierten Gesellschaft eine Umgestaltung der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft. Die Zielsetzung zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation umfasste die Themenbereiche

- Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum
- Integration und sozialer Zusammenhalt
- Soziale Gerechtigkeit
- Umweltschutz
- Vollendung des Binnenmarktes, Öffnung abgeschirmter und geschützter Sektoren
- Flexibilität und Anpassungsfähigkeit.

Durch die Verwirklichung der oben aufgeführten Punkte, versucht der Europäische Rat „ (...) die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“¹

Abb.1 Beschäftigungsquoten in der EU und den USA²



¹ Europäischer Rat (2000).

² Europäische Kommission (2000: 6).

In Abbildung 1 wird deutlich, dass die EU beispielsweise im Bereich der Beschäftigungsquote von Jugendlichen, Älteren und Frauen stark hinter den Vereinigten Staaten zurückliegt. Mit der Lissabon Strategie wurde somit der Versuch unternommen, diesen Problemen entgegenzuwirken.

Trotz der aufgeführten Probleme, konnte die EU in den letzten 15 Jahren auch positive Entwicklungen verzeichnen. So wurden zum Beispiel gute Erfolge bei der Verwirklichung des Binnenmarktes, ein positive Bilanz bei der Einführung des Euro, eine solide Geld- und Steuerpolitik, eine positive gesamtwirtschaftliche Ausgangslage und die Schaffung von 1,5 Mio. neuen Arbeitsplätzen pro Jahr erreicht.

Im Folgenden werden die Zielverwirklichungen, Grenzen und Verbesserungsmöglichkeiten der Lissabon Strategie in den Teilbereichen Beschäftigung, Forschung & Innovation, Wirtschaftsreformen, sozialer Zusammen und Umwelt dargestellt.

Abb. 2 : Performance Indicators³

	Lisbon (data available)	Barcelona (Latest data)	EU Best Performance Indicator *	EU 2010 Target
1. General economic background				
a. GDP per capita in 1995 PPS, US=100 (99/01)	65.1	65.1	96.0	
b. Growth rate of GDP at constant prices 1995 (99/01)	2.6	1.6	4.9	
c. Productivity per employee in PPS, US=100 (99/01)	74.0	72.2	106.0	
2. Employment				
a. Overall (% of active population) 99/01	63.2	63.9	73.6 **	70 67 (2005)
b. Women 99/01	52.8	54.7	69.0	60 57 (2005)
c. Older workers (55-64) 99/01	37.2	38.3	66.0	50
3. R&D				
a. Total (public and private) R&D expenditure as % GDP Years 98 / 00	1.87	1.90	3.1	

Beschäftigung: Im Bereich der Beschäftigungspolitik führte u.a. die schlechte wirtschaftliche Lage dazu, dass die zu ehrgeizige Zielsetzung von einer durchschnittlichen Beschäftigungsquote von 70 Prozent bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht erreicht wurde. Im Jahr 2000 lag der Prozentsatz der aktiven Erwerbspersonen bei 63,2 Prozent.⁴

Um die Vermittlung von Arbeitsplätzen zu steigern, muss für die Zukunft an einem transparenteren Arbeitsmarktinformationssystem gearbeitet werden. Fertigkeiten wie Flexibilität, Mobilität und „lifelong learning“ sollten bei den Arbeitssuchenden, zwecks erfolgreicher Vermittlung im Vordergrund stehen.

Forschung und Innovation: Positive Trends sind vor allem im Bereich der akademischen und Grundlagenforschung zu beobachten. Jedoch führten mangelndes Wissen und nicht ausreichende Forschung auf dem Gebiet der „frontier technologies“, wie z.B. Biotechnologie, Medizin oder Umwelttechnologie führen zu einer defizitären Zwischenbilanz. Um im Bereich

³ Europäische Kommission (2002: 8).

⁴ Europäische Kommission (2002: 8 ff.).⁵

Europäische Kommission (2002: 12).

der Forschung und Entwicklung eine Führungsposition übernehmen zu können müssen außerdem mehr Investitionen im Sektor Bildung getätigt werden.

Wirtschaftsreformen: Die EU konnte bedeutende Fortschritte beim Ausbau des Binnenmarktes verzeichnen. Dieser führte u.a. zu einem verbesserten Wettbewerb, zu größerer Produktauswahl und einem niedrigerem Preisniveau. Als Nachteil zu werten sind z.B. die nachlassende Preiskonvergenz sowie das Fehlen von einheitlichen wirtschaftlichen und strukturellen Reformen (Steuer- und Gesetzssysteme).

Ein weiteres Problem stellt die nicht ausreichende Integration des Sektors dar. Dieses Problem ist besonders stark im Bereich des Energie- und Transportwesens zu beobachten. Diesem Problem könnte durch die Einführung der Dienstleistungsrichtlinie entgegengewirkt werden.

Sozialer Zusammenhalt: Im Bereich der sozialen Gerechtigkeit wurden bereits konkrete Programme zur Bekämpfung von Armut, Diskriminierung und Exklusion beschlossen und durchgeführt. Zukünftige Probleme mit denen sich die EU konfrontiert sehen wird sind demographische Veränderungen wie die Alterung der Bevölkerung, Aufrechterhaltung des Umlageverfahrens bei der Rentenzahlung und der Erhalt des Wohlfahrtsstaates. Ein weiteres Problem ist nach wie vor die hohe Arbeitslosigkeit in den meisten europäischen Regionen, die bis zu 20 Prozent betragen kann.⁵ Ein positiver Aspekt in diesem Bereich ist die Abnahme der Ungleichheiten des Bruttoinlandsprodukts zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten.

Umwelt: Im Sektor Umwelt hat die EU wichtige politische Maßnahmen unternommen. So konnte beispielsweise die Emission von Treibhausgasen verringert werden. Eine immer wichtigere Bedeutung kommt dem Begriff des „clean technologies“ zu. Durch saubere Technologien sollen die Emissionen verringert und ein „sauberes“ Arbeiten ermöglicht werden.

Es wurde deutlich, dass viele Ziele der Lissabon Strategie noch nicht erreicht wurden. In der Zukunft gilt es nun u.a. die Bereiche Renten-Gewährleistung, Schaffung einer gesunden Geschäftswelt, Etablierung einer Wissensbasis und einer weitere Integration der Finanz-, Energie- und Transportmärkten zu bewerkstelligen.

Literatur

- Europäischer Rat 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischen Rat, 22./23. März 2000 Lissabon, 2000, verfügbar unter http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm (abgerufen am 30.3.2006)
- Europäische Kommission 2000: Beitrag der europäischen Kommission zur Sondertagung des Europäischen Rates am 23./24. März 2000 in Lissabon (2000:6), DOC/00/7
- Europäische Kommission 2002: The Lisbon Strategy – Making Change Happen. Communication from the Commission to the Spring European Council in Barcelona, 2002, verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/press_room/presspacks/barcelona/com_en.pdf (abgerufen am 30.3.2006)

3. Versuche zur Wiederbelebung des Lissabon-Prozesses (2004 ff.)

Jakob Kunzlmann und Kevin Fischbach

Um den Gesamtzusammenhang der Erneuerung der Lissabon Strategie verstehen zu können, muss man zunächst noch einmal kurz auf deren Entstehung im Jahre 2000 eingehen. In einer Zeit allgemeiner Euphorie und hohen Wirtschaftswachstums verständigten sich die Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten auf eine weitreichende und ehrgeizige strategische Agenda und setzten sich hohe Ziele. Der im Zuge der Lissabon Strategie wohl meist zitierte Ausspruch „die EU zum weltweit dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum zu machen“⁶, spiegelt ganz deutlich die damals herrschende Euphorie und den Ehrgeiz der EU Mitgliedsstaaten wider. Neben der wirtschaftlichen Komponente wurden auch soziale und Umweltziele in die Strategie integriert, die Nachhaltigkeit wurde dabei in diesen Bereichen jeweils in den Mittelpunkt gestellt.

Allerdings wurde die im Jahre 2000 herrschende Euphorie und Zuversicht im Weiteren durch unvorhergesehene Ereignisse getrübt. Der Zusammenbruch vieler Internetunternehmen, der so genannten New Economy, stürzte die Aktienmärkte weltweit in eine tiefe Krise und die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 verunsicherten nicht nur die Menschen weltweit, sondern auch Staaten und Wirtschaftsakteure. Hinzu kamen sprunghaft gestiegene Rohölpreise sowie ein in dieser Größe nicht erwartetes wirtschaftliches Erstarken einiger Länder, hier seien insbesondere Indien und China genannt. All diese externen Einflüsse drückten die Stimmung innerhalb der EU und bremsten das Wirtschaftswachstum deutlich, auch weil deren kumulative Wirkung zu einer merklichen Schwächung des Vertrauens der europäischen Verbraucher beitrug.

Es wurde im Laufe der Zeit immer klarer, dass die formulierten Ziele nicht innerhalb des abgesteckten Zeitrahmens erreicht werden konnten. Anhand von vorgegebenen Strukturindikatoren konnte man zwar in einigen Teilbereichen kleine Erfolge erkennen, jedoch zeigten die meisten Strukturindikatoren auch deutlich die Defizite und Mängel in vielen Sektoren auf.

Im Jahre 2004 wurde daher eine hochrangige Expertengruppe unter Vorsitz des ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok damit beauftragt, einen Bericht anzufertigen, welcher die Situation 4 Jahre nach Verabschiedung der Lissabon Strategie darlegen und Verbesserungsvorschläge vorlegen sollte.

Ein ganz zentraler Punkt des Kok-Berichts⁷ war die Forderung nach einer Fokussierung der Agenda auf 5 Hauptbereiche:

1. Europa noch viel stärker zu einer Wissensgesellschaft zu machen
2. Den Binnenmarkt endgültig zu vollenden (auch den Markt für Dienstleistungen)
3. Ein unternehmerfreundliches Klima zu schaffen, welches Investitionen und Neugründungen fördert
4. Den Arbeitsmarkt durch Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) umzugestalten und
5. Ökologische Nachhaltigkeit zu fördern.

Wachstum und Arbeit wurden im Kok-Bericht in den Mittelpunkt gestellt, zum einen wegen der allgemein schlechten Wirtschaftslage, zum anderen aber auch deswegen, weil die ursprüngliche Lissabon Agenda von 2000 überfrachtet mit vielen unterschiedlichen Themen war und daher sehr undurchsichtig und unübersichtlich war. Wim Kok sagte selbst: „Lissabon

⁶ Europäischer Rat (2000).

⁷ Europäische Kommission (2004).

is about everything and therefore nothing.“ und sprach damit unter anderem auch das Problem an, dass es notwendig sei, um Unterstützung für diese umfangreiche Strategie zu werben und sie dann auch umzusetzen. Die Expertengruppe empfahl daher eine Konzentration auf das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen, was aufgrund der anhaltend hohen Arbeitslosenquoten in den Mitgliedsstaaten der EU auch besser kommunizierbar sein sollte. Soziale und Umweltthemen sollten zunächst einmal in den Hintergrund treten.

Darüber hinaus sah die Expertengruppe weitere Gründe für das Nichterreichen vieler Ziele der Lissabon Strategie in Defiziten innerhalb der EU-Institutionen. Diese Kritikpunkte werden des Öfteren nicht nur in Bezug auf die Lissabon-Agenda angeführt, sondern auch bezüglich der EU im Allgemeinen.

Ein wichtiger Punkt dabei ist ein Mangel an Kommunikation, der vielfach auch eine gewisse Europaskepsis hervorruft. Schon zwischen den einzelnen Organen der EU oder auch zwischen unterschiedlichen Generaldirektionen oder Referaten wird eine unzureichende Verständigung bemängelt, dies gilt aber ebenso zu den Nationalstaaten, zu Interessengruppen und Sozialpartnern, aber insbesondere auch zu den Bürgern. Über den Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) und den Ausschuss der Regionen wird versucht, die Kommunikation und Einflussnahme zu verbessern, eine hinreichende Interaktion mit den Bürgern der EU erfolgt jedoch all zu selten.

Dabei sollte gerade bei den Bürgern ein Bewusstsein für notwendige Reformen geschaffen werden, um ein besseres Klima für die zu bewältigenden Umwälzungen in den Nationalstaaten entstehen zu lassen. Die Expertengruppe um Wim Kok bemängelte insbesondere auch die mangelhafte und unzureichende Umsetzung von auf EU-Ebene getroffenen Vereinbarungen und Rechtsprechungen. Ein Ausspruch des luxemburgischen Ministerpräsidenten Jean-Claude Juncker belegt die zögerliche Haltung vieler Regierungen in der EU, die notwendigen Reformen anzupacken: „We know exactly what to do, but we don't know how to win the next elections once we have done it.“

Von den Referenten bei unserer Exkursion in Brüssel wurden die vielen Änderungen oder Reformen entgegenstehenden Interessengruppen immer wieder als „Beharrungskräfte“ bezeichnet, was einerseits sehr anschaulich verdeutlicht, wie schwierig es ist, die notwendigen, aber oft einschneidenden Reformen durchzuführen. Andererseits verdeutlicht dies aber auch die Notwendigkeit zumindest einen Teil der Interessengruppen mit einzubeziehen und vom eingeschlagenen Kurs zu überzeugen, um einen gewissen Rückhalt zu haben. Auch diese Äußerungen zielten also wieder in Richtung der verbesserungswürdigen Kommunikation. Die Kritik an der mangelnden Kommunikation sollte aber auch als Chance gesehen werden und Ansatzpunkte zu einer verbesserten Einbeziehung der Interessenträger aufzeigen.

Der wohl am kontroversesten diskutierte Aspekt der Lissabon Agenda und auch innerhalb der Expertengruppe um Wim Kok ist die Offene Methode der Koordinierung (OMK). Auf die genaue Funktionsweise der OMK kann im Folgenden noch eingegangen werden, jedoch kommt sie in denjenigen Bereichen zur Anwendung, in denen die EU keine oder lediglich begrenzte Kompetenzen besitzt. Der Grundgedanke besteht darin, dass die Staaten voneinander lernen und erfolgreiche Praktiken oder Ideen aus anderen EU Ländern übernehmen, was gemeinhin als „Best Practice“ bezeichnet wird. Auch das so genannte „Benchmarking“, das Vergleichen von Kennziffern unterschiedlicher Länder soll dazu anregen, herauszufinden, warum bestimmte Länder in bestimmten Bereichen besser oder auch schlechter als andere Länder sind und diese Gründe dann als Basis zur Verbesserung zu verwenden. Durch unregelmäßige themenspezifische Treffen im Rahmen der so genannten „Peer Reviews“ werden auf freiwilliger Basis Fortschritte und die diese Entwicklungen ermöglichenden Maßnahmen unter den teilnehmenden Ländern ausgetauscht.

Die OMK beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und dem Interesse der Staaten, etwas zu ändern. Haben Staaten kein Interesse ihre Ergebnisse in bestimmten Bereichen zu ver-

gleichen - möglicherweise aus dem Grund, schlechte Ergebnisse nicht öffentlich zu machen - so ist mit Hilfe der OMK nur schwerlich eine Änderung und ein Lernprozess zu erreichen. Herr W. von der Generaldirektion für Unternehmen und Industrie⁸ sprach im Zusammenhang mit der OMK von einem „Mangel an Ownership, an Verbindlichkeit“ und kritisierte, dass ohne einen gewissen Druck kraft Kompetenzerteilung nur sehr geringe Fortschritte erreicht werden können. Weiterhin sprach Herr W. ganz deutlich an, dass in solchen Bereichen, in denen die Zuständigkeiten zwischen der EU und den einzelnen Mitgliedsstaaten nicht genau geklärt sind, immer wieder Probleme auftreten und gegenseitige Schuldzuweisungen vorgenommen werden.

Jedoch wurden im Kok-Bericht nicht nur die negativen Seiten und Probleme der OMK angesprochen, sondern auch darauf hingewiesen, dass es in Bereichen, in denen die OMK angewandt wird und in denen die EU keine originären Kompetenzen hat, keine Alternative gibt. Hier muss die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten zum gegenseitigen Lernen erhöht werden, um die Zusammenarbeit als Chance zu sehen. In der letzten Zeit reifte auch vielfach die Einsicht, dass langfristig Probleme in gewissen Bereichen auch nur noch auf europäischer Ebene zu lösen sind und dass die Wechselbeziehungen unter den Mitgliedsstaaten ein erhöhtes Maß an Zusammenarbeit erfordern. Die (wirtschaftliche) Lage insbesondere von Ländern wie Deutschland, Frankreich und Italien, die laut Herrn W. von der Ständigen Vertretung der BRD bei der EU⁹ immer noch „die Zugpferde in Europa sind“, hat bis zu einem gewissen Grad Einfluss auf die Lage in anderen, vor allem den kleineren Mitgliedsstaaten. Deshalb sollte gemäß Kok-Bericht eine verstärkte Zusammenarbeit, Vergleiche in vielen Bereichen und das Lernen voneinander intensiviert werden.

Aufgrund dieser Erkenntnisse wurde im Frühjahr 2005 eine „Neubelebung“ der Lissabon-Strategie beschlossen. Die Kommission arbeitete eine „neue“ Lissabon Strategie aus, die sich in wichtigen Punkten von der bisherigen unterscheidet. Die Hauptansatzpunkte waren:

1. Komplexe Strategien auf Prioritäten konzentrieren.
2. Die Umsetzungsdefizite überwinden.
3. Die Verfahrensdefizite beseitigen.

Herr W. von der Generaldirektion Unternehmen und Industrie¹⁰ beschrieb die Kernkritik folgendermaßen: „Wenn Sie nicht in der Lage sind Ihre politischen Ziele prägnant kommunizieren zu können, auf zwei, drei Punkte runterzubrechen, sind Sie verloren“. Das heißt, dass die überfrachtete Lissabon Agenda, in die alle Ziele mit hineinformuliert wurden, sich auf Kernstrategien fokussieren sollte. Dies wurde im Beschluss des Rates vom 22./23. März 2005 deutlich. Anhand der „Integrierten Leitlinien“ die von der Kommission ausgearbeitet wurden und vom Rat beschlossen wurden, werden die zwei Ziele für Europa, Wachstum und Beschäftigung, zu den Kernaussagen einer neuen Politik.¹¹

Die Bereiche Mikroökonomie, Makroökonomie und die beschäftigungspolitischen Leitlinien sollen ab jetzt in einem Papier zusammengefasst werden, was die Kohärenz der verschiedenen Politikbereiche erhöht. Auch die vielen nationalen Berichte zum Fortschritt der Lissabon-Strategie auf nationaler Ebene werden in einem einzigen Bericht an die Kommission weitergegeben. Diese Zusammenlegung mehrerer Komponenten und Akteure soll die Zusammenarbeit und damit ebenfalls die Kohärenz fördern.

Der zweite wichtige Punkt der Neubelebung war, dass ein neuer „Governance-Zyklus“ verabschiedet wurde. Dieser betrifft vorerst die nächsten drei Jahre, von 2005-2008. Am Anfang steht jährlich ein Positionspapier der Kommission, in dem über die erzielten Fortschritte berichtet wird. Darauf aufbauend werden integrierte Leitlinien verabschiedet, die alle drei

⁸ Interview am 22. Juni 2005.

⁹ Interview am 24. Juni 2005.

¹⁰ Interview am 23. Juni 2005.

¹¹ Europäische Kommission (2005).

Bereiche der neu ausgerichteten Lissabon-Strategie abdecken, die Makro- und Mikroökonomie sowie die beschäftigungspolitischen Leitlinien. Die Nationalstaaten sind nun aufgerufen, die Leitlinien in ihrer nationale Politik umzusetzen. Dies geschieht anhand von Nationalen Aktionsprogrammen (NAP), die in den Mitgliedsstaaten durch die Regierungen unter Einbeziehung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft ausgearbeitet werden. Um die Abstimmung zwischen EU-Ebene und Nationalstaaten zu verbessern, wurde die Position eines Lissabon-Koordinators geschaffen, der in Deutschland im Kanzleramt sitzt.

Auf EU-Ebene arbeitet die Kommission ihrerseits ein Lissabon Programm für die Gemeinschaft aus. Dies beinhaltet diejenigen Programme, die von supranationaler Ebene aus gezielt gefördert und aufgelegt werden, um die Lissabon-Ziele zu erreichen. Anhand der jährlichen Berichte der Nationalstaaten und der Kommission werden die integrierten Leitlinien jeweils im Frühjahr überarbeitet und angepasst. Im Jahr 2008 soll dann der nächste große Zwischenbericht über den Fortgang der Lissabon-Strategie erstellt werden.

Abschließend kann gesagt werden, dass sich bei der Bewertung der Lissabon-Strategie in puncto Zielerreichung und Umsetzung mit Hilfe der OMK ein uneinheitliches Bild ergibt. Dies hat sich insbesondere auch während unserer Exkursion nach Brüssel gezeigt, als die unterschiedlichen Gesprächspartner den Lissabon Prozess durchaus verschieden bewertet haben. Mitarbeiter der Kommission beklagten mangelnde Vertragskompetenzen in einigen Bereichen und mangelhafte Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch die einzelnen Mitgliedsstaaten. Gesprächspartner der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei der EU deuteten an, dass die Einzelstaaten durch die Abgabe von Kompetenzen an die EU in ihren Handlungsmöglichkeiten beschränkt seien. Unser Gesprächspartner vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) kritisierte sowohl die EU als auch die deutsche Regierung für die aus Verbandssicht unzureichenden Rahmenbedingungen, die für die Unterstützung von Unternehmen und Innovationen existierten.

Des weiteren hat uns unser Besuch in Brüssel die verschiedenen Facetten einer überstaatlichen Organisation gezeigt, die sich im Spannungsfeld von supranationaler Koordinierung, einzelstaatlichen Beharrungskräften und vielfältigen Interessengruppen behaupten und sich aufgrund mangelnder Vertragskompetenzen, mehr als Koordinations- denn als Implementierungsinstanz verstehen muss.

Die Neuausrichtung im Sinne einer Fokussierung insbesondere auf Wachstum und Beschäftigung war notwendig und erfüllt in großen Teilen die neuen Anforderungen einer globalisierten Wirtschaft. Auch der Lissabon Prozess zeigt einmal mehr, dass Veränderungen innerhalb der EU nur schrittweise erfolgen können und eine verstärkte Einbindung der verschiedenen Akteure notwendig ist. Daher wurden die Interaktionsmuster zwischen nationaler Regierung und EU im Rahmen der Neuausrichtung durch die gestraffte Form der Berichterstattung reformiert und sollen zu einer verbesserten Kommunikation innerhalb der EU und weiteren Integration der EU Mitgliedsstaaten beitragen.

Literatur

- Europäische Kommission, 2004: Die Herausforderung annehmen. Bericht der hochrangigen Sachverständigen-Gruppe unter Vorsitz von Wim Kok: November 2004, verfügbar unter <http://www.eu.int/growthandjobs/pdf/2004-1866-DE-complet.pdf> (abgerufen am 30.3.2006)
- Europäischer Rat, 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, Lissabon, 2000, verfügbar unter http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm (abgerufen am 30.3.2006)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 2005: Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008): KOM(2005) 141 vom 12.4.2005.

4. Die Offene Methode der Koordinierung

Susanne Stedtfeld und Anna Wenzel

Eines der Themen, die während der Studienfahrt nach Brüssel im Sommer 2005 angesprochen wurden, war die Offene Methode der Koordinierung – eine Methode, durch die im Idealfall eine Angleichung in Politikfeldern erzielt werden soll, die noch immer als Heiligtümer der Nationalstaaten gelten und in denen diese über die alleinige Handlungskompetenz verfügen, nämlich in Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik. Im Folgenden soll zunächst geklärt werden, was die Offene Methode der Koordinierung ist und warum sie im Jahre 2000 im Rahmen der Lissabon Strategie ins Leben gerufen wurde. Im Anschluss daran werden wir darlegen, wie unsere Interviewpartner die Offene Methode der Koordinierung einschätzen und wie sie diese hinsichtlich ihrer Effektivität bewerteten, bevor wir mit einem kurzen Fazit schließen.

Hinsichtlich des Prozesses der Globalisierung sowie durch die voranschreitende Erweiterung der Europäischen Union stellt sich die Frage nach Regierungsformen und -methoden, welche eine einheitliche und legitime EU-Politik in vielen Themenfeldern ermöglichen. Durch die Globalisierung erwachsen zunehmend globale Kräfte, die auf nationale Märkte, Regierungen und Gesellschaftsformen Druck ausüben und die Politik zur Handlung aufrufen. Immer mehr Verhandlungspartner versuchen sich einerseits auf grundlegende Strategien und Vorgehensweisen zu einigen, doch verfolgen sie andererseits vor allem ihre eigenen nationalen Interessen.

Dabei ist es auch wichtig, sich in Themenfeldern auf gemeinsame Strategien zu verständigen, welche genau genommen noch nicht in den Kompetenzbereich der EU fallen, sondern allein nationalstaatlich verantwortet werden – so auch in Bereichen der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Dass viele dieser Fragen nicht zuletzt durch die zunehmende Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften (Binnenmarkt) nicht mehr rein nationalstaatlich gelöst werden können, zwingt zu Handlungsstrategien auf europäischer Ebene – sicherlich auch dadurch motiviert, dass viele Nationalstaaten zur gleichen Zeit vor wichtigen Aufgaben ähnlicher Art über Wirtschafts- und Sozialfragen stehen.

Das Konzept über die Offene Methode der Koordinierung wurde im Rahmen des Treffens der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten im März 2000 in Lissabon eingeführt. Auf diesem Treffen wurde beschlossen, dass man die Europäische Union innerhalb der nächsten 10 Jahre zum wettbewerbsfähigsten, dynamischsten und wissensbasierendem Wirtschaftsraum der Welt machen wolle. So wolle man einen Wirtschaftsraum schaffen, der die beste Ausgangslage dafür habe, dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen sicherzustellen und einen besseren sozialen Zusammenhalt zu schaffen.¹²

Die Offene Methode der Koordinierung, so wurde beschlossen, soll dabei als Instrument dienen, die verschiedenen Mitgliedsstaaten an einen Tisch zu holen um bestimmte Themenbereiche zu verhandeln und Kompromisse auf einer eher freiwilligen Ebene zu erarbeiten.

Grundlage hierbei ist, dass es in Europa kein einheitliches, dominantes Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell gibt, sondern eine Vielzahl unterschiedlicher Systeme, die jeweils ihre eigenen Antworten auf aufkommende Wirtschafts- und Sozialfragen formulieren. Hieraus ergeben sich einerseits Koordinierungsprobleme, aber auch Chancen voneinander zu lernen.

¹² Collignon et al. (2005).

Diese wechselseitigen Lernprozesse werden durch die OMK angeregt und institutionalisiert.¹³ Mittels Monitoring und Benchmarking werden gemeinsame Ziele vereinbart, welche dann in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden und anschließend gemeinsam evaluiert werden.

Allerdings ist hierbei auch zu sagen, dass es die eine OMK als solche nicht gibt, sondern sie vielmehr als eine Arbeitsmethode zu sehen ist, welche keinen festen Regeln folgt.

Wie diese Arbeitsmethode hinsichtlich ihrer Effektivität von verschiedenen Institutionen der EU bewertet wird, das wollten wir in Interviews mit Vertretern einiger ausgewählten Institutionen herausfinden.

Unseren Interviewpartnern zufolge besteht eine wichtige Aufgabe der EU darin, die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen, um ein innovatives und wirtschaftsstarkes Europa zu erschaffen bzw. zu sichern. Eine entsprechende Abstimmung zwischen den Nationalstaaten wird somit unumgänglich, da die nationalen Volkswirtschaften vor allem durch den gemeinsamen Binnenmarkt mittlerweile eng verflochten sind.

Die Offene Methode der Koordinierung wurde vielfach als ein Weg gesehen, Einigungen und Absprachen unter den Nationalstaaten in politischen Themenbereichen zu erzielen, welche noch immer in die alleinigen Kompetenzbereiche der Nationalstaaten fallen (Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik).

In der EU-Vertretung des BDI¹⁴ hieß es, dass die EU im Idealfall Rahmenrichtlinien setzt, welche nationalstaatliche Probleme positiv lösen. Als Beispiel wurde die deutsche Automobilindustrie benannt, welche als Spitzenreiter im Bereich Innovation gelte. Um dort mehr Innovation zu fördern, fehle es nicht an Geld, denn davon habe die deutsche Automobilindustrie genug, sondern an den entsprechenden Rahmenbedingungen. Die OMK diene zur Aushandlung von Rahmenrichtlinien als Zwischenform vertraglicher Regelung. Sie sei sehr viel wichtiger als eine bloße Fixierung auf die Gesetzgebung, da durch sie ein ständiger Diskurs provoziert werde über das, was in den Mitgliedstaaten schon vorhanden ist, und durch sie immer wieder neu reflektiert werde, wie Ausgleich zwischen den verschiedenen Gruppen geschaffen werden könne, ohne dass ein Harmonisierungszwang gesetzt werde. Institutionen wie dem BDI werde durch ihre Miteinbeziehung zudem eine besondere koordinierende Rolle zugewiesen, welche ohne ein höheres Maß an Flexibilität vor allem im deutschen Institutionengefüge nur schlecht ausgefüllt werden könne. In diesem Zusammenhang wurden die Sozialpartner genannt. Die Unflexibilität des deutschen Institutionengefüges wurde im BDI als zentrales Problem gesehen.

Die Legitimation dieser Methode sei recht einfach, so hieß es im Europäischen Parlament, da sie sich selbst insofern legitimiere, als dass sie keine verbindlichen Regelungen schaffe. Das mache diese Methode unproblematisch. Leider lief die OMK am Parlament jedoch völlig vorbei. Außerdem habe die OMK noch nicht sehr viel Erfolge gezeitigt. Die theoretische Devise: „Einige gehen voran und nehmen die Anderen nachher mit.“ werde vielmehr durch die empirische Wirklichkeit: „Einige gehen voran und knallen den Anderen hinterher ein Päckchen auf den Tisch und denen schmecken dann einzelne Bestandteile nicht“ abgelöst. Das Konzept des wechselseitigen Lernens voneinander funktioniere also nicht. Anstelle das Parlament nun bei der OMK mit einzubeziehen, habe man jetzt die Idee entwickelt, für jedes Land eine(n) „Mr./Mrs. Lissabon“ zu ernennen, welche(r) eine zusätzliche Vermittlerinstitution zwischen EU und Nationalstaat darstellen solle. Dies verweise auf eine in der EU-Politik gängige Praxis, nicht gelöste Probleme an neu geschaffene Institutionen zu delegieren.

Kritische Stimmen vernahm man außerdem bei der Generaldirektion Unternehmen und Industrie¹⁵. Zunächst jedoch erfuhren wir, in welchen Bereichen die OMK konkret Anwendung gefunden hatte. Bei der OMK hänge jedoch vieles vom guten Willen der

¹³ Heidenreich/Bischoff (2006).

¹⁴ Interview mit Hr. D., 22. Juni 2005.

¹⁵ Interviews mit Hr. W. am 22. Juni 2005 sowie Hr. W. am 23. Juni 2005.

Mitgliedsstaaten ab und der sei nicht verlässlich. Feste Vertragswerke seien einer Methode wie der OMK in jedem Falle vorzuziehen. Die Idee der OMK war, dass die Kommission den Austausch der Mitgliedsstaaten moderiere, jedoch funktioniere dies nicht, wenn die Mitgliedsstaaten nicht reden wollen. Öffentlichkeitswirksamer Druck ließe sich durch die OMK auch nicht erzeugen. Als Beispiel wurde die Vorgabe genannt, dass bis zum Jahre 2010 in jedem Mitgliedsstaat 3% des BIP in die Forschungs- und Entwicklung fließen solle. Viele Staaten zeigten sich hier jedoch nicht einmal gesprächsbereit. Diese Gesprächsbereitschaft sei jedoch unabdingbare Grundlage einer jeden OMK. Am Rande wurde noch hinzugefügt, dass der Kommission zu viele Ressourcen fehlten, um eine Arbeitsmethode wie die OMK wirksam zu etablieren. Letztendlich seien es daher einzig und allein feste und verbindliche Vertragswerke, die Wirksamkeit zeigten.

Einen völlig konträren Standpunkt hierzu nahm man in unserem letzten Interview in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland¹⁶ ein, in der man uns auf die Frage nach festen und verbindlichen Vertragswerken entgegnete, dass eine Lenkung aus Brüssel mithilfe von Sanktionen nicht funktioniere. Schließlich müssten in den jeweiligen Nationalstaaten die Wähler zufrieden gestellt werden, was unabdingbare Voraussetzung dafür sei, dass die Politik in den jeweiligen Ländern stabil und zuverlässig agieren könne, was wiederum unabdingbare Voraussetzung dafür sei, eine verlässliche EU-Politik zu betreiben. Außerdem müsse es den Mitgliedsstaaten auch möglich sein, sich an sich selbst zu messen, ohne stets irgendwelchen Rahmenrichtlinien der EU hinterherzulaufen. Die OMK sei eine hilfreiche Methode, um sich untereinander auszutauschen und Kompromisse über Vorgehensweisen zu erzielen, welche andernfalls gar nicht erst zustande kommen würden, ohne dass unmittelbar Druck auf die einzelnen Nationalstaaten ausgeübt würde.

In der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland erklärte man uns außerdem in unserem ersten Interview¹⁷, dass sehr viele wichtige Entscheidungen auf politischer Ebene der EU vor allem auf informeller Ebene erarbeitet würden, z.B. beim gemeinsamen Mittagessen der Amtsträger. Somit sei die OMK im Grunde eine Fortführung dieser informellen Praxis auf eher formaler Ebene. Da die OMK vor allem auf Themengebiete Anwendung finde, welche eher schwer verhandelbar seien, weil die nationalen Kompetenzen in diesen Bereichen noch immer unangefochten seien, bereite ihre Anwendungspraxis eine sinnvolle Basis zum Aushandeln von Kompromissen, welche speziell für diese Themenbereiche unumgänglich seien, um sich auf gemeinsame Praktiken zu verständigen, diese zu entwickeln und umzusetzen.

Die Stellungnahmen unserer Interviewpartner unterschieden sich sehr hinsichtlich der Frage, ob die Offene Methode der Koordinierung wirksam sei oder ob lediglich Gesetzgebung und verbindliche Vertragswerke zur Umsetzung von gemeinsamen Vereinbarungen und Rahmenrichtlinien führen. Hierbei muss beachtet werden, dass die Vereinbarung solcher Vertragswerke in den Bereichen Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik recht fern scheinen, da diese Bereiche in die Kompetenz der Mitgliedsstaaten fallen. Die Frage wäre demnach, wie man dennoch eine Abstimmung in diesen Themenfeldern erzielen könnte und ob durch die OMK nicht schon der beste aller möglichen Versuche unternommen werde, die Mitgliedsstaaten an einen Tisch zu bringen. Die Forderung nach festen Vertragswerken mag zwar berechtigt sein, jedoch gilt ihre Umsetzung in nächster Zeit als äußerst unrealistisch.

Ungeklärt bleibt, wie viel die OMK über die letzten Jahre an Ergebnissen erbracht hat und ob sich diese Ergebnisse überhaupt messen lassen oder vielleicht eher indirekt und implizit zu suchen und zu finden sind und damit einfach schwer greifbar erscheinen. Dies wäre zumindest eine Erklärung dafür, warum einige unserer Interviewpartner die OMK als eine zuverlässige

¹⁶ Interview mit Hr. W. am 24. Juni.

¹⁷ Interview mit Frau D. am 22. Juni 2005.

sige und gut funktionierende Methode, welche Austausch und Diskurs fördert, einschätzen und andere an ihrer Stelle lieber verbindliche Vertragswerke sehen würden.

Um Strategien zu erarbeiten, welche aus gut organisierten Diskursen entstehen und wechselseitige Lernprozesse implizieren, mag die OMK durchaus ein taugliches Mittel darstellen, jedoch ist auch nicht ausgeschlossen, dass die besten Strategien letztendlich an der politischen Realität vor allem der Mitgliedsstaaten scheitern können. Wie effektiv die Offene Methode der Koordinierung wirklich ist, ist allerdings derzeit noch weitgehend offen.¹⁸

Literatur

- Collignon et al. 2005 „The Lisbon strategy and the open method of co-ordination – 12 recommendations for an effective multi-level strategy“, Notre Europe Policy paper No. 12. verfügbar unter http://www.notre-europe.asso.fr/article.php?id_article=706 (abgerufen am 30.3.2006)
- Heidenreich, Martin und Gabriele Bischoff, 2006: Die offene Methode der Koordinierung. Ein europäisches Instrument zur Modernisierung nationaler Sozial- und Beschäftigungsordnungen? S. 277-311. In: Heidenreich, Martin (Hrsg.): Die Europäisierung sozialer Ungleichheit. Frankfurt a. M.; New York: Campus.
- Radaelli, C.M. 2003: „The Open Method of Coordination – a new governance architecture for the European Union?“, Swedish Institute for European Policy Studies, verfügbar unter http://www.sieps.se/_pdf/Publicationer/2003/20031.pdf (abgerufen am 30.3.2006)

¹⁸ Radaelli (2003).

5. Die Innovationspolitik der EU

Caterina Rohde, Sophie Müller, Karoline Gerber und Thomas Jackwerth

Im Vergleich zu ihren bedeutendsten Konkurrenten, Japan und den USA, weist die Europäische Union einen enormen Innovationsrückstand auf, der sich bis zum Jahr 2000 kontinuierlich vergrößert hat. So lagen beispielsweise die Pro-Kopf Ausgaben der EU-15 für Forschung- und Entwicklung im Zeitraum von 1981-1995 weit unter denen der USA und Japan. Auch ihr Anstieg war im Verhältnis zu den Wettbewerberländern wesentlich schwächer.¹⁹ Dieser Rückstand lässt sich auf die bessere Organisation und die höhere Wettbewerbsfähigkeit der konkurrierenden Staaten zurückführen. Um Europa im internationalen Kontext wettbewerbsfähiger zu machen, setzt die Lissabon-Strategie genau hier an: Strukturelle Hindernisse sollen beseitigt und der Brain Drain unterbunden werden. Vor allem aber sollen die geeigneten Rahmenbedingungen, also der Raum, in dem es zu Innovationen kommen kann, geschaffen werden. Kurz, die Europäische Union soll ihr volles Potenzial ausschöpfen und so bis zum Jahr 2010 zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wissensgesellschaft der Welt werden.²⁰

Herr W., Direktorat „Innovation Policy“ der Generaldirektion Enterprise and Industry²¹ erläuterte uns wie folgt das Ziel der europäischen Innovationspolitik: „Innovation policy is not about making innovation, it’s about creating the environment in which people who have good ideas can get them to the market.“

Innovationspolitik wird von der EU jedoch nicht erst seit dem Gipfel von Lissabon betrieben. Vielmehr liegt ihr Ursprung in der Wissenschaftspolitik der 1960er Jahre. Diese ist gekennzeichnet durch eine Zusammenarbeit der damaligen Mitgliedsstaaten in Großforschungsprojekten, wie beispielsweise EURATOM, der Europäischen Atomgemeinschaft zur zivilen Nutzung der Atomenergie.

Mit Beginn der 1980er Jahre lässt sich eine Entwicklung hin zur Technologiepolitik beobachten. Verschiedene Forschungsrahmenprogramme wurden ins Leben gerufen und transnationale Forschungsprojekte gemeinsam durchgeführt.

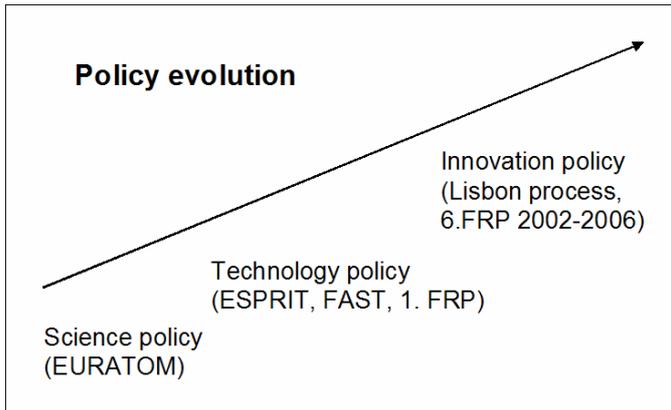
Mitte der 1990er Jahre erfolgte schließlich die Wende zur Innovationspolitik: Nach der Schaffung des Binnenmarkts und dem Beschluss zur Schaffung der Währungsunion hatte die Europäische Union mit einer hohen Arbeitslosigkeit und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen auf dem Weltmarkt zu kämpfen. Eine bloße Technologiepolitik hatte nicht ausgereicht, um Europa in wirtschaftlicher Hinsicht an die Weltspitze zu bringen. Stattdessen sollte nun der Schwerpunkt auf der Förderung von Innovationen liegen.

Folgende Abbildung veranschaulicht die drei Entwicklungsphasen der europäischen Forschungs- und Innovationspolitik:

¹⁹ Caracostas/Muldur (1998: 96ff.).

²⁰ Interview mit Hr. W. am 22. Juni 2005.

²¹ Interview mit Hr. W. am 22. Juni 2005.

Abbildung 3: Science, technology and innovation policy evolution²²

Auch wenn Mitte der 1990er Jahre mit dem Wechsel von einer reinen Technologiepolitik hin zu einer Innovationspolitik ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gemacht wurde, sind noch zahlreiche Probleme zu lösen. So nannte Herr W.²³ im Interview die beiden bedeutendsten strukturellen Hindernisse: Zum einen sei der Arbeitsmarkt der Europäischen Union zu unflexibel. Dies ist vor allem auf die hohen Kosten für Arbeit und dabei ganz besonders auf die hohen Kosten für Einstellung und Freisetzung von Arbeitskräften zurückzuführen. Nur wenn Unternehmen ihre Produktion flexibel an Schwankungen der Nachfrage anpassen können, das heißt, die Möglichkeit haben, ihre Mitarbeiterzahl je nach Bedarf zu reduzieren oder zu erweitern, können sie auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig sein. Zum anderen behindert auch die schwierige Finanzierungssituation kleiner Unternehmen die Konkurrenzfähigkeit der Europäischen Union. Die konservativen, risikoaversen Finanzmärkte der meisten Mitgliedsstaaten machen die Aufnahme von Risikokapital für kleine Unternehmen ungleich schwerer als beispielsweise in den USA. Dies führt nicht nur zu einer großen Anzahl von Insolvenzen, sondern verhindert auch die Umsetzung vieler innovativer Geschäftsideen.

Neben diesen strukturellen Hindernissen müssen ebenfalls ökonomische Herausforderungen bewältigt werden. Zu ihnen zählen das schwache Wirtschaftswachstum, die geringe Wettbewerbsfähigkeit, die hohe Arbeitslosigkeit sowie der demographische Alterungsprozess. Darüber hinaus müssen auch ökologische Probleme gelöst werden: Klimawechsel, Wasserqualität, Überfischung und Luftverschmutzung sind nur einige davon. Hinzu kommt eine Vielzahl sozialer Herausforderungen. Noch immer gibt es in der Europäischen Union Armut und auch der Zugang zu Erziehungs- und Bildungssystemen ist suboptimal. Die Existenz ernster Krankheiten und steigende Gesundheitskosten sind ebenfalls problematisch.²⁴

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen hat sich die Europäische Union verschiedene Ziele gesetzt, die mit der Innovationspolitik verfolgt werden. Diese sind eng verflochten mit den Instrumenten, die zu ihrer Erreichung zur Verfügung stehen, und in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

²² In Anlehnung an Borrás (2003: 14).

²³ Interview mit Hr. W. (GD Enterprise and Industry) am 22. Juni 2005.

²⁴ Europäische Kommission (2003: 2).

Tabelle 1: Ziele und Instrumente der Innovationspolitik der EU²⁵

Ziele	Instrumente
Gründung und Wachstum innovativer Unternehmen	Networking Förderung von KMU
Verbesserung der Schnittstellen zwischen den Akteuren	Forschungsnetzwerke zwischen Universitäten und Industrie
Kohärenz der nationalen Innovationspolitiken	Offene Methode der Koordinierung
Innovationsfreundlicher regulativer Rahmen	Intellectual Property Rights Standardisierung

Selbstverständlich soll die Innovationspolitik der EU die Gründung und das Wachstum innovativer Unternehmen unterstützen. Unter den Instrumenten, die hier Anwendung finden, ist die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMUs) sowie die Unterstützung von Networking. Besonders der Mittelstand und die kleineren Unternehmen erscheinen aufgrund kürzerer Entscheidungswege und flacherer Hierarchien geeignet, innovative Produkte und Dienstleistungen rasch auf den Markt zu bringen. Eine intensive Förderung ist jedoch nötig, da die KMUs wie oben erwähnt häufig nicht über ausreichendes Kapital verfügen und bei Neugründungen oft erst ein aufwendiges Beziehungsnetzwerk aufgebaut werden muss.

Mittels der Förderung von Forschungsnetzwerken zwischen Universitäten und Industrie strebt die Europäische Union eine Verbesserung der Schnittstellen zwischen den Akteuren an. Damit soll vor allem der mangelhaften Umsetzung der überdurchschnittlich erfolgreichen Forschungsergebnisse der Wissenschaft in kommerziell nutzbare, innovative Produkte entgegen gewirkt werden.

Die Kohärenz und Koordination der nationalen Innovationspolitiken gehört zu den Hauptzielen der EU. Da sie die nationalen und regionalen Besonderheiten und Vielfalt berücksichtigt, eignet sich die Offene Methode der Koordinierung besonders gut, um unter ihnen Kohärenz und Koordination herbeizuführen. Im Jahr 2000 beschloss der Europäische Rat auf dem Gipfel von Lissabon, die Offene Methode der Koordinierung (OMK) auch auf die Forschungs- und Innovationspolitik anzuwenden und sie zum zentralen Governance Instrument in diesem Bereich zu machen. Ihr primäres Ziel ist die Schaffung von Kohärenz zwischen den innovationspolitischen Maßnahmen der Mitgliedsstaaten der EU. Bezeichnend für die OMK sind ihr informeller Charakter, die Freiwilligkeit der Teilnahme der Mitgliedsstaaten sowie ihre Klassifizierung als soft-governance Instrument. Inhaltlich ist die Offene Methode der Koordinierung ein Benchmarking-Prozess, der von Peer Review, Monitoring und Evaluierungsprozessen begleitet ist. Im Vordergrund steht die Interaktion der Mitgliedsstaaten mit dem Ziel, nach dem Prinzip „Best Practice“ voneinander zu lernen und so die eigene innovationspolitische Praxis zu verbessern.

Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und Innovationen zu fördern, ist die Schaffung eines innovationsfreundlichen regulativen Rahmens selbstverständlich von großer Bedeutung. Nur unter geeigneten Rahmenbedingungen werden Wissenschaft und Industrie die nötigen Anreize geboten, verstärkt zu forschen und die Ergebnisse in kommerziell nutzbare, innovative Produkte und Dienstleistungen umzuwandeln. Der Schutz geistigen Eigentums und die Zuverlässigkeit, die Standards und Normen bieten, sind wesentliche Be-

²⁵ In Anlehnung an Borrás (2003: 18).

standteile eines innovationsfreundlichen regulativen Rahmens. Folglich gehören die Intellectual Property Rights und die Standardisierung zu den wichtigsten Instrumenten der EU-Innovationspolitik. Neben der Offenen Methode der Koordinierung zählt auch die Standardisierung zu den wichtigsten Instrumenten, die die Europäische Union im Rahmen der Innovationspolitik einsetzt. Standards spielen im Innovationsprozess eine bedeutungsvolle Rolle und haben durch die Festlegung technischer Spezifizierungen, die die zukünftige Entwicklung in bestimmte Bahnen lenkt, pfadabhängige Effekte.

Der Standardisierungsprozess der EU in seiner heutigen Form ist auf eine Reform Mitte der 1980er Jahre zurückzuführen, den „new approach to technical harmonization and standards“. Seitdem werden in den Direktiven der EU nur die wesentlichen Mindestanforderungen in den Bereichen Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz festgelegt. Die harmonisierten Standards, die von drei europäischen Agenturen geschaffen werden, sind nicht verpflichtend. Entscheidet sich ein Unternehmen aber, sie nicht einzuhalten, so muss es den Mindestanforderungen der Direktiven genügen. Es ist jedoch wesentlich langwieriger und kostspieliger, Produkte zertifizieren zu lassen, die den Mindestanforderungen der Direktiven entsprechen als jene, die an den harmonisierten Standards orientiert sind. Folglich sind die europäischen Standards als halb-freiwillig einzuordnen.

Die Regulierung von Intellectual Property Rights (IPR), deren wirtschaftliche Bedeutung in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen hat, wird weit verbreitet zur Innovationsförderung eingesetzt. Auch in der Innovationspolitik der Europäischen Union hat sie eine Schlüsselrolle inne. So konnten in den vergangenen Jahren bereits Copyrights, Trademarks, Sortenschutzrechte und Muster auf EU-Ebene reguliert werden.

Auch unserer Brüsseler Interviewpartner Herr W.²⁶ sprach der Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen eine besondere Bedeutung zu: „For an innovation to work, you need an environment that enables the innovation to take place.“

Folgende Beispiele unterstützen diese Aussage: Ein norwegischer Bäcker, der an Stelle des traditionellen Brotes mit großen Löchern Brot mit kleineren Löchern backen wollte, damit die Butter nicht mehr durchtropfen würde, konnte dies nur realisieren, weil es keine Vorschriften über das Aussehen von Brot gab und es ihm möglich war, aus dem Ausland ein geeignetes Rezept zu beschaffen. Auch ein modernes Netzwerk zwischen isländischen Fischern und einer englischen Fischverarbeitungsfabrik konnte nur entstehen, weil moderne Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) sowie Transportmittel zur Verfügung standen und der Zoll unterstützend mitwirkte. Der vor Island frisch gefangene Fisch konnte so per Luftfracht direkt nach Hull transportiert werden, wurde dort vom Zoll via ICT freigegeben und unverzüglich in der Fischfabrik filetiert und verpackt.²⁷

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es sich bei der europäischen Innovationspolitik um eine typische Mehrebenenpolitik mit verteilten Kompetenzen und Ressourcen handelt. Sie ist eng verknüpft mit vielen anderen Politikbereichen der EU und wird mit verschiedensten Instrumenten vorangetrieben.

Die Notwendigkeit, Innovationen innerhalb der EU systematisch zu fördern, wurde durch den Lissabonprozess bestätigt und angeleitet: „The Lisbon Agenda is about trying to bring our performance up to its potential.“²⁸

Wie unser Interviewpartner betonte, ist Europa bisher in Bezug auf Innovationen zwar nicht völlig rückständig, aber auch nicht so gut organisiert wie die USA. Seiner Meinung nach sind besonders im Bereich Forschungskapazität und Wissen schon sehr gute Ergebnisse erzielt worden. Nun müsste sich die Europäische Union auf die Überwindung der strukturellen Hindernisse konzentrieren, als Basis für erfolgreiches europäisches Innovationssystem.

²⁶ Interview mit Hr. W. (GD Enterprises and Industry) am 22. Juni 2005.

²⁷ Interview mit Hr. W. (GD Enterprises and Industry) am 22. Juni 2005.

²⁸ Interview mit Hr. W. (GD Enterprises and Industry) am 22. Juni 2005.

Literatur

Borrás, Susana, 2003: *The Innovation Policy of the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.

Caracostas, Paraskevas/ Muldur, Ugur, 1998: *Society, the Endless Frontier: A European vision of research and innovation policies for the 21st century*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

European Commission 2003: *Innovation policy: updating the Union's approach in the context of the Lisbon strategy*. COM(2003) 112 final, verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/enterprise/innovation/communication/doc/innovation_comm_en.pdf (abgerufen am 30.3.2006)

6. Die OMK in der Europäischen Beschäftigungspolitik

Sebastian Künzel und Robert Wolf

Die vorliegende Arbeit soll eine aktuelle Bestandsaufnahme zur Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) im Rahmen der Neuauflage der Lissabonstrategie liefern. Der erste Abschnitt skizziert kurz Ursprung und Entwicklung der EBS und geht auf die aktuellen beschäftigungspolitischen Herausforderungen, Ziele und Probleme ein. Im zweiten Teil werden die grundsätzlichen Handlungsmöglichkeiten und –grenzen einer europäischen Beschäftigungspolitik erörtert und die Offene Methode der Koordinierung (OMK) als Ausweg aus dem strukturellen Dilemma einer europäischen Sozialpolitik zwischen Integrationsnotwendigkeit und nationalstaatlichen Hindernissen diskutiert. Empirische Grundlage der Erörterung sind Experteninterviews mit Vertretern von Europäischer Kommission, nationaler Behörden und den Sozialpartnern.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie wurde in Anschluss an die großen wirtschaftlichen Integrationsschritte in den 1990er Jahren initiiert. Die Vertiefung der wirtschaftlichen Integration durch die Umsetzung des Binnenmarktprojektes und die Europäische Währungsunion schufen ein Bewusstsein für die Interdependenz der nationalen Arbeitsmarktp Performanzen in einem gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum. Die Notwendigkeit einer europäischen Beschäftigungsstrategie als wichtigste strukturelle wirtschaftspolitische Maßnahme wird insbesondere durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in weiten Teilen Europas in den 1990er Jahren hervorgerufen. Auf dem Rat von Luxemburg (1997) wird die EBS in ihrer heutigen Form beschlossen. Verankert wird sie schließlich im Vertrag von Amsterdam (1998): Im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) sollen die Mitgliedsstaaten ihre nationalen Beschäftigungspolitiken koordinieren. Gleichzeitig wird die Rolle der supranationalen europäischen Akteure gestärkt. Die ehrgeizigen Ziele der EBS entspringen einem durch die Aussichten der „New Economy“ euphorisierten Umfeld: Vollbeschäftigung, Arbeitsplatzqualität, sozialer und territorialer Zusammenhalt werden als Ziele der EBS im Rahmen der Lissabon-Strategie festgelegt. Innerhalb der Lissabon-Strategie nimmt die EBS eine zentrale Rolle hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung ein. Zudem soll durch die EBS die sozialpolitische Komponente im europäischen Integrationsprozess aufgewertet werden.²⁹

Die Probleme Europas im Bereich Beschäftigung werden von der Europäischen Union vor allem in einer ungenügenden Ausnutzung des Wachstumspotenzials gesehen. Anzeichen hierfür sind die im internationalen Vergleich niedrige Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden, geringe Beschäftigungsquoten insbesondere bei Frauen, jungen und älteren Menschen, ein niedriges Produktivitätswachstum und eine im Vergleich zu den USA niedrigere Stundenproduktivität, welche sich in einem geringeren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt ausdrückt. Ursachen hierfür sind insbesondere Schwächen im Bereich Investitionen, langsamer technischer Fortschritt und ein mangelhafter Ausbau von Kommunikations- und Informationsstrukturen. Gleichzeitig stellt die demographische Entwicklung in Europa eine enorme Herausforderung dar: Bis 2050 wird die EU-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64) gegenüber 2000 um 18 % sinken bei einer gleichzeitigen Zunahme der über 65-Jährigen um 60 %.

Zur Ausschöpfung der brachliegenden Wachstumspotenziale verfolgt die Europäische Union deshalb eine inklusive Beschäftigungsstrategie. Das bedeutet, dass der Anteil der Be-

²⁹ Europäische Kommission (2005).

schäftigten insgesamt erhöht werden soll. Im Rahmen der Lissabon-Strategie wurden für 2010 konkrete Beschäftigungsquotenziele aufgestellt: So soll die Gesamtbeschäftigungsquote auf 70 % steigen. Im Hinblick auf die Beschäftigung von Frauen soll eine Mindestquote von 60 % erreicht werden und der Beschäftigungsanteil älterer Arbeitskräfte (zwischen 55 und 64 Jahren) auf 50 % steigen.³⁰

Zur Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie stellt die EU jedoch fest, dass kaum Fortschritte in der EBS erreicht wurden. Die Gesamtbeschäftigungsquote stagniert bei 63 %, die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer erreichte 2003 einen Wert von lediglich 40 % und die Fortschritte bei der Zunahme der Beschäftigungsquoten von Frauen haben sich verlangsamt. Nach einem beständigen Rückgang seit 1997 ist auch die Langzeitarbeitslosigkeit wieder angestiegen. Die Anwendung von Teilzeitarbeitsmodellen bleibt unterentwickelt. Schließlich ist die Arbeitsproduktivität dramatisch zurückgegangen und bei der Qualität der Arbeitsplätze lassen sich nur teilweise Fortschritte verzeichnen. Territoriale Ungleichheiten bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bleiben bestehen.³¹

Das von unseren Interviewpartnern viel beschriebene und hier skizzierte „delivery gap“ muss vor dem Hintergrund der strukturellen Probleme und Grenzen einer europäischen Beschäftigungsstrategie analysiert werden. Die Probleme in der Umsetzung der Ziele der EBS führen zu einer Diskussion der in der EBS angewandten Governance-Mechanismen im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMK).

In Europa existiert eine große Vielfalt an Wohlfahrtsmodellen und Beschäftigungsordnungen. Grob skizzieren lassen sich zum einen das liberale angelsächsische Modell, welches vor allem auf die Inklusion der Beschäftigten und Absicherung durch den freien Markt setzt. Im skandinavischen Modell spielt dagegen der Staat eine große Rolle in der Absicherung und fördert eine inklusive Beschäftigungsordnung. In den zentral- und südeuropäischen Ländern hingegen werden die allgemeinen Züge eines Beschäftigungs- und Wohlfahrtsmodells durch starke Rigiditäten und eine Ausgrenzung von Frauen und jungen und älteren Menschen aus dem Arbeitsmarkt geprägt³². Einer umfangreichen, redistributiven europäischen Sozialpolitik stehen die stark unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und die nationalen Umverteilungsmustern verhafteten Solidaritäts- und Gerechtigkeitsvorstellungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten entgegen. Sozialpolitik wird deshalb immer noch als vor allem nationale Domäne verstanden. Eine europäische Beschäftigungspolitik stößt deshalb auf ein Dilemma: Ihre Notwendigkeit wurde von den Mitgliedsstaaten im Rahmen des Lissabon-Prozesses erkannt. Die finanziellen Mittel auf europäischer Ebene bleiben jedoch beschränkt, die klassische Gemeinschaftsmethode erscheint weder durchsetzbar noch geeignet und Politik-inhalte müssen den unterschiedlichen Situationen in den Mitgliedsstaaten Rechnung tragen.

Als Instrument zur Umsetzung der EBS wird deshalb die Offene Methode der Koordinierung (OMK) angewandt. Die OMK wird durch die freiwillige Koordination der Mitgliedsstaaten getragen, soll Prozesse des wechselseitigen Lernens an Hand von Beispielen des „best practice“ anregen und sanften Druck durch periodische Überwachung in Form von „peer-reviews“ ausüben. Aufgrund der Probleme in der Umsetzung der Zielvorgaben der EBS wurden in den Experteninterviews insbesondere die Governance-Methoden der OMK kritisch diskutiert.

Im Rahmen der EBS handelt es sich dabei um die folgenden zentralen Politikinstrumente:

- Beschäftigungspolitische Leitlinien
- Nationale Aktionspläne (NAPs)
- Gemeinsamer Beschäftigungsbericht
- Empfehlungen,

³⁰ Europäische Kommission (2005).

³¹ Europäischer Rat (2005).

³² Esping-Andersen (1990), Vogel (1999).

Diese Instrumente sollen im Folgendem kurz erläutert werden. Auf Vorschlag der Kommission einigt sich der Europäische Rat jedes Jahr auf eine Reihe von Leitlinien, die die gemeinsamen Prioritäten für die Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten beschreiben. Seit neuestem werden die Beschäftigungsleitlinien mit den „broad economic guidelines“, d.h. den makroökonomischen und mikroökonomischen Richtlinien zu den so genannten „integrierten“ Leitlinien zusammengefasst. Frau C., Mitglied des Kabinetts des Vizepräsident der Europäischen Kommission Günter Verheugen & GD Unternehmen und Industrie,³³ begründet diese Zusammenlegung damit, dass die drei Politikbereiche stärker verknüpft werden sollen. Die zuständigen Generaldirektionen arbeiten nach Frau C. nun sehr eng zusammen. Herr H. von der Generaldirektion Beschäftigung³⁴ spricht ebenfalls davon, dass die Koordination mit den anderen GDs sehr gut funktioniert. Er hebt die ermutigend offene Form der neuen integrierten Leitlinien hervor. Frau C. erklärt jedoch, dass auch auf Seiten der Mitgliedsstaaten sich die zuständigen Ministerien besser koordinieren müssen.

Herr H. von der GD Beschäftigung³⁵ fordert ebenfalls, dass die Mitgliedsstaaten breiter angelegte Politiken verfolgen, das heißt Makro-, Mikro-, und Beschäftigungspolitik besser verbinden. Herr D. vom BDI³⁶ lobt an der gemeinsamen Verabschiedung von Leitlinien die Flexibilität, denn nationalstaatliche Regelungen können im Gegensatz zu Richtlinien besser beachtet werden. Herr D. zieht diese Form der Politikkoordination mit den Gewerkschaften dem sozialen Dialog vor. Insgesamt müssen seiner Meinung nach jedoch die Akzeptanz und die Koordinierungsaktivitäten bei den Sozialpartnern erhöht werden. Frau C.³⁷ betont dagegen, dass der Kommissar und seine Kabinettsmitglieder Vertreter aus der Industrie und dem Arbeitnehmerlager regelmäßig treffen, damit diese Druck auf die Regierung ausüben.

Jeder Mitgliedstaat erarbeitet einen nationalen Aktionsplan, der beschreibt, wie diese Leitlinien auf nationaler Ebene in die Praxis umgesetzt werden sollen. Übereinstimmend beklagen die Interviewpartner von der Kommission die geringe Transparenz und somit mangelnde öffentliche Aufmerksamkeit an den Nationalen Aktionsplänen. Herr H. von der GD Beschäftigung³⁸ hält es für notwendig, dass die NAPs in Form nationaler Reformpläne veröffentlicht werden. Es soll ein breites öffentliches Bewusstsein durch die Medien geschaffen werden: „Journalists shall pick it up“. Herr W. von der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland³⁹ betont dagegen, dass eine Synthese der Vereinbarung nationaler Maßnahmen mit EU-Maßnahmen in Deutschland nicht funktioniert, denn Deutschland will seine eigene nationale Politik verfolgen. Schließlich hat jeder Mitgliedsstaat eigene Probleme im Bereich Beschäftigung, wie Herr W. betont.

Die Kommission und der Rat prüfen im weiteren Verfahren der OMK gemeinsam jeden nationalen Aktionsplan und legen einen gemeinsamen Beschäftigungsbericht vor. Daneben legt auch die Kommission einen neuen Vorschlag zur Überarbeitung der Beschäftigungsleitlinien für das kommende Jahr vor.

Auf Vorschlag der Kommission kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheiden, länderspezifische Empfehlungen zu veröffentlichen.

Herr D. vom BDI⁴⁰ fordert neuen Mut der Kommission in der Form, dass sie „mit dem Finger auf Mitgliedsstaaten zeigt“. Frau C.⁴¹ deutet den vermehrten Rückgriff auf Gemein-

³³ Interview am 22. Juni 2005.

³⁴ Interview am 24. Juni 2005.

³⁵ Interview am 24. Juni 2005.

³⁶ Interview am 22. Juni 2005.

³⁷ Mitglied des Kabinetts des Vizepräsident der Europäischen Kommission Günter Verheugen & GD Unternehmen und Industrie; Interview am 22. Juni 2005.

³⁸ Interview am 24. Juni 2005.

³⁹ Interview am 24. Juni 2005.

⁴⁰ Interview am 22. Juni 2005.

schaftsmethoden an, wenn die nationale Umsetzung nicht erreicht wird. Häufiger könnte von Empfehlungen gebrauch gemacht werden, Finanzmittel der EU könnten zu Fällen des „best practice“ umverteilt werden oder neue legislative Projekte könnten dort entstehen, wo sich überhaupt kein Fortschritt feststellen lässt. Herr H. von der GD Beschäftigung⁴² schlägt ebenfalls die Idee der „sticks and carrots“ vor, schränkt aber ein, dass nur begrenzte finanzielle Mittel für eine Förderungspolitik von Methoden des „best-practice“ bereitstehen würden. Herr W. von der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland⁴³ findet dagegen das bisherige Verfahren der OMK richtig, „denn die Kommission kann Mitgliedsstaaten nicht als Marionetten behandeln“. Seiner Ansicht nach dient die OMK der „Bewusstseins-schaffung und der Lenkung der Aufmerksamkeit auf Zugpferde“. Dagegen sind die Prozesse und Leitlinien eher nebensächlich: Nach Herrn W. ist weder mit einer Methodenänderung zu rechnen noch an den Einsatz von Sanktionen als Policyinstrument bei Nichtbeachtung von Leitlinien zu denken. Herr W. von der GD Unternehmen und Industrie⁴⁴ beurteilt, dass die Kommission dort stark ist, wo sie Regulierungskompetenz besitzt, dagegen jedoch schwach bei der OMK, denn hier ist sie vom Willen der Mitgliedsstaaten abhängig.

Herr M. von der GD Beschäftigung⁴⁵ hebt hervor, dass die horizontale Koordination im Bereich Beschäftigung nicht zu unterschätzen ist: „You can learn from good cases“. Obwohl Frau B.⁴⁶ keine direkte Ursache-Wirkungsbeziehung zwischen OMK und nationalen Beschäftigungspolitiken feststellen kann, urteilt sie, dass die Grundzüge der nationalen Politiken mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien der EU übereinstimmen.

Dagegen warnt Herr W. von der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland⁴⁷, dass Lernen nicht in „best-practice Bürokratismus“ ausarten darf. Während die nordischen Staaten intensiv voneinander lernen, stellt er fest, dass Deutschland relativ lernresistent ist und „nicht wahnsinnig bereit, sich von kleinen Mitgliedsstaaten Sachen abzugucken“. Er begründet dies damit, dass Deutschland ein „anderes Fundament“ hat. „Best-practice“ heißt seiner Aussage nach deshalb nicht „kopieren“, sondern „verstehen“, wie einzelne erfolgreiche Maßnahmen funktionieren.

Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich Beschäftigung stößt auf zahlreiche methodische Probleme: Es existiert kein öffentliches Bewusstsein für die NAPs, selten verkünden die Mitgliedsstaaten ihre nationalen Ziele im Rahmen der NAPs, die Umsetzung der NAPs bleibt unzureichend und es findet kaum eine Gebrauchmachung vom „Voneinander lernen“ statt. Es fehlt daher ein öffentliches Bewusstsein hinsichtlich der Notwendigkeit, die angestrebten Ziele zu erreichen. Während die Interviewpartner aus der Kommission und der Industrie dies bemängeln und nach eine Stärkung der Policy-Instrumente im Bereich der OMK vorschlagen, betont der Vertreter der nationalen Ebene die Eigenständigkeit der Mitgliedsstaaten im Bereich Beschäftigung.

Für die erfolgreiche Umsetzung der Ziele im Bereich der Beschäftigungsstrategie wird daher die Koordination von nationalstaatlichen Interessen und supranationalen Steuerungsmechanismen unerlässlich sein. Zudem wird in der Europäischen Union die Frage zu klären sein, welches Europa man nun anstrebt: ein politisch geeintes Europa oder lediglich einen großen und konkurrenzfähigen Binnenmarkt.

⁴¹ Mitglied des Kabinetts des Vizepräsident der Europäischen Kommission Günter Verheugen & GD Unternehmen und Industrie; Interview am 22. Juni 2005.

⁴² Interview am 24. Juni 2005.

⁴³ Interview am 24. Juni 2005.

⁴⁴ Interview am 23. Juni 2005.

⁴⁵ Interview am 24. Juni 2005.

⁴⁶ Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland; Interview am 22. Juni 2005.

⁴⁷ Interview am 24. Juni 2005.

Literatur

- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Europäische Kommission 2005: *Die Europäische Beschäftigungsstrategie* (last update: 19/09/2005), verfügbar unter europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_de.htm (abgerufen am 15.06.2005)
- Europäischer Rat 2005: *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2004/2005*, verfügbar unter <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st07/st07010.de05.pdf> (abgerufen am 30.3.2006)
- Vogel, Joachim, 1999: *Der europäische „Welfare-Mix“*. Institutionelle Konfiguration und Verteilungsergebnis in der Europäischen Union und in Schweden. Eine Längsschnitt- und vergleichende Perspektive. S. 73-110 in Peter Flora und Heinz-Herbert Noll (Hg.): *Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung im Spiegel empirischer Analysen*. Frankfurt a. M./New York: Campus.

7. „Mr. Lissabon“ - Retter einer versandeten Strategie?

Nils Müller und Anne Mühlbach

Die Lissabon-Strategie zur Stärkung der wirtschaftlichen Position Europas wurde im März 2000 mitten in dem New-Economy-Boom medienwirksam gestartet. Bis 2010 solle die Europäische Union zur wettbewerbsfähigsten Region der Welt werden, Vollbeschäftigung erreicht, soziale Absicherung gestärkt und eine nachhaltige Entwicklung gewährleistet werden.

Diese Strategie befindet sich zur Halbzeit in einer schweren Krise: Zwar hat es in vielen Bereichen positive Entwicklungen gegeben, die eine Annäherung der Indikatoren an die Zielwerte der Lissabon-Strategie bewirkt haben, jedoch haben sich diese Entwicklungen in der letzten Zeit wieder abgeschwächt, weswegen fraglich ist, ob die für 2010 gesteckten Ziele erreicht werden können⁴⁸. Zudem ist fraglich, wie weit die Lissabon-Strategie die Erfüllung einiger Zielwerte ermöglicht hat und diese nicht das Ergebnis günstiger Voraussetzungen in den entsprechenden Staaten (insb. in Skandinavien) ist.⁴⁹ Man kann also nicht davon reden, dass die Lissabon-Strategie vollkommen gescheitert ist, jedoch besteht berechtigter Zweifel daran, dass die hochgesteckten Ziele aus dem Jahr 2000 bis 2010 erreicht werden können.

Damit stellt sich die Frage, warum die Umsetzung dieser ehrgeizigen Strategie sich immer wieder verzögerte und die gewünschten Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum und das Beschäftigungsniveau ausblieben.

Zum einen lässt sich hier natürlich der makroökonomische Kontext anführen. Das Platzen der Internet-Blase beraubte die Europäische Union des am stärksten wachsenden Wirtschaftszweigs, die Terroranschläge vom 11. September 2001 führten zu einer weltweiten wirtschaftlichen Verunsicherung und die starke Aktivität Chinas verschärfte die Wettbewerbssituation im Produktionsgewerbe massiv.

Zum anderen kann man aber sicherlich auch der Strategie immanente Gründe dafür finden. Für Frau B. von der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland⁵⁰ waren dies der mangelnde Umsetzungswille innerhalb der nationalen Regierungen und die mangelnde Kommunikation der Inhalte der Lissabon-Strategie gegenüber der Bevölkerung. Herr D. vom BDI⁵¹ in Brüssel fügte hier noch die inhaltliche Überfrachtung der Strategie hinzu. Diese Punkte stellt auch der Kok-Bericht⁵² heraus.

Der Kok-Bericht selber äußert sich nur sehr allgemein über mögliche Lösungsstrategien, doch unsere Interviewpartner konnten teilweise mit sehr konkreten Vorschlägen aufwarten. Für Herrn D. (BDI) ist die Erzeugung von Aufmerksamkeit in der Bevölkerung das wichtigste Mittel, die Umsetzung der Lissabon-Strategie zu verbessern, während für Frau C. (Mitglied des Kabinetts des Vizepräsident der Europäischen Kommission Günter Verheugen & GD Unternehmen und Industrie)⁵³ die Mobilisierung aller Kräfte, die Fokussierung und eine enge Kooperation innerhalb der Kommission im Mittelpunkt stehen sollten.

Hier zeigt sich erneut der Zwiespalt, in dem sich die Europäische Union im Rahmen ihrer Integrationspolitik immer wieder bewegt: die Mobilisierung der Öffentlichkeit als Motor der Umsetzung steht der bürokratischen Politikimplementierung auf Beamtenebene gegenüber.

⁴⁸ Europäische Kommission 2004.

⁴⁹ Begg (2005).

⁵⁰ Interview am 22. Juni 2005.

⁵¹ Interview am 22. Juni 2005.

⁵² Europäische Kommission (2004).

⁵³ Interview am 22. Juni 2005.

Im April 2005 erarbeitete die Europäische Kommission Maßnahmen zur Verbesserung der Implementation der Lissabon-Strategie. Die zentralen Punkte sind:

- Integration der Leitlinien und nationale Aktionspläne
- Ausweitung der OMK als Koordinierungsinstrument
- Stärkung der Partnerschaft zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten
- Ernennung nationaler Lissabon-Koordinatoren durch die Mitgliedsstaaten

Nachdem die ersten beiden Punkte auf der Ebene der Europäischen Union angesiedelt sind und in vorangegangenen Berichten bereits behandelt wurden und die letzten beiden Punkte eng zusammenhängen, möchten wir uns im Folgenden auf die Rolle des nationalen Koordinators konzentrieren und hier insbesondere das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland ausführen.

Die Einrichtung eines nationalen Koordinators wird sicherlich nur geringen Einfluss auf die Inhalte der erneuerten Lissabon-Strategie haben. Jedoch soll die Ernennung nationaler Koordinatoren - „Mr. oder Mrs. Lissabon“ - die kommunikativen Defizite und den mangelnden Umsetzungswillen innerhalb der Mitgliedsstaaten verringern. Nahezu alle unsere Interviewpartner verorteten das größte Problem in der Umsetzung der Lissabon-Strategie in der mangelnden Einbeziehung der Bürger und der fehlenden Politisierung der Debatte um die Zukunft der Europäischen Union. Die Frage ist also, wie der nationale Lissabon-Koordinator dieses Manko beheben kann und ob dies zu einer besseren Implementation der Politiken führen würde.

Folgt man Eriksen⁵⁴, so besteht das kommunikative Problem der EU in der mangelnden Verknüpfung der generell-meinungsbildenden, der segmentär-problemlösenden und der starken-entscheidungstreffenden Öffentlichkeiten. Um diese Verknüpfung zu stärken, wäre eine sehr starke Präsenz des nationalen Koordinators in den nationalen Medien notwendig.

Eine Recherche ergibt aber, dass der Name des Deutschen Koordinators Thomas Mirow in den wichtigsten deutschen Tageszeitungen in 2005 in erster Linie im Kontext seiner Tätigkeit als Kanzlerberater bzw. Finanzstaatssekretär der neuen Bundesregierung Erwähnung findet. Selbst in einem aktuellen Informationstext der Bundesregierung zum Thema „Lissabon-Strategie der EU“⁵⁵ findet sich kein Hinweis auf einen nationalen Koordinator. Die Homepage der Bundesregierung hat auf der Startseite Verweise zu den Bundesbeauftragten für Kultur und Medien sowie für Migration, Flüchtlinge und Integration, jedoch nicht für die Umsetzung der Lissabon-Strategie. Selbst eine internetweite Recherche fördert erst nach langem Suchen den Namen des deutschen Koordinators zutage. Es zeigt sich also, dass dieser Koordinator in Deutschland in den Medien und damit in der öffentlichen Diskussion kaum präsent ist.

Hinzu kommt, dass die europäische Dimension von Themen, die in der deutschen Öffentlichkeit diskutiert werden, in der Bevölkerung nicht bekannt ist. So ist zum Beispiel die Umsetzung der umstrittenen Hartz IV-Reformen laut Frau B. (Ständige Vertretung der BRD)⁵⁶ wesentlich ein Ergebnis des Lissabon-Prozesses. Trotzdem war dieses Argument in der öffentlichen Diskussion nicht vertreten und wurde auch durch den Lissabon-Koordinator nicht eingebracht.

Dies lässt sich vielleicht dadurch erklären, dass der Koordinator nicht auf der politischen, sondern auf der Verwaltungsebene der Bundesregierung angesiedelt ist. Dies entspricht der Europäischen Politikpraxis, in der dem Beamtenapparat eine zentrale Initiativrolle zukommt, ist jedoch auf die Ebene der Mitgliedsstaaten nicht übertragbar. Denn, anders als auf europäischer Ebene auf der Politik überwiegend bürokratisch auf der Grundlage sachlicher Erwägungen gesteuert wird, spielt in den Mitgliedsstaaten die öffentliche Diskussion eine viel ent-

⁵⁴ Eriksen (2005).

⁵⁵ Homepage der Bundesregierung.

⁵⁶ Interview am 22. Juni 2005.

scheidendere Rolle in der Themenauswahl. Eine „Politisierung“, wie sie Frau C. (GD Enterprise and Industry)⁵⁷ für nötig hält, ist hier nicht zu erwarten, auch wird geforderte Umsetzungsdruck durch die öffentliche Meinung nicht erzeugt.

Dieser Punkt leitet direkt über zu der koordinierenden und durchsetzenden Funktion, die der nationale Koordinator in den Mitgliedsstaaten übernehmen soll.

Der Gedanke ist, dass eine eindeutige Verantwortung und zentrale Koordination der Politikimplementation durch ein hochrangiges Mitglied der Regierung den nationalen Umsetzungswillen („ownership“) stärken soll. Durch die Ansiedlung des deutschen Koordinators auf der hohen Beamtenebene steht auch hier wieder der EU-Typische bürokratische Politikstil für die nationale Umsetzung Pate. Es zeigt sich jedoch auch hier, dass der nationale Koordinator bei weitem nicht die starke Rolle einnimmt, die nötig wäre, um das gesteckte Ziel zu erreichen. Als Kanzlerbeauftragtem (bis September 2005) fiel ihm zwar offiziell die Aufgabe der Koordinierung zu, jedoch blieb er in seine bestehenden Ämter eingebunden und ihnen verpflichtet. Nach der Bundestagswahl wurde Thomas Mirow durch seine Ernennung zum Staatssekretär im Finanzministerium zwar noch stärker in die Regierungsgeschäfte eingebunden, jedoch gleichzeitig auch stärker an bestimmte partikuläre Interessen gebunden, was eine ressortübergreifende Koordination tiefgreifender Reformprozesse wirkungsvoll unterbindet, da der Koordinator nicht interessenungebunden agieren kann. Hier wäre eine wesentlich unabhängiger Position notwendig. Zudem bleibt der Koordinator in dieser Position immer den Meinungen der Regierungsmitglieder untergeordnet und kann so nur geringen Einfluss ausüben.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass der nationale Koordinator in Deutschland weder in der Position ist, die öffentliche Diskussion um die Lissabon-Strategie anzufachen, noch im politischen System dergestalt eingegliedert ist, dass er durch eine initiative und koordinierende Politik die Umsetzung von Reformen beschleunigen könnte.

Nach der Analyse der Position des nationalen Koordinators in Deutschland in Bezug auf die Ziele die mit der Einrichtung seiner Stelle verbunden waren, können wir uns in weiten Teilen der Bewertung von Herrn W. (Ständige Vertretung der BRD)⁵⁸ anschließen, der den „Mr. Lissabon“ für „unwirksam“ erklärt. Das „Primat nationaler Interessen“ bleibe ungebrochen, es entwickle sich vielmehr ein „Schwarzer-Peter-Spiel“, bei dem Umsetzungs- und inhaltliche Konflikte von einer auf die andere Ebene verschoben werden. Lediglich die von Frau C. (GD Industry and Enterprise)⁵⁹ geforderte „Verringerung des administrativen Aufwands“ werde für die europäische Kommission erfüllt.

Den „Retter einer versandeten Strategie“ kann man in dem nationalen Koordinator der Lissabon-Strategie also sicherlich nicht sehen, dazu ist er in Deutschland viel zu wenig in der öffentlichen Debatte präsent und zu stark an partikuläre Interessen gebunden. Auch seine Position innerhalb der Regierung ist zu schwach, um weitreichenden Einfluss ausüben zu können. Kernproblem ist hier, die Übertragung des bürokratischen EU-Politikmusters auf die nationalstaatliche Ebene. Hier könnten die EU und die Mitgliedsstaaten ansetzen, um die Rolle des Mr. Lissabon nachhaltig zu stärken.

Literatur

- Begg, Iain, 2005: Do We Really Need a Lisbon Strategy?. In: *Intereconomics* Mar/Apr2005; 40, 2.
 Eriksen, Erik Oddvar, 2005: An Emerging European Public Sphere. In: *European Journal of Social Theory* 8(3), August 2005. S. 341-363.

⁵⁷ Interview am 22. Juni 2005.

⁵⁸ Interview am 24. Juni 2005.

⁵⁹ Interview am 22. Juni 2005.

Europäische Kommission, 2004: Die Herausforderung annehmen. Bericht der hochrangigen Sachverständigen-
gruppe unter Vorsitz von Wim Kok: November 2004, verfügbar unter <http://www.eu.int/growthandjobs/pdf/2004-1866-DE-complet.pdf> (abgerufen am 30.3.2006).

Homepage der Bundesregierung: Die Lissabon-Strategie, verfügbar unter <http://www.bundesregierung.de/artikel-,413.916824/Die-Lissabon-Strategie.htm> (abgerufen am 04.12.2005).