

Die Zukunft der Lissabon-Strategie

Erste Überlegungen für eine
kohärente Post-Lissabon-Strategie der
Europäischen Union nach dem Jahr 2010

1

Gliederung des Vortrags

- Die Gegenwart der Lissabon-Strategie
 - Die aktuellen Empfehlungen im Licht des Europäischen Konjunkturprogramms
- Erfolgsfaktoren einer offenen Koordinierungsmethode
 - am Beispiel der EBS
- Die Lissabon-Strategie
 - Die Lissabon-Strategie 2000-2004
 - Die Lissabon-Strategie 2005-2010
- Erste Überlegungen für eine neue Governance-Architektur
 - Überlegungen auch auf europäischer Ebene im Anfangsstadium
 - daher allererste Skizze aktuell diskutierter Optionen
 - Chance für frühe Positionierung, agenda setting
 - Eine neue Balance zwischen den Koordinationsprozessen?
- Eine neue Rolle für die nationalen Parlamente?

2

DAS EUROPÄISCHE KONJUNKTURPROGRAMM UND DIE AKTUELLEN EMPFEHLUNGEN

3

Das europäische Konjunkturprogramm

- November 2008
 - von den Mitgliedstaaten im Dezember beschlossen
- wirtschafts-, sozial- und beschäftigungspolitische Verflechtung
 - Krise zeigte eindrucksvoll, dass nationaler Handlungsrahmen nicht mehr ausreicht
 - Gefahr von Protektionismus
 - aber nationale Wirtschaftsstrukturen in Europa sind zu eng verflochten für nationale Alleingänge
- europäisches Konjunkturprogramm als Erfolg
 - schnelle, koordinierte Reaktion Europas auf die Wirtschaftskrise
 - Leitlinien für nationale Konjunkturprogramme
 - im Rahmen der Lissabon-Strategie
 - Nutzung bestehender Koordinationsstrukturen

4

Inhalte des europäischen Konjunkturprogramms

- Fokussierung auf vier Bereiche
 - Sicherung des Bankensektors und der Kreditvergabe insbesondere an KMU
 - Investitionen in eine ‚CO₂-freie Zukunft‘
 - unter anderem durch Anreize für die Gebäudesanierung
 - und den Kauf von Autos mit einem geringen CO₂ Ausstoß
 - Investitionen in transeuropäische Netze
 - insbesondere den Ausbau von Breitband-Internet
 - Konzentration auf die Schwächsten ...
 - ... in der Gesellschaft und auf dem Arbeitsmarkt
 - Maßnahmen zur Sicherung bzw. Erhöhung des Einkommens von Geringverdienenden

5

„Probleme“ des Konjunkturpakets und der aktuellen Lissabon-Empfehlungen

- national im politischen Feld kaum wahrgenommen
 - trotz großer Ankündigung in Brüssel
 - außerhalb der Ministerialbürokratie kaum diskutiert
- Inspirationsquelle aber keine Steuerungswirkung
 - Rosinenpicken
- selektive Perzeption in den Mitgliedstaaten
 - in Deutschland etwa weitgehende Ausparung der sozialpolitischen Dimension (bis auf Kurzarbeit)
- aktueller Kommissionsentwurf der Empfehlungen
 - stark an Konjunkturprogramm orientiert
 - sehr schwach und offen formuliert
 - bis 2004 in der EBS Kommissionsentwürfe für Empfehlungen oft sehr deutlich und ausführlich

6

Die Krise als Chance nutzen

- sozial- und beschäftigungspolitische Pfeiler des europäischen Konjunkturpakets stärker betonen
 - Investition in Aus- und Weiterbildung gerade in der Krise
 - Steuerreform auf unteres Einkommenssegment konzentrieren
 - mehr Maßnahmen für besonders betroffene Gruppen
- Defizite und Erfolge Deutschlands in der beschäftigungspolitischen Flankierung der Krise hervorheben
 - Empfehlungen für mehr Maßnahmen für Langzeitarbeitslose und Niedriglohnpfänger, etwa
 - flächendeckender Mindestlohn
 - Einkommenssteuerreform, die vor allem Haushalte mit einem geringen Einkommen entlastet
 - CO₂ Reduktion als Jobmotor herausstellen

→ die Lissabon-Strategie als Chance für eine sozialdemokratische Politik

7

Erfolgsfaktoren einer Offenen Koordinierungsmethode

DIE EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE BIS ZUM JAHR 2004

8

Erfolge der EBS

- EBS als Prototyp der Offenen Methode der Koordinierung
- Was sind Erfolgskriterien?
 - sicherlich nicht vollständige Angleichung aller nationaler Beschäftigungspolitiken
 - sondern:
 - Konnte die EBS zu den nationalen Reformprozessen beitragen?
 - Hat sie den nationalen Politikgestaltern geholfen?
- gemessen daran EBS zwischen 2000 und 2005 erfolgreich
 - fand Eingang in eine Vielzahl nationaler arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Reformen in Mitgliedstaaten
 - Aktivierung
 - Reformen der öffentlichen Arbeitsverwaltung
 - begrenzte Flexibilisierung des Arbeitsmarkts
- nicht steuernd, aber wichtige Begrenzung und Erweiterung des nationalen Handlungsrepertoires in Reformprozessen

Wirkung der EBS auf drei Ebenen

- Was wollen wir tun?
 - Problemdeutungen und beschäftigungspolitische Ziele
 - wirkt weitgehend unbewusst
 - ‚hinter dem Rücken der Akteure‘
 - gleichberechtigte Teilhabe aller Erwerbsfähigen als neues Ziel
 - Abbau institutioneller und individueller Barrieren der Beschäftigungsaufnahme
- Wie wollen wir es tun?
 - Lösungs- und Handlungsalternativen
 - Leitlinien und Best-Practice Austausch als ‚Baukasten‘
 - aber keine Blaupause
- Können wir es tun?
 - Institutionelle Fähigkeiten und Ressourcen
 - Indikatoren und Berichtspflichten förderten Evaluationskultur
 - ESF als zentrales beschäftigungspolitisches Instrument in strukturschwachen Regionen

Die Erfolgsfaktoren der EBS

- Integrierte Architektur
 - » EBS – Leitlinienprozess
 - » MLP – Austausch guter Praktiken
 - » ESF – finanzielle Anreize
- Politikferne
 - » Verfahren der Exekutivbürokratie
 - » kognitive und normative Schließung in *epistemic communities*
- Iteration
 - » jährlicher Zyklus der Diskussionen
 - » jährliche Fortentwicklung der Leitlinien und Indikatoren
- Zeit
 - » letztlich seit 1994 - Essenstrategie
- Vergleichbarkeit – gemeinsame Bemessungsstandards
 - » starke Orientierung an klaren, quantitativen Indikatoren
- relative normative Verbindlichkeit
 - » starke Evaluationskultur
 - » starke Empfehlungen

Ein kurzer Blick zurück:

DIE LISSABON-STRATEGIE

Ziele der Lissabon-Strategie im Jahr 2000

- Erklärung des Europäischen Rats in Lissabon März 2000
 - horizontale und vertikale Kohärenz europäischer Politiken
 - gemeinsame Ausrichtung wirtschafts-, beschäftigungs-, sozial- und umweltpolitischer Zielsetzungen der EU
- voneinander Lernen im Wettbewerb um die besten Lösungen
 - gemeinsame europäische Ziele
 - nationale und sektorale Ausformulierung
 - eigene Lösungswege
 - Evaluation in Hinsicht auf die gemeinsamen Ziele
 - Austausch guter Praktiken

13

Neuausrichtung der Lissabon-Strategie im Jahr 2005

- Probleme
 - zu wenig nationale Beachtung der OMK-Prozesse
 - Gefahr zu vieler OMK Prozesse
 - ‚Christmas tree‘
 - fehlende Prioritätssetzung
 - 27 statt 15 Mitgliedstaaten
- im Jahr 2005 gewählte Lösungsansätze
 - größere politische Sichtbarkeit
 - Fokussierung auf Wachstum und Beschäftigung
 - Drei Prozesse einer integrierten Lissabon-Strategie
 - andere OMK-Prozesse insb. Sozialschutz und Soziale Eingliederung (SPSI) außen vor
 - Setzen eigener nationaler Prioritäten in nationalen Reformprogrammen
 - anstatt stärkerer Verbindlichkeit

14

Probleme der Lissabon-Strategie nach 2005

- geringes ‚Commitment‘ der Mitgliedstaaten
 - z.B. Deutschland ohne jegliche Ambitionen
 - deutsches Wirtschaftsministerium sehr ablehnend
 - Verlust an substantiellem Fortschritt
 - zugunsten politischer ‚Sonntagsreden‘
 - insb. EBS und OMK/SPSI auf Fachebene geschwächt
 - andere OMK-Bereiche kaum ausgebaut
 - zunehmend rein wirtschaftspolitische Ausrichtung
 - beschäftigungspolitische Ambitionen kaum nennenswert
 - sozialpolitische Ambitionen nicht vorhanden
 - aber wirtschaftspolitische Anregungen gern aufgegriffen
 - wirkt zurück auf Politik in den Mitgliedstaaten
- soziale Dimension Europas?

15

Die soziale Dimension Europas

- Ist eine sozialpolitische Rolle der EU wünschenswert?
 - nationale Wohlfahrtsregime, große Unterschiede
 - Mitgliedstaaten bleibt die primäre Kompetenz in der Sozialpolitik
 - Bedenken vor einem ‚race-to-the-bottom‘
- Aber ‚der Geist ist aus der Flasche‘
 - Wirtschaftskrise zeigt, dass nationale Lösungen und Protektionismus auch in der Sozialpolitik nicht mehr möglich sind
 - Die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ist bereits Gegenstand von makroökonomischen und beschäftigungspolitischen Koordinationsprozessen
 - Die Frage ist nicht ob, sondern wie die Mitgliedstaaten und die EU in der Gestaltung nationaler Sozialpolitiken zusammenarbeiten wollen.
 - Daher Notwendigkeit eigener, starker Zielsetzungen
 - für eine soziale Agenda

16

Verschärfung der Probleme im Zyklus 2008-2010

- insbesondere während der deutschen Präsidentschaft Diskussionen um eine stärkere soziale Ausrichtung
 - wurde von vielen Mitgliedstaaten geteilt
 - von der Kommission abgelehnt
 - Kompromiss
 - Leitlinien auch 2008-2010 unverändert
 - » keine substantielle Fortentwicklung der Prozesse
 - aber in den Lissabon-Programmen und gemeinsamen Berichten stärkere Orientierung an sozialer Dimension gefordert
 - Diskrepanz zwischen den integrierten Leitlinien und dem Inhalt der Reformprogramme

→ Gefahr zusammenhangsloser ‚Mega-Strategien‘

- Lissabon, nachhaltige Entwicklung, Energiepolitik, OMK-Prozesse (SPSI, Bildung etc.)

Optionen für eine POST-LISSABON-STRATEGIE

Optionen für eine Post-Lissabon-Strategie

- Status quo
 - Weiterführung der Strategie für Wachstum (und Beschäftigung)
- Lissabon-Plus (Lissabon-Minus)
 - Cohen-Tanugi-Bericht Euroworld 2015
 - Stärkere Fokussierung auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation
 - » andere OMK-Prozesse als untergeordnet
- Gefahr
 - es bleibt bei einer Vielzahl sich überlappender,
 - potenziell widersprüchlicher Strategien
 - EU ohne soziale Dimension
 - Marginalisierung sozialpolitischer Koordinationsprozesse,
 - noch weniger substantielle Koordinationsprozesse
 - noch mehr Rosinenpicken und ‚Sonntagsreden‘

- Daher dritte Option

- neue, inklusive Post-Lissabon-Strategie

Bedarf für eine integrierte Strategie in der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik



- gleiche Beschäftigungschancen
- Innovation und Unternehmergeist
- makroökonomische Koordinierung
- gleiche und bessere Bildungschancen
- sozialer Zusammenhalt und Sozialschutz
- ökologische Nachhaltigkeit und Energiesicherheit

Skizze eines integrierten EU-‘Regierungsprogramms‘ 2015

- europäisches Fünf-Jahres ‚Regierungsprogramm‘
 - in Abstimmung zwischen Europäischem Rat und Kommission
 - gemeinsames programmatisches, politisch sichtbares Programm zur Koordination dieser Teilprozesse
 - mit übergeordneten, strategischen Zielsetzungen
- sechs starke und gleichberechtigte OMK-Prozesse
 - Stärkung der fachlichen Spezialisierung und Verbindlichkeit
 - je eigene Ziele, Leitlinien, quantifizierte Indikatoren, nationale Berichte, Peer Reviews, Evaluation und Empfehlungen
 - in zuständigen Ministerien weitgehend autonom koordiniert
 - Integration mit spezifischen Struktur- und Sozialfonds sowie Gemeinschaftsprogrammen zum transnationalen Austausch
- Stärkung der Koordination der Koordination
 - jährliche Frühjahrs-Updates der Gesamtstrategie
 - jährliche OMK-Berichte als untergeordnete Bestandteile
 - Koordination angesiedelt in den Büros der Premierminister bzw. im Bundeskanzleramt nicht im BMWi

21

Verwirklichung der Intention von Lissabon 2000

- eine kohärente Strategie der Europäischen Union
 - für alle Politikbereiche, die nicht
 - Außen- und Sicherheitspolitik
 - Justiz und Inneres
- politische Sichtbarkeit und Wirksamkeit verbinden
- effektive Einbindung der Stakeholder
 - auf politischer Ebene
 - in die Gesamtstrategie
 - auf sektoraler Fachebene
 - in die eher bürokratie-bezogenen Teilprozesse

22

Eine neue Rolle für

DIE NATIONALEN PARLAMENTE IN DER POST-LISSABON STRATEGIE?

23

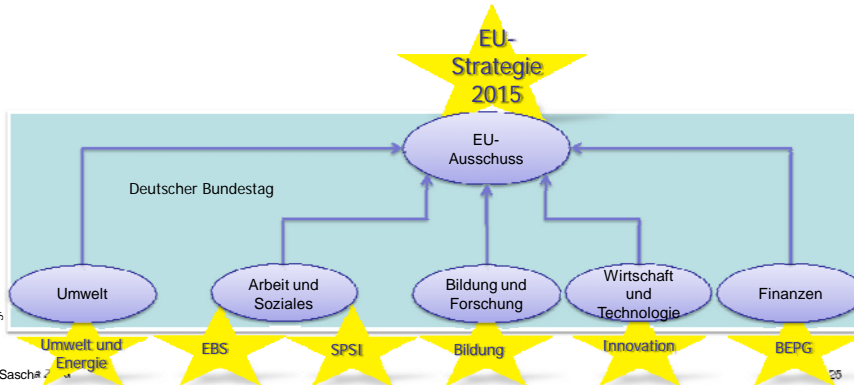
Die nationalen Parlamente in der Lissabon-Strategie?

- Die Lissabon-Strategie und die nationalen Parlamente
 - bisher weitgehend Austausch der Exekutivbürokratien
 - gerade daher so erfolgreich
 - uneinholbarer Wissensvorsprung der Bürokratie
 - bis auf Dänemark kaum eine Rolle für die nationalen Parlamente
 - Demokratiedefizit der Lissabon-Strategie?
 - wird von nationaler Exekutive beschlossen
 - deren Kontrolle Aufgabe der nationalen Parlamente
- nationale (Selbst-)Verantwortung der Parlamente

24

Eine neue Rolle für die nationalen Parlamente Post-Lissabon?

- stärkere Kontrolle und Steuerung der OMK-Prozesse in den Fachausschüssen
 - ggf. Einschränken Verhandlungsmandate der Exekutivbürokratie
 - selbst wenn dies den Europäisierungsprozess erschweren wird
- Europa-Ausschuss als Koordinator der Koordinationsprozesse



- Cohen-Tanugi, Laurent. 2008. *EuroMond 2015: Une stratégie européenne pour la mondialisation*. Report prepared for the French Presidency of the EU, April 2008.
- Heidenreich, Martin und Jonathan Zeitlin (Hg.). 2009. *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the OMC on National Labour Market and Social Welfare Reforms*. London: Routledge
- Europäische Kommission. 2009. *Implementation of the Lisbon Strategy*. Structural reforms in the context of the European Economic Recovery Plan – Annual assessments: Recommendation for a Council Recommendation on the 2009 up-date of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of the Member States' employment policies. COM(2009) 34/2 Volume I
- Europäische Kommission. 2009. *Implementation of the Lisbon Strategy*. Structural reforms in the context of the European Economic Recovery Plan – a more detailed overview of the progress across the EU in the specific macro- and micro-economic as well as the employment areas. COM(2009) 34/2 Volume II
- Europäische Kommission. 2008. *Europäisches Konjunkturprogramm*. Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat. COM(2008) 800 final
- Preunkert, Jenny und Sascha Zirra. 2009. Soziale Eingliederung in Deutschland, Frankreich und Italien. In: Stamatia Devetzi und Hans-Wolfgang Platzer (Hg.), *Die offene Methode der Koordinierung und das Europäische Sozialmodell*. Perspektiven der Akteure und wissenschaftliche Diagnosen.
- Zeitlin, Jonathan. 2008. *EU Policy Coordination Beyond 2010: Towards an Inclusive Governance Architecture*. Paper prepared for the workshop on the 'Future of the Lisbon Strategy: Towards a European Globalization Strategy Post-2010'. Austrian Federal Chancellery, Vienna, 2 October 2008.
- Zeitlin, Jonathan. 2008. The Open Method of Coordination and the Governance of the Lisbon Strategy. *Journal of Common Market Studies* 46(2): 437-446
- Zirra, Sascha und Jenny Preunkert. 2009. Die Europäisierung nationaler Arbeitsmarkt-reformen: Die Auswirkungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Deutschland, Frankreich und Italien. In: Hartmut Seifert und Olaf Struck (Hg.): *Arbeitsmarkt und Sozialpolitik*. Kontroversen um Effizienz und Sicherheit. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaft: S. 287-314.