

OSTEUROPA-INSTITUT REGENSBURG



Kurzanalysen und Informationen

Landshuter Str.4
93047 Regensburg
Telefon: 0941 943 54 10
Telefax: : 0941 943 54 27
E-Mail: oei@osteuropa-institut.de
Internet: www.osteuropa-institut.de

Nr. 33 März 2008

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Die Lissabon-Strategie 2: Weniger Rhetorik und bessere Ergebnisse? – Die Neuen Mitgliedsländer im Fokus

Michael KNOGLER, Wolfgang QUAISSER

Die Lissabon-Strategie zeichnete sich durch Schwächen in der Politikkonzeption und Implementierung aus, die auch nach ihrer Neuausrichtung im Jahr 2005 (Lissabon 2) nicht völlig überwunden werden konnten. Zentral bleibt der Wille der nationalen Regierungen, entsprechende Arbeitsmarktreformen und Änderungen in den Sozialsystemen durchzuführen, um den Herausforderungen der Globalisierung und des demographischen Wandels zu begegnen. Laut den neuesten Berichten der EU-Kommission konnten zwar viele europäische Länder Fortschritte beim Abbau der Arbeitslosigkeit und der Erhöhung der Beschäftigungsquoten erzielen. Deshalb können in einzelnen Ländern positive Wirkung der entsprechenden Reformen vermutet werden, doch werden diese durch die allgemein günstigere Konjunktursituation überlagert. Hinsichtlich der neuen Mitgliedsländer bleibt das Bild recht uneinheitlich. „Sehr gute Fortschritte“ bescheinigt die Kommission Estland, „gute Fortschritte“ Slowenien und Litauen. Die übrigen Länder sind bei der Umsetzung der Lissabon-Agenda noch nicht entscheidend vorangekommen. Allerdings deckt sich diese insgesamt von der Kommission vorgenommene positive Trendentwicklung nicht mit den Einschätzungen des World Economic Forum. Eine transparente und auch quantitativ vergleichende Bewertung seitens der Kommission wäre deshalb wünschenswert (name and shame), offensichtlich ist jedoch eine solche aus politischen Gründen nicht gewollt.

Enttäuschende Ergebnisse der alten Lissabon-Agenda

Als europäische Antwort auf den zunehmend globaleren Wettbewerb hat sich die EU auf dem Lissabonner Gipfel (2000) das ehrgeizige Ziel gesetzt, Europa bis 2010 zum „wachstums- und innovationsstärksten Wirtschaftsraum der Welt“ zu entwickeln. Die „Lissabon-Strategie“ sollte jedoch nicht nur die eigene Wachstumsschwäche und das Zurückbleiben gegenüber den USA überwinden, sondern auch zu weniger Armut, dafür zu mehr sozialem Zusammenhalt und zu besserer Bildung führen. Das Wachstumspotential und die durch den demographischen Wandel unter Druck geratenen Sozialsysteme sollten durch eine Beschäftigungsquote von 70 Prozent

und durch deutlich mehr erwerbstätige Frauen gestützt werden. Der weitere Ausbau des Binnenmarktes und Investitionen von drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes in die Forschung waren weitere Kernideen des anvisierten Weges an die Spitze der Weltwirtschaft.

Die vielfältigen Ziele der Lissabon-Agenda¹ sollten mit Hilfe eines neuartigen wirtschaftspolitischen Instruments, der *offenen Methode der Koordinierung*, erreicht werden. Sie bestand in einer lockeren, wenig verbindlichen Koordinierungsform, die den nationalen Regierungen viel Spielraum bei der Politikimplementierung lässt.

¹ Vollendung des Binnenmarktes und integrierter Finanzmärkte, Schaffung einer Informationsgesellschaft und koordinierte Netzwerke bei R&D, Abbau von Regulierungslasten, soziale Einbindung und nachhaltige Entwicklung.

Die Umsetzung erfolgt im Wesentlichen mittels gemeinsamer Leitlinien der nationalen Wirtschaftspolitik, nationaler Aktionspläne zur ihrer Implementierung, der Erarbeitung von Indikatoren der nationalen Leistungsfähigkeit und „best-practice“-Vergleichen sowie durch regelmäßige Berichte und Überprüfungen seitens der Kommission.

Bereits 2004 hatten der Europäische Rat und die Kommission beschlossen, eine Halbzeitbilanz der Umsetzung der Lissabon-Strategie auszuarbeiten, die auf dem EU-Frühjahrgipfel im März 2005 vorgestellt werden sollte. Der ehemalige Ministerpräsident der Niederlande, Wim Kok, wurde im März 2004 damit beauftragt, eine hochrangige Sachverständigengruppe zu leiten, die diese Bewertung vornehmen sollte. Der Anfang November 2004 vorgelegte Kok-Bericht konstatierte ein klares Scheitern der Lissabon-Strategie (Kok, 2004). Zwar stieg die Beschäftigung seit Mitte der 90er Jahre signifikant an, die Nettoarbeitsplatzschaffung verlangsamte sich jedoch in den Jahren bis 2005 deutlich. Sowohl das Erreichen des Beschäftigungsziels als auch des FuE-Ziels bis 2010 rückten in weite Ferne. Auch bei der Umsetzung der EU-Binnenmarktrichtlinien und der umweltpolitischen Vorgaben wurden nur geringe Fortschritte erzielt (Kok, 2004; Pisany-Ferry, 2005).

Der Bericht kam zu dem Schluss, dass "eine überfrachtete Agenda, eine mangelhafte Koordination und miteinander konfligierende Prioritäten" für das "enttäuschende" Ergebnis verantwortlich seien. Vor allem die Mitgliedstaaten und ihr Mangel an politischem Willen wurden kritisiert. Darüber hinaus sei es von entscheidender Bedeutung, dass sich die Mitgliedstaaten die Lissabon-Agenda stärker zu Eigen machten und die notwendigen Reformen durchsetzten.

Die Revision der Strategie: Lissabon 2

Aufgrund der enttäuschenden Ergebnisse wurde 2005 eine Revision der Lissabon-Strategie vorgenommen. Die Empfehlung des Kok-Berichts zu einer Neufokussierung der Strategie wurde von der Kommission aufgegriffen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005). Die Maßnahmen sollen nun auf die beiden zentralen Aufgaben, nämlich der Herbeiführung eines kräftigeren und nachhaltigen Wachstums und der Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen konzentriert werden. (Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung).² Gleichzeitig sollen damit

² Laut Kok-Bericht besteht ein wesentliches Problem darin, dass „die Lissabon-Strategie zu sehr ausgefeilt ist, um noch

auch die Voraussetzungen verbessert werden, die umwelt- und sozialpolitischen Zielsetzungen zu erfüllen.

Nicht mehr enthalten in der revidierten Fassung ist die Zielsetzung, bis 2010 den Sprung an die Spitze zu schaffen. Auch die angestrebte Beschäftigungsquote von 70% wird nicht mehr explizit erwähnt, bleibt aber als übergreifende Zielsetzung bestehen. Die Kommission erwartet in den nächsten Jahren sechs Millionen neue Arbeitsplätze, wobei die einzelnen Mitgliedstaaten individuelle Beschäftigungsquoten unterschiedlicher Größenordnung in ihren nationalen Aktionsprogrammen ergänzend zur 70%-Zielgröße festlegen sollen. Festgehalten wird an dem Ziel, Ausgaben in Höhe von 3% des BIP für Forschung und Entwicklung bis 2010 bereitzustellen.

Um die politische Steuerung und Umsetzung der Strategie zu verbessern, wurden die jeweiligen Zuständigkeiten auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene schärfer abgegrenzt. Gemäß der reformierten Lissabon-Methodik wurden im Juli 2005 erstmals „integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ für den Dreijahreszeitraum 2005-2008 verabschiedet (Europäische Kommission, 2005a).³ Auf dieser Grundlage erstellt die Kommission ein Lissabon-Programm mit Empfehlungen sowohl an die Mitgliedstaaten als auch an die Gemeinschaft, das jährlich aktualisiert wird (Europäische Kommission, 2005b). Das Programm besteht aus einer Vielzahl von Initiativen (Rechtsakte, finanzielle Instrumente und politische Maßnahmen), die auf EU-Ebene durchgeführt werden sollen, um die Reformagenda stärker auf Wachstum und Beschäftigung auszurichten. Die Kommission konzentriert sich dabei auf die Durchführung gemeinschaftlicher Politiken in acht „Schlüsselmaßnahmen mit hohem Mehrwert“.⁴

als ein kohärentes Ganzes empfunden zu werden. Bei der Lissabon-Strategie geht es um alles und damit im Grunde um nichts. Verantwortlich ist jeder und damit im Grunde niemand. Das eigentliche Ziel der Strategie hat man vielfach aus den Augen verloren. Eine ehrgeizige, umfassende Reformagenda braucht einen klaren roten Faden, denn nur so kann sie überzeugend ihre eigene Notwendigkeit vermitteln. Damit jeder einsieht, weshalb manchmal schmerzhaft Reformen unerlässlich sind. Damit jeder weiß, wer die Verantwortung trägt.“ Vgl. Kok, 2004, S.19.

³ Die Integrierten Leitlinien bestehen aus den früheren Berichten zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik sowie den Beschäftigungspolitischen Leitlinien.

⁴ Förderung von Innovationen, Reform der Beihilfepolitik, Verbesserung des Regelumfelds für Unternehmen, Vollendung des Binnenmarktes für Dienstleistungen, Abschluss einer ehrgeizigen Vereinbarung im Rahmen der Doha-Runde, die Beseitigung von Mobilitätshindernissen in den Bereichen Transport, Arbeit und Bildung, die Entwicklung eines gemein-

Die Mitgliedsländer ihrerseits legen nationale Reformprogramme vor bzw. seit 2006 jährliche Fortschrittsberichte über die Umsetzung dieser Programme. Die nationalen Programme konzentrieren sich auf vier spezifische Bereiche für vorrangige Maßnahmen als Säulen der erneuerten Lissabonstrategie (Wissen und Innovation, Erschließung des Unternehmenspotentials, Investitionen in Menschen und Modernisierung der Arbeitsmärkte, Energie/Klimawandel), auf die sich der Europäische Rat im Frühjahr 2006 geeinigt hatte. Ein paralleles Vorgehen in allen vier Bereichen soll zu einem integrierten Gesamtansatz führen. Zur Vereinfachung des Verfahrens wurde festgelegt, dass es künftig auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten nur jeweils einen Umsetzungsbericht sowie ein Aktionsprogramm zur Lissabon-Strategie geben sollte. Die jährlichen Umsetzungsberichte – sowohl die Berichte der Mitgliedstaaten als auch der Kommission – sollen an die des Vorjahres anknüpfen, um eine hohes Maß an Kontinuität der Strukturen und Inhalte sicherzustellen.⁵

Der zunächst von der Kommission befürwortete Vorschlag der Kok-Kommission, die Umsetzung der Lissabon-Strategie durch budgetäre Mittel aus dem EU-Haushalt zu unterstützen, wurde wenige Monate später durch den Europäischen Rat verworfen. Der EU-Haushaltswurf, der eine deutliche Erhöhung der Haushaltsmittel für Forschung vorsah, wurde durch die Staats- und Regierungschefs abgelehnt. Eine auch von vielen Ökonomen (Sapir et al., 2003) geforderte Neuorientierung der mittelfristigen Finanzplanung auf innovative Bereiche wurde dadurch verhindert. Auch der Vorschlag der Kok-Kommission, Länder, die die gesteckten Ziele verfehlten, namentlich zu nennen („name and shame“), wurde abgelehnt und damit das Benchmarking-Verfahren aufgeweicht.

Insgesamt beruht das Governance-System der Lissabon-Strategie damit nahezu vollständig auf den nationalen Aktionsplänen. Um die Implementierungsschwächen zu überwinden, müsste daher die politische Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten deutlich verbessert werden. Kritiker bemängeln, dass die dafür erforderliche intensivere politische Diskussion sowie die Einbeziehung der nationalen Parlamente und Interessensgruppen in die Entwicklung der Aktionspläne nicht entscheidend vorangekommen sind (Pisani-Ferry, Sapir, 2006).

samen Konzepts für wirtschaftliche Migration sowie die Abfederung der sozialen Auswirkungen der Globalisierung.

⁵ Erst die Überarbeitung der integrierten Leitlinien im Frühjahr 2008 bietet formell die Möglichkeit zu einer grundlegenden Neuausrichtung der Lissabon-Strategie.

Erste Ergebnisse der neuen Strategie

Im neuesten, Mitte Dezember 2007 veröffentlichten Umsetzungsbericht zur Lissabon-Strategie werden Verbesserungen bei Wachstum und Beschäftigung festgestellt, wozu nach Ansicht der Kommission neben der konjunkturellen Entwicklung auch die Lissabon-Strategie beigetragen hat. Als Beleg wird angeführt, dass auch das Wachstumspotenzial im Zuge der Strukturreformen allmählich zunimmt und die strukturelle Arbeitslosigkeit sinkt (Commission of the European Communities, 2007; Teil 1).

Erstmals seit 1997 geht der Beschäftigungszuwachs auch mit einer deutlichen Zunahme der Arbeitsproduktivität einher. Die Arbeitsproduktivität sank von rund 2% in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auf rund 1% zwischen 2001 und 2003 (Tabelle 1). Im selben Zeitraum wiesen die USA ein konstantes Produktivitätswachstum von rund 2% auf. Seit 2003 scheint sich jedoch der Rückgang des Produktivitätswachstums in Europa umgekehrt zu haben. In Folge dieser positiven Wachstumsdynamik hat sich auch der Abstand zu den USA, gemessen am Pro-Kopf-Einkommen seit 2005 um rund 1,5 Prozentpunkte verringert, bleibt aber nach wie vor hoch.⁶ Ob die Wachstumsdynamik nicht nur auf konjunkturelle Faktoren, sondern auch auf das Greifen von Strukturreformen zurückzuführen ist, kann jedoch angesichts der relativ kurzen Zeitperiode nicht beurteilt werden.

Einige Mitgliedstaaten haben laut Kommission ihre Reformen mit größerem Nachdruck vorangetrieben als andere, 2007 sei eine „gewisse Reformmüdigkeit“ festzustellen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007). In einigen Bereichen, etwa bei der Liberalisierung der Energie- und Dienstleistungsbereiche sowie dem Abbau der Segmentierung der Arbeitsmärkte kam es zu Verzögerungen (vgl. Tabelle 2 für einen Überblick über die Ergebnisse der Lissabon-Strategie in den wichtigsten Bereichen). Erst die Hälfte der Mitgliedstaaten hat auf dem *Flexicurity*-Konzept (flexible Arbeitsmärkte kombiniert mit sozialer Absicherung) basierende Strategien ausgearbeitet oder arbeitet daran. Die Maßnahmen bleiben insgesamt jedoch bruchstückhaft.

⁶ In der Eurozone lag des BIP-Pro-Kopf 2007 bei 73,5% des US-Niveaus, in den EU27 bei 67,1%.

Tabelle 1: **BIP, Beschäftigung und Arbeitsproduktivität**
(jahresdurchschnittliches Wachstum in %)

	1997-2000		2001-2003		2004-2006	
	EU27	USA	EU27	USA	EU27	USA
BIP	3,1	4,2	1,5	1,6	2,4	3,2
Beschäftigung	1,1	2,1	0,3	0,0	1,1	1,6
Arbeitsproduktivität je Beschäftigtem	2,2	2,1	1,1	2,0	1,5	2,1
Arbeitsproduktivität je gel. Arbeitsstunde		2,1	1,6	2,7	1,4	2,3

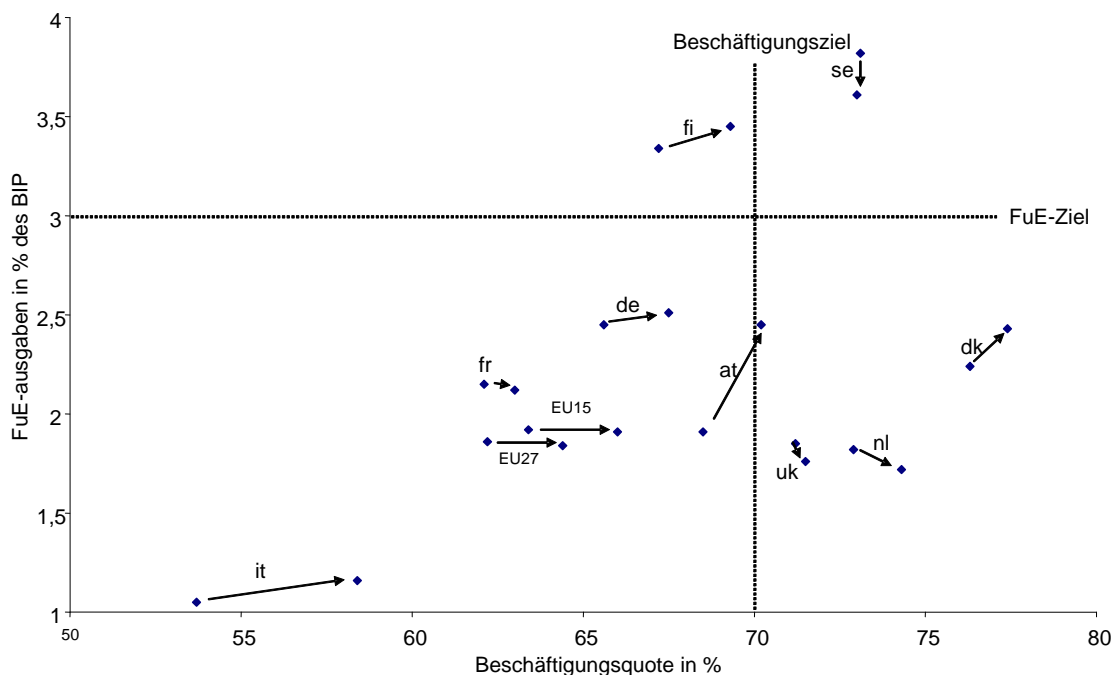
Quelle: Commission of the European Communities, 2007, S. 53.

Zwar wurden in den letzten beiden Jahren in der EU27 fast 6,5 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen, die Beschäftigungsquote als eine der beiden zentralen Zielgrößen der Lissabonstrategie ist jedoch mit 64,4% (2006) noch deutlich von der (in der alten Strategie) angestrebten 70%-Marke entfernt. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten bis 2010 noch einmal fast 20 Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden. Dem Lissabon-Ziel weit angenähert hat sich dagegen die Beschäftigungsquote bei Frauen. Auch die Beschäftigungsquote älterer Menschen ist seit 2000 (37%) deutlich angestiegen und liegt nun bei 43,5%. Allerdings besteht damit noch immer ein hohes ungenutztes Beschäftigungspotential (6,5 Prozentpunkte unterhalb der Zielgröße), das vor dem Hintergrund der demographischen Entwick-

lung noch wachsen wird. Die Kommission verweist hier auf Untersuchungen, denen zufolge die Partizipationsrate älterer Menschen im Zuge der Rentenreformen und der Erhöhung des effektiven Renteneintrittsalter mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung in den nächsten Jahren zunehmen könnte.

Innerhalb der alten Mitgliedstaaten differieren die Beschäftigungsquoten sehr stark, mit Italien, Griechenland und Belgien am unteren Ende (unter bzw. knapp über 60%), während die skandinavischen Länder und England bereits Beschäftigungsquoten jenseits der 70% aufweisen (Abbildung 1). Diese Länder wenden zugleich verstärkt Maßnahmen zur Förderung des lebenslangen Lernens an.

Abbildung 1: **Ausgewählte EU15: Fortschritte bei den Lissabon-Zielen**
(Beschäftigungs-quoten und FuE-Ausgaben in % des BIP 2000/2006; der jeweilige Pfeil markiert die Änderung von 2000 auf 2006)



Quelle: Eurostat.

Auch bei der zweiten zentralen Zielgröße, den FuE-Ausgaben, fallen die Ergebnisse eher enttäuschend aus. Diese konnten mit den stärkeren Wachstumsraten der Wirtschaft nicht mithalten und gingen 2006 auf 1,84% des BIP in der EU27 sogar leicht zurück. Am höchsten liegen sie in Finnland und Schweden, die

zugleich auch die mit Abstand höchsten Beschäftigungsquoten erzielen. Die größten Fortschritte in Richtung Lissabon-Ziele haben seit 2000 Deutschland, Österreich und Dänemark erreicht, indem sie sowohl die FuE-Ausgaben als auch die Beschäftigungsquoten steigern konnten.

Tabelle 2: **Lissabon 2: Zielvorgaben und Stand der Umsetzung**

	Makroökonomische Stabilität	Modernisierung der Arbeitsmärkte	Gestaltung des Unternehmens-Umfeldes	Wissen (Bildung, FuE und Innovation)	Energie und Klimawandel
Zielsetzung 2005	<ul style="list-style-type: none"> Stabilitätsorientierte makroökonomische Strategien und konsequente Haushaltspolitik, Verbesserung der Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme 	<ul style="list-style-type: none"> Verbesserung der Anpassungsfähigkeit und des sozialen Zusammenhaltes durch geeignete Kombination von Flexibilität und Sicherheit (Flexicurity) und Investitionen in Humankapital („Lebenslanges Lernen“) Nationale Beschäftigungsquotenziele 	<ul style="list-style-type: none"> Vollendung des Binnenmarktes (Dienstleistungen) und günstiger Regelungsrahmen für Unternehmen Abbau administrativer Hemmnisse insbesondere für KMU 	<ul style="list-style-type: none"> Verstärkung von Forschung, Bildung und Innovation umfassender Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien FuE-Quote von 3% 	<ul style="list-style-type: none"> Entwicklung einer gemeinschaftlichen, nachhaltigen Energiepolitik Öffnung der Energiemärkte Steigerung der Energieeffizienz und Entwicklung erneuerbarer Energien und umweltfreundlicher Technologien
Stand 2007	<ul style="list-style-type: none"> + Rückführung der Haushaltsdefizite und der Staatsverschuldung; - zu geringe Reduzierung struktureller Defizite in der Eurozone, - entstehende Ungleichgewichte (hohe Leistungsbilanz- und Haushaltsdefizite) in einigen Mitgliedstaaten 	<ul style="list-style-type: none"> + Beschäftigungswachstum gekoppelt mit Produktivitätswachstum + Hälfte der Mitgliedstaaten hat Flexicurity-Strategien ausgearbeitet - Segmentierung der Arbeitsmärkte - geringe Arbeitskräftemobilität - Beschäftigungsziel verfehlt 	<ul style="list-style-type: none"> + Erleichterung von Unternehmensgründungen - nur langsame Liberalisierung netzgebundener Industrien und Dienstleistungen - wenig Fortschritte bei Verringerung des Verwaltungsaufwandes und Verbesserung des Unternehmensumfeldes 	<ul style="list-style-type: none"> + Setzung nationaler Ziele für FuE-Investitionen - FuE-Ausgaben noch weit von der Zielgröße entfernt - Rückstand bei Informations- und Kommunikationstechnologien 	<ul style="list-style-type: none"> + Rückgang der Energieintensität - + Fortschritte bei erneuerbaren Energien in einigen Ländern - geringe Fortschritte beim Klimaschutz (viele Länder weit von Kyoto-Zielen entfernt)

Quelle: Commission of the European Communities (2007),

Die Neuen Mitgliedsstaaten

Mit deutlich über dem Durchschnitt der EU15 liegenden Wachstumsraten befinden sich die neuen EU-Mitgliedstaaten (NMS) in einem schnellen Konvergenzprozess. Während dieser Aufholprozess bis 2000 mit rückläufiger Beschäftigung (jobless growth) und in der Phase bis 2004 mit relativ konstanter Beschäftigung verbunden war, ist nach dem Beitritt von acht Ländern des östlichen Europas in 2004 eine Trendwende in der Beschäftigung erfolgt. Vor allem in den baltischen Staaten, aber auch in Bulgarien und Rumänien erhöhte sich ab 2004 die Beschäftigung deutlich.

Parallel zu sinkenden Arbeitslosenquoten stiegen die Beschäftigungsquoten in den NMS z. T. stark an. Abbildung 2 zeigt die Fortschritte der NMS auf dem Weg zum Beschäftigungsziel von Lissabon. Die besten Ergebnisse erzielten wiederum die baltischen Staaten. Aber auch in Bulgarien erhöhte sich die Beschäftigungsquote,

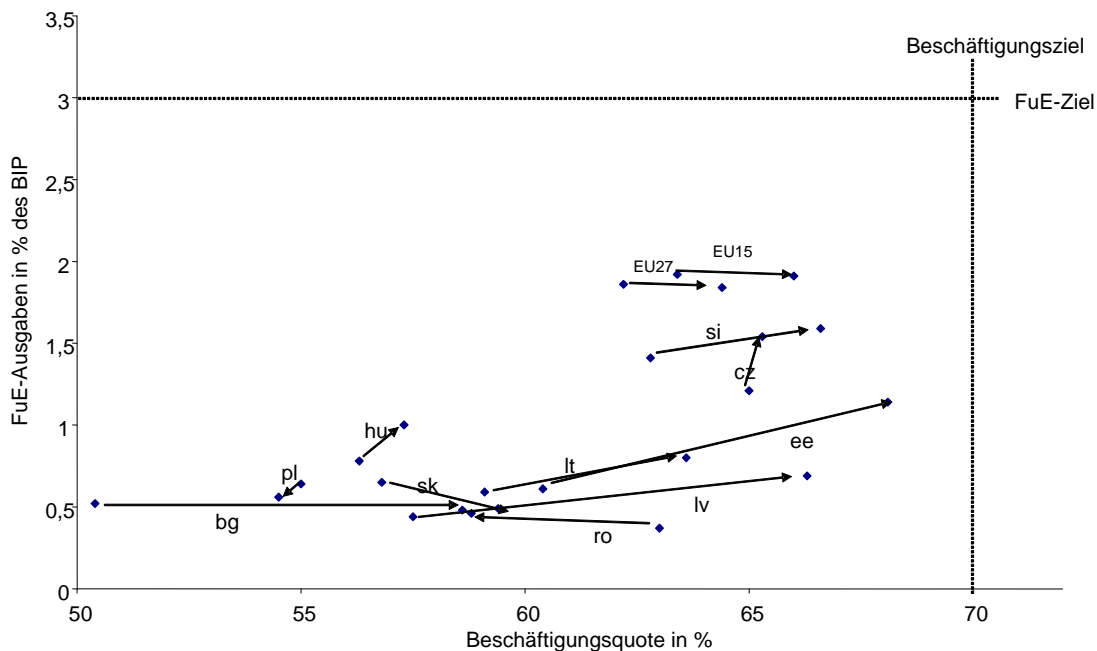
allerdings von einem niedrigen Niveau aus, deutlich, doch bleibt der Abstand zum Niveau der EU15 bzw. zum Lissabonziel weiter markant. In einigen der NMS sind dagegen kaum Fortschritte zu verzeichnen. In Polen und Ungarn verharrt die Beschäftigungsquote auf sehr niedrigem Niveau, in Rumänien sank sie sogar seit 2000 um rund 5 Prozentpunkte und ist nun die niedrigste innerhalb der EU27.⁷

Insgesamt liegen die Beschäftigungsquoten in den NML deutlich unter der Lissabon-Zielvorgabe und in den meisten Fällen auch unter dem EU15-Durchschnitt (Abbildung 2). Insofern besteht in allen NMS noch erheblicher Spielraum zur Mobilisierung des Arbeitsangebots bzw. zur besseren Nutzung des Arbeitskräftepotentials, um das Wachstum anzukurbeln.

⁷ Dies ist vor dem Hintergrund des Rückgangs der ländlichen Beschäftigung zu sehen, während die städtische Beschäftigung leicht anstieg.

Abbildung 2:

NMS: Fortschritte bei den Lissabon-Zielen
 (Beschäftigungsquoten und FuE-Ausgaben in % des BIP 2000/2006,
 der jeweilige Pfeil markiert die Änderung von 2000 auf 2006)



Quelle: Eurostat.

Mit Blick auf die zweite wichtige Lissabon-Zielgröße, den FuE-Ausgaben, weisen die NMS eine noch schlechtere Bilanz auf. Die FuE-Ausgaben sind zwar in den meisten Ländern seit 2006 gestiegen, liegen aber deutlich unterhalb des EU15-Durchschnitts. Am stärksten zugenommen haben die FuE-Ausgaben mit rund einem halben Prozentpunkt in Estland, das auch seine Beschäftigungsquote um knapp acht Prozentpunkte steigern konnte. In Polen, Bulgarien und der Slowakei sind die FuE-Ausgaben indes seit 2000 gesunken. Unter diesen Bedingungen dürfte die Entwicklung eines endogenen Forschungspotentials kaum zu erreichen sein.

Die länderspezifischen Empfehlungen der Kommission weisen auf die wesentlichen Schwachpunkte der Strukturreformen hin und bleiben mit einer Ausnahme gegenüber dem Vorjahr unverändert.⁸ Die Schwerpunkte liegen neben Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung sowie Stärkung der langfristigen Nachhaltigkeit durch Reformen insbesondere im Rentensystem und in den arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Bereichen (Tabelle 3).

⁸ Im Fall der Slowakei trat an die Stelle der letztjährigen Empfehlung zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit eine Empfehlung zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen.

Ein genauerer Blick auf die Arbeitsmarktentwicklung dieser Länder zeigt, dass nun nicht mehr der Beschäftigungsaufbau durch eine schwache Arbeitsnachfrage behindert wird, sondern dass bei anziehender Arbeitsnachfrage, das Beschäftigungspotential aufgrund des beschränkten Arbeitsangebots nicht hinreichend genutzt wird (Rutkowski, 2007). Die Beschäftigungsquoten insbesondere unter den jungen und älteren Arbeitnehmern sind weiterhin sehr niedrig. Viele der Arbeitslosen, häufig Langzeitarbeitslose, verfügen nicht über die notwendigen Qualifikationsprofile, um die neu entstehenden Arbeitsplätze auszufüllen. Vielfach ist ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften festzustellen. Die Bildungs- und Ausbildungssysteme dieser Länder sind nicht ausreichend auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes abgestimmt. Zudem führen Fehlanreize in den sozialen Sicherungssystemen, insbesondere die Frühverrentungsregelungen, aber auch hohe Lohnnebenkosten und wenig Möglichkeiten für flexible Beschäftigungsformen zu niedrigen Erwerbsquoten. Insgesamt sind die NMS weit vom angestrebten *Flexicurity*-Modell entfernt und weisen stark segmentierte Arbeitsmärkte auf (Knogler, Lankes, 2007).

Tabelle 3: **Schwerpunkte der länderspezifischen Empfehlungen und Gesamtbewertung**

	Makroökonomische Stabilität/Nachhaltigkeit der Haushalte	Modernisierung der Arbeitsmärkte	Gestaltung des Unternehmens-Umfeldes	Wissen (Bildung, FuE und Innovation)	Energie und Klimawandel	Gesamteinschätzung
Bg	Straffe Haushaltspolitik Stärkung der Verwaltungskapazität	Effizientere Arbeitsmarktpolitik Reform des Bildungssystems	Bürokratieabbau Verbesserung des rechtlichen Rahmens			
Cz	Renten- und Gesundheitsreform zur Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentl. Haushalte	Modernisierung des Kündigungsschutzes (Flexicurity) Bildungssystems Anreize für Fortbildung älterer Arbeitnehmer und Geringqualifizierter		Engere Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Universitäten und öffentlichen FuE-Einrichtungen		Gewisse Fortschritte
Ee	Keine länderspezifischen Empfehlungen					Sehr gute Fortschritte
Lv	Restriktive Steuerpolitik	Förderung der regionalen Mobilität (Flexicurity) Bildungswesen (Bedarf des Arbeitsmarktes) Lebenslanges Lernen Aktive Arbeitsmarktpolitik		Raschere Umsetzung der Reformen		Einige Fortschritte
Lt		Erhöhung des Fachkräfteangebots, Verbesserung der regionalen Mobilität Bildung (Bedarf des Arbeitsmarktes) Lebenslanges Lernen		Strukturreform des FuE-Systems		Gute Fortschritte
Hu	Dauerhafte Senkung des Haushaltsdefizits Reform der öffentlichen Verwaltung, des Gesundheits-, Renten- und Ausbildungssystems	Aktive Arbeitsmarktpolitik Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung Bildungssystem (Arbeitsmarkt)				Begrenzte Fortschritte
Pl	Haushaltskonsolidierung verstärken	Aktive Arbeitsmarktpolitik Reform der sozialen Sicherungssysteme, um Arbeitsanreize zu erhöhen Lebenslanges Lernen Modernisierung der Bildung		Reform des staatlichen Forschungssektors	Rahmenbedingungen für Wettbewerb in den netzgebundenen Wirtschaftszweigen verbessern Liberalisierung der Energiemärkte	Begrenzte Fortschritte
Ro	Vermeidung zyklischer Haushaltspolitik Neustrukturierung der öffentlichen Ausgaben Verringerung der staatlichen Beihilfen	Integriertes Konzept für mehr Beschäftigung Bildungssystem Umwandlung der Subsistenz-/Nebenerwerbswirtschaft in nachhaltige Beschäftigung	Verkürzung der Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren			
Si	Reform des Rentensystems	Flexiblere vertragliche Vereinbarungen (Flexicurity)				Gute Fortschritte
Sk		Lebenslanges Lernen (Flexicurity) Bildungsreform Arbeitsmarktzugang für Langzeitarbeitslose und Benachteiligte	Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen Vereinfachung der Rechtsvorschriften	Ressourcen auf FuE umschichten		Gewisse Fortschritte

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007a; eigene Zusammenfassung.

Die Bewertung des World Economic Forum

Mit einer gewissen Regelmäßigkeit untersucht auch das World Economic Forum (WEF) in gesonderten Berichten die Fortschritt der europäischen Länder im Erreichen der Ziele der Lissabon Agenda. Die Bewertung basiert neben harten Fakten sowie Einschätzungen von Wirtschaftsinstituten vor allem auf einer regelmäßig durchgeführten Umfrage unter Managern in über 130 Ländern und spiegelt deshalb stärker die Einschätzungen der Unternehmen wider. Diese haben allerdings den Vorteil, dass im Gegensatz zu der oft recht unpräzisen und nur semantisch wiedergegebenen Einschätzung der EU-Kommission, das WEF „Scores“

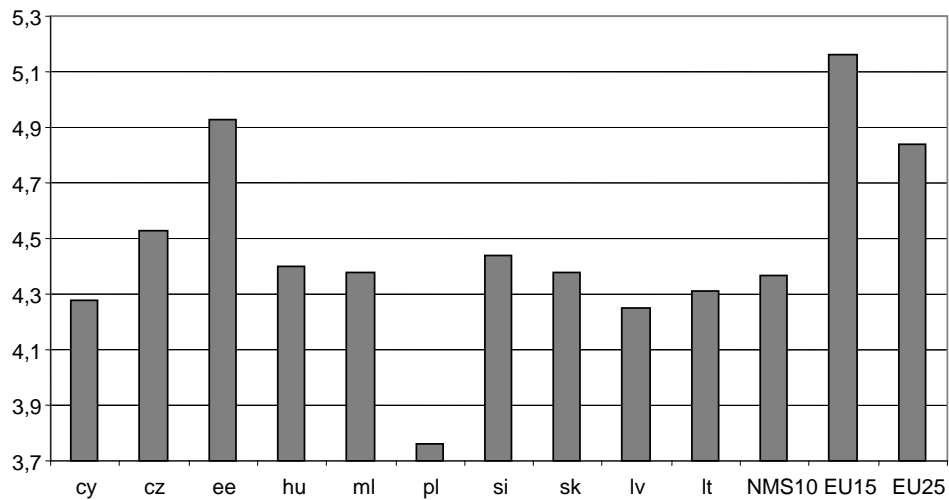
und „Ratings“ vergibt, die einen intertemporalen Ländervergleich ermöglichen.

In der letzten Bewertung der Lissabon-Agenda im Jahre 2006 kamen die skandinavischen Länder Dänemark, Finnland und Schweden auf die ersten Plätze. Abbildung 3 zeigt die „Scores“ der NML für 2006 (1 schlechteste Bewertung, 7 beste Bewertung) und der NMS (ohne Bulgarien und Rumänien) im Vergleich zum Durchschnitt der EU-15. Deutlich erkennbar ist, dass nur Estland den Durchschnittswert der EU-15 erreicht, wobei einige EU-15 Länder (Italien und Griechenland) unter dem Durchschnitt des Wertes der NMS liegen. Die WEF-Analyse stellt jedoch fest, dass viele NMS von 2004 bis 2006 Fortschritte verzeichnen konnten. Dies gilt insbe-

sondere für Tschechien, Ungarn und die Slo-

wakei (WEF, 2006, S. 5).

Abbildung 3: **NML: Lissabon-Bewertung des World Economic Forum (Scores)**

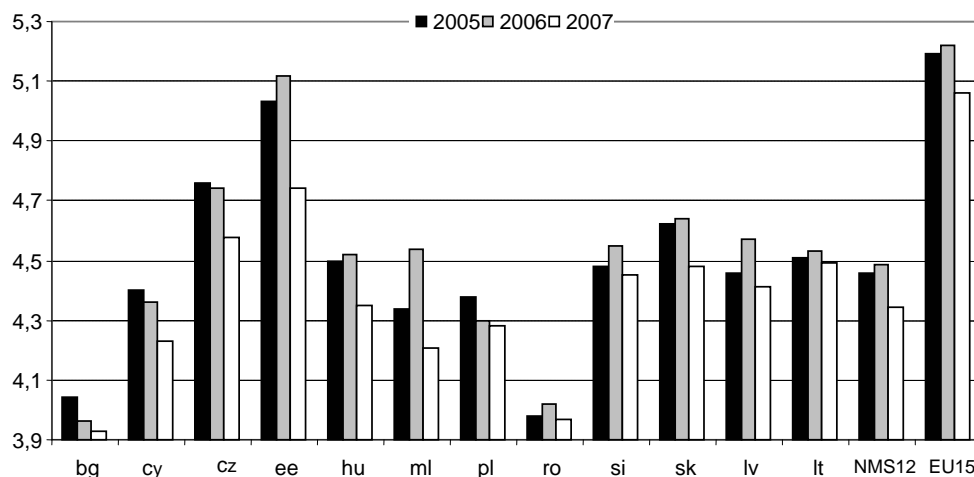


Quelle: World Economic Forum 2006, The Lisbon Review 2006, Measuring Europe's Progress in Reform, Geneva, 2006, S. 5.

Leider liegt noch keine Bewertung des Lissabon-Prozesses durch das WEF für das Jahr 2008 vor. Orientierungshilfe bietet jedoch der Global Competitiveness Index (GCI) des WEF, der umfassender angelegt ist und eine etwas andere Gewichtung von Einzelindikatoren aufweist als die Lissabon-Bewertung. Dennoch

ergibt ein einfacher Korrelationstest der „Scores“ und der Rangpositionen beider Indikatoren einen starken Zusammenhang beider Bewertungen (Koeffizient 0,98 bzw. 0,96), sodass der allgemeine Indikator der spezifischen Lissabon-Bewertung sehr ähnlich ist.

Abbildung 4: **NMS: Global Competitiveness Index (GCI) des World Economic Forum (Scores)**



Quelle: WEF, World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2005/2006, 2006/2007 und 2007/2008. Geneva, 2005, 2006, 2007.

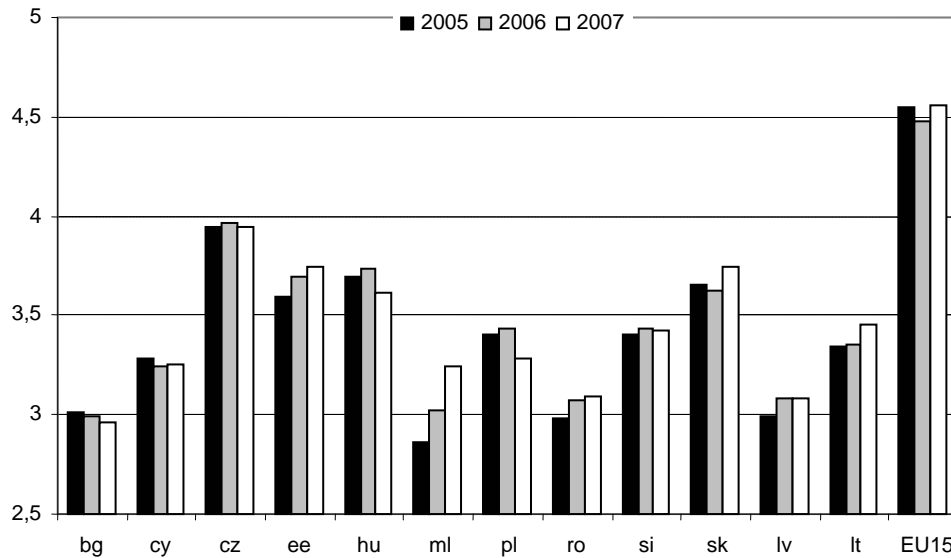
Abbildung 4 zeigt die Veränderung des GCI von 2005 bis 2007. Dabei werden wiederum die „Scores“ herangezogen, da die Rangposi-

tionen aufgrund veränderter Ländersamples verzerrt werden. Es fällt auf, dass insbesondere von 2006 bis 2007 keine Fortschritte, son-

den eher Rückschritte in der Wettbewerbsfähigkeit der NMS, aber auch der EU-15 zu verzeichnen sind. Legt man zwei Sub-Indicies zugrunde, d.h. Effizienz (Bewertung der Effizienz der Güter und Faktormärkte) sowie Inno-

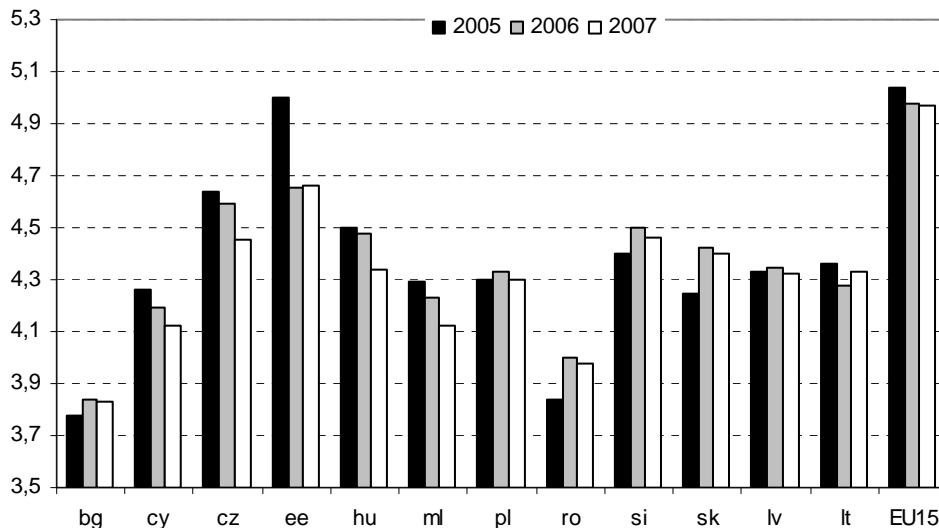
vation (Bewertung der Innovationskraft der Volkswirtschaft), lassen sich allenfalls beim Innovationskriterium in einigen NMS und in der EU-15 leichte Verbesserungen erkennen (Abbildung 5 und 6).

Abbildung 5: **NMS: Subindex Innovation des World Economic Forum (Scores)**



Quelle: WEF, World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2005/2006, 2006/2007 und 2007/2008. Geneva, 2005, 2006, 2007.

Abbildung 6: **NMS: Subindex-Effizienz des World Economic Forum (Scores)**



Quelle: WEF, World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2005/2006, 2006/2007 und 2007/2008. Geneva, 2005, 2006, 2007.

Ausblick

Für das Zurückbleiben der europäischen Volkswirtschaften hinsichtlich der Lissabon-Ziele gibt es viele Gründe, die größtenteils im Ausbleiben von notwendigen internen Struktur-reformen zu suchen sind. Der externe und europäische Wettbewerbsdruck wirkt nur moderat und protektionistische Tendenzen nehmen zu. Offensichtlich ist jedoch auch, dass die Strategie der „offenen Koordinierung“ nur unzureichende politische Anreize bietet, um entsprechend dem „Benchmarking-Ansatz“ die besten Lösungen durchzusetzen. Die Reformdynamik bzw. deren Verweigerung ist in den jeweiligen Staaten damit weitgehend von innenpolitischen Konstellationen und Wahlen abhängig. Weder eine auf europäischer Ebene verankerte Wirtschaftspolitik noch eine effiziente Koordinierung nationaler Wirtschaftspolitik haben sich bis heute durchsetzen lassen, obwohl sie zumindest innerhalb der Eurozone dringlicher denn je ist.

Ein zentrales Problem bei der Weiterentwicklung der Lissabon-Strategie bleibt zudem die Diversität innerhalb der Mitgliedstaaten. Die größte Herausforderung stellen die Unterschiede in den Industriestrukturen, also die strukturelle Heterogenität der Mitgliedstaaten, dar, die sich mit dem Beitritt der NMS noch vergrößert hat, während die ursprüngliche Lissabon-Strategie für eine relativ homogene Gruppe hoch entwickelter Industriestaaten vorgesehen war. Ob für diese Länder gemeinsame Ziele und Politiken angemessen sind, ist fraglich. National angepasste Aktionspläne, wie jetzt vorgesehen, können einen Ausweg bieten, doch fehlt eine konsistent ausgearbeitete Strategie für die ärmeren EU-Mitgliedsländer.

Verdeutlicht werden kann dies etwa anhand der FuE-Ausgaben. Die EU postuliert hier die übergreifende Zielgröße von 3%. Offen bleibt aber, wie sich dieses Ziel in den nationalen Zielgrößen niederschlägt. Ist es sinnvoll, für alle Länder gleich hohe Forschungsausgaben anzusetzen, unabhängig vom erreichten Entwicklungsstand?⁹ Tabelle 4 zeigt, dass innerhalb der NMS nur Slowenien den EU-Zielwert für FuE-Ausgaben in das nationale Reform-

programm übernommen hat. Alle anderen Länder liegen weit unterhalb des EU-Ziels (zudem mit divergierendem Zeithorizont). Dabei hätte eine bessere Nutzung des Erwerbspotentials und der Innovationsfähigkeit dieser Länder durchaus hohe volkswirtschaftliche Wirkung.

Neben der strukturellen Heterogenität muss auch die politische Heterogenität berücksichtigt werden. Die Festlegung der Prioritäten auf EU-Ebene ist abhängig von nationalen Institutionen und Politiken, auch wenn eine übergreifende Zielsetzung verfolgt wird. Deutlich wird diese Problematik an den Arbeitsmärkten. Die institutionelle Ausgestaltung variiert hier markant innerhalb der EU, etwa mit Blick auf die Struktur der Lohnverhandlungen oder die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung. Vor diesem Hintergrund können schrittweise Reformen der Arbeitsmärkte nicht einem für alle geeigneten Rezept folgen, da Reformen unter bestimmten Rahmenbedingungen gute Ergebnisse bringen, in anderen Konstellationen u. U. ineffizient oder gar kontraproduktiv sind. Um die gleichen Ziele zu erreichen, müssen die Prioritäten stärker nach länderspezifischen Bedingungen festgelegt werden.

Die nationalen EU-Vorgaben, die auch bei der Beschäftigungsquote zum Teil deutlich unterhalb des EU-Ziels liegen (Tabelle 4), machen zudem deutlich, dass die Länderregierungen bei der Entwicklung der Nationalen Reformprogramme die Integrierten Leitlinien weitgehend ignorieren, und dies selbst in Bereichen mit eindeutigen Zielvorgaben. Vor diesem Hintergrund setzt die Kommission im neuen Programmzyklus auf das Vorantreiben der Reformen auf nationaler Ebene und auf eine Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2007). Im Interesse einer optimalen Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung sind in den neuen EU-Kohäsionsprogrammen mehr als 60% der Mittel für die Unterstützung der nationalen Reformprogramme zu binden.¹⁰ Für den Zeitraum 2007-2013 stehen dafür, einschließlich Mittel der nationalen öffentlichen Hand und seitens der privaten Geldgeber, mehr als 500 Mrd. EUR zur Verfügung.

⁹ Untersuchungen zu den Wachstumsdeterminanten zeigen, dass möglicherweise Investitionen in FuE in technologisch hoch entwickelten Ländern einen anderen Stellenwert haben als in Ländern auf einer relativ frühen Entwicklungsstufe. Zudem legen FuE-Spillovereffekte eine Konzentration der Ausgaben bei den Ländern nahe, wo die zu erwartenden Erträge am höchsten sind (vgl. Pisany-Ferry, Sapir, 2006).

¹⁰ Für die Gebiete mit Entwicklungsrückständen, die mit den Konvergenzprogrammen gefördert werden, gilt eine Untergrenze von 60%, in den vergleichsweise wohlhabenden Gebieten, die mit den Wettbewerbsfähigkeits- und Beschäftigungsprogrammen gefördert werden, gilt eine Untergrenze von 75%. Für die NMS gelten diese Untergrenzen auf freiwilliger Basis.

Mit dieser zunächst beachtlichen Summe, die sogar um ca. 200 Mrd. die gesamten EU-Strukturfondsmittel der Periode 2007-2013 übersteigt, wird allerdings nicht der Tatsache Rechnung getragen, dass es zu keiner wirklichen Neuausrichtung der EU-Gelder in Richtung Lissabon-Agenda gekommen ist. Zudem ist zu vermuten, dass ohnehin geplante Ausgabenprogramme auf nationaler Ebene für die

Lissabon-Agenda „umetikettiert“ werden. Ein tatsächlicher Investitionsschub für „Wachstum und Beschäftigung“ oder in Schlüsselbereichen der Lissabon-Agenda ist deshalb kaum zu erwarten, bzw. wird sich nur aus nationalen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Prioritäten entwickeln.

Tabelle 4: **NMS: Nationale Zielwerte in Hinblick auf Beschäftigungsquoten und FuE-Ausgaben 2010**

	Bg	Cz	Ee	Lv	Lt	Hu	Pl	Ro	Si	Sk	EU Zielwert
Beschäftigungsquote	61,0 (2009)	66,4 (2008)	70,0	67,0	68,8	58,7	..	63,0	67,0 (2008)	..	70,0
FuE-Ausgabequote	..	2,06	1,9	1,5	2,0	1,8	1,65 (2008)	1,8	3,0	0,8	3,0

Quelle: Nationale Reformprogramme.

Die wirtschaftspolitische Koordinierung soll im Rahmen der integrierten Leitlinien enger gestaltet werden. Die geltenden Leitlinien bleiben für den nächsten Zeitraum bestehen, allerdings sollen Maßnahmen zur Stärkung der Investitionen in Humankapital und zur Modernisierung der Arbeitsmärkte stärker betont werden. Um eine bessere Koordinierung zu erreichen, schlägt die Kommission vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Reaktionen auf die länderspezifischen Empfehlungen und

Schwerpunkte im Rahmen des multilateralen Überwachungsverfahrens im Rat erörtern. Jeder Mitgliedstaat soll zukünftig in seinen Umsetzungsbericht einen Aktionsplan mit den Maßnahmen einfügen, mit denen er die Empfehlungen und Schwerpunktsetzungen aufgreifen will. Möglicherweise kann dies dazu beitragen, die notwendigen länderspezifischen Schwerpunktsetzungen kohärent der Gesamtstrategie anzupassen.

Literatur

- Commission of the European Communities (2007) Communication from the Commission to the European Council. Strategic report on the renewed Lisbon strategy for growth and jobs: launching the new cycle (2008-2010), Brussels, COM(2007)XXX – Part III.
- Knogler, M., F. Lankes (2007) Flexicurity: Vorbild für die neuen Mitgliedstaaten?, Osteuropa Institut München Kurzanalysen und Informationen Nr. 27 Juli. http://www.osteuropa-institut.de/ext_dateien/info-27.pdf
- Kok, Wim (2004) Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Bericht der Hochrangigen Arbeitsgruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Nov. http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/kok_de.pdf
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005) Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon. Mitteilung von Präsident Barroso im Einvernehmen mit Vizepräsident Verheugen, Brüssel, 2.2.2005, KOM(2005) 24 endgültig. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/march/tradoc_122035.pdf
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005a) Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), KOM (2005)0141 endg. v. 12.4.2005.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005b) 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. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_330_de.pdf

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007) Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat. Strategiebericht zur erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung: Eintritt in den neuen Programmzyklus (2008-2010). Das Tempo der Reformen beibehalten, Brüssel, 11.12.2007, KOM(2007) 803 endg. – Teil I.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a) Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zu den 2008 aktualisierten Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und zur Umsetzung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, Brüssel, 11.12.2007, KOM(2007)XXX – Teil IV. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-countries-specific-recommendations_de.pdf
- Pisani-Ferry, J., A. Sapir (2006) Last exit to Lisbon, bruegelpolicybrief Issue 2006/02, March.
- Pisani-Ferry, Jean (2005) Speeding Up European Reforms, A Master Plan for the Lisbon Process, in: CESifo Forum, Summer 2005, Vol. 6, No. 2, Munich 2005.
- Rutkowski, Jan (2007) Labor Markets in EU8+2: From the Shortage of Jobs to the Shortage of Skilled Workers, World Bank EU8+2 Regular Economic Report Special Topic, September. http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/RER_ST_FINAL_26-09-2007.pdf
- Sapir et al (2003) An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver, Brussels: CEC, 2003.
- World Economic Forum 2006, The Lisbon Review 2006, Measuring Europe's Progress in Reform, Geneva, 2006.
- World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2005/2006, 2006/2007 und 2007/2008. Geneva, 2005, 2006, 2007.