

# Fortgesetztes Scheitern

Warum Europas neue Wirtschaftsstrategie „Europa 2020“ nicht besser ist als die Lissabon-Strategie

*Ingo Schorlemmer*



Ingo Schorlemmer

Am 26. März 2010 verabschiedeten die 27 Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten im Brüsseler Ratsgebäude die Eckpunkte einer neuen Wirtschaftsstrategie für die Europäische Union. Endgültig auf den Weg gebracht werden soll die Strategie mit dem Namen „Europa 2020“ schließlich im Juni dieses Jahres. „Europa 2020“ löst die bisherige Wirtschaftsstrategie der Union ab, die im März 2000 von den Staats- und Regierungschefs bei einem Sondergipfel in Lissabon verabschiedet worden war.

## Ziele und Gründe der Lissabon-Strategie der Gemeinschaft

Ziel der deshalb „Lissabon-Strategie“ getauften Absichtsbekundung war es, die konkurrierenden Wirtschaftsräume USA und Japan bis zum Jahr 2010 zu überflügeln und zum „dynamischsten, wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu werden. Nicht nur sollte dauerhaftes Wachstum erreicht werden. Auch mehr und bessere Arbeitsplätze sowie ein größerer sozialer Zusammenhalt sollten das Ergebnis der Umsetzung dieser Strategie sein.

Ausgangspunkt der Überlegungen der Staats- und Regierungschefs in Lissabon waren die Herausforderungen, denen sie Europa gegenüber sahen. Dazu zählten sie zum einen den Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft, zum anderen die Globalisierung. Beides erfordere tiefgreifende strukturelle Änderungen in Europas Ökonomien. Zwar sahen die Staats- und Regierungschefs zu diesem Zeitpunkt für Europas Wirtschaft die besten makroökonomischen Perspektiven seit einer ganzen Generation, möglich gemacht durch eine stabilitätsorientierte Geldpolitik, solide Haushaltspolitiken und gemäßigte Lohnpolitik, die zu niedrigen Zinssätzen und geringer Inflation geführt hätten. Der Binnenmarkt sei nahezu vollendet und der Euro erfolgreich eingeführt worden. Dennoch sei die Beschäftigungsrate in Europa zu niedrig, vor allem Frauen und ältere Arbeitnehmer würden am Arbeitsmarkt ungenügend beteiligt. Zudem gebe es innerhalb der Union große regionale Unterschiede hinsichtlich der Arbeitslosenquote, und es bestehe eine zu hohe strukturelle Arbeitslosigkeit. Der Dienstleistungssektor sei noch immer unterentwickelt, und die Qualifikationsdefizite bei Arbeitnehmern nähmen zu, vor allem in der Informationstechnologie.

Auf diese Schwächen reagierten die Staats- und Regierungschefs mit der Lissabon-Strategie. Mit ihr sollte die Union wieder in die Lage versetzt werden, die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung zu schaffen und den regionalen Zusammenhalt der EU zu stärken. Mit Hilfe der unter dem Dach der Strategie vereinten Reformanstrengungen hielten sie eine durchschnittliche Wachstumsrate von drei Prozent durchaus für realistisch – sollten die konjunkturellen Bedingungen günstig bleiben. Doch die Unterschriften der Staats- und Regierungschefs waren noch nicht ganz getrocknet, da platzte an den Aktienmärkten die New-Economy-Blase und es verschlechterten sich eben jene konjunkturellen Rahmenbedingungen, in die so viel Hoffnung investiert worden war. Mit dem Abebben der Konjunktur versank auch die Lissabon-Strategie zunächst in der Bedeutungslosigkeit.

## Verheerende Halbzeitbilanz

Im Jahr 2004 schlug deshalb die Hochrangige Sachverständigengruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok Alarm. Zwar seien die Entwicklungen und Ereignisse außerhalb Europas seit dem Jahr 2000 der Realisierung der Ziele von Lissabon nicht gerade förderlich, hieß es in ihrem Bericht. Doch liege es eindeutig auch an der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten selbst, wenn sich Fortschritte nur langsam einstellten. Die Union habe es in vielen Bereichen der Lissabon-Strategie versäumt, die Reformen mit dem erforderlichen Nachdruck voranzutreiben. Als Gründe für diese enttäuschende Zwischenbilanz nannte die Kok-Kommission eine überfrachtete Agenda, eine mangelhafte Koordinierung und miteinander konfligierende Prioritäten. Vor allem aber mangle es an einem entschlossenen politischen Handeln.

In den vergangenen Jahren sei deshalb die Wachstumslücke zu den konkurrierenden Wirtschaftsräumen in Asien und Nordamerika größer geworden. Die USA hätten, basierend auf ihrer Spitzenposition bei Informations- und Kommunikationstechnologien sowie einer neu entstehenden „Wissenswirtschaft“, einen Aufschwung erlebt, dem lediglich die großen europäischen Volkswirtschaften folgen können. Darüber hinaus habe der Wettbewerbsdruck durch die asiatischen Staaten deutlich zugenommen. Deshalb sei der Aufschwung in Europa nach dem Konjunkturrückgang im Gefolge der geplatzten Dotcom-Blase und der Terroranschläge vom 11. September 2001 schwächer ausgefallen als in den USA und in Asien. Die Sachverständigengruppe machte dafür anhaltende Strukturschwächen und ein niedriges Wachstum der öffentlichen und privaten Nachfrage verantwortlich. Zudem sehe sich Europa den Herausforderungen eines geringen Bevölkerungswachstums und einer alternden Bevölkerung gegenüber. Außerdem sei die Union gerade erst von 15 auf 25 Mitgliedstaaten angewachsen. Dies alles zusammengenommen, könne langfristig die Wachstumsraten in Europa klein halten und auf diese Weise den Lebensstandard der europäischen Bürger bedrohen. Insofern, so folgerte die Kok-Kommission, sei eine schnelle und konsequente Umsetzung der Lissabon-Strategie wichtiger denn je.

Allerdings sah die Sachverständigengruppe auch einige Schwächen der Strategie selbst. So seien die Mittel und Ziele der Lissabon-Strategie nicht immer kohärent und konsistent. Außerdem sei eine gründliche Überholung und Umgestaltung der Umsetzungs- und Kommunikationsprozesse vonnöten. Die Kok-Kommission schlug deshalb vor, die Europäische Union solle sich bei der Umsetzung der Strategie zunächst auf die beiden wichtigsten Ziele Wachstum und Beschäftigung konzentrieren.

## Neubelebung und Neuausrichtung der Strategie

Die Europäische Kommission griff sowohl die Lageanalyse als auch die Lösungsvorschläge der Hochrangigen Sachverständigengruppe unmittelbar auf. Europa habe das Veränderungspotenzial der Strategie nicht voll ausgenutzt, die bisher erzielten Fortschritte reichten nicht aus. Die Kommission schlug dem Rat der Staats- und Regierungschefs auf seiner Frühjahrstagung 2005 deshalb eine Neubelebung und Neuausrichtung der Strategie vor. Wie zuvor die Hochrangige Sachverständigengruppe begründete sie die Bedeutung einer Umsetzung der Lissabon-Strategie mit einem Verweis auf das Problem einer alternden europäischen Gesellschaft, das langfristig zu einem starken Schrumpfen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bei gleichzeitigem Anstieg des Anteils der Rentner führen werde. Werde dieser Rückgang der Zahl der Arbeitskräfte nicht durch eine erhöhte Arbeitsproduktivität ausgeglichen, warnte die Kommission, werde sich das Wachstumspotenzial bis 2040 auf etwa ein Prozent halbieren. Ein derartiger Verlust an Wirtschaftskraft in Verbindung mit einem Anstieg der Ausgaben für die Alterssicherung bedeutet nach Ansicht der Kommission eine erhebliche Belastung für das europäische Sozialmodell. Zudem sei die EU-Wirtschaft durch die immer rascher voranschreitende Globalisierung einem zunehmenden Wettbewerbsdruck von außen ausgesetzt. Deshalb sei eine Neuausrichtung der Lissabon-Strategie auf die beiden vorrangigen Ziele Wachstum und Beschäftigung unausweichlich.

Die Staats- und Regierungschefs folgten diesen Einschätzungen und beschlossen dabei eine Konzentration auf drei Schwerpunkte. Zum einen sollten Wissen und Innovationen gefördert werden. Forschung, Bildung und Inno-

vation solle „in all ihren Formen“ vorangetrieben werden, denn diese ermöglichen es, Wissen in Mehrwert zu verwandeln und auf diese Weise mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. In diesem Zusammenhang gab der Rat das allgemeine Ziel aus, die Union solle bis 2010 drei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung investieren. Zum zweiten sollte Europa für Unternehmen und Arbeitskräfte gleichermaßen interessanter gemacht werden. Dazu zählte der Rat Maßnahmen wie die Vollendung des Binnenmarktes einschließlich des Abbaus von Wettbewerbsbeschränkungen, eine Verbesserung europäischer und nationaler Vorschriften oder den Aufbau leistungsfähiger Infrastrukturen. Zum dritten sollten in der Union „mehr und bessere“ Arbeitsplätze entstehen, indem mehr Menschen in Arbeit gebracht werden, die Flexibilität von Arbeitsmärkten erhöht und unter dem Stichwort „Lebenslanges Lernen“ stärker in Aus- und Weiterbildung investiert werden. Im Jahr 2007 fügte der Rat mit „Energie und Klimawandel“ einen weiteren Schwerpunkt hinzu.

Um diese Ziele bis 2010 zu erreichen, gaben sich Europäische Union und Mitgliedstaaten eine neue Governance-Struktur. Ziel war es, Zuständigkeiten klar abzugrenzen und auf diese Weise Verantwortlichkeiten auf allen politischen Ebenen zu schaffen. Zunächst definierte die Europäische Kommission auf Unionsebene 24 übergreifende Integrierte Leitlinien und legte qualitative und quantitative Indikatoren und Benchmarks fest – etwa der bereits erwähnte Drei-Prozent-Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am BIP oder eine Beschäftigungsquote von 70 Prozent –, anhand derer überprüft werden sollte, inwieweit die Zielvorgaben erreicht werden. Basierend auf diesen Integrierten Leitlinien und den Benchmarks erstellten die Mitgliedstaaten sowie die regionalen Ebenen eigene, auf die jeweilige Situation

des Landes zugeschnittene konkrete Ziele, die sie in Nationalen Reformprogrammen darlegten und Kommission und Rat vorlegten. Das Erreichen der selbst gesteckten Ziele überwachte die Union mittels jährlicher Fortschrittsberichte und daraus abgeleiteten verbindlichen Empfehlungen der Kommission. Ziel war es, innerhalb eines vorgegebenen Rahmens einen Wettbewerb um die besten Konzepte („best practices“) zur Umsetzung der Strategie zu starten. Damit sollten mittels der Offenen Methode der Koordinierung Lernprozesse in denjenigen Mitgliedstaaten in Gang gesetzt werden, die in einigen Reformbereichen schwächer abschnitten als andere.

Auch auf Unionsebene selbst sollte die Koordinierung der an der Implementation der Strategie beteiligten Akteure besser gestaltet werden. Die Kommission legte dem Europäischen Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) im Jahr 2005 für diesen Zweck das „Lissabon-Programm der Gemeinschaft“ vor. Darin konstatierte die Kommission zwar, dass „die Gestaltung und Durchführung makroökonomischer, mikroökonomischer und beschäftigungspolitischer Maßnahmen in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten“ sei. Doch müssten auch die Unionsorgane ihren Beitrag zum Erreichen der Lissabon-Ziele leisten. Die Union solle sich daher auf eine Reihe von Schlüsselmaßnahmen mit hohem Mehrwert konzentrieren, um die nationalen Politiken zu unterstützen. Dazu zählte die Kommission beispielsweise eine Reform der Beihilfepolitik, die Vollendung des Binnenmarktes für Dienstleistungen oder die Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts für wirtschaftliche Migration. Dem Europäischen Rat wiesen die Mitgliedstaaten eine stärkere Lenkungs- und Koordinierungsfunktion zu. Er war neben der Kommission das maßgebliche Organ zur Steuerung und Überwachung der Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie.

## Die Lissabon-Bilanz: Eine Geschichte des Scheiterns?

Doch die inhaltliche Neuausrichtung, die neue Governance-Struktur und die Konzentration auf Wachstum und Beschäftigung konnten nicht verhindern, dass im Jahr 2010 die Lissabon-Strategie in der öffentlichen Wahrnehmung meist als gescheitert angesehen wird. Dies liegt vor allem daran, dass die Union ihre beiden Kernziele augenscheinlich nicht erreicht hat. Die angepeilte Beschäftigungsquote von 70 Prozent verfehlte die EU im Jahr 2008 um vier Prozent. Immerhin lässt sich damit im Vergleich zum Jahr 2000 eine Steigerung der Quote von etwa vier Prozentpunkten feststellen. Durch die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise dürfte die Beschäftigung europaweit in den Jahren 2009 und 2010 allerdings wieder unter die 66-Prozent-Marke abgesunken sein.

Deutlich düsterer ist die Bilanz beim zweiten Kernziel der Gemeinschaft. Der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am BIP ist vom Drei-Prozent-Ziel weit entfernt. Hier ergab sich im Vergleich der Jahre 2000 und 2008 gerade einmal eine minimale Steigerung von 0,08 Prozent auf 1,9 Prozent des BIP.

Auch bei den unter dem Eindruck der Euphorie um die New Economy von den Staats- und Regierungschefs angepeilten Wachstumsraten von durchschnittlich drei Prozent ist die Bilanz der Union durchwachsen. Im Zeitraum zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2007 erreichte die zwischenzeitlich auf 27 Mitgliedstaaten angewachsene Europäische Union diese selbst gesetzte Zielmarke nach OECD-Zahlen nur drei Mal, nämlich 2000, 2006 und 2007. Im direkten Vergleich mit den beiden anderen großen Wirtschaftsräumen USA und Japan schneidet die EU der 27 jedoch nicht allzu schlecht ab. Die USA erreichten im gleichen Zeitraum eben-

falls nur zwei Mal die Drei-Prozent-Marke (in den Jahren 2000 und 2004) und wiesen lediglich in der Hälfte der acht Jahre ein höheres Wachstum auf

als die EU27. Die japanische Ökonomie blieb sogar in sechs von acht Fällen hinter der Steigerungsrate der EU27 zurück.

Tab. 1: Wachstumsraten seit 2000 im Vergleich

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU 27	3,9	2,0	1,2	1,3	2,5	2,0	3,1	2,9
USA	3,7	0,8	1,6	2,5	3,6	2,9	2,8	2,0
Japan	2,9	0,2	0,3	1,4	2,7	1,9	2,4	2,1
OECD	4,0	1,2	1,6	2,0	3,2	2,6	3,1	2,6

Aus heutiger Sicht stellen sich die Probleme, an denen die Umsetzung der Lissabon-Agenda gescheitert ist, vielfältig dar. Zu viele, teils in sich widersprüchliche Ziele, zu wenig tatsächliches politisches Handeln, zu wenige Konsequenzen aus der Offenen Methode der Koordinierung. Der ehemalige belgische Ministerpräsident und heutige Fraktionsvorsitzende der Liberalen im Europaparlament Guy Verhofstadt sagte, die Rolle der EU in Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung sei auf ein Studienbüro reduziert gewesen, das Ergebnisse der nationalen Volkswirtschaften miteinander verglich, um dann, auf Basis der Analyse, allenfalls unverbindliche Empfehlungen folgen zu lassen.

### Wie viel alter Wein in neuen Schläuchen? Europa 2020 als neue Strategie

Während die Lissabon-Strategie in einer Zeit des ökonomischen Booms konzipiert und verabschiedet wurde, steht ihre Nachfolgerin „Europa 2020“ ganz im Zeichen der Krise. Die mit dem Zusammenbruch der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers sichtbar gewordene Finanz- und Wirtschaftskrise hat auch in der europäischen Wachstumsstatistik sowie in den öffentlichen Haushalten der Mitgliedstaaten

deutliche Spuren hinterlassen. Kommissionspräsident José Manuel Durão Barroso verwies deshalb bei der Vorstellung der Strategie noch einmal auf die Dringlichkeit einer effektiven Umsetzung ihrer Maßnahmen. Gerade die gegenwärtige Krise habe gezeigt, wie sehr Vorgänge in einem Mitgliedstaat Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten hätten. Vorrangiges Ziel müsse es nun sein, die Folgen der Krise möglichst schnell zu bewältigen. Allerdings sei die Europäische Union auch schon vor dem Zusammenbruch der Weltwirtschaft gegenüber ihren Konkurrenten ins Hintertreffen geraten. Erneut konstatiert die Kommission also ein Wachstumsdefizit gegenüber anderen Wirtschaftsräumen. Die neue Strategie soll deshalb dazu beitragen, dieses Wachstumsdefizit zu überwinden.

Fünf Kernziele formulierte die Kommission für „Europa 2020“. Erstens sollen innerhalb von zehn Jahren 75 Prozent der Europäer im Alter zwischen 20 und 64 einer Beschäftigung nachgehen. Dies ist eine Steigerung um fünf Prozent gegenüber der Lissabon-Vorgabe. Zweitens sollen drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Gemeinschaft in Forschung und Entwicklung fließen – ein Ziel, das ebenfalls bereits in der Lissabon-Strategie aufgetaucht war. Drittens sollen der Schadstoffausstoß der EU um 20 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 verringert werden, erneuerbare Energien einen Anteil von

20 Prozent an der Stromerzeugung erreichen und die Energieeffizienz in der Union um ein Fünftel erhöht werden. Diese Klimaziele sind ebenfalls nicht neu, die EU verabschiedete sie bereits vor zwei Jahren. Nun sind sie erstmals fester Bestandteil der EU-Wirtschaftsstrategie. Viertens soll die Zahl der Schulabbrecher um fünf auf zehn Prozent reduziert werden und gleichzeitig der Anteil der Hochschulabsolventen der Europäer im Alter zwischen 30 und 34 Jahren auf 40 Prozent steigen. Dies wäre eine Erhöhung um neun Prozent, verglichen mit dem heutigen Niveau. Fünftens sollen 20 Millionen Europäer aus der Armut geholt werden, was eine Reduktion um ein Viertel bedeuten würde.

Insgesamt ging es bei der Formulierung der neuen Strategie nach den Worten des EU-Ratspräsidenten Herman van Rumpoy darum, weniger und realistische gemeinsame Ziele zu setzen. Sie sollten zugleich quantifizierbar und nach der Situation der Mitgliedstaaten differenzierbar sein. Außerdem sollte der Rat der Staats- und Regierungschefs eine stärkere Rolle in der Führung der Umsetzungsbemühungen der Mitgliedstaaten und der Union spielen.

Wie wenig Interesse die Mitgliedstaaten aber auch weiterhin an zu eindeutigen Zielvorgaben haben, zeigte das Gipfeltreffen in Brüssel. Zwei der fünf Ziele erhielten dort nicht die Zustimmung der Staats- und Regierungschefs. Vor allem Deutschland sperrte sich gegen die Quoten der Hochschulabsolventen und Schulabbrecher. Kanzlerin Angela Merkel verwies dabei auf die Zuständigkeiten der Länder für die Bildung. Ohne Rücksprache mit ihnen könne sie keine verbindlichen Zusagen geben. Auch das Armutsziel scheiterte am Widerstand einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten. Dabei wurde besonders die Armutsdefinition der Europäischen Union kritisiert und die Kommission aufgefordert, eine neue Definition zu

prüfen. Zudem verwiesen einige Staaten, darunter Deutschland, darauf, dass Armutsbekämpfung in der Hoheit der Mitgliedstaaten liege – und dort auch bleiben solle. Nun soll der Econfin-Rat im Juni noch einmal über beide Ziele beraten.

Keine besonderen Neuerungen finden sich auch in der Governance-Struktur der neuen Strategie. Die Mitgliedstaaten werden erneut bis Herbst eigene „Nationale Reformprogramme“ auf Basis der von der Kommission definierten Integrierten Leitlinien erstellen und dem Rat vorlegen. Die Kommission wird jährlich die Fortschritte der Mitgliedstaaten prüfen und Empfehlungen aussprechen. Sanktionen wird es jedoch auch bei „Europa 2020“ nicht geben. Ursprünglich hatte die spanische Ratspräsidentschaft ein Sanktionssystem vorgeschlagen, konnte sich aber nicht durchsetzen. Auch die Kommission wollte „Sünder“ klar benennen und Warnungen aussprechen. Nach den Beratungen in Brüssel ist aber nurmehr von einem „engen Dialog“ zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten und der Kommission die Rede. Statt Sanktionen kann die Kommission aber künftig Hilfen zum Erreichen der Ziele in Aussicht stellen. Dazu zählen beispielsweise Mittel aus den Europäischen Strukturfonds oder Kredite der Europäischen Investitionsbank. Diese sollen zweckgebunden dafür eingesetzt werden, Mitgliedstaaten mit Problemen in der Umsetzung einzelner „Europa 2020“-Vorgaben zu unterstützen.

### Ausblick: Aus Fehlern nichts gelernt?

Es zeigt sich daher, dass es keine bedeutsamen, schon gar keine strukturellen Unterschiede zwischen der Lissabon-Strategie und „Europa 2020“ gibt. Die Ziele des neuen Zehn-Jahres-Plans entsprechen den Zielen der Vorgänger-

Strategie oder anderen bereits verabschiedeten Absichtsbekundungen. Einzelne, aber wichtige Teile von „Europa 2020“, etwa der Drei-Prozent-Anteil des BIP, der in Forschung und Entwicklung investiert werden soll, oder die 24 von der Kommission definierten Integrierten Leitlinien, die den Nationalen Reformprogrammen der Mitgliedstaaten zugrunde liegen, wurden ohne Änderungen aus der Lissabon-Strategie übernommen. Es fällt daher schwer zu glauben, die eher mageren Umsetzungsergebnisse der Lissabon-

Strategie würden sich mit „Europa 2020“ deutlich zum Positiven wenden. Sowohl inhaltlich als auch in seinen Prozessen ähnelt „Europa 2020“ zu stark seiner Vorgängerin. Sollten in den kommenden Monaten hier nicht noch einige Änderungen durchgesetzt werden – und so sieht es derzeit nicht aus –, dürfte die neue Strategie das gleiche Schicksal ereilen wie die alte.

Linktipp:

[http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_de.htm)