



DIE ZUKUNFT DER WIRTSCHAFTSPOLITIK DER EU

Beiträge zum Diskussionsprozess
„Lissabon Post 2010“

Herausgeber und Medieninhaber:
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) • Center 1
Stubenring 1 • 1010 Wien

Projektleiter: Sektionsleiter Dr. Michael Losch
Projektteam: Dr. Christina Burger, Mag. Verena Farré Capdevila
Redaktion: BMWA • Center 1 • Abteilung 1
Layout: Claudia Goll • BMWA
Druck: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Wien, Oktober 2008
Druck- und Satzfehler vorbehalten

DIE ZUKUNFT DER WIRTSCHAFTSPOLITIK DER EU

Beiträge zum Diskussionsprozess
„Lissabon Post 2010“

INHALT

VORWORT

Bundesminister Dr. Martin Bartenstein

1

LISSABON POST 2010 -

Beiträge zum Diskussionsprozess

Michael Losch, Christina Burger, Verena Farré Capdevila

3

THE LISBON STRATEGY POST-2010

Iain Begg

London School of Economics

7

LISSABON STRATEGIE NACH 2010:

„Post Lissabon“

Bernhard Felderer, Karin Schönplugg, Ulrich Schuh
Institut für Höhere Studien

59

DIE LISSABON-STRATEGIE NACH 2010

Strategische Optionen aus dem Bericht EuroWorld 2015

Michael Böheim, Fabian Unterlass
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

91

DIE LISSABON-STRATEGIE - POST 2010

Wie soll es weitergehen?

Fritz Breuss
Europainstitut an der WU-Wien und
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

127

THE POST-2010 LISBON PROCESS

The Key Role of Education in Employment and Competitiveness

Daniel Gros, Felix Roth
Centre for European Policy Studies

175



Umweltechnologie-Forschung, die Früchte trägt.

Wenn es ums Thema Umweltechnologie geht, spielt der Forschungsstandort Österreich eine große Rolle. Nicht zu Unrecht, wie viele wichtige Entwicklungen der letzten Jahre zeigen: Z.B. die von GREENoneTEC entwickelten Sonnenkollektoren, die durch eine neue Klebtechnik weitaus billiger produziert werden können. Oder die Best Water Technology-Gruppe, die den Prozess der Wasserräufung revolutioniert hat. Wenn Sie jetzt mehr über die vielen Vorteile des Standorts Österreich – wie zum Beispiel die besonders attraktiven steuerlichen Forschungsförderungen – erfahren wollen, besuchen Sie uns unter www.investinaustria.at

FORSCHUNGSPLATZ
ÖSTERREICH



Bundesminister
Dr. Martin Bartenstein

VORWORT

Die Zukunft der Wirtschaftspolitik der Europäischen Union: "Lissabon Post 2010"

Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung tritt heuer mit der Verabschiedung der Zweiten Nationalen Reformprogramme 2008-2010 in ihren letzten Zyklus. Gleichzeitig beginnt mit der Evaluierung der Erfolge der Lissabon-Strategie bis 2010 die Diskussion über "Was passiert nach 2010?".

Im Rahmen des Treffens der nationalen Lissabon-Koordinatoren im Mai 2008 fand dazu ein erster Meinungsaustausch statt. Kommissionspräsident Manuel Barroso fokussierte dabei folgende zentrale politische Herausforderungen für die Europäische Union nach 2010: Stärkung der externen Dimension, Verbesserung der Qualifikationen der Europäer/innen sowie die Entwicklung zu einer "Low Carbon Economy". Im Mittelpunkt der Lissabon-Strategie bis und nach 2010 sollte weiterhin die Fortsetzung der notwendigen Strukturreformen stehen, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas stärken und damit Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand sichern. Die derzeitige Finanzkrise und damit zusammenhängende notwendige konjunkturelle Maßnahmen bedeuten aber nicht, dass von den langfristigen Reformmaßnahmen abgegangen werden sollte. Im Gegenteil, die Beibehaltung des standortsichernden wirtschaftspolitischen Kurses mildert die Folgen und die Dauer des Konjunkturabschwunges.

Im Dezember findet auf Einladung der französischen Ratspräsidentschaft ein Treffen der nationalen Lissabon-Koordinatoren zum Themenschwerpunkt "Lissabon Post 2010" statt. Darüber hinaus wurde der im Auftrag Frankreichs erstellte und im Frühjahr 2008 präsentierte Bericht "Euromonde 2015" von

Laurent Cohen-Tanugi* von der französischen Finanz- und Wirtschaftsministerin Christine Lagarde bereits als Startpunkt für die europäische Diskussion zu diesem Thema eingebracht.

Zur Vorbereitung der Diskussion zu "Lissabon Post 2010" beim Lissabon-Koordinatoren Treffen im Dezember sammelte das BMWA Ideen, Gedanken und Vorschläge nationaler und internationaler Expert/innen, die nunmehr gesammelt in dieser Publikation vorliegen. Diese Beiträge enthalten Antworten und Analysen in Bezug auf die Herausforderungen "Post 2010" und sollen den Diskussionsprozess unter den österreichischen Stakeholdern und Interessierten der Lissabon-Strategie stimulieren.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Martin Bartenstein'. The signature is stylized and cursive.

Dr. Martin Bartenstein

* Siehe <http://www.euromonde2015.eu>

LISSABON POST 2010 - BEITRÄGE ZUM DISKUSSIONSPROZESS

Auf europäischer Ebene beginnt die Diskussion über "Was passiert nach 2010?" - dem Jahr des Zieleinlaufes der Lissabon Strategie. In den Schlussfolgerungen für den Europäischen Rat am 13./14. März 2008 ist dazu folgender Punkt enthalten:

"6. Des Weiteren hebt der Europäische Rat hervor, dass es nach 2010 erforderlich sein wird, sich weiterhin auf EU-Ebene zu Strukturreformen, zu einer nachhaltigen Entwicklung und zum sozialen Zusammenhalt zu verpflichten, um die mit der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung erzielten Fortschritte zu sichern. Deshalb fordert er die Kommission, den Rat und die nationalen Lissabon-Koordinatoren auf, erste Überlegungen über die Zukunft der Lissabon-Strategie für die Zeit nach 2010 anzustellen."

Zur Vorbereitung der Diskussion über die Fortführung der Lissabon Strategie nach 2010 und als Input in die nationale und europäische Diskussion wurden im Auftrag des BMWA und des nationalen Lissabonkoordinators Fachmeinungen eingeholt, die auf die Diskussionsvorgabe der Französischen EU-Präsidentschaft, dem Bericht "Euromonde 2015" von Laurent Cohen-Tanugi, aufbauen sollten. In den einzelnen Kurzbeiträgen der Expert/innen wurde folgenden Fragen nachgegangen:

- ▶ Was sind die zentralen Herausforderungen nach 2010?
- ▶ Was sind mögliche Lösungsansätze?
- ▶ War der Rahmen der bisherigen Lissabon-Strategie passend?
- ▶ "Neue" versus "alte" Zielsetzungen?
- ▶ Nach der Fokussierung der Lissabon Strategie auf "Wachstum und Beschäftigung" - sollen die soziale und die Umweltdimension (wieder) stärker einbezogen werden, zumal einige zentrale künftige Herausforderungen (wie etwa Bevölkerungsalterung, Klimawandel, Globalisierung) damit eng verknüpft sind?
- ▶ Vorschläge für prozessurale Fragen, wie etwa bessere Governance; Frage der Kommunikation von Lissabon bzw. der Bedeutung von Strukturreformen in der und für die Öffentlichkeit?

Zu betonen ist, dass die im Folgenden präsentierten Beiträge als Diskussionsgrundlage zu verstehen sind, die nicht die offizielle Position Österreichs, des BMWA oder des österreichischen Lissabon Koordinators präjudizieren.

Zu den Beiträgen im Einzelnen:

Iain Begg hebt in seinem Beitrag den Paradigmenwechsel zu einer Low-Carbon-Wirtschaft als Herz einer zukünftigen Strategie hervor. Es müsse eine sinnvolle Balance zwischen wirtschaftlichen Zielen (Wohlstandssteigerung, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung) und den Zielen in Bezug auf Erhöhung der Lebensqualität (verteilungspolitische Ziele, Umwelt, soziale Inklusion) erreicht werden; d.h. Forcierung eines qualitativen Wachstums. Begg schlägt vor, dass es besser wäre, anstatt "one-size-fits-all"-Ziele zu verfolgen, mehr auf die spezifische Situation in den einzelnen Mitgliedsstaaten einzugehen. Dadurch könnten die länderspezifischen Empfehlungen auch eher Eingang in nationale Diskussionen finden. Als neue Reformpriorität unterstreicht Begg insbesondere die Erhöhung der Effektivität der öffentlichen Verwaltung. Überdies muss die externe Dimension als neues Element ausgearbeitet und mit anderen Koordinierungsbereichen verzahnt werden. Zur Verbesserung der Governance schlägt Begg vor, dass die Mitgliedsstaaten zu mehr Transparenz hinsichtlich etwaiger Erfolge bzw. Misserfolge ermuntert werden sollen.

Bernhard Felderer et. al. unterstreichen die Bedeutung von Strukturreformen, weshalb diese auch weiterhin im Zentrum der Strategie bleiben sollen. In Bezug auf die Formulierung (bzw. Neuformulierung) von Zielen gehen die Vorschläge in eine ähnliche Richtung wie die Begg'schen Überlegungen: realistischere Formulierungen, insbesondere was die zeitliche Dimension betrifft. Die öffentliche Ausgabenstruktur (also nicht nur die Summe an öffentlichen Ausgaben) wird als wichtige Komponente einer Wachstumsstrategie genannt, etwa in Bezug auf Innovation und Forschung. D. h. nicht nur auf die Höhe der Forschungs- und Entwicklungsausgaben ist zu achten, sondern auch auf deren Struktur und Wirksamkeit. Es werden Vorschläge im Technologiekontext, im Infrastrukturbereich, zur Ausweitung der Hochschulfinanzierung sowie zur Verbesserung des Bildungsbereichs (im Primär- und Sekundarbereich) gemacht. Ebenso enthalten sind Ideen zur Verbesserung des Funktio-

nierens der Finanzmärkte sowie zum EU-Haushalt. Eine Straffung der Offenen Methode der Koordinierung könnte eine sinnvolle Maßnahme im Hinblick auf die Prozessgestaltung sein.

Vor dem Hintergrund, dass die Europäische Union heute nicht nur vor ökonomischen, sondern vermehrt vor sozialen, umwelt-, energie- und klimabezogenen sowie geopolitischen Herausforderungen steht und sie als Ganzes auch intern heterogener geworden ist, betonen **Michael Böheim und Fabian Unterlass**, dass die Ausrichtung der EU als "knowledge based economy" bisher richtig war und auch konsequent weiterverfolgt werden sollte. Forschung und Innovation sollen auch in Zukunft als die zentralen Treiber für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand in einer globalisierten Welt forciert werden. Im Mittelpunkt sollen stets Forschung und Innovation stehen; andere strategische Dimensionen (wie Beschäftigung, Binnenmarkt, Stabilitätspakt, Umweltdimension, externe Dimension, etc.) sind zwar zu forcieren, aber nur insofern direkt zu berücksichtigen, als sie Auswirkungen auf Forschung und Innovation haben. Kern von "Post-2010" soll eine klare Fokussierung auf eine kohärente, eindeutige und überschaubare Liste von quantifizier- und kontrollierbaren Zielen sein. Bei der Formulierung von Zielen bzw. länderspezifischen Empfehlungen sollten die Ausgangsvoraussetzungen der einzelnen Mitgliedstaaten und die jeweiligen Industriekulturen stärker als bisher berücksichtigt werden. Es wird im Beitrag auch ein standardisiertes Monitoring auf EU und nationaler Ebene gefordert.

Breuss nennt in seinem Beitrag für "Post 2010" alte und neue Herausforderungen: Abfederung der sozialen Folgen der Globalisierung (die heute mehr Druck als 2000 erzeugen); "Miniglobalisierung" innerhalb der EU; Überalterung der Bevölkerung; Umwelt, Klimawandel und globale Erwärmung, Energieabhängigkeit; Akzeptanz der Europäischen Union in der Bevölkerung. Als Antworten auf diese Herausforderungen schlägt Breuss Folgendes vor: weiterer Ausbau der "wissensbasierten Gesellschaft" Vollendung des EU-Binnenmarktes (als "EU-Globalisierungsstrategie"); "workfare" statt "welfare" (d.h. Wohlfahrts- bzw. Sozialpolitik heute eher als Beschäftigungspolitik konzipieren); Forcierung des Europäischen Sozialmodells (z.B. Harmonisierung von Mindeststandards); Flexicurity; gemeinsame Asyl- und Einwanderungs-

politik; Klimaschutzpolitik langfristig als "Pro-Growth-Strategie" betrachten. Im Beitrag werden auch ein einheitlicheres Auftreten der EU in der Welt sowie eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Euros angeführt. Überdies wird angeregt, keine Kompetenzen an die EU zu verlagern, die sie nicht erfüllen kann, sondern nur jene, welche die Mitgliedstaaten alleine nicht bewältigen können.

Gros und Roth legen den Fokus in ihrem Beitrag auf Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation. Sie betonen insbesondere die Schlüsselrolle von Bildung und Humankapital zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Steigerung der Beschäftigung. Neue Bestandteile einer wie auch immer im Detail gestalteten "Lissabon Post-2010 Strategie" sollen die Reform der Finanzmärkte und Post-Kyoto (d.h. Klimawandel und CO₂-Reduktion) sein. Zumal die globalen Herausforderungen für die Europäische Union nach 2010 vermehrt von China - und weniger von den USA - zu erwarten sind, werden zur Erhaltung des komparativen Vorteils vor allem verstärkte Investitionen ins Humankapital der Bevölkerung von Nöten sein. Eine neue "Lissabon-Strategie" sollte für alle 27 Mitgliedstaaten gelten; dies insbesondere vor dem Ziel der Reduktion der Einkommensunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

Wir hoffen, dass die vorliegende Sammelpublikation einen **Beitrag für die nationale sowie europäische Diskussion** leisten, und damit Wege zu einer in Hinkunft noch besser zwischen Mitgliedstaaten und EU-Ebene abgestimmten "Wirtschaftspolitik der Europäischen Union" aufzeigen kann. Gerade auch vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Finanzkrise und der zu beobachtenden konjunkturellen Folgewirkungen, sollte darauf geachtet werden, dass nicht nur kurzfristige Konjunkturpolitik, sondern auch langfristige Strukturpolitik auf der politischen Tagesordnung bleibt, um auch angebotsseitig durch Verbesserung der Wirtschaftsstrukturen zu einer Stärkung und zu mehr Krisenfestigkeit des Europäischen Wirtschaftsstandortes beizutragen.

Wien, am 31. Oktober 2008

Michael Losch, Christina Burger, Verena Farré Capdevila

THE LISBON STRATEGY POST-2010

Iain Begg

London School of Economics

INHALT

Summary	11
1 Introduction	16
1.1 The constitutional framework as a guide	17
1.2 Outline of the paper	18
2 The rationale for Lisbon-style co-ordination	19
2.1 Added value	20
2.2 What to co-ordinate	21
3 Strengths and weaknesses of Lisbon I and II	22
3.1 Has the Lisbon strategy become more effective since 2005?	24
3.2 Contrasts among Member States	26
4 Challenges beyond 2010	27
4.1 Quality of growth	30
4.2 Political economy of reform	32
5 Elements of a post-2010 strategy	34
5.1 Balance between continuity and change	35
5.2 Research and innovation	36
5.3 One-size-fits-all or customisation	37
5.4 What roles for indicators and what sorts of indicators are most useful?	39
5.5 Benchmarking to facilitate policy learning	41
5.6 An external dimension to the Lisbon strategy	43
5.7 Fostering ownership	45
5.8 The euro area	47
5.9 The EU budget	48
6 Conclusions and recommendations	49
References	56

THE LISBON STRATEGY POST-2010

Iain Begg

Summary

- i. Co-ordination of Member State policies is an important component of the governance of economic and social policies in the EU, and it is clear that various processes of co-ordination will be necessary for effective governance beyond 2010, as well as required constitutionally.
- ii. There are, however, distinctive rationales for co-ordination. It can serve, as for the Stability and Growth Pact, to discipline Member States policies by imposing constraints on what they do. But co-ordination can also be a means of fostering learning and innovation in policy-making, a rationale that has been central to, if not always well-publicised to citizens, the Lisbon strategy which has not only established a 'model' for structural reform, but also modalities for stimulating learning.
- iii. Despite the diverse criticisms to which it is subject, there are many features of the Lisbon strategy that are accepted as being broadly correct and thus worth retaining post 2010. A first is that placing the strategy at the heart of the European Commission's programme of work is necessary. There is, too, a consensus that the analyses of problems and the broad strategic thrust of the strategy have been appropriate.
- iv. While there have been some reservations about the detailed priorities within the strategy, there is sufficient consensus about its overall orientations around boosting employment, enhancing productivity growth through innovation and better regulation and so on. However, the degree to which the strategy should encompass 'quality of life and distributive' aims, as well as 'wealth creation' is more subject to disputes.
- v. Consensus also exists on the primary role of Member States in advancing the strategy, although the partnership with the EU level formalised in the 2005 re-launch of the strategy is accepted as a valuable complement.

-
- vi. Less positively, most commentators concede that the major shortcomings of the Lisbon strategy are in implementation and delivery.
 - vii. Nevertheless, the evidence suggests that the strategy is having some effect in improving economic performance and in pushing governments to keep up the pace of reform, although the results achieved by some Member States remain disappointing.
 - viii. One of the main concerns about the Lisbon strategy is that national ownership of it continues to be unsatisfactory. Although the current cycle has seen improvements through the institution of the National Reform Programmes, the strategy is largely invisible in national political discourse. In governance terms there is also ambiguity about how to relate the Lisbon strategy to the other major co-ordination processes, notably the Sustainable Development Strategy and the Energy Policy for Europe.
 - ix. The Lisbon co-ordinators could be an institutional means of enhancing public perceptions of the strategy, but are too disparate a body and meet too infrequently to achieve this aim.
 - x. Although the Commission, the Economic Policy Committee and the Employment Committee make worthwhile efforts to monitor Member States, the limited resort to naming and shaming, as well as the cautiously-worded and muted country-specific recommendations do not place much pressure on Member States to improve their approaches.
 - xi. Looking beyond 2010, there is little doubt that some form of co-ordination of structural policies will continue to be necessary; indeed, if the Lisbon strategy did not exist, something very like it would almost certainly have to be invented.
 - xii. Several issues will need to be confronted in defining a post-2010 strategy. The first is clarifying the underlying narrative about why co-ordination is taking place, recognising that in the past there has been some uncertainty about the balance between different aims. It is suggested in this paper that the quality of growth should be centre-stage and that a low-carbon growth paradigm should be the leitmotif.

-
- xiii. Although many of the governance arrangements are proving to be valuable, several require fresh thought. National Reform Programmes offer a convenient way of focusing Member State efforts, but better reconciliation of the various co-ordination processes, including their timetables and decision-making points would allow for more 'joined-up' policy-making.
 - xiv. A more contentious issue is whether to persevere with common guidelines, targets and mechanisms or to aim for greater customisation. Many Member States have attained certain targets, but others are proving to be unrealistic calling into question their purpose when they are routinely missed. Therefore, the time is probably ripe for a change toward country-specific objectives which implies a more bottom-up process and an iteration between the Commission and the Member State in establishing tough but credible aims.
 - xv. A specific suggestion is that much greater attention should be paid to the effectiveness of public administration as a vehicle for boosting economic performance. The drive towards better regulation, on the one hand, and to improve the quality of public finances, on the other, are worthwhile orientations already encompassed within the Lisbon strategy. But they only indirectly address the underlying productivity of the public sector and the services it provides.
 - xvi. In the light of social and demographic changes and the imperative of achieving a well-planned transition towards a low- carbon economy, the quality of public services could be a key area for the future of a learning-based co-ordination process. Innovation in public services, in particular, should be targeted as part of an innovation strategy that looks beyond technical wizardry applied to manufacturing.
 - xvii. The 2008 spring European Council has signalled that an external dimension to the Lisbon strategy should be put in place. Such a shift would partly to consolidate the role of the Lisbon strategy as the EU's response to the pressures of globalisation, but the perspective of shaping globalisation (as raised, notably, in the Cohen-Tanugi report for the French government) is also important.

-
- xviii. However, the dichotomy proposed by Cohen-Tanugi between a community-led external dimension and a Member State-led internal dimension is adjudged to be inappropriately stark.
 - xix. Although it is correct to ascribe to Member States the primary responsibility for boosting productivity and fostering innovation, there are also aspects of intra-EU structural policy for which an EU dimension will remain vital. These include cohesion policy, the development of cross-border infrastructure (widely defined and including energy), financial integration and pooled research efforts.
 - xx. Equally, Member State policies are bound to bear some of the burden of shaping Europe's vision globalisation, on an individual as well as a collective basis. For example, national actions can be envisaged in various regulatory spheres, in shaping immigration policy and in building strategic partnerships. Thus while several policy areas (notably climate change) do call for a concerted approach, a more nuanced division of labour between the EU and Member State levels is advocated for others.
 - xxi. As more Member States accede to the euro area, a priority will be to improve the co-ordination of policy mix, defined to include not just the traditional inter-play between fiscal and monetary policy, but also structural policies.
 - xxii. There is no magic bullet that can be fired to enhance national ownership of co-ordination processes, but a range of low key initiatives can be envisaged which, if applied with determination, can achieve a quantum change. Many are obvious, even if they seem bold for risk averse governments – engagement with the media, openness to scrutiny by national parliaments – and what really counts is political will.
 - xxiii. This paper puts forward a number of recommendations for a post-2010 successor to the Lisbon strategy, which can be summed up as follows:
 - ▶ A paradigm shift towards a low-carbon economy should be at the heart of the strategy

-
- ▶ Within this paradigm, the strategy should retain key elements of the Lisbon II approach, notably the National Reform Programmes and the complementary Community Lisbon Programme.
 - ▶ However, the different strands of policy co-ordination should be recast in a more comprehensive strategic framework, with common timetables and oversight by the European Council, while remaining separate operationally.
 - ▶ Although common guidelines and targets served a valuable initial purpose, the time has come to replace a one-size-fits-all framework for policy with a more customised approach
 - ▶ Certain new reform priorities should, nevertheless, be put on the table, such as measures to improve the effectiveness of public administration that go beyond what is currently in place under better regulation and quality of public finances initiatives
 - ▶ In parallel, country-specific recommendations should be more forthright and capable of feeding into national debate on the effectiveness of reform strategies and their implementation
 - ▶ It has been accepted that an external dimension should be added to the Lisbon strategy, but it now has to be fleshed-out and integrated with existing elements of policy co-ordination
 - ▶ Concerted efforts are needed to bolster national ownership of reform strategies and to communicate the aims of policy in a way that accentuates the accountability of policy-makers and Member States should be encouraged to be more transparent about successes and failings and to be less risk-averse

1 Introduction

How best to co-ordinate the economic policies of EU Member States has been an enduring challenge to policy-makers. In fiscal policy it has been through the combination of the revised Stability and Growth Pact (SGP) and the macroeconomic components of the Broad Economic Policy Guidelines which, since 2005, have constituted the first six of the twenty-four Integrated Guidelines. For microeconomic policy, the Cardiff process dating from 1998 was largely subsumed within the Lisbon strategy in its post-2005 form, through Integrated Guidelines 7-16, although it can also be argued that the drive to achieve better regulation and the Energy Policy for Europe are simultaneously distinctive and complementary. Further co-ordination comes about through the EU's Sustainable Development Strategy (SDS) and the separate process that requires Member States to put forward National Strategies for Social Protection and Social Inclusion (SPSI).

Most of the economic and social policy aims and aspirations in the original Lisbon agenda, as set out in 2000, can be found in these different processes, and they are all policy domains that will have to be dealt with somehow in the post-2010 EU governance system. What is much more contentious is whether the existing co-ordination paradigm should be retained or whether a fresh approach is warranted. This is the question at the heart of the debate on the future of the Lisbon Strategy. It arises because one of the fundamental economic governance issues in the EU is how to balance, on the one hand, policy-making at European, national and sub-national level, and, on the other, how to choose between different modes – full assignment of competence, EU regulatory activity, EU public expenditure or co-ordination of national policies - of policy integration.

Since its re-launch in 2005, the Lisbon strategy has been the core 'project' of the Barroso Commission. The original strategy, with its much touted (and frequently pilloried) ambition of making the EU the most 'competitive and dynamic knowledge-based economy in the world' by 2010 was widely acknowledged to have lost its way. It was criticised for a lack of focus and for having too many targets, while also lacking credible commitments from Member States and being devoid of real policy instruments, including a budget. The revised

strategy established a 'partnership' approach in which the Member States agreed to develop comprehensive National Reforms Programmes (NRPs), based on a set of 24 'Integrated Guidelines', complemented by a Community Lisbon Programme comprising measures that the EU level would take. There was to be a sharper focus on growth and jobs, a standpoint criticised by those who recalled that the sentence articulating the original strategic goal went on to refer to 'sustainable growth with more and better jobs and greater social cohesion'.

Emerging policy issues, such as responses to energy and climate change challenges, have since risen up the policy agenda, prompting the question of whether a coherent over-arching goal can be articulated. The Lisbon Treaty re-shuffles the fundamental objectives of the EU somewhat in the new wording of what was Article 2 in the TEU. But perhaps a more useful breakdown would be between what might be called wealth creating objectives (such as the single market, monetary union, and the promotion of scientific and technological advance) and wealth distributing and quality of life ones (sustainable development, cohesion and quality of environment).

1.1 The constitutional framework as a guide

Policy co-ordination is provided for in articles 98 and 99 TEC. Art 99(1) TEC states that 'Member States shall regard their economic policies as a matter of common concern and shall coordinate them within the Council, in accordance with the provisions of Article 98', while Art 99(3) TEC refers to the need to 'to ensure closer coordination of economic policies and sustained convergence of the economic performances of the Member States'. It is also clear from these provisions that the purpose of co-ordination is to ensure that Member State policies are consistent with guidelines formulated at EU level that are, in turn, intended to facilitate the 'proper functioning of economic and monetary union' (Art. 99(4), TEC). The use of 'surveillance' and 'recommendations' as the instruments of co-ordination imply a lack of formal enforceability rooted in 'hard law' in the sense that Member States that choose to ignore them face no explicit sanctions. This is in contrast to the Stability and

Growth Pact (SGP) which, in regulation 1467/97, provides for delinquent Member States to face financial penalties if they fail to address an excessive deficit.

The Lisbon Treaty marginally alters the constitutional position insofar as the Commission, obtains the right to make recommendations, instead of having to rely on a Council decision, a change that is seen as a slight toughening of the procedures. In addition, the Lisbon Treaty has a new chapter 3a that, in effect, replicates Arts. 98 and 99 specifically for the members of the euro area.

A plausible economic interpretation of these provisions is that they are designed to limit adverse spillover effects from one country to another, including deterring free-riding that ultimately undermines the benefits of integration, but also that Member State fiscal and supply-side policies should be consistent with monetary policy. This latter point is more salient for the euro area members than for those that remain outside the single currency, hence the new chapter in the Treaty. In fact, one of the areas most ripe for reform in the governance of policy co-ordination is, precisely, how best to enhance the structural pole of economic policy in relation to the common monetary policy and the SGP in the overall co-ordination of euro area economic policy.

1.2 Outline of the paper

Ten years after the inception of the Lisbon strategy, a fresh look at how it should develop will be timely. This paper discusses how policy co-ordination might evolve beyond 2010 when the current cycle of the strategy ends. It starts by re-considering the rationale for the policy, looking in particular at how a European approach can add value. The third section presents an overview of the strengths and weaknesses of the first decade of the Lisbon strategy and attempts to characterise its current architecture. Section four then sets out the broad challenges confronting policy co-ordination in the coming decade, leading into a discussion of the underlying objectives of a future strategy. The fifth section assesses different facets of a future Lisbon-style co-ordination process and suggests possible solutions. A concluding section presents a number of recommendations.

2 The rationale for Lisbon-style co-ordination

The governance of economic reform through EU co-ordination presupposes that there is a common purpose, so that it is worth exploring how one Member States' economic policy affects other. Improved economic performance in one country can affect another in two opposed ways: by affecting its share of a given market, or by facilitating the overall growth of the market. Currency re-alignments or competitive dis-inflation are normally classed as being in the former category and thus zero-sum (or even negative sum if there is disruptive retaliatory action), whereas policies which raise productivity and employment can have positive spillover effects on other countries by raising demand. There is an intriguing dilemma¹ about co-ordination which is that the bigger countries will typically have the most impact on their neighbours through spill-overs, yet have the fewest incentives to align their policies with others. This is, arguably, especially relevant for the euro area, insofar as one of the unresolved aspects of euro area governance is how co-ordination between structural and demand-side policies is enhanced.

As Lisbon itself has evolved, the virtues of structural reform have been increasingly accepted and the challenges involved have been extensively analysed². In short, there is a broad consensus about the sorts of reforms that are needed and the consequences of not pursuing them. Yet reform is often seen as threatening, not just by the interests that stand to lose from them (which will naturally seek to preserve the 'rents' they enjoy from privileged positions), but also by society at large to the extent that reform is associated with disruption, uncertainty or developments that simply alter accepted socio-economic norms. In addition, reform is often perceived as a Trojan horse for pro-business, anti-worker and anti-welfare policies, with the lexicon of reform often interpreted as being against the interests of the median citizen. Thus 'neo-liberal' and 'market economy' have acquired strongly negative connotations –

¹ A point made by André Sapir at a BUSINESSEUROPE seminar on Lisbon post-2010, Brussels, 16.07.2008

² Indeed, Mettler (2008: 1) asserts that so much effort has gone into making the case for reform that it has exposed the 'limitations of academic reports, high-level conferences and expert testimony to drive forward social and economic change'.

more so in some countries than others – while expressions such as ‘better regulation’, ‘flexible labour markets’ and ‘modernisation of social protection’ quickly mutate into ‘unregulated’, ‘lower wages and poorer working conditions’ and ‘cutting the benefits of the vulnerable’. It follows that if reform is to earn broader political support it will have to appeal to more than a business constituency. It also has to be seen to add value to what member States would do if left to themselves.

2.1 Added value

The nature of the policy co-ordination that falls under the various EU structural processes is distinctive in two specific ways. First, in contrast to the Stability and Growth Pact which has preventive (encouraging ‘good’ policies) and dissuasive (penalising ‘bad’ policies) arms, both of which are intended to exert a disciplining influence on fiscal policy, the underlying purpose of supply-side co-ordination is to push Member States to embrace reform, that is to innovate in policy-making. Second, much of the Lisbon methodology (and to some extent that of SDS and SPSI) is geared towards the fostering of policy learning through a range of instruments.

Perhaps the central underlying issue, though, is how and to what extent a co-ordinated process adds value. The benefits from an organised process at EU level stem from diverse elements such as the strength of common goals, the salience and even the constitutional position. Lisbon (or its successor) provides a framework to shape policy-making, so that the test of added value would be whether Member States are induced to act differently, sooner, or with greater vigour in launching and implementing reforms. Since there is no easy way of ascertaining what governments would have done in the absence of the coordination mechanism, the effect of co-ordination can only be inferred. Reports and scrutiny processes offer some insights, but even then it is hard to distinguish the packaging from the substance. Equally important is that Lisbon can add value by institutionalising means of policy learning. The OECD and other fora can facilitate exchange of experience and so on, but the more intensive processes at EU level may go further by obliging Member States to engage actively with others, rather than being passive recipients.

2.2 What to co-ordinate

Structural reform requires perseverance and appropriate sequencing, yet some mainstream economists question whether there is much need for a co-ordinated process in which Member States pursue similar objectives (for example, Tabellini and Wyplosz, 2006). On this, it is worth distinguishing between reforms that have significant spillover effects from one country to another, for example by creating public goods from which partner countries benefit or allowing competition to flourish in product markets, and supply-side policies that reflect national preferences. Put bluntly, labour market reforms in France may be the answer to some of the economic rigidities that the country faces, but will reform happen any sooner or more comprehensively because of a Lisbon process co-ordinated at European level? Wage-setting has always been an uncomfortable element in the co-ordination of reform policy, a phenomenon that can be explained partly by the fact that it is one of the more sensitive national policy domains, but partly also because there are distinctive institutional challenges.

The 2005 re-launch of the Lisbon strategy focused it on jobs and growth. It is an open question whether this implied that social and environmental objectives were to be accorded less importance or whether, instead, the intention was to leave the latter to separate, but still weighty, co-ordination mechanisms. It is also evident that, despite the initially announced focus on growth and jobs, other issues that have captured more of the political momentum have appeared on the policy agenda, with the concomitant danger that the sharpness of the original focus is lost. Climate change policy could be more awkward because part of what it implies is an increase in the effective price of carbon that could be contrary to competitiveness objectives. At the same time, there is a growing recognition that shifting from today's industrial paradigm towards a low-carbon economy will engender market opportunities for those able to establish a lead in the new technologies needed.

The dilemma that policy-makers face in this regard is that some of the emerging policy concerns (climate change, energy security) manifestly deserve to receive growing policy attention, yet by taking attention away from the core Lisbon agenda they may deflect the policy effort. One way of resolving the

dilemma is to embed the emerging issues in the existing strategic framework, though care is needed to avoid diluting the policy mix. Better regulation, for example, has clearly struck a chord as a direction for the EU to take and can be seen not just as a desirable end in its own right, but also as a means of achieving growth by fostering more entrepreneurship and boosting SMEs.

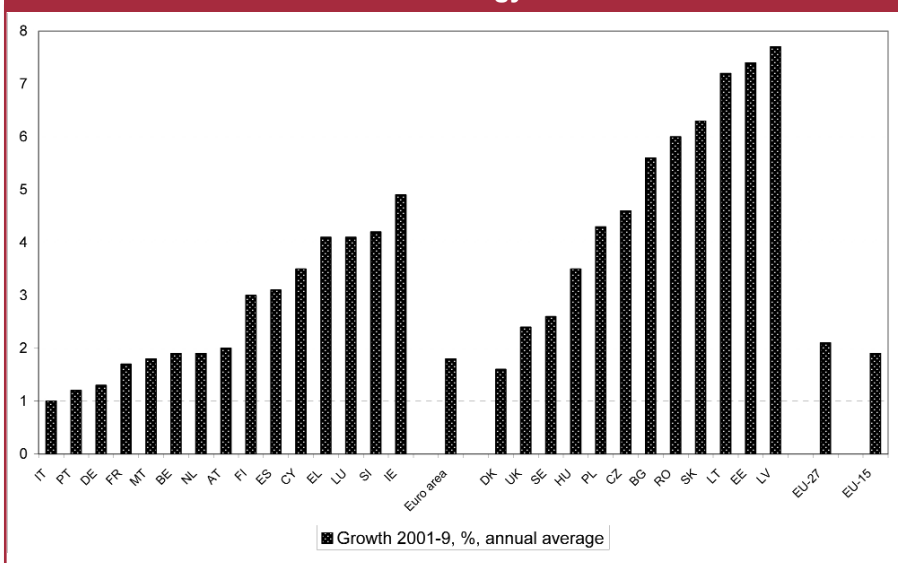
3 Strengths and weaknesses of Lisbon I and II

When the Lisbon strategy was launched in March 2000, following a cyclical upturn in the EU economy that had seen GDP growth above trend for three years in succession, there was considerable optimism about the economic prospects, contributing to a sanguine outlook for the strategy. For the period 2001-9, the most recent Commission macroeconomic forecasts (Commission, 2008a) estimate the annual average growth of the EU-27 to be 2.1%, barely two-thirds of the 3% on which the strategy was based. However, this aggregate disguises some striking differences among the Member States, as figure 1 shows, and is also bolstered by the relatively more dynamic performance of the Member States that acceded in 2004 and 2007. The EU-15 growth rate over the period is 1.9%, and the euro area is lower still at 1.8%. Moreover, as the figure shows, even within the euro area, there is a cluster of countries (including the three largest - Italy, Germany and France), with growth rates over the decade between 1% and 2%, and a second cluster with rates of 3% or higher.

Despite these lacklustre growth figures, many observers argue that there are tangible signs that the Lisbon strategy has begun to transform the supply-side of the EU economy. The spring 2008 European Council conclusions states that although some of the economic upturn since 2005 is cyclical, higher growth and increased employment 'have been aided by the structural reforms undertaken over the last few years within the framework of the Lisbon Strategy'. Even the European Central Bank (ECB) has praised the contribution of the strategy. However, the time lags involved and the sheer difficulty in attributing causality make it hard to be unequivocal about the contribution of Lisbon. The view of many commentators from the business world is also that the Lisbon strategy is now delivering and that the underlying strategy is not

only correct, but also needs to be retained. As a recent paper by Allianz Dresdner Economic Research (2008) puts it ‘in other words – despite the decade-long defeatism of the cynics – Lisbon is working’.

Figure 1: The EU’s very divergent GDP growth rates since the launch of the Lisbon strategy



Source: elaborated from data in Commission (2008a)

The choice of indicators to monitor also affects how outcomes are assessed. As the Commission (2008b) report on EMU@10 demonstrates, different indicators tell different stories. Inflation has been low and employment creation in the euro area has almost kept pace with that in the three EU-15 ‘out’ countries. By contrast, productivity growth in the euro area has been much slower and unemployment has remained relatively high (table 1) and even in the three outs – all of them leaders in structural reform – there is no evident improvement in productivity growth over the ‘Lisbon’ decade.

Table 1: The economic record

<i>Indicator</i>	Euro area		Denmark, Sweden & UK	
	<i>1989-1998</i>	<i>1999-2008</i>	<i>1989-1998</i>	<i>1999-2008</i>
Real GDP (% growth)	2.2	2.1	2.0	2.7
Real GDP growth per capita (%)	1.9	1.6	1.7	2.2
Employment (% change)	0.6	1.3	0.1	0.9
Productivity (% change)	1.6	0.8	1.9	1.8
Unemployment (rate, %)	9.3	8.3	7.9	5.2
Fiscal balance (% GDP)	-4.3	-1.7	-3.6	-0.9
Public debt (% GDP)	68.6	68.6	48.7	43.0
Inflation rate (%)	3.3	2.2	3.4	1.7

Source: Commission (2008)

Failures in implementation have been consistently highlighted, not least in the Kok report (Commission, 2004), as the primary weakness of the Lisbon I strategy, prompting the obvious question for a post-2010 strategy of whether a way can be found to push governments to respect commitments and be both bolder and more effective.

3.1 Has the Lisbon strategy become more effective since 2005?

Lisbon II plainly became more than a loose variation on the open method of co-ordination, since it brought together hard and soft law instruments. It has probably – and it is too early to be more assertive – contributed to a greater commitment to structural reform and exposed the gaps in governance that need to be dealt with in certain Member States. The current cycle of the Lisbon strategy balances continuity with a number of new orientations, all of which warrant support. They include greater efforts on skill requirements through ‘investing in people’; more efforts to support SMEs; the development of an external dimension to the strategy, although with some ambiguity about whether this entails exporting the policy methodology or is principally about global market share; and greater scrutiny, including authentic peer review, of Member States.

For Laurent Cohen-Tanugi (2008: 11 – emphasis in original), the verdict is one that lawyers in Scotland - though not England - will recognise: the jury finds

the case not proven. He states that **‘Lisbon is neither the success story the Commission declares it to be, nor the manifest failure it is sometimes wrongly depicted as being.** It has had mixed results, depending on country and objective, and its success has been largely tempered for the whole European Union by the mediocre performances of the major euro-zone economies (France, Italy, Germany). Its implementation process – the “open method of coordination” (which is non-binding and relying mainly on the reforming good will of Member States) – is a weak engine and leaves too much scope for bureaucracy. As a result, even when economic performance is strong, one can justifiably question the extent to which this is attributable to the Lisbon strategy rather than macro-economic cycles or autonomously conducted national reform programmes. Nonetheless, the Lisbon strategy has gradually become a consensual agenda for adapting European economies to the challenges of globalisation. In particular, its great merit is that it has introduced European coordination in largely national areas of competence (higher education, research, employment, social issues, ...), helping minds focus, develop and advance in the same direction throughout Europe. Its objectives remain valid but are still far from having been achieved’.

The Economic Policy Committee (2007) offers an overview of the Lisbon agenda items that have made most progress and those that lag behind. In the first category, the EPC highlights better regulation, unlocking business potential, making work pay and innovation as areas where progress is encouraging. But fostering competition (especially in services and energy), improving incentives in benefit systems and implementing flexicurity are areas singled out for criticism. Some of these elements ought to be mutually reinforcing, such as making work pay and improving incentives, leading the EPC to lament the fact that such connections are not working.

Boosting national ownership was one of the most emphatic of the 2004 Kok report recommendations, yet it is an aspect of governance that has remained patchy in Lisbon II. One of the areas for evolution of co-ordination is the deepening of national engagement in the common process. Yet the visibility of the Lisbon strategy within Member States remains disappointing, with only limited salience for national policy-making, and has been caricatured as ‘Brussels talking to Brussels’ (Pisani-Ferry, 2006).

3.2 Contrasts among Member States

Attempts to calibrate the success of Member States in fulfilling their Lisbon commitments tend to come up with similar overall rankings that place the Nordic countries at the top of the list, while Poland, Greece and Italy are most often placed at the bottom end (for example: Barysch et al, 2008, and previous scorecards' produced by the Centre for European Reform; World Economic Forum, 2006). These outcomes tend to reflect the starting-points of the respective countries, but more detailed assessments also show that a given country may score substantially better on some facets of the Lisbon agenda than others. Thus, Austria is accorded a ranking of fifth (out of the EU 25) on a sustainable development sub-index calculated by the World Economic Forum in 2006³, but only fifteenth on the 'enterprise' indicator, and overall Austria was ranked seventh. However, at the top and bottom of the rankings, these exercises also show that the low or high rankings tend to be across all sub-indices.

It is nevertheless intriguing to note that the views of business leaders within countries (as collected by BUSINESSEUROPE⁴) tend to be less positive for the countries ranked highly (for example, Finland is score by respondents at 0.50, a score that is neither satisfactory nor unsatisfactory, whereas Greek business leaders cluster around the satisfactory score at 0.57 and their Irish counterparts register a score of 0.73. Once again, though, Italy is the lowest at 0.32. All such indices are open to the charge that the scores depend on precisely how the index is compiled and there are inevitable idiosyncrasies that colour how a specific country is classified on a given sub-index.

The influence of the strategy within Member States is hard to appraise. In a number of Member States, the Lisbon co-ordinator is invisible; the media rarely mention the EU; and the deliberative element of governance is more a fiction than a reality. More generally the aggregate contribution of Lisbon co-ordinators, perhaps rather optimistically envisaged as being at the heart of the Member State's response to structural reform, has been limited. They only

³ An update of the WEF work is due to be published towards the end of October, 2008

⁴ BUSINESSEUROPE Autumn 2007 Reform Barometer.

meet infrequently and differ substantially from one Member State to another in the political weight they have in government. Some are political figures (this is the profile recommended by the Commission), others officials of differing degrees of seniority, but visibility of the role within Member States is generally quite limited. Nor do national parliaments, in most cases, exert much oversight over governments structural policies that are germane to the EU strategies, and the general impression is that the media rarely pressurise governments on their performance. The upshot is that the channels through which national ownership of commitments under Lisbon or SDS ought to be held to account function only inadequately.

4 Challenges beyond 2010

The mixed verdict on the Lisbon strategy thus far could be ammunition for those who doubt its value and legitimacy, and are tempted to make a case for simply abandoning Lisbon-style co-ordination. However, the weight of opinion is that the underlying objectives of the strategy are as strong as they were in 2000 and it also has to be stressed that the 2008 spring European Council agreed that there should be a follow-on process after 2010. The presidency conclusions (paragraph 6) state that:

The European Council furthermore stresses that a continued EU-level commitment to structural reforms and sustainable development and social cohesion will be necessary after 2010 in order to lock in the progress achieved by the renewed Lisbon Strategy for growth and jobs. The European Council therefore invites the Commission, the Council and the National Lisbon coordinators to start reflecting on the future of the Lisbon Strategy in the post-2010 period.

What to co-ordinate and how are, therefore, the critical questions that hang over the post-2010 agenda. The shopping-list is already long, with (in no particular order) competitiveness, energy security, boosting productivity, jobs and engineering a transition towards the knowledge economy all vying to top the economic agenda. Social issues range from the goals of the EU's social agenda to promote gender and other aspects of equality, work-life balance, the quality as well as the quantity of jobs, adequate social protection and so-

cial inclusion, to the need to re-calibrate social policies to fit in with flexibility imperatives. Climate change has become an over-arching concern, but other quality of life aspirations that also come into play include personal security, other environmental standards, inter-generational equity and the obligations to the rest of the world encompassed, notably, in the Millennium Development Goals.

What is the underlying aim of Lisbon and is it recognised as such by governments? One answer is that it is about fostering the conditions for the single market to function effectively. Indeed, taking the single market further has been identified in a recent IMF article 4 consultation with the Commission and the ECB as a priority, especially in services where productivity growth has been slow. Another is that it is about shifting the EU's industrial paradigm towards the new, knowledge-intensive economy. A third is that with the internal liberalisation process well on course, the priority now is to equip the EU to compete with the new challenges implicit in the term 'globalisation', an orientation that implies that the external dimension must be expected to feature more prominently. Yet Cohen Tanugi (2008) argues that despite its comparative success, and even if it can build on the progress to date, the Lisbon strategy is an inadequate response to globalisation for three main reasons:

- ▶ First, it does not go far enough as a framework to adapt Europe to the competitive challenges posed not just by the US, but increasingly by the large Asian economies.
- ▶ Second, several new challenges are emerging, including climate change, energy security and so on.
- ▶ Third, it will not be enough just to adapt to globalisation, as efforts are also needed to shape globalisation and to highlight the external dimension of EU policy co-ordination.

Overlaying the economic policy ambitions is the delicate issue of how to steer the evolution of the European social model(s) so as to arrive at a new accommodation between economic, social and environmental (increasingly taken to mean climate change) imperatives. Certainly, these three dimensions were integral to the original Lisbon strategy and were fleshed-out in the 2001 and

2006 versions of the sustainable development strategy, but hitherto the focus of policy action has been mainly on internal actions, understood to be at the Member State level and, to a lesser extent, the Community level.

Thus, it is often easier to signal what the Lisbon strategy should not be than what it is or ought to be. In particular, it is not designed as an industrial policy for Europe that attempts to pick winners. Its market initiatives have, instead sought to accentuate competition and, especially latterly, to boost entrepreneurship by horizontal policies that are pro-market. This, clearly, is not the only possible approach and the calls emanating from France, above all, for a European industrial policy represent a credible, if questionable, alternative. The Beffa (2005) report, for example, notes the disparity between French innovation effort and that of Japan and the US, but blames it on a relative specialisation in low technology industries, rather than the research efforts of individual firms. The report calls for more public support for high technology industries and for long-term public investment in industrial technology programmes – the latter with potential for a co-ordinated European approach.

Demographic change is a feature of the socio-economic landscape that has several ramifications. At a macroeconomic level, there will be a need for increased saving to anticipate future demand for care and pension costs. Labour demand will, by the same token, shift towards the services demanded by the 'grey' population, and may crowd-out other jobs. Yet with unchanged policies, the supply of labour will fall as the ratio of working-age population to dependent elderly population falls. Labour supply should, consequently, be a central issue, bringing together immigration policy and the activation of segments of the population that have disproportionately high levels of inactivity. These post-2010 imperatives point to a shift away from the vision of jobs – measured by headcount or employment rate - as the solution to persistent unemployment and as the best form of social inclusion, to one of enhancing the number of qualified workers and labour utilisation. For the employment component of a post-2010 strategy, the key message is to refine the idea of employability for a labour-scarce world.

4.1 Quality of growth

In successive rounds of the Lisbon strategy, quality of jobs has been a constant theme, albeit one open to disparate interpretations, embracing inter alia the skill content of jobs, contractual terms, job satisfaction and remuneration. But what of the quality of growth? The adjective 'sustainable', applied to development, is written into the Treaty (Art. 2, TEU) as a fundamental aim of the Union, but is also prominent in the second half of the famous sentence from the Lisbon 2000 European Council articulating the strategic goal, which states the EU should be capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion.

Consequently, it is worth looking more closely at how aims for the quality as distinct from the rate of growth could be elaborated in a post 2010 setting, especially in response to emerging determinants of what European societies expect. Manifestly environmental concerns constitute a key change in the policy context, notably the imperative of countering climate change, with several implications for the policy mix. Other facets of the quality of growth also need to be considered, notably the link between the chosen strategy and equity considerations. Income inequality has increased noticeably in several (though not all) Member States over the last two decades, while poverty and social exclusion are prominent on the policy agenda in connection with globalisation (Begg et al., 2008).

Certainly, social policy has not been absent from Lisbon II. Many commentators espouse the view that a job is still the best route to social inclusion. There is also supposed to be 'feeding-in' from the separate social policy co-ordination process to the Lisbon strategy and, in turn, 'feeding-out' from the latter to social inclusion objectives. The trouble is that the channels through which the 'feeding' takes place are not that well developed and, even if they can be shown to work rather better than is sometimes asserted, there is considerable scepticism amongst representatives of social Europe that the social dimension of Lisbon is given sufficient weight. An example is the joint submission to the 2007 spring European Council from the European Trade Union Confederation, Social Platform (representing various social NGOs) and the European Environmental Bureau (2007) which calls for more than 'a business-friendly agenda of internal market and simplified regulation'.

In assessing options for a shift towards a low-carbon economy, the so-called Kaya identity offers a framework for analysing greenhouse gas (GHG) emissions generated by burning fossil fuels for energy⁵. It distinguishes four determinants of GHG: population, GDP per capita, the energy intensity of GDP and the GHG intensity of energy use. The first component of the identity is usually assumed to be exogenous to policy-making, and slowing growth is rarely seen as a long-term policy option, so that the second term is also off limits. It is therefore in the energy intensity of GDP and in the carbon intensity of energy that the scope for change lies and a post 2010 growth strategy will have to encompass aims for 'decoupling' carbon-intensive energy use from the rate of growth.

The content of investment is a further consideration. Standard measures of investment include sizeable proportions of 'quality of life' spending, such as on housing, whereas much of what the Lisbon agenda stresses is investment capable of boosting long-run growth. Climate change adds another dimension by raising the salience of curbing carbon emissions, an objective which will only be attained by an investment strategy that gives this aim sufficient priority. Many shorter-term means of reducing carbon emissions can also be implemented by acting on demand, bearing in mind that there are expenditure cycles measured in months (replacement light bulbs – with large savings in energy consumption) or years (more fuel-efficient cars), as well as over longer time spans (carbon-neutral buildings).

Putting these different strands together suggests the need for a smart growth strategy in which a qualitatively different model of development is pursued post 2010. This should recognise that, while the three points of the 'Lisbon/Sustainable Development' triangle comprising competitiveness, social inclusion and a sustainable environment remain valid, what matters just as much is the manner in which they are combined. Different configurations of policy and strategic investment decisions in the coming years can lead to very different outcomes that, over a longer-term horizon, result in a radically changed economic model. An obvious example is the next wave of power station con-

⁵ There are other sources of GHG, notably methane emissions resulting from fossil fuels, agriculture and industrial processes, but energy accounts for the bulk of GHG.

struction, which many countries are due to embark on in the next few years. Today's optimal design does not provide for cheap conversion to carbon capture and sequestration technologies, assuming the latter come on stream before long, as retro-fitting is much more costly (Ansolabehere et al., 2007). Economies will differ in the means available to them to abate carbon emissions, but the strategic imperative should nevertheless be part of a smart growth strategy.

Similar considerations apply to social objectives. It is easy to portray social aims as being the sort of luxury that can only be countenanced once sufficient competitiveness has been attained – to concentrate on the size of the cake, rather than how it is sliced. But such a stance overlooks the many ways in which a well thought-out social policy complements and underpins a growth strategy. Equally, social systems that are out-dated or afflicted by perverse incentives need to be modernised. The flexicurity approach goes some way towards reconciling these imperatives, but needs to be elaborated.

4.2 Political economy of reform

In many ways, European integration, structural reform and the globalisation have similar impacts insofar as they accelerate structural change and lead to new patterns of specialisation. Although the long-term benefits are broadly accepted and make it worth doing with conviction, the fact that reform leads to dislocations and losses for some groups in society deserves greater recognition. The immediate implication is that a coherent strategy has to involve the social side which matters because, first, there are inevitable adjustment costs and, second, the political commitment risks being imperilled by what, in a number of countries, is growing disenchantment. From a social perspective, the consequences of European integration and globalisation can look very similar. Indeed, it can be argued that they are regularly conflated in policy discourse.

The 'sick child' metaphor used by the Commission in 2005 to justify a lesser emphasis on the social side of Lisbon than was in the original Lisbon goal may, post-2010, need to be rebalanced in favour of a more overt linkage to social objectives. The formula 'no gain without pain' can be deployed suc-

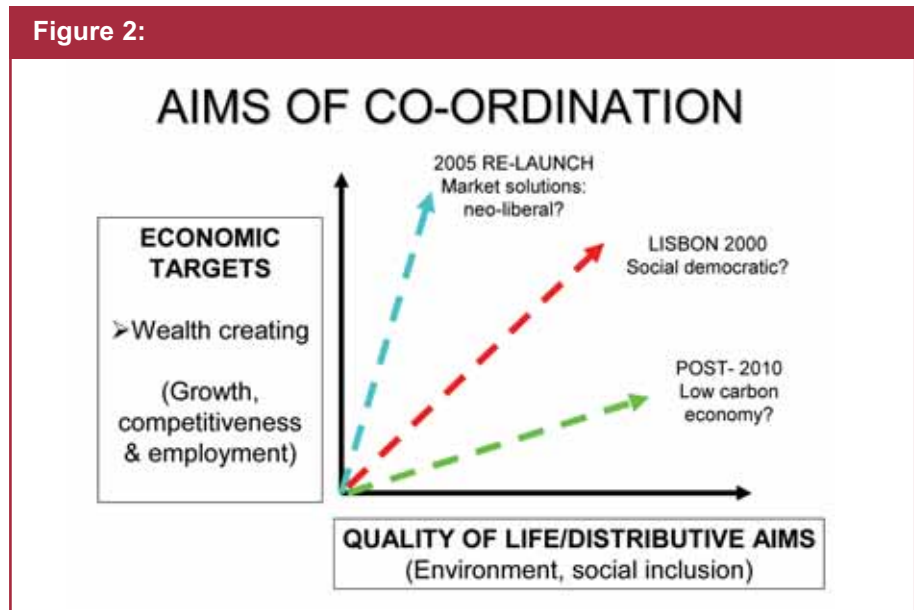
cessfully by governments that need to effect radical change, especially when confronted by wide-ranging problems⁶, but will be followed by ‘we have had the pain, now where is the gain?’. Another way of putting this is that reform fatigue may set in, obliging governments to rebalance the reform effort.

The shifting priorities of co-ordination are shown in figure 2 which portrays the balance of the Lisbon strategy across the two dimensions of economic/wealth creating and quality of life/distributive aims. The original strategy from the year 2000 was, arguably a balance between the two classes aims, reflecting a social democratic agenda, whereas the 2005 re-launch owed more to the market orientated ‘neo-liberal’ agenda. For the future, it is likely that a low-carbon paradigm will emerge as a dominant strand in co-ordination, and could be interpreted as shifting the strategy more towards the horizontal axis.

Can so many objectives be brought within a post-2010 EU co-ordination process (or processes), or should entire areas be left out?. Or, to phrase the question differently, which areas warrant the greatest commitment of inevitably scarce political attention from the EU level? It may be that a process that tries to encompass too much ends up achieving very little; but ignoring certain connections may undermine the legitimacy of what is co-ordinated. Some clues can be found in the orientations given by the European Council. Energy is manifestly a topic that will continue to dominate thinking in the years to come. There is a mix of continuity and innovation in what the European Council expects from the 2008-10 cycle of the Lisbon strategy. The March conclusions also stress procedural changes with a call on the Commission ‘to further develop a clear and transparent methodology for the monitoring and evaluation of Lisbon reforms’.

⁶ Shock therapy, as used by some transition economies in the 1990s is one illustration, but there are also examples of EU-15 countries reaching a point at which a consensus forms to say ‘enough is enough’.

Figure 2:



5 Elements of a post-2010 strategy

Several distinct facets of economic policy co-ordination post 2010 deserve scrutiny. A first is whether there is a continuing need for a process as all-embracing as Lisbon or whether more focused initiatives should be considered. Second, there are questions around whether the model should be a common one (as for Lisbon II), or whether there would be more to gain from a more customised approach. In this regard, the very different starting-points and trajectories of the Member States need to be taken into account. Reviewing how the EU institutions steer economic reform and interact with the policies formulated and adopted by Member States is a third broad topic. Fourth, there are issues to do with how common aims are explained, legitimated and subjected to scrutiny. The running of the Lisbon strategy is, in part, about relations between the Member States and Community bodies, but also about the instruments and modalities of policy co-ordination.

5.1 Balance between continuity and change

Which policy areas should a post-2010 focus on in the light of what will have been achieved (or not) during the decade up to 2010? The preparation of the 2008-2010 cycle of Lisbon II revealed little appetite for change and resulted in virtually unchanged Integrated Guidelines, together with a broadly similar governance framework in which NRPs and the CLP provide the core of the policy agenda. This accords with the view, articulated by BUSINESSEUROPE that consistency of action is needed, as well as completion of existing, unfinished business, and that Lisbon should still be at the core of the Commission's activity.

Specific improvements advocated by BUSINESSEUROPE include:

- ▶ More focus on Lisbon in EU budget
- ▶ A broader innovation strategy which integrates across sectors and across levels of government
- ▶ Better anticipation of skills and human capital needs and drawing out of the implications for immigration policy (especially at the EU level); labour market policies, education and training (national level); and cohesion (regional level)

An evolutionary approach to Lisbon post-2010 also has to take account of progress in different domains over the preceding phases of policy co-ordination. A crude interpretation of the impact of Lisbon and associated strategies is that, while the employment rate targets have not quite been attained, there has been significant progress, but that it has meant forgoing productivity increases. This, as the EMU@10 report quoted above shows, has been especially pronounced for the euro area, although, as so often, the EU averages disguise considerable divergence.

According to Dew-Becker and Gordon (2008), the explanation is that the rapid employment growth has weakened productivity growth. It does not, though follow that the employment growth is intrinsically damaging or that policies to promote employment have been over-done, but that complementary policies to boost productivity through capital growth and innovation have been inadequate. Arpaia (2008) presents a more positive interpretation, arguing that pro-

ductivity gains will tend to follow employment gains – implying a variation on Say’s Law that supply creates its own demand – and that the slowdown of recent years in productivity growth is benign rather than evidence of a regrettable trade-off. He also stresses that having people in low skilled jobs should be welcomed because ‘manifestly, it is not by keeping a large share of the working-age population jobless that the EU will improve its overall productive potential’.

5.2 Research and innovation

Innovation has to be more widely defined and not seen principally through what might be called a manufacturer lens that confines itself to hard technology. Instead, the creative and softer technologies- in the emerging areas of services, entertainment and so on – deserve to be more prominent. Certainly, much needs to be done to strengthen research, with a first step being to reinvigorate the university sector and other public institutions dedicated to research. However, it needs more subtlety than the single 3% target. One direction that needs to be fleshed-out is the so-called 5th freedom – freedom of movement of knowledge to complement the traditional four freedoms of the single market (of goods, services, labour and capital). What is needed is to extend the directions already identified in the Aho report (2006) and to consolidate the Ljubljana process agreed in May 2008 as a means of completing the European Research Area (ERA). In this, the initial emphasis is on:

- ▶ The role of CREST (The Scientific and Technical Research Committee)
- ▶ Focus needed on excellence **and** relevance (from CREST reviews), but the importance of block-funding should not be neglected in a way that might threaten long-term research
- ▶ Options: concentrating scarce resources; reinforcing strengths; remedying weaknesses; but also responding to emerging opportunities and threats

Such policies can be expected to help, but are unlikely to be enough. Financial market support for innovation is also salient and for some of the aims the EU has set itself, the role of the European Investment Bank (EIB) should not be overlooked as a means of financing large-scale projects.

5.3 One-size-fits-all or customisation

Structural reform as a coherent package also has to be stressed since much of the evidence from the most successful countries is that they have gained from simultaneous (or cleverly sequenced) and mutually-reinforcing reforms across disparate policy areas. The breadth of the Lisbon II approach is consistent with this insight, but where it loses traction is in the one-size-fits all nature of the Integrated Guidelines and targets. A different perspective on economic reform is that its objective is to induce the kind of virtuous cycle that has enabled a number of countries to break out of low-growth traps.

A template for a much more customised approach to economic reform is offered by the OECD in its Going for Growth initiative. This consists of analysis of each country's strengths and weaknesses and the prescription of reforms that are adjudged to be most needed to enhance economic performance. Perhaps arbitrarily, five priorities are identified, three of which are based on objective indicators, while the other two are derived from more qualitative research. Given that this initiative is already accepted by OECD members, there would be little to gain from replicating it in a new EU approach⁷. But there might be scope for introducing complementary EU processes. The greater heterogeneity of the EU is, itself, a reason for looking afresh at the use of common objectives for a post-2010 strategy.

Beyond 2010, some of the existing targets may well need refinement. Although the slowdown in 2008 must be expected to delay the attainment of the employment rate targets, they can no longer be regarded as distant for the EU as a whole and, unless the slowdown is prolonged, should be attained before long. The preamble to the 2008 version of the Integrated Guidelines notes that 'it is encouraging that job creation and productivity improvements have occurred simultaneously for the first time in a decade. However, while there are signs that the decade-long decline in trend productivity growth may have come to a halt, a sustained improvement in productivity growth is still a key challenge for economic policies in the EU'. In addition to the fact that an EU aggregate will still mask lesser progress in certain Member States, there

⁷ It should nevertheless be noted that a minority of EU members are not (yet) members of the OECD.

are more politically sensitive issues about annual hours worked as a measure of labour utilisation. In France, for example, one of the flagship initiatives of the Sarkozy administration has been to push for longer hours.

One area that arguably needs particular effort is public administration and a question here is to what extent regulatory competition should be a feature of the post-2010 landscape. The drive towards the single market has been predicated on the notion of the level-playing field, the idea that the benefits of competition will be maximised if there is a common regulatory platform, with a preference for light-touch regulation. But proponents of tax competition also argue that allowing systems to compete will yield better outcomes if it rewards the most effective and penalises those that have pernicious features. A similar reasoning can be applied to regulatory competition and the task for policy co-ordination then becomes one of steering a line between sufficient approximation of rules governing the single market, on the one hand, and, on the other, drawing lessons from national differences in approach that enable knowledge of what works well and how it can be adapted for use elsewhere to bring about policy improvements to be diffused.

While a core component of the Lisbon approach has been to stimulate better policies to be applied to other sectors, one area that has received less attention is the performance of the public sector itself as a sector of economic activity. The work that has been in progress for several years on the quality of public finances has some bearing on this in seeking to push countries to re-orientate expenditure towards growth-enhancing activities, a direction already incorporated in Integrated Guideline 3. Some of the discussion of the quality of public finances has also touched on the efficiency of public services and the EPC working group on this topic has signalled that it will step up its efforts to promote greater public sector efficiency (Deroose and Kastrup, 2008).

Going beyond quantitative measures of public finances is undoubtedly important, but most of the debate on the quality of public finances has been on the overall mix of public spending, financial control, institutional structures and modalities of governance. Structural reforms of the public sector could, however, also be crucial. In particular, innovation in the public sector could be an important new theme for a post-2010 strategy. It is easy to view innovation pri-

marily through the lenses of entrepreneurship by private-sector companies and technical wizardry in the production of new or improved physical products. But there is also very substantial scope for innovative public administration and for new approaches to the provision of public services, and the sheer weight of public services in the economy means that if they are transformed, the aggregate impact would be considerable. Rather than being rooted in hard science, the sorts of innovation that could be envisaged concern organisational and other managerial initiatives (for a recent contribution, see Windrum and Koch, 2008).

5.4 What roles for indicators and what sorts of indicators are most useful?

A key governance question (that also bears on the one-size-fits-all versus customisation debate discussed in the previous section) is when guidelines or targets at EU level cease to be meaningful in orientating Member State policies. Already, the better performing countries exceed a number of the Lisbon II targets or have policies in place to attain them. The way forward may be simply to establish renewed, more ambitious targets; alternatively, the point could be reached at which the position is deemed satisfactory and the Member State is then asked only to remain above the target and to devise its own complementary ones to reflect national aspirations. While there might be some residual role for an EU process in keeping up the pressure for reform, conducting a largely cosmetic exercise risks bringing the process into disrepute.

Equally the antipathy of most Member States to league tables or other means of being singled-out militates in favour of a single process, if only to preserve a veneer of commonality. However, many of the common targets make little sense and could, in some circumstances, lead to inappropriate policy choices, while also consistently being missed. As the title of one recent paper put it, the upshot may be that countries are systematically 'missing the wrong target' (van Pottelsberghe, 2008). In his paper, van Pottelsberghe notes that R&D is strongly influenced by the sectoral structure of an economy, making it unrealistic for all the Member States to aim for the 3% threshold agreed in 2002. Nevertheless, he also notes the evident lack of progress towards the

agreed targets, whether in boosting business R&D (where he observes that China has now overtaken the EU) or raising public sector R&D to 1% of GDP. Indeed, reviewing the most recent targets set by governments, he finds that the countries furthest from the targets have the most ambitious aims. This would make sense if the aims were plausible expressions of political will, but van Pottelsberghe's comment is that 'they appear to represent wishful thinking rather than political momentum'.

The data analysed by van Pottelsberghe (2008) suggest that once industrial specialisation is taken into account, only Sweden genuinely invests more than would be expected. Finland, despite its high aggregate R&D investment, is actually below what it ought to achieve given its relative specialisation in ICT. He attributes the shortfall of research to two main factors: the continuing fragmentation of the EU market for innovation; and the relatively weak record of academic research in many EU Member States.

The R&D target, while much further from being attained, is another area where refinement should be countenanced. Apart from the sectoral biases that affect the capacity to deliver, discussed above, broader conceptions of innovation deserve examination. Levels of investment in information and communication technologies (ICT) differ markedly and may be amenable to a formal target. However, it is in the application of ICT more than the pure physical investment that the growth potential and the opportunities for improving productivity often lies. In service industries, especially, the scope for innovation is often much greater than is implied by a model in which 'service' is interpreted as one individual serving another. Certainly, there are plenty of examples of one-to-one services (haircuts) or, to recall the well-known case cited by Baumol (1967) in a seminal article, of a symphony orchestra, for which the room for innovation or productivity improvements appears to be minor. In other areas, the opportunities for innovation in services are very substantial, with many business services offering persuasive illustrations.

Even for the symphony orchestra, however, change occurs. In the 19th Century, only the audience could hear its performance. In the 20th Century, recording technology made the performance available to successively wider audiences as the cost and flexibility of audio-visual systems evolved, and in

the 21st Century ICT has taken the delivery (internet) and opportunities for enhanced quality to new levels (digital radio, multi-media). This example raises the broader question of what lies behind the notion of the knowledge economy. One interpretation is that it means embodying ever more research and design improvements into manufactured goods. In this model, Europeans' superior skills and technological know-how mean that as global competitors catch-up with the previous generation of – say mobile phones – the innovative companies will move on to the next generation, thereby retaining a competitive advantage. Yet even here, the pace at which competitor countries are transforming their economies means that know-how alone will not be enough.

Labour utilisation is the other side of the coin for the EU. The successes of the last decade in boosting employment rates are, rightly, lauded, but the disappointing productivity figures shown in table 1, above, give cause for concern and suggest it is not just the headcount of employees that should be targeted. Sweden is an especially striking case because of the conjunction of a high employment rate – exceeding all the Lisbon targets, emphatically so for females and 'seniors' – and among the lowest annual hours worked. There are various explanations, including the incentives to claim invalidity benefits, generous parental leave and other negotiated time off, but it is the impact on aggregate labour supply that is important. Yet the Swedish case also illustrates the dilemma of how to reconcile growth imperatives with what are still seen as sought after social conditions.

5.5 Benchmarking to facilitate policy learning

In addition to targets, a second role of indicators is in enabling countries to compare their performances with one another, a facet of the Lisbon approach that can be awkward politically. Yet it can be useful – indeed, the OECD's Going for Growth is, in fact, a variation on a benchmarking approach in that it monitors how well a country is progressing. Benchmarking is, according to Ioannou et al. (2008) much more difficult for countries than for companies, because it has to be consensual rather than coercive. They suggest an approach in which a composite indicator is constructed that takes account both of the level and the change in an indicator and thus allows for the fact that countries have both different priorities and different starting points.

Several lessons are drawn by Ioannou et al. (2008) about how effective benchmarking can be:

- ▶ It works best where the political salience of the objectives is high and where there is a clear a priori commitment by the government concerned
- ▶ A focus on a small number of clear and transparent goals encourages acceptance of the process
- ▶ A transparent and objective framework that is applied to different countries helps
- ▶ Pecuniary incentives may be useful, but financial conditionality can be controversial
- ▶ Good communications of goals, including media coverage, can reinforce the pressure to deliver, although there may be some trade-off between transparency that relies on restricted indicators and the breadth of objectives of a policy process
- ▶ Good quality and visibly independent analysis and surveillance is important

One of the difficulties about benchmarking is how much detail should be included. The fourteen agreed Lisbon structural indicators are a start, but the longer list of twenty-two economic reform structural indicators has been more contentious. There are also various pitfalls and methodological difficulties, including the following:

- ▶ The problems of time lags and responsiveness of indicators to 'good' policies in shaping policy choices
- ▶ Rate of change against level of indicator, and allowance for specific circumstances – translates into progress as opposed to performance
- ▶ Balancing simplicity (in the interests of transparency and promoting ownership) and the sort of complexity needed to capture true picture
- ▶ Outcome versus policy (or input) variables
- ▶ The rationale for qualitative judgements and how to make them objective
- ▶ Aggregation and ranking

5.6 An external dimension to the Lisbon strategy

One of the key messages of the Cohen-Tanugi report is that the EU has to go beyond simply adapting to globalisation (arguably the thrust of Lisbon II) to try to shape globalisation in a manner consistent with EU aims. The 2008 spring European Council explicitly called for the external dimension of the Lisbon strategy to be given greater prominence and echoes the language of the Cohen-Tanugi report by referring to shaping globalisation. Box 1 contains the relevant text from paragraph 12 of the Presidency conclusions, in which the emphasis is not just on conventional trade and regulatory issues, but also on strategic partnerships and energy security.

Box 1: Defining the external dimension

Open markets and a sound international environment contribute to growth and jobs and should lead to reciprocal benefits. The EU should therefore continue its endeavours to shape globalisation by reinforcing the **external dimension of the renewed Lisbon Strategy**. The European Council welcomes the Commission's intention to report annually on market access, identifying countries and sectors where significant barriers remain, and believes that the EU should continue its endeavours to:

- ▶ promote free trade and openness as a means to foster growth, employment and development for itself and its trading partners and continue to take the lead in this domain;
- ▶ improve the multilateral trading system, in particular by continuing to strive for an ambitious, balanced and comprehensive agreement in the Doha Development Round;
- ▶ conclude ambitious bilateral agreements with important trading partners and further step up the efforts for integration with neighbouring countries and candidate countries through developing a common economic area;
- ▶ secure reliable access to energy and to strategic raw materials;

-
- ▶ strengthen existing economic relations and develop mutually beneficial strategic partnerships with emerging economic powers in a context of fair competition;
 - ▶ foster regulatory cooperation, convergence of standards and equivalence of rules in the mutual interest of the EU and its partners, and improve the effectiveness of the Intellectual Property Rights enforcement system against counterfeiting.

Source: 2008 spring European Council conclusions

It is also useful to reflect on what the external purpose of policy co-ordination is. Cohen-Tanugi calls for the next phase internally to be 'Lisbon plus', characterised by continuity in objectives, but with a change of pace and intensity. 'Europe must learn to make innovation its speciality'. Externally, he advocates common policies, building on these already settled, but adding new ones to cover energy, the environment, migration, development aid and diplomacy. He argues that this dual approach is needed because Europe now faces a new phase in its development that will require a paradigm shift.

In terms of policy method, Cohen-Tanugi argues that, for pragmatic rather than ideological reasons, the open method cannot work for the global arm of his proposed Euro World 2015 scenario. His reasoning is simple: it is only when Europe speaks with a common voice on the world stage that it is taken seriously, and an inter-governmental approach cannot ensure that there is a common voice. Yet it is questionable how rational it is to separate the internal and external dimensions. In several areas, a case can be made that the boundaries are, in reality, fuzzy. In the labour market, for instance, immigration from outside the EU will have an impact on the availability of skills and may affect regulatory structures, but may also be a factor influencing the political economy of reform.

5.7 Fostering ownership

There is manifestly both a desire and a need for more political ownership, embracing clarity in responsibilities, improved communication and monitoring or surveillance procedures that go beyond what is currently in place. Reinforcing the impact of the Integrated Guidelines and pushing Member States to comply more fully and enthusiastically with the commitments they sign up to at European Councils will not be easy. There is, too, the inevitable obstacle that Member States that reform successfully will want to claim credit for themselves rather than thanking the Lisbon strategy. Nor is there likely to be a single dramatic shift or an off-the-shelf formula that can be applied to improve political ownership. Rather, it will be through a variety of specific measures that improvements will occur. For example, Deroose et al. (2008) advocate better connections between the EU level and reform-minded interest groups at national level; an effective economic dialogue between the EU institutions that can stimulate public debate; and better incorporation of euro area wide issues into the Lisbon strategy. Other small steps can still be put forward that, collectively, will move quite a distance, and in this vein, a non-exhaustive list, embracing both communication and accountability measures, might encompass:

- ▶ Greater scrutiny from national parliaments by having set-piece occasions for relevant committees, and including input from the Commission
- ▶ More discussion and presentation in national capitals to publicise the reform agenda, aimed at diverse constituencies, ranging from social partners to different civil society interest groups.
- ▶ Media seminars for selected journalists that provide the opportunity⁸ to explain the objectives of the strategy. Such an approach is used by the ECB as part of its communication strategy and there may be lessons to be learned from central banking about the use of transparency and communication not just as a channel of accountability, but also as an instrument of policy (see Begg, 2007, for an overview of the dual role of transparency in central banking).

⁸ A suggestion put forward during the debate at a recent LIME conference by Klaus Masuch of the European Central Bank.

-
- ▶ Making greater use of the Lisbon co-ordinators in a variety of ways. Thus far their role has been limited in several Member States to one of co-ordinating national procedures, but if assigned sufficient clout within government, they can serve to a greater extent as initiators of policy and strategisers.
 - ▶ Sub-national government can help to spread the Lisbon message, but also to develop contributions.
 - ▶ Simple communication measures such as maintaining a web-site (as in Austria), a device that might be reinforced by active presentations by governments of achievements.

For the future, it is tempting to say that the undeniable concerns about implementation and delivery mean that the main thrust of further development of the Lisbon strategy or its successor should be on improving governance – tempting but probably wrong-headed. On the contrary, many substantive policy questions also need to be confronted. Certainly, governance improvements are still needed, even if some of them are likely to touch on national sensitivities, especially the vexed question of recommendations. Lisbon's 'soft' mode of co-ordination is bound to restrict what the Commission (above all) can say publicly about a Member State policies, which makes it easy for governments to play down or ignore what is said.

While it may be possible to communicate more robust messages behind closed doors, the upshot is likely to be that the wider ownership that is seen as a vital component of reform is inhibited, because potential critics (media, national parliaments) cannot exploit tame recommendations to hold governments to account. Equally, harsher formal recommendations from the Commission could so alienate Member States that they respond by picking a fight with the Commission rather than addressing the point raised.

Could a channel other than the Commission for recommendations be more productive? One possibility would be to create a separate, authoritative body with a mandate to synthesise and interpret the findings of the Commission and other scrutiny and surveillance bodies. A possible parallel is the notion of independent fiscal councils (advocated by Wyplosz, 2005) or forecasting bodies (as suggested by Jonung and Larch, 2006). If, through its membership

(which might include parliamentarians, business and union leaders, officials from peer countries and external experts), such a body is seen to have sufficient standing and to be both fair and honest, its verdict could be more compelling than an institution like the Commission which risks being seen as pursuing its own political agenda.

5.8 The euro area

Dealing with the euro area as a collectivity is a facet of policy co-ordination that has not been sufficiently developed and has been somewhat tentative, but will also become more significant as the euro area itself expands. In the 2008 policy cycle, recommendations for the euro area were again approved by the Council on a proposal from the Commission. Yet the very breadth of them raises questions about how useful they can be. Thus recommendation 5 addressed to the euro area states:

‘The policy areas in the euro area where challenges now need to be tackled with the highest priority are: the sustainability of public finances and their contribution to growth; competition in product markets, especially in services, financial integration and competition in financial retail services, in order to facilitate adjustment and more flexible prices; adequate wage developments at the aggregate, sector, regional and occupational level in line with productivity developments in order to ensure competitiveness; flexicurity in labour markets in accordance with the agreed common principles; and more labour mobility in order to foster labour market adjustment’.

All these recommendations may indeed be valid and represent worthy aims, but an immediate observation is that there is little in the macroeconomic sphere that this recommendation omits, making it hard to see what value is added by them. Moreover, there is the obvious governance anomaly that there is no policy-making single authority (other than the Eurogroup) to receive these recommendation, let alone to implement them, so that the question is what purpose they service other than stating what the preferred policy model should be.

There are other Euro area dilemmas. First, the Eurogroup as the principal coordinating body at the political level is composed only of finance ministers, the corollary of which is that it will not necessarily be attuned to the concerns of line ministries responsible for industry, employment, technology or social policies. A second is that unless recommendations for the euro area imply that governments should act differently from how they would if they were simply following the best policies for their own economy, it is unclear what is then distinctive. An answer may be that the euro area is being called on to co-ordinate as a caucus within a wider co-ordination process, but there are manifestly sensitivities around such a proposition. The new chapter 3a in the Lisbon Treaty nevertheless appears to lead in this direction, but stops short of offering a means of constraining countries that do not conform. Peer pressure may help, to the extent that the respective ministers have to face their counterparts regularly at meetings, but the incentives for free-riding in a monetary union are substantial – a point explicitly recognised in the judicial nature of the Stability and Growth Pact. A further point about the euro area is that there is a greater need for coherence between structural policies, fiscal policy and monetary policy, yet a lack of an obvious mechanism for arriving at a policy mix that embraces the three policy domains.

5.9 The EU budget

An aspect of the governance of the Lisbon strategy that will need fresh thought is how the EU budget is used. Although a higher share of the budget is, notionally, assigned to competitiveness objectives in the 2007-13 Multi-annual Financial Perspective (MFF), there is a degree of sophistry in how it is calculated, because much of the competitiveness budget is in fact for cohesion policy. Even though there is an expectation that at least 60% of the cohesion budget should be spent on (designated) policies consistent with the Lisbon strategy, the EU budget does not offer significant, dedicated support for the Lisbon strategy.

The potential for EU spending to support policy coordination has been repeatedly discussed, yet as the negotiation of the 2007-13 Multi-annual Financial Framework (MFF) showed, the competitiveness budget proved to be the

easiest to cut back. Looking forward, an emphasis on EU-level public goods and a dispassionate assessment is required of when there are strong benefits from spending at EU rather than national level. Such public goods have to be separated more effectively than they are at present from the distributive spending that still dominates the EU budget, although the political sensitivities around this issue mean that it will be a hard slog to change mentalities.

6 Conclusions and recommendations

Despite the strong desire for continuity in the governance of structural reforms, the end of the Lisbon decade should lead to a fresh governance approach that goes well beyond tinkering with the guidelines and procedures. Ultimately, it is the fact of reforms that matter, not whether they conform to a particular model or process. Nevertheless, the overall 'narrative' for co-ordination deserves to be revisited. Cohen-Tanugi (2008) argues that for the leading European economies, the challenge is no longer one of catching-up with the leading economies (the US), but of moving forward the frontiers of knowledge through innovation. He advocates a strategy orientated around the knowledge economy and the green economy. In turn, this will require a focus on: research and competitiveness from the perspective of the technology that feeds into production; enhancing human capital; and fostering the emergence of the green economy.

At a procedural level, the Lisbon strategy has become a key part of the economic governance framework. Member States have produced all the reports asked of them and have shown a willingness to adapt policies to conform better to the Lisbon agenda. It has answered some of the criticisms not unreasonably levelled at Lisbon I and it is probably right to retain its strategic thrust beyond 2010. Much of the reform agenda remains valid and, as many commentators have stressed, it is not the objectives that are in doubt, but the slow pace of progress and lukewarm commitment.

The mix of community action, relying on hard law, and co-ordinated Member State actions is not just an issue of subsidiarity, but also one of the scope for achieving change. Clearly, there is a significant difference between directives that require extensive negotiation, followed by transposition and implementa-

tion, made all the more difficult if they have to be passed unanimously, and simple approximation of national policies. Equally, the Community level can help to break deadlock at national level if national policy-makers are prone to being 'captured' by organised interests. How comprehensive a reform package is needed is also relevant. Specific weaknesses can generally be identified fairly straightforwardly, but wider connections between policy areas are more difficult to integrate. Growth potential, for example, will be shaped not just by innovation but also by a financial sector which is innovation friendly and is able to recognise and reward risk-taking.

The EPC (2007) report stresses that 'learning from each other's experiences remains one of the keys to success'. Yet, in a number of ways, the means by which such learning is institutionalised remain tentative as instruments of governance. Review is less 'peer' than by EU bodies, notably the EPC, the Commission and the Employment Committee (EMCO). This is not to deny that worthwhile efforts are being made to present the plans of Member State 'x' and have a critique of them from Member States 'y' and 'z' in the context of Committee meetings. At issue, however, is not only how to accelerate reform, but also how to engender political support for it. One way forward is to (re)-assert the core values that underpin that elusive phenomenon, the European social model. According to Mettler (2008), this means a greater focus on the citizen/consumer and projecting Lisbon less as a purely business agenda.

Plainly, implementation and results are what matters, and it is delivery failures that have been the Achilles heel of Lisbon so far. The principle of reform, understanding of ways forward and the political will to implement change have probably all been enhanced by the pressures emanating from Brussels, even if the Lisbon strategy receives little credit in domestic politics. A number of headline recommendations for change can be put forward:

- ▶ The first is, arguably, now part of the policy consensus, namely that climate change concerns mean that a business-as-usual (BAU) scenario for the character of EU growth is no longer tenable. Hence, a post-2010 co-ordination process may have to place policies to curb carbon emission more firmly at the centre of the strategy. Recent developments have

manifestly gone in this direction, but the recent rise in fuel prices and the realisation in many capitals of just how much needs to be done have also led to resistance. Nevertheless a compelling case can be made that climate change should be central to the structural agenda of the next decade.

- ▶ ‘How’ then becomes the question. The separate strategy for sustainable development and the further mega-process of the Energy Policy for Europe are simultaneously part of, yet distinct from, the Lisbon strategy today. A credible solution would be to integrate them at the strategic level while maintaining separation in implementation mechanisms. One facet of this would be to align the schedules of the mega-processes such that the spring European Council becomes the forum at which the overall strategy is decided and refined.
- ▶ The instruments of co-ordination also warrant fresh thought.
 - National Reform Programmes have proved to be effective as means of bringing together diverse policies and there is no reason to discard them, although there is always room to improve by making them less bureaucratic and, above all, action-orientated. The test of a good NRP is, or ought to be, simple: does it put forward a credible, ambitious plan for reform that will make a genuine difference to the structure of the economy.
 - Integrated guidelines are more problematic. Already in the first decade of Lisbon, the merits of having a common framework were dubious, but could be defended as contributing to a general understanding of what was needed for the Member States individually and the EU in aggregate. But as economies attain more of the goals of the original strategy, and as structural differences are highlighted, greater differentiation will start to make sense⁹.

⁹ It is noteworthy that the reform of the Stability and Growth Pact in 2005 eased the ‘one-size-fits all’ rules and that the targets set for renewables and emission reductions in the Energy Policy for Europe are also country-specific

-
- At the same time, some effort is warranted to identify new areas for reform which merit being included in reform strategies. The productivity and capacity for innovation in public administration and the delivery of public services has is an area where new initiatives may be fruitful, building on the start provided by the work already underway on better regulation and on the quality of public finances.
 - Targets and indicators are valuable both in motivating policy-makers and for monitoring and surveillance purposes. But as with guidelines, they will have most impact if they are agreed as a joint exercise between the Commission and the Member States, rather than imposed globally. This implies arriving at targets through a 'bottom-up' process in which it is incumbent on the Member State to make the initial proposals. To prevent too loose a process, however, there could be minimum targets set at EU level which are progressively tightened to maintain momentum. A focus on outcomes (for example productivity growth, or success in altering sectoral specialisations) rather than inputs (such as the ratio of R&D spending to GDP) might make more sense.
 - Country specific recommendations ought to be tougher, better publicised and closely linked to customised guidelines and targets. That way, if a Member State misses a target, the recommendation can be linked to it, raising the chances that the media and other national actors will highlight the shortcomings, thereby putting pressure on recalcitrant governments. A possibility, though one that would no doubt cause many Member States to bristle could be to call for an open letter of explanation where there is a serious lapse¹⁰.
- ▶ The mix of hard and soft law in a post-2010 strategy could simply replicate the model of Lisbon II in which NRPs and the CLP function in tandem. In this model the bulk of the policy measures would remain at the national level and be subject to soft co-ordination rather than hard-law measures.

¹⁰ In the UK, for example, the Governor of the Bank of England is obliged to write such a letter if the inflation target is missed by more than one percentage point.

-
- ▶ The external dimension of the Lisbon strategy featured prominently in the Cohen-Tanugi report. Its call for a Community-led strategy to address external issues while Member States lead on internal reforms offers a neat distinction, but is open to the criticism that the division is simply too artificial.
 - ▶ The area where there is still an evident need for progress is in bolstering ownership and while there is no simple solution to be pulled off the shelf, much can still be done if the political will to act is strong enough. Progress requires a range of measures that, collectively, can raise awareness and enhance accountability. Transparency and communication can play a part, as can consultation in the preparation of plans and reporting on their outcomes. Targets and indicators will help in this regard. Demonstration of successes can also be motivating. Yet there will always be a reluctance on the part of governments either to expose themselves to criticism or to ascribe successes to the external pressure of the Lisbon strategy, especially if it means giving credit to 'Brussels'.

A final conclusion is that a vital element of a future Lisbon strategy will be to bridge the perceived gap between the wealth creating and quality of life/distributive aims of structural reforms. In figure 2 in section 4, a low-carbon rationale was presented as a possible leitmotif for a post-2010 strategy, but with the implication that it would mean shifting away from competitive aims. In practice, the trade-off need not be so stark. Putting in place a convincing smart growth strategy will require innovation in a range of policy domains, and calls for further thinking about the governance of policy-co-ordination. It also implies a search for policy synergies that can help to limit invidious trade-offs.

One of the principal synergies that a post 2010 strategy can develop is between competitiveness and action to counter climate change. While labour productivity gains will continue to be vital, a notion of 'energy productivity' can be advanced as one increasingly relevant to the modern world and which has a dual potential. Such a smart growth strategy can help to generate new markets in which the EU can aspire to lead in producing low carbon goods products, in much the same way as EU companies benefited from the GSM standard for mobile telephony. Improved energy productivity can, in parallel, lower

costs in a world in which the price of energy seems certain to remain higher than in earlier decades, whether because of policy choices to increase the cost of carbon or because regulatory interventions steer demand to higher cost alternative energies. In either case, an economy which is able to raise substantially the proportion of low energy-use assets can anticipate a 'double dividend' of lower emissions and improved competitiveness, and can even aspire to a third, social dividend from lowering the burden of fuel poverty which has emerged as a potential impediment.

Figure 3a therefore presents a rebalanced vision in which there is a strong competitive thrust to a low-carbon economy, rooted in new business opportunities, but in which there is also an emphasis on accentuating the decoupling of harmful externalities from the model of growth. An even more ambitious variant in which the two axes are portrayed as being close together, rather than orthogonal is shown as figure 3b.

Figure 3a:

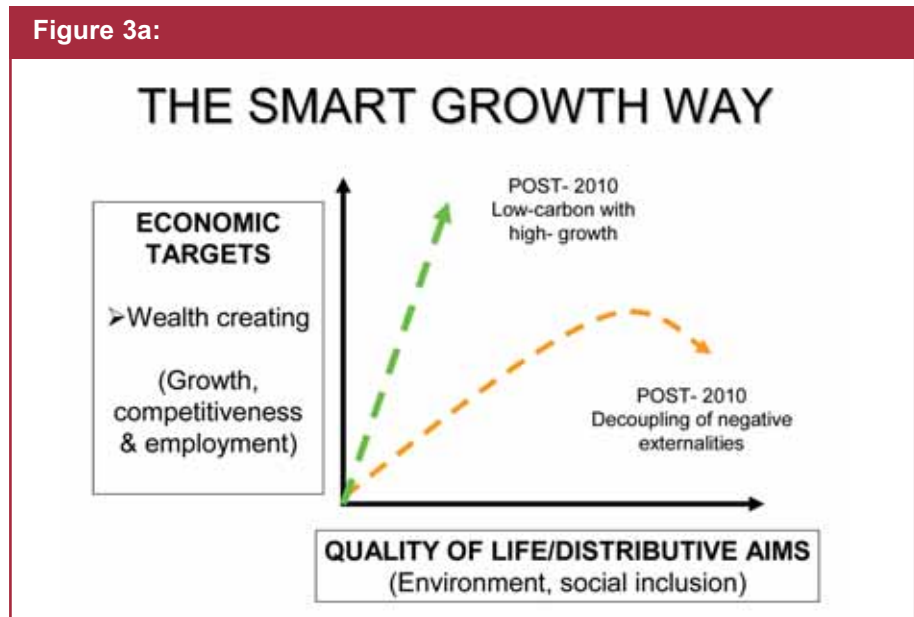
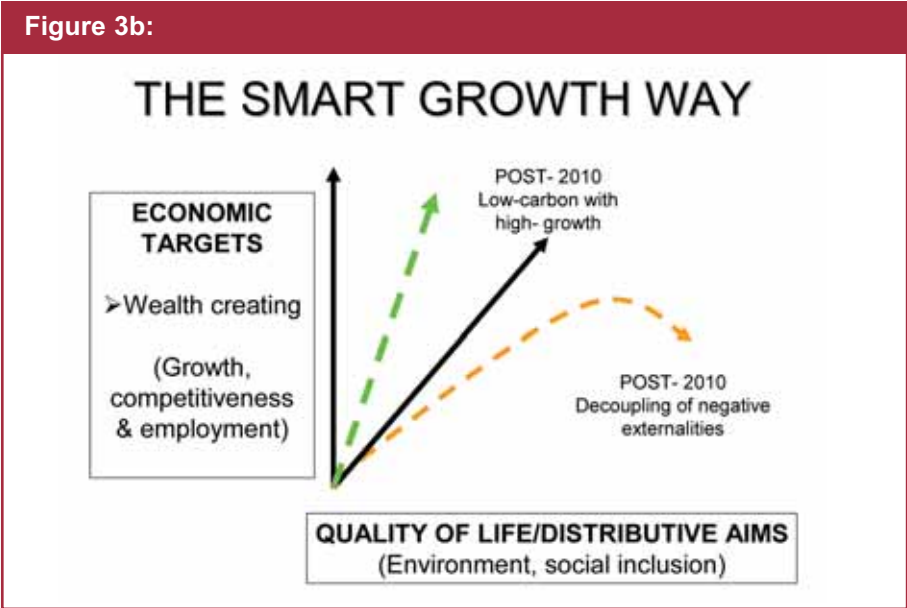


Figure 3b:



References

- Aho, E. (2006) *Creating an innovative Europe Luxembourg* :OOPEC
- Allianz Dresdner Economic Research (2008) *European growth and jobs monitor* Brussels: The Lisbon Council
- Ansolabehere, S. et al. (2007) *The Future of Coal: Options for a Carbon Constrained World*, Cambridge, Mass.: MIT
- Barysch, K., Tilford, S. and Whyte, P. (2008) *The Lisbon Scorecard VIII: Is Europe ready for an economic storm?* London: Centre for European Reform
- Beffa, J.-L. (2005) *Pour une nouvelle politique industrielle* Paris: La Documentation française
- Begg, I. (2007) 'Contested meanings of transparency in central banking' *Comparative European Politics* 5, 36-52
- Begg, I., Draxler, J. and Mortensen, J. (2008) *Is Social Europe Fit for Globalisation* Brussels: CEPS
- Cohen-Tanugi, L. (2008) *EuroMonde 2015: Une stratégie européenne pour la mondialisation* Paris La Documentation française
- Commission (2004) *Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment Report from the High Level Group chaired by Wim Kok* Luxembourg: OOPEC
- Commission (2008a) *Spring Economic Forecasts 2008* Brussels: European Commission
- Commission (2008b) 'EMU@10: successes and challenges after ten years of economic and monetary union' *European Economy* 2/2008
- Deroose, S., Hodson, D. and Kuhlmann, J. (2008) 'The broad economic policy guidelines' *Journal of Common Market Studies* 46, 827-48
- Deroose, S. and Kastrup, C. (2008) 'The quality of public finances: findings of the Economic Policy Committee Working Group (2004-2007)' *European Economy Occasional Paper* 37
- Economic Policy Committee (2007) 'Report on the second progress reports on the Lisbon National Reform Programmes 2005-2008' ECFIN/EPC(2007) REP/55061 final, Brussels, 26th November 2007
- ETUC, Social Platform and the Environmental Bureau European (2007) 'Joint declaration for the 2007 Spring European Council' <http://www.eapn.org/code/en/news_detail.asp?pk_id_content=2472>
- Ioannou, D., Ferdinandusse, M., Lo Duca, M. and Coussens, W. (2008) 'Benchmarking the Lisbon strategy' *European Central Bank Occasional Paper* no. 85
- Jonung, L. and Larch, M. (2006) 'Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts' *Economic Policy* Vol 21, No. 47, 491-534

-
- Mettler, A. (2008) 'From why to how: reflections on the Lisbon agenda post 2010' e-brief issue 01/2008, Brussels: The Lisbon Council
- OECD (2008) Going for Growth 2008 Paris: OECD.
- Pisani-Ferry, J. (2006) 'Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area', *Journal of Common Market Studies* 44, 823-44.
- Pisani-Ferry, J., P. Aghion, M. Belka, J. von Hagen, L. Heikensten, A. Sapir and A. Ahearne (2008) 'Coming of Age: Report on the Euro Area', Blueprint No. 4, Brussels: Bruegel.
- van Pottelsberghe, B. (2008) 'Europe's R&D: Missing the wrong targets' Bruegel Policy Brief 2008/03, Brussels: Bruegel
- Tabellini, G. and C. Wyplosz (2006), 'Supply-Side Coordination in the European Union', *Swedish Economic Policy Review* 13, 101-56.
- Windrum, P. and Koch, P. eds (2008) *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management* Cheltenham, Edward Elgar
- World Economic Forum (2006) *The Lisbon review 2006: measuring Europe's progress in reform* Geneva: World Economic Forum
- Wyplosz, C. (2005) 'Fiscal policy: institutions versus rules' *National Institute Economic Review* 191, 64-78

LISSABON STRATEGIE NACH 2010:

„Post Lissabon“

Bernhard Felderer, Karin Schönflug, Ulrich Schuh

Institut für Höhere Studien

September 2008

INHALT

1. Einführung	63
2. EuroWelt 2015	64
3. Die Wissensgesellschaft (Bildung, F&E und „new green economy“)	66
a. Neufokussierung auf Innovation: F&E	68
b. Bildung: Mobilisierung von Humankapital als Schlüsselressource Europas	70
c. Energie und Klima	76
4. Soziale Dimension	80
5. Binnenfinanzmarkt	82
6. Governance: OMC	85
7. Neuordnung der EU Finanzierung	86
8. Konklusion	87
Literatur	88

LISSABON STRATEGIE NACH 2010: „POST LISSABON“

Bernhard Felderer, Karin Schönplflug, Ulrich Schuh*

1. Einführung

Die im März **2000** beschlossene „Lissabon-Strategie“ mit ihrer Offenen Methode der Koordinierung (OMC), die die EU durch umfangreiche Reformen zum "wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt" machen will, nähert sich ihrem Ablaufdatum 2010. Bereits 2001 ergänzte der Europäische Rat in Göteborg den wirtschaftlichen und sozialen Ansatz der Strategie durch die EU-Nachhaltigkeitsstrategie um eine dritte Dimension, die Umwelt, um einen übergreifenden Rahmen für die europäische Wirtschafts-, Arbeits-, Sozial- und Umweltpolitik zu bieten. 2005 zur Halbzeitbilanz (mit einer als nicht zufriedenstellend gewerteten Performance, siehe Kok Report 2003) wurde ein neuer Schwerpunkt auf Wachstum und Beschäftigung gelegt (Lissabon II): Die Maßnahmen des **Lissabon-Programms der Gemeinschaft 2005** lassen sich den drei großen Bereichen Wissen und Wachstum für Europa, Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte, und Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen zuordnen (Kommission 2005). 24 Integrierten Leitlinien (ILL) bestehend aus den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (BEPGs) und den Beschäftigungspolitischen Leitlinien bilden seither die Grundlage für einen stärker partnerschaftlichen Prozess, der sich in den Nationalen Reformprogrammen (NRPs) der Mitgliedsstaaten (MS) und dem "Lissabon-Programm der Gemeinschaft" widerspiegelt. Auf dem **Frühjahrgipfel 2006** wurden vier vorrangige Bereiche als die Eckpunkte der erneuerten Lissabon-Strategie vereinbart: Investitionen in Wissen und Innovation, Erschließung des Unternehmenspotenzials, insbesondere von KMUs, Investieren in Menschen und Modernisieren der Arbeitsmärkte sowie Klimawandel und Energie. Auf dem Frühjahrgipfel 2008 wurde der zweite Dreijahreszyklus (2008-2010) der

* Die Textbeiträge stammen von: Luise Breinlinger, Michaela Gstrein, Karin Schönplflug, Martin Unger und Angela Wroblewski.

erneuerten Lissabon-Strategie (Lissabon III) eingeleitet, der Schwerpunkt liegt nun auf der Umsetzung der bereits gesetzten Ziele; die 2006 vereinbarten vier prioritären Bereiche sowie die Integrierten Leitlinien in der Fassung von 2005 wurden beibehalten und gegenwärtig sind die zehn Ziele des Lissabon-Programms der Gemeinschaft wegweisend (Kommission 2007). Bezüglich der Governance soll die Verwaltung weiterhin verbessert, sollen die relevanten Akteure stärker in den Lissabon-Prozess eingebunden und die Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für Wachstum und Beschäftigung soll verstärkt werden. Die Wichtigkeit der sozialen Dimension der Lissabon-Strategie wird bestätigt.

IHS Bewertung von Lissabon: Seit den als enttäuschend interpretierten Ergebnissen des Kok Reports zu Wachstum und Beschäftigung hat sich die Lissabon Performance durchwegs gebessert. Der Prozess hat sich als sinnvolle, sehr ambitionierte Strategie erwiesen, die allerdings überzogene Erwartungen geweckt hat: Strukturreformen benötigen einige Zeit bis sie wirken, in der Reformphase sind in der Regel sogar wirtschaftliche Schwächeperioden und Wachstumslags bis zum Wirksamwerden von Reformen zu erwarten – wie es z.B. auch in Deutschland der Fall war. Deshalb empfehlen wir eine realistischere Formulierung von Zielsetzungen und dies insbesondere was die zeitliche Dimension der prospektiven Wachstumseffekte betrifft. Die Bildung realistischer Erwartungen kann mit dazu beitragen, die Akzeptanz einer Post-Lissabon Strategie zu erhöhen.

2. EuroWelt 2015

Der Europäische Rat forderte in den Frühjahrsschlussfolgerungen die EK, den Rat und die nationalen Lissabon-Koordinatoren auf, erste Überlegungen für die Zukunft der Lissabon-Strategie nach 2010 anzustellen. Der von der Französischen Ratspräsidentschaft vorgelegte Vorschlag für eine **Lissabon Strategie Post 2010 „EuroWorld 2015“ (EW15)** befindet, dass in einer Zeit mit neuen Herausforderungen im Bereich des internationalen Wettbewerbs, veränderten Energie- und Klimabedingungen, dem erweiterten Status der EU, der internationalen Finanzkrise und einer zunehmenden geopolitischer Spannung die Agenda der Lissabon-Strategie zwar weiterhin gültig bleibt,

dass jedoch ihr Tempo gesteigert und ein globalerer Fokus eingesetzt werden muss. (EW15, S. 77) Abgelehnt wird die jüngste Integration von sozialen, Umwelt-, Industrie-, Erweiterungs- und diplomatischen Politiken in den außenpolitischen Teil des Lissabon Rahmenwerks (EW15, S. 31). Vielmehr sollen diese Agenden von der weiterhin „weich“ gesteuerten (OMC) **Lissabon Plus** Agenda mit dem Fokus auf „Wettbewerb und Wachstum durch Innovation“ abgekoppelt werden und zukünftig in der autonom geführten, gemeinschafts-zentrierten, nicht unbedingt von allen MS mitgetragenen, „hart“ gesteuerten, externen Dimension von EuroWelt 2015 geführt werden. Die **Externe Dimension** mit der Zielsetzung, dem „Risiko eines Amerikanisch-Asiatischen Duopols“ entgegenzuwirken¹, umfasst die Konsolidierung oder Vertiefung des Zugangs zu vitalen Ressourcen für die EU Ökonomien (Energie, Humankapital aus Migration, Nahrungsmittel, Finanzen, Technologie) und die Entwicklung sektorenübergreifender externer Strategien („Werte“, Haltung gegenüber Entwicklungsländern, geopolitische Faktoren). Eingesetzt werden soll diese neue Strategie bezüglich der Überprüfung bestehender Politiken (Gemeinsame Handelspolitik, der Rolle Europas als ökonomischer Akteurin, der außereuropäischen Wettbewerbspolitik, und der Agrarpolitik) und der Entwicklung neuer Außenpolitiken (Energie- und Umweltdiplomatie auch verknüpft mit militärischen Mitteln, Maßnahmen betreffend den Klimawandel, Durchsetzung Europäischer Normen, eine Europäische Einwanderungs- und Entwicklungspolitik, und die Frage von Nicht-EU-Übernahmen in sensiblen Bereichen). Ob die Ausgliederung der außenwirtschaftlichen Ebene aus dem Lissabon Prozess, (mit allen Detailvorschlägen, aber besonders auf prozeduraler Ebene) die mindestens 2 der 10 Hauptziele betrifft, gewünscht ist, ist eine politische Frage, unsere Analyse beschränkt sich hier deshalb auf den internen Bereich Lissabon Plus.

Nicht zur Innovation beitragende Ziele von sozialer Sicherheit und Umweltschutz sollen kein Teil mehr von Lissabon Plus sein, sondern in der Europä-

¹ “Stay in the race, in terms of prosperity and international influence, in a world that is destined to be dominated by an American-Asian duopoly (...) we should clearly quicken the pace and adopt a global viewpoint, failing which the EU will be out of the race by 2020” (EW15, Ex. Sum. S. 2. “[EW15 is a] French vision of Europe’s role in the global economy” (EW15, S. 66) „It is only when Europe speaks with one voice (...) and with genuine decision-making power, that it is a true player in the global economy” (EW15, S. 80)

ischen Sozialagenda und der Sustainable Development Strategy fortgeführt und neu gestartet werden. Der makroökonomische Teil der Lissabon-Strategie (stabilitätsorientierte, antizyklische makroökonomische Politik) wird als nicht unmittelbar wachstumsstimulierend eingestuft und soll daher aus Lissabon Plus ausgegliedert werden.

IHS Einschätzung der EW15 Vorschläge und erweiternde Vorschläge:

Die generelle Stoßrichtung bzw. Fokussierung der Lissabon Plus Strategie wirft einige Fragen auf: Die Forderung nach einer Aufweichung des Stabilitätspaktes bezüglich langfristiger Innovationen ist insofern schwierig, als eine Definition der Ausnahmen unmöglich erscheint. Die Ausgliederung der Leitlinien aus dem makroökonomischen Abschnitt (ILL 1-6) erscheint aus ökonomischer Sicht problematisch. Das Institut erachtet etwa die Berücksichtigung der öffentlichen Ausgabenstruktur oder die Stabilität der öffentlichen Haushalte als essentielle Komponenten einer Wachstumsstrategie. Lissabon Plus bezieht sich hauptsächlich auf Bereiche aus den mikroökonomischen Leitlinien (ILL 7-16), auch der beschäftigungspolitische Bereich (ILL 17-24) wird nur fragmentiert in die Strategie miteinbezogen. Ein Fokus auf Innovation statt auf Strukturschwächen ist weniger kontroversiell und daher politisch günstiger, schwierige aber wachstumspolitische Themen der Liberalisierung (z.B. im Bereich der Französischen Elektrizitätsversorgung) werden folglich von EW15 wenig prominent platziert. Die Forderung nach weiteren Struktur-reformen (in den Bereichen des Arbeitsmarktes, der Produktmärkte, der De-regulierung usw...) sollten daher unbedingt im Blickfeld der Lissabon Strategie erhalten bleiben.

3. Die Wissensgesellschaft (Bildung, F&E und „new green economy“)

Ziel der Lissabon Strategie war immer ein wissensbasierter Wirtschaftsraum: Die zehn **Hauptziele des Lissabon-Programms der Gemeinschaft (LPG) 2008-2010** im Bereich Wissen und Innovation enthalten den Plan für die „fünfte Grundfreiheit“ (Maßnahmen: Zusammenlegung der F&E Ressourcen, „europäischer Forscherpass“, Europäisches Innovations- und Technologieinstitut,

neue führende Forschungseinrichtungen) und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Innovation (Markt für Wagniskapital). **Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Frühjahr 2008** beziehen folgende Maßnahmen zum Bereich Wissen und Innovation ein: Definition von Zielen für die Erreichbarkeit der F&E Marge; eine weitergehende Förderung zentraler Projekte; die Ausweitung von E-Infrastruktur; die Verbesserung von Rahmenbedingungen für Innovation; Initiativensetzung für die gemeinsame Forschungsplanung; den Aufbau von Partnerschaften von Hochschulen mit Unternehmen; weiterhin die Einrichtung einer „fünften Grundfreiheit“ (hier durch: grenzüberschreitende Mobilität von Wissensarbeitern und -arbeiterinnen und Studierenden, die Verbesserung des Wissensarbeitsmarktes, das Vorantreiben der Hochschulreformen, die optimale Nutzung geistigen Eigentums, den freien Zugang zu Wissen und offener Innovation, die Förderung wissenschaftlicher Spitzenleistungen, die Schaffung neuer Forschungseinrichtungen, die gegenseitige Anerkennung von Diplomen) und auch künftig die Förderung eines Risikokapitalmarktes für hochinnovative Unternehmen.

Lissabon Plus hat es sich zum Ziel gesetzt, „...ein internes Reformprogramm anzubieten, das darauf abzielt, Europa zu einer effektiven Innovationsökonomie zu machen, die im sozialen Bereich fortgeschritten und ökologisch „sauber“ in der globalen Ökonomie verankert ist“ (EW15, S. 86). Nicht eine konzeptuelle Synthese aller EU Politiken wird angestrebt, sondern eine Ausrichtung auf das zentrale Ziel: die Strukturreformen anwenden, um die Europäische Ökonomie effektiver im internationalen Wettbewerb einzusetzen. EW15 sieht den „Technologischen Frontier“ als von einigen EU MS bereits als erreicht an, ein Aufschließen der anderen wird erwartet. Daher wird die Schlussfolgerung abgeleitet, dass Innovation allein den technologischen Horizont erweitern kann und nur so die Produktivität und damit das Wachstum gesteigert werden kann. (Qualitätswettbewerb) Schließlich werden soziale und umweltpolitische Politiken, die zur Europäischen Innovation beitragen als eng verwoben mit dem Ziel der Innovationsökonomie von Lissabon Plus beschrieben. Die drei Kernbereiche 1.) F&E, 2.) Bildung, Ausbildung und Flexicurity, und 3.) eine „grüne Ökonomie“ bilden den Rahmen für eine erfolgreiche Innovationsökonomie.

IHS Einschätzung der EW15 Vorschläge und erweiternde Vorschläge:

Prinzipiell ist die alleinige Fokussierung auf Innovation durch Wissenschaft und durch staatliche Eindämmung der innovationsbehinderten Marktschwächen ein zu kurz greifendes Konzept. Innovation entsteht auch über andere Kanäle, z. B. direkt aus dem Arbeitsprozess, was tatsächlich eine noch stärkere Einbeziehung von sozialen und Beschäftigungspolitischen Zielen nötig macht (z. B. die ILL 17, die eine Steigerung der Arbeitsplatzqualität beinhaltet). Genauere Analysen zu den einzelnen drei Bereichen finden sich in Folge jeweils nach der Kurzbeschreibung der Französischen Vorhaben.

a. Neufokussierung auf Innovation: F&E

Der EW15 Report befindetet, dass das 3% Ziel für F&E Investitionen weiterhin Gültigkeit haben sollte. Es wird im Detail vorgeschlagen, die nationale öffentliche Forschung, die 20% niedriger in den USA und 40% unter dem Lissabon Ziel liegt, zu stärken, da diese als Impetus für die private Forschung zu sehen ist. Hier könnte Lissabon Plus vorschlagen, dass alle MS ihre öffentliche Forschung um 10% erhöhen, die Mehrkosten könnten über die dynamische Neuausrichtung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 2005 nicht schlagend für die Defizitgrenzen gelten. F&E sollte auch zur Europäischen Priorität werden, (gegenwärtig werden nur 5% de EU Budgets oder 0,4% des Europäischen BIPs) für F&E aufgewendet. Große gemeinsame Forschungsinitiativen sollten entwickelt werden. Um private Forschung zu stimulieren, sollte ein EU-weiter Innovationsraum geschaffen werden, ein gemeinsames Patentverfahren, das wesentlich günstiger ist (gegenwärtig 11-mal teurer als in den USA und 14-mal teurer als in Japan) muss eingerichtet werden. Ebenso soll ein innovationsfreundliches sozioökonomisches Umfeld geschaffen werden.

Eine Erhöhung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarktes muss gesetzt werden um zu stärkerer Innovation zu führen. Nicht nur Liberalisierungen sondern konkret die Förderung einer heterogenen Osterweiterung ist essentiell, sowie die Bewusstmachung von Heterogenität als Wettbewerbsvorteil. Eine Neuausrichtung der Steuerpolitik zur Stärkung von Innovation (wobei ein Steuerwettlauf vermieden werden muss), Aufträge europäischer Staaten, insbesondere in der Bau- und Sicherheitsindustrie können genutzt werden, um

Standards und damit Innovation zu schaffen, wobei insbesondere KMUs mit- einbezogen werden sollen. Eine Kreditmarktreform soll KMUs weiters in ihrer Innovationsfähigkeit stützen, eine weitere Stärkung der EIB mit dem Ziel Innovationen zu fördern und eine geringere Fokussierung auf Kohäsion und Konvergenz ist zu befürworten. Forschungscluster sollen weiterhin begünstigt werden, die Industrie in Europa soll sich insgesamt in Richtung einer Innovationsindustrie bewegen. Bezüglich Regulierungen und industriellen Standards sollte versucht werden, Europäische Standards zu weltweiten Standards zu machen. Gemeinsame Europäische Projekte sollen gestärkt und ausgeweitet werden, eine verbesserte Infrastrukturfinanzierung sollte besonders im Transport- und Energiebereich aufgezogen werden.

IHS Einschätzung der EW15 Vorschläge und erweiternde Vorschläge:

Prinzipiell ist in diesem Bereich überraschend, einerseits wie wenige konkrete und neue Vorschläge das Französische Papier aufweist, andererseits, dass wesentliche Kernstücke aus den jüngsten Gemeinschaftsstrategien zwar erwähnt werden, wie zum Beispiel die „fünfte Freiheit“, aber kaum in der Umsetzung als zentrale Elemente gestärkt und vertieft werden. Es wird wenig auf bestehende Vorschläge, wie jenen in den zehn Hauptzielen des LPG 2008-2010 eingegangen, im Wesentlichen werden die ILL 7-10 wiederholt.

Bezüglich der nationalen öffentlichen Forschung ist anzumerken, dass nicht alleine die Höhe der Ausgaben im Bereich F&E relevant sein sollten, vielmehr ist die Struktur bzw. die Wirksamkeit der Ausgaben letztendlich für den Erfolg verantwortlich. Eine systematische Evaluation der Mitteleinsetzung ist daher dringend nötig. Ein gründlicher „Kok-Report“ allein für diesen Bereich wäre eine Grundvoraussetzung um das quantitative 3% Ziel viel wirksamer einsetzen zu können. Die Lenkbarkeit durch die Mittelwahl der staatlichen Förderungen (z.B. die Absetzbarkeit von Innovationsförderung) hat sich bspw. in Österreich als hervorragendes Mittel erwiesen. Andere Lenkungsinstrumente sollen unbedingt weiterhin in begleitenden OMC Prozessen im gegenseitigen Lernen der MS voneinander verglichen werden.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der an die OMC anschließt, ist allgemein das Beibehalten von offenen Kommunikationskanälen. Die bessere Vernetzung

von staatlicher Forschung und privater Wirtschaft (Wissenscluster) muss auch in Europa selbstverständlich und schon im Infrastrukturaufbau neuer Forschungseinrichtungen unbedingt berücksichtigt werden.

Der verbesserten Infrastrukturfinanzierung ist schon allein deshalb aber auch prinzipiell unbedingt zuzustimmen. Eine EU-weite Koordination z. B. von Verkehrswegen (aber auch in anderen Bereichen!) kann begleitet durch finanzielle Anreize für die Koordination der MS untereinander positive Auswirkungen zeigen.

Eine innovationsfördernde Besteuerung wird zwar als wesentliches Element in EW15 genannt, konkrete Vorschläge zu Ausformung fehlen jedoch. Steuerliche Anreize zur Ausweitung von Forschung und Entwicklung sind jedenfalls zu begrüßen. Ein „steuerlicher Wettbewerb“ kann dahingehend positiv wirken, als die effektivsten Instrumente zur steuerlichen Förderung innerhalb der Europäischen Union identifiziert werden können.

b. Bildung: Mobilisierung von Humankapital als Schlüsselressource Europas

Ein Kernstück der EW15 Innovationsstrategie ist der Bildungsbereich, wobei der Fokus der EW15 Bildungsstrategie nicht wesentlich von der bisherigen Lissabon-Bildungsstrategie abweicht, aber deutlich auf der **Hochschulbildung** liegt: „The EU should make higher education its top post-2010 priority“ (S. 97). Es wird argumentiert, dass Europa im internationalen Vergleich zu wenig für Hochschulbildung ausgibt (USA: 3,3% - EU 1,3% des BIP), vor allem im privaten aber auch im öffentlichen Bereich. Die Qualität der Universitäten wird mit dem Grad ihrer Autonomie in Verbindung gesetzt. Lissabon Plus schlägt vor, klare Ziele für den Hochschulbereich zu setzen, wie zum Beispiel dass 50% einer Alterskohorte über einen Hochschulabschluss verfügen (30% derzeit in Österreich) oder dass sich eine bestimmte Anzahl von Europäischen Universitäten im Shanghai Ranking finden oder, dass 3% des BIPs in jedem MS für den tertiären Bildungssektor ausgegeben werden sollen. Die Aufbringung der hierfür erforderlichen Mittel sowie die Aufteilung (privat – öffentlich) ist Sache der MS, aber die EU könnte dies durch Investitionen in akademische Zentren („European Universities“) unterstützen.

Die **Finanzierung der Hochschulen** kann wie in den erfolgreichen Nordischen Staaten zu 100% durch öffentliche Mittel erfolgen, aber auch eine höhere Mitfinanzierung durch die Studierenden (wie in GB) ist für EW15 gerechtfertigt, wenn sie mit einer Erhöhung der Studienförderung für Studierende aus benachteiligten Gruppen einhergeht. Die Studienförderung sollte aber ganz generell ausgebaut werden, da die unzureichende Finanzierung des Lebensunterhalts eine Barriere für die Aufnahme eines Studiums darstellt. Daher wird vorgeschlagen, höhere Studiengebühren mit Studierendenkrediten zu verknüpfen, die von der European Investment Bank (EIB) oder den MS garantiert werden. Auch größere Unternehmen sollten sich stärker an den Hochschulen engagieren, zum Beispiel via Stiftungsprofessuren. Um Einflussnahmen auf die Hochschulen zu vermeiden, sollten Mittel von Unternehmen über stiftungsähnliche Strukturen verteilt werden.

Neben den Hochschulen sollte die **Vorschulische Bildung** im Mittelpunkt stehen. In diesem Alter wird das kognitive Kapitel erworben, das zu lebenslangem Lernen befähigt und ungleiche familiäre Voraussetzungen können noch ausgeglichen werden. Von daher muss „in Babies investiert“ werden, indem Tagesmütter und öffentliche Kindergärten allgemein zugänglich werden (vgl. Dänemark und Frankreich). Die EU sollte nötige Investitionen der Kommunen durch einen „Early Childhood“ Fonds unterstützen.

Bildung und Arbeitsmarkt: Die Integration aller Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt wird von EW 15 ohne konkrete Vorschläge erwähnt, aktive Politiken in Transitionsperioden sollen gefordert werden, ebenso die Anerkennung praktischer Erfahrung als formale Qualifikation. Hohe Arbeitslosengelder (dänisches Modell) werden vorgeschlagen, es wird jedoch auf die hohen Kosten hingewiesen (mindestens 2% des BIP). Die Mobilität soll durch eine Ausweitung von Auslandssemestern von Studierenden und Menschen im Arbeitsprozess erhöht werden, die Portabilität von Diplomen und auch Sozialleistungen muss gewährleistet werden. In der schulischen Ausbildung sollten 2 Europäische Sprachen gelernt werden.

IHS Einschätzung der EW15 Vorschläge und erweiternde Vorschläge:

Dafür, dass Hochschulpolitik zur Top-Priorität der EU nach 2010 werden soll, werden kaum konkrete Vorschläge in diesem Bereich gemacht. Noch verwunderlicher ist, dass im gesamten EW15-Report, der „**Bologna-Prozess**“ nicht erwähnt wird, obwohl im Rahmen des Bologna-Prozesses viele der angesprochenen Problembereiche im Hochschulbereich bereits seit längerem diskutiert und angegangen werden. Der Bologna-Prozess umfasst gegenwärtig 46 Mitgliedsstaaten und berücksichtigt daher auch aus geographischen Gründen viel weitreichendere Maßnahmen als sie der EW15-Report anspricht.

Eine Ausweitung der Hochschulfinanzierung ist vor allem aus österreichischer Sicht eine absolute Notwendigkeit, jedoch ist bei dieser Maßnahme, sowie bei allen Vorschlägen der französischen Präsidentschaft die **Finanzierungsfrage** zu bedenken. Die Aufbringung der benötigten zusätzlichen Mittel bleibt laut EW15 den MS überlassen, vorgeschlagen werden u.a. höhere Studiengebühren in Kombination mit ausreichenden Studienkrediten. Ein derartiges Modell hat viele Vorteile, muss aber behutsam eingeführt werden. Um Erfolg zu haben, darf ein derartiges Kreditmodell nicht auf die Finanzierung von Studiengebühren beschränkt bleiben, sondern muss auch ausreichende Mittel für den Lebensunterhalt zur Verfügung stellen. Die Rückzahlungsmodalitäten sollten vom Einkommen der Absolvent/inn/en abhängen und sich am Australischen Modell orientieren. Dennoch: Bildung wird in Kontinentaleuropa noch kaum als Investition in die persönliche Zukunft gesehen, weshalb nur sehr wenige Studierende bereit sind, hierfür Kredite aufzunehmen und stattdessen eine Erwerbstätigkeit neben dem Studium vorziehen (siehe Niederlande, Ungarn, teilw. Deutschland und die österreichischen Studienkredite seit 2001). An erster Stelle muss hier also ein Mentalitätswandel stehen, der mindestens eine Generation lang dauern wird. Höhere Studiengebühren können daher auch nur in sehr langsamen Schritten eingeführt werden, wenn sie nicht durch eine massive Ausweitung der Studienförderung sondern durch ein Kreditsystem begleitet werden, um eine Zunahme der sozialen Selektivität des Hochschulsystems zu vermeiden. Schnelle Erfolge, wie von EW15 gefordert, sind daher von einem derartigen Modell nicht zu

erwarten. Die reservierte Haltung gegenüber Studienkrediten spricht auch nicht für eine zentrale Europäische Kreditagentur (etwa EIB), die von den Studierenden zu weit entfernt wäre. Da aber andererseits die Mobilität von Studierenden stark ausgeweitet werden soll, würde eine Vielzahl unterschiedlicher nationaler Kreditregelungen als zusätzliche Mobilitätshürden wirken. Dies wäre zu umgehen, wenn die nationale Kreditagentur auch Kredite für Studien im Ausland vergibt. Dies stellt aber v.a. für die neuen MS eine enorme finanzielle Herausforderung dar. Prinzipiell dürfen bei internationalen Vergleichen der Finanzierung von Hochschulsystemen oder der Studienförderung indirekte Förderungen der Studierenden nicht „übersehen“ werden².

Der Idee, konkrete **Indikatoren im Bildungsbereich** einzuführen, ist absolut zuzustimmen. Bisher finden sich nur die Barcelona Ziele in der Vorschulbetreuung (33% unter 3 Jahren und 90% von 3 bis 6 Jahren) als Bildungsindikatoren. Vorstellbar wäre z.B. aus der PISA Studie Zielsetzungen abzuleiten, z.B. die Senkung der Quote von sekundärem Analphabetismus auf 5% (in Österreich gegenwärtig 20% der 15jährigen). Ebenso könnte in dieses Ranking ein Indikator für die Sprachenvielfalt der Schüler und Schülerinnen und Studierenden aufgenommen werden.³ Auch ist derzeit in Europa Hochschulbildung nicht vergleichbar (z.B. zweijährige Kurzurse, Ausbildung von Krankenschwestern und -pflegern an Hochschulen). Sinnvoller wäre es für einen derartigen Indikator die Kompetenzstufen des Qualifikationsrahmens heranzuziehen, die auf unterschiedlichen Wegen und an unterschiedlichen Institutionen erreicht werden können. Abzulehnen sind Indikatoren, die sich auf das Shanghai Ranking von Universitäten beziehen, da dieses Ranking nicht geeignet erscheint, Leistung und Qualität von Universitäten zu vergleichen. Derzeit erfüllt auch keines der anderen gängigen Universitäts-Rankings

² Einige Staaten haben keine derartigen Förderinstrumente, andere haben diese dagegen stark ausgebaut (Steuererleichterungen für Eltern von Studierenden oder Studierende, Familienbeihilfen, Subvention von Sozialversicherungen, Fahrtkosten, Mensen und Wohnheimen etc.), weshalb Vergleiche des staatlichen Finanzierungsanteils und noch mehr der Studienförderung oftmals verzerrt sind (Für Österreich kann von einer Unterschätzung des staatlichen Beitrages ausgegangen werden.). Bevor hier aus internationalen Vergleichen Handlungsdruck abgeleitet wird, müsste zunächst die Vergleichsbasis der Daten verbessert werden.

³ Bei der Definition eines Benchmarks wie viele Prozent eines Altersjahrganges ein Hochschulstudium absolviert haben sollten, gilt es in jedem Fall die unterschiedlichen Systeme der beruflichen Bildung zu berücksichtigen.

diesen Anspruch zufrieden stellend. Um die Hochschulpolitik zu einer Top-Priorität zu machen, müssten jedenfalls noch wesentlich mehr Bereiche (z.B. Aufteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen, Forschung an Hochschulen, internationale Kooperationen und europäische Initiativen, Auswirkungen des Bologna-Prozesses, soziale Dimension) diskutiert werden, die EW 15 alle ausspart und auf die daher hier nicht näher eingegangen wird.

Die Förderung von **frühkindlichem Lernen** ist jedenfalls zu unterstützen, dieser Bereich erscheint sogar noch vordringlicher als der Tertiärbereich. Nirgendwo im Bildungsbereich wirken staatliche Maßnahmen effizienter und effektiver, z.B. wenn es um den Abbau ungleicher Voraussetzungen für das Lernen geht. Dass schon alleine aus demographischen Gründen hier keine gesellschaftliche Gruppe mehr unbeachtet bleiben sollte, stellt EW15 richtigerweise fest. Hierbei ist insbesondere darauf zu achten, dass quantitative Indikatoren (wie aus dem Barcelona Prozess) durch qualitative Werte ergänzt werden. Nicht nur die Zahl der Kinder in Betreuung oder die Relation Kinder-Betreuungspersonal ist von Bedeutung, sondern vor allem auch die angebotene Qualität. Diese hängt auch vom Ausbildungsniveau der Betreuungspersonen und von der Sichtweise gegenüber institutioneller Kinderbetreuung ab: Kindergärten müssen als Bildungseinrichtung verstanden werden.

Im Bereich Bildung und Arbeitsmarkt bietet EW15 keine neuen Vorschläge an. Die Schwerpunktsetzungen decken sich auch hier über weite Strecken mit den Zielen des **Bologna Prozesses** (Förderung von Mobilität, internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit), es wird aber nicht explizit darauf eingegangen, ob bzw. wie die Strategie Lissabon Plus und der Bologna Prozess aufeinander Bezug nehmen sollen. Durch eine Verschränkung dieser beiden Prozesse (v.a. eine kohärente Zielformulierung und abgestimmte Maßnahmenprogramme) würden sich wichtige Synergieeffekte ergeben und könnte die Bedeutung dieses Bereichs betont werden. Bezüglich der Mobilitätsförderung muss das finanzielle Ungleichgewicht zwischen den EU Ländern und auch insbesondere den Bologna Ländern ebenso wie visa-technische Komplikationen und die mangelnde Portabilität von Stipendien, insbesondere auch deren mangelnde Kaufkraftparität berücksichtigt werden. Für Universitätspersonal und Menschen im Arbeitsleben ist die Heterogenität der Sozialsysteme eine gegenwärtig kaum überwindbare Hürde.

Prinzipiell zeigen sich drei Schwachpunkte bei der Formulierung der EW15 Bildungsvorschläge:

1. EW15 setzt im Tertiärbereich an und lässt den **Primar- und Sekundarbereich** völlig außer Acht. Wenn die Tertiärbildungsquote z. B. in Österreich fast verdoppelt werden soll, so erfordert dies Maßnahmen im Schulbereich, um das Potential künftiger Studienanfänger und –anfängerinnen zu erhöhen. Hier fehlen Vorschläge, wie der Anteil eines Altersjahrgangs, der Hochschulreife erwirbt, gesteigert werden kann. Um das Potential zu erhöhen, sind Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Selektivität in der Pflichtschule und Sekundarstufe notwendig, da der Bildungserfolg häufig vom sozialen Hintergrund abhängig ist (vgl. PISA). Pädagogen und Pädagoginnen müssen in dieser Hinsicht viel stärker geschult werden, Fragen wie die frühe Selektivität bzw. Weichenstellung im Bildungssystem (z.B. in Österreich) müssen hier überdacht werden. Der Bereich der Berufsausbildung bleibt hier ebenso völlig ausgespart.
2. Im Bereich des Arbeitsmarktes erwähnt EW15 das **Potential ausgegrenzter Gruppen** (wie Frauen und Migrant/inn/en), im Bildungsbereich werden diese Gruppen nicht konkret erwähnt. Jedoch ist z. B. in Österreich eine Erweiterung der Gruppe von jungen Menschen, die in eine Universitätsausbildung eintreten können, v.a. durch Einbeziehung marginalisierter sozialer Teilssegment erreichbar. Dies erfordert zum einen die Entwicklung von Maßnahmen zur Reduktion des Einflusses der sozialen Herkunft auf den Bildungserfolg (Vorschule!), zum anderen aber auch die Forcierung von alternativen Bildungswegen zum Erwerb der Hochschulreife oder zum Nachholen von Bildungsabschlüssen (Drop Out). Besonderes Augenmerk sollte in diesem Kontext auf Migrant/inn/en gelegt werden. Spezielle Bildungsmaßnahmen für Kinder mit Migrationshintergrund sind dringend nötig, insbesondere, wenn das Humankapital in der Bevölkerung im Zusammenhang einer sich globalisierenden Welt genutzt werden soll. Mehrsprachigkeit und kulturelle Flexibilität sollten als essentielle Fähigkeit gesehen und gefördert werden.
3. Auch wenn in der Bildungsbeteiligung in den meisten Ländern kein **Gender-Gap** mehr besteht, zeigt sich doch nach wie vor eine deutliche geschlechtsspezifische Segregation in der Schul- und Studienwahl, die

sich in weiterer Folge in den Beschäftigungsbereichen niederschlägt. Diese geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes ist einer der zentralen Gründe für geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede. Dazu kommt, dass es in Europa zu wenige Absolventinnen technisch-naturwissenschaftlicher Schulen und Studien gibt, um die Zielsetzung der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. Aus beiden Gründen ist es notwendig, sowohl die absolute Zahl der Absolventinnen in technisch-naturwissenschaftlichen Ausbildungen zu erhöhen, als auch die mangelnde Leistungsfähigkeit vieler junger Männer besonders zum Thema einer aktiven Bildungspolitik zu machen.

c. Energie und Klima

Der bereits am EU Frühjahrsgipfel 2006 vereinbarte und 2008 bestätigte prioritäre Bereich Klimawandel und Energie hat auch in EW15 einen sehr prominenten Stellenwert. Neben einer Auflistung der (bekannten) Ziele, Defizite und Handlungsoptionen, werden im Bereich Energie und Klima der Französische „plan énergie“ und Empfehlungen für die französische Präsidentschaft („la nouvelle économie verte“) dargestellt. Während sich der französische „plan énergie“ auf vier Säulen (öffentliche Unterstützung der Entwicklung „sauberer Energien“, Reduktion des Energieverbrauchs im Verkehrsbereich, verbesserte Energiebilanz im Bereich Wohnen und den Ausbau alternativer Energiequellen) konzentriert, betonen die Empfehlungen für die Präsidentschaft insbesondere die IT-ähnliche Rolle der Umwelttechnologien als Motor für Wachstum und Innovation in der Post-Lissabon Periode. Dabei werden auch die Zusatzkosten der neuen Technologien (Verteuerung der Produktion) angesprochen, sodass der Kosten-Nutzen Optimierung besonderes Augenmerk gewidmet werden muss.

Generell ist festzustellen, dass die politische Diskussion der letzten Jahre sehr umfassend und vielschichtig war, wobei neben strategischen Zielen (z.B. Zusammenarbeit der EU-Staaten, Forcierung der europäischen Vorreiter- und Mediatorenrolle) auch operative Bereiche detailliert beleuchtet wurden (z.B. Energiesparmaßnahmen im häuslichen Bereich, Verbrauchsangaben auf Geräten, etc.). Die Bandbreite der Diskussion ist enorm, getragen von Schlagworten wie Energieeffizienz, Versorgungssicherheit, Reduktion fossiler

Brennstoffe, Ausbau alternativer Energiequellen, CO₂-Reduktion, Cap and Trade im Emissionshandel, Reduktion der Energieintensität, etc., aber auch von Begriffen wie Kosteneffizienz, echte (unsubventionierte) Preise und nachhaltige Entwicklung. Der Europäische Rat (ER, 2008) sieht die aktuelle Herausforderung darin, sicherzustellen „dass der Übergang zu einer sicheren und nachhaltigen CO₂-armen Wirtschaft in einer Weise erfolgt, die mit der nachhaltigen Entwicklung, der Wettbewerbsfähigkeit, der Versorgungssicherheit, der Ernährungssicherheit, soliden und tragfähigen öffentlichen Finanzen sowie dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU vereinbar ist.“ (ER, 2008, S. 12). Als konkrete Subziele wurden u.a. Maßnahmen im Bereich Emissionshandel, CO₂-Ausscheidung und -Lagerung, Biokraftstoffe der zweiten Generation, Klimawandel und biologische Vielfalt, funktionsfähiger Energiebinnenmarkt, Energieversorgungssicherheit sowie die Forderung nach kohärenten Strategien in anderen Politikbereichen (F&E, Innovation, Unternehmenspotential im Öko-Bereich, nachhaltige Verkehrssysteme, Überprüfung der Energiesteuerrichtlinie, Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz in allen Sektoren sowie Information der Verbraucher über effiziente Energienutzung) zur Unterstützung des Übergangs formuliert. Auch auf die Bedeutung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Technologien, der Vermittlung neuer Werte und der Vorbildwirkung der Regierungen und EU-Organe („Verringerung des Energieverbrauchs ihrer Gebäude und ihrer Fahrzeugflotten“, ER 2008 S. 16) wurde hingewiesen.

EW15 greift die gleiche Thematik im Teil „la nouvelle économie verte“ wieder auf, mit dem Fokus auf Umwelttechnologie als Zukunftsmarkt, Wachstumsfaktor und Wettbewerbsvorteil der Europäischen Union. Lissabon Plus (EW15 2008, S. 102 ff.) soll dies in drei Aktionsplänen realisieren: mit einer auf die Entwicklung und den Einsatz von Technologie mit geringem Karboneinsatz gerichteten und kostenbewussten Innovationsstrategie, durch Energieeffizienzsteigerungen (Verkehr, Gebäude Industrie) und der Verfolgung des bislang verfehlten CO₂-Reduktionsziels, sowie durch die weltweite Festlegung von Normen, Produktzertifizierungen und sonstigen Standards (soft law). Ein weiterer Schwerpunkt sind die umwelttechnologiebedingten Zusatzkosten welche – wenn nicht beschränkt – die weltweite Wettbewerbsposition energieintensiver Wirtschaftszweige in der EU stark beeinträchtigen; allerdings

könnten sie auch eine Transformation zu Produkten mit hohem immateriellen Gehalt (und geringerem CO₂-Ausstoß) fördern. EU-weites staatliches Handeln ist gefragt, um die neuen Technologien zu entwickeln und umzusetzen.

Im EU-externen Bereich wird verringerte Energieabhängigkeit, eine EU-integrierte Energiemarktliberalisierung und Energie-Diplomatie mit Drittländern gefordert (EM 2015, S. 127 ff), die auch auf politischem, ökonomischem und militärischem Wege forciert werden soll. Weiters soll eine realistischere internationale Strategie gegen den Klimawandel aufgezo-gen werden, in der neben Normen und Abkommen (als letzter Schritt) auch Schutzzölle eine Rolle spielen könnten. Auch der Umgang mit Entwicklungsländern wird ange-sprochen.

IHS Einschätzung der EW15 Vorschläge und erweiternde Vorschläge:

Insofern enthält der Bericht weniger neue Erkenntnisse im Bereich Energie und Klima als mehr eine stärkere Orientierung zu strategisch konsolidierten internen und externen EU-Vorgehensweisen, deren Kontrolle und Durchset-zung.

Positiv an EUROMODE 2015 ist, dass Umwelt (Energie und Klima) (neben F&E und HK) eines der drei Fokusthemen von Lissabon Plus geworden ist. Die Verwertung bestehender und durch Innovationsförderung angestrebter EU-Technologievorteile soll der EU einen Marktvorteil, das gewünschte Wachstum und langfristig weltweite Wettbewerbsfähigkeit sichern. Auch die grundsätzliche Ausrichtung am Weltmarkt und weltweiten Umwelthanliegen scheint positiv („no longer centred on itself but on its relationship with the rest of the world“).

Diskussionswürdig: ist die gemeinsame, nicht auf Freiwilligkeit beruhende Außenpolitik in den Bereichen Energie und Umwelt (Energie-Klima Diplo-matie), sowie die forcierten Maßnahmen zur zwangsweisen Koordinierung und Einforderung der Ziele.

Erweiternde Vorschläge zu Energie und Klima: Prinzipiell ist die Durchset-zungsweise der Maßnahmen zu überdenken, erscheinen diese teilweise als doch zu radikal, obwohl eine stärkere Verpflichtung zu kooperativem und kon-

solidiertem Vorgehen mit Blickpunkt auf gemeinsame und weltweite Ziele durchaus Sinn macht. Die Vorreiterrolle der EU sollte in Bezug auf Umwelttechnologien definitiv genützt werden und weiter ausgebaut werden: F&E sollten unbedingt gefördert werden, Technologie und Experten-Knowhow exportiert, und dabei weltweite Standards gesetzt werden. Obwohl früher zur Vermeidung von Kostennachteilen im Sinne von kurzfristig wettbewerbshemmenden Umweltstandards geraten wurde, muss diese Strategie zugunsten von langfristigen größeren Kosteneinsparungen neu adaptiert werden. Einheitliche EU-Standards sind einem nationalen Wettbewerb insbesondere durch die neuen MS vorzuziehen, Schutz-(Straf-)Zölle können das Abwandern aus dem EU Raum (z. B. der Stahlindustrie) schließlich vermeiden.

Hier ist unbedingt die jüngste OECD Empfehlung zu unterstreichen: Die OECD rät gegenwärtig ihren Mitgliedern zu dringendem Handeln: Obwohl die Kosten ambitionierter Emissionsreduktionen höher als früher eingeschätzt sind, käme eine gegenwärtige Untätigkeit langfristig wesentlich teurer (im Gesundheits-, Sicherheits- und ökonomischen Bereich) und jetzt müssen über einen richtigen Policymix (Internalisierung von Emissionskosten und Entwicklung neuer Technologien - Stichwort: „Energierévolution“) die Weichen gestellt werden. Eine bessere Koordinierung auf politischer, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und Verbraucherebene ist hier essentielles Element. Erstes Ziel ist ein gemeinsamer Beschluss bei der UNO Klimawandelkonferenz in Kopenhagen 2009 (Kyoto-Folgekonferenz). Weiters müssen die Regierungen die Forschung im Energiebereich massiv unterstützen, kostenineffiziente Technologien (wie im Bio-Diesel-Bereich) sollten vermieden werden. Anreize für Schwellenländer müssen unbedingt gesetzt werden (China). (OECD 2008)

Im Detail kann dies bedeuten:

- ▶ Die Verbreitung moderner Technologien durch bindende (internationale/weltweite) Abkommen und Normen zu unterstützen.
- ▶ Die „Entwicklungshilfe“ bzw. Verträge mit Drittländern (soweit möglich) an den Einsatz moderner Technologien zu knüpfen.
- ▶ Die Selbstverständlichkeit CO₂ reduzierender Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft, Haushalt und Verkehr voranzutreiben.

-
- ▶ EU-weit geplante logistische Netzwerke zu entwickeln, um Transportwege von Waren gering zu halten und auch das Konsumentenverhalten in dieser Hinsicht zu schulen.
 - ▶ Spitzenstrom im Vergleich zu Normalstrom zu verteuern (Tarifsplitting Spitze/normal, die Lastverteilung zu fördern, „vermeiden/verschieben“ wird belohnt, sowohl für Haushalt und Industrie)
 - ▶ Energieeffizienz zu fördern und Verschwendung zu beseitigen (auf Haushalts- und Industrieebene).

4. Soziale Dimension

Die gegenwärtige soziale Agenda der Lissabon Strategie ist in der Social Agenda, den Employment Guidelines und auch in den ökonomischen Zielen (Schutz der Kaufkraft, Generationengerechtigkeit) verankert. Obwohl EW15 die Vereinbarkeit von Wettbewerbsfähigkeit und hohen sozialen Standards betont, wird die mangelnde Integriertheit der sozialen Agenda (Aufspaltung der Kompetenz auf Finanz- und Sozialminister) als auch die mangelnde politische Kommunikation der sozialen Ziele kritisiert. Für die Periode 2008-2010 schlägt EW15 eine Stärkung des European Globalisation Adjustment Fonds (EGAF) vor, eine Weiterarbeit an der Innereuropäischen Portabilität von Sozialleistungen, eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Arbeitsinspektorate und eine Weiterentwicklung der Dienstleistungsrichtlinie.

IHS Einschätzung:

Theoretischer Hintergrund und praktische Lösungen: Für die Periode 2010-2015 bietet EW15 kaum Hinweise auf Innovationen im Bereich der Sozialpolitik. Wird diese erwähnt ist dies im Zuge der Humankapital- und Arbeitsmarktstrategie anknüpfend an die ursprüngliche workfare statt welfare Strategie. Soziale Unterschiede und vor allem Benachteiligungen werden durch die stockende soziale Konvergenz erklärt: zu viele aus der aktiven Bevölkerung werden an die Ränder des Erwerbslebens gedrängt (dies betrifft beispielsweise alte und junge Menschen, Frauen, Migranten und Migrantinnen, Bürger und Bürgerinnen aus zweiter und dritter Immigrationsgeneration...). Die soziale Strategie von EW15 zielt darauf ab, die Integration vor-

anzutreiben und bis die Verzögerung der Integration aller Menschen in den Arbeitsmarkt und die Beendigung von Diskriminierung gewährleistet ist, mehr öffentliches Kapital aufzuwenden, um diejenigen zu entschädigen, die weniger individuelles Kapital aufweisen. Zugrunde liegenden Theorien (z. B. Becker 1971), die postulieren, dass Diskriminierungen langfristig im freien Markt auf Grund von Wettbewerbsschädlichkeit nicht bestehen können, haben sich bislang nicht empirisch bestätigt. Eine aktive Rolle des Staates zur Beendigung von Diskriminierung und Marginalisierung oder andere, nicht wettbewerbsbasierte Lösungen zur Beendigung dieses Marktversagens auf dem Arbeitsmarkt, sind folglich essentiell, um die Ziele der obig definierten Sozialpolitik einlösen zu können.

Verbesserung der sozialen Dimension in der Lissabon Governance: EW15 bemängelt zwar die mangelnde Integrität im Bereich Soziales, schlägt aber keine prozeduralen Lösungen vor. Die Europäischen Räte von 2005, 2006 und auch 2007 haben immer wieder die Wichtigkeit von größerer sozialer Kohäsion und die Reduktion von Armut und sozialem Ausschluss betont. Das politische Commitment zu diesem Ziel war sehr unterschiedlich in den einzelnen MS, es fand z. B. nur zu sehr unterschiedlichem Ausmaß Eingang in die NRPs (nur 10 MS erwähnten diese Ziele im Rahmen ihrer nationalen Prioritätensetzung), aber auch die Bewertung der NRPs war diesbezüglich mangelhaft. Die erhofften „Feeding-In“ und „Feeding-Out“ Effekte zwischen OMC und Integrierten Leitlinien sind größtenteils ausgeblieben. Zur Verbesserung des Prozesses wäre in jedem Fall ein einheitliches Format der NRPs mit sinnvollen, gut vergleichbaren Indikatoren sehr gut geeignet. Bezüglich der besseren Miteinbeziehung der sozialen Ziele in den Lissabon Prozess ist die Integration eines sozialen Kapitels in die Integrierten Leitlinien gut vorstellbar, wenn die Beibehaltung der OMC⁴ zur Koordination und in der Berichtsfunktion beibehalten wird, um die Detailverluste von Best Practise Erfolgen im bilateralen System zu vermeiden („partielle Integration“). (Zeitlin, 2007A und B) Im Zuge dessen kann auch die Integration der Stakeholders und der Zivilgesellschaft in den OMC Prozess gestärkt werden. Kombiniert mit der Stärkung der bilateralen Komponente der Länderprüfungen (siehe Seite

⁴ Ein Vorteil der OMC ist es, (scheinbar) widersprüchliche Ziele über das Auffinden von Synergieeffekten und die Herstellung von Win-Win Situationen zu verwirklichen.

21) wäre dies eine erfolgversprechende Neuordnung zugunsten der sozialen Komponente. Bezüglich der nationalen Ebene ist es in Österreich organisatorisch sinnvoll, die Lissabon Koordination im Wirtschaftsministerium zu verankern, denn der Wirtschaftsminister ist gegenwärtig jene Schnittstelle, wo die meisten Maßnahmen im strukturpolitischen Bereich (Mikroreformen) gesetzt werden. Als Wettbewerbsminister koordiniert er F&E, Technologie, Industrie, Energie und Klimaagenden und stimmt über die Richtlinien ab. Das Sozialministerium ist in Österreich vorbildlich und aktiv in die Koordination und die Entwicklung der NRPs miteinbezogen.

5. Binnenfinanzmarkt

In den letzten Jahren sind große Fortschritte in Hinblick auf die europäische Finanzintegration erzielt worden. Das Ausmaß der Finanzintegration, welches heute in Europa zu beobachten ist, kann auch der Einführung des Euro zugute gehalten werden. (Trichet 2008)⁵ Finanzmärkte der Mitgliedsstaaten, die der Europäischen Union im Jahr 2004 beigetreten sind, sind deutlich geringer integriert als jene aus dem Euroraum.⁶ Fortschreitende Finanzintegration wird allgemein mit positiven Effekten auf die Effizienz der Finanz- wie auch der Realwirtschaft verbunden. Solche nutzbringenden Effekte sind beispielsweise verbesserte Risikotragfähigkeit, höhere Streuung der Risiken sowie gesteigerte Marktliquidität. Finanzintegration wird weiters als wichtiges Instrument im Zusammenhang mit der Wahrung von Finanzmarktstabilität gesehen. Ungeachtet all dieser positiven Aspekte sollte man jedoch nicht aus den Augen verlieren, dass Finanzintegration auch das Risiko der Ausbreitung

⁵ Es gibt vielfältige Evidenz dafür, dass die monetäre Integration in der europäischen Währungsunion von einer Finanzintegration begleitet wurde (vgl. dazu bspw. Mark M. Spiegel, „Monetary and Financial Integration in the EMU: Push or Pull?“, Federal Reserve Bank of San Francisco, 15. Juli, 2008).

⁶ Die von der EZB verwendete Definition für Finanzintegration ist folgende: Ein Markt für eine bestimmte Gruppe an Finanzprodukten oder Finanzdienstleistungen gilt dann als voll integriert, wenn alle möglichen Teilnehmer an jenem Markt (i) einem einzigen Satz an Regelungen unterliegen, sobald sie sich dazu entschließen mit jenen Finanzinstrumenten oder Finanzdienstleistungen zu handeln, (ii) denselben Zugang zu dieser Menge an Finanzinstrumenten bzw. Finanzdienstleistungen haben und (iii) dieselbe Behandlung erfahren, wenn sie auf diesem Markt aktiv werden.

⁷ EZB Vizepräsident Lucas Papademos bei einer Pressekonferenz anlässlich der Präsentation des zweiten Jahresberichts zur Finanzintegration in Europa, Frankfurt, April 2008.

externer Effekte über nationale Grenzen hinweg erhöht (wie in der aktuellen Finanzmarktkrise zu beobachten ist).⁷

Der Grad der Finanzintegration variiert noch immer erheblich zwischen den einzelnen Marktsegmenten. Der Euro Geldmarkt wird grundsätzlich als hoch integriert erachtet. Der Markt für Staats- und Unternehmensanleihen hat ebenfalls bereits einen erheblichen Integrationsgrad aufzuweisen und Aktien können als im Aufholen begriffen eingestuft werden. Das Retailbanking wird jedoch als stärker fragmentiert bewertet (im Gegensatz zum Banken-Großkunden- und Kapitalmarktgeschäft). (EZB 2008) Im Folgenden werden wir kurz zu den Vorschlägen des französischen Strategiepapiers für mögliche Verbesserungen im Zusammenhang mit Finanzmarktintegration Stellung nehmen sowie weiterführende Überlegungen ausführen.

IHS Einschätzung der EW15 Vorschläge und erweiternde Vorschläge:

Regulatorische Standards: Wir stimmen zu, dass weitere Bemühungen bezüglich der Harmonisierung von regulatorischen Standards jedenfalls wünschenswert und für ein reibungsloses Funktionieren der Finanzmärkte sogar notwendig sind. Diese Bemühungen haben eine signifikante Reduktion (wenn nicht überhaupt eine weitgehende Entfernung) der Sonder- bzw. Ermessensregelungen bei der nationalen Umsetzung von EU Direktiven zu inkludieren. Abgesehen von der ordnungspolitischen Dimension uneinheitlicher Standards führen national von einander abweichende Erfordernisse häufig zu erheblichem Zusatzaufwand bei landerübergreifend tätigen Marktteilnehmern.

Wir stimmen hingegen nicht der im französischen Vorschlag enthaltenen „horizontalen de minimis Regel“ zu, wonach national tätige Marktteilnehmer nationale Ausnahmeregelungen anwenden dürften, während europaweit tätige Unternehmen dies nicht dürften. Eine solche Herangehensweise würde wiederum zu einer diskriminierenden Behandlung bestimmter Gruppen von Finanzmarktteilnehmern führen. Ein Vorschlag für eine u.E. in diesem Zusammenhang akzeptable Herangehensweise wäre bspw. die Möglichkeit der Anwendung strengerer Regelungen für große Unternehmen als für kleinere. Allerdings müssten dieselben Vorschriften für alle Unternehmen einer bestimmten Gruppe über die verschiedenen Staaten hinweg zur Anwendung kommen.

Aufsicht: Eine EU-weit integrierte Aufsicht scheint nicht nur im Falle europa-weit tätiger Institute erforderlich sondern ebenso zur Gewährleistung eines Level Playing Field in Bezug auf Aufsichtsstandards (die Erlassung von EU-Direktiven alleine ist weit davon entfernt dies garantieren zu können). In zunehmend integrierten Finanzmärkten erlangen beide Aspekte immer größere Bedeutung – sowohl aus der Perspektive der Vermeidung von wettbewerbsmäßigen Ungleichgewichten wie auch aus der Finanzmarkt-stabilitäts-perspektive. Die alleinige Nominierung eines nationalen Lead (oder Home) Supervisors für länderübergreifende Abnahmeverfahren (wie etwa im Zusammenhang mit der Umsetzung der Basel II Vorschriften) wird diese komplexe und wichtige Aufgabe nicht erfüllen können.

Verbesserung von Infrastrukturen: Bezüglich der Verfügbarkeit bzw. Bereitstellung von standardisierter Infrastruktur ist einerseits bereits viel erreicht worden, andererseits bleibt noch viel Arbeit zu tun. Wir begrüßen die Entscheidung des Governing Council der EZB vom Juli 2008, mit welcher der Start des TARGET2-Securities (T2S) Projekts beschlossen und die Überantwortung der Entwicklung und des Betriebs an die Deutsche Bundesbank, die Banco de España, die Banque de France and die Banca d'Italia vorgenommen wurde. Aber wir möchten auch auf die Wichtigkeit des Retail-Segments hinweisen und den nach vollständiger Umsetzung der Single Euro Payments Area (SEPA) zu erwartenden Nutzen für die weitere Integration im Retail-banking betonen.

Entwicklung neuer Dienstleistungen: Der französische Vorschlag priorisiert die Initiative zur Förderung von Mikrokrediten, welche folgendermaßen kategorisiert sind: Bankartige Finanzierungen für Projekte, die andernfalls keinen Zugang zu solchen Finanzierungen haben würden. Unsere Sichtweise dieses Themas gestaltet sich abweichend von der des französischen Strategie-papiers. Wir sind nicht der Überzeugung, dass Mikrokredite in einem Umfeld, wie es in weiten Teilen der EU herrscht, das ideale Finanzierungsinstrument zur Bereitstellung von Risikokapital sind (für „Projekte, die unter bestehenden Umständen keine Bankfinanzierung erhalten würden“). Vielmehr würden wir Initiativen zur Förderung eines stärkeren und breiteren Risikokapitalmarktes befürworten, da diese Finanzierungsart eher den Risikotragungsbedürfnissen entspricht, durch welche die Zielgruppenprojekte gekennzeichnet sind.

Einlagensicherung: In Hinblick auf die Gestaltung des Einlagensicherungssystems schließen wir uns der Sichtweise von EZB-Präsident Trichet (vgl. dazu die Rede vom Februar 2008) an: Es handelt sich dabei um eine sehr wichtige Fragestellung, der bisher im Zusammenhang mit Finanzmarktintegration eher wenig Augenmerk gewidmet worden ist. Einlagensicherung dient einerseits dem Schutz von (Klein-) Anlegern sowie andererseits der Erfüllung von Finanzmarktstabilitätsaufgaben. Gegeben die derzeit bestehenden Unterschiede scheint es sich anzubieten, den Koordinationsmechanismus auf EU Ebene zu nutzen, um eine höhere Konvergenz der einzelnen Einlagensicherungssysteme zu erreichen (und damit Trittbrettfahrerproblematiken und andere mögliche negative Konsequenzen unterschiedlicher Ausgestaltungen zu vermeiden). Eng mit dem Thema der Einlagensicherung ist auch die zurzeit hochaktuelle Problematik des Lender of Resort verknüpft: Wie werden monetäre Konsequenzen bei Eintritt eines Worst Case Szenarios in einer Währungsunion in einem zunehmend integrierten Finanzsystem mit ständig wachsenden Finanzinstituten im Ernstfall verteilt?

6. Governance: OMC

Die Beschlüsse in der OMC werden meist auf Konsensbasis geschlossen und haben politischen Wert aber keine bindende Wirkung. Als Mittel zur Konsensbildung mit Hilfe von Best-Practise Übungen und Peer Pressure in der nationalen Bewertung schätzt EW15 die Lissabon Strategie sehr erfolgreich ein, jedoch werden die mangelnde Präzision der Strategie, die unklaren Kompetenzen (OMC „vergiftet“ die ganze Bandbreite der Gemeinschaftsprozesse durch die Verbreitung von soft law), die verallgemeinernde Struktur und das international divergierende politische Ownership kritisiert. Daher wird befunden, dass die OMC nur mehr auf den internen Bereich Lissabon Plus angewendet werden soll. Verbesserungen der Methode für diesen internen Bereich sollen im Weiteren durch einheitliche, differenzierte und global vergleichbare Indikatoren, eine Stärkung der Gemeinschaftsinstrumente, einen strikteren Zeitplan (5jahres statt 10jahres Rahmen), ein stärkeres Kommitment der Mitgliedstaaten und eine größere Partizipation der Stakeholders erreicht werden.

IHS Einschätzung:

Die OMC war bislang eine wichtige Methode, um ein gemeinsames Vokabular in den EU27 zu etablieren (WZB 2006) die Begrenzung der OMC auf interne Agenden muss politisch diskutiert werden. Die OMC sollte nun jedenfalls gestrafft werden; verfahrenstechnisch könnte dies bedeuten, den Zyklus der Länderprüfungen (NRPs) einerseits auf 2 Jahre auszudehnen, andererseits sollte die Wichtigkeit (Kompetenz und Bindung der MS) und bilaterale Partnerschaftlichkeit dieses Verfahrens gestärkt werden, eine Annäherung an einen Prozess in Analogie zur OECD Länderprüfung könnte angedacht werden. Die seit 2005 beibehaltenen Integrierten Leitlinien könnten nun (im Sinne der globalen) Reaktionsfähigkeit in ihrer Gestalt umgebaut werden, um mehr Spielraum für kurzfristigere Anpassung (z.B. steigende Lebensmittelpreise, Finanzmarkturbulenzen etc...) zu erlauben. Die Ausweitung auf soziale Ziele mit Stützung auf die OMC ist ebenfalls als sinnvoll zu erachten.

7. Neuordnung der EU Finanzierung

Der französische EW15 Vorschlag würde zu einem Anstieg der Ausgaben aus dem Gemeinschaftsbudget auf 1,24%⁸ des Gemeinschafts-BIP (Anstieg der Entwicklungshilfe⁹ auf 0,7% bis 2015, Anstieg der Ausgaben für Außenpolitik und Verteidigung¹⁰) und einem Anstieg der nationalen Ausgaben führen (F&E: auf 1% des BIP, Bildung: auf 3% des BIP, Innovation: Anstieg um 0,3-0,4% des BIP, Flexicurity: Anstieg auf bis zu 2% des BIP, für Transport und Energieinfrastruktur, und ein Anstieg der Ausgaben für den Agrarsektor um eine mögliche Senkung der Gemeinschaftszahlungen zu kompensieren). Ausgeglichen soll dies durch die stärkere Einbeziehung privater Zahler werden (EIB Interventionen, öffentlich/private Partnerschaften...). Parallel soll das Finanzierungssystem des Gemeinschaftsbudgets reformiert werden: Um ansteigende Mitgliedsbeiträge zu kompensieren, sollen die Ausgaben fairer auf die MS verteilt, die Beiträge auf länderspezifische Pro-Kopf-Einkommen ausgerichtet, und die Nettobeiträge keinesfalls reduziert werden.

⁸ Gegenwärtig 1,17%, mit dem Trend auf einen Wert unter 1% zu reduzieren.

⁹ Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit gemäß dem Europäischen Rat von Barcelona.

¹⁰ Europäischer Rat von Helsinki

IHS Einschätzung:

Fragen der Finanzierung sind großteils politischer Natur, die öffentliche Vermittlung von Mehrausgaben kann sich schwierig gestalten. Selbstverständlich ist, dass zur Umsetzung von ökonomisch sinnvollen Maßnahmen die nötigen finanziellen Mittel bereitgestellt werden sollten. Angesichts der hohen Staatsquoten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union muss aber vorab immer eine Umschichtung der öffentlichen Mittel als erster Lösungsansatz angesehen werden. Zu Beachten ist weiters, dass die Gefahr der ineffizienten Mittelverwendung auch auf supernationaler Ebene beträchtlich ist.

8. Konklusion

Die Vorschläge von EW15 sind zu einem großen Teil Fortführungen bisheriger Diskussionen auf Europäischer Ebene, teilweise sehr von der französischen Perspektive beeinflusst und teilweise noch stark ausbaufähig, wie in den einzelnen Bereichen (s.o.) deutlich wird. Vielfach bleiben die Hauptzielsetzungen (Abkoppelung der externen Dimension und aller nicht innovationsrelevanter Themen aus der Lissabon Strategie, sowie die Neuordnung des Gemeinschaftsbudgets) politische Fragen.

Zu beachten ist, dass manche gegenwärtigen Kernthemen der Lissabon Strategie, die auch besonders in einer globalisierten Welt essentiell für Europa sind, nicht, oder nur kaum in EW15 erwähnt werden: Dazu gehört die Frage der Bevölkerungsalterung, der Pflege- und Gesundheitskrise als auch des Arbeitsmarktes (abseits von Flexicurity!) oder Fragen der Entwicklung des privaten und öffentlichen Verkehrs. Wichtige makroökonomische Fragen wie zur EU Steuerpolitik, oder zur Reaktionsfähigkeit auf angebotsseitige Schocks (Inflation) oder Fragen zu Konjunkturpolitik (Makroökonomischer Dialog) werden völlig ausgeblendet.

Literatur

- Becker, Gary S. (1957, 1971, 2nd ed.). *The Economics of Discrimination*. Chicago, University of Chicago Press.
- Chang, Michele (2007): *The Lisbon Strategy*. In: Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges, Papers prepared for the Colloquium "Working for Europe: Perspectives on the EU 50 Years after the Treaties of Rome", No 4 / June 2007.
- Cohen-Tanugi, Laurent (2008), *EuroWorld 2015: A European Strategy for Globalisation*, Report for the French presidency of the Council of the European Union, English version: July 2008 (French version in April 2008), in: <http://www.euroworld2015.eu/> (15. September 2008)
- ER (2008), *EU-Ratstagungen im Frühling, Die erneuerte Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung*, 13.-14. März 2008, Brüssel, in: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/99429.pdf, oder: http://ec.europa.eu/growthandjobs/european-councils/index_de.htm (15. September 2008)
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2008): *Erneuerte Lissabon-Strategie 2008-2010. Die Rolle der organisierten Zivilgesellschaft*. In: http://www.eesc.europa.eu/lisbon_strategy/eesc_documents/summary-report-2008/ces40-2008_de.pdf (15. September 2008)
- EW (2008), *EuroWorld 2015*, siehe Laurent Cohen-Tanugi (2008)
- EZB (2008) *Report zur Finanzintegration in Europa*. Frankfurt, April 2008.
- Hartlapp, Miriam (2006) *Über Politiklernen lernen. Überlegungen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie*. WZB, Nr. 1011-9523, Berlin.
- Kok, Wim (2003): *Jobs, Jobs, Jobs: Creating More Employment in Europe*, Brussels, Employment Taskforce.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): *Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft*, Brüssel, (KOM(2005) 330 endgültig).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): *Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008)*.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): *Vorschlag für ein Lissabon-Programm der Gemeinschaft 2008-2010*, Brüssel, (KOM(2007) 804 final).
- Niechoj, Torsten (2004) *Fünf Jahre Makroökonomischer Dialog*. WSI Diskussionspapier 123, April 2004, Düsseldorf.
- OECD (2008) *Energy, Environment, Climate Change: Unlocking the Potential for Innovation*. Angel Gurría, London, 16. September 2008.
- OECD (2008) *International Migration Outlook*, Paris.

-
- Papademos, Lucas (2008): Pressekonferenz anlässlich der Präsentation des zweiten Jahresberichts zur Finanzintegration in Europa, Frankfurt, April 2008
- Rat der Europäischen Union (2008): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 20. Mai 2008 (7652/1/08 REV 1)
- Trichet, Jean-Claude (2008) Zweites Symposium des EZB-CFS Forschungsnetzwerks zu Kapitalmärkten und Finanzintegration in Europa, Hauptrede. Frankfurt am Main, 13. Februar, 2008.
- Zeitlin, Jonathan (2007A): Strengthening The Social Dimension Of The Lisbon Strategy, European Union Center of Excellence, University of Wisconsin-Madison, USA, La Follette School Working Paper No. 2007-022.
- Zeitlin, Jonathan (2007B): A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination, and the Lisbon Strategy. Paper prepared for the conference of the Portuguese Presidency of the EU on "Employment in Europe: Prospects and Priorities", Lissabon 8.-9. Oktober 2007, und La Follette School Working Paper No. 2007-031.

DIE LISSABON-STRATEGIE NACH 2010

Strategische Optionen aus dem Bericht EuroWorld 2015

Michael Böheim, Fabian Unterlass

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

September 2008

INHALT

Executive Summary	95
1. Vorbemerkung	99
2. Zentrale Herausforderungen nach 2010	99
2.1 Externe Herausforderungen	99
2.2 Interne Herausforderungen	101
3. War die bisherige Lissabon-Strategie passend?	102
4. Bausteine einer 'neuen' Lissabon-Strategie	103
5. Prozessuale Umsetzung	120
Literaturhinweise	124

DIE LISSABON-STRATEGIE NACH 2010 STRATEGISCHE OPTIONEN AUS DEM BERICHT EUROWORLD 2015

Michael Böheim, Fabian Unterlass

Executive Summary

1. Die Europäische Union steht vor neuen großen Herausforderungen, die die Entwicklung der Gemeinschaft im nächsten Jahrzehnt maßgeblich prägen werden. Neben ökonomischen gewinnen auch soziale und Umwelt bezogene Themen an zunehmender Brisanz. Die wichtigsten externen, durch globale Veränderungen verursachten Herausforderungen lassen sich unter globale Märkte, Aufstieg der Schwellenländer, geopolitische Entwicklungen sowie Energie und Klimawandel zusammenfassen. An internen, aus Entwicklungen innerhalb der Union entstandenen Herausforderungen werden die Heterogenität innerhalb der EU, die demographische Entwicklung, die Europäische Währungsunion sowie der zunehmende EU-Skeptizismus zu meistern sein.
2. Bis zum Jahr 2010 ist die Implementierung der Ziele der Lissabon-Strategie anzustreben, die Ziele selbst sollten jedoch nicht adaptiert werden. Eine Revision und Adaptierung der Ziele sollte im Rahmen der Konzeption einer Lissabon-Post-2010-Strategie erfolgen.
3. Die beste strategische Antwort auf die zentralen Herausforderungen bleibt auch künftig eine Ausrichtung der EU als "knowledge based economy". Hier kann nahtlos an der bisherigen Lissabon-Strategie angeknüpft werden. Die Fokussierung auf Forschung und Innovation als zentrale Treiber für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand erscheint nach wie vor für die EU der beste Weg in eine viel versprechende Zukunft zu sein.
4. Die Lissabon-Post-2010-Strategie bedarf jedoch einer klaren Fokussierung auf einen kohärenten, eindeutigen und überschaubaren Katalog von wirtschaftspolitischen Zielen, in deren Zentrum Forschung und Innovation stehen. Diese primäre Zielsetzung muss klar hervorgehoben werden und bedarf einer kohärenten Abstimmung der Teilziele.

-
5. Andere strategische Dimensionen (Beschäftigungspolitik, Binnenmarkt, Stabilitätspakt, Umweltdimension, externe Dimension) sind als Rahmenbedingungen für eine Lissabon-Post-2010-Strategie zu sehen, daher auch unbedingt zu forcieren, aber nur insofern in der Strategie direkt zu berücksichtigen, als sie Auswirkungen auf Forschung und Innovation haben. Eine Vermischung verschiedener Strategien ist zu vermeiden, eine Abstimmung aber unbedingt notwendig. Eine Trennung der Dimensionen ist aber aufgrund ihrer Größe (Fülle von wichtigen Maßnahmen) und daher zwecks Klarheit der Ziele und damit verbundener intensiver Durchsetzungsbemühungen der verantwortlichen Akteure empfehlenswert.
 6. Bei der länderspezifischen Anpassung ist die Struktur und Priorität der langfristigen strategischen Ziele aus der EU-Strategie beizubehalten. Die Maßnahmen bzw. kurzfristigen Ziele zur Erreichung der vorgegebenen langfristigen Ziele sind jedoch nach den Ausgangsvoraussetzung der einzelnen Mitgliedstaaten auszudifferenzieren. Im Umsetzungsprozess sind das länderspezifisch geprägte Entwicklungsniveau (die Mitgliedstaaten befinden sich auf unterschiedlichen Stufen auf der Treppe zur Erreichung der Ziele) und die Industriestruktur besonders zu berücksichtigen.
 7. Bei der Ausgestaltung von Forschungs- und Innovationsfördernden Maßnahmen sind sektorspezifische Unterschiede verstärkt zu berücksichtigen, indem eine gezielte und durch die EU koordinierte intelligente Spezialisierung der einzelnen Mitgliedstaaten ("Smart specialisation") zur effizienten Nutzung der Ressourcen in Forschung und Innovation sowie der optimalen Nutzung komparativer Vorteile zugelassen wird.
 8. Spezialisierung setzt Forschung und Innovation auf Weltklasseniveau voraus. Grundlage dafür bildet ein leistungsfähiges Universitätswesen und hoch entwickeltes Humankapital. Eine Reform der Organisation universitärer Forschung und der Rahmenbedingungen für universitäre Laufbahnen ist Grundvoraussetzung für die Ausnutzung des Potenzials an Humankapital, wobei alle Bevölkerungsschichten (speziell auch Frauen und MigrantInnen) unbedingt miteinbezogen werden sollten.

-
9. Die Etablierung eines gemeinsamen Europäischen Forschungsraumes (EFR) ist mit Nachdruck voranzutreiben, wobei die Interdependenz mit dem gemeinsamen europäischen Markt zu berücksichtigen ist. Von einer Harmonisierung der Produktmarktregulierung sowie der Einführung eines einheitlichen europäischen Patents sind diesbezüglich auch wesentliche Impulse zu erwarten. Um europaweite Forschungsprojekte und Kooperationen adäquat fördern und steuern zu können, bedarf es eines gemeinschaftlichen Forschungsbudgets (Community Research Budget) zur Optimierung von Wissensdiffusion, Erfahrungsaustausch und Ressourceneinsatz. Dabei sollte die Vergabe von Forschungsförderung vermehrt anhand von Qualitätskriterien erfolgen.
 10. Die Formulierung von wirtschaftspolitischen Zielen sollte grundsätzlich an deren Quantifizierung gekoppelt werden, um einen objektiven Maßstab hinsichtlich der Zielerreichung anlegen zu können. Wo eine Vergleichbarkeit aufgrund des Fehlens quantitativer Indikatoren nicht möglich ist, sollte ein standardisiertes Monitoring als "zweitbeste Lösung" installiert werden.
 11. Eine externe EU-Strategie sollte von einem partnerschaftlichen Ansatz ("Partnership Approach"), der Win-Win-Situationen für beide Seiten im Fokus hat, als zentralem Element getragen sein. Von einer Oktroyierung europäischer Normen und Wertvorstellungen ist Abstand zu nehmen.
 12. Die Umsetzungsmethode der Lissabon-Strategie (Open Method of Coordination), die auf Konsens, Austausch von "good practices" und nationale Evaluation baut, sollte grundsätzlich beibehalten werden, bedarf aber jedenfalls klar(er) Zielvorgaben und eine intensivierten Koordination der Mitgliedstaaten, um an Effizienz zu gewinnen.
 13. Die prozessuale Umsetzung einer Lissabon-Post-2010-Strategie setzt einen breiten Konsens für eine starke politische Führung auf EU-Ebene, eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und mit der EU sowie eine Fokussierung von öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen auf das Kernziel Forschung und Innovation voraus.

-
14. Die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten untereinander und mit der EU sollte möglichst einfach gestaltet werden. Empfohlen wird deshalb ein partnerschaftlicher Ansatz, der einen regelmäßigen Austausch der im Lissabon-Prozess involvierten Akteure über die länderspezifischen Erfahrungen im nationalen Umsetzungsprozess der Lissabon-Strategie beinhaltet.
 15. Die Nationalen Reformprogramme (NRP) sind als Instrumente der Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten auf eine konsistente Wachstumsstrategie das zentrale Steuerungsinstrument für die nationale Umsetzung der Lissabon-Strategie. Die NRPs müssen über reine Umsetzungsberichte hinaus auch die Perspektive einer gelebten Wachstumsstrategie eröffnen. Die Länderempfehlungen in den Fortschrittsberichten bedürfen der Ergänzung um die Darstellung der Wirkungskanäle von Reformen, wie sie in den Länderberichten der OECD etablierter Standard ist. Auf der Grundlage dieser erweiterten Fortschrittsberichte könnte auch der nationale politische Konsens, der für die Erarbeitung von länderspezifischen wirtschaftspolitischen Umsetzungsstrategien notwendig ist, leichter hergestellt werden können.

1. Vorbemerkung

Das WIFO wurde vom BMWA am 11.8.2008 mit der Erstellung eines Kurzbeitrages zum Thema "Die Lissabon-Strategie – Post 2010 auf der Grundlage des für die französische Ratspräsidentschaft verfassten Berichts "EuroWorld 2015: A European Strategy for Globalisation" von Laurent Cohen-Tanugi (2008) beauftragt.

Auftragsgemäß reflektieren die nachfolgenden Ausführungen schwerpunktmäßig die Vorschläge von Cohen-Tanugi (2008) im ökonomischen Kontext ohne jedoch umfassend auf die gesamte politische Diskussion und ökonomische Literatur zur Weiterentwicklung der Lissabon-Strategie einzugehen.

2. Zentrale Herausforderungen nach 2010

Die zentralen Herausforderungen haben sich dem Bericht von Cohen-Tanugi (2008) zufolge gegenüber der Phase der Erstellung der Lissabon-Strategie teilweise stark verändert. Neben den mit der bisherigen Lissabon-Strategie in Angriff genommenen Herausforderungen, wird völlig neuen Entwicklungen Rechnung getragen werden müssen. Die großen Themen können in externe, durch globale Veränderungen verursachte, und interne, aus Entwicklungen innerhalb der Union entstandene Herausforderungen unterteilt werden. Sie umfassen neben ökonomischen in Zukunft auch stärker soziale und Umwelt bezogene Themen.

2.1 Externe Herausforderungen

► Europäischer vs. globaler Markt

Die Handelsströme zwischen EU und anderen Wirtschaftsräumen sind im Vergleich zum EU-internen Handel in den letzten Jahren viel stärker gestiegen. Vom Volumen her sind die global orientierten Handelströme aus und in die EU noch weit von EU-internen Strömen entfernt. Dies wirft trotzdem die Frage auf, ob die vollständige Integration und Vereinheitlichung des internen Marktes überhaupt noch sinnvoll ist, oder ob stattdessen der Schwerpunkt auf die Nutzung der Chancen in anderen Märkten gelegt werden sollte? Die Vervollkommnung eines Europäischen Marktes erweist sich allein durch Pro-

bleme in der Liberalisierung von verschiedenen Industrien (besonders Energie) und Dienstleistungssektoren aufgrund nationaler Widerstände ("economic patriotism") und dem Stillstehen bei der Steuerharmonisierung als schwierig.

► Aufstieg der Schwellenländer (Brasilien, Russland, Indien und China)

Einerseits bietet die rasche Entwicklung dieser Märkte Chancen für die eigene ökonomische Entwicklung im Wettbewerb mit Japan und den USA. Andererseits bilden sich diese Länder selbst zu neuen starken Konkurrenten aus. Besonders die niedrigen Lohnniveaus bei gleichzeitiger Entwicklung eines breiten und qualifizierten Angebots an WissenschaftlerInnen in diesen Ländern stellt ein bisher zentrales Argument für die Lissabon-Strategie in Frage. Die EU kann ihre Strategie nicht mehr auf der Prämisse einer klar bestimmbaren internationalen Arbeitsteilung aufbauen. Diese Länder, die dem Prinzip der Arbeitsteilung zufolge bisher wegen der niedrigen Löhne einen Wettbewerbsvorteil in der Produktion von Niedrigtechnologie haben sollten, können nun aber auch zunehmend selbst Hochtechnologie entwickeln und verringern damit den relativen Wettbewerbsvorteil der hoch entwickelten Länder (EU, USA, Japan).

► Geopolitik

Das Aufkommen neuer wirtschaftlicher und politischer Großmächte erzeugt neue Spannungen in der globalen politischen Ordnung, während auch ehemalige Großmächte (im Speziellen Russland) – durch ökonomischen Aufschwung wirtschaftlich gestärkt – versuchen, ihre ehemalige politische Stärke wieder zu erlangen. Die EU hat aufgrund ihrer internen vertraglich geregelten Struktur Schwierigkeiten, auf geopolitische Entwicklungen zu reagieren. Der europäische Einigungsprozess hat bisher keine institutionellen Akteure für globale politische Verhandlungen usw. hervorgebracht, um eine einheitliche Linie bei der Durchsetzung der europäischen Interessen zu verfolgen.

► Energie und Klimawandel

Einerseits stiegen die Preise für Rohstoffe und Energie in den letzten Jahren rasant, andererseits stellt der drohende Klimawandel eine Herausforderung dar. Europa allein produziert nur einen Teil des weltweiten CO₂-Ausstoßes, könnte aber als Impulsgeber für die "grüne Revolution" auftreten. Dies wäre auch von wirtschaftlicher Bedeutung, da die EU durch bisherige technolo-

gische Anstrengungen in Ökotechnologie am weitesten fortgeschritten ist. Dieser Vorsprung könnte sich positiv auf die ökonomische Entwicklung auswirken, sobald andere Wirtschaftsräume bei ökologischen Standards nachziehen.

2.2 Interne Herausforderungen

▶ Heterogenität innerhalb der EU

Die Union ist durch den Erweiterungsprozess vielfältiger geworden als sie im Jahr 2000 war. Neben den bisherigen Mitgliedstaaten mit hohem Wohlstandsniveau sind es nun vor allem die neuen Beitrittsländer, die sich davon durch ein weit geringeres Lohnniveau abheben. Um erfolgreich zu sein, muss die Lissabon-Strategie dementsprechend differenzierte Ziele verfolgen und dabei berücksichtigen, dass die Heterogenität auch Chancen durch ein breiteres Spektrum an Wettbewerbsvorteilen mit sich bringt.

▶ Demographische Entwicklung

Die Überalterung der Bevölkerung durch geringe Fertilität und besonders die Tatsache, dass die Baby-Boomer-Generation das Pensionsalter erreicht, wird die Kosten für das Pensionssystem und auch die Gesundheitsausgaben erhöhen. Immigration und Integration müssen daher zentrale Elemente einer Strategie zur Erhaltung und Förderung des Wohlstandes in Europa sein.

▶ Europäische Währungsunion

Die Aufwertung des Euro besonders gegenüber dem Dollar hat zwar die Importpreise reduziert, aber die Exportpreise erhöht und damit die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie verschlechtert. Der Euro selbst bietet aber große Chancen als neue "zweite" Weltwährung und auch als Integrationsfaktor für den europäischen Binnenmarkt.

▶ Euroskeptizismus

Die gescheiterte EU-Verfassung und der Zweifel der EU-Bürger an der Union haben den Einigungsprozess ins Stocken gebracht. Dies ist auf der anderen Seite eine wichtige Chance, um das Europäische Projekt neu zu starten und aus Fehlentwicklungen in der Vergangenheit lernend die Integration der EU in neue Richtungen zu leiten.

3. War die bisherige Lissabon-Strategie passend?

Die Umsetzung der Ziele der Lissabon-Strategie war unterschiedlich erfolgreich je nach Mitgliedstaat und Ziel. In Summe sind nicht die Ziele an sich das Problem mangelhafter Umsetzung, sondern die Umsetzungsmethode, die mit der Unschärfe der Ziele nicht zurecht kommen konnte. Die relativ schlechten Ergebnisse für die EU als Ganzes sind hauptsächlich durch schlechte Entwicklungen von Italien, Frankreich und Deutschland geprägt. Für zukünftige Strategien lässt sich schlussfolgern, dass die primäre Zielsetzung klar definiert sein muss und Teilziele kohärent aufeinander abgestimmt sein sollten.

Eine große inhaltliche Schwäche der bisherigen Strategie stellt die Breite der Ziele dar. Die Kernziele der Strategie Wachstum und Beschäftigung durch Innovation bzw. durch die Schaffung der "knowledge based economy" verlieren sich in einer Vielzahl an Rahmenbedingungen. Die als notwendige Rahmenbedingungen für die "knowledge-based economy" in der Lissabon-Agenda aufgenommenen Ziele werden aber teilweise stärker betont als die Kernziele selbst. Dementsprechend fehlten die Klarheit und Eindeutigkeit der Kernziele bzw. die richtige Prioritätensetzung und deren Kommunikation an die in den Mitgliedstaaten mit der Umsetzung betrauten Stellen.

Ein weiterer Mangel in der Formulierung der Zielsetzung ist die Dominanz des 3%-Ziels, d. h. der Steigerung der F&E-Quote, in der Innovationsdimension. Die Steigerung der F&E-Ausgaben an sich ist aber eigentlich nur Mittel zum Zweck, nur ein wichtiges Element für das übergeordnete Ziel der Innovationssteigerung. Der Kerngedanke der Lissabon-Strategie zur Wachstums- und Beschäftigungspolitik beruht auf der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation. Innovation ist aber nicht gleich Erfindung, wofür F&E noch eher ein geeignetes Maß ist. Innovation beinhaltet vielmehr das Element der ökonomischen Umsetzung von Erfindungen, sprich der Einführung neuer Produkte und Dienstleistungen oder aber der Vereinfachung, Verbilligung oder Beschleunigung von (Produktions-)Prozessen. F&E als einer von vielen Innovationsinputs bildet dabei nur den ersten Schritt im Innovationsprozess ab, nicht aber Innovationsoutput und schon gar nicht dessen ökonomische Umsetzung.

F&E-Ausgaben sind am ehesten messbar und am eindeutigsten, wenn man den Innovationsprozess evaluieren, steuern, fokussieren oder auch politische Signalwirkungen setzen will. Deshalb hat sich dieses Ziel besonders dominant durchsetzen können. Dadurch sind aber die Output-Seite sowie die ökonomische Umsetzung von Innovationen (besonders in der Wahrnehmung) in den Hintergrund getreten. Da Forschung aber nie sichere Ergebnisse mit sich bringt, ist ein reiner Fokus auf die Inputseite immer mit dem Problem behaftet, dass die Effizienz der investierten Mittel nicht gegeben sein muss. Eine zusätzliche Aufnahme von Output-Indikatoren (z. B. Patente usw.), bzw. Indikatoren, welche die ökonomische Umsetzung messen (z. B. Anteil von innovativen Produkten am Umsatz einer Firma usw.), könnte diesen Mangel zukünftig ausgleichen.

Die Umsetzungsmethode (Open Method of Coordination) hat durchaus auch ihre Stärken: Konsens, Austausch von "good practices" und nationale Evaluation. Jedoch waren die Schwächen überwiegend, weil die Klarheit der Ziele fehlte, woraus sich Spannungen zwischen breitem und fokussiertem Ansatz bildeten. Die Kohärenz der Ziele war oft nicht offensichtlich und Kompetenzen verstreut und unkoordiniert. Dadurch wurde die Verantwortung für die Umsetzung nicht von allen Akteuren übernommen.

Bis zum Jahr 2010 ist die Implementierung der bisherigen Ziele weiter zu verfolgen, die Ziele selbst sollten jedoch kurzfristig nicht adaptiert werden. Eine Revision der Ziele ist erst für eine Lissabon-Post-2010-Strategie indiziert.

4. Bausteine einer 'neuen' Lissabon-Strategie

Eine Lissabon-Post-2010-Strategie sollte nach Cohen-Tanugi (2008) in eine der bisherigen Lissabon-Strategie vergleichbare Richtung abzielen. Entsprechend der Struktur der Herausforderungen werden die Lösungsansätze in eine externe und eine interne Strategie unterteilt.

Die interne Strategie entspricht weitgehend der bisherigen Agenda. Primäres Ziel ist die Schaffung der "knowledge-based economy", welche die Wettbewerbsfähigkeit mittels hoher Innovationsaktivitäten steigern soll. Sie wird deshalb auch Lissabon Plus genannt. Die externe Strategie soll die Rahmen-

bedingungen formen und zielt damit auf die Gestaltung des Globalisierungsprozesses ab. Sie ist eher als notwendige Ergänzung (möglicherweise als eigenständige Strategie) denn als Teil der (internen) Strategie zu sehen.

Die Realisierung der "knowledge-based economy" erfordert eine umfassende wirtschaftspolitische Strategie, wobei Schwerpunktsetzungen in folgenden ausgewählten Bereichen empfohlen werden:

- ▶ Fokussierung auf Forschung und Innovation
- ▶ Öffentliche Förderung privater Forschung und Innovation
- ▶ Intelligente Spezialisierung
- ▶ Ausdifferenzierung der strategischen Ziele nach Entwicklungsniveau
- ▶ Öffentliche Forschung und Humankapital
- ▶ Europäischer Forschungsraum
- ▶ Wettbewerb und Umwelt als Innovationstreiber
- ▶ Quantifizierung der Ziele und Monitoring der Zielerreichung
- ▶ Externe Strategie als politischer Rahmen

Fokussierung auf Forschung und Innovation statt Proliferation der Ziele

Eine Fokussierung auf eine beschränkte, homogene Liste an Zielen, die quantifizierbar und kontrollierbar sind, ist für die erfolgreiche Umsetzung einer "neuen" Lissabon-Strategie von entscheidender Bedeutung. Der Fokus sollte dabei klar und eindeutig auf Forschung und Innovation gelegt werden. Andere Zielsetzungen, die diese Ziele umrahmen und deshalb ebenfalls von Bedeutung sind, sollten als Rahmenbedingungen in die Strategie aufgenommen werden. Allerdings sollten größere Blöcke nicht Teil der Lissabon-Strategie sein, sondern als eigenständige Strategien konzipiert werden. In den Zielen sollten beispielsweise Stabilitätspakt und CO₂-Reduktionsziele nicht enthalten sein, weil diese bereits in anderen Strategien inkludiert sind. Jede der Strategien sollte demnach auch einen eigenen Umsetzungsapparat im Sinne eigener Verantwortlicher für die Umsetzung haben, die sich bei Überschneidungen unter einander abstimmen (z. B. im Falle von Umwelt-

standards, wenn diese als Innovationsstimulans dienen können, ansonsten aber beispielsweise unter die CO₂-Reduktionsziele fallen).

Die Reihung der Ziele ist ein weiterer verbesserungswürdiger Punkt. Die Tatsache, dass die Leitlinien im österreichischen nationalen Reformprogramm (NRP) ohne erkennbaren Grund anders als in der ursprünglichen EU-Strategie zusammengefasst werden, zeigt die unklare Fokussierung der Agenda. Wenn die Ziele an Länder-spezifische Faktoren angepasst werden, sollte selbstverständlich auch die Struktur und Priorität der strategischen Ziele unverändert aus der übergeordneten EU-Strategie übernommen werden. Im Evaluierungsbericht zum österreichischen NRP (vgl. IHS, 2006) wird die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen als Erstes genannt, während Forschung und Innovation erst an Stelle 3 und Aus- und Weiterbildung an Stelle 6 kommen. Diese Reihung impliziert, dass in Österreich die Schaffung der "knowledge based economy" entgegen der strategischen Vorgaben auf EU-Ebene nicht als primäres Ziel rezipiert wurde.

Cohen-Tanugi (2008) betonen deshalb nachdrücklich den für alle Mitgliedstaaten verbindlichen strategischen Schwerpunkt einer Fokussierung auf Wissen, Forschung und Innovation. Es sollte demnach auch in der Lissabon-Post-2010-Strategie klar heraus gearbeitet werden, dass dies das unverrückbare Kernstück der Agenda ist, das von anderen Rahmenbedingungen begleitet werden muss. Die Ziele Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum werden durch die Realisierung der "knowledge-based economy" bedingt, müssen aber natürlich durch andere Maßnahmen (z. B. Flexicurity) gefördert und begleitet werden.

Öffentliche Förderung privater Forschung und Innovation

Am Beispiel der heimischen Forschungsförderung zeigt sich, dass in Österreich viele Punkte bereits seit der Einführung der Lissabon-Agenda im Jahr 2000 aufgegriffen und die Situation deutlich verbessert werden konnte. Andere europäische Länder haben sich bereits zuvor auf diese Felder konzentriert und weisen eine dementsprechend gute ökonomische Entwicklung auf (vor allem die skandinavischen Länder). Andere Länder hinken jedoch hinterher und haben sich nur teilweise verbessern können.

Österreich hat besonders bei der Mobilisierung der F&E-Anstrengungen eine positive Entwicklung zu verzeichnen und liegt mit einer F&E-Quote von 2,55% des BIP (geschätzter Wert für das Jahr 2007) deutlich über dem EU-Durchschnitt (OECD, 2007A). Das 3%-Ziel wird aber trotzdem bis 2010 nicht erreicht werden können, gleichwohl war dieses Ziel wichtig als Richtwert und Motivation zur Veränderung.

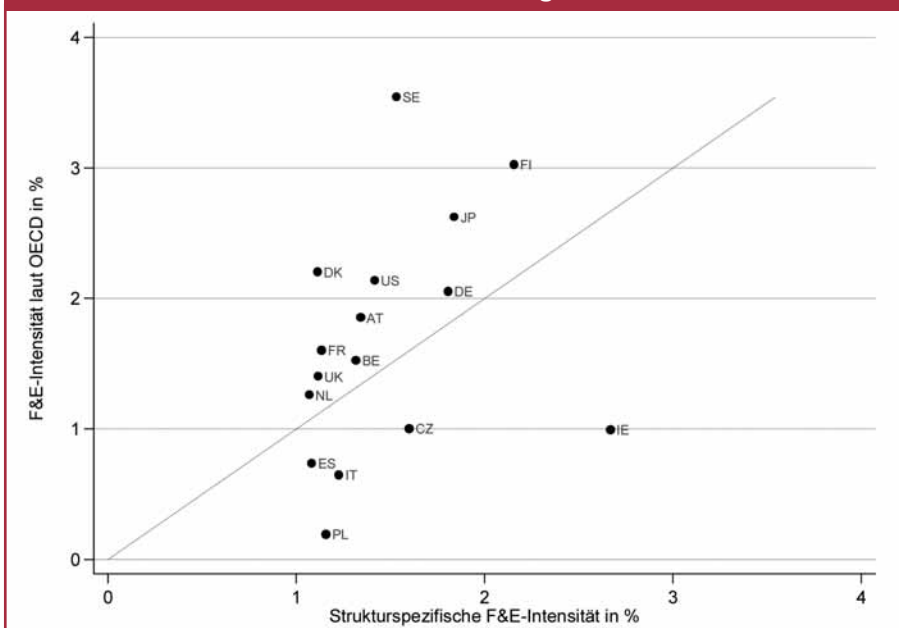
Besonders im Hinblick auf die F&E-Quote – das 3%-Ziel ist eines der wenn nicht sogar das zentrale öffentlichkeitswirksame Element der Lissabon-Strategie–, aber auch beispielsweise für die potentielle Outputindikatoren und Indikatoren zur Messung der ökonomischen Umsetzung, gilt es jedoch besonders die Industriestruktur der Mitgliedsländer zu berücksichtigen. Länder, deren Struktur durch Wirtschaftsbereiche dominiert wird, welche sich durch große technologische Möglichkeiten auszeichnen und in denen dementsprechend viel geforscht wird, werden auch im nationalen Aggregat bessere Forschungsquoten erzielen. Länder, welche hauptsächlich Niedrigtechnologie-Sektoren aufweisen, werden viel schwieriger hohe F&E-Quoten erreichen können.

Der Vergleich der F&E-Quoten spiegelt daher an und für sich implizit zwei Effekte wider: (i) einen Struktureffekt, und (ii) einen Intensitätseffekt. Ersterer gibt an, wie stark forschungsintensive Sektoren mit durchschnittlich hohen Forschungsquoten in der Ökonomie vertreten sind. Der zweite Effekt bezieht sich darauf, ob ein Sektor in Land A mehr oder weniger forscht als derselbe Sektor in Land B. Um die Forschungs /Innovationsleistung zu vergleichen, sollte der zweite Effekt allein herangezogen werden. Dafür gäbe es die Möglichkeit, strukturbereinigte Indikatoren zu verwenden (vgl. Reinstaller Unterlass, 2008). Diese geben an, wie hoch die F&E-Quote wäre, wenn die einzelnen Sektoren innerhalb eines Landes genauso viel in F&E investieren würden, wie der jeweils vergleichbare Sektor im EU-Durchschnitt¹). Die Differenz zwischen bei gegebener Industriestruktur erwarteter F&E-Quote und tatsächlicher F&E-Quote würde die Innovationsleistung besser zwischen den Mitgliedstaaten vergleichbar machen. Dementsprechend könnte das 3%-Ziel an den strukturbereinigten Indikator angepasst werden, indem als Vergleichspunkt die USA oder die OECD als Ganzes herangezogen werden.

¹ Als Vergleich können auch andere Ländergruppen, wie z. B. OECD usw., herangezogen werden.

Exemplarisch wird diese Idee in Abbildung 1 dargestellt. Auf der y-Achse wird die tatsächliche F&E-Quote dargestellt, wie sie in den OECD-Daten zu finden ist. Auf der x-Achse findet sich die hypothetisch erwartete F&E-Quote, welche sich ergeben würde, wenn in jedem Sektor gleich viel wie im OECD-Sektordurchschnitt in Forschung investiert werden würde. Sektoren in Ländern auf der 45°-Diagonalen investieren demnach durchschnittlich gleich viel in F&E wie die jeweiligen Sektoren im OECD-Durchschnitt. Länder über der Diagonale investieren mehr, Länder unter der Diagonale investieren weniger. Die vertikale Differenz zur Diagonale gibt an, ob die Sektoren über- oder unterdurchschnittlich viel in F&E investieren und kann als strukturbereinigte F&E-Quote bezeichnet werden.

Abbildung 1: F&E-Intensität des Unternehmenssektors ohne Primärsektor im OECD-Vergleich 2004



Q: Reinstaller - Unterlass (2008).

Eine Anpassung des 3%-Zieles sollte deshalb auf jeden Fall in Betracht gezogen werden. Obgleich es grundsätzlich ein erstrebenswertes Ziel ist, die Forschungsaufwendungen zu erhöhen, wäre zu überdenken, ob die Zielvorgabe

an einen festen Prozentsatz geknüpft werden soll. Reinstaller – Unterlass (2008) zeigen beispielsweise mittels Strukturbereinigung für die österreichische F&E-Quote, dass mehr in F&E investiert wird als bei gegebener Industriestruktur erwartet werden könnte. Die österreichischen Sektoren investieren mehr als die jeweils vergleichbaren Sektoren im Durchschnitt über die anderen EU-Länder. Die F&E-Ausgaben in Österreich lagen 2004 nach OECD-Statistiken beispielsweise in der Sachgütererzeugung bei 6,02% der Wertschöpfung, während die gegebene Industriestruktur "erwartete" F&E-Quote bei 4,87% lag. Im Dienstleistungsbereich ist die F&E-Quote desselben Jahres mit 0,68% doppelt so hoch wie die strukturbedingt "Erwartete" (0,33%). Wie in Abbildung 1 auf der y-Achse abgebildet lag Österreich im Vergleich zu Deutschland absolut gesehen in der nationalen F&E-Quote (Sachgütererzeugung und Dienstleistungssektor zusammen) zwar zurück (1,85% gegenüber 2,06%), betrachtet man jedoch den reinen Intensitätseffekt, relativiert sich das Bild. Österreich lag hier 2004 um 0,5 Prozentpunkte über der erwarteten F&E-Quote, Deutschland allerdings nur um 0,25. Dies wird in der Abbildung durch die vertikale Abweichung von der 45°-Diagonalen verdeutlicht. Österreich ist demnach in den einzelnen Sektoren durchschnittlich forschungsintensiver als Deutschland, wird aber größere Probleme als Deutschland haben, das 3%-Ziel zu erreichen, weil es in Sektoren spezialisiert ist, welche durchschnittlich weniger in F&E investieren. Demgegenüber liegt Irland weit unter der 45°-Diagonale. Dies bedeutet, dass Irland trotz einer starken Spezialisierung in forschungsintensive Sektoren nur eine relativ geringe F&E-Quote besitzt, weil es eine sehr geringe Forschungsintensität in den einzelnen Sektoren aufweist. Die europäischen Vorreiter in der F&E-Quote haben einerseits eine günstige weil auf Hochtechnologie-Sektoren spezialisierte Sektorstruktur (besonders Finnland), andererseits auch innerhalb der Sektoren hohe Forschungsleistungen (besonders Schweden) aufzuweisen. Ein F&E-Ziel kann daher entweder absolut definiert werden, indem Strukturspezifika und Entwicklungsniveaus der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt und Länderspezifische Ziele gesetzt werden, oder aber relativ und strukturbereinigt, beispielsweise in Relation zu den USA oder dem OECD-Durchschnitt.

Intelligente Spezialisierung statt "Einheitsbrei"

Das derzeitige F&E-Quotenziel ist nicht nur aufgrund der Abhängigkeit von der Industriestruktur mitunter problematisch. Es vernachlässigt auch Wechselwirkungen zwischen F&E-intensiven und F&E-extensiven Sektoren, die zu fehlgeleiteten Politikprioritäten führen können. Einerseits weisen Hochtechnologie-sektoren aufgrund erhöhter Wahrscheinlichkeit technologischer Entwicklungen ein höheres Wachstumspotenzial als Niedrigtechnologiesektoren auf. Aiginger – Falk (2005) zeigen beispielsweise, dass eine Spezialisierung in Hochtechnologiesektoren und die damit verbundenen Exporte auch makroökonomische Wachstumseffekte mit sich bringen. Andererseits spielen auch Niedrigtechnologiesektoren für die nationale Innovationsleistung eine wichtige Rolle, um gesamtwirtschaftlich die Innovationsanstrengungen der Hochtechnologiesektoren optimal auszunutzen. Diese Sektoren profitieren sehr stark von Wissens- und Technologietransfers basierend auf Entwicklungen in Hochtechnologiesektoren und sind in ihren innovativen Leistungen auch von jenen Sektoren abhängig (vgl. Böheim, 2006, Hollanders, 2007). Beispielsweise kann der Textilsektor im Bereich technischer Textilien immer wieder von Entwicklungen der Chemieindustrie profitieren und dadurch neue Produkte einführen, oder aber neue Entwicklungen im Maschinenbau für bessere und billigere Produktionsverfahren nutzen. Derartige Wissensspillovers funktionieren umso besser, je geringer die geographische Distanz zwischen Wissensquelle und Nutzer ist, wobei auch Faktoren wie Sprachunterschiede eine Rolle spielen können (vgl. Sanghoon – Hemmings, 2000). Dementsprechend würde im genannten Beispiel der Textilsektor am meisten profitieren, wenn die entsprechenden Firmen aus dem Chemiesektor und dem Maschinenbau in enger räumlicher Nähe vorzufinden wären (vgl. Böheim, 2008). Ähnliche Wissenstransfer-Achsen gibt es auch zwischen anderen Sektoren. Daraus lässt sich ableiten, dass es so etwas wie eine optimale Industriestruktur gibt, welche den makroökonomischen Effekt aller Innovationsanstrengungen über Wissensdiffusion maximiert. Eine einseitige Fokussierung auf Hochtechnologiesektoren – der Cohen-Tanugi-Bericht schlägt eine gezielte Förderung der innovativsten Sektoren vor, während "pouring research subsidies into sectors with little innovation potential and low-level R&D has considerably less impact" (Cohen-Tanugi, 2008, S. 94) – kann deshalb kontraproduktiv sein.

Die unterschiedliche Ausgangssituation der Länder wird maßgeblich durch deren Industriestruktur bestimmt. Länder unterscheiden sich nicht nur im Entwicklungsniveau, sondern auch in ihrem Fokus auf bestimmte Wirtschaftsbereiche. Es sollte aber nicht das Ziel sein, die Industriestruktur aller Mitgliedstaaten auf ein (theoretisch) "optimales Modell" hin zu trimmen, sondern es sollten die unterschiedlichen Stärken reflektierende Spezialisierungen zugelassen und gefördert werden. Es wäre ineffektiv, wenn in allen Ländern alle technologischen Felder umfassend abgedeckt und die Ressourcen dadurch suboptimal aufgeteilt werden, speziell weil die innovativsten Sektoren nur einen geringen Teil der gesamtwirtschaftlichen Struktur ausmachen und innerhalb dieser Sektoren bereits sehr hoher Wettbewerb besteht (vgl. Smith, 1999). Eine ausgewogene Verteilung von "Exzellenzzentren"²), die sich je nach Wissenschaftsfeld in Kombination mit dem dazugehörigen Wirtschaftsbereich auf bestimmte Länder konzentriert, indem die länderspezifischen Stärken und Schwächen und auch die oben erwähnten Wissenstransferachsen zwischen Sektoren berücksichtigt werden, wäre vorzuziehen. Öffentliche Forschung und auch Forschungsförderung sollte daher mit entsprechender Industriepolitik verknüpft werden, um solche "Exzellenzzentren" zu errichten und damit im Idealfall exzellente Wissenschaft in weltweit führenden Firmen wirtschaftlich umzusetzen.

Jedenfalls zu vermeiden ist, dass die Zahl der Exzellenzzentren in einem Bereich in Europa zu klein ausfällt und damit die Spezialisierung zu intensiv wird, da dadurch der für Höchstleistungen notwendige Wettbewerb verschwinden würde. Die Vergabe öffentlicher Forschungsförderung sollte auch zwischen Exzellenzzentren über Qualitätskriterien erfolgen. Ressourcenknappheit dürfte für große Länder ein geringeres Problem sein, wodurch das Konzept der Spezialisierung bzw. der Prioritätensetzung in Forschungs- und Innovations- sowie industriepolitischer Förderung für kleinere Mitgliedstaaten eher relevant ist. Eine solche Konzentration bzw. Prioritätensetzung der Forschungsförderung fehlt beispielsweise in Österreich.

² Entgegen der Verwendung des Begriffs "Exzellenz" zur Beschreibung wissenschaftlicher Höchstleistungen ist hier mit Exzellenzzentren eine breite Palette an Einrichtungen gemeint. Dies umfasst öffentliche und private Forschungseinrichtungen in Kombination mit Produktionsstätten etc. Unter Spezialisierung ist daher der Aus- bzw. Aufbau exzellenter Forschung mit begleitender ökonomischer Umsetzung zu verstehen.

Das bedeutet aber nicht, dass die Mitgliedstaaten alle anderen Bereiche vollständig aufgeben sollen. Dementsprechend braucht es eine Koordination zwischen den Mitgliedstaaten, wobei hier der EU eine tragende Rolle in der gezielten industriepolitischen Förderung zufällt³). Diese Überlegungen, die unter dem Begriff "smart specialisation" (Foray – van Ark, 2007) zusammengefasst werden können, müssen jedoch noch dadurch vervollständigt werden, dass alle Mitgliedsländer von einem gemeinsamen Pool an Exzellenzzentren profitieren können, indem die Wissenstransfers nicht durch nationale Grenzen begrenzt werden, sondern innereuropäische, nationale Grenzen überschreitende Spillover-Effekte gefördert und realisierbar werden (Stichwort Europäischer Forschungsraum und Binnenmarkt). Strukturelle Heterogenität darf keinesfalls zu Heterogenität des Wohlstandes und des Einkommensniveaus führen. Dementsprechend muss auch verhindert werden, dass sich einer der Mitgliedstaaten nur auf Bereiche konzentriert, die mittel- oder langfristig "hoffnungslose" Fälle sind, weil der globale Markt für diese Wirtschaftsbereiche schrumpft ("declining industries") oder die Technologie veraltet und in Zukunft obsolet wird.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Lissabon-Post-2010-Strategie den Strukturaspekt auf zwei Arten berücksichtigen sollte. Erstens sollen sich die Länder auf ihre Stärken spezialisieren und ihre Ressourcen entsprechend konzentrieren. Der EU fällt die entscheidende Aufgabe der Koordination im Sinne von Abstimmung der Verteilung der Exzellenzzentren zu. Verhindert werden muss, dass einzelne Länder an Wohlstand einbüßen, indem sie aufgrund der Spezialisierungstendenzen bestimmte Bereiche aufgeben (müssen). Gegeben diese Spezialisierung, welche auch die Sektorverbindungen beim Wissenstransfer berücksichtigen sollte, ist es dann, zweitens, aber wichtig, die Forschungsleistung strukturbereinigt zu evaluieren, da Strukturunterschiede auch im Aggregat unterschiedliche F&E-Quoten fördern. Mehr muss in dem Fall in Bezug auf die reine F&E-Quote nicht unbedingt effektiver sein. Die Ausgestaltung der Forschungs- und

³ Entscheidend ist, dass sich die Mitgliedstaaten soweit absprechen, dass Ressourcen nicht ineffizient verteilt werden, allerdings nach wie vor genug Wettbewerb besteht, dass die jeweiligen Akteure nach wie vor Anreize haben, exzellent sein zu müssen. Außerdem darf keines der Länder durch die koordinierte Verteilung der Exzellenzzentren (d. h. der Abstimmung, welche Bereiche in welchem Land explizit gefördert werden) einen (langfristigen) Nachteil erleiden.

Innovationsfördernden Maßnahmen sollte auch sektorspezifische Unterschiede berücksichtigen. Dies muss nicht unbedingt Teil der Zielsetzungen sein, sollte aber zumindest bei der Ausformulierung der Maßnahmen bedacht werden.

Ausdifferenzierung der strategischen Ziele nach Entwicklungsniveau

Die vorgegebenen strategischen Ziele bedürfen einer Ausdifferenzierung unter Berücksichtigung der Ausgangsvoraussetzungen der einzelnen Länder. Bei der sektorspezifische Ausdifferenzierung ist das technologische Niveau der Mitgliedstaaten im internationalen Vergleich berücksichtigen.

Besonders die neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa, aber auch die südlichen Mitgliedstaaten der EU weisen ein weniger leistungsfähiges Innovationssystem als beispielsweise die skandinavischen Länder auf, wobei innerhalb dieser "rückständigen" Gruppe durchaus auch Unterschiede bestehen. Wichtige Elemente für eine Strategie zur Steigerung der Innovationsfähigkeit in diesen Ländern beziehen sich besonders auf mangelnde "absorptive and diffusion capacities", welche auch die geringe Forschungsintensität begründen (vgl. Radosevic, 2004). Besonders in den mittel- und osteuropäischen Staaten ist aufgrund des Transformationsprozesses von Plan- zur Marktwirtschaft die notwendige Struktur der Netzwerke (sowohl zwischen Firmen, Forschungseinrichtungen, als auch öffentlichen Einrichtungen in einem Innovationsförderlichen gesetzlichen Rahmenwerk), die für Innovation notwendig ist, zerstört worden. Diese Netzwerke werden zwar teilweise durch multinationale Konzerne "importiert", allerdings birgt dies die Gefahr, dass die dadurch entstehenden Strukturen durch Abwanderung der Konzerne (z. B. wenn der Wettbewerbsvorteil der geringen Lohnniveaus verschwinden sollte) wieder zusammenbrechen. (von Tunzelmann – Nassehi, 2004). Dementsprechend ist zu erwarten, dass Ziele zur Steigerung von Forschungs- und Innovationsaktivitäten von einem ersten (Zwischen)Schritt der Etablierung solcher stabilen Netzwerke abhängen. Sobald sich das Netzwerk verbessert, werden auch andere Ziele (z. B. Erhöhung der F&E-Intensität) erreichbar. Maßnahmen, die rein auf Anreize zur Steigerung der F&E-Ausgaben von Firmen abzielen (z. B. Forschungsförderung), werden ohne ausreichend star-

ken Innovationssystem nur beschränkte Wirkung zeigen. Daher sollte die Priorität in diesen Ländern primär auf dem Ausbau des Innovationssystems liegen.

Dementsprechend braucht es auch differenzierte Indikatoren, welche diese Voraussetzungen berücksichtigen, damit verhindert wird, dass Länder in ihren Bemühungen zur Erreichung der strategischen Ziele nicht basierend auf ihren Fortschritten, sondern auf ihrem durch ihr länderspezifisch geprägtes Entwicklungsniveau bewertet werden. Undifferenzierende Indikatoren würden einerseits jene, welche bereits ein gutes Ausgangsniveau haben, wenig motivieren, da sie bereits gut abschneiden. Länder mit Handlungsbedarf würden durch solche Indikatoren andererseits demotiviert werden, da sie trotz ihrer Bemühungen nach wie vor als schlecht eingestuft würden.

Öffentliche Forschung und Humankapital

Die Forschungsaufwendungen des Unternehmenssektors entwickelten sich in der Europäischen Union in den letzten Jahren besonders dynamisch (Europäische Kommission, 2007). Diese positive Entwicklung ist durch begleitende Maßnahmen der Förderung der öffentlichen Forschung und des Humankapitals weiter zu unterstützen.

Im Bereich der öffentlichen Forschung besteht sowohl in Österreich, als auch in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten insofern Handlungsbedarf, als dass europäische Universitäten im internationalen Vergleich hinter den USA zurückliegen. Dem Shanghai-Universitäts-Ranking der Shanghai Jiao Tong Universität (2008) zufolge dominieren die US-amerikanischen Universitäten klar die europäischen, aber auch beispielsweise die japanischen. Weiters weisen die USA eine viel größere Anzahl an vielzitierten WissenschaftlerInnen, ein Maß für die Qualität der Forschung, als die europäischen Länder auf (Bauwens – Mion – Thisse, 2008). Eine Verbesserung des Hochschulwesens in Forschung und Lehre würde einerseits die Qualität der Forschung und damit die Innovationschancen in Europa heben, andererseits auch die Voraussetzungen dafür in Form von Humankapital verbessern. Am Beispiel Österreich zeigt sich, dass die Organisation universitärer Forschung sowie die Rahmenbedingungen für universitäre Laufbahnen (Karrierperspektiven

für junge ForscherInnen, Doktoratsstudien als gute Vorbereitung auf die wissenschaftliche Karriere usw.) einer grundlegenden Reform bedürfen, um die Leistungsfähigkeit der europäischen Universitäten zu erhöhen (Janger, 2008). Dabei ist die Einbindung von allen Bevölkerungsgruppen, besonders Immigranten und Frauen⁴), sowohl in das Ausbildungssystem, wie auch in der Folge in den Arbeitsmarkt wichtig. In Österreich beginnen Nachkommen von AkademikerInnen viel wahrscheinlicher ein Studium als Nachkommen von Eltern aus bildungsfernen Schichten (OECD, 2007B). Die dafür verantwortlichen sozio-kulturellen Faktoren gilt es zu überwinden, um das Potenzial an Humankapital auszuschöpfen.

Ein interessantes Konzept ist diesbezüglich der "invest-in-babies"-Ansatz, der in die Strategie zur Verbesserung des Hochschulwesens einfließen sollte. Die zukünftige Generation sollte von Geburt an zielgerichtet betreut und ihre Fähigkeiten geschult werden. In Österreich herrscht beispielsweise derzeit ein Mangel an ausgebildeten AkademikerInnen besonders im Bereich technischer Berufe, während bestimmte Studien aber auch Lehrberufe eher als überlaufen angesehen werden und deren AbsolventInnen dann oftmals keine ihrer Ausbildung entsprechende Anstellung finden. Präuniversitäre Maßnahmen, welche Kinder und Jugendliche immer wieder zwanglos mit den verschiedensten Wissenschaftsfeldern in Berührung bringen, sollten dazu beitragen können, dass Kinder ihre Interessen entwickeln können und dann bei der Wahl des Studiums bzw. des Lehrberufs aus einem breiten Spektrum an Angeboten auswählen können (Reinstaller – Unterlass – Prean, 2008). Außerdem können solche Maßnahmen dazu beitragen, dass auch Nachkommen aus bildungsfernen Schichten mit der Option Studium konfrontiert werden und diese Möglichkeit eher in Betracht ziehen. Ohne solche interessen-

⁴ Die Situation der Frauen und deren Chancen sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren bedarf einer Verbesserung. Eine adäquate Beschäftigungspolitik, die z. B. durch ausreichende Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen, Ganztagschulen usw., fördert auch Anreize für heranwachsende Frauen, vermehrt in die eigene Ausbildung zu investieren und sich dann in Arbeitsmarkt und damit auch in die Forschung einzubringen. Dies hat direkte Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Forschungs- und Innovationspotenzial, wenn intelligente Köpfe nicht durch Rahmenbedingungen ausgeschlossen werden (vgl. Bock-Schappelwein - Huemer - Pöschl, 2006). Insofern muss eine umfassende, auch Frauen integrierende Beschäftigungspolitik, die aufgrund ihres breiten Spektrums an Maßnahmen und Zielen wohl als separate Strategie aufgesetzt werden sollte, die Innovationsstrategie umrahmen und eng damit abgestimmt werden.

weckenden Maßnahmen werden bestimmte Studien gar nicht in Betracht gezogen, weil sich die StudienanfängerInnen nichts darunter vorstellen können. Adäquate Betreuung, die früh genug in der Entwicklung einsetzt, sollte die aus Sicht der Nachfrage nach Qualifikationsprofilen derzeit ungünstige Verteilung der Studierenden nach Studienrichtung und der Lehrstellensuchenden hin zu den "Mangelbereichen" lenken.

Die Finanzierung eines Hochleistungsbildungssystems ist mit substantiellen Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden. Besonders kleine, aber auch ärmere Mitgliedstaaten der EU dürften bei der Finanzierung vor großen Herausforderungen stehen. Im Sinne der Idee der europäischen Einigung und der Schaffung eines Europäischen Forschungsraums (EFR) wäre prinzipiell zu überlegen, das Konzept des nationalstaatlichen organisierten Hochschulwesens zu überdenken und möglicherweise partiell auf europäische Ebene zu heben. Gemäß dem erfolgreichen skandinavischen Vorbild (Biffi Bock-Schappelwein – Ruhs, 2002), könnten die Mitgliedstaaten kooperieren, indem eine ressourcensparende Spezialisierung erfolgt, indem nicht alle Studienrichtungen in jedem Land angeboten werden. Dies betrifft besonders Studienrichtungen, welche aufgrund der geringen Studierendenzahl in der Lehre äußerst kostspielig sind. Durch das Zusammenlegen bestimmter Teile der Lehre könnten Ressourcen freigesetzt werden. Eine solche Kooperation bedürfte einer Form des Finanzausgleichs, indem das Heimatland eines Studierenden dem Land, in welchem sich die Universität befindet und welches damit direkt die Kosten für die Ausbildung übernimmt, entsprechende Entschädigung leistet. Ein solches Finanzausgleichssystem wäre auch prinzipiell sinnvoll – unabhängig von der Debatte um nationale Selbstbestimmung im Bildungswesen – um innerhalb der EU Anreize zur Ausgrenzung von Studierenden aus anderen EU-Ländern zu vermeiden und damit die Mobilität der Studierenden innerhalb Europas zu fördern.

Europäischer Forschungsraum

Die Schaffung des Europäischen Forschungsraums (EFR) ist sehr stark im Zusammenhang mit der Integration des gemeinsamen europäischen Marktes zu sehen. Im bisherigen Rahmen der Lissabon-Agenda wurden bereits Maßnahmen zur Ausgestaltung des Europäischen Forschungsraumes getroffen. Diese gilt es weiter auszubauen und durch ein Community Research Budget zu ergänzen, um europaweite Forschungsprojekte und -kooperationen adäquat fördern zu können. Wissensdiffusion und Erfahrungsaustausch und verbunden damit der effiziente Einsatz von Ressourcen für Forschung und Innovation sollten dadurch verbessert werden können. Besonders wichtig ist diesbezüglich die Stärkung der Vergabe von Forschungsförderung anhand von Qualitätskriterien. Die Vergabe auf EU-Ebene anhand solcher Kriterien kann zum EU-weiten Wettbewerb zwischen Forschungseinrichtungen führen und damit zur Effizienzsteigerung in der Forschung beitragen.

Die Etablierung bzw. Vervollkommnung des EFRs hängt insofern mit der Vervollständigung des europäischen Binnenmarktes zusammen, als dass die Einführung neuer Produkte durch unterschiedliche Patentrechte und Regulierungen erschwert werden. Für eine Vielzahl an Gütergruppen und auch Dienstleistungen ist der Verkauf in einem benachbarten Mitgliedstaat vielmehr immer noch als Export zu bezeichnen, denn als Verkauf im gleichen Markt wie im Heimatland, weil das Produkt erst den unterschiedlichen nationalen Regulierungen entsprechend adaptiert oder das Patent neu angemeldet werden muss. Dementsprechend sollte die Einführung eines einheitlichen europäischen Patents (Foray, 2004) sowie die Harmonisierung des regulativen Rahmenwerks (zumindest in dafür relevanten Bereichen) Teil der Lissabon-Agenda sein. Andernfalls sind Anreize zu Innovation und Forschung geringer, weil die Absatzmärkte zur Kapitalisierung der Innovation fragmentiert und mögliche Umsätze kleiner sind (vgl. van Pottelsberghe, 2008). Eine Harmonisierung der Steuersysteme würde den innereuropäischen Handel ebenso erleichtern und damit auch die Innovationsanreize durch größere potentielle Absatzmärkte heben. Jedenfalls muss verhindert werden, dass der steuerliche Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten in irgendeiner Weise die Anreize für Innovation senkt.

Neben der Harmonisierung der Regulierung und der Einführung eines einheitlichen europäischen Patents gibt es weitere wichtige interne Rahmenbedingungen, um das europäische Innovationssystem zu verbessern. Diese umfassen den Finanzmarkt (Risikokapital, Bildung einer Infrastruktur für allgemeines Delivery-versus-Payment, integrierte Aufsicht für Finanzsicherheit, Etablierung von Mikrokrediten), um die Finanzierung von innovativen Projekten von Firmen zu gewährleisten, sowie die Integration des europäischen Marktes zu vervollständigen. Weiters sollte der Arbeitsmarkt die Anforderungen erfüllen, damit er zur Mobilität der ArbeitnehmerInnen, besonders der ForscherInnen, und dem damit verbundenen Wissensaustausch beitragen kann. Die Etablierung von Kernarbeitsstandards und dergleichen sind weitere wichtige und für die "knowledge-based economy" relevante Aspekte des Arbeitsmarktes, um Beschäftigten das (befristete) Wechseln des Arbeitsplatzes trotz der damit verbundenen organisatorischen Unannehmlichkeiten schmackhaft zu machen.

Wettbewerb und Umweltinvestitionen als Innovationstreiber

Das Innovationsverhalten von Firmen hängt sehr stark vom ökonomischen Umfeld ab. Besonders hervorzuheben sind Wettbewerbsbedingungen, welche das Anreizsystem zur Innovation sehr stark mitbestimmen. Wettbewerb stellt eine der wichtigsten Auslöser für Innovation dar, indem Firmen versuchen, sich durch neue Produkte oder verbesserte Verfahrenstechniken gegenüber ihren Mitbewerbern besser zu stellen.

Innovative Spitzenleistungen entstehen nur in einem stark wettbewerbsorientierten Umfeld. Ein faires level playing field für alle Marktteilnehmer stellt sich nicht von selbst ein, sondern bedarf einer scharfen Wettbewerbsaufsicht (Fusionskontrolle, Marktmachtmissbrauchsaufsicht, Kartellverbote) mit harten Sanktionsmöglichkeiten. Der Sicherstellung von funktionierendem Wettbewerb auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten kommt deshalb eine entscheidende Bedeutung zu. Hinsichtlich Wettbewerbsintensivierung gibt es in Europa im Allgemeinen und in Österreich im speziellen einen großen Nachholbedarf, insbesondere in den Bereichen Energie und freiberufliche Dienstleistungen. Trotz Liberalisierung funktioniert der Wettbewerb auf den Energiemärkten in Europa nicht zufriedenstellend. Die Realisierung eines

einheitlichen europäischen Energiebinnenmarktes ist deshalb mit Nachdruck voranzutreiben, indem die nationalen Märkte für den grenzüberschreitenden Wettbewerb geöffnet werden. Die Deregulierung der freien Berufe, die nach anfänglichen Fortschritten in Teilbereichen nunmehr weitgehend zum Stillstand gekommen ist, ist engagiert wieder aufzunehmen.

In diesem Zusammenhang muss auch die Wettbewerbsdimension als einer der zentralen Lösungsansätze für mehr Innovation (noch einmal) angesprochen werden. Wie oben formuliert ist Wettbewerb eine der zentralen Antriebskräfte für Innovation. Dies muss allerdings differenziert betrachtet werden. Zu hoher Wettbewerb kann einerseits die Anreize zu Innovation stören, wenn der Wettbewerb so intensiv wird, dass die Innovation sich betriebswirtschaftlich nicht rechnet, d. h. die Innovationskosten durch den Wettbewerbsvorteil der Innovation nicht aufgewogen werden können (vgl. Crespi – Patel, 2008). Andererseits gibt es Sektoren, in denen eine gewisse Marktkonzentration entscheidend für Innovation ist. Bestimmte Wissenschaftsbereiche brauchen Firmen oder Institutionen, die eine bestimmte kritische Masse überschreiten, damit Innovation überhaupt erfolgreich stattfinden kann. Die empirische Evidenz zeigt aber, dass erst in bereits sehr wettbewerbsintensiven Märkten, eine weitere Wettbewerbsintensivierung innovationshemmend wirkt (Aghion et al., 2005). In konzentrierten Märkten eröffnet sich für die Wettbewerbspolitik demgegenüber ein großer Spielraum für innovationsfördernde Eingriffe (Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006).

Auch die Umweltdimension kann als Antrieb für Innovation (z. B. effiziente Energienutzung usw.) dienen und sollte deshalb in der Agenda berücksichtigt werden. Ansonsten ist die Umweltdimension sehr weitreichend und sollte als eigene Strategie aufgesetzt und analog dem Stabilitätspakt von der Lissabon-Agenda abgegrenzt werden. Dafür wäre aber unbedingt eine enge Abstimmung zwischen den Strategien und den dafür verantwortlichen Stellen notwendig, vor allem deshalb, weil Europa in ökologischen Technologien im internationalen Vergleich gute Erfahrungen und damit einen Wettbewerbsvorteil genießt. Bei der Innovationsförderung sollten daher durchaus auch ökologische Technologien forciert werden. Umweltpolitische Ziele selbst sollten aber als in unabhängigen Strategien definiert werden.

Quantifizierung der Ziele und Monitoring der Zielerreichung

Grundsätzlich sollte die Ausformulierung von konkreten wirtschaftspolitischen Zielen an deren Quantifizierung gekoppelt werden, um einen objektiven Maßstab hinsichtlich der Zielerreichung anlegen zu können. Dennoch sollten diese Aspekte unbedingt berücksichtigt werden, da sie vor allem für ein langfristiges Konzept der EU relevant sind. Die meisten der hier argumentierten Überlegungen bergen allerdings ein großes Problem. Mit Ausnahme des strukturbereinigten F&E-Indikators konnten hier keine Vorschläge gemacht werden, wie Fortschritte anderer Dimensionen, insofern sie nicht bereits in der bisherigen Lissabon Agenda aufscheinen und daher durch Indikatoren erfasst werden, der vorgeschlagenen Strategie gemessen werden können. Eine realisierbare Alternative zur Messung durch quantitative Indikatoren könnte möglicherweise ein standardisiertes Monitoring über die Fortschritte der Strategie sein. Dies wäre besonders auch auf nationaler Ebene wichtig.

Externe EU-Strategie als politischer Rahmen

Für die nach außen gerichtete Strategie gilt primär, dass es stärkere institutionalisierte EU-Kompetenzen bei gemeinsamen Interessen (gemeinsame Außenhandelspolitik, Öffnen ausländischer Märkte) geben sollte. Dadurch könnte sich die EU eher in der Welt als ernstzunehmender ökonomischer und politischer Akteur etablieren. "Energiediplomatie" zur Sicherung von Ressourcen und um sich von ausländischen Energiereserven unabhängig zu machen sowie Verhandlungen zum Klimawandel sollten zentrale Bestandteile sein.

Darüber hinaus schlägt Cohen-Tanugi (2008) eine internationale normative Offensive vor, um europäische Standards und Werthaltungen zu verbreiten. Allerdings können diese beiden Strategieelemente – verstärkte Fokussierung auf gemeinsame europäische Interessen gegenüber Drittstaaten einerseits und eine Normenoffensive andererseits – zusammen als problematisch erweisen. Aus Sicht von Drittstaaten – hier insbesondere der Entwicklungs- und Schwellenländer – könnte eine Normenoffensive der EU als "Kulturimperialismus" missverstanden werden. Auch wenn Kooperationen aus Sicht der EU "gut gemeint" sind, so ist es wahrscheinlich kontraproduktiv das Ziel "to bring their economic, social and environmental norms up to [EU] standard" (Cohen-

Tanugi, 2008, S. 131) explizit zu verfolgen. Auch wenn innerhalb EU die europäischen Werthaltungen in Bezug auf ökonomische, soziale und umweltpolitische Ordnung (mehr oder weniger) außer Streit stehen, so muss dies nicht bedeuten, dass es für andere Länder gelten muss.

Hinsichtlich der Oktroyierung von Normen und Wertvorstellungen ist grundsätzlich politische Zurückhaltung angebracht. Dementsprechend sollte der nach innen gerichtete Partnership-Ansatz der EU auch nach außen gelebt werden. Die Ersetzung des Begriffs "Entwicklungshilfe" durch "Entwicklungszusammenarbeit" belegt diesen Trend. Die Umbenennung der Bezeichnung sollte sich aber auch in der Praxis niederschlagen. Ein integrierter Ansatz besonders gegenüber Entwicklungsländern, welche Entwicklungszusammenarbeit und Migration verknüpft, kann einerseits die potentiellen Marktchancen in diesen Ländern für Europa schaffen und nutzen, andererseits das Problem der demographischen Alterung abschwächen. Im Sinne einer Win-Win-Situation ist es wichtig, dass beide Seiten Vorteile aus der Zusammenarbeit ziehen können.

5. Prozessuale Umsetzung

Zur Steuerung des Umsetzungsprozesses

Cohen-Tanugi (2008) nennt folgende prozessuale Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung der Strategie: (i) Es muss ein Konsens zu einer starken politischen Führung ("strong leadership") auf EU-Ebene bestehen, der sich anhand von stärkeren Institutionen auf EU-Ebene (Kommission) niederschlägt. Dies ist besonders auch im Hinblick auf die externe Strategie wichtig, um die Interessen zu koordinieren. (ii) Weiters muss die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Lissabon-Koordinatoren (unter anderem regelmäßige Treffen auf EU-Ebene) etabliert und ausgebaut werden. Auch auf nationaler Ebene müssen die relevanten Ministerien regelmäßige Zusammenarbeit mit dem Lissabon-Koordinator etablieren und der Lissabon-Koordinator sollte (wie in Österreich) den Status eines Regierungsmitglieds innehaben. (iii) Drittens müssen sowohl nationale sowie das EU-Budget für F&E, Bildung, Innovation und Flexicurity mobilisiert werden, wobei dies von einer Zusam-

menarbeit zwischen den politischen Ebenen bei den Ausgaben begleitet werden sollte. (iv) Zuletzt ist auch die Ausschöpfung von privaten Finanzierungsquellen für die eben genannten Punkte von zentraler Bedeutung.

Besonders hervorzuheben ist, dass die Koordination zwischen den Akteuren möglichst einfach gestaltet werden sollte. Dafür braucht es eine klare Aufteilung der Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten, aber auch innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten. Cohen-Tanugi (2008) schlägt vor regelmäßige Zusammenkünfte sowohl auf EU-Ebene wie auch auf nationalstaatlicher Ebene zu etablieren. Die Kompetenzen dürfen dabei aber nicht zu weit verstreut sein, da sonst die Koordination zwischen den verschiedenen Stellen und auch Ebenen erschwert werden und die verfolgten Ziele möglicherweise divergieren. Dementsprechend braucht es eine gut organisierte und koordinierte, schlanke "Lissabon-Truppe", welche die Agenda zielstrebig verfolgt und auch den politischen Konsens hinter sich hat.

Nationale Reformprogramme als gelebte Wachstumsstrategie

Die länderspezifische Umsetzung der Lissabon-Strategie erfolgt im Rahmen sogenannter Nationaler Reformprogramme (NRP). Diese sind Instrumente der Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten auf eine konsistente Wachstumsstrategie, entsprechend der Forderung des Kok-Berichts (Kok, 2004) nach verstärkten nationalen Bemühungen zur Umsetzung der Lissabon-Strategie auf nationaler Ebene. Die Effektivität eines NRP hängt davon ab, ob es gelingt von einem reinen Umsetzungsbericht zu einer gelebten Wachstumsstrategie zu gelangen. Ein NRP ist nur dann ein effektives Selbstverpflichtungsinstrument und "Reformauslöser", wenn es die Umsetzungschancen der vorgeschlagenen Maßnahmen steigert, die Integration von Konzepten aus anderen Ländern fördert sowie zur Überwindung von Partikularinteressen und Unsicherheit beiträgt (Janger, 2006).

Cohen-Tanugi (2008) empfiehlt zur Stärkung der länderspezifischen Umsetzung der Empfehlungen das Hervorheben von besonders guten, wie auch schlechten Beispielen ("Naming and shaming"), um dadurch den Druck auf "nachlässige" nationale Regierungen zu verstärken. Damit dieser Ansatz in der Praxis funktionieren kann, ist die Akzeptanz seitens aller Mitgliedstaaten

erforderlich – gerade aber die in der Umsetzung Säumigen werden einen geringen Anreiz verspüren, "sich an den Pranger stellen zu lassen". Kurzfristig sinnvoller erscheint es die Länderempfehlungen in den Fortschrittsberichten zur Lissabon-Strategie detaillierter zu gestalten. Zentral erscheint die Notwendigkeit einer einfachen Zuordnung von Reformen zu ihrer Wirkung. Die Länderberichte der OECD können diesbezüglich als "good practice" dienen. Auf der Grundlage dieser erweiterten Fortschrittsberichte könnte auch der nationale politische Konsens, der für die Erarbeitung von länderspezifischen wirtschaftspolitischen Umsetzungsstrategien – exemplarisch wäre hier für Österreich das WIFO Weißbuch für Wachstum und Beschäftigung (Aiginger – Tichy – Walterskirchen, 2006) zu nennen – notwendig ist, leichter hergestellt werden können.

Durch "maßgeschneiderte" Empfehlungen ließe sich auch das dringend erforderliche "national ownership" der Lissabonreformen stärken. Die nationale Politik muss durch öffentlichen Druck dazu gebracht werden die europäische Lissabon-Strategie zu ihrer eigenen Sache zu machen und diese strategischen Vorgaben bestmöglich umzusetzen. Dazu gehört auch, dass der fatalen Versuchung widerstanden wird, populäre EU-Maßnahmen als eigene nationale Initiative zu verkaufen und unpopuläre Veränderungen, die nicht selten auf europäischer Ebene mitbeschlossen wurden, generell auf den "Sündenbock Brüssel" zu schieben. Der zunehmende EU-Skeptizismus ist ein direktes Resultat dieser fehlgeleiteten Entwicklung.

Politische Akteure auf nationaler Ebene orientieren sich sehr stark an der Meinung der Bevölkerung, was sich allein dadurch zwingend ergibt, dass Wahlen die Mehrheitsverhältnisse den Wünschen und Vorstellungen der Wählerschaft anpassen. Dementsprechend ist es wichtig, dass die Ziele der Lissabon-Strategie in der Bevölkerung erstens bekannt sind, zweitens akzeptiert werden und drittens einen möglichst hohen Stellenwert aufweisen. Wenn die nationale Politik Druck aus der eigenen Bevölkerung verspürt, diese Ziele zu verfolgen, werden sie die Anstrengungen erhöhen, bei der Erreichung der Ziele gute Fortschritte zu machen, um sich den Erfolg auf ihre Fahnen heften und damit vor der Wählerschaft punkten zu können. Wenn die Ziele in der

Bevölkerung unbekannt, nicht akzeptiert oder sogar unerwünscht wären, dann wird der öffentliche Druck aus der Bevölkerung ausbleiben bzw. könnte sogar kontraproduktiv sein.

Die Lissabon-Agenda hat den Vorteil, dass sie auf Forschung und Innovation konzentriert ist und im Gegensatz zu anderen Bereichen (z. B. Arbeitsmarkt, Binnenmarkt) bei ihrer Umsetzung (fast) keine unpopulären Reformen auf nationaler Ebene erfordert. Die Kommunikation der Ziele der Lissabon-Strategie, deren Zusammenhänge und Hintergründe sowie deren länderspezifische Umsetzung durch NRPs an die Bevölkerung sollten vergleichsweise einfach möglich sein. Die Mitgliedstaaten sind gefordert ein positives Bild der EU als "Forschungs- und Innovationsraum", sowie ein innovations- und reformfreundliches Klima zu kreieren, wobei in der Kommunikation der persönliche Nutzen für den Einzelnen stärker herausgearbeitet werden muss.

Cohen-Tanugi (2008) sehen den EU-Skeptizismus als schwerwiegendes Hemmnis, das den Fortschritt des Integrationsprozesses verlangsamt, wenn nicht sogar vorübergehend zum Stehen gebracht hat. Eine Lissabon-Post-2010-Strategie wäre hierfür ein geeigneter Neuanfang, zumindest in der Wahrnehmung der Bevölkerung, und besonders gut geeignet, weil hier die positiven Effekte der Union besonders durchschlagen bzw. die Stärken der EU in der Abschwächung der Globalisierung sichtbar werden. Ein erfolgreiches Modell der Kommunikation der Lissabon-Agenda an die Bevölkerung könnte auch für andere Strategien der EU als Vorlage dienen. Dadurch könnte sich das Image der EU insgesamt verbessern und der EU-Skeptizismus mittel- bis langfristig abschwächen.

Literaturhinweise

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., "Competition and Innovation: An Inverted U-Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, Mai 2005, 120(2), S. 701-28.
- Aiginger, K., Falk, M. (2005), "Explaining Differences in Economic Growth among OECD Countries", *Empirica*, 32, S. 19-43
- Aiginger, K., Tichy, G. Walterskirchen, E. (Projektleitung und Koordination), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Wien, 2006.
- Bauwens, L., Mion, G., Thisse, J. F., "The resistible decline of European science", *CEPR Discussion Paper*, 2008, (6625).
- Bock-Schappelwein, J., Huemer, U., Pöschl, A., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf der Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 9: Aus- und Weiterbildung als Voraussetzung für Innovation, Wien, 2006.
- Biffi, G., Bock-Schappelwein, J., Ruhs, C., Systeme der Förderung des Universitätsstudiums im Ausland, WIFO Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Wien, 2002.
- Böheim, M., "Zur technologiepolitischen Relevanz der Interdependenzen von high-tech und low-tech Industrien", in BMBWK / BMVIT / BMWA (Hrsg.), *Österreichischer Forschungs- und Technologiebericht*, Wien, 2006, S. 104-113.
- Böheim, M., Sector Report Textiles, Sectoral Innovation Systems in Europe: Monitoring, Analysing Trends and Identifying Challenges, Europe-Innova, Brüssel, 2008.
- Böheim, M., Friesenbichler, K. S., Sieber, S., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf der Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung, WIFO, Wien, 2006.
- Cohen-Tanugi, L., "EuroWorld 2015: A European Strategy for Globalisation", Report for the French Presidency of the Council of the European Union, Paris, 2008.
- Crespi, G., Patel, P., Innovation and competition: Sector level evidence. Europe Innova Sectoral Innovation Watch. European Commission, Brüssel, 2008.
- Europäische Kommission, Key Figures 2007, Brüssel, 2007.
- Foray, D., "The patent system and the dynamics of innovation Europe", *Science and Public Policy*, 2004, 31/6, S. 449-456.
- Foray, D., van Ark, B., Smart specialisation in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D to Europe, Knowledge Economists Policy Brief 1, 2007, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/policy_brief1.pdf.
- Hollanders, H., Innovation modes. Evidence on the sector level. Europe Innova Sectoral Innovation Watch, European Commission, Brüssel, 2007.

-
- IHS (Hrsg.), Evaluierung des Österreichischen Reformprogramms. Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung, Wien, 2006.
- Janger, J., "Nationale Lissabon-Reformprogramme: Ideen für die österreichische Wirtschaftspolitik", OeNB, Geldpolitik & Wirtschaft, 2006, (Q2/06), S. 49-71.
- Janger, J., Bieten Österreichs Universitäten bereits optimale organisatorische Rahmenbedingungen für die Entstehung und Nachhaltigkeit wissenschaftlicher Qualität?, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Wien, 2008.
- Kok, W., Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von W. Kok, Luxemburg, 2004.
- OECD (2007A), Main Science and Technology Indicators, Paris, 2007.
- OECD (2007B), Education at a Glance 2007. OECD Indicators, Paris, 2007.
- Radosevic, S., "A Two-Tier or Multi-Tier Europe? Assessing the Innovation Capacities of Central and East European Countries in the Enlarged EU", Journal of Common Market Studies, 2004, 42/3, S. 641-666.
- Reinstaller, A., Unterlass, F., "Forschungs- und Entwicklungsintensität im österreichischen Unternehmenssektor", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(2), S. 133-147.
- Reinstaller, A., Unterlass, F., Prean, N., Gibt es ein 'Europäisches Paradoxon' in Österreich? Die Beziehung zwischen Wissenschaft und ihrer industriellen Nutzung, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Wien, 2008.
- Sanghoon, A., Hemmings, P., "Policy Influences on Economic Growth in OECD Countries. An Evaluation of the Evidence", Economics Department Working Paper, OECD, Paris, 2000, (246).
- Shanghai Jiao Tong Universität, Academic Ranking of World Universities, 2008, <http://www.arwu.org/>, letzter Zugriff: 17.9.2008
- Smith, K., Industrial structure, technology intensity and growth. Issues for policy, Paper to DRUID conference on National Innovation Systems, Industrial Dynamics and Innovation Policy, Rebild, Dänemark, 9.-12. Juni 1999.
- van Pottelsberghe, B., Europe's R&D. Missing the wrong targets?, Bruegel Policy Brief 2008/03. http://www.bruegel.org/Public/Publication_detail.php?ID=1169&publicationID=6522.
- von Tunzelmann, N., Nassehi, S., "Accession countries. Technology policy, European Union enlargement, and economic, social and political sustainability", Science and Public Policy, 20

DIE LISSABON-STRATEGIE - POST 2010

Wie soll es weitergehen?

Fritz Breuss

Europainstitut an der WU-Wien und
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

September 2008

INHALT

1. Einleitung	131
2. Eine kurze Geschichte des Wandels der Lissabon-Strategie	132
2.1 Die ursprüngliche Lissabon-Strategie 2000	133
2.2 Die erneuerte Lissabon-Strategie 2005	136
2.3 Außendimension der Lissabon-Strategie – „Global Europe“ 2006	140
3. Stärken und Schwächen der bisherigen Lissabon-Strategie(n)	145
3.1 Stärken	145
3.2 Schwächen	146
3.3 Was geht auf das Konto der Lissabon-Strategie?	149
3.4 The costs of „non-Lisbon“	149
4. Die Zukunft Europas nach 2010? – alte und neue Herausforderungen?	152
4.1 Globalisierung	152
4.2 Überalterung der Bevölkerung	154
4.3 Workfare statt Welfare	155
4.4 Umwelt – Klimaschutz – Energie	157
4.5 Akzeptanz der EU in der Bevölkerung	159
5. Post-2010: Einige politische Empfehlungen wie es weiter gehen könnte	160
5.1 Ein anderes „Lissabon“ oder eine neue Strategie mit neuem Namen?	160
5.2 Lissabon-Plus und Euro-Welt 2015	161
5.3 Mehr und erweiterter Binnenmarkt als EU-Globalisierungsstrategie	163
5.4 „Social Europe in a Global World“ – das ultimative Ziel der EU	166
6. Literatur	169

DIE LISSABON-STRATEGIE - POST 2010 WIE SOLL ES WEITERGEHEN?

Fritz Breuss¹

1. Einleitung

Die Lissabon-Strategie (L-S) ist ein ehrgeiziger Versuch der Europäischen Union, zum einen dem immer noch unvollendeten Binnenmarktes den fehlenden Schwung zu verleihen, zum anderen durch ein ambitioniertes, fast planwirtschaftlich anmutendes Programm die Wachstumsdynamik der EU zu steigern und damit mehr Menschen Beschäftigung zu verschaffen. Auf der Tagung des Europäischen Rates (ER) in Lissabon im März 2000 lanciert, nähert sich das 10-Jahresprogramm langsam dem Ende zu. Der neue Programmzyklus läuft von 2008-2010 und soll dazu beitragen, möglichst viele der hochgesteckten Ziele (doch noch) zu erreichen.

Trotz einer enttäuschenden Halbzeitbilanz der L-S durch den Kok-Bericht hat die folgende Neubesinnung und Straffung der Ziele auf „Wachstums und Beschäftigung“ kaum nennenswert bessere Erfolge gebracht. Zudem hat sich zwischenzeitlich wieder die Unsitte breit gemacht, alles, was nicht zu den üblichen im EG-Vertrag verankerten Politikbereichen gehört, der L-S aufzuhalten. Die L-S artet damit zu einem politischen Lückenbüßer oder zu so einem Wunderding wie die „Eier legende Wollmilchsau“ der EU-Wirtschaftspolitik aus.

Der ER hat in seiner Frühjahrstagung 2008 die Kommission, den Rat und die nationalen Lissabon-Koordinatoren aufgefordert, erste Überlegungen über die Zukunft der L-S für die Zeit nach 2010 anzustellen. Zu diesem Zweck werden im Folgenden nach einem kurzen Abriss der Geschichte des Wandels der L-S, der Skizzierung ihrer Stärken und Schwächen sowie der Darlegungen der wesentlichen Herausforderungen für Europa nach 2010 Vorschläge vorgestellt, wie es mit der L-S oder ohne sie weitergehen könnte. Zunächst wird „Euro-Welt 2015“ vorgestellt, eine Strategie, die von Experten in Vorbe-

¹ Fritz.Breuss@wu-wien.ac.at und Fritz.Breuss@wifo.ac.at

reitung auf die französische Präsidentschaft für Post-2010 entworfen wurde. Nach einer kritischen Bewertung werden abschließend eigene Vorschläge für Post-2010 präsentiert.

2. Eine kurze Geschichte des Wandels der Lissabon-Strategie

Nach der Erkenntnis, dass der Binnenmarkt, der am 1. Jänner 1993 in Kraft trat, (noch) nicht die erwarteten Integrationsgewinne gebracht hatte, entschloss sich der Europäische Rat im März 2000 in Lissabon mit einer an „planification“ à la France erinnernden strategischen Zielvorgabe das Ruder herumzureißen. Die Union setzte sich damals für das kommende Jahrzehnt „das Ziel, 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.“²

In diesem Zielkatalog sind alle Ingredienzien enthalten, die die neue Wachstumstheorie für hochentwickelte Volkswirtschaften als Voraussetzung für die Steigerung des langfristigen Wachstumspotentials und damit der Wettbewerbsfähigkeit der EU ansieht: Investitionen in „Wissen“ (Humankapital), technischen Fortschritt (totale Faktorproduktivität), „Vollbeschäftigung“. Angereichert wurden diese Ziele durch Forderungen um „Nachhaltigkeit“ und Erhaltung der hohen „Sozialstandards“ - zumindest in den alten EU-Mitgliedstaaten - und Modernisierung des „Europäischen Sozialmodells“.

Als ein wichtiger Vorläufer der Lissabon-Strategie mit ähnlicher Zielsetzung (allerdings ohne fixes Datum) gilt das Weißbuch von Jacques Delors „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“ aus dem Jahr 1993 (Delors-Weißbuch, 1993), das noch im Jahr des Inkrafttretens des Binnenmarktes publiziert wurde.

² Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Lissabon), 23. und 24. März 2000, S. 2 (ER, 2000A).

2.1 Die ursprüngliche Lissabon-Strategie 2000

Die Lissabon-Strategie (LS) hat in der Folge mehrere Phasen durchlaufen. Die Lissabon-Strategie alt (L-S 2000) wurde auf dem ER in Lissabon im März 2000 aus der Taufe gehoben.

(1) Ziele

In Lissabon und auf einigen folgenden (meist Frühjahrs-)Tagungen des Europäischen Rates (ER) wurden diese Vorgaben mit quantitativen Zielen ergänzt und der Zielkatalog der L-S 2000) erweitert:

ER Lissabon (2000A):

- ▶ 3% Wirtschaftswachstum pro Jahr (kein „echtes“ Ziel, nur ein Wunsch)
- ▶ 70% Beschäftigungsquote insgesamt (bis 2010)
- ▶ 60% Beschäftigungsquote Frauen (bis 2010)

ER Stockholm (2001A):

- ▶ 50% Beschäftigungsquote für ältere Männer und Frauen (zwischen 55 und 64; bis 2010)

ER Göteborg (2001B):

- ▶ Nachhaltige Entwicklung (Umweltdimension der L-S)

ER Barcelona (2002):

- ▶ 3% des BIP für F&E-Ausgaben gesamt (bis 2010)³
- ▶ 8% Reduktion der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 (Kyoto-Protokoll)
- ▶ Vorruhestand Anhebung um 5 Jahre bis 2010
- ▶ Aktive „Vollbeschäftigung“ ist Hauptziel – die L-S kennt 3 Säulen (Wirtschaft, Soziales, Umwelt).

³ Der ER hat auf dem Frühjahrsgipfel 2006 (siehe ER, 2006, S. 5 und Anlage I) bekräftigt, daß F&E für künftiges Wachstum wichtig sind und das Gesamtziel von 3% F&E-Ausgaben in % des BIP bis 2010 unter Berücksichtigung der verschiedenen Ausgangspositionen der Mitgliedstaaten erreicht werden sollten. Die länderspezifischen Zielvorgaben reichen von 0,75% in Malta bis 4% in Finnland und Schweden. Österreich will 3% erreichen.

Keine konkreten (quantitativen) Ziele gab es für „Wettbewerbsfähigkeit“ (auch in späteren Versionen nicht), außer dass – wie in der ursprünglichen Zielsetzung der L-S gefordert - Europa der „wettbewerbsfähigste Wirtschaftsraum der Welt“ werden soll! Manche interpretieren „internationale Wettbewerbsfähigkeit“ als ein „Produktivitätsproblem“⁴. Krugman (1999) sieht in der Beschwörung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Ländern (oder der EU insgesamt) eine „gefährliche Obsession“⁵. Wettbewerbsfähigkeit hängt von einer Vielzahl von Indikatoren ab: Produktqualität, Produktivität, Lohnniveau, Lohnstückkosten, nicht zuletzt vom Wechselkurs. Die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes zu definieren ist viel schwieriger als die eines Unternehmens. Weil der Begriff internationale Wettbewerbsfähigkeit so vage und vieldeutig ist, war die Erfüllung des diesbezüglichen hehren Lissabon-Zieles auch nie realistisch und war niemals zu erreichen. Noch unwahrscheinlicher wird es durch das immer stärkere Auftreten neuer dynamischer Konkurrenten wie z.B. China und Indien.

(2) Governance – „Europäisches Regieren“?

Zur Umsetzung wurde eine „kohärentere und systematischere Vorgangsweise“ versprochen. Zwar wurde betont, dass ein neuer Prozess nicht erforderlich sei. „Die bestehenden Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der Luxemburg– (Beschäftigung), der Cardiff– (Funktionieren des Binnenmarktes) und der Köln-Prozess (Makroökonomischer Dialog) bieten die erforderlichen Instrumente, sofern diese vereinfacht und besser koordiniert werden, insbesondere indem der Rat in seinen anderen Formationen zur Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik durch den Rat "Wirtschaft und Finanzen" beiträgt.“ (ER Lissabon, 2000, S. 12). Dennoch gewinnt man den Eindruck, dass mit der L-S ein neuer „Überprozess“ geschaffen wurde, der die bisherigen obsolet gemacht hat.

⁴ Denis et al. (2005) sehen einen wesentlichen Grund für die Nichterfüllung der Lissabon-Ziele in einem strukturellen Produktivitätsproblem, das weitestgehend dann auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinflusst. Dazu analysieren sie sehr detailliert Industrie- und Dienstleistungssektoren – auch im Vergleich zu den USA. Das Journal of Industry, Competition and Trade (2006) widmet ein ganzes Spezialheft den verschiedenen Begriffen/Definitionen internationaler Wettbewerbsfähigkeit.

⁵ Aiginger (2006) hat versucht, vom Krugman-Begriff loszukommen und eine sinnvolle Definition von „Wettbewerbsfähigkeit“ anzubieten. Danach sollte sie identifiziert werden mit einer wohlfahrtssteigenden Möglichkeit von Volkswirtschaften mit positiven externen Effekten.

Als Neuerung wurde zur Umsetzung der L-S ein „neues offene Koordinierungsverfahren“ eingeführt (auch „Offene Methode der Koordinierung“⁶ – OMK – genannt). Die OMK besteht aus folgenden Komponenten (ER Lissabon, 2000, S. 12-13):

- ▶ Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der von ihnen gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele;
- ▶ Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks zum Vergleich mit den Besten der Welt (best practices);
- ▶ Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Vorgabe konkreter Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
- ▶ regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen.

Das OMK ist ein klassischer Fall von „soft law“ im Gegensatz zum „hard law“ der EU, das durch Primär- und Sekundärrecht geregelt ist. D.h. die OMK kennt keine Sanktionen, sondern nur ein an den Pranger stellen („naming and shaming“). Der ER hat sich mit der OMK eine führende und koordinierende

⁶ Die OMK wurde bereits anlässlich der Lancierung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) auf dem Beschäftigungsgipfel von Luxemburg (November 1997) als neue Arbeitsmethode eingeführt. Die strukturellen und makroökonomischen Probleme der neunziger Jahre machten deutlich, dass eine koordinierte Reaktion auf europäischer Ebene erforderlich war. Das „Delors-Weißbuch“ von 1993 über „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ war der erste Schritt in Richtung auf eine wirkliche Zusammenarbeit auf europäischer Ebene. Auf der Grundlage des Weißbuchs stellte der Europäische Rat von Essen fünf Schlüsselziele auf, die die Mitgliedstaaten verfolgen werden: (i) Entwicklung der Humanressourcen durch Förderung der Berufsbildung, (ii) Förderung von Arbeitsplatz schaffenden Investitionen durch eine maßvolle Lohnpolitik (im Delors-Weißbuch wurde sogar gefordert, dass die Sozialpartner Lohnabschlüsse tätigen mögen, die unter dem Produktivitätswachstum liegen!), (iii) Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltungen, (iv) Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten durch lokale Initiativen und (v) Förderung des Zugangs von spezifischen Zielgruppen zum Arbeitsmarkt, z. B. von Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen und Frauen. Diese zentralen Ziele der „Essener Strategie“ (in der Folge „Luxemburg-Prozess“ genannt) war allerdings ohne den entschlossenen Einsatz der Mitgliedstaaten nur schwer zu erreichen. Mit der Lancierung der EBS auf dem Beschäftigungsgipfel von Luxemburg (im November 1997) wurde das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (in Kraft erst am 1.5.1999), der einen neuen Titel VIII „Beschäftigung“ einführte, vorweg genommen (Näheres auf der homepage: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c11318.htm>).

im Hinblick auf die Gesamtkompetenz und der wirksamen Überwachung der Fortschritte selbst zugesprochen. Zu diesem Zweck hält der ER jedes Frühjahr (im März) eine Tagung über Wirtschafts- und Sozialfragen ab. Die OMK ist im EGV direkt nicht verankert, sondern ist mehr oder weniger eine „neue Form des Europäischen Regierens“ (siehe Weißbuch der EK, 2001, 2003) und insofern eine intergovernmentale Kompetenz der Staats- und Regierungschefs im ER. Dass die OMK im Mittelpunkt der Umsetzung der L-S steht, ist gleichzeitig ihr Vor- und ihr Nachteil.

Von Vorteil kann es sein, dass es mit der OMK möglich ist, Kompetenzen, die laut EGV den Mitgliedstaaten vorbehalten sind (im Bereich Soziales, Beschäftigung, Energie, Umwelt etc.) auf die EU-Ebene zu heben und dort zu koordinieren. Der Nachteil der OMK besteht darin, dass sie ohne harte Sanktionen auskommen muss, was dazu beiträgt, dass die von der L-S geforderten Reformmaßnahmen nur zögerlich oder gar nicht implementiert werden und so die angepeilten Ziele der L-S nicht erreichen lässt.

2.2 Die erneuerte Lissabon-Strategie 2005

Nach einer enttäuschenden Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie (dokumentiert im Kok-Bericht; Kok, 2004)⁷ - es wurden praktisch keine der hochgesteckten Zwischenziele erreicht - wurde im Frühjahr 2005 ein Neustart versucht. Mit der LS 2005 wurden die Ziele gestrafft und die zur Umsetzung notwendige Governance wurde kohärenter und (etwas) vereinfacht⁸.

(1) Fokussierung der Ziele

Die Neubelebung der L-S durch den ER im März 2005 (ER Brüssel, 2005A) zielte auf eine Partnerschaft von „Wachstum und Beschäftigung“ ab. Indem die Prioritäten auf Wachstum und Beschäftigung konzentriert wurden, wurde der Kritik im Bericht von Kok (2004; siehe auch Breuss, 2005) Rechnung

⁷ Auch von theoretischer Seite wurde die alte L-S von vielen Ökonomen kritisiert (siehe z.B. Kohler, 2006) sowie Pisani-Ferry (2006).

⁸ Siehe die homepage der Europäischen Kommission „Wachstum und Beschäftigung“: http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_de.htm

getragen, der die oftmals widersprüchliche Zielsetzung der L-S alt⁹ und die komplizierte Governance kritisierte. Dazu sollten alle geeigneten einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Mittel – einschließlich der Kohäsionspolitik – in den drei Dimensionen der L-S (Wirtschaft, Soziales und Umwelt) mobilisiert und die Synergien zwischen ihnen verbessert werden. Nicht nur die EU-Ebene (der ER) sollte für die Umsetzung der L-S verantwortlich sein, sondern die Mitgliedstaaten (MS) und alle anderen Beteiligten (Parlamente, regionale und lokale Stellen, Sozialpartner, Zivilgesellschaft) sollten sich die Strategie zu Eigen machen und aktiv an der Verwirklichung ihrer Ziele beteiligen. Zusätzlich wurde gefordert – was auch umgesetzt wurde –, dass mit der Finanziellen Vorausschau 2007-2013¹⁰ die angemessenen Mittel zur Verfügung gestellt werden sollten (siehe ER Brüssel, 2005A, S. 2).

Durch die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) wurde den Prioritäten des L-S neu dadurch Rechnung getragen, dass Budgetausgaben (für Bildung, F&E etc.), die der Verwirklichung der L-S-Ziele dienen, bei der Bewertung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der MS im Hinblick auf ein übermäßigen Defizits explizit Berücksichtigung finden (siehe Breuss, 2007).

All dies sollte „...den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, in vollem Umfang ihre Rolle bei der Wiederankurbelung eines langfristigen Wachstums zu spielen“ (ER Brüssel, 2005A, S. 2).

⁹ Eine ausführliche Behandlung der Frage, inwieweit es einen trade-off zwischen Produktivität und Beschäftigung gibt, findet man in EK (2007D, chapter 3).

¹⁰ In der Finanzielle Vorausschau 2007-2013 wurden – angeregt durch die Vorschläge im Sapir-Bericht (Sapir et al., 2004) von den traditionellen Ausgabenbereichen (insbesondere für die Gemeinsame Agrarpolitik) zu den mehr zukunftssträchtigen umgeschichtet. Der Anteil der Ausgaben für das neue Kapitel „Nachhaltiges Wachstum“ mit den an die L-S angelehnten Unterkapiteln „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstums und Beschäftigung“ (L-S) sowie „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“ (bisherige Kohäsions-/Strukturpolitik) liegt nun mit über 44% der gesamten Mittel für Verpflichtungen im Durchschnitt 2007-2013 über jenem der Ausgaben für die Landwirtschaft („Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen“) mit 43%.

(2) Vereinfachte Governance – Verbesserung der Politikgestaltung

Der neue Ansatz der L-S basiert auf dreijährigen Zyklen (2005-2008, 2008-2010) und umfasst folgende Schritte (ER Brüssel, 2005A, S. 12-14):

- ▶ Am Beginn stand ein Strategiebericht der Kommission, der in der folgenden Frühjahrstagung des ER erörtert wurde;
- ▶ Gemäß den Verfahren der Artikel 99 und 128 des Vertrags und auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates nimmt der Rat "integrierte Leitlinien" (IL)¹¹ an, die aus zwei Komponenten bestehen: den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (GWP) und den Leitlinien für die Beschäftigungspolitik.
- ▶ Basierend auf IL erstellen die MS „nationale Reformprogramme“ (NRP)
- ▶ Jeder MS ernennt einen „nationalen Lissabon-Koordinator“
- ▶ Die EK unterbreitet als Gegenstück zu den NRP ein "Lissabon-Programm der Gemeinschaft“, das alle auf Gemeinschaftsebene zu treffenden Maßnahmen für „Wachstum und Beschäftigung“ umfasst.
- ▶ Die OMK wird weiter angewendet
- ▶ Die EK erstattet jährlich über die Umsetzung der Strategie in den „drei Dimensionen“ Bericht.
- ▶ Für die GWP gelten die bestehenden multilateralen Überwachungsverfahren weiter.

Das Berichtswesens wurde durch die Erfassung von 14 Strukturindikatoren (kurze Liste) vereinfacht. Auf der Frühjahrstagung des ER 2006 (ER, 2006) wurden vier Bereiche als Eckpfeiler für die erneuerte Lissabonstrategie festgelegt: (i) Investieren in Wissen und Innovation, (ii) Erschließen des Unternehmenspotentials, (iii) Investieren in Menschen und Modernisierung der Arbeitsmärkte, und (iv) Investieren in eine umweltfreundlichere Wirtschaft.

¹¹ Siehe die 24 „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008)“ in Anlage II zu ER Brüssel (ER, 2005B) oder – ausführlicher - auf der L-S-homepage „Wachstum und Beschäftigung“: http://ec.europa.eu/growthandjobs/guidelines/index_de.htm. Siehe auch die gesetzliche Verankerung der beschäftigungspolitischen Leitlinien in: 2005/600/EG: Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten Amtsblatt Nr. L 205 vom 06/08/2005 S. 0021 – 0027.

Die kurze Liste mit 14 Strukturindikatoren¹² erfasst folgende Sachverhalte: (a) Allgemeiner wirtschaftlicher Hintergrund: 1. BIP pro Kopf in KKS, 2. Arbeitsproduktivität; (b) Beschäftigung: 3. Beschäftigungsquote, 4. Beschäftigungsquote älterer Erwerbstätiger; (c) Innovation und Forschung: 5. Bildungsstand der Jugendlichen, 6. Bruttoinlandsausgaben für F&E; (d) Wirtschaftsreform: 7. Vergleichende Preisniveaus; (e) Sozialer Zusammenhalt: 9. Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen, 10. Langzeitarbeitslosenquote, 11. Streuung der regionalen Beschäftigungsquoten; (f) Umwelt: 12. Emission von Treibhausgasen, 13. Energieintensität der Wirtschaft, 14. Güterverkehrsvolumen im Verhältnis zum BIP.

Abgesehen davon, dass diese Indikatoren dem Vergleichen (Benchmarking) im Rahmen der OMK dient, liegt ihr Hauptnutzen darin, dass man einen laufend aktualisierten statistischen Vergleich innerhalb der EU-Mitgliedstaaten und mit einigen Drittstaaten (USA, Japan etc.) bekommt.

(3) Abstimmung mit anderen Politikbereichen

In dem Ausmaß wie sich die L-S allmählich zu einer umfassenden wirtschaftspolitischen Strategie der EU entwickelt, stellt sich immer wieder von Neuem die Frage der Abstimmung mit den anderen – im EGV verankerten – Politikbereichen. Das ökonomische Herzstück der EU ist der Binnenmarkt. Dieser kann nur funktionieren, wenn die Liberalisierung in allen Bereichen (immer noch offen sind Dienstleistungen, Finanzmärkte¹³ und Energie) abgeschlossen ist und die Wettbewerbspolitik zur Gewährleistung der Chancengleichheit effektiv ist. Aufbauend auf dem Binnenmarkt hat sich mit der Schaffung der Währungsunion mit der Einheitswährung Euro eine ganz spezifische – asymmetrische – Makropolitik herausgebildet: Die Geldpolitik wird zentral von der EZB für den Euroraum gestaltet. Die Mitgliedstaaten behalten nur noch die Kompetenz für die Wirtschaftspolitik (insbesondere Fiskalpolitik), sie wird aber durch strenge Regeln (z.B. durch den Stabilitäts- und Wachs-

¹² Die Daten für die 14 Strukturindikatoren findet man auf der homepage von Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1133,47800773,1133_47802588&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹³ Angesichts der internationalen Finanzkrise und der bis zur Verstaatlichung von Banken reichenden Gegenmaßnahmen der EU-Mitgliedstaaten dürfte hier ein Umdenken notwendig sein.

tumspakt – SWP; siehe Breuss, 2007) koordiniert. Geld- und Fiskalpolitik kann man als Nachfrage- bzw. Makropolitik bezeichnen. Sie beeinflussen durch ihre vorrangig auf Konjunkturstabilisierung ausgerichtete Zielsetzung natürlich letztlich auch das langfristige Wachstum. Dagegen ist die L-S eine angebotsseitige auf die Steigerung des langfristigen Wirtschaftswachstums (und Beschäftigung) ausgerichtete Politik. Beide Wirtschaftspolitiken können sich gegenseitig ergänzen oder konterkarieren. Daher ist eine Abstimmung dringend notwendig. Letztlich haben die Makropolitiken Vorrang, weil sie konkrete (und auch im EGV oder im Sekundärrecht verankerte) quantitative Ziele zu erreichen haben (Geldpolitik – 2% Inflationsziel; SWP – 3% des BIP Budgetdefizit; Annäherung an eine Schuldenquote von 60% des BIP), die auch sanktioniert werden können („hard law“), während die L-S zwar Ziele (oder Wünsche) kennt, die aber nie sanktioniert werden („soft law“).

Im Lissabon-Vertrag (VvL, EUV, Art. 3) findet man im Zielkatalog mit folgender Formulierung eine nahezu umfassende Zusammenführung von Binnenmarkt, Lissabon-Strategie und Währungsunion: „Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.“

Mehr kann man sich nicht wünschen!

2.3 Außendimension der Lissabon-Strategie – „Global Europe“ 2006

Die bisherigen Konzepte der Lissabon-Agenda, insbesondere L-S 2005 („Wachstum und Beschäftigung“) war im Wesentlichen eine „interne Agenda“. Diese sollte nach Meinung der Europäischen Kommission (siehe EK, 2006B) durch eine „externe Agenda“ ergänzt werden, die die „europäische Wettbewerbsfähigkeit in einer globalen Welt“ stärken sollte.

Nach der ins Stocken geratenen Doha-Runde im Rahmen der WTO hat die EK im Jahr 2006 eine handelspolitische Strategie entwickelt, die „Handelspolitik mit der Lissabon-Strategie“ verknüpfen will. Diese Strategie läuft unter dem Schlagwort „Global Europe: competing in the world“¹⁴.

Die Strategie des „Global Europe“ wurde von der Europäischen Kommission am 4. Oktober 2006 (EK, 2006B) vorgestellt und postuliert folgende Ziele¹⁵:

► Binnendimension:

Mit der „Bürgeragenda“ untersucht die Europäische Kommission¹⁶ wie der Binnenmarkt den Unternehmen noch besser helfen kann, sich für den internationalen Wettbewerb anzupassen. Dazu ist aber auch notwendig, den (EU-skeptischen) BürgerInnen zu kommunizieren, dass die Vorteile der Liberalisierung im Binnenmarkt und durch einen offenen Welthandel (möglichst) allen zugute kommen (Beispiel: Liberalisierung des Textilhandels ab 2005).

► Außendimension:

Handelspolitik soll in die Strategie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU integriert werden.

Eine starke Wettbewerbsfähigkeit auf dem EU-Binnenmarkt ist Voraussetzung für internationale Wettbewerbsfähigkeit

Die EU ist der WTO und ihrem multilateralen Liberalisierungsansatz verpflichtet und bemüht sich, die stockende Doha-Runde (Doha Development Agenda – DDA) wieder zu beleben und möglichst abzuschließen.

Die Kommission schlägt eine neue Generation von bilateralen Freihandelsabkommen (FHA) mit den wichtigsten Handelspartnern vor, die auf WTO-Regeln aufbauen, um Themen anzupacken, die noch nicht reif genug für multilaterale Lösungen sind, aber als Vorbereitung für multilaterale Verhandlungen in der nächsten Stufe dienen können.

¹⁴Siehe die entsprechende Webseite der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/competitiveness/global_europe_en.htm

¹⁵Siehe Näheres auf der Webseite der DG Trade der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/competitiveness/pr041006_en.htm

¹⁶Am 10. Mai 2006 hat die Europäische Kommission eine „Bürgeragenda“ vorgeschlagen, um die Union der BürgerInnen näher zu bringen. Die entsprechende homepage lautet: http://ec.europa.eu/news/justice/060518_1_de.htm

Vor allem geht es um den Schutz geistigen Eigentums mit schärferen Sanktionen gegen Fälschungen und einer neuen Kooperation mit den Haupthandelspartnern.

Die Kommission will ihre Marktzugangsstrategie erneuern und ausdehnen auf nicht-tarifäre Handelshemmnisse und die Industrie bezüglich der wichtigsten betroffenen Sektoren befragen. Die Kommission will sich auch bemühen, dass Firmen aus der EU einen besseren Zugang zu den wichtigsten Märkten mit öffentlichen Ausschreibungen erhalten.

(1) Die „Globalisierungspolitik“ der EU

Die EU begegnet dem Druck der Globalisierung auf zwei Arten (siehe Breuss, 2008B):

- ▶ Zum einen durch die Ausweitung des Binnenmarktes und damit der Steigerung des Intra-EU-Handels und
- ▶ zum anderen durch die Abfederung sozialer Härten durch eine bewusste „Globalisierungspolitik“. Dazu zählt vor allem der 2006 geschaffene Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF).

Seit 2007 unterhält die EU einen „Globalisierungsfond“, genauer den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)¹⁷, der maximal bis zu 500 Mio. Euro pro Jahr Beihilfe vergeben kann „um Arbeitskräfte zu helfen, die infolge von weit gehenden strukturellen Veränderungen im Welthandelsgefüge entlassen werden“.

(2) Lissabon-III – Der neue Programmzyklus (2008-2010)

Die EU ist soeben für 2008-2010 in den neuen Programmzyklus der erneuerten L-S für Wachstum und Beschäftigung eingetreten (siehe ER, 2008A, S. 2-10). Neben den auf der Frühjahrstagung des ER 2006 als Eckpunkte der erneuerten L-S vereinbarten vier vorrangigen Bereiche (siehe weiter oben) wurde auf der Frühjahrstagung des ER 2008 eine „fünfte Grundfreiheit“, der freie Verkehr von Wissen angemahnt. Dazu sind alle Hemmnisse die für die

¹⁷Über die bisherigen Erfahrungen (ausgeschüttete Mittel, Verteilung auf Länder und Fälle), siehe die Webseite der Europäischen Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit: http://ec.europa.eu/employment_social/egf/index_de.html

grenzüberschreitende Mobilität von Forschern, Studenten und Hochschul-lehrern notwendig sind zu beseitigen. Es geht um die Schaffung eines Europäischen Hochschul- und Forschungsraums (EFR)¹⁸. Ausgehend von den Vorschlägen im Sapir-Report (siehe Sapir et al., 2004) wurde – in Anlehnung an den US-amerikanischen National Science Foundation (NSF) - ein Europäischer Wissenschaftsrat (European Research Council – ERC) gegründet.

Der ERC (siehe: <http://erc.europa.eu/>) ist eine Institution zur Finanzierung von Grundlagerecherche, die die EK als Teil des spezifischen Programms Ideen im 7. Forschungsrahmenprogramm der EK gegründet hat¹⁹.

Lissabon- III basiert auf einem Grundsatzpapier der Europäischen Kommission (EK, 2007E) für den Programmzyklus 2008-2010 und besteht aus 10 Hauptzielen, die auf den 24 Integrierten Leitlinien beruhen und auf den vier vorrangigen Bereichen (siehe oben) aufbauen. Im Lissabon-Programm der Gemeinschaft (LPG) 2008-2010 wird ähnlich wie bei dem nationalen Reformprogramm eines MS dargelegt, welche Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene zur Umsetzung der Lissabon-Ziele gesetzt werden müssen. Laut EK (EK, 2007E, S. 3) wurden bis Mitte 2007 mindestens 87 von 102 im ursprünglichen LPG von 2005 angekündigten Maßnahmen erfolgreich durchgeführt.

Wenn die folgenden 10 Hauptziele bis 2010 (EK, 2007E, S. 4-5) umgesetzt werden, würde es laut Modellberechnungen der EK zu einem Anstieg des realen BIP um 2,75% bis 2020 kommen:

1. Neue Sozialagenda: Die Kommission wird (hat bereits) bis Mitte 2008 eine erneuerte Sozialagenda vorlegen (vorgelegt²⁰).

¹⁸ Im Jahr 2000 entschied sich die EU zur Schaffung des Europäischen Forschungsraums (EFR); siehe die homepage: http://ec.europa.eu/research/era/index_de.html

¹⁹ Siehe die Research homepage der Europäischen Kommission: <http://ec.europa.eu/research/>. Die jüngste Errungenschaft ist die Schaffung des European Institute of Innovation and Technology (EIT), das nach Beschluss der MS vom 18. Juni 2008 seinen Sitz in Budapest hat. Das EIT ist die erste europäische Initiative, die die drei Seiten des "Wissensdreiecks" (Hochschulbildung, Forschung und Unternehmensinnovationen) voll integriert.

²⁰ Die EK hat am 2. Juli 2008 die „Neue Sozialagenda“ vorgelegt (siehe: EK, 2008A; und die homepage: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=547&langId=de>). Die bisherige Sozialagenda (Europäische Sozialagenda) wurde vom ER in Nizza (ER, Nizza, 2000B; S. 3-5) als ein wichtiges Instrument zur Stärkung des europäischen Sozialmodells (es stützt sich auf gute Wirtschaftsleistungen, ein hohes Sozialschutzniveau, einen hohen Bildungs- und Ausbildungsstand und sozialen Dialog. Ein aktiver Sozialstaat sollte Arbeitsanreize bieten, da Beschäftigung die beste Garantie gegen soziale Ausgrenzung ist.) vereinbart.

-
2. Einwanderungspolitik: Die Kommission wird im Jahr 2008 Vorschläge für eine gemeinsame Einwanderungspolitik vorlegen.²¹
 3. KMU: Die Gemeinschaft wird eine Regelung für kleine Unternehmen, einen „Small Business Act“, einführen, mit deren Hilfe das Wachstumspotenzial der KMU während ihres gesamten Lebenszyklus erschlossen werden kann.
 4. Better Regulation: Die Gemeinschaft wird Schritt für Schritt das Ziel verwirklichen, die EU-Verwaltungslasten bis zum Jahr 2012 um 25 % zu verringern und ein ehrgeiziges Vereinfachungsprogramm umzusetzen.
 5. Binnenmarkt: Die Gemeinschaft wird den Binnenmarkt konsolidieren, für mehr Wettbewerb bei Dienstleistungen²² (Stichwort „Dienstleistungs-Richtlinie“²³) sorgen sowie weitere Schritte hin zu einer Integration der Märkte für Finanzdienstleistungen²⁴ unternehmen.
 6. Fünfte Grundfreiheit: Die Gemeinschaft wird die „fünfte Grundfreiheit“, den freien Verkehr von Wissen, verwirklichen und einen echten Europäischen Forschungsraum schaffen.
 7. Innovationen: Die Gemeinschaft wird die Rahmenbedingungen für Innovation verbessern.
 8. Energiebinnenmarkt: Die Gemeinschaft wird den Binnenmarkt für Energie vollenden und das Klimapakett verabschieden.
 9. Industriepolitik: Die Gemeinschaft wird eine Industriepolitik fördern, die auf eine nachhaltigere Produktion und einen nachhaltigeren Verbrauch ausgerichtet ist.

²¹ Unter französischer Präsidentschaft hat der Europäische Rat (siehe ER, 2008B, S. 8) den "Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl" angenommen.

²² Siehe die homepage der EK „Der EU Binnenmarkt“ – Der Binnenmarkt für Dienstleistungen: http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_19_de.htm

²³ Siehe die homepage der EK – „Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt“: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_de.htm

²⁴ Siehe die homepage der EK – „Finanzdienstleistungen“: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_de.htm

Angesichts der dramatischen Auswirkungen der internationalen Finanzkrise werden über das effizientere Funktionieren der europäischen Finanzmärkte neue Überlegungen (mehr europäische und globale Regulierungsregeln etc.) angestellt werden müssen.

10. Externe Agenda: Die Gemeinschaft wird auf bilateraler Ebene mit den wichtigsten Handelspartnern über die Erschließung neuer Möglichkeiten für internationalen Handel und internationale Investitionen verhandeln und einen gemeinsamen Raum mit kompatiblen Rechtsvorschriften und Normen schaffen.

So interessant die 10 Hauptziele für sich genommen sind (und sie wurden auf dem Frühjahrsgipfel des ER (ER, 2008A, S.2) angenommen), so verwirrend ist die Sache nun wieder. In der Neubestimmung der L-S 2005 hat man – wegen der schlechten Erfahrungen mit der Vielzahl von Zielen der L-S 2000 - versucht, sich auf zwei Hauptziele „Wachstums und Beschäftigung“ zu konzentrieren. Nun wird unter der Bezeichnung LPG 2008-2010 wieder von 10 Hauptzielen gesprochen! Von den 10 Hauptzielen sind im Wesentlichen nur die Ziele 6 und 10 relativ neu. Bei allen anderen Zielen handelt sich um eine neuerliche Fortschreibung bisher verzögerter Reformschritte.

3. Stärken und Schwächen der bisherigen Lissabon-Strategie(n)

Mehrfach wird in den Schlussfolgerungen des ER betont, dass „Vollbeschäftigung in der Europäischen Union ist das Kernstück der Lissabonner Strategie und das Hauptziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik“ (ER, Barcelona, 2002, S. 10). Obwohl in den Neuaufgaben (L-S 2005) bzw. in der Erweiterung um die Außendimension (L-S 2006) wieder andere Prioritäten – „Wachstum und Beschäftigung“ – „Globale Wettbewerbsfähigkeit“ – angesprochen sind, bleibt als Kern der Lissabon-Strategie doch die „soziale Komponente“.

3.1 Stärken

Seit den ersten Versionen der L-S wird Sozialpolitik als Beschäftigungspolitik verstanden. Aktive Beschäftigungspolitik – möglichst viele Menschen in den Arbeitsmarkt integrieren („workfare“) – ist wichtiger als passive Sozialpolitik (Transfers an die sozialen Verlierer – „welfare“). Gerade weil die Kompetenzen für Beschäftigung und Soziales bei den Mitgliedstaaten liegt, versucht die L-S mit der OMK diese Bereiche auf EU-Ebene zu heben (siehe Cohen-Tanugi, L., 2008, S. 34). Darin liegt eine der Hauptstärken der L-S.

3.2 Schwächen

Die Schwäche der L-S besteht – neben dem schwer zu beziffernden administrativen Koordinierungsaufwand im Rahmen der OMK (Berichtswesen der MS und der Kommission; Sitzungen des ER etc.) - darin, dass sie (immer noch) zu viele Ziele ansteuert. Zwar wurde mit der L-S 2005 die Prioritäten auf „Wachstum und Beschäftigung“ fokussiert, doch wurden immer wieder viele Nebenziele mitverfolgt: Nachhaltigkeit und in L-S 2006 auch Globalisierung. Die L-S kann letztlich nicht „Wirtschaftswachstum“ beeinflussen, weil dieses von zu vielen Determinanten abhängt und von vielen anderen Politikbereichen beeinflusst wird (siehe Breuss, 2005, S. 27). Die L-S sollte sich daher – wie dies auch im WIFO-Weißbuch (siehe Aiginger et al., 2006) – für Österreich – angepeilt ist, auf die Schaffung von „Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation“ konzentrieren. Das ist – teilweise – politisch machbar.

Die L-S 2000 war zunächst für 15 EU-MS konzipiert, eine Wirtschaftsgemeinschaft mit annähernd gleich hoch entwickelten Volkswirtschaften. Das Konzept einer „wissensbasierten Gesellschaft“ war auch im Sinne der neuen (endogenen) Wachstumstheorie durchaus angebracht.

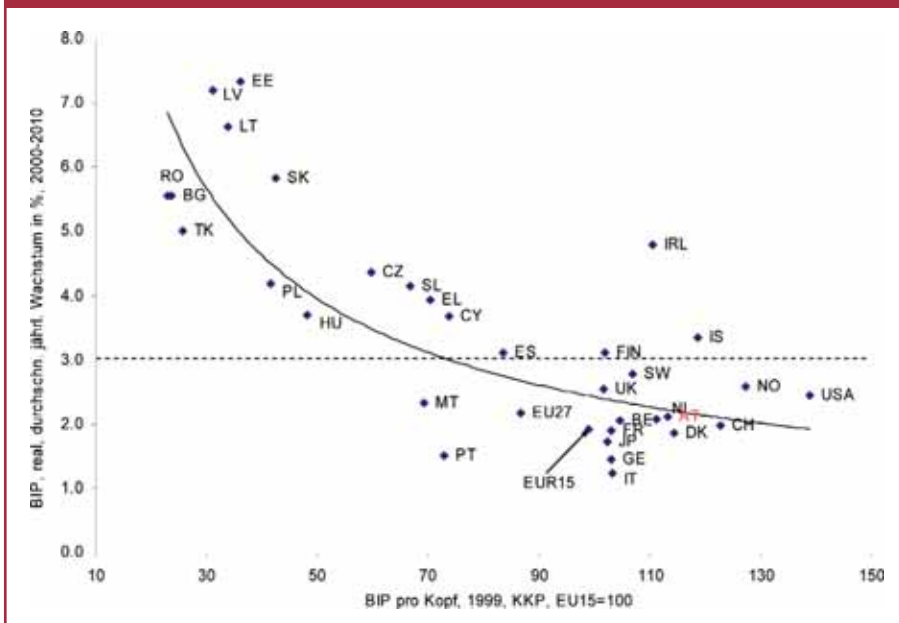
Zwischenzeitlich wurde die EU um 10 (2004) und dann (2007) um weitere 2 MS auf EU-27 erweitert. Das Konzept der L-S 2005 wurde zwar angepasst, aber eigentlich noch zu wenig für eine Wirtschaftsgemeinschaft, die nun aus sehr heterogenen Gruppen von Ländern zusammengesetzt ist: Im Westen gibt es die alten MS, die allesamt hoch entwickelte Industriestaaten sind, im Osten sind die neuen MS immer noch (arme) Transformationsstaaten. Gemeinsame Ziele für eine so heterogene Union zu postulieren sind damit obsolet geworden. Es bedarf einer neuen Strategie, die dieser Heterogenität einer erweiterten Union Rechnung trägt. Dies gilt auch für die kommenden Erweiterungen.

Eine differenzierte L-S müsste auf folgende Fakten Rücksicht nehmen:

(1) Wachstum in den alten EU-MS ist nur möglich durch Steigerung à la endogener Wachstumstheorie (Steigerung von F&E, also der totalen Faktorproduktivität – TFP - sowie der Förderung des Humankapitals). Einige von die-

sen Frontier-Ländern (z.B. Finnland und Schweden) liegen schon weit über den Lissabon-Zielen bezüglich F&E-Ausgaben. Den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen wurde bereits mit den länderspezifischen Vorgaben für die F&E-Ausgaben in % des BIP Rechnung getragen (siehe ER, 2006, Anlage I), die von 0,75% für Malta bis 4% für Finnland und Schweden reichen. Österreich möchte das Gemeinschaftsziel von 3% 2010 erreichen.

Abbildung 1: Wirtschaftswachstum und BIP pro Kopf: Dominanz des Catching-up-Effekts



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten und Prognosen der Europäischen Kommission (AMECO-Datenbank); ohne Luxemburg.

(2) Wachstum in den neuen EU-MS findet vorrangig durch die herkömmliche Akkumulation traditioneller Produktionsfaktoren (Kapital und Arbeit) im Transformationsprozess statt. Hier bestimmen die catching-up, d.h. die Nachhol-Prozesse vorrangig das Wachstum. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht kann das Ausgangsniveau des BIP pro Kopf des Jahres 1999 mehr als 60% der Wachstumsentwicklung 1990-2010 (statistisch) erklären. Sie sind bezüglich

F&E-Ausgaben meist die follower der alten EU-MS, übererfüllen aber dennoch die Lissabon-Ziele für das Wirtschaftswachstum sehr stark.

Daraus leiten sich auch Konsequenzen für eine differenzierte (und nicht wie die L-S postuliert, eine homogene) Forschungs- und Innovationspolitik ab. Aghion-Howitt (2006) versuchen zum einen die Wachstumslücke zwischen den USA und Europa mit einer Schumpeter-Wachstumstheorie zu erklären und leiten zum anderen daraus entsprechende Politikempfehlungen ab. Die starke Forcierung der Hochschulausbildung (in der L-S unter dem Stichwort „Europäischer Hochschulraum“ propagiert) beschleunigt demnach das Wirtschaftswachstum eher in Ländern, die näher an der Technologiefrente sind (z.B. die USA oder im Kontext von EU-27 die alten MS). Die technologischen Nachzügler (z.B. Europa bzw. im Kontext von EU-27 die neuen MS) sollten sich stärker auf die Sekundärausbildung (Mittelschulen, berufsbildende Schulen) konzentrieren, um die technologische Lücke zu den Technologieführern zu füllen.

Letztlich ist es ein statistisches Artefakt, wenn die L-S als Ziel immer die „EU“ als Ganzes ansteuert. Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, liegen die neuen EU-MS weit über dem Wunschziel eines 3%-Wirtschaftswachstum, während die alten (vor allem die großen drei – Deutschland, Frankreich und Italien) den „Durchschnitt“ stark drücken. Die USA – immer als Vorbild für die EU herangezogen – liegt auch unter der 3%-Wachstumsmarke!

Beim Studium der Dokumente zur Vorbereitung (jene der EK) bzw. der Schlussfolgerungen der jährlichen Frühjahrsgipfel des ER gewinnt man den Eindruck, dass diese „Lissabon-Gipfel“ eine reine Pflichtübung darstellen. Ein anderes Beispiel ist der jüngste Schock durch die internationale Finanzkrise, der hektische Rettungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten der Eurozone ausgelöst hat, die dann auf die gesamte EU ausgeweitet wurden (siehe ER, 2008B, S. 1-5). In der Krise funktioniert Koordination der Wirtschaftspolitik in der EU recht gut. Die Dokumente schreiben die immer selben Aussagen der Vorperiode einfach fort. Tritt plötzlich ein Akutfall auf – wie im 1. Halbjahr 2006 unter der österreichischen Präsidentschaft wegen der Aussetzung der Gas- und Erdöllieferungen Russlands in die Ukraine und damit nach Europa – , wird hektisch z.B. eine neue „Energiepolitik für Europa“ (EPE) ausgerufen (siehe ER, 2006, S. 13 ff. und Anlage III; siehe auch ER, 2008B, S. 6-8).

3.3 Was geht auf das Konto der Lissabon-Strategie?

Praktisch alle bisherigen Studien zur Evaluierung der L-S beschäftigen sich mit den Kosten der Nichtimplementierung der L-S. Noch keine Studie hat untersucht, wie viel von der bisherigen Entwicklung (Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, F&E-Ausgaben, Umwelt- und Sozialstandards) tatsächlich auf die Segnungen der L-S zurückzuführen sind und wie viel dieser Entwicklung nicht ohnehin dem normalen Konjunkturverlauf bzw. den Einflüssen des Binnenmarktes und den globalen Entwicklungen zu verdanken sind.

Wie auch immer, es gibt Fortschritte im Bereich der Beschäftigungsquoten und der F&E-Ausgaben²⁵. Beim Wirtschaftswachstum – siehe Abbildung 1 – dürfte die gegenüber 2000 eingetretenen Verbesserungen in der EU im Wesentlichen auf die Erweiterung von EU-15 auf EU-27 zurückzuführen sein, wobei gerade die neuen MS die „Wachstumstreiber“ waren. Viele Länder haben aber interne Reformen teilweise schon früher (in den achtziger und neunziger Jahren) bzw. ganz unabhängig von den Vorgaben der L-S durchgeführt.

3.4 The costs of „non-Lisbon“

Die meisten Studien internationaler Organisationen (OECD, IMF) aber auch jene unabhängiger Institute (wie z.B. das CPB) und auch mehrere Studien der Europäischen Kommission (siehe z.B. EK, 2005A) prognostizieren erhebliche Wachstumseffekte durch eine volle Implementierung der L-S. Die Schwierigkeit bei der Modellsimulation der L-S-Effekte besteht darin, zu quantifizieren, was man darunter verstehen soll. Teilweise sind es Indikatoren über die Reform der Produkt- und Arbeitsmärkte, teilweise Indikatoren über eine wissensbasierte Gesellschaft (F&E-Ausgaben, Investitionen in ICT etc.).

- ▶ Die CPB-Studie von Gelauff-Lejour (2006) simuliert mit dem WorldScan-Weltmodell fünf Lissabon-Ziele: Liberalisierung des Dienstleistungsbinnenmarktes, Reduktion der administrativen Hürden, Verbesserung des

²⁵Über die aktuelle Zielerfüllung kann man sich auf der homepage der EK „Wachstums und Beschäftigung“ informieren. Siehe die Fortschrittsberichte der EK vom Dezember 2007: http://ec.europa.eu/growthandjobs/european-dimension/200712-annual-progress-report/index_de.htm

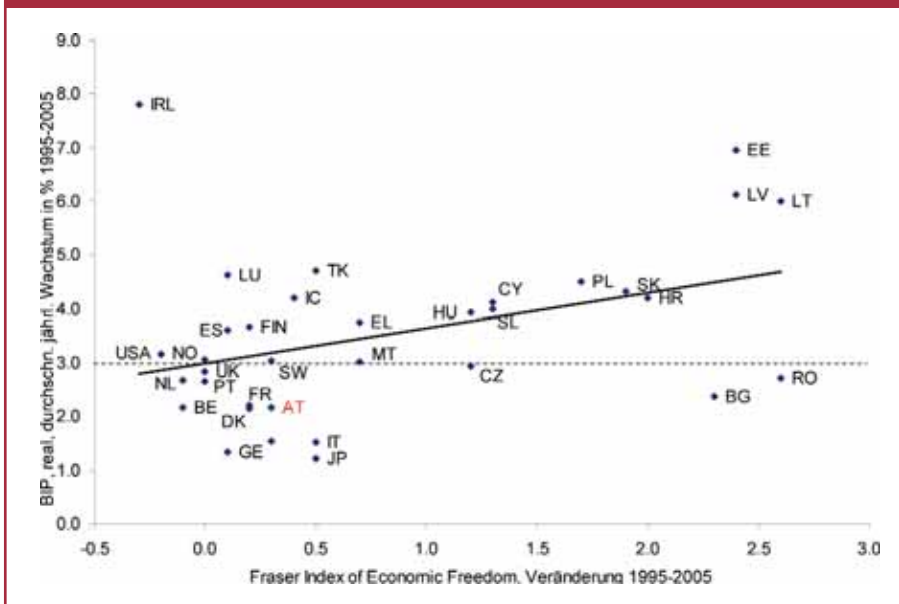
Humankapitals, F&E-Ausgaben von 3% des BIP und das 70% Ziel für die Beschäftigungsquote. Durch Erreichung dieser L-S-Ziele könnte das reale BIP langfristig (bis 2025) um 12-23% und die Beschäftigung um 11% gesteigert werden. Everaert-Schule (2008) kommen mit IMF's Global Economic Model (GEM) ebenfalls zum Schluß, dass durch Reformen im Binnenmarkt (Produkt- und Faktormärkten, mehr Wettbewerb) erhebliche langfristige Wachstums- und Beschäftigungseffekte in der EU zu erwarten wären.

- ▶ Ähnliche Ergebnisse berichtet die Europäische Kommission in ihrem Literaturüberblick über Modellsimulationen (siehe EK, 2005A). Durch Strukturreformen (auf den Produkt- und Faktormärkten – Beseitigung verbleibender Hemmnisse für einen effizient funktionierenden Binnenmarkt²⁶: Finanzmärkte weiter integrieren, Dienstleistungsbinnenmarkt²⁷ verwirklichen) sowie durch die Investitionen in Wissen und Innovationen fördern, die Arbeitsmarktpolitik modernisieren, den sozialen Zusammenhalt stärken und die Umwelt verbessern wie sie die L-S fordert, könnte demnach die Potenzialwachstumsrate der EU um 0,5-0,75 Prozentpunkte gesteigert werden und somit näher an das angestrebte Ziel von 3% herangeführt werden. Untätigkeit ist also keine Alternative, denn allein durch die Alterung der Bevölkerung wird sich das Potenzialwachstumsrate der EU in den kommenden Jahrzehnten fast halbieren, von derzeit 2-2,25% auf rund 1,25% (siehe auch Denis-McMorrow-Röger, 2004, S. 48 oder Breuss, 2005, S. 31).
- ▶ Studien der OECD verwenden verschiedene Indikatoren über die Produktmarktregulierung. Conway et al. (2006) finden z.B., dass Länder, die stark reguliert haben auch eine dynamischere wirtschaftliche Entwicklung aufweisen.

²⁶ Ilzkovitz et al. (2008) untersuchen für viele Industrie- und Dienstleistungssektoren der EU die möglichen Gründe für das schlechte Funktionieren des Binnenmarktes.

²⁷ Allein die Vollendung des Binnenmarktes bei Dienstleistungen (was durch die neue Dienstleistungsrichtlinie ab 2010 ermöglicht werden soll) würde mittelfristig zu einem Anstieg des Niveaus des realen BIP von 0,6 Prozentpunkten führen und die Zahl an Beschäftigten in der EU könnte um 0,3 Prozentpunkte gesteigert werden; ähnliche Ergebnisse findet man in Breuss-Fink-Griller (2008, S. 125 ff.).

**Abbildung 2: Wirtschaftswachstum und Strukturreformen:
Auch Lissabon-Reformen helfen**



Quelle: Eigene Darstellung mit Daten der AMECO-Datenbank und Daten des FRASER Index of Economic Freedom (<http://www.freetheworld.com/>)

- ▶ Ähnliche Ergebnisse ermittelt die Europäische Kommission in ihrem Wirtschaftsbericht „The EU Economy 2007 Review“ (EK, 2007D) in umfangreichen empirisch-ökonomischen Analysen. Dabei werden nicht nur die Zusammenhänge von Produktmarktregulierungsindizes der OECD²⁸ herangezogen, sondern der beliebte FRASER Index of Economic Freedom. Mit diesem Index - der viele Reformbemühungen (auf Produkt- und Faktormärkten) umfasst - allein kann man einen Großteil der Wirtschaftsentwicklung der EU-MS erklären (siehe Abbildung 2). Unter Ausklammerung des „Ausreißers“ Irland kann die Veränderung des Fraser-Indexes (Strukturwandel) zwischen 1995 und 2005 mehr als 30%

²⁸Die OECD regulation impact indicators (REGIMPACT) findet man für viele Wirtschaftssektoren auf folgender OECD homepage: http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34575_38059810_1_1_1_1,00.html

des durchschnittlichen Wirtschaftswachstums der EU-MS im selben Zeitraum erklären. Der Strukturwandel in den neuen EU-MS war laut Fraser-Index in den letzten Jahren viel stärker als in den alten EU-MS, ein starkes Indiz, dass die Transformation – verbunden mit einem starken catching-up – rasch vor sich gegangen ist.

4. Die Zukunft Europas nach 2010? – alte und neue Herausforderungen?

Einige der künftigen Herausforderungen, die in den jüngsten Berichten des ER erwähnt werden, wurden bereits anlässlich der Lancierung der Lissabon-Strategie im März 2000 angesprochen. Allerdings haben sich einige Probleme in den letzten Jahren dramatisch verschärft. Insbesondere hat die zunehmende Globalisierung den Druck auf Veränderungen und Anpassungen auf allen Gebieten beschleunigt. Im Folgenden werden die wichtigsten Gebiete künftiger Herausforderungen kurz angesprochen.

4.1 Globalisierung

Mit der dynamischen Entwicklung der BRICs – Brasilien, Russland, Indien und China - sind der EU in den letzten Jahren rasch sehr potente Konkurrenten auf dem Weltmarkt erwachsen (siehe Breuss, 2008A; siehe auch EK, 2008B). Dadurch hat sich die internationale Arbeitsteilung verbreitert. Die BRICs, die zunächst komparative Vorteile in der Produktion mit niedriger Wertschöpfung (Billiglohnsegmente –z.B. Textilien seit dem Auslaufen des MFA 2005) hatten, wandeln sich rasch in Richtung höherwertiger Produkte. Durch diesen raschen weltweiten Wandel ist es immer dringlicher, dass die hochentwickelte Industriestaaten in Europa (die meisten MS der EU) ihre „wissensbasierte Gesellschaft“ rasch weiter ausbauen.

Die ungleiche Verteilung der Gewinne aus der Globalisierung hat in den letzten Jahren nicht nur zu einer Schieflage in der Einkommensverteilung (siehe z.B. IMF, 2007; Breuss, 2008C) geführt, sondern dazu beigetragen, dass einige Staaten (China, Hong-Kong, Kuwait, Norwegen, Russland, Singapur und Vereinigte Arabische Emirate) ihre Überschüsse, die sie meistens als windfall profits in Folge des jüngsten Rohstoffbooms lukrierten, in „Staatsfonds“ (So-

vereign Wealth Funds)²⁹ akkumulieren und mit diesem Vermögen international (meist in den Industriestaaten) auf „Einkaufstour“ gehen. Einige EU-Staaten (jüngstes Beispiel ist Deutschland mit einer Novelle zum Außenwirtschaftsgesetz (AWG), vom Bundeskabinett am 20.8.2008 beschlossen) denken daran, mit rechtlichen Schritten den Einfluss solcher Staatsfonds bei Übernahmen ihrer nationalen Champions zu verhindern bzw. (z.B. in Deutschland auf 25%) zu begrenzen. Eine Arbeitsgruppe unter der Ägide des IMF (und parallel dazu auch im Rahmen der OECD) ist dabei, allgemein akzeptierte Prinzipien und Praktiken (ein Code of Conduct) für das Verhalten von Staatsfonds auszuarbeiten (wegen des Tagungsortes als Santiago-Prinzipien bezeichnet). Die Santiago-Prinzipien sollen aber nicht mehr als eine freiwillige Selbstverpflichtung sein (siehe Neue Zürcher Zeitung, 4.9.2008, S. 9).

Die jüngste internationale Finanzkrise hat uns vor Augen geführt, dass sich Globalisierung nicht nur über die Realwirtschaft (Außenhandel und Standortverlagerungen von Firmen und damit zusammenhängend Direktinvestitionen) abspielt, sondern dass die internationalen Finanzmärkte, infolge ihrer dichten Vernetzung dann, wenn sie überschießen, noch viel größere Gefahren für die Weltwirtschaft in sich bergen als realwirtschaftliche globale Aktivitäten. Hier tut sich ein neues Betätigungsfeld für Europa und die USA auf. Durch bessere Regulierung der Finanzmärkte, engere internationale Kooperation von Notenbanken, Regierungen und Ratingagenturen, rasche Zusammenarbeit im Falle von Krisen ("lender of last resort") müssen die Finanzmärkte "gebändigt" werden.

Die EU ist nicht nur konfrontiert mit der weltweiten Globalisierung, sondern durch ihre stetige Erweiterung um vorwiegend arme, noch in Transformation befindliche Staaten mit einer „Miniglobalisierung“ innerhalb der EU selbst. Niedrige soziale Standards und Niedriglöhne in den neuen MS induzieren ähnliche Problemen und Chancen innerhalb der EU wie es sie im weltweiten Maßstab gibt. Der Unterschied besteht nur darin, dass die vier Freiheiten des EU-Binnenmarktes dazu beitragen, dass die üblichen Prozesse der

²⁹Beck-Fidora (2008) untersuchen umfassend den Einfluss von Staatsfonds auf das internationale Finanzgefüge.

Globalisierung (Handelsschaffung; starke Faktorwanderung – vor allem des Kapitals über FDIs und damit Arbeitsplatzverlagerungen mit sozialen Konsequenzen) im Bereich der „Miniglobalisierung“ rascher ablaufen können als üblicherweise im Rahmen der weltweiten Globalisierung. Im ersten Fall sind durch die Vereinheitlichung des Rechtsrahmens die Risiken zudem niedriger als im Falle der weltweiten Globalisierung.

4.2 Überalterung der Bevölkerung

Ein bereits seit langem anhaltender Trend ist die – nicht zuletzt durch den hohen technischen Fortschritt in der Medizin - zunehmende Überalterung der Bevölkerung in den hochentwickelten Industriestaaten. Die jüngste Bevölkerungsprognose von Eurostat (2008) sagt voraus, dass 2060 drei Mal so viele Menschen über 80 Jahre sein werden als heute. Durch Geburtenrückgang schrumpft die Bevölkerung ab 2015 in den meisten EU-MS. Von den 27 EU-MS wird bis 2060 die Bevölkerung in 14 schrumpfen und in 13 steigen. Deutschland (71 Mio. Einwohner) wird bis 2060 seinen bisherigen Vorsprung zugunsten Großbritanniens (77 Mio.), Frankreichs (72 Mio.) verlieren.

Die Überalterung der Bevölkerung führt zu zwei negativen wirtschaftlichen Effekten: (i) sie verringert die Innovationskraft und (ii) sie ist mit hohen Gesundheits- und Pflegekosten verbunden³⁰. Laut Denis-McMorrow-Röger (2004, S. 48) führt ein permanenter Rückgang des Anteils der Jugendlichen an der Bevölkerung zu einer Verringerung des jährlichen Produktivitätswachstums um 0,25 Prozentpunkte.

Auch die langfristigen Trends für das Wirtschaftswachstum in der EU bis 2050 sind alles andere als ermutigend und geben nicht Anlass zur Hoffnung, das Wunschziel von 3% Wirtschaftswachstum zu erreichen. Die Projektionen für das langfristige Wachstum (2004-2050) belaufen sich laut Carone et al. (2006) auf gerade einmal eine halb so hohe Wachstumsrate sowohl für das reale BIP als auch für das BIP pro Kopf, also 1,7% pro Jahr für EU-25 und

³⁰ Zur Problematik der langfristigen volkswirtschaftlichen Kosten durch die Überalterung der Bevölkerung gibt es bereits zahlreiche Studien seitens internationaler Organisationen. Eine der aktuellsten Prognosen solcher Kosten bis 2050 stammt vom European Policy Committee und der Europäischen Kommission (siehe EK, 2006A).

1/10 Prozentpunkt weniger für EU-15. Einen der Hauptgründe für die gedämpfte Entwicklung sehen sie in der Überalterung und dem damit verbundenen Rückgang der Arbeitsproduktivität und der geringeren Kapitalintensität.

Laut Projektionen von Carone et al. (2006, S. 39) würden im Zeitraum 2004-2011 (das entspricht ungefähr dem Zeitrahmen der L-S) 12 von 25 EU-MS das BIP-Wachstumsziel - 3% jährliches Wachstum - überschreiten; es sind vorwiegend die neuen EU-MS, aber auch Irland, Luxemburg und Spanien. In der nächsten Dekade (2011-2020) sind es nur noch 8 MS. Im Zeitraum 2021-2030 und in den folgenden Dekaden (2031-2040; 2041-2050) erreicht kein MS der EU mehr die 3%-Hürde! In der gesamten Periode 2004-2050 würden gerade einmal 2 EU-MS (Litauen und Luxemburg) die 3%-Marke überschreiten. Irland, Lettland und Tschechien wären mit 2,8% bzw. 2,9% nahe dran.

4.3 Workfare statt Welfare

10 Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)³¹:

Eine der wichtigsten und von allen MS anerkannten Erkenntnisse (siehe auch die Europäische Sozialagenda aus 2000; ER, 2000B) ist, dass moderne Sozialpolitik nicht mehr nur passiv über Transfers an die Wohlstandsverlierer („welfare“) betrieben werden darf, sondern nur über eine aktive Beschäftigungspolitik, d.h. alles zu versuchen, möglichst vielen Erwerbsfähigen eine Beschäftigung zu verschaffen („workfare“; siehe Cohen-Tanugi, 2008, S. 34). Moderne Sozialpolitik ist daher vor allem Beschäftigungspolitik. Eigentlich ist die Erreichung von „Vollbeschäftigung“ (wie weiter oben bereits betont wurde) der Kern der L-S. Wie – mit welchen Methoden – man dieses Ziel erreicht, bleibt in der Kompetenz der MS. Mit der OMK werden mit Hilfe von Benchmarks besonders erfolgreiche Beispiele zur Nachahmung für andere MS herausgestellt.

³¹ Die EU feierte 2007 bereits den 10-jährigen Bestand der Europäischen Beschäftigungsstrategie (10 Jahre der EBS). Über die Geschichte und Inhalte, siehe die homepage der EK, DG Beschäftigung und Soziales: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/develop_de.htm. Einen Überblick über EBS findet man auch in Geppert (2006).

Flexicurity-Ansatz³²:

Ein in den letzten Jahren stark strapaziertes Beispiel ist Dänemark mit seinem erfolgreichen „Flexicurity-Modell“ auf dem Arbeitsmarkt. Es kombiniert flexible Anstellungs- und Entlassungsregeln für Arbeitgeber mit der Einkommenssicherheit der Arbeitnehmer. „Flexicurity“ ist ein gutes Beispiel für aktive Arbeitsmarktpolitik („workfare“) mit Anreizeffekten auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes. Diesem Ergebnis sind jahrelange Reformen auf den verschiedensten Ebenen (Management der Arbeitslosigkeit; Arbeitslosenversicherung; Lohnpolitik) in Dänemark vorangegangen (siehe Andersen-Svarer (2007). Die EK empfiehlt den Flexicurity-Ansatz als integrierten Ansatz zur Schaffung von mehr und sichereren Arbeitsplätzen in allen EU-MS (siehe EK, 2007B).

„Europäisches Sozialmodell“:

Zusätzlich kann über die Harmonisierung von Mindeststandards (nur hierin hat die EU eine Kompetenz) versucht werden, so etwas wie ein „Europäisches Sozialmodell“ zu entwickeln. Aus historischen Gründen haben sich in Europa aber – nicht zuletzt aus Tradition, aber auch wegen des unterschiedlichen Entwicklungsstandes – mehrere „Europäische Sozialmodelle“ herausgebildet. Laut Sapir (2005) gibt es in der EU wenigstens „vier“ europäische Sozialmodelle: (1) das nordische, (2) das kontinentale, (3) das angelsächsische und (4) das mediterrane Sozialmodell. Man müsste noch das/die (noch kaum existierenden) Sozialmodelle der neuen EU-MS hinzufügen. Solange die erweiterte EU noch so heterogen aufgestellt ist wie derzeit – reichen/hochentwickelten Ländern der alten EU stehen arme/noch in Entwicklung/Transformation begriffene Länder in den neuen MS gegenüber – , so lange bilden die unterschiedlichen sozialen Standards noch eine wesentliche Rolle für die komparativen Vorteile für die „Billiglohnländer“. Erst wenn die EU homogener entwickelt ist, kann man an eine stärkere Harmonisierung bzw. Vereinheitlichung des „Europäischen Sozialmodells“ denken.

³² Informationen zur „Flexicurity“ findet man auf der homepage der EK DG Beschäftigung und Soziales (http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flex_meaning_de.htm).

Asyl und Einwanderung:

Die EU verliert – wie die jüngsten Eurobarometer-Umfragen zeigen – bei den MS an Attraktivität. Umso anziehender wirkt das „reiche“ Europa in den armen Nachbarländern – insbesondere in Nordafrika. Der stetige (größtenteils illegale) Strom von Migranten aus Nordafrika stellt eine immer größere Herausforderung für die EU dar, die sinnvollerweise nur durch eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik gelöst werden kann³³. Die Agenden für Asyl und (illegale) Einwanderung firmieren in der EU unter der Ägide von „Freiheit, Sicherheit und Recht“. Dort findet man auch alle Vorschläge über die Anstrengungen der EU zur Schaffung eines „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“³⁴ bzw. einer „Gemeinsamen Einwanderungspolitik“³⁵. Die EK hat bereits 2005 (EK, 2005B) einen strategischen Plan zur legalen Zuwanderung ausgearbeitet und diesen auch mit der L-S verknüpft.

4.4 Umwelt – Klimaschutz – Energie

Stärker noch als zu Beginn der L-S im Jahr 2000 sind Fragen der Umwelt, des Klimaschutzes und der Energie bzw. der Energieabhängigkeit vom Ausland (Russland) wichtiger geworden und sind immer stärker in den Vordergrund als neue Herausforderungen für die EU gerückt.

In Umwelt- und Klimaschutz- und Energiefragen nimmt die EU³⁶ eine Vorreiterrolle in der Welt ein. Zum einen hat sie sich verpflichtet, die Klimaschutzziele von Kyoto einzuhalten, zum anderen hat sie dazu ein innovatives System des Emissionshandels³⁷ eingeführt. Bereits 2001 hat der ER in Göteborg (ER, Göteborg, 2001B), die Umweltdimension der L-S mit der Forderung nach „nachhaltiger Entwicklung“ eingefordert. Konkretisiert hat

³³ Begg et al. (2008) untersuchen die sozialen Implikationen der Immigration in die EU im Kapitel „Globalisation and Migration“, S. 102-115

³⁴ Siehe die homepage der EK (Justiz und Inneres) – „Freiheit, Sicherheit und Recht“: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_de.htm

³⁵ Siehe die homepage der EK (Justiz und Inneres) – „Freiheit, Sicherheit und Recht“: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_de.htm

³⁶ Die entsprechende homepage der Europäischen Kommission zu „Klimaschutz – Energie für eine Welt im Wandel“, findet man unter: http://ec.europa.eu/climateaction/index_de.htm

³⁷ Näheres zum „Emission Trading Scheme (EU ETS)“ der EU findet man auf der homepage: http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/index_en.htm.

dann der ER in Barcelona 2002 das Umweltziel, indem er die 8%ige Reduktion der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 – wie im Kyoto-Protokoll gefordert – einführte.

Der Europäische Rat hat im März 2007 (siehe ER, 2007, S. 10-14) eine „Integrierte Klima- und Energiepolitik“ für Europa eingefordert. Mit einem „Integrierten Konzept für den Klimaschutz und die Energiepolitik“ soll Folgendes erreicht werden:

- (i) der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur soll auf 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden;
- (ii) die Treibhausgasemissionen sollen bis 2020 gegenüber 1990 um 30% reduziert werden.

In einem ehrgeizigen Aktionsplan (2007-2009) im Rahmen der „Energiepolitik für Europa“ (ER, 2007, Anlage I) werden – neben der Schaffung eines „Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarktes“, Überlegungen zur „Versorgungssicherheit“ und der „internationalen Energiepolitik“ (Solidarität zwischen den EU-MS ist hier angesichts der hohen Abhängigkeit z.B. von Russland bei Gas – nicht zuletzt in einer Zeit diplomatischer Anspannung (Stichwort „Georgien“) – stark gefragt) – vor allem Ziele für die Energieeffizienz und Nutzung erneuerbarer Energie erwähnt:

- (1) Energieeffizienz erhöhen: Das Einsparpotential bis 2020 soll 20% betragen;
- (2) Erneuerbare Energien: Ihr Anteil soll bis 2020 auf 20% erhöht werden;
- (3) Angestrebtes Ziel: 10% Anteil an Biokraftstoffen am gesamten verkehrsbedingten Benzin- und Dieserverbrauch der EU bis 2020³⁸.

Darüberhinaus sollte intensiv in Energieforschung investiert werden, um die „Energietechnologien“ zu verbessern.

Die „Musterschülerrolle“ der EU könnte aber eines seiner (vagen) Hauptziele, nämlich, der „wettbewerbsfähigste Wirtschaftsraum der Welt“ werden zu wol-

³⁸ Aus Angst, dass diese Politik zu einem weiteren Anstieg der Nahrungsmittelpreise beitragen könnte, hat das Europäische Parlament (Ausschuss für Industrie und Energie) am 11.9.2008 einen Kompromiss vorgeschlagen: 5% Anteil an Biokraftstoffen bis 2015 und 10% Anteil bis 2020.

len, konterkarieren. Angesichts der Tatsache, dass die großen Spieler im Rahmen der Globalisierung, wie z.B. China, Indien und die USA das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert haben und auch sonst wenig Anstrengungen unternehmen, um ihre Klimabilanz zu verbessern, drängt die EU in eine Defensivrolle. Die Kosten des Klimaschutzes reduzieren natürlich die komparativen Vorteile vieler europäischer Industriebetriebe beträchtlich. Das könnte entweder zu Abwanderungen führen oder zum Druck, in der EU eine „climate tax on imports“ aus Drittstaaten einzuführen. Nach einem Vorschlag der EK vom 7. Jänner 2008 würde dieser CO₂-Zoll auf Importe von Staaten eingehoben werden, die nichts gegen Treibhausgasemissionen unternehmen. Zwar kann die EU versuchsweise eine solche klimapolitisch begründete Zollpolitik versuchen, ob sie jedoch WTO-konform wäre, ist eine offene Frage.

Man kann – wie der Stern-Report (Stern, 2006) – auch argumentieren, dass die Ignorierung des Klimawandels längerfristig das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt. Klimaschutzpolitik ist demnach langfristig eine Pro-growth-Strategie. Die Kosten einer globalen Erderwärmung³⁹ um 2-3 °C würden sich bis 2050 auf einen Verlust an 0-3% des globalen BIP im Vergleich zu einem Szenario ohne Klimawandel belaufen. Der Stern-Report spricht sich für sofortige Maßnahmen zur Stabilisierung der Treibhausgasemissionen aus, weil „die Vorteile von strikten, frühen Aktionen zur Verringerung des Klimawandels überwiegen deren Kosten“.

4.5 Akzeptanz der EU in der Bevölkerung

Sowohl die jüngsten Umfragen im Eurobarometer (Eurobarometer, 2008) als auch die Rückschläge bei der Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa (gescheitert an negativen Volksentscheiden in Frankreich und den Niederlanden) und dem Vertrag von Lissabon (zunächst unterbrochen durch das irische Nein) offenbaren eine zunehmende EU-Skepsis. Wenn dieser Skepsis nicht durch Aufklärung und Information über

³⁹Die letzte umfassende Studie zum globalen Klimawandel bis 2100 stammt vom Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC; siehe IPCC Fourth Assessment Report, AR4, November 2007, zu finden auf: <http://www.ipcc.ch/>).

die Errungenschaften der EU genügend Rechnung getragen wird, sind auch alle anderen Politikanstrengungen zum Scheitern verurteilt – das gilt insbesondere auch für die Umsetzung der L-S. Zwar gibt es in der EK eine Vizepräsidentin (Margot Wallström) für Institutionelle Beziehungen und Kommunikationsstrategie⁴⁰, dennoch scheinen ihre Aktivitäten zur Verbreitung des Europagedankens keine großen Früchte getragen zu haben. Auf den Frühjahrstagungen des ER wird gelegentlich für eine stärkere Einbindung der Bürger der EU geworben. Im März 2007 (siehe ER, 2007, S.8) weist der ER darauf hin „dass die gemeinsamen sozialen Ziele der Mitgliedstaaten im Rahmen der Lissabon-Agenda stärker berücksichtigt werden sollten, damit die Bürger der Union die europäische Integration auch weiterhin unterstützen.“ Diese Sorge stützt sich auf eine Mitteilung der EK (EK, 2007A) mit dem schönen Titel „Ein Binnenmarkt für die Bürger“ und später (EK, 2007C) mit dem Dokument „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“.

5. Post-2010: Einige politische Empfehlungen wie es weiter gehen könnte

5.1 Ein anderes „Lissabon“ oder eine neue Strategie mit neuem Namen?

Die bisherige Bilanz der Lissabon-Strategie(n) ist – um es vorsichtig zu formulieren – durchwachsen. Es gibt einige Fortschritte, aber diese Strategie wird mit immer neuen Herausforderungen und Aufgaben „überladen“. Zudem gibt es seit dem „Lissabon-Vertrag“ (VvL), der zudem EU-„Reformvertrag“ genannt wird eine Namensgleichheit für zwei verschiedenen EU-Projekte. Das dürfte in Zukunft zu einer ständigen Konfusion zwischen beiden „Lissabons“ führen. Allein dies spricht für eine Neubenennung welcher auch immer gearbeteten neuen Strategie für die bisherige L-S nach 2010.

In Vorbereitung auf die französische Präsidentschaft haben die beiden französischen Ministerien (Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Beschäftigung und das Ministerium für Arbeit, Soziales und Solidarität) bereits am 8.

⁴⁰Die Europäische Kommission unterhält eine eigene homepage mit dem Titel „Bürgernahe Agenda“ (siehe: http://ec.europa.eu/citizens_agenda/index_de.htm), auf der alle diesbezüglichen Aktivitäten aufgelistet sind.

November 2007 eine umfangreiche Studie in Auftrag geben, die zum einen die bisherige Performance der L-S bewerten und zum anderen Vorschläge für die Zeit nach 2010 machen sollte⁴¹. Diese Studie, die unter Mitarbeit zahlreicher Experten, der Einbeziehung der französischen Sozialpartner und Konsultationen von sechs MS (Deutschland, Großbritannien, Italien, Schweden, Slowenien und Tschechische Republik) und Israel erstellt wurde, liegt seit April 2008 in französischer Sprache, seit Juli 2008 auch in Englischer Sprache vor (siehe Cohen-Tanugi, 2008)⁴². Der französische Vorschlag läuft auf eine Teilung der L-S Post-2010 hinaus, in eine L-S mit interner Dimension („Lissabon Plus“) und in eine L-S mit externer Dimension („Euro-Welt 2015“) – eine europäische Globalisierungsstrategie.

Im Folgenden wird zunächst kurz diese französische Strategie für Lissabon Post-2010 vorgestellt, anschließend werden eigene Vorstellungen über die Zukunft der L-S angestellt.

5.2 Lissabon-Plus und Euro-Welt 2015

Die französische Studie nennt die vor uns liegenden Herausforderungen, das Meistern der Globalisierung im europäischen Interesse leichtfertig eine „Kopernikanische Revolution“. Diese Herausforderung würde dringend eine rasche und energische interne und externe Reaktion erfordern (siehe Cohen-Tanugi, 2008, S. 78). Sie plädiert für eine Aufspaltung der L-S, in eine interne und eine externe Komponente, jeweils mit eigenen Namen!

- ▶ Interne Komponente („Lissabon-Plus“): Diese ist im Wesentlichen eine strikte Fortführung der bisherigen L-S, also Fortsetzung aller bisher angesprochenen Strukturreformen auf den Güter- und Faktormärkten (vor allem auf dem Arbeitsmarkt), damit sich die EU effektiver an die Globalisierung anpassen kann (siehe Cohen-Tanugi, 2008, S. 84-112). Es handelt sich dabei im Wesentlichen um eine Fortschreibung und Ausweitung jener Ziele, die in Lissabon-III seitens der EK für die Periode

⁴¹ In seiner Frühjahrstagung 2008 (ER, 2008A, S. 4) hat der ER die Kommission, den Rat und die nationalen Lissabon-Koordinatoren aufgefordert, erste Überlegungen über die Zukunft der L-S für die Zeit nach 2010 anzustellen.

⁴² Siehe die homepage von „EuroWorld 2015“: http://www.euromonde2015.eu/spip.php?page=sommaire_en

2008-2010 als die „10 Hauptziele“ angesprochen wurden. Zusätzlich werden einige Vorschläge zur Governance (z.B. vierteljährliche Treffen des ER) gemacht.

- ▶ Externe Komponente („Euro-Welt 2015“): Die französischen Experten schlagen vor, zusätzlich zu „Lissabon-Plus“ eine „europäische Globalisierungsstrategie“ als externe Komponente zu entwerfen, wofür sie den Namen „Euromonde 2015“ vorschlagen, der den Vorteil hätte, dass er in den unterschiedlichen EU-Sprachen ähnliche lauten würde („EuroWorld 2105“, „Euro-Welt 2015“, etc.). Diese Strategie sollte nur einen 5-Jahreszeithorizont haben und damit signalisieren, dass man auf die rasche Änderung der Weltwirtschaft reagieren kann und sie würde auch mit der Amtszeit der nächsten EU-Institutionen (EP und EK) zusammenfallen (siehe Cohen-Tanugi, 2008, S. 80). Die französischen Experten betonen ausdrücklich, dass damit nicht schon wieder eine neue „Strategie“ erfunden werden sollte und der Myriade von schon bestehenden „Prozessen“ (man erinnere sich an die Cardiff-, Luxemburg-, Köln-Prozesse!), „Agenden“ und anderen „Programmen“, die das tägliche Leben in Brüssel bestimmen, einen neuen hinzufügen möchte. Es gehe aber darum, eine kohärente, allumfassende strategische Vision von Europa für die globale Wirtschaft zu entwerfen, die die bereits existierenden Ansätze in der L-S mit jenen Politiken vereint, die seitens der EK im Rahmen der erst jüngst angesprochene externen Dimension angesprochenen wurden. Tatsächlich ist „Euro-Welt 2015“ nichts anderes als die Ausweitung dessen, was die EK 2006 mit der neu vorgeschlagenen Strategie des „Global Europe“ eingeleitet hat (siehe oben in Abschnitt 2.3), mit der die L-S um die Außendimension der EU angereichert werden sollte.

Im Gegensatz zum Vorschlag der EK in „Global Europe“ zielt die französische Strategie für Post-2010 darauf ab, die L-S zu aufzuspalten. „Lissabon-Plus“ soll weiterhin mit der „Soft-law“-Strategie der OMK durchgeführt werden, während „Euro-Welt 2015“ mit der „Hard-law“-Strategie nach EG-Vertrag operieren sollte. D.h. Es sollen alle gemeinsamen Politikbereiche der EU (Gemeinsamen Handelspolitik, GAP, etc.) zum Gelingen von „Euro-Welt“ kohärenter als bisher aufeinander abgestimmt werden (siehe Cohen-Tanugi, 2008,

S. 113-140). Damit „Euro-Welt 2015“ erfolgreich sein kann, werden so banale Dinge wie „politischer Wille“, d.h. ein Konsens unter den 27 EU-MS über die neuen Ziele der EU gefordert. Angesichts der „Kopernikanischen Revolution“, die in der externen Reorientierung des europäischen Projektes stecke, wäre eine Änderung im europäischen Denken vonnöten: von der Logik des Exemplarischen zur Logik der Interessen; Rückkehr zum Pragmatismus; Akzeptanz der Heterogenität der EU nach der Erweiterung und damit Abkehr vom Gedanken der einheitlichen Zielsetzung für den EU-Durchschnitt. Viele andere Wünsche werden noch vorgetragen, die aber alle schon in den jährlich wiederkehrenden Schlussfolgerungen des ER nachzulesen sind.

Die Überlegungen in der französischen Studie sind sehr umfassend und interessant. Die Aufspaltung der L-S nach 2010 scheint aber nicht sehr sinnvoll zu sein, hat doch die EK mit „Global Europe“ bereits den Versuch unternommen, eine Vereinigung von interner und externer Dimension der L-S anzustreben. Zudem schimmert in den französischen Vorschlägen stark der Hang durch, den Gedanken der in Frankreich gescheiterten „planification“ von der nationalen Ebene (Frankreich) auf die EU-Ebene zu übertragen. Anstatt für mehr, plädiere ich eher für weniger Planung auf EU-Ebene.

5.3 Mehr und erweiterter Binnenmarkt als EU-Globalisierungsstrategie

Unbestritten ist die sich rasch im Wandel befindliche Globalisierung eine der größten Herausforderungen für die EU. Die BürgerInnen der EU fürchten sich nicht nur vor der weltweiten Globalisierung, sondern auch vor der EU-internen „Miniglobalisierung“, die sich durch die große EU-Erweiterung 2004 und 2007 ergeben hat. Obwohl im jüngsten Eurobarometer (2008, S. 42, S. 46-47) mehr als die Hälfte der Befragten (56%) darin übereinstimmt, dass die Globalisierung eine Chance für das Wirtschaftswachstum ist, ist eine relative Mehrheit (43%) von Europäern der Ansicht, dass die Globalisierung eine Bedrohung für den Arbeitsmarkt und die Unternehmen ihres Landes darstellt. Weit über diesem Durchschnitt bezüglich der negativen Einschätzung liegen z.B. Griechenland (67%), Frankreich (66%), Zypern (62%), Luxemburg (61%), Belgien (58%) und Österreich und Ungarn (jeweils 56%). Hinter der abneh-

menden Zustimmung zur EU durch die Bevölkerung (zumindest in einigen alten EU-MS) könnte die Arbeitsplatzangst vor der weltweiten Globalisierung und der „Miniglobalisierung“ stecken.

Den Bedenken der Bevölkerung in den alten EU-MS, dass durch die „Miniglobalisierung“ im Zuge der letzten EU-Erweiterungen negative Effekte auf ihre Arbeitsmärkte ausgehen könnten, wurde durch die Einführung von 7-jährigen Übergangsregelungen (d.h. Aussetzen) für die Freizügigkeit des Personenverkehrs – zumindest in der Mehrheit der EU-MS – gegengesteuert. Zwischenzeitlich haben sich diese Befürchtungen nicht bewahrheitet, weswegen schon viele MS – zusätzlich zu den MS (Großbritannien, Irland und Schweden), die gleich zu Beginn ihre Arbeitsmärkte öffneten - die Übergangsregeln entweder vollständig oder nur selektiv (z.B. Deutschland und Österreich) geöffnet. Derzeit sind die Übergangsregelungen nur noch in Belgien, Dänemark, Deutschland und Österreich in Geltung. Im Sinne der Anhebung der Mobilität der Arbeitskräfte in Europa plädiert Kommissar Vladimir Spidla, zuständig für „Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit“ für eine rasche Aufhebung dieser Hindernisse (siehe Spidla, 2008)⁴³.

Abgesehen davon, stellt der Binnenmarkt eine der effektivsten Abschirmstrategien gegen die negativen Folgen der weltweiten Globalisierung dar (siehe Breuss, 2008B)⁴⁴. Durch die jüngste EU-Erweiterung ist ein großer Raum geschaffen worden, in dem zollfrei und ohne andere Barrieren Handel betrieben werden kann. Noch verstärkt wird dieser Abschirmeffekt durch die allmähliche Ausdehnung des Einflusses der Eurozone. Unter Einbeziehung der Türkei, mit der die EU seit 2006 eine Zollunion unterhält und der EFTA bzw. des EWR beläuft sich der Intra-EU-Handel und damit zollfreie Handel bereits auf $\frac{3}{4}$ des gesamten Außenhandels der EU. Abgesehen vom Intra-EU-Freihandel erlauben die vier Freiheiten des Binnenmarktes (verstärkt noch

⁴³ Siehe auch seine homepage „Gleichheit – Mobilität – Würde“: http://ec.europa.eu/commission_barroso/spidla/index_de.cfm

⁴⁴ Marin (2008) demonstriert auch an Hand einer Untersuchung bei deutschen und österreichischen Unternehmen, die in den neuen EU-MS investieren, dass die EU-Erweiterung („Miniglobalisierung“) dazu beigetragen hat, dass viele MKUs und Multinationale Firmen in Europa geblieben und nicht im Zuge der weltweiten Globalisierung in Drittstaaten abgewandert sind.

durch den Euro) eine risikolose Faktorwanderung – die zunächst vor allem im Bereich des Kapitalverkehrs (FDIs vom Westen in den Osten) spürbar ist.

Wie bereits weiter oben (unter 2.3) ausgeführt, basiert die „Globalisierungs-politik“ der EU auf zwei Schienen: (i) zum einen durch die Ausweitung des Binnenmarktes und damit der Steigerung des Intra-EU-Handels; (ii) zum anderen durch eine aktive soziale Politik der Abfederung der Globalisierungs-verlierer durch den 2006 geschaffenen Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF). Man könnte sich noch ein einheitlicheres Auftreten der EU in der Welt wünschen (das im VvL teilweise durch die Installation eines EU-Präsidenten und eines „Außenministers“ – Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik und EU-Außenkommissar vorgesehen ist), um den Vorwurf der „fragmented power“ (siehe Sapir, 2007) EU zu entkräften. Die EU tritt im Wesentlichen nur im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik z.B. in WTO-Verhandlungen (Doha-Runde) mit einer Stimme auf. In allen anderen Institutionen (IMF, UNO etc.) sind die einzelnen MS der EU selbständige Mitglieder, weswegen es zur Abstimmung gemeinsamer Positionen zuvor einen komplizierten Koordinierungsmechanismus gibt.

Die endgültige Vollendung des Binnenmarktes (bei Dienstleistungen und Finanzmärkten), sowie eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Euros und des Näherbringens der damit verbunden Vorteile für die BürgerInnen der EU ist daher eine der wesentlichsten Aufgaben für die EU nach 2010. Nicht zuletzt deswegen hat die EK auch bereits im November 2007 (siehe EK, 2007C) – die immer wieder gleichen Forderungen – für „Einen Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ ausgerufen.

Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bedarf es daher nicht mehr „planification“, sondern mehr (Binnen-)Markt. Bestes Beispiel sind die USA mit ihren raschen Selbstheilungskräften eines gut funktionierenden Kapitalismus – allerdings im Vergleich zu Europa – mit niedrigeren Sozialstandards für alle BürgerInnen.

5.4 „Social Europe in a Global World“ – das ultimative Ziel der EU

Worum geht es bei der Europäischen Integration? Um gemeinsame Regeln im Binnenmarkt (einheitliche Wettbewerbspolitik, GAP, Schengen), eine Gemeinsame Handelspolitik (die EU mit einer Stimme in WTO-Verhandlungen) und darauf aufbauend eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit einer konsistenten Makropolitik (zentrale Geldpolitik in der Eurozone- Euro; koordinierte Wirtschafts- vor allem Fiskalpolitik – SWP). Zusammengenommen sollte dieses „Integrationspaket“ Wohlfahrtseffekte über mehr Intra-EU-Handel, fairen Wettbewerb im Inneren des Binnenmarktes und damit Produktivitätsfortschritte und Steigerungen des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung (automatisch) bewirken.

Dass die vor Schaffung des Binnenmarktes und der WWU von vielen Experten erwarteten bzw. prognostizierten positiven Integrationseffekte (noch) nicht in vollem Ausmaß eingetreten sind, bezeichne ich als „Integrationspuzzle“ (siehe Breuss, 2006). Während die EU einen Integrationsschritt nach dem anderen setzte (Binnenmarkt, Euro, Erweiterung, L-S) ist die wirtschaftliche Performance (Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsentwicklung) im letzten Jahrzehnt dennoch hinter jener der USA zurückgeblieben, obwohl diese keine vergleichbaren Integrationsschritte setzten (die NAFTA ist lediglich eine Freihandelszone). Durch die große fünfte EU-Erweiterung ist sogar der Abstand im BIP pro Kopf zu den USA noch größer geworden.

Es scheint, dass die Kernbereiche der europäischen Integration (Binnenmarkt und Euro) vertieft und erweitert werden müssen. Alle zusätzlichen Aktivitäten müssen sich auf die Abwehr und Abfederung äußerer Gefahren (von der weltweiten Globalisierung) gerichtet sein. Sowohl die positiven (die weniger stark wahr genommen werden) als auch die negativen Rückwirkungen (Verlust der Arbeitsplätze durch Abwanderung des Kapitals in immer noch attraktivere Billiglohnländer bzw. dynamische Märkte) betreffen die EU insgesamt und sind daher auf EU-Ebene sozial abzufedern. Insbesondere auch weil sowohl die Vorteile als auch die Nachteile der Globalisierung sehr ungleich auf Personen, Unternehmen, Regionen und Länder verteilt (siehe Begg et al., 2008). Ein guter erster Ansatz ist der EGF. Er wird sicherlich noch höher dotiert werden müssen. Fragen des Wirtschaftswachstums und auch

der Beschäftigung sowie in der Folge die sozialen Folgen sind keine Ziele für die EU insgesamt, sondern länderspezifische Angelegenheiten und sollen daher keine EU-weites Ziel sein.

Im Rahmen der bisherigen L-S wurde unter Zuhilfenahme von künstlich eingeführten Methoden (wie die OMK) versucht, Kompetenzen der EU-MS (Beschäftigung, Soziales) auf EU-Ebene zu hieven und damit Ziele anzustreben, die keine EU-Ziele sein können (Wachstum und Beschäftigung).

Die EU braucht keine neue L-S, sondern soll nur die Ausfallshaftung für Weltschocks wie jene von der weltweiten Globalisierung abfedern helfen. Dies ist nicht nur konsistent mit dem Integrationsprojekt Europas und der bisherigen Kompetenzverteilung bis hin zum VvL, sondern würde auch ein sichtbares Signal für die skeptischen BürgerInnen Europas aussenden, dass sich die EU (über Wunsch der Staats- und Regierungschefs im ER) keine unnötigen Kompetenzen, die sie gar nicht erfüllen kann, arrogiert, sondern – neben den Kernelementen der Europäischen Integration – nur jene wahrnimmt, die die einzelnen MS nicht allein bewältigen können. Von den künftigen großen Herausforderungen (siehe Punkt 4) zählen im Wesentlichen die Folgenden, die auf EU-Ebene (solidarisch und/oder kooperativ) zu lösen sind:

- ▶ Die sozialen Folgen der Globalisierung – inkl. Migration
- ▶ Effiziente Koordination im Falle internationaler Finanzkrisen
- ▶ Die Energieabhängigkeit
- ▶ Klimawandel – globale Erwärmung

Alle anderen Herausforderungen müssen/können von den MS (vielleicht) besser bewältigt werden: Überalterung, aktive Beschäftigungspolitik anstatt passiver Sozialpolitik.

Um ein „Social Europe in a global world“⁴⁵ Wirklichkeit werden lassen zu können, müssten im nächsten Finanzrahmen 2014-2021 wesentlich mehr Mittel für die oben genannten Bereiche budgetiert werden. Ein so skizzierte Nachfolgestrategie für die im Jahr 2010 auslaufende L-S könnte auch unter dem Stichwort „Globalisierungspolitik als ‚neue‘ Sozialpolitik der EU“ firmieren.

⁴⁵ Als Begründung für die „Neue Sozialagenda“ argumentiert die EK ähnlich, wenn sie ihre eigene Frage „Warum eine neue Sozialagenda?“ beantwortet: „Der technologische Wandel, die Globalisierung und die Alterung der Bevölkerung verändern die Gesellschaften Europas. Die EU-Politik muss mit diesem Wandel Schritt halten, und sie muss die Menschen bei der Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen unterstützen. Die erneuerte Sozialagenda zielt darauf ab, mehr Chancen für die Menschen in der EU zu schaffen, den Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen zu verbessern und Solidarität mit denjenigen zu üben, für die der Wandel negative Folgen hat.“ (siehe: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=547&langId=de>).

6. Literatur

- Aghion, Ph., Howitt, P. (2006), "Joseph Schumpeter Lecture: Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 4, Nos. 2-3, April-Mai 2006, S. 269-314.
- Aiginger, K. (2006), „Competitiveness: From a Dangerous Obsession to a Welfare Creating Ability with Positive Externalities“, *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 6, No. 2, June 2006, S. 161-177.
- Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (2006), *Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation: Zusammenfassung*, WIFO, Oktober 2006.
- Andersen, T.M., Svarer, M. (2007), „Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark“, *CESifo Economic Studies*, Vol. 53, No. 3, 2007, S. 389-429.
- Beck, R., Fidora, M. (2008), *The impact of sovereign wealth funds on global financial markets*, ECB, Occasional Paper Series, No. 91, July 2008.
- Begg, I., Draxler, J., Mortensen, J. (2008), *Is Social Europe Fit for Globalisation?, A study on the social impact of globalisation in the European Union*, Centre for European Policy Studies (CEPS), European Commission, Brussels, March 2008.
- Breuss, F. (2005), *Die Zukunft der Lissabon-Strategie*, WIFO Working Paper, Nr. 244, Februar 2005.
- Breuss, F. (2006), „Can the Relaunch of the Lisbon Agenda Solve the Puzzler of why Deeper Integration did not Lead to More Growth in Europe?“, in: *Lissabon vertiefen: Studien zu Produktivität, Dienstleistungen und Technologien*, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2006, S. 161-166.
- Breuss, F. (ed.) (2007), *The Stability and Growth Pact: Experiences and Future Aspects*, Springer-Verlag: Wien-New York, 2007.
- Breuss, F. (2008A), „Die Zukunft Europas“, in: *Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Hrsg., Das Österreichische Außenwirtschaftsleitbild: Globalisierung gestalten – Erfolg durch Offenheit und Innovation*, Wien, 2008, S. 33-63.
- Breuss, F. (2008B), „EU und Globalisierung“, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 3/2008.
- Breuss, F. (2008C), „Globalisation, EU enlargement and income distribution“, *International Journal of Public Policy (IJPP)*, forthcoming 2008.
- Breuss, F., Fink, G., Griller, St. (eds.) (2008), *Services Liberalisation in the Internal Market*, Springer-Verlag: Wien-New York, 2008.
- Carone, G., Denis, D., Mc Morrow, K., Mourre, G., Röger, W. (2006), *Long-term labour productivity and GDP projections for the EU25 Member States: a production function framework*, *European Economy*, European Commission, Economic Papers, No. 253, Brussels, June 2006.

-
- Cohen-Tanugi, L. (2008), „EuroWorld 2015 : A European Strategy for Globalisation“, Report for the Frechn presidency of the Council of the European Union, Paris, July 2008 (französische Erstversion : „Euromonde 2015: Une Strategie Européenne pour la Mondialisation“, Rapport en vue de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, Paris, Avril 208).
- Conway, P., de Rosa, Nicoletti, G., Steiner, F. (2006), Regulation, Competition and Productivity Convergence, OECD Economics Department Working Paper, No. 509, Parils, 4 September 2006.
- Delors-Weißbuch (1993): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(93) 700 endg., Brüssel, 5. Dezember 1993 (veröffentlicht in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage, Brüssel-Luxemburg 6/93).
- Denis, C., Mc Morrow, K., Röger, W. (2004): “An analysis of EU and US productivity developments”, European Economy, Economic Papers, European Commission, No. 208, July 2004.
- Denis, C., Mc Morrow, K., Röger, W., Veugelers, R. (2005), The Lisbon Strategy and the EU's structural productivity problem, European Commission, Economic Papers, Brussels, No. 221, February 2005.
- EK (2001), Europäisches Regieren: Ein Weißbuch, Brüssel, KOM(2001), 428 endgültig, 25.07.2001.
- EK (2003), Report from the Commission on European Governance, Luxembourg, 2003.
- EK (2005A), The economic costs of non-Lisbon – A survey of the literature on the economic impact of Lisbon-type reforms, European Economy, Occasional Papers, European Commission, No. 16, March 2005.
- EK (2005B), Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, Europäische Kommission, KOM (2005) 669 endgültig, Brüssel, 21.12.2005.
- EK (2006A), The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers (2004-2050), Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN), European Economy, Brussels, Special Report 1/2006.
- EK (2006B), „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt: Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung“, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM (2006), Brüssel, den 4. Oktober 2006.

-
- EK (2007A), „Ein Binnenmarkt für die Bürger“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Zwischenbericht für die Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates, Brüssel, KOM(2007) 60 endgültig, 21.2.2007.
- EK (2007B), Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Brüssel, Juli 2007.
- EK (2007C), „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“, Brüssel, KOM (2007) 725 endgültig, 20.11.2007.
- EK (2007D), The EU economy: 2007 review: Moving Europe's productivity frontier, European Commission, Communication, COM (2007) 721 final, Brussels, 21 November 2007.
- EK (2007E), Vorschlag für ein Lissabon-Programm der Gemeinschaft 2008-2010, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen, Brüssel, KOM(2007) 804 endgültig, 11.12.2007.
- EK (2008A), „Eine erneuerte Sozialagenda: Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität des 21. Jahrhunderts“, Mitteilung der Kommission and das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, KOM(2008), 412 endg., 2.7.2008.
- EK (2008B), Global Europe: EU performance in the global economy, Brussels, October 27, 2008.
- ER Lissabon (2000A), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), 23.-24. März 2000.
- ER Nizza (2000B), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Nizza), 7., 8. und 9. Dezember 2000.
- ER Stockholm (2001A), Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Stockholm), 23.-24. März 2001.
- ER Göteborg (2001B), Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Göteborg), 15.-16. Juni 2001.
- ER Barcelona (2002), Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Barcelona), 15.-16. März 2002.
- ER Brüssel (2005A), Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Brüssel), 22.-23. März 2005.
- ER Brüssel (2005B), Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Brüssel), 16.-17. Juni 2005.
- ER Brüssel (2006), Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Brüssel), 23.-24. März 2006.
- ER Brüssel (2007), Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Brüssel), 8.-9. März 2007.

-
- ER Brüssel (2008A), Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Brüssel), 13.-14. März 2008.
- ER Brüssel (2008B), Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Brüssel), 15.-16. Oktober 2008.
- Eurobarometer (2008A), Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, EB 69, Erste Ergebnisse, Europäische Kommission, Brüssel, Juni 2008.
- Eurostat (2008), "Population projections 2008-2060: From 2015, deaths projected to outnumber births in the EU27", eurostat newsrelease, 119, 26. August 2008.
- Everaert, L., Schule, W. (2008), "Whay it Pays to Synchronize Structural Reforms in the Euro Area across Markets and Countries", IMF Staff Papers, Vol. 55, No. 2, 2008, S. 356-366.
- Gelauff, G.M.M., Lejour, A.M. (2006), Five Lisbon highlights: The economic impact of reaching these targets, CPB Document, The Hague, No. 104, January (revised May), 2006.
- Geppert, J. (2006), Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS), MKW Wirtschaftsforschung, Saarbrücken, 2006.
- Ilzkovitz, F., Dierx, A., Sousa, N. (2008), An Analysis of the Possible Causes of Product Market Malfunctioning in the EU: First results for manufacturing and service sectors, European Economy, Economic Papers, No. 336, August 2008.
- IMF (2007), World Economic Outlook October 2007: Globalization and Inequality, World Economic and Financial Surveys, International Monetary Fund: Washington, D.C., October 2007.
- Journal of Industry, Competition and Trade (2006), "Special Issue on Competitiveness", Vol. 6, No. 2, June 2006.
- Kohler, W. (2006), "The 'Lisbon Goal' of the EU: Rhetoric or Substance?", Journal of Industry, Competition and Trade, Vol. 6, No. 2, June 2006, S. 85-113.
- Kok, W. (2004): Die Herausforderung annehmen: Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Bericht der Hochrangigen Sachverständigen-gruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Brüssel, 3. November 2004.
- Krugman, P.R. (1999): "Internationale Wettbewerbsfähigkeit – eine gefährliche Obsession", in: P.R. Krugman, Der Mythos vom Globalen Wirtschaftskrieg: Eine Abrechnung mit den Pop-Ökonomen, Campus, Frankfurt am Main, 1999, 21-42.
- Marin, D. (2008), "The New Corporation in Europe", Bruegel Policy Brief, Issue 07, Brussels, September 2008.
- Pisani-Ferry, J., Sapir, A. (2006), Last Exit to Lisbon, bruegel policy brief, Issue 02, Brussels, March 2006.
- Sapir, A. (2005), "Globalisation and the Reform of European Social Models", Bruegel policy brief, Issue 01, Brussels, November 2005.

Sapir, A., Aghion, Ph., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Vinals, J., Wallace, H. (eds.) (2004), *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford: Oxford University Press, 2004.

Sapir, A. (ed.) (2007), *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruegel Books, Brussels, 2007.

Spidla, V. (2008), "Die Menschen müssen mobiler werden", *Der Standard*, 9.9.2008, S. 39.

Stern, N. (2006), *Stern Review on the Economics of Climate Change*, London, 30. October 2006.

THE POST-2010 LISBON PROCESS

The Key Role of Education in Employment and Competitiveness

Daniel Gros, Felix Roth

Centre for European Policy Studies

October 2008

INHALT

1. Introduction	179
1.1 Looking back	179
1.2 Looking forward	180
2. Where do we stand? Education and skills in the EU27	181
3. Education and employment in the EU27	185
3.1 Progress so far	186
3.2 What would a 'better educated' Europe look like?	187
4. Education and growth	190
5. Educational levels and levels of social cohesion	191
6. Better performance of education?	192
7. Conclusion	194
References	195

THE POST-2010 LISBON PROCESS

THE KEY ROLE OF EDUCATION IN EMPLOYMENT AND COMPETITIVENESS

Daniel Gros and Felix Roth*

Lisbon has been neither a complete success story nor a complete failure. It is now important for the EU to look ahead and to realise it is facing new challenges that could not have been foreseen in 2000. A post-2010 Lisbon strategy ought to focus on 'competitiveness through innovation'¹. But how best to foster innovation? This contribution argues that innovation can best be achieved by investing additional resources in human capital, a dimension that has not been given enough attention in the original Lisbon strategy of 2000.

1. Introduction

1.1 Looking back

With only two more years to go, the ambitious goal to make the EU the most competitive economy by 2010 will certainly be missed, as will also the three main Lisbon goals (employment, growth and social cohesion). Considerable progress has been made mainly on the employment front, with the overall employment rate in the EU increasing by over 4 percentage points, but at around 67% in 2007 in the EU15 (and 65.4% in the EU27), it remains well below the goal of 70%. And with the business cycle turning down, it is questionable that further progress can be made until 2010. On growth, the performance has fallen even further from the goalpost (3%), with only two countries from the EU15, Greece and Ireland, recording consistent growth rates of over 3% over the period 2000-07 (and Ireland is now in recession). However, the Lisbon growth target might simply have been too ambitious. Over the last decade, the growth record of the EU has been, on a per capita basis, almost

* Daniel Gros is the Director of CEPS and Felix Roth is Research Fellow at CEPS.

¹ In these views we agree with the 'Cohen-Tanugi report' prepared in connection with the "Europe in the Global Economy" project initiated by Christine Lagarde, French Minister for the Economy, and Xavier Bertrand, French Minister for Labour, ahead of the French Presidency of the European Union (see www.euroworld2015.eu).

exactly the same as that of the US. Hence there has been no catching-up with respect to the US, but also no sliding back. On social cohesion there has been no progress: income inequality has stayed constant.

1.2 Looking forward

A new Lisbon process (2010-2020) will have to be designed with a completely different background. In 2000 the EU had only 15 members, the US seemed to have the strongest economy in world, climate change was not the priority it is today and financial markets were seen as a growth factor. These assumptions, however, are no longer appropriate for the next decade. Financial markets have now become a risk factor, threatening growth and requiring extensive government support. Combating climate change has become a priority for the EU. These two factors – reform of financial markets and the post-Kyoto regime for limiting CO₂ emissions – will certainly have to be part of the next Lisbon strategy. It is also apparent that the next Lisbon strategy will have to be valid for all 27+ member states, including the goal of reducing the still-substantial disparities in income per capita between old and new member states. Considerable progress in convergence has already been achieved and our analysis, which stresses the importance of investment in human capital, suggests that progress on this front should continue given the generally high level of the human capital in the new member states.

However, the key change to keep in mind when drafting the next Lisbon strategy is that the global challenge to the EU is more likely to come from emerging economies like China, rather than the US. China will soon overtake the US as the world's largest exporter (not counting the EU). Moreover, the structure of the Chinese economy is changing rapidly. Its exports are becoming increasingly intensive in technology and capital. Given its extremely high domestic savings rate, China can finance an unprecedented investment boom which is increasing the capital available for each worker at a more rapid pace than even occurred in Korea or Japan during their quickest growth phases. It is thus likely that by the end of the next decade, the amount of capital available per worker will be higher in China than in the EU.

Thus one question seems to be crucial: On what basis could Europe maintain a comparative advantage vis-à-vis very large emerging economies like China? Once China has accumulated as much capital as the EU, the answer must be investment in human capital, i.e. education. The answer is straightforward and pragmatic.

The focus on educational policies has one more rationale: All other policies that might foster employment or growth are likely to have negative 'side effects' on other Lisbon goals. For example, labour market reforms might increase employment in the long run, but they often have a negative impact on social cohesion. By contrast, educational policies that strengthen the quantity and quality of education, thus leading to higher skill levels, will have positive side effects. One can expect not only more growth, but also higher employment rates and less inequality (although an excessively cohesive society might hamper economic growth).

2. Where do we stand? Education and skills in the EU27

Education figured already among the original Lisbon goals, but this area never became a priority. It is clear that little can be done to change the skill level of an entire work force over night. Most of the training one receives in life comes at an early stage. Experience has shown that 'continuing education' is a worth-while goal, but in reality even the best continuing education programmes can help advance only the few that really desire to learn more after they have already started working.

Hence we propose to concentrate on the youngest cohort of the workforce; those still in education because their performance determines the composition of the workforce in the future. The highly skilled workers and scientists that the 'knowledge economy' needs during the next decade are being formed right now.

We propose to concentrate on a composite indicator which relies on measurement of both the quantity and quality of the investment in education. The first element, quantity, is defined as: i) the percentage of people aged 25-34 who have attained upper-secondary education and ii) the percentage of

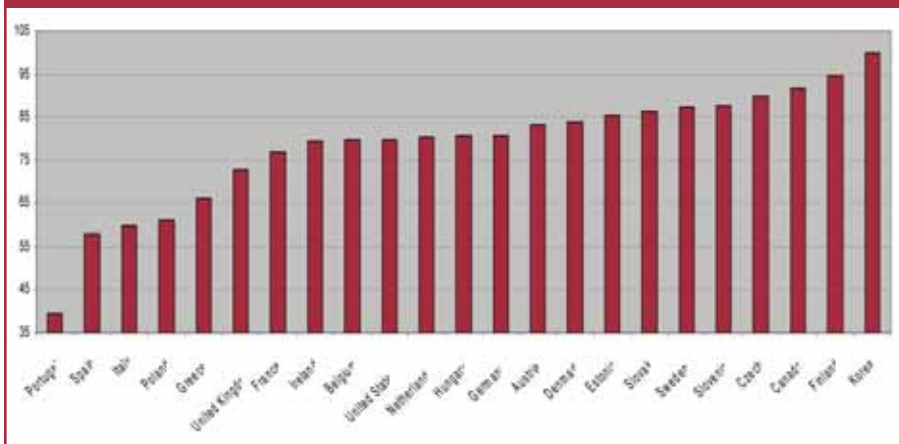
people aged 25-34 who have attained tertiary education. The first is important when it comes to medium technology-intensive manufacturing in general. The second quantity indicator is a useful predictor of the potential for innovation. Highly developed countries, such as member states of the OECD and the EU, depend on high proportions of people with university degrees, especially degrees in the natural sciences, engineering and medicine, to be able to dominate global markets with new patenting activity and innovative production processes.

Although these two quantitative indicators tell us something about the stocks of human capital, they do not tell us about the quality of the skills and knowledge of the workforce, the second element in our composite indicator. It might be, for example, that in some nations a high proportion of the population has attained upper-secondary education but the quality of the education is poor overall. Thus, the nation's labour force might not be capable of enhancing productivity, but could more likely represent a burden. Thus it is crucial to also focus on the quality of education.

We measure the quality of education by looking at the performance of students in a variety of fields. For a numerical measure we use the results from the PISA tests of the OECD which provide reliable and internationally comparable indicators of the skills of students in upper secondary education in mathematics, sciences and reading.

In Figure 1 we put these two aspects together in a single composite indicator, which shows the combined effect of the population's (aged 25-34) attainment of upper-secondary education with PISA test results to measure the human capital useful for 'normal' manufacturing and service activities. The figure shows that the global ranking is led by the non-European country Korea, followed by the best-performing European country Finland. Canada is positioned in third place before the three transition countries Czech Republic, Slovenia and Slovakia and Sweden. Germany is positioned in an upper-middle position, whereas France and the United Kingdom are located at the lower end of the distribution. The US is located in the lower middle part of the distribution. The Mediterranean countries Portugal, Spain, Italy and Greece are located on four of the five last ranks.

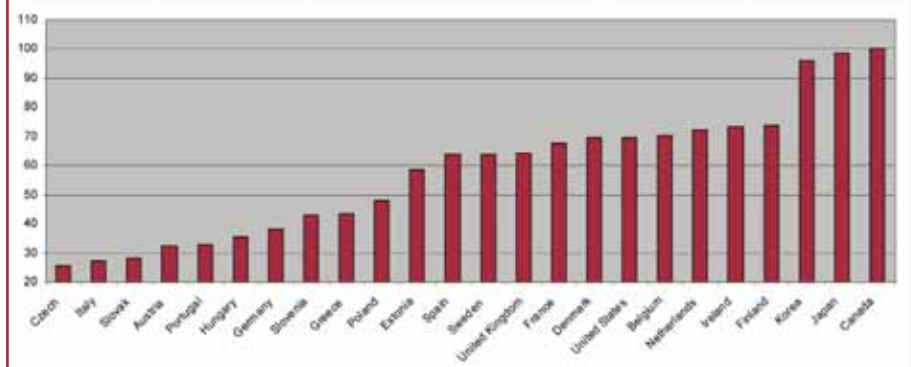
Figure 1: Upper-secondary education attainment and PISA test results in 2006



This picture changes however when one looks at the type of composite indicator for the innovative potential (combining Pisa results with the indicator on tertiary education attainment rate) in Figure 2.

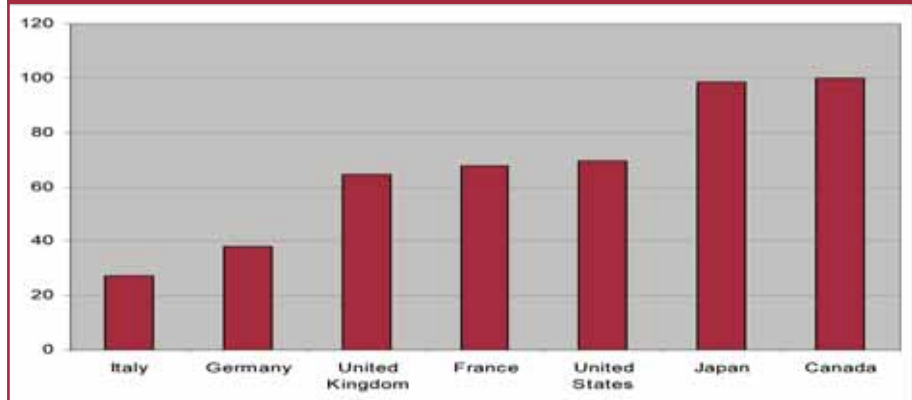
It is striking to observe that two relatively advanced countries like Germany and Austria range in the lower third of the distribution, along with the two Mediterranean countries Italy and Portugal as well as four transition countries (Slovenia, Slovakia, Hungary and the Czech Republic). The three leading countries – Canada, Japan and Korea – are all non-European and significantly dominate the ranking. The best-performing European country Finland is located in the fourth position, followed by Ireland and the Netherlands. On average, the EU does not seem to have a strong starting position in the race for innovation, at least in terms of the quantity and quality of its human capital.

Figure 2: Tertiary education attainment and PISA test results in 2006



The same conclusion arises if one looks only at the distribution of the G7 countries in Figure 3.

Figure 3: Tertiary education attainment and PISA test results in 2006 in the G7



Canada and Japan clearly lead the ranking before the United States, France and the United Kingdom, which are positioned in the middle. Germany and Italy are performing poorly in comparison to the rest of the countries. This is especially problematic for Germany, which is still heavily reliant on its manufacturing industries, but is not preparing to foster its research and innovative

capacities, as the stocks of tertiary attainment remain low and the quality of education is average. Furthermore, Germany is the only country where the population aged 55-64 has attained a higher percentage of tertiary education (23%) in comparison to the youngest cohort (22%). In most other countries there had been huge increases over time. Although in the US there has been only a slight increase of 1%, the tertiary graduation rate is nearly double that of Germany.

3. Education and employment in the EU27

But how is education related to employment and competitiveness? The most visible Lisbon target, and in principle the one most susceptible to be influenced by policy, remains the goal to reach an employment rate of 70% (by the year 2010). The implicit benchmark for the EU in setting the goal of an employment rate of 70% in 2000 was the US, which had attained this value at that time. Over the last years the employment rate has increased in the EU15 from around 62% to close to 67%, but progress has been too slow to put the Lisbon target within reach by the end of the decade. Another 8 millions jobs would have to be created to reach the goal. But how can the employment rate of 70% be achieved?

The official mantra is that reforms, especially labour market reforms, are needed. It is true that the employment rate in Europe is low because some groups participate only weakly in the labour market, but it is not widely appreciated that the EU15 has actually a slightly better (or rather less bad) record than the US in providing jobs for the less skilled.

Table 1: Education and employment – Comparison of EU15 and US (2004)

	Share of population*		Employment rates	
	EU15	US	EU15	US
Below upper secondary	37.8	21.3	50.6	43
Upper secondary	41.5	52.3	70	71.1
Tertiary	20.7	26.4	82.6	82.9

* Aged 15-64.
Source: Own calculations based on OECD and Eurostat data.

As a matter of fact, Table 1 highlights that the employment rate for those with less than upper secondary skill levels is higher in the EU (50.6%) than in the US (43%). The problem of the EU is thus not mainly that the lower skilled cannot find a job in a rigid labour market, but rather that there are far too many of the low skilled around. In the EU, over one-third (37.8% of the population of working age) has not even completed upper secondary education against around one-fifth (21.3 %) in the US.

US employment rates are only marginally higher than those in the EU among the higher skilled. The big difference here is the fact that in the US the proportion of the working age population with higher skills is about a quarter higher than in Europe: 26% of the US population has tertiary education compared to around 21% for the EU.²

3.1 Progress so far

Given the large differences in the employment ratios at different skill levels documented so far, it is clear that the evolution of the overall employment ratio will depend not only on labour market reforms, but also on changes in the skill composition of the potential work force. An increase in the share of the higher skilled should lead to a higher employment rate even in the absence of reforms simply because the higher skilled tend to have a higher employ-

² International comparisons of skill levels are inherently difficult because of differences in national education systems. Different sources give somewhat different numbers, but the broad picture is the same across all sources: employment rates are very similar on both sides of the Atlantic within most skill categories, but the skill composition of the population is quite different, with a much higher proportion of the US population having higher skills.

ment rate. Table 2 below provides the relevant data for the eight-year period 1999-2007. The last row gives the overall employment ratio for the EU15 in 1999 and 2007. This overall ratio has increased from 62.2 to 67, and thus by a significant amount over these eight years. However, looking at the employment rates by skill levels give a different picture: for the lowest of the three skill levels considered here the employment rate increased insignificantly by 0.9%. The conclusion is clear: the overall employment ratio has increased in the EU mainly because the share of the lower skills has declined over this period. Labour market reforms inspired by the Lisbon agenda have had a marginal impact at best.

Table 2: Education and employment: What has improved since Lisbon in the EU15?

	Share of population*			Employment rates		
	1999	2007	Change	1999	2007	Change
Below upper secondary	41.7	35.4	-6.3	51	51.9	+0.9
Upper secondary	40	42.3	+2.3	68.7	72.3	+3.6
Tertiary	18.3	22.3	+4.0	81.8	83.9	+2.1
Overall	NA	NA	NA	62.2	67	+4.8

* Aged 15-64.
Source: Own calculations based on Eurostat data.

3.2 What would a 'better educated' Europe look like?

A simple thought experiment can illustrate the importance of raising the skill level for the comparison EU-US. Assuming that there are no reforms in EU labour markets, one can assume that the employment rates by skills should remain roughly constant, even if the skill composition of the population changes. One can then ask what would be the EU employment ratio if the EU population had, on average, the same composition in terms of qualification levels as that of the US. The answer is simple: the employment rate in the EU should be roughly equal to that of the US (and rather close to 70%).

This simple result derives from the fact that the employment rates in different skill groups are quite similar in the EU(15) and the US. As mentioned above, the employment rate for those with less than upper secondary education is actually somewhat higher in the EU. But the difference is rather small and this is also the case for other skill levels.

Table 3 below shows the present shares of the population in the EU at different skill levels as well as the Lisbon benchmark in rounded numbers.

Table 3: Education and employment: A thought experiment based on stylised facts

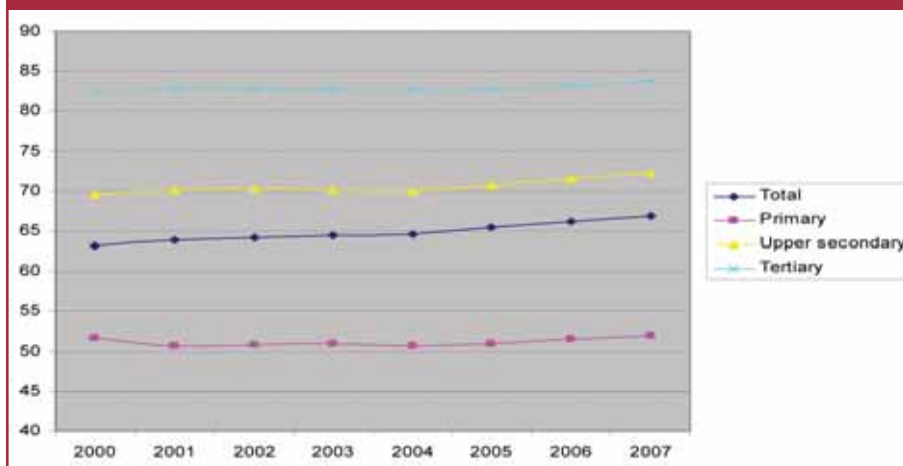
	Share of population* (rounded)		Typical employment rates (rounded)
	EU-15	Benchmark	EU15 = US
Below upper secondary	35	15	50
Upper secondary	45	55	70
Tertiary	20	30	80

* Aged 15-64.
Source: Own calculations based on Eurostat data.

The key challenges are at the lowest and the highest level: In the EU around 35% of the population does not have upper secondary education, whereas the Lisbon target (of course initially only for the youths) is less than half of this, i.e. 15%. Part of the mirror image of this is that around 30% of the population should have a tertiary (university) education, against only 20% at present.

As for the employment rates by skill class, there is no particular benchmark so that this example uses the actual numbers which are quite similar on both sides of the Atlantic: around 50% for the lowest skill class, compared to around (mostly above) 80% for the highest skill class (those with university degrees). With its present skill composition the EU has an employment rate of around 67% (Figure 4 illustrates the employment rate in more detail with respect to levels of education in EU15). However, if the EU improved the skill level of its population to its own benchmark (which has already been reached in some Scandinavian countries), the employment rate should go to 70%.

Figure 4: Employment rate with respect to levels of education in EU15



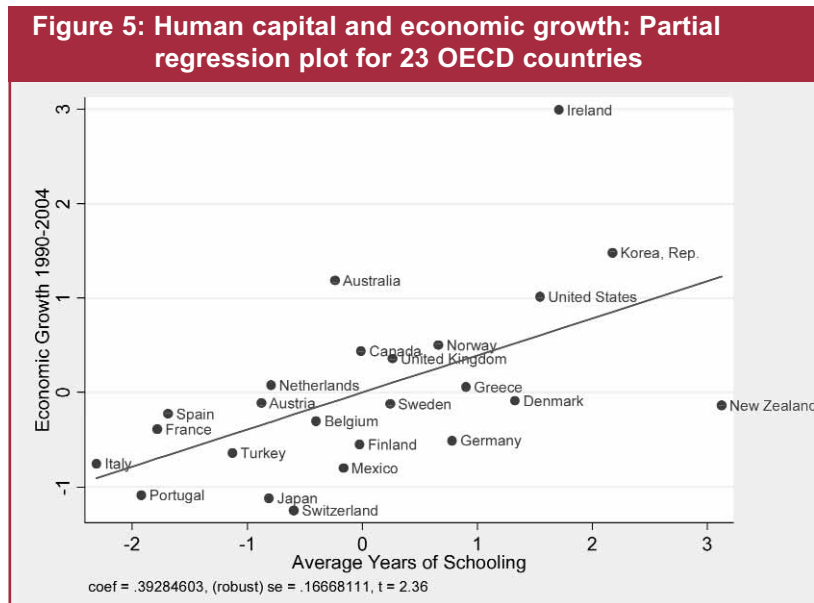
The basic mechanism is quite simple: increasing the share of the population with a least upper secondary education by 10 percentage point (and reducing that of the level below) yields a gain of 2 percentage points in terms of the overall employment ratio, because the employment rate of those with upper secondary education is 20 points higher than those with below upper secondary (70% versus roughly 50%). Increasing the share of those with tertiary education also by 10% leads to a further gain of around 3 percentage points because the employment rate of this skill level is 30 points higher than those with below upper secondary.³

³ How realistic is it to expect that employment rates would stay high for people with tertiary education if their supply increases massively? The experience of most EU member countries actually suggests that there is no negative correlation between an increased supply of workers with higher education and their employment rates. Those countries that have seen over the last decade the strongest increase in the supply of people with tertiary education have also experienced the highest increase in their employment rates. Overall, the cross-country correlation between the change in the share of the population with tertiary education and the change in their employment rates has been strongly positive, suggesting that improving the education level does not lead to unemployed academics.

4. Education and growth

The overall level of education and more precisely the skills, abilities and creativity of European citizens also constitute a key determinant for European growth.

There is no need here to prove the link between education and growth.⁴ As an illustration, Figure 5 shows the link between education (measured here by average years of schooling) and growth for the 1990-2004 period (after controlling for other important variables like investment and the initial income per capita). The positive link between educational levels and economic growth is apparent.

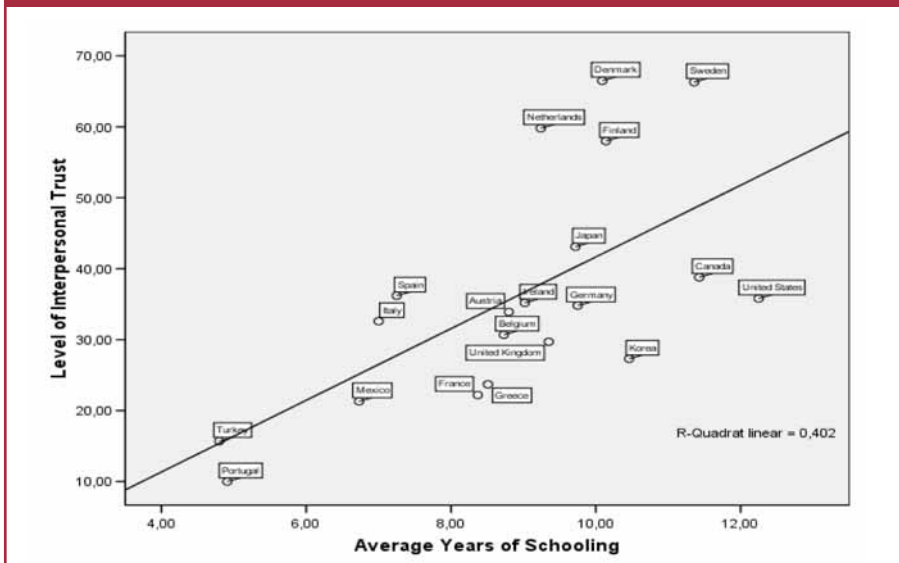


⁴ Although some studies question the significant positive relationship between human capital and economic growth (Pritchett, 2001), a majority of the empirical results support a positive relationship between levels of education and economic growth (Barro, 1991; Barro & Sala-i-Martin, 2004; Krueger & Lindhal, 2001; Bassanini & Scarpetta, 2001). Recent research argues e.g. that findings of non-positive relationships between education and economic growth are mostly due to poor data quality (De la Fuente et al., 2000). Thus when utilizing high-quality data, a robust positive relationship between education and growth can be established. The positive relationship can be replicated not only when using quantitative data like average years of schooling, but also when using qualitative data from the PISA tests (Hanushek et al., 2007).

5. Educational levels and levels of social cohesion

Although educational levels do not seem to be the main driving force in explaining levels of interpersonal trust in an OECD country sample (see Roth, 2008), in certain model specifications they still seem to be strongly associated with levels of interpersonal trust. The scatter plot in Figure 6 between education and levels of interpersonal trust, which can be regarded as a good proxy for social cohesion, shows a fascinating pattern. Those countries with low levels of education have low levels of interpersonal trust. In the lower left corner are countries with low levels of education, such as Portugal, and low levels of trust. In the upper right corner are the Scandinavian countries with high levels of human capital and high levels of trust. In the middle are the coordinated countries.

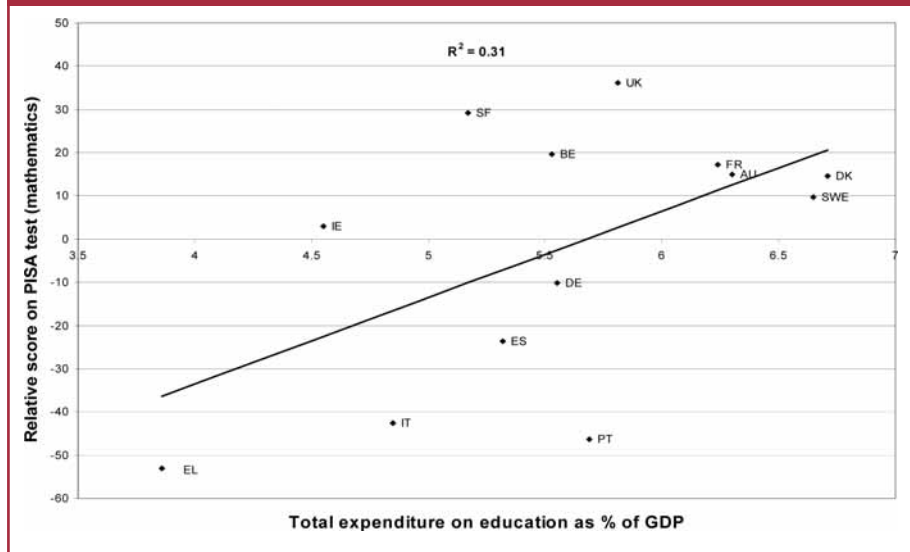
Figure 6: Scatter plot between education and interpersonal trust for 20 OECD countries



6. Better performance of education?

But how are we going to achieve a better performance in education? Do we have to invest more money in the education system? Taking PISA data and plotting them against the total educational expenditure costs of GDP (Figure 7) shows that there is no relationship between educational expenditure and the PISA results. Portugal for instance spends a relatively high amount on education but has very low results in the PISA test. The correlation between these two variables (as measured by the R^2) is only 0.3, implying that the amount of resources (public plus private) that a country spends on education is not a key factor in determining the educational achievements of its high school students.

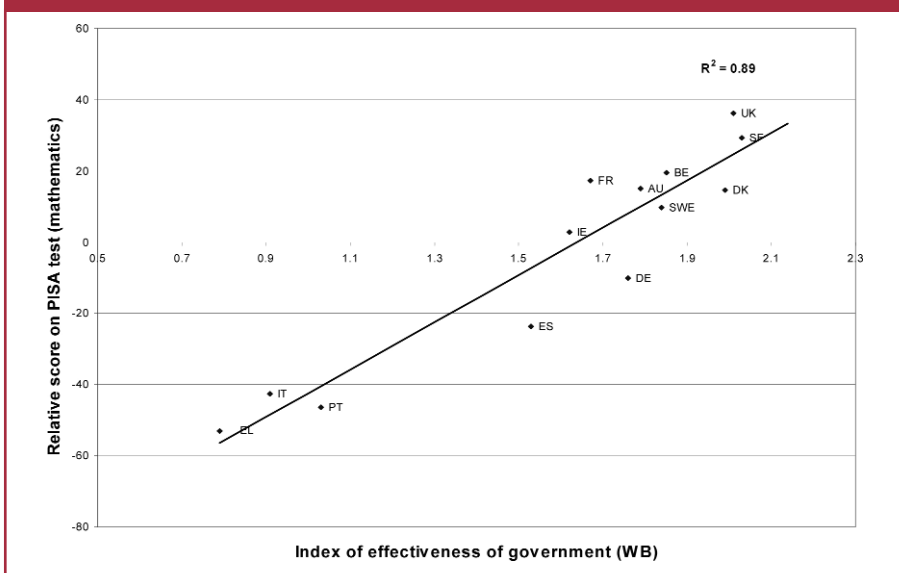
Figure 7: Total expenditure on education and student achievement



If the quantity of spending on education is not decisive in determining educational achievements, one should perhaps look at the quality. Quality in this context should mean the efficiency of the given spending on education. The efficiency of a government is of course difficult to measure objectively. However, there exist numerical indicators resulting from extensive survey

work done by international institutions. The indicator used here comes from the World Bank and is called 'government effectiveness' – see Kaufmann et al. (2005) for more details.⁵ Using this indicator one immediately finds a rather strong result: there is a very strong correlation between government efficiency and education achievement (Figure 8).

Figure 8: Government effectiveness and student achievement



Increasing government efficiency seems to be crucial in increasing the quality of education. The basic message from the data is that one key parameter that distinguishes member countries is the efficiency of their governments. This implies that one cannot just copy educational programmes from one country to another. A programme that might work in a highly efficient country (e.g. one of the Nordics) might in reality work quite differently in another country with a lower degree of efficiency in its public administration and the same programme might thus not give the same results.

⁵ Kaufmann et al. (2005) define government effectiveness by combining the "responses on the quality of public service provision, the quality of the bureaucracy, the competence of civil servants, the independence of the civil service from political pressures, and the credibility of the government's commitment to policies. The main focus of this index is on 'inputs' required for the government to be able to produce and implement good policies and deliver public goods."

7. Conclusion

There can be little doubt that education should be the central objective of the next Lisbon strategy. The EU does not seem to be well equipped on this account if one only looks at the key indicators of innovative potential, at least if compared to the rest of the OECD countries. Moreover the quantity and quality of human capital vary substantially in the European Union. The Mediterranean countries, in particular, seem to face severe problems.

It is also clear that education plays a key role in increasing the employment rate in the European Union. Labour market reforms have a role to play, but further investment in human capital is more important.

Finally, education plays a key role in explaining long-term economic growth. Countries with higher stocks and quality of education are growing faster and are more competitive. Those countries will more easily tackle the challenges of the process of globalization and will be better prepared with respect to the three emerging countries of China, India and Brazil.

To sum up, it will be crucial for European countries to attain higher levels of tertiary education, especially in the fields of natural sciences, mathematics and engineering. European countries should also try to increase the quality of their education. In contrast to the 2000 Lisbon strategy, the post-2010 Lisbon process should put educational policies in first place.

References

- Barro, R. (1991), "Economic Growth in a Cross-Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, 106, 407-443.
- Barro, R. and X. Sala-i-Martin (2004), *Economic Growth*, Cambridge, MA and London: MIT Press.
- Bassanini, A. and S. Scarpetta (2001), *Does Human Capital Matter For Growth in OECD Countries? Evidence from Pooled Mean-Group Estimates*, OECD Economics Department Working Papers 282, OECD, Paris.
- Cohen-Tanugi, L. (2008), *Beyond Lisbon: A European Strategy for Globalisation*, Bern: Peter Lang Publishing Group.
- De La Fuente, A. and R. Doménech (2000), *Human Capital in Growth Regressions: How much difference does data quality make?*, CEPR Discussion Paper 2466, Centre for Economic Policy Research, London.
- Gros D. (2008), *China and India: Implications for the EU Economy*, CEPS Working Document No. 280, CEPS, Brussels, January.
- Hanushek, E. and L. Wößmann (2007), *The Role of School Improvement in Economic Development*, NBER Working Paper 12832, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, World Bank Policy Research Working Paper Series 3630, World Bank, Washington, D.C.
- Krueger, A.B. and M. Lindhal (2001), "Education for Growth: Why and for Whom?", *Journal of Economic Literature*, XXXIX, 1101-1136.
- Pritchett, L. (2001), "Where Has All the Education Gone?", *World Bank Economic Review*, 15, 367-391.
- Roth, F. (2008), "The Welfare State, Social Capital and Trust – A Panel Analysis for 23 OECD Countries", paper presented at a conference on Europe: With or Without You, University of Vienna, 24 May (http://cinefogo.cuni.cz/index.php?&l=0&w=15&id_out=520).



Life-Science-Forschung, die auf fruchtbaren Boden fällt.

Im Bereich der Life-Sciences gewinnt Österreich immer mehr an internationaler Bedeutung. Nicht zuletzt durch Forschungsleistungen aus der Arbeitsgruppe um Professor Jürgen Sandkühler vom Zentrum für Hirnforschung der M.U.W. die eine neuartige Form des Lernens im Schmerz verarbeitenden System entdeckt hat. Der Vorgang kann bereits durch schwache Schmerzreize aktiviert werden und schaltet einen synaptischen Verstärker im Rückenmark ein, der zur Chronifizierung von Schmerzen beiträgt. Die neuen Erkenntnisse machen Hoffnung, dass sinnlose chro-

nische Schmerzen gezielt bekämpft werden können, ohne die Schutzwirkung des Schmerzes zu verlieren. Weitere Meilensteine stellen die Forschungsarbeit an Medikamenten gegen Fettstoffwechselstörungen und auch die Präsentation der ersten komplett gedankengesteuerten Amprothese von Otto Bock dar. Allesamt Ergebnisse, die im lebenswichtigsten Forschungsstandort Europas erreicht wurden: Österreich, Wien. Sie jetzt mehr über die vielen Vorteile erfahren wollen, besuchen Sie uns unter www.investinaustria.at

FORSCHUNGSPLATZ
ÖSTERREICH