

Europa 2020 – Neues Wachstum durch neue Rahmenbedingungen

Mit der Annahme der Europa 2020-Strategie durch den Europäischen Rat am 17. Juni 2010 wurden die Rahmenbedingungen für die Wachstums- und Beschäftigungspolitik in der EU neu definiert. Es wurde vereinbart, dass Maßnahmen und Reformen auf intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ausgerichtet sein sollen. Die Schwächen der Lissabon-Strategie als Vorgängerin und die krisenbedingt verschärften wirtschaftspolitischen Herausforderungen haben die Struktur entscheidend geprägt: Frühzeitig definierte quantitative Ziele und ein transparentes Monitoring sollen die Überwachung der Umsetzung verbessern. Erstmals wurden in Kooperation mit den Mitgliedstaaten länderspezifische Wachstumshemmnisse identifiziert, die über geeignete Maßnahmen adressiert werden müssen. Ein Fokus auf Beschäftigung, Wissensbasierung, Wettbewerbsfähigkeit, Energieeffizienz und soziale Einbindung bündelt die Anstrengungen auf die wichtigsten angebotsseitigen Wachstumsfaktoren. Über die neue wirtschaftspolitische Steuerung der EU wird eine effiziente Koordination nationaler Politiken angestrebt. Alle diese Aspekte werden die österreichische Wirtschaftspolitik in den kommenden Jahren maßgeblich bestimmen.

Maria Auböck,
Christina Burger,
Elmar Mangler¹

Bis zur endgültigen Annahme der Europa 2020-Strategie durch den Europäischen Rat am 17. Juni 2010 wurden auf Basis erster Überlegungen zunächst eine öffentliche Konsultation durchgeführt, die Erfahrungen mit der Lissabon-Agenda als Vorläuferin analysiert und schließlich von der Europäischen Kommission ein Vorschlag vorgelegt. Diese intensiven Vorarbeiten haben zu einem neuen Konzept geführt, das Europa im Nachklang der Finanz- und Wirtschaftskrise und im Hinblick auf die kommenden Herausforderungen, wie alternde Gesellschaft, Klimawandel und fortschreitende Globalisierung zu intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum führen soll. Mit diesem Fokus reiht sich die Europa 2020-Strategie in die neue wirtschaftspolitische Orientierung und Ordnung der EU ein, die mit dem Beschluss des sogenannten „Sixpack“ Ende September 2011 komplettiert wurde. Aus diesem Anlass versucht der vorliegende Beitrag – aufbauend auf bestehenden Analysen und Beschluss-texten – Entwicklung, Ausgestaltung

und Implikationen des neuen Rahmenwerks darzustellen.

1 Lehren aus Lissabon-Strategie und Krise als prägende Faktoren

Beim Europäischen Frühjahrsrat im Jahr 2000 in Lissabon verständigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, die EU bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“

Ab dem Jahr 2000 stellte die Lissabon-Strategie daher den wirtschaftspolitischen Koordinierungsrahmen der EU dar; sie sollte die EU mit strukturellen Maßnahmen wirtschaftlich, sozial und ökologisch stärken. Mit der Lissabon-Strategie sollte kein neuer Prozess geschaffen werden, sondern eine Koordinierung und Vereinfachung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, des Luxemburg-Prozesses für Beschäf-

¹ Bundeskanzleramt, maria.auboeck@bka.gv.at; Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, christina.burger@bmwfj.gv.at; Bundesministerium für Finanzen, elmar.mangler@bmf.gv.at. Die in diesem Beitrag von den Autoren zum Ausdruck gebrachte Meinung kann von der Meinung der OeNB und der angeführten Institutionen abweichen.

Wissenschaftliche
Begutachtung:
Walpurga Köhler-
Töglhofer, OeNB;
Peter Part, BMF

tigung, des Cardiff-Prozesses, der die Reformen auf den Güter- und Kapitalmärkten beschleunigen sollte, und des Köln-Prozesses, des sogenannten makroökonomischen Dialogs, erfolgen. Die Maßnahmen der Lissabon-Strategie sollten sich gegenseitig positiv beeinflussen und deren Wirkung durch Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten erhöht werden. Die Lissabon-Strategie repräsentierte eine Veränderung in der Art, wie EU-Politik implementiert wurde – das heißt weg von der Gesetzgebung hin zur „Offenen Methode der Koordinierung“, einem weichen, nicht bindenden Mechanismus auf Basis von Peer Reviews und Benchmarking der Mitgliedstaaten. Charakterisiert war die Lissabon-Strategie schon von Beginn an durch die Definition gemeinsamer Ziele, die auf EU-Ebene festgelegt, aber nicht auf Ebene der Mitgliedstaaten hinuntergebrochen wurden, was durchaus Probleme mit sich brachte (sowohl für Mitgliedstaaten, die die Ziele bereits übererfüllten, als auch für jene, die weit von den Zielen entfernt waren).

In den ersten fünf Jahren blieben die Erfolge der Lissabon-Strategie allerdings hinter den gesetzten Erwartungen zurück. Laut dem sogenannten Kok-Bericht (Kok et al., 2004), den die Europäische Kommission in Auftrag gegeben hatte, waren die Gründe für den geringen Erfolg vielfältig: die überfrachtete Agenda, eine mangelhafte Koordinierung, Ziele, die sich gegenseitig behinderten, und vor allem mangelnder politischer Durchsetzungswille (siehe dazu auch Europäische Kommission, 2005; Breuss, 2005). Pisani-Ferry und Sapir (2006) betonen auch, dass die Lissabon-Strategie im Jahr 2000 für eine Gruppe relativ homogener Mitgliedstaaten mit hohem Pro-Kopf-Einkommen konzipiert worden war und dementsprechend nach der Erweite-

rung auf eine sehr viel heterogenere Gruppe angewendet wurde.

Daher wurde im Rahmen der Halbzeitbewertung im Jahr 2005 eine Vereinfachung und Neuausrichtung der Strategie angestrebt; sie wurde auf die Ziele Wachstum und Beschäftigung fokussiert. Der Partnerschaftsansatz, der einerseits die Gleichberechtigung von Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten betont, andererseits auch die Einbeziehung aller Beteiligten, das heißt Parlamente, regionale und lokale Stellen, Sozialpartner und Zivilgesellschaft, postuliert, wurde zur zentralen Handlungsmaxime.

Zur Verwirklichung dieses neuen Ansatzes wurden seitens der Mitgliedstaaten in den Jahren 2005 und 2008 Nationale Reformprogramme (NRP) erstellt. Sie sollten sicherstellen, dass jedes Land auf die jeweiligen nationalen Herausforderungen mit maßgeschneiderten strukturpolitischen Reformmaßnahmen reagieren kann, um so zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit beizutragen. Den Rahmen für die Erstellung der NRP bildeten die Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung, die sich formal aus den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und den Beschäftigungspolitischen Leitlinien zusammensetzten.

Für die Europäische Kommission (2010a) liegt ein Erfolg der Lissabon-Strategie darin, dass ein breiter Konsens über die Reformen, die in der EU notwendig sind, entwickelt wurde. Martens und Zuleeg (2009) sowie auch Cohen-Tanugi (2008) bewerten insbesondere positiv, dass alle EU-Mitgliedstaaten die Bedeutung der Strukturreformen anerkannt haben und dass Mechanismen eingeführt wurden, um diese Themen auf EU-Ebene behandeln zu können. Für Breuss (2008) ist die Hauptstärke, dass Sozialpolitik nicht mehr nur der sozialen Sicherung gewidmet ist (pas-

sive Sozialpolitik), sondern als aktive Beschäftigungspolitik verstanden wird. Der Nutzen für die europäischen Bürger und Unternehmen liegt in der höheren Beschäftigung, dem dynamischeren Unternehmensumfeld mit weniger Bürokratie, den größeren Wahlmöglichkeiten für die Bevölkerung und dem Trend nach unten in der Energieintensität (Europäische Kommission, 2010a).

Problematisch sind noch immer der soziale Ausschluss sowie Armut oder schlechter Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarktsegmentierung. Kritisch erscheint (gerade im Lichte der Finanzkrise) auch, dass wichtige Aspekte der Reformnotwendigkeiten „vergessen“ wurden bzw. nicht in die Strategie integriert waren, wie Fragen der Finanzmarktaufsicht („Lamfalussy-Struktur“) und die Beachtung systemischer Risiken auf Finanzmärkten und spekulativer Blasen. Darüber hinaus wurden makroökonomische Ungleichgewichte und Probleme der Wettbewerbsfähigkeit sowohl in der Lissabon-Strategie als auch im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) zu wenig beachtet. Besonders kritisch werden auch die unklare Aufgabenverteilung bzw. Ownership und die schwachen Governance-Strukturen gesehen. Als „Achillesferse“ bezeichnet die Europäische Kommission (2010a) schließlich die Kommunikation der Strategie und ihre Bedeutung für die EU. Laut Breuss (2008) wurde der Heterogenität der EU, insbesondere nach der Erweiterung um relativ einkommensschwache Transformationsökonomien, zu wenig Rechnung getragen. Dementsprechend ist auch ein Befund, dass die Ergebnisse unter den Mitgliedstaaten sehr stark divergieren (Cohen-Tanugi, 2008). Weitere Schwächen sind vor allem der administrative Aufwand im Zusammenhang mit der „Offenen Methode

der Koordinierung“ und die Tatsache, dass auch nach der Reform zu viele verschiedene Ziele verfolgt wurden, neben Wachstum und Beschäftigung auch Nachhaltigkeit und Globalisierung.

Mit der Vielzahl an quantifizierten Zielen, die nach und nach in die neue Lissabon-Strategie aufgenommen wurden, wurde wohl eines der wesentlichen Ziele der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie, das heißt die Vereinfachung und stärkere Fokussierung, nach und nach ausgehöhlt (Breuss, 2008; Cohen-Tanugi, 2008).

Eine abschließende Evaluierung der Lissabon-Strategie ist schwierig, weil sie von bedeutenden institutionellen Faktoren, wie der Erweiterung der EU von 15 auf 27 Mitgliedstaaten sowie der Einführung der gemeinsamen Währung überlagert wurde. Problematisch ist eine Evaluierung außerdem, weil die Krisensituation der letzten Jahre die langfristigen Erfolge in den Hintergrund treten ließ bzw. auch zunichtemachte.

Durch die Finanzkrise 2008 wurde die Lissabon-Strategie in ihrer Ordnung gestört: Anstelle eines Fortschrittsberichts im Dezember 2008 legte die Europäische Kommission schon im November ein Europäisches Konjunkturprogramm vor (Europäische Kommission, 2008). Die angesprochenen Bereiche stimmten nicht gänzlich mit dem überein, was die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer NRP zu thematisieren hatten. So waren etwa Beihilfen und Vergaben auf der Agenda, die bislang im Rahmen der Lissabon-Strategie nicht behandelt worden waren. Tendenziell könnte man auch davon sprechen, dass sich die Empfehlungen der Europäischen Kommission stärker von der Angebotsseite hin zu nachfrageseitigen Maßnahmen des Staats gewandelt haben. Martens und Zuleeg (2009) kritisieren aber auch, dass während der Krise die

Stimmen, die die Vorteile von Struktur-reformen betonten, leiser wurden. Laut Breuss (2009) hat die Finanzkrise die Erreichung der wesentlichsten Ziele stark beeinträchtigt. Für ihn besteht zwischen einer massiven Konjunkturförderung in der Krise und gezielter Förderung von langfristigem Wachstum und Beschäftigung ein klarer Trade-off. Ederer et al. (2010) konstatieren aber zumindest für Österreich, „*dass die österreichischen Anstrengungen im Rahmen der Lissabon-Strategie entweder im Hinblick auf die Zielerreichung erfolgreich waren oder positive Trends hinsichtlich der Erreichung europäischer und nationaler Ziele bewirkten.*“

2 Gestaltung, Ziele und Prioritäten

Vor dem Hintergrund der Krise setzte sich rasch die Erkenntnis durch, dass – insbesondere im Euro-Währungsgebiet – eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung, mit dem Ziel das volkswirtschaftliche Wachstumspotenzial in der EU und in ihren Mitgliedstaaten auszubauen, notwendig ist. Die Europäische Kommission setzte daher in ihrer Konzeption der neuen Europa 2020-Strategie (Europäische Kommission, 2010b) auf eine kontinuierliche Prozesssteuerung, als eigentlichen Kern der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Programmatisch knüpfte sie mit den drei Prioritäten – intelligentes Wachstum, nachhaltiges Wachstum und integratives Wachstum – an der Vorgängerstrategie an, entwarf aber ein völlig neues Steuerungskonzept.

2.1 Aufgabenverteilung und Steuerung

Aufgrund der außerordentlichen Umstände – Stichwort Krisenbewältigung – die die Neugestaltung der Lissabon-Strategie begleiteten, bestand eine der konzeptionellen Herausforderungen da-

rin, die notwendig gewordenen Konjunkturprogramme mit in die Zukunft gerichteten Wachstumsstrategien zu verbinden. Abgeleitet von den drei Prioritäten wurde eine klare Aufgabenverteilung vorgenommen. Demnach ist es Aufgabe jedes einzelnen Mitgliedstaats darzulegen, mit welchen wirtschaftspolitischen Maßnahmen das Potenzialwachstum erhöht werden kann. Diese Darstellung erfolgt in den NRP, die jährlich im April vorzulegen sind. Ergänzt werden diese nationalstaatlichen Reformbemühungen durch Maßnahmen auf europäischer Ebene, deren Rahmen in den sieben Leitinitiativen definiert wurde. Zuständig für die Steuerung der Strategie ist der Europäische Rat. Ihm obliegen die Festlegung der horizontalen politischen Leitlinien und die jährliche Gesamtbewertung der Fortschritte. Die jeweiligen (Fachminister-)Räte wiederum diskutieren und überprüfen die Maßnahmen der Reformprogramme und Fortschritte in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich. Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU (ECOFIN-Rat) achtet auf die Kohärenz der einzelnen Maßnahmen unter Einhaltung der makrofinanziellen Beschränkungen. Die Europäische Kommission überprüft den Gesamtfortschritt, erstellt jährlich einen Jahreswachstumsbericht und gibt länderspezifische Empfehlungen ab. Neben diesen für die eigentliche Steuerung der Strategie maßgeblichen Akteuren leisten auch andere europäische Institutionen ihren Beitrag: Das Europäische Parlament war bereits in den Gesetzgebungsprozess beim Legislativpaket eingebunden und kann jährlich eine Bewertung der Europa 2020-Strategie in Form einer Entschließung vorlegen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen sorgen für die Einbindung

der Sozialpartner, der Zivilgesellschaft sowie der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf europäischer Ebene. Dies enthebt die einzelnen Mitgliedstaaten allerdings nicht der Verpflichtung, auf nationalstaatlicher Ebene für eine umfassende Einbindung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft Sorge zu tragen.

2.2 Elemente der neuen Strategie

Im Zentrum der Europa 2020-Strategie stehen die Nationalen Reformprogramme. Als oberstes Ordnungsprinzip geben die drei Prioritäten – intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum – den Rahmen vor. Diesen programmatischen Schwerpunkten entsprechend wurden fünf Kernziele definiert, die EU-weit gültig sind. Die Staats- und Regierungschefs haben sich bei ihrem Treffen im März 2010 darauf verständigt, dass jeder Mitgliedstaat für jedes der fünf Kernziele sein eigenes, nationales Ziel festlegt (Europäischer Rat, 2010). Ergänzend zu den fünf Kernzielen hat die Europäische Kommission sieben Leitinitiativen auf den Weg gebracht. Bei den Leitinitiativen handelt es sich um programmatische Arbeitsschwerpunkte, die jeweils einer der drei Europa 2020-Prioritäten zugeordnet werden und alle auf EU-Ebene verfügbaren Instrumente einsetzen. Dabei kann es sich um Gesetzesinitiativen – z. B. im Bereich des Binnenmarktes – handeln, aber auch um finanzielle Förderungen oder die Bereitstellung von Expertenwissen und den Austausch von „Best-Practice“-Beispielen. Letztlich sollen die Leitinitiativen mit den politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zusammenwirken und zur Erreichung der fünf Kernziele beitragen.

Als weiteres Steuerungselement dienen die zehn Integrierten Leitlinien (Europäische Kommission, 2010i und 2010j). Neben den fünf Kernzielen

und den Leitinitiativen finden diese in der Ausgestaltung der nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Berücksichtigung. Die Integrierten Leitlinien sind vertraglich vorgegeben und setzen sich aus den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (Leitlinie 1–6, Art. 121 AEUV) und den Leitlinien für die Beschäftigungspolitik (Leitlinie 7–10, Art. 148 AEUV) zusammen. Um den Rahmen möglichst stabil zu halten, wurde vereinbart, die Leitlinien bis zum Jahr 2014 weitgehend unverändert zu lassen. Die Leitlinien bilden eine Art Klammer, die die zuvor genannten Elemente miteinander verbindet; sie strukturieren die inhaltliche Überwachung, wie sie im Vertrag über die Arbeitsweise der EU vorgesehen ist.

2.3 Fünf Kernziele – Sieben Leitinitiativen – 10 Integrierte Leitlinien – 27 Nationale Reformprogramme

Fünf Kernziele machen die Fortschritte messbar und vergleichbar:

1. Beschäftigung: 75 % der 20- bis 64-Jährigen sollen in Arbeit stehen.
2. F&E und Innovation: 3 % des BIP der EU sollen für F&E und Innovation aufgewendet werden (öffentliche und private Investitionen).
3. Klimawandel und Energie: (i) Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20 % gegenüber 1990; (ii) Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf mindestens 20 % und (iii) Steigerung der Energieeffizienz um 20 %.
4. Bildung: Verringerung der Schulabbrecherquote auf unter 10 % und Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss auf mindestens 40 %.
5. Armut und soziale Ausgrenzung: Die Anzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten oder betroffenen Menschen soll um min-

destens 20 Millionen gesenkt werden.

Sieben Leitinitiativen bedeuten sieben europäische und sieben nationale Verantwortlichkeiten:

Intelligentes Wachstum

1. Innovationsunion
(Europäische Kommission, 2010c),
2. Digitale Agenda für Europa
(Europäische Kommission, 2010d),
3. Jugend in Bewegung
(Europäische Kommission, 2010e),

Nachhaltiges Wachstum

4. Ressourcenschonendes Europa
(Europäische Kommission, 2011),
5. Industriepolitik
(Europäische Kommission, 2010f),

Integratives Wachstum

6. Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten
(Europäische Kommission, 2010g),
7. Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut
(Europäische Kommission, 2010h).

Zehn integrierte Leitlinien sind zentral für die wirtschaftspolitische Koordination und die Überwachung:

Leitlinie 1: Gewährleistung der Qualität und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen,

Leitlinie 2: Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte,

Leitlinie 3: Abbau von Ungleichgewichten im Euro-Währungsgebiet,

Leitlinie 4: Optimierung der F&E- sowie der Innovationsförderung, Stärkung des Wissensdreiecks und Freisetzung des Potenzials der digitalen Wirtschaft,

Leitlinie 5: Verbesserung der Ressourceneffizienz und Abbau der Treibhausgase,

Leitlinie 6: Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Verbraucher und Modernisierung der industriellen Basis,

Leitlinie 7: Erhöhung der Beschäftigungsquote und Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit,

Leitlinie 8: Heranbildung von Arbeitskräften, deren Qualifikation den Anforderungen des Arbeitsmarktes entspricht, Förderung der Arbeitsplatzqualität und des lebenslangen Lernens,

Leitlinie 9: Steigerung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung,

Leitlinie 10: Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut.

Die 27 Nationalen Reformprogramme sollten ausgehend von der Bestimmung der aktuellen Herausforderungen (Wachstumshemmnisse) die richtigen Reformkonzepte enthalten und ihren Fokus auf die gezielte Förderung von langfristigem Wachstum und Beschäftigung legen.

3 Einordnung in die neue wirtschaftspolitische Steuerung

Als Reaktion auf die von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise aufgezeigten Schwächen wurde die wirtschaftspolitische Steuerung und Überwachung der EU auf eine neue Basis gestellt. Kernstück ist dabei ein Ende September 2011 grundsätzlich beschlossenes Paket von sechs Legislativvorschlägen („Sixpack“), mit dem der SWP gestärkt und mehr Augenmerk auf die Vermeidung sowie Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte gelegt werden soll (Europäische Kommission, 2010ka bis 2010kf). Bereits seit Jänner 2011 aktiv ist das Europäische Semester als neuer Koordinations- und Überwachungsrahmen. Über diesen angepassten zeitlichen Ablauf fügt sich die Europa 2020-Strategie in die integ-

rierte Struktur ein, Querverbindungen bestehen insbesondere über die neu definierte makrostrukturelle Überwachung. Der Euro-Plus-Pakt als freiwillige Verpflichtung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz, gestraffte Regeln und Überwachungsstrukturen für die Finanzmärkte sowie die Unterstützungsmechanismen für Mitgliedstaaten mit Finanzierungsproblemen komplettieren die neue Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Steuerung.

3.1 Europäisches Semester

Mit der Einführung des Europäischen Semesters im Jänner 2011 wurden die bisher getrennten Abläufe des SWP sowie der wirtschaftspolitischen Koordination zeitlich angeglichen. Die separaten rechtlichen Grundlagen blieben dabei erhalten, die Bewertung der Fiskal- und Strukturpolitik in den Mitgliedstaaten durch die Europäische Kommission erfolgt jedoch zeitgleich und in einem konsistenten Dokument. Neu ist auch, dass die zentralen Herausforderungen und entsprechenden wirtschaftspolitischen Handlungsprioritäten zu Beginn jedes Jahres definiert werden. Damit soll die europäische Dimension frühzeitig in die Diskussion hinsichtlich der Ausrichtung der öffentlichen Haushalte des jeweils nächsten Jahres eingehen und die Konsistenz zu den Maßnahmen im Rahmen der Europa 2020-Strategie sichergestellt werden (Köhler-Töglhofer und Part im vorliegenden Heft).

3.2 Querverbindungen

Neben dem Europäischen Semester als übergeordnetem Rahmen bestehen zwischen der Europa 2020-Strategie und der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung insbesondere Berührungspunkte bezüglich der integrierten Überwachung selbst sowie im Bereich der Identifikation

und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.

Die Architektur der Europa 2020-Strategie besteht aus einer makroökonomischen Überwachungskomponente und einer thematischen Koordination (Grafik 1). Erstere fokussiert auf makroökonomische Ungleichgewichte, makrofinanzielle Gefährdungen – wie etwa eine hohe Auslandsverschuldung – und die Wettbewerbsfähigkeit. Im Rahmen dieser Säule gilt es für die Mitgliedstaaten insbesondere Wachstumsengpässe, wie sie bei der Entwicklung der Strategie identifiziert wurden, zu beseitigen. Diese Aufgabenbereiche betreffen dabei nicht nur „klassische“ strukturpolitische Felder wie Bildung oder Produktivität, sondern umfassen auch Schwachstellen z. B. in der Fiskal- und Finanzpolitik (Kapitel 4). Analysiert wurden sowohl die Rahmenbedingungen für das Wirtschaftswachstum als auch die Wachstumstreiber selbst (Europäische Kommission, 2010m). Über diesen bewusst gewählten Ansatz müssen die Aufgaben im Rahmen der gestärkten wirtschaftspolitischen Steuerung auch in den Reformschritten unter der Europa 2020-Strategie berücksichtigt werden. Die thematische Koordination richtet sich an wachstumsstärkende Strukturreformen im Hinblick auf die Kernziele der Europa 2020-Strategie (Europäische Kommission, 2010l). Die Wechselbeziehungen sind damit klar ersichtlich: Strukturpolitiken erfordern einen entsprechenden budgetären Spielraum, die wachstumsstärkende Orientierung der Europa 2020-Strategie soll wiederum die Nachhaltigkeit und Qualität der öffentlichen Finanzen unterstützen.

Im Legislativpaket zur neuen wirtschaftspolitischen Steuerung sind zwei Verordnungen zu makroökonomischen Ungleichgewichten mit einem eigenen Verfahren zur Korrektur dieser Ent-

wicklungen (Excessive Imbalance Procedure – EIP) enthalten (Europäische Kommission, 2010kd und 2010kf). Ebenso findet sich diese Thematik in den überarbeiteten Leitlinien (Europäische Kommission, 2010i und 2010j) und der zuvor beschriebenen Architektur der Europa 2020-Strategie wieder. In diesem Punkt kann die mittel- bzw. langfristige Ausrichtung der Strategie mit dem Ziel der Beseitigung der Wachstumsengpässe, wie sie interne und externe Ungleichgewichte darstellen können, in die kurz- bzw. mittelfristig angelegte Korrektur auftretender Ungleichgewichtspositionen im Rahmen der EIP übergreifen. Insbesondere jene Aspekte der EU 2020-Strategie, die auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit abzielen und z. B. Einkommen betreffen, können hier eine Rolle spielen. Bei der Überwachung makrofinanzzieller Risiken im Rahmen der Europa 2020-Architektur soll auf die Expertise des im Jahr 2010 neugeschaffenen Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) zurückgegriffen werden. Auch in diesem Bereich können sich Überschneidungen mit der EIP ergeben, insbesondere wenn Ungleichgewichte

ihren Ursprung etwa in übermäßigen Kreditentwicklungen haben. Empfehlungen zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte kann ein Mitgliedstaat damit jährlich über die Bewertung der Programme erhalten. Wird eine exzessive Ungleichgewichtsposition festgestellt, kommen konkrete Aufforderungen und – für Länder des Euro-Währungsgebiets – Sanktionsmöglichkeiten hinzu. Neben der adäquaten prozeduralen Integration der EIP in das Europäische Semester wird demnach in Zukunft ein besonderes Augenmerk auf die Konsistenz der Empfehlungen und die Minimierung von Zielkonflikten zu legen sein.

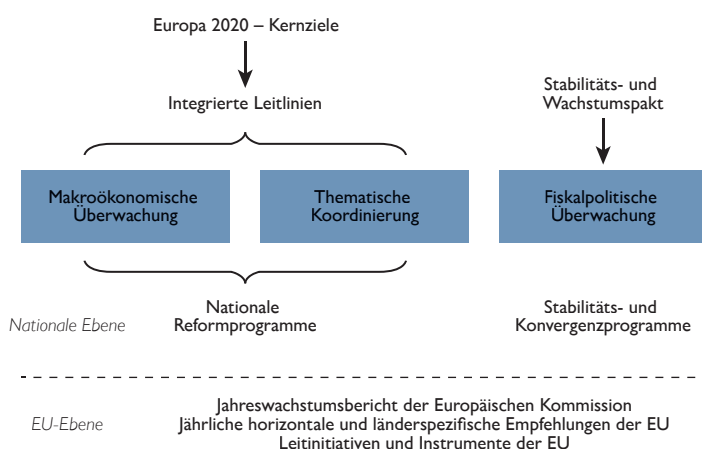
4 Implikationen für die österreichische Wirtschaftspolitik

Die Architektur der Europa 2020-Strategie wird die österreichische Wirtschaftspolitik in den kommenden Jahren maßgeblich bestimmen, wenn auch die inhaltliche Gestaltung nach wie vor in Österreich liegt.

Auf Basis einer Kommissionsanalyse wurden für jedes Mitgliedsland in gemeinsamen Diskussionen im Rahmen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (WPA) und des Wirtschafts- und Finanzausschusses (WFA) die wichtigsten länderspezifischen makrostrukturellen Wachstumshemmnisse identifiziert und vom ECOFIN-Rat im Juni 2010 bestätigt. Der Beschäftigungsausschuss (EMCO) identifizierte die wesentlichsten beschäftigungspolitischen Wachstumshemmnisse. Durch diese Vorgangsweise wurde von Anbeginn eine gewisse Kohärenz zwischen makro- und mikroökonomischen Reformen sowie den arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen auf nationaler Ebene hergestellt. Gleichzeitig wurde aber auch die Richtung der Reformen für alle 27 Mitgliedstaaten vorgegeben und für eine entsprechende Übereinstim-

Grafik 1

Steuerungsarchitektur Europa 2020



Quelle: Europäische Kommission, 2010i.

mung der wirtschaftspolitischen Agenda gesorgt. Für Österreich wurden folgende makrostrukturelle Wachstumshemmnisse festgestellt (Europäische Kommission, 2010m):

1. Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bei gleichzeitiger Förderung von Wachstum,
2. Stärkung des Finanzsektors,
3. Stärkung der Binnennachfrage,
4. Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, insbesondere von älteren Arbeitnehmern und
5. Ausrichtung der Bildungssysteme auf die Verbesserung des Humankapitals und Stärkung der Innovationskapazitäten.

Gemeinsam mit den nationalen Europa 2020-Kernzielen bildet die Überwindung dieser Wachstumshemmnisse den Aufgabenkatalog für die nächsten zehn Jahre. Zur Erreichung der EU-weit gültigen Kernziele hat die österreichische Bundesregierung fünf nationale Ziele festgelegt. Diese sehen eine Erhöhung der F&E-Quote, Bildungsziele in den Bereichen tertiäre Bildung und Schulabbrecher, eine Erhöhung der Beschäftigungsquote mit spezieller Berücksichtigung älterer Arbeitnehmer, Frauen und Personen mit Migrationshintergrund, Umwelt- und Klimaziele sowie Ziele zur Bekämpfung der Armutgefährdung vor (Bundeskanzleramt, 2010):

1. Anhebung der F&E-Quote um 1 Prozentpunkt auf 3,76% des BIP,
2. Anhebung der Beschäftigungsquote von derzeit 74,9% auf 77% bis 78%,
3. Reduktion der Treibhausgasemission um 16%, Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energie auf 34% und Stabilisierung des Energiekonsums auf dem Niveau von 2005,
4. Verringerung der Schulabbrecherquote auf 9,5% und Erhöhung des Anteils von Personen mit tertiären Bildungsabschlüssen auf 38% und

5. Verringerung der armutsgefährdeten Personen um 235.000 auf Basis der drei auf EU-Ebene definierten Indikatoren.

Im Nationalen Reformprogramm, das im April 2011 der Europäischen Kommission übermittelt wurde, wird dargelegt, wie diese Ziele und Verpflichtungen national umgesetzt werden. In seiner Gesamtheit stellt es eine wirtschaftspolitische Agenda dar, die im Einklang mit der Europa 2020-Strategie steht (Bundeskanzleramt, 2011).

Selbst Kritiker der Europa 2020-Strategie bestätigen, dass die neue Strategie viele Faktoren berücksichtigt, die für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum bedeutend sind. Wachstum benötigt neben angebotsseitigen Faktoren (Infrastruktur, Bildung, Forschung) auch eine Nachfragedynamik, die mit dem Angebot mithält und dieses stimuliert (Ederer und Janger, 2011). Durch die Ausrichtung der Europa 2020-Strategie auf die drei Prioritäten – intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum – werden alle diese Faktoren angesprochen. Ederer und Janger (2011) attestieren, dass die Europa 2020-Strategie in ihren wesentlichen Punkten Elemente einer innovationsorientierten Wachstumspolitik aufweist. Österreichs aktueller Übergang von einem imitations- zu einem innovationsbasierten Wachstumsregime (Aiginger et al., 2009) wird damit unterstützt.

Die Ausgangslage für Reformen ist trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise in Österreich gut. Auch das konzeptuelle Rahmenwerk ist grundsätzlich geeignet, mehr Stringenz in die Reformagenda zu bringen. Entscheidend für die nächsten Jahre ist es daher, diesen Spielraum zu nutzen und konsequent die Budgetkonsolidierung voranzutreiben, Struktur reformen durchzuführen, die Nachfrage zu stärken und Impulse für Wachstum und Beschäftigung zu schaffen.

5 Schlussfolgerungen

Eine Gesamtbewertung, was die Strategie Europa 2020 für Österreich bringen wird, ist mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Makroökonomische Abschätzungen ergeben, dass die gleichzeitige Erreichung der österreichischen Ziele der Europa 2020-Strategie hinsichtlich F&E-Intensität, Akademikeranteil und Beschäftigungsquote das österreichische BIP-Wachstum um 0,3 Prozentpunkte zwischen 2010 und 2020 erhöhen würden, was fast $\frac{1}{6}$ der langfristigen BIP-Wachstumsrate ausmacht. Da die Effekte aus der Zielerreichung langfristig wirken, würde das österreichische BIP im Jahr 2050 um 5% höher sein als ohne Erreichung der Europa 2020-Ziele. Die ökonomischen Effekte der Erreichung der Klima- und Umweltziele sind noch schwieriger zu kalkulieren, induzierte Investitionseffekte und langfristige Energiekosteneinsparungen dürften jedoch beträchtliche ökonomische Effekte bewirken, da Investitionen in „grüne Maßnahmen“

in Höhe von 1 Mio EUR die Entstehung von 11 bis 16 neuen Jobs bewirken. Das Erreichen der Beschäftigungsziele dürfte das Armutsrisiko von rund 20.000 Personen reduzieren, was immerhin $\frac{1}{10}$ des Ziels der Armutsbekämpfung entspricht (Ederer et al., 2010).

Aus Entwicklung und Architektur der Europa 2020-Strategie lassen sich folgende wirtschaftspolitische Erkenntnisse ableiten:

- Die Struktur- und Fiskalpolitik rückt enger zusammen und erfordert eine entsprechende Koordinierung.
- Die Bedeutung von Beschäftigung, Wissensbasierung, Wettbewerbsfähigkeit, Energieeffizienz und soziale Einbindung als Elemente einer angebotsseitigen Wirtschaftspolitik wurde durch die Strategieprioritäten unterstrichen.
- Die Setzung quantitativer Ziele auf EU- und Mitgliedstaaten-Ebene sowie der enge Überwachungsprozess erhöhen den Reformdruck.

Literaturverzeichnis

- Aiginger, K., R. Falk und A. Reinstaller. 2009.** Evaluation of Government Funding in RTDI from a Systems Perspective in Austria. Synthesis Report. WIFO. Wien.
- Breuss, F. 2005.** Die Zukunft der Lissabon-Strategie. WIFO Working Papers 244.
- Breuss, F. 2008.** Die Lissabon-Strategie – Post 2010: Wie soll es weitergehen? In: Die Zukunft der Wirtschaftspolitik der EU: Beiträge zum Diskussionsprozess „Lissabon Post 2010“. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA). Wien. Oktober. 127–173.
- Breuss, F. 2009.** Economic Governance und der Lissabon-Prozess. In: Wirtschaftspolitische Blätter. Sonderausgabe EU-Integration. 67–88.
- Bundeskanzleramt. 2010.** Europa 2020: Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung – Entwurf. Wien. 16. November.
www.bundeskanzleramt.at/site/4892/default.aspx (recherchiert am 24. September 2011).
- Bundeskanzleramt. 2011.** Europa 2020: Österreichisches Reformprogramm 2011. Wien. April.
www.bundeskanzleramt.at/site/4892/default.aspx (recherchiert am 24. September 2011).
- Cohen-Tanugi, L. 2008.** Beyond Lisbon – A European Strategy for Globalisation. P.I.E. Peter Lang.
- Ederer, S., J. Janger, S. Kaniovski, D. Kletzan-Slamanig, J. Berger, I. Fortin, H. Hofer, I. Paterson, E. Skriner, K. Schöpflug, U. Schuh und W. Schwarzbauer. 2010.** Assessing the Lisbon Strategy 2005–2010 and Estimating Expected Effects from Reaching the EU 2020 Goals. WIFO, IHS.

- Ederer, S. und J. Janger. 2011.** Wachstums- und Beschäftigungspolitik in Österreich unter neuen europäischen Rahmenbedingungen. In: WIFO-Monatsberichte 6. 421– 433.
- Europäische Kommission. 2005.** Arbeitspapier. Beitrag zum Bericht der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 22. und 23. März 2005 über die Lissabon-Strategie zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung. SEK (2005) 160. Brüssel. 28. Jänner.
- Europäische Kommission. 2008.** Europäisches Konjunkturprogramm. KOM (2008) 800. Brüssel. 26. November.
- Europäische Kommission. 2010a.** Commission Staff Working Document, Lisbon Strategy evaluation document. SEC (2010) 114 final. Brüssel. 2. Februar.
- Europäische Kommission. 2010b.** Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM (2010), 2020 endg. Brüssel. 3. März.
- Europäische Kommission. 2010c.** Leitinitiative der Strategie Europa 2020. Innovationsunion. KOM (2010) 546 endg. Brüssel. 6. Oktober.
- Europäische Kommission. 2010d.** Eine digitale Agenda für Europa. KOM (2010) 245 endg. Brüssel. 19. Mai.
- Europäische Kommission. 2010e.** Jugend in Bewegung. Eine Initiative zur Freisetzung des Potenzials junger Menschen, um in der Europäischen Union intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erzielen. KOM (2010) 477 endg. Brüssel. 15. September.
- Europäische Kommission. 2010f.** Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung. Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit. KOM (2010) 614 endg. Brüssel. 20. Oktober.
- Europäische Kommission. 2010g.** Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung. KOM (2010) 682 endg. Brüssel.
- Europäische Kommission. 2010h.** Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt. KOM (2010) 758 endg. Brüssel. 16. Dezember.
- Europäische Kommission. 2010i.** Empfehlung für eine Empfehlung des Rates über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union – Teil I der Integrierten Leitlinien zur Europa 2020. SEK (2010) 488 endg. Brüssel. 27. April.
- Europäische Kommission. 2010j.** Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten – Teil II der Integrierten Leitlinien zur Europa 2020. KOM (2010) 193 endg. Brüssel. 27. April.
- Europäische Kommission. 2010ka.** Proposal for a COUNCIL REGULATION (EU) No .../... amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. COM (2010) 522 final. Brüssel. 29. September.
- Europäische Kommission. 2010kb.** Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on requirements for budgetary frameworks of the Member States. COM (2010) 523 final. Brüssel. 29. September.
- Europäische Kommission. 2010kc.** Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area. COM (2010) 524 final. Brüssel. 29. September.
- Europäische Kommission. 2010kd.** Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area. COM (2010) 525 final. Brüssel. 29. September.
- Europäische Kommission. 2010ke.** Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. COM (2010) 526 final. Brüssel. 29. September.

- Europäische Kommission. 2010kf.** Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the prevention and correction of macroeconomic imbalances. COM (2010) 527 final. Brüssel. 29. September.
- Europäische Kommission. 2010l.** Governance, tools and policy cycle of Europe 2020. COM(2010). Brüssel. 15. Juli.
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annex_swd_implementation_last_version_15-07-2010.pdf
(recherchiert am 21. September 2011)
- Europäische Kommission. 2010m.** Macro structural bottlenecks to growth in EU member states. European Economy. Occasional Papers 65. Brüssel. Juli.
- Europäische Kommission. 2011.** Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative der Strategie Europa 2020. KOM (2011) 21 endg. Brüssel. 26. Jänner.
- Europäischer Rat. 2010.** Schlussfolgerungen Tagung am 25./26. März 2010. EUCO 7/10. Brüssel. 26. März.
- Europäischer Rat. 2011.** COUNCIL RECOMMENDATION of 12 July 2011 on the national reform programme 2011 of Austria and delivering a Council opinion on the updated stability programme of Austria, 2011–2014. 2011/210/03. Brüssel. 16. Juli.
- Kok, W. et al. 2004.** Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok. Die Herausforderungen annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. November.
- Martens, H. und F. Zuleeg. 2009.** Where Next for the Lisbon Agenda? European Policy Centre. Policy Brief. Juni.
- Pisani-Ferry, J. und A. Sapir. 2006.** Last Exit to Lisbon. Bruegel Policy Brief. Ausgabe 2006/02. März.