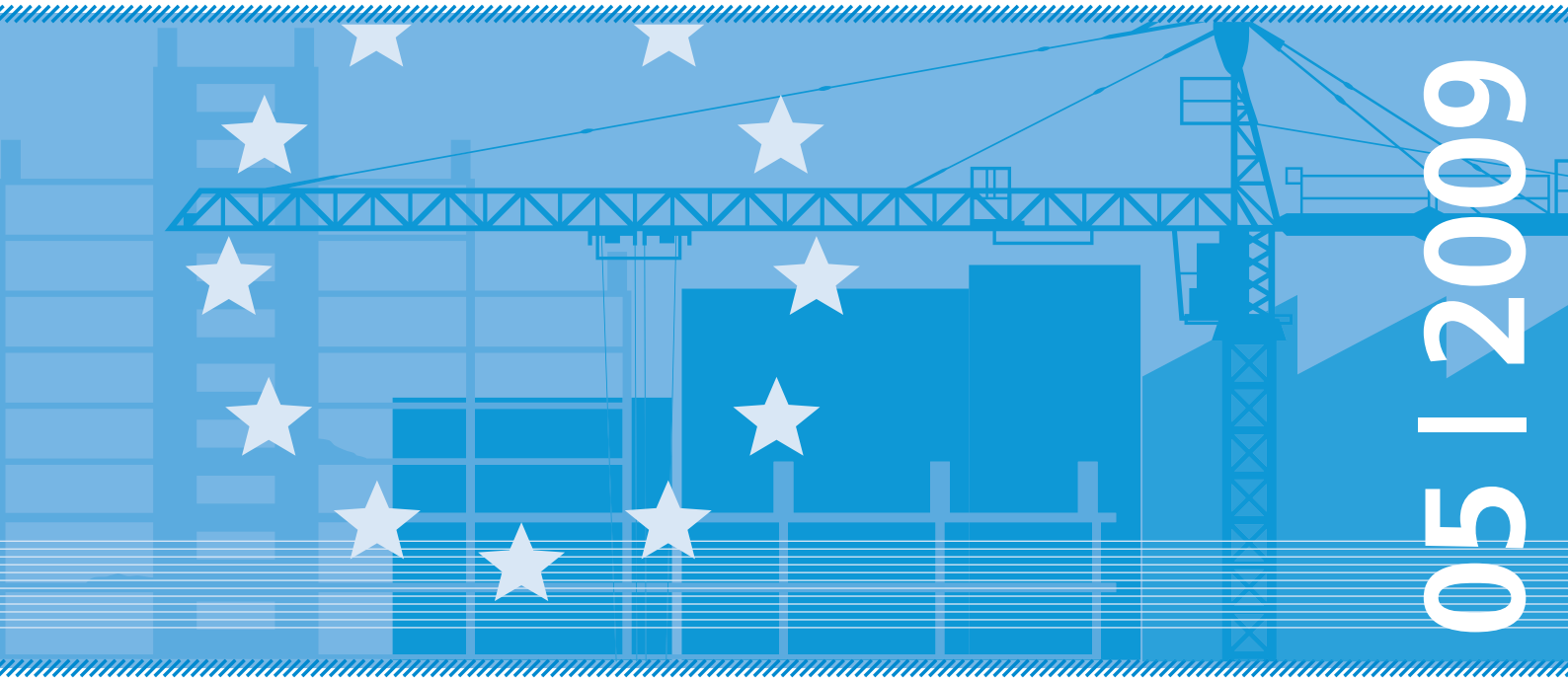
Die industriepolitische Bedeutung der Lissabon-Strategie

Robert Kaiser



05 | 2009

MODERNE INDUSTRIEPOLITIK

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

IMPRESSUM

ISBN: 978-3-86872-223-9

1. Auflage

Copyright by Friedrich-Ebert-Stiftung

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Schriftenreihe Moderne Industriepolitik, 5|2009

Herausgegeben vom Arbeitskreis „Moderne Industriepolitik“

Autor: Robert Kaiser

Redaktion: Dr. Philipp Fink, Sönke Hallmann, Irin Nickel

Layout: Susanne Noé / Zum weissen Roessl

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany 2009

Die industriepolitische Bedeutung der Lissabon-Strategie

Robert Kaiser*

Aus der Schriftenreihe Moderne Industriepolitik, 5|2009
Herausgegeben vom Arbeitskreis „Moderne Industriepolitik“

*Prof. Dr. Robert Kaiser lehrt Vergleichende Politikwissenschaft am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität, München.

MODERNE INDUSTRIEPOLITIK

Executive Summary

Das vorliegende Gutachten evaluiert die Lissabon-Strategie mit Fokus auf den Beitrag, den die europäische Industriepolitik für ein stärkeres Wachstum und höhere Beschäftigung leisten kann. Tatsächlich lässt sich zeigen, dass dieses Politikfeld in erheblicher Weise durch die Lissabon-Agenda beeinflusst worden ist und das in Form einer strategischen Neuausrichtung. Dies allein garantiert aber noch nicht, dass sich eine positive Wirkung hinsichtlich der Lissabon-Ziele einstellen wird. Aus diesem Grund wird hier nicht nur die neue konzeptionelle Ausrichtung der europäischen Industriepolitik untersucht, sondern in Betracht kommen vor allem auch die institutionellen Implikationen, die im europäischen Mehrebenensystem für die Umsetzung der „Neuen Industriepolitik" bestehen.

Die Hauptaussagen

Die Lissabon-Strategie ist keine allgemeine Neuorientierung: Sie ist eine Fortführung bestehender Strategien zur Wettbewerbssteigerung der europäischen Wirtschaft. Neu dagegen ist das Governancemodell der Umsetzung und der Abstimmung zwischen den Mitgliedsstaaten. Die Neuauflage der Strategie von 2004 strebte eine Stärkung der Effektivität durch eine Minderung der Anzahl der Ziele und eine verbesserte Abstimmung bei der Umsetzung an.

Industriepolitik spielt nur eine untergeordnete Rolle: Zwar hat die europäische Industriepolitik durch die Lissabon-Strategie insgesamt an Bedeutung gewonnen, doch leidet ihre Effektivität an der fehlenden direkten Zuständigkeit der EU-Kommission. So kann Industriepolitik nur indirekt über Wettbewerbs-, Forschungs- und Innovationspolitik betrieben werden. Hinzu kommt, dass die strengen Binnenmarktregeln, unterschiedliche nationale Interessen sowie die Zersplitterung der Entscheidungsfindung die Formulierung und Umsetzung einer strategischen und umfassenden Industriepolitik verhindern.

Industriepolitik ist zersplittert und widersprüchlich: Die europäische Industriepolitik zeichnet sich einerseits durch eine starke Fragmentierung aus, die sich auf die direkte Unterstützung bestimmter Sektoren sowie die Entwicklung und Verbreitung von Technologien erstreckt. Andererseits muss sich die Industriepolitik stets dem Primat des ungehinderten innereuropäischen Wettbewerbs unterwerfen.

Zielereichung ist mangelhaft: Es ist zu bezweifeln, dass die Ziele der Lissabon-Strategie, wie vorgesehen, bis 2010 erreicht werden können. Denn die Umsetzung leidet an der politischen Realität der Mitgliedsstaaten, deren wirtschaftliche und soziale Ausgangsbedingungen, aber auch nationalen Interessen zu unterschiedlich sind. Es bedarf einer besseren Arbeitsteilung zwischen den Politikebenen und einer besseren Anpassung der übergeordneten Ziele an die Bedürfnisse der einzelnen Mitglieder. Hierzu eignet sich eine Lockerung der Binnenmarktregeln, um mittels einer Stärkung der nationalen industriepolitischen Kompetenzen die Umsetzung der gemeinschaftlichen Ziele zu ermöglichen.

Inhaltsverzeichnis

	Einleitung	6
1.	Die Lissabon-Strategie	8
2.	Die europäische Industriepolitik im Kontext der Lissabon-Strategie	15
3.	Die Grenzen der industriepolitischen Europäisierung	27
	Schlussfolgerungen	31
	Literatur- und Quellenverzeichnis	33

Einleitung

Die Produktivitätslücke schließt sich nicht: Woran liegt es?

Mit der Lissabon-Strategie für Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum und sozialen Zusammenhalt hat die Europäische Union im März 2000 das strategische Ziel ausgegeben, bis 2010 die wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Ökonomie der Welt zu werden (Council of the European Union 2000). Allerdings wurde schon geraume Zeit vor Ablauf der Frist deutlich, dass es der EU nicht gelingen würde, die eigenen Vorgaben zu erfüllen. Im Gegenteil, bereits im Jahr 2004 kam eine mit der Zwischenevaluierung beauftragte hochrangige Sachverständigengruppe zu dem Ergebnis, dass nicht nur eine Vielzahl der Ziele verfehlt werden würde, sondern die Union zudem gegenüber ihren globalen Hauptwettbewerbern, den Vereinigten Staaten von Amerika und Japan, weiter an Boden verloren habe (Europäische Gemeinschaften 2004). In der Folge wurde die Lissabon-Strategie modifiziert, ohne jedoch bisher die erhoffte Trendwende herbeiführen zu können. So belegen auch jüngere Daten aus 2007, dass die EU-Mitgliedsstaaten zwar eine durchaus beträchtlich steigende Wirtschaftsleistung zu verzeichnen haben, diese aber nicht dazu geführt hat, die Produktivitätslücke, insbesondere gegenüber den USA zu verringern (European Commission 2007a: 43).

Eine solche Leistungsbilanz wirft Fragen auf. Erstens ist zu klären, ob die Lissabon-Strategie vor dem Hintergrund der strukturellen Defizite der europäischen Ökonomien überhaupt ein problemadäquates Reformprogramm darstellt. Diese Perspektive zielt im Kern auf die grundsätzliche Problemlösungskapazität der handelnden Akteure und damit auch auf die Frage, ob solche strukturellen Defizite tatsächlich vornehmlich durch staatliches Handeln auf europäischer Ebene wirksam bewältigt werden können.

Ebenso plausibel wäre, zweitens, die Frage, ob nicht aufgrund der Mitte dieses Jahrzehnts erfolgten EU-Erweiterung die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten in einer Weise zugenommen haben, sodass eine stärker differenzierte Zielsetzung notwendig gewesen wäre. Die Lissabon-Strategie hätte entschiedener den jeweils spezifischen Anforderungen der einzelnen Länder Rechnung tragen müssen, das heißt entweder den ökonomisch-technologischen Aufholprozessen der neuen Mitgliedsstaaten oder aber der Sicherung der globalen Wettbewerbsfähigkeit jener Mitgliedsstaaten mit der stärksten wirtschaftlichen Performanz. Unter dieser Perspektive wäre demnach zu überprüfen, ob Integrationsentwicklungen, die zunächst in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie stehen, für diese nicht dennoch grundsätzlich neue Bedingungen geschaffen haben.

Und drittens muss eine kritische Evaluierung der bisherigen Ergebnisse der Lissabon-Strategie klären, inwieweit die institutionellen Bedingungen von Politikprozessen im europäischen Mehrebenensystem die Problemlösungskapazitäten der verschiedenen Akteure und damit die Reichweite umfassender Reformvorhaben grundsätzlich begrenzen.

Fokus auf industriepolitische Entscheidungsprozesse

Das vorliegende Gutachten geht diesen Fragen in unterschiedlicher Gewichtung und thematischer Fokussierung nach. Die Analyse befasst sich einerseits mit den Implikationen der Diversität mitgliedsstaatlicher Struk-

turen und den institutionellen Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems. Diese Fokussierung leitet sich aus der Tatsache her, dass es sich hier um grundlegende und länger wirkende Faktoren handelt, die von den politischen Akteuren nicht ohne Weiteres verändert werden können. Ein solcher Fokus impliziert dann aber auch, dass die Lissabon-Strategie im längeren zeitlichen Kontext von Initiativen und Programmen auf europäischer Ebene gesehen werden muss, die auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit mitgliedsstaatlicher Ökonomien zielten. Dies bedeutet, dass für die Bewertung der Ergebnisse der Lissabon-Strategie insbesondere jene Politikprozesse von Bedeutung sind, die mit dem Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* (European Commission 1993) im Jahr 1993 initiiert wurden.

Andererseits wird dieses Gutachten sich in besonderer Weise – entsprechend der Vorgabe der Auftraggeberin – mit den industriepolitischen Aspekten der Lissabon-Strategie befassen. Auch diese Fokussierung ist in mindestens zweifacher Hinsicht begründet. Erstens ist unverkennbar, dass die Lissabon-Strategie mehrere Politikfelder betrifft, für die auf der europäischen Ebene unterschiedliche Ressourcen und Kompetenzen existieren. Deshalb lassen sich bezogen auf die Lissabon-Strategie generalisierende Aussagen über mehrere Politikfelder hinweg nur schwerlich treffen. Aus diesem Grund widmet sich auch die eindeutige Mehrzahl der wissenschaftlichen Analysen zur Lissabon-Strategie einem spezifischen Politikfeld, wobei den industriepolitischen Bezügen bisher vergleichsweise wenig Interesse entgegengebracht wurde. Weit umfassender untersucht wurde demgegenüber die Performanz in Bezug auf die Lissabonner Ziele in den Bereichen der Beschäftigung und des sozialen Zusammenhalts.

Vor diesem Hintergrund wird die Darstellung in Kapitel 1 zunächst einen kurzen Abriss der Voraussetzungen und Entwicklung der Lissabon-Strategie liefern. Aus dieser Darstellung lassen sich im Weiteren die Hauptgründe für ihre Reformulierung im Jahr 2005 benennen. Da mit diesem Neustart der Agenda auch eine Fokussierung der Strategie verbunden war, ist zum Abschluss dieses Teils (Kapitel 2) eine kritische Diskussion der Ziele notwendig.

Das Kapitel 3 wird sich daraufhin eingehend mit der Entwicklung der europäischen Industriepolitik im Kontext der Lissabon-Strategie befassen. Hierbei wird erstens dargestellt, in welcher Weise die Industriepolitik institutionell in die Lissabon-Agenda eingebettet ist. Hier geht es folglich um die Frage, ob der Grad der primärrechtlichen Verankerung der europäischen Industriepolitik überhaupt einen signifikanten Beitrag erwarten lässt und wie gegebenenfalls existierende institutionelle Barrieren überwunden worden sind. In einem zweiten Schritt wird dargelegt, in welcher Weise sich die Ziele der Steigerung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung auf die Formulierung von Politikstrategien und Instrumenten der europäischen Industriepolitik ausgewirkt haben. Tatsächlich wurde die europäische Industriepolitik durch den Lissabon-Prozess erheblichen Veränderungen unterworfen, die mit dem Schlagwort der „Neuen Industriepolitik" nur unzureichend beschrieben sind. Drittens wird zu diskutieren sein, welche insbesondere institutionellen Implikationen für diese neue Industriepolitik im europäischen Mehrebenensystem existieren. Konkret geht es also darum, die Entscheidungsbedingungen und Umsetzungschancen industriepolitischer Maßnahmen vor dem Hintergrund der spezifischen Mehrebenenarchitektur und in Bezug auf Akteure sowie Verhandlungsarenen in diesem Politikfeld einzuschätzen.

Auf der Basis dieser Analyse wird anschließend zu bestimmen sein, wo die Grenzen der Europäisierung der Industriepolitik verlaufen und wo – unter dieser Prämisse – alternative Handlungsoptionen innerhalb sowie außerhalb der Lissabon-Strategie bestehen (Kapitel 4). Das abschließende Kapitel 5 fasst die wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung zusammen.

1. Die Lissabon-Strategie

Ausgangspunkt: Dramatische Beschäftigungskrise

Der Einigung der Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 auf ein umfassendes Reformprogramm lag im Wesentlichen die Überzeugung zugrunde, dass mit dem Übergang der hochentwickelten Industrienationen zu wissensbasierten Gesellschaften eine Chance bestehe, die dauerhafte Wachstums- und Wettbewerbsschwäche der europäischen Ökonomien zu überwinden und die Europäische Union insgesamt durch eine stärkere Koordination und Kooperation in zentralen Politikfeldern zur dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsregion der Welt entwickeln zu können. Unabhängig davon, ob man dieses Vorhaben vor dem Hintergrund des gleichzeitig formulierten Zieldatums des Jahres 2010 als realistisch einstufen kann, darf insbesondere nicht übersehen werden, dass die Lissabon-Strategie keineswegs der erste Versuch ist, der ökonomischen Performanzkrise mittels stärkerer Europäisierung zentraler wirtschaftsnaher Kompetenzfelder Herr zu werden. Aus diesem Grund ist für das Verständnis und die Evaluierung des Lissabonner Prozesses nicht allein die Entwicklung seit dem Jahr 2000 von Bedeutung. Auch das Verhältnis zwischen der Lissabon-Strategie und früheren europäischen Initiativen sowie die Bezüge dieses politikfeldübergreifenden Reformprogramms zu den jeweiligen policy-spezifischen Agenden europäischer Politik ist zu beachten.

Die Lissabon-Strategie als (zweite) Antwort auf die europäische Wettbewerbsschwäche

Bei der Einordnung der Lissabon-Strategie in einen längeren zeitlichen Kontext zeigt sich, dass die zentralen Impulse für die Europäisierung der wirtschaftlichen Reformen der Mitgliedsstaaten einerseits in der engeren ökonomischen Integration liegen, die durch die Etablierung von Binnenmarkt und Europäischer Währungsunion zu erwarten ist. Andererseits sind sie aber vor allem in der dramatischen Beschäftigungskrise in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre begründet. Insbesondere vor dem letztgenannten Hintergrund hatte bereits der Europäische Rat von Kopenhagen (Juni 1993) die Kommission beauftragt, eine mittelfristige Strategie zur Erhöhung des Beschäftigungsniveaus vorzulegen. Dem kam die Kommission noch im selben Jahr durch die Vorlage eines Weißbuchs nach (European Commission 1993).

Dieses Weißbuch ist als Ausgangspunkt für die Bewertung der Lissabon-Strategie aus zwei Gründen von zentraler Bedeutung.

Dieses Dokument etablierte zum einen in der Diskussion auf europäischer Ebene den Nexus zwischen der Überwindung der Beschäftigungskrise und der dazu erforderlichen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und ökonomischen Wachstumskräfte. Aus damaliger Sicht der Kommission resultierte die negative Beschäftigungsentwicklung aus einer sich seit zwei Jahrzehnten verschlechternden Wettbewerbsposition, insbesondere gegenüber den USA und Japan. Sie fand ihren Ausdruck in zu geringen Investitionen, dem Verlust von Exportanteilen, der mangelnden Performanz von Forschung und Entwicklung (F&E) sowie der unzureichenden Fähigkeit, Ergebnisse aus Forschung und Entwicklung in neue Produkte umzusetzen.

Zum anderen definiert bereits dieses Weißbuch jene zentralen Reformaspekte, die sich in weiten Teilen in der Lissabon-Strategie wiederfinden. Hierzu gehören insbesondere die Notwendigkeit stärkerer makroökonomischer Koordinierung, die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, die deutliche Erhöhung der Investitionen in Bildung und Forschung sowie die technische Infrastruktur und die Nutzung der Perspektiven, die sich aus der zunehmenden Bedeutung ökologischer Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung ergeben.

Neues Governancemodell: Die offene Koordinierung

Vor diesem Hintergrund stellt die Lissabon-Strategie zunächst weniger eine konzeptionelle Neuerung hinsichtlich der Ziele dar. In viel stärkerer Weise liegt ihre Bedeutung in der Wahrnehmung, dass zur Erreichung dieser Ziele vor allem ein neues Verhältnis sowohl zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedsstaaten als auch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren notwendig sei.

Die Lissabon-Strategie zeichnet sich insofern primär durch die Etablierung eines neuen Governancemodells aus, dessen Rationalität sich aus der Tatsache erklärt, dass der Europäischen Union wesentliche Regelungskompetenzen fehlen, die für eine Umsetzung der Reform mittels sekundärrechtlicher Normsetzung notwendig wären.

Aus diesem Grund hat der Europäische Rat von Lissabon die Anwendung der sogenannten Methode der offenen Koordinierung (Bauer/Knöll 2003; Kaiser/Prange 2004, 2005; Foadi-Morano 2008), auf sämtliche betroffene Politikbereiche ausgedehnt (hierauf wird im Detail in Kapitel 3 eingegangen). Ferner erkannten die Staats- und Regierungschefs an, dass wesentliche Leistungen des Reformprogramms durch privatwirtschaftliche Akteure erbracht werden müssen und insofern den Mitgliedsstaaten die Aufgabe zukommt, die als notwendig erachteten privatwirtschaftlichen Investitionen zu erleichtern und zu mobilisieren.

Der Zielkatalog

Demgegenüber stellt die überwiegende Mehrheit der inhaltlichen Zielvorgaben der Lissabon-Strategie Bestätigungen oder Fortentwicklungen des Weißbuchs *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* aus dem Jahr 1993 dar. Das gilt in folgender Weise für die einzelnen Lissabon-Ziele:

- **„Eine Informationsgesellschaft für alle“** (Council of the European Union 2000, Punkte 8-11): Dieses Ziel schreibt im Wesentlichen die Agenda des Weißbuchs mit Blick auf die Verbesserung der elektronischen Dateninfrastruktur, die Bereitstellung öffentlicher Informations- und Serviceangebote (E-Government), sowie die Regulierung von elektronischem Handel (E-Commerce) und des Telekommunikationsmarktes fort (Gómez-Barroso/Feijóo/Karnitis 2008).

- **„Die Etablierung eines europäischen Forschungs- und Innovationsraums“** (Council of the European Union 2000, Punkte 12 und 13): Zentrale Aspekte, wie etwa die Anhebung der Investitionen in Forschung und Entwicklung auf drei Prozent des BIPs sowie die Notwendigkeit, die Forschungsanstrengungen stärker zu vernetzen, werden bereits durch das Weißbuch identifiziert. Die Lissabon-Strategie geht darüber noch hinaus, vor allem durch das Ziel einer Verbesserung der Mobilität von Forschern sowie

die Etablierung der Methode der offenen Koordinierung zur vorwiegend vergleichenden quantitativen Perfomanzmessung der Forschungs- und Innovationssysteme.

- **„Die Schaffung einer unternehmensfreundlichen Umwelt, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen"** (Council of the European Union 2000, Punkte 14 und 15): Dieser Aspekt stellt gegenüber dem Weißbuch eine der wenigen expliziten Neuorientierungen dar. Entsprechend des Beschlusses des Europäischen Rates von Lissabon hat die Kommission in diesem Bereich zunächst im Jahr 2003 das Grünbuch *Unternehmergeist in Europa* (Europäische Kommission 2003a) und darüber hinaus seit 2001 zwei mehrjährige Programme insbesondere zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) vorgelegt. Allerdings betonte auch das Weißbuch schon die Notwendigkeit der Vollendung des Binnenmarktes, vor allem unter dem Aspekt des zu erwartenden Nutzens für kleine und mittlere Unternehmen.

- **„Ökonomische Reformen und die Vollendung des Binnenmarktes"** (Council of the European Union 2000, Punkte 16-19): Über das Weißbuch hinaus zielt die Lissabon-Agenda in diesem Bereich insbesondere auf eine Intensivierung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs sowie auf weitergehende Anstrengungen bei der Liberalisierung von Infrastrukturmärkten.

- **„Effiziente und integrierte Finanzmärkte"** (Council of the European Union 2000, Punkte 20 und 21): Die in der Lissabon-Agenda vorgesehenen Aktionspläne für Finanzdienstleistungen und Risikokapital basieren im Wesentlichen auf sektorspezifischen Analysen der Kommission über das Funktionieren des Binnenmarktes, die in den Jahren 1994 bis 1996 durchgeführt und als solche im Weißbuch bereits benannt worden sind.

- **„Makroökonomische Koordinierung"** (Council of the European Union 2000, Punkte 22 und 23): Neben der Zielsetzung eines nachhaltigen Einsatzes öffentlicher Finanzmittel zeichnet sich die Lissabon-Agenda in diesem Bereich durch die Vorgabe aus, solche Mittel soweit möglich in Forschung und Entwicklung, Innovation und Informationstechnologie umzulenken. Dieser Zielsetzung entspricht im Wesentlichen der Ansatz des Weißbuchs, die Konvergenz makroökonomischer Politiken zu fördern und diese enger mit strukturpolitischen Maßnahmen zu verknüpfen.

- **„Die Modernisierung des europäischen Sozialmodells"** (Council of the European Union 2000, Punkte 24 bis 34): Dieser Bereich nimmt schließlich einen Schwerpunkt der Lissabon-Agenda ein, der auch in diesem Umfang erstmals auf europäischer Ebene thematisiert worden ist. Dennoch finden sich auch hier schon einzelne Zielsetzungen im Weißbuch wieder. Dies betrifft in erster Linie die Grundkonzeption eines lebenslangen Lernens und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Neustart 2004: Weniger Ziele, verbindlichere Prozeduren

Die zuvor dargelegten Kontinuitäten in der Zielsetzung zugunsten der Förderung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung werfen die Frage auf, weshalb bereits die im Jahr 2004 vorgenommene „Halbzeitevaluierung" der Lissabon-Strategie einen deutlichen Änderungsbedarf konstatiert hat. Folgt man der Analyse der Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, so lagen die Gründe für den unzu-

reichenden Fortschritt im Wesentlichen in einer überfrachteten Reformagenda, einer mangelhaften Koordinierung, miteinander konfligierenden Prioritäten und insbesondere in einem Mangel an entschlossenem politischen Handeln auf der Ebene der Mitgliedsstaaten (Europäische Gemeinschaften 2004: 6).

Anders ausgedrückt: In einer institutionellen Architektur, die durch eine starke horizontale Ausdifferenzierung von Politikbereichen bei gleichzeitig beträchtlicher vertikaler Verflechtung von Verhandlungs- und Entscheidungsarenen gekennzeichnet ist, erscheinen die Bedingungen für die Durchsetzung umfassender Reformagenden wenig günstig.

Auf der europäischen Ebene erschwert schon die starke sektorale Versäulung von Politikbereichen im organisatorischen Aufbau der Europäischen Kommission die Formulierung kohärenter Politikprogramme, die sich der Logik dieser Versäulung entziehen könnten oder eine enge Koordination zwischen den Säulen notwendig machen würden. In der vertikalen Dimension darf hingegen die Politikkoordination über mehrere staatliche Ebenen hinweg und in Abwesenheit hierarchischer Steuerungsinstrumente als äußerst voraussetzungsvoll gelten – zumindest dort, wo Mitgliedsstaaten eine föderale oder regionalisierte Staatsstruktur aufweisen. Denn die beteiligten Akteure könnten (bei gutem Willen) die Kosten der Koordination für zu hoch erachten (zumal sich bei umfassenden Agenden auf ihrer jeweiligen staatlichen Ebene das Problem der horizontalen Koordination repliziert), während sie (bei weniger optimistischer Grundeinstellung) selbst in freiwilligen Verfahren der Koordination ein Instrument schleichender Zentralisierung vermuten dürften (Bauer/Knöll 2003).

Folgerichtig hat die Sachverständigengruppe ihre Vorschläge zur Neuformulierung der Lissabon-Agenda auf die Entschärfung dieses Koordinationsdilemmas sowohl in der horizontalen wie der vertikalen Dimension ausgerichtet.

Hinsichtlich der Stärkung der Kohärenz des Reformprogramms hat sie die Konzentration auf fünf strategische Politikbereiche vorgeschlagen, in denen die Mitgliedsstaaten abhängig von ihrem jeweiligen Entwicklungsstand Fortschritte anstreben sollen. Um die Erreichung dieser Fortschritte sicherzustellen, hat sie ferner argumentiert, die Mitgliedsstaaten würden ihrer spezifischen Verantwortung für die erfolgreiche Umsetzung der Lissabon-Strategie nur dann gerecht werden, wenn der Europäische Rat eine Führungsrolle einnehme und sich die Mitgliedsstaaten auf die Entwicklung nationaler Programme verpflichten würden. An deren Ausformulierung müssten zudem Parlamente und Interessenvertreter beteiligt werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint Lissabon II, also die Neuformulierung der Strategie durch die Kommission in Form ihrer Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates im Jahr 2005 (Europäische Kommission 2005a), in der Tat eher als ein Neustart, denn als Reorientierung der bisherigen Agenda. Das gilt insbesondere aus drei Gründen.

Erstens, in Bezug auf die **inhaltliche Dimension**, fokussiert die Europäische Union die Ziele der Lissabon-Strategie auf die drei Hauptbereiche:

1. **Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte,**
2. **Förderung von Wissen und Innovation für höheres Wachstum sowie**
3. **Schaffung einer größeren Zahl besserer Arbeitsplätze.**

Grundsätzlich bleiben damit die Erhöhung von Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität sowie die Schaffung einer größeren Zahl von Arbeitsplätzen die zentralen wirtschaftspolitischen Ziele der Lissabon-Strategie.

Allerdings ist auch zu erkennen, dass

- hinsichtlich ihrer Wettbewerbsfähigkeit die Europäische Union das Zieldatum 2010 aufgibt,
- in Bezug auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze eine Beschäftigungsquote von 70 Prozent nicht mehr explizit verfolgt wird,
- während die Aufstockung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf drei Prozent des BIPs aufrechterhalten wird (Barcelona-Ziel).

Zweitens, in der **prozeduralen Dimension**, begründen die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten zur Umsetzung dieser Ziele eine neue Form der Partnerschaft, deren zentrales Element ein jeweils für die Dauer von drei Jahren beschlossener Lissabon-Aktionsplan ist. Dieser Aktionsplan, der durch die Europäische Kommission vorgeschlagen und durch den Europäischen Rat beschlossen wird, definiert im Detail die vorgesehenen Maßnahmen (in Form integrierter Leitlinien) und die daraus resultierenden Verantwortlichkeiten der Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedsstaaten. Letztere verpflichten sich dabei insbesondere, auf der Basis dieser Leitlinien nationale Reformprogramme zu entwickeln und über deren Verlauf Umsetzungsberichte zu erstellen. Diese dienen wiederum dem Europäischen Rat zur Festlegung von Handlungsempfehlungen, die sich auch spezifisch an jeden Mitgliedsstaat richten können. Diese neue Form der Partnerschaft ist vorgesehen für den Bereich der Beschäftigung, die makroökonomische Koordinierung sowie die gemeinsamen europäischen Ansätze zur Überwindung struktureller Hemmnisse der Wettbewerbsfähigkeit.

Drittens, in Bezug auf die **intra-staatliche Dimension**, begründen die Mitgliedsstaaten geeignete Verfahren zur Beteiligung von Parlamenten und Interessengruppen. So wurde beispielsweise in der Bundesrepublik der im Jahr 2006 vorgelegte nationale Umsetzungsbericht mit Verbänden sowie in Bundestag und Bundesrat beraten.

Primat von Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität

Eine kritische Diskussion der Zielsetzung der neu formulierten Lissabon-Strategie muss entlang zweier unterschiedlicher Perspektiven vorgenommen werden. Erstens ist zu berücksichtigen, dass Lissabon II einhergeht mit einer offensichtlichen Neujustierung der ursprünglichen Ziele der Lissabon-Strategie. Während dieser ursprüngliche Ansatz eine weitreichende Reformagenda zur ökonomischen, sozialen und ökologischen Modernisierung darstellte, ist mit dem Neustart von Lissabon eine deutliche Beschränkung auf die Aspekte der Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit verbunden. Bei dieser Neuausrichtung ist infolgedessen vornehmlich die ökologische Modernisierung auf ihren Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung reduziert worden. Dies bedeutet zwar nicht unmittelbar, dass wichtige Aspekte der ökologischen Modernisierung in den Hintergrund treten, allerdings wird man auch nicht bestreiten können, dass nunmehr die Förderung energieeffizienter oder umweltfreundlicher Technologien vorwiegend unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit betrachtet werden (Bundesregierung 2008).

Da somit das Kernziel der erneuerten Lissabon-Strategie jenes der Wettbewerbsfähigkeit ist, muss sich die kritische Würdigung, zweitens, mit dem dieser Strategie zugrunde liegendem Verständnis von Wettbewerbs-

fähigkeit auseinandersetzen. Die Europäische Kommission hat die für die Umsetzung der Lissabon-Strategie maßgebliche Definition von Wettbewerbsfähigkeit im Herbst 2003 im Auftrag des Europäischen Rates erarbeitet (Europäische Kommission 2003b). Danach besteht Wettbewerbsfähigkeit in der Generierung hoher und nachhaltiger Produktivitätszuwächse. Im weiteren Verlauf hat die Kommission diesen Zusammenhang von Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität präzisiert und die im Vergleich zu den USA negative Wettbewerbsbilanz vornehmlich dem Missverhältnis in der totalen Faktorproduktivität zugeschrieben (European Commission 2007a). In den Blick wirtschaftspolitischen Handelns traten damit jene Elemente der Produktivität, die sich nicht durch den Einsatz von Kapital und Arbeit erklären lassen. Unter dieser Perspektive war es insofern nur konsequent, dass sich mit dem Neustart der Lissabon-Agenda im Jahr 2005 die Reformanstrengungen wesentlich auf die Erhöhung der totalen Faktorproduktivität in den europäischen Ökonomien richteten. Die sogenannte mikroökonomische Säule der Lissabon-Strategie, die auf die Verbesserung technologischer und organisatorischer Aspekte ökonomischen Handelns zielt, gewann an Bedeutung. Damit traten vor allem die folgenden fünf Reformaspekte in den Vordergrund (Europäische Kommission 2003b):

1. **Die Erhöhung der Wettbewerbsintensität in zentralen Bereichen des europäischen Binnenmarktes, insbesondere in den Sektoren Energie, Verkehr und Dienstleistungen:** Hiermit reagiert die Europäische Kommission auf den Umstand, dass der Intra-EU-Warenhandel seit 2001 in deutlich geringerem Maße wächst, während im Dienstleistungshandel noch erhebliche Wachstumspotenziale vermutet werden.

2. **Die Erhöhung der Investitionen in Forschung und Entwicklung:** Im Sinne der Erwartung, dass die totale Faktorproduktivität nicht unwesentlich von der Entwicklung und Nutzung moderner Technologien abhängt, wird in diesem Zusammenhang die steigende „Investitionskluft" in F&E-Bereich, insbesondere gegenüber den USA (2000: 120 Mrd. EUR, 2004: 140 Mrd. EUR) als ein zentrales Produktivitätshemmnis betrachtet.

3. **Die Stärkung der Innovationsleistung in Bezug auf einige Schlüsselindikatoren in unterschiedlichsten Feldern wie der Generierung von Patenten oder der beruflichen Aus- und Weiterbildung:** Hier wird vor allem ein Zusammenhang mit den zu geringen Investitionen in Forschung und Entwicklung, gerade auch auf Seiten der Privatwirtschaft konstatiert.

4. **Die Stärkung der Anreize zur Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit:** In diesem Kontext wird darauf verwiesen, dass es in den meisten EU-Staaten nicht nur an einer Kultur zugunsten von Unternehmensgründungen mangelt, sondern dass vor allem auch das Berufsbild des Unternehmers bei der Berufsplanung zu selten in Erwägung gezogen würde.

5. **Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeit**, sei es im Hinblick auf die finanzielle Förderung oder die aufwendigen Verwaltungsverfahren.

Die Bewertung der Ausrichtung der Lissabon-Strategie auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Initiierung von Maßnahmen, die vornehmlich der Verbesserung der totalen Faktorproduktivität dienen, darf zwei Aspekte nicht übersehen.

Erstens, auch wenn die Betonung der Rolle der totalen Faktorproduktivität bei der Reformulierung der Lissabon-Strategie unzweifelhaft zugenommen hat, so steht die Definition von Wettbewerbsfähigkeit doch ins-

gesamt in hoher Kontinuität und das nicht nur mit der ursprünglichen Zieldefinition der Lissabon-Strategie, sondern schon mit den Schlussfolgerungen des Weißbuches Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Folglich kann der Neustart der Lissabon-Strategie für sich im Kern weder eine veränderte Problemdefinition noch die Formulierung neuer Lösungsansätze in Anspruch nehmen.

Und **zweitens** wird man die Betonung der totalen Faktorproduktivität sowohl vor dem Hintergrund von Mess- und Bewertungsproblemen wie auch hinsichtlich der daraus gezogenen Schlussfolgerungen durchaus kritisch sehen dürfen. So ist etwa umstritten, in welcher Weise technologischer Fortschritt einen direkten Beitrag zur Faktorproduktivität leistet (Deutsche Bundesbank 2002: 57). Hinzu kommt, dass sich vor allem im Vergleich zu den USA zeigt, dass dort die Einführung moderner Technologien in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre mit einem höheren Einsatz von Kapital einherging, während sich Differenzen in der Arbeitsproduktivität dadurch zeigen, dass es der US-amerikanischen Wirtschaft in sehr viel stärkerem Maße gelungen ist, die Beschäftigungsquote – vor allem auch im Bereich der Beschäftigung mit geringerer Qualifikationserfordernis – zu erhöhen.

Was mit dem Neustart der Lissabon-Strategie jedoch verbunden werden kann, ist zweifellos eine Aufwertung der Bedeutung der europäischen Industriepolitik sowie die Formulierung neuer Anforderungen an andere Politikbereiche, nämlich ihre jeweiligen Instrumente stärker auf die Erreichung des skizzierten Wettbewerbsziels auszurichten (Europäische Kommission 2003b: 23). Zu denken ist hier an die Regionalpolitik, die Forschungs- und Entwicklungspolitik, die Bildungspolitik sowie die Handels-, Wettbewerbs- und Steuerpolitik.. Die Lissabon-Strategie unterstellt damit insgesamt sowohl die Notwendigkeit wie auch die Problemlösungsfähigkeit staatlichen wirtschaftspolitischen Handelns, die auf einer Reihe von Annahmen beruht, die weniger im Rahmen europäischer Institutionen, sondern in stärkerer Weise auf der Ebene der OECD formuliert worden sind. Zu diesen zentralen Annahmen gehören insbesondere, dass:

- eine Politik, die technologischen Fortschritt und die Diffusion neuen Wissens fördert, eine schnellere Zunahme der totalen Faktorproduktivität unterstützen kann,
- strukturelle Reformen auf den Gütermärkten das Umfeld für Produktivitätswachstum fördern,
- die Abnahme von Handelshemmnissen und Regulierungsdichte sich positiv auf die Faktorproduktivität auswirken.

2. Die europäische Industriepolitik im Kontext der Lissabon-Strategie

In diesem Kapitel wird nun die europäische Industriepolitik im Kontext der neu formulierten Lissabon-Strategie diskutiert. Eine solche Diskussion muss dabei im Wesentlichen drei Aspekte berücksichtigen. Erstens ist aufzuzeigen, ob die primärrechtlichen Grundlagen der europäischen Industriepolitik überhaupt einen signifikanten Beitrag zur Erreichung der Ziele der Lissabon-Strategie gewährleisten können. Zweitens muss diskutiert werden, ob jenseits dieser formalen institutionellen Bedingungen eine Ausrichtung der Strategien und Instrumente der Industriepolitik auf die Lissabon-Ziele erkennbar ist. Und drittens wird zu untersuchen sein, welche institutionellen Bedingungen im europäischen Mehrebenensystem für die Umsetzung dieser Ziele herrschen.

Geteilte Zuständigkeiten

Zum Verständnis der institutionellen Einbettung der Industriepolitik im europäischen politischen System ist es sinnvoll, die entsprechenden Maßnahmen genauer zu unterteilen. So kann zum einen von solchen Maßnahmen gesprochen werden, die durch eine sektoral-interventionistische Ausrichtung im engeren Sinne industriepolitischen Charakter aufweisen. Zum anderen gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die im weiteren Sinne den Wandel zu einer wissensbasierten Industrie durch die Förderung von Wettbewerb und die Schaffung eines günstigen Unternehmensumfelds unterstützen sollen. Industriepolitik im engeren Sinne unterscheidet sich somit von jener im allgemeineren und weiteren Sinne durch den Grad der Selektivität, die sektoral oder territorial erfasst werden kann. Diese Differenzierung ist zumal deshalb sinnvoll, weil die primärrechtlichen Grundlagen der europäischen Industriepolitik nur verhältnismäßig wenig Raum für einen selektiven Ansatz bieten. Denn die Industriepolitik fällt in den Bereich der sogenannten geteilten Kompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten, die der Gemeinschaft eine zu den Mitgliedsstaaten ergänzende Handlungsvollmacht einräumt. In diesem Rahmen existieren für die Europäische Union nach Art. 157 EG-Vertrag Zuständigkeiten im Hinblick auf:

- die Erleichterung der Anpassung der Industrie an strukturelle Veränderungen,
- die Förderung eines günstigen Umfelds insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen,
- die Förderung eines günstigen Umfelds für die Zusammenarbeit von Unternehmen,
- die Förderung des industriellen Potenzials in den Bereichen Innovation sowie Forschung und Entwicklung,
- die Unterstützung mitgliedsstaatlicher Maßnahmen und ihrer Koordination untereinander und mit den Gemeinschaftsorganen.

Im Kern bedeutet dies auf der einen Seite zunächst, dass die Mitgliedsstaaten in weiten Teilen autonom über ihre jeweiligen industriepolitischen Maßnahmen entscheiden können, sofern hierdurch nicht die Wettbewerbs- oder Beihilfevorschriften der Gemeinschaft verletzt werden. Gegen eine signifikante Begrenzung mitgliedsstaatlicher Autonomie spricht zudem, dass die Industriepolitik im europäischen Kontext ein relativ junges Politikfeld dar-

stellt, das erst mit dem Maastrichter Vertrag im Jahr 1993 primärrechtlich verankert worden ist. Hinzu kommt, dass sich die europäische Industriepolitik eine ordnungspolitische Selbstbeschränkung auferlegen muss, will sie nicht gegen den wettbewerbsoffenen Charakter des Binnenmarktprogramms verstoßen.

Industriepolitischer Vorstoß der „Großen Drei"

Offenkundig ist auf der anderen Seite aber auch, dass die Industriepolitik im Kontext der Lissabon-Strategie einen größeren politischen Stellenwert erhalten hat, der weniger der Initiative der Europäischen Kommission geschuldet ist. Vielmehr sieht sich diese zunehmend mit gemeinsamen Forderungen der drei großen EU-Mitgliedsstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) nach einer „aktiven" europäischen Industriepolitik konfrontiert. Diese Forderungen richten sich dabei nicht allein auf spezifische inhaltliche Zielsetzungen, sondern vor allem auf institutionell-organisatorische Veränderung. Durch sie soll industriepolitischen Interessen innerhalb der europäischen Politikprozesse ein größeres Gewicht eingeräumt werden. So wurden auf Druck dieser drei Staaten, in denen zwar zusammen knapp 60 Prozent des gemeinschaftlichen BIPs erwirtschaftet werden, die aber durch die Erweiterung erheblich an politischem Gewicht verloren haben, weil sie im Ministerrat nur noch knapp ein Drittel der Stimmen besitzen, sowohl organisatorische wie prozedurale Veränderungen auf Ebene der Gemeinschaftsorgane durchgesetzt.

Auf der organisatorischen Ebene ist vor allem die im Juni 2002 erfolgte Zusammenlegung der bisherigen Ministerräte für Binnenmarkt, Industrie und Forschung zu einem neuen Rat „Wettbewerbsfähigkeit" zu nennen. In prozeduraler Hinsicht wurden im Zuge der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie die Aspekte der wirtschaftlichen Folgen und der Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit der Union bei der obligatorischen Gesetzesfolgenabschätzung aufgewertet. Die Initiativen dieses „industriepolitischen Triumvirats" haben aber durchaus einen problematischen Charakter, weil sich diese Staaten jenseits ihres gemeinsamen Plädoyers für ein stärkeres industriepolitisches Engagement der europäischen Ebene im Einzelfall durch beträchtlich divergierende industriepolitische Präferenzen auszeichnen.

Industriepolitische Leitlinien bisher nur über Umwege

Somit ist die europäische Industriepolitik durch die Lissabon-Strategie ohne Zweifel aufgewertet worden. Dies allein gewährleistet aber noch nicht, dass sie tatsächlich einen signifikanten Beitrag zum Erfolg dieser Agenda leisten kann. Gegen diese Annahme spricht insbesondere, dass die Industriepolitik als Politikfeld bisher selbst kein integraler Bestandteil dieser Strategie ist. Das hat vornehmlich prozedurale Gründe. So kommt die für andere Politikfelder innerhalb der Lissabon-Strategie eingeführte Methode der offenen Koordinierung in der europäischen Industriepolitik derzeit nicht zur Anwendung. Eine entsprechende Änderung des europäischen Primärrechts wurde erst im Rahmen des Lissabonner Vertrages vorgenommen, der allerdings bisher nicht von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert worden ist. Hier normiert der neue Art. 173, dass die Europäische Kommission auch im Bereich der Industriepolitik Leitlinien und Indikatoren entwickeln sowie Maßnahmen zum Austausch bewährter Praktiken (best practices) unterstützen kann.

Insofern lassen sich industriepolitische Leitlinien nur über Umwege in den spezifischen Lissabonner Politikprozess der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung einbringen. Im Ergebnis fand deshalb bisher nur eine

explizit industriepolitische Leitlinie Eingang in die vom Europäischen Rat für die Jahre 2005-2008 verabschiedeten „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung" (Europäische Gemeinschaften 2005: 20):

> *Leitlinie 10*
> *Stärkung der Wettbewerbsvorteile der industriellen Basis Europas. Europa muss in seinem gesamten Gebiet über solide Industriestrukturen verfügen. Eine moderne und aktive Industriepolitik ist nach wie vor unverzichtbar und erfordert die Stärkung der Wettbewerbsvorteile der industriellen Basis, auch durch Förderung attraktiver Rahmenbedingungen für Warenproduktion und Dienstleistungen, wobei darauf zu achten ist, dass sich die Maßnahmen auf nationaler, transnationaler und europäischer Ebene gegenseitig ergänzen. Die Mitgliedsstaaten sollten:*
> *— an erster Stelle den Mehrwert und Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit in wesentlichen Industriebereichen ermitteln und sich den Herausforderungen der Globalisierung stellen;*
> *— sich auch auf die Entwicklung neuer Technologien und Märkte konzentrieren.*
> *a) Dies bedeutet insbesondere, dass neue Technologie-Initiativen gefördert werden, und zwar auf der Grundlage öffentlich-privater Partnerschaften und einer Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten, mit dem Ziel, ein echtes Versagen des Marktes zu korrigieren.*
> *b) Dies setzt auch die Schaffung und den Ausbau regionaler und lokaler Cluster in der gesamten EU unter stärkerer Beteiligung der KMU voraus.*

Geringer Stellenwert für nationale Politik

Die Bedeutung dieser Leitlinien für Reformprogramme auf nationaler Ebene muss durchaus kritisch bewertet werden. Zumindest mit Verweis auf das Nationale Reformprogramm der Bundesregierung für das Jahr 2006 wird man argumentieren dürfen, dass der Umsetzung dieser Leitlinie keine übermäßig hohe Priorität eingeräumt worden ist. Insgesamt benennt das Programm fünf Maßnahmen, die sich explizit auf diese Leitlinie beziehen (BMWT 2006: 67f.). Diese Vorhaben nehmen schon quantitativ in Bezug auf das gesamte Reformprogramm einen nachrangigen Stellenwert ein (bei insgesamt 120 Projekten). Wichtiger ist aber, dass in diesem Bereich entweder Vorhaben mit geringer Investitionshöhe oder Programmfortschreibungen benannt wurden, die bereits auf eine längere Förderungshistorie zurückblicken können (beispielsweise „Schifffahrts- und Meerestechnik für das 21. Jahrhundert" oder das „Luftfahrtforschungsprogramm"). Im Fortschrittsbericht des Folgejahres werden diese Vorhaben u. a. ergänzt durch Hinweise auf die Föderalismusreform, die aber bestenfalls nur auf unspezifische Weise einen Beitrag zur Umsetzung dieser Leitlinie darstellen kann, sowie durch das Forschungsprogramm IKT 2020, das weitestgehend einer Fortschreibung des Förderprogramms IT 2006 gleichkommt.

Zwischen Intervention und Wettbewerb

Mit Blick auf die verhältnismäßig schwache Institutionalisierung der europäischen Industriepolitik und den ordnungspolitischen Grundkonflikt zwischen einem interventionistischen und einem wettbewerbsorientierten Ansatz verwundert es kaum, dass die industriepolitischen Bezüge der im Jahr 2005 neu formulierten Lissabon-Strategie eine Kompromisslinie zwischen horizontal-wettbewerbsorientierten sowie sektorspezifisch-interventionistischen Ansätzen ziehen.

Auf der einen Seite umfasst die europäische industriepolitische Agenda somit Maßnahmen, die im weiteren Sinne die Intention verfolgen, den Wandel hin zu einer wissensbasierten Industrie allgemein zu fördern. Zu diesen Bereichen können vornehmlich gezählt werden:

1. sektorale Erweiterungen und Vertiefungen des Binnenmarktes (so etwa die Regulierungsansätze im Bereich der Finanzdienstleistungen, der Dienstleistungen im Allgemeinen, der Chemikalienregulierung sowie Bestrebungen zur Vereinheitlichung der Grundlage für Unternehmensbesteuerung und zur Durchsetzung eines europäischen Gemeinschaftspatents),
2. Maßnahmen zur Stärkung der industriellen Basis in Europa (so insbesondere durch die Förderung privater Investitionen in Forschung und Entwicklung, die Schaffung oder Fortentwicklung regionaler Innovationspole mit enger Vernetzung von öffentlicher Forschung und privatwirtschaftlicher Anwendung sowie die Planung und Durchführung von Technologiepartnerschaften mit der Industrie zur Realisierung größerer Infrastrukturprojekte (beispielsweise das Galileo-Satelliten-Navigationssystem),
3. Maßnahmen zur Förderung des Humankapitals (durch die Flexibilisierung von Arbeitsmärkten und die Verbesserung der Qualifikation von Erwerbstätigen).

Auf der anderen Seite zeigt sich jedoch auch, dass der Steuerungsanspruch der Lissabon-Strategie über die genannten horizontalen industriepolitischen Maßnahmen hinausgeht. Denn im Rahmen der dort vereinbarten „Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung" hat sich die Europäische Kommission verpflichtet, einen spezifischen Beitrag zur Schaffung einer soliden industriellen Basis in Europa zu liefern. Dieser Verpflichtung ist sie insofern nachgekommen, als sie in den Jahren 2002 bis 2005 zunächst eine Strategie für eine „Industriepolitik in einem erweiterten Europa" (Europäische Kommission 2004) und darauf folgend ein Konzept für eine integrierte Industriepolitik (Europäische Kommission 2005b) vorgestellt hat. Seither ist die europäische Industriepolitik ebenso durch sektorspezifische Maßnahmen zugunsten einzelner Branchen des verarbeitenden Gewerbes gekennzeichnet.

Dieser Teil des industriepolitischen Beitrags zur Lissabon-Strategie geht erneut ganz wesentlich auf das Wirken des „Triumvirats" zurück, das im Europäischen Rat eine Aufforderung an die Kommission durchgesetzt hat, sich in stärkerer Weise mit dem Problem der Deindustrialisierung Europas auseinanderzusetzen. Zwar konnte die daraufhin vorgenommene Analyse der Kommission eine solche Entwicklung im Kern nicht bestätigen, jedoch zeigte die Untersuchung, dass die europäische Industrie einem Prozess des Strukturwandels ausgesetzt ist, für den sie aufgrund ihrer ungenügenden Performanz in Produktivität sowie Forschung und Entwicklung schlecht gerüstet ist. Im Ergebnis offenbarten sich industrielle Abwanderungstendenzen nicht wie bisher schon in traditionellen und arbeitsintensiven Sektoren, sondern zunehmend auch im Bereich der Verlagerung von Forschungsaktivitäten in einigen Hochtechnologiesektoren (Europäische Kommission 2004). Aus dieser Analyse zog die Kommission drei Konsequenzen für die zukünftige Ausrichtung der europäischen Industriepolitik:

1. die stärkere Berücksichtigung der Dimension „Wettbewerbsfähigkeit" bei der Verträglichkeitsprüfung im Zuge der europäischen Rechtssetzung,
2. die Stärkung der Synergien zwischen den Politikfeldern der Union, die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit haben (also insbesondere Innovations-, Forschung-, Bildungs-, Wettbewerbs-, Regional- und Beschäftigungspolitik),
3. die Stärkung der sektoralen Dimension der Industriepolitik, um damit Prozesse des Strukturwandels aktiv zu unterstützen.

Somit sind es eben diese drei Ziele, deren Erreichung über den Beitrag der europäischen Industriepolitik zum Erfolg der Lissabon-Strategie entscheidet und die im Folgenden kritisch zu evaluieren sind. Dabei erscheint es sinnvoll, entsprechend der Charakteristik der „Neuen Industriepolitik", die horizontal-wettbewerbsorientierte bzw. die sektorspezifisch-interventionistische Industriepolitik jeweils nach ihren fiskalischen, regulativen und koordinierenden Instrumenten zu differenzieren.

Normative Vorgaben

Für die horizontal-wettbewerbsorientierten Instrumente ist es zunächst von Bedeutung, dass sich die Wirkung regulativer und koordinierender Instrumente vornehmlich durch die politikfeldübergreifende Koordination über verschiedene Kommissionsdienststellen (auf europäischer Ebene) und Ministerien (auf nationaler Ebene) hinweg bestimmt, andererseits durch die Fähigkeit, jene Bedingungen zu identifizieren, die tatsächlich der Wettbewerbsfähigkeit und dem Beschäftigungsniveau förderlich sind. Die entsprechenden Voraussetzungen hat die Europäische Kommission insbesondere durch die Institutionalisierung neuer Beratungs- und Expertengremien zu schaffen gesucht.

Im Bereich regulativer Instrumente kommt dabei eine herausragende Rolle der „Hochrangigen Gruppe Wettbewerbsfähigkeit, Energie, Umwelt" zu, die sich im Februar 2006 konstituiert hat und aus Vertretern mehrerer Generalsdirektionen der Kommission, nationalen Regierungsvertretern, Mitgliedern des Europäischen Parlaments sowie Vertretern verschiedenster Interessengruppen zusammengesetzt ist. Die Arbeit dieser Expertenkommission wird durch mittlerweile acht Arbeitsgruppen zu themenspezifischen Fragen („Funktionsfähigkeit des Strom- und Gasmarktes", „Europäischer Emissionshandel", „Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Industrien", „Energieeffizienz") unterstützt. Im Kern lässt die Arbeit dieser Expertengruppe das Bemühen erkennen, im Bereich der Regulierung einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen zu finden, die mit dem Energie- und Klimapaket der Kommission verbunden sind. Vornehmlich regulativer Natur sind darüber hinaus eine Reihe neuerer Initiativen der europäischen Industriepolitik. Die Initiative „Nachhaltige Industriepolitik" setzt vornehmlich auf die Wirkung von Normen und ehrgeizigen technologischen Standards in der Produktpolitik, die ökoeffizienten Produkten eine leichtere Verbreitung im europäischen Binnenmarkt bieten sollen. Die Durchsetzung internationaler Normen in multilateralen und bilateralen Übereinkommen soll darüber hinaus Exportmärkte für europäische Umwelttechnologien erschließen. Die Initiative „Wettbewerbsfähigkeit und Marktzugang" soll vornehmlich auf die exportintensiven Sektoren einwirken und für diese eine Verringerung von Handelshemmnissen durchsetzen. Die Initiative „Strukturwandel" zielt hingegen auf den binnengemeinschaftlichen Raum und soll zu einer Überprüfung der geltenden Regeln für staatliche Unternehmensbeihilfen führen.

Finanzielle Förderung mit sektoralen Schwerpunkten

Die fiskalischen Instrumente der horizontalen Industriepolitik wurden im Wesentlichen durch das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) gebündelt, das in der Laufzeit von 2007 bis 2013 rund 3,2 Mrd. Euro gerade für kleine und mittlere Unternehmen zur Verfügung stellt. Damit tritt das CIP neben die zwei weiteren großen Förderbereiche, das Siebte Rahmenprogramm Forschung und Entwicklung sowie die EU-Strukturfonds, die für die Lissabon-Strategie von zentraler Bedeutung sind. Dabei lässt die Pro-

grammstruktur des CIP erkennen, dass es neben der weithin unspezifischen KMU-Förderung (Programm für unternehmerische Initiative und Innovation mit den Schwerpunkten der Verbesserung der Finanzierung von KMU durch erleichterten Zugang zu Bürgschaften, der Förderung grenzüberschreitender KMU-Netzwerke sowie die Unterstützung der Anwendung von Öko-Innovationen) zwei Bereiche gibt, die eine eindeutige technologisch-sektorale Schwerpunktsetzung erkennen lassen. Diese besteht durch die Einzelprogramme zur Unterstützung der Informations- und Kommunikationstechnologie (Förderung der Bereitstellung und Nutzung digitaler Informationsdienste öffentlicher und privater Anbieter) sowie durch das Programm „Intelligente Energie Europa" (Steigerung der Energieeffizienz sowie die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energiequellen). Das CIP bündelt somit im Wesentlichen bereits bestehende und neue Förderprogramme der Europäischen Union für Unternehmen (hier im Schwerpunkt KMU), die in keinem unmittelbaren Zusammenhang von Forschung und Entwicklung stehen. Auch wenn insbesondere im Bereich erneuerbarer Energien die Abgrenzung zum Forschungsrahmenprogramm nicht eindeutig ist, so lässt sich doch feststellen, dass das CIP weniger auf die Förderung der Technologieentwicklung als auf die Verbesserung der Marktzugangschancen zielt.

Leitmärkte

Insbesondere der Förderung der Koordination und Kooperation unterschiedlichster Akteure im Bereich Innovation sowie Forschung und Technologie dienen solche Instrumente, die auf konzeptioneller Ebene neue Ansätze der industriellen Restrukturierung und Organisation implementieren sollen. Dies bezieht sich derzeit vor allem auf das sogenannte „Lead Market"-Konzept (Leitmärkte) sowie auf die Cluster-Initiative. Beiden Bereichen liegt unverkennbar ein erheblicher öffentlicher Steuerungsanspruch zugrunde. Im ersten Fall bezieht er sich auf die möglichst optimale Setzung marktlicher Rahmenbedingungen für moderne Technologien, während im zweiten Fall die Förderung der Agglomeration komplementärer Akteure in verdichteten geografischen Räumen, die im globalen Wettbewerb eine Spitzenposition einnehmen können, im Vordergrund steht.

Das Konzept der Leitmärkte wurde im Jahr 2006 durch den Aho-Report in die europäische industriepolitische Diskussion eingeführt (European Communities 2006). Mit diesem Konzept ist die Vorstellung verbunden, industriepolitisches Handeln könne zur Schaffung von Märkten für innovative Produkte und Dienstleistungen beitragen. In diesem Zusammenhang werden staatliche Maßnahmen in folgenden Bereichen als notwendig erachtet: die Durchsetzung eines einheitlichen und innovationsorientierten regulativen Umfelds innerhalb des Binnenmarktes, die frühzeitige Definition und Implementation von Normen und technischen Standards für innovative Produkte und Dienstleistungen, die innovationsfreundliche Ausgestaltung des öffentlichen Auftragswesens und die Förderung einer Unternehmenskultur, die die Hervorbringung von Innovationen als zentrale unternehmerische Leistung anerkennt. Aus europäischer Perspektive ist industriepolitisches Handeln somit auf zwei Ebenen gefordert: erstens in der binnenmarktweiten Normsetzung auf Basis freiwilliger Produzentenvereinbarungen oder durch Sekundärrechtsetzung und zweitens in der Anpassung wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen, die öffentlichen Auftraggebern auf nationaler sowie regionaler und insbesondere kommunaler Ebene einen größeren Freiraum in der Definition von Anforderungen bei Waren- und Dienstleistungsbeschaffungen einräumt. Zudem ließe sich aus diesem Konzept ein industriepolitischer Handlungsbedarf in Richtung auf die Intensivierung des Dialogs zwischen Produzenten und Konsumenten zur Förderung der beschleunigten Markteinführung innovativer Produkte und Dienstleistungen ableiten.

Cluster-Initiative

Die Cluster-Initiative geht zurück auf einen Beschluss des Wettbewerbsrates aus dem Jahre 2006, demzufolge die aktive Förderung von Clustern, also räumlich begrenzten Agglomerationen von Produzenten, Zulieferern, Kunden und Forschungseinrichtungen, eine der neun strategischen Herausforderungen europäischer Industriepolitik darstellt. Diese Initiative vollzieht sich seither in zwei Schritten. In einer ersten Phase hat die Europäische Kommission eine Bestandsanalyse von Clustern in Europa durchführen lassen, die zu dem Ergebnis gekommen ist, dass es in der EU rund 2.000 solcher räumlicher Konzentrationen gibt, in denen knapp 38 Prozent aller europäischen Arbeitskräfte beschäftigt sind. Kritisch wurde hingegen gesehen, dass diese Cluster vielfach ihr Potenzial nicht entfalten können. Das hängt mit der anhaltenden Fragmentierung des europäischen Binnenmarktes, den zu geringen Interaktionen zwischen Wirtschaft und Forschungseinrichtungen und der häufig nicht existenten kritischen Masse an den einzelnen Standorten zusammen.. Aus dieser Analyse ergibt sich nach Ansicht der Europäischen Kommission eine industriepolitische Handlungsnotwendigkeit, für die – in der zweiten Phase – eine im Jahr 2009 institutionalisierte „Cluster Policy Group" Politikempfehlungen entwickeln soll.

Sektorspezifische Technologieplattformen

Für die sektorspezifisch-interventionistische Industriepolitik der Europäischen Union ist zunächst einmal maßgeblich, dass die Kommission selbst hierin keine Rückkehr zu interventionistischen Politiken der Vergangenheit sieht. Stattdessen ergebe sich die Rationalität eines solchen Ansatzes daraus, dass unterschiedliche Sektoren in Bezug auf das Regelungsumfeld für Innovationen, die Anforderung an eine nachhaltige Entwicklung oder die Besonderheiten des strukturellen Wandels spezifische Bedingungen besitzen.

In diesem Bereich hat die Europäische Kommission auf der Basis einer Analyse der globalen Wettbewerbsbedingungen in 27 Branchen der verarbeitenden Industrie und des Baugewerbes einen Ansatz formuliert, der diese zunächst in vier übergeordnete Kernsektoren (Lebensmittel- und Life-Sciences, Maschinenbau und Systemtechnik, Mode und Design, Rohstoffe und Zwischenprodukte) einteilt. Hinsichtlich dieser Kernsektoren beruhen die Instrumente der sektorspezifisch-interventionistischen Industriepolitik auf der Annahme, dass für sie in unterschiedlicher Weise spezifische Handlungsoptionen bestehen. Sie sind in die folgenden Hauptgruppen eingeordnet worden:

1. **Wissen:** Förderung von F&E sowie Innovationen, geistige und gewerbliche Schutzrechte, Kompetenzförderung, Finanzierungsinstrumente für KMUs
2. **Bessere Regulierung:** Verringerung administrativer Hürden, Binnenmarktregulierung, Gesundheits- und Sicherheitsregulierung, technische Standards
3. **Umwelt und Energie:** Klimawandel, Abfallentsorgung, Wasserschutz, Luftreinhaltung, intensive Energienutzung
4. **Globaler Handel:** Marktzugang, Rohstoffversorgung, Handelsbeschränkungen, regulative Standards
5. **Strukturwandel**

Auf dieser Basis ergibt sich für die sektorspezifisch-interventionistische Industriepolitik eine Handlungsmatrix, die jeweils branchenspezifischen Herausforderungen gemäß ausgerichtet ist.. Fraglich erscheint allerdings, ob sich allein aus einer solchen Analyse bereits konkrete Handlungsoptionen ableiten lassen. So kommt die Ana-

lyse der Kommission zu dem Ergebnis, dass der gesamte Bereich der Textil-, Leder-, Mode- und Holzindustrie (Kernsektor Mode und Design) durch einen Prozess des Strukturwandels betroffen ist, diese Problematik aber ansonsten in den unterschiedlichen Kernsektoren nur auf einzelne Branchen zutrifft, wie beispielsweise die Automobil- und Schiffbauindustrie im Kernsektor Maschinenbau und Systemtechnik.

Unter institutioneller Sicht basiert die sektorale Industriepolitik wesentlich auf der Schaffung sogenannter Technologieplattformen, die sich als branchenspezifische Interaktionsarrangements aller relevanten Beteiligten in einem industriellen Sektor verstehen lassen. Technologieplattformen wurden erstmals im Jahr 2001 als innovatives Instrument der europäischen Forschungspolitik für die Luftfahrtindustrie errichtet. Im industriepolitischen Kontext hat sich deren Institutionalisierung seither auf all jene Sektoren ausgedehnt, denen in der Europäischen Union eine strategische Bedeutung zugemessen wird. In der Automobilindustrie beispielsweise hat die Kommission die Initiative CARS21 gestartet. Sie soll eine zwischen den Mitgliedsstaaten und der Industrie abgestimmte Vorgehensweise hinsichtlich der Verbesserung regulativer Bedingungen und der Förderung des innovativen Umfelds für die europäische Automobilindustrie erreichen. Für die pharmazeutische Industrie wurde das Arzneimittel-Forum geschaffen, in dem Fragen der Preisfestsetzung in mitgliedsstaatlichen Gesundheitssystemen unter Wettbewerbsgesichtspunkten diskutiert werden. Im Sektor der Elektrotechnik debattiert die Initiative ELECTRA Maßnahmen zum Schutz und zur Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte, da in diesem Bereich Nachahmerprodukte als zentrales Wettbewerbshemmnis im globalen Warenaustausch identifiziert worden sind.

Diese wenigen Beispiele verdeutlichen die Logik, die die sektorspezifisch-interventionistische Industriepolitik auf der Basis der genannten Analyse der Wettbewerbsbedingungen der europäischen Branchen und Sektoren leitet. Im Kern wird davon ausgegangen, dass sich mittels dieser Analyse die Hauptfaktoren spezifischer Wettbewerbsdefizite ermitteln und korrigieren lassen. Insofern kann dieser Ansatz konzeptionell zweifellos überzeugen. Weniger überzeugend sind hingegen die potenziellen Auswirkungen hieraus abgeleiteten industriepolitischen Handelns.

So erscheint es durchaus fraglich, ob hinter diesem sektorspezifischen Ansatz nicht doch im Kern interventionistische Absichten stehen. Zumindest das jüngst durch die Europäische Kommission verabschiedete Programm zur Gewährung zinsgünstiger Kredite in Höhe von 40 Mrd. Euro für die europäische Automobilindustrie (vorwiegend zur Entwicklung emissionsarmer Antriebstechnologien) macht deutlich, dass dem Argument der Beschäftigungssicherheit in der Perspektive der Lissabon-Strategie offenbar eine höhere Bedeutung zukommt als der ordnungspolitischen Begründung der Korrektur offensichtlichen Marktversagens. Ferner kann die sektorspezifische Analyse vermeintlicher Wettbewerbsdefizite, wie etwa das Beispiel der Pharmaindustrie zeigt, nicht darüber hinwegtäuschen, dass Preisfestsetzungen in öffentlichen Gesundheitssystemen zwar innovationshemmende Wirkungen entfalten können, solche aber nicht zuletzt zur Kostensenkung bei der Gesundheitsversorgung dennoch eingeführt und beibehalten werden.

Industriepolitik als europäische Mehrebenenpolitik

Die drei Kernziele der „Neuen Industriepolitik“ der Europäischen Union – Aufwertung des Indikators „Wettbewerbsfähigkeit“ in der Folgenabschätzung europäischer Rechtssetzung, Stärkung der Synergien zwischen den Politikfeldern sowie der neue sektorspezifische Ansatz – sollen an dieser Stelle aber nicht primär auf ihre ordnungspolitische Verträglichkeit hin überprüft werden. Diesbezüglich kann auf das Hauptgutachten

2002/2003 der Monopolkommission verwiesen werden, das sich dezidiert gegen die Inanspruchnahme des Begriffs der Wettbewerbsfähigkeit als Legitimation für eine aktive Industriepolitik ausgesprochen hat (Monopolkommission 2004).

An dieser Stelle ist von größerem Interesse, welche Entscheidungs- und Umsetzungschancen sich für diese industriepolitische Agenda unter den spezifischen institutionellen Bedingungen des europäischen Mehrebenensystems bieten. Unter einer solchen Perspektive zeigt sich, dass jeder dieser drei Aspekte nicht nur prekär werden kann, sondern darüber hinaus nichtintendierte Konsequenzen begründen könnte.

Divergierende Interessen

So bedeutet, erstens, die Aufwertung des Indikators „Wettbewerbsfähigkeit" in der Folgenabschätzung europäischer Rechtssetzung letztlich nichts anderes als die Neujustierung politischer Interessen bei gleichzeitig unveränderter Struktur der an der europäischen Regelsetzung beteiligten Akteure. Eine solche Entwicklung birgt ohne Zweifel die Gefahr, dass das Konfliktpotenzial innerhalb europäischer Politikprozesse zunimmt. Das gilt zunächst einmal für das Verhältnis der Gemeinschaftsorgane untereinander. Hier erscheint es offensichtlich, dass die Forderung der drei großen Mitgliedsstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien nach der Schaffung eines Wettbewerbsrates sowie der im Jahr 2004 gescheiterte Vorstoß zur Etablierung eines „Superkommissars" für Binnenmarkt, Wettbewerb und Industrie nicht zuletzt das Ziel verfolgte, allzu ehrgeizige Pläne der Kommission beim Umwelt- oder Klimaschutz einzudämmen.

Aber auch für die Kommission selbst birgt diese Prioritätenverschiebung durchaus Risiken. Wie kein anderes der Gemeinschaftsorgane hat sie, sei es aus institutionellen Eigeninteressen oder aus der Überzeugung, europäische Rechtsetzungsprozesse transparenter und legitimer gestalten zu müssen, die Einbindung organisierter Interessen in den europäischen Politikprozess forciert. Das gilt auch für die verschiedensten Experten- und Beratungsgremien, die im Zuge der Neugestaltung der industriepolitischen Agenda eingerichtet wurden. Offenbar lassen sich hier aber die widerstreitenden Prioritäten von Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltiger Entwicklung und sozialer Kohäsion nicht ohne Weiteres miteinander in Einklang bringen, wie das bereits erwähnte Beispiel des Kreditpakets über 40 Mrd. Euro für die europäische Automobilindustrie verdeutlicht. Diese im Rahmen der Expertengruppe CARS21 entwickelte Maßnahme wurde zwar vom Verband der europäischen Automobilhersteller sowie von Gewerkschaftsvertretern begrüßt, jedoch von zahlreichen Umwelt-NGOs wie auch von Abgeordneten Grüner Parteien im Europäischen Parlament heftig kritisiert. Insofern scheint dieser Vorgang die Vorbehalte einer Reihe zivilgesellschaftlicher Gruppen zu bestätigen, die wiederholt auf die Offenlegung der Zusammensetzung von Expertengruppen der Kommission gedrängt haben, in denen sie ein Übergewicht wirtschaftsnaher Interessenvertreter vermuten.

Damit soll keineswegs argumentiert werden, dass europäischen Politikprozessen konfliktäre Entscheidungen fremd wären. Richtig ist aber, dass solche Entscheidungen im Mehrebenensystem der EU in weit stärkerem Maße auf konsensualen Verhandlungslösungen basieren als dies üblicherweise im nationalstaatlichen Raum der Fall ist. Der Grund hierfür liegt in der nichthierarchischen Anordnung von Arenen in diesem Mehrebenensystem. Zwar ist dadurch die Durchsetzung von Mehrheitsentscheidungen nicht grundsätzlich unmöglich, stößt aber doch auf legitimatorische Bedenken. Insofern ist es zumindest bemerkenswert, dass mit der Neuformulierung der Lissabon-Strategie, die ursprünglich auf einer Gleichwertigkeit der Ziele von Wettbewerbs-

fähigkeit, nachhaltiger Entwicklung und sozialer Kohäsion begründet war, unter dem Primat der besseren Regulierung eine offenkundige Akzentverschiebung zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit stattgefunden hat (Radaelli 2007). Der Trend zu konsensualen Entscheidungen spielt vornehmlich bei den Instrumenten der europäischen Industriepolitik eine Rolle, die entweder auf einer gemeinschaftlichen Rechtsetzung beruhen oder Beschlüsse über finanzielle Ressourcen voraussetzen. Hier können etwaige Interessendivergenzen der Mitgliedsstaaten zwar in gewissem Rahmen durch Paketlösungen aufgehoben werden. Sie werden aber in dem Maße unwahrscheinlich, in dem solche Entscheidungen allzu eindeutig den Interessen einer nur vergleichsweise kleinen Gruppe von Mitgliedsstaaten entsprechen.

Synergiefeindliche Organisationsstrukturen

Zweitens, die Forderung nach stärkeren Synergien zwischen den Politikfeldern der Union muss sich konfrontieren lassen mit zahlreichen empirischen Untersuchungen der vergangenen Jahre, die eindeutig die mangelnde horizontale Koordinationsfähigkeit der Gemeinschaftspolitiken belegen. Institutionell erklärt sich dieses Defizit aus der funktionalen Ausdifferenzierung des Organisationsaufbaus der Europäischen Kommission ebenso wie aus dem nach wie vor weithin policy-orientierten Zuschnitts der Ministerräte – und analog dazu der eigenverantwortlichen Leitung funktional differenzierter Ministerien auf nationaler Ebene. Im europäischen Kontext lässt die industriepolitische Strategie jedenfalls das notwendige Maß an Politikintegration vermissen. Das wird schon mit Blick auf das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation deutlich. In mehrfacher Hinsicht überschneidet es sich mit dem Siebten Rahmenprogramm Forschung und Entwicklung, insbesondere im Bemühen um eine stärkere Einbindung von KMUs, und den EU-Strukturfonds, aus denen zunehmend Maßnahmen zur Förderung der innovativen Performanz von Regionen finanziert werden sollen. Auffallend ist ferner, dass vor allem die horizontalen Maßnahmen der Industriepolitik einen erheblichen Grad an Koordination zwischen unterschiedlichen Politikdomänen auf europäischer wie auf nationaler Ebene voraussetzen.

Auf europäischer Ebene wird man zumindest davon ausgehen müssen, dass diese horizontalen Aktionen auf Seiten der Kommission die Kompetenzen von mindestens zehn Generaldirektionen berühren, während auf Ebene des Ministerrates mindestens fünf Fachministerräte betroffen sind. Auf der mitgliedsstaatlichen Ebene tritt ferner in föderalen oder regionalisierten Staaten das zusätzliche Problem auf, dass hier die korrespondierenden Aufgaben einer vertikalen Kompetenzverteilung unterliegen können. Das alles deutet darauf hin, dass vornehmlich die horizontale Industriepolitik die Koordinationskosten beträchtlich erhöht. Unterstellt man zudem, dass die beteiligten Akteure auch im Rahmen der Lissabon-Strategie institutionelle Eigeninteressen vertreten, so erscheint es als problematisch, dass zwar mit der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie grundsätzlich eine Konzentration der Ziele erreicht worden ist, sich aber auf der instrumentellen Ebene einzelner Politikbereiche die mögliche positive Wirkung dieser Fokussierung wieder verlaufen könnte. Bisher zumindest zeigt das Beispiel der industriepolitischen Leitlinie, die eindeutig auf eine horizontale Integration der Industriepolitik im Mehrebenensystem zielt, dass Vorhaben, die sich über die Politikdomänen mehrerer Policies erstrecken, vor der Gefahr stehen, zu unspezifisch zu sein. Insofern dienen sie den Mitgliedsstaaten für ihre nationalen Reformprogramme kaum als Handlungsanleitung und können insofern ohne Weiteres durch die Fortschreibung bereits existierender Förderlinien oder durch Maßnahmen mit nur geringen politischen oder finanziellen Kosten erfüllt werden. Zumindest für die Leitlinie des Programmzeitraums 2005 bis 2008 wird man zudem annehmen müssen, dass in kaum einem Mitgliedsstaat

kein Programm existieren dürfte, dass sich entweder auf die Förderung moderner Technologien und/oder die Unterstützung regionaler Cluster bezieht. Insofern beschreibt diese Leitlinie im Wesentlichen allgemeine technologiepolitische Trends, die bereits seit Jahren auch von anderen internationalen Organisationen, wie etwa der OECD, proklamiert werden.

Offene Koordinierung: Der schwierige Umgang mit unterschiedlichen Problemstrukturen

Gegen eine stärkere sektorale Orientierung der Industriepolitik ließe sich, drittens, argumentieren, dass aufgrund der erheblich divergierenden Industriestrukturen der Mitgliedsstaaten wenig für eine einheitliche Umsetzung entsprechender Maßnahmen spricht. Dieser Einwand wird insbesondere dann relevant, wenn die Methode der offenen Koordinierung (MOK) in der europäischen Industriepolitik zur Anwendung kommen sollte. Zur Einschätzung damit verbundener Wirkungen lässt sich auf Erfahrungen zurückgreifen, die mit der MOK im Rahmen der europäischen Innovationspolitik gemacht worden sind.

Seit der Anwendung der MOK in der europäischen Innovationspolitik waren die entsprechenden Aktivitäten auf europäischer Ebene zunächst vorwiegend auf das Benchmarking der Leistungsfähigkeit nationaler Innovationssysteme fokussiert. Insgesamt haben diese Evaluierungen aber vor allem gezeigt, dass spezifische „Innovationsprobleme" in den Mitgliedsstaaten auf sehr unterschiedlichen Ursachen gründen, die durch ein vorwiegend quantitatives Benchmarking kaum ausreichend zu beschreiben sind. Hieraus hat die Europäische Kommission folgerichtig den Schluss gezogen, dass die Benchmarking-Aktivitäten nicht in ausreichendem Maße auf qualitativen Indikatoren aufbauen, die es erlauben würden, die Komplexität des institutionellen Umfeldes aufzuzeigen, in das Innovationsprozesse und Innovationsakteure eingebettet sind. Zur Überwindung dieses Defizits wird seit der zweiten Phase des Leistungsvergleichs auf fortentwickelte Methoden des „intelligenten" oder „praxisbezogenen" Benchmarking gesetzt.

Damit nimmt das Benchmarking nun eine systemische Betrachtungsweise von Innovationsprozessen ein und wird in zweierlei Richtung erweitert. Zum einen sollen alle Mechanismen einbezogen werden, die einen Einfluss auf den Erfolg innovationspolitischer Programme haben können, wie zum Beispiel die Struktur des Bildungs- und Forschungssystems oder die Finanzierungsmodi von Innovationen. Zum anderen sollen auch jene Politikbereiche Berücksichtigung finden, die zumindest indirekte Auswirkungen auf das Verhalten von Innovationsakteuren haben, wie etwa die Bildungs- oder Steuerpolitik. Ein solches Benchmarking-Modell erscheint in der Tat geeigneter, die kontextspezifischen Faktoren von Best-practice-Lösungen zu erkennen. Die Schwierigkeit besteht hier allerdings darin, Problemstrukturen vorzufinden, die sich erneut nur durch eine wirksame Integration sektoraler Politikansätze erfolgreich überwinden lassen.

Außerhalb der Benchmarking-Aktivitäten hat die offene Koordinierung in der europäischen Innovationspolitik ferner zur Formulierung eines strategischen Ziels geführt, das auch in der industriepolitischen Agenda eine gewichtige Rolle einnimmt. So hat der Europäische Rat von Barcelona im März 2002 beschlossen, dass die Mitgliedsstaaten bis 2010 mindestens drei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung investieren sollen, von denen Zweidrittel durch die Industrie bereitgestellt werden müssen. Mit Blick auf die aktuelle Situation in der Europäischen Union – und insbesondere in Bezug auf die Bedingungen, die in einigen Mitgliedsstaaten existieren – muss dieses Drei-Prozent-Ziel als ein sehr ambitioniertes Vorhaben gewertet

werden. Während die Mitgliedsstaaten in den vergangenen Jahren durchschnittlich nur einen Wert von 1,9 Prozent erreicht haben, gelang es nur jenen Staaten nahe an die Drei-Prozent-Marke zu kommen, die einerseits über relativ kleine Volkswirtschaften verfügen, in denen aber andererseits multinationale Unternehmen existieren, die in forschungsintensiven Bereichen tätig sind. Im Gegensatz dazu lag das Investitionsniveau in Forschung und Entwicklung in größeren Volkswirtschaften oder in kleineren Staaten, in denen Großunternehmen eine geringe Rolle spielen, deutlich niedriger.

Somit besteht offensichtlich eine Korrelation zwischen der Höhe der F&E-Ausgaben und der Existenz von Großunternehmen in forschungsintensiven Sektoren wie etwa der Telekommunikationsindustrie oder der pharmazeutischen Industrie. In Schweden beispielsweise wurden im Jahr 1999 nahezu 60 Prozent der F&E-Investitionen durch den Telekommunikationsausrüster Ericsson bereitgestellt, während in Deutschland knapp 80 Prozent der privatwirtschaftlichen F&E-Ausgaben von einer relativ geringen Zahl von Firmen mit mehr als 500 Mitarbeitern investiert wurden. Das verdeutlicht, dass die Höhe privatwirtschaftlicher F&E-Ausgaben in erster Linie durch die industrielle Struktur eines Landes bestimmt wird und insofern von industriepolitischen Maßnahmen nur sehr begrenzt beeinflussbar ist.

Dieser Umstand deutet somit auch darauf hin, dass die Einführung der Methode der offenen Koordinierung gerade in der Industriepolitik dieselben Defizite aufweisen könnte, die sich schon in der innovationspolitischen Koordination gezeigt haben. Erstens vermindern die erheblichen Varianzen in der industriellen Struktur der Mitgliedsstaaten den potenziellen Nutzen, der mit der Bestimmung und Vermittlung sogenannter best practices zu erwarten wäre. Zweitens besteht bei der Ausrichtung nationaler Reformanstrengungen auf gemeinsame europäische Zielvorgaben stets das Risiko, dass etablierte mitgliedsstaatliche Konzepte und Programme in Richtung auf diese Ziele lediglich uminterpretiert werden. Drittens gibt es zudem verhältnismäßig wenig Grund für die Annahme, dass Politikempfehlungen des Europäischen Rates an die Mitgliedsstaaten in einem Politikfeld, in dem diese über ein hohes Maß an Autonomie verfügen, so formuliert wären, dass hieraus auf ihrer Ebene ein hoher Handlungsdruck entstehen würde.

3. Die Grenzen der industriepolitischen Europäisierung

Die vorhergehenden Erläuterungen sollten deutlich gemacht haben, dass die spezifischen Bedingungen des europäischen Mehrebenensystems einer Europäisierung der Industriepolitik verhältnismäßig enge Grenzen setzen. Welchen Beitrag die europäische Industriepolitik letztlich zum Erfolg der Lissabon-Strategie leisten kann, hängt aber zentral mit der Bestimmung dieser Grenzen der Europäisierung dieses Politikfeldes überhaupt zusammen.

Nationale Präferenzen als Motoren und Bremser einer europäischen Industriepolitik

Offenkundig ist zunächst, dass die Mitgliedsstaaten als „Herren der Verträge" eine europäische Dimension in diesem Feld erst relativ spät akzeptiert und auch daraufhin den Umfang der Kompetenzen der Union soweit beschränkt haben, dass die EU über eine zu den Mitgliedsstaaten ergänzende Tätigkeit nicht hinausgehen kann. Diese Limitierung spiegelt sich allerdings in den Zielen und Instrumenten der „Neuen Industriepolitik" heute kaum noch wider. Das gilt sowohl im Hinblick auf die mittlerweile beträchtlichen finanziellen Mittel, die die Union in diesem Bereich bereitstellt, als auch für die horizontalen Instrumente der Industriepolitik etwa im Bereich der Vorschläge zur Entwicklung von Lead-Märkten oder der Förderung regionaler Cluster. Dass diese Maßnahmen insgesamt den Rahmen der begrenzten Einzelermächtigungen des Primärrechts deutlich ausdehnen, lässt sich einerseits dadurch erklären, dass die Industriepolitik durch ihre politikfeldübergreifende Agenda auf Kompetenztitel zugreifen kann, die der Union im Bereich des Umwelt-, Handels- oder Wettbewerbsrecht übertragen wurden. Wichtiger erscheint aber, dass der Hauptmotor einer expansiven Industriepolitik in der Existenz von mindestens zwei Arenen liegt, deren Funktionslogiken sich allerdings erheblich unterscheiden.

Die erste industriepolitische Arena ist jene der intergouvernementalen Kooperation einiger weniger EU-Mitgliedsstaaten (insbesondere Deutschland, Frankreich und Großbritannien), deren Ziel es im Wesentlichen ist, nationale industriepolitische Präferenzen in der zweiten Arena, jener der gemeinschaftlichen Industriepolitik, zu verankern. Somit besteht die Logik dieser intergouvernementalen Arena vornehmlich darin, die gemeinschaftliche Industriepolitik so auszurichten, dass sie den nationalen Zielen dient. Somit ist die Dynamik der Expansion des Politikfelds der Industriepolitik auf europäischer Ebene auch damit zu erklären, dass sie einigen Mitgliedsstaaten als Mittel der politischen Eindämmung von Umwelt- oder Konsumenteninteressen diente, die spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre insbesondere in der Europäischen Kommission deutlich an Gewicht gewonnen haben. Allerdings wird man daraus nicht schließen dürfen, dass dieses Phänomen dauerhaft eine weitergehende Europäisierung der Industriepolitik befördert.

Dagegen spricht, dass dem konzertierten Vorgehen der industriellen Schwergewichte in Europa bei der Durchsetzung nationaler Interessen auf europäischer Ebene Grenzen gesetzt sind. Dieser Umstand ist überdeutlich in der Diskussion um die Etablierung europäischer Champions als Ziel einer gemeinschaftlichen Industriepolitik geworden. Insbesondere zwischen der französischen und der deutschen Regierung haben sich hier in den vergangenen Jahren erhebliche politische Spannungen ergeben. Grund dafür ist die politische Einflussnahme Frankreichs auf die Bildung solcher europäischer Champions durch Übernahmen zwischen Unternehmen beider Länder. Während die französische Seite jene Firmenzusammenschlüsse als gelungene Etablierung eines euro-

päischen Champions deklarierte, die im Kern die französische Position im globalen Wettbewerb beförderte (so etwa bei der Übernahme von Aventis durch Sanofi-Synthélabo im Jahr 2004), wehrte sie sich politisch gegen Zusammenschlüsse zugunsten deutscher Industrieunternehmen, für die im Grundsatz dieselbe Argumentation plausibel gewesen wäre (so insbesondere bei der gescheiterten Übernahme von Alstom durch Siemens).

Somit lässt sich schlussfolgern, dass die Reichweite europäischer Industriepolitik auf der einen Seite ganz wesentlich davon abhängig ist, wieweit sie die spezifischen nationalen Interessen der industriellen Kernstaaten der EU befriedigen kann, während von diesen Staaten selbst dauerhaft keine Unterstützung für eine weitgehende Europäisierung dieses Politikfelds zu erwarten ist. In diesem Kontext müssen Alternativen zur derzeitigen europäischen Industriepolitik entwickelt werden, die sich auf Veränderungen innerhalb und außerhalb der Lissabon-Agenda beziehen können.

Nebeneinander mehrerer industriepolitischer Arenen

Innerhalb der Lissabon-Agenda erscheint zunächst eine klare Fokussierung der industriepolitischen Ziele vonnöten zu sein. Eine solche Fokussierung wird sich notwendigerweise vor allem auf die horizontal-wettbewerbsorientierten Instrumente beziehen. Denn hier ist einerseits ein geringeres Konfliktpotenzial insbesondere zu dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung innerhalb der Lissabon-Strategie zu erwarten, während diese Ziele andererseits insbesondere durch gemeinschaftliche Rechtsetzung befördert werden können und damit in nicht so starkem Maße auf freiwillige Anpassungsleistungen der Mitgliedsstaaten im Sinne eines kohärenten Reformprogramms angewiesen sind. Das gilt zumindest, solange die typischen Lissabon-Politikprozesse der offenen Koordinierung und der Verabschiedung umfassender integrierter Leitlinien in diesem Politikfeld nicht etabliert sind.

Außerhalb der Lissabon-Strategie wird es bei der europäischen Industriepolitik vornehmlich aufgrund der erheblich divergierenden Interessen einzelner Mitgliedsstaaten und der Varianz ihrer industriellen Strukturen auf absehbare Zeit bei dem Nebeneinander mehrerer industriepolitischer Arenen bleiben, also der nationalen und teilweise regionalen, der intergouvernemental-europäischen sowie der gemeinschaftlich-europäischen Arena.. Solange in jeder dieser Arenen im Grundsatz davon ausgegangen wird, dass jeweils das gesamte industriepolitische Instrumentarium zum Einsatz kommen kann, sofern die entsprechenden Maßnahmen nicht gegen europäisches Wettbewerbsrecht verstoßen, solange ist auch nicht davon auszugehen, dass die beabsichtigte Politikkohärenz zu erreichen ist. Gleichzeitig besteht die Gefahr eines ineffizienten Einsatzes öffentlicher Mittel. Zwar stehen der EU mittlerweile erhebliche finanzielle Ressourcen für ihre Industriepolitik zur Verfügung, doch nehmen sich diese – wie auch im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik etwa – im Verhältnis zu denen der großen Mitgliedsstaaten als relativ gering aus.

Damit zeichnet sich im Kern das Grunddilemma dieses Politikfelds auf europäischer Ebene ab. Zwar hat hier die Industriepolitik für sich genommen ihren Stellenwert erhöht, doch reichen die Kompetenzen und Ressourcen nicht aus, um tatsächlich eine einheitliche (und kohärente) Industriepolitik für die EU durchzuführen. Im Ergebnis ist diese Politik vom Widerstreit nationaler Interessen auch dort betroffen, wo eine europäische industriepolitische Dimension aufgrund der Reichweite und des Umfangs des Ressourceneinsatzes weithin unstrittig ist. Das hat sich sowohl bei der Krise Airbus-EADS gezeigt, wie auch bei dem Bemühen, auf europäischer Ebene ein Public-Private-Partnership zur Entwicklung und Realisierung des europäischen Satellitennavigationssystems Galileo zu etablieren.

Disparate Industriestrukturen erfordern eine differenzierte Industriepolitik

Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte in einer neuen industriepolitischen Arbeitsteilung liegen, die den Freiraum für Industriepolitik auf regionaler, nationaler und bilateraler Ebene vergrößert, diese Maßnahmen aber an einige zentrale und deutlich stärker konkretisierte Lissabon-Ziele knüpft. Das bedeutet keineswegs, dass es keinen eigenständigen Gestaltungsraum für eine Industriepolitik auf Gemeinschaftsebene gäbe. Im Gegenteil, in den Bereichen der Binnenmarktgesetzgebung, des Umweltrechts, der Öffnung globaler Märkte und der internationalen technischen Standardisierung können industriepolitische Ziele schon aufgrund der primärrechtlichen Prärogative für die Union nur auf Gemeinschaftsebene erreicht werden.

Es ist ferner offensichtlich, dass sich eine europäische industriepolitische Dimension auch abseits der Frage primärrechtlicher Regelungskompetenzen vorwiegend für die horizontal-wettbewerbsorientierte Industriepolitik begründen lässt. Das liegt im Wesentlichen daran, dass eine solche in weit geringerem Ausmaß in den intra-gemeinschaftlichen Wettbewerb zwischen den Unternehmen eingreift und insofern Interessenkollisionen zwischen den Mitgliedsstaaten minimiert. Nicht zuletzt das Beispiel der staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt eindeutig, dass sich gemeinsame Konjunktur- und Finanzmarktsicherungsprogramme auf europäischer Ebene nicht haben durchsetzen lassen, sondern den spezifischen nationalen Bedingungen entsprechend in sehr unterschiedlicher Weise auf mitgliedsstaatlicher Ebene verabschiedet wurden. Selbst das jüngst durch den Europäischen Rat von Brüssel (19./20. März 2009) verabschiedete „europäische Konjunkturprogramm" stellt im Wesentlichen Mittel für den Ausbau der europaweiten Energie- und Kommunikationsnetze zur Verfügung und ist insofern weithin an der grundlegenden Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit durch Infrastrukturinvestitionen orientiert.

Das bedeutet allerdings nicht, die horizontale Variante der europäischen Industriepolitik wäre nicht mit signifikanten Problemen konfrontiert. Ein erstes Problem stellt sich schon im Hinblick auf die Messung und den internationalen Vergleich von Wettbewerbsindikatoren. Hier erscheint zunächst fraglich, ob sich der Grad der Wettbewerbsfähigkeit überhaupt adäquat auf der volkswirtschaftlichen Ebene einschätzen lässt oder ob es sich nicht vielmehr um eine unternehmensbezogene Kennziffer handelt. Selbst wenn die volkswirtschaftliche Evaluierung zu plausiblen Ergebnissen führen sollte, so wären damit immer noch weithin jene regionalen Differenzen und Divergenzen ausgeblendet, die selbst in den wettbewerbsfähigsten Ökonomien dieser Welt in beträchtlichem Maße existieren. Aus diesem Grund können auch die Ansätze einer europäischen Clusterpolitik zum aktuellen Zeitpunkt nur sehr bedingt überzeugen. So existieren weder klare Maßstäbe für die Existenz einer kritischen Masse noch wird man ernsthaft in Zweifel ziehen können, dass die Bedeutung von Interaktionen zwischen Unternehmen und öffentlicher Forschung erheblich zwischen verschiedenen Sektoren variiert. Ein zweites Problem stellt sich durch die grundlegend stark variierenden industriellen Strukturen und die jeweilige ökonomische Leistungsfähigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten, die im Zuge der Erweiterung um die Mittel- und Osteuropäischen Staaten noch beträchtlich zugenommen haben. Dieser Umstand spricht nicht grundsätzlich gegen eine wettbewerbsorientierte europäische Industriepolitik, wohl aber gegen die Vermutung, eine solche könne mit weithin einheitlichen Instrumenten betrieben werden. So werden etwa im Bereich der innovationsorientierten Neujustierung fiskalischer Instrumente jene Mitgliedsstaaten bevorzugt, die bereits grundlegende Strukturvorteile (im Sinne der *absorptive capacity*) aufweisen.

Eingriff in innergesellschaftliche Interessenkonflikte

Die sektorspezifisch-interventionistische Variante der europäischen Industriepolitik erscheint hingegen, selbst wenn man ordnungspolitische Erwägungen zurückstellt, noch beträchtlich problematischer. Hierfür lassen sich mindestens zwei Gründe anführen.

Erstens gerät eine solche Politik leicht in Konflikt mit dem grundsätzlich wettbewerbsoffenen Charakter des Binnenmarktes und kann infolgedessen sowohl innovationsorientiertes Handeln einzelner Marktakteure nachträglich bestrafen oder die Kosten für eine Intervention auf Dritte abwälzen. Beide Bedingungen scheinen etwa hinsichtlich des geplanten 40-Mrd.-Euro-Kreditprogramms für die europäische Automobilindustrie erfüllt. Denn hier werden einerseits jene Hersteller benachteiligt, die bereits frühzeitig in emissionsarme Technologien investiert haben, während andererseits die Steuerzahler über das Angebot zinsverbilligter Kredite an den Entwicklungskosten der Automobilindustrie beteiligt werden, ohne dass unmittelbar ein Wohlstandsgewinn zu erwarten steht.

Und zweitens steht die industriepolitische Koordination aller „wichtigen Beteiligten" auf europäischer Ebene vor der Gefahr, politische Konflikte in der nationalen Arena zu befördern. Das gilt zumindest, solange diese Koordination in Brüssel unter dem Primat der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erfolgt, auf der Ebene der Mitgliedsstaaten entsprechende Entscheidungen aber als Güterabwägung zwischen konfliktären ökonomischen, fiskalischen und sozialpolitischen Interessen getroffen werden müssen.

Mehr Freiraum für nationale Industriepolitik

Das alles deutet darauf hin, die zunehmend umfassendere industriepolitische Agenda auf europäischer Ebene produziere zumindest Erwartungen, die sie aufgrund der genannten institutionellen Bedingungen – primärrechtliche Beschränkungen, Divergenz der industriellen Strukturen und Leistungsfähigkeiten sowie die deutliche Erhöhung der Koordinationskosten im Mehrebenenpolitikprozess – kaum wird einlösen können. Vor diesem Hintergrund wären zwei Schlussfolgerungen plausibel: der weitgehende Verzicht auf industriepolitische Aktivitäten oder eine neue industriepolitische Arbeitsteilung, die unter klaren auf europäischer Ebene definierten und verbindlichen Wettbewerbsregeln den nationalen Akteuren einen größeren industriepolitischen Freiraum einräumt.

Ein solches Plädoyer darf hingegen nicht als eine vermeintliche „Re-Nationalisierung" der europäischen Industriepolitik missverstanden werden. Zum einen wäre schon die Begrifflichkeit irreführend, weil sie ein Maß an Europäisierung dieses Politikfelds unterstellt, das tatsächlich nicht vorhanden ist. Zum anderen hat insbesondere die Europäische Kommission bereits wichtige Entscheidungen in Richtung auf eine solche Arbeitsteilung getroffen, die in der industriepolitischen Diskussion (und teilweise auch in der industriepolitischen Praxis) relativ unbeachtet geblieben sind. Zu diesen Entscheidungen gehört etwa eine Reihe von Klarstellungen hinsichtlich des öffentlichen Auftragswesens, die den Spielraum der Vergaberichtlinien zugunsten der Beschaffung umweltfreundlicher Güter oder hinsichtlich der Begründung öffentlich-privater Partnerschaften deutlich erhöhen. Zu diesen Entscheidungen gehören aber auch verschiedenste Maßnahmen der Erleichterung von Investitions- und Beschäftigungsbeihilfen für KMUs, für die eine vorherige Genehmigung durch die Europäische Kommission nicht mehr notwendig ist.

Schlussfolgerungen

In diesem abschließenden Kapitel sollten die Hauptergebnisse der vorliegenden Untersuchung zugespitzt zusammengefasst und im Hinblick auf die Erfolgsaussichten der Lissabon-Strategie und die Rolle der europäischen Industriepolitik pointiert bewertet werden.

1) Bessere Abstimmung der nationalen Umsetzung mit den europäischen Zielsetzungen!

Die Lissabon-Strategie stellt in der längeren Integrationsperspektive keine Neuorientierung dar. Wesentliche Zielsetzungen der Strategie sind bereits im Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung* aus dem Jahr 1993 enthalten, das aber im Hinblick auf die zentralen Forderungen weithin ohne Auswirkungen geblieben ist. Demgegenüber besteht der innovative Beitrag der Lissabon-Strategie in der Einführung eines neuen Governancemodells, das im Kern die notwendigen Konsequenzen aus der dynamischen Verteilung von Regelungsbefugnissen und der nichthierarchischen Anordnung von Entscheidungs- und Verhandlungsarenen im europäischen Mehrebenensystem zieht. Die Konsequenz besteht darin, dass umfassende Reformen letztlich nur auf der mitgliedsstaatlichen Ebene durchgeführt werden können. Somit kommt es darauf an, wie solche „nationalen" Reformen an gemeinsam definierte europäische Zielsetzungen gebunden werden können. Sollte dieser Schritt allerdings nicht gelingen, droht der Lissabon-Strategie dasselbe Schicksal, das schon der durch das Weißbuch initiierte Reformprozess erfahren hat.

2) Wenige umsetzbare Ziele formulieren, um den primärrechtlichen Mangel auszugleichen!

Für das Feld der Industriepolitik spielen diese neuen Governanceverfahren derzeit im Wesentlichen keine Rolle, weil hierzu die primärrechtlichen Grundlagen fehlen. Nur über Umwege ist es bisher überhaupt gelungen, eine industriepolitische Leitlinie in das Lissabon-Programm zu integrieren. Zudem ist zweifelhaft, welcher Gewinn mit der Einführung dieser neuen Governanceverfahren überhaupt zu erzielen wäre, weil der Union in diesem Politikfeld weitreichende legislative und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Ferner haben die bisherigen Ergebnisse insbesondere mit der Methode der offenen Koordinierung in anderen Lissabon-Politiken gezeigt, dass integrierte Leitlinien entweder so unspezifisch formuliert wurden, dass sie auf mitgliedsstaatlicher Ebene keinen Handlungsdruck erzeugt haben. In anderen Fällen, in denen klare quantitative Zielvorgaben formuliert worden sind, waren diese vor dem Hintergrund der industriellen Bedingungen entweder unrealistisch (Barcelona-Ziel) oder sie haben zumindest einige Mitgliedsstaaten gezwungen, gegenüber diesen Vorgaben mit einem *opting-out* zu reagieren. Deswegen wäre es vielmehr angezeigt, aus der politikfeldspezifischen Agenda der europäischen Industriepolitik einige wenige zentrale Ziele herauszufiltern, deren Umsetzung tatsächlich der Zielerreichung im Lissabon-Prozess dienlich wäre. Derzeit zumindest wird die Fokussierung der Lissabon-Strategie auf wenige strategische Ziele durch umfassende Policy-Agenden der einzelnen europäischen Politikdomänen unterlaufen.

3) Arbeitsteilung zwischen den Politikebenen verbessern!

Das Politikfeld der europäischen Industriepolitik hat seine Expansion insbesondere dem Interesse einiger weniger Mitgliedsstaaten mit großer industrieller Basis zu verdanken, ihre nationalen Präferenzen auf der europäischen Ebene durchzusetzen. Das bedeutet allerdings weder, von Seiten dieser Staaten wäre zu erwarten, dass sie auf ihre weitreichende Autonomie in der Industriepolitik verzichten werden, noch dass Interessengegensätze zwischen diesen Staaten nicht den Erfolg einer europäischen Industriepolitik gefährden könnten. Schon aus diesem Grund spricht wenig dafür, dass umfangreiche industriepolitische Agenden auf der europäischen Ebene eine zielführende Strategie sind, weil mit solchen die Gefahr der Interessenkollision stark zunimmt. Demgegenüber spricht vieles dafür, im europäischen Mehrebenensystem über eine industriepolitische Arbeitsteilung zwischen Regionen, Nationalstaaten und der EU nachzudenken. Eine solche kann aufgrund der institutionellen Bedingungen in diesem Mehrebenensystem nicht statischer Natur sein. Dennoch lassen sich aber klare Prärogativen für einzelne territoriale Ebenen ausmachen. Für die europäische Ebene würde in diesem Kontext gelten, dass sie die industriepolitische Verantwortung in den Bereichen wahrnimmt, in denen sie primärrechtlich in besonderer Weise beauftragt ist: so etwa bei der Marktöffnung in der Handelspolitik, bei der internationalen technischen Standardisierung und der Sicherung geistiger und gewerblicher Eigentumsrechte wie auch bei der Herstellung und Sicherung eines wettbewerbsoffenen Binnenmarktes.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Bauer, Michael W./Ralf Knöll (2003): Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/2003, S. 33-38.

Bregg, Iain (2007): Lisbon II, Two Years on: An Assessment of the Partnership for Growth and Jobs, Brüssel: Centre for European Policy Studies.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2006): Nationales Reformprogramm Deutschland (2005-2008). Umsetzung- und Fortschrittsbericht 2006, Berlin: BMWT.

Bundesregierung (2008): Nationales Reformprogramm Deutschland 2008-2010. Auf den Erfolgen aufbauen – die Reformen für mehr Wachstum und Beschäftigung fortsetzen, Berlin, 20.08.2008.

Collignon, Stefan (2008): Vorwärts mit Europa: Für eine demokratische und progressive Reform der Lissabon-Strategie, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Council of the European Union (2000): Lisbon European Council, 23./24.03.2000, Presidency Conclusions.

Council of the European Union (2008): Brussels European Council, 13/14 March 2008, Presidency Conclusions, 7562/1/08, Brüssel, 20.05.2008.

Deutsche Bundesbank (2002): Zur Entwicklung der Produktivität in Deutschland, Monatsbericht, September 2002.

Dieckhoff, Martina/Duncan Gallie (2007): The Renewed Lisbon Strategy and Social Exclusion Policy, Industrial Relations Journal 38(6), S. 480-502.

Europäische Gemeinschaften (2004): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Bericht der hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg, November 2004.

Europäische Gemeinschaften (2005): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Luxemburg.

Europäische Kommission (2003a): Grünbuch Unternehmergeist in Europa, KOM(2003) 27 endg., Brüssel, 21.01.2003.

Europäische Kommission (2003b): Einige Kernpunkte der europäischen Wettbewerbsfähigkeit – Hin zu einem integrierten Konzept, KOM(2003) 704 endg., 21.11.2003.

Europäische Kommission (2004): Den Strukturwandel begleiten: Ein Industriepolitik für die erweiterte Union, Mitteilung der Kommission, KOM(2004) 274 endg., 20.04.2004.

Europäische Kommission (2005a): Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, KOM(2005) 24, Brüssel, 02.02.2005.

Europäische Kommission (2005b): Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik, Mitteilung der Kommission, KOM(2005) 474 endg., Brüssel, 05.10.2005.

Europäische Kommission (2007a): Das Tempo der Reformen beibehalten. Strategiebericht zur erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung: Eintritt in den neuen Programmzyklus (2008-2010), Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(2007) 803 endg., Brüssel, 11.12.2007.

Europäische Kommission (2007b): Halbzeitbewertung der Industriepolitik. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2007) 374 endg., Brüssel, 04.07.2007.

European Commission (1993): Growth, Competitiveness, Employment: the Challenges and Ways Forward into the 21st Century, White Paper, COM(93) 700, Brüssel, 05.12.1993.

European Commission (2007a): Raising Productivity Growth: Key Messages from the European Competitiveness Report 2007, Commission Staff Working Document, Accompanying Document to the Communication from the Commission, SEC (2007) 1444, Brüssel, 31.10.2007.

European Commission (2007b): Proposal for a Community Lisbon Programme 2008-2010, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2007) 804 final, Brüssel, 11.12.2007.

European Commission (2008): Keeping Up the Pace of Change. Strategic Report on the Renewed Lisbon Strategy for Growth and Jobs: Launching the New Cycle (2008-2010), Communication from the Commission to the Spring European Council 2008, Luxembourg.

European Communities (2006): Creating an Innovative Europe. Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation appointed following the Hampton Court Summit and chaired by Mr. Esko Aho, Luxembourg, January 2006.

Foadi-Morano, Sonia (2008): The Missing Piece of the Lisbon Jigsaw: Is the Open Method of Coordination Effective in Relation to the European Research Area?, European Law Journal 14(5), S. 635-654.

Gómez-Barroso, José Luis/Claudio Feijóo/Edvins Karnitis (2008): The European Policy for the Development of an Information Society: the Right Path?, Journal of Common Market Studies 46(4), S. 787-825.

Kaiser, Robert (2008a): Innovationspolitik. Staatliche Steuerungskapazitäten beim Aufbau wissensbasierter Industrien im internationalen Vergleich, Baden-Baden: Nomos-Verlag.

Kaiser, Robert (2008b): High-Tech Policies: Institutionelle Determinanten staatlicher Innovationspolitik im internationalen Vergleich, Zeitschrift für Politikwissenschaft 18(1), S. 5-24.

Kaiser, Robert/Heiko Prange (2005): Missing the Lisbon Target? Multi-level Innovation Systems and the Challenge for EU Policy Coordination, Journal of Public Policy 25(2), S. 241-263.

Kaiser, Robert/Heiko Prange (2004): Managing Diversity in a System of Multi-level Governance: the Open Method of Coordination in Innovation Policy, Journal of European Public Policy 11(2), S. 249-266.

Monopolkommission (2004): Wettbewerbspolitik im Schatten „nationaler Champions". Fünfzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2002/2003, Bonn.

Radaelli, Claudio M. (2007): Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda?, Journal of European Public Policy 14(2), S. 190-207.

Smith, Mitchell P. (2005): Germany's Quest for a New EU Industrial Policy: Why It Is Failing, German Politics 14(3), S. 315-331.

Trouille, Jean-Marc (2007): Re-Inventing Industrial Policy in the EU: A Franco-German Approach, West European Politics 30(3), S. 502-523.

Uterwedde, Henrik (2004): Deutsch-französische Industriepolitik – Mehr als Illusionen, Dokumente, Heft 5/2004, S. 21-27.

Mit der Lissabon-Strategie für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung hat die Europäische Union im März 2000 eine umfassende Reformagenda auf den Weg gebracht. Die vorliegende Studie evaluiert die Lissabon-Strategie mit Fokus auf den Beitrag, den eine europäische Industriepolitik für stärkeres Wachstum und höhere Beschäftigung leisten kann. Ziel der Strategie ist eine stärkere wirtschaftliche, soziale und politische Kohäsion der EU-Mitgliedsstaaten. Zwar fand die Industriepolitik in Ansätzen eine stärkere Berücksichtigung in Form einer „Neuen Industriepolitik", doch dies allein garantiert noch nicht, dass die vereinbarten Lissabon-Ziele erreicht werden können. Aus diesem Grund wird nicht nur die neue konzeptionelle Ausrichtung der europäischen Industriepolitik untersucht, sondern insbesondere auch die institutionellen Implikationen, die im europäischen Mehrebenensystem für die Umsetzung der „Neuen Industriepolitik" bestehen.

Die Mitglieder des Arbeitskreises „Moderne Industriepolitik" sind Experten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und der Zivilgesellschaft. Kontakt: Dr. Philipp Fink (philipp.fink@fes.de). Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autoren und entsprechen nicht notwendigerweise der Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung oder des Arbeitskreises „Moderne Industriepolitik".

Diese und weitere Publikationen finden Sie unter www.fes.de/stabsabteilung „Moderne Industriepolitik"