

Die Relevanz der Lissabon-Strategie für den Deutschen Bundestag – eine gemischte Bilanz

*Martin Schwanholz und Victoria Krummel**

„Weiß eigentlich noch jemand, worin die Lissabon-Strategie besteht?“, soll der luxemburgische Staatsminister Jean-Claude Juncker beim europäischen Gipfeltreffen im November 2004 gefragt haben, als er mit seinen Kolleginnen und Kollegen die sich abzeichnenden, sehr ernüchternden Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie debattierte.¹

Gut viereinhalb Jahre später ließe sich genauso gut fragen: ‚Weiß eigentlich überhaupt jemand, was die Lissabon-Strategie ist?‘ Was die allgemeine Öffentlichkeit betrifft, muss man sich sicherlich keinen Illusionen hingeben. Doch wie verhält es sich mit den Abgeordneten des Deutschen Bundestages? Welche Bedeutung hat die Lissabon-Strategie für das deutsche Parlament?

Diese Frage ist im inzwischen neunten Jahr der Lissabon-Strategie auch deshalb berechtigt, weil die mit der Halbzeitüberprüfung beauftragte Expertengruppe unter Leitung des früheren niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok (Kok-Gruppe) gerade die mangelhafte Aneignung und Umsetzung durch die Mitgliedstaaten und die schwache Beteiligung der Parlamente am Lissabon-Prozess für das schlechte Abschneiden mitverantwortlich machte.² Entsprechend zielte die Neubelebung der Lissabon-Strategie im Jahr 2005 dezidiert darauf, die politische Verantwortlichkeit in den Mitgliedstaaten zu stärken und die Lissabonner Agenda stärker an die nationalen Parlamente anzukoppeln (Stichwort: ‚national ownership‘).³

Unsere Antwort auf die Frage, ob die Lissabon-Strategie relevant ist für die Tagesordnung des Deutschen Bundestages, lautet: ja und nein. Die Lissabon-Strategie selbst mit ihren Berichten und Verfahrenszyklen ist für das deutsche Parlament nach wie vor von nachrangiger Bedeutung. An dieser Einschätzung halten wir fest, obwohl sich nachweisen lässt, dass die Lissabon-Strategie seit ihrer Neuausrichtung deutlich stärker im Bundestag wahrgenommen wird.

Dagegen gelingt es bestimmten Zielen, Vorhaben und Konzepten der Lissabon-Strategie durchaus, Relevanz für den Bundestag zu entfalten. Dies werden wir im zweiten Teil des Aufsatzes anhand von Beispielen verdeutlichen. Damit geht jedoch nicht zwangsläufig ein Bezug deutscher Politik auf den europäischen Kontext einher.

Die Lissabon-Strategie seit 2000

Auf dem Lissabonner Gipfel im März 2000 beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs, die Europäische Union binnen zehn Jahren „zum wettbewerbsfähigsten und

* Dr. Martin Schwanholz, MdB, Mitglied im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union und Berichterstatter der SPD-Fraktion für die Lissabon-Strategie in Verbindung mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Victoria Krummel, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei MdB Dr. Schwanholz.

Der Aufsatz geht auf einen Gastvortrag zurück, der vom Verfasser im November 2008 an der Hertie School of Governance, Berlin, gehalten wurde.

- 1 Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung: Was ist eigentlich die Lissabon-Strategie, 06.11.2004.
- 2 Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok: Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. November 2004, Luxemburg 2004, S. 20 sowie S. 45–46.
- 3 Europäische Kommission: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, KOM (2005) 24, S. 14 sowie S. 35–38; Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 22./23. März 2005). Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 7619/1/05, S. 12.

dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“.⁴

Ein derart ehrgeiziges Ziel, auf den Europäischen Räten 2001 um die Dimension von Umwelt und Nachhaltigkeit ergänzt, erforderte die strategische Einbindung aller relevanten Politikbereiche. Der in den Folgejahren sukzessiv ausgeweitete Katalog umfasste bis zur Halbzeitüberprüfung mehr als 120 qualitative und quantitative Zielmarken.⁵ Wenig überraschend zählt der Bericht der Kok-Gruppe eine „überfrachtete Agenda“ und mangelnde Fokussierung zu den größten Schwächen der Lissabon-Strategie.⁶

Trotz der Neufokussierung auf die Ziele Wachstum und Beschäftigung in 2005 umfasst die Lissabonner Agenda weiterhin ein breites inhaltliches Spektrum, angefangen bei Forschungs- und Bildungspolitik, über Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik, Energie- und Umweltschutzpolitik bis zu Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Die Lissabon-Strategie im Deutschen Bundestag und die Rolle des Nationalen Reformprogramms

Dem regulären Umgang mit Dokumenten der Europäischen Union im Deutschen Bundestag entsprechend erfolgt nach Zuleitung an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union die federführende Beratung im jeweiligen Fachausschuss. Die Qualität der Beratungen unterscheidet sich dabei je nach der politischen Bedeutung einer Vorlage.⁷

Unser Interesse konzentriert sich an dieser Stelle auf den Umgang mit der Lissabon-Strategie selbst im Deutschen Bundestag, nicht auf die Vielzahl der mit ihr inhaltlich in Zusammenhang stehenden Vorlagen, Drucksachen und Dokumente aus den oben genannten Bereichen. Hierbei ist die Abgrenzung zwischen der europäischen Dimension und der nationalen Umsetzung zu beachten. So liegt die Federführung für die Lissabon-Strategie beim EU-Ausschuss. Das Nationale Reformprogramm wird jedoch federführend im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie beraten.⁸

Anhand der Tagesordnungen dieser beiden Ausschüsse sowie des Ausschusses für Arbeit und Soziales und der Tagesordnungen des Plenums lassen sich die formellen Beratungen im Bundestag seit Beginn der Lissabon-Strategie nachvollziehen (siehe Tabelle 1 und 2).⁹ Dabei wird zumindest eine quantitative Entwicklung erkennbar. So gab es zwar im Frühjahr 2000, als der Startschuss in Lissabon fiel, ein bisschen Aufregung; der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder hielt eine Regierungserklärung, die von Entschließungsanträgen der rot-grünen Koalition wie der Oppositionsfractionen begleitet wurde. Doch danach pasierte, was die Lissabon-Strategie als solche betraf, wenig.

4 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, SN 100/00, S. 3.

5 Centrum für angewandte Politikforschung: Halbzeit in Brüssel: Eine Bilanz des Frühjahrsgipfels zur Lissabon-Strategie am 22./23. März 2005. Position von Almut Metz, 25.03.2005.

6 Bericht Sachverständigenkommission: Die Herausforderung annehmen, 2004, S. 6, S. 19-20 sowie S. 48-49.

7 Siehe § 93 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Seit Inkrafttreten der letzten Geschäftsordnungsänderung am 21.08.2008 erfolgt bei der Behandlung von EU-Dokumenten gemäß § 93 Abs. 3 eine Priorisierung. Die Fraktionen unterscheiden seitdem auf Vorschlag des Europareferats des Deutschen Bundestages zwischen beratungsrelevanten und nicht beratungsrelevanten Vorlagen.

8 Soweit nicht anders vermerkt, umfasst der Begriff ‚Nationales Reformprogramm‘ im Folgenden sowohl die sich auf einen Drei-Jahres-Zeitraum beziehenden Nationalen Reformprogramme als auch die dazugehörigen jährlichen Umsetzungs- und Fortschrittsberichte.

9 Der Ausschuss für Arbeit und Soziales (16. Wahlperiode) wird mit einbezogen, um in Anbetracht des geänderten Zuschnitts des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (14. und 15. Wahlperiode) eine legislaturübergreifende Kontinuität zu wahren. Nicht berücksichtigt wurden Vorlagen, die zwar auf den Tagesordnungen der Ausschüsse verzeichnet sind, die aber weder beraten, noch einzeln zur Kenntnis genommen wurden (sogenannte Sammeliste).

Tabelle 1: Beratung der Lissabon-Strategie im Plenum des Deutschen Bundestages

Datum ¹	Beratungsgegenstand	Dokument
16. Legislaturperiode		
25.09.2008	Unterrichtung durch die Bundesregierung Nationales Reformprogramm Deutschland 2008 bis 2010 Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2008	16/10250
11.10.2007	Unterrichtung durch die Bundesregierung Nationales Reformprogramm Deutschland 2005 bis 2008 Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007	16/4560
01.03.2007	Regierungserklärung zum Europäischen Rat in Brüssel am 08./09. März 2007 (Deutsche Ratspräsidentschaft)	Pl.-Pr. 16/82
21.09.2006	Unterrichtung durch die Bundesregierung Nationales Reformprogramm Deutschland 2005 bis 2008 Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2006	16/2467
21.09.2006	Antrag der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der SPD Das Nationale Reformprogramm Deutschland und die Lissabon-Strategie weiterführen – Wirtschaftswachstum und Beschäftigungspolitik zum Erfolg führen	16/2629
21.09.2006	Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Mehr Ehrgeiz bei der Erreichung der Lissabon-Ziele	16/2622
17.03.2006	Regierungserklärung zum Europäischen Rat am 23./24. März 2006 in Brüssel	Pl.-Pr. 16/26
15.12.2005	Regierungserklärung zum Europäischen Rat am 15./16. Dezember 2005 in Brüssel	Pl.-Pr. 16/8
15. Legislaturperiode		
18.03.2005	Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Für eine zukunftsgerichtete Weiterführung der Lissabon-Strategie – Neue Impulse zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung	15/5116
18.03.2005	Antrag der Fraktion der FDP Zur Tagung des Europäischen Rates am 22./23. März 2005 – Stabilität und Wachstum stärken	15/5131
18.03.2005	Antrag der Fraktion der CDU/CSU Wachstum in Deutschland und Europa stärken – Neue Strategie für Lissabon-Ziele entwickeln	15/5025
11.11.2004	Regierungserklärung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Brüssel am 04./05. November 2004	Pl.-Pr. 15/138
03.04.2003	Regierungserklärung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Brüssel am 20./21. März 2003	Pl.-Pr. 15/37
14. Legislaturperiode		
06.04.2000	Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zu der Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates vom 23./24. März 2000 in Lissabon	14/3101
06.04.2000	Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu der Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates vom 23./24. März 2000 in Lissabon	14/3099
06.04.2000	Regierungserklärung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates vom 23./24. März 2000 in Lissabon	Pl.-Pr. 14/98
1 Datum der Beratung im Plenum.		
<i>Quelle: Eigene Darstellung.</i>		

Erst mit der Halbzeitüberprüfung Ende 2004 kam Bewegung in die Sache. Auf den Tagesordnungen häuften sich die Beratungspunkte, zunächst zur Neuausrichtung der Lissabon-Strategie im Frühjahr 2005 und später im Umfeld der Nationalen Reformprogramme beziehungsweise der jährlichen Umsetzungs- und Fortschrittsberichte.

Ohne daraus Schlüsse auf die Qualität der parlamentarischen Beratung ziehen zu können, macht die Auflistung in den Tabellen 1 und 2 doch zumindest deutlich, dass seit der Halbzeitüberprüfung und der daraufhin erfolgten Neuausrichtung die formelle Befassung mit der Lissabon-Strategie im Bundestag zugenommen hat.

Was könnten die Gründe dafür sein? Unsere Vermutungen beziehen sich auf zwei Aspekte: Zum einen dürfte das ernüchternde Ergebnis der Halbzeitbilanz dabei eine Rolle spielen, insbesondere mit Blick auf die europäischen Arbeitsmärkte. Um das Ziel einer Beschäftigungsquote von 70 Prozent zu erreichen, so die damalige Aussage, müssten bis 2010 22 Millionen neue Jobs in der Europäischen Union entstehen.¹⁰ Die Situation in Deutschland war 2004/2005 besonders schlecht. Die Wirtschaft war nach zweijähriger Stagnation noch immer nicht auf Wachstumskurs; die Arbeitslosigkeit hatte zu Beginn des Jahres 2005, auch bedingt durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, einen historischen Höchststand erreicht. Die Diskussion um die schlechten Ergebnisse der ehrgeizigen Lissabon-Agenda traf daher in Deutschland auf einen entsprechenden Resonanzboden.

Nachhaltiger könnte der zweite Grund wirken: das mit der Neuausrichtung geänderte Verfahren der Lissabon-Strategie. Die offene Methode der Koordinierung wurde gestrafft und stärker mit den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ (Art. 99 EGV) und den „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ (Art. 128 EGV) verzahnt, die zu den „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ zusammengeführt wurden. Zugleich wurde ein Drei-Jahres-Zyklus der multilateralen Überwachung eingeführt (vergleiche Abbildung 1).¹¹

Die für die Parlamente sicherlich entscheidende Neuerung war die Einführung des Nationalen Reformprogramms als zentrales Instrument der innerstaatlichen Koordinierung einerseits sowie der Berichterstattung nach Brüssel andererseits. Das völlig unübersichtliche Berichtswesen reduzierte sich dadurch drastisch auf einen Umsetzungs- und Fortschrittsbericht pro Jahr. Zugleich verabschiedete sich die Europäische Union von einer Vielzahl der quantitativen Zielvorgaben. Die Mitgliedstaaten sind seitdem aufgefordert, sich in ihren Nationalen Reformprogrammen eigene Zielmarken zu setzen, an denen ihr Fortschritt gemessen wird.¹²

10 Rat der Europäischen Union: Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2004/2005, Dok. 7010/05, S. 7.

11 Vgl. Europäische Kommission: Für Wachstum sorgen und Arbeitsplätze schaffen: Ein neuer und integrierter Koordinierungszyklus für Wirtschaft und Beschäftigung in der EU. Begleitdokument zur Mitteilung an die Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2005. Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein neuer Start für die Strategie von Lissabon, SEK (2005) 193.

12 Weiterhin gültig im Rahmen der Lissabon-Strategie sind die quantitativen Ziele der Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie für die Beschäftigungsquoten, siehe Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, 2005, S. 4 sowie „Leitlinie 7“ und „Leitlinie 17“ in: Europäische Kommission: Wachstum und Jobs. Gemeinsam die Zukunft Europas gestalten. Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), Luxemburg 2005, S. 18 und S. 31-32. [Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 205 vom 6. August 2005, S. 21-27, hier S. 24; Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2005 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (2005-2008), in: Amtsblatt der EU, Nr. L 205 vom 6. August 2005, S. 28-37, hier S. 33.]

Tabelle 2: Beratung der Lissabon-Strategie in den Ausschüssen für Angelegenheiten der Europäischen Union, für Wirtschaft und Technologie, für Arbeit und Soziales beziehungsweise für Wirtschaft und Arbeit des Deutschen Bundestages

Datum ¹	TOP	Beratungsgegenstand	Dokument	federführender Ausschuss
16. Legislaturperiode				
15.10.2008	8	Unterrichtung durch die Bundesregierung Nationales Reformprogramm Deutschland 2008 bis 2010 Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2008	16/10250	Wirtschaft und Technologie
05.03.2008	1	Gespräch mit dem Bundesminister für Arbeit und Soziales, Herrn Olaf Scholz, MdB zu den aktuellen Entwicklungen der Lissabon-Strategie, insbesondere den integrierten Leitlinien und dem „Flexicurity-Ansatz“		EU
24.10.2007	10	Unterrichtung durch die Bundesregierung Nationales Reformprogramm Deutschland 2005 bis 2008 Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007	16/4560	Wirtschaft und Technologie
19.04.2007	1	Gespräch mit dem Kommissar für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Dr. Vladimír Špidla, über den Stellenwert und die Zukunft der Bereiche Arbeit und Soziales in der Europäischen Gemeinschaft und ihre Bedeutung im Rahmen der Lissabon-Strategie		Arbeit und Soziales
28.03.2007	3	Berichterstattung durch das BMAS über die Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 8./9. März 2007 mit Blick auf die Lissabon-Strategie		Arbeit und Soziales
27.09.2006	4b	Antrag der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der SPD Das Nationale Reformprogramm Deutschland und die Lissabon-Strategie weiterführen – Wirtschaftswachstum und Beschäftigungspolitik zum Erfolg führen	16/2629	Wirtschaft und Technologie
27.09.2006	4c	Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Mehr Ehrgeiz bei der Erreichung der Lissabon-Ziele	16/2622	Wirtschaft und Technologie
27.09.2006	4a	Unterrichtung durch die Bundesregierung Nationales Reformprogramm Deutschland 2005 bis 2008 Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2006	16/2467	Wirtschaft und Technologie
10.05.2006	13	Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Empfehlung der Kommission zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Rahmen der integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005 – 2008)	EuB-EP 1219	Wirtschaft und Technologie
08.03.2006	6	Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft	Ratsdokument 11618/05	EU

Datum ¹	TOP	Beratungsgegenstand	Dokument	federführender Ausschuss
15. Legislaturperiode				
15.06.2005	6c	Mitteilung von Präsident Barroso für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon	Ratsdokument 5990/05	EU
15.06.2005	6a	Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Für eine zukunftsgerichtete Weiterführung der Lissabon-Strategie – Neue Impulse zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung	15/5116	EU
15.06.2005	6b	Antrag der Fraktion der FDP Zur Tagung des Europäischen Rates am 22./23. März 2005 – Stabilität und Wachstum stärken	15/5131	EU
01.06.2005	4	Antrag der Fraktion der CDU/CSU Wachstum in Deutschland und Europa stärken – Neue Strategie für Lissabon-Ziele entwickeln	15/5025	Wirtschaft und Arbeit
07.05.2003	1	Unterrichtung durch den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Herrn Wolfgang Clement, zu den Themenbereichen „Wirtschaftspolitische Schwerpunkte in Europa, insbesondere Liberalisierung des Energie- und Gasmarktes, europäische Beschäftigungsaspekte der Lissabonner Strategie“		EU
14. Legislaturperiode				
06.04.2000	7	Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zu der Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates vom 23./24. März 2000 in Lissabon	14/3101	EU
06.04.2000	8	Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu der Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates vom 23./24. März 2000 in Lissabon	14/3099	EU
15.03.2000	1	Unterrichtung durch den Bundesminister der Finanzen, Herrn Hans Eichel über die Sondertagung des Europäischen Rates am 23./24. März in Lissabon		EU
23.02.2000	2	Unterrichtung durch die Bundesregierung über die Sondertagung des Europäischen Rates am 23./24. März in Lissabon zu dem Thema Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt – hin zu einem Europa der Innovation und des Wissens		EU
1 Datum der Beratung im jeweiligen Ausschuss.				
<i>Quelle: Eigene Darstellung.</i>				

Diese Änderungen der Governance führten zu einer teilweisen und von der Europäischen Kommission auch gewollten Renationalisierung.¹³ Mit dem Nationalen Reformprogramm wurde die Koordinierung verschiedener Politiken in Bezug zur Lissabon-Strategie größtenteils in den innerstaatlichen Rahmen zurückverlagert und die Sichtbarkeit des Lissabon-Prozesses deutlich erhöht. Das Dokument, das vom federführenden Bundeswirtschaftsministerium nach Abstimmung mit den anderen Ressorts und den Ländern zur Kabinettsbefassung im August vorgelegt wird, ist nicht mehr und nicht weniger als Bilanz und Ausblick eines Regierungsprogramms, wobei es selbstverständlich den durch den Koalitionsvertrag abgesteckten Rahmen einhält. Nach Billigung im Kabinett wird das Nationale Reformprogramm dem Bundestag zur Unterrichtung zugeleitet, wo es vor der im Oktober des jeweiligen Jahres zu erfolgenden Übermittlung an die Europäische Kommission debattiert wird.

Als Quasi-Regierungsprogramm vermag das Nationale Reformprogramm eher als Vorlagen europäischer Provenienz parlamentarische Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen, die ihren Ausdruck in Anträgen und Plenardebatten findet.¹⁴ Dabei erwächst der Lissabon-Strategie durchaus ein gewisser parlamentarischer Nutzwert aus ihrer inhaltlichen Breite, die den Fraktionen unterschiedliche Angriffspunkte erlaubt, und als zusätzliche Folie, an der Erfolg oder Misserfolg des Regierungshandelns gemessen werden kann (vergleiche Anträge in Tabelle 1).

Der Bundestag macht über den Beschluss von Anträgen formellen Einfluss im Rahmen des Lissabon-Prozesses geltend. So hat das Plenum im Herbst 2006 begleitend zum Nationalen Reformprogramm einen entsprechenden Antrag der Koalitionsfraktionen verabschiedet, welcher der Europäischen Kommission zusammen mit dem Nationalen Reformprogramm übermittelt worden ist.

Wie Tabelle 1 zeigt, beschließt der Bundestag nicht zu jedem Frühjahrsgipfel oder zu jedem Nationalen Reformprogramm entsprechende Anträge. Abgesehen von der Frage der politischen Bedeutung, die der Lissabon-Strategie im Einzelnen zugemessen wird, gibt es dafür aus unserer Sicht auch strukturell bedingte Gründe: Zum einen ist die Abstimmung zwischen den jeweiligen Koalitionsfraktionen schwierig. Da die Lissabon-Strategie die Kernbereiche Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik umfasst, kommen politische Konfliktlinien hier entsprechend stark zum Tragen.

Zum anderen erschwert die inhaltliche Breite der Lissabon-Strategie die fraktionsinterne Abstimmung. Möglicherweise wirkt sich dieser Aspekt bei kleineren Fraktionen des Bundestages weniger aus. Für die SPD-Bundestagsfraktion gilt jedoch: Mit jeder weiteren zu beteiligenden Arbeitsgruppe steigt der Koordinierungsaufwand auch innerhalb der Fraktion und die Anträge laufen Gefahr, durch die seitenlange Auflistung von thematisch unterschiedlichsten Forderungen an Fokus und Qualität zu verlieren.¹⁵ Zu sehr ähnelt die Lissabon-Strategie noch immer einem Weihnachtsbaum: „Immer wieder hängt jemand eine neue Kugel mit neuen Wünschen und Zielen hinein.“¹⁶ Darüber hinaus sind sich Europapolitiker und die für das Nationale Reformprogramm zuständigen Wirtschaftspolitiker nicht in jedem

13 Europäische Kommission: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze, 2005, S. 37.

14 Bedingt durch die Verzögerungen in Folge der Regierungsbildung nach der Bundestagswahl am 18. September 2005 fand keine parlamentarische Beratung des ersten Nationalen Reformprogramms (2005-2008) statt. Die Bundesregierung übermittelte das Dokument erst im Dezember 2005 verspätet an die Europäische Kommission.

15 Vgl. Antrag der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der SPD: Das Nationale Reformprogramm Deutschland und die Lissabon-Strategie weiterführen – Wirtschaftswachstum und Beschäftigungspolitik zum Erfolg führen, in: Bundestagsdrucksache 16/2629 vom 20.09.2006; Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Für eine zukunftsgerichtete Weiterführung der Lissabon-Strategie – Neue Impulse zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung, in: Bundestagsdrucksache 15/5116 vom 16.03.2005.

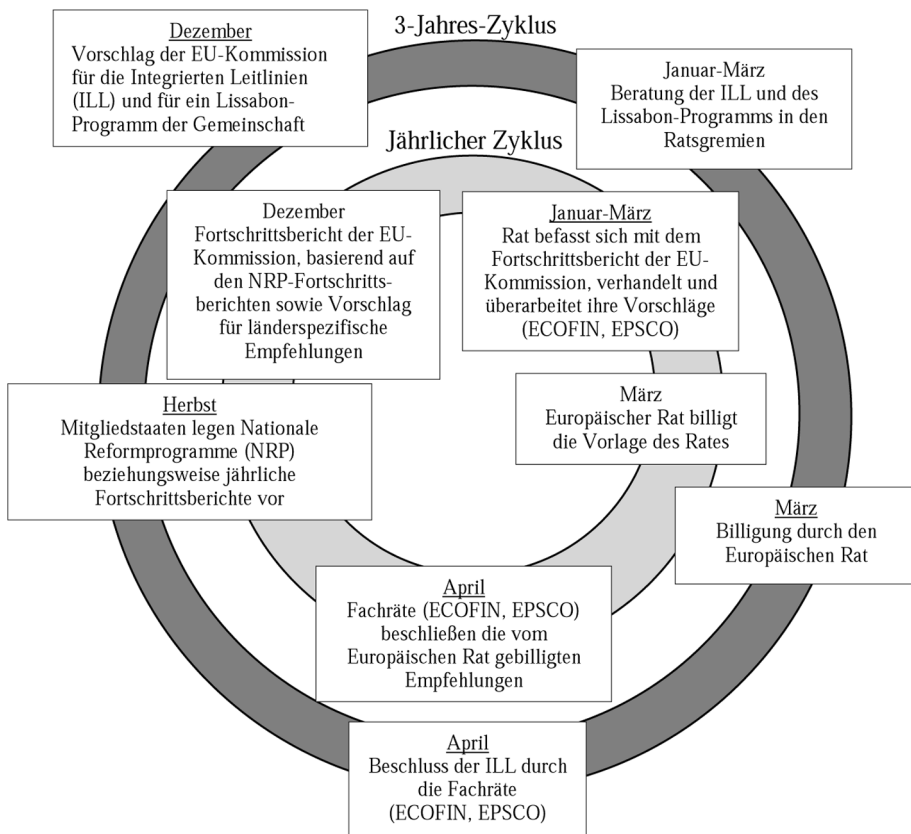
16 Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung: Lissabon-Strategie, 2004.

Fall einig über die Relevanz des Themas. Ein Antrag kommt ohne die Initiative der federführenden Arbeitsgruppe jedoch nicht zustande.

Zu bedenken ist grundsätzlich auch, dass Anträge der Koalitionsfraktionen an die eigene Regierung in europäischen Angelegenheiten kontraproduktiv wirken können. Die Bundesregierung ist für die Umsetzung entsprechender Forderungen des Bundestages auf europäischer Ebene nicht allein verantwortlich. Aus diesem Grund wird die Lage an den Brüsseler Verhandlungstischen bei möglichen Anträgen von den Koalitionsfraktionen mit berücksichtigt. Forderungen, die sehr wahrscheinlich nicht durchsetzbar sind, könnten aus Verhandlungserfolgen der Bundesregierung schnell Misserfolge werden lassen und wären eine Steilvorlage für die Opposition.

Nicht in jedem Fall mündet das Thema Lissabon-Strategie in formelle parlamentarische Initiativen oder schafft es auf die Tagesordnung von Plenum und Ausschüssen. Wie wir im Folgenden zeigen werden, bedeutet diese Tatsache nicht zwangsläufig, dass aus dem parlamentarischen Raum heraus nichts passiert.

Abbildung 1: Multilateraler Überwachungsprozess der Lissabon-Strategie



Quelle: eigene Darstellung

Die Beratung innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion, die Einbeziehung der sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament und informelle Einflussnahme

Die Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie hat auch mit Blick auf ihre Beratung innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion entscheidende Änderungen angestoßen. Im Fokus der fraktionsinternen Befassung mit dem Thema steht das Nationale Reformprogramm. Naturgemäß kann an dieser Stelle nichts darüber gesagt werden, wie die Lissabon-Strategie in anderen Fraktionen des Bundestages repräsentiert ist und behandelt wird. Möglichkeiten informeller Einflussnahme bleiben vom Grundsatz her den Regierungsfractionen vorbehalten.

In den ersten fünf Jahren der Lissabon-Strategie gab es innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion kein Gremium, das sich speziell mit dieser Angelegenheit befasst hätte. Erst nachdem Wim Kok Anfang 2005 auf der jährlichen Klausurtagung der Fraktion über die Halbzeitbilanz referiert hatte, beschloss der Geschäftsführende Vorstand der SPD-Bundestagsfraktion auf Betreiben der Arbeitsgruppe Europa eine intrafraktionelle Arbeitsgruppe „Lissabon-Strategie“ einzurichten.

Der Arbeitsgruppe „Lissabon-Strategie“ gehören die für das Thema zuständigen Berichtserstatter aus den regulären Arbeitsgruppen der Fraktion an. Die Treffen finden unregelmäßig statt, etwa zwei bis drei Mal im Jahr. Die Leitung obliegt der für den Arbeitsbereich Europa verantwortlichen stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden. Dies ist insofern bemerkenswert, als der Hauptzweck der Arbeitsgruppe „Lissabon-Strategie“ darin besteht, die Erstellung des Nationalen Reformprogramms und der jährlichen Berichte zu begleiten, also in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitsgruppe Wirtschaft und Technologie fällt. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe erfolgt eine entsprechende informelle Berichterstattung des Bundeswirtschaftsministeriums zu den laufenden Arbeiten am Nationalen Reformprogramm, zumeist auf Abteilungsleiter- oder Unterabteilungsleiterenebene.

Die Arbeitsgruppe „Lissabon-Strategie“ stellt den Versuch dar, aus dem parlamentarischen Raum heraus Einfluss zu nehmen auf den von der Exekutive formulierten Bericht, und zwar, wie so oft in politischen Prozessen, vor der formellen Beratung. Denn wie oben erwähnt beginnt die formelle parlamentarische Befassung im Bundestag erst, nachdem das Nationale Reformprogramm durch das Kabinett gebilligt und dem Parlament zugeleitet wurde.

Inwieweit gelingt diese informelle Einflussnahme? Gemäß einer Absprache mit dem Bundeswirtschaftsministerium erhalten die Koalitionsfraktionen den Entwurf des Nationalen Reformprogramms bereits einige Wochen vor der Kabinettsbefassung. Nach Beratung innerhalb der Arbeitsgruppe „Lissabon-Strategie“ nehmen die zuständigen Berichtserstatter bei Bedarf Kontakt mit ihrem jeweiligen Ressort auf, um Hinweise anzubringen oder Anpassungen vorzuschlagen. So geschehen zum Beispiel beim Entwurf des Nationalen Reformprogramms 2007. Dieser enthielt aus Sicht der SPD beim Thema Flexicurity eine mit Blick auf den Kündigungsschutz missverständliche Formulierung, worauf das Bundesarbeitsministerium durch die Abgeordneten aufmerksam gemacht wurde. Im endgültigen Text ist diese Passage gestrichen.

Der konkrete Änderungseinfluss solcher Interventionen ist dennoch kaum messbar. Vermutet werden darf, dass solche Anmerkungen dort potenziell erfolgversprechender sind, wo die Führung des Ressorts bei der eigenen Partei liegt. Nach unserer Auffassung geht es bei dieser versuchten Einflussnahme aber auch weniger darum, zu einem quasi Mitverfasser der Nationalen Reformprogramme zu werden. Vielmehr steht dahinter das Ziel, parlamentarische Kontrolle auszuüben und die eigenen Ressorts in der Abstimmungsphase insbesondere gegenüber dem federführenden Bundeswirtschaftsministerium zu unterstützen. Da-

durch soll selbstverständlich auch verhindert werden, dass sich in die Nationalen Reformprogramme Vorfestlegungen einschleichen, die in der Koalition nicht oder noch nicht Konsens sind.

Die Einbeziehung der sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament vollzieht sich auf der Ebene der Abgeordneten überwiegend in zwei Bereichen. Zum einen finden turnusmäßige Sitzungen mit den deutschen Abgeordneten der sozialdemokratischen Fraktion in Brüssel und Berlin statt. Die Lissabon-Strategie findet sich überwiegend analog zum jährlichen Zyklus (siehe Abbildung 1) auf der Tagesordnung wieder. Darüber hinaus gibt es bilaterale Kontakte der Berichterstatter zu einzelnen Fragestellungen.

Auf der Ebene der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) finden seit Einführung der Lissabon-Strategie zwei bis drei Mal im Jahr Treffen der sogenannten „Lissabon-Gruppe“ statt. Eingeladen sind aus der Parteifamilie die Kommissare, Vertreter der Fraktion im Europäischen Parlament, Vertreter der nationalen Parlamente und die zuständigen nationalen Minister. Auf der Tagesordnung stehen neben allgemeinen Fragen des Lissabon-Prozesses oft ausgeweitete Inhalte, zum Beispiel zum Thema Flexicurity. Teile dieser Gruppe sind seit Beginn des Jahres 2009 in der sogenannten High Level Advising Group der SPE aufgegangen. Ziel dieser Treffen ist es, möglichst vor der Kommission relevante Papiere mit eigenen Positionen vorzulegen. Die Einflussnahme zielt damit in Richtung Brüssel, aber durch die Berichterstattungen in den jeweiligen Arbeitsgruppen der nationalen Parlamentsfraktionen finden sich hier Rückkoppelungen.

Vorläufige Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend ergibt sich der Eindruck, dass die Lissabon-Strategie seit ihrer Neuaufrichtung stärker im Bundestag wahrgenommen wird, sowohl durch formelle Beratungen als auch in informellen Initiativen. Mit einiger Plausibilität kann behauptet werden, dass die von der Europäischen Kommission angemahnte ‚national ownership‘ zumindest besser funktioniert als in den Anfangsjahren der Strategie.

Ob sich diese Tendenz verstetigt, bleibt allerdings abzuwarten. Die Tatsache, dass es in 2008 trotz der Verhandlungen um die neuen „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung 2008 bis 2010“ und der Neuauflage des Nationalen Reformprogramms für den Zeitraum 2008 bis 2010 keine parlamentarischen Anträge gab, nährt daran eher Zweifel.¹⁷

Sicherlich spielt für die weitere Behandlung im deutschen Parlament die Vorgehensweise der Kommission im Post-Lissabon-Prozess eine zentrale Rolle. Durch die Finanzkrise geriet der in Abbildung 1 dargestellte Ablauf durcheinander. Entgegen dem vorgesehenen Verfahren erstellte die Kommission ihren Fortschrittsbericht dieses Mal in drei Teilen. Am 26. November 2008 legte sie einen Einzelbericht zum Europäischen Konjunkturprogramm vor.¹⁸ Am 16. Dezember 2008 folgte der Bericht zum gemeinschaftlichen Lissabon-Programm¹⁹ und am 28. Januar 2009 länderspezifische Überlegungen und Vorschläge.²⁰ Bei den letzte-

17 Die Befassung im Plenum beschränkte sich auf eine Debatte am 25.09.2008, deren Reden allerdings zu Protokoll gegeben wurden (siehe Tabelle 1).

18 Europäische Kommission: Mitteilung der Europäischen Kommission an den Europäischen Rat. Europäisches Konjunkturprogramm, KOM (2008) 800.

19 Europäische Kommission: Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Umsetzungsbericht für das Lissabon-Programm der Gemeinschaft 2008-2010, KOM (2008) 881.

20 Europäische Kommission: Die Strukturreformen der Lissabon-Strategie vor dem Hintergrund des Europäischen Konjunkturprogramms – Jährliche Länderberichte: Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zu den 2009 aktualisierten Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und zur Umsetzung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, KOM (2009) 34.

ren wurden keine Bewertungen zu den jeweiligen Konjunkturprogrammen der Mitgliedsländer vorgenommen. Am 4. März 2009 wurde ein Zwischenbericht der Kommission zum Konjunkturprogramm erwartet. Dem folgte am 22. April 2009 ein Treffen der Koordinatoren der Lissabon-Strategie der Mitgliedstaaten und der Kommission unter tschechischer Ratspräsidentschaft in Prag. Auf diesem Treffen sollten die von den Mitgliedstaaten angeordnete Evaluierung des Lissabon-Prozesses sowie ein Diskussionspapier für die Post-Lissabon-Strategie nach 2010 beraten werden. Ob, beziehungsweise was, die Kommission unter dem Eindruck bevorstehender Europawahlen und der Neubesetzung der Kommission vorlegt, bleibt mit Spannung zu erwarten.

Ziele, Vorhaben, Konzepte der Lissabon-Strategie – drei Beispiele für die politische Bedeutung

Trotz der gestiegenen formellen wie informellen Befassung spielt die Lissabon-Strategie für den Bundestag politisch eine untergeordnete Rolle. Dies wird insbesondere deutlich, wenn man die Lissabon-Strategie mit der Bedeutung vergleicht, die einige ihrer Ziele, Vorhaben und Inhalte im Bundestag und für die deutsche Politik insgesamt erlangt haben.

Gleiche Herausforderungen, gleiche Ziele: die Agenda 2010 und die Lissabon-Strategie

Als die Lissabon-Strategie auf dem Europäischen Rat im Frühjahr 2000 beschlossen wurde, waren die ihr zugrunde liegenden Einsichten gerade dabei, Teil des politischen Allgemeinguts zu werden. Globalisierung, demografischer Wandel, technologische Entwicklung und Klimaschutz wurden zunehmend als Herausforderungen begriffen, die alle Staaten der Europäischen Union betrafen und denen diese nur mit strukturellen Reformen wirksam begegnen konnten.

Die Erkenntnis, dass die Zukunft des spezifischen europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells im zunehmenden globalen Wettbewerb nur durch den Ausbau der Wissensgesellschaft gesichert werden kann, gewann unter den zum damaligen Zeitpunkt mehrheitlich sozialdemokratisch beziehungsweise sozialistisch geführten Regierungen an Boden. Im Zuge der von der New Economy entfachten Euphorie schienen neue, pragmatische Lösungen möglich, wie sie exemplarisch im sogenannten Schröder-Blair-Papier von 1999²¹ zum Ausdruck kamen (Stichworte: ‚Neue Mitte‘, ‚Dritter Weg‘).

Diese Einsichten, Herausforderungen und Ziele haben sich in der Lissabon-Strategie ebenso manifestiert wie in den Strukturreformen der rot-grünen Regierungszeit und waren damit von hoher politischer Relevanz für den Bundestag wie für die deutsche Politik insgesamt.

Mustergültiges Beispiel ist die im März 2003 vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder proklamierte Agenda 2010. Die Agenda 2010 wird in der öffentlichen Diskussion häufig verengt auf Strukturreformen am Arbeitsmarkt, insbesondere die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe („Hartz IV“). Tatsächlich bezog sich die Agenda 2010 als „das größte Reformprogramm der Nachkriegszeit“²² auf eine Vielzahl von Politikfeldern und umfasste einen ganzen Katalog mit rund 30 Einzelmaßnahmen aus den Bereichen Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Steuern, Bürokratieabbau, Gesundheit, Rente, Umwelt, Familie, Bildung

21 Gerhard Schröder/Tony Blair: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999 (Wortlaut), in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/1999, S. 887-896.

22 Bernd Pfaffenbach, Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, in einem Interview in: Die Welt: „Wir brauchen kein Investitionsprogramm“, 20.01.2005.

und Forschung. Ihr erklärtes Ziel war es, „Deutschland bis zum Ende des Jahrzehnts bei Wohlstand und Arbeit wieder an die Spitze [zu] bringen“.²³ Eine Reihe von in Lissabon gefassten Prioritäten und Beschlüssen finden ihre Entsprechung in der Agenda 2010, wie die exemplarische Gegenüberstellung in Tabelle 3 deutlich werden lässt.

Obwohl die Strukturreformen der vergangenen Jahre die von der Lissabon-Strategie benannten Herausforderungen und Ziele widerspiegeln, würde wohl niemand ernsthaft behaupten, die Lissabon-Strategie habe dafür den entscheidenden Impuls gegeben. Bestenfalls könnte man ihr eine Katalysatorwirkung zuschreiben.

Mehr noch, obwohl die Agenda 2010 faktisch einer nationalen Umsetzung der Lissabon-Strategie gleichkam, wurde sie weder im Bundestag, noch in der öffentlichen Diskussion als Teil eines gesamteuropäischen Reformprojekts wahrgenommen. Dieser Zusammenhang wurde auch von der Bundesregierung nur selten ausdrücklich hergestellt. Insgesamt entsteht so der missverständliche Eindruck, beide Prozesse, das heißt Lissabon-Strategie und Agenda 2010, seien praktisch unabhängig voneinander abgelaufen, obwohl beide im Wesentlichen gleichen Einsichten entspringen und analoge Ziele teilten.

Eine ähnliche Tendenz lässt sich im aktuellen Koalitionsvertrag ausmachen. Auch hier bleibt in politischen Kernbereichen mit faktischem Bezug zur Lissabonner Agenda der europäischen Kontext unerwähnt. Selbst bei der vermutlich prominentesten Lissabonner Zielmarke, der Steigerung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung bis 2010 auf drei Prozent vom Bruttoinlandsprodukt, fehlt der europäische Bezug.²⁴ Dieses gilt ebenfalls für einzelne Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise (Konjunkturpakete 1 und 2).²⁵

-
- 23 Regierungserklärung durch den Bundeskanzler Gerhard Schröder: Mut zum Frieden und zur Veränderung, in: Plenarprotokoll des Bundestages 15/32 vom 14.03.2003, S. 2479 (B)-2493 (C), hier S. 2481; siehe auch Regierungserklärung durch den Bundeskanzler Gerhard Schröder: Aus Verantwortung für unser Land: Deutschlands Kräfte stärken, in: Plenarprotokoll des Bundestages 15/166 vom 17.03.2003, S. 15484 (B)-15496 (B).
 - 24 Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, 11.11.2005, S. 23.
 - 25 Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“, in: Bundestagsdrucksache 16/10930 vom 13.11.2008; Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, in: Bundestagsdrucksache 16/11740 vom 27.01.2009.

Tabelle 3: Gegenüberstellung von Lissabon-Strategie (2000) und Agenda 2010 (2003)

Lissabon-Strategie	Agenda 2010
Bildung und Ausbildung für das Leben und Arbeiten in der Wissensgesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Investitionsprogramm zum Auf- und Ausbau von Ganztagschulen • Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren
Schaffung eines europäischen Raums der Forschung und Innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Anteils der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf 3 Prozent des BIP bis 2010 • Steigerung der Förderungen für die großen Forschungseinrichtungen um 3 Prozent jährlich • Konzentration der Forschungsförderung auf besonders zukunftsfähige Bereiche wie Informations- und Kommunikationstechnologie und Biotechnologie
<p>Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen</p> <p>Verringerung des Steuerdrucks auf Arbeit</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsreform für mehr Wettbewerb im System und zur Senkung der Krankenversicherungsbeiträge (Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung) • Steuerreform: Senkung des Eingangsteuersatzes von 25,9 auf 15 Prozent und des Spitzensteuersatzes von 53 auf 42 Prozent
Modernisierung des sozialen Schutzes	<ul style="list-style-type: none"> • Rentenreform: Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors und Orientierung der Rentenanpassungsformel am Bruttolohn; Anhebung des faktischen Renteneintrittsalters • Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe („Hartz IV“)
Schaffung eines günstigen Umfelds für die Gründung und Entwicklung innovativer Unternehmen, insbesondere von klein- und mittelständischen Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau bürokratischer Hemmnisse für kleine Unternehmen und Existenzgründer (Kleinunternehmerförderungsgesetz) • Small-Business-Act, unter anderem steuerliche Vergünstigungen für Existenzgründer • Offensive „pro mittelstand“, unter anderem neue Mittelstandsbank zur Sicherung der Finanzierung von klein- und mittelständischen Unternehmen
Wirtschaftsreformen für einen vollendeten und einwandfrei funktionierenden Binnenmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • Subventionsabbau (Steuervergünstigungsabbau-gesetz) • Novellierung der Handwerksordnung
<p>Mehr und bessere Arbeitsplätze für Europa: Entwicklung einer aktiven Beschäftigungspolitik</p> <p>Förderung der sozialen Integration</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem Grundsatz „Fordern und Fördern“: Arbeitslosengeld II; Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld; Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten; Änderung der Zumutbarkeitskriterien • Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit, unter anderem Verbesserung der Vermittlung • Reform des Kündigungsschutzes: Erleichterungen für Kleinbetriebe und Existenzgründer
<p><i>Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, SN 100/00; Regierungserklärung durch den Bundeskanzler Gerhard Schröder: Mut zum Frieden und zur Veränderung, in: Plenarprotokoll des Bundestages 15/32 vom 14.03.2003, S. 2479 (B)-2493 (C).</i></p>	

Gemeinschaftliche Vorhaben von hoher politischer Brisanz: die Dienstleistungsrichtlinie

Der im Januar 2004 vom damaligen Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein vorgelegte Entwurf für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt war eines der Kernvorhaben der Lissabon-Strategie zur Vollendung des Binnenmarkts.²⁶

Der Richtlinienentwurf wurde dem Bundestag formal zugeleitet, wo die Bedeutung dieses europäischen Gesetzesvorhabens zunächst unterschätzt wurde. Sowohl im federführenden Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit als auch im mitberatenden EU-Ausschuss wurde die Vorlage im März 2004 ohne Aussprache zur Kenntnis genommen. Erst im Verlaufe des weiteren Jahres rückte die Tragweite des Richtlinienentwurfs, insbesondere des vorgeschlagenen Herkunftslandprinzips, ins Bewusstsein der Abgeordneten. Überdies enthielt die im Oktober 2004 vorgelegte Stellungnahme der Bundesregierung zur Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie eine Passage, die als prinzipielle Zustimmung zum Bolkesteinschen Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie interpretiert werden konnte.²⁷

Die Dienstleistungsrichtlinie hat die Bundestagsabgeordneten nach unserem Eindruck mobilisiert wie kein anderes europäisches Gesetzgebungsvorhaben zuvor. Bemerkenswert war insbesondere, dass eine intensive Beratung im Bundestag stattfand, bevor die politische Einigung in Brüssel erfolgt war. Auch die Meinungsbildung innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion fand in einer – verglichen mit anderen europäischen Vorlagen – außergewöhnlich intensiven Auseinandersetzung statt, an der alle betroffenen Arbeitsgruppen der Fraktion beteiligt waren. Die parlamentarischen Beratungen mündeten in zwei Bundestagsbeschlüssen, in denen ein „erheblicher und grundlegender Veränderungsbedarf“ am Richtlinienentwurf und insbesondere die Ablehnung des Herkunftslandprinzips zum Ausdruck gebracht wird.²⁸

Bekanntermaßen beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs auf deutschen und französischen Druck beim Gipfeltreffen im März 2005, die Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie daran zu knüpfen, dass „zugleich das europäische Sozialmodell zu wahren“ sei.²⁹ Die Folge war eine grundlegende Neujustierung des ursprünglichen Entwurfs der Richtlinie, die schließlich im Dezember 2006 verabschiedet wurde.

Am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie wird offenbar, dass bestimmte gemeinschaftliche Vorhaben im Rahmen der Lissabon-Strategie eine hohe Relevanz entwickeln und entsprechende politische Initiative im Bundestag auslösen können.

Die Annahme scheint plausibel, dass die Bedeutung eines europäischen Vorhabens für den Bundestag potenziell umso höher ist, je größer die darin erkannte politische Tragweite ist und je stärker es auf einen entsprechenden nationalen Resonanzboden trifft. Im Falle der Dienstleistungsrichtlinie kann man die Angst vor einem Abbau sozialer Standards und vor weiteren Arbeitsplatzverlusten in einem unter Rekordarbeitslosigkeit leidenden Deutschland als einen solchen Resonanzboden ansehen. Am Herkunftslandprinzip des Entwurfs der Dienstleistungsrichtlinie konnte sich unter diesen Bedingungen eine grundlegende Debatte über den Charakter der Europäischen Union kristallisieren.³⁰

26 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM (2004) 2, S. 3.

27 Die Bundesregierung: Wachstum und Beschäftigung für die Jahre bis 2010. Position der Bundesregierung zur Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie, Oktober 2004, S. 6.

28 Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Für eine zukunftsgerichtete Weiterführung der Lissabon-Strategie, 2005; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (9. Ausschuss) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksache 15/5172 Nr. 1.10 – Vermerk des Generalsekretariats des Rates für die Gruppe „Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum“ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt Ratsdok. 5161/05, in: Bundestagsdrucksache 15/5865 vom 29.06.2005.

29 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, 2005, S. 7.

Neue Konzepte für alte Konflikte: das Flexicurity-Konzept

Unter Umständen kann es der Lissabon-Strategie gelingen, bestimmte Konzepte in die nationale Debatte zu tragen. Eines der augenfälligsten Beispiele dafür ist das Konzept der Flexicurity, das seit 2003 Teil der Europäischen Beschäftigungsstrategie ist.³¹

Dieser Kunstbegriff – eine Verbindung der englischen Begriffe ‚flexibility‘ und ‚security‘ – war bis vor wenigen Jahren nur im Zusammenhang mit den dänischen und niederländischen Arbeitsmarktreformen der 1990er Jahre bekannt. Kurz gesagt, bezeichnet Flexicurity gemäß der Vorstellung der Europäischen Kommission eine „integrierte Strategie zur gleichzeitigen Stärkung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt“ im Interesse von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern.³² Das Konzept wurde auf europäischer Ebene im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie konkretisiert und fand Eingang in die „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ des neu ausgerichteten Lissabon-Prozesses, sowohl für 2005 bis 2008 als auch für den Folgezeitraum 2008 bis 2010.

Der Begriff ‚Flexicurity‘ findet sich wieder im Koalitionsvertrag 2005.³³ Wie die Definition bereits erahnen lässt, steht die Idee von Flexicurity im Spannungsfeld der Debatte über mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt versus mehr soziale Sicherheit zwischen den großen politischen Lagern. Damit berührt Flexicurity unter anderem die in der politischen Auseinandersetzung in Deutschland sehr sensible Frage des Kündigungsschutzes.

Daher werden die Diskussion und die konkrete Auslegung von Flexicurity durch die Europäische Kommission und den Rat auch im Bundestag genau verfolgt. Besonders aufmerksam wurde das von der Europäischen Kommission im November 2006 verabschiedete Grünbuch zum „Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ zur Kenntnis genommen.³⁴ Darin werden arbeitsrechtliche Änderungen in den Mitgliedstaaten angedacht, die auf einen flexiblen und integrativen Arbeitsmarkt zielen sollen. Aus Sicht der SPD-Bundestagsfraktion legte die Europäische Kommission den Schwerpunkt dabei einseitig auf die Deregulierung des Arbeitsmarktes. Die Fraktion reagierte darauf mit einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe zum „Grünbuch Arbeitsrecht“ unter Leitung ihres damaligen arbeits- und sozialpolitischen Sprechers, welche parallel zur ressortabgestimmten Stellungnahme der Bundesregierung ein Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion zum Grünbuch erarbeitete.³⁵

Ohne an die politische Bedeutung von Agenda 2010 oder Dienstleistungsrichtlinie heranzureichen zu können, zeugt der Umgang mit dem Thema Flexicurity von der Aufmerksamkeit, die ein mittels der Lissabon-Strategie transportiertes Konzept bei den Bundestagsabgeordneten und in der nationalen Debatte erlangen kann. Darüber hinaus ist dies ein weiteres Beispiel dafür, dass für die Einschätzung der Relevanz eines Themas im Bundestag die Betrachtung

30 Dies trifft nicht nur auf Deutschland zu. Besonders stark wurde die Debatte in Frankreich in Zusammenhang mit dem bevorstehenden Referendum über den Verfassungsvertrag geführt, dessen Ergebnis im Mai 2005 die Ablehnung des Vertrags war.

31 Inge Kaufmann/Alexander Schwan: Flexicurity auf Europas Arbeitsmärkten – Der schmale Grat zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Internationale Politikanalyse, Bonn/Berlin 2007.

32 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, KOM (2007) 359, S. 9.

33 Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland, 2005, S. 40.

34 Europäische Kommission: Grünbuch. Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, KOM (2006) 708.

35 Tischvorlage für die Sitzung der Fraktion am 20. März 2007, 16/335: Grünbuch Arbeitsrecht der EU-Kommission, hier: Kernthesen der SPD-Bundestagsfraktion, 15.03.2007, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/answers/documents/spd_germany_en.pdf (letzter Zugriff: 15.12.2008).

tung formeller Beratungsvorgänge nicht ausreicht und der Blick um parlamentarische Initiativen informeller Natur erweitert werden und die Fraktionen einbeziehen muss.

Fazit und Ausblick

Die eingangs gestellte Frage nach der Relevanz der Lissabon-Strategie für die Tagesordnung des Deutschen Bundestages erfordert ein differenziertes Urteil. Unsere Antwort lautet: ja und nein. Nein, weil die Lissabon-Strategie selbst eine untergeordnete Rolle im Bundestag spielt. Dies gilt, obwohl sich nachweisen lässt, dass die Lissabon-Strategie seit ihrer Neuausrichtung 2005 insgesamt stärker im Bundestag wahrgenommen wird. Es scheint plausibel, den Grund dafür in erster Linie im neuen Instrument des Nationalen Reformprogramms zu sehen. Allerdings bleibt fraglich, ob sich diese Tendenz zukünftig verstetigt. Neue Herausforderungen wie die Finanzkrise zeigen auch hier ihre Wirkung. Interessant wird die weitere Behandlung der Thematik im Verlauf des Jahres 2009 nach dem April-Treffen der Koordinatoren der Post-Lissabon-Strategie sein.

Ja, weil die Lissabon-Strategie durchaus Relevanz für den Bundestag und die Abgeordneten entfalten kann, wenn es um bestimmte Ziele, Vorhaben und Konzepte geht. So umreißen die von der Lissabon-Strategie benannten Herausforderungen und Ziele die deutschen Strukturreformen der letzten Jahre in wichtigen politischen Kernbereichen. Mustergültiges Beispiel ist die Agenda 2010, die faktisch ein deutsches Umsetzungsprogramm im Rahmen des Lissabon-Prozesses darstellt. Trotz der in weiten Teilen analogen Ausrichtung bleibt die Verknüpfung nationaler Reformen mit der übergeordneten europäischen Reformstrategie gering. Zu den Gründen hierfür wären ebenso wie zur gegenseitigen Beeinflussung zwischen europäischer Ebene und nationaler Politik eingehende empirische Analysen lohnenswert.

Einzelne Gemeinschaftsvorhaben im Rahmen der Lissabon-Strategie können wie gezeigt eine starke politische Aktivität im Bundestag auslösen, auch wenn nur wenige europäische Vorhaben den Bundestag in so hohem Maße mobilisieren wie die Dienstleistungsrichtlinie. Darüber hinaus erlangen im Zuge der Lissabon-Strategie auch bestimmte Konzepte und Ziele Bedeutung für den Bundestag und die deutsche Politik insgesamt. Neben dem ausgewählten Beispiel des Flexicurity-Konzepts wäre beispielsweise auch die Genese des 3-Prozent-Ziels bezüglich der Ausgaben für Forschung und Entwicklung in der deutschen Politik, das sowohl im rot-grünen Koalitionsvertrag von 2002³⁶ als auch im aktuellen Koalitionsvertrag³⁷ festgehalten ist, eine Untersuchung wert.

Die Lissabon-Strategie kann in einigen Punkten kritisiert werden. Angefangen bei ihrem äußerst geringen Bekanntheitsgrad in der Öffentlichkeit, ihrer Ähnlichkeit mit einem Gemischtwarenladen politischer Maßnahmen, über ihre angebotsorientierte Ausrichtung bis zu Erfolglosigkeit und mangelnder Effizienz.

Eine der am häufigsten vorgetragenen Kritiken bezieht sich dabei auf die offene Methode der Koordinierung. Da die meisten der von der Lissabonner Agenda berührten Kompetenzen den Mitgliedstaaten obliegen, steht und fällt ihr Erfolg mit der Umsetzung durch Regierungen und nationale Parlamente. Eine Reihe von Kommentatoren bemängelt insbesondere die fehlenden Sanktionsmechanismen und hätte die Einführung einer europäischen Besten- und

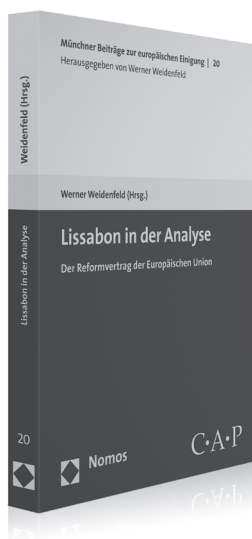
36 Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, 16.10.2002, S. 34.

37 Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland, 2005, S. 46.

Schlechtesten-Liste begrüßt, wie sie im Zuge der Neuausrichtung von der Expertengruppe unter Wim Kok vorgeschlagen worden war.³⁸

Aus einem supranationalen Blickwinkel auf diese spezifische Art europäischer Governance ist die Kritik sicherlich nachvollziehbar. Dennoch bleibt eines unbestreitbar – ob man es nun richtig finden mag oder bedauerlich: Auch nach einem denkbaren Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon und für eine mögliche Post-Lissabon-Strategie nach 2010 bleibt die Verantwortung für den Großteil der von der Lissabon-Agenda umrissenen Reformen in den Kernbereichen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf absehbare Zeit beim höchsten gesetzgebenden Organ der Bundesrepublik Deutschland: dem Deutschen Bundestag. Dessen Mitglieder müssen ihre Politik vor Bürgerinnen und Bürgern vertreten und zwar unter ungleich schärferer Sanktionsdrohung: nämlich der, nicht gewählt zu werden.

Vertrag von Lissabon



Lissabon in der Analyse

Der Reformvertrag der Europäischen Union

Herausgegeben von Prof. Dr. Werner Weidenfeld

2008, 284 S., brosch., 29,- €,

ISBN 978-3-8329-3524-5

(Münchener Beiträge zur europäischen Einigung, Bd. 20)

Am 13. Dezember 2007 setzten die Staats- und Regierungschefs der EU ihre Unterschrift unter den „Vertrag von Lissabon“ und beendeten damit eine jahrelange Reformdebatte. Das Werk untersucht die langwierige Entstehungsgeschichte, die institutionellen und politikfeldspezifischen Reformen sowie die politischen Konsequenzen des neuen Vertragswerks.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

38 Bericht Sachverständigengruppe: Die Herausforderung annehmen, 2004, S. 49. Bekanntlich zählte die Bundesregierung zu den größten Kritikern eines solchen Rankings.