



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 7. März 2014  
(OR. en)**

**6713/14**

**CO EUR-PREP 7  
POLGEN 25  
AG 4  
ECOFIN 166  
UEM 31  
SOC 139  
COMPET 122  
RECH 78  
ENER 73  
TRANS 72  
MI 183  
IND 67  
EDUC 67  
ENV 161  
AGRI 122**

### **ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 7. März 2014

Empfänger: Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2014) 130 final

---

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN  
Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 130 final.

---

Anl.: COM(2014) 130 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 5.3.2014  
COM(2014) 130 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und  
integratives Wachstum**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT,  
DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND  
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und  
integratives Wachstum**

## EINFÜHRUNG<sup>1</sup>

Anfang 2010 schlug die Kommission die EU-Strategie „Europa 2020“ für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum<sup>2</sup> vor. Ziel der Strategie war es, die Wettbewerbsfähigkeit der EU unter Wahrung ihres Modells der sozialen Marktwirtschaft zu stärken und die Ressourceneffizienz der EU-Wirtschaft deutlich zu verbessern. Die EU nahm mit der Strategie „Europa 2020“ und der Förderung eines Wachstumsmodells, das sich nicht auf eine Steigerung des BIP beschränkt, eine Vorreiterrolle ein. Heute befürworten viele Einrichtungen ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum als entscheidenden Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung.

Die Strategie „Europa 2020“ wurde zu einem Zeitpunkt entwickelt, als Europa mit seinem Wachstum und seiner Produktivität hinter anderen Industrieländern zurückblieb und das wirtschaftliche und soziale Umfeld sich im Gefolge der schlimmsten globalen Finanzkrise in der Geschichte der EU rasant verschlechterte. Sie baut auf den Lehren der bis 2010 laufenden Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung auf, die 2000 in die Wege geleitet und 2005 überarbeitet wurde. Im Grundlagendokument wurde deutlich darauf hingewiesen, dass es „auf kurze Sicht ... die wichtigste Aufgabe [sei], die Krise erfolgreich zu überwinden“, die EU jedoch ihre „strukturellen Schwächen in den Griff bekommen [und] über die kurzfristigen Aufgaben hinausdenken“ müsse. Weiter hieß es dort: „Wir brauchen eine Strategie, welche es uns ermöglicht, gestärkt aus dieser Krise hervorzugehen und die EU in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft zu verwandeln, die durch ein hohes Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau sowie einen ausgeprägten sozialen Zusammenhalt gekennzeichnet ist“.<sup>3</sup>

Die Strategie war als Partnerschaft zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten konzipiert und legte den Schwerpunkt auf ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum mit einem eigenen System zur Umsetzung. Für die EU wurden fünf miteinander zusammenhängende Kernziele formuliert, die bis 2020 erreicht werden sollten und auf die Bereiche Beschäftigung, Forschung und Entwicklung (FuE), Klimawandel und Energie, Bildung sowie die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ausgerichtet waren. Die Ziele wurden nicht als erschöpfend betrachtet, sondern sollten Beispiele für die mit der Strategie verfolgten dynamischen Veränderungen liefern.

---

<sup>1</sup> Soweit nichts anderes angegeben ist, stammen die in dieser Mitteilung angegebenen Zahlen von Eurostat, dem statistischen Amt der EU, und EU-Durchschnittswerte verweisen auf die EU28.

<sup>2</sup> Kommissionsmitteilung KOM(2010)2020 vom 3. März 2010. Die Gesamtstrategie und ihre Ziele wurden vom Europäischen Parlament erörtert und auf den Tagungen des Europäischen Rates im März und Juni 2010 gebilligt. Näheres unter: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm)

<sup>3</sup> KOM(2010)2020 vom 3. März 2010.

Um Fortschritte auf EU-Ebene zu beschleunigen, hat die Kommission sieben Leitinitiativen<sup>4</sup> entwickelt und diese an spezifische Arbeitsprogramme in Bereichen, die als wichtige Wachstumshebel betrachtet wurden, gekoppelt. Die Strategie dient der EU darüber hinaus als Handlungsrahmen in den Bereichen Binnenmarkt, EU-Haushalt 2014-2020 und externe EU-Politik.

Bei der Überarbeitung der Strategie Europa 2020 können die Wirtschafts- und Finanzkrise der vergangenen Jahre und die Maßnahmen, die die EU in Reaktion darauf ergriffen hat, nicht ignoriert werden (siehe Kasten 1). Als die Finanzkrise sich stärker ausweitete und neue Formen annahm, wurde es für die EU immer wichtiger, den Teufelskreis zwischen steigender öffentlicher Verschuldung, sich verbreitender Instabilität auf den Finanzmärkten und niedrigen oder sogar negativen Wachstumsraten zu durchbrechen. Dies erforderte insbesondere im Euroraum sowohl kurzfristige als auch systemische Maßnahmen wie die Schaffung einer Darlehenskapazität für Länder in finanzieller Notlage und strengere Vorschriften für die wirtschaftspolitische Steuerung und eine strengere Beaufsichtigung und Regulierung des Finanzsektors.

#### **Kasten 1. EU-Maßnahmen zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-2013**

Im November 2008 ergriff die Kommission mit dem Europäischen Konjunkturprogramm eine Initiative, um Investitionen in Infrastruktur und andere zentrale Sektoren zu stimulieren, und schlug den Mitgliedstaaten eine Koordinierung der nationalen Konjunkturpakete vor. Das Gesamtpaket belief sich auf rund 200 Mrd. EUR bzw. 1,5 % des EU-BIP. Auch die Vorschriften für staatliche Beihilfen und für die Verwendung von EU-Mitteln wurden angepasst, um die Bereitstellung öffentlicher Mittel zu vereinfachen.

Da die Erholung nur von kurzer Dauer war und die Risiken einer echten Staatsanleihen-, Finanz- und Wirtschaftskrise zunahmen, wurden mehrere Entscheidungen getroffen, darunter

- die Einrichtung eines Krisenbewältigungsmechanismus zur Minderung der Ansteckungsrisiken und der Gefahr finanzieller Instabilität in den Mitgliedstaaten. Im Mai 2010 wurden mit dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) zwei befristete Mechanismen der Krisenbewältigung geschaffen. Im Jahr 2012 beschlossen die Mitgliedstaaten des Euroraums, eine dauerhafte Lösung zu schaffen, und errichteten im Oktober 2013 mit dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) eine finanzielle „Brandmauer“ von 500 Mrd. EUR. Darlehen wurden Ländern in finanzieller Notlage gewährt;
- eine ehrgeizige und umfassende Reform des Finanzsystems der EU. Die EU verschärfte die Aufsicht über die Finanzmärkte durch Schaffung eines Europäischen Finanzaufsichtssystems (ESFS), das sich aus drei sektorspezifischen Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) und dem für die Aufsicht auf der Makroebene zuständigen Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) zusammensetzt. Wichtige Schritte wurden auch in Richtung einer „Bankenunion“ mit einem einheitlichen zentralisierten Mechanismus für die Bankenaufsicht getan, der im November 2014 im

<sup>4</sup> „Digitale Agenda für Europa“, „Innovationsunion“, „Jugend in Bewegung“, „Ressourcenschonendes Europa“, „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“, „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“, „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut“.

Kraft tritt. Auch in der Frage der Umstrukturierung und Abwicklung ausfallender Banken kam man sich deutlich näher;

- die deutliche Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU durch vollständige Integration der wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Im Jahr 2011 wurde mit einem weiteren Gesetzespaket<sup>5</sup> ein neues Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht eingeführt, mit dem wirtschaftliche Ungleichgewichte vermieden und gegebenenfalls korrigiert werden sollten. Auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde gestärkt. Im Mai 2013 trat ein ergänzendes Paket von Verordnungen<sup>6</sup> in Kraft, das u. a. eine Prüfung der Haushaltsentwürfe der Mitgliedstaaten des Euroraums durch die Kommission vorsieht. Im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) haben sich die unterzeichnenden Mitgliedstaaten des Euroraums (und einige Mitgliedstaaten außerhalb des Euroraums) dazu verpflichtet, die wichtigsten Grundsätze des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) in ihre nationale Rechtsordnung zu übernehmen. Im Dezember 2013 wurde ein neues Scoreboard mit Indikatoren zu Beschäftigung und sozialen Entwicklungen vom Rat genehmigt und in den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht integriert.

Eine Krise in der Größenordnung der letzten Jahre erforderte eine unmittelbare und starke politische Reaktion, um die längerfristigen Ziele der Strategie Europa 2020 zu ergänzen. Von den Jahreswachstumsberichten und den darin festgelegten Prioritäten für das Folgejahr bis hin zur Vorlage gezielter legislativer Vorschläge und der Abgabe länderspezifischer Vorgaben hat die Kommission einen Mix von Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsektors entwickelt und diesen mit Strategien zur Wiederbelebung der Konjunktur, mit Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und mit Strukturreformen kombiniert, die genau auf die Besonderheiten der einzelnen Länder abgestimmt sind und die Wechselbeziehungen zwischen den Volkswirtschaften der EU widerspiegeln.

Um die Umsetzung der Strategie Europa 2020 auf nationaler Ebene zu überwachen und voranzubringen, wurden die Mitgliedstaaten ersucht, eigene Ziele festzulegen und in den nationalen Reformprogrammen detaillierte Einzelmaßnahmen zu beschreiben. Diese Programme werden im Rahmen des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik jährlich auf EU-Ebene geprüft. Konzipiert als Instrument zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU lief das erste Europäische Semester Anfang 2011 an und hat sich rasch als neuer jährlicher Planungszyklus der wirtschaftlichen Steuerung und Überwachung auf EU-Ebene etabliert (siehe unten und Anhang 1). Wie es dem partnerschaftlichen Ansatz entspricht, findet ein regelmäßiger Dialog mit dem Europäischen Parlament und dem Rat in seinen verschiedenen Zusammensetzungen statt.

Nach vier Jahren soll mit dieser Mitteilung nun Bilanz über die Strategie Europa 2020 gezogen werden.<sup>7</sup> Es wird erwartet, dass der Europäische Rat auf seiner Tagung im

<sup>5</sup> ABl. L 306 vom 23. November 2011.

<sup>6</sup> ABl. L 140 vom 27. Mai 2013.

<sup>7</sup> Weitere Informationen zu den Zielen und Leitinitiativen von Europa 2020 finden sich im Anhang.

März 2014 erste Gespräche führen wird. Die Kommission wird im Anschluss daran eine öffentliche Anhörung einleiten, um die Standpunkte aller Interessenträger einzuholen und in die Weiterentwicklung der Strategie für den Zeitraum 2015-2020 fließen zu lassen.

## 1. WO STEHT EUROPA VIER JAHRE SPÄTER?

Im Jahr 2009 hat die europäische Wirtschaft mit einer Schrumpfung des BIP um 4,5 % ihren bis dahin wohl stärksten Rückschlag erlitten. Nach einer kurzlebigen Verlangsamung des wirtschaftlichen Abschwungs im Jahr 2010 setzte sich die negative Entwicklung in den Jahren 2011 und 2012 fort. Seit 2013 ist eine allmähliche Erholung zu beobachten, die vorerst anhalten dürfte, so dass in der EU wieder ein Wachstum des realen BIP von 1,5 % im Jahr 2014 und 2,0 % im Jahr 2015 erwartet wird<sup>8</sup>. Dieser EU-Durchschnitt drückt ein Gesamtergebnis aus, das sich aus abweichenden Wachstumsverläufen und sehr unterschiedlichen Krisenerfahrungen in den Mitgliedstaaten zusammensetzt; einige Länder wurden besonders hart getroffen, andere haben diese Zeit besser überstanden.

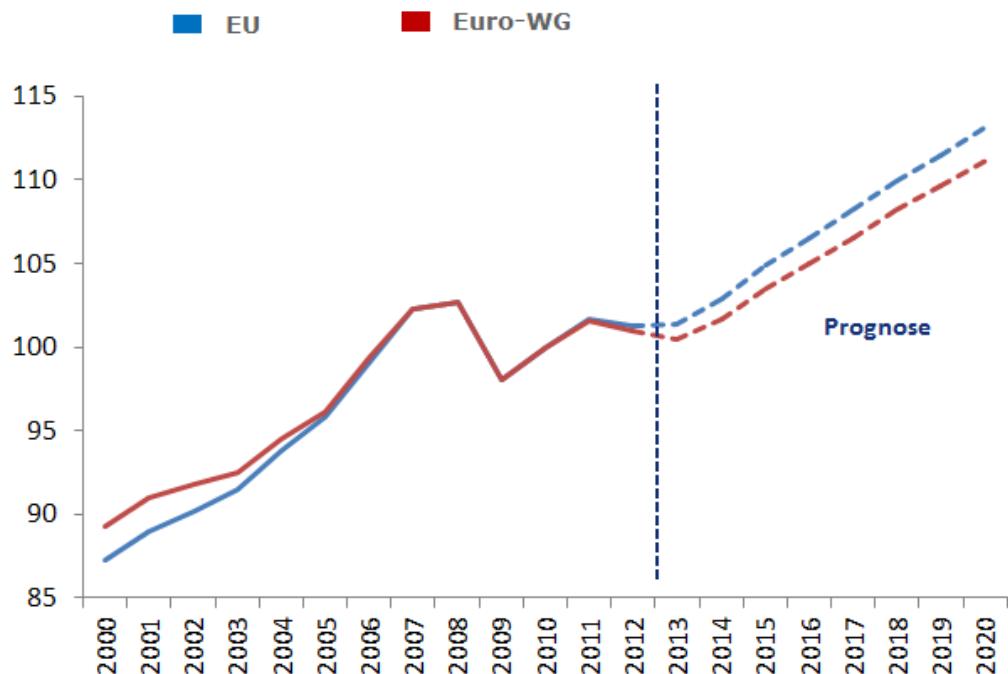
Als die Strategie Europa 2020 im Jahr 2010 anlief, waren Ausmaß und Dauer der Krise noch nicht abzusehen. Deshalb wurden für das folgende Jahrzehnt verschiedene Szenarien betrachtet, angefangen von der Rückkehr eines „starken“ Wachstums über die Annahme einer eher „schleppenden“ Erholung oder der Gefahr eines „verlorenen Jahrzehnts“. Viel hing von der Fähigkeit der EU ab, die Rezession des Jahres 2009 rasch und entschieden hinter sich zu lassen.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Zu aktuellen, detaillierten Daten, siehe Winterprognosen der Kommission 2014 European Economy 2/2014.

<sup>9</sup> Siehe Präsentation von J. M. Barroso auf dem informellen Europäischen Rat vom 11. Februar 2010, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/subject/europe-2020-presentations/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/subject/europe-2020-presentations/index_de.htm)

**Abbildung 1. Reales BIP der EU und des Euroraums im Zeitraum 2000-2020  
(Index 2010 = 100)**



Nach vier Jahren zeigt sich, dass der wahrscheinliche Wachstumspfad der EU in den Jahren 2010-2020 eher dem zweiten Szenario entsprechen wird (d. h. rund 1,3 % pro Jahr). Wie Abbildung 1 zu entnehmen ist, wird davon ausgegangen, dass die Wirtschaftsleistung in der EU im Jahr 2014 das gleiche Niveau erreicht wie im Jahr 2008; die Verluste aus dem Abschwung werden nun durch die beginnende wirtschaftliche Erholung ausgeglichen. Die Auswirkungen der Krise zeigen sich jedoch nicht nur unmittelbar, sondern auch längerfristig: Europa hat bereits einen Wohlstandsverlust erlitten, und es hat Potenzial für künftiges Wachstum eingebüßt, da Stellen, Unternehmen und „Know-how“ für die Wirtschaft verloren gegangen sind.

Den aktuellen Prognosen<sup>10</sup> zufolge könnte das jährliche BIP-Wachstum in der EU während des Zeitraums 2014-2020 in der Größenordnung von 1,6 % liegen, verglichen mit 2,3 % im Zeitraum 2001-2007 (vor der Krise). Ausgedrückt als Pro-Kopf-BIP würde sich das durchschnittliche jährliche Wachstum in der EU im Zeitraum 2014-2020 somit im Bereich von 0,9 % bewegen, gegenüber 1,8 % im Zeitraum 2001-2007.

Ein erster und entscheidender Schritt für eine EU-Strategie zur Förderung des Wachstums nach der Krise besteht darin, ein genaues Verständnis der Gesamteffekte der Krise zu erlangen und sich auf eine gemeinsame Diagnose der aktuellen Situation Europas zu verständigen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine Rückkehr zum Wachstumsmodell des vergangenen Jahrzehnts nicht nur illusorisch, sondern auch

<sup>10</sup> Zu aktuellen, detaillierten Daten, siehe Winterprognosen der Kommission 2014 European Economy 2/2014.

schädlich

wäre:

Ungleichgewichte in den öffentlichen Finanzen, Immobilienblasen, zunehmende soziale Ungleichheit, Mängel hinsichtlich Unternehmertum und Innovation, dysfunktionale Finanzsysteme, wachsende Energieabhängigkeit, vielfältige Ressourcen- und Umweltbelastungen, Schwächen in der allgemeinen und beruflichen Bildung, leistungsschwache öffentliche Verwaltungen – all diese Probleme konnten in der Vergangenheit beobachtet werden, wurden jedoch nicht behoben und haben deshalb, als die volle Krise zuschlug, zum Zusammenbruch von Teilen unserer Volkswirtschaften beigetragen.

Über die BIP-Headline-Daten hinaus muss der Blick aber auch auf die zugrunde liegenden Trends und strukturellen Veränderungen gerichtet werden, die für die Wachstumsfähigkeit Europas eine wichtige Rolle spielen und mitunter etwas aus dem Blick geraten sind. Daraus ergibt sich auch die kritische Bedeutung des Verständnisses und der Förderung von Faktoren, die Fortschritte zur Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 bewirken können.

## 1.1. Die Auswirkungen der Krise

*Die Tragfähigkeit der öffentlichen und privaten Finanzen ist gefährdet*

Die Staatsdefizite beliefen sich in der EU auf durchschnittlich 6,5 % des BIP 2010, sollen bis 2015 jedoch auf 2,7 % zurückgehen.<sup>11</sup> Ermöglicht wird dies durch die massiven Anstrengungen mehrerer Mitgliedstaaten, die diese insbesondere in den Jahren 2011 und 2012 unternommen haben, um ihre öffentlichen Finanzen wieder tragfähig zu machen<sup>12</sup>. Aufgrund der Kumulierung von Defiziten und des nachlassenden Wachstums hat die Staatsverschuldung jedoch deutlich zugenommen. Diese ist vom Vorkrisenstand von durchschnittlich 60 % auf 80 % im Jahr 2010 gestiegen und dürfte im Jahr 2015 89,5 % erreichen.<sup>13</sup> Da das Wachstum inzwischen wieder Fahrt aufnimmt und die Defizite zurückgehen, dürfte auch die Bruttoverschuldung der öffentlichen Haushalte ab 2015 sinken. Die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Ausgaben, ein stärkeres Augenmerk auf der Effizienz der öffentlichen Verwaltungen und der Steuersysteme - einschließlich einer weiteren Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit hin zu einer Besteuerung von Verbrauch, Eigentum und Verschmutzung - werden eine zunehmend wichtige Rolle für die Sicherung und weitere Gestaltung des künftigen Wachstums- und Sozialmodells Europas spielen

Auch die private Verschuldung (Haushalte und Unternehmen) war in einigen Ländern bereits vor der Krise sehr hoch und ist in der Folge noch weiter angestiegen. Viele private Akteure haben erkannt, dass sie sich nun vorrangig um Entschuldung kümmern müssen, was jedoch die unangenehme Nebenwirkung hat, dass sich das

---

<sup>11</sup> Zu aktuellen, detaillierten Daten, siehe Winterprognosen der Kommission 2014 European Economy 2/2014.

<sup>12</sup> COM(2013) 800.

<sup>13</sup> Zu aktuellen, detaillierten Daten, siehe Winterprognosen der Kommission 2014 European Economy 2/2014.

Wachstum – vor allem vor dem Hintergrund der schwachen Konjunktur und der niedrigen Inflation – für einige Zeit verlangsamen könnte.

*Trotz einer gewissen Stabilisierung des Finanzsektors bleibt der Zugang zu Finanzierung in einigen Teilen der EU problematisch.*

Die Lage auf den Finanzmärkten hat sich in den letzten Monaten insgesamt gut entwickelt, was sich aber noch nicht in der Realwirtschaft niedergeschlagen hat; zudem bestehen weiterhin Schwachstellen im Finanzsektor. Nachdem die Kreditbedingungen seit 2008 in 24 aufeinanderfolgenden Quartalen immer restriktiver wurden, zeigen sich bei der Vergabe von Bankdarlehen an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) im ersten Quartal 2014 nun einige erste Anzeichen einer Lockerung.<sup>14</sup> Der Zugang zu einer Finanzierung bleibt jedoch in großen Teilen der EU problematisch und schwankt von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, was auf eine problematische Fragmentierung des Marktes hinweist.

#### *Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Armut*

Die Arbeitslosigkeit ist in Europa infolge der Krise stark gestiegen und erreichte nach 7,1 % im Jahr 2008 einen Höchstwert von 10,9 % im Jahr 2013. Da wirtschaftliche Erholung sich nicht unmittelbar in einem Nettobeschäftigungswachstum niederschlägt, wird davon ausgegangen, dass die Arbeitslosenquote in absehbarer Zukunft nur langsam wieder sinkt (10,4 % im Jahr 2015<sup>15</sup>).

Leider hat sich die Situation im Laufe der Zeit insgesamt verfestigt. Die Langzeitarbeitslosigkeit – d. h. die Anzahl derer, die länger als ein Jahr ohne Beschäftigung sind, – stieg zwischen 2008 und 2012 um 2,1 Prozentpunkte von 2,6 % auf 4,7 %. Dies verdeutlicht den Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit und hat insbesondere im Hinblick auf die zunehmende Armut und soziale Ausgrenzung (siehe unten) weitreichende Folgen für das Reservoir an Arbeitskräften und das Wachstumspotenzial der Wirtschaft, aber auch auf das politische und soziale Gefüge der EU.

Zwischen den einzelnen Ländern und Regionen bestehen diesbezüglich deutliche Unterschiede: im Jahr 2013 reichte die Arbeitslosenquote von 5,0 % in Österreich bis zu 27,6 % in Griechenland. Betroffen sind alle Altersgruppen, besonders schwierig ist die Situation jedoch für Personen über 55 und für junge Menschen; die Jugendarbeitslosigkeit – der prozentuale Anteil der Arbeitslosen in der Altersgruppe von 15 bis 24 – lag in der EU im Jahr 2013 im Durchschnitt bei 23,3 % und stieg in Griechenland sogar auf 59,2 % und in Spanien auf 55,7 %. Der wachsende Anteil junger Schulabgänger ohne Arbeits- oder Lehrstelle - 13,2 % im Jahr 2012 - ist ein weiterer Grund zur Besorgnis.

---

<sup>14</sup> Europäische Zentralbank, Bank Lending Survey, Januar 2014.

<sup>15</sup> Zu aktuellen, detaillierten Daten, siehe Winterprognosen der Kommission 2014 European Economy 2/2014.

## *Unterschiede in der EU*

Signifikante Unterschiede gab es in der EU bereits vor der Krise; diese hat aufgrund ihres Ausmaßes jedoch einige im Laufe der Jahre akkumulierten Ungleichgewichte zu Tage gebracht und zu einer wachsenden Kluft zwischen den Mitgliedstaaten und oft auch innerhalb ein und desselben Landes geführt. Zwar ist es in Zeiten extrem widriger Umstände besonders schwierig, zwischen konjunkturellen und strukturellen Trends zu unterscheiden, aber mittlerweile wird doch die Gefahr deutlich, dass wir mit einigen Auswirkungen der Krise auf längere Sicht zu tun haben werden. Dies gilt beispielsweise für die stärkeren Unterschiede, die innerhalb der EU in Bezug auf wirtschaftliche Lage und Leistungsfähigkeit bestehen. Diese zeigen sich auch bei der Prüfung der Fortschritte in Richtung der Ziele von Europa 2020.

### **1.2. Langfristige Trends mit Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum**

Hinter der Strategie „Europa 2020“ stand der Wille, die langfristigen Herausforderungen der EU anzugehen. Einige dieser Herausforderungen sind während der Krise besonders deutlich geworden, andere dagegen wurden aufgrund der vielen anderen drängenden Probleme auf der politischen Tagesordnung mitunter vernachlässigt. Die meisten der im Jahr 2010 festgestellten Probleme stellen sich auch heute noch, einige haben sich sogar verschlimmert.

#### *Gesellschaftliche Veränderungen*

Die Europäische Gesellschaft durchläuft aufgrund innerer und äußerer Einflüsse einen Wandel, den jeder spürt: neue Formen des Lebens in der Stadt und auf dem Land, neue Konsum- und Mobilitätsmuster, neue, weniger traditionelle Formen des Familienlebens, wachsende Präsenz der Technik im täglichen Leben usw. Zwei Trends werden die Strategie Europa 2020 in besonderem Maße prägen.

Erstens die Alterung der europäischen Bevölkerung: diese schafft einen neuen Kontext, der Herausforderungen birgt und gleichzeitig Chancen bietet. Die Bevölkerungsalterung ist ein allmählicher, aber deutlich wahrnehmbarer Prozess: Der Altersmedian – d. h. der Mittelwert für die Altersverteilung – stieg in Europa von 35,7 Jahren im Jahr 1992 auf 41,5 im Jahr 2012 und könnte bis zum Jahr 2050 bei 52,3 liegen. Die Anzahl der Personen im Alter von 65 Jahren und darüber wird sich in der EU von 1990 bis 2050 voraussichtlich verdoppeln.

Die Bevölkerungsalterung hat weitreichende Auswirkungen auf die europäische Gesellschaft und Wirtschaft. Die demografische Entwicklung verlangt jetzt und in Zukunft eine positive Nettomigration. Der Wanderungssaldo liegt seit 1992 über dem natürlichen Bevölkerungswachstum (Differenz zwischen Geburten und Todesfällen) und macht in Europa mittlerweile zwei Drittel des Bevölkerungswachstums aus. Der demografische Belastungsquotient (Verhältnis zwischen Erwerbstägigen und nicht Erwerbstägigen) wird von 1,32 % im Jahr 2010 voraussichtlich auf 1,47 % im Jahr 2030 steigen; der Altenquotient stellt beispiellose Herausforderungen an die Sozialsysteme, die sozial angemessen und finanziell nachhaltig sein müssen. Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sinkt, und die Arbeitnehmer werden

zunehmend älter. Dies wird sich auf das Wachstumspotenzial Europas negativ auswirken, es sei denn, die EU kann dafür sorgen, dass mehr Menschen arbeiten, dass sie produktiver und analog zum Anstieg der Lebenserwartung und der Anzahl der bei guter Gesundheit verbrachten Lebensjahre auch länger arbeiten.

Zweitens hat die Krise das schon seit langem bestehende Problem der Effizienz und Fairness des durch Wachstum geschaffenen und verteilten Wohlstands in den Vordergrund gerückt. Auch wenn BIP und Wohlstand insgesamt weiter wachsen, nehmen in Europa – wie in anderen entwickelten Ländern – seit Mitte der 1980er Jahre die Ungleichheiten zu. In der EU bestehen inzwischen große Ungleichheiten in der Einkommensverteilung: Die oberen 20 Prozent erzielten im Jahr 2012 ein Einkommen, das im Durchschnitt um den Faktor 5,1 über dem Einkommen der unteren 20 % lag. Dieser Faktor schwankte in der EU erheblich – von 3,5 in Slowenien und der Tschechischen Republik bis zu mehr als 6,0 in Griechenland, Rumänien, Lettland und Bulgarien und einem Höchstwert von 7,2 in Spanien. Die Krise dürfte zu einer weiteren Vertiefung der Ungleichheiten geführt und die Wirkung der Umverteilungssysteme weiter beschränkt haben. Die Frage der Verteilungsgerechtigkeit macht es nicht einfacher, die Herausforderungen, denen die europäischen Volkswirtschaften sich stellen müssen, zu meistern.

### *Globalisierung und Handel*

Die EU ist der weltweit größte Exporteur und wichtigste Akteur des Warenhandels. Sie ist außerdem der weltweit größte Handelspartner für Dienstleistungen und hat diesbezüglich immer noch großes Wachstumspotenzial. Schätzungen zufolge werden in den nächsten 10 bis 15 Jahren 90 % des weltweiten Wachstums außerhalb der EU generiert. Deshalb liegt es in ihrem ureigensten Interesse, dafür zu sorgen, dass die Unternehmen ihre starke Wettbewerbsfähigkeit erhalten, neue Märkte erschließen und aus diesen Wachstumsquellen Nutzen ziehen können.

Bei der Globalisierung geht es nicht nur um die Erleichterung von Handel und Austausch, sondern um die Teilnahme an globalen Wertschöpfungsketten und die Lieferung von Produkten, Dienstleistungen und Technologien, die kein einzelnes Land allein produzieren könnte. Gleichzeitig geht es darum, beginnend mit den EU-Nachbarstaaten geeignete Voraussetzungen für eine länderübergreifende ausgewogene Partnerschaft und Entwicklung zu schaffen.

Die Fähigkeit, sich dem internationalen Wettbewerb zu stellen, muss ihren Ursprung im eigenen Heimatmarkt nehmen. Die EU profitiert erheblich von ihrer Integration in die Weltwirtschaft, wobei sie sich auf die solide Grundlage ihres Binnenmarkts stützen kann: Zwei Drittel des EU-Warenhandels erfolgen derzeit innerhalb der Grenzen der Europäischen Union. Der weltweite Erfolg europäischer Unternehmen im internationalen Handel spiegelt somit nicht nur nationale Stärken wider, sondern ist über die grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten auch Resultat der Einbindung von Lieferanten aus anderen EU-Ländern, die einen wichtigen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit leisten. Darüber hinaus gibt es Belege, dass international tätige KMU schneller wachsen und innovativer sind als solche, die sich auf lokale Märkte beschränken.

Die EU profitierte in der Krise auf direktem Wege vom Wachstumsmotor Handel und konnte ihre starke Position auf den Weltmärkten behaupten. 2015 dürfte die Wirtschaft der EU trotz der starken Abhängigkeit von Energieeinfuhren einen (um den innergemeinschaftlichen Handel bereinigten) Leistungsbilanzüberschuss von rund 1,5 % des BIP erzielen, während 2010 noch ein Defizit von 0,5 % des BIP verbucht wurde. Diese Entwicklung spiegelt auch die Tatsache wider, dass heute viele Mitgliedstaaten wieder wettbewerbsfähiger geworden sind und mehr exportieren.

#### *Produktivitätsentwicklung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)*

Europa hinkte wachstumsmäßig in den letzten dreißig Jahren hinter anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften her, was großenteils auf das schwache Produktivitätswachstum zurückzuführen war. 1980 lag die Wirtschaftsleistung des Euroraums bei 90 % des US-amerikanischen Pro-Kopf-BIP, mittlerweile ist dieser Wert auf rund 70 %, in einigen Volkswirtschaften des Euroraums sogar auf unter 60 % gesunken<sup>16</sup>. Es wird häufig angeführt, dass gut kalibrierte und zeitlich auf den Bedarf der einzelnen Volkswirtschaften abgestimmte Reformen auf den Produkt-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten erhebliche Produktivitätsgewinne bewirken könnten. Vorteile würden sich aufgrund des höheren Reformbedarfs sowie positiver Spillover-Effekte aus dem Kernbereich des Euroraums stärker in den Ländern der Peripherie einstellen. Maßgeblich für eine Steigerung der Produktivität sind ferner eine Verbesserung des Humankapitals, der Leistungsfähigkeit von Forschung und allgemeiner und beruflicher Bildung und der Innovationsfähigkeit. Europas Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird immer älter und ihr Anteil schrumpft; umso dringlicher sind Produktivitätsgewinne, um Wachstum zu generieren.

Moderne elektronische Kommunikations- und Online-Dienste wie elektronische Behördendienste (E-Government) sind bereits für sich genommen bedeutende Wirtschaftszweige, darüber hinaus aber auch wichtige Wachstums- und Produktivitätshebel für die gesamte Wirtschaft. Die niedrigen Investitionen und der geringe Einsatz von IKT in Europa erklären zu einem großen Teil die Produktivitätsschlüsse zwischen der EU und den USA. Auch die EU-Investitionen in moderne Kommunikationsinfrastruktur weisen im Vergleich zu den wichtigsten Konkurrenten einen Rückstand insbesondere bei der Infrastruktur für mobile Kommunikation auf. Die durchschnittliche Datengeschwindigkeit im europäischen Mobilfunk ist lediglich halb so hoch wie in den USA<sup>17</sup>, und auf Europa entfallen nur 6 % der 4G-Mobilfunkteilnehmer weltweit. In Korea verfügen 58 % der Haushalte über Glasfaseranschlüsse, in Europa dagegen nur 5 %. 54 % der europäischen Haushalte haben Zugang zu Netzen der nächsten Generation mit Kapazitäten von 30 Mbps. In der neuen, datengestützten Wirtschaft sind europäische Unternehmen in der Wertschöpfungskette so gut wie nicht vorhanden.

#### *Belastung der Ressourcen und der Umwelt*

<sup>16</sup> IWF, „Jobs and Growth: supporting European Recovery“ (2014).

<sup>17</sup> „The state of the Internet“, Akamai (Q4 2012), Cisco VNI Mobile forecast (2013).

Der weltweite Verbrauch fossiler Brennstoffe stieg im Verlauf des 20. Jahrhunderts um das Zwölffache, die Gewinnung materieller Ressourcen sogar um den Faktor 34. In der EU verbraucht eine Person derzeit 15 Tonnen an Werkstoffen pro Jahr; fünf Tonnen werden zu Abfällen, die Hälfte davon landet auf einer Deponie. Unternehmen müssen steigende Kosten für wichtige Roh- und Mineralstoffe und Energie aufbringen; deren Knappheit und die Preisschwankungen haben schädliche Wirkung auf die Wirtschaft. Die Quellen für Mineralien, Metalle und Energie, die Bestände an Fisch, Holz, Wasser, fruchtbaren Böden, sauberer Luft, Biomasse und Biodiversität stehen ausnahmslos unter Druck, selbst die Stabilität des Klimasystems ist bedroht. Während die Nachfrage nach Lebensmitteln, Futtermitteln und Fasern bis 2050 um 70 % ansteigen könnte, haben sich 60 % der weltweit wichtigsten Ökosysteme, die zur Gewinnung dieser Ressourcen beitragen, qualitativ bereits verschlechtert oder werden nicht nachhaltig genutzt.<sup>18</sup> Wasserqualität und Luftverschmutzung verursachen in vielen Teilen Europas immer noch Probleme. Durch die nicht nachhaltige Nutzung werden fruchtbare Böden verbraucht. Die Bodenverarmung setzt sich fort, und grüne Infrastruktur wird nur suboptimal genutzt. Gleichzeitig bedroht die nicht nachhaltige Nutzung der Meere das zerbrechliche Gleichgewicht dieser Ökosysteme und beeinträchtigt damit zusammenhängende Wirtschaftszweige wie Fischerei und Fremdenverkehr.

Die Preise für Ressourcen liegen in unserem Wirtschaftssystem mitunter unter den tatsächlichen Kosten und bieten damit nach wie vor Anreize für eine ineffiziente Ressourcennutzung. Der Weltwirtschaftsrat für Nachhaltige Entwicklung schätzt, dass bis 2050 eine Steigerung der Ressourceneffizienz um das Vier- bis Zehnfache erforderlich ist und bereits bis 2020 erhebliche Verbesserungen benötigt werden. Die Förderung einer effizienteren Nutzung von Ressourcen ist aus wirtschaftlicher Sicht äußerst sinnvoll und dürfte zu Verbesserungen von Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität beitragen. Sie kann auch Beschäftigung und Wirtschaftswachstum beleben: Während der Krise haben sich Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz im Wohnungsbau als besonders hilfreich erwiesen, um die lokale Nachfrage nach lokalen Arbeitsplätzen zu stimulieren und im Laufe der Zeit finanzielle Einsparungen zu erzielen.

### **1.3. Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele von Europa 2020**

Vor diesem Hintergrund zeigt sich bei der Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 zwangsläufig ein gemischtes Bild (siehe Anhang 2). Die Krise hat eindeutig Wirkung hinterlassen, was sich insbesondere an der Arbeitslosenquote und am Ausmaß der Armut ablesen lässt. Auch bei der Verwirklichung anderer Ziele ist die EU infolge der Krise langsamer vorangekommen. Eine Ausnahme bildet die hierdurch bewirkte Verringerung der Treibhausgas-Emissionen. Verschärft hat sich das zunehmende Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten in vielen Bereichen wie Beschäftigung oder Forschung und Entwicklung. Auch das unterschiedliche Ausmaß, mit dem diese Strategie in der EU in Politik umgesetzt wurde, hat sich auf die Fortschritte ausgewirkt.

---

<sup>18</sup>

COM(2011) 571.

Positivere strukturelle Trends waren trotz der Krise die Steigerung des Bildungsniveaus, die Entwicklung eines nachhaltigeren Energiemixes und die Senkung der Kohlenstoffintensität der Wirtschaft. Die in einigen Ländern relativ widerstandsfähige Beschäftigungsquote während der Krise kann, wenn man die zuvor erzielten Fortschritte mitberücksichtigt, als Zeichen für gegenüber früheren Zeiten leistungsfähigere Arbeitsmärkte gedeutet werden.

Im nachstehenden Abschnitt werden die wichtigsten Entwicklungen in den fünf Zielbereichen zusammengefasst.

*Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20-64-jährigen auf mindestens 75 %,*

Die Beschäftigungsquote der EU lag 2012 bei 68,4 %. 2010 hatte sie bei 68,5 % gelegen. Ihren Spitzenwert hatte sie 2008 mit 70,3 % erreicht. Nach den jüngsten Entwicklungen dürfte sie 2020 bei rund 72 % liegen. Würden die nationalen Zielvorgaben erreicht, läge sie mit 74 % knapp unter dem Ziel für 2020.

Die Lage in den Mitgliedstaaten ergibt ein sehr heterogenes Bild. Schweden und Deutschland weisen hohe Beschäftigungsquoten auf und nähern sich ihren nationalen Zielvorgaben an. Am weitesten entfernt von ihren Zielen sind Spanien, Griechenland, Bulgarien und Ungarn. Mehrheitlich haben die in der Beschäftigungspolitik erfolgreichsten Länder seit 2000 merkliche Fortschritte erzielt. Demgegenüber hatten die meisten Mitgliedstaaten, die derzeit die niedrigsten Beschäftigungsquoten aufweisen, zwischen 2000 und 2012 unter starken Beschäftigungsrückgängen zu leiden. Bei der Beschäftigungslage sind auch regionale Unterschiede festzustellen, woran deutlich wird, dass Angebot und Nachfrage nicht immer übereinstimmen und die geografische Mobilität innerhalb der EU begrenzt ist. Viele Mitgliedstaaten haben allerdings während der Krise mit Arbeitsmarktreformen begonnen, die die Arbeitsmärkte für die Zukunft widerstandsfähiger machen, auch wenn die Ergebnisse erst im Laufe der Zeit sichtbar werden.

Um das 75 %-Ziel zu erreichen, müssten 16 Millionen Frauen und Männer zusätzlich eine Stelle finden. Zwar wird dem Arbeitsmarkt ein großer Anteil an jungen und gut ausgebildeten Menschen zur Verfügung stehen, aber zur Erfüllung der Zielvorgabe müsste auch auf ein Arbeitskräftepotenzial zurückgegriffen werden, das zum Großteil aus Frauen, älteren Menschen und bislang inaktiven Erwachsenen, auch Migranten, besteht. Die beiden letztgenannten Personengruppen sind in der Regel weniger gut ausgebildet als der Durchschnitt der Erwerbsbevölkerung. Ihre Aktivierung könnte sich als schwieriger erweisen, und sie würden wahrscheinlich den Anteil der geringer Qualifizierten in der Erwerbsbevölkerung erhöhen, obwohl alle Anzeichen dafür sprechen, dass sich die Nachfrage nach Arbeitskräften künftig auf gut qualifizierte Arbeitskräfte konzentriert. Zur Verwirklichung der Beschäftigungsziele ist daher eine aktive Arbeitsmarktpolitik, kombiniert mit Strategien für lebenslanges Lernen und einer umfassenden Integrationspolitik, weiterhin unverzichtbar.

## *Anhebung der öffentlichen und privaten Investitionen in Forschung und Entwicklung auf 3 % des BIP*

Angesichts des aktuellen Stands von 2,06 % des BIP (2012) und der geringen Fortschritte dürfte das für 2020 gesetzte 3 %-Ziel kaum erreicht werden. Den Prognosen zufolge dürften sich die FuE-Investitionen bis 2020 auf 2,2 % erhöhen. Würden die nationalen Zielvorgaben erreicht, könnte sich dieser Anteil auf 2,6 % belaufen.

Seit 2000 sind in den meisten Mitgliedstaaten die Forschungs- und Entwicklungsausgaben der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft gestiegen (mit wenigen Ausnahmen wie Kroatien, Luxemburg, das Vereinigte Königreich und Schweden). Estland verzeichnete zwischen 2000 und 2012 den raschesten Zuwachs; seine FuE-Aufwendungen liegen inzwischen über dem EU-Durchschnitt.

*Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 % gegenüber 1990, Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieendverbrauch auf 20 % sowie Steigerung der Energieeffizienz um 20 %.*

Diese Ziele sind bis 2020 weitgehend erreichbar. Fortschritte sind bereits spürbar:

- Die Treibhausgasemissionen konnten bereits bis 2012 um 18 % gesenkt werden. Die Klima- und die Energiepolitik verzeichnen Fortschritte, wobei die nachlassende Wirtschaftstätigkeit signifikant zur Senkung der Treibhausgasemissionen beigetragen hat. Trotz der augenblicklichen Konjunkturerholung können dank struktureller Verbesserungen bis 2020 weitere Fortschritte erwartet werden, die zu einem Emissionsrückgang um 24 % gegenüber 1990 führen könnten. Damit würde die Zielvorgabe sogar übertroffen.<sup>19</sup> Den nationalen Projektionen zufolge würden die nationalen Ziele in 13 Mitgliedstaaten mit der derzeitigen Politik bis 2020 nicht erreicht.
- Der Anteil der erneuerbaren Energien, der 2000 noch bei 7,5 % lag<sup>20</sup>, erreichte 2012 bereits 14,4 %<sup>21</sup>. Die Zielvorgabe für 2020 von 20 % ist in Reichweite und könnte sogar übertroffen werden (rund 21 %). Damit wäre die EU weltweit Vorreiterin bei Investitionen in erneuerbare Energien. Beispielsweise entfielen Ende 2012 44 % des weltweit produzierten Stroms aus erneuerbaren Energien (ohne Wasserkraft) auf Kraftwerke in der EU.
- Der primäre Energieverbrauch fiel zwischen dem Höchststand von 2006 und 2012 um rund 8 %. Eine weitere Senkung um 6,3 % wäre erforderlich, um das für 2020 gesetzte Ziel zu erreichen. Der Rückgang des Energieverbrauchs ist

<sup>19</sup> Im Januar 2014 hat die Kommission einen energie- und klimapolitischen Rahmen bis 2030 angenommen. Zu den wichtigsten Zielen im neuen energie- und klimapolitischen Rahmen (COM(2014) 15) zählen eine Verringerung der Treibhausgasemissionen um 40 % unter den Stand von 1990, ein verbindliches EU-weites Ziel für den Anteil erneuerbarer Energien von mindestens 27 % und die Wiederaufnahme einer ambitionierten Energieeffizienz-Politik.

<sup>20</sup> Von der europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie.

<sup>21</sup> EurObserv'ER.

größtenteils eine Konsequenz der verlangsamten Wirtschaftsentwicklung, so dass das Wiederanziehen der Konjunktur Fortschritten in Richtung auf dieses Ziel Grenzen setzen könnte. Allerdings gibt es auch einige strukturelle Veränderungen. Die Energieintensität der EU-Wirtschaft hat sich von 1995 bis 2011 um 24 % verringert, in der Industrie nahm sie um ca. 30 % ab.

Insgesamt gesehen werden über die kurzfristigen Krisenfolgen Wirtschaftswachstum und Treibhausgasemissionen in der EU stetig voneinander abgekoppelt: das BIP der EU nahm zwischen 1990 und 2012 um 45 % zu, wohingegen die Emissionen um 18 % zurückgingen.

*Reduzierung der Schulabrecherquote auf weniger als 10 % und Steigerung des Anteils der Bevölkerung im Alter zwischen 30 und 34 mit abgeschlossenem Hochschulstudium auf mindestens 40 %*

Diese Zielvorgaben können bis 2020 weitgehend erreicht werden:

- Der Anteil der frühen Schulabgänger ging von 15,7 % (2005) auf 12,7 % (2012) zurück, wobei die Hälfte der Mitgliedstaaten ihr einschlägiges Ziel bereits ganz oder nahezu erreicht hat. Zwar kann dieser Rückgang teilweise auf ein schwierigeres Beschäftigungsumfeld zurückzuführen sein, es gibt aber auch Anzeichen für strukturelle Verbesserungen, und diese Entwicklung dürfte sich fortsetzen, wenn auch in einem langsameren Tempo.
- Der Anteil junger Menschen mit einem Hochschulabschluss hat von 27,9 % (2005) auf 35,7 % (2012) zugenommen. Trotz der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ist diese Entwicklung auch struktureller Art, und die Zielvorgabe für 2020 dürfte erreicht werden.

*Verringerung der Anzahl der Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, um mindestens 20 Millionen*

Die Anzahl der Menschen, die in der EU von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind (Menschen, die von finanzieller Not bedroht sind, unter materieller Armut leiden oder in Arbeitslosenhaushalten leben), wuchs von 114 Millionen im Jahr 2009<sup>22</sup> auf 124 Millionen im Jahr 2012.

Die EU hat sich somit von ihrer Zielvorgabe entfernt, nach der die Zahl 2020 bei 96,4 Millionen Menschen liegen müsste, und nichts deutet auf eine rasche Änderung zum Besseren. Die Zahl der von Armut Bedrohten könnte um 2020 immer noch bei 100 Millionen liegen. Die Lage hat sich in bestimmten Mitgliedstaaten besonders verschlammert, was vor allem auf einen Anstieg der Anzahl der Menschen in besonders schwerer materieller Armut und des Anteils der Arbeitslosenhaushalte zurückzuführen ist. Die Krise hat die Notwendigkeit funktionierender sozialer Netze aufgezeigt.

---

<sup>22</sup> Daten für die EU-27.

## 2. HAT DIE STRATEGIE EUROPA 2020 FUNKTIONIERT?

Ob und inwieweit die Strategie „Europa 2020“ bei den oben geschilderten Entwicklungen eine Rolle gespielt hat, ist noch zu prüfen. Die im weiteren Jahresverlauf vorgesehene öffentliche Konsultation wird entsprechende Fakten und Einsichten zur Bestandsaufnahme beitragen. Allerdings können schon jetzt einige vorläufige Lehren im Hinblick auf die wichtigsten Merkmale der Strategie gezogen werden.

### 2.1. Die Rolle von Zielvorgaben

Die fünf Kernziele von 2010 wurden als ehrgeizige, aber für die EU erreichbare politische Ziele vorgegeben. Die einschlägigen Indikatoren dienen auch der Aufspürung von Trends über Mitgliedstaaten hinweg. Über die quantifizierbaren Folgen hinaus tragen sie aber auch zu einer Änderung von Qualität und Art des europäischen Wachstumsmodells bei. Wie oben dargelegt, ergibt die Bestandsaufnahme ein gemischtes Bild.

Die Verwendung von Zielen und Indikatoren wird auf der EU-Ebene regelmäßig diskutiert. Besonderes Augenmerk wurde diesem Aspekt im Zusammenhang mit den Arbeiten an einer Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung durch die EU und einer Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zuteil. Die Kommission hat über die Bandbreite der auf EU-Ebene verwendeten und verfügbaren Indikatoren berichtet.

Die Kernziele der Strategie Europa 2020 weisen mehrere ihnen selbst innewohnende Beschränkungen auf:

- Die Ziele sind nicht erschöpfend. Auf der EU-Ebene sind viele quantifizierte Ziele und Indikatoren zur Erfolgskontrolle über Zeiträume, Länder und Politikbereiche vorhanden. Zu den besonders intensiv diskutierten Schlüsselindikatoren zählen beispielsweise jene zur Bewertung der öffentlichen Haushalte gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt. Zur Unterstützung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte wurden im Rahmen des entsprechenden Verfahrens auch ein Indikatoren-Scoreboard und ein Scoreboard mit wichtigen Indikatoren zu Beschäftigung und sozialen Entwicklungen erstellt. Zielvorgaben, auf die sich die jeweiligen Fachräte im Laufe der Jahre geeinigt haben, existieren auch in verschiedenen Politikbereichen, beispielsweise zur Reichweite des Breitband-Internets im Rahmen der Leitinitiative „Digitale Agenda für Europa“. Der Trend geht somit in Richtung auf eine Erweiterung und Aktualisierung des Indikatorenkatalogs. Allerdings liegt die Herausforderung – wie im Falle der Lissabon-Strategie – darin, eine Verwässerung der Prioritäten zu vermeiden und die Konzentration auf das Wesentliche beizubehalten.
- Die Ziele sind politisch verbindlich. Anders als im Stabilitäts- und Wachstumspakt oder auch im neuen Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht, wo in den Rechtsgrundlagen Referenz- oder Schwellenwerte

und sogar Sanktionsfolgen festgelegt werden, sind die Zielvorgaben der Strategie „Europa 2020“ im wesentlichen politischer Natur. Allerdings gibt es zwei Ausnahmen: das Emissions-Ziel und die Zielvorgabe zum Anteil erneuerbarer Energien. Beide Ziele werden von rechtlich verbindlichen Rahmenvorschriften auf EU-Ebene unterlegt, wozu auch die entsprechenden bis 2020 zu erreichenden nationalen Zielvorgaben gehören. Der politische Charakter der Zielvorgaben trägt der wesentlichen Rolle Rechnung, die den Mitgliedstaaten entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität bei der Umsetzung der Strategie zukommt. So war es beispielsweise schwierig, sich auf EU-Ebene auf Bildungsziele zu einigen. Auch eine Einigung auf einen gemeinsamen Indikator zur Zielvorgabe einer Verringerung der Anzahl der Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, erwies sich als unmöglich, so dass gemeinhin ein Indikator mit drei Komponenten verwendet wird.

- Nach wie vor ist eine qualitative Bewertung notwendig. Jede Zielvorgabe hat Grenzen. Beim FuE-Ziel handelt es sich in erster Linie um eine „Input“-Vorgabe, dem Anteil der öffentlichen und privaten Forschungsaufwendungen am BIP. Deswegen hat der Europäische Rat nach einem ergänzenden Indikator verlangt, mit dem auch die Innovationsleistung gemessen wird. Daran arbeitet die Kommission gerade.<sup>23</sup> Die Beschäftigungs- und Bildungsziele wiederum sagen nicht viel über die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze oder die Qualität und Angemessenheit der tatsächlich erreichten Qualifikationen aus. Darüber hinaus verbergen europäische und nationale Durchschnittswerte häufig ganz erhebliche Unterschiede nach Alter, Geschlecht oder Region. Ergänzende Indikatoren, detailliertere Analysen und qualitative Angaben sind daher für die Interpretation der Ziele und der tatsächlichen Lage in den Mitgliedstaaten wichtig. Es sollte auch nicht außer Acht gelassen werden, dass einige Ziele – wie die Bildungsziele – eher direkt vom Staat beeinflusst werden können, wohingegen andere – wie der Beschäftigungsstand oder die FuE-Aufwendungen – allgemeinere wirtschaftliche Trends widerspiegeln.

Die Kernziele weisen jedoch mehrere klare Vorteile auf:

- Sie versinnbildlichen den dynamischen Wandel, den die Strategie „Europa 2020“ bewirken will. Der EU mangelt es nicht an Indikatoren. Die gegenwärtigen Zielvorgaben haben allerdings eine gewisse Konzentration auf die drei Dimensionen der auf ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum ausgerichteten Strategie ermöglicht. Die Ziele verweisen auf die längerfristige Richtung, mit der Europas Zukunft gesichert werden soll, und dienen der Politik als Orientierungshilfen. Außerdem sind sie eng miteinander verknüpft und bedingen sich gegenseitig: Fortschritte in der einen Dimension tragen zu Fortschritten in anderen Dimensionen bei.

---

<sup>23</sup>

COM(2013) 624.

- Die Ziele dienen als Eckpfeiler der Politik. Wie aus dem Anhang hervorgeht, haben die Mitgliedstaaten die EU-Ziele dazu genutzt, auf nationaler Ebene eigene Zielvorgaben festzulegen. Diese nationalen Ziele ermöglichen, auch wenn sie mit unterschiedlichem Engagement verfolgt und publik gemacht wurden, transparente Quervergleiche über Sachgebiete und Länder hinweg. So haben einige Mitgliedstaaten (Belgien, Tschechische Republik, Deutschland, Spanien, Frankreich, Litauen) beispielsweise in Ergänzung zum allgemeinen Beschäftigungsziel nationale Ziele nach dem Geschlecht eingeführt und geben eine Beschäftigungsquote für Frauen vor. Allerdings sind die nationalen Ziele nicht ambitioniert genug, um kumulativ das jeweilige EU-Ziel zu erreichen. Die nationalen Ziele erleichtern ferner die Bewertung und Erörterung der Fortschritte auf EU-Ebene. So wurden sie beispielsweise in den Analysen herangezogen, die zur Unterlegung der länderspezifischen Empfehlungen dienen, und flossen in die Gespräche über die Programmrioritäten des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020 ein (siehe unten).
- Die Ziele lassen sich leicht kontrollieren, da die entsprechenden Fakten und Zahlen sowie die zahlreichen einschlägigen Indikatoren über Eurostat, das statistische Amt der EU, leicht zugänglich sind. Die Erfahrungen anderer internationaler Organisationen wie der OECD mit ihren Arbeiten zur „Lebensqualität“ oder den PISA-Studien zum Bildungsstand oder der Weltbank mit ihren Untersuchungen zu unternehmerischen Rahmenbedingungen zeigen ebenfalls, dass themenspezifische Analysen wirksame Kommunikationsinstrumente sind.

Die Ziele stellen keinen Selbstzweck dar. Trotz aller Mängel tragen die Kernziele von „Europa 2020“ dazu bei, die Umsetzung der Strategie mit ihren unterschiedlichen Aspekten zu messen und zu lenken und so den politischen Fokus auf nationaler wie auch auf EU-Ebene zu steuern.

## 2.2. Die Rolle der Leitinitiativen und der einschlägigen Instrumente auf EU-Ebene

Die 2010 vorgestellten Leitinitiativen fungierten als Mini-Arbeitsprogramme in den Schlüsselbereichen der Strategie. Sie beinhalten spezifische Maßnahmen für die europäische und die nationale Ebene nach thematischen Bereichen (siehe Anhang 3). Die meisten anfangs in Betracht gezogenen Initiativen wurden inzwischen von der Kommission vorgelegt und zu einem guten Teil angenommen. Allerdings ist es zu früh für eine Bewertung ihrer Folgemaßnahmen und Wirkung.

Die Kommission hat wichtige politische und gesetzgeberische Initiativen in ihrem jährlichen Arbeitsprogramm vorgelegt und mit den anderen Organen erörtert, so dass naturgemäß bis zur Annahme und Durchführung einige Zeit verging. Ferner wurden Soft-Law-Initiativen, gegebenenfalls flankiert von Finanzierungsmaßnahmen der EU, oft in enger Zusammenarbeit mit Fachministerien und Interessenträgern ausgearbeitet, die vor Ort unmittelbarere Wirkung entfacht haben dürften. Während des Konsultationszeitraums wird die Kommission bestrebt sein, aussagekräftige Fakten in Bezug auf ihre Wirkung zu sammeln.

Neben ihrer Katalysatorrolle auf EU-Ebene haben die Leitinitiativen weiteres bewirkt.

- Sie haben zum Erfahrungsaustausch und zur Bündelung des Fachwissens auf der EU-Ebene u.a. durch die Vernetzung und die Datenerfassung beigetragen. So wurde beispielsweise ein eigenes Verfahren entwickelt, um die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung des europäischen Forschungsraums zu messen. Die jährliche „Digitale Versammlung“ aller Interessenträger, der jährliche Anzeiger zur Digitalen Agenda und die verstärkte Konzentration auf die industrielle Wettbewerbsfähigkeit als politische Querschnittsaufgabe sind weitere Beispiele
- Sie haben im Zeitraum 2007-2013 als Richtschnur für die Verwendung von EU-Mitteln gedient und den Rahmen für die Konzeption der EU-Fonds des Zeitraums 2014-2020 vorgegeben. Ein Beispiel bilden die von der Kommission im Januar 2012 angeregten Aktionsteams, mit denen von der zunehmenden Jugendarbeitslosigkeit besonders betroffene Mitgliedstaaten bei der Umwidmung der erhaltenen EU-Gelder unterstützt werden sollten. Zu erwähnen wären ferner der neue, integrierte Ansatz des Erasmus+ -Programms und das neue Forschungs- und Innovationsprogramm Horizont 2020, bei dem der Schwerpunkt auf wissenschaftlicher Exzellenz, industrieller Führung und der Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen liegt, wodurch die in den Leitinitiativen vorgesehenen Ziele der Innovationspartnerschaften ergänzt werden. Zudem wurde im Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung eine besondere Förderung von Investitionen in emissionsarme Wirtschaftstätigkeiten eingeführt.
- Viele dieser Partnerschaften haben politische Aktionen auf regionaler und nationaler Ebene ausgelöst oder inspiriert, mit denen EU-Initiativen, z.B. in Bereichen wie elektronische Kommunikation oder Forschung und Innovation, ergänzt wurden. So tragen beispielsweise die Strategien zur intelligenten Spezialisierung auf nationaler und regionaler Ebene zum Wachstum vor Ort bei. Mehr als 20 Mitgliedstaaten sowie zahlreiche Regionen haben Programme zur Digitalen Agenda ins Leben gerufen.

Die Ziele und Mittel der Strategie „Europa 2020“ wurden nicht nur über die Leitinitiativen vorangebracht, sondern auch über drei Grundpfeiler der EU-Politik:

- Der europäische Binnenmarkt mit seinen mehr als 500 Millionen Verbrauchern bleibt der mächtigste Wachstumshebel auf EU-Ebene. Zur besseren Ausschöpfung seines Potenzials wurden neue Anläufe unternommen. In den Binnenmarktakten I und II wurden 24 Maßnahmen in Bereichen wie digitaler Wirtschaft, Energie, Verkehr, öffentlichem Auftragswesen und Verbraucherschutz angeregt, die inzwischen vom Gesetzgeber verabschiedet wurden oder kurz vor ihrer Annahme stehen. Die Fortschritte und etwaiger Handlungsbedarf werden mittels eines jährlichen Berichts über den Stand der Binnenmarktintegration identifiziert. Auch die Wettbewerbspolitik hat die Binnenmarktziele unterstützt. Strategische Überlegungen und Konsultationsverfahren sind in Bereichen wie der langfristigen Finanzierung der Wirtschaft im Gange.

- Obwohl der EU-Haushalt nur rund 1 % des EU-BIP ausmacht, kann er als wichtiger Wachstumsmotor fungieren. Der neue Finanzrahmen für 2014-2020 ist eng an die Prioritäten der Strategie „Europa 2020“ angelehnt, wie an der Umgestaltung der EU-Programme und der Wahl der Prioritäten für EU-Investitionen in den Mitgliedstaaten sowie auch an der Konditionalität der EU-Hilfen deutlich wird.
- Die außenpolitische Agenda der EU birgt erhebliches Wachstums- und Beschäftigungspotenzial, auch wenn die innen- und die außenpolitische Agenda noch besser miteinander verknüpft und das einheitliche Auftreten nach außen verstärkt werden könnten. Der Handel ist dank der Außennachfrage und der umfangreichen EU-Agenda zu einer wichtigen Triebfeder für Wachstum und Beschäftigung geworden. Die Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten und Japan dürften in weitreichende Abkommen münden und beträchtlichen wirtschaftlichen Nutzen entfalten. Auf Gebieten wie Entwicklungspolitik, weltweite Normen, Katastrophenvorbeugung oder Bekämpfung des Klimawandels war und bleibt die EU ein aktiver Partner auf der Weltbühne, der für seine Ziele, Werte und Interessen einsteht.

### 2.3. Die Rolle des Europäischen Semesters

Seit der Annahme der Strategie Europa 2020 wurde die wirtschaftspolitische Steuerung der EU erheblich gefestigt (siehe Kasten 1). Das Europäische Semester wurde zu einem entscheidenden Faktor für das Zusammenwirken der EU und der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Reformen. Die mit ihm erfolgende wirtschaftspolitische Koordinierung gewährleistet, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik und ihre Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung koordinieren.

Die wichtigsten Schritte des Europäischen Semesters werden in Anhang 1 beschrieben: der Zyklus beginnt jedes Jahr mit dem Jahreswachstumsbericht der Kommission, in dem die Prioritäten für die EU dargelegt werden. Diese fließen in die Gespräche der Mitgliedstaaten im Vorfeld der Frühjahrstagung des Europäischen Rates und in die Ausarbeitung der von ihnen im April vorzulegenden nationalen Reform- oder Stabilitäts- und Konvergenzprogramme ein. Die Bewertung dieser Programme durch die Kommission findet ihren Niederschlag in den länderspezifischen Empfehlungen, die anschließend vom Rat und vom Europäischen Rat bekräftigt werden. Auch das Europäische Parlament ist an diesem Prozess aktiv beteiligt, beispielsweise mit der Debatte über die wirtschaftspolitischen Prioritäten in seiner „parlamentarischen Woche“ Anfang Januar und in den regelmäßigen wirtschaftspolitischen Dialogen mit wichtigen Akteuren der EU- und der nationalen Ebene. Auch die Beteiligung der Sozialpartner am Europäischen Semester wurde gestärkt.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> COM (2013) 690, Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion, 2.10.2013.

Die Ziele der Strategie Europa 2020 werden im Rahmen des Europäischen Semesters erörtert und in seinen Fahrplan eingebettet: sie fließen in die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts ein. Sie prägen die Analyse, die den jährlichen länderspezifischen Empfehlungen zugrunde liegt. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, bei der Vorlage ihrer nationalen Programme über die Fortschritte bei der Verwirklichung ihrer Ziele zu berichten.

Einige erste Erfolge sind bereits erkennbar:

- Das Europäische Semester bietet einen glaubwürdigen Rahmen für die Durchführung der Politik. Wie aus dem Jahreswachstumsbericht 2014 hervorgeht, zeitigen die jährlichen länderspezifischen Empfehlungen im Hinblick auf politische Reformen bereits erste Auswirkungen.<sup>25</sup> Die Verknüpfung der EU-Prioritäten mit den länderspezifischen Empfehlungen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Berücksichtigung der Besonderheiten eines jeden Mitgliedstaates. Gemeinsame Ziele geben zwar die Richtung vor und erleichtern Fortschritte auf einem gemeinsamen Reform- und Modernisierungskurs, die EU verfolgt aber keineswegs ein Einheitskonzept, sondern möchte allen Mitgliedstaaten auch im Hinblick auf die zeitliche Staffelung von Maßnahmen maßgeschneiderte Orientierungshilfen geben.
- Das Europäische Semester gewährleistet eine integrierte Kontrolle und trägt dazu bei, wirtschafts- und haushaltspolitische Prioritäten miteinander in Einklang zu bringen. Es unterstreicht die Bedeutung der Wiederherstellung und Bewahrung gesunder Staatsfinanzen und der Freisetzung des wirtschaftlichen Wachstumspotenzials und ermöglicht dabei die Berücksichtigung europäischer und länderspezifischer Gesichtspunkte.
- Das Semester hat zu einer Intensivierung der Kontakte zwischen europäischer und nationaler Ebene, zu einem engeren Zusammenwirken der Mitgliedstaaten und damit letztendlich zu einem besseren Zusammenhalt der EU beigetragen. Zeitplan und Verfahren des Europäischen Semesters wurden verfeinert und nehmen nunmehr feste Gestalt an. Das Semester ermöglicht frühzeitige, faktengestützte Erörterungen auf EU-Ebene (bevor auf nationaler Ebene Entscheidungen fallen) und eine regelmäßige Fortschrittskontrolle (mit Orientierungshilfen möglichen Sanktionen, falls Korrekturmaßnahmen erforderlich werden).
- Die EU-Ebene hat ihre Analyse- und Kontrollkapazitäten ausgebaut. Die neue EU-Ordnungspolitik stützt sich auf eine solidere und besser integrierte Faktenbasis. Gemeinsame Analyserahmen, Indikatoren und Politikevaluierungen werden besser genutzt. Die Erfahrungen der Länder, die sich in einem makroökonomischen Anpassungsprogramm und damit formal außerhalb der Verfahren des Europäischen Semesters befinden, stellen ein extremes, jedoch überaus aussagekräftiges Beispiel dar. Die Kommission und viele Mitgliedstaaten mussten erhebliche Ressourcen auch vor Ort

---

<sup>25</sup>

COM(2013) 800.

bereitstellen, um diese Mitgliedstaaten unmittelbar und konkret mit Politikberatung und technischer Hilfe auf der administrativen Ebene zu unterstützen. Daran wird deutlich, in welchem Ausmaß gemeinsame Expertise innerhalb der EU mobilisiert werden kann.

- Immer noch werden Vorschläge erörtert, wie die Architektur der WWU vervollständigt werden könnte, beispielsweise ein Mechanismus zur Erleichterung der Vorab-Koordinierung großer wirtschaftspolitischer Reformvorhaben mit möglicherweise erheblichen Rückwirkungen auf andere Mitgliedstaaten oder gemeinsam vereinbarte vertragliche Regelungen mit zugehörigen Solidaritätsmechanismen (d.h. finanzielle Anreize).

Dabei sollten auch anfängliche Herausforderungen und Einschränkungen nicht übersehen werden.

- Die Dringlichkeit einer Reaktion auf die Krise machte es mitunter nicht leicht, kurzfristigen Handlungsbedarf mit längerfristigen Bedürfnissen in Einklang zu bringen. Es liegt in der Natur der länderspezifischen Empfehlungen, dass sie sich auf ausgewählte Themenfelder und konkrete Schritte, die innerhalb des Folgejahres unternommen werden müssen, beschränken, wobei jedem bewusst ist, dass nicht alle Dinge gleichzeitig erledigt werden können. Dennoch sollten diese Schritte auch von einer klaren Vorstellung über die längerfristige Richtung flankiert werden. In einer Reihe von Fällen wird in den länderspezifischen Empfehlungen von 2013 die Notwendigkeit betont, bestimmte wachstumsfördernde Ausgaben beizubehalten, ohne Abstriche an den Haushalt Zielen vorzunehmen. Angesichts der Erholung Europas von der Krise sollte die Tagesordnung nicht länger von Dringlichkeitsmaßnahmen geprägt werden.
- Um zu funktionieren, bedarf das Semester - beispielsweise bei der Umsetzung der Empfehlungen - nicht nur des Engagements aller Mitgliedstaaten. Alle EU-Akteure müssen die Fähigkeit mitbringen, diese Angelegenheiten als Sache von gemeinsamem Interesse zu behandeln und eine nachdrückliche multilaterale Kontrolle zu gewährleisten. In diesem Sinne sollte die Rolle der beteiligten Akteure noch deutlicher herausgestellt werden. Beispielsweise hat der Rat in seinen verschiedenen Zusammensetzungen den gegenseitigen Erfahrungsaustausch und die multilaterale Kontrolle verbessert.
- Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Strategie bleibt die aktive Einbeziehung aller Akteure – Regierungen, Parlamente, Gebietskörperschaften, Sozialpartner und sonstige Interessenträger – und ihre Einbindung in die Verantwortung. In vielen Mitgliedstaaten kann die Einbindung der verschiedenen Akteure in die Umsetzung der Strategie weiter verbessert werden. Hierzu sollte die Rolle der nationalen Reformprogramme überprüft werden. Auf der europäischen Ebene haben der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen die Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ besonders aktiv begleitet und Maßnahmen in den Mitgliedstaaten, auch auf regionaler und lokaler Ebene, angestoßen. In ihrer Mitwirkung kommt die Beteiligung der verschiedenen

Staatsebenen an der EU-Politik gut zum Vorschein. Zudem hat die Kommission ihre Vertretungen in den Mitgliedstaaten verstärkt, um die Abstimmung mit den Behörden und Interessenträgern zu intensivieren.

- Die Multiplikation von Verfahren, Dokumenten und rechtlichen Schritten auf EU-Ebene kann zu einer Überfrachtung und Verwässerung des Verfahrens führen. Auch eine Änderung des Zeitplans kann der Eigenverantwortung bestimmter Akteure abträglich sein. In den kommenden Jahren wird es darauf ankommen, den institutionellen und administrativen Unterbau des Europäischen Semesters zu konsolidieren, gleichzeitig aber dafür zu sorgen, dass es sich weiterhin um einen politischen und zielgerichteten (und nicht um einen bürokratischen) Prozess handelt.

Daher ist zu begrüßen, dass die Überprüfung des Europäischen Semesters und die Überprüfung der Strategie „Europa 2020“ in diesem Jahr zeitlich zusammenfallen.

## SCHLUSSFOLGERUNG

Die Gründe, die zur Annahme der Strategie Europa 2020 geführt haben, sind auch 2014 unverändert gültig.

Über viele Jahrzehnte war die EU gleichbedeutend mit immer tieferer wirtschaftlicher Integration und einer zunehmenden Verflechtung der Güter-, Dienstleistungs-, Arbeits- und Finanzmärkte. Dies hat zu einer Annäherung der Einkommen und des Lebensstandards über Ländergrenzen hinweg geführt, so dass die EU teilweise als eine weltweit einzigartige „Konvergenzmaschine“<sup>26</sup> dargestellt wurde. Dieser Konvergenzprozess hat sich verlangsamt und unter dem Druck der Krise in Teilen Europas sogar ins Gegenteil verkehrt.

Die EU ist im Begriff, die schwerste Wirtschafts- und Finanzkrise seit einer Generation hinter sich zu lassen. Sie muss ihre Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum festigen, um den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden und ihre Rolle in der Welt zu wahren. Die Zeit für eine Überprüfung der Strategie ist günstig, um die politischen Prioritäten für das Nachkrisen-Europa in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts festzulegen.

Die in dieser Mitteilung enthaltene Analyse zeigt, dass die EU mit den Zielvorgaben und Leitinitiativen der Strategie „Europa 2020“ gemischte Erfahrungen gesammelt hat. Die EU liegt auf Kurs, ihre Bildungs-, Klima- und Energieziele nahezu oder zur Gänze zu erreichen, jedoch nicht die Beschäftigungs-, Forschungs- und Entwicklungs- oder Armutsziele. Dennoch haben die EU-Ziele durch ihre bloße Existenz zur Konzentration auf längerfristige, grundlegende Faktoren beigetragen, die für die Zukunft von Gesellschaft und Wirtschaft in der EU von zentraler Bedeutung sind.

---

<sup>26</sup> Weltbank, „Golden growth – restoring the lustre of the European economic model“, 2012.

Auch die Formulierung dieser Ziele auf nationaler Ebene hat dazu beigetragen, einige ungünstige Entwicklungen hervorzuheben, wie den zunehmenden Abstand zwischen den erfolgreichsten und den am wenigsten erfolgreichen Mitgliedstaaten und das wachsende Gefälle zwischen einzelnen Regionen innerhalb von Ländergrenzen und über sie hinweg. Die Krise hat auch die zunehmende Ungleichheit der Wohlstands- und Einkommensverteilung deutlich gemacht. Die Erfahrungen haben auch gezeigt, dass das aktive Engagement und Mitwirken von Regionen und Städten – die für die Umsetzung eines Großteils der EU-Politik vor Ort Verantwortung tragen – bei der Verwirklichung der Ziele von „Europa 2020“ von entscheidender Bedeutung sind. Diese Herausforderungen müssen in die Überprüfung und Aktualisierung der Strategie einfließen.

Die im jährlichen Rhythmus des Europäischen Semesters stattfindende wirtschaftspolitische Steuerung der EU wurde in den letzten Jahren beträchtlich intensiviert und ist zu einem potenziell wirksamen Instrument zur Verfolgung der Nachkrisen-Prioritäten geworden, die zur Erreichung der Ziele der Strategie „Europa 2020“ erforderlich sein werden. Wichtige EU-Instrumente wie der Mehrjahres-Finanzrahmen 2014-2020 und verschiedene Programme berücksichtigen bereits die Lehren aus dem Europäischen Semester und sind auf die Ziele der Strategie zugeschnitten. Damit bieten sie eine Grundlage, auf der die europäische wie die nationale Politik künftig aufbauen kann.

In dieser Mitteilung hat die Kommission dargelegt, wie sie das im Zuge der Strategie „Europa 2020“ bisher Erreichte bewertet. In vielerlei Hinsicht hat sie den bisherigen Zeitraum genutzt, um die Grundlagen für Erfolge zu legen, die in den kommenden Jahren sichtbar werden dürften. Sie hat auch versucht darzulegen, inwieweit die anvisierten Ergebnisse durch die Krise beeinflusst wurden.

Allerdings möchte sie zum jetzigen Zeitpunkt keine politischen Schlussfolgerungen ziehen und auch keine politischen Empfehlungen abgeben. Angesichts des Ausmaßes der Veränderungen, die die EU, die Mitgliedstaaten und die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Zuge der Krise durchlebt haben, hält die Kommission eine EU-weite Konsultation sämtlicher Interessenträger für erforderlich, um herauszuarbeiten, welche Lehren aus diesen Erfahrungen gezogen werden sollen und welche Faktoren die nächsten Etappen die Wachstumsstrategie der EU in der Nachkrisenzeit prägen sollten. Die Kommission wird auf der Grundlage der in dieser Mitteilung vorgenommenen Analyse eine öffentliche Konsultation durchführen und sämtliche Interessenten zur Stellungnahme auffordern. Anschließend wird sie Anfang 2015 Vorschläge unterbreiten, wie die Strategie künftig ausgestaltet werden sollte.