

Peter Becker

Integration ohne Plan – Die neue EU-Wachstumsstrategie „Europa 2020“

Kurzfassung

Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben am 17. Juni 2010 die neue Wachstumsstrategie „Europa 2020“ verabschiedet, mit der sie ihr gemeinsames Ziel eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen wirtschaftlichen Wachstums mit einem hohen Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau und mit sozialer Kohäsion verbinden wollen. Mit dieser Strategie glaubt die EU nun über ein strategisches Zehn-Jahres-Programm zur engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung zu verfügen und die richtige Antwort auf die existenzielle Bewährungsprobe der globalen Wirtschafts- und die europäische Verschuldungskrise gefunden zu haben. Die neue Strategie wird jedenfalls zur politischen Matrix der EU in der nächsten Dekade – alle grundlegenden Entscheidungen und längerfristigen Projekte sollen sich an den Zielen der „Europa 2020“-Strategie ausrichten. Und dennoch liefert sie keinen Beleg für einen bewusst angestrebten Integrationsschub, sondern ist vielmehr ein Hinweis auf die inkrementelle Fortentwicklung der Europäischen Union im Zuge institutioneller Auseinandersetzungen ihrer zentralen Akteure. Deshalb ist die Kenntnis der Entstehungsgeschichte der europäischen Wachstumsstrategie wichtig für das Verständnis der nächsten Schritte zur wirtschaftspolitischen Integration in der Europäischen Union.

Inhalt

1. Einleitung	68
2. Die Struktur der Wachstumsstrategie „Europa 2020“	69
a) Nationale Implementation und europäisches Monitoring	71
b) Der Koordinierungskontext – Die Einbindung der Wachstumsstrategie in das neue makroökonomische Abstimmungsinstrumentarium der EU	73
3. Der Entwurf der Europäischen Kommission – ambitionierte Ziele und gemeinschaftliche Koordinierung	75
4. Die Suche nach nationalen Spielräumen – Die Verhandlungen im Rat	78
5. Deutschland als Referenzpunkt – Die Fokussierung auf eine strikte Haushaltskonsolidierung	82
a) Die Konsolidierungsverfechter	83
b) Die Risikoländer und Themenschöpfer	84
6. Von der Lissabon-Strategie zur Strategie „Europa 2020“ – Reformprozess ohne Dynamik	85

1. Einleitung

„Europa durchlebt einen Moment des Wandels“ (Europäische Kommission 2010 b: 8), steht erneut am „Scheideweg“ (Reflexionsgruppe über die Zukunft der EU 2010: 11) und zum wiederholten Male hat die „Stunde der Wahrheit“ (Barroso 2009: 1) für die Europäische Union geschlagen. Die globale Wirtschafts- und die europäische Verschuldungskrise haben die Europäische Union offensichtlich vor eine weitere existenzielle Bewährungsprobe gestellt. Es gelte nun, so die Europäische Kommission, die Wirtschafts- und Finanzkrise für langfristige Strukturreformen zu nutzen, um das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell grundlegend zu erneuern und um die Europäische Union auf die drängenden Herausforderungen der Globalisierung vorzubereiten.

Unter dem Titel „Europa 2020“ hat die EU ein Programm zur wirtschafts-, beschäftigungs-, sozial- und umweltpolitischen Koordinierung vorgelegt, das im Frühjahr beraten und im Juni 2010 endgültig von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet wurde.

Bereits im März 2000 hatten der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs eine gemeinsame Strategie zur wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung und Modernisierung mit einer Laufzeit von zehn Jahren verabschiedet, die nach dem Ort ihrer Verabschiedung benannte Lissabon-Strategie. Die EU nutzte

nun deren ohnehin anstehende Fortschreibung, um ein überarbeitetes strategisches Wachstumsprogramm mit einer engeren politikfeldübergreifenden wirtschaftspolitischen Koordinierung zu erarbeiten. Dafür schlug die EU-Kommission „eine weitere Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung [vor], um positive Spillover-Effekte zu bewirken“ (Europäische Kommission 2010 b: 35). Die EU reagierte also auf die tiefe Wirtschaftskrise damit, den europäischen Integrationsprozess auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik weiter zu vertiefen – es sollten neue Instrumente geschaffen werden, um die nationalen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Budgetpolitiken enger aufeinander abzustimmen.

Und dennoch, so versuche ich in diesem Artikel nachzuzeichnen, sind diese Schritte der engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung in erster Linie das Ergebnis einer institutionellen Auseinandersetzung zwischen der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten über Zuständigkeiten und Handlungsspielräume. Die konkrete Ausgestaltung der neuen europäischen Wachstumsstrategie erfolgte keineswegs auf einer unvoreingenommenen Analyse der Herausforderungen und der Reformnotwendigkeiten als Konsequenz der europäischen Wirtschafts- und Verschuldungskrise. Viel stärker wurde sie bestimmt vom Festhalten am Status quo der europäischen Kompetenzverteilung und den institutionellen Konflikten. Ein deutlicher Integrationsschub jedenfalls ist für den Bereich der Wirtschaftspolitik mit der „Europa 2020“-Strategie nicht zu verzeichnen.

Im Folgenden werden zunächst die zentralen Elemente der Wachstumsstrategie und die besondere Entstehungsgeschichte im Wechselspiel zwischen EU-Kommission und Mitgliedstaaten dargestellt. Dabei wird auch der veränderte Kontext der haushalts- und wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU, in den die neue Wachstumsstrategie eingebettet ist, zusammengefasst. Anschließend werden die divergenten Ziele und Präferenzen im Kreis der Mitgliedstaaten erörtert, die sich an der Frage der Konsolidierung der nationalen Haushalte und damit der Schuldenreduktion ausrichten lassen. Auf dieser Grundlage wird abschließend versucht, die Fortschritte und die Erfolgsaussichten der neuen Strategie zu bewerten.

2. Die Struktur der Wachstumsstrategie „Europa 2020“

Die neue Zehn-Jahres-Strategie „Europa 2020“ hält weitgehend an den Zielen der früheren Lissabon-Strategie fest, ein hohes Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau mit sozialer Kohäsion zu verbinden; sie soll zum reformierten Bezugsrahmen für die Gesamtheit der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung in der EU werden. Sie stützt sich auf drei einander bedingende und verstärkende Prioritäten:

- intelligentes Wachstum, also die Entwicklung einer auf Wissen und Innovation basierenden Wirtschaft;
- nachhaltiges Wachstum, das heißt die Förderung einer emissionsarmen, ressourcenschonenden und wettbewerbsfähigen Wirtschaft;
- integratives Wachstum, worunter die Förderung einer Marktwirtschaft mit hohem Beschäftigungsniveau und des sozialen und territorialen Zusammenhalts in der EU verstanden wird.

Mit dieser sehr grundsätzlichen und langfristig angelegten Strategie richtet die EU unmissverständlich ihren Fokus auf ein kräftiges Wirtschaftswachstum, mit dem die unmittelbaren Folgen der Wirtschaftskrise und die längerfristigen Herausforderungen der Globalisierung, des Klimawandels, der Ressourcenknappheit und der demographischen Veränderungen beantwortet werden sollen. Zugleich soll diese Wachstumsorientierung sozial ausgewogen, innovativ und nachhaltig sein. Damit knüpft sie an die strategischen Planziele der Lissabon-Strategie an. Fünf Kernziele der „Europa 2020“-Strategie sollen die Fortschritte der Strukturreformen messbar und somit sichtbar, nachprüfbar und vergleichbar machen:

1. Die Beschäftigungsquote von Menschen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren soll 75% erreichen.
2. Die Forschungs- und Innovationspolitik soll in der EU stärker gefördert werden und das öffentliche und private Investitionsvolumen in Forschung und Entwicklung mindestens 3% des BIP der EU betragen.
3. Die EU hält an ihren ambitionierten Klima- und Energiezielen fest, das heißt der CO₂-Ausstoß soll um 20% gesenkt werden, die Energieeffizienz soll um 20% gesteigert und der Anteil von regenerativen Energiequellen am Gesamtenergieverbrauch soll um 20% erhöht werden.
4. Der Anteil der Schulabbrecher soll auf unter 10% zurückgehen und 40% der jungen Menschen sollen künftig eine Hochschulausbildung absolvieren.
5. Die Zahl der von Armut bedrohten Menschen in der EU soll um 20 Millionen Menschen sinken.

Die Kommission kündigte darüber hinaus eine Reihe von insgesamt sieben Leitinitiativen zur Innovations- und Industriepolitik und in der Umwelt- und Sozialpolitik zur Konkretisierung der neuen Strategie an, die sie inzwischen sukzessive vorgelegt

hat.¹ Mit Hilfe dieser Schwerpunktsetzung versuchte sie, die europäischen und nationalen Programme enger aufeinander abzustimmen und den vielen Einzelmaßnahmen einen gemeinsamen Handlungsrahmen vorzugeben, um zu einer kohärenteren Reformpolitik beizutragen.

Die sich abzeichnende Verschuldungskrise einiger Mitgliedstaaten im Verlauf des Jahres 2010 verschärfte die besondere Dringlichkeit und die Einsicht in die Notwendigkeit einer engeren makroökonomischen Koordinierung in der EU und insbesondere in der Euro-Zone. Diese Krise hat somit dazu geführt, dass die makroökonomischen Elemente der neuen Wachstumsstrategie stärker betont werden als die mikroökonomischen und beschäftigungspolitischen Dimensionen der Vorläuferstrategie. Dennoch ist ein Bruch mit den Prioritäten der Vorgängerstrategie nicht wirklich zu erkennen. Vielmehr bleiben die zentralen Indikatoren und die politischen Handlungsfelder unverändert.

a) Nationale Implementation und europäisches Monitoring

Die Implementierung der „Europa 2020“-Strategie erfolgt wie bereits bei der Lisbon-Strategie in erster Linie durch und in den Mitgliedstaaten. Deshalb werden die in der EU definierten Zielwerte in nationale Reformprogramme übertragen und so auf die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Anforderungen in den Mitgliedstaaten angepasst. Umgekehrt sollen die Nationalstaaten eindeutiger auf die europäischen Ziele verpflichtet werden und mehr Verantwortung für die richtigen Politiken zu deren Erreichung übernehmen.

Am 27. April 2010 legte die Kommission ihren Vorschlag für neue integrierte Leitlinien für den Zeitraum 2010–2014 vor (Europäische Kommission 2010 d und 2010 e). Sie setzen sich aus den vertraglich vorgegebenen Leitlinien für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 121 Vertrag über die Arbeitsweise der

1 Diese Leitinitiativen sind: Europäische Kommission, Leitinitiative der Strategie Europa 2020. Innovationsunion, KOM(2010) 546 endg., Brüssel, 6.10.2010; Europäische Kommission, „Jugend in Bewegung“. Eine Initiative zur Freisetzung des Potenzials junger Menschen, um in der Europäischen Union intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erzielen, KOM(2010) 477 endg., Brüssel, 15.9.2010; Europäische Kommission, Eine digitale Agenda für Europa, KOM(2010) 245 endg., Brüssel 19.5.2010; Europäische Kommission, Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung. Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit, KOM(2010) 614 endg., Brüssel, 20.10.2010; Europäische Kommission, Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung, KOM(2010) 682 endg., Brüssel, 23.11.2010; Europäische Kommission, Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt, KOM(2010) 758 endg., Brüssel, 16.12.2010; Europäische Kommission, Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative der Strategie Europa 2020, KOM(2011) 21 endg., Brüssel 26.1.2011.

Europäischen Union [AEUV]) und für beschäftigungspolitische Maßnahmen (Art. 148 AEUV) zusammen und sind deshalb zweigeteilt in die wirtschaftspolitischen (Leitlinien 1-6) und die beschäftigungspolitischen Leitlinien (Leitlinien 7-10). Makroökonomische Fragen, wie die Konsolidierung der nationalen Haushalte auf der Grundlage des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und die Bekämpfung makroökonomischer Ungleichgewichte werden ebenso genannt wie die Verbesserung des Unternehmensumfeldes, bildungspolitische Maßnahmen oder die Verbesserung der Ressourceneffizienz. In den beschäftigungspolitischen Leitlinien werden Programme zur Erhöhung der Beschäftigungsquote mit Hilfe des Flexicurity-Ansatzes (Europäische Kommission 2007), die bessere Bildung und Vorbereitung von Arbeitskräften auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes und die Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung durch öffentliche Programme zusammengestellt.

Die Kommission wird die Umsetzung der Leitlinien überwachen und jährlich dem Rat einen Beschluss empfehlen. Gemäß Artikel 121, Abs. 2 AEUV und Artikel 148, Abs. 4 AEUV wird sie auf der Grundlage nationaler Berichte und der statistischen Daten für jeden Mitgliedstaat gesonderte wirtschafts- und beschäftigungspolitische Empfehlungen aussprechen, die vom Rat beschlossen und anschließend dem Europäischen Rat vorgelegt werden. Diese Empfehlungen sollen genaue Orientierungshilfen enthalten und ausreichend präzise formuliert sein, um den Mitgliedstaaten Vorgaben zur Fortsetzung, Intensivierung oder Neuausrichtung der nationalen Strukturreformen zu liefern.

Um die Kohärenz der ersten nationalen Umsetzungsprogramme und die angemessene Ausrichtung auf die gemeinsamen „Europa 2020“-Ziele zu verstärken, führte die EU-Kommission im Mai 2010 bilaterale Dialoge mit den nationalen Regierungen. Die Mitgliedstaaten erstellten bis zum 12. November 2010 die ersten Entwürfe ihrer Nationalen Reformprogramme (NRP), in denen sie darlegten, welche Maßnahmen sie zur Umsetzung der Strategie planten. Diese vorläufigen Reformprogramme wurden noch im Dezember 2010 einer ersten Bewertung durch die Europäische Kommission und den Ausschuss für Wirtschaftspolitik des Rates unterzogen. Dabei wurden den Mitgliedstaaten Verbesserungs- und Überarbeitungsvorschläge übermittelt; insbesondere die nationalen Implementierungsmaßnahmen sollten konkreter und detaillierter ausgeführt werden. Die endgültigen NRP wurden im April 2011 gleichzeitig mit den nationalen Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen der Europäischen Kommission vorgelegt.²

2 Die Nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten sind auf der „Europa 2020“-Internetseite der Europäischen Kommission abrufbar: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm. Das deutsche NRP wurde am 6. April 2011 vom Bundeskabinett beschlossen und ist abrufbar unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=385876.html> (Stand: 30.5.2011).

Auf dieser Grundlage überprüft die EU-Kommission künftig die nationalen Anstrengungen zur Verwirklichung der nationalen und der gemeinschaftlichen europäischen Ziele. Ihre länderspezifischen Stellungnahmen und Empfehlungen werden gemeinsam mit den Berichten der Kommission zu den mitgliedstaatlichen Haushaltskonsolidierungsanstrengungen und der neuen makroökonomischen Überwachung zu einem Reformpaket für jeden Mitgliedstaat zusammengestellt und dem Europäischen Rat vorgelegt. Die Betonung des Monitorings durch die Europäische Kommission unterstreicht die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten stärker gefordert werden, ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu verstehen und diese deshalb in der EU enger zu koordinieren.

b) Der Koordinierungskontext – Die Einbindung der Wachstumsstrategie in das neue makroökonomische Abstimmungsinstrumentarium der EU

Zeitgleich zur Neuausrichtung der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung im Rahmen der „Europa 2020“-Strategie wurden auch die präventiven und die sanktionierenden Komponenten des Stabilitäts- und Wachstumspakts nach den Erfahrungen der Griechenland- und der Euro-Zonen-Krise 2010 insbesondere für die Mitgliedstaaten des Euroraums überarbeitet. Von besonderer Bedeutung hierfür war die Task Force „Wirtschaftspolitische Steuerung“ unter der Leitung des Präsidenten des Europäischen Rats Herman Van Rompuy. Sie prüfte Wege, wie die wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU institutionell gefestigt und verankert werden könnte (Van Rompuy Task Force 2010). Damit wurde eine direkte Verbindung zur EU-Wachstumsstrategie, deren Funktion ja gerade die engere wirtschaftspolitische Abstimmung war, hergestellt. Allerdings lag der Fokus der Task Force und deren Suche nach neuen Formen der wirtschaftspolitischen Abstimmung eindeutig auf makroökonomischen Aspekten. Nicht die Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit, sondern deren Messung mit geeigneten Indikatoren sowie deren Auswirkungen auf die Handelsbilanzen und die Staatshaushalte wurden unter dem Stichwort „wirtschaftspolitische Koordinierung“ verhandelt. Die Diskussion über die Ziele und Prioritäten der „Europa 2020“-Strategie geriet so noch stärker in diesen Sog der kurzfristigen Reaktion der EU und insbesondere der Euro-Zone auf die Verschuldungskrise und die Notwendigkeit zur Konsolidierung und Sanierung der öffentlichen Haushalte.

Hinzu kam die Initiative der Europäischen Kommission, die verschiedenen makroökonomischen Abstimmungsprozesse unter dem neuen Dach des sogenannten „Europäischen Semesters“ zusammenzufassen (Europäische Kommission 2010 f).

Mit diesem präventiven Monitoring- und Koordinierungszyklus werden künftig die nationalen Fiskalpolitiken und deren Wirkungen auf die EU und die gemeinsame Währung mit einer Vorabkontrolle durch die EU-Kommission geprüft. Das sechsmontatige Europäische Semester beginnt jeweils im Januar mit der Vorlage eines EU-Jahreswachstumsberichts (Europäische Kommission 2011), in dem die Europäische Kommission die ökonomische Lage in der EU und die Annäherungen der Mitgliedstaaten an die Zielvorgaben der „Europa 2020“-Strategie analysiert, und endet mit der Billigung von strategischen Leitlinien zur Fortsetzung der wachstumsfördernden Strukturreformen und von länderspezifischen Reformempfehlungen durch den Europäischen Rat im Juli.

Die nationalen Berichte zur Implementierung der „Europa 2020“-Strategie und die Berichte im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes werden künftig gleichzeitig vorgelegt; trotzdem werden beide Instrumente formal getrennt behandelt werden. Die zeitliche Parallelität mit den jährlichen Konvergenzberichten der Mitgliedstaaten im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes bestätigt jedoch die herausgehobene makroökonomische Schwerpunktsetzung und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in der EU.

Parallel dazu schlug die Bundesregierung mit französischer Unterstützung im Februar 2011 einen zusätzlichen Koordinierungsmechanismus vor, mit dem die eklatanten Divergenzen der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Volkswirtschaften in der Euro-Zone und die daraus erwachsenden Risiken für die Gemeinschaftswährung minimiert werden sollten. Dieser Pakt für Wettbewerbsfähigkeit³ wurde nach heftiger europaweiter Kritik überarbeitet, ergänzt, zum Teil abgemildert und unter dem neuen Namen „Euro-Plus-Pakt“ von den europäischen Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfeltreffen am 24. und 25. März 2011 angenommen (Europäischer Rat 2011, Anlage 1). Mit diesem politischen Übereinkommen verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs der 17 Staaten der Euro-Zone plus sechs Staaten (Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien) in Politikbereichen, „die in die einzelstaatliche Zuständigkeit fallen und die für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Vermeidung schädlicher Ungleichgewichte von entscheidender Bedeutung sind“, auf die Verwirklichung von vier konkreten Zielen: die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, der Beschäftigung, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Stärkung der Finanzstabilität. Allerdings soll die Wahl der konkreten Umsetzungsmaßnahmen und des geeigneten mitglied-

3 Eine vorläufige Version des deutschen Entwurfs für einen solchen Pakt für Wettbewerbsfähigkeit ist abrufbar unter http://www.euractiv.de/fileadmin/images/Pakt_Wettbewerbsfaehigkeit.pdf (Stand: 26.5.2011).

staatlichen Instrumentariums in der politischen Verantwortung jedes Unterzeichnerlandes verbleiben. Die in dem Pakt genannten Reformschritte in den nationalen Renten-, den Gesundheitsfürsorge- und den Sozialleistungssystemen oder bei den Lohnfindungsregelungen bleiben ebenso zu erwägende Möglichkeiten wie die von der Bundesregierung propagierte verbindliche Regelung nationaler Schuldenbremsen oder die Entwicklung einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage für die Körperschaftssteuer (Schneider 2011).

Die Überwachung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen wird in den bestehenden Modus des Europäischen Semesters integriert. Damit wird kein vollkommen von den bereits vereinbarten wirtschaftspolitischen Koordinierungsmechanismen abgekoppelter Prozess geschaffen und die Europäische Kommission wird zumindest in das Monitoring der nationalen Implementierung der politischen Vereinbarungen zwischen den 23 Staats- und Regierungschefs eingebunden. Dennoch wird mit dem „Euro-Plus-Pakt“ ein zusätzlicher, zwischenstaatlicher Koordinierungsmechanismus etabliert, der die gleichen Ziele verfolgt wie die gerade erst verabschiedete „Europa 2020“-Strategie, in dem allerdings die konsensuale Zieldefinition und der mitgliedstaatliche Kontrollanspruch der Regierungen noch eindeutiger dominiert und die Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten der supranationalen Organe, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments, in den Hintergrund gerückt werden.

3. Der Entwurf der Europäischen Kommission – ambitionierte Ziele und gemeinschaftliche Koordinierung

Die EU-Kommission richtete in ihrer Mitteilung zur „Europa 2020“-Strategie im März 2010 einen Appell für mehr Gemeinsamkeit an die Mitgliedstaaten: „Europa kann Erfolg haben, wenn es gemeinsam handelt, als eine Union“ (Europäische Kommission 2010 b: 5). Die Fortschreibung und das Festhalten an den Zielen und den Prioritäten der eigentlich gescheiterten Lissabon-Strategie sollten zum Leitmotiv der zweiten Barroso-Kommission werden. Dafür nutzte José Manuel Barroso die globale Wirtschaftskrise und die offenkundige Notwendigkeit und Dringlichkeit einer engeren wirtschaftspolitischen Abstimmung und Integration in der EU als Begründung, um zum Einen die Rolle der Kommission zu betonen, die ohnehin durch den Vertrag von Lissabon in der wirtschaftspolitischen Steuerung gestärkt worden war, zum Zweiten, um die widerstreitenden Interessen und Ziele im Kreis der Mitgliedstaaten in der Wirtschafts- und Finanzkrise auszubalancieren, und um zum Dritten das auch in diesem Politikbereich auf politische Teilhabe und Mitsprache drängende Europäische Parlament einzubinden.

Die Vorarbeiten in der Kommission für die neue europäische Wachstumsstrategie der Jahre 2010 bis 2020 begannen bereits im Jahr 2009. Als politisches Programm seiner zweiten Mandatsperiode skizzierte Kommissionspräsident Barroso (2009: 20) die Vision einer „integrativen sozialen Marktwirtschaft“. Damit hatte er die Zielrichtung einer künftigen Strategie der engeren wirtschaftspolitischen Koordination für den „Europa 2020“-Vorschlag der Europäischen Kommission vorgegeben.

Zwischen November 2009 und Januar 2010 führte die EU-Kommission dann eine öffentliche Konsultation durch, um eine europaweite Debatte über die Prioritäten, Maßnahmen, Ziele und die nächsten Schritte der neuen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie anzustoßen (Europäische Kommission 2009). Bis März 2010 hatte die Kommission die mehr als 1.400 Beiträge von Institutionen, Parlamenten, Parteien, Regionen, Verbänden, Interessengruppen, der Wissenschaft und von Einzelpersonen ausgewertet und einen ersten Überblick vorgelegt (Europäische Kommission 2010 a und Europäische Kommission 2010 c). Unter Berücksichtigung dieses Meinungsbildes legte sie dann am 3. März 2010 ihren Vorschlag für eine Strategie „Europa 2020“ vor, in deren Zentrum die Überwindung der Wirtschaftskrise und die Modernisierung der europäischen Wirtschaft bis zum Jahr 2020 stand. Der Vorschlag bestand aus vier Teilen: 1. der Darstellung der großen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Ziele für die zehnjährige Laufzeit der Strategie; 2. der Erläuterung der sieben Leitinitiativen, mit denen die EU versuchen solle, ihre Reformkräfte zu bündeln, als notwendig erachtete Strukturreformen umzusetzen und so eine neue Wachstumsdynamik zu erzeugen; 3. die Darstellung dreier Querschnittspolitiken und -instrumente (die Vollendung des EU-Binnenmarktes, die Nutzung des EU-Budgets und die Ausrichtung der EU-Außenwirtschaftspolitik auf die Ziele der Strategie), die auf alle vorgeschlagenen Maßnahmen und Prozesse einwirken, sowie die Darlegung der kurzfristigen Antworten auf die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, und schließlich 4. die veränderten Verfahren zur Umsetzung und Steuerung der „Europa 2020“-Strategie und die Verantwortlichkeiten der beteiligten Institutionen und Akteure für die erfolgreiche Implementierung (Europäische Kommission 2010 b).

Die neue Strategie dient seither der Kommission als Handlungsvorgabe bzw. als politisches Dach, unter dem sich alle weiteren strategischen Initiativen der Kommission, wie zum Beispiel die Revision des EU-Haushalts, die Neuausrichtung der europäischen Kohäsionspolitik oder die strategische Ausrichtung der Energiepolitik, zusammenfinden und aufeinander abgestimmt werden. Grundsätzlich soll die neue „Europa 2020“-Strategie nach den Vorstellungen der Kommission eine deutlich gestärkte Kohärenz und Konsistenz zwischen den Politiken und Steuerungs-

prozessen bewirken. „Alle politischen, gesetzgeberischen und finanziellen Instrumente der EU sollen für die Ziele der Strategie mobilisiert werden“, betonte die Kommission in ihrem Vorschlag (Europäische Kommission 2010 b: 22). Neben der engen Anbindung an den Stabilitäts- und Wachstumspakt nennt die Kommission ihre Initiativen zur Erneuerung des europäischen Binnenmarktes, die Wettbewerbs-, Beihilfen- und Industriepolitik und die Ausrichtung der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds sowie der Ausgabenprioritäten des EU-Budgets auf die Ziele der neuen Strategie.

Mit dem Vertrag von Lissabon verfügt die EU-Kommission über eine stärkere Rolle bei der Koordinierung und Überwachung der nationalen Wirtschaftspolitiken, um ihre Überlegungen umsetzen zu können. Sie kann nicht nur einen Bericht über die Beachtung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten und der Union erstellen. Sie kann nun in diesem Bericht spezielle Maßnahmen vorschlagen und, sollte eine Regierung ihren Empfehlungen nicht folgen, eine Verwarnung gegen den Mitgliedstaat aussprechen, wenn dessen wirtschaftliche Entwicklung die dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen und das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht. Mit diesem strikteren Instrumentarium kann sie die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der beschäftigungspolitischen Leitlinien überwachen und darüber hinaus auch umfassend alle aus ihrer Sicht wirtschaftspolitisch relevanten Themen.

Im Gegenzug verzichtete die Europäische Kommission in der „Europa 2020“-Strategie weitgehend auf ein besonderes Charakteristikum der Lissabon-Strategie, die offene Methode der Koordinierung.⁴ Bereits das Europäische Parlament hatte gefordert, diese Koordinierungsmethode im Bereich der Wirtschaftspolitik aufzugeben und stattdessen auf die neuen vertraglich verankerten Möglichkeiten des Vertrags von Lissabon zurückzugreifen (Europäisches Parlament 2010: Ziffer 12). Die Instrumente der „Europa 2020“-Strategie sind also nicht mehr die Steuerung mit Hilfe einer weichen politischen Koordinierung, sondern die klassischen Instrumente der Gemeinschaftsmethode, also Rechtsetzung, Überprüfung der Einhaltung und Sanktionierung von Verstößen.

Die Europäische Kommission strebt die zielgenauere operative Steuerung der umfassenden wirtschaftspolitischen Koordinierung unter dem Dach der Strategie an und will deren Inhalte auch mit zentralen Politikfeldern der ökonomischen Integration verknüpfen und mit Hilfe ihrer supranationalen Handlungs- und Entscheidungsformen lenken. Im Ergebnis soll dieses Instrumentarium ihre dominierende Steuerungs- und Monitoringfunktion weiter aufwerten. Die Kommission knüpft da-

4 Heidenreich/Bischoff 2008; Büchs 2008; Tholoniati 2010; Borrás/Radaelli 2010.

bei an ihre Erfahrungen mit der Lissabon-Strategie an (Borrás 2009). Sie erschließt sich so neue Handlungsspielräume in Politikbereichen, die ihr bislang aufgrund der Kompetenz- und Zuständigkeitsverteilung im europäischen Mehrebenensystem weitgehend verschlossen waren. Hierzu zählen die nationale Budget- und Steuerpolitik ebenso wie die Bildungs- oder die Sozialpolitik. In allen diesen Politikbereichen wird die EU-Kommission künftig verstärkt die mitgliedstaatlichen Maßnahmen überwachen, um den Regierungen Empfehlungen vorzulegen, deren Einhaltung und Umsetzung sie wiederum prüfen wird.

4. Die Suche nach nationalen Spielräumen – Die Verhandlungen im Rat

Fast zeitgleich zur Ausarbeitung der Mitteilung durch die EU-Kommission im Januar/Februar 2010 begannen die Mitgliedstaaten, ihre jeweiligen nationalen Präferenzen für die neue Zehn-Jahres-Strategie zu definieren. Die Erstellung der Positionspapiere im Zuge der öffentlichen Konsultation diente dabei den Regierungen, um intern ihre Ausgangspositionen für die Verhandlungen im Rat abzustimmen und festzulegen. Sie unterstützten grundsätzlich die Bestrebungen der Kommission und forderten ihrerseits, dass „die politischen Maßnahmen nun auf langfristige Reformen im Rahmen einer ehrgeizigen und neugestalteten Strategie ausgerichtet werden“ (Europäischer Rat 2009: Ziffer 17) müssten, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und für ein nachhaltiges Wachstum zu sorgen. Zugleich forderten sie eine „effizientere und transparentere Steuerungsstruktur“, also eine umfassende Reform der Verfahren und Instrumente.

Unter den veränderten institutionellen Rahmenbedingungen des Vertrags von Lissabon stimmten der neue Präsident des Europäischen Rates Van Rompuy und die spanische Präsidentschaft des Rates im ersten Halbjahr 2010 ein neues Verfahren zur Ausarbeitung der Strategie ab. Um die politische Bindungswirkung der Strategie zu verstärken, sollten die Staats- und Regierungschefs frühzeitig in die Diskussionen eingebunden werden und die Strategie verbindlich verabschieden. Dabei war Herman Van Rompuy jedoch auf die Vorarbeiten und die Expertise des Rates in seinen unterschiedlichen Zusammensetzungen angewiesen. Er schlug deshalb beim informellen Treffen des Europäischen Rates am 11. Februar 2010 „Sieben Schritte zur Verwirklichung einer europäischen Strategie für Wachstum und Beschäftigung“ vor, die in Abstimmung mit dem spanischen Vorsitz die koordinierende Rolle des Rates für Allgemeine Angelegenheiten stärkte.

Die Ratsformationen der Fachminister diskutierten im Februar und März 2010 über den Vorschlag der Kommission und übermittelten ihre Stellungnahmen dem Allgemeinen Rat. Sie sollten sich dabei, so die Vorgabe des spanischen Vorsitzes,

„auf einen oder höchstens zwei Aspekte konzentrieren.“ (Rat der Europäischen Union, 2010 a) Das Ergebnis dieser Diskussionen in den Ratsformationen wurde vom spanischen Vorsitz zusammengefasst und dieses „konsolidierte Gesamtbild“ unmittelbar vor dem Frühjahrstreffen der Staats- und Regierungschefs im Allgemeinen Rat vorgelegt und besprochen. Lediglich der EcoFin-Rat der Finanzminister durfte wegen seiner „besonderen Rolle in Bezug auf die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“ eigene Schlussfolgerungen annehmen und direkt dem Europäischen Rat zuleiten (Rat der Europäischen Union, 2010 b). Damit etablierte der Präsident des Europäischen Rates für die Ausarbeitung der neuen ökonomischen Langfriststrategie eine klare und nicht mehr hinterfragte Hierarchie mit dem Europäischen Rat an der Spitze und dem Allgemeinen Rat als Koordinierungsscharnier (Kietz/Ondarza 2010).

Die Staats- und Regierungschefs hatten damit zugleich von der Europäischen Kommission die Führungsrolle übernommen. Auf der Grundlage des Vorschlags der Europäischen Kommission und der Zusammenstellung der Debatten in den unterschiedlichen Ratsformationen konnten sie am 25. und 26. März 2010 schließlich Einigkeit über den allgemeinen Rahmen der neuen EU-Strategie „Europa 2020“ erzielen. Neben der Reaktion auf die Folgen der weltweiten Wirtschaftskrise betonte der Europäische Rat die Bedeutung von Strukturreformen „für einen starken und nachhaltigen Aufschwung und für die Zukunftsfähigkeit unserer Sozialmodelle“ (Europäischer Rat 2010 a: Ziffer 3).

Trotz dieser Verständigung im Grundsatz übten einige Mitgliedstaaten – darunter insbesondere die deutsche Bundesregierung und der Bundesrat – deutliche Kritik an diesem Verfahren und dem damit verbundenen überaus engen Zeitplan. Zwischen der Vorlage des Vorschlags der Kommission am 3. März 2010 und der Verständigung des Europäischen Rates auf die Eckpunkte der Strategie lagen nur drei Wochen, um die Überlegungen der Kommission zu prüfen und zu diskutieren. Dies sei für die Beratung einer Strategie mit der beabsichtigten Wirkung und der grundsätzlichen Bedeutung für die wirtschaftspolitische Koordinierung in den nächsten zehn Jahren eindeutig zu kurz. Gerade wenn auch die innerstaatlichen Akteure wie nationale Parlamente und Regionen bzw. Länder in den Entscheidungs- und Abstimmungsprozess eingebunden werden sollten, sei dieses Tempo nicht angemessen.

Einige Regierungen plädierten auch dafür, die Strategie pragmatisch zu handhaben und nur solche Ziele zu vereinbaren, die umsetzbar und erreichbar seien. Die Ziele selbst müssten klar definiert werden und zugleich mit der erforderlichen Reformschrittfolge in den Mitgliedstaaten verbunden werden. Die ambitionierten Ziel-

vorgaben der Europäischen Kommission wurden also relativiert und die konkrete Bedeutung für die nationale Implementierung reduziert.

Während des Konsultationsprozesses im Januar und Februar 2010 ergab sich im Kreis der Mitgliedstaaten ein sehr diffuses Bild.⁵ Zwar unterstützen alle Mitgliedstaaten die Überlegung der Kommission, die politische Steuerung durch den Europäischen Rat wahrzunehmen, um die politische Verbindlichkeit zu verstärken. Widersprüchliche Ansichten wurden allerdings bezüglich der Einbindung der Ministerräte in diese Steuerungsaufgabe geäußert. Während teilweise vorgeschlagen wurde, dass der Allgemeine Rat als Koordinierungsrat fungieren solle, wie dies unter spanischem Vorsitz dann auch gehandhabt wurde, plädierte eine andere Gruppe dafür, die Finanzminister stärker in die wirtschaftspolitische Koordinierung und die Vorbereitung des Europäischen Rates einzubeziehen; andere Mitgliedstaaten wiederum sprachen sich dafür aus, die Vorbereitung des Europäischen Rates dem Wettbewerbsfähigkeitsrat, das heißt den Wirtschaftsministern, zu überlassen. Die britische Labour-Regierung schlug sogar einen jährlichen europäischen Wirtschaftsgipfel der Staats- und Regierungschefs vor und Ungarn wollte einen gesonderten Kommissar in der Europäischen Kommission mit der Steuerung der Strategie beauftragen. Die institutionelle Festlegung über die Bedeutung des Ministerrates wurde zu einer Entscheidung über die politische Prioritätensetzung, die mit der „Europa 2020“-Strategie verbunden werden sollte. Eine Stärkung der Wirtschaftsminister hätte wahrscheinlich die wachstumsfördernden Elemente der Strategie weiter in den Vordergrund rücken können, während eine Aufwertung der Finanzminister den Aspekt der Haushaltskonsolidierung und der Sparmaßnahmen betont hätte.

Umstritten blieb zunächst auch die Festlegung quantitativer Indikatoren für das bildungs- und das sozialpolitische Ziel der neuen Strategie. Insbesondere die Bundesregierung kritisierte den methodischen Ansatz zur Festlegung einer relativen Zielgröße bei der Armutsbekämpfung und wies darauf hin, dass die statistische Basis für die Messung „relativer Armut“ mit Blick auf die Datenbasis, die Methoden oder die Haushaltslage äußerst sensibel sei. In der Bildungspolitik lehnte sie auch auf Druck der deutschen Länder das hochschulpolitische Ziel aufgrund der fehlenden Vergleichbarkeit ab. Angesichts dieser Skepsis gegenüber einer Quantifizierung des Ziels der Armutsbekämpfung beauftragte der Europäische Rat im März 2010 den Ministerrat, sich auf geeignete Indikatoren zu verständigen, damit er auf

5 Die Beiträge der Mitgliedstaaten sind auf der (inzwischen archivierten) Internetseite der Europäischen Kommission noch abrufbar: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/consultation_en.htm (Stand: 26.5.2011).

seiner Tagung im Juni 2010 erneut auf diese Frage zurückkommen und geeignete Indikatoren festlegen könne. In der Folge strebte der spanische Vorsitz im Rat der Arbeits- und Sozialminister eine Einigung auf geeignete Indikatoren für die soziale Eingliederung im Rahmen der „Europa 2020“-Strategie an und schlug drei quantitative Indikatoren vor:

- a) Armutsrisiko (d. h. Personen mit einem Einkommen von weniger als 60% des nationalen Durchschnittseinkommens);
- b) materielle Unterversorgung (d. h. Personen, die mit einer zuvor definierten Unterversorgungssituationen konfrontiert sind);
- c) Menschen, die in einem Erwerbslosenhaushalt leben (gestützt auf die harmonisierten EU-Statistiken über Einkommen und Lebensbedingungen).

Der Europäische Rat billigte bei seiner Tagung am 17. Juni 2010 diese Indikatoren zur Armutsbekämpfung, wobei den Mitgliedstaaten freigestellt bleiben sollte, „ihre nationalen Ziele auf der Grundlage der am besten geeigneten Indikatoren und unter Berücksichtigung ihrer nationalen Gegebenheiten und Prioritäten festzulegen“ (Europäischer Rat 2010 b: Anlage 1). Die Mitgliedstaaten müssen demzufolge nicht alle drei Indikatoren berücksichtigen, sondern können sich auf einen Punkt konzentrieren. Dies wird ihre nationalen Spielräume bei der Umsetzung potentiell vergrößern.

Die Regierungen sprachen sich generell für die Fortführung eines partnerschaftlichen Ansatzes zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission bei der „Europa 2020“-Strategie aus, das heißt die Überlegungen zu einem *namings* und *shaming* der Staaten, die in ihrer Umsetzungsbilanz zurückhinken, sollte nicht weiter verfolgt werden.⁶ Zwar wollten alle an den horizontalen Zielen, d.h. der EU-weiten Festlegung von Vorgaben, festhalten; aber dennoch sollten die unterschiedlichen nationalen Ausgangspositionen und Bedingungen angemessen berücksichtigt werden. Die EU und ihre Mitgliedstaaten verständigen sich also auf gemeinsame Ziele, aber die Wege zur Annäherung können durchaus unterschiedlich sein.

Im Ergebnis akzeptierten die Mitgliedstaaten die Überlegungen und Vorschläge der EU-Kommission und die weitgehende Kontinuität mit der Lissabon-Strategie. Aber dort, wo die Kommission drohte, weit in die nationalstaatlichen Zuständigkeiten einzugreifen (oder wo bislang noch keine europäischen Vorgaben vereinbart waren), hielten sie an ihren nationalen Zuständigkeiten fest. Sie drängten auf Indi-

6 Das *namings* und *shaming* – verbunden mit einem jährlichen ranking der Mitgliedstaaten – war bereits eine zentrale Empfehlung der Expertengruppe unter Wim Kok zur Halbzeitbilanz und zum Neustart der Lissabon-Strategie im Jahr 2005 gewesen; auch die vom Europäischen Rat eingesetzte Reflexionsgruppe unter Leitung von Felipe González zur Zukunft der EU griff diesen Vorschlag in ihrem Abschlussbericht 2010 wieder auf.

katoren, die ihnen ausreichende nationale Handlungsspielräume und Freiräume beließen. Und die Mitgliedstaaten versuchten, jeglichen politischen Druck, der mit einer öffentlichen Reformbilanz verbunden sein könnte, zu vermeiden. Selbst die politische Verbindlichkeit der sozial- und bildungspolitischen Vorgaben wurde inzwischen von einigen Mitgliedstaaten grundsätzlich in Frage gestellt (Euractiv 2010).

5. Deutschland als Referenzpunkt – Die Fokussierung auf eine strikte Haushaltskonsolidierung

Insbesondere die deutschen Stellungnahmen pointierten die Notwendigkeit einer strikten Austeritätspolitik, obgleich die Positionspapiere von Bundesregierung (Bundesregierung 2009) und Ländern (Ministerpräsidentenkonferenz 2010) im Rahmen der EU-Konsultation vor dem Ausbruch der griechischen Verschuldungskrise und der Euro-Zonen-Krise des Frühjahrs 2010 vorgelegt worden waren. Die Bundesregierung unterstützte zwar grundsätzlich die Vorschläge der Kommission zur EU-Wachstumsstrategie: „Die Überwindung der Krise sollte gleichzeitig ein Schritt sein zu einer neuen nachhaltigen sozialen Marktwirtschaft, die auch dem sozialen Ausgleich und der Solidarität verpflichtet ist“ (Bundesregierung 2009: 1). Der Dreiklang von wirtschaftlichem Erfolg, sozialem Zusammenhalt und ökologischer Verantwortung müsse weiter verfolgt werden, so das Positionspapier der Bundesregierung. Dennoch plädierten die Bundesregierung und der Bundesrat (Bundesrat 2010) vehement für die Sanierung der öffentlichen Haushalte in der EU; sie wollten die ohnehin notwendige Überarbeitung der Lissabon-Strategie vorantreiben und für die erforderlichen Anpassungen nutzen.

Die Konzentration der Bundesregierung auf die makroökonomischen Elemente der wirtschaftspolitischen Koordinierung und der Haushaltskonsolidierung hatte sich dann mit der existentiellen Verschuldungskrise einiger EU-Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftswährung nochmals deutlich verstärkt.⁷ Die Einberufung der Van Rompuy-Task Force etablierte insofern eine zweite Verhandlungsarena neben den

⁷ Dies zeigte sich zum Beispiel deutlich an dem deutsch-französischen Positionspapier zur engeren wirtschaftspolitischen Steuerung vom 21. Juli 2010, in dem als vorrangige Aufgabe einer engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU die Finanzstabilität der Eurozone genannt wurde. Die „Europa 2020“-Strategie wurde dort lediglich im Zusammenhang mit „den bereits vorhandenen Koordinierungs- und Überwachungsinstrumente[n]“ genannt. Zusammen mit der neuen „Europa 2020“-Strategie sollten diese Instrumente die „Grundlage für eine wahre europäische Wirtschaftsstrategie“ bilden. Vgl. Deutsch-französisches Positionspapier „Wirtschaftspolitische Steuerung in Europa“ vom 21. Juli 2010 (http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/20100721-France__Anlage__d.templateId=raw.property=publicationFile.pdf; Stand: 08. März 2011).

Abstimmungen in den diversen Ratsformationen über die „Europa 2020“-Strategie. Zugleich entsprach die Fokussierung der Task Force auf die Krisenprävention und die makroökonomischen Konsequenzen der Wirtschafts- und Verschuldungskrise dem primären deutschen Interesse an der Stabilisierung der gemeinsamen Währung und einer europäisch koordinierten und überwachten Austeritätspolitik. Die später hinzugetretene deutsch-französische Initiative für einen Pakt für Wettbewerbsfähigkeit, die in den Euro-Plus-Pakt mündete, unterstrich ebenfalls diese Konzentration auf makroökonomische Stabilität in der Euro-Zone und die Präferenz für zwischenstaatliche Vereinbarungen.

Im Hinblick auf die zwar von allen Akteuren als notwendig erachtete Konsolidierung der nationalen Haushalte wurde die deutsche Positionierung und Schwerpunktsetzung auch für die Abstimmung zur „Europa 2020“-Strategie zum Referenzpunkt für die Haltung der übrigen Mitgliedstaaten. Hier lassen sich generalisierend zwei Gruppen unterscheiden.⁸

a) Die Konsolidierungsverfechter

Das deutsche Drängen auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte als Kern der wirtschaftspolitischen Koordinierung wurde mit den Krisenentscheidungen zur Rettung der gemeinsamen Währung und Griechenlands zusätzlich verstärkt. Die besondere Dynamik dieser Krise zwischen Februar und Mai 2010 förderte zwar bei allen Regierungen die Sensibilität gegenüber der öffentlichen Verschuldung und die Einsicht in die Notwendigkeit einer strikteren Konsolidierungspolitik. Dennoch blieb die Gruppe der Länder, die den Schwerpunkt der Strategie eindeutig auf die Sanierung der öffentlichen Haushalte und die Fortsetzung der Strukturreformen zur Modernisierung der europäischen Volkswirtschaften legen wollten, begrenzt. Zu ihr gehörten neben Deutschland noch die Niederlande, Tschechien und die Slowakei sowie die skandinavischen Länder Finnland, Schweden und Dänemark.⁹ Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte war nicht in allen Positionspapieren enthal-

8 Bei dieser Einordnung sind drei Einschränkungen zu beachten: 1. Die Eingruppierung erfolgt auf der Grundlage der vorliegenden offiziellen Positionspapiere, die den Stand der nationalen Debatten zum Jahreswechsel 2009/10 widerspiegeln; die Standpunkte können demzufolge inzwischen eine inhaltliche Überarbeitung erfahren haben. 2. Der öffentliche Charakter der Papiere hat zur Folge, dass zusätzlich zu den politischen Analysen und Forderungen auch idealtypische Wünsche aus verhandlungstaktischen Überlegungen Eingang in die Papiere gefunden haben. 3. Die Eingruppierung berücksichtigt nicht die vielfältigen Positionenüberlappungen der Papiere und die daraus möglicherweise ableitbaren Synergien, sondern muss zwangsläufig stark vereinfachte Positionierungen widergeben, um die bestehenden Unterschiede herausarbeiten zu können.

9 Die Stellungnahmen aller Mitgliedstaaten zur „Europa 2020“-Strategie sind abrufbar unter http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/contrib_member_states_en.htm (Stand 26.5.2011).

ten, ebenso wenig wie die explizite Forderung des deutschen Papiers nach einer Fortsetzung der ökonomischen Strukturreformen. Auffallend war, dass weder das britische noch das französische oder österreichische Positionspapier die zentrale deutsche Forderung nach einer Haushaltssanierung erwähnten.

Gemeinsam forderte die Gruppe der Konsolidierungsverfechter auch eine weitere Konzentration der „Europa 2020“-Strategie auf wirtschaftspolitische Prioritäten, insbesondere auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit. Der deutschen Position am nächsten kamen sicherlich die Papiere der schwedischen und der dänischen Regierung, die sich innerhalb der EU für eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung einschließlich strikter Sanktionsregelungen aussprachen. Zugleich betonten sie – wie auch die Bundesregierung – die wachstumsfördernde Bedeutung von bildungspolitischen Initiativen, Forschung, Entwicklung und Innovationen. Im Gegensatz zur Bundesregierung verknüpften die potentiellen Konsolidierungspartner aber eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung mit der Anwendung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Sie sahen auch die Möglichkeit einer stärkeren Wachstumsorientierung des EU-Budgets und plädierten deshalb für eine Verbindung zwischen den anstehenden Verhandlungen über den künftigen EU-Finanzrahmen 2014-2020 mit den Zielen der „Europa 2020“-Strategie. Die Bundesregierung trat dagegen für eine strikte Trennung der Verfahren und Verhandlungsprozesse ein, um eine Vermengung der strikten Haushaltsüberwachung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt mit dem grundsätzlicheren wirtschaftspolitischen Monitoring der „Europa 2020“-Strategie zu vermeiden. Sie befürchtete, dass die Einhaltung der Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu stark von politischen Erwägungen dominiert werden könnte. Zugleich befürchtete sie eine Aufweichung ihres restriktiven Kurses mit Blick auf die EU-Finanzverhandlungen, wenn mit der neuen Wirtschaftsstrategie neue Ausgabenprioritäten definiert würden.

b) Die Risikoländer und Themenschöpfer

Die Positionen der übrigen Mitgliedstaaten zeichneten sich durch das Eintreten für eine weitgehende inhaltliche Kontinuität der neuen „Europa 2020“-Strategie mit der Lissabon-Strategie aus. Auch weiterhin solle eine Balance zwischen wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen, sozialen und ökologischen Elementen der Strategie gewahrt werden. Darüber hinaus plädierte diese Gruppe für die Berücksichtigung weiterer Themen in der „Europa 2020“-Strategie, allerdings mit unterschiedlichen Akzentuierungen. Zu diesen zusätzlichen Prioritäten zählten neben den akuten Folgen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise die Stärkung der sozialpoli-

tischen Dimension der neuen Strategie sowie die Verbindung mit umwelt-, energie- und industriepolitischen Fragen. So forderten einige Mitgliedstaaten (Frankreich, Slowenien, Belgien, Malta, Griechenland und Portugal) sehr deutlich eine Stärkung der sozialen Aspekte der neuen Strategie. Die französische Regierung betonte in ihrem Positionspapier die Verbindung zu anderen Politikbereichen, insbesondere der Landwirtschaftspolitik, und forderte eine aktive europäische Industriepolitik. Luxemburg und Ungarn plädierten dafür, die Konsequenzen des demographischen Wandels aufzunehmen und Italien sah in den Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung die zentrale Herausforderung für die neue Strategie. Die britische Regierung dagegen konzentrierte ihr Papier auf den Nachhaltigkeitsaspekt und die Förderung wachstumsorientierter „grüner“ Wirtschaftszweige. Diese Konzentration auf ein „grünes Wachstum“, „grüne Jobs“ und „grüne Steuern“ war allerdings umstritten. Insbesondere die neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten erwähnten diese Akzentuierung der neuen Koordinierungsstrategie überhaupt nicht, wie das polnische Positionspapier, oder subsumierten unter dem Nachhaltigkeitsaspekt andere Themen, wie die Energieversorgung und die Energiesicherheit (Ungarn, die Slowakei, Rumänien und Litauen). Insbesondere die bisherigen Hauptempfänger der EU-Strukturfonds in Mittel- und Osteuropa plädierten für eine Verzahnung des EU-Budgets mit der „Europa 2020“-Strategie. Die Maßnahmen und Schwerpunkte der neuen Strategie sollten stärker mit Finanzmitteln aus dem EU-Budget unterlegt werden und die Finanzverhandlungen sollten diese Schwerpunktsetzung berücksichtigen.

6. Von der Lissabon-Strategie zur Strategie „Europa 2020“ – Reformprozess ohne Dynamik

Die Wurzeln der neuen europäischen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie „Europa 2020“ reichen sehr viel weiter zurück als bis zu der im Jahr 2008 ausgebrochenen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Sie steht viel stärker in der Kontinuität eines Prozesses, den die Europäische Kommission bereits mit ihrem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ im Dezember 1993 (Europäische Kommission 1993) angestoßen hatte. In der Folge wurden in den 1990er Jahren der Luxemburg-Prozess im Bereich der Beschäftigungspolitik, der Cardiff-Prozess zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftspolitischen Strukturreformen sowie der Köln-Prozess zur makroökonomischen Koordination ins Leben gerufen und immer weiter ausdifferenziert. Die schließlich im März 2000 verabschiedete Lissabon-Strategie verfolgte dann das Ziel, die EU binnen eines

Jahrzehnts zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ (Europäischer Rat 2000) zu machen.

Die Proklamation von strategischen Zielen und politischen Prioritäten durch den Europäischen Rat in Lissabon konnte allerdings nicht bewirken, dass diese Ziele wirklich erreicht wurden (Tilford/Whyte 2010). Das größte Manko der Lissabon-Strategie war die ausufernde Themenfülle und die begrenzten Möglichkeiten der Implementierung. Die thematische Breite der wirtschafts-, beschäftigungs-, sozial-, umwelt- und bildungspolitischen Prioritäten reichte weit über die Möglichkeiten einer zielgerichteten Wachstumsstrategie hinaus. Im Ergebnis blieben die Reformprioritäten zwangsläufig allgemein und diffus; jeder Mitgliedstaat und die Mehrzahl der gesellschaftlichen Interessengruppen und Verbände auf den verschiedenen Ebenen konnte ihnen zustimmen oder es wurden lediglich Absichtserklärungen proklamiert, die unverbindlich blieben und deshalb keine Verletzung der Partikular- und nationalen Sonderinteressen bedeuteten (Bericht der hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok 2004). Die tiefere Ursache der enttäuschenden Erfolgsbilanz der Lissabon-Strategie lag also in der Diskrepanz zwischen der rein politischen und intergouvernemental-exekutiv geprägten Steuerung mit Hilfe der offenen Methode der Koordinierung auf europäischer Ebene und der rechtlichen Implementierungsnotwendigkeit auf nationaler Ebene.

Die „Europa 2020“-Strategie steht in dieser Tradition administrativ-gesteuerter wirtschaftspolitischer Koordinierung; eine wirkliche Re-Fokussierung wurde auch mit ihr nicht vorgenommen. Sie verfolgt identische Ziele wie die Lissabon-Strategie und deckt die gleiche thematische Breite über viele Politikbereiche ab. Die Entstehung der „Europa 2020“-Strategie bestätigt darüber hinaus das bestehende Spannungsverhältnis zwischen EU-Organen und EU-Mitgliedstaaten. So reagierten die Mitgliedstaaten mit der Betonung der partnerschaftlichen Umsetzung, dem Festhalten an der rechtlichen Unverbindlichkeit und der fehlenden inhaltlichen Konzentration auf den Versuch der EU-Kommission, die Verbindlichkeit der „Europa 2020“-Strategie durch den Verzicht auf die offene Methode der Koordinierung zu erhöhen und zugleich ihre Einflussmöglichkeiten zu verstärken. Die Staats- und Regierungschefs konnten im Europäischen Rat mit der Etablierung der Van Rompuy-Task Force und der Verabschiedung des „Euro-Plus-Paktes“ sogar ihre eigene Rolle weiter stärken, damit den zwischenstaatlichen Charakter des neuen Instrumentariums der wirtschaftspolitischen Koordinierung deutlich akzentuieren und die Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments bei der Umsetzung der Strategie reduzieren.

Die bedeutendste Neuerung der „Europa 2020“-Strategie ist die Unterordnung unter die Herausforderungen und die Bedingungen der größten wirtschaftlichen

Krise seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses. Die Griechenland- und schließlich die noch grundlegendere Staatsschuldenkrise seit Frühjahr 2010 richteten den Fokus der ohnehin anstehenden Überarbeitung der Lissabon-Strategie auf das Problem der horrenden Staatsverschuldung. Zwar wurden die Ziele der besseren Koordinierung der makroökonomischen Politik in der EU und insbesondere die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und die Verbesserung der Qualität und der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen bereits in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon im März 2000 prominent erwähnt. Aber mit der aktuellen Krise veränderten sich der Stellenwert und die Bedeutung. Waren die Konsolidierungsziele der Lissabon-Strategie im März 2000 noch ein wichtiges Mittel zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, so hat sich diese Ziel-Mittel-Relation bei der „Europa 2020“-Strategie umgekehrt. Ein stärkeres europaweites Wirtschaftswachstum sowie der Abbau der Arbeitslosigkeit und damit der Belastungen für die sozialen Sicherungssysteme sollen nun dem Ziel dienen, die Staatsverschuldung in den Griff zu bekommen und zu reduzieren. Bei der „Europa 2020“-Strategie tritt die Wachstumsorientierung in den Dienst der Austeritätspolitik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

Zusammengefasst bestätigt die dargestellte Entstehungsgeschichte der „Europa 2020“-Strategie, deren deutliche Kontinuität mit der Lissabon-Strategie sowie die nachgeordnete Rolle im umfassenderen Instrumentenkasten der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU somit die Dominanz institutioneller Konfliktpunkte zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission bei der inhaltlichen Ausgestaltung der europäischen Wachstumsstrategie. Zwar intensivierte die Wirtschafts- und Verschuldungskrise in der EU und in einigen Mitgliedstaaten die Einsicht in die Notwendigkeit einer engeren wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Abstimmung, aber dennoch war dieser Impuls offenkundig nicht so stark, um die Orientierung am Status quo der institutionellen Zuständigkeiten und der Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem grundsätzlich in Frage zu stellen oder gar einen sichtbaren Integrationsschub auszulösen.

Angesichts der Tatsache, dass auch künftig die Zuständigkeiten in den wesentlichen Politikfeldern der Strategie, also in der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik, zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilt sein werden, hängen die Erfolge für die Umsetzung der „Europa 2020“-Ziele unvermeidlich von der Interessenübereinstimmung zwischen der europäischen Ebene und den Mitgliedstaaten ab. Die Krise und deren Bewältigung haben jedoch weniger zu einer Annäherung der divergenten nationalen Interessen geführt, sondern im Gegenteil die bestehenden Risse vertieft. Die für den Erfolg der „Europa 2020“-Strategie erforderlichen Strukturreformen werden zuerst in den Mitgliedstaaten zu implementieren sein.

Dort werden auch die möglichen politischen Kosten der Reformen anfallen und deshalb werden auch die Konflikte nicht auf der europäischen Ebene ausgetragen, sondern innerhalb der Mitgliedstaaten, die die EU-Vorschläge mit nationalen Reformschritten in der nationalen Gesetzgebung umsetzen müssen. Deshalb steht zu befürchten, dass die „Europa 2020“-Strategie das gleiche Schicksal erleiden wird wie ihre Vorgängerin: ein hoher administrativer Koordinierungsaufwand für bescheidene Erfolge, die zudem nicht der EU gutgeschrieben werden.

Literatur

- Barroso, José Manuel*, 2009: Politische Leitlinien für die nächste Kommission, Brüssel, 3.9.2009.
- Bericht der hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok*, 2004: Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Luxemburg, November 2004.
- Borrás, Susana*, 2009: The Politics of the Lisbon Strategy: The Changing Role of the Commission, in: *West European Politics* 32 (1), 97-118.
- Borrás, Susana/Radaelli, Claudio M.*, 2010: Recalibrating the Open Method of Co-ordination: Towards Diverse and More Effective Usages, Swedish Institute for European Policy Studies, Sieps-Report No. 7 (December 2010).
- Büchs, Milena*, 2008: How Legitimate is the Open Method of Co-ordination, in: *JCMS (Journal of Common Market Studies)* 46 (4), 765-786.
- Bundesrat*, 2010: Beschluss des Bundesrates – Europakammer – zur Mitteilung der Kommission: EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010), Drs. 113/10 (Beschluss), 16.3.2010.
- Bundesregierung*, 2009: Deutschlands Position für die Strategie „Europa 2020“: „Nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung – Das Beste für Europas Zukunft“, Berlin, 14.12.2009.
- Euractiv*, 2010: Britain refuses to join in with EU jobs strategy, <http://www.euractiv.com/en/social/europe/britain-refuses-join-eu-jobs-strategy-news-502855> (Stand: 08 März 2011).
- Europäische Kommission*, 1993: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert – Weißbuch, KOM(93) 700, Dezember 1993.
- Europäische Kommission*, 2007: Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, KOM(2007) 359 endg., Brüssel, 27.6.2007.

- Europäische Kommission*, 2009: Arbeitsdokument der Kommission, Konsultation über die künftige EU-Strategie bis 2020, KOM(2009) 647 endg., Brüssel, 24.11.2009.
- Europäische Kommission*, 2010 a: Arbeitsdokument der Kommission, Europa 2020 – Konsultation der Öffentlichkeit. Erster Überblick über die Ergebnisse, SEK(2010) 116 endg., Brüssel, 2.2.2010.
- Europäische Kommission*, 2010 b: Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 endg., Brüssel, 3.3.2010.
- Europäische Kommission*, 2010 c: Commission Staff Working Document, Europe 2020 – public consultation. Overview of responses, SEC(2010) 246 fin., Brüssel, 4.3.2010.
- Europäische Kommission*, 2010 d: Empfehlung für eine Empfehlung des Rates über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union – Teil I der integrierten Leitlinien zu Europa 2020, SEK(2010) 488 endg., Brüssel, 27.4.2010.
- Europäische Kommission*, 2010 e: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten – Teil II der integrierten Leitlinien zu Europa 2020, KOM(2010) 193 endg., Brüssel, 27.4.2010.
- Europäische Kommission*, 2010 f: Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU, KOM(2010) 367 endg., Brüssel, 30.6.2010.
- Europäische Kommission*, 2011: Jahreswachstumsbericht: Gesamtkonzept der EU zur Krisenbewältigung nimmt weiter Gestalt an, KOM(2011) 11 endg., Brüssel, 12.1.2011.
- Europäischer Rat*, 2000: Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Lissabon, 23./24. März 2000.
- Europäischer Rat*, 2009: Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Brüssel, 10./11. Dezember 2009.
- Europäischer Rat*, 2010 a: Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Brüssel, 25./26. März 2010.
- Europäischer Rat*, 2010 b: Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Brüssel, 17. Juni 2010.
- Europäischer Rat*, 2011: Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Anlage 1, Brüssel, 24./25. März 2011.

- Europäisches Parlament*, 2010: EU 2020 – Nachbereitung des informellen Treffens des Europäischen Rats vom 11. Februar 2010, Entschließung vom 10. März 2010, P7_TA(2010)0053.
- Heidenreich, Martin/Bischoff, Gabrielle*, 2008: The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?, in: JCMS (Journal of Common Market Studies) 46 (3), 497-532.
- Kietz, Daniela/Ondarza, Nicolai von*, 2010: Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit, SWP-Aktuell 29, Berlin.
- Ministerpräsidentenkonferenz*, 2010: Stellungnahme der deutschen Länder zum Arbeitsdokument der EU-Kommission „Konsultation über die künftige EU-Strategie bis 2020“ vom 13.1.2010, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/deutsche_laender_de.pdf (Stand: 30.5.2011).
- Rat der Europäischen Union*, 2010 a: Neue europäische Strategie für Wachstum und Beschäftigung – Vorarbeiten des Rates für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Dok. 6549/10, Brüssel, 16.2.2010.
- Rat der Europäischen Union*, 2010 b: Neue europäische Strategie für Wachstum und Beschäftigung – Vorarbeiten des Rates für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Dok. 7705/10, Brüssel, 18.3.2010.
- Reflexionsgruppe über die Zukunft der EU*, 2010: Projekt Europa 2030. Herausforderungen und Chancen, Bericht der Reflexionsgruppe an den Europäischen Rat über die Zukunft der EU 2030, Brüssel, Mai 2010.
- Schneider, Heinrich*, 2011: Die Europäische Union 2011: Nach der Krise oder noch mittendrin?, in: AIES-Studien Nr. 1, Wien (Mai 2011).
- Tilford, Simon/Whyte, Philip*, 2010: The Lisbon Scorecard X. The road to 2020, Centre for European Reform, London.
- Tholoniati, Luc*, 2010: The Career of the Open Method of Coordination: lessons from a ‘Soft’ EU Instrument, in: West European Politics 33 (1), 93-117.
- Van Rompuy Task Force*, 2010: Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council, Brüssel, 21.10.2010.

Korrespondenzanschrift:

Peter Becker
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit
Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
E-Mail: peter.becker@swp-berlin.org