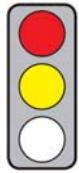


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Formulierung einer umfassenden Handlungs- und Entwicklungsstrategie für eine koordinierte Wirtschaftspolitik der EU bis 2020.

**Betroffene:** Alle Mitgliedstaaten, Unternehmen und Bürger der EU.



**Pro:** Einige wenige Maßnahmen wie ein EU-Patentrecht und Verbesserungen beim Schutz des Rechts am geistigen Eigentum stärken die Innovationsfähigkeit.

**Contra:** (1) Die Strategie bedeutet den Einstieg in eine europäische Wirtschaftregierung mit industriepolitisch motivierten, stark interventionistischen Zügen.

(2) Für vier der fünf Kernziele ist eine europaweite Koordination nicht gerechtfertigt. Bildung und soziale Sicherung müssen jedenfalls in nationaler Zuständigkeit bleiben.

(3) Viele der vorgeschlagenen Maßnahmen führen zu ineffizienten Ergebnissen.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung KOM(2010) 2020** vom 3. März 2010: „**Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum**“ und **Schlussfolgerungen des Europäischen Rates** vom 25./26. März 2010

### Kurzdarstellung

Die Unterschiede zwischen der Mitteilung der Kommission und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates sind mit „KOM“ bzw. „ER“ kenntlich gemacht.

#### ► Hintergrund, Ziele und Struktur (KOM)

- Die Strategie „Europa 2020“ – als Nachfolgerin der gescheiterten Lissabon-Strategie – soll die EU „in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft“ „verwandeln“ (S. 3), die „durch ein hohes Beschäftigungs- und Produktivitätsniveau sowie einen ausgeprägten sozialen Zusammenhalt geprägt“ ist (S. 10).
- Die Kommission gibt fünf Kernziele vor, die bis 2020 erreicht werden sollen, indem intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum oberste Priorität eingeräumt wird. Dabei will sie drei Prioritäten setzen, die „in die Vision der europäischen sozialen Marktwirtschaft des 21. Jahrhunderts“ „münden“ (S. 10).
- Innerhalb der Prioritäten schlägt die Kommission sieben Leitinitiativen vor, die „für die EU und für die Mitgliedstaaten bindend sein“ (S. 4) und von der Kommission und den Mitgliedstaaten verfolgt werden sollen.
- Die Zielerreichung will die Kommission anhand von Berichten der Mitgliedstaaten überwachen.

#### ► Fünf Kernziele (KOM und ER)

- **Beschäftigung:** 75% der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollen in Arbeit stehen (derzeit 69%).
- **Forschung und Entwicklung (FuE)**
  - **KOM:** 3% des BIP sollen für FuE aufgewendet werden (derzeit unter 2%).
  - **ER:** Die Bedingungen für FuE sollen verbessert werden mit dem „Ziel“, 3% des BIP zu erreichen.
- **Klima und Energie:** Die 20-20-20-Ziele sollen erreicht werden. Insbesondere soll der Anteil erneuerbarer Energien am EU-Gesamtenergieverbrauch 2020 mindestens 20% betragen.
- **Bildung**
  - **KOM:** Mindestens 40% der 30- bis 34-Jährigen sollen einen Hochschulabschluss haben (derzeit 31%), und höchstens 10% eines Jahrgangs sollen ohne Schulabschluss sein (derzeit 15%).
  - **ER:** Das Bildungsniveau soll verbessert werden. Insbesondere soll die Schulabbrecherquote gesenkt und die Zahl der Hochschulabsolventen erhöht werden, aber ohne Festlegung auf konkrete Zahlen.

#### – **Armutsbekämpfung**

- **KOM:** Die Zahl der „armutsgefährdeten“ Menschen soll um 20 Mio. gesenkt werden.
- **ER:** Die soziale Eingliederung soll insbesondere durch die Verminderung der Armut gefördert werden.

**ER:** Die Mitgliedstaaten werden „ihre nationalen Ziele unter Berücksichtigung der Kernziele [...] und ihrer nationalen Gepflogenheiten“ festlegen.

#### ► Drei Prioritäten (KOM)

- Intelligentes Wachstum: Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft.
- Nachhaltiges Wachstum: Förderung einer ressourcenschonenden, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft.
- Integratives Wachstum: Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt.

#### ► Sieben Leitinitiativen (KOM und ER)

**KOM:** Die Kommission entwickelt sieben Leitinitiativen und einen Aufgabenkatalog für die EU und die Mitgliedstaaten (detaillierte Darstellung siehe [Anlage](#)), mit denen die Ziele erreicht werden sollen.

- **Leitinitiative „Innovationsunion“:** Ziel ist die Neuausrichtung der FuE- und Innovationspolitik auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.
    - EU: Vollendung des EU-Forschungsraums, Entwicklung eines strategischen Forschungsplans, Schaffung einheitlicher Patent-, Urheber- und Markenrechte und Entwicklung „zukunftsfähiger Kerntechnologien“.
    - MS: Förderung von Exzellenz und „intelligenter Spezialisierung“ in den FuE- und Innovationssystemen und Ausrichtung der Schullehrpläne auf Kreativität, Innovation und Unternehmergeist.
  - **Leitinitiative „Jugend in Bewegung“:** Ziel ist die Steigerung der Leistung und der internationalen Attraktivität europäischer Hochschulen, auch außerhalb der EU, sowie das Anheben des allgemeinen und beruflichen Bildungsniveaus in der EU.
    - EU: Beiträge zur Modernisierung der Hochschulen in Bezug auf Lehrpläne, Governance und Finanzierung, z.B. durch Einführung eines Benchmark-Systems sowie Förderung der Mobilität von Studenten.
    - MS: „Wirkungsvolle“ Investitionen in Bildung auf allen Ebenen und Verbesserung der „Ergebnisse“ der Bildungseinrichtungen sowie der Einstiegschancen junger Menschen in die Arbeitswelt.
  - **Leitinitiative „Eine digitale Agenda für Europa“:** Ziel ist der Breitbandanschluss für jedermann bis 2013 und Übertragungsgeschwindigkeiten von mindestens 30 Megabits pro Sekunde (Mbps) und über 100 Mbps für mindestens 50% der europäischen Haushalte bis 2020.
    - EU: Schaffung eines investitionsfördernden Rechtsrahmens für die Internetstruktur, Schaffung eines Binnenmarktes für Online-Inhalte und -Dienste und gezielte Förderung von KMU.
    - MS: Öffentliche Finanzierung des Ausbaus von Breitbandnetzen sowie Förderung der Einführung und der Verwendung moderner Online-Dienste.
  - **Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“:** Ziele sind die Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und eine größere Energieversorgungssicherheit.
    - EU: Vorschläge für die Modernisierung des Verkehrswesens, Aufbau von Infrastrukturen für E-Mobilität, intelligentes Verkehrsmanagement, Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aller Verkehrsmittel und Förderung von Elektro- und Hybridfahrzeugen.
    - MS: Auslaufenlassen umweltgefährdender Subventionen und besondere Berücksichtigung des städtischen Verkehrs als eines wichtigen Verursachers von „Überlastung“ und Emissionen.
  - **Leitinitiative „Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“:** Ziel ist die Unterstützung der Wirtschaft bei der Einstellung auf die Herausforderungen und Chancen der Globalisierung und der ökologischen Wirtschaft.
    - EU: Erleichterung des Übergangs zu einer ressourceneffizienten Wirtschaft für Unternehmen, Reduzierung von Transaktionskosten im Binnenmarkt, Förderung von Unternehmensclustern und Umstrukturierung „gefährdeter“ Branchen auf zukunftssträchtige Tätigkeiten.
    - MS: Mehr öffentliche Aufträge mit Investitionsanreizen, Verringerung der Verwaltungslasten und Verbesserung der Durchsetzbarkeit der Rechte am geistigen Eigentum.
  - **Leitinitiative „Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“:** Ziel ist die Modernisierung der Arbeitsmärkte, indem die Erwerbstätigen „durch den Erwerb neuer Qualifikationen befähigt werden, sich an neue Gegebenheiten anzupassen und gegebenenfalls beruflich umzuorientieren, damit die Arbeitslosigkeit zurückgeht und die Produktivität zunimmt“ (S. 20).
    - EU: Verfolgen des Flexicurity-Ansatzes (Kombination aus flexiblen Arbeitsmärkten und einem hohen Grad an Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit), Anpassung des Rechtsrahmens an veränderte Beschäftigungsformen und neue Risiken am Arbeitsplatz, Förderung der Migrationspolitik.
    - MS: Umsetzung des Flexicurity-Ansatzes durch konkrete nationale Maßnahmen, effiziente Ausrichtung der Steuer- und Leistungssysteme, Verlängerung des Erwerbslebens und Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
  - **Leitinitiative „Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut“:** Ziel ist es, das „Bewusstsein um die Grundrechte der Menschen, die unter Armut und Ausgrenzung leiden“, zu schärfen, ihre Anerkennung zu fördern und so die gesellschaftliche Teilhabe betroffener Menschen zu gewährleisten.
    - EU: Aufbau einer Plattform für Kooperation, gegenseitige Kontrolle und Austausch bewährter Verfahren als Instrument im Kampf gegen gesellschaftliche Ausgrenzung und zur Förderung der „Schwächsten“.
    - MS: Ausbau oder Erhalt der Systeme zur sozialen Sicherung und zur Altersvorsorge sowie Gewährleistung „angemessener“ Einkommensstützung und Zugang zur Gesundheitsversorgung.
- ER:** Der ER geht auf die Leitinitiativen nicht ein. Er fordert die Kommission vielmehr auf, „zügig“ Vorschläge für „zielgerichtete integrierte Leitlinien“ vorzulegen.

#### ► **Koordinierung der Wirtschaftspolitik nach Art. 121 AEUV – Überwachung der Maßnahmen**

**KOM:** Die Mitgliedstaaten sollen jährlich Berichte über die ergriffenen Maßnahmen und deren Erfolge vorlegen, anhand derer die Kommission die Umsetzung der Strategie überwachen und erforderlichenfalls – in Form von Empfehlungen und politischen Warnungen – korrigierend eingreifen will.

**ER:** Der ER ermächtigt die Kommission im Grundsatz zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik nach dem neuen Art. 121 AEUV. Er wird jährlich – auf der Grundlage der von der Kommission durchgeführten Überwachung – eine Gesamtbewertung vornehmen.

### Änderung zum Status quo

Die Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 hatte zum Ziel, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen und Vollbeschäftigung zu erreichen. Kei-

nes dieser Ziele konnte erreicht werden. Die Strategie „Europa 2020“ ist weniger ehrgeizig formuliert. Die Kommission lässt gegenüber der Lissabon-Strategie die Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumsdynamik in den Hintergrund treten, betont die Umweltverträglichkeit sowie soziale Aspekte. Der Europäische Rat nennt in seinen Schlussfolgerungen ausdrücklich die Wettbewerbsfähigkeit und die Entwicklung der Zahlungsbilanz als Maßstäbe für seine jährliche Gesamtbewertungen.

Die Lissabon-Strategie verpflichtete die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen auch und gerade außerhalb der vertraglichen Kompetenzen der EU. Für diese Zwecke wurde die sog. offene Methode der Koordination entwickelt, die u.a. die Aufstellung nationaler Aktionspläne vorsieht. Der Strategie „Europa 2020“ hält daran fest.

### Subsidiaritätsbegründung

Die EU-Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

### Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:  
Konsultationsverfahren:

GD Generalsekretariat

Die Ergebnisse der vom 24. November 2009 bis 15. Januar 2010 durchgeführten öffentlichen Konsultation sind abrufbar unter [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview\\_responses.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview_responses.pdf).

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

**Die Strategie „Europa 2020“ bedeutet den Einstieg in eine europäische Wirtschaftregierung.** Eine Koordination der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik wäre zu befürworten, wenn sie sich darauf konzentrierte, die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durchzusetzen. **Die lapidare – auf jede Stellungnahme zu den Leitinitiativen der Kommission verzichtende – Aufforderung des Europäischen Rates an die Kommission, nunmehr „zügig“ „zielgerichtete integrierte Leitlinien“ zu entwickeln, lässt jedoch erwarten, dass sich die koordinierte Wirtschaftspolitik der EU eng an die Leitinitiativen anlehnen und damit in hohem Maße industriepolitisch motivierte, interventionistische Züge tragen wird.** Dies gilt im Grundsatz ebenso für die fünf „Kernziele“ der Kommission, die vom Europäischen Rat nur sehr beschränkt entschärft wurden, indem die zahlenmäßigen Zielvorgaben der Kommission zum Teil nicht übernommen wurden.

**Für vier der fünf Kernziele – Beschäftigungspolitik, FuE, Bildungspolitik und Armutsbekämpfung – liegen weder nennenswerte externe Effekte noch Skalenerträge vor, die eine europaweite Koordination rechtfertigen würden.** Am deutlichsten wird dies im Bereich der Bildungspolitik. Aufgrund mangelnder Notwendigkeit einer einheitlichen Koordination liegt die Regelungskompetenz in Deutschland sogar bei den Bundesländern, und nicht beim Bund.

Nicht ganz so eindeutig ist die Frage, ob die EU einheitliche Ziele im Bereich der FuE vorgeben sollte. So ist es in der Grundlagenforschung theoretisch denkbar, dass sich einige Mitgliedstaaten darauf verlassen, dass sie von den Erkenntnissen anderer Mitgliedstaaten profitieren, ohne selbst einen finanziellen Beitrag zu leisten. Dem entgegen wirkt der Effekt, dass Einrichtungen, die Grundlagenforschung betreiben, die Innovationsfähigkeit von Unternehmen in unmittelbarer Nähe positiv beeinflussen. Die Anreize, im Bereich der Grundlagenforschung Trittbrett zu fahren, sind daher insgesamt gering. Eine europaweite FuE-Quote ist somit nicht sinnvoll.

**Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten verletzt werden und der institutionelle Wettbewerb eingeschränkt wird.** Dies ist insbesondere dann zu erwarten, wenn sich die Kommission durchsetzt und diese Ziele für alle Mitgliedstaaten verbindlich werden. Statt einheitliche Ziele für alle Mitgliedstaaten festzulegen, sollte sich die Kommission darauf beschränken, den Informationsaustausch über bewährte Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern, damit diese voneinander lernen können.

**Unbedenklich ist lediglich das Kernziel einer europäischen Koordination der Klimapolitik.** Denn die grenzüberschreitenden positiven Effekte, die mit einer Reduktion der Treibhausgase einhergehen, ziehen zu geringe nationale Umweltschutzmaßnahmen nach sich. **Unnötig ist aber die Vorgabe eines bestimmten Anteils erneuerbarer Energien.** Für eine effiziente Klimapolitik reicht es aus, eine Obergrenze für den Ausstoß von Treibhausgasen festzulegen. Die Wahl der Mittel sollte dem Markt überlassen werden (s. [CEP-Dossier](#)).

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Zahlreiche der vorgeschlagenen Maßnahmen führen letztlich zu ineffizienten Ergebnissen. Dies gilt beispielsweise für den Vorschlag, die öffentliche Auftragsvergabe zu nutzen, um die Entwicklung und Einführung ausgewählter Technologien zu beschleunigen.** Ein solches Vorgehen setzt voraus, dass öffentliche Auftraggeber besser als Unternehmer wissen, welche Technologien zukünftig die höchsten Erträge erwirtschaften. Da dies jedoch nicht der Fall ist, sollte es Unternehmern überlassen bleiben, zukünftige Entwicklungen vorherzusagen. Gleiches gilt für die geplante Umstrukturierung gefährdeter Branchen auf zukunftssträchtige Tätigkeiten sowie die geforderte Spezialisierung der nationalen FuE- und Innovationssysteme.

Eine hohe Wertschöpfung in den europäischen Volkswirtschaften stellen am ehesten ein intensiver Wettbewerb im Binnenmarkt und eine Beschränkung bürokratischer Regulierung sicher. Positiv zu beurteilen ist die Forderung der Kommission, dass die Mitgliedsstaaten Kreativität, Innovation und Unternehmertum in den na-

tionalen Lehrplänen stärker betonen sollen. Denn je mehr innovative Unternehmen gegründet werden, desto stärker wirkt der „Prozess der schöpferischen Zerstörung“.

**Die geplante Einführung eines einheitlichen EU-Patents und eines Patentgerichts sowie die angestrebten Verbesserungen beim Schutz der Rechte am geistigen Eigentum führen zu einer höheren Innovationsbereitschaft:** So werden die FuE-Kosten der Unternehmen verringert und die Rechtssicherheit erhöht.

Ebenfalls zu begrüßen ist das Ziel der Kommission, Behinderungen im Binnenmarkt abzubauen. Dies betrifft sowohl den innereuropäischen Handel mit digitalen Inhalten als auch das Vorhaben der Kommission, den Zugang zum Binnenmarkt für KMU zu vereinfachen. Beide Maßnahmen verbessern den Wettbewerb und steigern die Effizienz. Abzulehnen ist hingegen die avisierte Förderung von Clustern. Solche Fördermaßnahmen setzen den Unternehmen Anreize, Rent-seeking-Aktivitäten nachzugehen, anstelle einer produktiven Beschäftigung. Sinnvoll ist die Förderung der innereuropäischen Mobilität von Studenten. Diese zwingt Universitäten, Lehrinhalte und Betreuungsangebote an die Bedürfnisse der Studenten und folglich des Arbeitsmarktes anzupassen. Vor diesem Hintergrund ist auch das angestrebte Benchmarking europäischer Hochschulen zu begrüßen, da dies Transparenz und Wettbewerb zwischen den Universitäten erhöht. Die Bewertungskriterien für ein solches Benchmarking sollten jedoch unabhängig von den wirtschaftspolitischen Zielen der EU sein.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Zahlreiche der vorgeschlagenen Maßnahmen sind nicht geeignet, das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung zu erhöhen, weshalb allenfalls geringe positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu erwarten sind.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Da sowohl die Ziele als auch die Mittel, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, problematisch sind, ist zu erwarten, dass die Standortqualität Europas insgesamt abnimmt.

### Juristische Bewertung

#### Kompetenz

**Art. 121 AEUV ermächtigt die EU zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Europäische Wirtschaftsregierung).**

Ob einzelne Maßnahmen vom Kompetenzkatalog des AEUV erfasst sind, hängt von deren Ausgestaltung ab.

#### Subsidiarität

Insbesondere hinsichtlich der nationalen Maßnahmen in den Bereichen Bildung, soziale Sicherungssysteme und städtischer Verkehr sind der EU klare Grenzen gesetzt. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 EUV) kann sie in diesen Bereichen den Mitgliedstaaten ein konkretes Handeln nicht vorschreiben.

#### Verhältnismäßigkeit

Ob einzelne Maßnahmen verhältnismäßig sind, hängt von deren konkreter Ausgestaltung ab.

#### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Nicht bewertbar.

#### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Bei allen Maßnahmen, die auf EU-Ebene beschlossen werden und die zu Ausgaben des Bundes führen gilt, dass dem Deutschen Bundestag ausreichend eigene Freiräume für Ausgaben und Einnahmen verbleiben müssen, um selbst politisch gestalten zu können (vgl. BVerfG, 2 BvE 2/08, Rn. 256).

### Alternatives Vorgehen

Die EU sollte ihr Handeln auf die Bereiche beschränken, innerhalb derer ein gemeinschaftliches Handeln tatsächlich einen Mehrwert bedeutet. Dazu gehört die Vollendung des Binnenmarktes ebenso wie die Klimapolitik. Bereiche wie Bildung und soziale Sicherheit dagegen sollten nicht Gegenstand von EU-Regulierung sein.

### Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Der Europäische Rat will im Juni 2010 die nationalen Ziele prüfen, die Strategie „Europa 2020“ und beschäftigungspolitische Leitlinien annehmen sowie auf die Bekämpfung der Armut zurückkommen. Im Oktober 2010 will er sich mit FuE und Anfang 2011 mit der Energiepolitik befassen.

### Zusammenfassung der Bewertung

Die Strategie „Europa 2020“, die vom Europäischen Rat am 25./26. März 2010 weitgehend gebilligt wurde, bedeutet den Einstieg in eine europäische Wirtschaftsregierung mit industriepolitisch motivierten, stark interventionistischen Zügen. Für vier der fünf Kernziele – Beschäftigungspolitik, FuE, Bildungspolitik und Armutsbekämpfung – ist eine europaweite Koordination jedoch nicht gerechtfertigt, weil weder nennenswerte externe Effekte noch Skalenerträge vorliegen und der institutionelle Wettbewerb eingeschränkt wird. In jedem Fall müssen die Bereiche Bildung und soziale Sicherung in nationaler Zuständigkeit verbleiben. Lediglich das Kernziel einer europäischen Koordination der Klimapolitik ist sinnvoll. Viele der vorgeschlagenen Maßnahmen führen zu ineffizienten Ergebnissen. Die Einführung eines EU-Patentrechts und die angestrebten Verbesserungen beim Schutz des Rechts am geistigen Eigentum stärken die Innovationsfähigkeit der Unternehmen.