

Zukunft Soziale Marktwirtschaft



Policy Brief # 2013/06

Europas Nachhaltigkeitsstrategie – Abschied in der Eurokrise oder ambitionierter Neustart?

Europas Wirtschaft soll nicht nur wachsen, sie soll auch sozial sein und Ressourcen schonen. Dieses Ziel ist sowohl im EU-Vertrag als auch in den Wirtschaftsstrategien der Europäischen Union fest verankert. Doch im Kampf gegen die Krise droht das Streben nach BIP-Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit die gemeinsame Orientierung am Ziel nachhaltigen Wirtschaftens zu verdrängen. Das mag in der akuten Krise nicht zu verhindern sein. Langfristig muss die EU jedoch Führung zeigen.

Céline Diebold
Programm
„Nachhaltig
Wirtschaften“

Telefon:
+49 5241 81-81231
E-Mail:
celine.diebold@
bertelsmann-
stiftung.de

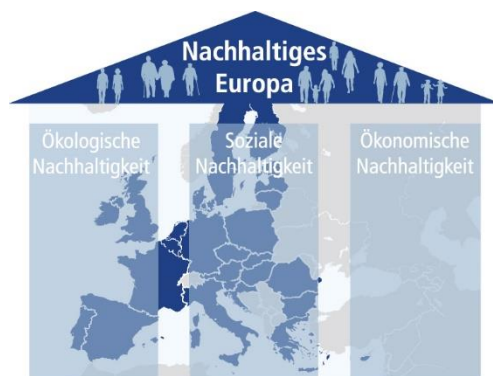
Thomas Fischer
Büro Brüssel

Telefon:
+32 2 233-3893
E-Mail:
thomas.fischer@
bertelsmann-
stiftung.de

Benjamin Dierks
Journalist

E-Mail:
benjamin.dierks@
gmail.com

Fokus



Globale soziale Veränderungsprozesse, weltwirtschaftliche Verschiebungen, politische Umbrüche, Wirtschafts- und Finanzkrisen fordern Europa heraus. Ein nachhaltiges Europa braucht Ziele und eine Strategie, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und politische Stabilität ermöglichen, gleichzeitig aber auch die Tragfähigkeit der sozialen und ökologischen Systeme garantieren. Ziele und Strategie müssen so gestaltet sein, dass die Bedürfnisse heutiger und zukünftiger Generationen erfüllbar sind.

1. Zeit für einen neuen Anlauf

Seit über zehn Jahren hat sich die EU der Idee einer behutsamen und langfristig ausgelegten Entwicklung verschrieben. Dafür schuf sie sich Anfang des Jahrtausends eigens eine Nachhaltigkeitsstrategie. Und dafür integrierte sie zehn Jahre später wichtige Merkmale einer nachhaltigen Entwicklung in ihr wirtschaftliches Zehnjahresprogramm Europa 2020. Beide Programme bergen viel Potenzial, sind aber momentan nahezu bedeutungslos. Die EU sollte sie so gut wie möglich kombinieren, um sie wieder relevant zu machen. Denn die momentane Krise ändert nichts daran, dass Europa seine Leistungsfähigkeit nur durch die gleichberechtigte Umsetzung ökologischer, ökonomischer und sozialer Ziele entfalten kann.

2. EU Nachhaltigkeitsstrategie und Europa 2020 – eine Bestandsaufnahme

Die erste europäische Nachhaltigkeitsstrategie von 2001 war so etwas wie die vernünftige Schwester des damaligen Wirtschaftsplans. Die EU verordnet sich regelmäßig mehrjährige Programme, mit deren Hilfe sie ihre wirtschaftspolitischen Ziele erreichen will. Bis 2010 galt die Lissabon-Strategie, auch Lissabon-Prozess genannt. Sie sollte Europa zur wettbewerbsfähigsten und innovativsten Region weltweit machen. Aus heutiger Sicht gilt sie auch wegen dieses großen Ziels als zu ambitioniert. Die EU-Nachhaltigkeitsstrategie wurde parallel dazu geschaffen; es gab also eine Strategie

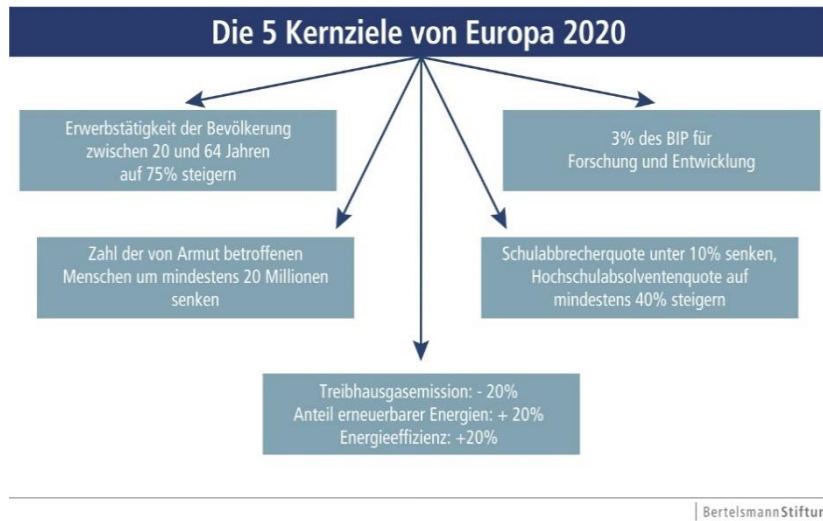
für Wirtschaftswachstum und eine Strategie für nachhaltige Entwicklung. Die erste Nachhaltigkeitsstrategie, das waren Ideen für eine bessere Politik in Europa: Verringerung des Treibhausgasausstoßes und der Verkehrsbelastung, Verbesserung der öffentlichen Gesundheit, Reduzierung der Armut und Erhaltung der Artenvielfalt waren die wichtigsten Ziele. Die europäische Nachhaltigkeitsstrategie sollte Modell sein für nationale Pläne, Maßstab für politische und wirtschaftliche Programme sowie internationales Aushängeschild der EU.

2010 bekam die Nachhaltigkeitsstrategie Konkurrenz: Ein neuer Zehnjahresplan ersetzte den Lissabon-Prozess: die Strategie Europa 2020. Sie hat im Vergleich zur Vorgängerin etwas abgespeckt und soll gleich für beides sorgen – für Wachstum und Nachhaltigkeit, kurz nachhaltiges Wachstum. Damit rückte sie nicht nur an die Stelle der Lissabon-Strategie, sondern drängte auch die Nachhaltigkeitsstrategie der EU von 2001 in den Hintergrund. Denn zentrale Ziele einer nachhaltigen Entwicklung, wie die Verringerung von Treibhausgasemissionen, die Nutzung erneuerbarer Energiequellen, Erhöhung von Innovationsausgaben und Armutsbekämpfung sind integraler Bestandteil der Strategie Europa 2020.

Hinzu kam, dass die EU-Nachhaltigkeitsstrategie im Zusammenspiel mit der Lissabon-Strategie nicht allzu erfolgreich war. Die beabsichtigte Beschäftigungsquote von 70 Prozent wurde verfehlt. Und obwohl mehr Menschen Arbeit hatten, wurde Armut dadurch kaum verringert. Für Forschung und Entwicklung wurde auch nach zehn Jahren nicht wie geplant mehr ausgegeben. Der Produktivitätsrückstand gegenüber den USA war ebenfalls nicht wesentlich geschrumpft. Es sprach also vieles für eine Wirtschaftsstrategie, die Nachhaltigkeit stets mitdenkt,

wenn sie Wachstum treiben soll.

Die Macher von Europa 2020 versuchten, die Fehler von Lissabon zu vermeiden und die Strategie nicht zu überfrachten. Klare Ziele für Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration sowie Klima und



Energie sollten helfen, die größten Missstände in der EU zu bekämpfen. Europa 2020 wurde schlanker als ihre Vorgängerin und basierte auf einer nüchterneren Einschätzung, was Europas Stellung im globalen Wettbewerb angeht. Europa 2020 räumte ein, dass die außereuropäischen Industrie- und Schwellenländer dynamischer seien und die EU einen großen Teil ihres Wachstums aus dem Handel mit ihnen bestreiten müsse (Fehmel 2013: 22, 32f.).

Aus sozialer Sicht zeichnet sich Europa 2020 zudem dadurch aus, dass die sozialen Zielvorgaben einen hohen Stellenwert haben und Armutsbekämpfung ebenbürtiger Teil des Prozesses ist. Die Lissabon-Strategie hatte noch eine Trennung vollzogen zwischen Wirtschaft, Finanzen, Beschäftigung und sozialer Frage. Sie hatte auch darauf verzichtet, die sozialen Ziele genau zu benennen und gab den Mitgliedern die Möglichkeit an die Hand, dort zusammenzuarbeiten, wo es ihnen passte (Daly 2012: 275). Europa 2020 sollte ermöglichen, was Verfechter einer nachhaltigen Entwicklung lange verlangt hatten: Dass soziale und ökologische Fragen ein selbstverständlicher Teil wirtschaftlichen Denkens werden.

3. Nachhaltigkeit bleibt auf der Strecke

Ein gutes Vorhaben, doch wenn es hart auf hart kommt, ist es damit nicht weit her – wie die aktuelle Krise zeigt. Von den Zielen eines nachhaltigen und inklusiven Wachstums ist heute nicht mehr viel übrig in der Brüsseler Tagespolitik. EU-Institutionen und Mitgliedstaaten orientieren sich so gut wie ausschließlich am Ziel des steigenden Bruttoinlandsprodukts, an der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Reform der Staatshaushalte. Das liegt vor allem an den Stabilitäts- und Reformprogrammen der EU, zu denen auch das Instrument gehört, das eigentlich die Einhaltung der Europa-2020-Ziele gewährleisten soll: das Europäische Semester (siehe Kasten). Dieser jährliche Zyklus für die Überprüfung der Wirtschaftspolitik der 28 EU-Mitgliedstaaten soll auch den Fortschritt bei den fünf Kernzielen von Europa 2020 messen. Seiner Prüflöge nach geht es aber vor allem darum, die Stabilitätsprogramme der EU zu stärken und die Staatsfinanzen zu kontrollieren. Von den Empfehlungen, die die EU-Kommission im Rahmen des

Europäischen Semesters abgibt, sind nur die fiskalpolitischen sanktionierbar. Ohnehin heißt die ebenbürtige Nennung von Nachhaltigkeit und sozialer

Denn das verlangt oft öffentliche Ausgaben. Zudem hat der Internationale Währungsfonds (IWF) eingeräumt, dass negative Folgen der Konsolidierung in Krisen-

staaten wie steigende Arbeitslosigkeit und sinkende Nachfrage erheblich unterschätzt worden seien (vgl. Thillaye 2013: 14f.).

Das Europäische Semester

Das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik wurde 2011 als Teil der Strategie Europa 2020 eingeführt. Es besteht aus einer jährlich wiederkehrenden Abfolge:

- EU-Kommission stellt zu Jahresbeginn ihren Wachstumsbericht vor.
- Europäischer Rat fällt im März wirtschaftliche Richtungsentscheidungen.
- Mitgliedstaaten legen ihre Reformpläne vor, erhalten Empfehlungen der Kommission und berücksichtigen diese bei ihren Haushaltsentwürfen.
- Der Wachstumsbericht des kommenden Jahres prüft die Umsetzung.

Es soll u.a. geprüft werden, ob die fünf Kernziele von Europa 2020 für nachhaltiges und integratives Wachstum verfolgt werden. In erster Linie handelt es sich aber um ein Instrument, das Haushaltsdisziplin und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit kontrolliert.

Alles in allem sind die Erfolgsaussichten der Nachhaltigkeitsziele von Europa 2020 schlecht. Höchstens die Bildungsziele, so die Erwartung von Experten, haben eine Chance. Es ist aber kaum abzusehen, dass die EU etwa ihre Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf

Integration in der Europa-2020-Strategie nicht, dass sie auch faktisch gleichgestellt sind. Beim Blick auf die Finanzierungsinstrumente der EU etwa fällt auf, dass sozialpolitische Maßgaben außer bei den Strukturfonds für die schwächeren Regionen in Europa kaum eine Rolle spielen (vgl. Daly 2012). Zudem ist Europa 2020 nicht das bestimmende Abkommen für Entwicklungen in der EU, sondern kann von fiskalpolitischen Vereinbarungen überlagert werden. Und diese bergen für die Nachhaltigkeitsziele einige Gefahr: Wird etwa die Senkung von Lohnkosten verlangt, kann das den Kampf gegen Armut erschweren. Arbeit allein, warnt die OECD, befreit Menschen nicht unbedingt aus Armut. Verordnete Sparsamkeit kann dem erklärten Ziel zuwiderlaufen, Europa ohne Preiskampf als Ort von Innovationen wettbewerbsfähiger zu machen.

drei Prozent erhöht. Die Kommission warb bereits um stärkere Beteiligung der Industrie, nachdem die Mitgliedstaaten die Höhe für Forschungsausgaben im EU-Haushaltsrahmen sogar gekürzt hatten. Auch das Beschäftigungsziel scheint kaum erreichbar. Bei der Energieeffizienz sieht der Einsatz der Staaten mau aus (vgl. Gros/Roth 2012).

4. Fehlender Einfluss

Wie also soll es weitergehen? Der EU-Kommission zufolge funktioniert Europa 2020 trotz allem gut. Ihrer Ansicht nach ist das Europäische Semester Kontrollinstanz und Garant genug dafür, dass Europa sich nachhaltig entwickelt (vgl. Rat der Europäischen Union 2012). Mit seinen

integrierten Nachhaltigkeitszielen hat Europa 2020 diesem Verständnis nach eine eigene Strategie dafür obsolet gemacht. Auch die eigentlich fällige Überprüfung der alten EU-Nachhaltigkeitsstrategie sei somit überflüssig.

Nicht alle teilen diese Lesart. Eine Reihe von Mitgliedstaaten setzt sich auf Initiative Deutschlands und Österreichs dafür ein, die Nachhaltigkeitsstrategie von 2001 einer Revision zu unterziehen und wiederzubeleben. Die Strategie war bereits 2005 und 2009 von der EU-Kommission überarbeitet worden. Der Europäische Rat bestätigte danach, dass die Nachhaltigkeitsstrategie übergreifender Rahmen für die Politik und die Strategien der EU bleiben sollte. Die Mitgliedstaaten wollten die Strategie womöglich stärker mit der Europa-2020-Strategie verknüpfen, ersetzen wollten sie sie allerdings nicht. Alle zwei Jahre soll die Nachhaltigkeitsstrategie durch die Kommission überprüft werden. Entsprechend forderte der EU-Umweltministerrat die EU-Kommission im Oktober 2012 auf, dies bis spätestens 2014 zu tun. Das passte den Ministern gut, weil im Sommer zuvor die Nachhaltigkeitskonferenz der Vereinten Nationen (kurz Rio+20 genannt) stattgefunden hatte, die das politische Engagement für nachhaltige Entwicklung auffrischen sollte. Die Kommission aber erwiderte in einer Protokollerklärung, dass sie von einer Revision nicht viel halte (vgl. Rat der Europäischen Union 2012).

Kurzum, die Nachhaltigkeitsprogramme der EU sind im Moment Papiertiger, die keinen nennenswerten Einfluss auf die aktuellen politischen Richtungsentscheidungen haben. Mit einer Revision der alten Nachhaltigkeitsstrategie durch die bestehende Kommission, deren Amtszeit schon im kommenden Jahr endet, ist nach einvernehmlicher Einschätzung in Brüssel nicht mehr zu rechnen. Die fünf Kernziele

der EU aus der Europa-2020-Strategie laufen weitgehend ins Leere und auch deren Überarbeitung, ursprünglich ebenfalls für 2014 angesetzt, ist mittlerweile fraglich.

5. Erst pragmatisch, dann ambitioniert

Es hat gegenwärtig wenig Sinn, auf die Revision der Nachhaltigkeitsstrategie von 2001 und von Europa 2020 zu pochen. Erstens wird sich das unter der bestehenden Kommission schon aus Zeitgründen erübrigen. Zweitens bringt die Formulierung großer Ziele nichts, wenn sie in der aktuellen politischen Situation keine Resonanz finden und höchstens das Gewissen der Akteure erleichtern.

Das heißt nicht, dass die EU ihre Nachhaltigkeitsziele ad acta legen kann. Sie sollte jedoch genau überlegen, wie diese neue Dynamik erhalten und am besten in den politischen Prozess integriert werden könnte. Dazu bietet sich folgende Vorgehensweise an:

Europa 2020 und die EU-Nachhaltigkeitsstrategie werden nicht mehr gesondert überarbeitet, sondern von der kommenden EU-Kommission als Paket zur Priorität erklärt und verhandelt. Das ermöglicht es, die Ziele der verschiedenen Strategien den Umständen und einander anzupassen. Europa kommt so zudem rechtzeitig in Gang, um seinen Beitrag zur Gestaltung der Post-2015-Agenda, dem weltweit gültigen Regelwerk für die Zeit nach 2015, zu leisten. Dann nämlich läuft die Frist für die so genannten Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen ab und die Welt braucht einen neuen Entwicklungsplan.

Wichtig ist, dass sich die verschiedenen Ziele synchronisieren lassen. Die Agenda

von Europa 2020 sollte die derzeitigen krisenbedingten BIP-Wachstumsziele berücksichtigen. Gegebenenfalls können die wichtigsten fünf Ziele dafür sogar abgemildert werden. Auch wenn dadurch auf dem Papier ein Rückschritt droht, besteht zumindest die Chance, die Europa-2020-Ziele relevant zu halten. Die Zielmarke 2020 bleibt bestehen.

Die Ziele für die Zeit nach 2020 fallen deutlich ambitionierter aus, korrespondieren aber trotzdem mit den bis 2020 geltenden Zielmarken. Dafür eignet sich eine revidierte EU-Nachhaltigkeitsstrategie. Während deren Ziele neu formuliert werden, kann die EU sich gleichzeitig darum bemühen, dass diese Teil der Post-2015-Agenda der Vereinten Nationen werden. Auch die Laufzeit der EU-Nachhaltigkeitsstrategie sollte mit der Laufzeit der UNO-Agenda für die Zeit nach 2015 gleichgesetzt werden. Das heißt, wenn die Vereinten Nationen eines Tages beginnen, Bilanz zu ziehen, wäre es auch an der Zeit für eine erneute Revision der EU-Nachhaltigkeitsstrategie.

Fazit

Die europäischen Initiativen für mehr wirtschaftliche, ökologische und soziale Nachhaltigkeit haben wichtige Ziele gesetzt. Und sie haben den Versuch unternommen, Nachhaltigkeit ins wirtschaftliche Denken der EU zu integrieren. In der aktuellen Krise stößt dieses Vorhaben an seine Grenzen. Das Streben nach BIP-Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit überlagert alles. Dem lässt sich am besten mit Pragmatismus begegnen. Unter der amtierenden EU-Kommission wird realistischerweise nicht mehr viel passieren.

Die kommende Kommission aber sollte Nachhaltigkeit wieder zur Priorität erklären, um auch die Post-Millenniumsziele der Vereinten Nationen mitgestalten zu können. Dabei geht es nicht um die Frage, ob die alte EU-Nachhaltigkeitsstrategie oder die neuere Europa-2020-Strategie den besseren Rahmen bilden.

Die EU muss beide als Paket einer Revision unterziehen, sie aufeinander abstimmen und an die gegenwärtige Lage anpassen. Um während der Phase der BIP-orientierten Krisenbewältigung nicht den Anschluss zu verpassen, können die Ziele von Europa-2020 womöglich etwas moderater ausfallen. Daran sollte die revidierte EU-Nachhaltigkeitsstrategie nahtlos anknüpfen. Ihre Ziele wären deutlich ambitionierter. Mit ihnen könnte die EU sich in die Gestaltung der Entwicklungsziele der Vereinten Nationen für die Zeit nach 2015 einbringen.

Literatur:

- Kenneth A. Armstrong (2012). EU social policy and the governance architecture of Europe 2020, in: *Transfer: European Review of Labour and Research* 18: 285–300.
- Paul Copeland, Mary Daly (2012): Varieties of poverty reduction: inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020, in: *Journal of European Social Policy* 22: 274–287.
- Paul Copeland, Dimitris Papadimitriou (2012): The EU's Lisbon strategy: evaluating success, understanding failure, Basingstoke.
- Mary Daly (2012): Paradigms in EU social policy: a critical account of Europe 2020, in: *Transfer: European Review of Labour and Research* 18: 273–284.
- Fredrik Erixon (2010): The case against Europe's 2020 agenda, *ECIPE Policy Briefs* No. 1/2010.
- Europäischer Entwicklungsbericht (2013): Post-2015: Global handeln für eine inklusive und nachhaltige Zukunft.
- Thilo Fehmel (2013): Globalisierung und europäische Sozialpolitik. Implikationen der Strategie Europa 2020, in: *ZSE Zeitschrift für Staats-/Europawissenschaften*, Heft 1/2013: 21–44.
- Daniel Gros, Felix Roth (2012): The Europe 2020 Strategy. Can it maintain the EU's competitiveness in the world? Brussels.
- Mark Huberty, John Zysman (2012): Religion and Reality in the Search for Green Growth, in: *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, Bd. 47: 140–146.
- Anne Musson (2013): Combining sustainable development and economic attractiveness: towards an indicator of sustainable attractiveness, in: *Int. J. Sustainable Development*, Vol. 16, Nos. 1/2: 127–162.
- Rat der Europäischen Union (2012): Rio+20: Ergebnisse und Folgemaßnahmen der VN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (2012), Schlussfolgerungen des Rates, 15477/1/12 REV 1, 31. Oktober 2012.
- Renaud Thillaye (2013): Gearing EU governance towards future growth. The sidelining of Europe 2020 and its worrisome consequences, *Policy Network Paper*.

Policy Brief 2013/04: Wem nutzt ein transatlantisches Freihandelsabkommen?

Rein ökonomisch betrachtet profitieren die USA und die gesamte EU von einem Abbau der Zölle und der nichttarifären Handelshemmnisse zwischen beiden Regionen. Das reale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner würde in den USA und in allen 27 EU-Mitgliedstaaten steigen. Den Wohlfahrtsgewinnen dieser Volkswirtschaften stehen allerdings reale Einkommens- und Beschäftigungsverluste im Rest der Welt gegenüber. Per Saldo überwiegen jedoch die wohlfahrtsschaffenden Effekte.

Policy Brief 2013/05: Bundesländer, Branchen und Bildungsgruppen – Effekte einer THIP auf Deutschland

Von einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP) würden alle großen Branchen und Bundesländer profitieren. Die größten Produktions- und Beschäftigungseffekte ergäben sich in der Elektroindustrie sowie in der Metallverarbeitung. Hiervon profitierten vor allem Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen. Darüber hinaus zeigt sich, dass für alle Qualifikationsgruppen neue Arbeitsplätze entstünden – auch für niedrig qualifizierte Arbeitnehmer.

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thieß Petersen
Telefon: +49 5241 81-81218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode
Telefon: +49 5241 81-81581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

ISSN-Nummer: 2191-2459

Demnächst erscheint:

- Wer profitiert am stärksten von der Globalisierung?