

Karl Aiginger

Der Vertrag von Lissabon aus ökonomischer Sicht

1. Einleitung und Aufbau

Der Vertrag von Lissabon 2007 ist ein wichtiger Fortschritt, wenn auch ein Vertrag mit Unterlassungen und versäumten Chancen. Der Prozess war langwierig und mühsam, und noch sind nicht alle Hindernisse für das Inkrafttreten beseitigt. Das Ergebnis – die Schlussfolgerung sei vorweggenommen – ist ein Kompromiss, der so mühsam ist, wie er bei 27 Ländern sein muss, aber auch ein erheblicher Schritt vorwärts zu einer noch größeren, funktionierenden, erfolgreichen Europäischen Integrationsgemeinschaft.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Ich bilanziere den politischen und ökonomischen Erfolg der Europäischen Integration seit ihrem Beginn und diskutiere die jüngsten wirtschaftlichen Enttäuschungen in Europa gerade in einer Phase einer boomenden Weltwirtschaft, also etwa 1995 bis 2007. Dann fasse ich die internationale Diskussion über das Europäische Sozial- und Wirtschaftsmodell zusammen, ob es Ursache der wirtschaftlichen Enttäuschungen des letzten Jahrzehnts in Europa sein kann, ob es Unterschiede zwischen europäischen Submodellen gibt. Schließlich interpretiere ich den Lissabonvertrag aus der Sicht eines Ökonomen, hauptsächlich hinsichtlich seiner Aussagen über das Europäische Modell und die implizierten wirtschaftspolitischen Ziele.

2. Rückblick auf mehr als 50 Jahre Europäische Integration

2.1 Politischer und ökonomischer Erfolg

Das Projekt Europa ist politisch ein außergewöhnlicher Erfolg. Immer mehr Länder bewerben sich um die Mitgliedschaft. Die Frieden schaffende Wirkung ist unumkehrbar und zieht immer weitere Regionen in ihren Bann. Daran kann auch die neu aufgeflammete Debatte über die Tiefe oder die Breite der zukünftigen Integration nichts ändern. Selbst in Nichtmitgliedsländern bessert sich die Einhaltung von Menschenrechten, werden Bürgerrechte, europäische Gesetzesnormen in Hinblick auf die mögliche Mitgliedschaft forciert, werden militärische Konflikte vermieden, Kriegsverbrecher ausgeliefert.

Auch die wirtschaftliche Dynamik war über Jahrzehnte hoch. Bis 1995 wurde fast der gesamte Vorsprung der USA in der Produktivität pro Kopf aufgeholt. Europa hat nun starke Firmen auch in der Weltraum- und Flugzeugindustrie und einen Leistungsbilanzüberschuss. Die Währung ist stark und wird langsam zur zweiten Weltwährung. Hingegen ist die wirtschaftliche Dynamik Europas in den letzten fünfzehn Jahren enttäuschend. Das Wachstum ist niedrig, die Arbeitslosigkeit bleibt hoch. Dies liegt u. a. daran, dass noch immer zu wenig in Forschung, Bildung und Weiterbildung investiert wurde.

Die wirtschaftliche Dynamik Europas mag kurzfristig durch die unmittelbaren strukturellen Anforderungen der Integration und die Effekte der Konsolidierung der Staatshaushalte im Gefolge der Maastrichtkriterien und eine vorsichtige Geldpolitik gedämpft worden sein. Das langfristige Wachstumspotential wurde aber durch die wirtschaftliche Integration verbessert. Verkrustete Strukturen wären ohne Integration nicht aufgebrochen, Reformen und Marktöffnung nicht erfolgt, und die zukünftigen Probleme wären noch wesentlich größer. Die Einkommen wären nach Ländern unterschiedlicher, der Rückstand des Südens und des Ostens würden ohne Integration zu wirtschaftlichen und politischen Spannungen führen, und die kleinen Länder hätten schlechtere Leistungsindikatoren als die großen. Nationale Monopole z. B. im Telekombereich würden weiter bestehen, die Landwirtschaft bekäme größere, unübersichtlichere und widersprüchlichere Subventionen, die Internationalität und Qualität der Ausbildung ließe zu wünschen übrig, die Mobilität der Europäer wäre geringer.

Übersicht 1: Erfolg und Enttäuschung für Europa

	1960/1990		1990/2007		Differenz EU-USA ¹	
	EU15	USA	EU15	USA	1960/90	1990/2007
BIP real	3,4%	3,5%	2,1%	2,9%	-0,1%	-0,8%
BIP pro Erwerbstätigen	3,0%	1,6%	1,6%	1,7%	+1,4%	-0,1%
BIP pro Kopf	4,2%	3,9%	2,4%	3,1%	+0,3%	-0,7%
BIP pro Stunde	2,9%	1,5%	1,7%	1,8%	+1,4%	-0,1%
					Differenz EU-USA ²	
	1960		2007		1960	2007
	EU15	USA	EU15	USA		
Beschäftigungsquote	66%	64%	68%	73%	+2,0	-5,0
Arbeitslosenquote	2,3%	5,5%	7,2%	4,6%	-3,2	+2,6

1) Absolute Differenz der Wachstumsraten EU15-USA 1960/2005 bzw. 1990/2007. – 2) Absolute Differenz der Niveaus.

2.2 Ist das europäische Modell auch konkurrenzfähig?

Es gibt Analytiker, die die Ursache für die europäische Wachstumsschwäche der letzten 15 Jahre im umfassenden Sozialnetz, den hohen Löhnen, dem starken Einfluss des Staates und den Umweltauflagen sehen, also gerade in jenen Elementen, die das europäische Gesellschaftsmodell prägen. An diesem Argument stimmt, dass Kosten und bürokratische Verzögerungen in einer integrierten und globalisierten Wirtschaft und mit dem Auftreten neuer Konkurrenten (von den Spitzenregionen der Erweiterungsländer bis zu China und Indien) schwerer wiegen, als in den ruhigeren sechziger bis achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts.

Aber das Sozialnetz hat auch Vorteile rein ökonomischer Art: es gibt Sicherheit und erhöht den Konsum, die Lernbereitschaft, die Mobilität und den Zukunftsoptimismus. Die Bereitschaft zu Veränderungen auf der individuellen Ebene bedarf der Sicherheit eines gesellschaftlichen Auffangsystems und der Erreichbarkeit einer neuen Position bei Aufgabe der bisherigen („Mikroökonomischer Wandel braucht makroökonomische Stabilität“). Ein stabilisierender Staat erhöht die Investitionsneigung (ganz abgesehen davon, dass spezifische Staatsausgaben selbst eine hohe Rendite haben können). Armut und Arbeitslosigkeit

bedeuten jedenfalls hohe volkswirtschaftliche Verluste. Allerdings sind auch Zäune, Sicherheitsanlagen, Gefängnisse und Kriminalität in den USA verlorene Kosten (*Aiginger, 2005*). Dennoch ist die Dynamik von Produktion, Beschäftigung und Produktivität in den USA seit mehr als einem Jahrzehnt höher als in Europa und die Frage, ob Europa gegenüber den USA – und gegenüber den dynamischen Wirtschaften Asiens – konkurrenzfähig ist, bleibt berechtigt.

Europas Probleme liegen allerdings vor allem in der Binnennachfrage und in der ungenügenden Dotierung der Zukunftsinvestitionen und weniger in mangelnder preislicher Wettbewerbsfähigkeit etwa durch erhöhte Sozialleistungen: Während die US-Wirtschaft seit Jahrzehnten mit Leistungsbilanzdefiziten zu kämpfen hat, verzeichnet die europäische Wirtschaft Außenhandelsüberschüsse – auch Länder mit hohen Sozialstandards.

2.3 Systemdiskussion und wirtschaftliche Erfolge

Eigentlich wurde im Prozess der europäischen Einigung nie eine Diskussion über das anzustrebende Wirtschafts- und Sozialsystem durchgeführt. Die Systeme der Gründungsmitglieder waren äußerst unterschiedlich. Es bestand ein Nebeneinander des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland mit starker Wettbewerbsorientierung und Skepsis gegen Eingriffe in den Produktionsprozess, und Frankreich mit seiner indikativen Planung ("planification"), der Betonung staatlicher Großprojekte und dem hohen Anteil an verstaatlichten Firmen. Im Vordergrund des europäischen Integrationsprojektes stand die Beseitigung von Zöllen, Handelsschranken, Subventionen, die Schaffung der „vier Freiheiten“ für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit und letztlich das Binnenmarktprogramm und die gemeinsame Währung. Somit hat die EU heute Mitglieder, die die Übernahme von Sozialprogrammen noch immer skeptisch sehen (Großbritannien), andere Länder reformieren den umfassenden Wohlfahrtsstaat (Schweden), und eine dritte Gruppe strebt eine Marktwirtschaft ohne jede Zusätze (Marktwirtschaft ohne Adjektive: Vaclav Klaus) an.

Das europäische Gesellschaftsmodell zeichnet sich durch eine breite Verantwortung der öffentlichen Hand für soziale Wohlfahrt aus, das neben der Risikenabsicherung auch die Gesundheit, Bildung und Familienförderung beinhaltet, das zweitens durch sozialen Dialog, institutionalisierte Arbeitsbeziehungen, Mitbestimmung und Arbeitsschutz gekennzeichnet ist und drittens universell und inklusiv über Personengruppen und Lebenszyklus allen Gesellschaftsmitgliedern zugute kommt und den sozialen Zusammenhalt und die ökologische Nachhaltigkeit anstrebt (*Aiginger – Guger, 2005A*).

2.4 Performance des skandinavischen Modells

Innerhalb Europas gibt es Länder, die in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren erfolgreicher waren als der Durchschnitt. Diese haben höheres Wachstum, höhere Beschäftigungsquoten, niedrigere Arbeitslosigkeit (*Aiginger, 2004, 2006B*). Die staatlichen Budgets weisen Überschüsse auf, die Wettbewerbsfähigkeit ist auch im Technologie- und Qualitätsbereich gegeben, und Globalisierung wird nicht als Bedrohung, sondern als Chance gesehen. Es sind dies – mit

Unterschieden in Struktur und Dynamik – Schweden, Dänemark und Finnland¹. Alle drei skandinavischen Länder verfügen über ein weit ausgebautes Wohlfahrtssystem mit geringen Einkommensunterschieden und einer starken ökologischen Komponente. Sie sind auch interessant, weil der Erfolg z.B. in Schweden erst nach langen Krisen, oftmaligen Abwertungen und dem fast völligen Verlust des Vorsprungs im Pro-Kopf-Einkommen gegenüber dem europäischen Durchschnitt eintrat.

Was ist das gemeinsame der Politik dieser Länder und insbesondere was haben sie in der erfolgreichen Periode anders gemacht als in den Jahrzehnten davor? In der Interpretation von *Aiginger – Guger* (2005A,B) hat der Erfolg fünf wichtige Elemente:

(1) Ausgewogene und gesteuerte Flexibilität

Firmen benötigen zur Anpassung an neue Technologien, Markt- und Nachfrageschwankungen Flexibilität, Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen benötigen für Ausbildung, Weiterbildung und zur Nutzung von Konsum und Lebenschancen eine gewisse Sicherheit. Diese Kombination geht unter dem Schlagwort „Flexicurity“ in die Literatur ein. Dänische Firmen können zum Beispiel leicht kündigen, Arbeitnehmer erhalten hohe Ersatzraten, effiziente Neuvermittlung und Requalifikation. Teilzeit ist ein Wahlrecht mit Sozialleistungen und Rückkehrrecht bzw. Vorrang bei Vollzeitarbeitsplätzen.

(2) Effiziente Arbeitsanreize und Training

Die Löhne für gering Qualifizierte sind attraktiv und werden aufge bessert, mindestens, indem der Unterschied zwischen Brutto- und Nettolohn gering gehalten bzw. verbilligt wird. Training und Weiterbildung ist auch für niedrig Qualifizierte, Arbeitslose, Teilzeitbeschäftigte zugänglich, und eine Eigenleistung wird als Grundlage für dauerhafte Sozialleistungen verlangt. Das Verlassen eines Auffangschemas ist günstiger als das Verbleiben. Arbeitsmarktvermittlung ist zwingend engagiert, effizient und hat ein hohes Prestige.

(3) Disziplin und Qualität der Staatsfinanzen

Die Budgets sind ausgeglichen, in der Regel ist dieser Zustand schrittweise und gezielt durch Grenzen bei den Ausgaben erreicht worden. Alle drei Länder haben mittelfristige Budgetüberschüsse. Die Staatsausgaben sind relativ zu anderen Ländern anteilig am BIP hoch, aber gegenüber dem Höhepunkt deutlich gesunken (15 Prozentpunkte in Schweden und Finnland, 10 Prozentpunkte in Dänemark). Die prinzipiell hohe Steuerlast ist niedriger für Unternehmer (duales Steuersystem) und für niedrige Einkommensbezieher, höher für Vermögens- und Ressourcenverbrauch. Die Ausgaben begünstigen den Sozial- und Gesundheitssektor und die Zukunftsinvestitionen.

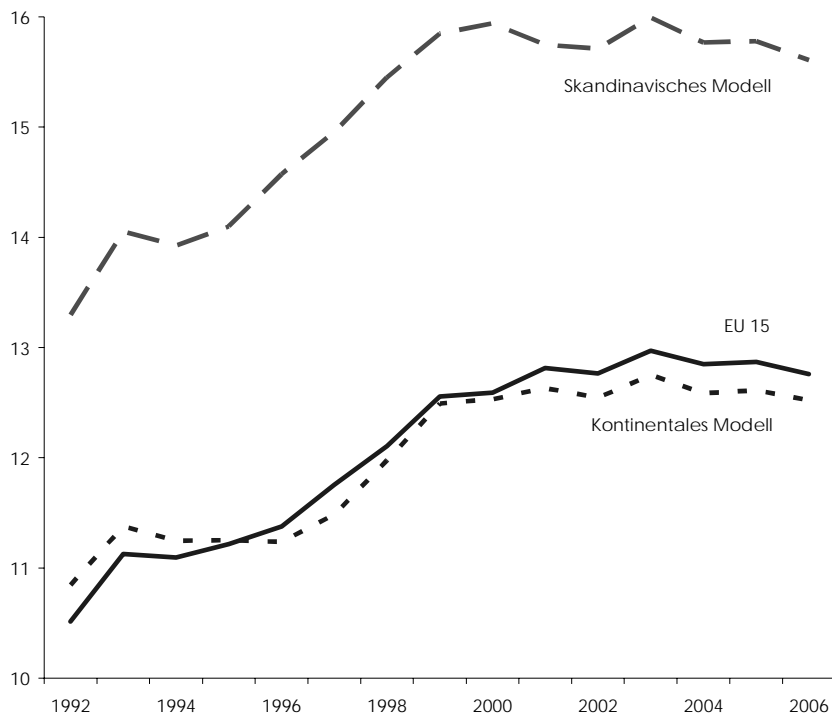
(4) Forcierung der technologischen und bildungsmäßigen Exzellenz

Die Forschungsquote ist hoch, ebenso Quantität und Qualität der Ausbildung und der Weiterbildung. In den neuen Technologien wird die Spitzenposition erreicht bzw. angestrebt. Die Ausgaben für Zukunftsinvestitionen (Ausbildung, Forschung, neue Technologien) sind um

¹ Auch Irland und Großbritannien, sowie teilweise Spanien sind relativ erfolgreich doch sie folgen einem andren Muster. Irland und Spanien sind Länder die einen Entwicklungsrückstand aufholen, Großbritannien hatte zunächst seinen vollen Einkommensvorsprung verloren, dann eine lange Periode schmerzhafter Umstrukturierung und nunmehr eine Normalisierung.

50% höher als im europäischen Durchschnitt (übertreffen die Lissabonziele und erreichen einen ebenso hohen Anteil des BIP wie in den USA).

Abbildung 1: Zukunftsinvestitionen in % des BIP



(5) Konsistente, konsensuale und langfristige Strategie

Die Strategie wird von Regierung, Sozialpartnern und Experten entworfen und unterstützt, sie wird dauerhaft verfolgt und ändert sich nur wenig bei Regierungswechsel. Die ökologischen und sozialen Komponenten sind Bestandteile des Systems. Die Bereitschaft und Freude an Veränderungen ist gegeben, Reformen sind positiv und nicht durch Drohungen motiviert.²

3. Reformvertrag von Lissabon aus ökonomischer Sicht: Werte und Ziele

Der Vertrag von Lissabon 2007 (*Europäische Union, 2007*) besteht eigentlich aus drei Verträgen, dem Vertrag über die Europäische Union, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Diese Rechtsgrundlagen sind in einer für Nicht-Juristen schwerverständlichen aber politisch und juristisch scheinbar notwendigen Form miteinander verschränkt. Die wirtschaftlichen Ziele und das angestrebte sozioökonomische Modell sind vor allem aus dem Vertrag über die Europäische Union herauszuschälen. Die Grundrechtscharta betont die Bedeutung von Umweltqualität, soziale Rechte und unternehmerische Freiheiten inklusive das Recht auf Arbeit. Der Vertrag über die Arbeitsweise der EU beschreibt die Kompetenzen und Ziele in einzelnen Politikfeldern und erleichtert somit die Interpretation der Ziele und Werte.

² Für Österreich strebt das *WIFO-Weißbuch* (2006) eine ähnliche, konsensuale, langfristige Strategie zur Sicherung von Wachstum und Beschäftigung an.

Im Vertrag über die Europäische Union werden im Artikel 1a die Werte und im Abschnitt 2 die Ziele der Union definiert. Absichtlich sollen sie in der Sprache des Ökonomen und nicht wörtlich wiedergegeben werden (für den genauen Wortlaut siehe Box 1).

Als Werte werden im Artikel 1a genannt: Menschenwürde/-rechte, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit.

Als Ziele werden in Abschnitt 2 angegeben: Frieden, Pflege der „eigenen“ Werte³ und „Wohlergehen ihrer Völker“ (sic!).⁴ So ungewohnt, vergangenheitsorientiert und auch ein bisschen autistisch dieses letzte Ziel aus der Sicht des Ökonomen klingt, so ist dieses dritte Ziel jenes, aus dem in der Folge die wirtschaftlichen Ziele abgeleitet werden.

Zunächst Ziele werden die Errichtung eines Binnenmarktes (Absatz 3) und die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (Abschnitt 4) quasi als „Megaziele“ festgeschrieben. Innerhalb des Megazieles „Errichtung des Binnenmarkts“ finden sich dann die eigentlichen wirtschaftspolitischen Ziele, die der Ökonom suchen würde:

„Die Union wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas hin“. Die „Grundlage“, auf der dies geschehen soll wird in fünf Punkten ausgeführt:

- Wachstum (ausgewogenes)
- Preisstabilität (ohne wenn und aber)
- Wettbewerbsfähigkeit (hohes Maß)
- Vollbeschäftigung und sozialer Fortschritt
- Umweltschutz (hohes Maß und Verbesserung der Qualität)

Dies sind die eigentlichen Ziele, die die Ökonomie in einem Lehrbuch oder in einer Wohlfahrtsfunktion suchen würde. Der mathematisch trainierte Ökonom würde dies als Zielfunktion bezeichnen mit den Teilzielen⁵ (i) Wachstum, (ii) Soziales und (iii) Umwelt. Man könnte aber auch einwenden, dass Preisstabilität und Wettbewerbsfähigkeit keine Ziele sondern Vorbedingungen, Garanten der Erreichung der eigentlichen Ziele sind. Aber da darf man nicht zu kritisch sein, weil auch die Ökonomie eine Vielzahl unklarer Konzepte und unterschiedliche Lehrmeinungen anbietet.

Kritisch anzumerken ist aber unbedingt, dass die wirtschaftlichen Ziele und das anzustrebende Wirtschaftsmodell nicht wirklich explizit definiert sind, sondern in der näheren Erläuterung zum Ziel „Binnenmarkt“ versteckt sind und gleich darauf vom Ziel „Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion“ begleitet oder sogar dominiert werden. Die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion ist wieder kein Ziel sondern eine wichtige Systembedingung. Die Verfasser des Vertrages haben nie mit Ökonomen diskutiert und keine wirkliche Absicht gehabt, die Grundzüge des sozioökonomischen Systems im Vertrag explizit darzulegen. Sie haben es allerdings indirekt getan und das nicht schlecht.

³ Ohne Interpretation, dies geschieht eher in der Präambel zur Grundrechtscharta.

⁴ Warum der Begriff Wohlergehen der „Völker“ z. B. an Stelle von Mitgliedsländern stehen bleiben durfte ist absolut unerklärlich. Was ist z. B. mit Völkern, die teilweise innerhalb, teilweise außerhalb der EU leben?

⁵ „Argumente der Zielfunktion“.

Box 1: Relevante Bestimmungen im Vertrag über die Europäische Union und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Vertrag über die Europäische Union

Artikel 1a

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.

Artikel 2

(1) Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.

(3) Die EU errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie in hohem Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierung und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.

(4) Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Artikel 15

(1) Jede Person hat das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben.

Artikel 16

Die unternehmerische Freiheit wird nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt.

Artikel 28

Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen haben nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen.

Artikel 34

(1) Die Union anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

Artikel 37

Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden.

Näher interpretiert fällt – historisch zu verstehen – die Dominanz der Errichtung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion auf, also die Betonung von institutionellen Schritten, die notwendig für das Entstehen Europas waren. Es fällt spiegelverkehrt auf, dass die eigentlichen Ziele der Wirtschaftspolitik, Einkommen zu schaffen und zu erhöhen, Stabilität zu gewähren, Einkommensunterschiede einzugrenzen und Umweltqualität zu sichern bzw. zu heben, nicht erwähnt werden oder erst in den Teilkapiteln des Vertrags über die Arbeitsweise der Union. Binnenmarkt und Wirtschaftsunion sind die eigentliche Denkstruktur („Megaziele“), sie umranden die wirtschaftlichen Ziele i.e.S.

Das anzustrebende sozioökonomische Modell, also etwa ob eine Marktwirtschaft ohne Adjektive, eine soziale Marktwirtschaft oder eine ökosoziale angestrebt wird, ist explizit nicht erwähnt. Die soziale Komponente und die Umweltdimension sind aber eindeutig innerhalb des Begriffs der Nachhaltigkeit definiert. Wenn man will als viertes und fünftes Teilziel nach Wachstum, Preisstabilität, Wettbewerbsfähigkeit und vor – aber mit geringerem Rang – als die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion.

Eine saubere wirtschaftspolitische Systemdefinition ist das nicht, aber trotzdem kann der Vertrag inhaltlich als Marktwirtschaft mit drei Adjektiven interpretiert werden: wettbewerbsfähig (effizient, steigende Einkommen), sozial (Vollbeschäftigung, begrenzte Einkommensunterschiede) und ökologisch. Eine Kritik, dass diese Ziele im Vertrag nicht erwähnt sind, ist nicht berechtigt. Weitere Hinweise über Stellenwert und zur Operationalisierung der Ziele finden sich unter den Artikeln: „Zuständigkeiten“, „Allgemein geltende Bestimmungen“, „Wirtschafts- und Währungspolitik“⁶, „Richtungsweisende Grundsätze“.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss wird in einem eigenen Artikel erwähnt und sichert die Sozialpartnerschaft ab.

Alle diese Artikel sind wichtig für die reale Politik, weniger für die Zielsetzungen und die Frage, ob und gegebenenfalls welches sozioökonomische System der Vertrag anstrebt.

4. Lücken im Vertragswerk aus wirtschaftspolitischer Perspektive

Drei Bereiche sind noch zu erwähnen, die dazu beitragen hätten können, dass die in der jüngsten Vergangenheit sichtbaren geringeren wirtschaftlichen Erfolge in Zukunft vermieden oder abgeschwächt werden könnten.

Die Europäische Union hat quantitative und qualitative Defizite in der Forschung, sie hat zu wenig Naturwissenschaftler und gibt zu wenig für Universitäten aus, Weiterbildung ist nur in den skandinavischen Ländern vorbildlich. Die Forcierung dieser „Instrumente“ zur Sicherung von Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit wären ebenso wichtig wie die Beseitigung von Schranken, besonders wenn der Binnenmarkt schon so weit fortgeschritten ist und die gemeinsame Währung immer mehr Länder erfasst und erfolgreich ist. Diesen

⁶ In diesem Artikel wird von einer „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ gesprochen. Wer den EU-Vertrag als negativ kritisieren will, wird sich auf diesen Artikel konzentrieren.

„Wachstumstreibern“ wird im Vertrag im Gegensatz zur „Lissabonstrategie 2000“ kaum Beachtung geschenkt.

Angesichts der Größe Europas – die Wirtschaftsleistung der EU 27 ist größer als die der USA – wäre eine Stärkung der Binnennachfrage und eine Qualitäts- und Umschulungsstrategie die richtige Antwort auf die Globalisierung. Globalisierung bringt per Saldo höhere Einkommen und mehr Beschäftigte, dies muss aber nicht für alle Länder gelten und stimmt sicher nicht für alle Personengruppen und jeden Zeitpunkt. Vor allem die skandinavischen Länder versuchen, aus der Globalisierung zu profitieren und die potentiellen Verlierer umzuschulen und zur Veränderung zu befähigen. Die EU insgesamt macht dies wenig, besonders die großen Länder wie Frankreich, Deutschland und Italien „verteidigen“ alte Strukturen, und die vergeblich. Der Vertrag setzt weder das Ziel, ein proaktives Konzept zur Globalisierung zu entwickeln, noch zeigt er Instrumente und Strategien auf.

Europa ist einem starken Alterungsprozess unterworfen, die Dynamik der Wirtschaftsleistung wird im Osten und Südosten der heutigen EU besonders hoch sein, die Dynamik der Bevölkerung bzw. die Zahl der wanderungswilligen Migranten und Migrantinnen oft sogar außerhalb der heutigen Grenzen der EU. Sowohl das wirtschaftliche und noch mehr das bevölkerungsmäßige Potential liegen im Nachbargürtel im Osten und in den südlichen Mittelmeerländern. Eine aktive wirtschaftliche Außenpolitik, die versucht, das Potential dieser Länder zu stärken und die ökonomischen und gesellschaftlichen Werte Europas, sowie das Wirtschafts- und Bildungssystem schon in der Heimat zukünftiger Migranten und Migrantinnen anzubieten, findet nicht statt. Dadurch und durch eine fehlende Migrationspolitik sowie ungenügende Strategien, Migranten inklusive ihrer Werte und Kulturen mit dem europäischen Modell bekannt zu machen, ist eine schwerwiegende Vernachlässigung. Einer so definierten „wirtschaftlichen Außenpolitik“, die die USA mit anderen Methoden betreibt, wird im Vertrag nicht erwähnt (vgl. auch *Sapir*, 2007).

5. Zusammenfassung

(1) Die Europäische Union ist eine außerordentliche politische Erfolgsstory. Mit nur sechs Mitgliedern in den fünfziger Jahren gegründet, hat sie heute 27 Mitglieder. Immer mehr Länder in Ost- und Südosteuropa, aber auch Länder, die nicht oder nicht ganz zum geografischen Europa gehören, wollen Mitglied werden. Im Gebiet der EU gibt es keine Grenzen für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Migration, es gibt keine kriegerischen Auseinandersetzungen. In den meisten Nachbarländern werden Institutionen verbessert, die Menschenrechte forciert, Todesstrafe und Kampfhandlungen vermieden mit der Perspektive, dadurch früher Teil der Europäischen Union zu werden.

(2) Auch die wirtschaftlichen Erfolge lassen sich sehen. Bis Mitte der neunziger Jahre wurde fast der gesamte Produktivitätsvorsprung der USA aufgeholt, zumindest nach der das technische Niveau am besten widerspiegelnden Kennzahl, der Produktivität pro Stunde. Die EU hat heute das absolut höchste Bruttoinlandsprodukt, einen deutlich höheren Weltmarktanteil als die USA (an Exporten gemessen ohne Binnenhandel). Sogar in der früher allein von den USA dominierten Raumfahrt und Flugzeugindustrie gibt es europäische Weltmarktführer. Der Euro wurde erfolgreich eingeführt und ist heute stärker als zum Zeitpunkt

der Einführung, teilweise auch stärker als für die Exportfähigkeit erwünscht. Der Weg in Richtung Weltwährung zeichnet sich ab, mit allen Problemen aber auch Vorteilen, die man der USA wegen des Dollars als Leitwährung immer wieder nachgesagt hat. Weltweit wollen Firmen noch immer mehr in Europa investieren als in anderen Kontinenten.

(3) Gerade in den letzten 15 Jahren gab es auch wirtschaftliche Enttäuschungen. Der Produktivitätsabstand zu den USA ist wieder größer geworden, das Wachstum geringer im Verhältnis zu den USA aber auch und besonders zur gesamten Weltwirtschaft. Die Arbeitslosenquote ist höher, die Beschäftigungsquote niedriger (beides war früher umgekehrt). Europa hat kein Konzept für Migration und Alterung. Die Lissabon- und Barcelonaziele können weder bei Forschung noch bei den Universitäten, noch beim lebenslangen Lernen erreicht werden.

(4) Aus den USA aber auch von internationaler Argumentation kommt die Kritik, dass das europäische Modell mit seiner Betonung von sozialen und ökologischen Zielen für diesen Rückfall verantwortlich sein könnte. Gegen diese These spricht, dass die skandinavische Ländergruppe, die das umfassendste Modell hat, auch rasches Wachstum, hohe Beschäftigung, geringe Einkommensunterschiede und hohen Ökologiestandard aufweist. Allerdings haben diese Länder ihr Modell stark reformiert. Die Reformen erfolgten nach drei Prinzipien: privates und öffentliches Kostenbewusstsein, Reform des Arbeitsmarktes mit einer stark aktiven und qualifizierenden Komponente und Forcierung der Zukunftsausgaben (Forschung, Ausbildung und neue Technologien). Die skandinavischen Länder haben ihr System und ihre Institutionen in den letzten zehn Jahren weiterentwickelt und reformiert, um den Wohlfahrtsstaat in der intensiveren globalen Konkurrenzsituation zu erhalten und als produktiven Faktor zu nutzen. Die Verringerung der Unsicherheit und das Vertrauen in die Institutionen sind ein wichtiger Beitrag zur Konkurrenzfähigkeit. Besonders zu erwähnen ist noch, dass die skandinavischen Länder die Globalisierung als Chance sehen und nicht versucht haben sich abzuschotten.

(5) Der Werdegang des Vertrages von Lissabon 2007 war mühsam, das ist aber keine Überraschung: Erstens mussten die Standpunkte von 27 Ländern zu einem Dokument zusammengefasst werden, zweitens hat Europa immer die Beseitigung von Zollgrenzen und anderen Schranken als Ziel gehabt und drittens hat es nie eine Diskussion über das anzustrebende gesellschaftliche und ökonomische Modell geführt. Heute eint Europa Länder, die sich am angloamerikanischen Modell orientieren, solche die einen stark ausgebauten Wohlfahrtsstaat an die neuen Bedingungen der Globalisierung anpassen müssen, viertens Länder, die einer teilweise agrarisch dominierten und patriarchalischen Gesellschaft noch nicht entwachsen sind und fünftens solche, die nach Jahrzehnten Kommunismus ein schlankes wettbewerbsfähiges Modell zur raschen Erhöhung von Einkommen und Produktivität suchen.

Ökonomisch interpretiert gibt der Verfassungsvertrag dem Binnenmarkt und der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion eine hohe Priorität, also der Errichtung von Institutionen und der Beseitigung von Hemmnissen, nicht den eigentlichen ökonomischen Zielen. Die ökonomischen Ziele, die normalerweise in einer „volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsfunktion“ zusammengefasst werden – nämlich Einkommensziele, soziale Ziele und Umweltziele – sind im Vertrag alle erwähnt. Der relativ geringe Stellenwert, in dem diese eigentlichen

wirtschaftlichen Ziele in den Vertrag über die Europäische Union einfließen, schmerzt etwas, sie werden als nähere Beschreibung des Binnenmarktes in den Vertrag eingebracht: In dem Abschnitt, in dem der Binnenmarkt als Ziel definiert ist, folgt als Nachsatz, dass die Europäische Union nachhaltig sein soll, d. h. Wachstum Preisstabilität, Wettbewerbsfähigkeit, soziale Ziele und Umwelt bewirken soll. Die ökonomischen Ziele werden dann in anderen Teilkapiteln „in Schleifen“ und mit immer wieder geänderten Formulierungen wiederholt und spezifiziert. Eine gewisse Vorrangigkeit von Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs ist für den Vertrag charakteristisch. Dies muss nicht unbedingt als Wertung verstanden werden, sondern ist aus der Geschichte der Europäischen Union erklärbar: Hier ging es darum, die Schranken und Hemmnisse zwischen 27 Ländern zu beseitigen. Dass nach Fertigstellung eines Binnenmarktes eine intelligente, an sozialen und ökologischen Zielen orientierte neue Zielsetzung notwendig ist, wurde nicht beachtet. Vielleicht sollten auch Teilziele nicht in einem Verfassungsvertrag zementiert werden, sondern in Gesetzen und Verordnungen. Aber ein explizit definiertes Leitbild einer sozial und ökologisch orientierten Marktwirtschaft wäre sicher besser gewesen, als dieses nun durch Interpretationen herauschälen zu lassen.

(7) Aus einer internationalen Perspektive ist das europäische Modell mit seinen Zielsetzungen, nicht nur maximale Einkommen zu erzielen, sondern auch soziale Risiken abzusichern und die Nachhaltigkeit zu betonen, sicher das anspruchsvollste weltweit verfügbare sozioökonomische Modell. Dies gilt verglichen z. B. mit dem US-Modell, aber auch mit dem asiatischen Modell. Es ist auch das logische Modell besonders für reiche Länder, in denen die Grundbedürfnisse erfüllt sind. Dies wird auch in der Diskussion und in den Orientierungsversuchen aufstrebender Länder anerkannt. Die drei Aspekte – hohe und wachsende Einkommen, soziale Ziele von Vollbeschäftigung inkl. Begrenzung von Einkommensunterschieden bis zur Absicherung von Risiken und drittens die ökologische Nachhaltigkeit durch hohe Umweltstandards und Verbesserung der Umweltqualität – werden im Verfassungsvertrag begründet. Nicht in einer expliziten Formulierung und nicht an prominenter Stelle, aber implizit in den Zielsetzungen, in den Institutionen und Teilpolitiken.

(8) Unterbelichtet bleibt im Vertrag, wie Europa sein Defizit im Technologie- und Bildungsbereich (an höchstem Standard gemessen) beseitigen will, wie es jene innere Wirtschaftspolitik forcieren will, die die Globalisierung auch für Europa zum Erfolg macht, und wie es die potentiellen Verlierer umschult und zum Wechsel befähigt. Und zu wenig betont wird, wie Europa seine Nachbarn in den Prozess einbezieht, mit ihnen Werte und Fähigkeiten entwickelt zur gemeinsamen Bewältigung sozialer und ökologischer Probleme.

Literaturhinweise:

- Aiginger, K. (2006B), The Ability to Adapt: Why It Differs between the Scandinavian and Continental Models, *Intereconomics, Review of European Economic Policy*, Vol. 41, No. 1, January/February 2006, pp.14-23.
- Aiginger, K. (2006A), Zehn Jahre EU-Mitgliedschaft: 1995 bis 2005, ÖGB Bundeskonvent, 2006.
- Aiginger, K., „Towards a New European Model of the Reformed Welfare State: An Alternative to the United States Model“, *Economic Survey of Europe*, United Nations, New York and Geneva, No. 1, 2005.
- Aiginger, K., The Three Tier Strategy Followed by Successful European Countries in the 1990s, *International Review of Applied Economics*, Vol. 18(4), 2004, S. 399-422.
- Aiginger, K., Guger, A. (2005A), The European Social Model: from an alleged barrier to a competitive advantage, in *Journal of Progressive Politics*, Vol. 4.3, Autumn 2005, pp. 40-47.
- Aiginger, K., Guger, A. (2005B), The European Socio-Economic Model, Differences to the USA and Changes Over Time, in A. Giddens, Diamond, P., Liddle, R. (eds.), *Global Europe: Social Europe*, 2005.
- Boeri, T., *Does Europe Need a Harmonized Social Policy?* Paper prepared for the conference on “Competition of Regions and Integration in EMU”, 30th Volkswirtschaftliche Tagung der ÖNB, 13.-14.6.2002.
- Breuss, F., Die Zukunft Europas, Beitrag zum Außenwirtschaftsleitbild 2008 des BMWA, WIFO, 2008.
- Breuss, F., „Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU“, *WIFO-Monatsberichte* 8/2007, S. 641-660.
- Esping-Andersen, G., *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity, Cambridge, 1990.
- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Europäische Union, *Vertrag über eine Verfassung für Europa*, Amt für Statistische Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg, 2005.
- EU-Kommissionsdokument, *The European social model*, Manuskript, 14. Juli 2005.
- Europäische Union: Der Vertrag von Lissabon: Die konsolidierten EU-Verträge, NOMOS Verlagsgesellschaft 2007.
- Fitoussi, J.-P., Kistoris Padoa Schioppa, F.K. (eds.), *Report on the State of the European Union*, Vol.1, Palgrave Macmillan, Houndsmills, 2005.
- Förster, Michael und Mira d’Ercole, Marco (2005): *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 22, Paris, OECD, DELSA/ELSA/WD/SEM(2005)1.
- Guger, A., *Die Effektivität wohlfahrtsstaatlicher Distributionspolitiken – Trends im internationalen Vergleich*, in: Held, Martin, Kubon-Gilke, Gisela und Sturn, Richard (Hg.) (2006): *Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch 5: Soziale Sicherung in Marktgesellschaften*. Marburg: Metropolis (Vorankündigung).
- Leibfried, S., *Towards a European Welfare State?*, in: Pierson, C., Castels, F.G. (eds.), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge, UK, 2000, S. 190-206.
- Pisani-Ferri, J., *Only teamwork can put the eurozone on a steady course*, *Financial Times*, August 31, 2005.
- Sapir, A., Aghion, Ph., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Vinals, J., Wallace, H., *An Agenda for a Growing Europe: Sapir Report*, Oxford University Press: Oxford, 2004.
- Sapir, A., *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruegel, 2007.
- Tichy, G., *Die 'Neue Unsicherheit' als Ursache der europäischen Wachstumsschwäche*, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 6(3), 2005, S. 385-407.
- WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, 2006.
[http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2006_WEISSBUCH_ZUSAMMENFASSUNG_27639\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2006_WEISSBUCH_ZUSAMMENFASSUNG_27639$.PDF)