

Lissabon-Strategie – wird Europa wirklich kompetitiver?

Ulrich Blum

Ziel der Lissabon-Strategie war und ist es, Europa zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt auszubauen. Hintergrund war eine gesellschafts- und insbesondere wirtschaftspolitische Analyse der Bedingungen, unter denen Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum entsteht. Der Umgang mit der zentralen Ressource „Wissen“ erschien aus dieser Sicht in Europa in erheblichem Maße verbesserungsbedürftig. Besonders Forschung und Entwicklung seien, so die Aussage der Kommission, in einigen Ländern unterentwickelt und der Transfer der Ergebnisse kreativen Schaffens in die Wirtschaft ungenügend.

Damit folgt die Europäische Union den theoretischen Vorgaben der neuen Wachstumstheorie. Diese führt aus, daß Wissen als zentraler Treiber der wirtschaftlichen Entwicklung anzusehen ist. Es sind seine Externalitäten, insbesondere die sogenannten Spill-overs, die die wirtschaftliche Entwicklung voranbringen: Damit wird der Forschungs- und Entwicklungsprozeß sowie die Fähigkeit, Innovationen zu generieren, zum zentralen Erfolgsmaßstab der modernen Gesellschaft.

Wie in der Politik üblich, hat man diese inhaltlichen Erkenntnisse in strukturelle Vorgaben umgesetzt, nämlich das Ziel, die Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen in Europa bis zum Jahr 2010 auf 3% zu steigern. Es zeigt sich durchaus, daß die Länder, die hier führend sind, auch in erheblichem Maße in der Lage waren, strukturelle Veränderungen abzufedern und ihre Wirtschaft auf Wachstumspfade zu lenken. Besonders deutlich ist das an der Entwicklung in Finnland zu sehen, das in den 90er Jahren vor einem Desaster auf den Arbeitsmärkten stand und keine extensive Sozialpolitik verfolgte, sondern vielmehr das Forschungs- und Entwicklungssystem des Landes optimierte.

Betrachtet man zwei Jahre vor dem Jahr 2010 die gegenwärtige Entwicklung in Bezug auf die Expansion der Forschungs- und Entwicklungsbudgets, so muß ganz klar gesehen werden, daß Europa von dem Ziel 3% weit entfernt ist; der EU-Durchschnitt liegt bei knapp 1,9 %, der Wert der USA bei rund 2,5%. Die skandinavischen Länder übertreffen dieses Ziel bereits heute, je weiter man nach Süden kommt, desto schwächer wird die entsprechende Bereitschaft, öffentliche Gelder, aber auch Gelder in der Privatwirtschaft umzulenken. Allerdings muß grundsätzlich die Frage gestellt werden, ob das in einer arbeitsteiligen Gesellschaft zweckmäßig ist. Soll also Zypern, gegenwärtig mit 0,4% am untersten Ende der Rangfolge, wirklich aufholen oder knappes

Geld profitabler einsetzen? Denn die Fähigkeit, Wohlstand zu generieren, folgt durchaus auch heute noch den Vorgaben der komparativen Standortvorteile. Und nicht jede Innovation wird getrieben durch Forschungs- und Entwicklungsprozesse. Nicht unerheblich ist dabei auch der Kulturbereich bzw. die Fähigkeit, in neuen Kategorien zu denken. Das betrifft in erheblichem Maße die Entwicklung des Freizeit- und Tourismussektors.

Die wirtschaftstheoretisch im Sinne der gemeinten Zielvorgaben möglicherweise fehlerhafte Zielvorgabe und damit verbunden auch die Frage, was mit Wettbewerbsfähigkeit letztlich gemeint ist, muß insbesondere vor dem Hintergrund der Theorie eines „optimalen Europas“ gesehen werden. Hier greife ich auf eine weit zurückliegende Arbeit von einem Kollegen und mir zurück (Blum, Dudley 1991), in der wir die Frage der optimalen Grenzen eines Landes theoretisch analysiert und empirisch mit Hilfe eines ökonometrischen Ansatzes in einem Modell für Deutschland untersucht haben. Aus ökonomischer Sicht wird die Grenze eines Staats dort erreicht, wo der letzte Steuerzahler für seinen Beitrag nicht mehr die gewünschte bzw. erforderliche öffentliche Leistung bezieht. Föderale Staaten sind nunmehr in der Lage, solche Leistungen, deren Bereitstellung regionenspezifisch und teuer ist, in Teilräumen anzubieten und damit die Gesamtkosten zu senken. Zugleich ergibt sich so etwas wie „kompetitiver Föderalismus“.

Weshalb sage ich dies? Weil ich der Meinung bin, daß die EU diesen Weg derzeit nicht geht, also „überteuert“ ist und sich damit auch geographisch-politisch überdehnt. Das findet seinen besonderen Ausdruck in den Spannungen im Eurosystem, deren Schaden weit größer sein kann als jede Lissabon-Strategie an Vorteilen zu bringen in der Lage ist. Und was die Folgen derartiger Spannungen sind, lernen wir täglich an den Folgen des überteuerten Eintritts der DM in die Währungsunion lernen: Denn durch die Finanzierung der Deutschen Einheit über Verschuldung und die Zinsreaktion der Deutschen Bundesbank stieg der Kurs der DM. Eigentlich aber hätte, weil die Gesamtwirtschaft durch den Beitritt im Durchschnitt schwächer geworden war, der Kurs sinken müssen. Diese Überbewertung von rund 20 % mußte „abgearbeitet“ werden – und das in Ost-West-Konkurrenz, d.h. der Osten mußte dem Westen immer ein Stückchen voraus sein, um überhaupt eine Chance zur Reindustrialisierung zu haben. Heute haben wir in Deutschland eine der weltweit konkurrenzfähigsten Industrien, aber der gezahlte Preis ist eine seit Jahren stagnierende Binnennachfrage. Und wenn der Export lahmt, fehlt das heimische Wachstumsfeld.

Aus ökonomischer Sicht ist weiterhin zu fragen, ob Länder oder Ländergruppen eigentlich im Wettbewerb stehen – bzw. was Wettbewerb dann ist. Die Spannbreite geht von einer merkantilistisch-etatistischen Auffassung des Wettbewerbs (z.B. in Frankreich, das folgerichtig

als Teil der strategischen Industriepolitik eine „*école de guerre économique*“ unterhält) über den Wettbewerb der Ordnungen im Sinne der Freiburger Schule bis hin zur Aussage, nur Unternehmen konkurrierten bei Krugman (1994) und der – im Blick auf Jacques Delors – ausführte, die Vorstellung eines Länderwettbewerbs sei ein gefährliche Obsession. Mehr als ein Oberseminar wäre nötig, das auszudiskutieren – aber auf theoretisch eindeutigen Grundlagen steht die europäische Politik nicht, und dies auch deshalb, weil die Adressaten nicht immer ganz klar sind. Ich persönlich bin der Meinung, daß nicht Staaten im Wettbewerb stehen, sondern Unternehmen, womit es auf standortspezifisch effiziente Ordnungsrahmen ankommt – also wieder ein Hohelied auf Subsidiarität und Dezentralität, die aber für Länder, sogar für deren Regionen (siehe der Ost-West, aber zunehmend auch der Nord-Süd-„*Divide*“ in Deutschland) gelten.

Good government sollte also diesen Ordnungsrahmen im Auge behalten – und zwar auf der nationalen ebenso wie der europäischen Ebene. Mit Sicherheit hat die EU durch die Liberalisierung der Märkte gerade wirtschaftlich Bedeutendes geleistet und verhindert in ihrer Wettbewerbs- und Beihilfepolitik nationale Auswüchse. Andererseits war sie nicht in der Lage, Regeln zu setzen, durch welche die Erträge der Währungsunion gerade in den Schwachwährungs- und damit Hochzinsländern konsolidierend genutzt wurden. Bis heute ist bei den nationalen Regierungen nur unvollkommen angekommen, daß die Währungsunion neue Bedingungen setzt.

Lästermäuler behaupten inzwischen, die Europäische Union habe sich in Lissabon einen Zahlendreher erlaubt – nicht 2010 sei gemeint gewesen sondern 2100. Denn nur so sei zu verstehen, weshalb sich so ausgesprochen wenig bewege. Auf Deutschland bezogen ist unser Land noch weit von der 3%-Marke entfernt und gerade als eine Region, die im internationalen Wettbewerb ihren hohen Sozialstandard verdienen muß, ist dieser Rückstand inhaltlich kaum zu verstehen, politisch aber vor dem Hintergrund der vorhandenen „*pressure groups*“, insbesondere dem Verschieben der Wählermehrheiten weg von den Steuerzahlern hin zu den Transferempfängern zu erklären.

Immer wieder verwiesen werden muß darauf, daß Innovationsprozesse, die die Konkurrenzfähigkeit durch das ständige „Aufmischen“ der Wirtschaft erzeugen, nicht nur mit Produkten und Verfahren verbunden sind. Hierzu zählt neben dem Erobern neuer Märkte vor allem die Reorganisation der Industrie, wie es Schumpeter nannte, heute würde man es optimale institutionelle Ausgestaltung nennen. Meines Erachtens liegen hier die größten Bedrohungen für die EU, die praktisch als zentralistische Organisation in einer Wissensgesellschaft, die eigentlich dezentral bis atomistisch aufgestellt ist, versucht, etwas zu bewegen. Letztendlich tragen

derartige zentralistische nicht regelkreisgebundene Systeme immer das Problem des Scheiterns in sich, weil sie leicht von „*rent seekern*“ ausgebeutet werden können. Der zentralistische Ansatz der EU findet also seine Entsprechung in den Olivenbaumskandalen, aber auch in den großen Problemen, die Forschungsbudgets, die die EU bereitstellt, effizient zu nutzen.

Völlig vergessen wird an dieser Stelle, daß die ökonomischen Gemeinschaftsgüter nur ein kleiner Teil dessen sind, was die Europäische Union bereitstellen muß – als viel wichtiger erscheinen mir vor allem identitätsstiftende Maßnahmen, die die gemeinsame Geschichte beleuchten, auf früher schon vorhandene Internationalität verweisen, die nur durch die Renationalisierung der Neuzeit unterbrochen wurde. Dann erst werden Güter wie Reisefreiheit als wertvoll wahrgenommen – und als Positivum zugunsten Europas verbucht. Mit Buchhaltern und Juristen allein ist Europa nicht zu gewinnen.

Insofern ist die Wettbewerbsfähigkeit nur teilweise von dem abhängig, was die EU in Bezug auf die Wissensgesellschaft in direkter Verantwortung tun kann. Einmal ist auf die gemeinsamen Wurzeln zu rekurrieren, die diese Wissensgesellschaft bekanntlich ermöglichten – also die bedeutende kulturelle Vorleistung, und diese als Investition zu begreifen. Dann wird auch deutlich, daß vor dem Hintergrund von allen sozialen Notwendigkeiten der Gedanke reift, daß diese Voraussetzungen in ihrer Breite immer wieder erneuert werden müssen und somit nur das verteilt werden kann, was vorher geschaffen worden ist. In der gegenwärtigen Debatte über die Verwendung der Mehreinnahmen in den öffentlichen Haushalten in Deutschland geht das ebenso verloren wie auf europäischer Ebene in Bezug auf die Nettozahlerpositionen. Good governance könnte auch heißen, wie in deutschen horizontalen Finanzausgleich nur noch die Zahlungssalden der Starken den Schwachen zu überweisen. Das würde den Haushalt der Union schrumpfen lassen auf das Volumen, das wirklich etwas für Kohäsion und Integration bewegt und verhindern, daß Geberländer mit immer neuen Ausgabenideen kommen, um Gelder in ihre Länder zu leiten, die die Nettozahlerposition verringern. Diese echten Hilfen müßten dann viel wirksamer dazu herangezogen werden, die fundamentalen Ungleichgewichte in der Währungsunion durch wirtschaftspolitisches Handeln zu reduzieren, weil diese nicht mehr durch Korrekturen der Zinssätze oder der Währungskurse ausgeglichen werden können. Denn gegenwärtig bleiben zwei „Ventile“: lokale Preise und fiskalisches Handeln – genau hier wird aber gar nicht zur Kenntnis genommen, welche Zwangsbedingungen dabei einzuhalten sind, vor allem von einigen Mittelmeeranrainern.

Europa muß innerhalb und außerhalb der Lissabon-Strategie vorhandenes Geld besser ausgeben: Das wäre auch Ausdruck der Erkenntnis, daß Wettbewerbsfähigkeit nicht nur auf den

wirtschaftlichen Märkten sondern auch in anderen Bereichen zum Prinzip erhoben wird. Man muß sich dann vom zentralistischen Wettbewerbsmodell lösen, das, unternehmerisch betrachtet, an eine Kommission erinnert, die zu entscheiden hat, was das richtige Auto der Zukunft sei. Natürlich gibt es so etwas in der Automobilindustrie, aber eben in vielen Werken, die dann im Wettbewerb miteinander stehen. Nationalstaaten stehen aber in der Regel nur äußerst bedingt im Wettbewerb, es sind heute vielmehr ihre Personen und Unternehmen, die die Konkurrenz spüren und gestalten. Insofern sollte man genau diese Dezentralität viel stärker als Erfolgsfaktor ausnutzen.

Lassen Sie mich mit einer persönlichen Bemerkung schließen. Etwas überspitzt gesagt entwickelt sich Europa von einer ursprünglich beabsichtigt dezentral-subsiidiären Struktur hin zu einer zentralistisch-hierarchischen Veranstaltung. Brüssel müßte sich im Sinne der klassischen Vorstellung auf die Vorgabe eines Ordnungsrahmens beschränken – das wäre dann auch zu verkraften vor dem Hintergrund völlig fehlender demokratischer Legitimierung der Kommission und nur begrenzter Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments. Tatsächlich aber werden die prozeßpolitischen Eingriffe, vor allem durch die Verfügbarkeit erheblicher Etats, immer intensiver. Wir sollten die Entwicklung zu einem Rätssystem rechtzeitig anhalten, denn dieses ist wäre der großartigen Idee Europas nicht angemessen. Gerade Deutschland mit seiner Erfahrung und seiner föderativen Struktur sollte das einfordern und dies nicht auf dem Altar des kleingeistigen kurzfristigen außenpolitischen Erfolgs opfern.