

BUCHBESPRECHUNG

Strukturreformen für die EU

REZENSENT

Felix Butschek

WERK

Felbermayr, Gabriel (2024).

Europa muss sich rechnen.

Wien, Brandstätter Verlag. 152 Seiten. Gebundenes Buch. 20,00 EUR.

ISBN 978-3-7106-0783-7.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Autor sah sich durch die jüngsten binnen- sowie geopolitischen Veränderungen veranlasst, eine Reihe von konkreten strukturellen Reformen für die EU vorzuschlagen, welche geeignet sind, die Leistungen der Union für die Bevölkerung spürbar zu verbessern. Diese betreffen in erster Linie das zentrale Element der EU, den Binnenmarkt. Ausgehend von wünschenswerten Veränderungen der Ausgabenpolitik, fasst Felbermayr die Unzulänglichkeiten des Handelsverkehrs ins Auge, wie dessen Behinderung durch eine unzulängliche Infrastruktur. Obwohl die Währungsprobleme der EU durch die gemeinsame Währung grundsätzlich gelöst scheinen, verbleiben weiterhin jene der Budgetpolitik, die trotz Widerstandes der Mitgliedsstaaten durch strikte Fiskalregeln gelöst werden müssten. Über originelle Überlegungen zur Beitragsgestaltung gelangt der Autor zum Vorschlag unterschiedlicher Integrationstiefen für Drittstaaten. Schließlich weist er auf die Differenz zwischen Verantwortungs- und Gesinnungsethik hin. Letztere dürfe nicht die Außenwirtschaftspolitik behindern.

DOI

10.59288/wug503.260

Dieses Buch ist im richtigen Augenblick erschienen. Nicht nur die Neuwahl von EU-Parlament und Kommissionspräsidium, sondern ebenso die geänderten geopolitischen Gege-

benheiten werfen eine Fülle von Fragen auf, die Antworten erfordern, etwa inwieweit die Union den neuen Herausforderungen gewachsen ist. Dazu einen Beitrag zu leisten, versucht

* **Felix Butschek**
Kontakt: felix.butschek@wifo-pens.at

der Direktor des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Univ.-Prof. Gabriel Felbermayr. Hierbei verabsäumt er es zunächst nicht, auf die außerordentlichen Erfolge der Union hinzuweisen sowie auf ihr nach wie vor beträchtliches ökonomisches und politisches Gewicht. Doch dürfe man nicht den halbfertigen Zustand der Integration übersehen. Es gelte daher, diese weiter voranzutreiben, um den neuen Aufgaben gewachsen zu sein. Freilich müsse man dabei realistisch bleiben und dürfe keinen Traumwelten nachjagen. So werde es niemals die „Vereinigten Staaten von Europa“ geben; dem stünden die historischen Realitäten entgegen.

Auch müssten die positiven Folgen der Reformen spürbar werden: „Europa muss sich rechnen.“ Die Eurobarometer-Umfragen vermitteln den Eindruck, es gehe der Bevölkerung vor allem um Sicherheit, materielle, ideelle und nun auch physische. Felbermayr entwickelt eine Reihe von sehr konkreten Ansätzen, um diese zu erreichen.

Warnend weist er hierbei auf den Unterschied zwischen Verantwortungs- und Gesinnungsethik hin. Letztere dürfe beispielsweise in der Außenwirtschaftspolitik nicht auf Kosten des Wirtschaftswachstums oder des Verfolgens der eigenen Interessen gehen.

Der Binnenmarkt

Die politische Struktur der EU beruht grundsätzlich auf dem Subsidiaritätsprinzip. Sie sollte also nur jene Probleme in Angriff nehmen, die nicht besser von den Mitgliedsstaaten gelöst werden können. Wenn die Ausgabenverteilung als Indikator dafür betrachtet werden kann, dann ergibt sich, dass 31 % auf die gemeinsame Agrarpolitik, 31 % auf den Kohäsionsfonds und 32 % auf neue Aktivitäten

wie Forschung, Grenzschutz, Industriepolitik sowie den Ausstieg aus den fossilen Energien entfallen – der Rest auf Administration.

Gemessen an den Bedürfnissen der Bevölkerung sei der Aufwand für die Agrarpolitik nicht zu rechtfertigen. Hier wäre offenbar angezeigt, diese Aufgabe – unter Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung – den Nationalstaaten zu überlassen. Während die Ausgaben für Kohäsionspolitik sicherlich gerechtfertigt wären, scheint der geringe Aufwand für den Schutz der Außengrenze nicht plausibel. Nicht nur dafür ist eine Steigerung der Ausgaben angezeigt, sondern auch für die gemeinsame Verteidigung, Versorgungssicherheit, Forschung und Wissenschaft sowie für die transeuropäische Infrastruktur.

Das stärkste Asset der Europäischen Union repräsentiert zweifellos der Binnenmarkt. Der freie Fluss von Gütern, Dienstleistungen, Arbeitskräften und Kapital steht für den beträchtlichen ökonomischen Aufstieg dieser Region, deutlich sichtbar am Aufholprozess der ostmitteleuropäischen Staaten. Aber darüber hinaus trägt er auch zur äußeren Sicherheit bei, indem er in vielen Krisen sein Gewicht in die Waagschale werfen kann.

Dennoch gibt es auch in diesem Bereich Probleme. So wird die Wirkung des freien Verkehrs durch den mangelhaften Ausbau der Infrastruktur behindert, ebenso wie durch manche administrative Regelungen, wie z. B. die Entsenderichtlinien. Die noch unzureichenden Effekte des Binnenmarktes ließen sich daran erkennen, dass die Preise für identische Güter in den Staaten beträchtlich differieren. Überdies verblieben noch viele Bereiche weiterhin im nationalen Regelungsbereich, wie z. B. der Strommarkt.

Die Währung

Die Probleme der verschiedenen Währungen in einer Wirtschaftsunion, insbesondere jene der üblichen Verschuldung, der unterschiedlichen Inflationsraten und der Handelsbilanzdefizite, hat die EU sukzessive weitgehend gelöst, indem letztlich 1995 die gemeinsame Währung beschlossen und damit die Geldpolitik zentralisiert wurde. 20 der 27 Mitglieder der EU sind heute auch solche der Währungsunion.

Allerdings verblieb die Budgetpolitik im Zuständigkeitsbereich der Länder, die sich verpflichteten, das Budgetdefizit mit 3 % des BIP zu begrenzen und eine Schuldenquote von 60 % des BIP nicht zu überschreiten (die sogenannten Maastrichtkriterien). Diese wurden eigentlich nie sehr ernst genommen, ohne dass es in einzelnen Staaten zu Zinsdifferenzen gekommen wäre, weil man annahm, die EZB werde den gefährdeten Ländern zur Seite stehen. Das änderte sich erst mit der Finanzkrise 2008/2009. Nunmehr gerieten die hoch verschuldeten Länder unter Druck, was letztlich aber tatsächlich durch die EZB aufgefangen wurde. Die dadurch bewirkte Ausweitung der Geldmenge führte vorerst infolge des Konkurrenzdrucks durch den Außenhandel zu keinen inflationären Effekten. Diese traten erst als Folge der Corona-Krise und des Ukraine-Krieges auf. Ein solcher Prozess könnte sich, natürlich unter ähnlichen wirtschaftlichen Bedingungen, wiederholen. Daher, so Felbermayr, „führt kein Weg an ernsthaften Fiskalregeln für die Mitgliedsstaaten vorbei – so unbeliebt sie auch sein mögen, so essenziell sind sie“. Dies gilt umso mehr, als der stabile Euro nicht nur die Geldpolitik betrifft, sondern auch als Baustein für einen dynamischen Binnenmarkt sowie als Instrument zur Währung

geopolitischer Interessen Europas betrachtet werden muss.

Der Beitrag

Die EU wird zu einem erheblichen Teil über Beiträge der Mitgliedsländer finanziert. Deren Höhe richtet sich grosso modo nach dem Brutto-Nationaleinkommen, wird aber in der Realität in einem langwierigen Prozess ausgehandelt und einstimmig beschlossen. Für das jeweilige Land ist der Saldo aus Beitrag und Rückflüssen entscheidend. Angesichts der zentralen Geldpolitik und der – formal – strengen Regeln der Fiskalpolitik bleiben daher den Mitgliedsländern oft wenig Möglichkeiten, asymmetrische Schocks auszugleichen – dies umso weniger, als die Beiträge und Rückflüsse starr bleiben.

Felbermayr weist als Alternative auf die Beitragssysteme föderaler Länder hin, die solche Schocks automatisch glätten. Das funktioniert dadurch, dass die Beitragshöhe kurzfristig an das Nationaleinkommen gebunden ist und dementsprechend schwankt. Dagegen werden die Zuflüsse (preisbereinigt) konstant gehalten, es entstehen also automatische Stabilisatoren. Um diesem System Wirksamkeit zu verleihen, bedurfte es freilich eines größeren Budgetvolumens als 1 % des BNE.

Dessen Ausweitung drängte sich allerdings auch von der Sache her auf. Felbermayr meint, dass gerade vom Subsidiaritätsprinzip her mehrere Bereiche mit Rücksicht auf die Skaleneffekte zentral geregelt werden müssten. Dazu zählt er die Sicherung der Außengrenze einschließlich der Aufstellung einer Grenztruppe sowie die Verteidigung überhaupt. Das Gleiche gelte für die hochrangige Infrastruktur, wie Straße, Schiene, Strom-, Gas- und Datenleitungen. Auch sollten Zentren für Spit-

zenforschung geschaffen werden, ähnlich den bereits bestehenden Max-Planck-Instituten.

Über diese Aufgaben sowie über deren Finanzierung müsste wohl das Europäische Parlament entscheiden, das mit dieser Kompetenzerweiterung wohl auch in der Bevölkerung eine weitaus bedeutsamere Position einnimmt als heute.

Ausweitung oder Vertiefung

Felbermayr betrachtet den Brexit als schweren Rückschlag für die EU, eben weil er in der Existenz des gemeinsamen Marktes deren wichtigstes Asset sieht. Besonders der krasse Charakter des Bruches beschädigt die Union. Er meint, ihr Beharren auf allen vier Freiheiten sei ein Fehler gewesen, man hätte bezüglich der Arbeitskräftewanderung Großbritannien entgekommen können.

Wie auch immer: Diese Entwicklung weist nach Felbermayr darauf hin, dass unterschiedliche Integrationstiefen nachgefragt seien. Es wäre daher sinnvoll, jenseits von Vollmitgliedschaft oder Handelsvertrag eine dritte Möglichkeit zu schaffen. Diese würde die Nutzung des Binnenmarktes einschließlich der gemeinsamen Außenhandelspolitik umfassen. Da aber in diesem Fall eine gemeinsame Zollpolitik und Produktnormen nötig seien, schlägt der Autor für solche Fälle ein gemeinsames Zollparlament vor – ähnlich dem Zollverein von 1868. Damit wären Möglichkeiten der Erweiterung für Staaten geschaffen, die kein enges Verhältnis zur EU anstreben.

Missionarische Handelspolitik

Felbermayr benennt in seiner Arbeit nicht nur die zahlreichen Probleme der heutigen EU, sondern – und das ist relevant – zeigt in-

teressante Lösungsmöglichkeiten auf. Die Realisierung mancher von ihnen dürfte sich allerdings als äußerst kompliziert erweisen. Freilich wird das Schicksal der europäischen Wirtschaft nicht zuletzt durch die eigene Unionspolitik bestimmt werden. In der Ära von der Leyen stand durch den „Green Deal“ die Ökonomie gewiss nicht im Vordergrund. Es ging darum, die Ökologie voranzutreiben, was unter anderem dazu geführt hat, dass beispielsweise die Handelsverträge mit Südamerika nicht abgeschlossen werden können, weil die EU stets zusätzliche einschlägige Forderungen stellt. Die betroffenen Länder sprechen von „grünem Kolonialismus“ oder „grünem Imperialismus“. Ebenso sehen sich die Betriebe der Union ständig neuen ökologischen Belastungen gegenüber. Das führte schließlich zu Bauernaufständen, die jedoch nicht ausreichten, um das fatale Lieferkettengesetz zu verhindern.

Man könnte das Problem noch etwas rüder formulieren, als es der Autor eingangs getan hat. Die EU steht vor folgender Alternative: Sie kann sich auf den Standpunkt stellen, keinen Handel mit Staaten zu treiben, die Diktaturen sind und keine Umweltpolitik betreiben, die den europäischen Vorstellungen entspricht. Das wäre eine klare Entscheidung. Oder aber sie geht davon aus, dass die ganze Welt intensiv ökonomisch verflochten ist und man zum allgemeinen Nutzen mit allen Ländern Handel betreiben muss. Dann aber ist es nicht möglich, die Handelspartner ständig auf ihre vielfältigen Unzulänglichkeiten hinzuweisen und ihnen das eigene politische und wirtschaftliche System vorzuhalten. Dagegen wird sich jeder Staat verwahren. Man stelle sich vor, China würde uns sein politisches und wirtschaftliches System im Zuge von Handelsgesprächen anempfehlen.

Es scheint grotesk, dass in einer Zeit, in der sich die westlichen Industriestaaten ständig an die Brust schlagen und für ihre kolonialistischen Untaten um Verzeihung bitten, genau ein solches System durch das Lieferkettengesetz wieder installiert wird.

Die Arbeit Felbermayrs erweist sich unter mehreren Gesichtspunkten gerade für die Gegenwart als außerordentlich wertvoll, nicht

nur vom Inhalt her, sondern auch durch die Präsentation. Sie spricht nicht nur Nationalökonom:innen an, sondern auch jede:n politisch Interessierte:n. Eine entsprechende Verbreitung ist dem Buch zu wünschen. Dessen Aktualität lässt sich damit unterstreichen, dass der Bericht des ehemaligen italienischen Regierungschefs Enrique Letta an die Kommission über Reformen der EU vielfach ähnliche Vorschläge entwickelt wie Felbermayr.