

BUCHBESPRECHUNG

Ein Europa von Wohlstand und Sicherheit

REZENSENT

Markus Marterbauer*

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

Gabriel Felbermayr wirft seine Ideen für die Zukunft Europas zur rechten Zeit in die öffentliche Debatte, denn die EU steht einmal mehr am Scheideweg. Felbermayr betont den Binnenmarkt und die Währungsunion als zentrale wirtschaftliche Elemente der EU, sieht aber in vielen Bereichen – von der Sicherung der Außengrenzen bis zu gemeinsamen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur – großen Bedarf an Reformen und auch an mehr Europa. Seine Vorschläge können und müssen kontroversiell diskutiert werden – denn Europa braucht Fortschritt, und Fortschritt entsteht auf Basis eines faktenbasierten und kritischen Diskurses.

DOI

10.59288/wug503.265

Die Europäische Union steht wieder einmal am Scheideweg. Die neue, überwiegend konservative Europäische Kommission verschiebt ihre Ausrichtung von der Klimapolitik („European Green Deal“) hin zu Fragen der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und des Abbaus der Staatsverschuldung. Das verheißt wenig Gutes, denn obwohl beide Ziele positiv

besetzt sind, bedeutet ihre Umsetzung in konservativer Manier meist Deregulierung, Abbau von sozialer Sicherheit und Ausrichtung an den Interessen von Konzernen und Vermögenden. Die beiden wichtigsten Krisen unserer Zeit, die Klimakrise und die Ungleichheitskrise, rücken damit in den Hintergrund bzw. drohen sogar sich zu verschärfen.

* **Markus Marterbauer:** Arbeiterkammer Wien, Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik
Kontakt: markus.marterbauer@akwien.at

Das Wohlstandsversprechen der EU

Umso wichtiger, wenn jetzt eine Grundsatzdiskussion über Ziele und Ausrichtung der EU-Politik angestoßen wird, ganz besonders im Bereich der Wirtschaft und Wirtschaftspolitik. Gabriel Felbermayr, Direktor des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO), macht genau das in einem 150 Seiten schmalen Band der Brandstätter-Reihe „Auf dem Punkt“ unter dem Titel „Europa muss sich rechnen“ in elf Kapiteln. Dieses „sich rechnen“ wird dabei nicht – wie man zunächst befürchten muss – rein ökonomistisch beschränkt (möglichst hohes Bruttoinlandsprodukt), sondern breiter gedacht: Die Bürger:innen müssen etwas von Europa haben. „Europa muss das Versprechen von Wohlstand und wirtschaftlicher Sicherheit einlösen“ (21). Das ist eine sinnvolle Orientierungsmarke.

Angesichts der vielen äußeren und inneren Feinde der EU empfiehlt Felbermayr, das europäische Integrationsprojekt voranzutreiben und die Zusammenarbeit besser zu organisieren, und zwar in jenen Bereichen, in denen gemeinsam mehr zu erreichen ist als alleine im Nationalstaat.

Felbermayr legt dabei den Fokus auf den Ausbau des Binnenmarktes, den er als wirtschaftliches „Kronjuwel“ der EU ansieht. „Je größer und integrierter dieser ist, umso dynamischer ist er“ (29). Die vier Grundfreiheiten für Güter, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital bilden zweifellos den ökonomischen Kern des europäischen Projekts und heben den Wohlstand potenziell erheblich. Doch es fehlen vielfach gemeinsame Rahmenbedingungen und Regulierungen, die es ermöglichen, die Früchte des Binnenmarktes auch zu ernten. In diesem Zusammenhang schlägt der Autor massive Investitionen in öffentliche europäische Güter vor,

und zwar in drei Bereichen: der grenzüberschreitenden Infrastruktur, einem System europäischer Spitzenuniversitäten und einem glaubwürdigen Schutz der Außengrenzen.

EU-Investitionen in grenzüberschreitende Infrastruktur

Gerade im öffentlichen Verkehr sind die Infrastrukturen nicht gut ausgebaut, man denke nur an die noch immer anhaltenden Mühen der EU im grenzüberschreitenden Bahnverkehr. Die dezentralen, nationalstaatlichen Bahnsysteme sind historisch entstanden, die fehlende Vernetzung behindert aber nun die Mobilität von Menschen und Gütern im Binnenmarkt erheblich und verhindert damit auch die Nutzung der bestehenden ökonomischen Potenziale in erheblichem Ausmaß. Ähnliches gilt für Strom-, Gas- und Wasserstoffnetze, wie man in der Teuerungskrise unter hohen ökonomischen und sozialen Kosten feststellen musste, oder auch für Datennetze. Dies schreit nach der Bereitstellung gemeinsamer öffentlicher Güter durch die EU. Dafür ist mehr Geld auf europäischer Ebene notwendig, was sogar zu Einsparungen auf nationalstaatlicher Ebene führen kann. Vor allem aber steigt der wirtschaftliche Nutzen für die Bürger:innen.

Es liegt auf der Hand, Felbermayrs Plädoyer für den Ausbau gemeinsamer öffentlicher Infrastruktur in direkte Verbindung mit der für den Wohlstand in der EU gefährlichsten Krise zu bringen: der Klimakrise. Die notwendige Dekarbonisierung verlangt nach umfangreichen öffentlichen Investitionen in Energieerzeugung und Energienetze, in die völlige Neugestaltung des Mobilitätssystems, in die Erneuerung von Städten und Gemeinden, die den Menschen Schutz vor zu alltäglichen Phänomenen werdenden Extremwetterereignis-

sen bringen. Das Buch und seine Thesen hätten von einem Schwerpunkt auf die möglichen europäischen Antworten auf die Klimakrise erheblich profitiert.

Felbermayr plädiert für die Etablierung europäischer Spitzenuniversitäten, die eine kritische Größe und internationale Strahlkraft erlangen müssen, sowie den Ausbau und die gemeinschaftliche Finanzierung zum Beispiel der deutschen Max-Planck-Institute als Speerspitze der europäischen Grundlagenforschung.

Schutz der Außengrenzen

Auch der Schutz der Außengrenzen müsste laut Felbermayr als gemeinschaftliche EU-Aufgabe verstanden und auch so finanziert werden. Er verspricht sich davon auch mehr Gemeinschaftsgefühl und einen Integrationsimpuls durch die „lebenslangen völkerverbindenden Freundschaften, die beim temporären gemeinsamen Einsatz an den Außengrenzen erwachsen“ (98). Angesichts der Berichte über illegale Pushbacks durch die EU-Agentur Frontex geht dieses Argument dann doch zu weit. Der Ruf nach einer gemeinsamen europäischen Verteidigung ist nicht zuletzt durch die massive und anhaltende Aggression Russlands lauter geworden. Felbermayr sieht auch hier ein europäisches öffentliches Gut. Schutz der Außengrenzen und gemeinsame Verteidigung hätten auch positive regionalwirtschaftliche Wirkungen, weil Finanzierungsströme vom Zentrum in die Peripherie fließen.

Die Schengenzone ist ein wichtiger Bestandteil der europäischen Integration. Felbermayr zeigt, dass die Abschaffung von Grenzkontrollen auch deutlich mehr Handel und höheren Wohlstand bringt. Er sieht die Schengenzone durch Migrationsströme gefährdet und for-

dert deshalb dringende Maßnahmen für klare Verhältnisse an den Außengrenzen und die Europäisierung des Asylsystems samt einem Mechanismus der Verteilung der Asylberechtigten innerhalb der EU. Wenn Schutz der Außengrenzen und gemeinsames Asylsystem nicht „Festung Europas“ bedeuten sollen, dann würde das allerdings auch die Schaffung sicherer Fluchtrouten erfordern, was im Buch aber nicht diskutiert wird.

Sicherheit, soziale

Überhaupt ist der Sicherheitsbegriff im Buch doch deutlich zu eng gefasst: Während militärische, innere und zum Teil auch wirtschaftliche Sicherheit mit großteils nachvollziehbaren Argumenten besprochen werden, herrscht bei sozialer Sicherheit ein Vakuum. Zurecht könnte man die Frage stellen, ob soziale Sicherheit als gemeinsames europäisches öffentliches Gut anzusehen ist, und diese angesichts der über lange Jahre gewachsenen Präferenzen und Institutionen auf nationalstaatlicher Ebene mit Nein beantworten. Die Kompetenzen der EU im Sozialbereich bleiben sinnvollerweise begrenzt. Dennoch ist eine Ausweitung der sozialen Dimension der EU dringend notwendig, gerade auch für den von Felbermayr beschworenen Mehrwert Europas für die Bürger:innen.

Dies hätte zum Beispiel anhand der jüngsten europapolitischen Debatte um einen europäischen Mindestlohn spannend und lehrreich dargestellt werden können. Die Lohnverhandlungssysteme in der EU sind höchst unterschiedlich, und es würde weder ökonomisch noch sozial einen Sinn machen, einen einheitlichen EU-Mindestlohn (pro Stunde) festzulegen. Dennoch bedeutet die im vergangenen Jahr verabschiedete Mindestlohnrichtlinie der EU einen erheblichen sozialen Fortschritt.

Sie hält die Mitgliedsländer dazu an, Institutionen zu entwickeln, um Tarif- bzw. Kollektivvertragsverhandlungen zu etablieren und zu stärken. Auf diesem Weg werden Lohnuntergrenzen auf nationalstaatlicher oder Branchenebene eingezogen, die dem in vielen Mitgliedsländern extrem akuten Problem eines großen Niedriglohnssektors begegnen. So wird die soziale Sicherheit für alle EU-Bürger:innen gestärkt, ohne die nationalstaatlichen Kompetenzen zu beschneiden. Einmal mehr muss bei dieser Gelegenheit Ärger darüber zum Ausdruck gebracht werden, dass der konservative Arbeitsminister in Österreich sich als Gegner des Projekts profiliert hat, wo doch ein kollektivvertragliches Lohnverhandlungssystem, das ökonomisch und sozial verträgliche Lohnuntergrenzen einzieht, in Österreich entwickelt wurde. Österreich hätte Vorbild für Europa sein können und wurde mutwillig zum Bremser gemacht.

Felbermayr greift zwar die soziale Sicherheit nur am Rande auf, widmet sich aber nach der Diskussion öffentlicher Güter, die auf EU-Ebene organisiert werden müssen, auch Wirtschaftsbereichen, die fälschlicherweise auf der europäischen Ebene reguliert und finanziert werden. Er greift dabei zu Recht die Landwirtschaftspolitik heraus, die renationalisiert werden sollte. Sie kostet fast ein Drittel der gesamten EU-Ausgaben. Ökonomisch spricht heute wenig dafür, die landwirtschaftlichen Subventionen auf EU-Ebene zu behandeln. Wahrscheinlich wäre auch unter politischen Gesichtspunkten eine faktenbasiert geführte Debatte auf nationalstaatlicher Ebene sinnvoll: Wie hoch sollen die Subventionen für die Produktion von Nahrungsmitteln sein, wer soll sie bekommen, und welche ökologischen und sozialen Kriterien müssen eingehalten werden?

Fiskalpolitik und Währungsunion

Felbermayr misst der Währungsunion zu Recht eine ähnlich große ökonomische Bedeutung zu wie dem Binnenmarkt. Doch auch dieses Projekt ist unvollendet und sein wirtschaftliches Potenzial nicht ausgeschöpft. Dabei geht es zunächst um die monetäre Politik.

In Bezug auf die Inflation und ihre Ursachen erweist sich Felbermayr als überraschend monetaristisch orientierter Ökonom. Inflation entsteht seines Erachtens durch zu große Geldmenge und zu hohe Staatsverschuldung, also durch zu hohe Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen in Relation zu einem zu geringen Angebot. Nun gibt es bestimmt immer wieder Fälle einer Nachfragesoginflation, im Wesentlichen bei Vollbeschäftigung und Vollauslastung der Ressourcen. Doch gerade die jüngste Teuerungskrise ist ja primär das Ergebnis einer Kostendruckinflation. Der starke Anstieg der Energiepreise im Zuge (der Vorbereitung) des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine führte zu einem Kostenschock, der sich rasch auf viele andere Güter und Dienstleistungen ausbreitete. Während die Ausweitung der Geldmenge für ganz Europa galt, weisen die enormen Unterschiede in den nationalstaatlichen Inflationsraten (etwa zwischen dem relativ preisstabilen Spanien und dem Hochinflationsland Österreich) darauf hin, dass Kosten- und Preispolitik den entscheidenden Unterschied machen kann. Mit beherzten Eingriffen in Energiepreise oder Mieten und damit auch in die Mark-ups der Konzerne konnten die Teuerung und ihre negativen wirtschaftlichen und sozialen Effekte in Zaum gehalten werden.

Die Fixierung auf Inflationseffekte der Fiskalpolitik schränkt Felbermayrs Perspekti-

ve in Bezug auf die Notwendigkeit der Koordinierung der Budgetpolitik unnötig ein. Es ist unbestritten: Eine gemeinsame Währung braucht auch eine Koordination der nationalen Fiskalpolitiken. Dieses Argument liegt den EU-Fiskalregeln zugrunde, die verhindern sollen, dass zu hohe – durch expansive Fiskalpolitik ausgelöste – Inflation oder Zinssätze in einem Mitgliedsland auf die anderen teilnehmenden Länder der Währungsunion überschwappen. Dies gilt für den neoklassischen Fall der Vollbeschäftigung und der Vollauslastung.

Doch ebenso gibt es den gegenteiligen, keynesianischen Fall der Arbeitslosigkeit und der Unterauslastung. Hier wäre eine koordinierte Budgetpolitik der Investitionen und der Beschäftigungsschaffung angesagt. Will die gemeinsame EU-Fiskalpolitik Wohlstand schaffen, so muss sie in Krisen und bei Arbeitslosigkeit expansiv sein. Doch dieser Teil fehlt bei den EU-Fiskalregeln. Diese gelten daher als asymmetrisch und prozyklisch, sie verstärken in einer Krise die Unterauslastung. Dieses gravierende Regulierungsversagen wurde bei der aktuellen Reform der Fiskalregeln neuerlich nicht gelöst. Die Reform, die die Fiskalregeln weder einfacher noch ökonomisch vernünftiger machte, verdient deshalb ihren Namen nicht. Die Währungsunion schöpft ihr Potenzial der Wohlstandsschaffung bei Weitem nicht aus, wenn sie nicht eine an den gesamtwirtschaftlichen Zielen ausgerichtete Geldpolitik und eine verlässliche, symmetrische Ausrichtung der Budgetpolitik ermöglicht.

Entscheidend wäre auch, danach zu differenzieren, für welchen Zweck sich die Mitgliedsländer verschulden. Gehen sie außerhalb von Rezessionen hohe Kreditverpflichtungen ein,

um laufende Ausgaben wie Personalkosten, Sozialtransfers und Unternehmensförderungen zu finanzieren, was ökonomisch problematisch ist? Oder investieren sie in den Kapitalstock und das öffentliche Vermögen, was ökonomisch vernünftigerweise über Verschuldung finanziert werden soll?

Ein höheres EU-Budget

Felbermayr entlarvt in wenigen, aber wohlgesetzten Sätzen die völlig unsinnige Diskussion um Nettozahler und Nettoempfänger gegenüber dem EU-Budget, die auch immer wieder die österreichische politische Debatte vergiftet. Beiträge zur Finanzierung des EU-Haushalts sollen dazu dienen, Politiken gemeinsamen Interesses zu finanzieren, die ökonomische Erträge für alle Mitgliedsländer abwerfen, und können nicht in eine kleinkarierte Einzahlungs-Auszahlungs-Betrachtung gepresst werden. Für die optimale Höhe eines EU-Haushalts soll es, so argumentiert der Wirtschaftsforscher aus gutem Grund, zwei Kriterien geben: Welche Aufgaben sind von der EU zu erfüllen, und welche Mittel braucht es dafür? Und wie wirkt die europäische Fiskalpolitik in Bezug auf das Funktionieren von Binnenmarkt und Währungsunion?

Felbermayr plädiert auf dieser Basis für ein höheres EU-Budget. Er begründet dies nachvollziehbar mit dem Auftauchen asymmetrischer Schocks, also (internationaler) ökonomischer Krisenereignisse, die die Mitgliedsländer in unterschiedlichem Ausmaß treffen. Gegen asymmetrische Schocks hilft die Wirksamkeit automatischer Stabilisatoren im Budget, etwa des Steuersystems oder des Sozialstaates. Doch in vielen Nationalstaaten fehlen die institutionellen oder finanziellen Spielräume, diese automatischen Stabilisatoren voll wirken

zu lassen. Das EU-Budget soll hier in stärkerem Ausmaß einspringen und diese wichtige Stabilisierungsfunktion übernehmen. Felbermayr plädiert für ein EU-Budget in der Höhe von mindestens 4 % des EU-BIP, was mehr als eine Verdoppelung wäre. Leider führt er nicht weiter aus, wie diese automatischen Stabilisatoren auf EU-Ebene verstärkt werden können. Sollen die Ideen einer EU-Arbeitslosenrückversicherung wieder aufgenommen werden? Geht es um einen über die Kohäsionspolitik hinausgehenden konjunkturellen Ausgleich zwischen den Mitgliedsländern?

Gleichzeitig spricht sich Felbermayr zunächst gegen die Ausweitung der Schulden auf EU-Ebene aus. Diese Möglichkeit wurde zuletzt durch das Programm NextGenerationEU verstärkt, das Schuldenaufnahmen in Höhe von bis zu 750 Mrd. Euro zur Bewältigung der COVID-Krise, vor allem aber für Investitionen gegen die Klimakrise vorsieht. Eigentlich eine sehr vernünftige Maßnahme und ein bemerkenswerter Fortschritt, der fortgeführt und ausgeweitet werden sollte. Denn mit ihm werden mehrere Fliegen auf einen Schlag erwischt: die Schaffung gemeinsamer öffentlicher Güter (z. B. europäische Energie- und Verkehrsinfrastruktur), der Kampf gegen die Bedrohungen durch die Klimakrise, ein gemeinsamer Mehrwert für die Bürger:innen oder die Stärkung des Euro als Weltwährung. Zu Recht macht Felbermayr im Zusammenhang mit der Ausweitung öffentlicher Schulden auf EU-Ebene eine stärkere Einbindung und politische Verantwortung des Europäischen Parlaments zur Bedingung. Dieses soll auch die sinnvolle Investitionsorientierung einer EU-Verschuldung sicherstellen. Die ökonomisch vernünftige Stärkung der Fiskalpolitik auf EU-Ebene darf nicht ohne demokratische Fundierung durch das Europäische Parlament erfolgen. Da hat der Autor völlig recht.

Internationaler Handel

Der weitaus überwiegende Teil des Austausches von Gütern und Dienstleistungen erfolgt im Binnenmarkt der EU. Nur etwa ein Fünftel des Handels findet mit anderen Regionen der Welt statt. Dennoch ist der weltweite Handel etwa in Form des Inputs von Rohstoffen und des Exports von Investitionsgütern für die EU ökonomisch wichtig und erhöht den Wohlstand. Die Regulierung des Handels und der Abschluss von Handelsabkommen fällt in die Zuständigkeit der EU und nicht der Mitgliedsländer und wurde in den letzten Jahren zu einem wichtigen politischen Streitfall.

Felbermayr diskutiert dies anhand der ambitionierten EU-Klimapolitik und des Wettbewerbsnachteils durch CO₂-Steuern. Der CO₂-Grenzausgleich wurde als vernünftiges Instrument entwickelt, um diesem Problem zu begegnen. Nach diesem Muster könnte auch ein Grenzausgleich von Umweltstandards z. B. bei landwirtschaftlichen Gütern oder von Menschenrechts- und Sozialstandards konzipiert werden. „Wenn diese Mechanismen klug gestaltet werden, hat die EU die Chance, internationale Standards zu setzen. Es lohnt sich, den Versuch zu starten“ (141). Gleichzeitig ruft Felbermayr nach einem neuen Realismus und einer pragmatischen Handelspolitik. Das sollte auch machbar sein. Zum einen muss klar sein, dass der Wohlstand der EU-Bürger:innen schlecht zulasten des Wohlstandes der Menschen anderer Weltregionen erhöht werden kann. Internationale Standards sind also wichtig. Zum anderen können die Menschen aller Regionen der Welt ihren Wohlstand durch internationalen Handel erhöhen, sofern dieser gut reguliert ist und nicht primär die ökonomischen Interessen multinationaler Konzerne repräsentiert. Letzteres ist heute in den Handelsabkommen allzu oft der Fall, wie etwa der

wichtigste Globalisierungsökonom unserer Zeit, Dani Rodrik, gezeigt hat.

Viele Ideen, kritische Debatte

Gabriel Felbermayr hat seine Ideen für die Zukunft Europas zur rechten Zeit in die öffentliche Debatte geworfen. Sein Buch ist voller Ideen und Vorschläge, die durchdacht, aber

– im umfangmäßig beschränkten Format der Buchreihe des Brandstätter Verlages – nicht im Detail und mit all ihren Vor- und Nachteilen diskutiert werden können. Umso wichtiger ist ihre kontroversielle Debatte in der öffentlichen Rezeption des Büchleins. Europa braucht Fortschritt, und Fortschritt entsteht auf Basis eines faktenbasierten und kritischen Diskurses.