



QUERDENKERPLATTFORM: WIEN – EUROPA

www.querdenkereuropa.at

Working Paper 1/2017

MEHR NATIONALE SOUVERÄNITÄT DURCH EINE NEUE EUROPAPOLITIK

**DAS DILEMMA ZWISCHEN GLOBALEN HERAUSFORDERUNGEN UND NATIONALEM
GESTALTUNGSWUNSCH**

KARL AIGINGER

Abstract

Viele Probleme – Klimaerwärmung, Finanzstabilität, politische Konflikte - können nur international gelöst werden. Wenn kleine Länder mitbestimmen wollen, dann muss die europäische Ebene gestärkt werden. Werden europäische Lösungen aber schlecht kommuniziert, werden sie intransparent erarbeitet oder sind sie zu detailliert, werden sie von Bürgern als Fremdbestimmung empfunden. Ein „Diktat aus Brüssel“ wird abgelehnt, die Rückkehr zu nationalen Regeln gefordert. Im Extremfall kann dies den Austritt aus der EU bedeuten, auch wenn diese Notbremse nicht zur Lösung der Probleme beiträgt und die nationalen Handlungsoptionen weiter eingeschränkt.

Diese Arbeit soll zeigen, wie europaweite Bestimmungen - gut kommuniziert und konzipiert - den nationalen Spielraum sogar erweitern können. Innovative, problemangepasste Lösungen können bottom up entwickelt werden, weil internationale Beschränkungen, Konkurrenzdruck und Versickerungseffekte wegfallen. Welche zentralen Vorgaben den nationalen Spielraum erweitern können, wird in Steuerfragen, für die Fiskal- und Konjunkturpolitik, die Energiepolitik und eine europäische Globalisierungsstrategie gezeigt. Politikbereiche, in denen heute schon die EU eine aktive Rolle spielt, die über nationale Möglichkeiten hinausgeht und dennoch regionale und nationale Initiativen stärkt, sind Regional- und Forschungspolitik. Aus den theoretischen Überlegungen und den Best Practice Beispielen lassen sich Prinzipien ableiten, wie der heute dominierende Widerspruch zwischen der Notwendigkeit gemeinsamer Regeln und dem Wunsch nach dezentraler Mitbestimmung gelöst werden kann.

Abstract (english)

People in Europe are striving for a better life despite the prevailing economic and political setup becoming increasingly difficult: Climate change, political instability, migrant flows and new technologies are jeopardising welfare or are at least boosting uncertainty. Stronger European policy coordination could both reduce unemployment and inequality and provide Europe with a leading role in efforts to combat climate change. Distrust, however, is rising; distrust both of European policies, which are perceived as being centralist, and of globalisation, which is regarded as externally controlled.

This article argues that European policies must first visibly contribute to solving top-priority problems such as unemployment, inequality and climate change. Secondly, they must concentrate on issues which can be better addressed by means of joint and coordinated efforts and which relate directly to living conditions. And thirdly, and this is the main focus of this analysis they must be shaped in such a way that they widen the potential for technical, social and environmental innovations at the national level. International coordination can furthermore reduce the pressure for each country to overemphasise "low-road strategies" focussing on price competitiveness only. We discuss this for four policy areas and present best practice examples.

JEL: D72, D78, E02, E24, E60, E61, F02, F13, F43, H10, H20, H77, K32, O43, O44

Keywords: European strategy, degree of centralism, populism, European globalisation



1. EUROPAPOLITIK UNTER GEÄNDERTEN RAHMENBEDINGUNGEN

Das Problem: Steigende Anforderungen bei verringertem Vertrauen

Die Ansprüche an die Wirtschaftspolitik sind national, europaweit und global gestiegen. Die Politik soll den BürgerInnen ein „gutes“ oder „besseres“ Leben ermöglichen, verglichen zu früheren Generationen oder anderen Ländern. Dabei erhöhen sich die Ambitionen mit jeder erzielten Verbesserung, und die Präferenzen werden differenzierter. Die Lebenserwartung steigt, der Horizont erweitert sich durch Informationstechnologie, Medien, Warenströme und Reisen.

Der Anstieg und die Differenzierung der Ansprüche erfolgt in einer Phase geringeren Wachstums in den Industrieländern. Entwicklungsländer holen auf und China ist wieder in die Weltwirtschaft eingegliedert und auf dem Weg zum größten Wirtschaftsraum. Begrenzungen für Handel, Dienstleistungen und Reisen fallen. Der Klimawandel und Ressourcenknappheit (Wasser, unverbaute Flächen, Regenwälder) legen eine Begrenzung oder zumindest eine radikale Umstrukturierung des Wachstums nahe. Dies würde eine Effizienzsteigerung im Energie- und Rohstoffverbrauch, den Umstieg auf erneuerbare Energiequellen und neue Konzepte für Konsum, Verkehr und Mega-Cities erfordern. Migration ist heute von wirtschaftlichen, politischen und ökologischen Problemen in den Herkunftsländern geprägt, weniger von der Nachfrage nach Qualifikationen in den Zielländern. Die Wertesysteme von MigrantInnen sind unterschiedlicher.

Steigender Koordinationsaufwand

Viele Probleme sind nur durch internationale oder sogar globale Koordination lösbar: Klimaerwärmung, Finanzstabilität und politische Konflikte. Eine globale Politikkoordination gibt es allerdings nur rudimentär. In der EU gibt es Sachfragen mit ausschließlicher Zuständigkeit der EU, solche mit einer zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten geteilten Zuständigkeit und Bereiche, in denen die EU unterstützend und koordinierend wirkt. Bei ausschließlicher EU-Kompetenz ist die Detailliertheit des Eingriffes nicht begrenzt. Eine Kompetenz auf die europäische Ebene zu verlagern („Kompetenz-Kompetenz“) ist ohne neuen Vertrag nicht möglich. Ebenso wenig gibt es die Möglichkeit, eine Kompetenz aus der ausschließlichen Zuständigkeit der EU in die Mitgliedsstaaten „zurückzuholen“.

Vertrauensverlust

Gleichzeitig mit steigenden Ansprüchen und höherem Koordinationsbedarf sinkt das Vertrauen der BürgerInnen in die Politik. Dies liegt zum einen daran, dass sich die Politik zu wenig an der Verbesserung der Lebensumstände orientiert und steigende Ungleichheit zulässt. Zum anderen machen neue Medien Machtmissbrauch, Verfolgung von Eigeninteressen, Lobbying und Korruption sichtbar. Der negative Eindruck wird nicht selten durch „Echokammern“, in denen Gruppen nur mit Gleichgesinnten kommunizieren (*Boskin, 2016*) überproportional verstärkt. Globalisierung ohne begleitende Wirtschaftspolitik und aktive Einbringung europäischer Interessen resultiert in Unsicherheit und Ohnmacht.

Der Vertrauensverlust in die Politik gilt auch auf nationaler Ebene und wiegt schwerer, weil hier die dringendste und persönlichste Unterstützung erwartet wird. Hier entstehen Alternativen zu den bisherigen Konzepten und den etablierten Parteien. Sie verlangen in aller Regel die Rückkehr zu alten Zuständen. Die Einschränkung von Importen, Migration und Auslandseinfluss erscheinen vielen plausibel und attraktiv.

Auf europäischer Ebene ergibt sich der Vertrauensverlust aus dem Umstand, dass Hilfe bei größeren, national nicht lösbaren Problemen erwartet wird, aber Enttäuschung eintritt, wenn die jeweilige konkrete Lösung nicht genau den persönlichen oder den nationalen Bedürfnissen entspricht (*Aiginger, 2016*). Die europaweiten Umfragen des Eurobarometers zeigen den Wunsch einer Mehrheit der Europäer nach mehr europäischen Lösungen in der Wirtschaftspolitik: Für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wünschen sich beispielsweise 77% der Befragten mehr Europa und nur 5% weniger. Bei der Bekämpfung von Terrorismus ist der Abstand noch größer. Der Saldo aus den jeweiligen Anteilen mit dem Wunsch nach „mehr“ bzw. „weniger“ Europa liegt oft über 60



Prozentpunkte. Diesem Wunsch steht die Unzufriedenheit mit den real getroffenen europäischen Lösungen gegenüber¹. Der Erfolg von europakritischen Parteien oder die Bewunderung für autoritäre Systeme wie z.B. in Russland („illiberale Demokratien“; *Zakaria*, 1997) sind Folgen davon. Die Enttäuschung über europäische Lösungen wiegt schwer, weil der Beitritt zur EU mit der Hoffnung auf ein besseres Leben verbunden war. Die EU hat auf ihrem Territorium tatsächlich erfolgreich Frieden geschaffen und verlangt rechtsstaatliche und friedensstiftende Reformen von den Beitrittskandidaten. Auch der Binnenmarkt und die gemeinsame Währung sind ein Erfolgsprojekt, das man bei der Gründung der EU nicht erwarten konnte. Dieser Aspekt rückt aber in den Hintergrund, wenn sich persönliche Lebensumstände (Beschäftigung, Einkommen) nicht entsprechend den Erwartungen verbessern. Dass autoritäre Regime und populistische Parteien noch weniger dazu beitragen die Lebensstandards zu verbessern, wird nicht wahrgenommen, weil es ihnen gelingt, sich auf die Seite der Unzufriedenen zu stellen.

Globalisierungskritik und Entwertung von Fakten

Globalisierung wird zunehmend kritisch gesehen, weil sie zusätzliche Unsicherheit und Veränderungen mit sich bringt. Sie wird als Ergebnis unbekannter und unbeeinflussbarer Umstände (Technik, Internationale Abkommen, Konzernentscheidungen) verstanden, nicht als Folge individueller oder nationaler Entscheidungen (etwa eines „Beitrittes“). Auch wenn Globalisierung überwiegend Vorteile gebracht hat – z.B. den radikalen Abbau von absoluter Armut und Säuglingssterblichkeit – werden die Vorteile nicht der Globalisierung zugeschrieben, sondern von nationalen Regierungen, Unternehmen und Managern als eigene Leistung interpretiert. Umgekehrt werden steigende Ungleichheit und Arbeitslosigkeit als Folgen der Globalisierung hingestellt, obwohl sie eigentlich die Konsequenz der fehlenden politischen Begleitung (z.B. Umschulung, Aufbau neuer Fähigkeiten) sind.

Auch Experten und neue Technologien sind von Vertrauensverlust ebenso betroffen. Expertenwissen wird immer mehr für subjektiv und wertgeladen gehalten. Eine kritische Grundhaltung ist berechtigt, da Wertfreiheit nicht automatisch gegeben ist und Anstrengungen nach wissenschaftlicher Objektivität auch durch Lobbying unterlaufen werden. Experten beraten oft bewusst und bezahlt in der Durchsetzung spezifischer politischer Ziele. Aber die radikale Alternative, Fakten und Expertenwissen zu negieren („postfaktisches Zeitalter“), verbessert nicht die Entscheidungsgrundlage. Neue Medien erleichtern zwar die Überprüfung von Expertenmeinungen und könnten zu einem besser abgesicherten Wissensstand führen, neigen allerdings auch zur Informationsbeschaffung über relativ homogene Gruppen, die eigene Positionen eher bestätigen als diese zu hinterfragen.

Zusammenfassend gibt es auf nationaler Ebene durch Globalisierung, Ungleichheit, sowie technologische und ökologische Entwicklungen einen steigenden politischen Handlungsbedarf. Die neuen Herausforderungen würden eine gemeinsame europäische Antwort erfordern. Gleichzeitig sinkt die Zuversicht, dass eine europäische zentralistische Politik die Lebensbedingungen verbessert und nationale Initiativen und dezentrale Innovation zulässt.

Drei Lösungsprinzipien

Erstens muss sich die europäische Politik auf Sachgebiete konzentrieren, die gemeinsam besser gelöst werden können. Das gilt bei Vorliegen von Größenvorteilen (sinkende Stückkosten eines Projektes), bei öffentlichen Gütern (wenn der nicht zahlende Nutzer nicht vom Konsum ausgeschlossen werden kann), und externen Effekten (Anstrengungen in einem Land bewirken

¹ Eine andere Erklärung (Paul Schmidt), für die Kluft zwischen dem prinzipiellen Wunsch nach „mehr“ Europa bei den meisten Fragen und der Kritik am Zentralismus der tatsächlichen europäischen Politik könnte darin liegen, dass europäische Lösungen gewünscht und akzeptiert sind, wenn sie durch starke nationale Kooperation entstehen und nicht durch eine als anonym empfundene „Kommission“ getroffen werden. Intergouvernementale Zusammenarbeit wird eher akzeptiert, gestaltet sich aber sehr schwierig und behandelt Probleme oft erst dann, wenn die Lösung lange aufgeschoben wurde. Wenn Einstimmigkeit erforderlich ist, wird sie oft ganz unmöglich.



auch Vorteile in Nachbarstaaten). Dies sind die Argumente, die den Eingriff des Staates in eine Marktwirtschaft rechtfertigen. In den meisten Fällen steigt der Wohlfahrtsgewinn, je mehr Staaten koordiniert vorgehen.

Zweitens muss eine erfolgreiche europäische Politik sichtbar zur Lösung wichtiger wirtschaftspolitischer Probleme beitragen, wie z.B. Arbeitslosigkeit, Ungleichheit oder Eingrenzung des Klimawandels. Bei jeder Maßnahme muss dieser Konnex zu einem Problem oder einer Verbesserung der Lebensbedingung argumentiert werden.

Drittens soll die europäische Politik so konzipiert werden, dass die Problemlösung den nationalen Spielraum nicht beengt, sondern erweitert, regionale Umsetzung ermöglicht und fördert. Dies ist auch für den langfristigen Erfolg wichtig, da zentralistische Politik oft das Ziel kennt, aber eine große Unsicherheit etwa über die technisch beste Lösung besteht. Die unterschiedlichen nationalen Präferenzen führen zu unterschiedlichen Lösungswegen, von denen sich dann einer als der technisch beste herausgestellt (z.B. bei alternativen Energien oder neuen Antriebssystemen).

Diese drei Lösungsprinzipien – Konzentration auf Bereiche mit sichtbaren Vorteilen, Verbindung der europäischen Politik mit den konkreten Lebensbedingungen und bewusste Förderung von dezentralem Spielraum und bottom-up Initiativen - werden nun an vier Politikbereichen demonstriert.

Der Schwerpunkt der folgenden Analyse liegt bei der Frage, wie die Vorgabe von Zielen, gemeinsame Politik und Kontrolle der Zielerreichung den nationalen Spielraum erweitern kann. Auch wenn die bestehenden Verträge oft Kompetenzen als alleinige Zuständigkeit der EU definieren, können sie so ausgeübt werden, dass sie den nationalen Spielraum sogar ausweiten. Umso mehr, wenn es um geteilte Zuständigkeiten geht oder um Kompetenzen, die prinzipiell den Mitgliedsländern zustehen, die europäische Ebene aber Koordinationsaufgaben ausübt.

2. VORSCHLÄGE FÜR VIER POLITIKSPARTEN

2.1 ECKPFEILER FÜR DIE STEUERPOLITIK

Ausgangslage

Das Steuersystem, die Abgabenhöhe und -struktur wird in der EU als zentrale nationale Politikkompetenz gesehen. Die Aufgabe der Steuerpolitik ist es, einerseits Einnahmen für die Staatstätigkeit zu generieren und andererseits zu „steuern“, d.h. Tätigkeiten zu verhindern, die unerwünscht sind und jene zu fördern, die positive gesellschaftliche Folgen haben. Entsprechend ihrer zentralen Rolle für jede nationale Politik wurde Steuerpolitik daher auch prinzipiell nicht als europäische Kompetenz definiert, sondern liegt bei den Mitgliedsstaaten. Bei indirekten Steuern gibt es tendenziell allerdings eine gewisse Harmonisierung durch Mindeststeuersätze².

Auch durch die Vorgaben im Fiskalpakt (Defizitgrenzen) wurde unter anderem bindendes Recht geschaffen. Weiter haben die „Grundfreiheiten“ Konsequenzen für das Steuerrecht und verbieten wettbewerbsverzerrende Subventionen. Aufträge des Europäischen Rats an die Kommission können ebenso zu bindenden Regelungen führen. Eine Mindestzahl von acht Mitgliedsstaaten kann darüber hinaus versuchen, im Rahmen der „verstärkten Zusammenarbeit“ bindende Regeln zu

² Steuerpolitik fällt unter keine der in den Artikeln 2 bis 6 AEUV ausdrücklich aufgezählten Zuständigkeiten der EU und verbleibt daher bei den Mitgliedstaaten. Sie ist aber eine für die Verwirklichung des Binnenmarktes wesentliche Komplementärpolitik. Die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten kann daher unter Beachtung des Unionsrechts, insbesondere des Wettbewerbsrechts von den EU-Mitgliedstaaten autonom gestaltet werden (vgl. Entscheidungen zu Apple in Irland).



erlassen.³ Dies wurde z.B. für die Besteuerung von Finanztransaktionen versucht. Der jährliche Wachstumsbericht der EU-Kommission, die Berichtspflichten im Rahmen des Europäischen Semesters und die länderspezifischen Empfehlungen üben eine „sanfte Koordination“ aus, die in die Steuersysteme hineinwirken soll. Unter gewissen Umständen sind sogar Sanktionen möglich, etwa bei Verletzungen des Fiskalpaktes oder der Grenzen für Ungleichgewichte in der Leistungsbilanz. In der Praxis gab es allerdings noch keine finanziellen Strafen für staatliche Fiskalpolitik (Buti-Pichelmann, 2017).

Methoden verstärkter Koordination

Die vier Wege zu einer intensiveren Koordination der Steuersysteme beginnen mit solchen, die schon beschritten wurden, aber intensiviert werden können. Die weiteren Vorschläge betreten teilweise Neuland, wo auch gemeinsame Anstrengungen über Europa hinaus sinnvoll wären.

Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen

Die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage wird heute schon für indirekte Steuern und die Körperschaftssteuer angestrebt. Für die Einkommensteuer oder die Erbschaftssteuer wäre eine gemeinsame Bemessungsgrundlage ebenfalls möglich.⁴ Sie würde die Transparenz erhöhen und den administrativen Aufwand für Unternehmen und Behörden senken. Dann kann jedes Land den gewünschten Steuersatz anwenden, ohne den Verdacht zu hegen, dass andere Länder einen niedrigeren effektiven Satz bieten als der Tarif andeutet (und damit von einer Besteuerung eines Tatbestandes absehen, den es eigentlich aus seiner Präferenzlage besteuern würde).

Festlegung von Mindeststeuersätzen bei Lenkungssteuern

Mindeststeuersätze wurden bei Energie, Tabak und Alkohol verfügt. Bei der Umsatzsteuer gibt es eine Untergrenze für den begünstigten Steuersatz, eine Bandbreite beim Normalsatz, und die Zahl der zulässigen begünstigten Sätze wird begrenzt. Bei direkten Steuern und Steuerausnahmen wird eingeschritten, wenn es das Wettbewerbsrecht verlangt bzw. die Grundfreiheiten betroffen sind.

Mindeststeuersätze würden unter anderem im Verkehr (inklusive Luft- und Schifffahrt) externe Kosten internalisieren und zur Reduktion von Emissionen beitragen. Die Besteuerung von Spekulationen (definiert als extrem kurzfristige Transaktionen) würde Unsicherheiten im Finanzsystem reduzieren.

Transparenz und Auskunftspflichten

Es wird gegenwärtig versucht, die Informations- und Auskunftspflichten (auch Geschwindigkeit und Berechtigung) zu stärken. Insbesondere wird eine Informationspflicht über „Steuervorbescheide“ angestrebt, bei denen ein Mitgliedsland die zu erwartende maximale Steuerleistung eines multinationalen Konzerns abschätzt („Lockprämie“). Eine Meldepflicht oder sogar das Verbot von speziellen Vereinbarungen mit einzelnen Unternehmen (Google, Apple) wird angestrebt.

³ Verstärkte Zusammenarbeit ist auf der Ebene des Sekundärrechtes möglich ([Art. 20 EU-Vertrag](#), [Art. 326](#), [Art. 327](#) und [Art. 329 EU-Vertrag](#)), sie wurde z.B. im Scheidungsrecht von 14 Mitgliedsstaaten angewandt. Im Bereich des Binnenmarktes wurde der Mechanismus für das EU-Patent genutzt. Im Bereich des Primärrechtes sind abgestufte Integrationschritte gegeben, für das [Schengener Abkommen](#), die [Europäische Währungsunion](#) und das [Sozialprotokoll](#) zum [Vertrag von Maastricht](#). Dabei wurden jedoch andere rechtliche Grundlagen angewandt; sie sind also keine Beispiele für eine verstärkte Zusammenarbeit im Sinne dieses Mechanismus. Dasselbe gilt für die [Ständige Strukturierte Zusammenarbeit](#) im Rahmen der [Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik](#).

⁴ In diesen Fällen wäre die Zuständigkeit allerdings auf Art 115, 116 oder 352 zu stützen.



Aliquote Bindung von Zahlungen an tatsächliche Aktivität

Multinationale Firmen versuchen ihre Steuerpflicht in Länder mit niedrigen Abgaben zu verlegen. Eine verpflichtende Aliquotierung der Steuerleistungen nach der tatsächlichen ökonomischen Aktivität (physischen Investitionen, Beschäftigung, Umsatz) wird auf europäischer Ebene - parallel zu Anstrengungen internationaler Organisationen - angestrebt. Die Voraussetzung dafür ist ein verpflichtendes „country to country reporting“ und ein automatischer Informationsaustausch. Ähnliche Regelungen wären für Vermögensverwaltungen und Stiftungen sinnvoll.

Wirkungsweise zentraler Maßnahmen

Mindeststeuersätze, die Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage, die Steuerzahlung nach der Intensität der wirtschaftlichen Aktivitäten sowie das Verbot oder zumindest die Transparenz von Einzelvereinbarungen und erhöhen den Spielraum der Länder, die Steuerhöhe nach den nationalen Erfordernissen und Prioritäten festzulegen. Diese europaweit vereinbarten Mechanismen reduzieren die Notwendigkeit, eine Steuer auf einen Abgabentatbestand nur deswegen festzulegen, weil dieser leicht berechenbar und schwer zu umgehen ist und andere Tätigkeiten nur deswegen nicht oder gering zu besteuern, weil sie ins Ausland verlagert werden könnten.

Beispielsweise wird derzeit der Faktor Arbeit vorwiegend deshalb so stark mit Abgaben belastet, weil die „Lohnsumme“ relativ leicht berechnet und der Beschäftigungsort eindeutig festgestellt werden kann.⁵ In der Praxis führt dies zum unerwünschten Effekt einer niedrigeren Beschäftigung aufgrund der hohen Abgaben auf Arbeit. Als Gegenbeispiel dient die Erbschaftssteuer: Sie wurde in vielen Fällen deswegen abgeschafft, weil höhere Erbschaften in jene Länder verlagert wurden, in denen die Erbschaftssteuer niedriger war. Die geringe Besteuerung von Vermögen, Emissionen und gesundheitsschädlichen Aktivitäten (Tabak- und Alkoholkonsum) erklärt sich primär – neben dem Einfluss von Lobbying - aus dem Versuch, Verlagerungen in Steueroasen bzw. Nachbarländer zu vermeiden. Höhere Erbschafts- und Vermögenssteuern kombiniert mit einer niedrigeren Einkommenssteuer wären eindeutig wohlstandserhöhend - diese Kombination wäre sowohl effizienter als auch sozialer.

Heute wird europaweit die Hälfte aller Abgaben auf den Faktor Arbeit eingehoben. Der zweithöchste Anteil entfällt auf allgemeine Umsatzsteuern. Emissionen, Vermögen und Erbschaften sind relativ niedrig besteuert und oft sogar mit sinkender Tendenz. Die hohe Belastung der Arbeit senkt die Beschäftigung und erhöht die Arbeitslosigkeit. Der Unterschied in den Abgaben zwischen niedrigen Löhnen und Spitzeneinkommen ist oft gering, da die Steuerpflicht bei hohem Einkommen besonders leicht in ein Niedrigsteuerland verlagert werden könnte. Gemeinsam mit den regressiv wirkenden Umsatzsteuern verringert das die Möglichkeit Ungleichheit über das Steuersystem zu begrenzen. Niedrige Steuern auf Emissionen und gesundheitsschädliche Aktivitäten verlangen alternative, teurere Lösungen für Gesundheits- und Umweltprobleme.

Im Projekt WWWforEurope (Aiginger, 2016) wird ein Vorschlag gemacht, wie die Belastung des Faktors Arbeit halbiert werden kann und die Einnahmen durch Abgaben auf Emissionen, Erbschaften, Finanztransaktionen ersetzt werden können. Es wird modellmäßig gezeigt (*Kratena*, 2016), dass dies Emissionen deutlich senkt, Wirtschaftsdynamik erhöhen und Arbeitslosigkeit reduzieren kann.

Doppelte Wirkung: Lösung globaler Probleme und größerer regionaler Spielraum

Die genannten gemeinsamen Problemlösungen können bei der Bewältigung der neuen Herausforderungen helfen. Ungleichheit, Arbeitslosigkeit und Instabilitäten im Finanzsystem können mit relativ marktwirtschaftlichen Methoden gesenkt werden. An gesellschaftlichen Prioritäten orientierte Steuersysteme reduzieren das Misstrauen in die nationale und europäische Politik, weil höhere Einkommen und Vermögen nicht der Besteuerung entgehen und Lobbys und große Firmen nicht so leicht Ausnahmen durchsetzen können.

⁵ Neben diesem Argument spielen auch machtpolitische Argumente eine Rolle.



Jedes Land kann unter diesen gemeinsamen Regeln seine Steuersätze nach wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prioritäten ausrichten und muss sich nicht mehr an der Verlagerungsgefahr von Aktivitäten orientieren. Dies gilt in noch höherem Ausmaß für kleinere Länder.

Problemgerechte Abgabensysteme verbessern auch die Budgetlage sowohl einnahmen- wie auch ausgabenseitig und reduzieren damit Budgetdefizite. Der gewonnene Spielraum kann dann wieder - abhängig von nationalen Prioritäten - alternativ für neue Leistungen (Zukunftsaufgaben) oder niedrigere Steuersätze genutzt werden

2.2 ENERGIEPOLITIK UND DEKARBONISIERUNG

Ausgangslage

Energie ist von zentraler wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Bedeutung. Neben dem Transportsektor steht der Energiesektor bei jedem Versuch die Klimaerwärmung zu begrenzen im Mittelpunkt. Energieerzeugung und -verteilung wurden wegen der Kostendegression in der Vergangenheit stärker als heute als „natürliche“ Monopole betrachtet, Staatseigentum, hohe Subventionen und Preisregulierungen waren die Folge.

Die EU hat hier keine zentralen Kompetenzen, versucht aber via Wettbewerbs-, Umwelt-, und Technologiepolitik eine „Energieunion“ zu gestalten. Es gibt EU-2020-Ziele für Energieeffizienz, Emissionen und den Anteil der erneuerbaren Energie. Die Roadmap 2050 strebt an, die CO₂ Emissionen um 85-90% zu reduzieren. Der Klimavertrag von Paris (COP 21) wurde ratifiziert, in dem die Klimaerwärmung auf 2 Grade begrenzt und die Wirtschaft bis 2050 dekarbonisiert werden soll (*European Commission, 2014; COP21; EU Roadmap 2050; Aiginger, 2014*).

Methoden verstärkter Koordination

Subventionsverbot für fossile Energie und Atomstrom

Europa könnte Subventionen für Kohle, Öl und Gas verbieten, und bei Atomkraftwerken verlangen, dass die Kosten für die Endlagerung einberechnet werden. Subventionen verzögern die Marktreife alternativer Energie, neuer Antriebssysteme und Baumethoden (*IEA World Energy Outlook, 2016*). Heute sind die Förderungen für Kohle und Öl höher als jene für erneuerbare Energie. Das Risiko für atomare Unfälle wird de facto vom Staat übernommen. Ein neues Atomkraftwerk (Hinkley Point) wird durch nicht marktkonforme Preisgarantien ermöglicht, weil es sich zu Marktpreisen nicht rechnet.

Emissionshandel wiederbeleben und erweitern

Ein Preis für Emissionen und der Handel der Emissionsrechte ist ein marktwirtschaftlicher Ansatz, der die Kosten des Klimawandels in die Kalkulation der Verursacher einrechnet. Beide Instrumente helfen dort zu sparen, wo es am leichtesten ist und die verbleibende Nutzung fossiler Energie dorthin zu lenken, wo sie am schwierigsten zu ersetzen ist. Tatsächlich ist der Emissionshandel zusammengebrochen u.a. weil die stärksten Verbraucher ausgenommen wurden. Er sollte rasch wiederbelebt, alle Verbraucher (Schwerindustrie, Energieerzeuger, Flug- und Schiffsverkehr) müssten einbezogen werden (*Schleicher et al., 2015, 2016; Cooper-Dröge, 2011*).

Umlenkung des technischen Fortschrittes

Die EU 2020 Ziele für Energieeffizienz und erneuerbare Energie sind wenig ehrgeizig. Da sie für eine Zeitspanne von 20 bis 30 Jahren gesetzt wurden, liegt die tatsächliche Effizienzsteigerung pro Jahr bei weniger als einem Prozent, niedriger als der Anstieg der Arbeitsproduktivität. Wenn der technische Fortschritt primär arbeitssparend ist, resultiert das – besonders bei niedrigem Wachstum – in Arbeitslosigkeit und Folgekosten für soziale Absicherung und Armutsvermeidung. Für Umweltschäden und zur Begrenzung des Klimawandels müssen andere kostenintensive Maßnahmen getroffen werden.



Mindeststeuern auf Energie (und andere „public bads“ von Tabak bis Alkohol)

Europäische Mindeststeuern mit einem voraussehbaren Anstieg pro Jahr sollten kombiniert werden mit der Empfehlung, die Finanzierung des Sozialsystems auf Abgaben umzustellen, die spätere Kosten in Gesundheit und Umwelt vermeiden. Dies würde europaweit den Wohlstand erhöhen. Ein Verlust der wirtschaftlichen Dynamik ist nicht zu befürchten, da die Abgabenquote dadurch sinkt und der Strukturwandel zu Sektoren mit höheren Qualifikationen beschleunigt würde. Wettbewerbsnachteile innerhalb Europas werden durch die Parallelität der Maßnahmen gemildert, Verlagerungen in außereuropäische Länder sind in energieintensivsten Sparten langsam und können durch bessere Ausbildung und Innovation mehr als kompensiert werden. Der Anteil der Energiekosten an der Produktion ist im Industriedurchschnitt kleiner als 3%, deutlich unter den Kosten für qualifizierte Arbeit. Der Vorreiter bei neuen Technologien hat den Vorteil, die neue Technologie für Exporte nutzen zu können, der Nachzügler trägt die Kosten.⁶

Europaweite Netzplanung

Netzwerke mit dezentralen Einspeisungsmöglichkeiten erhöhen die Vielfalt der Energiequellen, forcieren die dezentrale Energieerzeugung durch erneuerbare Energie. Verpflichtende Steuern auf Emissionen führen dazu, dass bei Engpässen emissionsärmere Gaskraftwerke statt Kohlekraftwerke zugeschaltet werden. Auch europaweite Bahnnetze und die Verfügbarkeit von Breitband in allen Regionen reduzieren Emissionen und Transportkosten.⁷

Wirkungsweise zentraler Maßnahmen

Zertifikate, Steuern auf fossile Energie und Subventionsverbote erhöhen die Energieeffizienz und senken die Emissionen. Mindeststeuern reduzieren die Gefahr Marktchancen zu verlieren, weil ein anderes Land sich Sondervorteile verschafft. Zukünftige Kosten gehen in die Kalkulationen ein und ermöglichen die langfristige Planung.

Wäre fossile Energie teurer, würde dies die Marktreife erneuerbarer Energie, neuer Baumethoden und Antriebssysteme beschleunigen und ihren Subventionsbedarf verringern. Da noch nicht abzuschätzen ist, welche der neuen Technologien sich bewähren, wäre es günstiger, alte Technologien zu besteuern als bestimmte neue Projekte zu subventionieren. Dies initiiert einen offenen Suchprozess nach der besten Lösung (z.B. Elektroauto vs. Wasserstoff).

Die genannten Rahmenbedingungen stärken den Beitrag Europas zur Bekämpfung des Klimawandels und erhöhen die Chance Technologieführer zu werden. Jedes Land kann eine für sich passende Entscheidung treffen, wo es Startvorteile hat, welche Einsparungen, Investitionen, Bauvorschriften es forciert. So können nationale Probleme gelöst und gleichzeitig ein Beitrag zu weltweiten Zielen geleistet werden.

Doppelte Wirkung: Lösung globaler Probleme und größerer regionaler Spielraum

Die heutige wenig ambitionierte Umweltpolitik und die Lähmung der Politik der Mitgliedsländer durch die Gefahr, dass sich Nachbarstaaten unfaire Vorteile verschaffen sind doppelt ineffizient. Fossile Energie wird gefördert, erneuerbare Energie und Energieeffizienz behindert. Der Verzicht auf eine europäische Vorreiterposition in der Dekarbonisierung und die Spezialisierung der Mitgliedsländer auf die jeweils aussichtsreichsten Projekte und Technologien kostet Dynamik und Arbeitsplätze.

⁶ Porter, M.E., van der Linde, C. (1995), "Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship", *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), pp. 97-118. Stern, S., *Stern Review: The Economics of Climate Change*, HM Treasury, 2007.

⁷ Die Zuschaltung bereits abgeschriebener Kohlekraftwerke ist Teil des sogenannten „Grünen Paradoxons 2.0“. Dieses umfasst auch bürokratische Hindernisse an den Grenzen, die Bahn gegenüber dem LKW benachteiligen. Netzplanung und Normen würden den nationalen Spielraum vergrößern, indem sie den Investitionen Wirkung verschafft (Hirsch, 2014).



2.3 KONJUNKTURPOLITIK

Ausgangslage

Konjunkturpolitik hat die Aufgabe, Schwankungen der privaten Nachfrage auszugleichen. Hauptsächlich geschieht dies durch antizyklische staatliche Ausgaben- und Steuerpolitik. Das verringert die Arbeitslosigkeit im Konjunkturtief und den Preisanstieg bei Überhitzung. Obwohl primär für die kürzere Frist gedacht, stabilisiert die Verringerung der Auslastungsschwankungen auch die wirtschaftliche Unsicherheit und erhöht im optimalen Fall das durchschnittliche Wachstum.

Antizyklische Wirtschaftspolitik ist vor der Finanzkrise immer weniger angewandt worden. Zu den Gründen zählt, dass nationale Maßnahmen angesichts der höheren Außenhandelsverflechtung immer weniger der eigenen Wirtschaft als den Nachbarländern zugutegekommen sind. Der „Multiplikator“, der misst, wieviel mehr an Nachfrage eine Maßnahme auslöst als im ersten Schritt vom Staat ausgegeben wird⁸, liegt heute durch die Versickerungseffekte unter Eins. Zweitens haben die Staaten immer in der Krise mehr ausgegeben, aber in der Hochkonjunktur dann keine Überschüsse erzielt, sodass die Staatsschulden gestiegen sind.

Methoden verstärkter Koordination

Nach der Finanzkrise 2008 wurde erfolgreich versucht (Aiginger, 2010, 2011), durch eine europäische und teilweise auch globale Koordination der Fiskal- und Geldpolitik die Krise zu begrenzen. Diese Vereinbarungen (erzielt auf Gipfeltreffen der Staatschefs, z.B. G20) wurden dann in der EU über neue Regeln fortgesetzt. Es gibt einen jährlichen Wachstumsbericht, in dem die Kommissionen die Konjunktur analysiert und wirtschaftspolitische Prioritäten nennt, ein europäisches Semester, in dem die Mitgliedsländer ihre Wirtschaftspolitik darstellen, und darauf aufbauend länderspezifische Empfehlungen der Kommission. Der Fiskalpakt setzt Grenzen für Verschuldung und Defizite, berücksichtigt dabei die konjunkturelle Situation und koordiniert damit indirekt die Konjunkturpolitik. Er sieht bei Nichtverfolgung der Regeln sogar finanzielle Strafen vor, die jedoch noch nie verfügt wurden.

Konjunkturelle Steuerung der Budgetpolitik

Jede Festlegung, wann europaweit höhere Defizite und wann Budgetüberschüsse sinnvoll sind, führt zu höheren Multiplikatoren und wirksamerer Gegensteuerung. Eine gewisse Berücksichtigung des Schuldenstandes und der Außenhandelsbilanz ist dabei sinnvoll, damit die Mechanismen auch längerfristig wirksam sind (vgl. EU-Scoreboard bezüglich Ungleichgewichte).

Prioritäten bei den Ausgaben

Ein Schwerpunkt der Ausgaben auf immaterielle Investitionen und die Verbesserung der Lebensbedingungen würde Dynamik, Arbeitsplätze und ökologische Nachhaltigkeit fördern, und die Schulden können aus einer höheren Wirtschaftsleistung zurückgezahlt werden.

Zentrale Schuldenaufnahme

Eine zentrale Schuldenaufnahme europäischer Länder würde die Zinsen senken. Der Zinssatz ist heute für die Mitgliedsstaaten im Schnitt höher als in den USA, obwohl die Schulden Europas im Vergleich zur Wirtschaftsleistung niedriger sind. Die gemeinsame Schuldenaufnahme (etwa durch Eurobonds) sollte für den Großteil der Schulden gelten. Für Staatsschulden, die über eine Obergrenze hinausgehen - etwa von 80% der Wirtschaftsleistung - ist es sinnvoll, die Marktzinsen durchschlagen zu lassen, damit keine Transferunion (von Gläubigern zu Schuldern) entsteht. Der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSD) versucht schon heute, die Zinsen für strategisch wichtige Investitionen zu senken.

⁸ Durch Zweitrundeneffekte über Konsum und private Investitionen.



Wirkungsweise zentraler Maßnahmen

Konjunkturpolitik ist umso wirksamer, je größer die Region ist, für die sie gestaltet wird. Eine europaweite Koordination der Zeitpunkte für expansive bzw. restriktive Budgetpolitik erhöht die Wirksamkeit jeder nationalen Maßnahme. Mitgliedsländer können entscheiden, ob sie Abgaben senken oder Ausgaben erhöhen, und auch welche. Die Wirkungen (Multiplikatoren) jeder konjunkturpolitischen Maßnahme sind immer höher, weil die Nachbarn tendenziell dasselbe tun.

Auch wenn die Zinssätze niedriger sind, kann ein Land entweder seine Schulden leichter zurückzahlen (der verringerte Zinsaufwand senkt die Ausgaben) oder Zukunftsinvestitionen tätigen. Wenn europaweite Koordination eine Priorität auf Investitionen mit positiven externen Effekten setzt, so steigt die wirtschaftliche Dynamik. Wenn sie Subventionen für fossile Energie senkt, dann werden der Klimawandel begrenzt und neue Technologien gefördert.

Doppelte Wirkung: Lösung globaler Probleme und größerer regionaler Spielraum

Europäische Konjunkturpolitik verringert die globale Unsicherheit und hat geholfen durch gemeinsame Anstrengungen die Finanzkrise einzugrenzen. Eurobonds ermöglichen eine größere Auswahl und Risikostreuung für internationale Anleger. Sie werden von asiatischen Investoren immer wieder angefragt. Der nationale Handlungsspielraum ist größer, wenn jedes Land zuversichtlich sein kann, dass nationale Maßnahmen nicht versickern. Nachbarn investieren gleichzeitig und auch die positiven externen Effekte von Forschung gehen in beide Richtungen. Niedrige Zinsen führen zur Option, entweder Steuern zu senken oder Ausgaben zu erhöhen. Die Lebensbedingungen, die besonders verbessert werden sollen, können national nach Ausgangslage und gesellschaftlichen Zielen bestimmt werden.

Eine europäische Fiskalpolitik, die konjunkturelle Leitlinien für staatliche Defizite und Ungleichgewichte in Leistungsbilanzen vorgibt, bringt daher eine Wohlfahrtssteigerung in mehrfacher Hinsicht. Sie erhöht einerseits die Effektivität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, andererseits den Handlungsspielraum jedes Landes Maßnahmen zu setzen, die den größten gesellschaftlichen Nutzen bringen. Die Notwendigkeit, Maßnahmen nach ihrem kurzfristigen Versickerungseffekt (via Importe) sinkt, wenn die Nachbarn gleichzeitig investieren.

2.4 EUROPÄISCHE WERTE IN DER GLOBALISIERUNG DURCHSETZEN

Ausgangslage

Der europäische Integrationsprozess hat eine Friedensperiode eingeleitet, Zölle abgebaut und einen Binnenmarkt für 500 Millionen Europäer geschaffen. Die gemeinsame Währung für die Mehrzahl der Mitgliedsländer wurde nach der Krise erfolgreich stabilisiert. Die EU-28 ist heute der größte Wirtschaftsraum der Welt. Großbritannien hat zwar den Austritt eingeleitet, zehn Länder haben hingegen einen Beitrittsprozess begonnen. Aus wirtschaftlicher Perspektive hat Europa - im Gegensatz zu den USA - einen Leistungsbilanzüberschuss. Die Unterschiede zwischen den Pro-Kopf-Einkommen sind hoch, ebenso die Gesamt- und die Jugendarbeitslosigkeit.

Die wirtschaftliche Dynamik ist seit der Finanzkrise niedrig. Neue Mitgliedsländer wachsen rasch, der Süden hat sich aber von der Krise noch nicht erholt. Die weltwirtschaftliche Dynamik ist deutlich stärker. Europa kann sie für Exporte und einen Leistungsbilanzüberschuss nutzen. Der Nachbargürtel hat bis vor kurzem ebenfalls zum europäischen Wachstum beigetragen. Durch die politischen Unruhen im Schwarzmeerraum und in Nordafrika wirkt diese Komponente zurzeit eher negativ.

Methoden verstärkter Koordination

Intensivierung der Kooperation innerhalb Europas

Außenwirtschaft ist eine zentrale europäische Kompetenz. Sie ist die wirtschaftliche Kernkompetenz, während die Friedensschaffung die wichtigste politische Errungenschaft ist. Die Beseitigung innereuropäischer Handelsschranken ist Voraussetzung dafür, die Vorteile der



globalen Arbeitsteilung zu nutzen. Die Kooperation mit den Nicht-Mitgliedern ist unterschiedlich tief und kompliziert. Die Transparenz in Steuer- und Rechtsfragen sollte noch erhöht werden.

Die europäische Koordination hat Wohlfahrt und Wirtschaftsleistung erhöht und gleichzeitig Spielraum gelassen für die Ausgestaltung „europäischer Modelle“, vom skandinavischen über das kontinentale bis zum südeuropäischen Modell. Eine Ausdehnung europäischer Regeln und der Rechtsstaatlichkeit auf den Westbalkan ist im Gange. Die Vermeidung politischer und nationaler Konflikte ist auch hier die Voraussetzung für Wohlfahrtsgewinne und Konvergenz der Beitrittswerber.

Gemeinsames Auftreten in der Globalisierung

Die Dynamik der neuen Industriestaaten verringert den Einfluss Europas in den internationalen Gremien. Die größten Mitgliedsländer repräsentieren einzeln weniger als 5% der Weltwirtschaft, die kleineren Länder ein Prozent. Die EU-28 ist hingegen durch das Wachstum der neuen Mitglieder der größte Wirtschaftsraum der Welt. Sie könnte europäische Präferenzen in multilateralen und bilateralen Verträgen durchsetzen. „Nicht tarifarische Hindernisse“ - historisch bedingte Regulierungen, die Märkte absichern und zu einem hohen Preisniveau führen - sollen abgebaut werden.

Neue Abkommen

Nach dem Abbau von Zöllen und Kontingenten verlagert sich Außenwirtschaftspolitik immer mehr auf Hemmnisse für Investitionen, Dienstleistungen und Technologietransfer. Nach Scheitern internationaler Verhandlungen, wie etwa der Doha-Runde, geschieht dies verstärkt in bilateralen Handelsabkommen mit Drittländern und Regionen. Einzelne Mitgliedsländer könnten diese Abkommen nicht abschließen.

Die Kompetenz für internationale Handelsabkommen liegt bei der EU Kommission, wobei das Verhandlungsmandat vom Europäischen Rat - also von den Mitgliedsstaaten - erteilt wird. Dieser Auftrag erfolgt derzeit fast ohne öffentliche Diskussion in den Mitgliedsländern. Der Verhandlungsverlauf selbst wird den Parlamenten nicht berichtet. Die Abkommen werden zunehmend kritisch gesehen, insbesondere die darin enthaltenen Schiedsgerichte und die Möglichkeit Standards zu unterlaufen.

Eine stärkere Einbindung von Mitgliedsländern in eine europäische Außenwirtschafts- und Handelspolitik wäre durch folgende Maßnahmen möglich:

- Diskussion der Mandatserteilung in den Mitgliedsländern und den Parlamenten.
- Festlegung aktiver gesellschaftlicher Ziele, z.B. sozialen und ökologischen Innovationen.
- Differenzierung zwischen Standards, die historisch bedingt sind von solchen, die bewussten gesellschaftlichen und kulturellen Präferenzen entsprechen. Der Abbau „horizontaler“ Standards und von Monopolen senkt die Preise und erhöht den Konsumentennutzen. „Vertikale“ und durch Präferenzen bedingte Unterschiede sollten beibehalten werden.

Schiedsgerichtsverfahren sollten in nationale und europäische Gerichtsbarkeit eingebaut werden. Klagerecht sollten nicht nur Unternehmen sondern auch Bürgergruppen, Einzelstaaten und der Kommission eingeräumt werden. Die Rechte kleinerer Unternehmen sollen durch Rechtsberatung und Übernahme von Verfahrenskosten gestützt werden.

Wirkungsweise zentraler Maßnahmen

Nur ein gemeinsames Auftreten Europas kann zu einer Globalisierung mit stärkerer Berücksichtigung europäischer Werte und Interessen führen. Damit kann Europa die Vorteile des raschen Wachstums der Weltwirtschaft - verglichen mit dem geringen Anstieg der Binnennachfrage - nutzen, Arbeitsplätze schaffen und an Dynamik gewinnen. Auch die Stabilisierung des Nachbargürtels und die Einbremsung des Flüchtlingsstromes brauchen europaweite Initiativen und Investitionen. In welchen Sektoren und in welchen Ländern jedes Mitgliedsland die größten Chancen sieht, soll nationalen Initiativen überlassen werden.



Auch die Entschädigung der Verlierer der Globalisierung – im Idealfall durch Höherqualifizierung und Umschichtung in Berufen und Regionen mit Arbeitskräftemangel - kann am besten durch Konzepte in den einzelnen Mitgliedsländern erfolgen. Wenn globale Wachstumschancen offenstehen und Standards nach oben angeglichen werden, besteht ein größerer Handlungsspielraum und die Möglichkeit Wohlfahrt nach unterschiedlichen Präferenzen zu steigern.

Doppelte Wirkung: Lösung globaler Probleme und größerer regionaler Spielraum

Eine verantwortungsvolle Globalisierung⁹ mit Berücksichtigung sozialer und ökologischer Ziele trägt zur Stabilisierung der Weltwirtschaft, zum Abbau der Globalisierungsängste und der Eingrenzung politischer Konflikte bei. Neue Technologien diffundieren rascher, der Klimawandel kann gebremst werden. Weltweite Wohlfahrtsgewinne reduzieren Migrationsdruck und politische Konflikte. Jedes Mitgliedsland kann in einer dynamischen, offenen Gesellschaft besser Schwerpunkte entsprechend seiner Chancen und Prioritäten setzen als bei wirtschaftlicher Stagnation, hohen Flüchtlingsströmen und Grenzbarrieren für Güter, Menschen und Kapital.

3. BEST PRACTICE BEISPIELE

In der Regionalpolitik und in der Innovationspolitik werden schon jetzt ein hoher europäischer Mitteleinsatz, sowie zentrale Ziele und Vorgaben erfolgreich mit der Nutzung oder sogar Mobilisierung dezentraler Initiativen kombiniert. Auch der Klimavertrag von Paris (COP 21) kam nur zustande, weil gemeinsame Ziele mit national unterschiedlichen Methoden und Prioritäten angesteuert wurden.

3.1 REGIONALPOLITIK

Die Regionalpolitik (auch Kohäsionspolitik genannt) ist, sowohl von der Kompetenz als auch von der finanziellen Bedeutung gesehen, ein Grundpfeiler europäischer Solidarität. Sie hat das Ziel wirtschaftliche und soziale Divergenzen zu verringern und Investitionen zu stützen. Zusätzlich soll sie Aktivitäten mit positiven externen Effekten (Innovationen, Ausbildung) fördern. Für Regionalpolitik wird rund ein Drittel aller Ausgaben der Europäischen Union verwendet. Dies ist das größte wirtschaftsfördernde Instrument auf europäischer Ebene. Es stehen Mittel zur Verfügung, die auf nationaler Ebene nie für regionalpolitische Ziele ausgegeben würden.

Die Förderungen sind nach festgelegten Kriterien regional stark differenziert. Damit gelingt auch eine Konzentration auf Regionen mit geringen Einkommen und Beschäftigung, die bei nationaler Politik nicht möglich wäre. Dies ist erstens der Fall, weil sich wirtschaftlich schwache Regionen vorwiegend in Ländern mit niedrigen Durchschnittseinkommen befinden und diese nicht die Finanzmittel für eine ähnlich hohe Förderung der jeweils schwächsten Regionen aufwenden können. Zweitens haben realpolitisch starke Regionen immer einen großen Einfluss auf die nationale Regierung und können eine stärkere Differenzierung der Mittel verhindern. Burgenland erhält als Ziel 1 Region einen wesentlich höheren Anteil an Förderungen als es in der nationalen Regionalpolitik der Fall war.

Europäische Entscheidungen, die den nationalen Spielraum erhöhen

Intensität und Fördertatbestände

Die Auswahl der förderbaren Regionen findet nach objektiven Kriterien statt. Ziel 1 Gebiete - mit der stärksten und breitesten Förderung - werden nach Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung und Arbeitsmarktindikatoren ausgewählt. In Regionen mit höherer Produktivität konzentriert sich die Förderung auf immaterielle Investitionen und ist mit den Zielen der EU-2020-Strategien verknüpft.

⁹ Aiginger (2016), Bayer (2016), Rodrik (2016), Stiglitz (2003), Summers (2016).



Die Politik des Europäischen Sozialfonds konzentriert sich auf Beseitigung von Diskriminierung und Eingliederung benachteiligter Arbeitsmarktgruppen, ebenfalls in einem Ausmaß und mit einer Professionalität, wie es nationale Programme nie getan haben. Regional- und Strukturfonds beeinflussen wirksam die Entwicklung von Regionen – insbesondere in ländlichen und entlegenen Gebieten – mit der Möglichkeit und Notwendigkeit der Erstellung von Entwicklungskonzepten.

Top-down in den Kriterien, bottom-up in der Umsetzung

Mittel der europäischen Regionalpolitik werden nur vergeben, wenn die Regionen selbst Konzepte vorlegen, wobei regionale Akteure explizit in den Ausarbeitungsprozess einbezogen werden müssen. In diesen Konzepten können und müssen Regionen ihre Prioritäten und Stärken, aber auch die Weiterentwicklung neuer Bereiche (smart specialization) bestimmen, z.B. ob sie eher Industrieansiedlungen, Fremdenverkehr oder erneuerbare Energie fördern wollen. Regionen und Städte kennen Problemlagen und Chancen besser. Dezentrale Entscheidungen verhindern Uniformität.

Lernprozesse und Osterweiterung

Ein wichtiger Beitrag der europäischen Regionalpolitik liegt in der Beratung, in der Verbesserung der administrativen Kompetenzen der Regionen und im Lernen von erfolgreichen Regionen außerhalb des eigenen Landes. Im Aufhol- und Reformprozess in Zentral- und Osteuropa wurden bis zu 50% der öffentlichen Investitionen und lokale Infrastruktur durch die Struktur- und Kohäsionsfonds finanziert, aber auch strukturelle und administrative Prozesse entscheidend verbessert. Auch hier erfolgte die Mittelvergabe nach zentralen Vorgaben und nationaler Detailplanung.

Zusammenfassung

Ausmaß, Objektivität und Professionalität der Europäischen Regionalpolitik übertreffen Erfahrungen früherer national gelenkter regionalpolitischer Maßnahmen. Die Auswahl der Regionen mit stärkster und breitester Förderung erfolgt nach dem Pro-Kopf-Einkommen und nach Arbeitsmarktindikatoren. Förderprogramme in anderen Regionen müssen einen Schwerpunkt in der Entwicklung von Humankapital oder Innovation bzw. in der sozialen Inklusion haben. Es bleibt dem Land überlassen – und ist Grundbedingung für die Förderung – ein Regionalprogramm vorzulegen, das die Bedürfnisse und Potentiale der Region skizziert.

3.2 FORSCHUNGS- UND INNOVATIONSPOLITIK

Innovationsausgaben haben externe Effekte: (i) weil nicht alle Anstrengungen erfolgreich sind, (ii) erfolgreiche Erfindungen teilweise diffundieren, ohne dass der Investor den vollen Ertrag lukriert, (iii) Innovationen mit hoher Unsicherheit und starker Kostendegression verbunden ist. Deswegen fördern und subventionieren alle Länder Forschung. Diese Effekte machen an den Staatsgrenzen nicht halt, weshalb eine international koordinierte Forcierung von Forschung und Innovation sinnvoll ist. Zusätzlich entscheiden in Industrieländern Qualität und Quantität der Forschung über die Wettbewerbsstärke („high road competitiveness“, Aiginger-Bärenthaler-Sieber-Vogel, 2013).

Neben der generellen Forschungsförderung gibt es „missionsorientierte Programme“, die gesellschaftliche Ziele unterstützen, und „key technologies“, in denen Europa besondere Chancenpotentiale sieht. Zusätzlich sollte versucht werden, den technischen Fortschritt, der heute primär arbeitssparend ist, stärker in Richtung Einsparung von Energie und Material umzuleiten („Redirecting technical progress“ vgl. wwwforEurope, Aiginger 2016; Janger-Nowotny, 2016).

Europäische Entscheidungen, die den nationalen Spielraum erhöhen

Ausschreibung und Ko-Finanzierung

Forschungsprogramme der EU werden nach Ausschreibung, Antragstellung und Evaluierung durch Expertenteams vergeben. Diese Methodik kombiniert somit eine zentrale Festlegung über die Höhe der Mittel mit der bottom-up Methode der Antragstellung, bei der Firmen und



Forschungsteams ihr dezentrales Wissen einbringen. Zusätzliche nationale oder regionale Forschungsmittel sind nach den Beihilferegeln zulässig und beschleunigen die Diffusion von Wissen und Technologie. Auch bei Ko-Finanzierung (Kombination europäischer und nationaler Mittel) werden Forschungsgelder nach Ausschreibung, Projektantrag und Evaluation vergeben.

Europäischer Forschungsraum

Ein größerer Forschungsraum ermöglicht es, parallel Lösungsansätze zu entwickeln, da die Minimalgröße für einen Erfolg von mehreren Projekten gleichzeitig erreicht werden kann. Ein Innovationsraum ohne nationale Grenzen bewirkt, dass nicht jede Region einzig die in der Region entwickelten Innovationen verwenden muss. Sie hat die Chance, jene Innovation zu wählen, die den regionalen Präferenzen am ehesten entspricht (wenn sie auch anderswo entwickelt wurde).

Erasmus-Programm und Bologna-Prozess

Die Vorgaben des Bologna-Prozesses nach Mehrstufigkeit und Standardisierung der universitären Ausbildung sowie die Verpflichtung der Universitäten Ziele und Schwerpunkte zu definieren, ermöglichen den Wechsel zwischen europäischen Universitäten. Dies erhöht die Qualität des Universitätssystems und die Möglichkeit von Forschenden und Studierenden nach ihren Präferenzen zu entscheiden. Das Erasmus-Programm schließt auch Nicht-Mitglieder und Beitrittskandidaten ein.

Lernziele und vergleichende Schülerevaluierung (Pisa-Rating)

Im Bildungsbereich misst die verpflichtende Evaluierung der SchülerInnen (durch das PISA-Rating, initiiert von der OECD, unterstützt durch die EU-Kommission) die Stärken und Schwächen der Bildungssysteme, sowohl nach Gebieten (Lesen, Mathematik, Naturwissenschaft) als auch nach sozioökonomischer Herkunft. Der Ausbau vorschulischer Bildung wird durch Betreuungsziele nach Altersgruppen erreicht.

Steuerung durch Zielvorgaben

Sowohl im Bildungs- als auch im Forschungsbereich findet die europaweite Steuerung in hohem Ausmaß über Zielsetzungen statt. Die EU-2020-Strategie definiert Zielwerte für die Forschungsausgaben in Relation zur Wirtschaftsleistung, für den Anteil der tertiären Ausbildung sowie für SchulabbrecherInnen. Diese generelle Steuerung wurde insofern „nationalisiert“, als die Mitgliedsländer eigene Zielwerte angeben können, die von den EU-weiten Zielen in Grenzen abweichen. Die Fortschritte werden regelmäßig überprüft, eine Zwischenbilanz (Halbzeitevaluierung) wurde 2015 gelegt (Aiginger, 2014). In den „Nationalen Programmen“ müssen Länder ihre Strategien zur Erreichung der Ziele definieren, die Kommission reagiert mit länderspezifischen Empfehlungen.

3.3 KLIMAVERTAG PARIS 2015 (COP21)

Das Klimaabkommen ist ein diplomatisches Meisterwerk, weil sehr ambitionierte Ziele angestrebt werden: die Klimaerwärmung soll unter 2 Grad liegen, auf den größten Teil der Kohlenstoffnutzung soll verzichtet werden. Dennoch wurde binnen eines Jahres der Vertrag von 195 Ländern unterschrieben, obwohl Ausgangssituation, Ressourcenausstattung und technische Möglichkeiten der Vertragspartner sehr unterschiedlich sind. Der Erfolg wurde möglich, weil das Abkommen gemeinsame Ziele definiert, es aber den Ländern überlässt, wie sie das Ziel erreichen möchten. Wenn die ersten Vorschläge nicht ausreichen, was sich teilweise bereits herausgestellt hat, müssen die nationalen Programme nachgeschärft werden. Dieser Lösungsweg betont die nationale Verantwortung jedes Landes („ownership“), ermöglicht unterschiedlichste Schwerpunkte und Ansätze sowie das Lernen von den Besten. Dass die Summe der Anstrengungen dem Ziel entspricht und sich nicht jedes Land auf andere verlassen kann („free riding“), wird durch zentrale Kontrolle sichergestellt.



3.4 AUSWEITUNG DEZENTRALER POLITIK IN DER PRAXIS

Regional- und Forschungspolitik sind wichtige Beispiele, in denen eine europaweite Politik wegen der externen Effekte, des Charakters als öffentliches Gut und der Kostendegression wichtig ist. Es werden hier deutlich mehr Mittel investiert als es bei nationaler Politik möglich wäre, und die Effizienz des Mitteleinsatzes ist höher. Gleichzeitig werden nationale Prioritäten gestärkt, da das Geld nur nach Vorlage von Konzepten oder Anträgen vergeben wird: das Ausgangsniveau, die Anforderung der Wirtschaft und die Ambitionen der Mitgliedsländer sind unterschiedlich und dies kann berücksichtigt werden. Die tatsächliche europäische Politik erreicht mit einem vielfältigen Instrumentarium eine Kombination von top-down Vorgaben und bottom-up Umsetzung. Als Instrumente dienen Zielvorgaben, Expertenkontrolle, europaweite Ausschreibungen und nationale Ko-Finanzierung. Im Klimavertrag COP 21 werden anspruchsvolle Ziele definiert, die Umsetzungsschwerpunkte den Ländern überlassen. Da die Länderstrategien - wie zu erwarten - nicht ausreichen das Gesamtziel zu erreichen, sind Kontrollen und Nachbesserungen geplant. Außerdem wird es zum Prinzip gemacht, von den Strategien anderer Länder zu lernen.

4. ZUSAMMENFASSUNG: LÖSUNGSANSÄTZE UND ERFOLGSBEDINGUNGEN

Globale Herausforderungen vs. individuelle Lebensgestaltung

Der Vertrag über die Europäische Union (EUV, Lissabon-Vertrag) regelt, welche Aufgaben in die alleinige Zuständigkeit der EU fallen, wo es geteilte Zuständigkeiten gibt und wann die EU unterstützend und koordinierend wirkt. Die übrigen Fragen liegen in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten.

Neue Herausforderungen haben immer öfter einen globalen Charakter und legen es nahe, stärker nach internationalen Antworten zu suchen. Dies gilt für Klimawandel, Sicherheit, Migration, Finanzmärkte und neue Technologien. Mehr Zentralismus – auch auf europäischer Ebene – wird jedoch als Einschränkung der individuellen Lebensgestaltung und des nationalen Spielraumes empfunden. Dies wird von der europäischen Bevölkerung oft abgelehnt, weil das Vertrauen in die Politik auf nationaler und europäischer Ebene sowie in Expertenmeinungen und „Fakten“ sinkt.

Lösungsansätze und Mechanismen

Das Dilemma zwischen globalen Herausforderungen und dezentralen Gestaltungswünschen benötigt drei Lösungsansätze. Erstens soll sich die internationale Politik auf Bereiche beschränken, in denen gemeinsame Lösungen nachweisbare Vorteile haben also z.B. Größenvorteile realisieren, öffentliche Güter produzieren, externe Effekte internalisieren. Zweitens müssen die Vorteile für die unmittelbaren Lebensbedingungen sichtbar gemacht, kommuniziert und überprüft werden. Die europäische Politik muss zur Reduktion der Arbeitslosigkeit, der Ungleichheit und zur Steigerung von Einkommen und Wahlmöglichkeiten beitragen. Und drittens - und das ist der Kern der vorliegenden Analyse - müssen Lösungen gesucht werden, die die regionale und individuelle Vielfalt nicht nur nicht einschränken, sondern nutzen oder sogar erhöhen.

Es wurde anhand der Best-Practice Beispiele der europäischen Regional- und Forschungspolitik und im jüngsten Klimavertrag gezeigt, wie der nationale Handlungsspielraum genutzt werden kann. Für vier weitere Politikfelder wurden Vorschläge in diese Richtung gemacht. Zu den Mechanismen zählen:

- Stärkere Unterscheidung zwischen Grundsatzentscheidungen und Ausführung. Auch in den Bereichen der Zuständigkeit der Kommission sollten Teile der Materien den Richtlinien und Verordnungen („Sekundärrecht“) überlassen bzw. an die Mitgliedsstaaten delegiert werden.



- Mandate des Europäischen Rats oder des Ministerrates an die Kommission (z.B. Handelsverträge) sollen stärker mit den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament diskutiert werden.
- Die Initiativ- und Kontrollrechte des Parlaments sollen gestärkt und vermehrt genutzt werden. Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch den EuGH sollte strenger überprüft werden als bisher. Die Prüfung soll durch ein Expertenteam des Europäischen Parlaments ergänzt werden.
- Die Vergabe von Förderungen sollte immer an das Vorliegen regionaler und dezentraler Konzepte gebunden werden. Ausschreibungen sind Voraussetzung für die Mittelvergabe.
- Frühere Entscheidungen und Regulierungen sollen immer evaluiert werden (inklusive automatischer Sunset Bestimmungen). Bei allen Entscheidungen soll überprüft werden, ob der nationale Spielraum erhalten bleibt.

Erfolgsbedingungen

Vision und Erneuerung des Europäischen „Narrativs“

Die Zustimmung zu europaweiten Problemlösungen kann erweitert werden, wenn der Erfolg des Gesamtprojektes der europäischen Integration sichtbar ist. Das erfordert eine akzeptierte und kommunizierte „Vision Europa 2050“, in der das Erfolgsmaß des Bruttoinlandsprodukts bzw. dessen jährliche Wachstumsrate ersetzt wird durch Beyond-GDP-Ziele. Die drei Säulen dieser Ziele sollten ökonomische Dynamik, sozialer Zusammenhalt und ökologische Exzellenz sein (vgl. Aiginger, 2016; Hemerijck, 2014; Van den Bergh-Antal, 2014).

Es muss ein europäisches „Narrativ“ in Fortsetzung des erfolgreichen Friedensprojektes entwickelt werden, das sich stärker an individuellen und regionalen Bedürfnissen, dem Wertewandel in einer wohlhabenden heterogenen Gesellschaft orientiert. Politisch begleitete, verantwortungsbewusste Globalisierung mit einer stärkeren Einbringung europäischer Werte wäre ein mögliches Narrativ. Sie sollte bewusst regionale und individuelle bottom-up Initiativen einbeziehen und auf der anderen Seite neue Zäunen und Mauern ablehnen.

Beschleunigung der internen Dynamik

Ein dynamisches Europa hilft die Arbeitslosigkeit zu senken, Schulden und Ungleichheiten abzubauen, sowie in neuen Technologien, bei Energieeffizienz und alternativer Energie Weltmarktführer zu werden. Aus Problemen können Triebkräfte für eine stärkere Dynamik gemacht werden. Geringere Ungleichheit stärkt den Konsum. Eine neue Infrastruktur für die Dekarbonisierung der Wirtschaft forciert die Investitionen. Neue Antriebstechnologien und Baumethoden stärken die Exporte.

Äußere Stabilität im Nachbargürtel

Das Flüchtlingsproblem verlangt eine verstärkte Kooperation mit und höhere Investitionen in den Nachbarländern. Europäische Investitionen und kultureller Austausch können die politische Stabilität erhöhen und einen dynamischen Markt schaffen, der auch die Notwendigkeit zur Migration verringert. Das ERP- und Fulbright-Programm der USA nach dem 2. Weltkrieg haben beispielsweise den europäischen Handlungsspielraum erweitert, Lernprozesse beschleunigt, für die USA einen Partner gewonnen und einen Markt geöffnet.

Die Chance für ein europäisches Jahrhundert

Es besteht die Chance, dass das 21. Jahrhundert trotz des holprigen Starts das Jahrhundert Europas wird, weil Europa mit seiner Priorität von Lebensqualität, sozialem Ausgleich und ökologischer Exzellenz ein besseres Modell anzubieten hat als das asiatische und das amerikanische System.



LITERATUR

- Aiginger, K., Bärenthaler-Sieber, S., Vogel, J., Competitiveness under New Perspectives, WWWforEurope Working Paper no 44, Oktober 2013.
- Aiginger, K., Pohl, A., Globalisierung: Politische Begleitung statt neuer Mauern - Geschichte, Fakten und Weggabelung, Ökonomenstimme 20.12.2016.
- Aiginger, K., The Europe 2020 strategy at midterm: Disappointing assessment calls for an urgent change driven by long run priorities, WWWforEurope Policy Paper No. 17, October 2014.
- Aiginger, K., Making ambitious green goals compatible with economic dynamics by a strategic approach, WWWforEurope Policy Paper No 30, February 2016.
- Aiginger, K., Neue EU-Präsidentschaft: Neustart nach enttäuschender Halbzeitbilanz der EU-2020-Strategie, Ökonomenstimme, 6. 11. 2014.
- Aiginger, K., New Dynamics for Europe: Reaping the Benefits of Socio-ecological Transition, WWWforEurope Executive Summary, Vienna, Brussels, 2016. <http://Synthesis-Summary.foreurope.eu>.
- Aiginger, K., "Why Growth Performance Differed across Countries in the Recent Crisis: the Impact of Pre-crisis Conditions", Review of Economics and Finance, No.4 /2011, pp. 35-52.
- Aiginger, K., "Post Crisis Policy: Some Reflections of a Keynesian Economist", in Dullien, S., Hein, E., van Treeck, T. Truger, A., (eds.), The World Economy in Crisis The Return of Keynesianism?, Conference proceedings of the Research Network Macroeconomics and Macroeconomic Policies (FMM), Vol. 13, Metropolis, 2010.
- Antras, P., de Gortari, A., Itskhoki, O., Globalization, Inequality and Welfare, Harvard, 2016.
- Bayer, K., Wie könnte „gute“ Globalisierung aussehen? ÖGfE Policy Brief 24. Oktober 2016
- M. Buti & K. Pichelmann: European Integration & Populism - Addressing Dahrendorf's Quandary, LUISS School of European Political Economy Policy Brief, 30.01.2017.
- Cooper, S., Dröge, S. (Climate Strategies), ETCLIP – The Challenge of the European Carbon Market: Emission Trading, Carbon Leakage and Instruments to Stabilise the CO2 Price. Carbon Leakage from the EU's Energy-Intensive Industries – A Study of Steel, Cement and Pulp & Paper, WIFO Monographie, 8/2011.
- European Commission, Energy Economic Developments in Europe, European Economy 1, 2014.
- Hemerijck, A., Social Investment and the European Monetary Union, WWWforEurope, Lecture Series, 2014, <http://www.foreurope.eu/index.php?id=878&L=0>
- Hirsch, C.: Das deutsche Energiewende-Paradox; mimeo basierend auf Agora-Energiewende (2014).
- Janger, J., Nowotny, K., "Job choice in academia", Research Policy, 2016, 45(8), pp. 1672–1683.
- Kratena, K., Thematic report: Macro economic models including specifically social and environmental aspects, WWWforEurope, 2016.
- Rodrik, D., There is no need to fret about deglobalisation, Financial Times October 4, 2016.
- Schleicher, St., Köppl, A., Zeitberger, A., Extending the EU Commission's Proposal for a Reform of the EU Emissions Trading System; FEEM Working Paper 2016.027 <http://www.feem.it/getpage.aspx?id=8393&sez=Publications&padre=73>
- Schleicher, St., Marcu, A., Köppl, A., Schneider, J., Elkerbout, M., Türk, A., Zeitberger, A., Scanning the Options for a Structural Reform of the EU Emissions Trading System; Carbon Market Forum CEPS Special Report 107/2015 <https://www.ceps.eu/publications/scanning-options-structural-reform-eu-emissions-trading-system>
- Schatzenstaller Margit: Multilaterale Ansätze zur Lösung multilateraler Problem. Gemeinsame Steuerpolitik ermöglicht nationale Handlungsspielräume, ÖGfE Policy Brief, März 2015.



Stiglitz, J., Globalization and Its Discontents, 2003.

Summers, L., Voters deserve responsible nationalism not reflex globalism, July 10, 2016. Michael J. Boskin: The Lessons of America's Election (Project Syndicate, 13.12.2016)

Van den Bergh, J., Antal, M., Evaluating Alternatives to GDP as Measures of Social Welfare/Progress, WWWforEurope Working Papers, No. 56, March 2014. http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope_WPS_no056_MS211.pdf.

Van der Ploeg, R., Withagen, C., "Green Growth, Green Paradox and the global economic crisis". Environmental Innovation and Societal Transition, 6, pp. 116-119.

IEA World Energy Outlook, 2016.

Zakaria, F., The Rise of Illiberal Democracy, Foreign Affairs, November/ December 1997.

UN-Klimakonferenz in Paris 2015, COP 21.

BACKGROUND NOTES wurden verwendet von:

Kurt Bayer, Cornelius Hirsch, Alexander Hudetz, Vanessa Koch, Johannes Langthaler, Stefan Schaller, Helene Schuberth, Gunther Tichy, Karl Aiginger.