

# Europe ahead

Hannes Farnleitner  
Werner Teufelsbauer

November 2008

## Quo vadis, EU? Krisen bieten Chancen, Chancen muss man nutzen!

### A. Der Weg zu einer europäischen Verfassung darf nicht aufgegeben werden

Historische Prozesse entwickeln sich kaum jemals nach dem erwünschten Verlauf und werden umso komplexer, je größer die Zahl der am Vorgang beteiligten Staaten wie Personen ist.

Das rasante Wachstum ihrer Mitgliedszahl einerseits und die geänderten weltpolitischen Rahmenbedingungen andererseits setzen die Europäische Union unter großen Druck, ihre Ziele, Mittel und Institutionen darauf hin zu überprüfen, ob sie den Herausforderungen von Gegenwart und Zukunft gerecht werden können. Es macht einen großen Unterschied, ob eine Gemeinschaft 6 oder 27 Mitglieder hat. Ein vom Zerfall des Sowjetblocks ausgelöstes stürmisches Mitgliederwachstum erforderte damals andere Handelsmaximen als die derzeitige Diskussion über die Grenzen der Union.

#### Was lief falsch?

Die Regierungskonferenz von Laeken hat 2001 den „Verfassungskonvent“ ins Leben gerufen, der in mehrjähriger Arbeit einen weit über den Inhalt des ihm gestellten Fragenkatalogs hinausgehenden Verfassungsentwurf verabschiedete.

Schon im Konvent wurde deutlich, dass das schlussendliche Ergebnis eine Reihe von "Zeitbomben" enthielt, weil in der Diskussion ausführlich diskutierte oder nur angerissene Fragen (Präsident Giscard d'Estaing unterband die Erörterung vieler wichtiger Fragen) keineswegs von der Tagesordnung verschwinden würden, nur weil sie im Konventergebnis keinen Niederschlag fanden. Besonders nachteilig erwies sich die nur in einer Subarbeitsgruppe erfolgte unzulängliche Befassung mit Finanzfragen, die weithin weder als aktuell noch als notwendig erachtet wurde.

#### Aus eigener Erfahrung seien folgende kritische Punkte angeführt:

1. Es wäre weit besser gewesen, nur den reinen Verfassungsteil zu publizieren, der lediglich einen Umfang von 82 Seiten hatte und auch für Normalbürger lesbar war. Durch die redaktionelle Anfügung des Durchführungsteils wurde das Konvolut leserabschreckend. Darüber hinaus wurde der Text nicht wie der erste Teil gründlich in Arbeitsgruppen durchgearbeitet, weshalb es auch zumindest zu einer in der französischen Diskussion vor dem dann negativen Referendum sehr schädlichen Fehlformulierung kam: sprach der erste Teil vom neuen Ziel der Vollbeschäftigung, so blieb bei den Durchführungsbestimmungen die alte Zielformulierung "möglichst hoher Beschäftigungsgrad" erhalten.

2. Im Konvent bildete sich eine Gruppe von kleinen und mittleren Mitgliedsstaaten und damals noch Beitrittskandidaten, die sich "Freunde der Gemeinschaftsmethode" nannten. Diese versuchte bis zuletzt das Recht aller Mitgliedsstaaten auf einen

Kommissar zu verankern, was am Widerstand der großen Staaten scheiterte. Die EU ist heute vom BNP her gesehen der größte Wirtschaftblock der Welt und sollte künftig nicht wie vorgesehen von etwas mehr als einer Handvoll von Kommissaren geführt werden, wo doch große und selbst kleine Mitgliedsstaaten eine größere Anzahl von Regierungsmitgliedern haben. Es schwebte dieser Gruppe auch vor, dass Kommissare das Recht und die Pflicht haben sollten, in den Parlamenten der Mitgliedsstaaten, auch in regionalen Landtagen, aufzutreten. Das traf vor allem bei vielen nationalen und lokalen Parlamentariern auf großen Widerstand.

3. In der Kompetenzverteilungsdiskussion behalf sich der Konvent mit einer sehr einleuchtenden Formel: die Mitgliedsstaaten verfügen über eine Art Generalkompetenz, die EU darf nur in Bereichen tätig werden, die ihr ausdrücklich übertragen worden sind. In der Vergangenheit zeigte sich jedoch wiederholt, dass der EUGH unter Berufung auf die 4 Grundziele der EU nationale Kompetenzen aushebelte.

Es gab eine heftige Auseinandersetzung z.B. über die Kompetenz für soziale Fragen und ebenso über die künftige Finanzierung. Der österreichische Vorstoß für gemeinsame Europasteuern erregte einiges Aufsehen, fand aber nicht genügend Unterstützung.

Es war auch für die verlorenen Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden mitentscheidend, dass gerade zu dieser Zeit die Auseinandersetzung über die Dienstleistungsrichtlinie (sog. Bolkesteinrichtlinie), welche auf die Ausweitung der Arbeitsmobilität im Dienstleistungsbereich abzielte, auf dem Siedepunkt war. Der entscheidende Mangel der im Konvent gefundenen Lösung war, dass es keinen Katalog von Kompetenzen gab, der jedenfalls bei den Mitgliedsstaaten verbleiben sollte und der auch nicht von den Richtern ausgehebelt werden konnte.

4. Der entscheidende Schwachpunkt aber blieb, dass die meisten Mitgliedsstaaten alle Maßnahmen vermeiden wollten, die auf die Existenz eines europäischen Volkes und damit auch eines europäischen Volkswillens hinwies. Es gelang, mühsam genug, Bestimmungen über ein europäisches Bürgerbegehren in den Entwurf aufzunehmen. Viele Vorstöße in die Richtung, dass über den vorliegenden Verfassungsentwurf am gleichen Tag in allen Mitgliedsländern abgestimmt werden sollte. Das hätte Gelegenheit zu einer gesamteuropäischen Kampagne gegeben und eine Wiederholung des Nizzadebakels in Irland verhindert. Die Reaktion war enttäuschend: Deutschland als das größte Mitgliedsland kennt keine plebiszitären Instrumente in seiner Verfassung, alle EU-Bürger wären plötzlich gleichgewesen und die Existenz eines "demos europaios" unbestreitbar verankert worden. Auch waren kleine Länder nicht bereit, auf die Chance zu verzichten, möglichst spät abzustimmen und sich allenfalls dabei noch Sondervergünstigungen heraus zu verhandeln.

5. Die weltpolitische Entwicklung hat in wenigen Jahren dazu geführt, dass aus dem unterschätzten Euro eine echte Weltwährung wurde. Je mehr der Dollar ins Trubeln gerät und Notenbanken weltweit den Euro als Währungsreserve forcieren, umso größer wird der Druck auf die Mitglieder der Eurozone, besser koordinierte und harmonisierte Strategien zu verfolgen. Der größte Wirtschaftsblock der Welt ist sicherheitspolitisch ein Entwicklungsfall: das alte Handlungskonzept: "USA kämpft, Europa zahlt" führt sich auch gegenwärtig immer wieder ad absurdum. Die EU wird nicht zu Unrecht als „die weltgrößte NGO“ vor allem in Asien ridiculisiert.

## Was wäre zu tun? Einige Überlegungen zur künftigen Entwicklung der Europäischen Union

**Plakativ:** die EU sollte nicht mehr lange einem Zug gleichen, der ohne Zielsetzung voran fährt. Wer steigt schon gerne in einen Zug oder bleibt in einem Zug sitzen, dessen Endziel nicht klar festgelegt ist.

### Im Einzelnen:

1. Einführung des Instruments einer europäischen Volksabstimmung.
2. Erarbeitung eines Kernkompetenzkatalogs der Mitgliedsländer.
3. Einführung von EU-Steuern, die das derzeitige intransparente und unfaire System beseitigt.
4. Verankerung einer Kommissionsgröße, in der jedes Mitgliedsland einen Kommissar behält.
5. Erweiterungsstop bis zu einer befriedigenden Neuregelung.
6. Erarbeitung eines klaren Konzepts des Inhalts der "europäischen Nachbarschaft". Wahrscheinlich wäre es am klügsten, das Konstrukt als "Europäischer Wirtschaftsraum" zu belassen und diesen als Auffangnetz für jene Länder zu nutzen, welche nicht als Mitglieder aufgenommen werden.
7. Jedenfalls braucht es ein Bekenntnis zu einem wirtschaftlich und sicherheitspolitisch starken Kerneuropa.

**B. Die internationale Finanzkrise macht neue internationale, jedenfalls aber zusätzliche EU- Regeln nötig - dies muss als Chance für eine umfassende Neuregelung im Finanz- und Steuerbereich genützt werden.**

Angesichts der Erfahrungen von EU und Mitgliedstaaten aus der jüngsten und noch andauernden weltweiten Finanzkrise, deren Auswirkungen alle Befürchtungen übertrifft und die EU vor eine nicht neue, aber umso dringlichere Herausforderung stellt, kann es nicht bei Empfehlungen bleiben, die im wesentlichen auf Problemen in Zusammenhang mit dem Lissabonvertrag basieren.

Die Union hat seit ihrer Gründung unbestritten die ausschließliche Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik. In den früheren GATT-Runden bzw. den heutigen WTO-Verhandlungen vertritt die Union allein und nicht die Mitgliedsstaaten die handelspolitischen Strategien.

Es ist daher eine umfassende EU-Kompetenz im Finanzbereich analog zum Handelsbereich geboten. Europa darf nicht den organisierten Interessen auf den Leim gehen, die volle Freiheit verlangen, im Krisenfall aber die Kosten vom Staat, den Kunden und Steuerzahlern tragen lassen.

Es ist die Frage zu stellen, warum diese Kompetenz nicht auch für die internationalen Finanzmärkte gilt. Ein Grund mag sein, dass zur Zeit der ersten Jahre der Integration die

Liberalisierung des Handels im Vordergrund stand und der Währungs- und Finanzmarkt noch nicht im Fokus der Bemühungen um Liberalisierung war.

Es ist eine Ironie der Geschichte, dass dann die Finanzmärkte rascher weltweit (mit einigen Ausnahmen) geöffnet wurden als der Markt mit Waren und industrienahen Dienstleistungen. Die Umsätze auf den globalen Finanzmärkten übersteigen heute die des Waren- und Dienstleistungsbereichs in bedeutendem Ausmaß.

In der Union selbst wird vor allem aus Gründen der Nutzersicherheit eine große Anzahl von Produkten und Leistungen detailliert geregelt. Produkte des Pharmaziesektors dürfen erst nach einer Zulassung auf den Markt gebracht werden. Es ist völlig unverständlich, wieso der Finanzsektor nicht von der sogenannten "europäischen Regelungssucht" erfasst wurde. Wahrscheinlich ist, dass das glänzende Marketing des US-Systems, welches den „free markets“ huldigt, jede Bemühung unterband. Darüber hinaus verließ sich die Politik auf ihre nationalen Notenbanken und die jeweiligen Regulatoren (SEC, Finanzmarktaufsicht). Der Weg des wohlwollenden Ignorierens bzw. des Wegschiebens der direkten Verantwortung hat sich nicht gelohnt: der Staat als „lender of the last resort“ trägt heute die volle politische Verantwortung und muss die Steuerzahler als Risikoträger zur Kasse bitten.

Wer mit seinen finanziellen Lebensrisiken allein gelassen wird verzweifelt nicht nur am Kapitalmarkt sondern auch am politischen System als Ganzes.

Die Folgen der derzeitigen weltweiten Finanzkrise haben auch weitreichende gesellschaftspolitische Auswirkungen. Nach Jahren der Propagierung und Umsetzung der Absicherung von Lebensrisiken über den Kapitalmarkt sehen sich BürgerInnen global unter größtem persönlichen Stress mit einem Ein- oder Zusammenbrechen ihrer Versorgungssysteme konfrontiert. In einer Demokratie führt dies zu einem tiefen Misstrauen in die Strategie der privatwirtschaftlichen Absicherung und die dafür verantwortlichen öffentlichen Einrichtungen. Eine Systemkrise ist nicht mehr auszuschließen.

Die Systemfrage stellen zunehmend auch die Unternehmer des Güter- und Dienstleistungsbereichs

Ein normaler europäischer Unternehmer muss sich diskriminiert fühlen: seine Produkte werden reguliert, kontrolliert und bei jedem Umsatz besteuert.

Umfassende Reformschritte auf internationaler und EU-Ebene sind nötig

Es wäre höchste Zeit im Lichte der jüngsten Erfahrungen an folgende Maßnahmen zu denken:

1. Schaffung einer ausschließlichen EU-Zuständigkeit für die internationalen Finanzmärkte.
2. Einführung einer Produktzulassung für bestimmte Finanzprodukte: dabei könnten verschiedene Kategorien je nach Risiko festgelegt werden. Produkte mit höchstem Risiko sollten regulativ und steuerlich wie Glücksspiele behandelt werden.
3. Verbot der sog. Leerverkäufe (naked shorts) für alle Bereiche. Momentan ist es

besonders schädlich, dass auf nationaler Ebene Leerverkäufe nur temporär und meist nur für Finanztitel erlassen werden.

4. Einführung einer Besteuerung jedes Umsatzvorganges. Diese Steuer sollte eine EU-Einnahme sein - so wie die Zolleinnahmen als Folge der gemeinsamen Handelspolitik - und die traditionelle Finanzierungsregelung durch Beiträge der Mitgliedsländer ersetzen. Weiters ist eine grundlegende europaweite Steuerstrukturdiskussion dringend geboten: zur Zeit wird Arbeit überbesteuert, im Verkehrswesen wird der Landverkehr mit hohen Steuern belastet, während See- und Luftverkehr praktisch subventioniert werden, schließlich wird die Besteuerung der täglichen weltweiten Kapitalströme tabuisiert.

5. Es wäre auch angebracht, klare Regelungen einer "Produkt- und Dienstleistungshaftung" für Finanzprodukte zu treffen.

6. Die Erfahrungen der letzten Wochen zeigen, wie illusorisch der Traum eines Steuerwettbewerbs innerhalb der Union geworden ist. Unterschiedliche Spareinlagengarantien setzten sofort Kapitalwanderungen in Gang. Die Existenz von Steueroasen ist zu unterbinden.

### C. Die Notwendigkeit von Metazielen

Was der Union am meisten fehlt sind sogenannte Metaziele: es würden sich 2 Zielsetzungen empfehlen:

1. Die EU sollte längerfristig eine Union der Bürger werden und nicht eine von Staaten und Regionen bleiben. Die Gestaltung der EU sollte letztlich durch gewählte Vertreter erfolgen.

2. Im Bereich der Energiepolitik sollte mittelfristig Autarkie mit Hilfe neuer Technologien angestrebt werden.

Die Autoren sind der Meinung, dass die Europäische Union in der Vergangenheit immer dann große Herausforderungen bewältigt hat, wenn sie sich Ziele setzte, die zunächst utopisch klingen, aber von vielen aktiven, vorausschauenden BürgerInnen mitgetragen wurden, wie die gemeinsame Währung oder das Schengener Abkommen. Metaziele müssen nicht a priori technisch spezifiziert werden.