



Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik

Zwei Jahre
ÖGfE-Policy Briefs

Sammelband
Ausgaben 2012.01 bis 2014.16





Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik

Zwei Jahre
ÖGfE-Policy Briefs

Sammelband

Ausgaben 2012.01 bis 2014.16

IMPRESSUM

Herausgeber und Medieninhaber
Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich
Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>

Leitung
Mag. Paul Schmidt

Redaktion und Koordination
Dipl. KW Marion Obermayr, MA

Gestaltung
Martin Skopal, Bakk.phil.

Hersteller und Herstellungsort
Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, Wien.

Copyright Karikatur Titelseite
Peter Kufner

Über die ÖGfE / Informationsanspruch
Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartner-schaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung in Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

Vorstand und weitere Informationen
Siehe Vereinsregister (ZVR 100552493) sowie unter
http://www.oegfe.at/cms/uploads/tx_mdownloadbox/Mitgliederliste_OEGfE_11062014_01.pdf

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisationen, für die die AutorInnen arbeiten, überein.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Vorwort | 7 |
| <i>Waldemar Hummer</i> Europa in Österreich »Gesicht und Stimme« geben | 9 |
| <i>Kurt Bayer</i> Endspiel um die Eurozone? | 15 |
| <i>Roland Benedikter, Karim Fathi</i> Österreich und Europa müssen zu »resilienten Gesellschaften« werden | 21 |
| <i>Anton Pelinka</i> Lernen von Amerika? | 27 |
| <i>Vedran Dzihic</i> Die Zukunft der EU-Erweiterung: ein Blick vom und auf den Westbalkan | 31 |
| <i>Fritz Breuss</i> Athen im Euro-Labor | 37 |
| <i>Hanspeter Neuhold</i> Die EU auf der Bühne der internationalen Politik: nur mehr Nebenrollen? | 43 |
| <i>Oliver Höing, Christine Neuhold</i> National parliaments in the financial crisis | 49 |
| <i>Margit Schratzenstaller</i> Eckpunkte eines zukunftsfähigen EU-Budgets | 55 |
| <i>Christian Keuschnigg</i> Krise und Perspektiven der Eurozone | 63 |
| <i>Erhard Fürst</i> Renaissance der Industriepolitik? | 69 |
| <i>Johannes W. Pichler</i> Die Europäische Bürgerinitiative (EBI): Einsichten und Aussichten – eine Checkliste | 75 |
| <i>Karl Aiginger, Matthias Firgo, Peter Huber</i> Südeuropa: Problemzone oder Brücke in die Zukunft | 81 |
| <i>Manfred Kohler</i> Das Europäische Parlament ein Jahr vor der großen Wahl 2014 | 87 |

| | |
|--|-----|
| <i>Josef Auer</i> Treibt der Euro die Inflation an? Die Fakten. | 95 |
| <i>Gabriel N. Toggenburg</i> Was soll die EU können dürfen, um die EU- Verfassungswerte und die Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten zu schützen? | 103 |
| <i>Johannes Kopf</i> Wie machen die das in Österreich? | 111 |
| <i>Ewald Walterskirchen</i> Budgetdefizite in Europa: von einer naiven zu einer ökonomischen Sicht | 119 |
| <i>Christian Keuschnigg</i> Bankenunion | 125 |
| <i>Anne Goujon</i> The Arab Spring: The role of quality education and the consequences of its lack | 131 |
| <i>Nadja Bergmann, Claudia Sorger</i> Gleichstellungspolitik in Europa: Frauen UND Männer als AdressatInnen und AkteurInnen von Gleichstellung | 137 |
| <i>Karl Aiginger</i> Auch im europäischen Wahljahr sind Reformen möglich | 143 |
| <i>Markus Pausch</i> Keine Angst vor Euroskeptizismus! | 149 |
| <i>Melanie Sully</i> Britain's European Challenge – reforming the UK | 157 |
| <i>Gerda Falkner, Patrick Müller</i> The EU and Global Governance | 163 |
| <i>Christian Felber</i> Ein neuer „Goldstandard“ für internationale Handelsabkommen | 169 |
| <i>Bernhard Riederer</i> Die duale Berufsausbildung als Zukunftschance für Europa | 177 |
| <i>Stephan Schwarzer</i> Europa als Klimaschutzvorreiter – eine Gratwanderung | 185 |
| <i>Sylvia Kritzingner</i> Ready to Vote? | 191 |

| | |
|---|-----|
| <i>Waldemar Hummer</i> | |
| Die „Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft“ (TTIP) zwischen der EU und den USA | 199 |
| <i>Nicole Ehlötzky</i> | |
| Als der Transit im Herzen Europas ankam | 207 |
| <i>Melanie Sully</i> | |
| Britain and Europe: opt-outs, U-Turns and exit scenarios | 213 |
| <i>Elina Brutschin, Johannes Pollak, Samuel R. Schubert</i> | |
| The EU and Russian gas: Is Ukraine a game changer? | 219 |
| <i>Melanie Sully</i> | |
| Scotland's Decision – the implications for Europe | 225 |
| Über die AutorInnen | 231 |

Vorwort

In Österreich nehmen WissenschaftlerInnen in relativ überschaubarem Ausmaß am europapolitischen Diskurs teil. Oft ist es eine Handvoll schon bekannter ProfessorInnen und ExpertInnen, die ihre inhaltlichen Einschätzungen veröffentlichen. Dabei ist Expertise hinsichtlich der Europäischen Integration hierzulande breit vorhanden und von hoher Qualität. Regelmäßige wissenschaftliche Analysen wären jedenfalls ein wichtiger Beitrag zu einer tiefergehenden europäischen und europapolitischen Auseinandersetzung in Österreich.

Vor diesem Hintergrund haben wir im Sommer 2012 - nach einem Gespräch mit Prof. Roland Benedikter (University of California, Santa Barbara) - die Policy Brief Serie der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) entwickelt. Der Anspruch war und ist, mit politikberatenden Analysen, Europa aus unterschiedlichen Perspektiven auch in Österreich weiterzudenken. ÖGfE-Policy Briefs sind kurz gefasste und präzise wissenschaftliche Analysen zu aktuellen EU-Fragestellungen aus der Sicht verschiedener Fachrichtungen, die mit konkreten Handlungsempfehlungen versehen sind. Um einen stärkeren Austausch zwischen Wissenschaft und (Europa-) Politik in Österreich zu fördern, richten sich diese insbesondere an politische EntscheidungsträgerInnen, an MedienvertreterInnen und die interessierte Öffentlichkeit.

In den ersten zwei Jahren der Serie waren wir mit vielen potenziellen AutorInnen in Kontakt. Etliche von ihnen haben aus innerer Überzeugung ihre ÖGfE-Policy Briefs zu den unterschiedlichsten, aktuellen Themenbereichen unentgeltlich verfasst. Unser Dank gilt daher besonders dem Interesse und Engagement dieser Gruppe von AutorInnen. Entstanden ist daraus eine Ideen-Serie von bisher 34 ÖGfE-Policy Briefs, die wir in diesem Sammelband zusammenstellen.

Insbesondere nach den Wahlen zum Europäischen Parlament und der Neubesetzung der wichtigsten europäischen Institutionen, ist es wichtig, die inhaltliche Debatte über die EU und Österreich weiter zu führen und fundierte Informationen zur Verfügung zu stellen. Wir sind der Meinung, dass noch wesentlich mehr getan werden muss, um die vorhandene wissenschaftliche Expertise jenen EntscheidungsträgerInnen zugänglich zu machen, die an den Hebeln politischer Gestaltungsprozesse sitzen.

In diesem Sinne hoffen wir, dass die ÖGfE Policy Briefs auch in Zukunft einen Teil zur Europäisierung des politischen Diskurses in Österreich beitragen können und laden im Besonderen junge WissenschaftlerInnen ein, ihre Beiträge zu verfassen.

Ich bedanke mich bei allen UnterstützerInnen und wünsche eine spannende Lektüre.

Paul Schmidt

Waldemar Hummer

Europa in Österreich »Gesicht und Stimme« geben

Notwendigkeit der Einrichtung eines Europa-Ministeriums und einer fixen EU-Informationsschiene

Wien, 10. Oktober 2012, (2., überarbeitete Auflage), ÖGfE-Policy Brief 2012.01

Handlungsempfehlungen

1. Die Bundesregierung muss die populistische »EU-Schelte« der Oppositionsparteien entkräften und wieder eine aktive Europapolitik betreiben;
2. Vergleichende Untersuchung der Vor- und Nachteile der Einrichtung von Europa-Ministerien in anderen EU-Mitgliedstaaten und Umlegung dieser Erfahrungen auf die österreichische Situation;
3. Einrichtung einer ständigen »EU-Informationsschiene« im ORF, in ausgewählten Printmedien und – für die Jugend – in einem elektronischen Medium.

Zusammenfassung

Die Versäumnisse in der österreichischen Europapolitik sind groß und die Europa-Skepsis der Österreicher dementsprechend ausgeprägt. Die Öffentlichkeitsarbeit der zuständigen Stellen in Sachen EU ist seit Jahren marginal und überlässt das Feld populistischen EU-Gegnern.

Es findet weder eine seriöse inhaltliche Debatte über die politischen und ökonomischen Konsequenzen der einzelnen Lösungsvorschläge für die Finanzkrise statt, noch werden von der öffentlichen Hand Diskussionen über die konzeptive und institutionelle Weiterentwicklung der EU angeregt.

Aufgrund des ausgeprägten Hanges des Österreichers zur Personalisierung der Politik muss »Europa« in Österreich so rasch als möglich »Gesicht und Stimme« gegeben werden. In diesem Zusammenhang ist bei der kürzlich er-

folgten Ernennung eines neuen Staatssekretärs im BMeiA einmal mehr die Chance verpasst worden, einen eigenen »Europa-Staatssekretär« zu installieren. Österreich wäre – nach Auswertung der Erfahrungen mit eigenen Europa-Ministerien in beinahe der Hälfte aller EU-Mitgliedstaaten – gut beraten, sich die Einrichtung eines eigenen »Europa-Ministeriums« zu überlegen. Darüber fand aber in Österreich bisher keine wie immer geartete Debatte statt.

Was die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung betrifft, so muss diese nicht nur verstärkt, sondern vor allem konzentriert und gebündelt werden. Dazu ist die Einrichtung einer eigenen fixen »Europa-Informationsschiene« im ORF und in Printmedien erforderlich. Auf dieser Schiene muss eine regelmäßige Berichterstattung über die wichtigsten EU-Themen stattfinden.

Als Europarechtler der ersten Stunde versuche ich seit vielen Jahren in der österreichischen Öffentlichkeit eine Diskussion über die Sinnhaftigkeit bzw. Notwendigkeit der Einrichtung des Amtes eines *Europa-Ministers* oder zumindest eines *Europa-Staatssekretärs* zu initiieren. Alle meine bisherigen Bemühungen, diese mehr als sinnvolle Fragestellung aufzuwerfen¹, verliefen im Sande, wobei mir aber jeder meiner Gesprächspartner aus Politik und Wirtschaft zubilligte, dass man sich die Schaffung eines »Europa-Ministeriums« durchaus vorstellen könne. Immerhin existieren heute in einigen EU-Mitgliedstaaten – sowie in einer Reihe von Gliedstaaten bzw. Ländern – eigene Europa-Ministerien und in 22 Mitgliedstaaten nehmen sich Staatssekretäre mehr oder minder intensiv auch der EU-Agenden an. Offensichtlich hat man damit gute Erfahrungen gemacht.

Warum gibt es in Österreich keinen »Mr. Europa« mehr?

Unter diesem Aspekt wurde vor kurzem wieder einmal eine singuläre Chance geradezu leichtfertig vergeben. Die durch den Abgang des bisherigen Staatssekretärs im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA), *Wolfgang Waldner*, als Landesrat nach Kärnten vakant gewordene Position hätte seitens der ÖVP völlig »geräuschlos« mit einem eigenen »Europa-Staatssekretär« nachbesetzt werden können. Die ÖVP hätte sich damit erneut als »Europa-Partei« entsprechend profiliert und niemand, auch nicht ihr Koalitionspartner SPÖ, hätte ihr diese wichtige Besetzung streitig machen können. In der Folge hätte man das Europa-Staatssekretariat Schritt für Schritt zu einem eigenen Europa-Ministerium ausbauen können.

Bei einigem Geschick hätte der neue Staatssekretär innerhalb kürzester Zeit »Europa« auch in Österreich »Gesicht und Stimme« geben können. Der bisher einzige, aber auch

letzte, der das vermochte, war *Alois Mock*, der seine Funktionsperiode als Außenminister (AM) von 1987 bis 1995 mit dem Beitritt Österreichs zur EU Anfang 1995 krönen konnte. In der Zwischenzeit sind beinahe 20 Jahre vergangen und es gelang keinem anderen österreichischen Politiker auch nur ansatzweise zu einem zweiten »Mr. Europa« zu werden.

Die Gründe dafür sind mannigfach. Der wohl wichtigste Grund ist die ausgeprägte Proporzlastigkeit der österreichischen Innenpolitik, aufgrund derer es eine koalitionäre Regierungspartei der anderen offensichtlich nicht gönnt, das »Europa-Ministerium« zu besetzen². Immerhin wäre dieser Ressortchef als »Mister Europa« die Personifizierung der europäischen Integrationsidee und würde als solcher auch eine entsprechende politische Signalwirkung entfalten. Ein weiterer wichtiger Grund ist die unterschiedliche Lokalisierung einzelner Europa-Agenden in verschiedenen Dienststellen sowie ganz allgemein die Furcht der einzelnen Fachministerien, ihre europarechtliche und -politische Expertise einem zentralen Europa-Ministerium abtreten zu müssen.

Warum wäre es aber so wichtig gewesen, in Österreich eine einzige Person mit der Agenda »Europa« zu betrauen und damit die Kakophonie der Stimmen zu übertönen, die sich sehr oft undifferenziert zu Fragen der europäischen Integration vernehmen lassen? Aus dem ganz einfachen Grund, da in Österreich, wie in kaum einem anderen Staat, die Politik nicht sachgegenständlich sondern grundsätzlich personal ausgerichtet ist. Der österreichischen Öffentlichkeit sind Parteiprogramme und andere programmatische Konzeptionen, wie zB Koalitionsübereinkommen, eher fremd, das was sie vor allem interessiert, ist das, was ein ihr nahestehender Politiker in diesem Zusam-

1) Vgl. *Hummer, W.* Ein »Europa-Minister« für Österreich, Wiener Zeitung vom 18. November 2009, S. 28.

2) Eine verblüffende Parallele dazu bietet die Ernennung von zwei Europa-Staatssekretären (Vojtech Belling und Jiri Schneider) in der Tschechischen Republik im August/September 2011; siehe *Hummer, W.* Ein Europa-Minister oder -Staatssekretär für Österreich?, in: EU-Infothek vom 8. November 2011.

menhang persönlich ausführt. Man diskutiert in Österreich, ganz im Gegensatz zur Bundesrepublik, eher selten über theoretische politische Grundsatzpositionen, sondern kommentiert lieber konkrete Aussagen von Politikern dazu.

Da aber heutzutage bereits nahezu alle Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker sowie Interessenvertreter zu beinahe jeder einschlägigen europapolitischen Frage Stellung nehmen, wäre es in Österreich unerlässlich, die damit personell sehr »breit gestreuten« europapolitischen Informationen zu »zentralisieren« und in der Hand einer einzigen Person zu vereinen, die damit zum Sprachrohr der österreichischen Europapolitik werden würde. Eine solche kompetente und glaubwürdige Person würde nicht nur die Diskussion versachlichen, sondern könnte auch helfen, die Identifikation des Österreichers mit der Idee »Europa« zu verstärken.

Die Wahrnehmung der Europa-Agenden im Wandel der Zeit

Waren die Kontakte mit den europäischen Staaten seit jeher Teil des Portefeuilles des Außenministeriums, so schuf BK *Vranitzky* 1990 im BKA das Amt des »Sekretärs für Europafragen« und besetzte es mit dem UN-Diplomaten *Peter Jankowitsch*. Im Außenministerium bestand hingegen eine Wirtschafts- und Integrationspolitische Sektion, die auch für Europafragen zuständig war. *Jankowitsch* war von Ende 1990 bis April 1992 in der Regierung *Vranitzky* (III) im BKA der erste Staatssekretär für Europafragen, dem *Brigitte Ederer* von April 1992 bis Oktober 1995 in derselben Regierung im BKA als Staatssekretärin zur Vorbereitung des EU-Beitritts nachfolgte. In der Folge hatten auch *Karl Schlögl* (1995-1997) in der Regierung *Vranitzky* (IV) und *Peter Wittmann* (1997-2000) in der Regierung Klima im BKA u.a. auch Europaagenden in ihren Portefeuilles.

Unter BK *Schüssel* wurden im Jahr 2000 die Europaagenden dem Außenministerium übertragen, ohne dass aber dafür ein eigener Staatssekretär bestellt wurde. Im Gegenzug wur-

den die Agenden der Europa-Information vom BMF in das BKA übertragen und Staatssekretär *Franz Morak* anvertraut. Für die zweite österreichische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 wurde von der Regierung *Gusenbauer* mit *Hans Winkler* (2005-2008) aber wieder ein Staatssekretär mit einer gewissen europapolitischen Schwerpunktsetzung bestellt.

Am 1. März 2007 kam es schließlich unter BK *Alfred Gusenbauer* und AM *Ursula Plassnik* zur Umbenennung des bisherigen Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten (BMAA) zum *Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten* (BMeiA)³, ohne dass dadurch aber nach dem Bundesministerien-Gesetz ein eigenes »Europa-Ministerium« geschaffen worden wäre. Damit stellt aber die Bezeichnung BMeiA insofern einen politischen Euphemismus dar, als diesem Ministerium nicht die gesamte Kompetenz in europarechtlichen und –politischen Angelegenheiten übertragen wurde⁴. So hat das BKA die Kompetenz für alle Fragen, die mit dem immer wichtiger werdenden Europäischen Rat zusammenhängen.

Ein eigenes Europa-Ministerium?

Sollte man sich in Österreich – nach reiflicher Abwägung aller Vor- und Nachteile, auch anhand der Erfahrungen der anderen EU-Mitgliedstaaten mit ihren Europa-Ministerien – eines Tages aber doch zur Einsetzung eines eigenen »Europa-Ministeriums« entschließen, so würde dies weitreichende Konsequenzen für die österreichische Innen- bzw. Außenpolitik haben. Zunächst müsste das BMeiA seine europarechtlichen und –politischen Kompetenzen wieder abgeben und hätte sich schwerpunktmäßig auf seine völkerrechtlichen Belange als BMAA zu beschränken.

Was die Ausgestaltung eines solchen »Europa-Ministeriums« beträfe, so wären zwei

3) BGBl. I 2007/6.

4) Vgl. *Hummer, W.* Der »Jumbo Rat«, Wiener Zeitung vom 20. Juni 2007, S. 11.

Modelle denkbar. Eine Möglichkeit bestünde in der Zusammenziehung und Bündelung der einzelnen Europaabteilungen der jeweiligen Ministerien in einem einzigen Ministerium, was eine rasche Abstimmung und schnelle Reaktion auf die einzelnen immer komplexer werdenden europapolitischen Herausforderungen ermöglichen würde. Der Nachteil dieser Alternative wäre aber der Abzug europapolitischer Kompetenz aus den einzelnen Fachministerien, was für deren Tätigkeit einen enormen Verlust an einschlägiger Expertise bedeuten würde. Europarecht bzw. -politik als Querschnittsmaterie ist heute eine feste Konstante in jedem Ministerialressort und verlangt daher auch eine dementsprechend »dezentralisierte« Expertise in jedem Ministerium.

Sinnvoll wäre ein »Europa-Ministerium« daher nur dann, wenn es nicht für eine bloße Verschiebung bestehender Kompetenzen und Monopolisierung derselben in einer einzigen Zentralstelle – unter gleichzeitiger »Austrocknung« der europarechtlichen Ressourcen in den einzelnen Ministerien – sondern vor allem für deren bessere Koordinierung stünde. Diesbezüglich müsste es sich aber einem Effizienzvergleich mit der gegenständlichen Besorgung der Europa-Agenda durch das BMeiA bzw. deren Koordinierung durch das Bundeskanzleramt stellen.

Europapolitische Aufklärung als »Bringschuld«

Wie immer man sich in dieser Frage auch entscheidet, es sollte rasch geschehen, da es integrationspolitisch »Fünf vor Zwölf« ist. Die gegenwärtigen existentiellen Probleme in der EU, die im Gefolge der schwierigen Überwindung der Finanzkrise⁵ zutage getreten sind, müssen der österreichischen Öffentlichkeit zum einen

5) Siehe Hummer, W. Von der amerikanischen »Subprime-Crisis« (2007) zum »Europäischen Stabilitätsmechanismus« (2013 ff.), in: Hummer (Hrsg.), Die Finanzkrise aus internationaler und österreichischer Sicht – Vom Rettungspaket für Griechenland zum permanenten Rettungsschirm für den Euroraum (2011), S. 231 ff.

schon aus demokratiepolitischen Gründen besser verdeutlicht werden. Zum anderen ist eine diesbezügliche Aufklärung der österreichischen Bevölkerung aber auch deswegen geboten, da unter Umständen in absehbarer Zeit wieder Änderungen an den Gründungsverträgen der EU vorgenommen werden müssen, die in Österreich entweder eine zwei Drittel-Mehrheit im Nationalrat oder gar ein basisdemokratisches Referendum des österreichischen Bundesvolks erfordern würden. Dafür müssten die Österreicher aber bereits jetzt umfassend über alle wichtigen Vorgänge in der EU informiert werden, um dann im Anlassfall entsprechend sachkundig entscheiden zu können. Eine solche sachliche Aufklärung erfordert einen gewissen zeitlichen Vorlauf und würde anlassbezogen, kurz vor einer solchen Abstimmung, einfach zu spät kommen.

Europapolitische Aufklärung ist – entgegen einer weit verbreiteten Ansicht österreichischer Politiker – eine »Bringschuld« und keine »Holschuld«⁶, sodass der oft gehörte Einwand von Politikern, dass alles Wichtige ohnehin auf der Homepage des jeweiligen Ministeriums bzw. des BKA zu finden ist, ins Leere geht. Auch die des Öfteren gehörte Aussage, dass die Dinge zu komplex seien, um dem (einfachen) Bürger entsprechend erklärt werden zu können, ist demokratiepolitisch unzulässig.

Europa-Skepsis in Österreich

Der Effekt der nicht ausreichenden Öffentlichkeitsarbeit hat dazu geführt, dass Österreich nunmehr laut *Eurobarometer*, einer von EU-ROSTAT in regelmäßigen Abständen erstellten Statistik über die Zustimmung der Unionsbürger zum Integrationsprozess in der EU, einer der euroskeptischsten Mitgliedstaaten der EU geworden ist und im Zustimmungsrang nur mehr an vorletzter Stelle rangiert. Diese Zunahme der Euroskepsis ist umso bemerkenswerter, wenn man bedenkt, dass Österreich zum Zeitpunkt

6) Hummer (Fn. 2), a.a.O.; vgl. dazu die Interviewaussage von Franz Vranitzky in: Kopeinig, M. Wehrpflicht vorläufig erhalten, Kurier, vom 29. September 2012, S. 4.

seines Beitritts zur EU Anfang 1995 die höchsten Zustimmungswerte aufwies. So stimmte das österreichische Volk bei der Volkabstimmung über den EU-Beitritt am 12. Juni 1994 noch mit einer zwei Drittel-Mehrheit (66,58%) (!) für eine Mitgliedschaft in der EU⁷. Zwischenzeitlich weiß man natürlich schon längst, dass diese damals völlig überraschende hohe Zustimmung auf eine intensive Werbekampagne der Marketing-Agentur Demner & Merlicek zurückzuführen war – aber heute reicht es offensichtlich nicht einmal mehr dazu, eine Agentur zu beauftragen, die Gründe für die eklatante Euroskepsis des Österreicherers zu eruieren.

Österreich muss in der EU wieder eine aktive Europapolitik betreiben, wofür die Bundesregierung aber ein »*imperatives Mandat*« seitens der österreichischen Bevölkerung benötigen würde, das ihr aber deswegen nicht gegeben wird, da sich die Bürger dazu nicht genügend informiert fühlen. Die Absenz einer entsprechenden Information über die Positiva – aber auch die Negativa – der Teilnahme Österreichs am europäischen Integrationsprozess ließ die Österreicher zunächst Schritt für Schritt in Lethargie und Gleichgültigkeit verfallen, die aber jetzt mehr und mehr von Frustration und offenem Widerstand abgelöst werden, der geschickt von einigen Oppositionsparteien für deren Zwecke politisch instrumentalisiert wird. Schon sind die ersten Forderungen auf Austritt aus der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sowie dem Euro und Rückkehr zum Schilling zu hören und sogar ein kompletter Austritt aus der EU wird angedacht. So überzogen diese Forderungen auch klingen und so unrealistisch sie aus ökonomischer und juristischer Sicht auch sein mögen, so gilt für sie ganz besonders die alte Wahrheit: »Wehret den Anfängen«. Umfassende Information ist dringender denn je!

Installierung einer eigenen »Europa-Informationsschiene«

Es verwundert immer wieder, dass die Bundesregierung im Allgemeinen bzw Medienstaatssekretär Josef Ostermayer im Speziellen nicht schon längst dafür gesorgt haben, dass sowohl in den elektronischen als auch in den Print-Medien seitens der politischen Entscheidungsträger die wichtigsten europapolitischen Vorgänge der österreichischen Öffentlichkeit entsprechend aufbereitet werden.

Warum hat man es bisher nicht der Mühe wert gefunden, im ORF oder in einem Printmedium eine fixe, regelmäßige Berichterstattung österreichischer Minister oder des Bundeskanzlers darüber vorzusehen, was sich zB in der jeweils letzten Sitzung des Rates oder des Europäischen Rates ereignet hat und welche Auswirkungen davon auf Österreich zu erwarten sind? Die Einrichtung einer solchen eigenen *ständigen Informationsschiene* wäre eine mehr als lohnende Aufgabe für einen Medienstaatssekretär, der sich dabei auch noch besonders profilieren könnte. Der Einwand, dass sich die Medien dazu nicht hergeben würden, ist leicht zu widerlegen, da diesen Medien ja dann die »Ergreiferprämie« der Erstinformation durch den zuständigen österreichischen Minister zukommen würde, auf die sie sicherlich nicht verzichten würden. Für die dem BKA unterstehende amtliche Wiener Zeitung braucht Herr Ostermayer nicht einmal dieses Argument.

Erst wenn der Österreicher einen eigenen »*Europa-Kanal*« im ORF oder eine fixe »*Europa-Kolumne*« in einer Zeitung zur Verfügung hat, wird er sich von dort regelmäßig seine Informationen holen. Für die Jugend könnte man ja eine geeignete *elektronische Adresse* einführen.

7) Hummer, W. Österreich in der EU (1995-2005) – Bilanz einer zehnjährigen Mitgliedschaft, in: Hummer/Obweixer (Hrsg), 10 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2006), S. 554 f., 587.

Kurt Bayer

Endspiel um die Eurozone?

Wien, 19. Oktober 2012, ÖGfE-Policy Brief 2012.02

Handlungsempfehlungen

1. Um den Euro langfristig abzusichern, muss die Union vertieft werden: durch eine zentrale Bankenaufsicht, eine Fiskalunion und einen effektiven europäischen Konjunktur- und Finanzausgleich.
2. Man darf sich nicht nur um restriktive Elemente zur Krisenbekämpfung kümmern, sondern muss auch Wachstum und Wohlfahrtssteigerung sicherstellen.
3. Wir brauchen eine verstärkte Demokratisierung der Euro-Verfahren unter umfassender Einbeziehung der europäischen und nationalen Parlamente.

Zusammenfassung

Die europäische Krise ist nicht nur eine Krise einiger Euroländer; sie geht viel tiefer und erfordert ein radikales Umdenken des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells. Heute ist vor allem den jüngeren Generationen das »Friedensprojekt EU« nicht mehr positiv zu vermitteln. Allzu verblasst ist die Erinnerung an die Weltkriege und die vorherige Zerrissenheit Europas.

Eine neue *Vision muss das Europäische Wohlfahrtssystem* und seine Verbesserung zum Ziel haben. Dazu müssen die Krisenfol-

gen überwunden werden, aber vor allem muss mehr Europa auf dem Plan stehen. *Bankenunion, Fiskalunion, Wachstumsstrategie* sind unabdingbar dafür. Diese müssen durch ein neues *Demokratisierungsmodell* (Schlagwort »Politische Union«), das die Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsprozesse einbezieht, die obersten EU-Organe (auch die EZB) demokratisch legitimiert und rechenschaftspflichtig macht, unterlegt werden.

Eine lohnende Aufgabe mit einem steilen Weg aufwärts steht vor uns.

Der Frühherbst 2012 hat – nach fünf Jahren Krise – endlich die Europäische Zentralbank dazu bewegt, ihre absolut notwendige Rolle als »Lender of Last Resort« zu übernehmen. Damit wird den privaten Finanzmärkten versichert, dass es zu keinem Staatsbankrott kommen wird. Notwendig, aber nicht hinreichend. Um die Krise wirklich nachhaltig zu bekämpfen und auf einen Wachstumspfad zurückzukehren, sind (unter anderem) folgende weitere Aufgaben wichtig:

- Die zentrale europäische Bankenaufsicht mit einem europaweiten Abwicklungsregime für nicht tragfähige Banken und gemeinsamer Einlagensicherung
- Eine starke Fiskalunion, welche die Budgetpolitiken der Euroländer bestimmt und sich mit der gemeinsamen Geldpolitik optimal abstimmen kann
- Ein europäischer Konjunkturausgleichsmechanismus, etwa in Form einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung
- Ein europäischer Finanzausgleich, der die unterschiedlichen Wohlstandsniveaus stärker aneinander angleicht als die Struktur- und Kohäsionsfonds
- Eine europäische Wachstumsstrategie, die die einseitige Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf Budgetkonsolidierung durch eine langfristig positive Vision komplettiert und die sozialen Spannungen verringert
- Eine verstärkte Demokratisierung der Euro-Verfahren mit starker Mitwirkungs- und Rechenschaftspflicht der europäischen und nationalen Parlamente
- Längerfristig ist die Staatsfinanzierung einer öffentlichen Institution zu übertragen, um diese wichtige Aufgabe nicht dem oft irrationalen Wohl und Wehe privater Anleger auszusetzen.

In den letzten Wochen des Sommers hat die Krisenbekämpfung in der Eurozone einige wichtige Fortschritte gemacht:

- Die Europäische Zentralbank hat beschlossen, auf dem Sekundärmarkt unbeschränkte Mengen an Staatsanleihen aufzukaufen, wenn sich das betreffende Land unter den ESM-Krisenschirm (und damit unter dessen Disziplinierungsprogramm) begibt.
- Das deutsche Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe hat der Schaffung des permanenten Krisenschirms ESM (European Stability Mechanism) grundsätzlich zugestimmt.
- Die Diskussion in der EU und der Eurozone um die notwendige Schaffung einer »politischen Union«, also engerer Zusammenarbeit der Euroländer, vor allem bei der Fiskalpolitik, wird weiter vorangetrieben.

Dies hat zu Herbstbeginn zu einer Beruhigung der Finanzmärkte geführt, konkret: die von den Krisenländern verlangten Zinsen für Staatsanleihen sind wieder gefallen. Inwieweit dies dauerhaft ist, werden die nächsten Monate zeigen.

Es gibt jedoch noch eine ganze Reihe von offenen Baustellen, die erst geschlossen werden müssen. Im Weiteren liste ich nur die allerwichtigsten Herausforderungen der unmittelbaren Zukunft auf, die noch der Beschlussfassung harren.

1. Die sogenannte »Bankenunion«, also die Europäisierung des Bankenwesens, steht erst am Anfang. Der EZB-Beschluss um die Staatsanleihenkäufe auf den Sekundärmärkten ist ein wichtiger Grundstein, aber eben nur das. Die bisher nur in Umrissen beschlossene gemeinsame Europäische Bankenaufsicht durch die EZB und eine gemeinsame EU-/Euro-Spareinlagensicherung stehen noch aus. Zusätzlich muss noch ein Plan entwickelt werden, wie das europäische Bankenwesen in

Zukunft aussehen soll. Derzeit gehen die einzelnen EU-/Euro-Staaten jeweils einzeln vor mit dem Resultat, dass keine einzige Bank geschlossen wurde. Ohne diese Weiterentwicklungen bleibt die notwendige Bankenunion größtenteils unwirksam.

2. Zwar besteht grundsätzlich Einigung, dass ein gemeinsamer Währungsraum nicht nur eine gemeinsame Geldpolitik benötigt, sondern auch eine damit abgestimmte *gemeinsame Fiskalpolitik* (Budgetpolitik), aber wie eng und wie stringent die gemeinsame Fiskalpolitik sein soll, ist noch umstritten.
3. Die bisherige Krisenbekämpfung dreht sich hauptsächlich um die Reduzierung der Budgetdefizite und Staatsschuldenquoten. Dabei sind die in der Agenda 2020 gelisteten *Wachstumsziele* weitgehend aus der öffentlichen Diskussion verschwunden. Eine gesamthafte Wirtschaftspolitik muss sich aber nicht nur um restriktive Elemente kümmern, sondern (auch) Wachstum und Wohlfahrtssteigerungen sicherstellen.

Bankenunion

Die aufgeblähten Geschäfte des Finanzsektors, die immer neuen Produkte, die das Risiko minimieren sollten, es in Wahrheit aber unendlich vergrößert und durch Ansteckung über Ländergrenzen hinweg globalisiert haben, sowie die allzu enge Verbindung zwischen Staaten und Banken – lokale Banken halten den größten Teil der Staatsschuld »ihrer« Heimatländer, und letztere haben in der Krise durch Bankenpakete diese vor der Insolvenz (zumindest vorläufig) gerettet – all dies hat zu einer schädlichen Fragmentierung des Finanzsystems geführt. Dies wurde durch die jahrelange Weigerung der nationalen Notenbanken, eine zentrale EU-Bankenaufsicht einzurichten, zusätzlich verstärkt.

In der Krise hat jedes EU- und Euroland sich bemüht, »seine« Banken zu retten, sie zu reka-

pitalisieren, oder sie teilweise zu verstaatlichen. Damit hat die Fragmentierung zugenommen. Gleichzeitig jedoch hat sich am grundlegenden Geschäftsmodell der Banken nichts geändert. Viele sind noch immer »too big to fail«, also einfach zu groß, und die Abtrennung der riskanten Investmentbankgeschäfte mit ihrem Hochfrequenztrading von dem durch Einlagensicherung unterstützten Kommerzbankgeschäft ist nicht durchgeführt worden. Letztlich ist die Vor-Krisen-Bankenlandschaft in Europa weitestgehend intakt: es sind keine Banken geschlossen worden (im Gegensatz zu den USA). Weiterhin trauen die Banken einander noch immer nicht, das heißt, sie leihen einander kein Geld und deponieren ihre »überflüssige« Liquidität lieber über Nacht bei der EZB, als sie auszuleihen. Ihr Risikoappetit ist aufgrund der Krise stark zurückgegangen, sodass auch ihre Bereitschaft, Geld an Kunden zu leihen, endenwollend ist. Neu ist auch, dass fast alle europäischen Banken krampfhaft versuchen, ihre mit hohen nicht einbringlichen Krediten und schlecht bewerteten Vermögenswerten belasteten Bilanzen in Ordnung zu bringen (sog. De-Leveraging). In einigen Ländern gelingt dies in Einzelfällen durch »Bad Banks«, also Abwicklungsinstitutionen, die gebündelt die schlechten Risiken über die Zeit verwerten sollen.

Da es noch immer kein europäisches Bankenkonkursrecht gibt, werden auch nicht lebensfähige Banken weitergeschleppt, vielfach auf Kosten der Steuerzahler. In einigen Ländern (Paradebeispiel: Irland) ist es den Banken gelungen, einen Großteil ihrer Schulden den Steuerzahlern zu übertragen; doch viele Banken in Europa leiden weiterhin unter zu geringer Kapitalisierung, zu hohen nicht einbringlichen Krediten und Bilanzen, die von den Ratingagenturen mit großem Argwohn betrachtet werden.

Eine vollständige »Bankenunion« muss daher zu einer *Europäisierung und Restrukturierung des europäischen Bankenwesens* führen und damit die Ansteckung durch enge Verflechtung und grenzüberschreitende Risiken in den Griff bekommen. Dazu ist auch eine

europäische Einlagensicherung notwendig, damit die Sparer in jedem einzelnen EU-Land wissen, dass ihre Einlagen sicher sind – und daher nicht (weiter) ihre Gelder aus nationalen Banken abziehen.

Die gemeinsame Bankenaufsicht durch die EZB muss gemeinsame Regeln für alle Banken (und andere Finanzakteure) durchsetzen. Sie muss die »too big to fail«-Problematik angehen, Wettbewerb und Kundenschutz organisieren, »living wills« durchsetzen, wodurch im Krisenfall klare Abwicklungsvorgänge organisiert werden, sowie das Trennbankensystem allerorts funktional machen. Ob die EZB selbst alle 6000 Euro-Banken prüfen kann, oder ob dies bei kleineren durch nationale Aufsichten im Auftrag der EZB (aber nach einheitlichen Regeln) geschieht, ist zweitrangig. Es müssen jedoch wirklich alle Banken und Nichtbanken dieser gemeinsamen Aufsicht unterworfen werden, also auch Genossenschafts- und Landesbanken. Die gemeinsame Aufsicht müsste jedenfalls ein europäisches Bankeninsolvenzrecht installieren, damit nicht tragfähige Banken geordnet abgewickelt werden können.

Fiskalunion

Das »Europäische Semester«, nach welchem eine stärkere Koordinierung der Haushaltspolitiken der Euroländer auch zeitlich besser abgestimmt wird, hat stärkeren Koordinierungsbestrebungen Platz gegeben. Die damit einhergehende »Schuldenbremse« ruft allerdings massive ökonomische und demokratiepolitische Probleme auf. Ökonomisch, weil sie die notwendigen konjunkturellen Spielräume einer funktionellen Budgetpolitik weitgehend einschränkt und einseitig die Schuldenproblematik zum Ziel hat; demokratiepolitisch, weil sowohl das Europäische Parlament, wie auch die nationalen Parlamente damit weitgehend aus der Wirtschaftspolitik verbannt werden. Ob künftig die neuen strengeren Budgetvorgaben des Semesters wirksamer werden als der ineffektive Stabilitäts- und Wachstumspakt, wird die Zukunft zeigen. Die derzeit gül-

tigen Sanktionsregeln jedenfalls lassen darauf schließen, dass wiederum die großen Euroländer gegen ihre eigene Politik gerichtete Sanktionen verhindern können, wie sie das ja auch als erste beim Stabilitäts- und Wachstumspakt getan haben.

Vorschläge gehen in Richtung eines europäischen Finanzministers. Dessen Zusammenspiel mit den nationalen Finanzministern der Mitgliedsländer ist offen. Wichtiger als die personelle Frage ist jedoch jene der Mechanismen, mit denen einerseits *unterschiedliche Konjunkturzyklen* der Mitgliedsländer und andererseits *unterschiedliche Wohlfahrtsniveaus* der Länder ausgeglichen werden können. Das minimale EU-Budget von etwa 1% des EU-BIP ist dazu nicht in der Lage – ebenso wenig wie die für den Wohlfahrtsausgleich gedachten Struktur- und Kohäsionsfonds.

Für den Konjunkturausgleich wäre etwa eine EU-weite Arbeitslosenversicherung sinnvoll, kostenneutral über den Zyklus. Damit würde ein wichtiger »automatischer Stabilisator« in die europäische Fiskalpolitik eingebracht. Ein Wohlfahrtsausgleich sollte europäisch finanziert werden, aber viel stärker als bisher zukunftssträchtigen, wachstumsfördernden Bereichen zugute kommen: Ausbildung, Training, Innovationen und Infrastruktur.

Noch wichtiger wäre es, dafür zu sorgen dass die nationale Finanzierung von Staatsauf- und ausgaben billiger wird. Ich plädiere dafür, die *Finanzierung von Staatsaufgaben* dem volatilen Auf und Ab der privaten Finanzmärkte zu entziehen und einer *öffentlichen europäischen Institution* (etwa dem ESM, ausgestattet mit einer Bankenlizenz, damit er Zugang zu billigem EZB-Geld hat; oder direkt der EZB) zu übertragen. Dies setzt zweierlei voraus: einerseits, dass die Budgetpolitik und ihre Finanzierung einer strikten demokratischen Kontrolle unterzogen wird, die auch disziplinierend wirkt, aber an der Wohlfahrt der Bürger ausgerichtet ist – und nicht an den Gewinninteressen privater Anleger. Ein wichtiger Zwischenschritt ist der Aufkauf

von Erstaussgaben von Staatsanleihen durch den ESM. Weitergehend sind die Vorschläge von so genannten »Eurobonds«, wobei nach einem Vorschlag Staatsschulden bis zu 60% des BIP von allen EU-/Eurostaaten garantiert würden; nach einem anderen Vorschlag des Deutschen Sachverständigenrates nur die über 60% hinausgehenden Schulden. Der »Vorteil« dieser Teilvorschläge liegt darin, dass den Nationalstaaten selbst noch immer die Finanzierung wichtiger Teile ihrer Staatsbudgets selbst obläge, d. h. sie durch vorsichtige Budgetpolitik das Vertrauen der Finanzmärkte und damit »relativ« niedrige Zinsen erreichen würden.

Wachstumsstrategie

Die aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussionen in der EU drehen sich fast ausschließlich um Budgetkonsolidierung und Abbau der hohen Staatsschulden. Über das, was danach kommen soll, bzw. raschest in Angriff genommen werden muss, nämlich die Wiedererringung eines Wachstumspfad, wird kaum geredet. Viele Kritiker monieren schon seit Beginn der Währungsunion 1999 die einseitige Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf Budgetkonsolidierung und die Vernachlässigung längerfristiger, auf Wohlfahrtssteigerung ausgerichteter, Strategieelemente.

Zwar hat die EU 2010 die Agenda 2020 vorgelegt, durch die eine ganze Reihe von Indikatoren für die längerfristige Wachstumsentwicklung, sowie ein Monitoring-Mechanismus, vorgegeben werden, doch ist dies weitgehend nebensächlich geblieben. Dies hat auch, aber nicht nur, mit viel schwächeren Verfahren, die für »Wachstumsverfehlung« keine Sanktionen vorsehen, zu tun. Viel mehr hat dies jedoch mit der weltweit und in der EU herrschenden Auffassung zu tun, dass Wirtschaftswachstum »von selbst« einträte, wenn nur die Angebotsstrukturen im Lande passten. Diese (irrig) Auffassung übersieht, dass Nachfrage- und Angebotsseite zusammenspielen müssen, um Wachstum zu generieren.

Aufgrund der in den meisten EU- und Euro-Ländern rückläufigen oder stagnierenden Bevölkerungsentwicklung muss Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials und die Steigerung der Arbeitsproduktivität bzw. der Faktorproduktivität an erster Stelle einer Wachstumsagenda stehen. Die EU-Ziele für Ausbildungs- und F&E-Ausgaben, sowie deren Effizienzsteigerung, gehen in die richtige Richtung, müssen jedoch viel besser abgestimmt und umgesetzt werden. Die Vernachlässigung weiterer Bereiche des Versorgungssektors, also der Pflege, der Krankenversorgung, der Gesundheitsvorsorge im Bereich der F&E-Politik sind angesichts der demographischen Voraussagen nicht nur eine liegen gelassene Wachstumschance, sondern ein wohlfahrtsstaatliches Versagen. Die Zusammenführung von Ausbildungswegen vom Kleinkindalter bis zum lebenslangen Lernen, das vernachlässigte Innovationspotenzial von Migranten, Künstlern und Kreativen, die Ideologisierung im (nicht nur österreichischen) Bildungswesen, das Nichtantasten von festgefügt hierarchischen Strukturen im Gesundheits- und Ausbildungswesen, die »Gutsherrenkultur« in diesen Bereichen – all dies verhindert neue Wachstumswege, ebenso wie die in Europa unterschiedlich starke Negierung eines klima- und umweltgerechten Umbaus von Wirtschaft und Gesellschaft.

Krisenbekämpfung erfordert zweifellos großen Aufwand für die Zurückdrängung der aufgehäuften Schulden: allerdings nicht nur im Staatssektor (wo sie oftmals auch aufgrund von Übernahmen aus dem Privatsektor entstanden sind), sondern auch im Privatsektor selbst. Die Investitionszurückhaltung von Unternehmen, die ihre Bilanzen in Ordnung bringen, die Kaufzurückhaltung von privaten Haushalten, die ihre übermäßigen Kreditkarten-, Hypotheken- und Kreditschulden zurückzahlen – all dies reduziert europäische effektive Nachfrage. Das Schielen auf Export-Wettbewerbsfähigkeit allein führt darüber hinaus zur Vernachlässigung des großen internen Nachfragepotenzials des EU- bzw. Euro-Raumes. Und letztlich führt die Ausrichtung der

Wirtschaftspolitik auf Budgetkonsolidierung zu einer Entsolidarisierung der europäischen Gesellschaft, zu einem »wir« gegen »die«, zum Auseinanderbrechen des politischen und sozialen Zusammenhalts, mit seinen unabsehbaren Folgen für die Gesellschaft.

Zusammenfassung

Die europäische Krise ist nicht nur eine Krise einiger Euroländer; sie geht viel tiefer und erfordert ein radikales Umdenken des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells. Heute ist vor allem den jüngeren Generationen das »Friedensprojekt EU« nicht mehr positiv zu vermitteln. Allzu verblasst ist die Erinnerung an die Weltkriege und die vorherige Zerrissenheit Europas.

Eine *neue Vision* muss das *Europäische Wohlfahrtssystem* und seine Verbesserung zum Ziel haben. Dazu müssen die Krisenfolgen überwunden werden, aber vor allem muss mehr Europa auf dem Plan stehen. *Bankenunion, Fiskalunion, Wachstumsstrategie* sind unabdingbar dafür. Diese müssen durch ein neues *Demokratisierungsmodell* (Schlagwort »Politische Union«), das die Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsprozesse einbezieht, die obersten EU-Organe (auch die EZB) demokratisch legitimiert und rechenschaftspflichtig macht, unterlegt werden.

Eine lohnende Aufgabe mit einem steilen Weg aufwärts steht vor uns.

Roland Benedikter, Karim Fathi

Österreich und Europa müssen zu »resilienten Gesellschaften« werden.

Ein neues Konzept der Zukunftssicherung in Krisenzeiten

Wien, 30. Oktober 2012, ÖGfE-Policy Brief 2012.03

Handlungsempfehlungen

1. Systematische Einführung des Konzepts »resiliente Gesellschaft« in die strategische politische Planung und Verwaltung Österreichs
2. Gezieltes Agenda-Setting und Einführung des Begriffs in die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene
3. Vermittlung von österreichischen Erfahrungen und Best practice Modellen im Austausch mit den europäischen Partnern

Zusammenfassung

Österreich ist das Land mit einem der geringsten Schuldenstände, einem der höchsten Innovationsgrade und einer der erfolgreichsten Zukunftsplanungen in Europa; und es verfügt heute auch über die mit besten Eliten des Kontinents. Trotzdem ist die Nation gut beraten, darüber nachzudenken, wie sie zu einer »resilienten Gesellschaft« werden kann. Und das krisengeschüttelte, größere Europa noch viel mehr, und zwar mit Hilfe der österreichischen Erfahrung. Das Resilienzkonzept sollte als neuer, interdisziplinärer Ansatz, der viele Dimensionen zwanglos miteinander verbinden kann, in die integrierte Strategieplanung der Regierung einfließen. Zugleich ist das Konzept »resilienter Gesellschaft« einer der vielversprechendsten pragmatischen Wege zu einem vereinten Euro-

pa, da die meisten seiner »Zutaten« nur grenzübergreifend verwirklicht werden können.

Österreichs Politik kann mit dem »Resilienz-begriff« einen umfassenderen politischen Leitbegriff in die europäische Krisen- und Erneuerungsdebatte einführen, auf dessen Feld sie glaubwürdig ist: denn der »Resilienz«-Begriff umfasst »grün« und »nachhaltig«, überschreitet diese zugleich aber auch in eine größere, umfassendere Dimension der Entwicklungsantizipation hinein. Durch den »Resilienz«-Begriff kann Österreichs Diskussionsprofil auf europäischer Ebene geschärft werden, und Österreich kann eine Vorreiterrolle in Richtung »erfolgreiche Gesellschaften« einnehmen (»successful societies«, also in der Debatte, welche den heutigen anglo-amerikanischen Raum bestimmt).

Wenn die mittlerweile 6jährige europäische Krise aus pragmatischer Sicht etwas gelehrt hat, dann dies: Dass in Zeiten politischer und gesellschaftlicher »Hyper-Komplexität« so viele Probleme gleichzeitig auftauchen und sich als voneinander abhängig erweisen, dass ein Lösungsansatz, sei er nun politisch, wirtschaftlich, finanziell oder zivilgesellschaftlich, nicht ausreicht. Bisherige politische Handlungskonzepte leiden oft daran, dass sie zu wenige Dimensionen erreichen. Das führt zu einer gewissen Ohnmachtserfahrung der Eliten, die die Probleme meist nur getrennt und isoliert angehen dürfen, obwohl ihnen bewußt ist, dass Integration und Mehrdimensionalität der Schlüssel zur Bewältigung ist.

Resilienz – das Konzept proaktiver Gesellschaften

Das neue Konzept »resilienter Gesellschaft« kann hier Abhilfe schaffen. Es ist ein Ansatz zu größerer Integration und Nachhaltigkeit. Zugleich eröffnet es eine politisch »neutrale« Möglichkeit, einzelne Regionen mit Staaten und einzelne Staaten mit dem größeren Europa zu verbinden. Denn der »Resilienz«-Begriff weist in natürlicher Weise den Weg zu Integration und Ganzheit, ohne an Praxisnähe zu verlieren oder in intellektuelle Träumereien abzugleiten. Inwiefern?

Ob Schuldenkrise, Klimawandel, wachsende soziale Ungleichheit, Instabilität der Finanzmärkte oder Energieversorgungssicherheit – im Zeitalter der Globalisierung sehen sich die europäischen Gesellschaften von heute vielfältigen Herausforderungen gegenüber. Bislang hielten Forschung und Politikberatung dabei ihren Blick auf »Risikofaktoren« gerichtet. Demgegenüber bestehen aber kaum Erkenntnisse über »Schutzfaktoren«, die eine Gesellschaft befähigen, mit einer komplexen und ungewissen Umwelt umzugehen und flexibel Krisen zu widerstehen.

Ein Perspektivenwechsel weg von der Frage »Wie entstehen Krisen und wie reagiere ich auf sie?« hin zur Frage »Wie entsteht Gesundheit

und wie entwickle ich Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen?« wurde aber bereits in den 1970er Jahren in Sozialpsychologie, Gemeinschaftspädagogik und (zumindest anfänglich) Geopolitik angestoßen. Sie wird inzwischen auch auf Unternehmens- und zum Teil auf Stadtkontexte übertragen. Einen wesentlichen Beitrag leistet hierbei der zunehmend im Nachhaltigkeitsdiskurs Fuß fassende Begriff der »Resilienz« (lat. »resilire« = abprallen). Oft übersetzt mit »Widerstandsfähigkeit« oder »Zukunftsfähigkeit«, wird Resilienz meist verstanden als die Fähigkeit eines Systems, Krisen durch Rückgriff auf eigene Ressourcen zu meistern und als Anlass für Entwicklungen zu nutzen.

Vier Denkrichtungen

Wie wird im aktuellen europäischen Diskurs das Konzept »resiliente Gesellschaft« aufgefasst, insbesondere im Kontext ökologischer, ökonomischer, sozialer, politischer und technologischer Herausforderungen? Auf den ersten Blick lassen sich mindestens vier einander überlappende Denkrichtungen ausmachen, die das Konzept »European resilient societies« unterschiedlich definieren und ausrichten.

Eine *erste* dominante Denkrichtung hat ihre Ursprünge im *Sicherheitsdiskurs*. Sie erfasst das Konzept resiliente Gesellschaften im Kontext von Notfallvorsorge, Gefahrenabwehr und Schadensminderung. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Erhöhung der Widerstandsfähigkeit technologiebetriebener Infrastrukturen von Großstädten gegenüber Katastrophen (z.B. als Folge terroristischer Anschläge, insbesondere aber von Naturkatastrophen). Dies beinhaltet beispielsweise erdbebensichere Architekturen, störungsresistente Strom- und Telekommunikationsnetze und Wärmeversorgung. Tonangebend sind in diesem Diskurs vor allem Beiträge aus dem angelsächsischen Raum, wie z.B. der Foundation for resilient societies (USA), der Loughborough Universität (Großbritannien), und aus Asien. Aufgrund seiner Anfälligkeit gegenüber Naturkatastrophen bei gleichzeitig hohem technologischen Know-

How erweist sich Japan als besondere Inspirationsquelle. Das Land zeichnet sich einerseits durch Erfahrungswerte in der Entwicklung von Vorbeugeprogrammen, breit angelegten Schulungsmaßnahmen und Technologien zur Schadensminderung aus; andererseits aber auch durch Kulturtechniken, die einen zivilgesellschaftlichen Resilienz-Geist im Sinn von »Leidensfähigkeit« und hoher Disziplin fördern. Die Bezeichnung für diese Mentalität lautet »Gambaru«, was so viel bedeutet wie »das Beste geben bis zum Ende«. Eine ähnliche Volksweisheit für das Verhalten in Krisenzeiten besteht bereits seit dem zweiten Weltkrieg in England: »Bleibe ruhig und mach weiter« (»Stay calm and carry on«).

Eine *zweite*, eher »*innovationsorientierte*« Denkrichtung legt ihren Schwerpunkt nicht auf »Risikominimierung« und »Katastrophenmanagement«, sondern vielmehr auf »Risikooanpassung« und »Katastrophen transformation«. Im Vordergrund steht hier die Untersuchung von Faktoren des sozialen und technologischen Wandels, welche die Gesellschaft befähigen, im Einklang mit einem sich schnell wandelnden Umfeld zu ko-existieren. Wesentlich ist dabei ein Denken, das hilft, Komplexität zu erfassen und Innovationen zu begünstigen. Ein Königsweg besteht im breiten Austausch von Experten und Innovatoren aus unterschiedlichen Bereichen und in der gezielten Förderung nachhaltig angelegter Initiativen und Technologien. Besondere Erwähnung verdienen hierunter eine Vielzahl von Graswurzelinitiativen, die Kulturtechniken des regionalen Wirtschaftens, dezentraler Energiegewinnung und der Selbstversorgung gezielt fördern, um gesellschaftlichen Wandel »von unten« zu bewirken. Repräsentativ stehen dafür Initiativen wie die aus dem angelsächsischen Raum stammende »Transition Town«-Bewegung oder die österreichische »zamma leaba«, aber auch unser eigener Ansatz der »System-Aktionstheorie«, eine siebendimensionale Methode, die »globale Systemverschiebung«, in der wir uns befinden, zu verstehen, ihre Folgen vorwegzusehen und sich früh vorzubereiten. Ein weiteres Kennzeichen

dieser Denkrichtung besteht in ihrer Anregung zu »experimentellem« Denken. Über Foren wie z.B. »Change Laboratory« sollen Lernräume für die Entwicklung nachhaltiger Politiken und neuer Technologien sowie der Innovationsförderung eingerichtet werden. Die Bandbreite repräsentativer Organisationen reicht vom US-amerikanischen Innovatoren-Netzwerk PopTech bis hin zum akademischen Stockholm Resilience Centre und unserem »Zukunftsthemen der Menschheit« Institut, das sich gerade in der Anlaufphase befindet.

Eine *dritte*, gerade im Entstehen begriffene und noch kaum erschlossene Denkrichtung ist vom Motiv *analytischer Bestandsaufnahme* geprägt, die es überhaupt erst ermöglicht, Resilienz von Gesellschaften auf handhabbare Kriterien herunterzubrechen und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten. Ein Vorstoß wurde im Jahr 2010 vom deutschen Pestel-Institut unternommen, welches 18 Indikatoren aus den Bereichen »Soziales«, »Wohnen«, »Energie«, »Flächennutzung«, »Verkehr« und »Wirtschaft« einbezog, um die Handlungsfähigkeit von Regionen und Städten durch Flexibilität, Ressourcenausstattung und Sozialkapital einzuschätzen. Über diese Studie hinausgehend ist bislang nur wenig systematisch erforscht worden, welche sozialökonomischen, politischen und ökologischen Mindestkriterien Gesellschaften erfüllen müssen, um sozialen Konflikten bestmöglich vorzubeugen. So zeigen beispielsweise aktuelle Entwicklungen, dass auch die OECD-Welt mit ihren hohen Standards hinsichtlich Rechtsstaatlichkeit, Umweltschutz und Wohlfahrtsstaat nicht vor massiven sozialen Protesten (z.B. Occupy Wall Street und 99% Bewegungen) und sogar Ausschreitungen (z.B. Frankreich 2005, England 2011) gefeit ist. Zugleich kommen Forschungsfelder wie die vergleichende Wohlfahrtsstaaten- und Glücksforschung sowie die Konfliktforschung zu aussagekräftigen Einzelergebnissen, die miteinander verknüpft werden könnten. So belegen Studien, dass z.B. Einkommensgleichheit und eine hohe Beschäftigungsquote (nicht aber z.B. das absolute Einkommen oder das

BIP) auch in wohlhabenden Staaten zu den wichtigsten Faktoren gehören, um sozialen Konflikten vorzubeugen und zu einer glücklichen Gesellschaft zu führen.

Eine vierte und letzte Denkrichtung zur »resilienten Gesellschaft« kommt aus dem Zukunftsdiskurs von Silicon Valley in Kalifornien, also aus dem Vorausdenken der *Beziehung zwischen Wissen, Demokratie und Gesellschaft*. Die zwei wichtigsten Stichworte sind hier »Befreiungstechnologien« (liberation technology), was bedeutet, dass künftig jeder Mensch bestimmte Instrumente wie Computer, Handy und Internet sowie das Wissen, sie zu benutzen, als Grundrecht erhalten sollte, womit das Netz der Gesellschaft widerstandsfähiger wird, vor allem durch die Fähigkeit des Selbstlernens; und »teilhabende Sozialinnovation« (participatory social innovation), womit gemeint ist, dass Wissen nicht mehr von einzelnen privilegierten Akteuren wie der Universität produziert und dann im Sinn einer hierarchischen Beziehung an das Umfeld weitergegeben wird, sondern dass Wissen überall unterschiedlich hergestellt wird, an der Universität eher theoretisch, im Umfeld eher praktisch, und dann kein Gefälle mehr, sondern einen Kreislauf bildet unter Gleichberechtigten im Sinn einer Vernetzung von Wissenseinrichtungen und Umfeld in Wechselseitigkeit. Dieses neue Konzept der Nutzung von Wissen für gesellschaftliche Resilienz als dauernder, unabschliessbarer Prozess wird zum Beispiel an der Universität Berkeley »Multiversity« genannt.

Mit diesen vier Perspektiven ist das Konzept resiliente Gesellschaft beileibe noch nicht vollständig erfasst. Im Gegenteil zeigen sie unterschiedliche Möglichkeiten auf, Resilienz zu definieren. Denn bislang musste der Begriff als »Ein-Wort-Antwort« auf die Häufung von Krisen herhalten. Zugleich verdeutlicht das im Begriff enthaltene Erkenntnispotential, dass die künftige Forschung und Beratung nicht daran vorbeikommen wird, das Konzept resiliente Gesellschaft zu vertiefen, die vier Perspektiven zu verbinden und dabei Glück nicht mehr nur

individuell, sondern immer stärker auch gesellschaftlich zu definieren.

Was kann die Österreichische Regierung tun?

Daraus ergeben sich folgende fünf Handlungsempfehlungen für die österreichische Regierung mit Blick auf Europa:

1. Einführung des Konzepts »resiliente Gesellschaft« auf Führungsebenen der Regierung und der Beamtenschaft. Dabei sollte bewußt abteilungsübergreifend agiert werden und eine langfristige Auseinandersetzung mit vielen Praxisphasen im Vordergrund stehen. »Resiliente Gesellschaft« sollte als Diskussions- und Entwicklungsfeld verstanden werden, zu dem der Dialog beiträgt und das die Beteiligten aktiv mit definieren, nicht als bereits vorhandenes Wissen, das einfach weitergegeben wird.
2. Thematisierung des Konzepts »resiliente Gesellschaft« auf interstaatlicher und europäischer Ebene, zum Beispiel im Austausch mit europäischen Behörden.
3. Definition von Einzel-Anwendungsbereichen, so in den naheliegenden Bereichen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik sowie Sicherheitspolitik und Makro-Strategie, aber auch in weniger naheliegenden Bereichen wie Europa- und Aussenpolitik, Wissenschaft und Universität, Erziehung oder Kultur und Kunst. Dabei wird sich zeigen, dass besonders in auf den ersten Blick nicht naheliegenden Bereichen der größte Mehrwert besteht und »resiliente Gesellschaft« die größte Wirkung entfaltet.
4. Entwicklung von Erfahrungsberichten zu ausgewählten Bereichen österreichischer Erfahrung im Bereich »Resilienz«, Weitergabe an europäische Partner und koordinierter Austausch spezifischer »Resilienz Erfahrungen« zwischen den

europäischen Partnern. Ziel ist das Bauen an einem umfassenderen Resilienzbezug und die Entwicklung eines pragmatischen Regierungsnetzwerks zwischen Europas Partnern, um Felderfahrung systematisch zu teilen.

5. Einführung eines europäischen »Jahrs der Resilienz«.

Österreichs Politik kann mit dem »Resilienzbezug« einen umfassenderen politischen Leitbezug in die europäische Krisen- und Erneuerungsdebatte einführen, auf dessen Feld

sie glaubwürdig ist: denn der »Resilienz«-Begriff umfasst »grün« und »nachhaltig«, überschreitet diese zugleich aber auch in eine größere, umfassendere Dimension der Entwicklungsantizipation hinein. Durch den »Resilienz«-Begriff kann Österreichs Diskussionsprofil auf europäischer Ebene geschärft werden, und Österreich kann eine Vorreiterrolle in Richtung »erfolgreiche Gesellschaften« einnehmen (»successful societies«, also in der Debatte, welche den heutigen anglo-amerikanischen Raum bestimmt).

Anton Pelinka

Lernen von Amerika?

Die Wiederwahl Obamas und Europa

Wien, 20. November 2012, ÖGfE-Policy Brief 2012.04

Handlungsempfehlungen

1. Am Beispiel des US-Wahlergebnisses vom 6. November muss die Vielfalt der EU nicht als Grund für die Unmöglichkeit eines europäischen Bundesstaates sondern für dessen Stärke gesehen werden.
2. Die Demokratie in der EU kann sich stärker auf das Modell einer Konsens- als auf das einer Konfliktdemokratie beziehen, und zwar auch mit Berufung auf die USA.
3. Der Prozess der Entstehung der US-Verfassung, die aus den gegenläufigen Interessen der einzelnen Staaten entstanden ist, kann in den wesentlichen Eckpunkten als Vorlage für eine (über weite Strecken ja vorhandene) EU-Verfassung gesehen werden.

Zusammenfassung

Die Ergebnisse der US-Wahlen vom 6. November beinhalten zwei zentrale Botschaften für die Zukunft der Europäischen Union: Die wachsende Vielfalt der US-amerikanischen Gesellschaft ist ganz offenkundig kein Grund, dass der Zusammenhalt der Union gefährdet wäre. Obamas Erfolg unterstreicht die ungebrochene Integrationskraft der USA. Dass – neben der Wiederwahl des demokratischen Präsidenten – auch die republikanische Mehrheit im Repräsentantenhaus bestätigt wurde, verstärkt im US-System den Zwang zum Kompromiss und damit zum politischen Konsens.

Die erste Botschaft unterstreicht, dass Europas nationale, religiöse und kulturelle Vielfalt kein Grund ist, die Vertiefung der EU in Richtung auf einen Bundesstaat in Frage zu stellen. Die zweite Botschaft hebt eine Gemeinsamkeit des US-amerikanischen und des europäischen Demokratieverständnisses hervor: Demokratie ist nicht einfach Mehrheits-herrschaft. Demokratie ist auch und wesentlich der Kompromiss zwischen Interessen, von denen keines von einer eindeutigen Mehrheit vertreten wird.

Der Wappenspruch der USA ist „E Pluribus Unum“: Einheit aus der Vielfalt. Was das bedeuten kann, wurde am 6. November eindrucksvoll demonstriert. Der US-Präsident war erfolgreich, weil er das komplizierte Puzzle der amerikanischen Vielfalt zu einer Allianz zwischen der einzigen natürlichen Mehrheit – der Frauen – mit ethnischen und religiösen Minderheiten politisch umzusetzen verstand. Das, was Barack Obama schon 2008 zusammenbrachte, was damals aber auch als Einmalerefolg angesichts eines zuletzt extrem unpopulären republikanischen Präsidenten gewertet wurde, konnte trotz einer insgesamt nicht sehr beeindruckenden Performance des Präsidenten wiederholt werden: Die Mehrzahl der Frauen und der Afro-Amerikaner, der Hispanics und der Jungen, der Katholiken und der Juden entschieden sich für Obama und sicherten so seinen Erfolg. Verlierer war das in mehrfacher Hinsicht alte Amerika – das der alten Männer, der alten protestantischen Weißen. Amerikas Buntheit hat sich politisch durchgesetzt.

Wachsende Vielfalt - Abnehmende Eindeutigkeit

2004, im Jahr der relativ sicheren Wiederwahl George W. Bushs, veröffentlichte Samuel P. Huntington sein Buch „Who are We?“. Er untersuchte die Frage, wie die von weißen protestantischen Männern gegründeten Vereinigten Staaten von Amerika mit dem gesellschaftlichen Wandel politisch umzugehen in der Lage wären. Das 21. Jahrhundert wird das Ende der Mehrheit der „Weißen“ bringen – das steht seit langem fest. Die Einwanderungsströme aus Asien und Lateinamerika werden die amerikanische Vielfalt noch komplexer machen. Und damit ist das Selbstbild der USA herausgefordert: Können sich die USA noch uneingeschränkt mit dem Amerika George Washingtons und Thomas Jeffersons identifizieren? Und was bedeutet dieser rasante Wandel für die weltpolitische Orientierung der USA? Der zweite Wahlsieg Obamas gibt eine erste Antwort: Gesellschaft und Politik der USA verlieren nicht ihre Fähigkeit, eine komplexe Vielfalt zu integrieren.

Diese für die USA grundsätzlich positive Entwicklung beinhaltet eine klare Botschaft für Europa. Die hier noch immer zu beobachtende Vorstellung, eine Demokratie würde gesellschaftliche Homogenität voraussetzen, ist falsifiziert – wie auch das Beispiel Indiens zeigt, das (ähnlich wie Europa, aber anders als die USA) auch ein Land des Nebeneinanders einer großen Zahl von Sprachen ist. Die Abnahme gesellschaftlicher Homogenität in den USA gefährdet ganz offensichtlich nicht die Integrations- und Demokratiekapazität des Landes. Amerika wird bunter – und bleibt dennoch eine demokratische Union. Warum sollte die europäische Buntheit für eine demokratische, eine politische Union Europas ein unübersteigbares Hindernis sein? Warum sollten die kulturellen Besonderheiten polnischer oder portugiesischer, protestantischer oder agnostischer oder auch muslimischer Europäer nicht Platz in einer Europäischen Union haben, die Vielfalt nicht negiert, sondern respektiert?

Dass die EU auf unterschiedlichen, ja gegenläufigen nationalen Narrativen baut, die sich nicht leicht zu einer europäischen Identität verbinden lassen und auch immer wieder Anlass zu nationalistischen Reflexen sind; dass die EU mit einem starken Gefälle ökonomischer und kultureller Entwicklungen zu kämpfen hat; dass die EU auch durch Migrationsströme aus allen Teilen der Welt herausgefordert wird – das alles schafft Probleme. Aber diese wachsende Vielfalt und die damit verbundene wachsende Komplexität sind kein entscheidender Grund dafür, dass die Entwicklung hin zu einer europäischen Föderation stecken bleiben oder gar rückgängig gemacht werden muss.

Demokratie als Machtteilung

Und noch eine Lehre kann Europa aus dem 6. November ziehen: Dass das Repräsentantenhaus weiterhin eine republikanische Mehrheit aufweist, dass also die USA abermals durch „split government“ regiert wird – und der notwendige Kompromiss zwischen Präsident und Kongress äußerst mühsam sein wird, deutet auf eine lange negierte amerikanisch-euro-

päische Gemeinsamkeit. In den meisten europäischen Demokratien und in der EU selbst fehlt es an eindeutigen Mehrheiten im Wahlvolk und in den Parlamenten. Entscheidungen müssen nach dem Muster einer Konkordanz- oder Konsensdemokratie ausgehandelt werden. Das bedeutet, dass Blockaden und damit immer wieder auftretende politische Lähmungen zum Alltag des Entscheidungsprozesses gehören. „Split government“, 2012 in den USA bestätigt, ist die amerikanische Variante des europäischen Zwanges zur Bildung von Koalitionen. So weit sind die USA und Europa also nicht voneinander entfernt.

Arend Lijphart hat in einer erstmals 2002 publizierten Analyse das demokratische Modell der Europäischen Union als Sonderform der Konkordanzdemokratie ausgewiesen. Und tatsächlich weist die EU deutlich Züge auf, wie sie in einer auf Machtteilung („Power sharing“) aufgebauten Demokratie wie in der Schweiz im Zentrum stehen: Ein Europäisches Parlament, dessen Entscheidungen zumeist von den beiden großen Fraktionen ausgehandelt und dann gemeinsam getragen werden; eine Kommission, die aus Personen unterschiedlicher parteipolitischer Herkunft besteht, die aber in vielem einer Großen Koalition gleicht; und einer Tendenz, hinter den Kulissen um Kompromisse zu ringen, bevor man mit Lösungen vor die Öffentlichkeit tritt.

Eine solche Demokratie à la Schweiz ist eben auch die EU. Und dass auch die Demokratie in den USA solche Merkmale aufweist, widerspricht zwar der üblichen Annahme eines durch eine dominante Persönlichkeit charakterisierten Präsidentialismus. Diese Parallele unterstreicht aber die Analogie demokratischer Prozesse auf beiden Seiten des Atlantiks.

Konstitutionelle Analogien

Diese Analogie weist auf einige weitere Gemeinsamkeiten zwischen den USA und der EU. Die 1787 in Philadelphia ausgehandelte US-Verfassung war, wie Richard Beeman nachzeich-

net, ein Kompromiss zwischen Staaten, die oft unterschiedliche Interessen verfolgten. Die Südstaaten wollten Garantien, dass die Sklaverei nicht durch die Verfassung beeinträchtigt wird. Die Nordstaaten waren durch die wachsende moralische Empörung bestimmt, die sich gegen die Institution der Sklaverei richtete. Der Kompromiss: Die Sklaverei blieb konstitutionell ausgeklammert – auf einige Jahrzehnte, bis hin zum Bürgerkrieg. 1787 wollten die kleinen Staaten, dass die Machtverteilung innerhalb der Union in erster Linie auf die Staaten selbst abgestellt wird; die großen hingegen, dass es auf die Bevölkerungszahl ankommen soll. Der Kompromiss: Der Senat zählt Staaten, das Repräsentantenhaus baut auf der Zahl der Köpfe; und das „Electoral College“ berücksichtigt beides, das Prinzip der Staatlichkeit und das der Einwohnerzahl – ein Kompromiss im Kompromiss.

Vor solche oder zumindest ähnliche konstitutionelle Herausforderungen war und ist die EU ebenfalls gestellt. Zwar sind die Menschen- und Grundrechte (anders als in den USA des Jahres 1787) in Europa heute außer Streit gestellt. Aber die Gewichtung der Staaten bei der Verteilung der Sitze im Parlament, bei der Nominierung von Mitgliedern der Kommission (auch des Europäischen Gerichtshofes), vor allem aber im Rat ist eine prinzipiell und dauerhaft nicht gelöste Frage, die mit jedem Erweiterungsschritt immer dringlicher wird. Hier könnte der US-Kompromiss von 1787 tatsächlich Modellcharakter für die EU haben: Im Europäischen Parlament sollte nur die Einwohnerzahl bei der Verteilung der Mandate berücksichtigt werden, was das schon jetzt deutliche Überwicht der Großen noch verstärken würde; dafür könnte im Rat – erst recht, wenn dieser in einen Senat umgewandelt wird – jeder Staat gleich gewichtet sein, was den Kleinen zugute käme.

Der Unterschied zwischen den USA liegt freilich in der Schwerfälligkeit des europäischen Entscheidungsprozesses, wenn es um Vertragsänderungen (und damit um Änderungen der De facto-Verfassung) der EU geht. Das Vetorecht, das jeder einzelne Mitgliedstaat

bezieht, und die Notwendigkeit mühsamer, oft direkt demokratischer Ratifizierungen in allen Staaten stellt jede Änderung der Regeln über die politische Entscheidungsfindung vor erheblich größere Schwierigkeiten als dies in den USA der Fall ist. Überdies räumt der sehr allgemeine und eben deshalb interpretationsbedürftige Charakter der US-Verfassung der Möglichkeit, die Realität der Verfassung an geänderte gesellschaftliche Voraussetzungen anzupassen, erheblichen (vor allem vom Supreme Court genützten) Raum ein. Einen solchen Spielraum gibt es innerhalb der EU nicht – das komplizierte, geradezu kasuistische Vertragswerk von Lissabon macht dies deutlich.

Lernen aus den US-Erfahrungen

Dennoch: Langfristig kann die EU von den Erfahrungen des US-Bundesstaates lernen. Für einen solchen Lernprozess scheint derzeit die Europäische Union freilich noch nicht weit genug zu sein. Zu sehr steht die Verteidigung der nationalen Rechte im Mittelpunkt der Innenpolitik der Mitgliedstaaten. Zu stark sind – vor allem im Vereinigten Königreich, aber auch in der Tschechischen Republik und zunehmend in Österreich – die Vorbehalte, gegen eine Vertiefung der Union. Das Bekenntnis zu einem europäischen Bundesstaat als eigentliches Ziel des Integrationsprozesses ist, europaweit, eine Minderheitsmeinung. Doch ein Blick auf die Erfahrungen der USA zeigt, dass ein solcher Bundesstaat möglich ist – es braucht nur den politischen Willen zu einem solchen Schritt.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise Europas könnte beides sein – der Anlass zu einer europäischen Resignation, die zu einer Renationalisierung führt und damit das Ende der nach 1945 so erfolgreichen Einigung einläutet. Die Krise kann aber auch der Antrieb sein, das umzusetzen, was so vielen in den letzten Jahren über die Lippen gekommen ist: „Mehr Europa“ sei nötig, um den Problemen Herr zu werden. Wenn diesen zunächst unverbindlichen Bekenntnissen Taten folgen, dann ist das

Design, dann ist das Script für die Konsequenzen schon klar: Mehr Kompetenzen für die Union, und nicht weniger. Und das wäre nichts anderes als ein großer Schritt in Richtung europäische Bundesstaatlichkeit.

„E Pluribus Unum“? Das könnte auch der Wappenspruch des sich einigenden Europas sein. Die EU ist zwar ein spezieller Fall, der in der Lehre der politischen Systeme zwischen dem Typus Bundesstaat und dem Typus Staatenbund eingeordnet wird. Und die Unterschiede zwischen der US-amerikanischen und der europäischen Vielfalt können nicht ignoriert werden. Aber so verschieden vom Typus eines Bundesstaates à la USA ist dieses Europa ganz bestimmt nicht mehr. Die US-Wahlen vom 6. November haben das wieder in Erinnerung gerufen.

Literaturverzeichnis

- Beeman, Richard, *Plain, Honest Men. The Making of the American Constitution*. New York 2009.
- Huntington, Samuel P., *Who Are We? America's Great Debate*. New York 2005.
- Lijphart, Arend, *Europe, the European Union, and Democracy*. In: *Thinking About Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*. New York 2008, 156 – 158.
- Pelinka, Anton, *Europa. Ein Plädoyer*. Wien 2011.

Vedran Dzihic

Die Zukunft der EU-Erweiterung: ein Blick vom und auf den Westbalkan¹

Warum es zum europäischen Erweiterungsprojekt
am Westbalkan keine Alternative gibt

Wien, 05. Dezember 2012, ÖGfE-Policy Brief 2012.05

Handlungsempfehlungen

1. Passive Politik des „business as usual“ am Westbalkan kann nur wie ein Bumerang mitten ins Gesicht der EU zurückfliegen. Offensive und gestalterische Politik, Optimismus und Glaube an den Erfolg des Projekts sind notwendig.
2. Eine Visa-Liberalisierung für den Kosovo und die Türkei anstelle der Visa-Wiedereinführungsdebatte ist notwendig, um den Glauben an das europäische Projekt aufrechtzuerhalten und positive Signale zu setzen.
3. Die Politik der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung des Westbalkans muss zum Mittelpunkt aktiver Erweiterungspolitik werden. Die EU soll die für die Erweiterung zur Verfügung stehenden Mittel gezielt für die Förderung des Wirtschaftswachstums und der Konkurrenzfähigkeit der Region einsetzen.

Zusammenfassung

Derzeit sind wir Zeugen einer unübersehbaren Krise des europäischen Projekts und der EU am Westbalkan. Das »sanfte Monster« Brüssel (Hans Magnus Enzensberger) generiert nicht mehr die Kraft, die notwendig ist, um die Menschen am Balkan vom europäischen Projekt zu überzeugen. EU-phorie ist einem Europa-Realismus gewichen. Jene Staaten und Menschen, die sich angesichts der EU-Lethargie und chronischer Erweiterungsmüdigkeit immer mehr vom europäischen Projekt ausgeschlossen fühlen, sind in einer schwierigen Lage: Sie stehen vor einer abgenutzten Vision eines Europa, von dem sie lange ferngehalten wurden und um dessen Wohlwollen sie weiterhin (und in der Zukunft wohl viel mehr als bisherige Erweiterungsländer) kämpfen werden müssen.

Ohne die Hebelwirkung der EU wird es keine Stabilität des Westbalkans geben, und damit keine Stabilität Europas. Eine Abkehr vom Projekt der EU-Erweiterung und Hinwendung zum nationalstaatlichen dominierten Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten mag manchen politisch opportun erscheinen. Eine solche reaktive und passive Politik würde aber zwangsläufig neue Krisen provozieren und letztlich Europa einen historischen Schaden zufügen. Nur die Erweiterung Europas und seiner politischen Handlungsfähigkeiten über nationale Grenzen hinaus (Jürgen Habermas) kann jene Kräfte entfalten, die das Potential haben, europäische und globale Demokratie zu revitalisieren. Der Beitrag zeigt mögliche Wege zur Dynamisierung und Revitalisierung des Erweiterungsprojekts am Westbalkan.

1) Eine erweiterte Fassung dieses Policy Brief liegt am Österreichischen Institut für internationale Politik (OIIP) vor. (www.oaip.ac.at)

Europa galt lange als Mustermodell der Prosperität, der Sicherheit, des Friedens und umfassender Freiheiten. Die immer tiefere Integration der EU verkörperte die Verwirklichung der Vision von einem europäischen Kontinent des Friedens. In den letzten Jahren beherrscht jedoch ein Wort alle Debatten über Europa – die Krise. Inmitten der Euro-Krise deutet vieles darauf hin, dass die Phase der immer tieferen und breiteren europäischen Integration wenn nicht abgelöst dann aber zumindest von desintegrativen Tendenzen begleitet wird. Die Krise der EU wird ohne jeglichen Zweifel auch die Zukunft eines der erfolgreichsten Modelle der EU zur Stabilisierung und Demokratisierung von Gesellschaften, nämlich der EU-Erweiterung, prägen.

Wohin treibt das EU-Erweiterungsschiff?

Unlängst wurde in einer serbischen Zeitung eine Karikatur veröffentlicht, die den derzeitigen Stand der EU-Erweiterung und die Stimmung rund um diesen Prozess gut widerspiegelt. Eine Gruppe von Menschen aus dem Balkan sitzt in einem kleinen sinkenden Boot mitten auf dem Ozean. Auf dem Horizont taucht ein großes Dampfschiff auf, auf dem die Fahne der Europäischen Union weht. Nach genauerem Hinsehen bemerken die Insassen des kleinen Boots den Namen des Dampfers – Titanic.

Damit ist auch die zentrale Gefahr im derzeitigen Prozess der EU-Erweiterung auf den Punkt gebracht: Das europäische Boot treibt derzeit in wilden Gewässern. Gesunken ist es aber keinesfalls, Wege aus den wilden Gewässern gibt es viele, nur müssen auf dem Dock wichtige Entscheidungen getroffen werden. Die Insassen des Schiffs haben wahrlich andere Probleme, als sich vorrangig um die Erweiterung zu kümmern. Statt positiven Nachrichten von der Krisenfront erreichen uns Prognosen der OECD, die Wachstumsprognosen nach unten korrigieren und vor einer Zuspitzung der Eurokrise² warnen. „Was wir gerade erleben, ist

keine gewöhnliche Krise. Es ist ein Übergang in eine andere historische Phase, eine Krise, die die Grundlagen unserer westlichen Gesellschaften berührt“, ermahnt uns der niederländische Historiker Geert Mak in seinem jüngsten Buch³. Angesichts der Krise zeigen die Bevölkerungen der EU-Staaten und ihre politischen Repräsentanten keine Lust an weiteren Erweiterungsrounden. In Österreich haben wir laut der von der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik in Auftrag gegebenen Meinungsumfrage beispielweise seit Jahren eine relativ deutliche Ablehnung der weiteren Erweiterungsrounden⁴. In den meisten Staaten der EU, und hier vor allem in politisch gewichtigen Staaten wie Deutschland oder Frankreich, sind die Ergebnisse ähnlich⁵.

Als zusätzliches Erschwernis für die Länder des Westbalkans erweist sich die negative Erfahrung der EU mit dem im Jahr 2007 abgeschlossenen Beitrittsprozess Rumäniens und Bulgariens. In beiden Ländern wurden nach dem erfolgten – und nach heutiger Ansicht zahlreicher Länder der EU – verfrühten Beitritt viele institutionelle Mängel offenkundig. Die zahlreichen Schwächen der beiden nun EU-Staaten offenbarten eine zentrale Schwäche der EU-Erweiterungspolitik: Nach dem erfolgten Beitritt wird es zunehmend schwieriger, einen direkten Einfluss auf jene Politikbereiche zu nehmen, die nicht bereits im Zuge der EU-Verhandlungen reformiert wurden. Und die EU-Mitgliedschaft ist keine Garantie für

3) Geert Mak: Was, wenn Europa scheitert, München 2012, S. 11

4) Durchschnittlich sprechen sich zwischen 55% (im Falle Mazedoniens und Montenegros) und 68% (im Falle Albaniens) der österreichischen Bevölkerung gegen den Beitritt der entsprechenden Staaten zur EU. Die Ablehnungsrate für andere Länder von Serbien, über Bosnien und den Kosovo bis hin zur Türkei liegt bei etwa 60%. Siehe: Österreichische Gesellschaft für Europapolitik: ÖGfE-Umfrage: Derzeit keine Mehrheit in Österreich für künftige EU-Erweiterungen, Wien, 09.10.2012, abrufbar unter [http://www.oegfe.at/cms/index.php?id=63&tx_ttnews\[backPid\]=113&tx_ttnews\[tt_news\]=524&cHash=fd607311f6](http://www.oegfe.at/cms/index.php?id=63&tx_ttnews[backPid]=113&tx_ttnews[tt_news]=524&cHash=fd607311f6)

5) Siehe Eurobarometer 77, Mai 2012, abrufbar unter http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_en.htm

2) Der Standard, OECE: Existenz der Eurozone weiter in Gefahr, 28.11.2012, S. 1

einen demokratischen Weg eines Landes. Aus diesem Grund werden die Länder des Westbalkans noch kritischer und systematischer beobachtet. Das bulgarische und rumänische Beispiel haben die EU darin bestärkt, keine Abkürzungen auf dem Weg Richtung Mitgliedschaft zu akzeptieren.

Westbalkan in der Krise

Vorsichtiges Agieren, Zögerlichkeit und Innengewandtheit in der Erweiterungspolitik scheinen erste Reaktion auf die Krise zu sein. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, wird dies gravierende Folgen für die Erweiterungskandidaten am Westbalkan haben. Während die EU in Zeiten der Krise immer mehr als „Role-Model“ für Demokratisierung und Prosperität abhandeln zu kommen scheint, stecken die Staaten des Westbalkans selbst in einer tiefen strukturellen Krise.

Die globale und europäische Wirtschaftskrise hat die Westbalkanstaaten stark getroffen. Wirtschaftswachstumsraten sind eingebrochen, Arbeitslosen- und Armutszahlen angestiegen. Die Wirtschaftskrise hat all die Schwächen der Institutionen und die brüchige Stabilität der Gesellschaften offenbart. Illusionen sind verfliegen, nichts ist, wie es vorher schien.

Durch die Krise haben in einigen Staaten ungelöste politische und territoriale Fragen an zusätzlicher Brisanz gewonnen. So ist die Lage in Bosnien-Herzegowina heute verfahren als kaum zuvor in den 17 Jahren seit dem Ende des Krieges. In Serbien gab es im Jahr 2012 einen Machtwechsel. Die neuen serbischen Machthaber haben trotz der dem Pragmatismus geschuldeten rhetorischen EU-Befürwortung bereits einige Male der EU ausrichten lassen, dass sie sich nicht alles in Serbien erlauben kann und Kosovo vielleicht doch wichtiger als die EU-Integration sei. Der Dialog zwischen Prishtina und Belgrad kommt nicht so richtig vom Fleck, für den Konflikt im Norden zeichnet sich keine Lösung ab. Mazedonien befindet sich – trotz des formalen Status als

Kandidatenland – wegen des Namensstreites mit Griechenland seit Jahren auf der EU-Integrationswartebank. Dies bedroht das labile ethnische Gleichgewicht in Mazedonien.

Kroatien wird – wenn alles problemlos abläuft – im Juli 2013 als 28. Mitgliedsland der EU beitreten. All die anderen Staaten des Westbalkans müssen sich auf ein langes Warten auf der EU-Erweiterungsbank einstellen. Dies hat Konsequenzen. So ist bereits jetzt in allen Staaten der Region die generelle Zustimmung zur EU innerhalb der Bevölkerung gesunken⁶. Dies hängt sicherlich mit der langen Dauer des EU-Integrationsprozesses zusammen und mit der Tatsache, dass sich sichtbare und für die Bevölkerung spürbare Verbesserungen im Alltag nicht einstellen. Hinzu kommt noch die am Westbalkan verbreitete Perzeption der EU eines kriselnden Gebildes, das – so die oft erzählten Witze am Balkan – zerfallen wird, bevor die Balkan-Staaten der EU beitreten. Der Glaube der Bevölkerung daran, dass eine kriselnde EU selbst Stabilität exportieren kann, ist zumindest erschüttert worden. Die großen Hoffnungen in die EU sind einem EU-Realismus gewichen⁷.

Zugespitzt formuliert könnte man sagen, dass wir derzeit im Westbalkan Zeugen einer unübersehbaren Krise des europäischen Projekts und der EU sind. Das »sanfte Monster« Brüssel (Hans Magnus Enzensberger)⁸ generiert nicht (mehr) die Kraft, die notwendig ist, um die Bevölkerung vom europäischen Projekt zu überzeugen. Das bloße Verspre-

6) In Kroatien haben 57% kein großes Vertrauen in EU. Das EU Image ist für 37% der kroatischen Bevölkerung positiv, für 35% negativ und für 27% neutral siehe Eurobarometer 77, Kroatien, Mai-Befragung 2012 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_fact_hr_en.pdf. In Serbien vertrauen nur 37% der Bevölkerung der EU, 53% haben aber kein Vertrauen in die EU. (Eurobarometer 77, Serbien, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_fact_rs_en.pdf)

7) vgl. Dimitar Bachev: The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro Crisis, European Council of Foreign Relations, Policy Brief, ECFR 60, August 2012, S. 1

8) Hans Magnus Enzensberger: Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas, Berlin, 2011.

chen des Beitritts in ferner Zukunft, gepaart mit langwieriger technokratisch-bürokratischer Umsetzung der Normen und Kriterien der EU, ist nicht (mehr) in der Lage, Begeisterung für das europäische Projekt zu entfachen. Jene Staaten und Menschen, die sich angesichts der EU-Lethargie und chronischer Erweiterungsmüdigkeit immer mehr vom europäischen Projekt ausgeschlossen fühlen, stehen vor einer scheinbar abgenutzten Vision eines Europa, von dem sie lange ferngehalten wurden und um dessen Wohlwollen sie weiterhin – und zunehmend härter – kämpfen müssen.

Wege zur Dynamisierung und Revitalisierung des Erweiterungsprojekts am Westbalkan

Ohne stabile EU keine Stabilität am Balkan

So schwierig aus der derzeitigen Perspektive die Zukunft des Erweiterungsprojektes am Westbalkan auch aussehen mag, ist es an der Zeit, auf beiden Seiten mit dem Jammern über die Krise und die Aussichtslosigkeit des Erweiterungsprozesses aufzuhören. Ohne die Hebelwirkung der EU wird es keine Stabilität des Westbalkans geben, und damit keine Stabilität EUropas. Es liegt an den Entscheidungsträgern, jene Unterstützung für die EU-Integration, die in der Region weiterhin vorhanden ist, stärker gestalterisch zu nutzen. Passive Politik des „business as usual“ am Westbalkan kann nur wie ein Bumerang mitten ins Gesicht der EU zurückfliegen. Offensive und proaktive Politik ist notwendig, zuweilen auch Optimismus und Glaube an den Erfolg des Projekts. Eine Vertiefung der Debatten über das Ende der Erweiterung würde in der Region die Suche nach alternativen Entwicklungsmodellen verstärken, ja sogar den durchaus vorhandenen Tendenzen zur Herausbildung von Grauzonenregimen zwischen demokratischer und autoritärer Herrschaft Vorschub leisten.

Spürsinn für langfristige Relevanzen stärken

Seien wir realistisch, verlangen wir das Unmögliche, muss gerade heute die Devise der EU sein. Europa kriselt, das Erweiterungsprojekt auch. Ausgerechnet jetzt könnte aber dieses Projekt dazu dienen, Europa zu beleben und die Handlungsfähigkeit der EU zu beweisen. Statt der bürokratischen und ängstlichen Verwaltung der Krise muss der Spürsinn für langfristige Relevanzen (Habermas) geschärft werden. Man muss die Forderung nach einer mutigeren Erweiterungspolitik erheben, wie unlängst vom ehemaligen EU-Kommissar Verheugen getan. Zu einer mutigeren EU-Erweiterungspolitik gehört die Vision eines vereinten Europas dazu, die von einer proaktiven Politik begleitet wird. Mögliche Bausteine einer solchen revitalisierten proaktiven EU-Erweiterungspolitik wären folgende:

Visa-Liberalisierung für den Kosovo und die Türkei anstelle der Visa-Wiedereinführungsdebatte

Die Visa-Liberalisierung hat sich bis jetzt als der effektivste Mechanismus einer nachhaltigen und tiefen Europäisierung des Raumes erwiesen. Dies gilt vor allem für die Jugend, die Schicht, die in all den Staaten am stärksten von der Stagnation betroffen ist, in der Zukunft aber jener zentrale Träger des europäischen Gedanken sein soll. Die zuletzt intensiv geführten Debatten über die Visa-Wiedereinführung für bestimmte Staaten des Balkans sind höchst kontraproduktiv⁹. Sie bestrafen nicht verantwortungslose Politiker, sondern einfache Menschen. Ganz im Gegenteil, der mit dem Kosovo begonnene Visa-Dialog soll mit vereinten Kräften auf beiden Seiten fortgeführt und zum erfolgreichen Abschluss gebracht werden. Kosovo darf nicht länger das Ghetto Europas sein. Dasselbe gilt übrigens auch für die Türkei, wo die Aufhebung der Visa-Pflicht nur konsequent wäre.

9) siehe <http://www.euractiv.de/druck-version/artikel/berlin-droht-mit-ende-der-visafreiheit-fuer-westbalkan-006825>

*Aktive Politik der wirtschaftlichen
und sozialen Modernisierung*

Ein zentraler Baustein einer aktiven Erweiterungspolitik muss eine neue Politik der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung der Region sein. Das Erweiterungsprojekt kann der Motor einer solchen Politik sein. Längst sind die Probleme der EU auch direkte Probleme des Westbalkans, die Euro-Krise ist das beste Beispiel dazu. Für eine neue Politik der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung am Balkan muss zunächst einmal der derzeit vorhandene Fokus der EU von den Sicherheits- und Stabilitätsfragen auf Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung geändert werden. Die EU soll dann die ihr für die Erweiterung zur Verfügung stehenden Mittel (sei es im Rahmen der IPA- oder der Struktur- und Kohäsionsfonds) gezielt für die Förderung des Wirtschaftswachstums und der Konkurrenzfähigkeit der Region einsetzen. Förderung der Klein- und Mittelunternehmen, Unterstützung für den Bildungssektor und den europäischen Austausch von Studierenden, Förderungen von regionalen Wirtschaftsinitiativen und vor allem auch Mut, langfristige Investitionen zu tätigen, werden den Arbeitsmarkt stärken und so helfen, den Teufelskreis aus wachsenden Arbeitslosenzahlen und steigenden Frustrationen der Bevölkerung zu durchbrechen. Eine zentrale Rolle könnte dabei der „Regional Cooperation Council“ spielen. Mit dem ehemaligen serbischen Außenminister Goran Svilanovic neu an der Spitze des Rates könnte dieser revitalisiert werden und tatsächlich zu einem zentralen Mechanismus der Unterstützung der regionalen Entwicklung werden¹⁰.

*Den kroatischen EU-Beitritt positiv
„instrumentalisieren“*

Ein entscheidender Schritt für die gesamte Region wird der kroatische EU-Beitritt sein. Die EU muss hier gemeinsam mit Kroatien alles daran setzen, dass sich dieser Beitritt positiv

auf die Region auswirkt. Dazu müssten Wege gefunden werden, um die vorhandenen Spannungen zwischen Kroatien und Serbien abzubauen. Die EU muss Bosnien-Herzegowina stärker in der Vorbereitung auf den kroatischen Beitritt unterstützen. Die EU-Kommission soll nach dem kroatischen Beitritt eine Strategie zur positiven „Instrumentalisierung“ des kroatischen Beitritts für die Region vorlegen.

*Offensive und klare Politik für jene Staaten,
die am tiefsten in der Krise stecken*

Zentral für die Re-Dynamisierung der EU-Erweiterung am Balkan wird die Politik der EU gegenüber jenen Staaten sein, die derzeit besonders stark kriseln. In Bosnien-Herzegowina muss der Druck auf politische Eliten erhöht werden – es bedarf hier einer einheitlichen europäischen Stimme, die klare Benchmarks setzt und an diesen festhält. Hier muss auch klar kommuniziert werden, dass eine Teilung von Bosnien-Herzegowina absolut nicht in Frage kommt, und dass es keine separaten Verhandlungen der EU mit einzelnen Entitäten geben wird. Serbien muss zu konkreten Kompromissen in der Kosovo-Frage bewegt werden, eine hoffentlich pragmatische Haltung Belgrads aber mit dem raschen Beginn der Verhandlungen belohnt werden. Die Arbeit an der kosovarischen Durchführbarkeitsstudie ist zentral, konkrete Ergebnisse im Visa-Dialog noch wichtiger. Die kosovarischen Behörden müssen ihre Hausaufgaben erledigen, die EU soll sie aber offensiv unterstützen. In Mazedonien soll der begonnene „High-Level“-Dialog fortgeführt werden und möglichst bald zu direkten Verhandlungen ausgeweitet werden. Im Zuge dessen sind neue Anstrengungen notwendig, um einen Kompromiss in der Namensfrage zu finden.

Das europäische Friedensprojekt als reale Utopie

Das europäische Friedensprojekt darf nicht als Phrase am Müllhaufen der Geschichte landen. Es muss fortgeführt werden, zum Wohl jener Staaten, die derzeit außerhalb der EU sind und zugleich auch zum Wohl Europas, das nur vereint, vertieft und konsolidiert seine historische Mission der Schaffung eines Kontinents des Friedens und der Prosperität erfüllen kann. Eine Abkehr vom Projekt der EU-Erweiterung

und Hinwendung zum nationalstaatlich dominierten Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten mag manchen politisch opportun erscheinen, würde aber zwangsläufig neue Krisen provozieren und letztlich Europa einen historischen Schaden zufügen. Nur die Erweiterung Europas und seiner politischen Handlungsfähigkeiten über nationale Grenzen hinaus (Jürgen Habermas) kann jene Kräfte entfalten, die das Potential haben, die europäische und globale Demokratie zu revitalisieren.

Fritz Breuss

Athen im Euro-Labor

Wien, 13. Dezember 2012, ÖGfE-Policy Brief 2012.06

Handlungsempfehlungen

1. Auch Krisen haben das Potential zur Verbesserung alter Strukturen. Man sollte die Griechenland-Krise im Lichte der Schumpeterschen »schöpferischen Zerstörung« begreifen.
2. Man muss Griechenland im Sinne gelebter Solidarität und des Eigennutzes am Erhalt der Eurozone eine letzte Chance geben und einige Jahre begleitend Hilfe gewähren.
3. Sollten alle Stricke reißen und das großzügige Schuldenhilfsprogramm nicht helfen, wäre ein »Deal für Athen« denkbar: freiwilliger Austritt aus der EU gegen Übernahme der griechischen Staatsschulden. Dieses Szenario ist aus heutiger Sicht aber das unwahrscheinlichste.

Zusammenfassung

Die Eurogruppe befasst sich seit Ausbruch der Griechenland-Krise Anfang 2010 fast ununterbrochen mit Lösungswegen zur Rettung/Stabilisierung der griechischen Wirtschaft. Bisher waren die Ergebnisse dürftig für beide Seiten. In Griechenland ist durch die Sparauflagen die Wirtschaft immer weiter geschrumpft und die Arbeitslosigkeit drastisch gestiegen. Weitere Einschnitte sind auch sozial und politisch nicht mehr durchsetzbar. Auch seitens der Europartner geht langsam die Geduld zu Ende. Mit dem jüngsten Finanzpakt vom November 2012 wird ein letzter Versuch gemacht,

die Schuldentragfähigkeit Griechenlands in den Griff zu bekommen. Trotz aller Kalamitäten hat aber auch die Griechenland-Krise den Anstoß zur Revision der Economic Governance der Eurozone gegeben, um für künftige Krisen besser gewappnet zu sein. À la Schumpeter findet in Europa gerade ein »schöpferischer Prozess der Zerstörung« statt, indem alte Strukturen (in Griechenland und in der Eurozone) durch neue, stabilere ersetzt werden. Und sollten alle Bemühungen dennoch scheitern, könnte man einen »Deal für Athen« (freiwilliger EU-Austritt gegen Übernahme der Schulden) andenken.

Seit Ausbruch der Krise Anfang 2010 ist Griechenland praktisch unter der Kontrolle (»Protektorat«) der Troika (Vertreter von Europäischer Kommission, EZB und Internationalem Währungsfonds, IWF). Die EU bzw. die Untergruppe »Eurozone« ist mehrfach über ihren Schatten gesprungen und hat sich seit der Euro-Krise neu orientiert. Bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise (GFC) 2009 (auch »Große Rezession« genannt) galt in der WWU bzw. in der Eurozone eher das US-Amerikanische Modell mit einem strikten »no-bailout« (in Art. 125 AEUV verankert). Dies sollte »moral hazard« verhindern. Diese Rechnung ist aber letztlich nicht aufgegangen. Seit 2010 schwenkt die Eurozone eher zum Föderalsystem à la Deutschland und Österreich um, wo die Zentrale (der Bund) für die Schulden der Gliedstaaten garantiert. Die »No-Bail Out«-Klausel wurde durch die Installation der Rettungsmechanismen EFSF/ESM¹ scheinbar desavouiert. Der EuGH interpretiert allerdings in seinem positiven ESM-Urteil vom 27. November 2012 erstmals die »Nichtbeistandsklausel« (»no-bailout«) des Art. 125 etwas großzügiger.

Auf jeden Fall steht Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 3(3) EUV) jetzt im Vordergrund, sie ist aber konditionalisiert (»Sixpack«; Auflagen im Zusammenhang mit Rettungspaketen). Der Fiskalpakt bringt Schuldenbremsen für die Mitgliedstaaten (wie die US-Bundesstaaten). Der Solidarität der Geldgeber muss aber auch die Loyalität der Geldnehmer gegenüberstehen.

Nach dem Wunsche aller Beteiligten², Griechenland in der Eurozone zu halten, unterwarf sich Griechenland den Reformauflagen der Troika (übrigens so wie Irland und Portugal; bald auch Zypern und Spanien bezüglich der

Bankenhilfe). Während die übrigen »Programmländer« gute Fortschritte in Richtung Tragfähigkeit ihrer Staatsschulden machen, ist und bleibt Griechenland das Hauptsorgenkind.

Gleichzeitig wird mit und an Griechenland ein ökonomisches Experiment durchgeführt: gelingen die Reformen, ohne dass der »Patient« stirbt, wird dieses Land als Muster für erfolgreiche Sanierung ohne Euro-Austritt und ohne Staatsinsolvenz gelten können. Athen ist nun ein ökonomisches und politisches Versuchskaninchen im Euro-Labor!

Zur Stabilisierung Griechenlands laufen bereits zwei Rettungspakete:

1. Paket im Mai 2010: 110 Mrd. € (Eurozone 80 Mrd. € in Form bilateraler Kredite; IWF-Beteiligung 30 Mrd. €)
2. Paket im März 2012: 130 Mrd. € (aus EFSM³, EFSF und IWF) plus Schuldenschnitt (»haircut« privater Gläubiger von 107 Mrd. €).
3. Ausführung und Ergänzung des 2. Pakets im November 2012 mit einem komplexen Maßnahmenpaket im Gesamtvolumen von 43,7 Mrd. €⁴ bestehend aus: Schuldentrückkaufprogramm für den Privatsektor (dies ist der 2. freiwillige »haircut«); Reduktion der Zinssätze aus den bilateralen Krediten des 1. Rettungspakets (»indirekter Schuldenschnitt« für den öffentlichen Sektor); Streichung der Garantiegebühren für EFSF-Kredite; Verlängerung der Laufzeiten für bilaterale Kredite und EFSF-Kredite um 15 Jahre und Aussetzung der Zinszahlungen um 10 Jahre; Gewinne aus Securities Market Program-

1) EFSF = European Financial Stability Facility; ESM = European Stability Mechanism.

2) Kommissionspräsident José Manuel Durão Barroso: »Der Euro wird gerettet, koste es, was es wolle.« (November 2011). Bundeskanzlerin Angela Merkel: »Ich möchte, dass Griechenland Teil der Eurozone bleibt« (August 2012). EZB-Präsident Mario Draghi: »Innerhalb unseres Mandats ist die EZB bereit, alles Erforderliche zu tun, um den Euro zu erhalten. Und glauben Sie mir, das wird ausreichen.« (Juli 2012)

3) EFSM = European Financial Stabilisation Mechanism, verwaltet von der Europäischen Kommission.

4) Siehe »Eurozone Portal«: <http://www.eurozone.europa.eu/>

me (SMP) der EZB werden von Euroländern an Griechenland weitergeleitet⁵.

Mit diesem Maßnahmenpaket hoffen die Euro-Retter bis zum Jahr 2020 die Staatsschuldenquote auf 124% des BIP (derzeit 190%) zu drücken (früheres Ziel war 120%). Danach wird eine weitere Senkung auf unter 110% erwartet. Voraussetzung ist, dass Griechenlands Wirtschaft wieder wächst und im Jahr 2016 ein Primärüberschuss (Defizit ohne Zinsrückzahlungen) von 4,5% des BIP erzielt, was das Gesamtdefizit unter 3% des BIP bringen sollte.

Trotz aller Kalamitäten hat aber auch die Griechenland-Krise den Anstoß zur Revision der Economic Governance der Eurozone gegeben, um für künftige Krisen besser gewappnet zu sein. À la Schumpeter findet in Europa gerade ein »schöpferischer Prozess der Zerstörung« statt, in dem alte Strukturen (in Griechenland und in der Eurozone) durch neue, stabilere ersetzt werden. Insgesamt werden die Fehler in der Architektur der WWU schrittweise ausgemerzt (siehe Aiginger et al., 2012; Barroso-Plan, 2012).

Versäumnisse auf allen Ebenen

Heute ist allen klar, dass Griechenland nie reif für den Euro war (»Die Aufnahme war eine Todsünde«, Theo Waigel). Tatsächlich hatten viele Ökonomen vor dem Start des Währungsunionsprojekts 1999 in zahlreichen Studien zum Thema »Wer gehört zu einem optimalen Währungsraum« gewarnt, dass ökonomisch nur eine kleine Gruppe von Ländern (rund um den ehemaligen DM-Block) mit ähnlichem Entwicklungsniveau und Konjunkturzyklus imstande sein werden, eine Währungsunion tragfähig zu bilden. Die EU-Politiker haben diese Warnungen aber ignoriert, drängten möglichst viele Länder zum Beitritt und erklärten die »Solidari-

tät zwischen den Mitgliedsstaaten« zum obersten Prinzip der Union.

Griechischer Schwindel

Nr. 1: Mythologisch vorbelastet und erprobt, schickte sich Griechenland an, mit falschen Zahlen 2001 der Eurozone beizutreten. Zwar wurde diese odysseische List bald von Eurostat aufgedeckt, blieb aber ohne politische Konsequenzen einer sofortigen Aussetzung des Eintrittsbeschlusses des Europäischen Rates. Heute – nach diversen Krisen und vergeblichen Rettungsversuchen – wundert man sich, warum ein so kleines Land die große Festung Eurozone erschüttern kann. Nun haben wir das »Trojanische Pferd« in der Eurozone und müssen es »füttern«.

Nr. 2: Beim Regierungswechsel Ende 2009 kam es zum Offenbarungseid. Die neue sozialistische Regierung (PASOK) unter Giorgos Andrea Papandreou rückte schrittweise mit der Wahrheit heraus, dass abermals die Zahlen des Staatshaushaltes geschönt waren. Nach dieser neuerlichen Offenbarung über die griechischen Statistiken verloren die Finanzmärkte endgültig das Vertrauen in Griechenland. Die Ratingagenturen begannen ihr Massaker mit der Herabstufung der griechischen Bonität. Die Renditen für griechische Staatsanleihen stiegen rasch über das von Reinhart/Rogoff als »Todeszone« bezeichnete Niveau von 7% hinaus. Der griechische Staat konnte sich nicht mehr regulär am Kapitalmarkt finanzieren.

Die Prognose der Europäischen Kommission vom Mai 2009 wies für Griechenland für die Jahre 2009 und 2010 noch ein Budgetdefizit von nur jeweils rund 5½% des BIP aus, die Staatsschulden wurden mit 103% bzw. 108% des BIP für beide Jahre vorausgesagt. Seit dem Regierungswechsel im Herbst 2009 wurden die Ziffern beängstigend rasch nach unten bzw. oben korrigiert. Nach der jüngsten Prognose der Europäischen Kommission vom Herbst 2012 lag das Budgetdefizit für 2009 bei 15,6%, 2010 10,7%, 2011 9,4% und

5) Laut Berechnungen des ifo München (ifo, 2012) entspricht das November-Paket zur Rettung Griechenlands einem »Schuldenschnitt des öffentlichen Sektors« von insgesamt 47 Mrd. €. Davon entfallen auf Deutschland 13,8 Mrd. € (auf Österreich schätzungsweise 1,4 Mrd. €).

wird 2012 6,8 %, 2013 5,5 % und 2014 4,6 % betragen. Der Verlauf der Schuldenquote lautet jetzt: 2009 129,7 % des BIP (um 17 Prozentpunkte mehr als Anfang 2009 erwartet!), 2010 148,3 %, 2011 170,6 %, 2012 176,7 %, 2013 188,4 %, 2014 188,9 %. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, gibt es zwar eine ähnliche Entwicklung in der Eurozone, allerdings mit jeweils viel weniger dramatischen Ziffern.

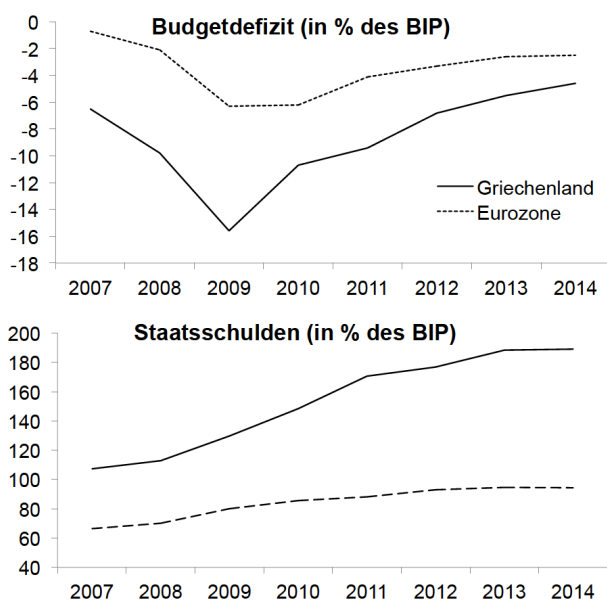


Abbildung 1: Die wundersame Schuldenvermehrung 2009/2010

Mangelnde Kontrolle auf EU-Ebene

Lange Zeit erlaubten die Staats- und Regierungschefs (im eigenen Interesse) der Europäischen Kommission (Eurostat) nicht, direkt vor Ort in die Budgetstatistiken der Mitgliedstaaten zu schauen. Sie mussten die Zahlen, die Athen lieferte »akzeptieren«. Erst mit dem »Sixpack« (und dem folgenden »Two-Pack«) sind direkte Kontrollen vor Ort möglich und einheitliche Standards für Fiskalstatistiken detailliert festgeschrieben.

Und immer wieder Fehlprognosen

Neben dem Versagen (Wegschauen) der Institutionen auf EU-Ebene und seitens der Regierungen in Griechenland schaudert einem auch, wenn man sich die Fehlprognosen für

Griechenland, im Zusammenhang mit den diversen Rettungsversuchen, vor Augen hält. Dieses Versagen der Prognostiker soll anhand der halbjährlichen Wirtschaftsprognosen der Europäischen Kommission demonstriert werden. Im Herbst 2008 prognostizierte die Europäische Kommission für Griechenland für die Jahre 2009 und 2010 noch ein Wirtschaftswachstum (gemessen am realen BIP) von 2,5 % bzw. 2,6 %, nach +3,1 % für 2008. Heute wissen wir, dass Griechenland in den letzten Jahren die schwerste Nachkriegsrezession erdulden musste und immer noch muss (2008 -0,2 %; 2009 -3,1 %, 2010 -4,9 %, 2011 -7,1 %, 2012 -6 %, 2013 -4,2 %). Erst für 2014 wird ein leichter Aufschwung mit einem Wirtschaftswachstum von 0,6 % erwartet (siehe Abbildung 2). Nach der jüngsten OECD-Prognose (11/2012) dürfte das griechische BIP real auch noch 2014 (-1,3 %) schrumpfen.

Ein Schrumpfen des Niveaus des realen BIP von 25,5 % innerhalb von 6 Jahren ist nur vergleichbar mit dem Transformationsschock der ehemaligen Planwirtschaften Mittel- und Osteuropas (insbesondere im Baltikum) nach der Wende 1989, als sich diese auf Marktwirtschaften umorientieren mussten.

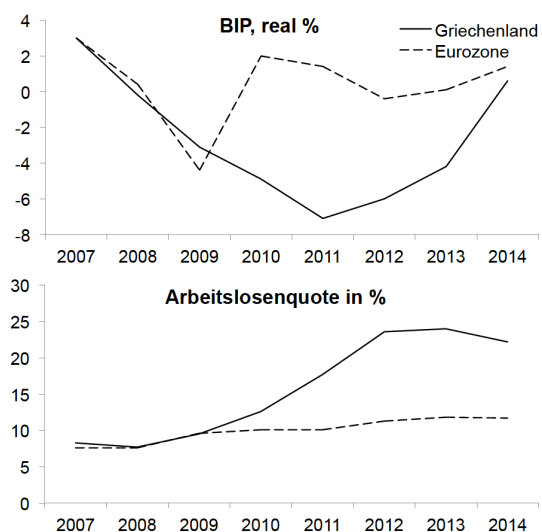


Abbildung 2: Die »griechische Tragödie« in Zahlen und Bildern

Die meisten Eurozonenländer (siehe die Entwicklung der Eurozone in Abbildung 2) haben 2009 auch eine tiefe Rezession erlitten, sich aber danach erholt. Die Verlängerung der Rezession in Griechenland ist Ausfluss der restriktiven Reform-Auflagen (verbunden mit Austeritätsprogrammen) der Troika. Die griechische Wirtschaft holt nun schockartig die Reformversäumnisse der Vergangenheit nach, wodurch sie sich von der Entwicklung in der Eurozone abgekoppelt hat.

Verbunden mit dem dramatischen Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftsleistung war die soziale Katastrophe steigender Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote stieg insgesamt von 7½ % vor der GFC 2009 auf 24 % 2012/2013 (25,4 % im Oktober 2012; siehe zum Vergleich die Entwicklung in der Eurozone in Abbildung 2). Schlimmer noch ist die hoffnungslose Lage für die Jugend. Die Jugendarbeitslosigkeit hat sich seit 2007/08 von rund 22 % auf zuletzt über 50 % (57 % im Oktober 2012) mehr als verdoppelt.

Die Griechenland-Krise mit dem Druck zu Reformen und deren Ablehnung in der Bevölkerung wegen der spürbaren sozialen Opfer führten zu erheblichen politischen »Kollateralschäden« und mehreren Regierungswechseln.

Zwei Ursachenstränge (mit Wechselwirkungen) erklären die Griechenlandkrise:

- zum einen die Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit (Lohnstückkosten relativ zu Deutschland und Österreich), die sich in der Vergrößerung des Defizits der Leistungsbilanz spiegelt;
- zum anderen die Explosion der Staatsschuld, die (ohne Hilfe der Eurozonenpartner) zum Staatsbankrott geführt hätten.

In beiden Fällen haben der Krisenschock und die von der Troika auferlegten »Reformmaßnahmen« zu einer Entspannung geführt. Während die Budgetsanierung und Abbremsung der

Schuldendynamik nur schleppend vorankommt, gibt es positive Anzeichen bei der Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit.

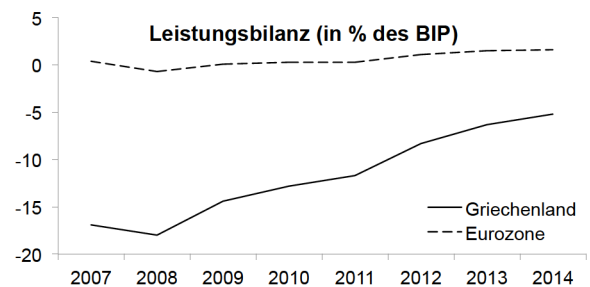


Abbildung 3: Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit

Traditionell wies die Leistungsbilanz Griechenlands ein Defizit von über 10 % des BIP aus. 2007 lag es bei 17 % des BIP, 2008 bei 18 %. Ab 2009 hat sich das Defizit allmählich verkleinert, von 14,4 % 2009 auf 5,2 % 2014 (Prognose; siehe Abbildung 3). Diese Verbesserung geht aber hauptsächlich auf die rückläufigen Importe zurück. Die Wettbewerbschwäche im Export ist natürlich noch ungenügend beseitigt, wenn auch die drastischen Kürzungen bei Löhnen und Sozialleistungen die Lohnstückkosten stark drückten. Die Lohnstückkosten in der Gesamtwirtschaft dürften 2012 um 8½ % und 2013 um 4½ % sinken, während sie in Deutschland (ähnlich wie in Österreich) im gleichen Zeitraum um rund 3 % und 2 % zunehmen werden.

Wenn alle Stricke reißen – Ein »Deal für Athen«

Wenn die 3. Auflage der Griechenland-Rettung mit seinem großzügigen Schuldentilgungsprogramm dennoch scheitern sollte, könnte man sich immer noch einen »Deal für Athen« vorstellen. Er müsste keinen erzwungenen »Grexit«, mit unkontrollierter Staatsinsolvenz und unabsehbaren Kosten für alle Euroländer (siehe Breuss, 2012), bedeuten, sondern könnte auf folgenden Elementen beruhen:

- Beide Parteien – die Eurogruppe und Griechenland – kommen übereinstimmend zum Schluss, dass die bisherigen (schmerzlichen) Maßnahmen weder zur Schuldentragfähigkeit führten, noch zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beigetragen haben.
- Daher bietet die EU (Eurogruppe) Griechenland an, freiwillig unter Berufung auf Art. 50 AEUV die EU zu verlassen (leider gibt es noch keine vertragliche Möglichkeit nur – vorübergehend – aus der Eurozone auszutreten).
- Im Gegenzug übernimmt die Eurogruppe die Schulden Griechenlands (noch in Euro) bis zu einer Quote von 60% des BIP (das wären nach Prognosen für das Jahr 2014) 238 Mrd. € an öffentlichen Schulden.
- Griechenland wäre dann nicht mehr Mitglied der EU (und Eurozone) und könnte zumindest durch Abwertung der neuen (oder alten) Währung die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den anderen europäischen Ländern wiederherstellen. Und es könnte – weil nur noch Schulden im Ausmaß der Maastricht-Grenze vorhanden sind – wieder neu durchstarten und die Rezession überwinden.
- Griechenland könnte – um die Freihandelsvorteile des Binnenmarktes nicht völlig zu verlieren – entweder der EFTA oder dem EWR beitreten oder à la Schweiz bilaterale Verträge mit der EU aushandeln. Ein Wiederansuchen um EU-Beitritt ist natürlich auch wieder möglich, ohne gleich wieder den Euro-Zwang mitzumachen.

Diese »Deal«-Lösung klingt unsolidarisch, wäre aber nur die »Ultima Ratio« eines gescheiterten Experiments, einen stark straukelnden Staat wieder innerhalb der Eurozone zu stabilisieren. Aus heutiger Sicht ist dieses Szenario aber auch das unwahrscheinlichste.

Literaturverzeichnis

Aiginger, K., Cramme, O., Ederer, St., Liddle, R., Thillaye, R., *Reconciling the short and the long run: governance reforms to solve the crisis and beyond*, WWW for Europe, European Policy Brief, No. 1, September 2012.

Barroso-Plan, *Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion*, Mitteilung der Kommission, Brüssel, 28. November 2012.

Breuss, F., *EU-Mitgliedschaft Österreichs – Eine Evaluierung in Zeiten der Krise*, WIFO-Studie, Oktober 2012.

Ifo, *Die Rettung Griechenlands bedeutet Schuldenschnitt zu Lasten öffentlicher Gläubiger in Höhe von 47 Milliarden Euro*, München, 30. November 2012.

Hanspeter Neuhold

Die EU auf der Bühne der internationalen Politik: nur mehr Nebenrollen?

Wien, 14. Jänner 2013, ÖGfE-Policy Brief 2013.01

Handlungsempfehlungen

1. Ausschöpfung der im Vertrag von Lissabon eröffneten neuen Optionen in der GASP
2. Mehr Kohärenz innerhalb der EU und zwischen den Mitgliedstaaten in der GASP
3. Öffentlichkeitsarbeit, um EU-BürgerInnen die Gefahr eines Abstiegs Europas in der internationalen Politik bewusst zu machen

Zusammenfassung

Die EU auf der Bühne der internationalen Politik: nur mehr Nebenrollen?

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist bis heute das intergouvernementale Stiefkind der europäischen Integration geblieben. Beschlüsse werden weiterhin grundsätzlich einstimmig gefasst. Der Europäische Rat und der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“, welche die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten, geben gegenüber den anderen Organen den Ton an. Trotz einiger Fortschritte, z.B. durch die Bestellung des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik mit beträchtlichen Kompetenzen, fällt die Bilanz der GASP, insbesondere auch in den Balkankrisen, insgesamt eher dürrtig aus. Es mangelt u.a. an Kohärenz, sowohl an Einigkeit zwischen

Kommission und Rat als auch zwischen den 27 Mitgliedstaaten. Im Bereich der Sicherheitspolitik kann die Union zwar auf zahlreiche Operationen nicht nur in Europa mit verschiedenen Aufgaben verweisen. Wegen der relativ kurzen Dauer und der geringen Personalstärke bleibt die Wirkung dieser Missionen aber beschränkt. Es wäre schon etwas gewonnen, wenn die durch den Vertrag von Lissabon eröffneten neuen Möglichkeiten, etwa die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, besser genutzt würden. Auch die Sinnhaftigkeit der dauernden Neutralität Österreichs sollte in einer veränderten internationalen Umwelt überdacht werden. Tritt die Union nicht geschlossen auf, droht sie zu einem Statisten in der Weltpolitik degradiert zu werden.

Die Außen- und Sicherheitspolitik ist bis heute das schwächliche Stiefkind der europäischen Integration geblieben. Es kam außerdem Jahrzehnte später als seine großen Brüder, die supranationalen Europäischen Gemeinschaften (EG), zur Welt. Dabei war das vom französischen Außenminister Robert Schuman 1950 verkündete Projekt auf ein außenpolitisches Ziel, die Verhinderung eines Krieges zwischen den beteiligten Staaten, ausgerichtet. Bei aller berechtigter Kritik am derzeitigen Zustand der EU lässt sich nicht bestreiten, dass dieses Ziel erreicht worden ist. Dieser Erfolg wurde heuer durch die Zuerkennung des Friedensnobelpreises an die Union spektakulär anerkannt. Allerdings kann mit dem Hinweis auf die EU als Friedensgemeinschaft heute kaum mehr Stimmung für die europäische Einigung gemacht werden. Vor allem für die jüngere Generation in Europa ist es mittlerweile selbstverständlich, dass zwischen den Mitgliedern der Union seit mehr als einem halben Jahrhundert keine Kriege geführt werden.

Ein politisches Projekt in Schiefelage

Angesichts der Fortschritte in der wirtschaftlichen Integration bezeichnete der ehemalige belgische Ministerpräsident Mark Eyskens Europa als „wirtschaftlichen Riesen, politische Maus und militärischen Wurm“¹. Um dieses Ungleichgewicht zumindest ein wenig abzubauen, setzten die sechs EG-Staaten in den 1970er Jahren eine Reihe von Schritten, die 1986 in der Einheitlichen Europäischen Akte ihre vertragliche Grundlage erhielten. Dieser Vertrag lieferte den rechtlichen Rahmen für einen bescheidenen Anlauf zu gemeinsamem Handeln in der Außenpolitik und beschränkte die Sicherheitspolitik auf die bloße Koordinierung der politischen und wirtschaftlichen Aspekte. Von Anfang an folgten die Maßnahmen in diesen Bereichen keinem langfristigen und umfassenden Plan, sondern wurden als Reaktion auf äußere Ereignisse und Probleme ergriffen.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) 1992 als die „zweite Säule“ der Union im Vertrag von Maastricht über die EU verankert. Sie umfasste nunmehr sämtliche, d.h. auch die wesentlichen militärischen Fragen der Sicherheit und enthielt die Perspektiven einer nicht näher bestimmten gemeinsamen Verteidigungspolitik und gemeinsamen Verteidigung. Ferner setzte Irland zur Absicherung seiner Neutralität die Aufnahme der „irischen Klausel“ in den Vertrag durch. Nach dieser für Nichteingeweihte schwer verständlichen allgemeinen Bestimmung berührt die GASP nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten. Die Bilanz der ersten Jahre der GASP fiel dürrtig aus, vor allem in den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien, welche die EU trotz mehrfacher Bemühungen weder verhindern noch lösen konnte.

Einige Lehren wurden 1997 im Vertrag von Amsterdam gezogen. Darin wurden als neue Aktivitäten der Union die „Petersberg-Aufgaben“ aufgenommen: humanitäre und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. Sie waren 1992 auf dem Petersberg bei Bonn zunächst als Aufgaben der mittlerweile aufgelösten Westeuropäischen Union, eines Bündnisses westeuropäischer Staaten, vereinbart worden. Ferner erhielt die Union mit dem Hohen Vertreter für die GASP in ihren Außenbeziehungen ein eigenes Gesicht und eine Stimme, ohne dass die EU indessen aufhörte, mit mehr als einer Stimme zu sprechen. Im 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon über die EU wurden die mit dieser Funktion verbundenen Befugnisse, die dem neuen Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik übertragen wurden, beträchtlich erweitert; außerdem vertritt auch der neue Präsident des Europäischen Rates die Union nach außen.

1) Mark Eyskens, *Bron en horizon. Het Avondland uit de impasse*, Lannoo, Tielt, 1987, S. 316.

Die Sicherheitspolitik als Nachzügler

Im Dezember 1998 ergriffen Frankreich und das Vereinigte Königreich, die beiden militärisch stärksten Mitgliedstaaten, auf einem Gipfeltreffen in Saint-Malo eine Initiative, die zur Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) der EU führte. Eckpfeiler der ESVP zur Erfüllung der „Petersberg-Aufgaben“ war eine vom Europäischen Rat 1999 in Helsinki beschlossene, innerhalb von 60 Tagen einsetzbare Eingreiftruppe mit einer Stärke von 50.000-60.000 Soldaten. 2003 nahm der Europäische Rat überdies die Europäische Sicherheitsstrategie als konzeptuelle Grundlage der ESVP an. In diesem Jahr wurden auch die ersten friedenserhaltenden Operationen und Polizeimissionen der EU durchgeführt.

Unter den Neuerungen im Vertrag von Lissabon verdient die Flexibilität in der nunmehr so genannten Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im Rahmen der GASP besondere Erwähnung; das heißt, dass nicht alle Mitglieder an einem Vorhaben oder Einsatz mitwirken müssen. Dies gilt etwa für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit oder die Beteiligung an der Europäischen Verteidigungsagentur, die mit – freilich beschränkten – Aufgaben im Rüstungsbereich betraut ist.

Eine dürftige Bilanz und neue Herausforderungen

Trotz dieser Fortschritte ist die Struktur der GASP der EU weiterhin intergouvernemental und nicht supranational angelegt. Demgemäß werden Beschlüsse grundsätzlich einstimmig gefasst. Die Organe, welche die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten, also der Europäische Rat auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs und der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ auf jener der Außenminister, geben den Ton an. Die Kompetenzen der übrigen Hauptorgane der Union, der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofs, sind dagegen mehr oder

weniger eng gefasst. Die Kommission besitzt kein Initiativmonopol, das Parlament kein Mi-tentscheidungsrecht im Bereich der Rechtssetzung. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs ist auf wenige Materien von untergeordneter Bedeutung beschränkt. Daran dürfte sich auch in absehbarer Zukunft nichts ändern. Denn in Zeiten der Renationalisierung europäischer Politik sind die Mitgliedstaaten der EU kaum bereit, gerade im harten Kern ihrer Souveränität, zu dem die Außen- und die Sicherheitspolitik gehören, weitere Befugnisse an die Union zu abzutreten. Dazu kommt, dass für die maßgeblichen Politiker der Bewältigung der schweren Wirtschaftskrise in Europa Vorrang zukommt.

Diese Aussicht muss jene EuropäerInnen betrüben, die wünschen, dass die EU wenigstens ihren derzeitigen Platz als wichtiger Akteur in der internationalen Politik behält. Das ist alles andere als eine ausgemachte Sache. Wegen der wirtschaftlichen Rückschläge werden nämlich auch die Mittel für die GASP knapp, etwa für Entwicklungszusammenarbeit oder die wegen der geänderten Sicherheitslage gebotene Modernisierung des Militärs. Da es an spektakulären Initiativen mit den vorhandenen Ressourcen und konzeptuellen Beiträgen ebenfalls mangelt, hat das Gewicht der EU in der Weltpolitik abgenommen. Die Union hat auch an „soft power“, als attraktives, auf Demokratie und der Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft aufgebautes Erfolgsmodell für andere Staaten, eingebüßt. Sie hat an Glaubwürdigkeit verloren; scheinen doch handfeste, vor allem wirtschaftliche Interessen zunehmend wichtiger als das Eintreten für diese Werte. Die EU wird mancherorts nicht als Teil der Lösung, sondern als Teil der Probleme gesehen, die es zu lösen gilt.

Gleichzeitig haben andere Staaten, insbesondere China, Indien und Brasilien, beträchtlich an Bedeutung gewonnen. Die mit „9/15“, dem Zusammenbruch der Lehman Brothers am 15. September 2008, deutlich gewordene Entwicklung stellt einen ebenso folgenschweren Wendepunkt wie die Terroranschläge von

„9/11“ im Jahr 2001 dar. Die neuen Machtverhältnisse finden z. B. darin ihren Niederschlag, dass die G-20, die Gruppe der nicht nur wirtschaftlichen „Schwergewichte“, der auch die neuen Großmächte angehören, der G-8, die mit Ausnahme Russlands aus den führenden westlichen Industriestaaten besteht, den Rang abgelaufen hat. Zur Schwächung der EU trägt ferner die erwähnte Renationalisierung, vor allem das immer stärkere Ausscheren des Vereinigten Königreichs, bei. Die Bereitschaft dieses Schlüsselstaates, aber auch Frankreichs, auf außenpolitische Profilierung durch Alleingänge zu verzichten, war von Anfang an gering. So preschte Frankreich kürzlich mit der Anerkennung der neuen Syrischen Nationalen Koalition als einziger legitimer Vertreterin des syrischen Volkes vor. Wie schwer den 27 die Einigung auch über für sie nicht lebenswichtige außenpolitische Fragen fällt, wurde jüngst bei der Abstimmung über den Beobachterstatus Palästinas in der UN-Generalversammlung deutlich.

Auch die Bilanz der ESVP/GSVP, des Nachzüglers im Rahmen der GASP, fällt insgesamt wenig eindrucksvoll aus. Zwar kann die Union auf 27 Missionen nicht nur in Europa, sondern auch in Afrika, in der Kaukasusregion, im Nahen Osten und sogar in Indonesien verweisen. Ihre vielfältigen Aufgaben reich(t)en von der Bekämpfung der somalischen Piraten und friedenserhaltenden Militäroperationen bis zu Polizeieinsätzen und der Stärkung des Rechtsstaats. Die Wirkung dieser Missionen war und ist freilich begrenzt. Denn ihre Dauer, die eingesetzten Mittel und die Zahlenstärke des entsandten Personals sind in der Regel gering, ihre Mandate nicht besonders anspruchsvoll.

Ob solche Maßnahmen in Zukunft ausreichen werden, erscheint zudem zweifelhaft. Die USA, die ebenfalls zum Sparen gezwungen sind, erwarten nämlich von den Europäern, dass diese die Hauptlast für Frieden und Stabilität in ihrer Nachbarschaft einschließlich des Mittelmeerraums wie auch in Afrika südlich der Sahara tragen. Dies wurde im libyschen Bürgerkrieg offenbar. Zwar griffen die Vereinig-

ten Staaten nach der Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat zunächst selbst militärisch ein, überließen jedoch bald den europäischen Verbündeten unter dem Kommando der NATO die Luftangriffe gegen das Gaddafi-Regime. Dabei zeigte sich, dass die Europäer auf die Unterstützung der USA beim militärischen Nachschub und in der Aufklärung angewiesen waren.

Was tun, EU?

An zielführenden Vorschlägen zur Stärkung der EU in der internationalen Politik fehlt es indes nicht. Sie betreffen unter anderem

- Mehrheitsentscheidungen auch in der GASP
- die Aufwertung der Rolle des Europäischen Parlaments zur demokratischen Legitimierung der GASP
- eine gemeinsame Armee und ein gemeinsames Militärbudget statt der Vergeudung zunehmend knapper Mittel durch 27 einzelstaatliche Haushalte
- engere Zusammenarbeit und Koordination der Rüstungsindustrie und im Beschaffungswesen.

Ihre baldige Umsetzung ist aber wegen der aufgezeigten Trends innerhalb der Union unwahrscheinlich. Bezeichnenderweise scheiterte vor kurzem die Fusion von EADS und BAE Systems, durch die der weltgrößte Luftfahrts- und Rüstungskonzern entstanden wäre.

Ein wenig wäre schon gewonnen, wenn zumindest die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Möglichkeiten besser genutzt würden. Dies gilt etwa für

- die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der GSVP und würde sich im Einsatz der von den Mitgliedern gestellten Militäreinheiten, der „Battle Groups“ niederschlagen;

- ein profilierteres Auftreten der Hohen Vertreterin der GASP, Catherine Ashton; ihr Vorgänger Javier Solana kann ihr dabei als Vorbild dienen;
- die Ausschöpfung des Potenzials des ihr unterstellten neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes nach Anlaufschwierigkeiten;
- mehr Kohärenz innerhalb der Union; Kommission und Rat müssten also an einem Strang ziehen, statt sich in kleinteiligen Eifersüchteleien zu verzetteln;
- die Einigung auf eine neue sicherheitspolitische Strategie; das derzeitige Konzept der EU stammt aus dem Jahr 2003 und wurde 2008 nur adaptiert. Es trägt daher den erwähnten weitreichenden Machtverschiebungen und neuen Herausforderungen auch in der Sicherheitspolitik nicht ausreichend Rechnung. Ohne eine strategische Grundlage bleibt das Handeln in der GSVP und auch der GASP jedoch Stückwerk.

Durch diese und andere Maßnahmen müsste das verbleibende wirtschaftliche Gewicht der EU auch in der GASP besser zum Tragen gebracht werden.

Die Sinnhaftigkeit der dauernden Neutralität ist in diesem Zusammenhang gleichfalls zu überdenken. Dieser Status war ursprünglich der Preis, den Österreich für die Wiedererlangung seiner Souveränität im Staatsvertrag 1955 an die Sowjetunion zahlte. Im Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955 ist die „immerwährende“ Neutralität als Mittel zu einem sicherheitspolitischen Zweck, der dauernden Behauptung der Unabhängigkeit nach außen und der Unverletzlichkeit des Gebietes, definiert. In der Folge wurde sie zum Selbstzweck, ja zu einem Bestandteil der österreichischen Identität aufgewertet und leistete Österreich im Kalten Krieg in der Tat gute Dienste. Sie wurde treffend als lieb gewordener Wintermantel bezeichnet; nach dem Fall der Berliner Mauer herrscht jedoch in Europa ein mildereres politisches Klima. Im

Ost-West-Konflikt, in dem die Neutralität Österreichs entstanden war, hatte sie eine nützliche geostrategische Funktion als Puffer zwischen den beiden Blöcken. Heute ist Österreich jedoch größtenteils von befreundeten NATO-Staaten umgeben, deren Verbindungswege es unterbricht. Neutralitätspolitik durch gute Dienste und die Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen ist zwar weiterhin gefragt, doch werden diese Beiträge auch von Bündnismitgliedern geleistet. Um mehr Gewicht zu haben, sollte auch in diesem Bereich die EU geeint in Konflikten entweder Partei ergreifen oder sich neutral verhalten.

Der Vertrag von Lissabon enthält zudem die Zusage gegenseitiger Hilfe im Fall eines Angriffs mit Waffengewalt auf einen Mitgliedstaat, von der sich Österreich allerdings mit der Berufung auf die „irische Klausel“ befreien kann. In der Union sollte jedoch die in den Verträgen beschworene Solidarität Vorrang haben. Dass diese auch bei anderen EU-Staaten, z.B. bei der Aufnahme von Asylanten, zu wünschen übrig lässt, dürfte nicht als Entschuldigung gelten.

Den Verfechtern nationaler Schrebergärten sei eine Binsenweisheit ins Stammbuch geschrieben. Das „Europa der Vaterländer“ bedeutet in Wirklichkeit einen größeren Verlust an Souveränität und der Fähigkeit zur wirksamen Durchsetzung eigener Interessen gegenüber dem Rest der Welt als die Übertragung außen- und sicherheitspolitischer Kompetenzen auf die Unionsebene. Wenn die Staaten der EU ihre eigene nationale Außen- und Sicherheitspolitik betreiben und die GASP auf den kleinsten gemeinsamen Nenner der Positionen der 27 Mitglieder reduziert wird, werden deshalb vor allem die kleineren und schwächeren unter ihnen, zu denen auch Österreich zählt, immer mehr zu Statisten auf der Bühne der Weltpolitik degradiert. Nur wenn sie geschlossen als Union auftreten, haben sie Aussicht auf eine tragende Rolle im internationalen Rampenlicht.

Literaturverzeichnis

Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills and New York, 2007.

Stephan Keukeleire and Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills and New York, 2008;

Markus Kornprobst und Hanspeter Neuhold (eds.), *The European Union - A Major International Player? The Common Security and Defence Policy under the Lisbon Treaty*, Favorita Papers 02/2012, Diplomatische Akademie, Wien, 2012

Oliver Höing, Christine Neuhold

National parliaments in the financial crisis.

Between opportunity structures and action-constraints

Vienna, January 31, 2013, ÖGfE-Policy Brief 2013.02

Policy Recommendations

1. In order to influence policy-making in the realm of financial affairs, parliaments have to live up to the challenge of coordinating matters *with* other parliaments, but also *within* their parliament;
2. Parliaments should thus exploit the tools available to them (for example under the European Semester) which is currently not the case;
3. Parliaments could become (one of) *the* fora for public debate on financial issues and as such attract (more) media attention;
4. Measures outside the legal EU framework require parliaments to foster the control of their national government representatives.

Abstract

The current financial and debt crisis poses an unprecedented challenge for Europe in both economic and democratic terms. The Lisbon Treaty strengthened national parliaments (NPs) especially within the ordinary legislative procedure. However, recent measures to combat the financial and debt crisis have often been established outside the legal EU framework. This has far-reaching implications for the democratic legitimacy of decisions taken within the Economic and Monetary Union (EMU).

Consequently, the question arises which role national parliaments (can) play in the realm of the financial crisis. In this quest, NPs' formal powers will be contrasted with their actual channels of influence. The instruments under scrutiny are the TSCG, the EFSF/ESM and the European Semester.

This contribution comes to the conclusion that parliaments do not yet fully exploit the legal instruments at their disposal.

Introduction

The current financial and debt crisis poses an unprecedented challenge for the European Union both in economic and democratic terms. National parliaments – as the most important carriers of democratic legitimacy – are currently either exposed to tight constraints by external economic pressure or able to tie the hands of their governments in EU negotiations (Future of Europe Group 2012, Benz 2012: 1). This development runs parallel to the entry into force of the Lisbon Treaty (2009) which is often referred to as the “Treaty of Parliaments” (see among others Lammert 2009): it upgrades the role of the European Parliament (EP) and grants national parliaments influence in the EU policy-making process. To this effect, the Treaty has introduced “Provisions on Democratic Principles” stipulating that “national parliaments contribute actively to the good functioning of the Union” (Art. 12 TEU).

A cornerstone in this context is the mechanism of subsidiarity control, commonly referred to as the early warning system (EWS). Although not binding, the EWS provides national parliaments with the prerogative to influence EU policy-making by addressing the compliance of EU documents with the principle of subsidiarity (Kiiver 2012, Rothenberger and Vogt 2007). These provisions, however, are limited to EU legislation in a rather narrow sense. They do not apply to measures outside the legal EU framework to which most of the instruments dealing with the financial and debt crisis belong.

Consequently the issue arises which role national parliaments can play in the realm of the financial crisis. In this quest, NPs’ formal powers will be contrasted with their actual channels of influence, i.e. how national parliaments resort to their prerogatives in the practical political process and what they actually do to increase their say in the current crisis management.

The instruments under scrutiny are: the intergovernmental Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG)¹ which aims at limiting public debt of the 25 signatory Member States.²; the EFSF³ and ESM⁴ which are intergovernmental treaties applying for Eurozone countries only and aim at providing financial guarantees to financially stricken Member States; and the European Semester – established within the legal EU framework – which aims at reducing economic imbalances.

Limiting public debt: the Fiscal Compact

The ratification of the Fiscal Compact provided some form of ex ante control for national legislatures. Most parliaments had to be informed before their governments were authorized to sign the new treaty. Some selected Member States, such as Sweden and Hungary, submitted the Compact to a so-called sovereignty check. However, this was more the exception than the rule. Nonetheless, governments had to take into account that the ratification of the Fiscal Compact partly required two-thirds majorities in their legislatures as well as public referenda (as it was the case in Ireland). To some extent, this also applies for the introduction of national debt brakes which “shall fully respect the prerogatives of national parliaments” (Art. 3 (2), TSCG). Generally, a need to find broad parliamentary coalitions for the ratification and implementation of this intergovernmental Treaty can be observed.

Concerning its daily work, Article 13 of the Fiscal Compact states that national parliaments and the EP “will together determine the organisation and promotion of a conference of representatives [...] in order to discuss budgetary policies and other issues covered by this Treaty.” Since the Treaty is not in force, such a

1) Also known as Fiscal Compact.

2) The United Kingdom and the Czech Republic did not sign the treaty in March 2012.

3) European Financial Stability Facility

4) European Stability Mechanism

conference has not yet taken place. It also remains to be seen what impact such an endeavour will have; whether it is of a rather symbolic nature or actually impacts on the budgetary affairs of national parliaments.

Overall, the Fiscal Compact principally offers a number of opportunities for a European public discourse (Pernice 2012). This potential is, however, not fully exploited by national parliaments. Article 6 of the TSCG foresees ex ante reporting on national debt issuance. It stipulates that discussions and, where appropriate, coordination of all planned major national economic policy reforms – with a view to benchmarking best practices and working towards a more closely coordinated economic policy – takes place within the treaty framework (Article 11 TSCG). Consequently, parliaments can make use of these provisions to increase their say in EMU policy-making.

Providing financial assistance: the ESM and EFSF

The EFSF and the ESM apply to Eurozone countries only. However, also within the Eurozone parliaments have varying participation rights. Differing accompanying laws to the EFSF exemplify this: although each Member State is equal insofar as it sends one representative into the EFSF board of directors, different procedures exist in how far NPs must give their prior consent to each new credit line granted under the EFSF. Parliaments thus possess varying information and participation rights that governments must take into account. In Cyprus, for instance, no participation rights for the parliament are foreseen, while the German Budget Committee must approve each tranche of financial assistance in advance (Deutsche Bank 2011).

The ESM points into a similar direction. In its judgement from September 12 the German Constitutional Court set out that “the Bundestag must individually approve every large-scale federal aid measure on the international or European level [...]” (German Constitutional

Court 2012: par. 214).⁵ The degree to which national parliaments are involved in the day-to-day policy-making of the ESM therefore varies significantly.

The ratification of the Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM) on the other hand led to far-reaching inter-parliamentary power-struggles as the Austrian case exemplifies. Although a simple majority was sufficient for the adoption of the ESM Treaty, the modification of Art. 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) required a two thirds majority in both chambers.⁶ The coalition government managed to secure the support of the Greens mainly by trying to guarantee that the parliament will be given strong participatory rights within the ESM framework. The two other opposition parties (FPÖ and the BZÖ) voted against the ESM in both chambers and prolonged the negotiations. After being outvoted, the FPÖ announced to bring a lawsuit before the Austrian Constitutional Court. As a concession to the opposition, two permanent sub-committees of the finance committee have been created to monitor the government’s ESM-related activities. It is noteworthy that without a decision of these committees the government can not adopt a position. (Miklin 2012).⁷ This example not only reflects the varying parliamentary procedures across Member States but also indicates that parliaments have the possibility to create new fora in order to monitor the executive in the current EU crisis management.

5) Translation by the authors.

6) Article 136 TFEU regulates the stability mechanism for Member States whose currency is the Euro.

7) These committees concern the ‘Standing Committee on ESM Matters’ (Ständiger Unterausschuss in ESM-Angelegenheiten) and the ‘Standing Committee for ESM Secondary Market Matters’ (Ständiger Unterausschuss in Sekundärmarktangelegenheiten-ESM).

Coordination of economic policies: the European Semester

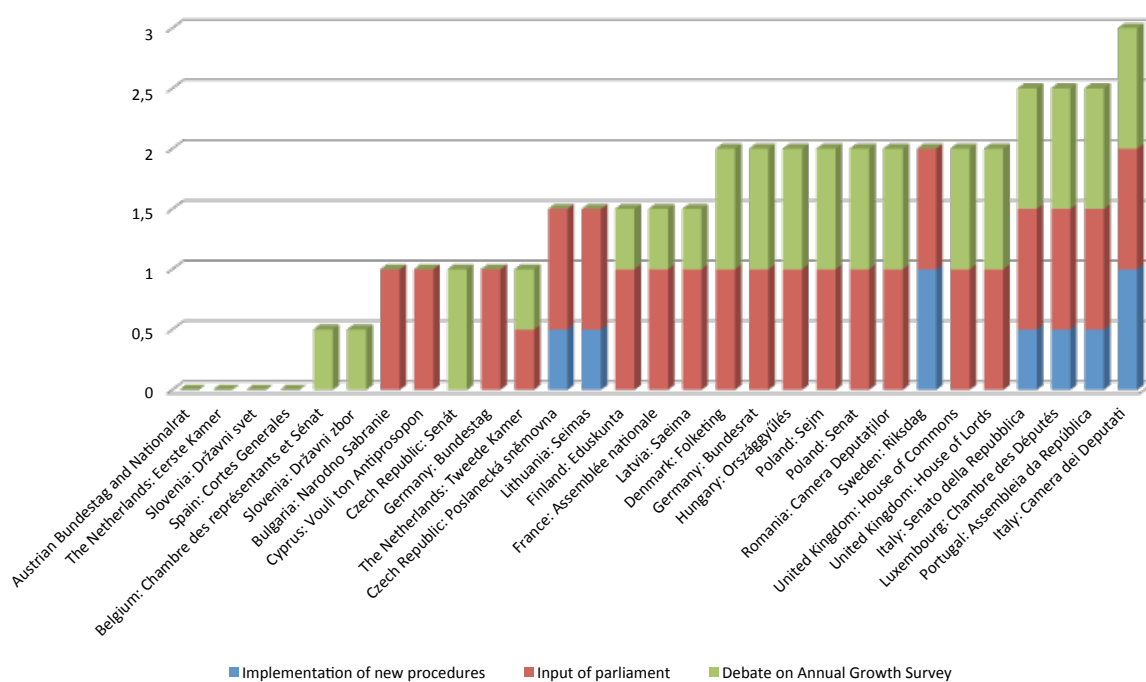
In terms of coordination of economic policies, the European Commission has increasingly become a central authority. The European Semester aims to integrate and coordinate structural reforms and budgetary surveillance and consequently foresees strong linkages to the European Commission. The major innovation within this procedure is the fact that EU policy guidelines are adopted before national budgets are debated in parliament. Although the harmonisation of economic policies is coordinated by the European Commission, no formal tools exist to establish consultation between parliaments across national borders. The Commission drafts the Annual Growth Survey (AGS) which is approved by the European Council later on. The country specific recom-

mendations are also approved by the Council and the European Council. NPs therefore have tools at their disposal to influence European institutions **via their own governments**. In principle, they also have the opportunity to influence country specific recommendations addressed to other countries.

Above all, the budgetary procedures within NPs need to respond to a new time table. Based on data of the 15th bi-annual COSAC report from 2011, great variation across national parliaments as to how they adapted to these challenges in the practical political process can be observed.

In Belgium and Austria, the parliamentary chambers have not adapted any new tools to respond to these opportunities, whereas the Luxembourgian and Italian Chambers of

Figure 1: Adaptation of national parliaments to the European Semester



Source 1: Own calculations, based on the 15th COSAC Report 2011. Three criteria were evaluated: a) implementation of new procedures, b) input to AGS and NRP⁸ c) debate in committees or plenary. No adaptation was scored 0, partly adaptation was scored 0,5 and full adaptation was scored 1.

8) Annual Growth Survey and National Reform Programmes.

Deputies⁹ implemented new procedures, gave input to the government and the Annual Growth Survey and debated them in parliament. In order to cope with the European Semester, it is crucial that parliaments ensure better coordination within their parliament – across the affected committees – but also with other parliaments of EU Member States.¹⁰

Concluding remarks

Overall, we see the trend that measures to combat the current financial and debt crisis are established outside the legal EU framework. There is a risk that these measures are treated as “foreign policy” and as such constrain the decision-making rights of national parliaments. This specifically applies to the implementation phase of the TSCG and the EFSF/ESM. Nevertheless, there are increasing opportunities for a European public discourse, for instance within the framework of the Fiscal Compact. This potential is generally not fully exploited by national parliaments.

This leads us to the following policy-recommendations:

- In order to influence policy-making in the realm of financial affairs, parliaments have to live up to the challenge of coordinating matters *with* other parliaments, but also *within* their parliament;
- Parliaments should thus exploit the tools available to them (for example under the European Semester) which is currently not the case;
- Parliaments could become (one of) *the* fora for public debate on financial issues and as such attract (more) media attention;
- Measures outside the legal EU framework require parliaments to foster the control of their national government representatives.

National parliaments therefore *do* have tools at their disposal to control the executive in financial affairs although they do still not fully resort to them in the practical political process.

9) For a complete overview of the adaptation of national parliaments to the European Semester, see: COSAC (2011).

10) There are special provisions directed to a subset of Member States (Euro-Plus Pact and Euro area Member States).

Bibliography

Benz, A. (2012). An Asymmetric Two-level Game National Parliaments in the Euro Crisis. Ottawa: ECSA-C Biennial Conference.

COSAC (2011) Fifteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, Prepared by the COSAC Secretariat and presented to: XLV Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 29 - 31 May 2011 Budapest.

Deutsche Bank (2011): EFSF. Where do parliaments have a say in EMU policy-making? in: Frankfurt: Deutsche Bank Research.

German Constitutional Court (2012): BVerfG, 2 BvR 1390/12 from September 12 2012, Paragraph Number (1 - 319).

Future of Europe Group (2012): Final Report of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain (<http://www.cer.org.uk/>)

Kiiver, P. (2012): The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality. London and New York: Routledge.

Kunstein, T. Wessels, W. (2012) ›What we hope, what we fear, what we expect: possible scenarios for the future of the eurozone‹, *European View*, 2012, Volume 11, Number 1, pp. 5-14, DOI 10.1007/s12290-012-0210-x, accessible from: www.springerlink.com/content/p870kq20507p2g06/fulltext.pdf.

Lammert, N. (2009): Europa der Bürger – parlamentarische Perspektiven der Union nach dem Lissabon-Vertrag. Speech at the Humboldt University on December 1st 2009.

Miklin, E. (2012) The Austrian Parliament, Interim Report on Austria for Handbook on National Parliaments, Palgrave (2014).

Pernice et al. (2012): A Democratic Solution to the Crisis. Reform Steps towards a Democratically Based Economic and Financial Constitution for Europe, Baden-Baden: Nomos.

Rothenberger, S. and Vogt, O. (2007) The “Orange Card”: A Fitting Response to National Parliaments’ Marginalisation in EU Decision-Making?. Paper presented at the WSP Conference “Fifty Years in Interparliamentary Cooperation”, 13 June, Berlin.

Margit Schratzenstaller

Eckpunkte eines zukunftsfähigen EU-Budgets

Wien, 05. Februar 2013, ÖGfE-Policy Brief 2013.03

Handlungsempfehlungen

1. Ein bedeutender Teil der nationalen Beiträge zur Finanzierung des EU-Budgets sollte durch eigene EU-Steuern ersetzt werden.
2. Die Ausgaben der EU sollten stärker als bisher einen dynamischeren, ökologischeren und sozial inklusiveren Wachstums- und Entwicklungspfad für Europa unterstützen.
3. Das komplexe, intransparente und ungerechte Rabattsystem sollte vollkommen abgeschafft werden.

Zusammenfassung

Die Verhandlungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU für 2014 bis 2020 erscheinen als noch konfliktreicher als jene zu den vorhergehenden Finanzrahmen. Am meisten umstritten sind vor allem die Höhe des gesamten Budgetvolumens, die Struktur der Ausgaben und die Fortführung der bisher gewährten Rabatte für (einige) Nettobeitragszahler. Das Finanzierungssystem der EU scheint dagegen in den bisherigen Verhandlungen wenig thematisiert worden zu sein. Dabei kann der den aktuellen Verteilungskonflikten zugrunde liegende Fokus der Mitgliedsländer auf die monetären Nettorückflüsse aus dem EU-Haushalt nur dann aufgebrochen werden, wenn ein wesentlicher Teil der nationalen Finanzierungsbeiträge durch eigene EU-Steuern ersetzt wird. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung erstens dafür, dass das Volumen des neuen

Finanzrahmens nicht wie geplant gegenüber dem geltenden Finanzrahmen zurückgeht. Zweitens sollte dies eine Umstrukturierung der Ausgaben erleichtern, die prononcierter als der vorliegende Entwurf einen Wachstums- und Entwicklungspfad hin zu einem dynamischeren, ökologischeren und sozial inklusiveren Europa unterstützt. Drittens würde die primäre Finanzierung des EU-Budgets aus eigenen Steuermitteln dem bestehenden komplexen, intransparenten und ungerechten Rabattsystem den Boden entziehen. Jedenfalls wäre eine baldige Einigung der Mitgliedsländer auf ein zukunftsorientiertes EU-Budget ein wichtiger ökonomischer Impuls angesichts der schwächelnden Konjunktur und insbesondere der hohen Jugendarbeitslosigkeit ebenso wie ein dringend benötigtes Signal der Handlungsfähigkeit der europäischen Politik.

Die Verhandlungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Periode 2014 bis 2020 erscheinen – erkennbar unter anderem an den bereits relativ früh im Verhandlungsprozess geäußerten Vetodrohungen verschiedener EU-Mitgliedsländer – als noch konfliktreicher als die auch schon zunehmend schwierigen und langwierigen Verhandlungen zu den vier vorhergehenden Finanzrahmen. Grundlage der laufenden Verhandlungen ist der am 29. Juni 2011 von der Europäischen Kommission vorgelegte Entwurf für den mehrjährigen Finanzrahmen und die Umsetzungsverordnungen. Dieser sieht für den gesamten Siebenjahreszeitraum ein Gesamtvolumen an Mitteln für Verpflichtungen von 1.025 Mrd. € (in konstanten Preisen 2011) bzw. 1,05% des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU-27 vor. Gemessen an der Wirtschaftsleistung liegt damit das vorgeschlagene Volumen des neuen Finanzrahmens unter jenem des geltenden Finanzrahmens 2007 bis 2013, der über seine gesamte Laufzeit hinweg 1,12% des BNE an Mitteln für Verpflichtungen erreicht.

Nach mehreren Verhandlungsrunden im EU-Ministerrat sowie im Europäischen Rat sollte am 22. und 23. November 2012 auf einem Sondergipfel der EU-Regierungschefs, der nur dem neuen EU-Budget gewidmet war, der angestrebte Kompromiss zwischen Europäischem Rat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament herbeigeführt werden. Dieser Gipfel wurde jedoch ohne Ergebnis unterbrochen und die Verhandlungen auf einen neuen Sondergipfel Anfang 2013 vertagt, der nun für den 7. und 8. Februar 2013 angesetzt ist und zu einer definitiven Einigung führen soll. Deren Basis ist der von Ratspräsident Herman Van Rompuy kurz vor dem Europäischen Rat im November 2012 präsentierte, um 80 Milliarden gekürzte Plan.

Prominenteste Themen und am meisten umstritten in den bisherigen Verhandlungen sind vor allem die Höhe des gesamten Budgetvolumens, die Struktur der Ausgaben und die Fortführung der bisher gewährten Rabatte für (eini-

ge) Nettobeitragszahler. Dabei ist grundlegender Reformbedarf bei Ausgabenstruktur und Rabattsystem in der Wissenschaft und weitgehend auch in den EU-Organen (Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Europäischer Rat der Staats- und Regierungschefs) unumstritten. Gleichzeitig wird dieser Reformbedarf aber vor dem Hintergrund ihrer länderspezifischen Interessen in den konkreten Verhandlungen von vielen Repräsentanten der EU-Mitgliedsländer im Europäischen Rat ignoriert.

Das Finanzierungssystem des EU-Budgets scheint dagegen in den bisherigen Verhandlungen wenig thematisiert worden zu sein. Dabei stellt das aktuelle Finanzierungssystem eine der entscheidenden Reformblockaden dar. Seine fundamentale Neugestaltung ist eine zentrale Voraussetzung für die Erreichung eines Verhandlungsergebnisses im Sinne der einzelnen EU-Mitgliedsländer sowie der gesamten EU. Da sich der EU-Haushalt inzwischen weitgehend aus nationalen Beiträgen speist, dominiert eine Fokussierung der Mitgliedsländer auf die monetären Nettorückflüsse aus dem Haushalt, also dem Saldo aus Finanzierungsbeitrag und monetären Rückflüssen aus den einzelnen Politikbereichen (Argarpolitik, Struktur- und Kohäsionspolitik, Forschung und Innovation, etc.).¹ Weitere Nutzenaspekte der EU-Mitgliedschaft jenseits der reinen Finanzströme geraten dagegen als Bewertungs- und Entscheidungskriterium der Mitgliedstaaten in den Hintergrund². Ohne eine Reform des Finanzierungssystems erscheint eine den aktuellen Problemlagen und künftigen ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen angemessene Höhe und Struktur der Ausgaben der EU ebenso wenig wahrscheinlich wie die radikale Beseitigung des bestehenden Rabattsystems. Ein weiteres Hindernis für tiefgreifende Veränderungen ist das Erfordernis der einstimmigen Beschlussfassung: Es führt zu einer Präferenz für eine Einigung auf einen

1) Vgl. Becker (2012).

2) Vgl. Richter (2013).

Minimalkonsens und zu einer prinzipiell skeptischen Haltung gegenüber ambitionierten Reformvorschlägen³. Die Beschränkung auf inkrementelle Änderungen vermeidet dagegen das Risiko, keinen endgültigen Beschluss zustande zu bringen. Dabei wäre eine baldige Einigung der Mitgliedsländer auf ein zukunftsorientiertes EU-Budget ein angesichts der schwächelnden Konjunktur und besonders der hohen Jugendarbeitslosigkeit ein wichtiger ökonomischer Impuls und zudem ein zur Stabilisierung der nach wie nicht vollkommen überwundenen europäischen Schuldenkrise dringend benötigtes Signal der Handlungsfähigkeit der europäischen Politik.

Fragile Konjunktur, hohe Jugendarbeitslosigkeit und langfristige Herausforderungen erfordern höhere und zukunftsorientierte Ausgaben

Der Bedarf an der Unterstützung nationalstaatlicher Politiken durch effektive Politikmaßnahmen auf der EU-Ebene ist zweifelsohne gestiegen. Insbesondere erfordern

- die Bewältigung der letzten und noch bevorstehenden EU-Erweiterungsrunden
- die Strukturprobleme der südeuropäischen Peripherieländer
- die Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise und ihrer Folgen (Rekord-Jugendarbeitslosigkeit, nach wie vor nicht endgültig gelöste „Schuldenkrise“ in einigen hoch verschuldeten EU-Ländern)
- die zunehmend drängenderen langfristigen Herausforderungen (Aufhalten des Klimawandels und Einleiten der Energiewende, demographischer Wandel, wachsende Einkommens- und Vermögensungleichheit sowie Armutsgefährdung)

gegenüber dem derzeit geltenden Finanzrahmen ein höheres, mindestens aber ein nicht – wie geplant – sinkendes Volumen des EU-Budgets. Bereits der geltende Finanzrahmen 2007 bis 2013 hat ein geringeres Budgetvolumen als der vorhergehende. Das Volumen der verfügbaren Mittel kann somit mit der langfristigen Zunahme von Aufgaben und entsprechendem Finanzierungsbedarf nicht Schritt halten. In diesem Zusammenhang ist der top-Down-Ansatz der EU-Kommission, in ihrem Ausgangsvorschlag für den Finanzrahmen 2014 bis 2020 das Gesamtvolumen des EU-Budgets von vornherein mit etwa 1% des EU-BNE zu deckeln, nicht unproblematisch, da sie eine Einigung auf ein höheres Volumen sehr unwahrscheinlich macht.

Auch ist eine Umstrukturierung der Ausgaben vonnöten, die prononcierter als der vorliegende Entwurf einen Wachstums- und Entwicklungspfad hin zu einem dynamischeren, ökologischeren und sozial inklusiveren Europa unterstützt⁴. Im geltenden Finanzrahmen entfallen auf Agrarpolitik und Strukturfonds zusammen knapp 80% der Ausgaben. Dabei dominiert in der Agrarpolitik (42% der Ausgaben) die strukturkonservierende bzw. vornehmlich auf soziale Ziele (Einkommensstützung) gerichtete erste Säule. Die Struktur- und Kohäsionspolitik (36% der Ausgaben) fokussiert zu stark auf eine traditionelle, materielle (Groß-)Infrastrukturen favorisierende Infrastrukturpolitik. Weniger als 10% des EU-Budgets entfallen dagegen auf Forschung und Innovation. Da gleichzeitig von den Fördermitteln und Subventionen der Agrar- und Kohäsionspolitik in nicht unerheblichem Umfang auch die „reicheren“ EU-Mitgliedsländer profitieren, ist eine gezielte, „treffsichere“ Umverteilung der Mittel hin zu den „ärmeren“ Mitgliedsländern nur eingeschränkt gegeben.

4) Die Grundlagen eines sozio-ökologischen Wandels in Europa werden derzeit in einem vom WIFO koordinierten Forschungsprojekt mit dem Akronym WWWforEurope erarbeitet, das im Rahmen des 7. Rahmenprogramms der EU gefördert wird (Aiginger/Ederer/Schratzenstaller, 2012).

Der derzeit in Verhandlung stehende Entwurf für den Finanzrahmen 2014 bis 2020 sieht zwar eine Reduktion des Ausgabenanteils für die Agrarpolitik (auf etwa 37% der Gesamtausgaben) sowie eine leichte Umschichtung von der ersten Säule hin zur potentiell nachhaltigeren zweiten Säule „Entwicklung des ländlichen Raums“ vor. Für Struktur- und Kohäsionsmittel ist ein etwa gleichbleibender Anteil an den Gesamtausgaben (37%) reserviert. Zusammen sollen Agrar- und Kohäsionspolitik somit immer noch drei Viertel der Gesamtausgaben erreichen. Explizit für Forschung und Innovation sind nach wie vor unter 10% der Ausgaben angesetzt.

Um das EU-Budget stärker als bisher als Instrument eines sozio-ökologischen Wandels in der EU, der über die EU-2020-Strategie hinausgeht und noch stärker auf die Verbindung ökonomischer Dynamik mit ökologischen und sozialen Zielen abzielt, einsetzen zu können, erscheinen folgende Eckpunkte vordringlich:

- stärkere Reduktion des Gesamtanteils der Agrarausgaben an den Gesamtausgaben, forcierte Umschichtung der Agrarausgaben hin zu einer stärker an ökologischen und beschäftigungspolitischen Zielen orientierten zweiten Säule einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung
- entschiedenes „Greening“ der Direktzahlungen im Rahmen der ersten Säule der Agrarpolitik, d.h. Koppelung eines bedeutenden Teils der Direktzahlungen an die Erfüllung bestimmter ökologischer Leistungen durch die empfangenden Landwirte bzw. Kürzung der übrigen Direktzahlungen bei Nichterfüllung dieser Leistungen
- stärkere Fokussierung der Kohäsionsmittel auf die „ärmeren“ Mitgliedsländer und entsprechend Reduktion der Fördermittel für die „reicheren“ Mitgliedsländer⁵
- Stärkere Verknüpfung der Kohäsionsmittel mit klima-, energie- und beschäftigungspolitischen Zielen
- Koppelung von Kohäsionsmitteln an Anstrengungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Verknüpfung mit den Indikatoren, die im Rahmen der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung (makroökonomische Ungleichgewichte) verwendet werden, um eine Verbindung zwischen Eurokrise und EU-Budget herzustellen⁶
- stärkere Erhöhung des Ausgabenanteils für Forschung und Innovation mit Stärkung ökologischer und sozialer Schwerpunkte

Finanzierungsalternativen zum EU-Budget: eigene Steuereinnahmen für die EU

Seit Ende der 1970er Jahre hat sich die Struktur der Eigenmittel der EU, die die EU-Ausgaben finanzieren, stark verändert. Die traditionellen Eigenmittel (Agrarzölle, Zuckerabgaben, Zölle), die 1979 noch knapp die Hälfte der gesamten Eigenmittel ausmachten, leisten nur mehr einen geringen Finanzierungsbeitrag⁷.

Primäre Finanzierungsquelle des EU-Haushalts sind inzwischen nationale Beiträge aus den Haushalten der EU-Mitgliedsländer. Quantitativ am bedeutendsten sind die 1988 eingeführten BNE-basierten Eigenmittel, deren Beitrag an den gesamten Eigenmitteln inzwischen drei Viertel erreicht hat. Sie bemessen sich als „residuale“ Finanzierungsquelle an der Wirtschaftsleistung der Mitgliedsländer, gemessen am BNE, und werden mit einem für alle Mitgliedsländer identischen Abrufsatz erhoben, der einen Haushaltsausgleich sicherstellen muss und daher jährlich neu fixiert wird. Der Anteil der Mehrwertsteuer-basierten Eigenmittel, die seit 1980 auf eine harmonisierte Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage

5) Vgl. Aiginger/Huber/Firgo (2012).

6) Vgl. Becker (2012).

7) Vgl. zu Details Europäische Kommission (2011B und 2012).

mit einem Abrufsatz von derzeit 0,3% erhoben werden, ist dagegen von drei Viertel im Jahr 1988 auf gut 10% geschrumpft. Die EU verfügt somit nur mehr über einen geringen Anteil an von nationalen Beiträgen unabhängigen, „echten“ Eigenmitteln.

Die Dominanz der nationalen Beiträge bei der Finanzierung des EU-Budgets verengt die Perspektive der EU-Mitgliedsländer auf die monetären Nettorückflüsse. Sie treffen ihre Einschätzungen und Entscheidungen über Ausgabenhöhe und –struktur vorrangig aufgrund ihres individuellen Saldos aus monetären Einzahlungen und Rückflüssen. Da die EU eine zunehmend heterogene Ländergruppe mit entsprechend heterogenen Interessen darstellt, verschärft eine solche auf länderspezifische monetäre Nutzen bzw. Kosten fokussierte Betrachtungsweise die Streitfähigkeit des EU-Budgets und erschwert zunehmend eine Kompromissfindung. Sie ist auch eine wesentliche Ursache dafür, dass insbesondere die so genannten Nettozahler-Länder, deren Finanzierungsbeitrag die empfangenen Rückflüsse übersteigt, auf eine Begrenzung des Budgetvolumens drängen. Zudem wird bei den Mitgliedsländern die Tendenz gefördert, jene Ausgabengruppen zu forcieren, die eine Maximierung der individuellen Rückflüsse versprechen, statt eine Ausgabenstruktur zu unterstützen, die einen maximalen Nutzen für die EU insgesamt erwarten lässt. Die Konzentration auf die individuellen nationalen Interessen wird nicht zuletzt unterstützt durch die gestiegene öffentliche Aufmerksamkeit für Fragen der EU-Politik⁸. Die Verteilungsauseinandersetzungen sowie die „Nettozahlerdebatte“ werden zusätzlich verschärft durch die (potentiellen) Belastungen aus den Euro-Rettungsmaßnahmen, die zum größten Teil auf die Eurozonen-Länder entfallen.

Die Finanzierung eines beträchtlichen Teils des EU-Budgets durch eigene Steuereinnahmen der EU stellt sich vor diesem Hintergrund als zentrale Bedingung dar, die bestehende Blockade in

den Verhandlungen über den neuen Finanzrahmen aufzulösen und eine Einigung auf eine den aktuellen Problemlagen in der EU entsprechende Ausgabenhöhe und –struktur zu ermöglichen. Konkret würde dies bedeuten, so wie seit längerem von der EU-Kommission forciert (z.B. European Commission, 2004, Europäische Kommission, 2011B), steuerliche Eigenmittel in Form von „EU-Steuern“ zu erschließen und mit den erzielten Einnahmen bestehende Eigenmittelquellen zu ersetzen bzw. zurückzuführen. Als eigene Steuern für die EU eignen sich insbesondere Steuern⁹ auf Bemessungsgrundlagen mit grenzüberschreitenden negativen Externalitäten, die auf nationalstaatlicher Ebene nur unzureichend besteuert werden, sowie Steuern auf mobile Bemessungsgrundlagen, da eine Zentralisierung einen möglicherweise ruinösen Steuerwettbewerb nach unten verhindert. Weitere wichtige Kriterien sind geringe kurzfristiger Volatilität (da die EU kein Verschuldungsrecht besitzt) und langfristige Ergiebigkeit, da mit der zunehmenden europäischen Integration und den wachsenden langfristigen Herausforderungen auch das Aufgabenspektrum und damit der Finanzbedarf der EU wächst. Von Bedeutung sind schließlich die Sichtbarkeit der Steuer, um den Zusammenhang zwischen Steuerzahlungen und Leistungen aus dem EU-Budget sichtbar zu machen, sowie ein enger Zusammenhang zwischen Steuerbemessungsgrundlage (und damit der Steuerbelastung) und dem nationalen Einkommen.

Eine Finanztransaktionssteuer, wie von der Europäischen Kommission seit 2011 stark propagiert (Europäische Kommission, 2011B), dürfte auf Grundlage dieser Kriterien als EU-Steuer gut geeignet sein. Steuern auf grenzüberschreitende Sachverhalte in den Bereichen Klima/Energie (z.B. Steuern auf den Flugverkehr, CO₂-Steuer) stellen sich als weitere Finanzierungsoptionen dar, die ebenfalls einen sozio-ökologischen Wandel unterstützen würden. Diese steuerlichen Eigenmittel könnten die Einnahmehausfälle aus der Abschaf-

8) Vgl. Becker (2012).

9) Vgl. zum Folgenden im Detail Schratzenstaller/Berghuber (2006).

fung der komplizierten Mehrwertsteuer-basierten Eigenmittel kompensieren. Ergänzend könnten zum Haushaltsausgleich weiterhin BNE-basierte Eigenmittel erhoben werden, die im Vergleich zu den Mehrwertsteuer-basierten Eigenmitteln wesentlich einfacher festzulegen und zu erheben sind, und die die Wirtschaftskraft und damit das Kriterium einer Belastung der Mitgliedsländer entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit stärker berücksichtigen. Da im Gegenzug für zusätzliche Steuern auf der EU-Ebene die nationalen Finanzierungsbeiträge und damit Steuern gesenkt werden können, beinhalten bestimmte EU-Steuern auch einen Hebel zur Verbesserung der Steuerstruktur in den Mitgliedsländern: Nämlich dann, wenn sie – wie die oben angesprochenen Steuern – relativ wachstums- und beschäftigungsfreundlich sind und zudem positive Lenkungseffekte haben, und wenn die Mitgliedstaaten die Entlastung von nationalen Finanzierungsbeiträgen dazu nutzen, wachstums- und beschäftigungsfeindliche Abgaben zu senken.

Abschaffung des Rabattsystems – Beitrag zu einer einfacheren, transparenteren und gerechteren Finanzierung des EU-Budgets

Die primäre Finanzierung des EU-Budgets aus eigenen Steuermitteln würde auch dem bestehenden Rabattsystem den Boden entzie-

hen. Seit Mitte der 1980er Jahre wird Großbritannien jährlich ein Drittel seines Nettobeitrags zurückerstattet, da es zum Zeitpunkt der Einführung dieses so genannten „Britten-Rabatts“ ein relativ niedriges Wohlstandsniveau hatte und als wenig agrarisch geprägtes Land nur wenig von der EU-Agrarförderung profitierte. Dieser Briten-Rabatt wird von den übrigen Mitgliedsländern in Abhängigkeit von der Höhe ihres BNE finanziert. Einigen Nettozahlern wird dabei eine Ermäßigung („Rabatt vom Rabatt“) gewährt, in Form eines reduzierten Abrufsatzes für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel von regulär 0,3% (Österreich 0,225%, Deutschland 0,15%, Niederlande und Schweden 0,1%) und teilweise einer Bruttoverminderung ihres jährlichen BNE-Beitrags (um 150 Mio. € für Schweden und um 605 Mio. € für die Niederlande). Dieses Rabattsystem ist erstens komplex und intransparent. Zweitens wird innerhalb der Gruppe der Nettozahler, die 2011 insgesamt elf Mitgliedsländer umfasste, ein Rabatt nur für vier Länder gewährt. Die Abschaffung des kompletten Rabattsystems wäre daher ein wichtiges Element einer einfacheren, transparenteren und gerechteren Finanzierung des EU-Budgets.

Literaturverzeichnis

- Aiginger, K., Ederer, S., Schratzenstaller, M., Welfare, Wealth and Work for Europe – WWWforEurope: Eine neue Entwicklungsstrategie für Europa. Zielsetzung des Projektes, Konzeption und Konsortium, in: WIFO Monatsberichte, Nr. 9, 2012, S. 699-705.
- Aiginger, K., Huber, P., Firgo, M., Policy Options for the Development of Peripheral Regions and Countries of Europe, WWWforEurope Policy Brief Nr. 2.
- Becker, P., Lost in Stagnation. Die Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014-2020) und das Festhalten am Status quo, SWP-Studie, Berlin, 2012.
- Europäische Kommission, EU-Haushalt 2011. Finanzbericht, Brüssel, 2012.
- Europäische Kommission, Ein Haushalt für „Europe 2020“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 500 endgültig, Brüssel, 2011A.
- Europäische Kommission, Finanzierung des EU-Haushalts: Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, SEK(2011) 876, 2011B.
- Pitlik, H., Ausgabenprioritäten im EU-Budget 2007-2013: Die Perspektive des Fiskalföderalismus, in: WIFO Monatsberichte, Nr. 6, 2006, S. 911-924.
- Richter, S., The EU's Multi-annual Financial Framework for 2014-2020: An Old Construct in a Changed EU?, FIW Policy Note, i.E.
- Schratzenstaller, M., Berghuber, B., Finanzierungsalternativen zum EU-Budget, in: WIFO Monatsberichte, Nr. 12, 2006, S. 893-910.

Christian Keuschnigg

Krise und Perspektiven der Eurozone

Wien, 28. Februar 2013, ÖGfE-Policy Brief 2013.04

Handlungsempfehlungen

1. Um den Wegfall der Wechselkurse zu ersetzen und Handelsungleichgewichte zu beseitigen, braucht es flexiblere Arbeits- und Produktmärkte und eine strikt produktivitätsorientierte Lohnpolitik in allen Mitgliedsländern.
2. Im Rahmen des Fiskalpaktes müssen die Staatsschulden auf ein sicher tragbares Niveau reduziert werden. Der ESM gewährt Überbrückungskredite zu sehr niedrigen Zinsen, aber unter strikten Kontrollen und Reformauflagen, welche das Wachstum stärken und die Schuldentragfähigkeit wiederherstellen sollen.
3. Der Aufbau höherer Eigenkapitalquoten und die zentrale Aufsicht in einer Bankenunion mindern die systemischen Risiken im Bankensektor und die Ansteckungsgefahren in der Eurozone.

Zusammenfassung

In der Eurozone können eine auseinanderdriftende Wettbewerbsfähigkeit und Ungleichgewichte der Zahlungsbilanz nicht mehr durch nationale Wechselkurse korrigiert werden. Dieser Mechanismus ist durch stärkere Lohn- und Arbeitsmarktflexibilität zu ersetzen. Weil die Staaten keine geldpolitische Autonomie haben, sind die Staatsschulden riskanter. Daher müssen sie mit den Regeln des Fiskalpakts und stärkerer Kapitalmarktdisziplin in Form von Risikoprämien auf ein sicher tragbares Niveau begrenzt werden. Die Ankündigung der EZB, unter der Bedingung eines ESM Anpassungsprogramms Staatsschulden zu kaufen, kann eine spekula-

tive Attacke mit übertriebenen Risikoprämien verhindern. Um eine Überschuldung im Nachhinein zu korrigieren, vergibt der gemeinsam garantierte ESM Überbrückungskredite nur Zug um Zug gegen strikte Reformauflagen. Anpassungsprogramme zielen auf die nachhaltige Sanierung der Staatsfinanzen, die Ermöglichung neuen Wachstums durch ökonomische Reformen, und die Wiederherstellung der Schuldentragfähigkeit. Höhere Eigenkapitalquoten und die Bankenunion mit zentralisierter Aufsicht und einer geordneten Abwicklung insolventer Banken mindern systemische Risiken und Ansteckungsgefahren in der Eurozone.

Die Einführung des Euro sollte die wirtschaftliche Integration in Europa fördern und Wachstum stimulieren. In der aktuellen Krise erscheinen jedoch die wirtschaftlichen Vorteile plötzlich zweifelhaft und der Euro ist zu einer Quelle von politischen Konflikten geworden.¹

Dreifache Krise in der Eurozone

Leistungsbilanzkrise

Mit dem Euro fällt der nationale Wechselkurs weg. Er kann eine auseinanderdriftende Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr ausgleichen und Ungleichgewichte der Leistungsbilanz beseitigen. Also muss ein anderer Anpassungsmechanismus Platz greifen. Dazu gibt es im Wesentlichen drei Möglichkeiten: (i) Lohn- und Arbeitsmarktflexibilität; (ii) Wanderung; und (iii) fiskalischer Ausgleich. In Europa sind jedoch traditionell die Löhne starr, die Arbeitsmärkte rigide, die Wanderung zu klein und der Zentralhaushalt unbedeutend.

Weder kann der Euro separat für Krisenländer abwerten noch für Überschussländer wie Deutschland aufwerten. Wenn ein Land seine Wettbewerbsfähigkeit einbüßt, macht eine externe Abwertung die Exporte billiger, verteuert die Importe und hilft Leistungsbilanzdefizite zu beseitigen. In der Eurozone bleibt nur eine interne Abwertung, um über geringere Lohnstückkosten die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wiederzuerlangen. Ebenso muss die externe Aufwertung, die in Deutschland mit nationaler Währung stattfinden würde, durch interne Aufwertung mit höheren Lohnabschlüssen ersetzt werden, um die Produktivitätsgewinne zu verteilen.

1) Für eine ausführlichere Dokumentation und Literaturdiskussion siehe Keuschnigg, C. (2012), Should Europe Become a Fiscal Union?, CESifo Forum 13(1), 35-43, und Keuschnigg, C. und K. Weyerstraß (2012), Sollte die EU eine Fiskalunion werden? in: Meyer, D. (Hrsg.), Die Zukunft der Währungsunion. Chancen und Risiken des Euros, LIT Verlag, Berlin und Münster, 187-212.

Bankenkrise

Die jäh verschlechterten Wachstumsaussichten, der Anstieg der Zinsen angesichts des Kreditrisikos im Süden sowie das Platzen der Immobilienkrise machen viele Kredite notleidend. Die Abschreibungen auf ausstehende Kredite und Staatsanleihen reduzieren das ohnehin niedrige Eigenkapital der Banken. Die Zweifel bezüglich der Liquidität und das gegenseitige Misstrauen legen den Interbankenmarkt lahm, so dass viele Banken sich nur mehr bei den Nationalbanken unter den erleichterten Bedingungen der EZB refinanzieren können.

Die mangelnde Krisenrobustheit steigert das systemische Risiko. Wenn eine große Bank riskant investiert und insolvent wird, weil nicht genügend Eigenkapital da ist, kann sie die Kredite von anderen Banken nicht mehr bedienen. Wenn auch diese zu wenig Eigenkapital haben, können sie diesen Kreditausfall ebenfalls nicht verkraften und werden ihrerseits insolvent. So kann die Insolvenz einer Bank sich zu einem systemischen Risiko ausweiten und in der Folge die Kreditversorgung der Realwirtschaft blockieren.

Die Banken halten einen hohen Anteil der Staatsanleihen ihres Sitzlandes und kommen in Bedrängnis, wenn diese Papiere an Wert verlieren. Der Staat verursacht die Bankenkrise. Eine Bankenkrise wird oft durch das Platzen einer Immobilienblase oder die sprunghafte Zunahme von Privatinsolvenzen in einer starken Rezession ausgelöst. Die Stützung systemisch wichtiger Banken bedingt umgekehrt einen drastischen Anstieg der Staatsschuld. Dieser Teufelskreis ist umso dramatischer, je größer die Staatsschuld in der Ausgangslage ist und je geringer die Eigenkapitalquoten der Banken sind.

Ein integrierter Kapitalmarkt fördert das Wachstum, indem er das Kapital dorthin lenkt, wo es die höchsten Erträge erwirtschaftet. Die großen Banken vergeben in ganz Europa Kredite und Staatsanleihen werden in allen Ländern gehalten. Gerade weil der Euro den gemeinsamen Kapitalmarkt stark befördert

hat, sind die Ansteckungsgefahren für andere Länder hoch.

Staatsschuldenkrise

Die meisten Länder der Eurozone haben Staatsschulden weit jenseits der Maastricht-Grenze von 60% des BIP angehäuft. Die Staaten sind mehrheitlich bereits mit zu hohen Schulden in die Wirtschaftskrise hineingegangen. Nun sind der fiskalische Spielraum erschöpft, die Bonität von überschuldeten Ländern gefährdet und die Zinskosten hoch.

Die Teilnahme an der Währungsunion macht die Staatsverschuldung riskanter! Die Staaten haben ihre geldpolitische Autonomie abgegeben und können die Rückzahlung nicht mehr selbst garantieren. Die EZB darf Staatsschulden nicht direkt finanzieren. Es fehlt also eine letzte Garantie. Mit Beginn der Krise ab 2008 haben sich hohe Risikoprämien herausgebildet, da die Schuldentragfähigkeit für hoch verschuldete Länder angesichts ihrer Wettbewerbsprobleme und Wachstumsschwäche plötzlich zweifelhaft geworden ist. Wenn ein Land das Vertrauen verliert, wird die Lage sehr schnell instabil. Die Gläubiger wollen die Staatsanleihen noch schnell verkaufen, bevor sie an Wert verlieren. Wenn die Kapitalflucht einsetzt, sinkt der Wert der Staatsschulden und steigen die Zinsen sprunghaft an.

Reform der Eurozone

Beseitigung der Leistungsbilanzungleichgewichte

Die Defizite und Überschüsse der Leistungsbilanzen können nicht ohne zentralen Beitrag der Mitgliedsländer selbst beseitigt werden. Die Löhne müssen auf ein Niveau angepasst werden, das der tatsächlichen Arbeitsproduktivität entspricht. Sie sind z.B. in Griechenland und Irland von 2000 bis 2011 um beinahe 50% gestiegen, in Deutschland dagegen nur um 20%. So wurde der Euro für manche Länder zu hart und für andere zu weich. Um die Han-

delsdefizite zu beseitigen, müssen im Süden Arbeit und Investitionen vom geschützten in den handelbaren Sektor umgelenkt werden, um Exporte zu steigern und Importe vermehrt durch heimische Produktion zu ersetzen. Der Prozess ist mit einer tiefen Anpassungsrezession verbunden, weil die Jobs im geschützten Sektor schneller abgebaut als sie im handelbaren Sektor geschaffen werden.

Die Wettbewerbsfähigkeit muss schnell herbeigeführt werden, damit nicht weitere Defizite mit Hilfskrediten oder mit Target-Krediten bei der EZB finanziert werden. Daher müssen die Lohnkosten kurzfristig gesenkt werden. Wenn die Anpassungsrezession vorbei ist, können die Löhne umso schneller und stärker wieder aufholen, je mehr das Land in Innovation und Bildung investiert, Bürokratie und Korruption abbaut, effiziente Institutionen schafft und andere wachstumsfreundliche Programme in Angriff nimmt.

Überwindung der Bankenkrise

Dringlich ist, die Krisenrobustheit der Banken zu stärken, indem ein höherer Teil der Kredite und anderer riskanter Forderungen mit Eigenkapital unterlegt wird. Dabei sollte die Eigenkapitalisierung umso höher sein, je riskanter das Geschäftsmodell und je größer und systemisch bedeutsamer eine Bank ist. Mehr Eigenkapital oder Eigenkapital ähnliche Finanzierungsformen reduzieren nicht nur das systemische Risiko innerhalb eines Landes, sondern auch die Ansteckungsgefahren für andere Länder in Europa.

Allenfalls ist mit einer moderaten Verteuerung und Verknappung der Kreditversorgung zu rechnen. Dies wäre der Preis für die größere Krisenrobustheit. Mit mehr Eigenkapital können Verluste in größerem Umfang und häufiger selber getragen werden, ohne sie auf den Steuerzahler abzuwälzen. Selbst wenn das Kreditvolumen an die Realwirtschaft leicht zurückgeht, ist diese „Privatisierung der Verluste“ wünschenswert, damit die Zinsen alle Kosten der Finanzintermediation enthalten.

Ein zweiter Pfeiler ist eine Bankenunion mit zentralisierter Aufsicht. Großbanken haben hohe Forderungen im Ausland ausstehen. Eine rein nationale Regulierung wird die grenzüberschreitenden Auswirkungen nicht ausreichend berücksichtigen und kann anderswo negative Folgen zeitigen. Daher gilt es, die Bankenregulierung und Aufsicht zu zentralisieren. Ein anderer Grund dafür ist der Standortwettbewerb. Um eine Abwanderung von Bank- und Finanzgeschäften zu verhindern, haben einzelne Staaten einen Anreiz, die Auflagen zu lockern, um die nationale Finanzplatzentwicklung zu fördern. Dies geht jedoch auf Kosten der Finanzstabilität in ganz Europa. Schließlich stellen Großbanken ein so großes Klumpen-Risiko dar, dass kleine Länder mit den Kosten einer Restrukturierung oder Abwicklung überfordert wären.

Die Möglichkeit des Totalverlustes der Eigentümer ist eine Voraussetzung für Marktdisziplin. Mit einer zentralisierten Aufsicht und einem gemeinsamen Insolvenzrecht wird es möglich, eine geordnete Abwicklung von nicht mehr überlebensfähigen Banken durchzusetzen, ohne die Finanzstabilität zu gefährden. Dabei ist zwischen Illiquidität und Insolvenz zu unterscheiden. Wird eine profitable, aber vorübergehend illiquide Bank zwischenfinanziert, dann kommen die Kredite oder Beteiligungen zurück. Handelt es sich um eine faktisch insolvente Bank, dann sollte diese sofort abgewickelt werden. Jede weitere Finanzierung würde die Insolvenz lediglich verschleppen.

Die Abwicklung von insolventen und die Re-Kapitalisierung von überlebensfähigen Banken erfordern eine Finanzierungskapazität. Eine Möglichkeit besteht in der Selbstversicherung des Bankensektors mit Beiträgen an einen zentralen Fonds, ergänzt eventuell mit einer europaweiten Bankensteuer. Um eine versteckte Umverteilung und Quersubventionierung zu vermeiden, müssten die Versicherungsbeiträge risikoadäquat sein. Die Bemessungsgrundlage der Bankensteuer müsste das unterschiedliche Risiko verschiedener Geschäftsmodelle berücksichtigen. So kann die Steuer weniger

riskante Bankgeschäfte begünstigen und das Risiko reduzieren helfen. Schließlich gilt es, die Altlasten z.B. über den ESM aufzuarbeiten, bevor ein Land der Bankenunion beitrifft.

Abbau der Staatsverschuldung

Die Eurokrise hat gezeigt, dass Staatsschulden in einer Währungsunion anfälliger gegenüber spekulativen Attacken und damit riskanter sind. Nach den Vorgaben des Fiskalpakts müssen daher die Staaten ihre Schulden auf ein sicher tragbares Niveau von weniger als 60% des BIPs abbauen. Dies ist im nationalen Interesse, denn niedrige Schulden sichern niedrige Zinsen Dank unzweifelhafter Bonität. Sie tragen zu intergenerativer Ausgewogenheit bei, damit zukünftige Generationen mehr Leistungen für ihre Steuern bekommen anstatt die Schulden der Vergangenheit bedienen zu müssen. Und sie schaffen Spielraum, um plötzliche Ausgabenbedürfnisse mit Neuverschuldung finanzieren zu können, ohne die Schuldentragfähigkeit zu gefährden.

Ein insolventes Land kann ohne Schuldenschnitt nicht saniert werden. Weitere Zwischenkredite würden die Insolvenz lediglich hinauszögern und wären von vornherein zum großen Teil verloren. Es geht nur mehr um die Frage, wie hoch der Schuldenschnitt sein muss, damit wenigstens die verbleibende Schuld verlässlich zurückgezahlt werden kann. In der Eurozone muss jedoch verhindert werden, dass ein allgemeiner Vertrauensverlust die Risikoscheu der Investoren multipliziert und damit weitere hoch verschuldete Länder in die Insolvenz treibt, weil die Risikoprämien übertrieben stark ansteigen. Um ein solches Szenario zu vermeiden und das Vertrauen auf dem Kapitalmarkt wiederherzustellen, braucht es zwei Beiträge. In erster Linie muss das betroffene Land eine so starke Budgetsanierung einleiten, dass ein nachhaltiger Schuldenabbau realistisch wird. Die Reformen müssen gleichzeitig die Wachstumskräfte stärken, damit die Tragbarkeit der Schuld gesteigert wird.

Zum Zweiten müssen gemeinsame Institutionen errichtet werden, die den Anlegern eine Garantie geben, dass sie ihr Geld zurückerhalten. Damit wird ein übertriebener Anstieg der Risikoprämien vermieden, welcher die Sanierungsbemühungen wieder zu Nichte machen würde. Die Strategie der Eurozone beruht auf dem Rettungsschirm ESM und den angekündigten Garantien der EZB. Der ESM ist mit Eigenkapitaleinlagen und Garantien ausgestattet und genießt höchste Bonität, so dass er Kapital zu sehr günstigen Konditionen beschaffen kann. Seine Aufgabe ist es, Krisenländern in Tranchen Kredite zu sehr niedrigen Zinsen, aber unter strikten Reformauflagen zu gewähren, wobei die Weiterfinanzierung von der Erfüllung der vereinbarten Reformziele abhängig ist. Ziel der Reformauflagen ist es, die Tragfähigkeit der Schulden wieder herzustellen und so die Rückzahlung zu sichern. Ähnlich wie der IWF sollte der ESM Kredite nur an Länder gewähren, die in Liquiditätsschwierigkeiten, aber noch solvent sind. Ist ein Land de facto insolvent, dann müssen die bisherigen Gläubiger einem Schuldenschnitt zustimmen, bevor der ESM einsteigt!

Die Garantie der EZB besteht in der Bereitschaft, Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt bei Bedarf in unbegrenztem Volumen aufzukaufen, um einen spekulativen Anstieg der Zinsen zu verhindern. Diese Politik definiert eine Zinsobergrenze, lässt aber ‚normale‘ Zinsdifferenzen zu, die das unterschiedliche fiskalische Risiko widerspiegeln. Eine Intervention der EZB ist daran geknüpft, dass das Land ein ESM-Programm akzeptiert. Ein erfolgreiches Anpassungsprogramm stellt die Kapitalmarktfähigkeit wieder her und ermöglicht der EZB einen vorhersehbaren Ausstieg, damit den Inflationsgefahren einer dauerhaften Staatsfinanzierung durch die Notenbank vorgebeugt wird.

Wie viel gemeinsame Haftung?

Die Refinanzierung mit Eurobonds oder der Vorschlag des Sachverständigenrates (SVR)², Schuldenteile von über 60% des BIPs in einen Schuldentilgungsfonds einzubringen, könnte den Anlegern die Rückzahlung ebenfalls garantieren. Mit der gemeinsamen Haftung gäbe es einen einheitlichen Zins, der eine Umverteilung zur Folge hätte. Er wäre für finanzstarke und sparsame Länder höher und für schwache und ausgabefreudige Staaten niedriger. Diese Solidarleistungen kämen zusätzlich zu den einbezahlten Eigenkapitalanteilen und den Haftungen für den ESM Rettungsschirm, den Haftungen für die von der EZB aufgekauften Staatsanleihen und den Risiken, die von den Target-Verbindlichkeiten der Krisenländer ausgehen. Die niedrigeren Zinsen würden zwar die Sanierung der Staatsfinanzen erleichtern. Andererseits mindern sie den Spardruck, was den Schuldenabbau verlangsamt oder gar zu neuen Schulden führen könnte. Ein Schuldentilgungsfonds läuft auf zeitlich begrenzte Eurobonds hinaus, versehen mit verstärkten Sanktions- und Kontrollmechanismen.

Letzten Endes hebeln Eurobonds den Preismechanismus in Form von Risikoprämien aus. Anstatt dessen sollen Kontrollen und Auflagen die Marktdisziplin ersetzen, um den Schuldenabbau sicherzustellen. Diese Ziele sind aber mit dem ESM und dem Fiskalpakt schon realisiert! Die Zwischenfinanzierung erfolgt zu niedrigsten Zinsen, welche die erstklassige Bonität des ESM aufgrund der gemeinsamen Garantien widerspiegeln. Länder, die ein ESM Programm nicht akzeptieren, haben es selber in der Hand, mit einer soliden Wirtschaftspolitik das Vertrauen der Kapitalmärkte herzustellen.

Ein Ausbau der EU zu einem europäischen Zentralstaat mit größerem Budget und europaweitem Finanzausgleich erscheint zweifelhaft.

2) Sachverständigenrat (2012), Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen, Sondergutachten vom 5. Juli 2012.

Die Länder Europas sind kulturell und gesellschaftlich sehr heterogen und unterscheiden sich in ihren Ansprüchen an den Staat. Die Konflikte um Finanzierungsbeiträge zum EU-Budget samt Sonderrabatten wecken Zweifel an der Bereitschaft zu einem umfangreichen Finanzausgleich. Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll die Finanzpolitik grundsätzlich national bleiben. Ausnahmen davon wie jetzt bei der Errichtung des ESM, des Fiskalpaktes und der Bankenunion müssen speziell begründet werden.

Perspektiven der Eurozone

Zwar ist die Lösung der Eurokrise noch mit erheblichen Risiken belastet. Das laufende Reformprogramm sollte jedoch die Eurozone in Zukunft besser aufstellen als je zuvor. Die neuen Institutionen ziehen Leitplanken ein, damit die nationale Wirtschaftspolitik nicht Schaden in anderen Ländern anrichten und neue politische Konflikte erzeugen kann, sondern zur gemeinsamen wirtschaftlichen Entwicklung beiträgt.

Handlungsempfehlungen

1. Um den Wegfall der Wechselkurse zu ersetzen und Handelsungleichgewichte zu beseitigen, braucht es flexiblere Arbeits- und Produktmärkte und eine strikt produktivitätsorientierte Lohnpolitik in allen Mitgliedsländern.
2. Im Rahmen des Fiskalpaktes müssen die Staatsschulden auf ein sicher tragbares Niveau reduziert werden. Der Krisenfonds ESM gewährt Überbrückungskredite zu sehr niedrigen Zinsen, aber unter strikten Kontrollen und Reformauflagen, welche das Wachstum stärken und die Schuldenfähigkeit wiederherstellen sollen.

3. Der Aufbau höherer Eigenkapitalquoten und die zentrale Aufsicht in einer Bankenunion mindern die systemischen Risiken im Bankensektor und die Ansteckungsgefahren in der Eurozone.

Zusammenfassung

In der Eurozone können eine auseinanderdriftende Wettbewerbsfähigkeit und Ungleichgewichte der Leistungsbilanz nicht mehr durch nationale Wechselkurse korrigiert werden. Dieser Mechanismus ist durch stärkere Lohn- und Arbeitsmarktflexibilität zu ersetzen. Weil die Staaten keine geldpolitische Autonomie haben, sind die Staatsschulden riskanter. Daher müssen sie mit den Regeln des Fiskalpaktes und stärkerer Kapitalmarktdisziplin in Form von Risikoprämien auf ein sicher tragbares Niveau begrenzt werden. Die Ankündigung der EZB, unter der Bedingung eines ESM Anpassungsprogramms Staatsschulden zu kaufen, kann eine spekulative Attacke mit übertriebenen Risikoprämien verhindern. Um eine Überschuldung im Nachhinein zu korrigieren, vergibt der gemeinsam garantierte ESM Überbrückungskredite nur Zug um Zug gegen strikte Reformauflagen. Anpassungsprogramme zielen auf die nachhaltige Sanierung der Staatsfinanzen, die Ermöglichung neuen Wachstums durch ökonomische Reformen, und die Wiederherstellung der Schuldenfähigkeit. Höhere Eigenkapitalquoten und die Bankenunion mit zentralisierter Aufsicht und einer geordneten Abwicklung insolventer Banken mindern systemische Risiken und Ansteckungsgefahren in der Eurozone.

Erhard Fürst

Renaissance der Industriepolitik?

Wien, 14. März 2013, ÖGfE-Policy Brief 2013.05

Handlungsempfehlungen

1. Die Industrie ist und bleibt Wohlstandsmotor; daher muss im globalen Wettbewerb die Sicherung eines attraktiven Industriestandorts Europa wirtschaftspolitische Priorität haben.
2. Zur Bewältigung der großen Herausforderungen, wie technologische Innovation, Klimawandel, Energie- und Rohstoffversorgung, bedarf es eines koordinierten Vorgehens im Rahmen sektoraler Partnerschaften zwischen Industrie, Mitgliedsstaaten und EU.
3. Nur durch eine aktive Industrie- und Standortpolitik können nachhaltiges Wachstum, Wohlstand, ein hohes Beschäftigungsniveau und Lebensqualität sichergestellt werden. Die EU muss daher aus den Erfahrungen des Lissabonprozesses lernen und die neue industriepolitische Agenda zu einem emotionalisierenden, bürgernahen Projekt für eine positive Zukunftsgestaltung weiterentwickeln.

Zusammenfassung

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass Länder mit einer intakten, starken Industriebasis die Krise besser gemeistert haben. Daher bedarf es einer Umkehr des Deindustrialisierungsprozesses in Europa. Zwei Mitteilungen der EU-Kommission weisen den Weg dazu.

Das Schwergewicht liegt auf industrie-freundlichen Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Europa. Dieser „horizonta-

le“ Ansatz über alle Wirtschafts- und Politikbereiche hinweg muss durch sektorale Programme für Schlüsselmärkte, wie fortschrittliche Umwelt- und Produktionstechnologien, Rohstoffe und Energie, intelligente Netze etc., ergänzt werden. Dabei ist die gesamte Wertschöpfungskette in die Betrachtung einzubeziehen. Solche Programme erfordern die enge Koordinierung zwischen Industrie und der nationalen und europäischen politischen Ebene.

1. Industrie im Fokus der europäischen Wirtschaftspolitik

EU-Länder mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil der Industrie (Sachgüterproduktion) am Brutto-Inlandsprodukt (BIP) haben die Finanz-, Banken- und Verschuldungskrise besser überstanden, als Länder mit einem überdurchschnittlich hohen Dienstleistungsanteil. Hauptgründe dafür sind die fortgesetzt kräftige Nachfrage der Schwellenländer, besonders Chinas, nach hochwertigen Industrieprodukten und Exporterfolge auf dem EU-Binnenmarkt. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass industrielle Forschung, Entwicklung und Innovation in Europa nur erfolgreich sein können, wenn es hier auch weiterhin eine industrielle Produktion gibt und damit die notwendige enge Rückkoppelung zwischen den beiden Bereichen sichergestellt ist.

Vor diesem Hintergrund ist in Europa, aber auch in den USA, eine neue Diskussion zum Thema Industriepolitik aufgebrochen. Dabei geht es um die Frage, wie der Trend eines rückläufigen Industrieanteils gestoppt und möglichst umgekehrt werden kann. Dem ist eine Periode vorangegangen, in der der industrielle Schrumpfungsprozeß als unvermeidliche Folge der Globalisierung gesehen wurde. Schwellenländer übernehmen zunehmend die Sachgüterproduktion, während die alten Industrieländer sich auf wertschöpfungsintensive Dienstleistungsbereiche konzentrieren, wie Forschung und Entwicklung, Engineering, Marketing, Finanzierung usw...

Die letzten beiden Jahrzehnte waren durch eine liberale Auffassung von staatlicher Wirtschaftspolitik geprägt. Demnach sollte sich der Staat auf die Setzung von wirtschaftsfreundlichen Rahmenbedingungen beschränken, wie etwa eine niedrige Steuerbelastung, ein leichter Zugang zu Unternehmensfinanzierungen und die Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur. Kritisch gesehen wurden insbesondere staatliche Eingriffe in den Wettbewerbsmechanismus durch die Förde-

rung ausgewählter Branchen oder gar Unternehmen. Tatsächlich hat die Erfahrung gezeigt, dass staatliche Maßnahmen zur Stützung unrentabler Produktionen oder zur Förderung „nationaler Champions“ häufig in kostspieligen Misserfolgen endeten.

Auf europäischer Ebene wurde dieses liberale Modell durch die zunehmende wirtschaftliche Integration im Rahmen der heutigen Europäischen Union gestützt. Die Schaffung eines europäischen Binnenmarkts durch die Umsetzung der vier Freiheiten (Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) sowie die zunehmend striktere Handhabung der Regeln gegen unerlaubte staatliche Beihilfen schränkten den Spielraum für traditionelle industriepolitische Maßnahmen immer weiter ein. Industriepolitik wurde letztlich zur Standortpolitik. Es ging darum, durch die Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen den Wirtschaftsstandort möglichst attraktiv für bereits in einem Land tätige Unternehmen und für potenzielle Investoren aus dem Ausland zu machen. In dieser Sichtweise ist Industriepolitik ein „horizontaler“ Ansatz, eine Querschnittsmaterie, die praktisch alle wirtschaftsrelevanten Politikfelder umfasst.

Die durch die aktuelle Krise ausgelöste industriepolitische Diskussion geht nicht in Richtung Rückkehr zu alten Konzepten. Die nun explizit angestrebte Stärkung der industriellen Basis Europas verlangt allerdings veränderte Schwerpunktsetzungen, eine differenziertere Bewertung mancher wirtschaftspolitischer Grundsätze und Instrumente und vor allem die Bereitschaft zu mehr wirtschaftspolitischer Koordination und Zusammenarbeit auf europäischer Ebene. Ein ernstes Problem bilden dabei die grundsätzlich unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ausrichtungen zwischen den Mitgliedsstaaten, illustriert am marktwirtschaftlich-wettbewerblichen Paradigma, dem Deutschland anhängt, und der eher staatsinterventionistischen Orientierung Frankreichs.

Neben der Erhöhung der Krisenresistenz Europas gibt es zwei weitere wichtige Anstöß-

ße für eine neue Industriepolitik¹. Einmal die ökologischen Herausforderungen, bei deren Bewältigung die Industrie eine zentrale Rolle spielt. Diese Rolle ist eine mehrfache. Die Industrie soll nicht nur ihre Produktionsprozesse ressourcenschonend und umweltfreundlich gestalten, die von ihr erzeugten Produkte sollen ebenfalls diesen Kriterien entsprechen, und die Industrie soll den technischen Fortschritt vorantreiben und Zukunftstechnologien bereitstellen, um die Erreichung der ambitionierten Ziele in der europäischen Klima- und Energiepolitik zu ermöglichen. Der Marktmechanismus allein kann diese Aufgaben angesichts der involvierten erheblichen Externalitäten und betriebswirtschaftlichen Langzeitrisiken nicht bewältigen, es bedarf einer stärkeren Konzertierung zwischen staatlicher und europäischer Politik einerseits und dem industriellen Unternehmenssektor andererseits.

Der dritte Anstoß: Das Ziel der Stärkung der industriellen Basis Europas kann nur erreicht werden, wenn es gelingt, die Konkurrenzfähigkeit der europäischen Industrie im globalen Wettbewerb, insbesondere gegenüber Schwellenländern wie China, aber auch den USA sicherzustellen. China betreibt massiv Industriepolitik im alten Stil mit starker Involvierung des Staates, der teilweise selbst Eigentümerfunktion ausübt, aber auch ohne diese durch die Entscheidung über die Bereitstellung von Finanzmitteln, über den Zugang zu Vorprodukten, über die Zulassung ausländischer Investoren etc. Unternehmensentscheidungen massiv beeinflusst.

Die USA entwickeln sich zu einem energieautarken Land. Dank der Förderung von Schiefergas liegen die Gaspreise bei einem Drittel des europäischen Niveaus. Amerikanische Unternehmen haben es wesentlich leichter, ihre Expansion und ihre Innovationen über den Kapitalmarkt zu finanzieren. In der Klimapolitik setzen die USA viel mehr auf Innovationen als auf strenge quantitative Ziele mit einem teuren

bürokratischen Regulierungsregime zu deren Erreichung. Laut Dani Rodrik² von der Harvard University überstieg 2009 der Betrag der vom Department of Energy für die Entwicklung grüner Technologien der Wirtschaft zur Verfügung gestellten Kredite und Zuschüsse die von Risikokapitalfirmen für diesen Sektor aufbrachten Beträge um ein Vielfaches.

2. Europäische Initiativen für eine moderne Industriepolitik

Im Jahre 2010 legte die Kommission als eine der sieben „Flagship Initiatives for Europe 2020“ die Mitteilung „An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era – Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage“ COM(2010) 614 vor. Sie war auf längerfristig wirksam werdende Strukturänderungen im Rahmen des Europe 2020-Projekts fokussiert. Die zentralen Handlungsfelder waren globale Wettbewerbsfähigkeit, Klimaänderung, Energie sowie Qualifikation und Wissen. Doch sollte der horizontale Ansatz um sektorspezifische Anwendungen ergänzt werden. Dabei ging es nicht primär um bestimmte Branchen, sondern um spezifische Märkte unter Berücksichtigung der gesamten Wertschöpfungskette, vom Rohstoffeinsatz über Vorprodukte bis zum Endprodukt und dessen Vermarktung.

Unter dem Eindruck der Wirtschaftsrezession folgte im Oktober 2012 eine weitere Mitteilung mit dem Titel: „Industrial Policy Communication Update – a Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery“ COM(2012) 582. Sie modifiziert die erste Mitteilung durch die Einbeziehung von Maßnahmen, die auch kurzfristig positiv auf die Realwirtschaft wirken.

Die Industrie in ihrer engen Definition trägt heute 16% zum EU-Bruttoinlandsprodukt bei, ebenso viel wie zur Beschäftigung. Dieses Bild unterschätzt allerdings das Gewicht der Industrie wesentlich. Durch laufende Ausla-

1) P. Aghion, J. Boulanger, E. Cohen, Rethinking Industrial Policy, Bruegelpolicybrief 4/2011

2) Dani Rodrik, The Return of Industrial Policy, Project Syndicate, 12.4.2010

gerungen von Nicht-Kernaktivitäten durch die Industrie sichert ein Industriearbeitsplatz zumindest einen weiteren im industrienahen Dienstleistungsbereich. Die Industrie weist weit überdurchschnittliche Produktivitätssteigerungen aus, sie ist für 75% der Warenexporte verantwortlich, und sie ist Innovationstreiber mit 80% aller nicht-öffentlicher Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen.

Nach der Kommissionsmitteilung soll die Industriequote in der EU durch industriepolitische Maßnahmen bis 2020 auf 20% des BIP ansteigen. Das wird mit Maßnahmen zur Verbesserung des Marktzugangs im – noch immer nicht vollendeten – europäischen Binnenmarkt und auf globalen Märkten erreicht werden, durch günstigere Finanzierungsbedingungen für Unternehmen, durch beschäftigungspolitische Maßnahmen mit besonderer Betonung der Qualifikationen und durch fokussierte Sektorprogramme für die folgenden sechs Märkte:

- Fortschrittliche Herstellungstechnologien zur umweltfreundlichen Produktion
- Schlüsseltechnologien (Mikro- und Nanoelektronik, Nanotechnologie, industrielle Biotechnologie, Photonik, Materialwissenschaften, Fertigungssysteme)
- Biobasierte Produkte
- Bauwirtschaft und Rohstoffe
- Umweltfreundliche Fahrzeuge und Schiffe
- Intelligente Netze

3. Bewertung der industriepolitischen Konzepte

Wenn man die Ausführungen der Mitteilungen der Kommission liest, wird einem zweierlei bewusst. Zum ersten ist ein Großteil der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht neu. Daher die immer wiederkehrende Bezugnahme auf die zahlreichen bereits bestehende Aktionspläne

oder auf existierende Prozesse, wie die jährlichen nationalen Beschäftigungspläne oder das Europäische Semester, in dessen Rahmen den Mitgliedsstaaten auch strukturpolitische Empfehlungen gegeben werden können.

Zum zweiten liegt ein erheblicher Teil der industriepolitischen Kompetenzen bei den Mitgliedsstaaten, woran eine flächendeckende Umsetzung immer wieder scheitern kann, wie die wenig erfolgreiche, im Jahre 2000 etablierte Lissabonstrategie belegt. Zum dritten ist die Mitteilung ein Querschnittsdokument über die verschiedensten Politikbereiche und daher naturgemäß auf weite Strecken ein Kompromiss zwischen den hauptbeteiligten Generaldirektionen der Kommission (COMP, ECFIN, ENTR, REGIO, RTD, TRADE) und deren etablierten Positionen. Neues Denken muss sich erst einen Weg durch das Dickicht bestehender Politiken und Regulierungen bahnen.

Dementsprechend allgemein sind viele Handlungsanleitungen gehalten, etwa die zu den Märkten für fortschrittliche Herstellungstechnologien zur umweltfreundlichen Produktion: „Die Kommission wird 2013 eine Taskforce für fortschrittliche Herstellungstechnologien leiten, damit diese Technologien von der europäischen Industrie verstärkt entwickelt und eingesetzt werden. Im Anschluss an Konsultationen mit der Industrie wird die Kommission die Auswirkungen einer potenziellen öffentlich-privaten Partnerschaft im Bereich der tragfähigen Verarbeitungsindustrien beurteilen. Die Mitgliedsstaaten werden aufgefordert, sich für die Vermarktung und den Einsatz fortschrittlicher Herstellungstechnologien zu engagieren und länderübergreifende Kooperationen unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Spezialisierungen und Bedürfnisse zu entwickeln“³. Solche Sätze lassen sich rasch am Bürokratischen schreibetisch formulieren und solche Taskforces leicht etablieren. Ihre Umsetzung gleicht einer Herkulesaufgabe.

3) Mitteilung der Kommission COM(2012) 582, deutsche Version, S. 9 f.

Dennoch sollte man die Bedeutung dieser industriepolitischen Initiative nicht unterschätzen. Sie schafft in den Mitgliedsländern Bewusstsein für die weit über den engen Industriebereich hinausgehende Bedeutung dieses Sektors für unser Wohlstandsniveau und damit auch Bewusstsein für die Notwendigkeit, den Industriestandort Europa im globalen Wettbewerb attraktiv zu gestalten. Sie macht auch neuerlich klar, diesmal aber vor dem Hintergrund des tiefsten Wachstumseinbruchs in der Geschichte der europäischen Integration, dass Wirtschaftswachstum unverzichtbar ist, um die ehrgeizigen Ziele im Bereich der Nachhaltigkeit und Beschäftigung zu erreichen.

Die kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) nehmen einen hohen Stellenwert in den industriepolitischen Überlegungen der Kommission ein mit dem Argument ihrer überragenden Bedeutung für die Beschäftigung. Dabei muss allerdings zwischen der großen Mehrheit von KMU im Bereich Handel, Gastronomie, Reparatur usw. auf der einen und den KMUs im Bereich spezialisierter, innovativer Produkte und industrienaher Dienstleistungen auf der anderen Seite unterschieden werden (siehe das die jüngste Mitteilung begleitende Commission Staff Working Document)⁴. Letztere treiben den technischen Fortschritt, weisen überdurchschnittlich hohe Wachstums-, aber auch Misserfolgsraten auf und sind auf Risikokapital angewiesen. Keine spezielle Erwähnung finden Unternehmen in der Größenordnung 500 bis 3000 Mitarbeiter, unter denen viele mit ihren Produkten bzw. Dienstleistungen in kleinen Nischen europa- oder weltweit Spitzenpositionen innehaben und die vor allem in Deutschland und Österreich das Rückgrat der Industriestruktur bilden.

Die Kommission ist sich bewusst, dass große wirtschaftliche und gesellschaftliche Projekte, wie die Energiewende, die Innovationsführerschaft in bestimmten servoindu-

striellen Bereichen (z.B. Umwelttechnologien, Elektromobilität), oder die Verwirklichung der Wissensgesellschaft, nicht allein über den freien Marktmechanismus realisierbar sind, sondern einer engen Zusammenarbeit innerhalb des Unternehmenssektors und zwischen Unternehmen und den Mitgliedsstaaten bedürfen. Dabei sind die Staaten gefordert, die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen adäquat zu gestalten, Unternehmenskooperationen zu initiieren, als Nachfrager aufzutreten und sich am Risiko zu beteiligen. Dafür einen konsistenten und durchsetzbaren, EU-weiten Rahmen zu schaffen, für die notwendigen Finanzmittel im EU-Budget und für die Verbreitung von best practices zu sorgen, bleibt die große Herausforderung. Die beim EU-Gipfel im Februar 2013 erreichte Einigung zwischen den Staats- und Regierungschefs auf einen mittelfristigen EU-Finanzrahmen 2014-2020 wird dieser Herausforderung leider nicht gerecht. Die Kürzungen gegenüber dem Kommissionsvorschlag betreffen vor allem Zukunftsausgaben im Forschungs-, Bildungs- und Infrastrukturbereich.

Positiv ist die erwähnte Fokussierung auf die gesamte Wertschöpfungskette in den einzelnen Wirtschaftsbereichen zu beurteilen. Dazu zwei Beispiele: Wie sieht es mit dem Zugang der europäischen Industrie zu preisgünstiger Energie unter den Bedingungen einer ambitionierten „Energiewende“ aus? Ähnliches gilt für die langfristige Rohstoffversorgung, für die die Kommission den Ausbau ihrer „Rohstoffdiplomatie“ ankündigt. Eine leistungsfähige Breitbandinfrastruktur und intelligente IKT-Netze sind für die globale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie essentiell. Wie steht es aber um die europäische Zulieferindustrie in diesem Bereich? In diesem Zusammenhang bietet sich auch eine Neugewichtung zwischen den EU-internen wettbewerbpolitischen und den industriepolitischen Zielen zu Gunsten der Stärkung der globalen Position der europäischen Industrie an.

Die Europäische Kommission spricht auch eine andere für den Industriestandort Euro-

4) Commission Staff Working Document SWD(2012) 297, S. 42 f.

pa wichtige Frage an, nämlich das Problem der vielfältigen, oft nur inkrementellen, aber in Summe erheblichen und weiterhin steigenden Belastungen der Unternehmen durch zusätzliche Abgaben, Sozialkosten, Bürokratiekosten, usw.. Daher sollen alle Vorschläge und Rechtsakte der Kommission in Zukunft auch auf ihre Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie geprüft werden. Diese Maßnahme ist positiv zu bewerten, darf aber nicht zu einer bürokratischen Routineübung degenerieren.

Zuletzt noch eine persönliche Anmerkung. Was gänzlich in den in trockener Expertensprache abgefassten Dokumenten fehlt, ist eine packende, die Gefühle der europäischen Bürger ansprechende Vision eines prosperierenden Europas mit einer innovativen Industrie, die maßgeblich zur Lösung wichtiger Probleme der Menschen beiträgt. Das ist besonders schade in einer Zeit, in der Pessimismus, Zukunftsangst und Europamüdigkeit dominieren und positive Zukunftsbilder fehlen. Die Mitteilung zu einer modernen Industriepolitik sollte auch Ausgangspunkt für eine Imagekampagne der europäischen Industrie werden, die ihre Visionen, ihre Problemlösungskapazität, ihren Beitrag zur Lebensqualität aufzeigt.

Natürlich ist eine Kommissionsmitteilung kein Dokument, das sich primär an die breite Öffentlichkeit richtet, sondern ein Arbeitsdokument, das die Basis für Konsultationen mit den Stakeholdern zu dem zu startenden Prozess darstellt. Aber etwas mehr an Farbigkeit, Eindringlichkeit und Freude an der Zukunftsgestaltung hätte nicht geschadet.

Literaturverzeichnis

K. Aiginger, S. Sieber, *Industriepolitik in Österreich: Von selektiver Intervention zu einem systemischen Ansatz?*, WIFO Working Paper Nr. 337, Mai 2009

Jörg Meyer-Stamer, *Moderne Industriepolitik oder postmoderne Industriepolitiken?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Schriftenreihe Moderne Industriepolitik, 1/2009

Journal of Industry, Competition and Trade, Special Issue on the Future of Industrial Policy, Volume 7, Nr. 3 und 4, 2007

Johannes W. Pichler

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI): Einsichten und Aussichten – eine Checkliste

Wien, 20. März 2013, ÖGfE-Policy Brief 2013.06

Handlungsempfehlungen

1. Ein einziges, geschlossenes EBI-EU-Recht ist nötig, um 27 nationale Verstrickungen zu vermeiden.
2. Ein wirklich förderliches online tool, sowohl für die Unterstützungserklärungen, als auch für die weitere Kommunikation mit den Unterzeichner:innen, ist bereitzustellen.
3. Die Staaten müssen zur Unterstützung von EBIs verpflichtet werden.

Zusammenfassung

Entgegen dem ersten Anschein kann eine Europäische Bürgerinitiative (EBI) auch jetzt schon trotz ungünstiger EBI-Verordnungs-Bedingungen erfolgreich werden: Die EBI »right2water.eu« (Wasser ist keine Ware, sondern ein Grundrecht) hat in kürzester Zeit das Grunderfordernis von einer Million Unterschriften schon geschafft.

Der Beitrag gibt einen Überblick, worauf von Anfang an zu achten ist und bietet eine kleine »Do and Don't«-Checkliste für Einsteiger. Links zu weiterführenden Informationen werden angeboten, auch wie man zu EBI-Ratgebern und EBI-Broschüren kommt.

Überdies wird der EU-Kommission aufgezeigt, wie die, auf die verpflichtend für 2015 vorgesehene Evaluierung des Funktionierens der EBI, folgende EBI-VO-Novellierung grundzulegen ist, damit die EU Bürger:innen für die von der Verfassung her vorgesehene Mitgestaltung tatsächlich gewonnen werden können: Offensives, von (wechselseitigem) Vertrauen getragenes Zugehen auf die Bürgerschaft muss die Generalprämisse der Verordnungsnovelle werden. Helfendes, die Bürgerschaft unterstützendes, »empowering«, EU-Recht ist vonnöten.

I. Die EBI greift, wenn...

»Starkstromleitungen gehören unter die Erde! Das ist unser Kärntner Volksbegehren. In Österreich kommen wir damit leider nicht durch. Haben wir mit einer Europäischen Bürgerinitiative eine Chance, dass auf EU Ebene eine Erdverkabelung in bewohnten Gebieten verordnet wird?«

Lasst alle Hoffnung fahren, hätte ich meinem vis-à-vis, der Volksbegehrenssprecherin Frau Kreschischnig, vor Kurzem noch gesagt. Alles noch viel zu unbekanntes Recht, es steht erst seit 1. April 2012 in Erprobung. Und viel zu kompliziertes Recht. Der Verfassungstext in Art. 11 (4) *Europäischer Unionsvertrag*¹ klingt ja noch schön und recht einfach. Aber dahinter stehen eine, in ihren Prämissen unglücklich angelegte, *EBI-Umsetzungs-Verordnung*² und eine technisch schwer erfüllbare *Durchführungsverordnung*³ über die *Erfordernisse eines Online-Unterzeichnungstools* dem Erfolg ganz grundsätzlich im Weg.

Doch halt, halt, der Abgesang wäre zu vorschleunigend gewesen:

Da läuft gerade jetzt eben eine *EU-Bürgerinitiative* »Recht auf Wasser« (R2W), <http://www.right2water.eu>, zur Hochform auf. Sie hat von allen Seiten Rückenwind bekommen. Ja, sie hat sogar Regierungen schon aufgescheucht. Sie hat nicht bloß die berühmte eine Million Mitstreiter:innen schon erreicht, sondern sie wird quer durch die EU sicher noch ein paar Millionen Mitstreiter:innen versammeln. Da ist

man auch als EBI Realist und Profi eines Besseren belehrt worden.

Zunächst: Was sind die Erfordernisse für eine erfolgreiche EBI?

- Eine Million EU Bürger:innen
- die aus wenigstens sieben EU Mitgliedstaaten nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel kommen müssen,
- die eine Initiative, die von einem Kernteam von wenigstens sieben physischen Personen gegründet sein muss,
- binnen eines Jahres ab Anmeldung bei der (plus Zulassungserklärung durch die) EU-Kommission durch Unterzeichnen mittragen
- und sich dazu etwa in Österreich mit Personalausweisnummer oder Passnummer ausweisen müssen, in anderen Ländern jedoch mit wesentlich weniger Angaben zur Person gültig votieren können,
- können die EU-Kommission auffordern, auf ihr Begehren hin tätig zu werden,
- sofern dieses Begehren im Rahmen der Zuständigkeit der Kommission liegt.

Es kann das EBI-Instrument bei einem ganz außergewöhnlichen Thema mit ganz außergewöhnlicher Unterstützung, wie der europäischen Gewerkschaftsorganisation oder großer politischer Parteien, offensichtlich doch jetzt auch schon »erfolg«reich werden. Denn jenseits einer Million Unterstützer:innen, die nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel aus wenigstens sieben EU Mitgliedstaaten kommen müssen, muss sich die EU-Kommission mit der Forderung dieser EBI beschäftigen. Das ist der Erfolg. Nicht weniger, leider aber auch nicht mehr.

1) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:DE:PDF>

2) Verordnung 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:de:PDF>

3) Durchführungsverordnung 1179/2011 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:301:0003:0009:EN:PDF>

Um die Erwartungen nicht in den Himmel wachsen zu lassen, weil sie dann ziemlich sicher enttäuscht werden müssten, muss man eben klarstellen, dass das so wie beim österreichischen Volksbegehren im Nationalrat abläuft: die EU-Kommission kann natürlich nicht gezwungen werden, den Zuruf einer Initiative umzusetzen. Sie muss nur Stellung beziehen. Für dieses Grundkonzept muss man schon auch auf Einsicht pochen dürfen: Eine Million Unionsbürger:innen sind ja bloß etwa ein Viertelprozent, 0,25%, der Wahlberechtigten. Wir würden ja auch nicht erwarten, dass die österreichische Politik zu befolgen hat, was etwa Tamsweg verlangt, um nur ein Größenbeispiel zu liefern. Aber man hat als EBI immerhin die Chance, einen größeren europäischen politischen Prozess auszulösen, ja vielleicht gar eine europäische Bewegung aufzustellen.

Noch etwas muss man allen sagen, die jetzt nach R2W auf den Appetit gekommen sind, ihr schon lange gehegtes Anliegen flugs auch zu einer EBI zu machen. Spaziergang ist das keiner. Ich bin europaweit auf jeder Tagung oder Konferenz zur EBI und wir hören von allen stakeholders mehr von Schwierigkeiten und Frust⁴, als von Hurraerlebnissen.

Sie sind dennoch nicht mehr davon abzubringen, ihr Anliegen zu einer gesamteuropäischen EBI zu machen?

Großartig. Genau das ist der Geist, den Europa braucht, ein politisch waches Bürgertum, das sich einmischt. Nur so kann die Union eine Bürger:innenunion werden.

4) Die aktuellsten Reporte sind im Druck; das Sammeln faktischer Erfahrungen ist ja erst seit 1. April 2012 möglich. Das Panorama der Kritiken ist jedoch schon seit Längerem offenkundig, siehe etwa *Pichler, J.W.*, Introduction, in: *Kaufmann, B./Pichler, J.W.* (Ed.), *Modern Transnational Democracy. How the 2012 Launch Can Change the World, 2012*; die aktuellste und geradezu vernichtende Gesamtevaluierung von *Bruno Kaufmann* wird in Kürze auf der website <http://www.ecas-citizens.eu> veröffentlicht werden.

II. Was wäre zu tun, wenn man wollte? Erste Handlungsanleitungen

Nun, es gibt viele gute Informationsunterlagen, größere, wie das *EBI-Portal der EU Kommission*, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative>, und viele kleinere, bündigere. Ich empfehle gerne eine der bündigsten, nämlich die vom *Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss*, <http://www.eesc.europa.eu>⁵, als Broschüre erhältlich auch an meinem Institut: <http://www.legalpolicy.eu>⁶ und eine der *Green Foundation*⁷. Wenn Sie dann irgendwann tatsächlich an den Start gehen sollten, brauchen Sie freilich konkreten, professionellen Rat.

Hier nur eine kleine Checkliste für die allerersten Nachdenkschritte.

1. Gehen Sie doch zunächst einmal auf das EBI-Portal der EU-Kommission und schauen Sie, was da alles schon an »issues« thematisiert ist <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>. Möglicherweise liegt Ihr Thema mit einem schon vorhandenen nah beieinander. Dann sollten Sie sich zusammentun. Eigenbrötlerei bringt nichts. Es geht um Demokratie. Und die ist auf das Suchen von »größeren Zahlen« und Mehrheiten hin und auf Kompromisse hin angelegt.
2. Schauen Sie sich die laufenden Initiativen auf deren Portalen genau an. Nur wenige machen es wirklich richtig gut. Dementsprechend bescheiden schauen auch die meisten bislang sichtbaren Erfolge aus. In nur einer Sprache – und die vielleicht nicht englisch – anzutreten, ist fatal.
3. Suchen Sie das Internet systematisch ab, ob Ihr Thema nicht vielleicht eines ist,

5) eVersion abrufbar unter <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2012-18-de.pdf>

6) Einfach über office@legalpolicy.eu anfordern

7) Download auf <http://www.legalpolicy.eu>, click button »links«

das ohnehin schon breit debattiert wird. Schauen Sie nach links und nach rechts nach einem gemeinsamen Nenner von Themen. Einem Sie. Dabei können die social media von besonderer Hilfe sein. Suchen Sie in tunlichst vielen europäischen Sprachen, jedenfalls in den »größeren«. Wenn Sie nicht auf einer prallen »Kriegskassa« sitzen – die derzeit angetretenen EBIs ähneln durchwegs Kirchenmäusen –, müssen Sie ganz cool kalkulieren: allein wenn Sie von Österreich aus Deutschland, UK, Frankreich, Spanien, Polen, Italien und Rumänien – das wären schon mal 7 Staaten – erreichen und »bestrahlen« könnten, dann hätten Sie schon 80% der Unionsbürger:innen als theoretisches »Wähler:innen«-Potential. Die restlichen 20%, verstreut auf 21 Staaten, mit so um die 17 Sprachen, könnte man fast vernachlässigen. Das ist europäisch besehen nicht sehr nett, aber kräfte- und kostenschonend.

4. Ohne eine kräftige, europäisch breit gestreute Mitstreiterschaft und einem Fundus, der schon mehr sein muss als eine »Portokassa«, brauchen Sie gar nicht weiterdenken. In Ihrem Kernteam muss unbedingt eine relativ breite Fremdsprachenkompetenz vereint sein, damit Sie von Anfang an die europäischen Debatten gut beobachten können und Ihr Anliegen gut posten und einspeisen können. Und speisen Sie Ihr Thema ein, wo immer Sie können, um Echo zu erzeugen. Wacht niemand auf, sollte Ihnen das zu denken geben, dass Ihr Thema andersherum ein Solitär ist. Soviel für hier, mehr siehe unten⁸.

8) Wer mehr über Initiativen Campaigning und seine Musts and Don'ts wissen will: *Pichler, J.W.*, »Simple Gebote« versus sophistische Lehren aus der Kommunikationstheorie und der politischen Psychologie – Do's and Don'ts im amerikanischen Campaigning, in *Pichler, J.W.* (Hg), *Verändern wir Europa. Die Europäische Initiative – Art 11(4) EUV, 2009, S.473-512* und *Lichtblau, Th.*, Campaigning, in: *Pichler, J.W.* (Hg) *Verändern wir Europa, 2009, S.316-357*

III. Und was muss insgesamt geschehen? Handlungsempfehlungen

Wie stehen die Chancen nun wirklich?
Ich sage es ganz offen: Es gibt zurzeit keine EBI-Konferenz von Barcelona über Berlin über Paris über Wien und immer wieder und wieder in Brüssel⁹, in der die EU-Kommission nicht mit Vorwürfen überhäuft würde, dass die EBI-Verordnung »Verhinderungsrecht« ist.

Auf der Wiener EBI-Herbst-Konferenz im Oktober 2012, die das vom Autor geleitete Österreichische Institut für europäische Rechtspolitik¹⁰ gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt, Innenministerium, dem Außenministerium und ECAS veranstaltet hat, kam eine ernüchternde Bilanz:

- Es sei die Verordnung in sich schon so angelegt, dass die Hürden für kleinere Initiativen gänzlich unüberwindbar werden und selbst größere absichtlich verschreckt werden. Das lässt sich an den vielen additiven Erfordernissen, einem förmlichen »Rechts-Parcours«, messen.
- Es sei das erste online tool, mithilfe dessen man Stimmen sammeln kann, das die EU-Kommission unentgeltlich zur Verfügung gestellt hat, geradezu eine Haftungs-falle¹¹. Den am Start stehenden Initiativen sei ein Bärenservice, ein Danaergeschenk erwiesen worden, sie müssten sich als IT-Leute betätigen, anstatt ihrem Grundgeschäft politischen Campaignens nachgehen zu können. Die Kommission hat einsichtig und die Vorwürfe schlüssigerweise anerkennend reagiert und den am Start stehenden etwa ein Dutzend EBIs schon

9) Die nächste ist die von ECAS am 19.3., <http://www.ecas.eu>, und dann kommt eine ganz prominente des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses am 9. April, <http://www.eesc.europa.eu>

10) <http://www.legalpolicy.eu> – Salzburg, Edmundsburg, Mönchsberg 2a/Wien, Hofburg, Zuckerbäckerstiege I/1

11) *Stein, R. / Müller-Török, R.*, Die Rechtsakte zur Europäischen Bürgerinitiative – Offene Fragen und Risiken für die Organisatoren, in: IRIS 2012

im Juni 2012 einseitig ein einjähriges Moratorium gewährt (was wiederum nationale Wahlbehörden vor rechtlich unlösbare Probleme stellt) – und prompt per 1. November 2012 ein neues Tool angeboten. Das ist noch immer nicht richtig benutzerfreundlich, aber es funktioniert. Dass trotzdem viele am Online-Tool scheitern, hängt jedoch nicht mit irgendeiner Boshaftigkeit der hostenden EU-Kommission zusammen, sondern mit der Verlinkung mit den 27 innerstaatlichen Rechtsordnungen, die die EBI-Verordnung einbinden zu müssen vermeint. Das rächt sich jetzt.

Wenn Ihnen Ihr Thema nicht davonläuft, dann warten Sie also besser bis 2015. Bereiten Sie sich einseitig gründlich vor – das ist auch etwas, was die meisten EBIs bisher verabsäumt haben, nur um rund um den 1. April 2012 sichtbar unter den Ersten zu sein. Die 2015er Novellierung der in der Prämissenwahl missglückten EBI-Verordnung muss einen grundlegenden Neustart bringen, wenn die EU wirklich die Bürgerschaft erreichen will, gerne und kooperativ mitzumachen:

- Die Grundgesinnung muss einladend werden, auf dass die Europäer:innen bereitwillig ihre Sorgen und Anregungen nach Brüssel tragen. Das erfordert eine Rückdämmung des Erfordernissekatalogs.
- Eine echte Hilfestellung, Beratung, wenigstens ein offizieller Helpdesk pro Staat, und wohl auch finanzielle Unterstützung, muss her. Warum sollten denn just Bürger:innen nicht gefördert werden, wenn Parteien sehr wohl öffentlich finanziert werden?
- Dann: Die ganze EBI muss von den 27 innerstaatlichen Rechtsordnungen gänzlich entkoppelt werden, ein einziges EBI-EU-Recht muss her, eine EU-Wählerevidenz muss her, und den Staaten soll dann von

der EU-Kommission im Amtshilfsweg eine leicht handhabbare Stichprobenpflicht auferlegt werden.

- Die Staaten müssen ihrerseits auch verpflichtet werden, EBIs zu helfen und zu ermutigen. Die Staaten sind doch selber die EU! Und bei innerstaatlichen Volksbegehren wird ja schließlich auch der gesamte Gemeindeapparat in Anspruch genommen, egal ob es sich um ein Bundes- oder Landesbegehren handelt. Eigentlich eine logische Selbstverständlichkeit, dass auch EBIs zu unterstützen sind.

IV. Einsichten und Aussichten

Mit einem großen Relaunch im zweiten Anlauf über die Verordnungsnovelle von 2015 könnte die Europäische Bürgerinitiative doch noch ein Beteiligungserfolg werden. Die EU-Kommission muss endlich einsehen, dass die EBI eine vertrauensbildende Brücke zwischen der EU-Bürgerschaft und ihr selbst sein kann und ihr selber zum Vorteil gereicht, endlich mit der EU-Bürgerschaft »ins Gespräch zu kommen«. Die EU-Kommission sollte daher in der Novelle endlich den Mut beweisen, mit weit offenen Armen auf die Europäer:innen zuzugehen und sie zur Mitarbeit an Europa gewinnen zu wollen.

Denn die Bürgerschaft ist die größte Verlässlichkeitsressource und Intelligenzquelle die Europa hat. In der Präambel des Vertrags von Lissabon ist ausdrücklich die Rede davon, dass die Legitimität der EU gesteigert werden müsse und dass just deshalb die partizipatorische Demokratie eröffnet werde. Also muss dem Art. 11 EUV, insbesondere der Europäischen Bürgerinitiative in Art. 11 (4) EUV dann wohl auch die entsprechend legitimitätsförderliche Rechtswirklichkeit zuteil werden. Die verpflichtend vorgesehene Evaluierung und Novellierung von 2015 ist die große Chance hierfür.

Karl Aiginger, Matthias Firgo, Peter Huber

Südeuropa: Problemzone oder Brücke in die Zukunft

Ein Strategiewechsel ist nötig und möglich

Wien, 19. April 2013 (2. Auflage, 23. April 2013), ÖGfE-Policy Brief 2013.07

Handlungsempfehlungen

1. Die Schuldnerländer müssen mehr Eigeninitiative übernehmen und ein »Geschäftsmodell 2030« entwickeln, sowie administrative Strukturen ändern und Frauen und Jugend stärker am politischen und wirtschaftlichen Prozess beteiligen.
2. Die EU muss in seine Hilfe eine proaktive Komponente für Wachstum und Beschäftigung aufnehmen, Programme umstellen und die Industrieentwicklung im Süden verstärken.
3. Die Gläubigerländer müssen im Eigeninteresse ökologische und soziale Innovationen stärken, den gezielten Aufbau eines Niedriglohnssektors beenden und auf Vorteile aus Rüstungsverkäufen und Fluchtgeldern verzichten.

Zusammenfassung

Südeuropa hat in den neunziger Jahren an Wettbewerbsfähigkeit verloren, dies wurde durch einen aufgeblähten Staats- bzw. Bankensektor und die Euromitgliedschaft überdeckt. Die Probleme wurden nach der Finanzkrise durch hohe Budget- und Leistungsbilanzdefizite

und den Verlust der Fähigkeit, die Schulden am Markt zu finanzieren, sichtbar. Wir zeigen, dass die folgenden Hilfsprogramme einseitig waren und die Krise nicht lösen konnten und schlagen eine alternative Strategie vor.

Südeuropa wird als Problemzone Europas gesehen. Es hat schon vor der Finanzkrise große Leistungsbilanzdefizite angehäuft. Danach sind die teilweise hohen (Griechenland), teilweise aber nicht außergewöhnlichen (Spanien, Portugal) Schulden explodiert, teilweise durch Bankenprobleme oder „Blasen“ im Baubereich, und zusätzlich durch einseitige und falsche Konsolidierungsprogramme. Die Produktion - gemessen am BIP - ist in Griechenland, Spanien und Portugal seit 2008 um durchschnittlich 9% gesunken.

Wir analysieren, wie Südeuropa in die Krise kam, welche Maßnahmen von der Troika verlangt wurden, wie sie gewirkt haben. Wir kritisieren das Fehlen wichtiger Teile in den »Reformprogrammen« und schlagen eine problemadäquate alternative Strategie (mit drei Trägern) vor.¹

Was passierte vor der Krise?

Südeuropa durchlief seit den sechziger Jahren einen beachtlichen Aufholprozess. Die Einkommen der drei Länder Griechenland, Spanien, Portugal (hier Peripherie 3, genannt; P3 abgekürzt) relativ zu Westeuropa (EU-15) stiegen von 54% im Jahr 1960 auf 82% im Jahr 2008.

In den neunziger Jahren brach der Aufholprozess ab. Dies hatte fünf Gründe:

1. Südeuropa war auf lohnintensive Produkte mit starker Preiskonkurrenz spezialisiert, diese Produkte wurden nun nach Osteuropa bzw. in außereuropäische Standorte verlagert. Dies ist bei steigendem Einkommen und bei gleichzeitigem Markteintritt von Ländern mit niedrigeren Lohnkosten selbstverständlich. Südeuropa hätte auf der Qualitäts- und Technologieleiter eine Stufe hinaufsteigen müssen, etwa in den Maschinensektor, oder in jeder Branche in Segmente mit stärkerer Kundenorientierung.
2. Der Industrieanteil hat sich halbiert, von 20% in den achtziger Jahren auf 10%, Bauwirtschaft, Tourismus und der Finanzsektor wurden als ausreichend angesehen, der staatliche Sektor absorbierte Beschäftigung. Mit Hilfe von EU-Programmen wurden Autobahnen und Flugplätze errichtet, aber keine Industrieparks oder Softwarezentren.
3. Die Lohnkosten stiegen im Durchschnitt der 3 Peripherie-Länder zwischen 2000 bis 2008 um 8% stärker als in den anderen europäischen Ländern. Allerdings ist dies für Länder im Rahmen eines Aufholprozesses „normal“. Ungewöhnlich jedoch war das Ausbleiben eines gleichzeitigen Aufholprozesses in der Produktivität. Die Währungsunion ließ diese Entwicklung längere Zeit nicht sichtbar werden, da keine Abwertung erfolgen konnte.
4. Das Leistungsbilanzdefizit der P3 stieg von 4% (1990) auf 13% (2008), die Tourismuseinnahmen relativ zur Wirtschaftsleistung sanken. Die Innovationsausgaben in den P3 sind gering, das Bildungssystem produziert an den Bedürfnissen der Wirtschaft vorbei.
5. Südeuropa ist nicht nur Opfer der Globalisierung, es weigert sich auch ihre Vorteile zu nutzen. Die Exporte in die rasch wachsenden Länder sind trotz kurzer Transportwege gering. Südeuropa hat wegen ineffizienter Häfen aber auch als Folge einer negativen Einstellung zur Globalisierung seine historische Brückenfunktion verloren.

Südeuropa ist zur Finanzierung der Staats- bzw. Bankenschulden heute auf externe Hilfe angewiesen. Diese erfolgte zu Bedingungen, die in Abkommen (Memoranda of Understan-

1) Die Analyse wurde im Rahmen des Projektes WWW-forEurope erstellt (7. Rahmenprogramm der EU, DG Research&Innovation) – <http://www.foreurope.eu/>.

dings) festgelegt, aber eigentlich von den Gläubigern inhaltlich festgelegt wurden.

Die Fehler in den Konsolidierungsprogrammen

Die Konsolidierungsprogramme sind absolut notwendig. Finanzielle Unterstützung zu geben, ohne die Neuschulden zu begrenzen, ist unverantwortlich, und würde auch die Regeln der EZB verletzen, ebenso die – ohnehin nicht überbordende – demokratische Zustimmung in den Gläubigerländern. Die Programme sind allerdings asymmetrisch, indem die Ausgabenkürzungen zwingend und mit Termin vorgeschrieben wurden, die Strukturreformen und Aktivmaßnahmen vage blieben. Sie verlangen keine Veränderungen der Ausgabenstruktur (z.B. von Militärausgaben zu Ausbildung), keine Reform der Abgabenstruktur (geringere Besteuerung der Arbeit, stärkere von Grundbesitz, Emissionen, Tabak), sie berücksichtigen keine Verteilungswirkungen. Sie definieren keine realwirtschaftliche Hilfe aus den weniger verschuldeten Ländern und begrenzen die Rolle der europäischen Institutionen. Hilfe bei der Aufdeckung von Schwarzkonten und der Bekämpfung von Kapitalexpert zur Steuervermeidung wird nicht geboten, die Privilegien von Militär und Kirche werden nicht beschnitten. Die getroffenen Maßnahmen sind einseitig auf Budget- und Lohnkürzungen ausgerichtet.

Die wichtigsten sechs Versäumnisse

- Die Programme vergessen die industrielle Basis, es fehlen Programme für Firmengründungen oder zur Erhöhung der Attraktivität von Industrieansiedlungen.
- Die Defizite im Erziehungssystem, die geringe Innovationskraft und der Zustand der Häfen, werden nicht angesprochen. Die Konflikte Griechenlands mit Mazedonien und der Türkei, die Spaltung und Geldwäschefunktion Zyperns bleibt unerwähnt, obwohl diese die Standortattraktivität schwächen.

- Die Vernachlässigung von Wachstumsklustern, der hohe Öl- und Gasimport, die geringe Nutzung der Solar- und Windenergie (Ausnahme Portugal) werden nicht angesprochen. Die mangelnde Verarbeitung und die hohen Importe des Nahrungsmittelsektors, die Vernachlässigung von Saisonausweitungen und Gesundheitstourismus werden ignoriert.
- Die vorgeschlagenen Maßnahmen verstoßen explizit gegen die Verteilungsgerechtigkeit - von der höheren Umsatzsteuer bis zur weiteren Senkung von Niedriglöhnen und -pensionen. Grundsteuern oder die Repatriierung von Kapital aus dem Ausland werden nicht verlangt bzw. ermöglicht.
- Alle passiven Maßnahmen haben Termine, die wenigen aktiven Maßnahmen (wie höhere Mittel aus Regionalfonds oder von der Europäischen Investitionsbank) nicht. Es gibt kein Ziel für die Zahl der Firmengründungen, die aus den Liberalisierungsmaßnahmen (z.B. Taxi, Transport) entstehen sollten.
- Die Maßnahmen verschärfen die Vorteile der Insider (sicherer Arbeitsplatz, hohe Löhne, Schutz vor Wettbewerb), sie enthalten keine Strategieelemente für die Jugend, für Wiedereinstellungen nach Berufsunterbrechungen oder Betriebsgründungshilfen für Jungunternehmen.

Folgen der Programme

Die Konsolidierungsstrategien haben zwei Erfolge aufzuweisen. Erstens sind die Lohnstückkosten durch Lohnsenkungen nunmehr wieder auf dem Niveau von 2000 - oder sogar leicht niedriger. Dies stimmt gegenüber dem Durchschnitt der europäischen Länder, einem Land gegenüber allerdings nicht: Deutschland hat durch seine aggressive Lohnzurückhaltungsstrategie günstigere Lohnkosten (sie liegen mittlerweile unter dem europäischen Durchschnitt). Allerdings kann es nicht Aufgabe

der südlichen Länder sein, die Fehlentwicklung in Deutschland auszugleichen. Zweitens sind die Leistungsbilanzdefizite mehr als halbiert worden, im Schnitt von 13% auf 4,5%. Ein Teil davon dürfte nachhaltig sein, der größere Teil ist jedoch eine Folge der gesunkenen Inlandsnachfrage und dürfte sich damit wieder umkehren, sobald die Inlandsnachfrage steigt.

Gleichzeitig ist die Produktion in Südeuropa um 9% (2008 bis 2013) gesunken (am stärksten in Griechenland mit 23%). Damit ist zwar nicht der gesamte Fortschritt der letzten 50 Jahre, aber mehr als die Hälfte des Aufholprozesses verloren gegangen. Die Arbeitslosigkeit ist von 9% auf 20% gestiegen, die Jugendarbeitslosigkeit liegt bei 50%.

In keinem Land der P3 besteht die Aussicht durch die Programme die Wettbewerbsfähigkeit rasch wiederzugewinnen oder Wirtschaft und Politik zu erneuern. Die Jugend fühlt sich vom politischen Prozess ausgeschlossen und um ihre Lebenschancen gebracht.

Politikempfehlungen für alternative Strategien

Das WIFO hat im Rahmen des Programmes WWWforEurope (vgl. homepage: www.foreurope.eu) eine Alternativstrategie entworfen (Aiginger et. al., 2012) die auf Hintergrundanalysen über den Industriesektor (Aiginger, 2013) bzw. die Erfahrungen der Regionalforschung (Firgo-Huber, 2012) über Bedingungen, die Aufholprozesse peripherer Regionen innerhalb von Ländern begünstigen, basiert.

Ownership des Reformprozesses: Die wichtigste Weichenstellung wäre, dass die südeuropäischen Länder sich selbst an die Spitze des Reformprozesses setzen. Griechenland, Spanien, Portugal und Italien müssen nicht reformiert werden, weil es die EU, der Währungsfonds oder die Finanzmärkte wollen, sondern weil die wirtschaftliche Entwicklung dann besser verläuft, die Arbeitslosigkeit geringer und die Einkommen höher sind. Es

liegt im Interesse Griechenlands, Spaniens etc. selbst, dass die Arbeitslosigkeit sinkt und die Budgets langfristig in Ordnung sind. Die Gesellschaften dürfen nicht alleine von älteren Männern, sondern müssen auch von der jüngeren Bevölkerung (unter stärkerer Beteiligung von Frauen) getragen werden, Reformpartnerschaften sollen entstehen und die Sozialpartner müssen den Reformprozess unterstützen. Die Wahlen zeigen die dramatische Suche der Länder nach einer neuen Parteienlandschaft und nach neuen Führungspersonlichkeiten (vgl. Fünf Sterne Bewegung in Italien und Syriza in Griechenland). Beide Parteien haben einen hohen Anteil an jugendlichen WählerInnen, die weniger die Botschaften ihrer Führungsgruppe, als die Verweigerung gegenüber traditionellen Parteien und auch den Programmen teilen, die „von außen“ aufgezwungen werden.

Vision für Nachkrisenzeit: Die Länder Südeuropas müssen überlegen, welches jene Stärken sind, die sie 2030 wettbewerbsfähig machen. Solar- und Windtechnologie sind naheliegende Chancen für Südeuropa. Exporte in die stark wachsenden Länder im Schwarzmeerraum und nach Nordafrika könnten eine weitere Stärke werden. Die Häfen können Zentrum der Globalisierung sein, Logistikzentren für Europa und Industriezonen anbieten. An den neu ausgebauten Autobahnen und Flughäfen sind Industrie- und Gründungszentren möglich.

Reform der Institutionen: Die Institutionen müssen modernisiert werden: Steueradministration, Erziehungssystem (von Kindergärten bis zu den Universitäten), Sozialpartnerschaft und Jugendorganisationen. Vorbildlich in diese Richtung sind Verträge der Sozialpartner in Spanien mit Autofirmen: Sie garantieren einen Deckel für zukünftige Lohnerhöhungen, gegen das Versprechen ausländischer Konzerne die Produktion und Beschäftigung schrittweise zu erhöhen. Die geschützten Sektoren müssen geöffnet werden, z.B. Taxi, Transportdienste, freie Berufe, Kleingewerbe.

Technologieimport: Auslandsinvestitionen sollen die Produktivität erhöhen und Technologieimporte forcieren. UnternehmerInnen, die im Ausland erfolgreich sind, können als Botschafter dienen, oder mit einer Erstinvestition ein Beispiel geben. Eine Erhöhung der Produktivität, eine neue Industriepolitik ist notwendig: Steuern müssen weg von Arbeit hin zu Grundbesitz und traditioneller Energie verlagert werden.

Der *Fremdenverkehr* muss auf eine neue Basis gestellt werden. Die Saisonen können verlängert werden, Gesundheitstourismus und Alterswohnsitze sollen forciert werden.

Die *Rollenverteilung* muss verändert werden: in allen südlichen Ländern Europas sind Frauen besser ausgebildet, verlassen aber den Beruf und versäumen den Aufstieg. In Parlamenten, Regierung, Management sind Frauen ebenso wenig vertreten, wie die Jugend.

Die Ergänzung durch Politik in reichen Ländern und in der Zentrale

Regionalwirtschaftliche Analysen zeigen, dass es wenige Regionen gibt, die einen Rückstand im Pro-Kopf-Einkommen rasch aufholen. Die kleine Gruppe, der es gelingt, zeigt folgende vier Gemeinsamkeiten: erstens, niedrige Löhne spielen keine Rolle, zweitens die Initiative geht in der Regel von der aufholwilligen Region aus, drittens die Regionen mit höheren Einkommen helfen durch Transfers auch im eigenen Interesse, viertens die Zentrale (Regierung, Hauptstadt) unterstützt den Prozess der Region aktiv (Firgo, Huber, 2012).

Umgelegt auf Südeuropa heißt das, dass die *reicheren Länder* nicht nur mit Einkommenstransfers helfen müssen, sondern auch mit administrativer Unterstützung, mit Technologieexport und nicht zuletzt auch mit einer Stützung der eigenen Inlandsnachfrage z.B. durch Exzellenz im Bereich der Umwelttechnologie oder durch Verringerung des Niedriglohnssektors.

Die *Europäische Union* kann helfen, (i) indem die Regionalprogramme beschleunigt und von Straßenbau auf Betriebsgründungen umgestellt wird, (ii) Wachstumsprogramme ebenso schnell starten wie die Konsolidierung eingefordert wird, (iii) Spekulation besteuert und Schwarzgeldtransfer aktiv aufgedeckt wird. Hätten Deutschland und Frankreich nicht eine Fortsetzung der Rüstungskäufe verlangt (als Bedingung für die Hilfe z.B. in Griechenland) und würden steuervermeidende Konten von Bürgern aus den Ländern Südeuropas in Westeuropa rasch an diese Länder gemeldet werden (so wie Deutschland selbst CDs ankauft, um steuerfreie Einkommen zu ermitteln) und hätte die EU einen stärkeren Druck in Richtung Wiedervereinigung von Zypern gemacht (und damit Militärkosten gesenkt), so wären die notwendigen Transfers durch die Hilfsprogramme deutlich geringer.

Südeuropa: Brücke in die Zukunft

Fassen wir zusammen: Südeuropa erlebt eine Krise, die das Ausmaß der Weltwirtschaftskrise für die Industrieländer teilweise erreicht (Einkommensverluste um 9% im Durchschnitt der Länder Griechenland, Portugal, und Spanien – 23% in Griechenland). Dies geschieht auf einem hohen Niveau, nämlich nach einem raschen Wachstums- und Aufholprozess Südeuropas seit 1960. Das Einkommensniveau ist 2013 absolut gesehen somit immer noch weitaus höher als vor dreißig Jahren.

Die Verteilungseffekte der Krise und noch mehr die Konsolidierungsprogramme werden von der europäischen und der nationalen Politik missachtet. Weder die europäischen Maßnahmen noch die nationalen Vorschläge durch die traditionellen Parteien sind verteilungspolitisch ausgewogen. Die gesellschaftlichen Konflikte werden sich daher verschärfen. Jugend und Frauen sind im Konsolidierungsprozess besonders stark betroffen und spielen im politischen und wirtschaftlichen Prozess nicht die Rolle, die sie ihrer Ausbildung nach einnehmen sollten.

Die Hilfe der reichen Länder wird als hoch empfunden, allerdings ist sie ineffizient und oft an eigenen wirtschaftlichen Vorteilen orientiert (Erhalt eines Niedriglohnssektors, Rüstungsexporte, Interesse an Schwarzgeldkonten, Verzögerung der Bankenunion). Sie ist auch schlecht argumentiert und nicht ausreichend demokratisch legitimiert. Der Reformprozess muss getragen werden einerseits durch eine stärkere Eigenverantwortung der Defizitländer, andererseits durch Forcierung der Aktivkomponente für mehr Wachstum auf europäischer Ebene, durch Technologietransfer und Versuche, in den reicheren Ländern die Inlandsnachfrage zu erhöhen - etwa durch anspruchsvollere Umweltpolitik und durch Erhöhung der niedrigeren Einkommen.

Südeuropa ist essentiell für Europa. Es ist die Brücke Europas zu den rasch wachsenden Ländern des Schwarzmeerraums und Nordafrikas. Mit diesen Nachbarn als Partnern ist Europa heute die bei weitem größte Wirtschaftsregion, und würde auch 2030 noch die größte Wirtschaftsregion (gleichauf mit China) sein. Beschränkt sich Europa auf eine Kernzone (ohne Südeuropa, ohne Partnerschaft mit der Schwarzmeerregion, vielleicht auch ohne Großbritannien), so stellt es 2030 weniger als 10 % der Weltwirtschaft. Europa wird kaum mehr in internationalen Gremien vertreten sein und daher die Globalisierung nicht gestalten können. Ohne Südeuropa gibt es ein „Niemandland“ zwischen Kerneuropa und den nahegelegenen Wachstumsmärkten. Die heutigen Länder Südeuropas und noch mehr ihre Nachbarn würden sich nach anderen Partnern umsehen.

Über das Forschungsprojekt

Die Forschungsarbeiten, die zu diesen Ergebnissen geführt haben, wurden gemäß der Finanzhilfvereinbarung Nr.290647 im Zuge des Siebten Rahmeprogramms der Europäischen Union RP7/2007-2013 gefördert. Für weitere Informationen und Publikationen zum EU-FP7 Projekt »Welfare Wealth and Work for Europe – WWWforEurope« siehe www.foreurope.eu.

Literaturverzeichnis

- Aiginger, K., *A new strategy for the European periphery*, WWWforEurope Policy Paper, Issue 1, February 2013. <http://www.foreurope.eu/index.php?id=79>
- Aiginger, K., Huber, P., Firgo, M., *Policy options for the development of peripheral regions and countries of Europe*, WWWforEurope Policy Brief, Issue 2, December 2012. <http://www.foreurope.eu/index.php?id=685>
- Firgo, M., Huber, P., »*Background Report for the policy brief on policy options for peripheral regions*«, manuscript, WIFO, 2012.

Manfred Kohler

Das Europäische Parlament ein Jahr vor der großen Wahl 2014

Legislativer Machtspieler oder Teil eines europäischen Systems der „Governments of Governments, by Governments and for Governments“?

Wien, 13. Juni 2013, ÖGfE-Policy Brief 2013.08

Handlungsempfehlungen

1. Eine größere Sichtbarkeit des Europäischen Parlaments (EP) lässt sich durch Personalisierung und Betonung ideologischer Konflikte zwischen politischen Parteien, aber auch zwischen EP und den Nationalstaaten in der EU bewerkstelligen.
2. Das EP muss weiterhin eine Parlamentarisierung des EU-Systems anstreben, die Dominanz der Nationalstaaten untergräbt die Errungenschaften der EU-Volksvertretung.
3. Das EP muss sich für eine gemeinsame EU-Budgetsteuer einsetzen, damit nationalistische Neiddebatten um ein „Zwergenbudget“ vermieden werden.

Zusammenfassung

Das Europäische Parlament (EP) befindet sich in einer paradoxen Situation. Einerseits hat es durch den Lissabon-Vertrag wieder an Kompetenzen gewonnen, jedoch hat sich das nicht in größerer Realmacht niedergeschlagen. Es hat sich eine nationale Krisendiplomatie breit gemacht, welche die EU durch völkerrechtliche Verträge wie den Fiskalpakt und den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

außerhalb des EU-Rechts gestaltet. Dieses Policy-Brief untersucht die Rolle des EP als Politikgestalter und –initiator sowie als Systemgestalter innerhalb des EU-Systems. Das EP muss in Zukunft mehr innerparlamentarische Konflikte zulassen, um sichtbar zu werden. Das EP müsste selbst Vertragsänderungen einleiten können, um als gewählte Volksvertretung ein wirklicher Machtfaktor zu sein.

I. Das Europäische Parlament zwischen Stärke und Machtlosigkeit

Um die Rolle des EP im EU-Institutionengefüge zu verdeutlichen, untersucht dieses Policy-Brief die in Anlehnung an Maurer (2012) definierten Metafunktionen des Europäischen Parlaments (EP) – die Politikgestaltungs-, die Initiativ-, Wahl- und die systemische Funktion. Die Metafunktionen umfassen die klassischen parlamentarischen Legislativ-, Budget- und Kontrollfunktionen.

A. Ist das Europäische Parlament als Gesetzgeber wirklich wichtig?

Nickel (2003: 501) hält die herausragendste Politikgestaltungsfunktion des Europäischen Parlaments unter Artikel 14 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) wie folgt fest: »The European Parliament shall, jointly with the Council, exercise legislative and budgetary functions.« Das Europäische Parlament hat sich von einem Redeparlament zu einem "Ausschuss- oder Arbeitsparlament" entwickelt. Es handelt sich um ein Parlament, dessen Arbeit vor allem in Ausschüssen konzentriert ist, um der steigenden Übertragung von Politikbereichen als gleichwertiger Gesetzgeber mit dem Rat der Europäischen Union (Rat) vor allem im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (OLP) Rechnung zu tragen. Diese Tatsache geht auf Kosten der Funktion des EP als Debatten- und Konfliktarena (Dialer et al. 2010; Maurer 2012), was durch den fehlenden Dualismus zwischen Mehrheit und Opposition verstärkt wird.

Ein deutliches Zeichen für den Machtgewinn des EP innerhalb des legislativen Dreiecks mit dem Rat und der Europäischen Kommission (EK) ist die Ausweitung des OLP, vor Lissabon auch Mitentscheidungsverfahren genannt. Während sich das OLP unter Maastricht (1993)

noch auf 15 Vertragsgrundlagen stützte, so ist diese Zahl durch den Vertrag von Lissabon auf 85 Politikbereiche angestiegen (Maurer 2012: 139). In den Jahren 2010 und 2011 fielen jeweils 90% bzw. 86% der legislativen Vorhaben unter das OLP, wobei 7% bzw. 11% unter das Konsultationsverfahren fielen, wie eine Studie von Votewatch Europe (2012: 5) zeigt. Dieser Trend spricht Bände für die bedeutende Rolle des EP bei der Politikgestaltung.

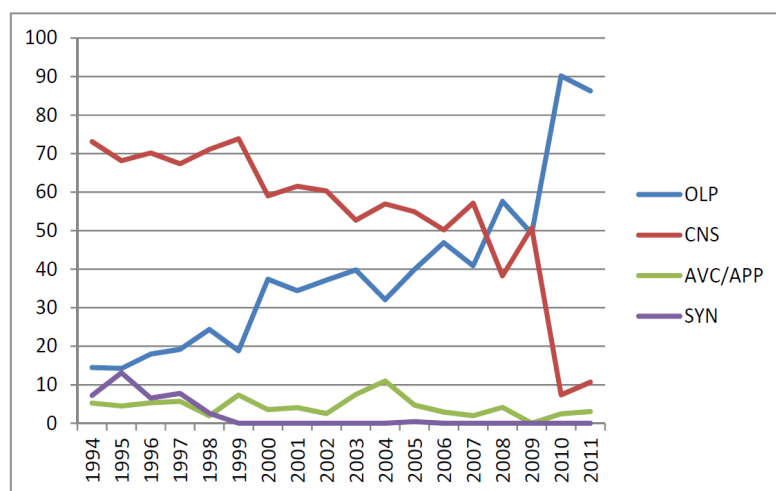


Abbildung 1: Anwendung der verschiedenen Legislativverfahren in %

Legende: OLP: ordentliches Gesetzgebungsverfahren; CNS: Konsultationsverfahren; AVC/APP: Zustimmungungsverfahren; SYN: Verfahren der Zusammenarbeit

Quelle: Votewatch Europe (2012: 5)

Das Budgetrecht des EP ist traditionell die wichtigste Kontrollfunktion gegenüber der EK. Die Rolle des EP als "Haushaltsbehörde" zusammen mit dem Rat ist sehr stark ausgeprägt. Es kommt ohne EP kein Budget zustande, wie auch keine jährliche Entlastung der Ausgaben der EK. Ein Wehrmutstropfen für das EP ist jedoch die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten die Kontrolle über die Ausgabenobergrenzen, an die sich das EP zu halten hat, behalten. Das trifft natürlich auch auf den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFF) zu. Im Budgetverfahren selbst hat das EP jedoch das letzte Wort, was es zum wichtigsten Akteur in Budgetangelegenheiten in der EU

macht. Das EP nützt diese Machtposition gegenwärtig, um zumindest beim MFF mehr Flexibilität zwischen den Haushaltslinien vor dem Hintergrund der Staatsschulden- und mittlerweile Arbeitslosenkrise zu erhalten.

Das unter Artikel 289 (2) des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) definierte besondere Zustimmungsverfahren, in dem legislative und nicht-legislative Entscheidungen ohne das EP nicht getroffen werden können, wird auch weiter ausgedehnt.

»The consent procedure gives Parliament the right of veto. Parliament's role is thus to approve or reject the legislative proposal without further amendments and the Council cannot overrule Parliament's opinion. Consent is also required as a non-legislative procedure when the Council is adopting certain international agreements«.¹

Die zusätzliche Ausweitung des Zustimmungsverfahrens auf alle Formen von internationalen Abkommen, die Einberufung eines Konvents zur Änderung der Verträge allerdings nur auf Beschluss des Europäischen Rates (ER) nach Artikel 48 (3) (EUV), die Einleitung eines Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 329 (AEUV) oder die Anwendung der Flexibilitätsklausel zur Legitimation von Maßnahmen, die von den Verträgen nicht vorgesehen, aber zur Erreichung der Ziele der Union nötig sind (Artikel 352 AEUV) deuten alle auf die verstärkte Rolle des EP als legislatives "Kraftwerk" hin – ein Parlament, das weniger als "Redeparlament", sondern als technokratisches Ausschussparlament bezeichnet werden muss. Dies könnte aber zu einer weiteren Entfremdung der EU-Bürgerinnen und -Bürger führen, weil zudem die repräsentative Funktion oder „Input-Legitimation“² (Weiler 2012) des EP in den

Hintergrund gerät und somit das Legitimationsdefizit der EU noch weiter wachsen könnte.

B. Kann das Europäische Parlament Initiativen setzen?

Die EK hat seit jeher das Initiativrecht im Rahmen des europäischen Gesetzgebungsprozesses (Kaufmann-Bühler 1994). Seit Maastricht (ex Artikel 192 EGV) hat das EP allerdings das Recht, die Kommission in Bereichen zur Umsetzung der Verträge aufzufordern, gesetzgeberisch tätig zu werden. Auch der Artikel 225 (AEUV) sieht diese Möglichkeit vor.

Dieses "degradierte Initiativrecht" oder Aufforderungsrecht des EP wurde seit Maastricht etwa 29 Mal angewendet (Corbett et al. 2011: 265f), wobei sowohl das EP als auch der Rat beim Gerichtshof (EUGH) klagen können, wenn die Kommission nicht tätig wird. Das EP macht regelmäßig vom Aufforderungsrecht Gebrauch, vor allem wenn es Lücken im jährlichen Arbeitsprogramm der EK erkennt.

Von einem genuinen Initiativrecht kann allerdings nicht gesprochen werden, sodass sich die institutionell-legislative Machtbalance nicht zugunsten des EP verschiebt.

C. Sind Europawahlen überhaupt wichtig?

Jacqué (1989: 217f) weist darauf hin, dass die parlamentarische Wahlfunktion die Verbindung von Parlamentsmehrheit und der Regierungszusammensetzung und -legitimation voraussetzt. Diese Verbindung ist im EU-System nicht voll gegeben, auch wenn sich der Europäische Rat bei der Zusammensetzung der EK an den EP-Wahlen zu orientieren hat. Das EP verfügt allerdings über das informelle, jedoch institutionalisierte Recht, Kommissare vor ihrer Bestellung anzuhören und das vertraglich verankerte Recht, die EK kollektiv zum Rücktritt zu zwingen. Das Recht, die Kommissare zu nominieren, bleibt allerdings bei den Regierungschefs. Seit dem Faure-Bericht (van Miert 1973) folgt das EP deswegen der Logik

1) Online unter: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html> (siehe „consent“; abgerufen, am 23. Mai 2013)

2) Wahrnehmung des EP als gewählte Volksvertretung.

der „dualen Legitimierung“ der Kommissare sowohl durch den Europäischen Rat als auch durch das EP, was seit Amsterdam (ex Artikel 158 EGV) zumindest für den Kommissionspräsidenten zutrifft.

Das Zustimmungserfordernis bei der Nominierung des EK-Präsidenten birgt die Möglichkeit, EU-Bürgerinnen und –Bürger für die Europawahlen aufgrund einer verstärkten Personalisierung zu mobilisieren. Der Lissabon-Vertrag ist in dieser Hinsicht revolutionär. Denn das EP „wählt“ nach den nächsten Europawahlen 2014 den Kommissionspräsidenten laut Artikel 17 (7) und (8) (EUV). Zwar wählt es den Kandidaten oder die Kandidatin nur aufgrund eines Vorschlags des ER, letzterer muss aber das Resultat der Europawahlen berücksichtigen. Dieses Investiturverfahren birgt Chancen für das EP. Künftig soll nämlich die stärkste Partei oder Gruppe im EP den Kommissionspräsidenten stellen. Damit sich solche Wahlen allerdings als Mobilisierungswahlen herausstellen können, müsste die Europawahl 2014 genuin europäisch organisiert sein – was durch Ermangelung echter europäischer Listen (Grüne) nur sehr eingeschränkt der Fall sein wird – und sich die politischen Parteien auf ihre jeweiligen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten inklusive Wahlprogramm einigen, was nur teilweise schon geschehen ist.

D. Das Europäische Parlament: Systemgestalter oder „Pudel“ der Regierungschefs?

Die systemische Funktion des EP liegt vor allem in der „para-konstitutionellen“ Weiterentwicklung der EU durch interinstitutionelle Vereinbarungen, den „interinstitutional agreements“ (IIAs) zwischen dem EP, Rat und der EK (Maurer 2012: 124; Maurer and Wessels 2003: 46ff). Zwischen den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs haben das EP, der Rat und die EK immer wieder IIAs abgeschlossen, die sehr oft auch bemerkenswerte institutionelle und verfahrenstechnische Änderungen inner-

halb des politischen Systems der EU mit sich brachten (Monar 1994). In diesem Bereich hat das EP am effektivsten zur „para-konstitutionellen“ Weiterentwicklung der EU beigetragen.

Hummer (2010) zeigt in einer interessanten Studie auf, wie das EP anhand von IIAs zur Umsetzung und teilweise auch Abänderung der Verträge beigetragen hat. Er zeigt nicht weniger als 25 IIAs auf, die das EP zusammen mit der EK (und dem Rat) zwischen 1964 und 2010 abgeschlossen hat. Dies betraf dann wichtige Bereiche wie die GASP, das Budgetverfahren, die Überwachung und Kontrolle von Kommission und Rat im Rahmen des Komitologieverfahrens sowie die Strukturierung der Arbeit des Vermittlungsausschusses im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

Die Mitgliedstaaten bleiben aber die „Herren der Verträge“ und das bedeutet auch, dass die „Kompetenz-Kompetenzen“³ bei den Regierungschefs verharren (Best 2009: 194).

Erstmals wurden durch den Artikel 48 (EUV) des Lissabon-Vertrags die Regeln für die Veränderung der Verträge kodiert. Es gibt künftig vier Wege zur Revision der Verträge. Das ordentliche Änderungsverfahren sieht beispielsweise die Möglichkeit eines Konventsverfahrens mit Einschluss des EP vor, allerdings nur nach Einberufung durch den Europäischen Rat.

Auch das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit birgt Chancen für eine bestimmte Anzahl von Mitgliedstaaten, künftig in bestimmten Bereichen verstärkt zusammenzuarbeiten, wie das Schengen-Abkommen und der Fiskalpakt zur Disziplinierung der Haushaltspolitik der EU-Mitgliedstaaten gezeigt hat. Bei letzterem ist allerdings festzuhalten, dass das EP kein Zustimmungsrecht hat, da es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag außerhalb des EU-Rechts handelt. Dasselbe war auch der Fall bei der Einrichtung des 2012 in Kraft getrete-

3) Die Befugnis, Vertragsänderungen zur Neuverteilung von Kompetenzen einzuleiten.

nen Europäischen Stabilitätsmechanismus, der Pate für den „neuen Intergouvernementalismus“⁴⁴ in der EU steht. Aus normativ-demokratiethoretischer Sicht ist diese Umschiffung der europäischen Volksvertretung in Form des EP nicht sehr wünschenswert.

Auch wenn der Lissabon-Vertrag Vertragsänderungswege mit Einbindung des EP kodiert, so ist doch festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“ bleiben. Es entscheidet letztendlich der Europäische Rat, ob Vertragsrevisionen eingeleitet werden sollen, nicht das EP.

II. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Sichtbarkeit des EP als sehr bedeutender legislativer Akteur kann durch verstärkte Personalisierung und ideologische Konflikte zwischen den Parteien im EP, aber auch zwischen EP und den Nationalstaaten in der EU vergrößert werden.

Das EP muss weiterhin eine Parlamentarisierung des EU-Systems anstreben, denn de facto haben die Staats- und Regierungschefs in der Krise einen „neuen Intergouvernementalismus“ geschaffen, der das EP in den wichtigsten Grundsatzentscheidungen weiterhin außen vor lässt und auch seine Sichtbarkeit verringert.

Die Dominanz und Sichtbarkeit der Mitgliedstaaten im EU-System kommt ganz besonders dann zum Tragen, wenn es um die Festlegung der Ausgabenobergrenzen beim jährlichen und mehrjährigen Finanzrahmen geht. Das EP muss sich für eine gemeinsame EU-Steuer einsetzen, die von jedem EU-Bürger und jeder EU-Bürgerin einen gleichen geringen Anteil abverlangt, damit die Neiddebatten und –kämpfe zwischen den Mitgliedstaaten rund um Budgetfragen vor dem Hintergrund der relativen Kleinheit des EU-Budgets nicht weiterhin einen sinnlosen Nationalismus befördern, der zudem

zu einem Mangel an europäischer Solidarität geführt hat, der ja nur die Kehrseite einer mangelnden europäischen Identität ist. Dazu muss sich das EP langfristig auch eine Mitsprache bei den „Kompetenz-Kompetenzen“ sichern.

Die gesteigerte systemische Transparenz und Wichtigkeit des Europäischen Parlaments und seine verstärkte Fähigkeit, öffentlichkeitswirksam zu agieren, werden durch die stärkeren formellen (Lissabon-Vertrag und Entscheidungen in der ersten Lesung des OLP) und informellen (interinstitutionellen Vereinbarungen) Kompetenzen konterkariert. Die Entwicklung des Europäischen Parlaments zu einem legislativen „Kraftwerk“, in dem die Arbeit in Ausschüssen konzentriert ist, geht auf Kosten seiner Funktion als öffentliche Konfliktarena. Das Fehlen von Regierungsmehrheit und –opposition verstärkt diesen Trend noch weiter. Die öffentliche Arena-Funktion des EP wird weiterhin durch die Tatsache verringert, dass 80% der legislativen Vorhaben innerhalb des dominierenden OLP nach langen und intransparenten Verhandlungen mit Rat und EK in erster Lesung verabschiedet werden. Das bedeutet auch, dass das EP mehr und mehr in ein System der Gewaltenverschränkung anstatt eines Systems der Gewaltentrennung hineingezogen wird. Das führt zu einer verringerten „Input-Legitimität“ des EP, die durch das Vertretungsprinzip („principle of representation“) gewährleistet werden sollte. Auch wenn das Europäische Parlament mit der Drohung von drei Lesungen im OLP gegenüber Rat und EK auftreten kann, so sollte es doch auch tatsächlich von der Möglichkeit mehrerer Lesungen Gebrauch machen, um Konflikte in die Öffentlichkeit zu tragen.

Der Trend in Richtung eines eher einförmigen Plenarabstimmungsverhaltens der Parteien im EP lässt die Bürgerkammer als monolithischen Entscheidungsträger erscheinen (Vote-watch Europe 2012), was nicht gerade zu einer künftigen Wählermobilisierung beitragen wird. Tatsächlich stimmen die großen politischen Gruppierungen des EP bei Plenarabstimmun-

4) Die Nationalstaaten dominieren den europäischen Einigungsprozess.

gen sehr ähnlich ab, wie ein Bericht über das Abstimmungsverhalten der politischen Parteien im EP 2010 gezeigt hat (Organization for European Interstate Cooperation 2012).

Es gibt aber Wege und Mittel, um die Sichtbarkeit und das daraus generierte politische Kapital des EP zu vervielfachen. Erstens sollte das EP noch mehr parlamentarische Hearings veranstalten, um die technische Ausschussarbeit für Bürgerinnen und Bürger, Verbände und Interessensgruppen verständlicher und deutlicher zu machen. Zweitens sollten Bürge-

rinnen und Bürger sowie Interessensgruppen bei parlamentarischen Überlegungen über die Arbeitsprogramme der EK und des Europäischen Rats frühestmöglich eingebunden werden, damit die Mitglieder des EP stärker auf die Wünsche von Bürgerinnen und Bürgern eingehen können. Drittens sollten die Medien intra-parlamentarische Konflikte stärker beleuchten, wobei es die Pflicht der legislativen Berichtersteller und politischen Parteien im EP ist, sich stärker nach den Informationserfordernissen der nach wie vor in den nationalen Sphären verankerten Medien zu richten.

Literaturverzeichnis

- Best, Edward (2009) *“Lisbon Treaty – Karlsruhe Rules”*, in: *Intereconomics*, July/August, 194-195.
- Corbett, Richard et al. (2011) *The European Parliament*, London: John Harper.
- Dialer, Doris et al. (2010) *Das Europäische Parlament. Institution, Vision und Wirklichkeit*, Innsbruck: innsbruck university press (IUP) (= Europawissenschaftliche Reihe 2).
- Hummer, Waldemar (2010) *“Interorganvereinbarungen: Rechtsgrundlage – Rechtsnatur – Rechtswirkungen – Justitiabilität”*, in: Kietz, Daniela et al. (Eds.) *Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union: Wegbereiter der Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden: Nomos, 51-110.
- Jacqué, Jean-Paul (1989) *“Strategien für das Europäische Parlament: Abschied von nationalen Konflikten”*, in: Schmuck, Otto and Wessels, Wolfgang (Eds.) *Das EP im dynamischen Integrationsprozess: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn: Europa Union Verlag, 217-225.
- Kaufmann-Bühler, Werner (1994) *“Deutsche Europapolitik nach dem Karlsruher Urteil”*, in: *Integration* 1, 1-11.
- Maurer, Andreas (2012) *Parlamente in der EU*, UTB GmbH.
- Maurer, Andreas und Wessels, Wolfgang (2003) *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?*, Baden-Baden: Nomos.
- Miert, Klaus van (1973) *“The appointment of the President and the Members of the European Commission”*, in: *Common Market Law Review*, 10 (3), 257-273.
- Monar, Jörg (1994) *“Interinstitutional Agreements: The phenomenon and its new dynamics after Maastricht”*, in: *Common Market Law Review*, 31 (4), 693-719.
- Nickel, Dietmar (2003) *“Das Europäische Parlament als Legislativorgan – Zum neuen institutionellen Design nach der Europäischen Verfassung”*, in: *Integration*, 26 (4), 501-509.
- Organization for European Interstate Cooperation (2012) *Is there really a political difference in the EU Parliament between the big groups?* Online at: http://oeiceurope.com/attachment/finalvotes2010_oeic.pdf (abgerufen am 20. Dezember 2012).
- Votewatch Europe (2012) *Mid-Term Evaluation of the 2009-14 European Parliament: Legislative Activity and Decision-Making Dynamics*, Brussels.
- Weiler, Joseph H. (2012) *“Democracy and limits of EU competence”*, in: *European Parliament Challenges of multi-tier governance in the EU: WORKSHOP*, Brussels: Directorate-General for Internal Policies.

Josef Auer

Treibt der Euro die Inflation an? Die Fakten.

Wien, 25. Juli 2013, ÖGfE-Policy Brief 2013.09

Handlungsempfehlungen

1. **Internationale Faktoren**, wie etwa die Preise auf den Rohstoffmärkten (z.B. Rohöl, Getreide, Kaffee), sind für das Ausmaß und den Verlauf der Inflation wesentlich bestimmender als der Euro.
2. **Der einzelne Konsument sollte seinen eigenen Warenkorb nicht im Gesamtindex zu finden versuchen.** Der Warenkorb reflektiert nicht das persönliche Konsumverhalten einzelner Verbraucher, sondern das durchschnittliche Ausgabenverhalten aller österreichischen Haushalte.
3. **Nur auf kurzfristige Ausgaben (des täglichen/wöchentlichen Einkaufs) zu fokussieren, verkürzt die Sicht auf die Inflationsthematik.** Der Gesamtindex setzt sich aus ca. 800 Einzelprodukten zusammen, die unterschiedliche Konsumsegmente abdecken, auch langlebige Gebrauchsgüter.
4. **Seriöse Inflationsbeurteilung bedarf der Detailbetrachtung.** Die Auswahl der Güter und Dienstleistungen im Warenkorb erfolgt nicht beliebig, sondern nach Ergebnissen der Konsumerhebung. Darüber hinaus gilt die Regel: Jede Position muss mindestens ein Promille der gesamten Haushaltsausgaben erreichen.

Zusammenfassung

Mehr als zehn Jahre sind seit der Einführung des Euro am 1.1.2002 vergangen, aber nach wie vor gerät er in die Schlagzeilen. Immer wieder werden Vermutungen angestellt, dass mit der Euro-Bargeldeinführung Preiserhöhungen einhergingen und sich der Euro als »Teuro« erwiesen hat. Weil die Preise für kurzfristige Anschaffungen in den letzten Jahren meist überdurchschnittlich gestiegen sind, entsteht das Gefühl einer wesentlich höheren Teuerung als offiziell ausgewiesen, ein weiterer Umstand, der dem »Teuro« zugeschrieben wird. Statistik

Austria, zuständig für die Berechnung des Verbraucherpreisindex und die Ermittlung der monatlichen Inflationsrate, hat die Inflation vor und nach der Euro-Einführung mehrfach analysiert, Preistreiber und Preisdämpfer beobachtet und sich auf die Spur des Phänomens der »gefühlten Inflation« begeben. Ein eindeutiger Befund, ob der Euro ein Teuro ist, ließ sich bisher nicht ableiten. Vielmehr beeinflussen internationale Faktoren, etwa Preise auf den Rohstoffmärkten, die Teuerung.

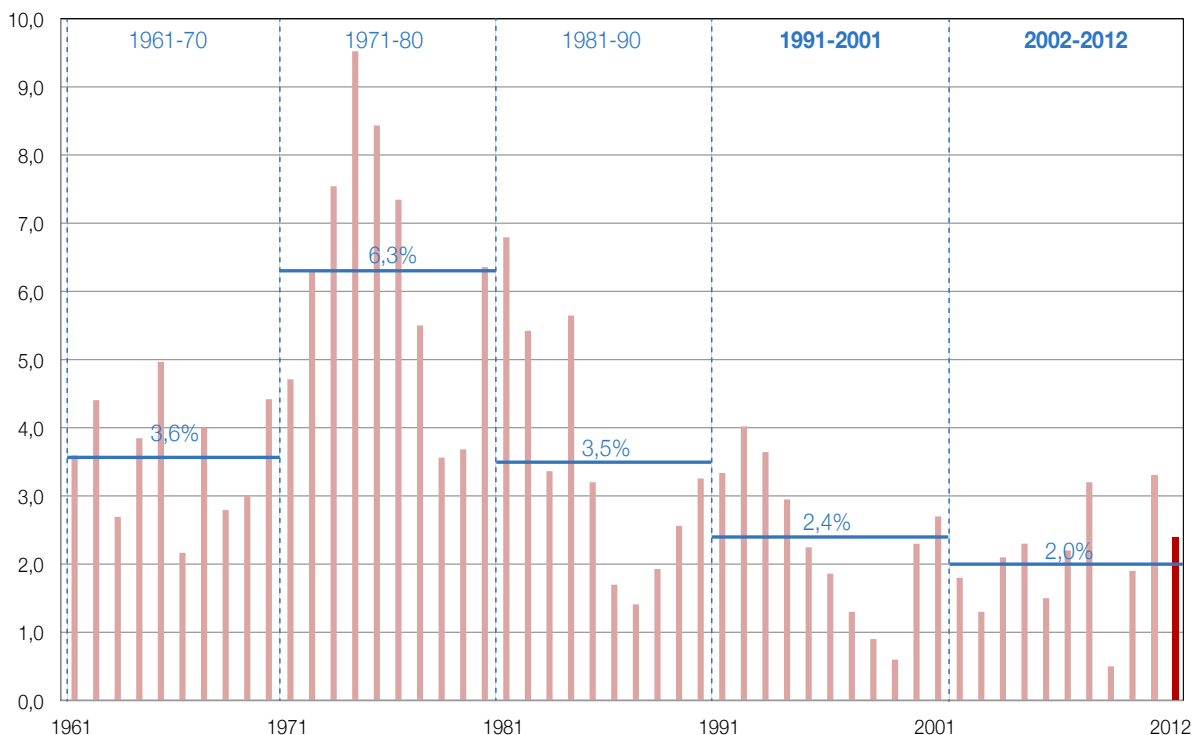
Mit einer durchschnittlichen Jahresinflation von 2,0% (2002-2012) bzw. 2,4% (1991-2001) sind die Perioden vor und nach der Euroeinführung in der langjährigen Entwicklung der Verbraucherpreise (seit 1960) die mit Abstand preisstabilsten. Die drei Dekaden von 1961 bis 1990 waren von wesentlich höheren Inflationsraten geprägt: 3,6% (1961-70), 6,3% (1971-80) und 3,5% (1981-90). Und dennoch sorgt der Euro in Österreich auch über zehn Jahre nach seiner Einführung (1.1.2002) nach wie vor für Schlagzeilen, weil Preiswirkungen der Euro-Bargeldeinführung vermutet werden.

und genaue Analysen der Inflation für den Zeitraum vor und nach der Euro-Bargeldeinführung präsentiert.

Preisentwicklung vor und nach der Euro-Bargeldeinführung

In den Perioden vor und nach der Euro-Bargeldeinführung (1991-2001 und 2002-2012) zeigten sich unterschiedliche Preisbewegungen bei den einzelnen Ausgabengruppen des Haushaltskonsums (siehe Tabelle 1): Während die Gesamtinflationsrate des Verbraucherpreisindex

Inflationsraten seit 1961



Grafik 1: Die Inflation der letzten 50 Jahre

Statistik Austria hat bei zahlreichen Gelegenheiten (z. B. im Rahmen von Pressegesprächen fünf¹ bzw. zehn Jahre² nach der Einführung des Euro) die Fakten auf den Tisch gelegt

(VPI) in den Jahren vor der Euro-Bargeldeinführung im Jahresdurchschnitt 2,4% betrug, stiegen die Preise im Jahrzehnt danach um durchschnittlich 2,0% pro Jahr. Höhere durchschnittliche Steigerungsraten pro Jahr wiesen nach der Euro-Bargeldeinführung die Ausgabengruppen „Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke“ (2,4% gegenüber 1,2%), „Alkoholische Getränke, Tabakwaren“ (3,1% gegenüber 2,3%) sowie „Verschiedene Waren und Dienst-

1) Pressekonferenz 17.1.2007 »5 Jahre Euro« (PDF, 20 KB)

2) 10 Jahre Euro - Preisentwicklungen vor und nach der Einführung (PDF, 20 KB), 10 Jahre Euro - Inflationsrate seit 1960 (PDF, 70 KB), 10 Jahre Euro - Durchschnittspreise vor und nach der Euro-Einführung (PDF, 50 KB)

leistungen“ (2,7% gegenüber 2,4%) auf, wobei bei letzterer der Höhenranch des Goldpreises (bei Schmuck und Uhren) durchgeschlagen hat. Alle anderen Hauptausgabengruppen blieben unter der durchschnittlichen Teuerungsrate von vor der Euro-Bargeldeinführung, entweder weil die spektakulären Preisausschläge in der Periode nach der Euro-Bargeldeinführung in beide Richtungen gingen (wie bei den Verkehrs- und Wohnungsausgaben, speziell bei Mineralölprodukten wie Treibstoffen und Heizöl) oder Preissteigerungen vor 2002 nachhaltiger waren (z. B. Restaurants).

Preistreiber und Preisdämpfer

Zu den Gütern und Dienstleistungen mit überdurchschnittlicher Preissteigerung (im Vergleich zum Gesamt VPI) zählten in der Periode nach der Euro-Bargeldeinführung Heizöl, dessen Preise um insgesamt 132% gestiegen sind, sowie Kraftstoffe und Schmiermittel (+79%), Uhren/Schmuck (+88%) und Kaffee (+49%) (siehe Tabelle 2). Diese Preissteigerungen sind eindeutig auf Entwicklungen auf den internationalen Märkten zurückzuführen. Ebenfalls überdurchschnittlich stiegen die Preise für Brot- und Getreideprodukte (+36%), Tabakwaren (+39%), sowie Zeitungen und Zeitschriften (+42%), wo dieser internationale Zusammenhang nur teilweise gegeben ist. Zu den absoluten Preisdämpfern (siehe Tabelle 3) zählten Fotoapparate und optische Geräte (-70%) sowie Telefondienstleistungen (-18%). Auch Pauschalreisen (-18%), Bücher (+7%), Haushaltsgeräte (+9%) und Anschaffung von PKW (+3%) wiesen in der Periode nach der Euro-Bargeldeinführung eine unterdurchschnittliche Preisveränderung auf und lagen zudem noch weit unter der Preisentwicklung in der Vordekade.

Dienstleistungspreise

Klarer Trend bei vielen Dienstleistungen ist der Anstieg ab 2002 (z. B. Kommunale Dienstleistungen, Restaurants, Friseure, Versicherungen) während Telefondienstleistungen deutlich billiger wurden (siehe Grafik 2). Die Preisentwicklung

| Ausgabenkategorien | durchschn. durchschn. jähr. VR % | |
|--|-------------------------------------|-----------|
| | 1991-2001 | 2002-2012 |
| Verbraucherpreisindex Gesamt | 2,4 | 2,0 |
| 1 Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke | 1,2 | 2,4 |
| 2 Alkoholische Getränke, Tabakwaren | 2,3 | 3,1 |
| 3 Bekleidung und Schuhe | 1,5 | 1,1 |
| 4 Wohnung, Wasser, Energie | 3,3 | 3,1 |
| 5 Hausrat, Haushaltsführung | 1,6 | 1,4 |
| 6 Gesundheitspflege | 3,9 | 1,8 |
| 7 Verkehr | 2,8 | 1,5 |
| 8 Nachrichtenübermittlung | -0,5 | -1,8 |
| 9 Freizeit | 1,3 | 0,1 |
| 10 Erziehung | 6,1 | 2,7 |
| 11 Restaurants | 2,9 | 2,6 |
| 12 Verschiedene Waren und Dienstleistungen | 2,4 | 2,7 |

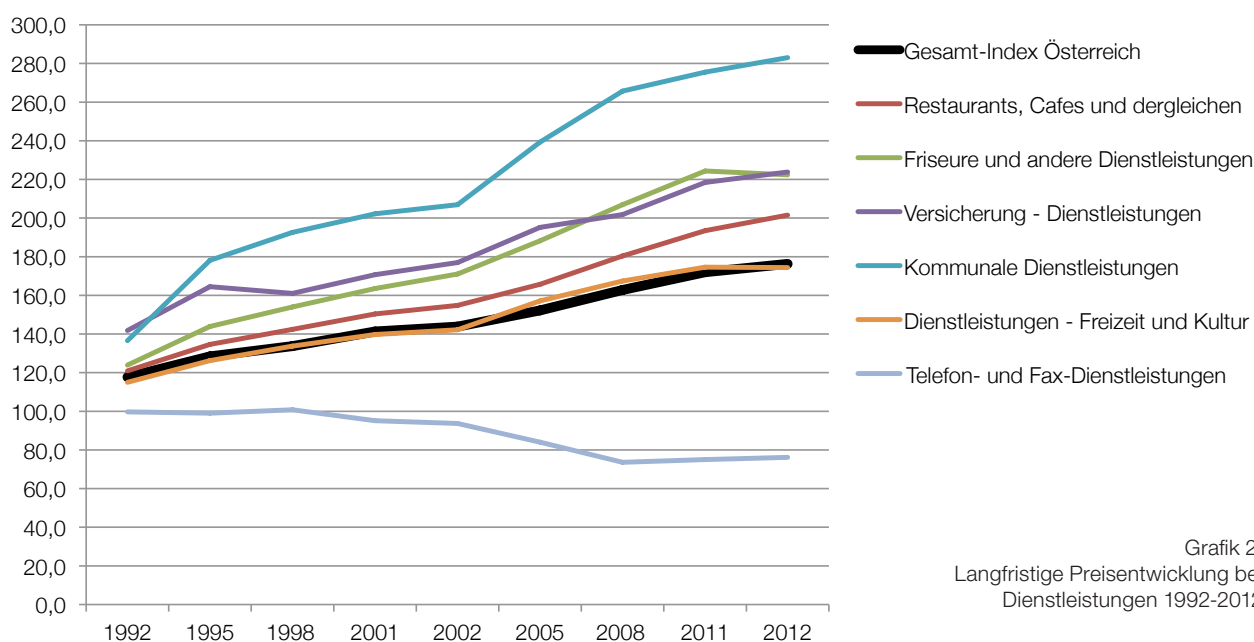
Tabelle 1: Die Hauptausgabengruppen vor und nach der Euro-Bargeldeinführung

| COICOP* | Position | 1991-2001 | 2002-2012 |
|---------|---|--------------|--------------|
| | VPI | 24,9% | 22,6% |
| 04.5 | Elektrizität, Gas, sonstige Brennstoffe | 19,7% | 50,4% |
| 04.5.3 | Flüssige Brennstoffe (Heizöl) | 32,6% | 132,4% |
| 12.3.1 | Schmuck, Uhren | -7,3% | 87,9% |
| | Ehering | -2,3% | 210,4% |
| 07.2.2 | Kraftstoffe und Schmiermittel | 38,5% | 78,5% |
| 09.5.2 | Zeitungen und Zeitschriften | 27,4% | 42,4% |
| | Illustrierte | 18,6% | 32,6% |
| 01 | Nahrungsmittel, alkoholfreie Getränke | 12,8% | 28,5% |
| 01.1.1 | Brot und Getreideprodukte | 16,6% | 36,0% |
| 01.1.4 | Milch, Käse, Eier | 4,0% | 28,9% |
| 01.1.7 | Gemüse | -2,8% | 27,2% |
| 01.1.2 | Fleisch | 16,7% | 28,3% |
| 01.2.1 | Kaffee, Tee, Kakao | 22,6% | 48,8% |
| 02.2 | Tabakwaren | 33,9% | 38,9% |

Tabelle 2: Preistreiber nach der Euro-Bargeldeinführung

*) COICOP (Classification of Individual Consumption by Purpose) ist eine hierarchisch gegliederte Nomenklatur, die den Konsum der privaten Haushalte nach dem Zweck der Verwendung in 12 Hauptgruppen, 40 Warengruppen und 106 Klassen unterteilt. (Anmerkung: Der hinterlegte Link führt auf den entsprechenden Eintrag in der „Eurostat Datenbank für Konzepte und Begriffe“.)

folgte einem klaren Muster: Die Umstellung auf attraktive Euro-Preise vollzog sich zum Zeitpunkt der Euro-Bargeldeinführung auf einen Schlag.



| COICOP | Position | 1991-2001 | 2002-2012 |
|--------|--|--------------|--------------|
| | VPI | 24,9% | 22,6% |
| 09.1 | Geräte für Audiovision, Fotografie und Datenverarbeitung | -23,9% | -45,1% |
| 09.1.2 | Fotogeräte, optische Geräte | -44,1% | -70,1% |
| | Spiegelreflexkamera | -28,5% | -48,4% |
| 08.3 | Telefondienstleistungen | -5,7% | -18,4% |
| 01.1.6 | Obst | 34,5% | 11,2% |
| 05.3 | Haushaltsgeräte | 11,6% | 8,6% |
| 09.6 | Pauschalreisen | 18,7% | -18,1% |
| 09.5.1 | Bücher | 38,6% | 6,8% |
| | Kinderbuch | 31,2% | -12,6% |
| 07.1.1 | Kraftwagen | 14,7% | 2,9% |

Tabelle 3: Preisdämpfer nach der Euro-Bargeldeinführung

| | durchschnittliche jährliche VR | |
|---|--------------------------------|-----------|
| | 1991-2001 | 2002-2012 |
| Gesamt-Index VPI | 2,4 | 2,0 |
| Restaurants, Cafes und dergleichen | 2,7 | 2,6 |
| Friseure und andere Dienstleistungen | 3,3 | 3,2 |
| Versicherung - Dienstleistungen | 2,6 | 2,5 |
| Kommunale Dienstleistungen | 5,0 | 3,2 |
| Dienstleistungen - Freizeit und Kultur | 2,8 | 2,5 |
| Telefon- und Fax-Dienstleistungen | -0,6 | -2,3 |
| Instandhaltung und Reparatur von privaten Verkehrsmitteln | 4,1 | 3,6 |

Tabelle 4: Preisdynamik bei Dienstleistungen vor und nach der Euro-Bargeldeinführung

Das folgende Schaubild illustriert die deutlichen Preisschübe, die damit einhergingen.

Im Periodenvergleich der durchschnittlichen jährlichen Veränderungen zeigen sich allerdings keine großen Unterschiede (siehe Tabelle 4). Zwar steigen die Preise im Vergleich zum Gesamt VPI überdurchschnittlich pro Jahr, das war aber auch vor der Euro-Bargeldeinführung schon der Fall.

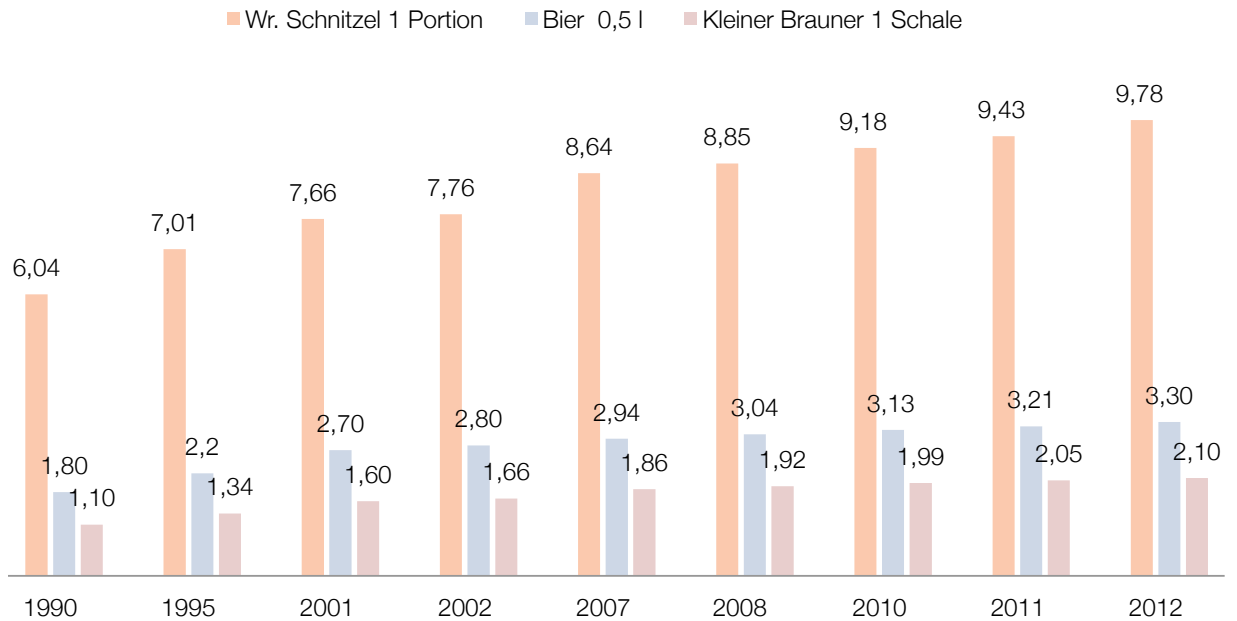
Restaurantpreise

Absolut gesehen weisen die Preise im Restaurant über die letzten 20 Jahre eine kontinuierliche Steigerung auf (z. B. Wiener Schnitzel 6,04 € im Jahr 1990 gegenüber 7,66 € im Jahr 2001 und 9,78 € im Jahr 2012) (siehe Grafik 3).

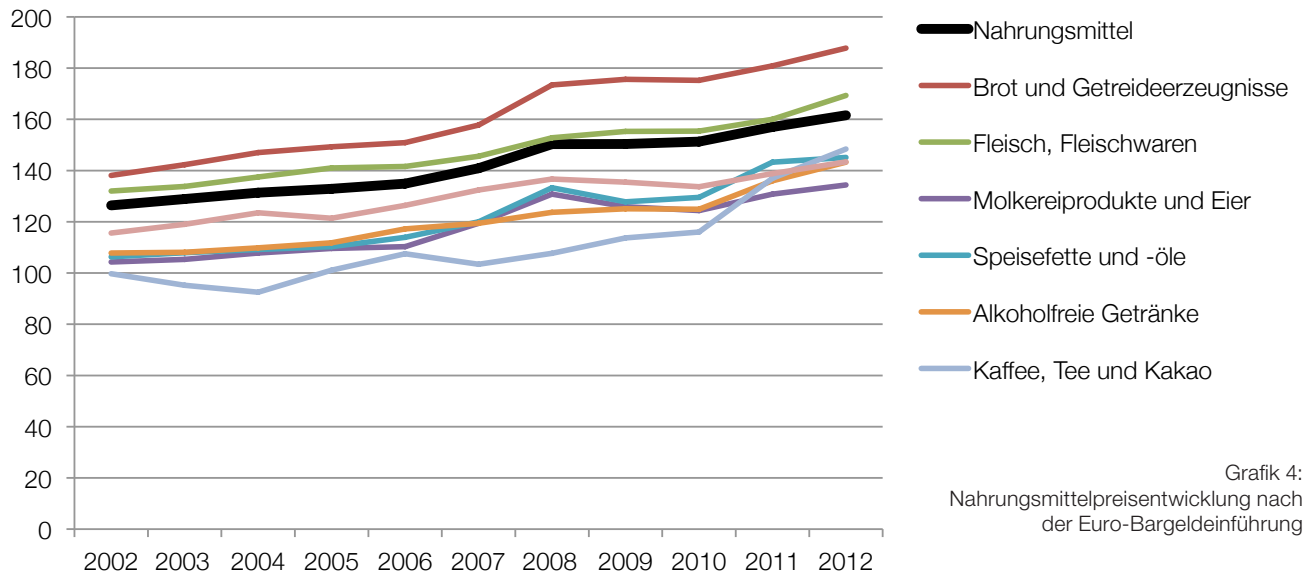
Nahrungsmittelpreise

Die Preisentwicklung bei Nahrungsmitteln war in den letzten Jahren vermehrt Gegenstand hitziger Debatten, vor allem als im Jahr 2008 die sogenannte Nahrungsmittelkrise begann, im Verlaufe derer einige Grundnahrungsmittel empfindlich teurer wurden (siehe Grafik 4). So erhöhten sich die Preise für Brot- und Getreideerzeugnisse von 2007 auf 2008

Durchschnittspreise im Restaurant in €



Grafik 3: Durchschnittspreisentwicklung typischer Restaurantleistungen



Grafik 4: Nahrungsmittelpreisentwicklung nach der Euro-Bargeldeinführung

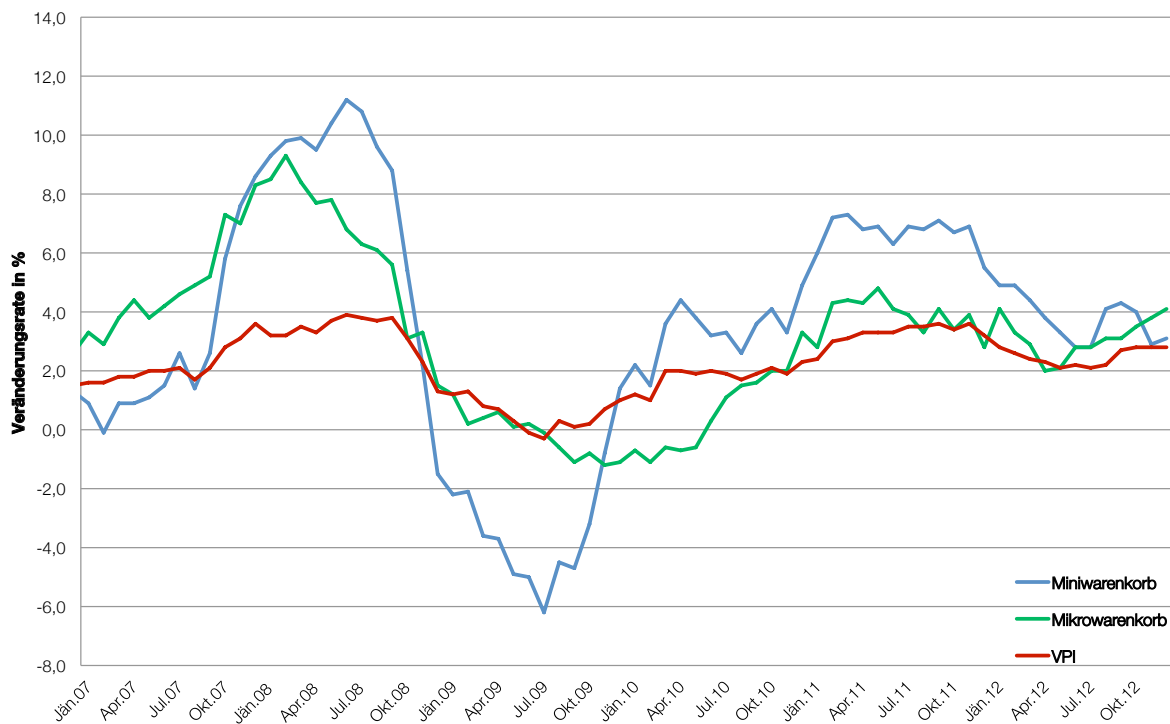
von 160 auf nahezu 180 Indexpunkte (Basis 1986=100), Fleisch und Fleischwaren zeigten einen kontinuierlichen Preisanstieg von 130 (2002) auf ca. 170 Indexpunkte (2012), auch Molkereiprodukte, Eier sowie Speisefette und Öle zogen über die Jahre kräftig an.

Die Preisdynamik nahm nach der Euro-Bargeldeinführung deutlich zu (siehe Tabelle 5). Insgesamt wurden die Nahrungsmittel von 2002-2012 durchschnittlich um 2,4% pro Jahr teurer, das ist genau doppelt so viel wie im Jahrzehnt davor. Bei Brot- und Getreideerzeug-

| Ausgabenkategorien | durchschnittliche jährliche VR | |
|---------------------------------------|--------------------------------|-----------|
| | 1991-2001 | 2002-2012 |
| Nahrungsmittel | 1,2 | 2,4 |
| Brot und Getreideerzeugnisse | 1,6 | 3,0 |
| Fleisch, Fleischwaren | 1,6 | 2,0 |
| Molkereiprodukte und Eier | 0,5 | 2,6 |
| Speisefette und -öle | 1,2 | 3,4 |
| Kaffee, Tee und Kakao | 2,3 | 2,9 |
| Mineralwasser, Limonaden, Fruchtsäfte | 1,0 | 1,9 |

Tabelle 5: Preisdynamik bei Nahrungsmitteln vor und nach der Euro-Bargeldeinführung

Mini- und Mikrowarenkorb 2007-2012



Grafik 5: Inflationsraten von Mini-, Mikro- und Gesamtwarenkorbe

nissen war nahezu die gleiche Preisdynamik zu beobachten (3% gegenüber 1,6%). Am größten war die Steigerung bei Molkereiprodukten und Eiern, die 2002-2012 in etwa das Fünffache der durchschnittlichen jährlichen Teuerung vor der Euro-Bargeldeinführung betrug. Bei Speisefetten und -ölen war die Preisdynamik ebenfalls nach der Euro-Bargeldeinführung wesentlich höher (3,4% gegenüber 1,2% durchschnittliche jährliche Teuerung) als davor.

Gefühlte vs. gemessene Inflation

Verbraucherinnen und Verbraucher empfinden die Teuerung höher als von Statistik Austria in Gestalt des Verbraucherpreisindex gemessen. Das liegt u. a. daran, dass Preisänderungen bei häufig gekauften Gütern (z. B. Brötchen, Tageszeitung) stärker beachtet werden als bei selten gekauften Gütern (z. B. Haushaltsgeräte, Möbel) oder bei Gütern und Dienstleistungen, deren Preise regelmäßig vom Konto abgebucht werden (z. B. Mieten). Erkenntnisse der Wahrnehmungspsycholo-

gie³ besagen, dass Menschen Informationen zur eigenen wirtschaftlichen Situation anders wahrnehmen als neutrale Informationen. Bezogen auf die Inflationswahrnehmung bedeutet das: Preiserhöhungen werden von Verbraucherinnen und Verbrauchern stärker wahrgenommen als Preissenkungen oder stabile Preise (asymmetrische Inflationswahrnehmung). Weil die Preise für kurzfristige Anschaffungen in den letzten Jahren meist überdurchschnittlich gestiegen sind, entsteht das Gefühl einer wesentlich höheren Teuerung als offiziell ausgewiesen. Man spricht in diesem Zusammenhang von der „gefühlten Inflation“, die das Ausmaß der Teuerung darstellt, die jeder Mensch beim täglichen/wöchentlichen Einkauf intuitiv verspürt.

3) Kamleitner, B., E. Hofmann und E. Kirchler. 2005. Preisverständnis und subjektive Bewertung des Euro: Überblick über empirische Befunde. In: Wirtschaftspsychologie. Traut-Mattausch, E., S. Schulz-Hardt, T. Greitemayer und D. Frey. 2004. Expectancy Confirmation in Spite of Disconfirming Evidence: The Case of Price Increases Due to the Introduction of the Euro. In European Journal of Social Psychology 34. 739–760.

Statistik Austria hat aus analytischen Gründen aus dem Gesamtwarenkorb zwei unterschiedliche Warenkorbsegmente gebildet, um den Einfluss von kurz- und mittelfristigen Haushaltsausgaben zu messen – den Mikrowarenkorb und den Miniwarenkorb. Der Mikrowarenkorb umfasst 21 Waren und Dienstleistungen und soll den täglichen Einkauf simulieren, der Miniwarenkorb umfasst 63 Waren und Dienstleistungen und repräsentiert den wöchentlichen Einkauf. Weil in diesen Warenkörben hauptsächlich Nahrungsmittel, Treibstoffe, Außerhausausgaben (Restaurants, etc.) und sonstige häufig gekaufte Verbrauchsartikel enthalten sind und die Preise dieser Güter und Dienstleistungen in den letzten Jahren überdurchschnittlich gestiegen sind, liegen die Teuerungsraten regelmäßig über der offiziellen Inflationsrate. Beide Warenkörbe stellen eine Näherungslösung zur Darstellung der „gefühlten Inflation“ dar.

Wie aus Grafik 5 ersichtlich, weisen die täglichen und wöchentlichen Einkäufe eine wesentlich höhere Preisvolatilität auf als die Gesamtteuerung. Das liegt in erster Linie an den Nahrungsmittel- und Treibstoffpreisen, die in den vergangenen Jahren heftige Ausschläge nach oben und unten gezeigt haben. So wiesen Mineralölprodukte (Treibstoffe, Heizöl) im 1. Halbjahr 2008 Teuerungsraten von teilweise weit über 20% auf. Auch die Nahrungsmittelpreise erhöhten sich zu Beginn des Jahres 2008 deutlich (Teuerungsraten für Brot- und Getreideprodukte sowie Molkereiprodukte und Eier jeweils +10%). Das hat die Teuerungsraten des Mikro- und des Miniwarenkorb im Frühjahr 2008 auf ca. 10% getrieben. Umgekehrt im Jahr 2009: Da lag die Teuerung für die wöchentlichen Einkäufe aufgrund fallender Treibstoffpreise kurzzeitig bei -6%. Im Verbraucherpreisindex (VPI), der die Gesamtteuerung reflektiert, sind auch weniger preisreagible und langfristige Haushaltsausgaben enthalten. Die Teuerungskurve des gesamten VPI verläuft deshalb auch weitaus flacher.

Der Einfluss der Euro-Bargeldeinführung auf das Preisniveau bzw. auf die Preisentwicklung ist nach einhelliger Meinung der internationalen Statistik-Community wissenschaftlich nicht exakt bestimmbar. Preisbeobachtungen reichen für die Ursachenanalyse nicht aus. Sie können allenfalls zeigen, wie sich Preisgestaltung und Preisverteilung in den Perioden vor und nach der Euro-Bargeldeinführung verändert haben. Damit können Vermutungen über Preiserhöhungen im Zusammenhang mit der Umstellung auf den Euro gestützt oder entkräftet werden⁴. Wesentlich bestimmender für die Preisentwicklung scheinen internationale Faktoren wie die Preise auf den Rohstoffmärkten (Rohöl, Getreide, etc.) zu sein, sowie langfristige Knappheitsverhältnisse (Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln bei steigender Weltbevölkerung und zunehmendem Wettbewerb der Ressourcenverwendung).

Für den Umgang mit der Thematik der Inflation kann man also zusammenfassend folgende Empfehlungen abgeben:

- **Internationale Faktoren**, wie etwa die Preise auf den Rohstoffmärkten (z.B. Rohöl, Getreide, Kaffee), sind für das Ausmaß und den Verlauf der Inflation wesentlich bestimmender als der Euro.
- **Der einzelne Konsument sollte nicht versuchen, seinen eigenen Warenkorb im Gesamtindex wiederzufinden.** Der Warenkorb reflektiert nicht das persönliche Konsumverhalten des einzelnen Verbrauchers, sondern soll konzeptgemäß das durchschnittliche Ausgabenverhalten aller österreichischen Haushalte abbilden. Er deckt also ein breites Spektrum unterschiedlicher Verbrauchsmuster ab, d. h. jenes von Einpersonen- und Mehrpersonenhaushalten, autofahrenden und nicht-autofahrenden Haushalten, Haushalten mit unterschiedlichen Wohn-

4) Fluch, M./Stix, H.: „Wahrgenommene Inflation in Österreich – Ausmaß, Erklärungen, Auswirkungen“ in Geldpolitik und Wirtschaft Q3/2005, OeNB

situationen (Miete vs. Eigentum), ausgehenden und weniger ausgehenden Haushalten, usw.

- **Eine Fokussierung auf lediglich kurzfristige Ausgaben (Artikel des täglichen/wöchentlichen Einkaufs) sollte vermieden werden.** Sie stellt eine verkürzte Sicht auf die Inflationsthematik dar. Der Gesamtindex setzt sich aus ca. 800 Einzelprodukten zusammen, die sehr unterschiedliche Konsumsegmente abdecken. Auch die Anschaffung von langlebigen Gebrauchsgütern zählt zu den Haushaltsausgaben und muss daher in der Teuerungsrate abgebildet werden.
- **Da die Inflationsrate ein Durchschnittswert ist, der sowohl steigende als auch fallende Preise abbildet, ist für eine seriöse Inflationsbeurteilung die Detailbetrachtung der einzelnen Entwicklungen erforderlich.** Die Auswahl der Güter und Dienstleistungen, die nach ihrer Bedeutung im Warenkorb (Gewichtung) in die Berechnung eingehen, erfolgt nicht beliebig, sondern wird nach den Ergebnissen der Konsumerhebung durchgeführt (international standardisierte Regel: jede Position des Warenkorbs muss mindestens ein Promille der gesamten Haushaltsausgaben erreichen).

Gabriel N. Toggenburg

Was soll die EU können dürfen, um die EU-Verfassungswerte und die Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten zu schützen?

Ausblick auf eine neue Europäische Rechtsstaatshygiene

Wien, 9. September 2013, ÖGfE-Policy Brief 2013.10

Handlungsempfehlungen

1. Die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten sind gefordert, durch einen strukturierten Werte-Dialog (zum Beispiel in Form einer Offenen Methode der Koordinierung, OMK) das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit zu stärken.
2. Eine solche EU-Rechtsstaatsinitiative sollte als EU-weiter und vertrauensbildender Lernprozess gestaltet sein. Dies birgt das Potential, aktionistische, anlass-bezogene und selektive Wertedebatten zu ersetzen durch eine faktenorientierte und permanente Diskurskultur allen Mitgliedstaaten gegenüber.
3. Vertrauen, Gleichbehandlung und Versachlichung können insbesondere erreicht werden durch: die Betrauung bereits bestehender Experteninstitutionen auf Europäischer wie nationaler Ebene; die breite Einbeziehung aller Stakeholder; sowie die Anwendung objektiver Indikatoren.

Zusammenfassung

Im Rahmen der 'Österreich-Krise' des Jahres 2000 wurden die Fragen der Europäischen Werte und der Kontrolle europäischer 'Verfassungshomogenität' engagiert diskutiert. Die Grenzen sowie das Potenzial bestehender Sanktionsinstrumente wurden analysiert. Doch die jüngsten Diskussionen rund um die Verfassungsentwicklungen in Ungarn und Rumänien gaben der Diskussion eine neue Richtung und Kraft. Nunmehr geht es um eine umfassende EU Rechtsstaatsinitiative zu der sich neben dem Europäischen Parlament jüngst auch der Rat der Europäischen Union dezidiert geäußert

hat. Die Europäische Kommission hat angekündigt, nach einer Phase der Konsultation Vorschläge zu machen, wie in Zukunft die EU und ihre Mitgliedstaaten sich dem breiten Thema der Rechtsstaatlichkeit und der Artikel 2-Werte annehmen können. Die Idee einer EU-Rechtsstaatsinitiative ist inhaltlich noch offen und ihre Ausverhandlung und Verwirklichung wird Gegenstand komplexer politischer Verhandlung. Mit ersten Vorschlägen ist bereits in der Erklärung des Präsidenten der Kommission zur Lage der Union in der zweiten Septemberwoche 2013 zu rechnen.

I. Einleitung: ein „Verfassungsbogen“ für die EU?

Dass man auf Europäischer Ebene Wertedebatten führt ist nichts Neues. Was aber jüngst die politische Bühne innerhalb der EU prägt, geht über die Fernanalyse akademischer Aufsätze beziehungsweise die Luftigkeit politischer Sonntagsreden¹ hinaus: es geht um die Frage, welche praktische Tragweite die Verfassungswerte der Europäischen Union haben und inwieweit der Europäischen Union eine operative Kontrollfunktion bei der Frage zukommen soll, ob ein Mitgliedstaat sich in seiner Werterhaltung noch innerhalb des „Verfassungsbogens“ der Europäischen Union bewegt.²

Ein 'Verfassungsbogen' versinnbildlicht, was ein System als akzeptabel und systemverdaulich empfindet und was andererseits als nicht mehr tolerabel zu betrachten ist. Werterhaltungen jenseits des Verfassungsbogens gelten gewissermaßen als pathologisch, da sie der elementaren Orientierung des Systems widersprechen und zu einer Situation führen, in der das politische System nicht mehr mit seinen Grundwerten 'im Reinen' ist. Insofern rechtfertigt eine solche Pathologie zum 'systemhygienischen Eingriff' um einen wertekonformen Zustand zu garantieren. So zumindest die Lage auf nationaler Ebene. Gibt es aber eine vergleichbare „Verfassungshygiene“ der EU ihren Mitgliedstaaten gegenüber?

1) Die gegenwärtige Prominenz des Themas konnte auch am Interesse für das Rechtsstaatsymposium der Grundrechteagentur vom 7. Juni 2013 abgelesen werden. Ein Bericht findet sich online unter <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-symposium-2013-final-report.pdf>.

2) Der Begriff des „Verfassungsbogen“ stammt aus der italienischen Innenpolitik (arco costituzionale). Der Begriff wurde später von Andreas Kohl für Österreich adaptiert und diente auch hierzulande in erster Linie als Abgrenzungsschild nach Rechtsaußen. Doch natürlich grenzt das Bild eines Verfassungsbogens gleichermaßen gegen linken Extremismus ab.

II. Die Verfassungswerte der EU: fehlt eine Kultur des unaufgeregten Wertediskurses?

Tatsächlich definieren die EU-Verträge seit gut 2 Jahrzehnten was denn die Grundwerte des Verfassungsverbunds der EU sind. Seit dem Vertrag von Amsterdam – in Kraft seit 1. Mai 1999 – sind diese Werte sogar sanktionsbewehrt, da es der EU möglich ist, gegen einen Mitgliedstaat vorzugehen, der diese Werte qualifiziert verletzt (Artikel 7 des EU-Vertrages). Insofern wird mit dieser Bestimmung nicht nur politisch ein Signal einer gewissen 'Verfassungshomogenität' innerhalb der EU ausgestrahlt, sondern auch juristisch der EU eine neue Aufgabe übertragen.³

Gemäß Artikel 2 EUV gilt: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet“.

In Summe bieten diese „Verfassungswerte“ der EU ein durchwachsendes Bild. Manche sind sehr klar und stehen auf starken unionsrechtlichen Vorgaben, während andere relativ vage und unionsrechtlich unterentwickelt sind und wohl erst im Rahmen eines gemeinsamen Deutungsprozesses normative Strahlkraft entwickeln können. Insofern waren die Mütter und Väter des Artikel 2 EUV in ihrer Ambition recht optimistisch: sie waren der Ansicht, ausschließlich Werte vorzugeben, die einen „harten Kern“ an „grundlegenden Werten“ verkörpern, die einen „eindeutigen und unstrittigen grundlegenden juristischen Gehalt haben, damit die

3) Siehe KOM(2003) 606 endgültig vom 15. Oktober 2003, online unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0606:FIN:DE:PDF>.

Mitgliedstaaten erkennen können, welche sanktionsbewehrten Verpflichtungen ihnen aus diesen Werten erwachsen“.⁴

Regelmäßige verfassungsvergleichende Erhebungen und Analysen könnten die aus den gemeinsamen Verfassungswerten fließenden Verpflichtungen konkretisieren und eingrenzen. Ein solcher quasi alltäglicher Wertediskurs fehlt gegenwärtig. Vielmehr kommt es nur dann zu Debatten über die Europäischen Verfassungswerte, wenn wieder einmal ein EU-Mitgliedstaat an einer Verfassungskrise entlangschrammt. Dies hat zur Folge, dass die Wertedebatten aktionistischen ad hoc Charakter haben und sich an Einzelfällen orientieren und somit nur bedingt geeignet sind kollektive Lernprozesse anzustoßen.

Darüber hinaus zeigte die „Österreich Krise“⁵ des Jahres 2000 sowie die „Italien Krise“⁶ des Jahres 2004, aber auch die jüngsten Verfassungskrisen in Ungarn und Rumänien⁷, dass das politische Sanktionsverfahren, welches Artikel 7 des EU-Vertrages bereithält, wenig Praxisrelevanz hat: seine prozeduralen wie substantiellen Hemmschwellen sind sehr hoch und somit wurde es bis heute nie angewandt. Daran hat auch der Vertrag von Nizza nichts geändert: Die Erfahrung der Österreich-Krise führte zwar zur Schaffung eines Frühwarnmechanismus, doch in der politischen Wahrnehmung hat auch das seit Februar 2003 zur

Verfügung stehende Verfahren zur Feststellung einer „eindeutige[n] Gefahr [!] einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat“ ‘nuklearen‘ Charakter. Nuklear insofern, als das Verfahren funktionell einer Atombombe gleichgestellt wird: es erscheint lediglich zur Abschreckung, nicht aber zur Anwendung gedacht.

III. Die Kontrolle über die Einhaltung der EU-Verfassungswerte: vier Dilemmata

A. Ein Europäisches Böckenförde Dilemma

Ernst Wolfgang Böckenförde hat für den freiheitlichen Staat festgehalten, dass er „von Voraussetzungen [lebt], die er selbst nicht garantieren kann“.⁸ Als freiheitlicher Staat kann er nur bestehen, wenn sich die Freiheit, aus der Gesellschaft selbst ergibt: er kann nicht Freiheit staatlich verordnen, ohne selbst seine Freiheitlichkeit aufzugeben. Auf EU-Ebene gibt es ein verwandtes Dilemma, denn die EU ist als arbeitsteilige Organisation auf die Umsetzung ihres Rechts durch die Mitgliedstaaten angewiesen. Eine zwangsweise Umsetzung der Artikel 2 Werte in allen Politikbereichen ist ihr nicht möglich, ohne in den Zustand eines interventionistischen Bundesstaates zu verfallen. Insofern lebt die EU von einem Wertebestand den sie alleine nicht garantieren kann. Umso wichtiger erscheint es, die Mitgliedstaaten und die EU über eine Rechtsstaatsinitiative in einen strukturierten Dialog zu setzen.

B. Das Dilemma des widerlegbaren Vertrauens

Die Europäische Union basiert auf der Prämisse, dass die Artikel 2 Werte „allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind“. Insbesondere der Mechanismus gegenseitiger Anerkennung – etwa von Urteilen aus anderen Mitgliedstaaten – basiert auf diesem Credo. Den Mitgliedstaaten ist es somit im Prinzip nicht möglich, etwa den Schutz der Menschenrechte gegen die

4) Siehe das Dokument des Verfassungskonvents CONV 528/03 vom 6. Februar 2003, online unter <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/de/03/cv00/cv00528.de03.pdf>.

5) Für eine Vielzahl an Literaturverweisen siehe Gabriel N. Toggenburg, *La crisi austriaca: delicati equilibri tra molte dimensioni*, in: *Diritto Pubblico Comparato ed Europea*, 2001, S. 735-756.

6) Siehe etwa jüngst Frank Hofmeister, *Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States - how far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?*, in: Von Bogdandy und Sonnevend (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, im Erscheinen.

7) Siehe dazu Fundamental Rights Agency (FRA 2013), *The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis*, online unter http://fra.europa.eu/sites/default/files/annual-report-2012-focus_en.pdf.

8) Ernst Wolfgang Böckenförde, *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, 1976.

Anerkennung von Akten aus anderen Mitgliedstaaten in Stellung zu bringen. Gleichzeitig aber klärte der Gerichtshof im Zusammenhang mit dem Europäischen Asylrecht, dass die Vermutung eines menschenrechtskonformen Zustandes in anderen Mitgliedstaaten widerlegbar sein muss.⁹ Die Mitgliedstaaten befinden sich somit im Dilemma, die Menschenrechtslage in den anderen Mitgliedstaaten im kritischen Auge behalten zu müssen ohne dass ihnen gleichzeitig von Seiten der EU eine entsprechend umfassende Faktenlage sowie Analyse anhand gestellt würden. Auch hier könnte eine Rechtsstaatsinitiative Abhilfe schaffen.

C. Das Dilemma der Innen/Außen-Diskrepanz

Während die EU gegenüber den beitragswerbenden Staaten ein detailliertes jährliches 'monitoring' betreibt, das sich auch auf Bereiche jenseits der Rechtsetzungskompetenz der EU erstreckt, sind ihre Handlungs- und Einwirkungsoptionen den Mitgliedstaaten gegenüber eingeschränkt. Dies war denn auch der Grund warum sich die „alten“ Mitgliedstaaten der EU15 gegen allfällige „Rückfälle“ der jungen Demokratien aus Mittel- und Osteuropa im Vertrag von Amsterdam bereits im Vorfeld der Beitrittswellen von 2004 und 2007 absichern wollten und ein neues Sanktionsverfahren in Artikel 7 des EU-Vertrages einführen.¹⁰ Wie beschrieben, hat das Artikel 7 Verfahren jedoch nicht zu einer regelmäßigen Befassung mit der Lage der Verfassungswerte in den EU-Mitgliedstaaten geführt. Eine Rechtsstaatsinitiative könnte dazu beitragen, die Diskrepanz zwischen, einerseits, der Prüfungsdichte der EU vis-a-vis ihren Mitgliedstaaten und, andererseits, gegenüber ihren Aspiranten zu verringern. Dies wäre nicht zuletzt auch für ein

überzeugend(er)es internationales Auftreten der EU von Nutzen.

D. Das Dilemma des fehlenden dritten Weges

Verstöße gegen in Kraft stehende EU-Gesetzgebung können effizient durch bestehende Verfahren wie etwa das Vertragsverletzungsverfahren geahndet werden. Eine Verletzung der EU-Verfassungswerte in Bereichen die nicht durch EU-Gesetzgebung oder zumindest eine klare EU-Gesetzgebungskompetenz abgedeckt sind, unterliegt hingegen lediglich dem Artikel 7 Verfahren, welches wiederum von politischen Institutionen (Rat, Parlament, Kommission) initiiert wird und nur sehr beschränkt justizieller Kontrolle des Europäischen Gerichtshofes unterliegt.

So wurde in der jüngsten „Ungarn-Krise“ kritisiert, dass die EU die angebliche Beeinträchtigung der hehren EU-Verfassungswerte allein durch technische Vertragsverletzungsverfahren beantwortete, nämlich in jenen ausgewählten Bereichen in denen die EU eine Gesetzgebungskompetenz hält wie zum Beispiel das Verbot der Diskriminierung auf der Grundlage des Alters oder die Unabhängigkeit von Datenschutzbehörden. Themen der weiteren „Rechtsstaatsdebatte“ blieben ausgespart, was die EU als begrenzt handlungsfähig in diesen Bereichen erschienen ließ. Im Gegensatz dazu zeigte die „Rumänien-Krise“ des Jahres 2012, dass die Verfügbarkeit einer regelmäßigen Dialogplattform, zusätzliche Spielräume eröffnet: für Rumänien (und im Übrigen auch Bulgarien) besteht eine spezielle „Regelung für die Zusammenarbeit und Überprüfung“, die es der EU erlaubt, jährlich genauestens Bericht zu erstatten, und zwar auch in hochrelevanten Bereichen wie etwa die Unabhängigkeit der Justiz oder der Korruption. Vor diesem Hintergrund war das Krisenmanagement der Kommission vis-a-vis Rumänien thematisch breiter aufgesetzt als gegenüber Ungarn. Tatsächlich wurden Rufe laut nach einem permanenten und generellen – auf alle Mitgliedstaaten anwendbaren – dritten Weg zwischen punktuell-technischem

9) EuGH, verbundene Rechtssachen C 411/10 und C 493/10, 21. Dezember 2011.

10) Der Lauf der Geschichte war nicht ganz frei von Ironie: die beiden Länder, die in den Jahren 2000 und 2004 erstmals verdächtigt wurden 'Artikel-7-reif' zu sein waren Österreich (im Jahr 2000) und Italien (im Jahr 2004) - just jene 2 Staaten, die den Vorschlag zu einem solchen Artikel in die Verhandlungen zum Amsterdam Vertrag eingebracht hatten (die 'Schüssel-Dini-Initiative').

Vertragsverletzungsverfahren und dem angeblich „nuklearem“ Sanktionsverfahren in Artikel 7 des EU-Vertrages.

IV. Der Handlungsbedarf in den Augen der EU Kommission

In seiner Rede zur Lage der Union erklärte der Präsident der EU-Kommission im Herbst 2012, „dass wir das Fundament unserer Union stärken müssen: die Achtung unserer Grundwerte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie“. In den Augen des Präsidenten zeigten die Krisen in Ungarn und Rumänien, dass der EU-Rahmen unzureichend sei: „Wir brauchen ein besseres Instrumentarium – nicht nur die Alternative zwischen der ‘sanften Gewalt’ politischer Überzeugungskunst und der ‘radikalen Option’ von Artikel 7 des Vertrags“.¹¹

In die gleiche Kerbe schlug die zuständige Kommissarin Viviane Reding, die betonte, dass punktuelle Vertragsverletzungsverfahren wichtig seien, aber man über diese nicht das größere Bild aus den Augen verlieren dürfe. Sie kritisierte den gegenwärtigen Mangel an einem effizienten Mechanismus, der es erlauben würde die Rechtsstaatlichkeit innerhalb der EU „generell und systematisch“ durchzusetzen. In mehreren Reden verwies sie auf die Existenz eines „Kopenhagen-Dilemmas“ im Sinne der oben erwähnten Innen/Außen-Diskrepanz und forderte die Schaffung eines neuen „objektiven Mechanismus“.¹²

Nachdem die Kommission bereits im März 2013 ihr „Justiz-Barometer“ vorgestellt hat¹³, wurde sie kürzlich vom Rat der EU aufgefordert, weitergehende Vorschläge zu unterbrei-

ten. Die Kommissarin Viviane Reding kündigte daraufhin an, den Rat, das Parlament sowie andere relevante Parteien zu konsultieren und im November 2013 eine Konferenz zur Rolle der Gerichtsbarkeit zu veranstalten. Auf dieser Grundlage wolle die Kommission „in angemessenem Zeitraum“, ihre Position zu weiteren Schritten in Sachen Rechtsstaatsinitiative verkünden.¹⁴

V. Der Handlungsbedarf in den Augen des Rates der EU

Im ersten Halbjahr 2013 hat sich die irische EU-Präsidentschaft das Thema einer „Rechtsstaatsinitiative“ auf die Fahnen geschrieben und entsprechende Verhandlungen geführt sowie Veranstaltungen organisiert.¹⁵ Die Bemühungen der irischen Präsidentschaft trugen in den Schlussfolgerungen des Rates vom 6. Juni 2013 Früchte. In der Substanz trifft der Rat der Europäischen Union drei wichtige Weichenstellungen für die Rechtsstaatsinitiative.¹⁶

1. Es wird eine Debatte über die Möglichkeit der regelmäßigen Behandlung der Rechtsstaatlichkeit eingefordert. Was in den Raum gestellt wird, ist die Möglichkeit, Rechtsstaatlichkeit „im Wege einer auf Zusammenarbeit beruhenden, systematischen Methode“ auf EU-Ebene zu

14) Viviane Reding, Rede vom 2. Juli 2013, online unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-603_de.htm.

15) Siehe aber bereits den Schlussbericht der „Gruppe zur Zukunft Europas“, der auch der Außenminister Österreichs angehörte, online unter <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626324/publicationFile/171784/120918-Abschlussbericht-Zukunftsguppe-Deutsch.pdf>. Des Weiteren sandten im März 2013 die Außenminister von Dänemark, Deutschland, Finnland und den Niederlanden einen Brief an den Präsidenten der EU Kommission in dem sie ebenso für einen neuen, schnellen und unabhängigen „Mechanismus“ argumentierten. Online zB unter <http://www.rtt.ro/en/scrisorea-prin-care-germania-finlanda-danemarca-si-olanda-solicita/>.

16) Siehe Schlussfolgerungen des Rates zu den Grundrechten und zur Rechtsstaatlichkeit und zum Bericht der Kommission über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2012), Vorlage online unter http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/11/59/EU_115968/imfname_10404701.pdf

11) José Manuel Durão Barroso, Rede zur Lage der Union 2012, 12. September 2012, online unter http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_de.htm.

12) Siehe etwa die Rede Redings im Europäischen Parlament: Annex III im Ratsdokument 13780/12 vom 12. September 2013, online unter <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13780.en12.pdf>.

13) Siehe http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm.

behandeln. Die Debatte zur Etablierung einer solchen „Methode“ soll öffentlich sein und alle einschlägigen Einrichtungen auf nationaler wie auf EU Ebene einbinden. Darüber hinaus soll auch die Zivilgesellschaft beteiligt werden.

2. Es werden auch inhaltliche Vorgaben für diese Debatte gemacht. Die Schlussfolgerungen halten fest, dass die Debatte Konsens herstellen soll, welche Probleme die Rechtsstaatsinitiative behandeln soll und welche Methode und Indikatoren sie dabei anwenden soll. Des Weiteren soll herausgearbeitet werden, welchen Mehrwert die Rechtsstaatsinitiative bieten kann. Schließlich sind sämtliche möglichen Modelle zu prüfen um den notwendigen Konsens aller Mitgliedstaaten zu erzielen.
3. Die Schlussfolgerungen machen auch Vorgaben für die Rechtsstaatsinitiative selbst. Vier zentrale Anforderungen werden an den möglichen künftigen Mechanismus gestellt: Er soll auf Kooperation mit anderen Mechanismen, insbesondere des Europarats, bauen und somit Überschneidungen vermeiden; er soll transparent sein; er soll „auf Grundlage objektiv gesammelter, vergleichener und analysierter Fakten“ operieren und nach dem „Grundsatz der Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten durchgeführt“ werden.

VI. Der Handlungsbedarf in den Augen des Europäischen Parlamentes

Das Europäische Parlament hat sich in den erwähnten „Krisen“ jeweils prononciert für die Verteidigung der EU-Verfassungswerte eingesetzt. Anfang Juli 2013 begrüßte das Parlament in seiner Entschliebung zur „Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn“ das von der Kommission neu eingeführte „Justiz-Barometer“, forderte aber dessen Ausweitung „auf das Strafrecht, die Grundrechte sowie die Rechtsstaatlichkeit und

die Demokratie“.¹⁷ Die Kommission dürfe sich generell nicht auf spezifische Verstöße des EU-Rechts konzentrieren, sondern müsse auch die „systematische Veränderung der Verfassungs- und Rechtsordnung sowie der Verfassungs- und Rechtspraxis eines Mitgliedstaats“ im Auge haben. So forderte das Parlament eine „Alarm-Agenda für Artikel 2 EUV“, d. h. einen Überwachungsmechanismus für die Werte der Union. Ein derartiger Mechanismus könnte die Form einer „Kopenhagen-Kommission“, oder einer hochrangigen Gruppe, einer „Gruppe von Weisen“ oder einer Bewertung gemäß Artikel 70 AEUV annehmen, „und auf der Reform und der Stärkung des Mandats der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und auf der Struktur eines intensiveren Dialogs über notwendige Maßnahmen zwischen der Kommission, dem Rat, dem Parlament und den Mitgliedstaaten, aufbauen“.

Das Parlament kündigte an, zu diesem Thema noch vor Jahresende eine Konferenz einzu-berufen und empfiehlt, dass der Mechanismus der Rechtsstaatsinitiative:

1. „politisch unabhängig sowie schnell und wirksam sein sollte, wie alle Mechanismen der Europäischen Union, die sich auf die Überwachung von Mitgliedstaaten beziehen;
2. in vollem Umfang mit anderen internationalen Einrichtungen zum Schutz der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit zusammenarbeiten sollte;
3. in allen Mitgliedstaaten, unter der vollständigen Wahrung einzelstaatlicher Verfassungstraditionen, regelmäßig die Achtung der Grundrechte sowie die Lage der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit überprüfen sollte;

17) Entschliebung des Europäischen Parlaments vom 3. Juli 2013, online unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0315&language=DE&ring=A7-2013-0229>.

4. die Überprüfung einheitlich in allen Mitgliedstaaten durchführen sollte, um jegliche Risiken von unterschiedlichen Maßstäben unter den Mitgliedstaaten zu vermeiden;
5. die EU frühzeitig vor möglichen Risiken eines Verfalls der Werte, die in Artikel 2 EUV verankert sind, warnen sollte;
6. Empfehlungen an die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten abgeben sollte, wie sie auf einen Verfall der Werte nach Artikel 2 EUV reagieren und diesen beheben sollten;“.

Weitere Festlegungen werden wohl in der nächsten Parlamentsentschließung zur Lage der Grundrechte innerhalb der EU im Herbst 2013 erfolgen.¹⁸

VII. Darf, kann, soll sich die EU in Fragen der ‘Rechtsstaatshygiene’ mischen?

Die Garantie der Verfassungswerte, die der Europäischen Union sowie ihren Mitgliedstaaten gemein sind, obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten. Soll die Europäische Union das bleiben was sie ist – nämlich kein Superstaat – so hat diese Aufgabenteilung Sinn und Bestand. Doch mit dem literarischen Fürst von Lampedusa mag man die Frage stellen, ob sich nicht einiges ändern muss damit alles bleiben kann wie es ist. Wenn nämlich die Wertedebatte stets in aufgeregten politischen Krisen geführt wird und nicht in einen soliden Rahmen eines regelmäßigen, auf Fachexpertise fußenden Austausch gebettet ist, so mag man die gegenwärtige Situation gut und gerne in Frage stellen.

Die Einführung eines neuen Mechanismus im Bereich der Rechtsstaatlichkeit bedarf nicht notwendigerweise einer Änderung der EU-Verträge. Dies wäre nötig, wenn das Artikel 7 Verfahren oder ganz generell die europarechtliche Verpflichtungslage der Mitgliedstaaten geändert werden soll. Doch für die Einführung eines von EU wie den Mitgliedstaaten gemeinsam getragenen, strukturierten und regelmäßigen Dialogs muss nicht auf die Änderung der EU-Verträge in vager Zukunft vertröstet werden.

Freilich besteht die Gefahr, dass eine EU-Rechtsstaatsinitiative als Zeichen eines Wildwuchses des Einflusses der EU missverstanden wird. Dem ist eine positivere Lesart entgegenzusetzen, nämlich, dass ein derartiges Engagement der EU gerade im Zusammenspiel mit den Mitgliedstaaten helfen könnte, die vor Jahren ausgerufene „Grundrechtskultur“ in einer Art und Weise zu unterfüttern, die es erlaubt, rechtsstaatliche Probleme objektiv und regelmäßig zu diskutieren. Dies würde nicht zuletzt auch dazu beitragen, asymmetrische bzw. politisch motivierte ‘Artikel 7 Vorwürfe’ zu vermeiden.

„Integrationspsychologisch“ scheint es wichtig zu unterstreichen, dass eine Rechtsstaatsinitiative der EU nicht sanktionsorientiert, sondern vertrauensorientiert sein sollte: Die Idee sollte nicht in erster Linie einen Sanktionsmechanismus bedienen, sondern ein solides Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit der politischen Systeme der 28 Mitgliedstaaten herstellen. Schließlich ist es a la longue unmöglich, einen „Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ zu betreiben, ohne auf ein eben solches Vertrauen bauen zu können.

In Abwandlung des dumpfen Diktums von Lenin „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ mag man für den Verfassungsraum der EU fordern: „Vertrauen ist gut, faktengestütztes Vertrauen ist besser“. Wie diese Fakten erhoben, diskutiert und allenfalls in eine offene Methode der EU-weiten Koordinierung eingebracht werden, ist breit zu diskutieren. Tatsächlich wäre

18) Siehe dazu bereits die folgenden zwei Arbeitsdokumente: Arbeitsdokument I vom 2. Juli 2013, PE 514.668v01-00, online <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-514.668%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fDE> und Arbeitsdokument II vom 2. Juli 2013, PE514.669v02-00, online unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-514.669%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fDE>.

es hilfreich, wenn die Rechtsstaatsinitiative nicht von oben verordnet wird, sondern auch von unten wächst. Nationale Menschenrechtseinrichtungen und zivilgesellschaftliche Einrichtungen auf nationaler Ebene sind deshalb einzubinden. Nationale Grundrechtsplattformen (in Anlehnung an die Grundrechtplattform der EU Grundrechteagentur)¹⁹ könnten hier gute Dienste erweisen.

Generell muss das Rad nicht neu erfunden werden. Vieles an Institutionen, Verfahren und Daten ist bereits vorhanden und muss nur vernetzt werden. So könnten alle bestehenden Daten und Analysen der Vereinten Nationen, des Europarates wie der EU im Sinne eines virtuellen 'one-stop-shop' zusammengebracht

werden. Dies würde nicht nur deren Zugänglichkeit wesentlich steigern, sondern auch deren Sichtbarkeit.

Seit Längerem diskutiert man auch objektive „SPO-Indikatoren“ im Bereich der Grundrechte und der Rechtstaatlichkeit. Diese sollen nicht nur messen, ob Staaten erforderliche Normen erlassen und Institutionen gegründet haben („Structures“), sondern auch ob entsprechende Politiken umgesetzt werden („Process“) und, drittens, ob all diese Bemühungen auch konkrete Auswirkungen für Otto Normalverbraucher haben („Outcome“).²⁰ Es gibt somit viele Bausteine für die EU-Rechtsstaatsinitiative, um das Radwerk Europäischer Rechtstaatlichkeit in neuen Schwung zu versetzen.

19) Siehe Morten Kjaerum und Gabriel N. Toggenburg, *The Fundamental Rights Agency and Civil Society: Reminding the Gardeners of their Plants' Roots*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, EDAP 02/2012, online unter http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/edap/2012_edap02.pdf.

20) Für weitere Informationen siehe etwa das FRA-Symposium des Jahres 2011, online unter <http://fra.europa.eu/fraWebsite/symposium2011/index.html>.

Johannes Kopf

Wie machen die das in Österreich?

„Youth unemployment is the most pressing problem facing Europe“ Angela Merkel, Guardian, 2.7.2013

Wien, 15. Oktober 2013, ÖGfE-Policy Brief 2013.11

Handlungsempfehlungen

1. Aufbau bzw. Ausbau des dualen Berufsausbildungssystems
2. Reform von Kündigungsschutzbestimmungen verbunden mit einer massiven, auch finanziellen Stärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Sinne der Flexicurity-Strategie
3. Senkung der early school leavers durch umfassende Reformen des Erziehungs- und Bildungssystems

Zusammenfassung

Jugendarbeitslosenquoten von mehr als 25% in 12 EU-Staaten und sogar 52% oder mehr in Kroatien, Spanien oder Griechenland sind keine rein nationalen Probleme, sondern die größte Herausforderung vor der die Europäische Union heute steht. Demgegenüber weist Österreich die niedrigste allgemeine Arbeitslosenquote und auch die zweitniedrigste

Jugendarbeitslosenquote der ganzen EU auf. Der Artikel geht der oftmals auch international gestellten Frage nach, welche Gründe dafür ausschlaggebend sind. Er informiert damit auch österreichische EntscheidungsträgerInnen die zunehmend von betroffenen Staaten um Information und Rat zu notwendigen Reformen ersucht werden.

„Europa schaut nach Österreich“ (Die Zeit), „The Austrian Miracle“ (Foreign Policy), „Österreich gilt als Vorbild in der europäischen Arbeitsmarktpolitik“ (FAZ), „Autriche, voyage au pays du plein-emploi“ (L'Expansion) und „El secreto del bajo paro juvenil en Austria“ (El Pais) sind nur einige wenige der internationalen Schlagzeilen, die Österreichs Arbeitsmarktpolitik zuletzt besondere Beachtung geschenkt haben.

Aber nicht nur die diversen ausländischen Medien, auch viele europäische Spitzenpolitikerinnen haben in der letzten Zeit auf ihrer Suche nach Rezepten gegen die hohe Arbeitslosigkeit Österreich bereist. Insbesondere Österreichs niedrige Jugendarbeitslosigkeit findet dabei besondere Beachtung. Doch was sind die wichtigsten Gründe für die im internationalen Vergleich so herausragende Position Österreichs?

Die bessere wirtschaftliche Entwicklung

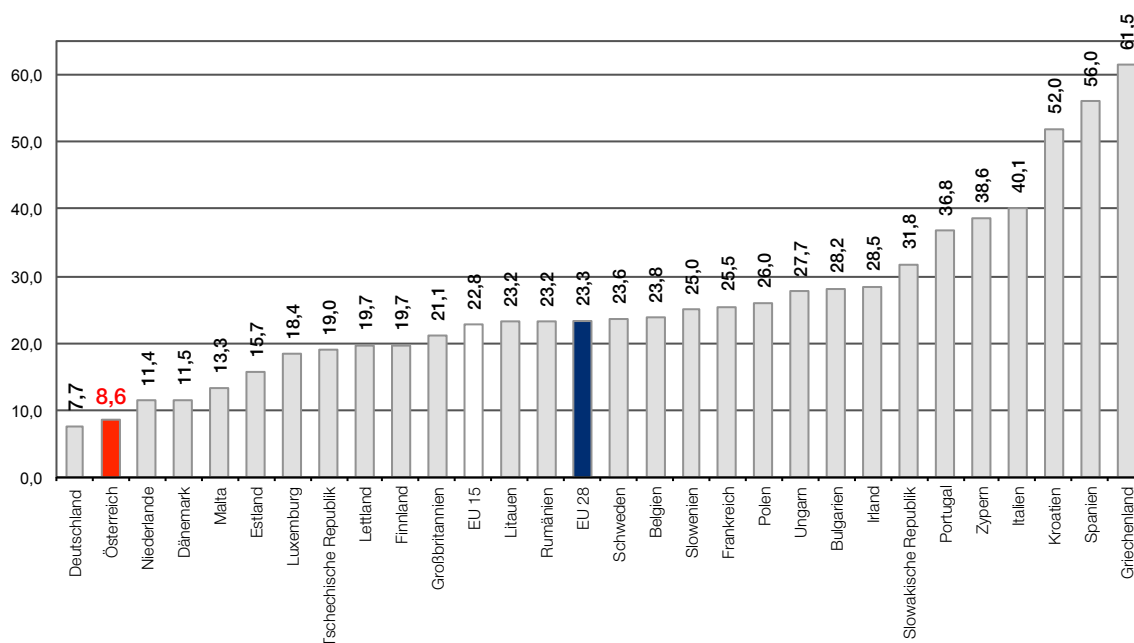
Österreichs wirtschaftliche Gesamtsituation hat sich in den letzten 10 Jahren im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Ländern, tatsächlich besser entwickelt. So wuchs in diesem Zeitraum das reale BIP – bedingt durch die weltweite Krise 2009 – zwar nur um durchschnittlich 1,64%, jedoch lag dieser Wert deutlich über dem Durchschnitt des Euroraums (knapp unter 1%) und auch deutlich über dem der EU27 (1,21%)¹. Diese Entwicklung erklärt zu einem hohen Maße die deutlich bessere Arbeitsmarktsituation Österreichs in der EU.

Für diese bessere BIP-Entwicklung lassen sich in der österreichischen Wirtschaftspolitik viele Gründe finden. Auch Österreichs enge wirtschaftliche Verknüpfung mit der „Konjunk-

1) Eurostat (Abfrage vom 20.8.2013), Wachstumsrate des realen BIP

Jugendarbeitslosenquote (15-24 Jahre) im europäischen Vergleich

Letztverfügbare Monatswerte



turlokomotive“ Deutschland oder die besondere Fähigkeit vieler heimischer UnternehmerInnen, von der Ostöffnung zusätzlich zu profitieren, stellen wichtige Ursachen dar.

Und eine überzeugende Rolle für diesen wirtschaftlichen Erfolg spielt sicher auch der von vielen UnternehmerInnen so oft gelobte hohe Ausbildungsstand österreichischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Weitere Vorteile des österreichischen Wirtschaftsstandorts finden sich gut aufbereitet in einem Papier der Wirtschaftskammer mit dem Namen „Das ist Österreich“, das offenbar ausländischen Investoren Lust auf Österreich machen will und dies auch kann.²

Die duale Berufsausbildung

Vor- und Nachteile der dualen Berufsausbildung, Herausforderungen, Probleme bei der Implementierung und vieles mehr sind in vielen Forschungsarbeiten bereits breit untersucht worden. Bei näherem Interesse sei ein relativ aktuelles Dokument, der ILO-Beitrag zur G20 Task Force on Employment aus November 2012 empfohlen³.

Hier sei aber besonders aus arbeitsmarktpolitischer Sicht auf die unschlagbaren Vorteile hingewiesen, die die duale Berufsausbildung gegenüber jedem anderen schulischen System bietet.

Erstens bleibt sie immer up to date. Verändert sich die Wirtschaft, verändern sich Produktionsmethoden oder auch Dienstleistungserbringungen, so lernen die Auszubildenden sofort die neuen Anforderungen kennen. Ein schulischer Lehrplan muss hier naturgemäß immer hinten nach sein. Und dieser eindeutige

Nachteil jeder schulischen Ausbildung verschärft sich in Zeiten einer sich immer schneller ändernden Wirtschaft immer rascher.

Zweitens: Im Anschluss an jede schulische Ausbildung besteht für jedeN die Notwendigkeit einer Arbeitssuche und die Erstintegration in den Arbeitsmarkt. Genau dies ist nach einer Lehrlingsausbildung jedoch sehr häufig nicht notwendig. Denn viele Jugendliche bleiben einfach in den jeweiligen Ausbildungsbetrieben – ein Vorteil für jeden der Beteiligten und für den gesamten Arbeitsmarkt.

Gerade der Übergang von Schule zu Beruf hat sich in einem Gespräch, das ich mit dem Schwedischen Staatssekretär für Finanzen, Hans Lindberg, anlässlich seines Besuches führen durfte, etwa als massives Problem des schwedischen Jugendarbeitsmarktes herausgestellt: So liegt die allgemeine Arbeitslosenquote in Schweden mit derzeit 8,0% zwar deutlich unter dem EU-Schnitt von 10,9%⁴, die Jugendarbeitslosenquote aber ist mit 23,6% fast dreimal so hoch und liegt damit etwas über dem EU-Schnitt von 23,3%⁵. Und das trotz eines unzweifelhaft guten Bildungssystems!

Viele Staaten Europas prüfen derzeit die Einführung der dualen Berufsausbildung, und Ende 2012 hat auch die Europäische Kommission einen „Startschuss für eine Ausbildungsallianz“ ausgerufen. So sollen etwa deutsche ExpertInnen den Ländern Spanien, Griechenland, Portugal, Italien, Slowakei und Lettland bei der Einführung eines Systems der beruflichen Bildung nach deutschem Vorbild helfen.

So begrüßenswert solche Initiativen auch sind, so muss bei allem Eifer jedoch bedacht werden, dass das Modell der dualen Berufsausbildung in Deutschland, Österreich oder

2) Das ist Österreich – Der Wirtschafts- und Arbeitsstandort im Überblick, Wirtschaftskammer Österreich, Stabsabteilung Wirtschaftspolitik, Dr. Christoph M. Schneider, Dezember 2012

3) Overview of Apprenticeship Systems and Issues, ILO contribution to the G20 Task Force on Employment, Nov. 2012, http://www.skillsforemployment.org/wcmstest4/groups/skills/documents/skpccontent/mwdf/mdi/~edisp/fm11g_022022.pdf

4) Eurostat (Abfrage vom 1.10.2013), Arbeitslosenquoten nach Geschlecht und Altersgruppe - monatliche Daten, % [une_rt_m].

5) Eurostat (Abfrage vom 1.10.2013), Arbeitslosenquoten nach Geschlecht und Altersgruppe - monatliche Daten, % [une_rt_m].

auch in der Schweiz eine sehr lange Tradition aufweisen kann und von einer starken Sozialpartnerschaft getragen wird. Bei einer Neueinführung in einem anderen Land aber wird es auch bei massiver Anstrengung und im besten Fall wohl mindestens 10 Jahre dauern, bis es zu einer wahrnehmbaren Verbreitung des dualen Systems kommen wird.

In diesem Zusammenhang soll nicht verschwiegen werden, dass es bei einer solchen Implementierung auch zu schwerwiegenden Fehlern kommen kann. Die Höhe der Ausbildungsentschädigung, sowie insbesondere ihre Relation zu den Hilfsarbeiterlöhnen, ist naturgemäß für ArbeitnehmerInnenvertretungen ein wichtiger und oft konfliktgeladener Punkt. So sind zum Beispiel im UK, das Ende der 1990er Jahre die duale Berufsausbildung wieder forcierte, die Lehrlingsentschädigungen in Relation zu Hilfsarbeiterlöhnen deutlich höher als etwa in Österreich⁶. So positiv dies für die betroffenen Personen natürlich ist, so ist dieser Umstand möglicherweise die Ursache dafür, dass von den rund 800.000 britischen Lehrlingen nur etwa 23% unter 19 Jahren sind⁷. Damit kann die Lehrausbildung im UK wohl nicht jene bedeutende Rolle im Kampf gegen Jugendarbeitslosigkeit übernehmen wie etwa in Österreich.

Flexibilität plus Sicherheit

In Italien, das aktuell bereits eine Jugendarbeitslosenquote von 40,1% (siehe dazu Fußnote 5) beklagt, dauern Kündigungsverfahren aufgrund des strengen Kündigungsschutzes im Schnitt noch immer mehrere Jahre und enden in der Mehrheit der Fälle zugunsten der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers, was zu hohen Lohnnachzahlungen führt. Ist es da nicht verständlich, wenn italienische Unternehmen in diesen unsicheren Zeiten – von denen wir in

Europa seit bereits 5 Jahren betroffen sind – bei der Neueinstellung von Personal zurückhaltend sind? Und auch in anderen Ländern wie z.B. in Spanien, Portugal oder Frankreich dürfte der strenge Kündigungsschutz ein großer Hemmschuh für die Neueinstellung sein. Dies trifft aber vor allem die jungen Menschen dieser Länder!

Eine diesbezüglich neu zu regelnde Flexibilität für die Unternehmen allein ist aber nicht genug, es braucht für einen hoch entwickelten Arbeitsmarkt auch Sicherheit – die Gewissheit einer ordentlichen sozialen Absicherung, die Unterstützung durch eine starke, aktive Arbeitsmarktpolitik, sowie eine konsequente und entsprechend geförderte Lifelong-Learning Strategie.

Aus Flexibilität und Security hat sich das Kofferwort „Flexicurity“ entwickelt – ein Begriff, dessen Kreation dem niederländischen Soziologen Hans Adriaansens zugeschrieben wird⁸. Die damit bezeichnete Strategie, die auch im europäischen Sozialmodell als wichtiger Baustein der Lissabon Strategie genannt wird, ist heute zur Lösung vieler Arbeitsmarktprobleme meines Erachtens die erfolgreichste.

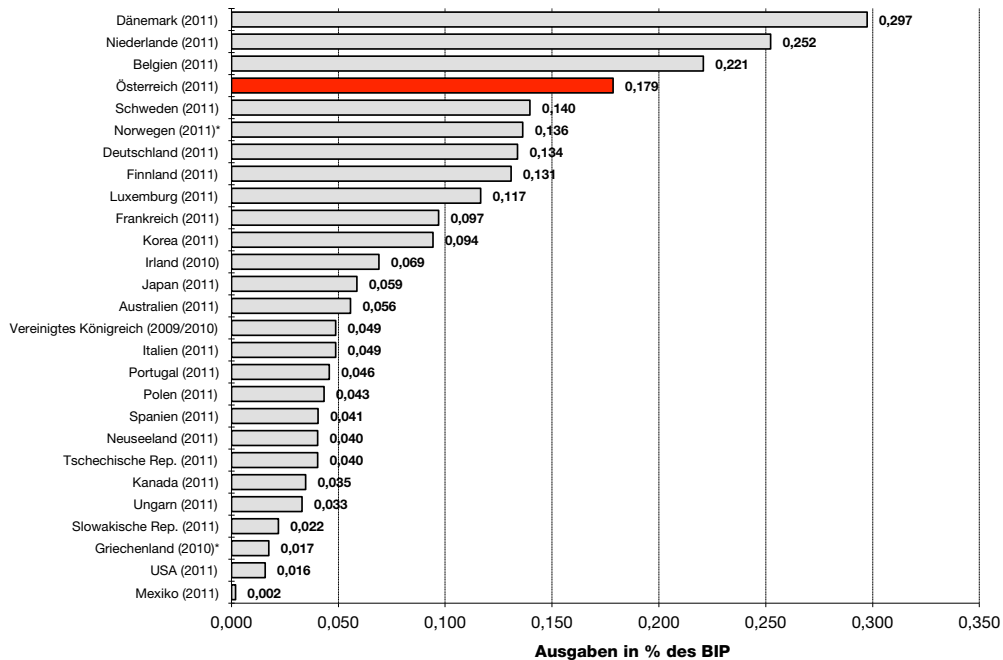
Um es nochmals und einfacher zu sagen: In unsicheren Zeiten scheuen Unternehmen in Staaten mit einem starken Kündigungsschutz, etwa bei einem zusätzlichen Auftrag, Neueinstellungen. Sie werden also entweder den Auftrag ablehnen oder mit Überstunden bewältigen. Oder sich mit Zeitarbeit, rechtlich fragwürdigen Schein-Selbständigen-Konstruktionen oder mit Schwarzarbeit zu helfen wissen. Österreichs Unternehmen hingegen stellen auch in solchen Fällen zusätzliches Personal ein, weil sie dieses bei weniger Aufträgen auch wieder kündigen können. Die dadurch Betroffenen aber bleiben nicht allein. Eine starke, aktive Arbeitsmarktpolitik kümmert sich darum, dass arbeitslos gewordene Menschen durch zielgerichtete Förderung – sei es Qualifizierung,

6) The State of Apprenticeship in 2010, International Comparison, Hilary Steedman, London School of Economics and Political Science, Vergleich Tabelle Seite 4

7) Auswertungen unter: The Data Service, UK, http://www.thedataservice.org.uk/Statistics/fe_data_library/Apprenticeships/

8) u.a. in „Approaches to flexicurity: EU models“, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Kaia Philips and Raul Eamets, 2007

Ausgaben für aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik in % des BIP 2011 (pro 1%-Punkt Arbeitslosenquote)



Quellen: OECD (Employment Outlook 2013), Eurostat; Berechnung BMASK
* Griechenland, Norwegen: Nur Eurostat LMP Datenbank Kategorien 2-7 Ausgaben für aktive AMP

Lohnzuschüsse oder andere Maßnahmen – wieder einen Job finden.

Doch dafür braucht es Geld – auch in Österreich. Geld, dessen Ausgabe in unserem Parlament jedoch sogar oppositionelle Zustimmung findet, weil dieses Geld durch die Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Österreich gerechtfertigt ist.

Aber ebenfalls Geld – und diese Anmerkung sei mir erlaubt – ist wohl der Grund, warum sich PolitikerInnen in vielen Ländern, etwa Frankreich, derzeit so schwer mit der notwendigen Flexibilisierung des Kündigungsschutzes tun. Weil damit eben notwendigerweise auch Maßnahmen zu verbinden sind, die Geld kosten. Und so ist selbst Mario Monti die von ihm als so wichtig bezeichnete Reform des Art. 18 Arbeitnehmerstatuts nicht wirklich gelungen. Denn wenn man Gewerkschaften von den hier notwendigen Reformen beim Kündigungsschutz überzeugen will, braucht es – und das ist in Zeiten von Budgetknappheit schwierig – viel Geld für den zweiten Teil des Wortes Flexi-curity.

Eine starke, aktive Arbeitsmarktpolitik

Für die Interventionsstärke des AMS gebührt der österreichischen Politik großes Lob: Obwohl unser Land aktuell die niedrigste Arbeitslosenquote der ganzen EU hat und damit vergleichsweise politisch wenig Druck auf diesem Thema lastet, hat das AMS in Österreich für seine aktive Arbeitsmarktpolitik relativ gesehen nicht nur das vierthöchste Budget in der EU (letzte Zahlen 2011)⁹, sondern es ist dieses zum Unterschied zu vielen anderen Staaten (z.B. zu den NL, wo es sogar zu massiven Reduktionen kam) seit 2011 auch noch deutlich erhöht worden.

Wenn also unser AMS immer wieder als eine der besten Arbeitsmarktverwaltungen Europas gelobt wird, dann muss man sicher darauf hinweisen, dass wir im Kampf gegen

9) OECD (Employment Outlook 2013), Eurostat; Berechnung BMASK, Eurostat LMP Datenbank Kategorien 2-7 Ausgaben für aktive AMP (siehe dazu auch Grafik „Ausgaben für aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik in % des BIP 2011 (pro 1%-Punkt Arbeitslosenquote)“)

Arbeitslosigkeit auch über ein ordentliches Budget verfügen dürfen.

Die Ausbildungsgarantie

Unser wichtigstes arbeitsmarktpolitisches Ziel überhaupt – und das ist politisch unter allen Parteien und auch unter den Sozialpartnern völlig unbestritten, ist die Verhinderung von Jugendarbeitslosigkeit. Und stärkste Waffe dafür ist die sogenannte Ausbildungsgarantie, ein Vorbild für das politische Vorhaben der Europäischen Union zur Implementierung der sogenannten Jugendgarantie.

Natürlich ist es auch in Österreich mitunter schwierig, für jedeN eine Lehrstelle zu finden, sei es, weil in der jeweiligen Region oder im gewünschten Beruf nicht genug davon angeboten werden, weil aufgrund schlechter Schulnoten die Aufnahmevoraussetzungen der Unternehmen nicht erfüllt sind, oder weil manch einer nach der Pflichtschulzeit doch noch nicht ordentlich lesen, schreiben und rechnen kann – eine Tatsache, die sicher auch umfangreiche Reformen im Bildungs- und Erziehungsbereich Österreichs zur Folge haben muss, die aber hier nicht Thema sein können.

Was aber Thema ist, ist die Ausbildungsgarantie in Österreich. Sie sagt nichts anderes, als dass jedeR Jugendliche, der eine Lehrausbildung machen will, dies auch dann kann, wenn er oder sie – trotz des umfangreichen Förderprogramms für ausbildende Betriebe – selbst keine Lehrstelle findet.

Das AMS stellt heuer im Herbst wieder rund 12.000 Ausbildungsplätze in den sogenannten überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen bereit. In diesen Lehrgängen holen junge Menschen schulische Defizite nach und bekommen in Zusammenarbeit mit Unternehmen auch eine solide berufliche Ausbildung. Und was uns dabei am meisten freut, ist die Tatsache, dass es etwa der Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gelingt, bereits nach dem ersten Lehrjahr in unseren Ausbildungseinrichtungen zu

einer Lehrstelle in einem Betrieb zu wechseln, ein Umstand, den wir als den überzeugendsten Erfolg unserer Bemühungen ansehen.

Doch warum ist diese Ausbildungsgarantie für Jugendliche so wichtig, so notwendig, dass der österreichische Staat sich jeden dieser Ausbildungsplätze mehr als € 10.000.- jährlich kosten lässt?

Wir alle wissen es: In ganz Europa gehen Arbeitsplätze für Menschen ohne Berufsausbildung bzw. ohne höhere Bildung zunehmend verloren, und das wird niemand und nirgends ändern können. Das ist so, auch bei uns.

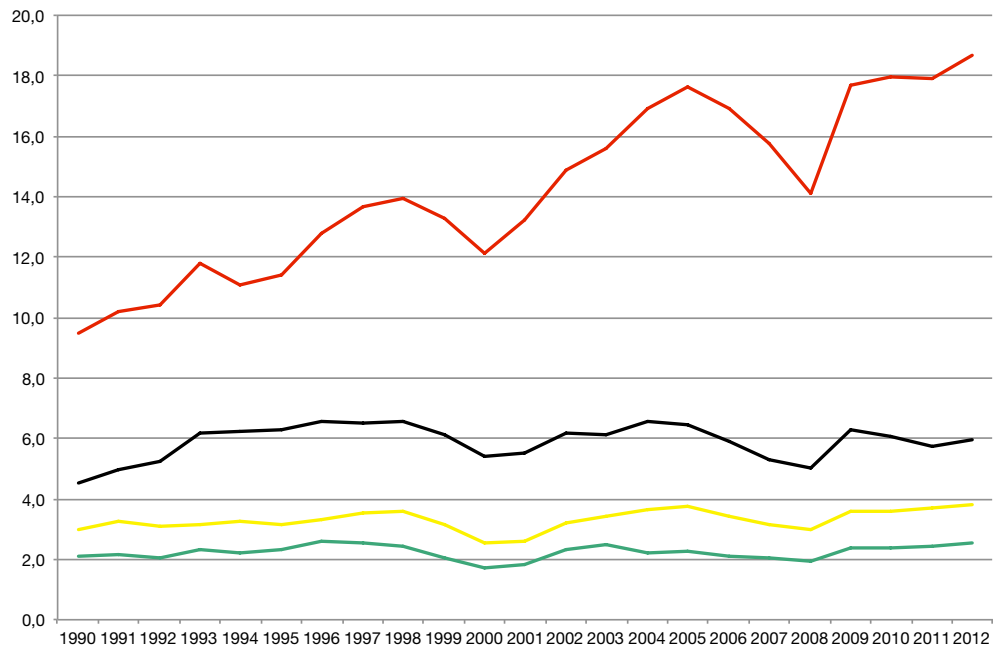
Seit 1990 werden in Österreich die Arbeitslosenquoten nach Bildungsabschluss jährlich erfasst: In diesen 22 Jahren sind die sogenannten Registerarbeitslosenquoten¹⁰ von Personen mit Universitäts-, Matura oder Lehrabschluss in etwa gleich geblieben. Aber die Arbeitslosenquote von Personen mit lediglich Pflichtschulabschluss (oder nicht einmal diesem) hat sich mehr als verdoppelt. Warum? Ein Beispiel: Bekam ein Lagerarbeiter früher einen Job, weil er stark war, verlangt dieser Arbeitsplatz heute Kenntnisse in Lagerlogistiksoftware, Kommunikation mit diversen Abteilungen, manchmal auch auf Englisch, einen Staplerführerschein und oftmals auch eigenverantwortliches Organisieren seiner Arbeit. So sehr hat sich dieser Job gewandelt. Und wir alle wissen es.

ABER: Trotz der niedrigsten Arbeitslosigkeit der EU, trotz Ausbildungsgarantie und trotz dem damit verbundenen, vergleichsweise auch international niedrigen Anteil an „early school leavers“¹¹: die Arbeitslosenquoten nach Bildungsabschluss zeigen auch in Österreich

10) Andere Erhebungsmethode als die durch Befragungen ermittelten EUROSTAT Zahlen, basierend auf den beim AMS registrierten arbeitslosen Personen.

11) Anteil der Bevölkerung zwischen 18 und 24 Jahren, der höchstens die Sekundarstufe durchlaufen hat und keine weitere allgemeine oder berufliche Bildung erfahren hat. 2012: Ö: 7,6%, EU27: 12,8%. Quelle: Eurostat

Arbeitslosenquoten nach Bildungsabschluss 1990 – 2012



Quellen: Arbeitsmarktservice; Hauptverband der österreichischen Sozialversicherung

— Pflichtschule — Lehre — AHS — Uni/FH/Akademien

durch die massiven, sich beschleunigenden Trends am Arbeitsmarkt wie etwa Technologisierung, Ökologisierung, Globalisierung usw. eine dramatische, uns alle beunruhigende Entwicklung. Und so können wir es uns einfach nicht mehr länger leisten, in unserem Bildungssystem so viele junge Menschen mit nur niedriger Ausbildung zu „produzieren“.

Österreich hat deshalb mit der Einrichtung der sogenannten Jugendcoaches¹² einen wichtigen Schritt getan, um noch weniger Jugend-

liche an der Schnittstelle Schule und Arbeitsmarkt/AMS zu verlieren, und auch die aktuelle, politisch lebhaft diskutierte Idee einer Ausbildungsverpflichtung bis 18 würde in Verbindung mit großen Reformen im Bildungssystem in diesem Sinne wirken.

Wir wissen also auch in Österreich: Es ist noch ein weiter Weg. Aber wir wissen, wir sind auf dem Richtigen. Das sei in aller Bescheidenheit gesagt.

Ewald Walterskirchen

Budgetdefizite in Europa: von einer naiven zu einer ökonomischen Sicht

Wien, 24. Oktober 2013, ÖGfE-Policy Brief 2013.12

Handlungsempfehlungen

1. Die südeuropäischen Länder müssen vor allem ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern, um ihr Budgetdefizit über Wachstumsimpulse zu verringern. Das wichtigste politische Instrument dafür ist die Industrie- und Technologiepolitik.
2. Die mittel- und nordeuropäischen Länder sollten vor allem die hohe Sparquote der privaten Haushalte verringern, um dadurch ihre Budgetdefizite indirekt abzubauen.
3. Die Euro-Länder mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen sollten ihre Standortposition im eigenen Interesse nicht durch Lohnbremsung, Sozialabbau und Steuerpolitik weiter gegenüber den Defizitländern ausbauen.

Zusammenfassung

Aus „naiver Sicht“ verfehlen die europäischen Regierungen die budgetpolitischen Ziele des Stabilitätspakts, weil sie an Machterhalt interessiert sind und deshalb nicht genug Ausgaben einsparen. Der Zusammenhang zwischen Staatsbudget und Wirtschaftsleistung wird dabei ausgeblendet. Aus „ökonomischer Sicht“ ist das Budgetdefizit eines Landes identisch mit dem Leistungsbilanzdefizit und dem Überschuss des laufenden Sparens über

die Investitionen. Die südeuropäischen Länder haben hohe Budgetdefizite, weil sie nicht wettbewerbsfähig sind. Die Budgets der mittel- und nordeuropäischen Länder sind meist im Minus, weil die reichen privaten Haushalte mehr sparen als die Unternehmen im Inland investieren. Der Policy Brief gibt eine Orientierung für den Strukturwandel, der notwendig ist, um ausgeglichene Budgets zu erreichen.

Ziele der Wirtschaftspolitik

Es gibt viele wirtschaftspolitische Ziele: Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität, saubere Umwelt und Vermeidung von Leistungsbilanz- und Budgetdefiziten.

Die Europäische Union ist auf eines dieser wirtschaftspolitischen Ziele geradezu fixiert: die Verhinderung von Budgetdefiziten. Wie wichtig ein Ziel genommen wird, erkennt man daran, ob es quantitative Targets und Sanktionen bei Nichterfüllung gibt. In der EU sind im Stabilitätspakt genaue Budgetziele mit Sanktionen festgelegt.

Wenn ein Ziel als weniger wichtig erachtet wird, dann gibt es dafür auch keine quantitativen Zielgrößen: Das trifft in der EU für Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum zu. Für die Inflationsrate hat die Europäische Zentralbank zwar eine Zielgröße (2%) festgesetzt. Da die Preisstabilität aber in den letzten Jahrzehnten wegen der hohen Arbeitslosigkeit und der Globalisierung kein echtes Problem darstellte, war diese Zielgröße mit Ausnahme einiger Hochkonjunkturjahre weniger wichtig.

EU-Obsession: Vermeidung von Budgetdefiziten

Seit den Maastricht-Verträgen steht das Budgetziel in der EU ganz im Vordergrund. Hier zeigt sich vor allem die ungeliebte Hegemonie Deutschlands in der EU. Frankreich misst diesem Ziel geringere Bedeutung zu, willigte aber in die Maastricht-Verträge ein.

Die Dominanz des Budgetziels wurde in der EU nur kurzfristig nach dem Schock der Finanzkrise unter massivem Druck der USA unterbrochen. Danach hat die EU die expansivere wirtschaftspolitische Linie zu früh verlassen, ehe die Wirtschaft die Krise überwunden hatte – ganz ähnlich wie die USA unter Roosevelt am Ende der dreißiger Jahre. Die Wirtschaftsschwäche ist in der EU heute anhaltender und ausgeprägter als in den USA, obwohl die Immobilien-, Finanz- und Wirtschaftskrise

von den USA ausging. Die Wirtschaft des Euro-Raums schrumpfte in den Jahren 2012 und 2013 um jeweils ½%, die US-Wirtschaft wuchs um 2% pro Jahr.¹

Letztlich geht es bei wirtschaftspolitischen Zielen natürlich um politische Wertungen und damit auch um Maßnahmen für bestimmte Interessensgruppen. Wenn in der Europäischen Union aber eine ausgeprägte Präferenz für ein ausgeglichenes Budget besteht, dann überrascht es umso mehr, dass dieses Ziel schon vor der Finanzkrise so weit verfehlt wurde.

Diese Verletzung des Budgetziels hängt meines Erachtens damit zusammen, dass die Budgetdefizite auf naive Weise betrachtet werden und die ökonomischen bzw. saldenmechanischen Zusammenhänge vernachlässigt werden.

Naive Sicht der Budgetdefizite

Unter „naiver Sicht“ verstehe ich, dass ein Budgetdefizit bloß als ein Überschuss der Staatsausgaben über die Staatseinnahmen um einen bestimmten Betrag verstanden wird. Man brauche also nur die Staatsausgaben um diesen Betrag kürzen (oder die Steuersätze erhöhen), dann sei alles wieder im Lot. Die PolitikerInnen seien aber dazu nicht in der Lage, weil sie ständig auf Wählerfang aus sind und ihre Klientele nicht vergrämen wollen. Deshalb müsse über blaue Briefe und Drohungen Druck auf sie ausgeübt werden.

Diese Meinung vertreten nicht nur JournalistInnen und Stammtischrunden, sondern auch viele ÖkonomInnen. Mit dieser „naiven Sicht“ lässt sich freilich schwer erklären, warum die Budgets in den sechziger und siebziger Jahren in den meisten Ländern weitgehend ausgeglichen waren, heute aber hohe Defizite aufweisen. Waren die PolitikerInnen damals vernünftiger?

1) Siehe: Europäische Kommission: Europäische Wirtschaftsprognose. Frühjahr 2013. S.1. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee2_en.pdf

und gieren sie erst heute überall nach Wählerstimmen und Machterhalt? Das ist höchst unwahrscheinlich.

Bei dieser „naiven Sicht“ wird der Einfluss einer Kürzung der Staatsausgaben auf die Nachfrage und damit auf die Staatseinnahmen und die Arbeitslosenzahlungen vernachlässigt. Das spricht nicht unbedingt gegen solche Ausgabenkürzungen, aber gegen die Überschätzung ihrer Wirkung auf das Budgetdefizit.

Viele orthodoxe („strenggläubige“) Ökonomen glaubten sogar, dass eine massive Kürzung der Staatsausgaben das Vertrauen und die Stimmung dermaßen steigert, dass die Wirtschaft rasch wieder anspringt. Das ist reine Illusion. Mit solchen Ideen wurde aber die Sparpolitik in Südeuropa untermauert. Die Erfahrungen mit den rigorosen Sparprogrammen in Griechenland, Italien, Spanien und Portugal haben die Ökonomen eines Besseren belehrt. Auch der Internationale Währungsfonds muss heute eingestehen, dass die negativen Auswirkungen von Sparprogrammen weit höher sind als erwartet.

Ökonomische Sicht der Budgetdefizite

Ich plädiere hier für eine „ökonomische Sicht“ der Budgetdefizite, welche den Zusammenhang des Budgetdefizits mit der Leistungsbilanz und dem Spar- bzw. Investitionsverhalten in den Vordergrund stellt.

Aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) – der makroökonomischen Buchhaltung – können wir folgende Definitionsgleichung ableiten²:

$$\text{Budgetdefizit} = \text{Leistungsbilanzdefizit} + \text{Sparüberschuss}$$

Das Budgetdefizit ist exakt so hoch wie das Leistungsbilanzdefizit (laut VGR) und der Über-

schuss der laufenden Ersparnisse der privaten Haushalte über die Investitionen. Bei dieser Gleichung handelt es sich um eine Identität, sie sollte also unumstritten sein. In welche Richtung die Kausalität in dieser Definitionsgleichung verläuft, kann allerdings je nach spezifischer historischer Situation unterschiedlich sein.

Die dargestellte Definitionsgleichung beruht auf einem ganz einfachen Prinzip: Was sich einer ausborgt, muss ihm ein anderer borgen. Wenn der Staat zusätzliches Geld braucht, muss er sich das per Saldo entweder im Ausland (im Fall eines Leistungsbilanzdefizits) oder bei den Sparern im Inland ausborgen.

Das Budgetdefizit ist also umso höher, je stärker die Leistungsbilanz im Minus ist und je größer der Überschuss des laufenden Sparens der Privathaushalte über die Investitionen ist. Welche Schlussfolgerungen können wir daraus ziehen?

Erstens: Ein Versuch zur Verringerung des Budgetdefizits durch Ausgaben senkung oder Steuererhöhung kann nur dann erfolgreich sein, wenn sich dadurch die Leistungsbilanz verbessert und/oder der Sparüberhang zurückgeht. Im Normalfall wird eine Kürzung der Staatsausgaben die Importe verringern und damit die Leistungsbilanz verbessern – aber nur relativ wenig. Entscheidend und umstritten ist der Einfluss einer Ausgabenkürzung auf das Spar- und Investitionsverhalten. Die Vorstellung, dass eine massive Kürzung der Staatsausgaben zu einem raschen Investitionsaufschwung führt, ist spätestens nach den Erfahrungen in Südeuropa nicht haltbar. Die Wirtschaft ist in allen südeuropäischen Ländern nach den Sparprogrammen abgestürzt, die Bevölkerung erleidet die größten Entbehrenungen seit der Nachkriegszeit.

Zweitens: Wir können den definitorischen Zusammenhang auch umgekehrt interpretieren. Wenn es gelingt, die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Leistungsbilanz zu verbessern, dann wird dadurch das Budgetdefizit „quasi-automatisch“ abgebaut, weil mehr Steuern

2) Josef Steindl wies bereits vor Jahrzehnten auf diesen Zusammenhang hin: Josef Steindl, Economic Papers 1941-88, MacMillan, London 1990, S.185, 210 und 217

in die Staatskasse fließen. Wenn es weiters gelingt, den Sparüberschuss der privaten Haushalte zu verringern, dann wird das Budgetdefizit ebenfalls durch höhere Steuern „quasi-automatisch“ geringer. Der Abbau des Budgetdefizits erfolgt aus dieser Sicht also letztlich über höheres Wachstum.

In der EU gibt es zwei divergierende Ländergruppen: Die südeuropäischen Länder leiden besonders seit der Einführung des Euro unter mangelnder Wettbewerbsfähigkeit. Sie haben langfristig deutlich höhere Inflationsraten, können aber im Euro-Raum nicht mehr abwerten. Selbst wenn die Gewerkschaften nur die Abgeltung der Inflation fordern, verlieren diese Länder ständig an Wettbewerbsfähigkeit (ohne reale Verbesserungen). Die südeuropäischen Länder weisen deshalb sehr hohe Leistungsbilanzdefizite und folglich auch hohe Budgetdefizite auf. In Griechenland kamen noch exzessive Budgetausgaben dazu.

Deutschland, Österreich und die nordeuropäischen Länder sind dagegen international wettbewerbsfähig. Sie weisen anhaltend hohe Leistungsbilanzüberschüsse auf, und der Euro schützt sie vor einer massiven Aufwertung. In diesen Ländern geht jedoch die Sparneigung der privaten Haushalte weit über die Investitionstätigkeit im Inland hinaus. Hier hängen die (mäßigeren) Budgetdefizite unmittelbar mit dem Sparüberhang zusammen: Die reichen Privathaushalte sparen einen großen Teil ihres Einkommens, die Investitionschancen der Unternehmen im Inland schwinden dagegen wegen der Globalisierung und der geringen Wachstumsaussichten.

Schlussfolgerungen

Zwei wirtschaftspolitische Konsequenzen liegen für die EU nahe:

1. Die südeuropäischen Länder müssen vor allem ihre Wettbewerbsfähigkeit (z.B. durch Technologiepolitik) verbessern, um damit auch ihre Investitionstätigkeit zu

steigern und so indirekt ihr Budgetdefizit zu verringern. Entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit ist das technologische Niveau, aber auch das Preisniveau im Export und im Fremdenverkehr.

2. Deutschland, Österreich und die nordeuropäischen Länder sollten einen geringeren Handelsbilanzüberschuss gegenüber den südeuropäischen Ländern akzeptieren und nicht ihre hohe preisliche Wettbewerbsfähigkeit durch niedrige Lohnsteigerungen, Sozialabbau (Agenda 2010 in Deutschland) und steuerliche Maßnahmen noch weiter verbessern. Denn damit verschlimmern sie die Lage in den südeuropäischen Ländern noch. Die Europäische Währungsunion kann nur funktionieren, wenn die wettbewerbsfähigen Länder bereit sind, ihre Überschüsse abzubauen, und die konkurrenzschwachen Länder in der Lage sind, ihre Leistungsbilanzdefizite zu verringern.

In erster Linie sollten aber Deutschland, Österreich und die nordeuropäischen Länder die hohe Sparquote der privaten Haushalte verringern, um dadurch die Budgetdefizite indirekt abzubauen.

John Maynard Keynes hat in einem großartigen Aufsatz 1943 vorhergesagt³: Es wird nach dem Krieg mehrere Jahrzehnte geben, in denen Spar- und Investitionsneigung weitgehend übereinstimmen werden: Was die privaten Haushalte sparen, werden die Unternehmen an Krediten für Investitionen brauchen. Die Staatsbudgets werden in dieser Zeit über den Zyklus keine hohen Defizite aufweisen. In diesen Jahrzehnten ist vor allem die Beseitigung von Konjunkturschwankungen angesagt (antizyklische „keynesianische“ Politik).

3) siehe dazu Ewald Walterskirchen, Langfristige Perspektiven von Keynes und die aktuelle Wirtschaftsentwicklung, in Chaloupek G./Marterbauer M., 75 Jahre General Theory, Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeitskammer Wien, Band 17, Wien 2012

Danach würden jedoch die Investitionschancen der Unternehmen in den reichen Ländern allmählich geringer werden und nicht mehr an das hohe Sparniveau der privaten Haushalte heranreichen. Dabei konnte Keynes noch nichts ahnen von globalisierungsbedingten Investitionsverlagerungen in Niedriglohnländer und von extremen Bonuszahlungen an FinanzspekulantInnen und ManagerInnen.

In dieser Phase gehe es dann – nach Keynes – wirtschaftspolitisch vor allem um die Koordination von Sparen und Investieren, um ein wirtschaftliches Gleichgewicht zu erreichen und hohe Budgetdefizite zu vermeiden⁴.

Die OECD hat seit Jahrzehnten den Strukturwandel auf ihre Fahnen geschrieben. Aber sie meinte damit vor allem die Liberalisierung der Finanz- und Arbeitsmärkte sowie Privatisierungen. Der große Strukturwandel, der heute zu bewältigen ist – gerade wenn in der EU ein ausgeglichenes Budget als oberstes Ziel angesehen wird – liegt in der Rückführung der Sparquote der privaten Haushalte auf das bescheidenere Investitionsniveau. Eine Anhebung der Investitionsquote in den reichen

Staaten auf das hohe Sparniveau der Privathaushalte wird nicht mehr möglich sein, insbesondere infolge der Investitionsverlagerungen in Niedriglohnländer.

Die Bewältigung dieses Strukturwandels ist die Voraussetzung für ein ausgeglichenes Budget. Denn bei ausgeglichener Leistungsbilanz entspricht das Budgetdefizit dem Sparüberschuss. Die Beseitigung des weltweiten Sparüberhangs (Bernanke: „savings glut“)⁵ kann heute im Wesentlichen auf zwei Wegen erfolgen:

- durch Steigerung der Kredite an private Haushalte für Häuser und Konsum, wie es in den USA und Großbritannien versucht wurde, oder
- durch Einkommensumverteilung zu den ärmeren Bevölkerungsschichten und durch Entmutigung des Sparens, das jahrhundertlang eine notwendige Tugend war. Eine solche Verhaltensänderung vom Sparen zum Konsumieren wird für die ältere Generation immer ein Sakrileg bleiben, bei der jungen Generation ist sie jedoch bereits im Gange.

4) Diese Position von Keynes scheint auch unter Fachleuten weitgehend unbekannt zu sein. Sonst würde der Wirtschaftshistoriker und Bestsellerautor Niall Ferguson dem Ökonomen Keynes nicht vorwerfen, dass er für hohe Budgetdefizite plädierte, weil er homosexuell war und sich deshalb nicht um künftige Generation kümmerte: <http://www.theguardian.com/books/2013/may/04/niall-ferguson-apologises-gay-keynes>

5) <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/200503102/>

Christian Keuschnigg

Bankenunion

Wien, 28. Jänner 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.01

Handlungsempfehlungen

1. Präzisierung und Vereinfachung der Abstimmungsregeln für den Abwicklungsmechanismus, um schnelle Entscheidungen sicherzustellen.
2. Schrittweise Abschaffung oder starke Reduktion der speziellen Bankensteuern, da die Banken nun Beiträge für eine Selbstversicherung zahlen und die implizite Staatsgarantie entfällt.
3. Berücksichtigung der Staatsanleihen mit ihrem tatsächlichen Risiko bei der Berechnung des notwendigen Eigenkapitals nach Basel III, anstatt der Bevorzugung gegenüber Unternehmens- und Immobilienkrediten.

Zusammenfassung

Die Bankenunion soll Finanzmarktrisiken vorbeugen, eine Sanierung oder kontrollierte Abwicklung von Banken ermöglichen und damit den Steuerzahler schützen. Elemente sind eine zentralisierte Aufsicht, ein Abwicklungsmechanismus mit einem Insolvenzfonds, und eine harmonisierte Einlagensicherung. Die nationalen Insolvenzfonds werden aus Bankenbeiträgen gespeist und erst während einer 10-jährigen Übergangsphase schrittweise zu einem zentralen Fonds verschmolzen. Die Altlasten im Bankensektor müssen zunächst national bewältigt werden, um eine Umverteilung durch Quersubventionierung zwischen den Eurostaaten zu vermeiden. Wenn die konse-

quente Verlustbeteiligung der Eigentümer und Gläubiger nicht ausreicht, müssen zuerst weiterhin die Sitzstaaten einspringen, erst später ist eine Finanzierung aus dem gemeinsamen Insolvenzfonds möglich. Der Teufelskreis zwischen Banken und Staaten löst sich nur sehr langsam auf. Mit der Selbstversicherung des Bankensektors verlieren zusätzliche spezielle Bankensteuern zur Abgeltung einer nicht mehr bestehenden impliziten Staatsgarantie ihre Berechtigung. Die Begünstigung von risikoreichen Staatsanleihen bei der Ermittlung des notwendigen Eigenkapitals von Banken im Rahmen von Basel III ist zu hinterfragen.

Warum eine Bankenunion?

Mit der Einführung des Euro und der Vertiefung des gemeinsamen Kapitalmarktes haben die grenzüberschreitenden Bankgeschäfte stark zugenommen, seit 2008 ist aber wieder eine Desintegration festzustellen. So stieg der Anteil der Aktiva österreichischer Banken, welcher im Ausland, vorwiegend in anderen europäischen Ländern, investiert wird, von 28% im Jahr 2000 auf 39% im Jahr 2007. Im 2. Quartal 2013 sind nur mehr 32% der Aktiva österreichischer Banken im Ausland investiert - davon 32% Eurozone, 72% EU und 56% Osteuropa (BIS 2013, OeNB 2013). Die Staatsanleihen eines Landes werden von Banken und Investoren in allen Ländern der Eurozone gehalten. So hielten ausländische Investoren 2013 rund 70% der österreichischen, 57% der deutschen und 35% der italienischen Staatsschulden (IMF 2013a).

Für die Überwindung der Eurokrise und einer wachstumsfördernden Entwicklung des Kapitalmarkts ist es zentral, den Teufelskreis zwischen Banken und Staaten zu brechen.¹ Dazu sind drei Bedingungen notwendig: (i) die Staaten entschulden sich, (ii) auf dem Kapitalmarkt erfolgen Anlageentscheidungen aufgrund ökonomisch realistischer Risikoeinschätzungen anstatt Angst getriebener Spekulationen, und (iii) profitable Banken bilden mehr Eigenkapital und werden krisenfester, unprofitable Banken können kontrolliert abgewickelt werden. Die Bankenunion setzt bei (ii) und (iii) an, um das Finanzsystem sicherer zu machen.²

Damit das Kapital in der Eurozone wachstumsfördernd eingesetzt wird, muss es dorthin fließen, wo es unter Berücksichtigung des Risikos die höchsten Erträge erzielt. Zinsdifferenzen müssen ein ökonomisch begründ-

bares Ausfallsrisiko widerspiegeln und sollten nicht von Spekulation und selbst erfüllenden Prophezeiungen getrieben werden. Spekulative Kapitalflucht aus den Krisenländern und ein Rückzug verunsicherter Investoren in die sicheren Häfen des Nordens sind schädlich. Die Kapitalflucht gefährdet die Existenz der Banken, weil sie die Refinanzierung mit Einlagen und Krediten blockiert, und lässt eine kontrollierbare Krise eskalieren. Ein Rückzug in die sicheren Häfen führt zu künstlich niedrigen Zinsen und Überinvestitionen, die bei normalen Zinsen nicht mehr rentabel sind, und kann den Keim für eine neue Krise legen.

Im Rahmen von Basel III müssen die Banken mehr Eigenkapital und höhere Liquiditätspuffer bilden. Die bevorstehende Bankenprüfung der EZB wird allfällige Eigenkapitallücken feststellen. Profitable Banken können sich neues Eigenkapital auf dem Kapitalmarkt beschaffen oder dieses durch Gewinneinbehaltung bilden. Beide Wege sind unrentablen Banken versperrt. Ohne eine grundlegende Strukturberreinigung wird eine nachhaltige Erholung des Bankensektors nur schwer möglich sein und übermäßig lange dauern. Die drohende Möglichkeit einer kontrollierten Insolvenz ist zudem ein mächtiger Anreiz, weniger riskante Strategien zu verfolgen, und ist eine Voraussetzung für strengere Marktdisziplin.

Eckpunkte der europäischen Bankenunion

Am 15. Oktober 2013 hat der Ecofin-Rat die Verordnung über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM, single supervisory mechanism) mit der Übertragung der Aufsichtsaufgaben an die EZB verabschiedet:

- Alle **Euro-Länder** nehmen am SSM teil, EU-Länder mit eigener Währung können freiwillig teilnehmen.
- Das **Aufsichtsgremium** besteht aus dem Vorsitzenden, einem stellvertretenden Vorsitzenden aus dem EZB-Direktori-

1) Eine drohende staatliche Insolvenz entwertet Staatsanleihen und gefährdet Banken, die diese Wertpapiere halten. Umgekehrt bringt eine notwendige Bankenrettung die Staaten in Schwierigkeiten.

2) Ein Einstieg in die Diskussion mit vielen Einzelbeiträgen findet sich z.B. in Allen et al. (2013), Beck (2012), CESifo (2012), und IMF (2013b).

um, vier Vertretern der EZB und je einem Vertreter der nationalen Aufsichtsbehörde.

- Die EZB beaufsichtigt die bedeutenden Kreditinstitute direkt, die übrigen Banken unterstehen weiter der **nationalen Aufsicht**.
- Die EZB wird etwa 130 **Großbanken**, die fast 85% der Bankaktiva im Euroraum halten, und in jedem Land wenigstens die drei größten Institute direkt beaufsichtigen.
- Die EZB wird bis zum Start der Aufsicht im November 2014 die Großbanken mit Stresstests prüfen und eine **Bewertung ihrer Aktiva-Qualität** vornehmen.

Nachdem sich der Rat am 18. Dezember 2013 auf allgemeine Prinzipien des einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM, single resolution mechanism) geeinigt hat, stehen nunmehr die Eckpunkte der Bankenunion fest:

- Der SRM umfasst **alle Banken** unter dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus SSM.
- Es wird ein **Abwicklungsfonds** (SRF, single resolution fund) eingerichtet, der aus nationalen Bankenbeiträgen gespeist wird und als Zielgröße 1% der garantierten Einlagen bzw. ca. 59 Mrd. Euro erreichen soll.³ Die Beiträge sollen sich am Risikoprofil der Banken orientieren. Die Abgaben fließen zunächst in „nationale Kammern“ des Fonds und werden über 10 Jahre schrittweise vergemeinschaftet.
- Aus dem Fonds werden die Kosten der Abwicklung und Sanierung finanziert, wobei eine strikte **Haftungsreihenfolge** ein-

zuhalten ist: zuerst sind Verluste von Eigentümern, Gläubigern und ungeschützten Einlegern zu tragen, bevor der Insolvenzfonds oder gar der Steuerzahler belastet werden.

- Wenn in der Aufbauphase die Mittel nicht ausreichen, dann soll als **Backstop** zunächst eine Brückenfinanzierung aus nationalen Quellen erfolgen, die im Nachhinein durch zusätzliche Bankabgaben wieder eingetrieben wird. Im Notfall kann ein Staat einen Kredit des ESM beantragen. Die nationalen Kammern können sich auch gegenseitig Kredite geben. Nach 10 Jahren soll ein gemeinsamer Backstop entstehen, der dem SRF eine Kreditaufnahme auf dem Markt ermöglicht.
- Der SRM wird von einem **Board** geleitet, der aus Exekutivdirektor, vier gewählten Vollzeit-Mitgliedern und Vertretern aller nationalen Abwicklungsbehörden besteht. EZB und Kommission haben Beobachterstatus.
- Der **Board** bereitet Abwicklungspläne für die von der EZB beaufsichtigten Großbanken nach der EU-Richtlinie zur Bankenabwicklung vor. Die **nationalen Behörden** bereiten Abwicklungspläne für kleinere Institute vor. Der Board entscheidet jedoch immer, wenn Finanzmittel des Abwicklungsfonds benötigt werden.
- Die **EZB** als Aufsichtsbehörde stellt die drohende Insolvenz einer Bank fest und meldet dem **Board**, der Kommission und den nationalen Behörden. Der Board entscheidet, ob eine Bank saniert wird, oder leitet das Abwicklungsverfahren ein. Wenn die Verlustbeteiligung der Aktionäre, Gläubiger und Großeinleger nicht ausreicht, wird über Finanzhilfen aus dem SRF entschieden.
- Entscheidungen des Boards treten innerhalb von 24 Stunden in Kraft. Auf Vor-

3) Im November 2013 betragen die gesicherten Einlagen in der Eurozone ca. 5.910 Mrd. Euro, davon Österreich ca. 180 Mrd. Der Abwicklungsfonds sollte langfristig 59 Mrd. Euro akkumulieren, davon entfallen 1,8 Mrd. auf Österreich (berechnet nach IMF, 2013b, Technical Background Notes, S. 43, European Commission, 2010, und aktualisiert mit ECB MFI Statistiken).

schlag der Kommission kann der **Eco-fin-Rat** mit einfacher Mehrheit ein Veto einlegen oder Änderungen verlangen.

- An den **Exekutivsitzungen** des Boards, die das „Tagesgeschäft“ erledigen, nehmen der Direktor und die vier Vollzeit-Mitglieder sowie Beobachter der EZB und der Kommission Teil. Vertreter von Mitgliedsländern, in denen eine Bank abgewickelt wird, können beigezogen werden.
- Der Board trifft sich in **Plenarsitzungen** mit voller Besetzung, wenn die Finanzhilfen Schwellenwerte übersteigen: Liquiditätshilfen über 20% des eingezahlten Kapitals; andere Finanzhilfen z.B. für eine Sanierung über 10% des Kapitals; alle Finanzhilfen, soweit sie 5 Mrd. Euro pro Jahr übersteigen. In diesen Fällen müssen die Entscheidungen mit 2/3 Mehrheit fallen und wenigstens 50% der Beiträge repräsentieren. Die Plenarsitzung kann mit einfacher Mehrheit Beschlüsse der Exekutivsitzungen bezüglich Kreditaufnahme des Fonds oder der Vergemeinschaftung von finanziellen Verpflichtungen in einem Abwicklungsverfahren blockieren.

Bewertung

Die Regeln des SRM müssen im legislativen Verfahren zwar noch präzisiert werden, vor allem was die komplexen Abstimmungsmodalitäten, die Zusammensetzung der Board-Sitzungen in verschiedenen Fällen und den Backstop bei einer Überbeanspruchung des Fonds betrifft. Auf keinen Fall dürfen die endgültigen Regeln die Entscheidungsfindung verzögern. In einer Krise muss der SRM rasch handeln können, innerhalb eines Tages.

Der Preis für die Sicherheit des Steuerzahlers sind höhere Bankenbeiträge, welche die Banken erst erwirtschaften müssen. Neben Gebührenerhöhungen im Dienstleistungsgeschäft werden entweder die Kreditzinsen steigen, oder die Zinsen für Einlagen oder

anderes Fremdkapital der Banken fallen, oder die Eigenkapitalrendite sinkt. Höhere Kreditzinsen hemmen das Wachstum. Wenn die Banken die Zinsen für Spareinlagen und anderes Fremdkapital senken, dann bekommen sie Schwierigkeiten, sich mit Einlagen und anderem Fremdkapital zu refinanzieren, und können in der Folge weniger Kredite vergeben. Eine niedrigere Eigenkapitalrendite wäre gerechtfertigt, wenn die Banken sicherer werden und die Risiko tragenden Eigenkapitalgeber sich mit einer geringeren Risikoprämie begnügen. In Europa sind jedoch die Profitabilität der Banken und die Eigenkapitalrendite schon sehr niedrig und die Banken müssen zudem eine höhere Eigenkapitalquote bilden. Wenn angesichts einer niedrigen Rendite die Aufstockung des Eigenkapitals schwer möglich ist, dann ist eine höhere Eigenkapitalquote nur mit einer Verringerung der Ausleihungen zu erzielen, was wiederum das Wachstum hemmt. In allen Fällen müssen die Kosten der Finanzstabilität eingepreist werden und können sich in höheren Kreditzinsen und einem geringeren Kreditvolumen widerspiegeln.

Man kann daran zweifeln, dass ein Abwicklungsfonds in der Höhe von 1% der garantierten Einlagen ausreichend groß ist. Wenn die Kapazität des SRF nicht ausreicht, müssen die Beiträge erhöht werden. Das hängt davon ab, ob die höhere Sicherheit der Banken die Anzahl der Insolvenzen oder Sanierungen genügend stark reduziert und wie oft die private Verlustbeteiligung ausreicht. Die Kapazität mag langfristig möglicherweise genügen. Wesentlich größere Probleme dürfte es in der Aufbauphase des Fonds geben, in der die Aufarbeitung der Altlasten und eine Strukturbereinigung des Bankensektors stattfinden müssen. Die EZB unterzieht die Banken im Jahr 2014 einem Stresstest und prüft die Qualität der Aktiva. Dies könnte Eigenkapitallücken und eine Reihe von faktischen Insolvenzen zu Tage fördern. Da in der ersten Phase der gemeinsame Fonds noch nicht zur Verfügung steht und die nationalen Fonds erst mit Beiträgen aufzufüllen sind, wird es wieder zu einer stärkeren Ver-

schuldung der Sitzstaaten kommen, die im Notfall den ESM-Rettungsschirm in Anspruch nehmen können.

Wenn die Beiträge nicht versicherungstechnisch fair sind, wird eine Versicherung zu Quersubventionierung und übermäßig riskanten Aktivitäten bei den begünstigten Banken führen. Banken mit riskanteren Aktivitäten und weniger Eigenkapital müssen daher höhere Versicherungsbeiträge leisten. Das Konzept der Bankenunion sieht richtigerweise vor, dass sich die Beiträge am Risikoprofil der Banken orientieren. Beiträge sollen nicht nur zwischen den Banken innerhalb eines Landes, sondern auch zwischen Ländern variieren. In Staaten mit höheren Kredit- und Einlagenrisiken sollten die Banken höhere Prämien zahlen. Das ist aber gerade dann wenig opportun, wenn sich ein Land in der Krise befindet. In diesem Fall kann das Versicherungsprinzip ohne Umverteilung nur funktionieren, wenn sich die Kreditrisiken länderweise wenig unterscheiden. Das ist erst nach Aufarbeitung der Altlasten und breiter Entschuldung bei den Kreditnehmern möglich. Das rechtfertigt die schrittweise Vergemeinschaftung des Insolvenzfonds. Die Kosten einer Bankabwicklung, die bereits im ersten Jahr nach privater Verlustbeteiligung anfallen, werden zunächst vom zuständigen Staat finanziert, danach werden die nationalen Anteile geringer und die Kosten zunehmend aus dem gemeinsamen Insolvenzfonds finanziert. Wenn eine solidarische Umverteilung in der Eurozone gewollt ist, dann soll sie nicht intransparent durch länderweise Quersubventionierung der Bankensektoren stattfinden, mit Verzerrungen des Wettbewerbs und des Risikoverhaltens von Banken, sondern von Steuerzahler zu Steuerzahler.

Die Einlagensicherung bleibt national, soll aber harmonisiert werden und in allen Mitgliedstaaten 100.000 Euro pro Kunde und Bank garantieren. Die Zahlungen sollen schneller erfolgen. Es ist beabsichtigt, in jedem Mitgliedstaat Einlagensicherungsfonds einzurichten, soweit sie nicht schon bestehen, und aus Beiträgen der Banken Reserven anzusparen.

Nach derzeitigem Stand soll eine gegenseitige Verschuldung der nationalen Einlagensicherungsfonds auf freiwilliger Basis möglich sein. Eine systematische Rückversicherung der nationalen Fonds auf europäischer Ebene ist dies jedoch nicht. Eine Rückversicherung würde zusätzliche wohlfahrtssteigernde Risikostreuung zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen und die Gefahr von Kapitalflucht durch verunsicherte Einleger reduzieren. Eine Rückversicherung braucht Regeln für eine Verschuldung der nationalen Fonds bei einer zentralen Einheit (eigener zentraler Einlagensicherungsfonds, oder im Rahmen des zentralen Abwicklungsfonds SRF oder des ESM-Rettungsschirms), verbunden mit einer automatischen Anhebung von nationalen Beiträgen, damit die Schuld ex post wieder abgetragen wird. Andernfalls müssen die nationalen Fonds letztlich von den Mitgliedsländern selbst garantiert werden, die im Notfall wieder beim ESM-Rettungsschirm um Brückenfinanzierung ansuchen müssten.

Was noch zu tun ist

Spezielle Steuern für den Finanzsektor werden oft damit begründet, dass der Bankensektor für die von ihm verursachten Kosten der Finanzkrise zu zahlen habe. Ein Problem damit ist, dass gerade die vorsichtigen Banken am Ende für die Insolvenzen der aggressivsten Wettbewerber mit besonders riskanten Geschäftsmodellen geradestehen müssten. Spezielle Steuern auf den Finanzsektor sollen nicht im Nachhinein zur Finanzierung bereits eingetretener Schäden erhoben werden. Sie machen nur Sinn, wenn sie der Vermeidung zukünftiger Krisen dienen. Sie sollten ex ante eine exzessive Risikobereitschaft eindämmen und fehlgeleitete Anreize korrigieren. Die Begründung für korrigierende Steuern verschwindet, wenn die externen Kosten nach dem Verursacherprinzip bereits mit regulatorischen Maßnahmen und risikogerechten Versicherungsprämien angelastet werden. Da es keine implizite Staatsgarantie für Banken mehr geben wird, kann auch kein Preis in Form von speziellen Bankensteuern verlangt werden. Sie

sollen Zug um Zug mit dem Aufbau der Insolvenz-fonds beseitigt werden. Die Banken sollen nicht mehr und nicht weniger Steuern zahlen wie andere Unternehmen auch.

Die Bankenunion sollte den Teufelskreis zwischen Banken und Staaten brechen. Dem steht entgegen, dass Staatsanleihen bei der Berechnung des Eigenkapitals nach Basel III mit einem Risikogewicht von 0% zählen, während Firmenkredite zu 100% eingehen. Entgegen den Erfahrungen der Eurokrise werden sie als absolut sicher eingestuft, griechische genauso wie deutsche. Die bevorzugte Behandlung der Staatsschulden könnte für die Kreditverknappung in den Krisenländern mit verantwortlich sein. Gerade in den Krisenländern haben die Banken große Probleme mit der Erfüllung der Eigenmittelstandards. Sie investieren daher gerne in heimische Staatsanleihen, da diese wegen der hohen Risikoprämie eine hohe Rendite versprechen, aber bei der Berechnung des notwendigen Eigenkapitals als absolut sicher gelten und daher nicht mitzählen. Es wäre daher überlegenswert, Staatsschulden mit ihrem tatsächlichen Risiko in die Berechnung der Eigenmittelstandards anzusetzen.

Literaturverzeichnis

- Allen, Franklin, Elena Carletti and Joanna Gray, (2013), Hrsg., *Political, Fiscal and Banking Union in the Eurozone*, Wharton Financial Institutions Center, University of Pennsylvania, Ebook.
- Beck, Thorsten (2012), Hrsg., *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, CEPR, VoxEU, Ebook.
- BIS (2013), *Quarterly Review*, December 2013.
- CESifo Focus (2012), *European Banking Union*, CESifo Forum 13/4, 3-50.
- European Commission (2010), *Proposal for a Directive on Deposit Guarantee Schemes*, Commission Staff Working Document, Impact Assessment, SEC(2010) 834 final.
- IMF (2013a), *Sovereign Investor Base Dataset for Advanced Economies*.
- IMF (2013b), *A Banking Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Note 13/01, und Technical Background Notes.
- OeNB (2013); *Geschäftsstruktur der Kreditinstitute*. Abgerufen am 6.1.2014 unter <http://www.oenb.at/Statistik/Standardisierte-Tabellen/Finanzinstitutionen/Kreditinstitute/Geschftsstrukturdaten.html>.

Anne Goujon

The Arab Spring: The role of quality education and the consequences of its lack

Vienna, 18. February 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.02

Policy Recommendations

1. EU Member States should increase bilateral cooperation for teacher training with Arab Spring Countries
2. Focus on transparency and accountability in teachers training
3. Promote the role of the EU as an umbrella and catalyst for all aid-driven education system reforms activities

Abstract

The lack of quality education plays a major role in explaining the Arab Spring: As a result of past shortfalls in education, large shares of the working-age population in the Arab-Spring countries do not have the right qualifications for entering the labour market. This not only leads to high levels of unemployment but also entails poverty and social distress. At the macro level, it triggers a vicious cycle of underdevelopment by hampering an upgrade to economies driven by knowledge and innovation despite the substantial numbers of higher educated citizens of working age in these countries. This holds particularly true for Egypt. Remedying the current lack of quality education should be a top priority in the countries of North Africa, because

it is the source of many deficiencies plaguing this region. In the Arab-Spring countries, the European Union's sectoral aid given for education has focused on quantity (e.g. raising enrolment by supporting the implementation of the Millennium Development Goals for Education) rather than on quality, where interventions usually target higher education (mostly through individual sponsorship programmes), although there are challenges at all levels, starting with basic education. The European Union's main priority should be to guide and assist these countries in developing training programmes for teachers as the driving force behind the entire system reform.

The approach

I approach the topic as a demographer working in the fields of education and human capital. This means that, in addition to items related to age, sex and the demographic behaviour of populations typically analysed by demographers, I also study the educational attainment of these populations from both a historical and prospective viewpoint. In the course of my research career, I did several single and co-authored studies of this kind on the Middle East and North Africa (Goujon 1997, Goujon & K.C. 2010, Yousif & Goujon & Lutz 1996, Goujon 2002, Goujon & Barakat 2010, Goujon & Alkitkat 2010). The ideas for this paper were developed in the framework of the Diplomatic Academy Student Initiative (DASI) conference held in Vienna on 25 January 2013.

Education is the key

From a demographic point of view, North Africa has been a fascinating region ever since the demographic transition. The transition from high to low fertility and mortality regimes started quite late, generating high population growth. Initially, the research focus was on fertility and Arabs' apparently high fertility patterns, which were often attributed to the dominant religion: Islam (see Makhoul Obermeyer (1992) for a critical review of the evidence). Meanwhile, we know that there is no Arab fertility pattern. Unlike other countries in transition, the MENA region (Middle East and North Africa) simply followed a different fertility path, which was determined by such other factors as the existence of an oil economy, the colonial past, education, and most of all, women's levels of educational attainment. In the same way, I would argue that there is nothing Arab-specific about the revolution which started in Tunisia in 2010 and rather emphasize the role of education as a fundamental trigger of the Arab Spring. As a consequence, investments in education should be a natural outcome in the post-Arab-

Spring period.¹ This is where the EU should get involved and help North African countries create the instruments that go beyond initiatives promoting higher education (such as Erasmus Mundus or Edulink) and will give North Africans full access to quality education. The objective is to fuel a virtuous cycle in which a knowledge society fosters socio-economic development. In the absence of education, social and economic underdevelopment will prevail. The main point is that education works like a funnel whereas it should work like a pipeline. In fact, this metaphor used by US Vice President Joe Biden in 2011² to describe the situation in the United States is even more pertinent for North African countries and for the type of assistance they would benefit from. Their education systems need support throughout the entire educational cycle and not only at the higher levels.

In which way is education underdeveloped in North Africa?

Let us first take a look at the educational development in three North African countries: Egypt, Morocco and Tunisia. We can do so by studying education flows (enrolment) or education stocks (educational attainment of the population out of school). The former directly entails the later, albeit with a time lag. We shall first analyse some indicators of the educational levels attained by the adult population, which largely reflect important aspects of human capital. In Morocco, investments in education were very low for many decades after the country had become independent in 1956.³ As a result, in 2009, the share of literates hovered around 50% for the whole population (56%) and was 44% among women aged 15

1) Please note that I did not say that education was the cause of the Arab Spring. Although education is a good explanation, no explanatory models at the individual or macro level can rely on one single factor.

2) <http://all4ed.org/moving-from-an-education-funnel-to-a-pipeline/> [consulted on October 23, 2013].

3) It goes without saying that the development of the education sector was even less privileged during colonial times.

years and above (UNESCO⁴). Beside low levels of education, Morocco not only faces high youth unemployment, even among educated youngsters, but also shortages of skilled labour in several sectors. This mismatch will be amplified by the growing number of new entrants into the labour market in the next few years. The situation is very similar in Egypt where society is divided into a very highly educated (about half of the population of working age has completed at least secondary education⁵) and a very low educated part. Though in different ways, both pull the country's development down as the poorly educated do not permit Egypt to embark on a different socio-economic path and the highly educated lack the appropriate skills despite their upper secondary or even higher education: another mismatch. In Tunisia, the provision of education was more successful: even though 22% of the 15+ population were illiterate in 2008, the new generation (15-24) has received sufficient schooling to become literate (according to UNESCO only 3% in this group are alphabets) and a large part of the working-age population has completed at least upper-secondary education. In Tunisia, the education problem is of a different type: There, the revolution is due to a well-educated society's unmet high demand for democratisation and less corruption.

Another feature of the education system is that female education was neglected in most countries. In 2010, more than 60% of the female population of Egypt had less than primary education. As a result, 90% of the working-age women were not in Egypt's (formal) labour force. In Morocco, this holds true for more than 70%. The rates for Tunisia are lower, yet more than 40% of the female population have completed less than primary education.

However, and most importantly, the percentages of educational attainment are not necessarily indicative as the education offered at all levels is not always of good quality. Teaching techniques are rigid, based on learning by heart and corporal punishment. Moreover, UNICEF, the United Nations Children's Fund, notes that the school infrastructure is deficient: in Egypt, for example, 20% of all schools do not have proper toilets.

The need for reforms and EU involvement

Another interpretation is that the Arab Spring was not fuelled by the anger of well-educated but rather by the dissatisfaction of poorly educated youth "whose knowledge and skills do not meet the demands of a rapidly-advancing world" (Adams & Winthrop 2011). If the Arab spring is to have any lasting impact, it should therefore lead to education, and education reforms should crown the post-revolution period in the Arab world, as explained in the 2012 Arab knowledge report (MRBF⁶ & UNDP⁷ 2012).

So far, both national and international entities have mainly focused their reform efforts on the quantitative aspect of education by building more schools, training more teachers and enrolling more students. However, the issue of quality is more pressing. First and foremost, quality teacher training is essential for improving the test scores of students in all subjects taught in school but particularly in mathematics and science. Curricula and ways of imparting knowledge are decisive elements. How can students be familiarised with citizenship (not necessarily docile) and innovation and, more importantly, how can the skill mismatch between what is required for the new economic path and what is taught in schools and universities in the Arab-Spring countries be resolved?

4) See UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) database of country profiles on education: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=198> [consulted on 11 December 2013].

5) According to the 2006 Census (Central Agency for Public Mobilization and Statistics).

6) Mohammed Bin Rashid Al Maktoum Foundation

7) United Nations Development Programme

Although Europe 2020 mentions objectives in the field of education, employment and social cohesion, particularly as a remedy against youth unemployment, the EU is rather conspicuous by its absence in this area. EU involvement currently concentrates on higher education programmes (mainly Erasmus Mundus, Edulink, Tempus), which are excellent but not sufficient, primarily because they operate at the individual level and have little impact on the development of higher education on the national level. Rather than improving the quality of instruction given to single individuals, it is more important for the Arab-Spring countries to develop their systems so they can offer better conditions to all students and teachers and that with the full support of the EU and its member countries.

The EU's other main field of action in terms of human capital development is the prioritisation of the MDGs (Millennium Development Goals) at the global level. However, also in this area, quantity has been given preference over quality. The National Indicative Programmes⁸ are too general to be truly effective and tend to leave the responsibility for promoting the necessary reforms to other organisations (UNDP, World Bank).

The EU's involvement in promoting quality education in the Arab-Spring countries is essential and should take the form of partnerships, which could be bilateral in nature and involve more than purely financial support. This is one of the preferred types of co-operation between Morocco, Tunisia, Egypt and the European Union. Introduced in 2007, the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) also covers countries of North Africa. Among other aims, it wants to support democratic transition and promote human rights. It is structured around strengthened dialogue on priority multi-sector reforms, also in terms of

institutional support. Within the ENPI, the Twinning instrument brings together public sector expertise from EU Member States and beneficiary countries to enhance co-operative activities, and hence gives the EU the mandate and the tool to tackle some of the issues related to the development of quality education. However, the EU has not yet targeted the education systems of North African countries, but only supported quality insurance in high education in Egypt.⁹

In the period 2009-2012, the Moroccan government (primarily the Ministry of National Education of Morocco) initiated the Moroccan National Education Emergency Support Programme (3 Euro billion). It was supported by its development partners (World Bank, African Development Bank and the European Commission, which contributed 4% of the overall budget).¹⁰ One prime goal of this programme was to overhaul the teacher training system by improving the initial training of teachers and offering teachers in place the possibility of continuing training. The programme has not yet been evaluated, but seems to have initiated some important actions and discussions at the national and local level. Such initiatives deserve support.

Train the teachers

What is the main concern today? Quality teacher training provided in order to develop the entire teaching profession must definitely be on top of the agenda for cooperation. Hence the EU should support the Arab Spring countries in combining social and human resources, improving the training of teachers and monitoring their post-training, but also by strengthening teachers' accountability to make the entire school system more transparent.¹¹

8) In the Development and Cooperation Programme (EuropeAid) of the EU, the National Indicative Programmes define the strategic axes of co-operation between the EU and the cooperation countries, which are also detailed in the Country Strategy Paper.

9) See: http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/documents/neighbourhood_twinning_news_26_en.pdf [consulted on 23/10/2013].

10) Other international agencies contributed a total of 12% of the overall programme budget.

11) Including financial transparency: for instance, 60% of all Moroccans consider the education system to be corrupt or highly corrupt (Transparency International 2013).

Other important elements comprise enabling collaborations and professional exchange. The EU should suggest and compare strategies for improving teacher qualifications and empowerment in collaboration with the ministries of education. It could also play an important role in pulling together all initiatives from other donor agencies.

Inadequate access to relevant quality education is at the heart of the challenges facing most North African societies in the post-Arab-Spring era. If the EU intends to facilitate transitions, especially in the countries of the Mediterranean, it should actively support the quality of instruction provided by teachers in North Africa. The problem is that both education and demography only have an impact on human capital and the economy in the long run. A cynic would take this to indicate that not much is to be gained from investing in education and hence try other strategies. However, there is no way around education and the fact that these reforms take a long time should rather prompt governments and international bodies such as the EU and its member countries to act immediately, not least in view of education's spillover effects such as lower population growth, declining mortality and morbidity, the spread of democratic ideas and peace.

Bibliography

- Adams, A. and R. Winthrop.* 2011. The role of education in the Arab world. Brookings Global Compact on Learning Report number 2.
- Goujon, A.* 1997. Population and education Prospects in the Western Mediterranean Region. IIASA Interim Report IR-97-046. Laxenburg, Austria: IIASA.
- Goujon, A.* 2002. Population and education prospects in the Arab Region. In: I. Sirageldin (ed.), Human capital: Population Economics in the Middle East. Cairo: The American University in Cairo Press, An Economic Research Forum Edition: 116-140.
- Goujon, A. and B. Barakat.* 2010. Future demographic challenges in the Arab world. The Emirates Occasional Papers No. 75. Dubai: Emirates Center for Strategic Studies and Research.
- Goujon, A. and H. Alkitkat.* 2010. Population et capital humain en Egypte à l'horizon 2050 [Population and human capital in Egypt up to 2050]. In: P. Blanc (ed.), Egypte: l'Eclipse, Confluences Méditerranée, numéro 75, Automne 2010: 33–48. Paris: L'Harmattan.
- Goujon, A., S. K.C.* 2010. Gender gap handicap in North Africa. Options (IIASA, Laxenburg, Austria), Summer 2010, p.22.
- Makhlouf Obermeyer, C.* 1992. Islam, Women, and Politics: The Demography of Arab Countries. Population and Development Review 18 (1): 33-60.
- MRBF and UNDP.* 2012. Arab Knowledge Report 2010/2011: Preparing Future Generations for the Knowledge Society. Dubai, United Arab Emirates: Mohammed Bin Rashid Al Maktoum Foundation (MRBF) and the United Nations Development Programme / Regional Bureau for Arab States (UNDP/RBAS).
- Transparency International.* 2013. Transparency International's Global Corruption Barometer 2013.
- Yousif, H. M., A. Goujon and W. Lutz.* 1996. Future Population and Education Trends in the Countries of North Africa. Research Report RR-96-11. Laxenburg, Austria: IIASA.

Nadja Bergmann, Claudia Sorger

Gleichstellungspolitik in Europa: Frauen UND Männer als AdressatInnen und AkteurInnen von Gleichstellung

Integrierte Ansätze in Ergänzung zu spezifischen Einzelinitiativen

Wien, 5. März 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.03

Handlungsempfehlungen

1. EU-weite Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie geschlechts-untypischer Berufs- und Bildungsentscheidungen für Frauen UND Männer
2. Von Nordeuropa lernen: verstärkter Erfahrungsaustausch zur Adaption und Übernahme von Best-Practice-Beispielen
3. EU-weite Unterstützung einer integrierten Gleichstellungspolitik in Ergänzung zu Einzelinitiativen

Zusammenfassung

Lange Zeit wurde Gleichstellungspolitik aus frauenspezifischer Perspektive behandelt. Mittlerweile wird sowohl auf EU wie auch auf nationaler Ebene immer deutlicher, dass es ebenso zentral ist Männer als Akteure und Adressaten einer Gleichstellungspolitik einzubeziehen.

Zwei konkrete Beispiele dafür sind die Einbeziehung von Männern in Initiativen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie zur Förderung einer geschlechtsuntypischen Berufswahl auch für Männer: Für ersteres zeigen nordeuropäische Länder mögliche Wege auf. Hier wird neben einer Förderung des „Papa-Monats“ die Karenzzeit gedrittelt: Ein Drittel ein/e Partner/in, ein Drittel der/die andere und ein Drittel ist frei wählbar. Das Ergebnis ist eine relativ ausgeglichene Aufteilung der Kinderbetreuung, was wiederum die Berufstätigkeit beider Eltern unterstützt. Bezüglich dem zweiten Beispiel zeigt sich, dass die Förderung einer

breiten, geschlechtsuntypischen Berufswahl bislang oft sehr stark auf Frauen ausgerichtet war und diese Richtung technisch-handwerklicher Berufe stärken sollte. Entsprechende Initiativen für Männer sind EU-weit sehr selten anzutreffen. Österreichs „Boys Day“ ist hier zwar ein Schritt in die richtige Richtung – angesichts eines Männeranteils von bloß 15% in Pflege-, Erziehungs- und Sozialberufen sollte aber mehr getan werden.

Wichtig ist festzuhalten, dass Einzelinitiativen unterstützen sollen, bestimmte Ziele zu erreichen, aber eine integrierte Gesamtstrategie notwendig ist, um tatsächlich Strukturen zu verändern. In nordeuropäischen Ländern gibt es eine lange Tradition von integrierten Gleichstellungsplänen und -strategien. Männerpolitik wird als Teil der Gleichstellungspolitik verstanden, weshalb Gleichstellungsministerien das Dach auch für männerspezifische Strukturen darstellen.

Bereits seit vielen Jahrzehnten ist die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern eine Zielsetzung, die von EU-Institutionen verfolgt und unterstützt wird. Auch in den einzelnen EU-Ländern wurden – wenn auch in unterschiedlicher Intensität – entsprechende Schritte gesetzt. Im Fokus der gleichstellungspolitischen Bemühungen stand bzw. steht vor allem die Verbesserung der Situation für Frauen am Arbeitsmarkt bzw. wurde vor allem die Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen als das zentrale Ziel verfolgt. Hier ist bereits vieles in Bewegung geraten, wenn auch noch immer viel erreicht werden muss, wie etwa ein Blick auf die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männer oder den geringen Frauenanteil an Führungspositionen in Österreich zeigt.¹ Allerdings greifen Ansätze zu kurz, die hauptsächlich auf die Erhöhung der Erwerbstätigkeit der Frauen fokussieren, da diese an den ungleichen Strukturen per se nichts ändern. Zudem ist das Geschlechterverhältnis ein relationales Verhältnis, in dem sich beide Seiten beeinflussen und bedingen: Sollen langfristige Änderungen Richtung Gleichstellung erreicht werden, kann sich nicht nur eine Seite bewegen, sondern beide Geschlechter, Frauen wie Männer, müssen als AdressatInnen und AkteurInnen wahrgenommen werden. Lange Zeit wurden Männer eher als Hindernis auf dem Weg zur Gleichstellung betrachtet, nun setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass die aktive Einbeziehung der Männer in gleichstellungspolitische Strategien wichtig ist.

Vor diesem Hintergrund wurde von der Europäischen Kommission eine EU-weite Studie in Auftrag gegeben, die von L&R Sozialforschung (vgl. Scambor, Wojnicka & Bergmann 2013) in enger Kooperation mit Gender-ForscherInnen aus allen EU- und EFTA-Ländern durchgeführt wurde.

Einige der in diesem Bericht formulierten Empfehlungen werden im Folgenden für Österreich diskutiert und mit aktuellen weiteren Forschungsergebnissen von L&R Sozialforschung (vgl. Sorger 2014, Bergmann, Danzer & Schmatz 2014, Bergmann & Sorger 2013) verknüpft.

Zentral erscheint dabei, dass es im Bereich gleichstellungspolitischer Überlegungen stärker als bisher darum gehen soll, nicht nur auf Einzelinitiativen, sondern auf übergreifende Strategien zu setzen, und dass auch Männer als Adressaten und Akteure einzubeziehen sind. Eine wichtige Zielsetzung wäre die Ermöglichung eines gleichstellungsorientierten Lebens für alle. Dabei ist sowohl bei Analysen als auch bei der Planung von Strategien zu berücksichtigen, dass Männer und Frauen keine einheitlichen Gruppen sind: Soziale Merkmale wie Bildung, sozialer Status, Alter oder Migrationshintergrund sorgen teilweise für größere Unterschiede innerhalb der Geschlechter als zwischen ihnen. Seitens der EU-Ebene werden hier einerseits zentrale Rahmendokumente erstellt, wie die „Strategy for Equality between Women and Men“ (European Commission 2010a), die zentrale Themenfelder benennen, welche in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollen und wo es seitens der EU Unterstützung hierfür gibt. Diese Unterstützung umfasst beispielsweise die Formulierung von Empfehlungen, die Herausarbeitung wirksamer Ansätze und Good-Practice-Modellen, die Erstellung EU-weiter Studien zum Know-How-Aufbau, die Förderung des Austauschs zwischen relevanten Stakeholdern und Programm- und Projektförderungen. Hinsichtlich rechtlicher Vorgaben sind der EU in den meisten Bereichen die Hände gebunden, diese obliegen den einzelnen Mitgliedstaaten.

Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer

Die zur Anwendung kommenden Strategien zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie zielen vor allem darauf ab, Frauen dabei zu unterstützen, Erwerbstätigkeit und Familienarbeit miteinander zu verbinden. Der Begriff ‘reconciliation

1) So liegt etwa der Gender Pay Gap mit 23,7% deutlich über dem Europäischen Durchschnitt von 16,2% (2011). In den größten börsennotierten Unternehmen beträgt der Frauenanteil in den Aufsichtsräten lediglich 12% (im Durchschnitt der EU-28: 17%; 2013) (vgl. Bergmann/Sorger 2013).

of work and family life' befindet sich seit einigen Jahrzehnten auch in den Dokumenten der EU (vgl. Eurofound 2006). In Folge einer intensiven politischen Debatte auf unterschiedlichen Ebenen, wurde dieser Begriff im Zusammenhang mit Beschäftigungspolitik weitaus häufiger verwendet als Begriffe, die in Zusammenhang mit Gleichstellung von Frauen und Männer stehen. Dabei ist festzustellen, dass Vereinbarkeitsstrategien – sei es auf betrieblicher oder auf überbetrieblicher Ebene – nicht unmittelbar auch gleichstellungspolitische Zielsetzungen verfolgen. Was sich an den meisten bestehenden Ansätzen zu Vereinbarkeit von Beruf und Familie zeigt, ist, dass die ungleiche Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern als selbstverständlich angesehen wird. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die alleinige Konzentration auf die Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die sich im Wesentlichen auf die Gruppe der Frauen konzentriert, nicht ausreicht bzw. sogar hinderlich ist, wenn es um Gleichstellungspolitik geht. Von einigen ExpertInnen wird festgestellt, dass frauen- und familienpolitischen Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie die Rollen zwischen „Ernährer“ und „Zuverdienerin“ sogar verfestigen.

Die meisten Unternehmen schreiben traditionelle Geschlechterrollen fest, indem sie von männlichen Mitarbeitern erwarten, sich ausschließlich der Erwerbsarbeit zu widmen und Vereinbarkeitsstrategien – so welche vorhanden – vor allem den weiblichen Beschäftigten vorbehalten sind. In männerdominierten Branchen beispielsweise ist es für Männer sogar schwierig, von gesetzlichen Rechten wie der Inanspruchnahme von Väternkarenz oder Elternteilzeit Gebrauch zu machen (vgl. Sorger 2014). Hier wären Initiativen in Betrieben notwendig, die es beiden Elternteilen gleichermaßen ermöglichen, (Kinder-)Betreuung und Beruf zu vereinbaren. Gerade auch in männerdominierten Produktionsbranchen fehlt es an einer vereinbarkeitsfreundlichen Organisationskultur. Hier entsprechende Kampagnen zu setzen und Initiativen zu forcieren, könnte viel bewirken. So

zeigen auch die von uns durchgeführten Studien, dass Männer mit Betreuungspflichten in Produktionsbetrieben besonders unzufrieden mit Vereinbarkeitsmöglichkeiten sind und den größten Veränderungsbedarf sehen, während Frauen wie Männer in eher frauendominierten Dienstleistungsbranchen am zufriedensten sind (vgl. Bergmann, Danzer & Schmatz 2014).

Auch wenn von Initiativen, die auf betrieblicher Ebene wirken - wie dem Audit Beruf und Familie² - positive Impulse für eine familienfreundlichere Gestaltung der Arbeitsbedingungen in einzelnen Betrieben ausgehen, haben sie keine Auswirkungen auf das Festlegen von allgemeinen Standards für alle Beschäftigten und sind daher von begrenzter Reichweite. Auf rechtlicher Ebene sind mit der Einführung des einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes und der Reservierung eines Karenzkontingents für den/die PartnerIn einige Impulse Richtung stärkerer Beteiligung von Vätern an der Kinderbetreuung auch in Österreich gesetzt worden. Umfassende Reformen des Steuersystems, die beispielsweise eine gemäßigte Arbeitszeitreduktion beider Elternteile unterstützen statt dem Ausstieg bzw. Teilzeitbeschäftigung in erster Linie der Frauen und Vollzeit der Männer, werden aber nicht gefördert. Hier hat Schweden ein interessantes Modell: Eine betreuungspflichtenbedingte egalitäre Arbeitszeitreduktion beider PartnerInnen wird in Form eines Steuerbonus' unterstützt.

Weitere Schritte, die in nordeuropäischen Ländern gesetzt werden, sind – neben der Förderung des „Papa-Monats“ auch in der Privatwirtschaft – Modelle, in denen die Karenzzeiten gedrittelt werden: Ein Drittel ein/e Partner/in, ein Drittel der/die andere und ein Drittel ist frei wählbar. Hier zeigen die Erfahrungen, dass der Männeranteil an der Karenz rasant zunimmt. In Island wird mittlerweile sogar diskutiert, dass die Karenzzeit zu gleichen Teilen auf beide

2) Siehe <http://www.familieundberuf.at/leistungen/massgeschneiderte-audits/audit-berufundfamilie/>

Elternteile aufgeteilt werden muss – Diskussionen, die in Österreich noch utopisch anmuten.

Förderung untypischer Berufs- und Bildungsentscheidungen von Frauen und Männern

Auch im Bereich der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik haben sich Initiativen zur Reduktion bestehender Ungleichheiten bislang vor allem an Frauen gerichtet. Europaweit zeigt sich eine bereits jahrzehntelange Teilung des Arbeitsmarktes in so genannte Frauen-, Männer und gemischte Berufsbereiche, die sich nur sehr zögerlich ändert. Typische männliche Berufsfelder sind Handwerk und Technik, typische weibliche sind Pflege, Erziehung, Soziales. Während es bereits seit längerem Initiativen zur Erhöhung des Frauenanteil in technischen Berufsfeldern gibt – beispielsweise „FiT: Frauen in Handwerk und Technik“ – laufen „umgekehrte“ Ansätze für Männer nur sehr zögerlich an. Dabei zeigt sich, dass der Männeranteil in Österreich an Berufsfeldern wie Pflege, Erziehung oder sozialen Dienstleistungen nur 15% beträgt, obwohl bedingt durch den Strukturwandel gerade eher „typisch männliche Beschäftigungsfelder“ wegbrechen. Die meisten europäischen Länder zeigen hier ein durchaus ähnliches Bild beziehungsweise Großteils sogar eine noch geringere Männerbeteiligung; ein höherer Männeranteil ist lediglich in Luxemburg, Griechenland, Frankreich, Dänemark, Norwegen und Spanien zu finden, in sehr unterschiedlichen Ländern also (vgl. Scambor, Woynicka & Bergmann 2013).

Die Teilung in Männer- und Frauenberufe findet bereits im Schulsystem statt: Burschen und Mädchen entscheiden sich nach wie vor zu einem großen Teil für traditionelle Ausbildungen. In der höheren Sekundarstufe zeigt sich dies an einem deutlichen Überhang von Burschen im Bereich der beruflichen Bildung, zusätzlich werden unterschiedliche Bildungsbereiche belegt. Sozial- und Pflegeausbildungen werden nach wie vor hauptsächlich von Mädchen und jungen Frauen absolviert, wäh-

rend Ausbildungen in den Bereichen Technik, Handwerk und Bauwesen in der Hauptsache von Burschen und jungen Männern frequentiert werden. Der Frauenanteil in diesen Bildungsbereichen liegt in Österreich, wie auch in den meisten zentral- und nordeuropäischen Ländern unter 10%; lediglich in osteuropäischen Ländern ist die Frauenquote in diesem Bereich höher; in Rumänien beträgt sie beispielsweise fast 50%. Auf etwas abgeschwächtem Niveau setzt sich diese Teilung bei den gewählten Studienrichtungen fort (vgl. Scambor, Woynicka & Bergmann 2013).

Eine stärkere Orientierung von Burschen und Männern auf für diese untypische Bildungs- und in weiterer Folge Berufsfelder würde zu ausgeglicheneren Arbeitsmarktbedingungen für beide Geschlechter beitragen, die sozialen Kompetenzen von Männern stärken und neue Beschäftigungsfelder für diese erschließen. Auch wenn Initiativen wie der „Boys Day“ nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass es kaum ähnliche Initiativen in anderen EU-Ländern gibt, europäischen Good-Practice-Modell-Charakter haben, muss gesagt werden, dass derartige Initiativen nur sehr punktuell wirken und daher ausgeweitet werden sollten – gemeinsam mit Mädchenspezifischen Ansätzen. Zudem setzen derartige Initiativen oft erst zu einem Zeitpunkt an, wo die Weichen im Bildungssystem schon gestellt sind. Entsprechende Vorhaben müssten daher bereits viel früher ansetzen, um spätere Entscheidungen in dem Sinn beeinflussen zu können, dass eine breitere Berufs- und Lebenswegwahl für Burschen wie Mädchen aufgezeigt und ermöglicht wird.

Unterstützung einer integrierten Gleichstellungspolitik

Ein zentrales Ergebnis der EU-weiten Studie ist es, dass zwar alle europäischen Staaten von geschlechtergerechten Verhältnissen weit entfernt sind, aber ein Gefälle zwischen Skandinavien, Zentral- und Mitteleuropa einerseits und den osteuropäischen Staaten und Süd-

europa andererseits nachweisbar ist. In den nordeuropäischen Ländern stellt sich entlang vieler Kennzahlen die Gleichstellungssituation am besten dar, während Österreich der Entwicklung ebenso nachhinkt wie viele andere zentraleuropäische Staaten. So beträgt der Männeranteil an Haus- und Erziehungsarbeit in den nordeuropäischen Staaten rund 40%, während Österreich gemeinsam mit einigen süd- und osteuropäischen Ländern (Zypern, Griechenland, Malta, Bulgarien, Rumänien, Polen, Slowakei) im unteren Mittelfeld mit einem Männeranteil von unter 25% liegt. Umgekehrt ist dafür das Erwerbsbeteiligungsmuster zwischen Frauen und Männern in den nordeuropäischen viel ausgeglichener als in vielen anderen EU-Ländern (vgl. Scambor, Woynicka & Bergmann 2013).

In nordeuropäischen Staaten kann bereits auf eine relativ lange Gleichstellungstradition zurückgeblickt werden: Relativ weit gefasste Gleichstellungsstrategien, eine breite Einbindung vieler unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, die schon relativ frühe und institutionalisierte Einbindung von Männern sind nur einige der Faktoren, welche die nordeuropäische Gleichstellungspolitik von der vieler anderer Länder unterscheidet, die eher auf punktuelle Maßnahmen und Initiativen setzen.

Dabei zeigen europaweite Umfragen, wie beispielsweise der zu verschiedenen Themen regelmäßig durchgeführte „Eurobarometer“ (European Commission 2010b), dass sich die Ansprüche von Männern und Frauen bereits vielfach deutlich verändert haben und es oft eher die tatsächlichen Praktiken und Rechtsnormen sind, die den Bedürfnissen der Bevölkerung nachhinken.

Österreich hat einerseits mit dem sogenannten NAP (Nationaler Aktionsplan) Gleichstellung zwar eine strategische Grundlage für eine Gleichstellungspolitik, diese bezieht sich allerdings sehr stark auf das Beschäftigungssystem und setzt stark auf einzelne Initiativen. Um auf dem Weg zur Gleichstellung von Frauen und Männern im Sinne eines Aufbrechens starrer Geschlechterrollen und damit zusammenhängender Ungleichbehandlungen einen entscheidenden Schritt weiterzukommen, benötigt es einen umfassenden Ansatz und Maßnahmen, die Frauen und verstärkt Männer einbeziehen.

Literaturverzeichnis

Diese Analyse stützt sich auf folgende Forschungsprojekte und Publikationen der Autorinnen:

Bergmann, Nadja, Danzer, Lisa & Schmatz, Susanne (2014): *Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Betriebliche Rahmenbedingungen aus Sicht berufstätiger Eltern*. Wien: Studie im Auftrag der Wiener Arbeiterkammer

Bergmann, Nadja & Sorger, Claudia (2013): *Country Fiches on Gender Equality and Policy Developments. Austria. Wien: Country Fiches im Auftrag von ENEGE – European Network of Experts on Gender Equality*

Scambor, Elli, Woynicka, Katarzyna & Bergmann, Nadja (Hrsg., 2013): *The Role of Men in Gender Equality – European strategies & insights*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

Sorger, Claudia (2014): *Wer dreht an der Uhr? Geschlechtergerechtigkeit und gewerkschaftliche Arbeitszeitpolitik*. Münster: Westfälisches Dampfboot

Weitere Literaturangaben:

European Commission (2010a): *Strategy for equality between women and men 2010-2015*. Download am 12. Jänner 2014: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:EN:PDF>

European Commission (2010b): *Special Eurobarometer. Gender equality in the EU in 2009*. Download am 12. Jänner 2014: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_326_en.pdf

Eurofound - European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006): *Reconciliation of work and family life and collective bargaining in the European Union. An analysis of EIRO articles*. Dublin

Karl Aiginger

Auch im europäischen Wahljahr sind Reformen möglich

Offenes Zeitfenster für strategische Politik muss jetzt genutzt werden

Wien, 19. März 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.04

Handlungsempfehlungen

1. Die Europäische Wirtschaftspolitik hat heute drei Aufgaben: erstens die Entwicklung Europas zu stabilisieren, zweitens die zögerliche Erholung zu unterstützen und drittens langfristige Strategien auch bei knappen Budgets zu verfolgen.
2. Prioritäten sollten neu geordnet werden: Forschungs- und Beschäftigungsziele, Verringerung von Armut und Einkommensdifferenzen sowie längerfristige Klimaziele dürfen nicht hinter Budgetziele zurückgestellt werden.
3. Die Vorgaben der EU-Kommission für die nationalen Reformprogramme der Länder für 2014 müssten stärker zukunftsgerichtet formuliert werden. Die anspringende Konjunktur sollte genutzt werden, die Kluft zu den Europa 2020 Zielen zu schließen und mit Investitionen in ein innovatives, soziales und ökologisches Europa die wirtschaftliche Erholung zu stützen.

Zusammenfassung

Positive ökonomische Entwicklungen geben Europa neue Hoffnung: 2014 sollte deswegen zu einem Kurswechsel genutzt werden, weg von der hastigen Krisenreparatur hin zu einer Vorwärtsstrategie für ein dynamisches Europa mit geringerer Arbeitslosigkeit und stärkerer Nachhaltigkeit. Das würde die Zustimmung zum Projekt Europa stärken. Europa darf diese Chance nicht ungenutzt lassen, auch wenn es durch den Abtritt der Kommission, durch die Wahlen und das Warten auf eine neue Führungsebene teilweise gelähmt ist.

Europas Wirtschaft erholt sich - wenn auch zögerlich. Budgetdefizite und Ungleichgewichte schrumpfen, Exporte wachsen selbst in Krisenländern, der Euro ist stabil. Der Fiskalpakt ist geschnürt, der europäische Stabilitätsfonds errichtet, die Bankenunion in Sicht. Die

wirtschaftspolitischen Prioritäten des Jahreswachstumsberichtes, die die Politik der Länder für 2014 steuern sollten, umfassen allerdings dieselben Prioritäten wie bisher und vernachlässigen eine soziale und ökologische Neuorientierung der Wirtschaftspolitik.

Der Europäische Rat, der am 20./21. März zusammen tritt, hat noch die Chance, den Kurs zu ändern. Er sollte jedes Land auffordern, die Abweichungen von den selbstgesteckten Zielen für Beschäftigung, Armutsreduktion, Forschung und Energieeffizienz 2014 und 2015 um zumindest ein Viertel zu reduzieren. Wenn dies 2014 nicht begonnen wird, dann verfehlt Europa seine selbstgesteckten Ziele in wirtschaftlicher Dynamik, sozialem Ausgleich, Innovation und Nachhaltigkeit.

Einleitung und Aufbau

Die Konjunktur in Europa erholt sich langsam, nicht mit dem in einem Aufschwung üblichen Tempo, daher bleibt auch die Arbeitslosigkeit hoch. Der Europäische Rat am 20./21. März ist vor den Wahlen die letzte Chance, die konjunkturellen Kräfte zu stützen und die Nationalen Reformprogramme für 2014 in Richtung längerfristiger Ziele zu verändern. Wir stellen die Prioritäten, die die Kommission den Ländern dabei vorgeben will, in Relation zur Zwischenbilanz der EU 2020 Strategie (*European Commission, 2010*), die große Defizite bei wichtigen Zielen zeigt und diskutieren, wie die Europäische Politik auch in einem Wahljahr längerfristige Strategien verfolgen könnte.

2014 – ein Jahr neuer Hoffnung

- 2014 ist ein Jahr, in dem die Hoffnung in Europa zurückkehrt. Nach zwei Jahren Rückwärtsgang beginnt die europäische Wirtschaft wieder zu wachsen, wenn auch bisher noch in Trippelschritten. Selbst in den Krisenländern erholen sich die Exporte. Die Budgetdefizite sind in fünf Jahren von fast sieben auf 3,5 Prozent gesunken - bei allerdings hohem und in vielen Ländern noch steigendem Schuldenstand. Und die Arbeitslosigkeit verharrt bei elf Prozent, die Jugendarbeitslosigkeit über 20 Prozent.
- Die besseren Konjunkturaussichten und die leichte Entspannung an der Budgetfront eröffnen die Chance zu einem wirtschaftspolitischen Kurswechsel von der rückwärtsgewandten, hastigen Austerität zu einer Vorwärtsstrategie, die Wachstum und Beschäftigung in den Vordergrund rückt und auch die sozialen und ökologischen Ziele als Stärken Europas erkennt.
- Wir empfehlen dem Europäischen Rat, der am 20./21. März zusammen tritt, dringend, die Prioritätsfelder oder zumindest in den Empfehlungen innerhalb der fünf

Prioritätsfelder noch zu schärfen und gerade das Jahr 2014 dazu zu nutzen, den Rückstand gegenüber den EU-2020-Zielen deutlich zu verringern.

- Ein genereller Leitsatz wäre, dass jedes Land in den nationalen Reformprogrammen 2014 darstellen soll, wie es in den Jahren 2014 und 2015 ein Viertel des derzeitigen Abstands zu den nationalen Zielen für 2020 schließen wird. Das und nur das würde erlauben, bis 2020 die restliche Lücke zu schließen.
- Zusätzlich sollen gezielte nationale Innovationen in ökologischen und sozialen Bereichen die Erholung stärken und einen Kurswechsel in Richtung Nachhaltigkeit und Verringerung der Armutgefährdung einleiten.

Ernüchternde Zwischenbilanz für Strategie Europa 2020

Ein Blueprint für eine Vorwärtsstrategie liegt vor. „Europa 2020“ nennt drei Kernziele:

- intelligentes Wachstum (smart growth) aufbauend auf Ausbildung und Innovation
- ökologisches Wachstum mit Betonung von Energieeffizienz, erneuerbaren Ressourcen und Reduktion von Emissionen
- inklusives Wachstum, das Arbeitslosigkeit und Armut senkt

Die EU hat quantitative Ziele für Europa vorgegeben, die dann von den Ländern in „Nationale Ziele“ übersetzt wurden. Sie sollen spezifische Bedürfnisse und Gegebenheiten berücksichtigen und – von den Ländern selbst beschlossen – dann auch umgesetzt werden.

Die jüngste Überprüfung der Strategie (*Europäische Kommission, 2014 B*) bringt ernüchternde Ergebnisse:

- Das Ziel, die Beschäftigungsquote auf 75% zu heben, wird bei Fortschreibung der bisherigen Entwicklung verfehlt, heute liegt die Rate um 6,6 Punkte unter dem Zielwert. 16 Millionen zusätzliche Beschäftigung bis 2020 wären nötig. Deutschland und Österreich sind vorbildlich, weil sie das EU Ziel schon erreicht haben (und die selbst gesetzten nationalen Ziele erreichbar sind). Südeuropa, aber auch Kroatien, Ungarn und Rumänien erreichen auch die eigenen niedrigen Ziele bei weitem nicht.
- Die Forschungsausgaben sollen bis 2020 auf 3% der Wirtschaftsleistung steigen, in der Realität verharren sie bei 2,2%. Die Unterschiede zwischen Nord- und Südeuropa haben sich verstärkt. Österreich macht nach starkem Anstieg keinen wesentlichen Fortschritt mehr und ist von seinem Ziel von 3.76% weit entfernt. Im breiteren Innovationsranking ist es von Platz 6 auf 10 abgerutscht und liegt nur noch minimal über dem europäischen Durchschnitt (*European Commission, 2014 A*).
- Das Ziel, 20 Millionen Europäer aus der Armutsfalle zu befreien, scheint ebenfalls schwer erreichbar. Nach einer Reduktion von 124 Mio. auf 114 Mio. Personen bis 2009 stieg die Zahl der Armutsgefährdeten seither wieder auf 124 Mio. (2012). 96 Millionen wäre das Ziel, 28 Millionen weniger als heute.
- Nur auf den ersten Blick näher liegt die Zielerreichung bei der Energieeffizienz. Hier waren die Ziele sehr vorsichtig. Zum Anfangserfolg haben der Rückgang der Industriequote, die Stilllegung von Emissionsschleudern in Osteuropa und das verringerte Wachstum in und seit der Finanzkrise beigetragen. Selbst unter diesen Umständen bekennt die Kommission, dass „zusätzliche Anstrengungen“ zur Zielerreichung nötig sind. Und geht man von den Zielen der EU-Roadmap für

2050 (*European Commission, 2011*) aus, die Emissionen durch fossile Energieträger um 80% einzuschränken, so sind radikalere Maßnahmen gefragt. Ebenso sollte die Energieeffizienz stärker erhöht werden, um die niedrigeren Energiepreise in den USA auszugleichen.

Optionen zur Kurskorrektur

Einiges kann und muss die **Gemeinschaftsebene** dazu beitragen um Europa dynamischer, stabiler und nachhaltiger zu machen. Direkte Mitteln können aus dem EU Budget, Regional- und Strukturfonds, durch die Europäischen Investitionsbank fließen. Zwei WWWforEurope Policy Briefs über Europäische Governance (*Aiginger et al., 2012 A*) und Reformen in Südeuropa, sowie eine Studie über die Wettbewerbsfähigkeit Europas zeigen den Weg (*Aiginger, Firgo, Huber, 2012 B*). Der Europäische Schutzschirm und der Fiskalpakt waren wichtige Schritte, die Bankenunion, eine Finanztransaktionssteuer und eine Form gemeinsamer Schuldaufnahme wären die nächsten.

Eine Gelegenheit zur stärkeren Einbindung der Mitgliedsländer in eine Reformstrategie brächte das **europäische Semester**. Es dient dazu, die Politik der Mitgliedsländer stärker mit der europäischen Politik zu verzahnen und Politiksparten (Fiskalpolitik, Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik, Umweltpolitik) miteinander zu verbinden. Zu diesem Zweck veröffentlicht die Kommission einen Jahreswachstumsbericht, der wirtschaftspolitische Prioritäten festlegt. Diese werden dann auf dem Europäischen Rat im März adaptiert und verbindlich beschlossen. Die Mitgliedsländer haben darauf aufbauend Nationale Reform- und Stabilitätsprogramme zu entwickeln.

Der Mechanismus ist klug konzipiert. Er könnte die Wirtschaftspolitik zwischen EU-Ebene und Ländern koordinieren und eine gesamteuropäische Wirtschaftspolitik forcieren - auch auf Gebieten, wo die EU vertragsmäßig keine Zuständigkeit hat. Gleichzeitig können

nationale Unterschiede und Prioritäten („Ownership“) berücksichtigt werden.

Bericht der Kommission: Ignorierter Reformdruck, vernachlässigte Optionen

Der aktuelle Jahreswachstumsbericht (*Europäische Kommission, 2013*) der Grundlage für die Wirtschaftspolitik im Jahr 2014 sein soll, wird aber den Herausforderungen, die in der eher dramatischen Zwischenbilanz zur EU 2020 Strategie offenbar werden, in keiner Weise gerecht. Er ist ein lustloses Produkt einer Kommission, die schon im Abtreten ist, und schreibt fast unverändert die Prioritäten des Vorjahres fort.

Er nimmt weder die steigenden Notwendigkeiten von Politikveränderungen (für Wirtschaftsdynamik, sozialen Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit) noch die zunehmende Entfernung der Länder von mittelfristigen Zielen (2020 Zielen, Energie Roadmap) zur Kenntnis.

Die fünf Prioritätsfelder sind exakt dieselben sind wie im Vorjahr:

- Inangriffnahme einer differenzierten, wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung,
- Wiederherstellung einer normalen Kreditvergabe an die Wirtschaft,
- Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit für heute und die Zukunft,
- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Bewältigung der sozialen Folge der Krise,
- Modernisierung der Verwaltungen.

Ein Prioritätsfeld für Nachhaltigkeit fehlt völlig, einzelne Maßnahmen wie effiziente Förderung von Alternativenergien klingen eher nach Abbau der Förderungen denn als Aufforderung, den Anteil erneuerbarer Energien zu erhöhen.

Die Länder werden nicht aufgefordert, Spielraum für Aktivmaßnahmen durch gezielte Einsparungen zu schaffen, etwa durch (i) Abschaffung der Subventionen auf fossile Energie und Atomenergie, (ii) Fokussierung der Agrarförderung auf neue Arbeitsplätze und biologische Produkte oder (iii) Nutzung des Einsparungspotential durch starke Zusammenarbeit im militärischen Bereich (laut Schätzung zwischen 30 und 120 Mrd.).

Strukturverschiebungen im Steuersystem werden nicht konkret angesprochen wie z.B.

- Erhöhung von Steuern auf Erbschaften, Emissionen und Grundbesitz zur Reduktion der Steuern auf Arbeit (besonders bei niedrigen Einkommen) und für Klein- und Mittelbetriebe
- Schließen von Steuerschlupflöchern, Steuerhinterziehung und Steuerflucht, Besteuerung von Spekulationen zur Reduktion der Steuersätze für die Realwirtschaft

Vorschläge an den Europäischen Rat zu Ergänzungen der Prioritäten

Mit diesem Bericht als Basis wird es unmöglich, jene Dynamik zu erzeugen, die nach einer schwierigen Phase wirtschaftlicher Stagnation und hoher Verschuldung Europa wieder auf jenen Pfad zurückführt, der in der EU-2020-Strategie angesprochen ist.

Im Detail wären folgende Punkte wichtig:

- *Arbeitslosigkeit und sozialer Zusammenhalt*: Es sollte spezifiziert werden, welche Maßnahmen zur Reduktion der Jugend- und der Langzeitarbeitslosigkeit Vorrang haben und welche Finanzierung dafür schon im Jahr 2014 zur Verfügung steht. Aktive Arbeitsmarktpolitik, ein Lehrlings-system, Migration von Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit zu solchen mit Arbeitskräfte-Knappheit (am besten mit Rückkehr d. h. zirkuläre Migration) sollten

Priorität haben. Das Problem der steigenden Einkommensungleichheit wird kaum angesprochen (obwohl sie Konsumnachfrage und dadurch die Erholung dämpft), ebenso wenig, welche Nachfragekomponenten das Wachstum erhöhen sollen, wenn Unternehmen Nettogläubiger bleiben.

- *Governance und Koordination:* „Reformkontrakte“ zwischen Ländern und Kommission sollten näher spezifiziert werden: Das betrifft den Kostenbeitrag der EU, und die Spezifikation der Politikbereiche, die sie betreffen können. Sie werden heute von einigen Mitgliedstaaten skeptisch betrachtet, weil sie als neue Form von restriktiver Politik oder Lohnsenkung bei niedrigen Einkommen gesehen werden. Es sollte klar gemacht werden, dass „Reformen“ auch und besonders Ausbildung, Kinderbetreuung, Industriecluster, soziale Innovation, Prävention im Gesundheitsbereich und Genderausgleich umfassen können und damit eine aktive Länderstrategie unterstützen.
- *Wettbewerbsfähigkeit:* Hier sollte eine „high road competitiveness“ angestrebt werden. Wettbewerbsfähigkeit soll durch Qualifikation und Innovation (inkl. sozialer und ökologischer Innovationen) erreicht werden, nicht primär durch niedrige Kosten. Es ist wichtig, Konkurrenzfähigkeit an den Zielen der Gesellschaft zu messen. Im Forschungsprojekt „Welfare, Wealth and Work for Europe“ wird Wettbewerbsfähigkeit als „Fähigkeit einer Wirtschaft, Beyond-GDP-Ziele zu erreichen“ definiert (vgl. Aiginger et al. 2013). Niedrige Preise und Einkommen sind keine Priorität, da sie in der Regel auch die Wohlfahrt senken.
- *Klima- und Energieziele:* Das europäische Semester sollte Klima- und Energieziele als eigenes Prioritätsfeld definieren, wenn es alle relevanten Politiksparten zusammenfassen will. Im Zentrum der derzeitigen Empfehlungen – verstreut in „anderen“ Prioritätsfeldern - steht nicht die stärkere Nutzung erneuerbarer Energie, sondern die Kosteneffizienz. Selbstverständlich gibt es Effizienzprobleme, aber nicht nur bei erneuerbarer Energie, sondern besonders der weiterhin hohen Förderung für fossile Brennstoffe. Jedes Land soll einen zusätzlichen Beitrag zu höherer Energieeffizienz, Erhöhung des Anteiles der erneuerbaren Energie bzw. kohlenstoffarme Technologien anstreben. Die Subventionen für fossile Energien sollen auslaufen, das entlastet das Budget und macht alternative Technologien attraktiver. Für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs und den Umstieg auf kohlenstoffarme Fahrzeuge sollten nationale Ziele im europäischen Semester verlangt werden. Energiestandards für Wohnungen und Büros sollen verschärft werden. Sie würden die großen Anstrengungen, die die Roadmap bis 2050 fordert, frühzeitig unterstützen und Exporterfolge ermöglichen.
- Europas Innovationskraft leidet unter den geringen Forschungsaufgaben, dem Fehlen von Spitzenuniversitäten und Venture Capital. Statt diese Ausgaben auch in schwierigen Budgetzeiten zu erhöhen, wird die Leitlinie ausgegeben, die Ausgaben „abzusichern“. So kann weder das Forschungsziel von 3% erreicht werden, noch eine stärker Dynamik durch soziale und ökologische Innovationen ausgelöst werden.

Literaturverzeichnis

- European Commission, Europe 2020, *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final*, Brussels, 3.3.2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:-FIN:EN:PDF>
- European Commission, *Energy Roadmap 2050, COM(2011) 885/2*, 2011. http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/doc/com_2011_8852_en.pdf
- Europäische Kommission, *Jahreswachstumsbericht 2014, COM(2013) 800 final*, Brüssel, 13.11.2013. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_de.pdf
- European Commission, (2014 A), *Innovation Union Scoreboard, 2014*. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/innovation-scoreboard/index_en.htm
- European Commission, (2014 B), *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2014) 130 final*, Brussels, 5.3.2014. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf
- Karl Aiginger, Olaf Cramme, Stefan Ederer, Roger Liddle and Renaud Thillaye (2012 A), *Reconciling the short and the long run: governance reforms to solve the crisis and beyond*, September 2012. http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Policybriefs/WWWforEurope_PB_no01_D404.1.pdf
- Karl Aiginger, Matthias Firgo and Peter Huber (2012 B), *Policy options for the development of peripheral regions and countries of Europe*, December 2012. http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Policybriefs/WWWforEurope_PB_no02_D504.1.pdf
- Karl Aiginger, Susanne Bärenthaler-Sieber and Johanna Vogel, *Competitiveness under New Perspectives*, 2013. http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope_WPS_no044_MS46.pdf
- Die Studien des Konsortiums WWWforEurope (Koordination durch das WIFO, 32 Partner, Forschung im 7. Rahmenprogramm) sind auf www.foreurope.eu abrufbar.

Markus Pausch

Keine Angst vor Euroskeptizismus!

Über die Spielarten und die Nützlichkeit von EU-Kritik

Wien, 21. März 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.05

Handlungsempfehlungen

1. Kritik an der Europäischen Union differenziert betrachten und in ihrer Funktionalität und Bedeutung positiv wahrnehmen
2. EU-Politik in ihrer ganzen Tragweite begreiflich machen. Europapolitische Standpunkte offen, öffentlich und offensiv kommunizieren - v. a. von Seiten der Regierungsparteien, der Ministerien und anderer Eliten
3. Europa-Bildung und transnationale Diskurse stärken: von Schulen über Gemeinden und Betriebe bis hin zum öffentlich-rechtlichen Fernsehen

Zusammenfassung

Die Europäische Union ist in den letzten Jahren wachsender Kritik ausgesetzt, die häufig unter dem Schlagwort „Euroskeptizismus“ zusammengefasst wird. Vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 ist die Unsicherheit unter pro-europäischen Eliten besonders groß. Ein Siegeszug europaskeptischer Parteien wird befürchtet. Dabei entsteht manchmal der Eindruck, als wäre jede Kritik an der Europäischen Union eine gegen den gesamten Einigungsprozess gerichtete Fundamentalopposition. Bei genauerem Hinsehen

erweist sich diese Annahme jedoch als kontraproduktiv. Tatsächlich gibt es unterschiedliche Formen der EU-Kritik, von denen einige für den weiteren Integrationsprozess wichtig und funktional sind. Denn Euroskeptizismus kann zu einer demokratisch notwendigen Debatte über Europa und zu einer Demokratisierung beitragen. Vorausgesetzt, die Kritik wird nicht von vornherein als anti-europäisch punziert und im Keim erstickt, sondern als differenziert wahrgenommen und gewürdigt.

Besonderheiten der EU-Kritik

Kritik an der EU wird häufig unter den Schlagworten „EU- oder Europaskepsis“, „Euroskeptizismus“ u. ä. subsumiert.¹ Dass es überhaupt eine so intensive Debatte über dieses Phänomen gibt, liegt in der Verfasstheit der EU als Zwitter zwischen Bundesstaat und Staatenbund und ihrer fehlenden Finalität² begründet. Andere politische Entitäten wie Nationalstaaten oder internationale Organisationen kennen diese Form der Kritik in der Regel nicht. So ist weder ein vergleichbares Phänomen der UNO-Skepsis noch eines der Österreich- oder Deutschlandskepsis bekannt. Das hat damit zu tun, dass die Finalitäten dieser politischen Einheiten weitgehend klar sind. Auch wenn sie kritisiert oder wie die UNO hin und wieder infrage gestellt werden, so sind sie sich doch über sich im Klaren, während die EU sich stets verändert, von beidem (Staatenbund und Bundesstaat) etwas hat und damit identitäre Unsicherheit und Unabgeschlossenheit aufweist. Sie befindet sich gewissermaßen in einem pubertären Stadium und wächst ins Un gewisse. Weder in ihren Außengrenzen noch in ihrem inneren Zustand ist sie „finalisiert“. Dies ist der Grund, warum EU-Kritik immer wieder als existenzgefährdend wahrgenommen wird und als Schreckgespenst des Euroskeptizismus durch die Medien geistert.

Arten der EU-Kritik und Argumente

In der EU-Forschung widmet man sich dem Phänomen seit geraumer Zeit und unterteilt zunächst in einen harten und einen weichen Euroskeptizismus (Szczerbiak/Taggart 2008), wobei ersterer für eine völlige Ablehnung des Integrationsprozesses und letzterer für eine auf gegenwärtige Institutionen und Abläufe bezogene Kritik steht. Dieser Differenzierung gegen-

über wenden manche ein, dass für Akteure, welche den Integrationsprozess gänzlich ablehnen, der Begriff „SkeptikerIn“ nicht passend sei. Man müsse unterscheiden zwischen Formen grundsätzlicher Ablehnung und solchen, die sich eine Stimme im europäischen Diskurs verschaffen wollen (Weßels 2009, 51). Tatsächlich spricht auch etymologisch vieles für dieses Argument. Skepsis meint eben gerade nicht die grundsätzliche Ablehnung eines kritisch betrachteten Gegenstands, sondern vielmehr den Zweifel gegenüber jeglicher dogmatischer Wahrheit. Eine skeptische Grundhaltung kann somit als demokratische Tugend bezeichnet werden, da sie die politische Festschreibung eines Dogmas ablehnt – ein Gedanke, der in der französischen Aufklärung, etwa bei Voltaire, aber auch in Demokratietheorien jüngerer Datums eine wichtige Rolle spielt.

Die Dichotomie zwischen hartem und weichem Euroskeptizismus ist jedenfalls nicht zufriedenstellend, da sie den Nuancen der EU-Kritik nicht ausreichend gerecht wird (vgl. Usherwood/Startin/Guerra 2013). Ich schlage daher fünf Kategorien vor, welche die Finalitätsvorstellungen der jeweiligen Kritik mit berücksichtigen.

Harter Anti-Europäismus tritt nicht nur gegen eine supranationale Union, sondern gegen jegliche Europa-Idee und somit auch gegen eine intergouvernementale EU der Vaterländer auf. Er kann als Nationalismus bezeichnet werden, der sich für die vollständige Auflösung der EU einsetzt. Aus Sicht eines Mitgliedstaates ist der Austritt die einzige Möglichkeit.

Nationaler Euroskeptizismus richtet sich gegen eine vertiefte europäische Integration aufgrund der Sorge vor dem Verlust nationalstaatlicher Souveränität und Identität. Im Unterschied zum harten Anti-Europäismus wird eine intergouvernementale Kooperation als möglich erachtet. Die europäische Kultur wird anderen Kulturkreisen gegenüber als höherwertig eingestuft. Ein Europa der Vaterländer ist in dieser Art des Euroskeptizismus das Maximum an Integration. Es beinhaltet die volle Aufrechterhaltung

1) Der zuletzt genannte Begriff ist in der EU-Forschung am gängigsten und wird daher in diesem Artikel verwendet.

2) Finalität bezeichnet in der Philosophie etwas, das auf einen Zweck oder finalen Zustand ausgerichtet ist. In Bezug auf die EU wurde der Begriff v. a. unter deutschen Intellektuellen und Politikern diskutiert.

| Art der EU-Kritik | Ziel/Finalität | Methode | Vertreter im politischen Spektrum |
|---------------------------------------|---|--|--|
| <i>Harter Anti-Europäismus</i> | Auflösung der EU | Austritt | Jobbik, British National Party, etc. |
| <i>Nationaler Euroskeptizismus</i> | EU der Vaterländer | Rückbau von Kompetenzen, zwischenstaatlich | FPÖ, FN, Lega Nord, etc. |
| <i>Pragmatischer Euroskeptizismus</i> | Pragmatismus/Effizienz innerhalb der EU | Kleine Schritte, Reformen nach Bedarf | in den meisten Parteien vertreten |
| <i>Linker Euroskeptizismus</i> | Sozialistisches Europa | Anti-Kapitalismus-Reformen | Linke, etc. |
| <i>Europäischer Euroskeptizismus</i> | Demokratisches, föderales Europa | Stärkung des EP, Verfassungskonvent | Europäische Föderalisten, etc. |

Tabelle 1: Arten der EU-Kritik

nationalstaatlicher Souveränität. Gegenüber dem Status-Quo wird ein Rückbau von bereits vergemeinschafteten europäischen Kompetenzen zugunsten der Mitgliedstaaten gefordert.

Pragmatischer Euroskeptizismus bezieht sich in erster Linie auf Effizienz- und Outputfragen. Die Abwägung von Kosten und Nutzen, Vor- und Nachteilen bestimmt den Grad der Zustimmung oder Ablehnung gegenüber der EU. Ideologische oder grundsätzliche Bedenken spielen keine Rolle. Ob eine Kompetenz auf europäischer oder nationalstaatlicher Ebene angesiedelt ist, entscheidet sich einzig und allein auf Basis des zu erwartenden Outputs.

Linker Euroskeptizismus sieht im europäischen Integrationsprozess ein neoliberales, kapitalistisches Unterfangen, welches in erster Linie der wirtschaftlichen Elite dient. Eine linke, sozialistische Föderation steht in dieser Form des Euroskeptizismus am Ende des Prozesses. Dieses soll entweder durch einen radikalen Umbau der derzeitigen Institutionen oder durch einen gänzlichen Neustart erreicht werden.

Europäischer Euroskeptizismus ist mit der derzeitigen Ausprägung der EU nicht zufrieden, weil sie ihm nicht europäisch genug ist. Die scheinbar paradoxe Bezeichnung erklärt sich durch die Widersprüchlichkeit zwischen der föderalistischen Idee Europas und der derzeitigen Ausprägung der EU als Mischung zwischen internationaler Organisation und Bundesstaat. Die Skepsis bezieht sich daher in erster Linie auf die verbliebene Macht der Mitgliedstaaten.

Diese sollten in allen Politikbereichen auf ein Veto-Recht verzichten und sich zu den Vereinigten Staaten von Europa zusammenschließen. Der Weg dorthin kann etwa über einen Verfassungskonvent und eine gesamteuropäische Volksabstimmung beschritten werden.

Die genannten Arten der EU-Kritik unterscheiden sich zwar in Hinblick auf die Finalitätsfrage stark voneinander, teilen aber zwei wichtige Argumente und liegen in der Problemanalyse relativ nahe aneinander. Durchgehend kritisiert wird erstens die demokratische Qualität der Union und ihre BürgerInnenferne sowie zweitens ihre Unfähigkeit, auf soziale Problemlagen in Europa adäquat zu reagieren (vgl. Gaisbauer/Pausch 2009). Uneinig ist man sich allerdings in der Problembekämpfung. Während Anti-EuropäerInnen die Lösung im Austritt und nationale EuroskeptikerInnen in einem Zuwanderungsstopp, einer Einschränkung der Personenfreizügigkeit sowie einer generellen Renationalisierung sehen, setzen linke EuroskeptikerInnen zumindest teilweise und europäische prinzipiell auf eine Stärkung der europäischen Dimension. Die pragmatischen EuroskeptikerInnen sind nicht von vornherein auf die eine oder andere Richtung festgelegt, sondern orientieren sich am erwartbaren Nutzen. Jedenfalls aber fordern sie eine Stimme im Richtungsstreit über Europa ein.

Euroskeptizismus in Parteien und in der Öffentlichkeit

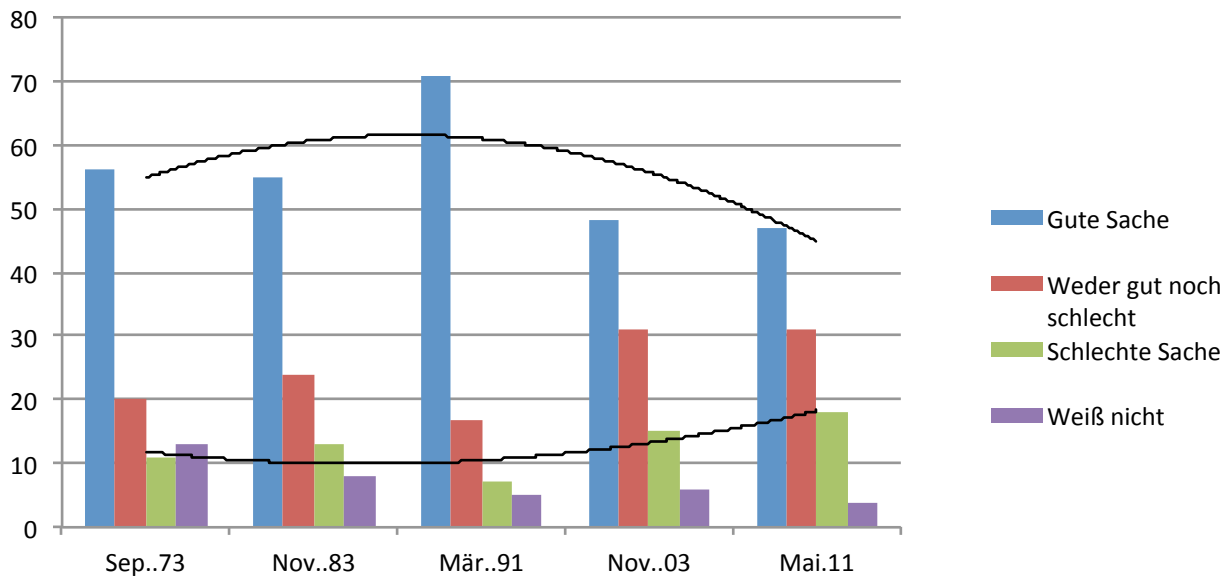
Die beschriebenen Spielarten der EU-Kritik finden sich sowohl unter den politischen Eliten als auch in der Bevölkerung wieder, allerdings in unterschiedlich starkem Ausmaß. Die Bedeutung euroskeptischer Parteien ist im Laufe der letzten Jahre zweifellos angestiegen (vgl. Hartleb 2012). Von den derzeit im EP vertretenen Parteien zählen die ungarische Jobbik, die British National Party, die italienische Fiamma Tricolore sowie die Nationaldemokratische Partei Bulgariens (als Mitglieder des transnationalen Parteienzusammenschlusses „Allianz der Europäischen Nationalen Bewegungen“) zu den harten Anti-EuropäerInnen. Als nationale EuroskeptikerInnen können der Front National, der Vlaams Belang oder die FPÖ eingestuft werden. Der Block der pragmatischen EuroskeptikerInnen lässt sich parteipolitisch nicht eindeutig definieren, da er sich nicht grundsätzlich äußert, sondern nur in Bezug auf konkrete Effizienz- und Outputfragen. Zweifellos gibt es in den Parteien der so genannten Mitte Gruppierungen und Einzelpersonen, die sich als pragmatisch-rationale KritikerInnen der EU erweisen. Die linken EuroskeptikerInnen haben sich in der Fraktion Europäische Linke zusammengefunden. Die europäischen EuroskeptikerInnen sind ähnlich wie die pragmatischen EuroskeptikerInnen über verschiedene Parteien verstreut. Als typischer Vertreter gilt aber die Europäische Föderalistische Bewegung.

Neben dieser parteipolitisch organisierten Kritik an der EU gibt es Euroskeptizismus freilich auch unter der BürgerInnen Europas. Der Integrationsprozess war schon zu Beginn keineswegs von großer Begeisterung der Bevölkerung getragen. Deutsche und französische Staatsangehörige konnten nach jahrhundertelanger Feindschaft nicht von heute auf morgen in vertrauensvolle Beziehungen zueinander treten. Die Skepsis gegenüber der supranationalen Annäherung an den ehemaligen Gegner und die Kompetenzabgabe der Nationalstaaten waren unter den BürgerInnen weit hartnäckiger

als unter den Eliten (vgl. Haller 2009). Ein Forum für einen öffentlichen politischen Streit über die europäische Politik existierte lange nicht und ist bis heute nur mangelhaft ausgeprägt. Diese Lücke zwischen Elite und Bevölkerung hat viele Gründe – beginnend bei den auf nationale Themen ausgerichteten EU-Wahlen, über die tendenziell negativ ausgerichtete Berichterstattung der Boulevard-Medien bis hin zum Fehlen eines Regierungs-Opportunitätsfelds auf EU-Ebene.

Insbesondere seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 hat sich die Einstellung der Bevölkerung zur EU deutlich verschlechtert (siehe untenstehende Grafik). Geht man in der Integrationsgeschichte allerdings nicht nur fünf oder zehn Jahre, sondern mehrere Jahrzehnte zurück, so relativiert sich das Bild. Denn auch wenn es aus der Anfangsphase wenige verlässliche Daten gibt, kann angenommen werden, dass zu Beginn des Integrationsprozesses die grundsätzliche Skepsis in der Bevölkerung weit größer war als heute (Rabier 1968, 13; Hoepner/Jurczyk 2012, 330). Hingegen ist die Anzahl pragmatischer EuroskeptikerInnen seit dem Maastricht-Vertrag (Vasilopoulou 2013, 7) und besonders in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Wie Bernhard Weßels zeigt, ist Euroskeptizismus unter den BürgerInnen aber nicht nur auf Unwissenheit oder Anti-Europäismus zurückzuführen, sondern zumindest teilweise auch auf eine demokratiepolitisch funktionale Kritik an der Union (Weßels 2009, 16).

Die Einstellungen der Bevölkerung zur EU werden seit den 1970er Jahren durch das von der Kommission in Auftrag gegebene Umfrageinstrument Eurobarometer erhoben, das seinerseits durchaus umstritten ist (dazu vgl. Pausch 2008). Bei aller Problematik dieses Instruments geben aber doch einige der regelmäßig gestellten Fragen Aufschluss über die Entwicklung des Euroskeptizismus im Zeitverlauf. Insbesondere die Einschätzung der Mitgliedschaft als »gute« oder »schlechte Sache« ist dahingehend aussagekräftig, denn kaum



Grafik 1: Einschätzung der Mitgliedschaft des eigenen Landes in der EU (EU-Bevölkerung)

Quelle: Eurobarometer 1973-2011 (eigene Darstellung nach http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)

eine andere Frage zielt so konkret darauf ab, Befürwortung und Ablehnung herauszufiltern.

Wie in Grafik 1 ersichtlich, gab es seit Beginn der Umfragen im Jahre 1973 erhebliche Schwankungen in der Einstellung gegenüber der EU-Mitgliedschaft. Lange Zeit lag die Zustimmung bei über 50 %. Besonders in den letzten Jahren hat sich aber der Anteil derer, die die Mitgliedschaft ihres Landes für eine gute Sache halten, auf 47 % verringert. Gleichzeitig hielten im Mai 2011, also inmitten der Krise, 18 % der Befragten die EU-Mitgliedschaft ihres Landes für eine schlechte Sache. Die höchste Zustimmung und die geringste Ablehnung gab es im März 1991, also rund um das Ende des Eisernen Vorhangs und wenige Jahre vor dem Maastricht-Vertrag. Auffällig ist der Anstieg derer, die sich weder für das eine noch das andere aussprechen und somit unentschieden sind. Diese 31 % (Mai 2011) können großteils zu den pragmatischen EuroskeptikerInnen gezählt werden. Auch unter den 18 % der KritikerInnen einer Mitgliedschaft ihres Landes sind nicht alle Anti-EuropäerInnen. Wie viele davon grundsätzlich gegen den Integrationsprozess sind, lässt sich aus diesen Daten nicht ableiten. Es ist aber anzunehmen, dass sie sich auf die fünf Untergruppen verteilen. Obwohl die Eurobarometer-Umfragen keine genaue Zuteilung zulassen, so geht aus ihnen zumindest hervor, dass weniger als 18 % der EU-Bevölkerung eine Mitgliedschaft aus grundsätzlichen

Erwägungen ablehnen. In einzelnen Ländern freilich ist der Anteil ablehnender Haltungen beträchtlich größer, allen voran in Griechenland (33 %) und dem Vereinigten Königreich (32 %), aber auch in Portugal (26 %), Österreich oder Zypern (je 25 %). Zwar ist auch dort davon auszugehen, dass eine Mehrheit der KritikerInnen zur Gruppe der pragmatischen EuroskeptikerInnen zählt. Dennoch ist die Gefahr einer fundamentalen EU-Kritik sowie eines starken Zuspruchs zu anti-europäischen Parteien in diesen Ländern größer als im Rest Europas. Insbesondere das Vereinigte Königreich und Österreich weisen über den Zeitverlauf stets relativ hohe Ablehnung auf. Der Anteil derer, die in diesen Ländern die Mitgliedschaft für eine schlechte Sache halten, fiel kaum je unter 20 %, während er in Griechenland bis vor wenigen Jahren um die 10 % herum lag und erst mit der Krise auf 33 % anstieg (vgl. Eurobarometer 1995-2011, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

Umgang mit EU-Kritik

Wie die obigen Ausführungen zeigen, ist Kritik an der Europäischen Union kein eindimensionales Phänomen, sondern ein sehr facettenreiches. Wird die Vielfalt aber nicht wahrgenommen, sondern jede EU-Kritik tendenziell als indiskutable Anti-EU-Position gebrandmarkt, so verpasst man die Chance, in eine konstruktive Debatte einzutreten und

SkeptikerInnen von der Sinnhaftigkeit des Integrationsprozesses zu überzeugen. Dies schadet der EU weit mehr als eine offene Auseinandersetzung über ihre Vor- und Nachteile. Wenn Europa vom Elitenprojekt zur Res Publica werden soll, dann sind die Einbeziehung der KritikerInnen und ein differenzierter Umgang unabdingbar.

Ein erster Schritt zu einer Entdämonisierung des Euroskeptizismus wäre eine systematische Auseinandersetzung mit den kritischen Argumenten und ein offener Diskurs über die Finalität der EU. Anstatt Angst vor Kritik zu haben, sollte man sie als demokratiepolitisch wertvoll würdigen. Dies bedarf eines Umdenkens unter nationalstaatlichen Eliten, die bisher mehr reaktiv als proaktiv agieren. Ein systematischer partizipativer Diskussionsprozess über die Zukunft Europas fern von naiver Beteiligungsromantik, in dem Platz für alle Arten der EU-Kritik ist, wäre dringend nötig und leicht anzustoßen. Es fehlt hier aber offenbar am politischen Willen. Die Verringerung der Lücke zwischen Eliten und BürgerInnen aber ist dringlich, gerade in Zeiten der Krise. Freilich gibt es dafür kein schnell umsetzbares Patentrezept. Beginnen könnte man aber mit der Schaffung von geeigneten und im nationalstaatlichen Kontext bewährten Foren. Konkre-

te Maßnahmen wie die Live-Übertragung von Debatten aus dem Europäischen Parlament in den öffentlich-rechtlichen Sendern aller Mitgliedstaaten oder ein Rederecht europäischer PolitikerInnen in nationalen Parlamenten wären erste Schritte. EU-Politik sollte nicht länger als Außenpolitik behandelt und dargestellt werden, sondern als Teil der Innenpolitik eines gemeinsamen Europas. Dies würde bedeuten, dass sowohl Kommissionsmitglieder als auch EU-ParlamentarierInnen anderer Staaten ein Gesicht in nationalen Öffentlichkeiten bekämen und sich den Fragen der BürgerInnen stellen müssten. Europa-Diskurse braucht es bereits auf der Mikroebene. Politische Bildung sollte daher ausdrücklich Europa-Bildung mitberücksichtigen, und zwar in allen Altersstufen und Schulformen (vgl. Pausch 2011, 178 f.). Dabei geht es u.a. darum, den Menschen die bereits bestehenden Möglichkeiten der Mitbestimmung auf EU-Ebene näher zu bringen und sie zur Beteiligung zu ermutigen. Exkursionen zu europäischen Institutionen sowie transnationaler Austausch zwischen Schulen, Betrieben und Vereinen können Diskurse über Europa nachhaltig verbessern. Im Umgang mit EU-Kritik geht es aber in erster Linie um eine Haltungsänderung der Eliten und um den Mut, über die Finalität Europas offen zu diskutieren.

Literaturverzeichnis

- Gaisbauer, Helmut and Markus Pausch (2009), *The Gap Between Elites and Citizens*, in: Bruell, Cornelia, Monika Mokre and Markus Pausch, eds., *Democracy Needs Dispute. The Referenda on the European Constitution*, Campus: Frankfurt am Main.
- Haller, Max (2009), *Die Europäische Integration als Elitenprozess: Das Ende eines Traums?* VS Verlag: Wiesbaden.
- Hartleb, Florian (2012), *Euroskeptische Parteienfamilie*, in: Uwe Jun und Benjamin Höhne (Hrsg.), *Parteienfamilien. Identitätsbestimmung oder nur noch Etikett?*, Arbeitskreis Parteienforschung der DVPW, Budrich Verlag: Opladen, Berlin & Toronto 2012, S. 302-325.
- Höpner, Martin und Bojan Jurczyk (2012), *Kritik des Eurobarometers. Ueber die Verwischung der Grenze zwischen seriöser Demoskopie und interessengeleiteter Propaganda*, in: Leviathan. Berliner Zeitschrift fuer Sozialwissenschaft, 40. Jg. 3/2012, S. 326-349.
- Pausch, Markus (2008), *Die Eurobarometermacher auf der Zauberinsel: Konstruktion einer europäischen öffentlichen Meinung durch Umfrageforschung*, in SWS-Rundschau, 48/3, S. 356-361.
- Pausch, Markus (2011), *Politische Bildung und Europa*, in: Popp, Reinhold, Markus Pausch und Ulrich Reinhardt, *Zukunft.Lebensqualität.Bildung*, LIT-Verlag: Wien, S. 167-187.
- Rabier, Jacques-René (1968), *Do Exchange Visits Create Good Europeans?* in: *European Community*, No. 113, June 1968, S. 13-15.
- Sczerbiak, Aleks and Paul Taggart (2008), *Opposing Europe. The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, Oxford University Press.
- Usherwood, Simon, Nick Startin and Simona Guerra (2013), *Euroscepticism as a Persistent Phenomenon*, *Journal of Common Market Studies* Volume 51, Issue 1, pp. 1-16.
- Vasilopoulou, Sofia (2013), *Continuity and Change in the Study of Euroscepticism: Plus ça change?* *Journal of Common Market Studies* Volume 51, Issue 1, pp. 153-168.
- Weßels, Bernhard (2009), *Spielarten des Euroskeptizismus*, in: Decker, Frank und Markus Höreth, Hrsg., *Die Verfassung Europas. Perspektiven des Integrationsprojekts*, Springer VS: Frankfurt am Main, S. 50-68.

Melanie Sully

Britain's European Challenge – reforming the UK

Vienna, 16. April 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.06

Policy Recommendations

1. Election reform for “open lists” for European Parliament elections: voters can choose an individual candidate or change the ranking on a list.
2. Better integration of Members of the European Parliament elected in UK, with national parliament in London
3. Exchange of “best practices” between national parliaments to upgrade procedures on Europe

Abstract

This paper focusses on the UK's current awkward relationship with the EU in the light of the upcoming European Parliament elections which point to a substantial swing to anti-European politics. A shift in rhetoric to highlight “engagement” with Europe rather than “exposure” would bring a greater positive touch to the debate. For this to work Members of Parliament (MPs) and Members of European Parliament (MEPs) elected in the UK could both profit from an improved two-way flow of information. In his “referendum speech” Cameron quoted the importance of national parliaments omitting any reference to the European Parliament but

both are needed for good governance and democratic accountability. For the “new settlement” with the EU, the UK is starting to review its own procedures and progress has already been made together with a number of experts and think tanks not just in the UK but other legislatures. Strengthened inter-parliamentary cooperation and more citizen involvement are just some of the proposals being discussed. The EU challenge for the UK lies in reforms not just in Europe but also back in London. In addition winning the trust of voters is vital to enable national parliaments to act as a credible channel of their concerns at EU level.

Britain and/or “Europe”

As the Economist once bluntly put it, “the British will never love Europe” - history, geography and political culture all weigh against such a sentiment but currently the support for Europe is as Cameron said in his “referendum speech” last year¹, “wafer thin”. Just at this point therefore it might seem foolhardy to promise a referendum, much discussed since the 1990s but ever elusive. The Prime Minister’s hope that the Europe debate would subside came to nought and the referendum offer even fuelled the passion of the Eurosceptics ensuring it will be an issue not only in the European Parliament (EP) elections but also in the national election of 2015. By contrast the Austrian parliamentary election of 2013 scarcely found a word to debate Europe as an election topic of any note. But despite the intensity of the debate in the British Isles, many doubt if there is much in the way of quality information received not just by voters, but also by Members of Parliament².

One of the most awesome institutions in the UK is undoubtedly the splendour of the British parliament, steeped in tradition with a sense of power and history. A parliamentary culture where opposition and government cross verbal swords enlivens the political debates. Even with coalition government, it can be said that with the strength of the backbenchers, there is no “coalition parliament”³. Furthermore an assertive, reformed House of Lords regularly sends bills back to the Lower House to think again and is respected for its expertise.

The UK’s basic assumption throughout the post-war period was that the European project was doomed to failure - too diverse and even conflicting were the interests and cultures of that motley collection purporting to make up the Common Market or EU. This blithe assumption guides the rejection of joining the Euro, a currency which many in the UK view with suspicion. But whilst the Euro threatened once to almost fulfil the Cassandra prophecies of “perfidious Albion” and tottered on the verge of collapse, the Eurozone moved together to shore up its beleaguered currency devising even closer working mechanisms, something recognised to be also paradoxically in the interests of the UK. Now there is an increasing realisation that Britain itself has to adjust to rapidly evolving changes in the European Union.

Lack of Voter Choice - “Closed” Election Lists

The European Parliamentary elections in the UK take place on the basis of proportional representation (PR). Over the years variants of PR have been applied in different UK regional and local elections but never for national parliamentary elections⁴.

Whereas turnout in the last general election was 65%, EP elections show a significantly lower participation rate - in 2009 35% compared with the EU average of 43%. In 1999 the turnout in the EP election was a mere 24%, the lowest ever with the highest rate recorded in 2004 at 38.5%. A below UK average turnout in 2009 can be seen in Scotland (28.5%) and Wales (30.4%) whilst southern England on the whole showed an above average turnout. Voting takes place on a Thursday, a normal working day which is the same for national and local elections.

1) EU Speech at Bloomberg <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>

2) Foreign Affairs Committee House of Commons, HC 87/1 June 2013.

3) The backbenchers are those MPs in the UK parliament who are not holding positions in either the government nor as spokespersons for their party. They often diverge from their party line and cause surprise defeats or embarrassment for the government by voting with another party. This has happened especially on European issues.

4) See Melanie Sully, “Election Potpourri – the British Way” in K. Poier ed, Demokratie im Umbruch, Böhlau, 2009.

Since the “winner takes all”⁵ system is used in parliamentary elections, any increase in percentage strength of the Eurosceptic UK Independence Party (UKIP) at the May EP election is no reliable guide to distribution of seats in the national parliamentary election next year.

Furthermore the list system in operation for the UK European Parliament elections is “closed” and voters cannot alter the ranking of candidates on the party lists. Since positions on Europe cut across party lines it would be worth considering electoral reform to open the lists to allow voters to choose individual candidates (as in Malta and Ireland) or enable preferential voting as practised, for example, in Austria⁶. It is conceivable that the “take it or leave it” nature of the closed list system could entice support for UKIP. A Conservative Eurosceptic ranked low on the party list has no chance to move up and instead voters agreeing with such views may opt for a more radical UKIP candidate or abstain.

Enhancing Communications with MEPs

In the United Kingdom there are no parliamentary groups as understood in Austria (Klubs) which also usually include not only members of the Nationalrat and Bundesrat but also Members of the European Parliament elected in Austria⁷. The MEPs (UK) can apply for a pass to access the premises of the House of Lords only, but just a fifth have done so⁸. However only current members of the House of Lords can take part in debates, sit in committees and vote. In the House of Commons the

status of MEPs (UK) is not regulated by legislation and they are not entitled to automatically use any of the services provided to MPs. The Commons has passed a resolution saying that MEPs should not be issued with photo identity passes to access the premises of the Commons. According to experts⁹ there is insufficient engagement between MEPs elected in the UK and the national parliament in comparison with for example Denmark or the Netherlands. In the lower house of the latter the MEPs can even be invited to speak in the chamber in accordance with the rules of procedure.

The MEPs elected in the UK are not allowed to speak or vote in plenary or committee of either House of Parliament, but can watch the debates as any other member of the general public. The right to speak in the chamber is restricted to the MP alone. Since there would be no reciprocal right ie the MP would not have the right to speak in plenary in the EP, no change is anticipated.

The right to speak in the Austrian plenary of the National Council is also limited but can include for example the president of the National Court of Audit and Ombudspersons and so is broader than in the UK. MEPs elected in Austria have the right to speak in committees but some seek to enhance this through video conferencing allowing interventions by MEPs not able to be present in Vienna.¹⁰ Furthermore in some state parliaments, for example Styria, MEPs (Austria) have the right to speak in accordance with the rules of procedure and rules also allow MEPs to be invited to speak in the Vienna City Council for relevant European issues. In devolved assemblies of the UK as in Scotland this is not the case. As a start one suggestion for better integration is to allow MEPs (UK) to have easier official access to parliament in London

5) Only one candidate is elected per electoral district with a simple majority.

6) Austria like most EU countries has a “semi-open” list system whereby voters can change the order of candidates placed on a list by means of preferential votes. In Luxembourg voters can split the ticket and vote for candidates from different lists and in Sweden voters can delete or enter new names on the lists. (see “The European Parliament: electoral procedures”, R. Raffaelli, 2014).

7) See homepage of Austrian Parliament <http://www.parlament.gv.at/PERK/PE/EUPARL/index.shtml>

8) Information provided by the Houses of Parliament Office.

9) Tobias Ellwood MP, „Upgrading UK influence in the European Union“, Open Europe, London, 2012 and R. Fox et al “Measured or Makeshift?”, Hansard, London 2013.

10) „EU-Abgeordnete und heimische Parlamentarier wollen enger kooperieren“, Parlamentskorrespondenz, Nr 973, 2012.

so as to meet more often and work with the relevant committees. This could be informally arranged with the national parliament but would need to be utilised by the MEPs and also the national MPs. Very often suspicion or rivalry hinders meaningful communications.

Updating Procedures for Treatment of EU Business

As far as the treatment of EU business in the British parliament is concerned there is recognition that changes are long overdue. The present structures stem largely from the early years of membership in the 1970s¹¹.

Currently there are ongoing reviews of best practices and so far the UK is looking at the following:

- Procedures followed in the Netherlands parliament with its support for upstream (pre-legislative) scrutiny revolving around an attempt to wield influence earlier on in the European decision-making process. In the UK too few MPs are involved and too late on, with little media interest. The Dutch Tweede Kamer (Lower House) is concerned that the information flow comes primarily via government channels and welcomes an increased input from civil society and internet consultations.¹² This could help increase democratic legitimacy in the eyes of voters.
- The Tweede Kamer produces an annual document containing a list of the proposals from the Commission's annual work programme which are prioritised by committee¹³. A subsidiarity concern is noted in committee as, for example in 2014, on climate energy and the labour mobility package. Building on this the Chamber is strengthening accountability with prime ministerial statements after European Council meetings as well as before.
- Whilst the Lisbon treaty gave national parliaments a role in allowing for a reasoned opinion on breaches of subsidiarity, many feel it has neither been used effectively nor had a real impact on decisions taken. In the Netherlands and Denmark work is in progress to consider reforms which would increase the scope, deadline and outcomes of this mechanism. The yellow card procedure is seen by the Netherlands parliament as important but not particularly effective in altering legislative proposals. Rather than counting up how often the card is used, it focuses on what happens as a result and the response of the Commission. It further notes that it is often the same group of chambers that are involved and urges improved communications between more parliaments. Another idea is for a "green card" to amend existing European legislation. The Danish Folketing too has taken up this idea so that parliaments would become proactive and not simply react to initiatives from Brussels.¹⁴
- The Danish Folketing European affairs committee has further recommended smaller and more structured inter-parliamentary meetings with a distinct focus, laid down in a code of conduct.
- Another idea which has met with interest in Britain is that each committee should have an EU specialist rapporteur to foster a systematic European profile pushing for early engagement with European institutions. Whether rapporteurs raise awa-

11) „The Role of National Parliaments in the EU”, House of Lords Report, London, March 2014.

12) “Democratic Legitimacy in the EU and the role of national parliaments”, Tweede Kamer, 2013.

13) See „EU Scrutiny 2014“, Tweede Kamer, The Hague, January 2014.

14) European Affairs Committee, „Strengthening the role of national parliaments in changing European governance”, Copenhagen, 2014.

reness and visibility of EU affairs varies depending on the legislature but Scotland has rather positive experience where a committee member takes on the job of rapporteur monitoring developments in their area on the EU.

- The European scrutiny committee in the UK wants more debates on Europe and the Europe minister to answer questions regularly. Currently a junior minister for Europe responsible to the Minister for Foreign Affairs does not enjoy cabinet status. An upgrade to cabinet level could enhance the standing of EU affairs within the government. European affairs should be seen as a field that can bring added value and be associated with career advancement not as a chore or task to be avoided.

Conclusion

“Europe must change”, says David Cameron in his analysis of the EU but the UK has also to change in any “new settlement” with Europe. The Commons committee for foreign affairs has urged the government to adopt a tone, language and overall approach which could be

positive and engaged by framing its language in pan-European terms rather than UK-only.

This plus:

- Increased voter choice on EP party lists
- greater interaction of MEPs with the national parliament and
- an upgrade of procedures in the national parliament

could all serve to strengthen governance in both Britain and the EU. This could help ensure that support for the EU in the future would be more than just “wafer thin”.

Bibliography

Sully, Melanie, “Großbritannien, Europa und das Referendum”, Europäische Rundschau, 4/2012.

Mayer, Martina, “Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union”, Mohr Siebeck, 2012.

Gerda Falkner, Patrick Müller

The EU and Global Governance:

Shaping Global Policy in an Evolving World Order

Vienna, 2. May 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.07

Policy Recommendations

1. The EU should try to convince national governments to consider increasingly pooling their powers in international organizations, e.g. by aligning member states' votes with the Commission.
2. The EU has to employ its resources wisely. Pursuing its objectives in international organizations in parallel with bilateral efforts focusing on relevant third countries can strengthen its influence.
3. The EU needs to build partnerships and contribute to global institutions that provide for a meaningful representation of all major actors, including the BRIC countries.

Abstract

Troubling events in the EU's neighborhood, most notably the current crisis in Ukraine, dominate its attention. Still, the EU's international responsibilities transcend its immediate regional surroundings. Urgent challenges facing the European Union today such as the risk of climate change or the stability of financial markets are global in nature, exceeding the problem-solving capacity of nation states and even the EU. While the demand for global governance solutions is rising, the capacity of the EU to shape global policy outcomes in line with its domestic policy solutions faces important

limitations. The EU has been able to exercise decisive influence in at least some policy areas, most importantly in writing the rules of the world trade regime in tandem with the US until the 1990s. Yet the emergence of the BRIC countries along with other important changes at the international level increasingly circumscribes EU influence. This policy brief addresses key opportunities and constraints faced by the EU in a changing international system. It also makes recommendations for an effective European role in global governance.

The European Union (EU) displays a strong commitment to multilateral solutions and the strengthening of international institutions. As a project of regional integration and peace, the EU can look back at a long history of overcoming national conflicts and divisions in Europe through building joint institutions and fostering cooperation. In that sense, it seems a natural choice that the EU also invests in global institutions, rules, and norms. However, with major political transformations and crisis unfolding in the EU's neighborhood – including the events triggered by the Arab Spring and the current crisis in the Ukraine – much attention has been given to the EU's ability to respond to international (security) crises. There can be no doubt that facilitating peace, democratic transition and economic welfare in its neighborhood are important priorities that deserve the EU's full attention. Still, in an increasingly globalized world the EU's international responsibilities clearly go beyond its neighborhood. Important challenges facing the EU today, like fighting climate change and ensuring the stability of financial markets, are global, not regional, in nature.

What is more, the EU's external action is not limited to traditional foreign and security policy, but has become truly multi-dimensional. The EU engages with international organizations on a broad spectrum of policy domains and issue areas. But to what extent has the EU been able to shape global policy outcomes in line with its own domestic policy solutions, rules and values? We addressed this question in a collaborative research project covering ten major EU policy areas with a corresponding regime at the international level.¹ Specifically, we focused on trade policy, agricultural policy, food safety, competition policy, social rights, environmental policy, transport policy, migration policy, nuclear non-proliferation, and financial market regulation.

Our comparative findings suggest that the EU's ability for exporting its own policy solu-

tions to global policy regimes - including key international organizations like the World Trade Organization (WTO) or the International Labor Organization (ILO) - faces important limitations. Accordingly, the EU finds itself in a situation where it frequently promotes standards that depart from its domestic policies, shields its domestic policies from global pressure, or adapts its own standards to global rules. The EU's involvement in global governance is thus not a 'one-way street' but an interactive process that takes different forms and also feeds back into EU-internal policies.

Yet, the observation that the EU's capacity to 'internationalize' its own policies by exporting them to international regimes is limited does not imply that a strong EU involvement in global governance is not desirable. As we argue below, the EU increasingly depends on global policy solutions and should employ its international influence in a strategic way to shape global policy outcomes (see the policy recommendations).

The Rise of Governance Levels beyond the State: Global Problems demand Global Solutions

Europeans - like citizens in other parts of the world - appreciate global public goods such as a clean environment, food safety in the age of international production chains, and global security. Substantial problems of the established global institutional order notwithstanding, to provide these global goods we increasingly depend on global governance solutions and international cooperation.

Our research shows that rule-making in key policy domains has been increasingly shifting to levels beyond the state and beyond the EU.² Focusing on the ten policy areas mentioned

1) Falkner, G. and Müller, P. (eds) (2014) *EU Policies in a Global Perspective: Shaping or Taking International Regimes*, London and New York: Routledge.

2) On the need to reform existing global governance institutions see: Stewart, P. (2014) 'The Unruled World: The Case for Good Enough Global Governance', *International Affairs*, 93(1): 58-73.

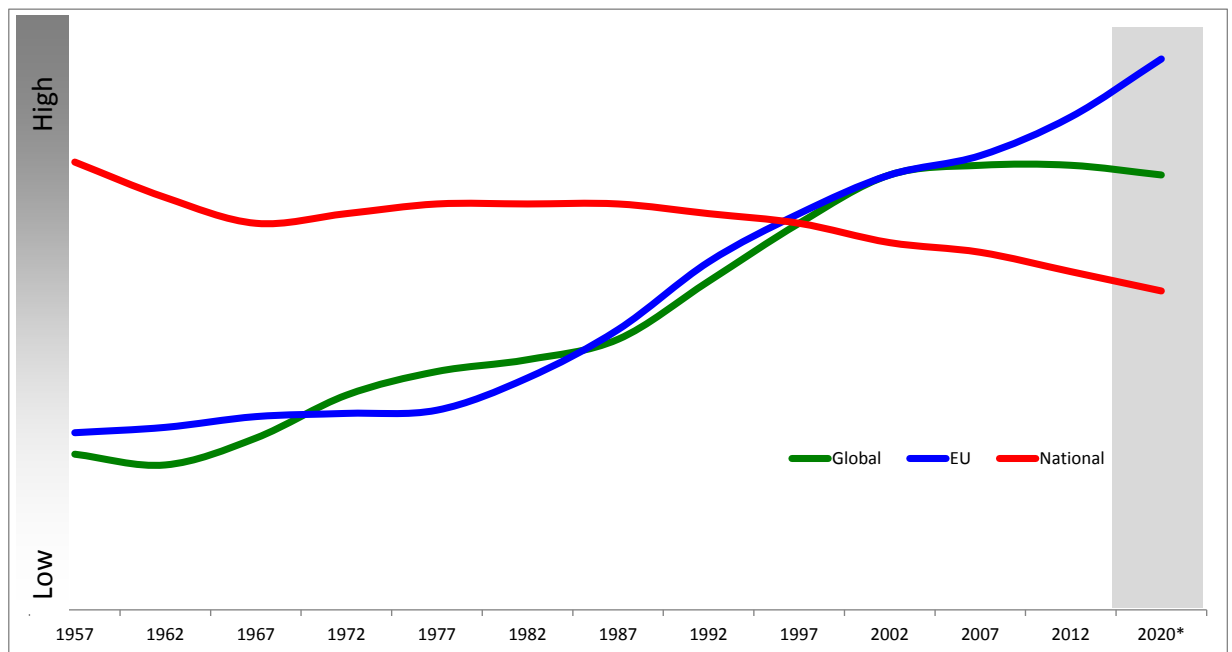


Figure 1: The Significance of Governance Levels in 10 Policies

above, our main concern was where important rules of a policy originate from.³ Are these rules made by the EU member states, are they made in the EU, or are they made by international organizations like the United Nations (UN) or the World Trade Organization (WTO)? As figure 1 indicates, the importance of rule-making at levels beyond the nation state has increased significantly over time.⁴ A globalized world requires international rules, which are increasingly supplied both at the EU and the global levels. Conversely, the significance of the national level declined, albeit gradually, as key decisions moved upwards. It is important to note, however, that even if the national level is of low significance in a particular area of governance, this does not mean that governments are fully bereft of all powers. They represent their states in the EU's Council of Ministers and also remain key actors in multilateral institutions – primarily because most international organizations accept only states as members. Moreover, the national level remains central for rule enforcement.

3) In the framework of our project, 15 policy specialists evaluated changes in the significance of the national, EU, and global governance layers for the ten above-mentioned policies.

4) Simplified graphic. Notes: (*) denotes extrapolation. The three levels of significance are not mutually exclusive, hence increase on one level does not necessarily imply reduced significance of other levels, for more detailed information see Falkner and Mueller (2014).

The EU as an Actor in Global Governance

The EU has strong motivations for shaping global policy outcomes. A close fit between domestic and global policy solutions is in the best (economic) interest of the Union, since it reduces adaptation and information costs for member states while simultaneously providing them with a competitive advantage in global markets.⁵ The external projection of European standards may also result from normative motivations when the EU seeks to export its own normative basis, such as democracy, human rights, and the rule of law, as a model for global governance.⁶

On the one hand, the EU may export its policies through its bilateral relations with third countries. Here, the EU can incorporate its own rules and policy solutions in trade and association agreements, relying on the power of its large market and expertise as incentive for rule export to partner countries. The EU constitutes the world's largest single market. It is not only the world's biggest exporter of goods and services, but also the biggest market for

5) Drezner, D.W. (2005) 'Globalization, Harmonization, and Competition: the Different Pathways to Policy Convergence', *Journal of European Public Policy* 12(5): 841-859.

6) Manners, I. (2002) 'Normative power Europe: A contradiction in terms?', *Journal of Common Market Studies* 40(2): 235-258.

imports with more than 500 million consumers. On the other hand, the EU can use its presence in international organizations and policy networks to export its policies. Here, the EU exports its policies by injecting its preferences in multilateral negotiations.

Some prominent cases of EU policy export exist, most notably in the area of trade. The EU played a central role alongside the United States (US) in writing the rules of the global trade regime until the mid-1990s. It was a bilateral EU-US deal on lowering tariffs that shaped the outcomes of the 1964-67 Kennedy Round of global trade negotiations by effectively multilateralizing the ‘most favored nation’ principle to the GATT regime (later the World Trade Organization - WTO). During subsequent trade rounds, the EU worked in tandem with the US, shaping the rules of the global trade regime concerning issues like anti-dumping policies and disciplining subsidy wars, as well as in a range of pluri-lateral regulatory codes concluded during the Uruguay Round. Yet in the 2000s, the EU’s influence in the global trade regime has declined, not least due to the rise of Brazil, China and India in the global trading system. While the EU remained an important trade power, it could no longer co-dictate the agenda of WTO trade rounds. The ongoing negotiations between the EU and the US to forge a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) can be read as an attempt to avoid the constraints of the WTO-setting. While some warn that this might undermine WTO negotiations, others suggest that the successful conclusion of the TIPP would create strong incentives to achieve further liberalization steps at the multilateral level.⁷

The EU’s large internal market also facilitated policy export in a number of other market-related areas including various standards

for products and services, especially in the domain of transport and environmental policy. Starting in the early 1990s, EU policies on car exhaust emissions were exported to the UN Economic Commission for Europe and became a global reference point. Still, in an increasingly multi-polar world, the EU’s market power has become more circumscribed. In the field of aviation, for instance, the EU faced strong disagreements on global measures to reduce aviation emissions. The EU unilaterally imposed emissions trading on aircrafts flying to and from EU airports through the controversial extension of its emission trading system in 2012. Yet, in the end, the EU succumbed to pressure by several countries including Russia, China and the United States, exempting non-EU airlines from having to pay for their CO₂ emissions.

In overall terms, however, EU policy export to international regimes has been a rare phenomenon and was often limited to more technical, less-politicized aspects of a policy. Major hurdles for EU policy export are located at the international level and can be summarized as follows:

- Procedures in international organizations: With few exceptions – most prominently the WTO – international organizations only allow states as members, at best giving observer status to the European Commission and at times to other EU actors. Simultaneously, legalization and judicialization of international regimes may take decisions out of the hands of the EU or its member state governments.
- Global constellation of preferences: The EU’s capacity for policy export is circumscribed when its preferences clash with those of other powerful actors like the US, but increasingly also the BRIC countries (Brazil, Russia, India, and China).

At the same time, the EU’s ability for policy export can be undermined by factors pertaining to the EU itself:

7) See McGee, B. TTIP and TPP: The Catalyst for the WTO’s Deal in Bali?, Atlantic Council, 11 December 2013, available online: <<http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ttip-action/ttip-and-tpp-the-catalyst-for-the-wto-s-deal-in-bali>>.

- A lack of EU-unity: Internal EU-conflicts (among the member states or within supranational EU institutions like the European Commission) undermine its position in international negotiations. This is further complicated by the complex distribution of EU-competences for external representation (particularly in areas of shared internal competences between the EU and its member states).
- A lack of international appeal of EU-standards: From a global perspective, the EU constitutes a club of rich countries with high regulatory standards that are difficult to meet for most other countries.

Conclusion and Policy Recommendations

Both the EU and individual governments are well advised to make an active contribution to global governance in light of urgent international challenges and threats. For the benefit of increased joint leverage, the 28 member states' role will often have to be an indirect one via the EU.

1. From the perspective of the individual countries and their citizens, it seems crucial to positively acknowledge the progressive role of governance beyond the state. Essential problems could not be solved without that. The fight against climate change can serve as a prominent case in point. Individual EU member states, or even the Union as a whole, may adopt ambitious policies to fight climate change. Yet, to be effective, climate change policies require a multilateral effort involving all major emitters of greenhouse gases.

In fact, our research highlights that the nation state no longer suffices to safeguard the well-being of citizens in neither theory nor practice. Opposed to what populist allures may insinuate, e.g. in campaigns for the forthco-

ming EP elections, without the EU, the individual member states would by no means stand alone as powerful shapers of their own fate. By contrast, they would still depend on international cooperation, but they would have much less influence on global policies.

2. To enhance the EU's international standing and influence in global governance we propose the following:

If the EU wants to gain leverage, it should try to convince national governments to consider increasingly pooling their powers in international organizations. This may include that member states agree to align their votes with the Commission or that the EU becomes a member of one or the other international organization where it is so far only an observer or not at all admitted. The accession of the EU to international organizations requires the support of the Council, where member states have in the past been reluctant to support such initiatives.

Our findings, moreover, suggest that the EU has to employ its resources wisely to shape global policy outcomes in an increasingly multi-polar world. Tailor-making its strategy with the specific circumstances at hand, the EU should combine vertical and horizontal export modes. Pursuing its objectives in international negotiations as well as through parallel efforts with relevant third countries can strengthen its influence.

Finally, our research suggests that the EU should be aware of its limitations in an increasingly multi-polar world. To make an active contribution to global governance in key policy domains, the EU needs to build partnerships and contribute to global institutions that provide for a meaningful representation of all major actors, including the BRIC countries. Working in tandem with the US is no longer sufficient to shape global governance in an evolving world order.

Christian Felber

Ein neuer „Goldstandard“ für internationale Handelsabkommen

Das Transatlantische Handels- und Investitionsschutzabkommen TTIP

Wien, 6. Mai 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.08

Handlungsempfehlungen

1. In der gegenwärtigen Form sollten die TTIP-Verhandlungen eingestellt werden. Verhandlungen zu Wirtschaftsabkommen sollten nur auf Basis eines direkt-demokratischen Mandats oder breiten Hearings starten und die Ergebnisse Volksabstimmungen unterzogen werden.
2. Handel, Kapitalverkehr und Investitionen sind Mittel des Wirtschaftens, aber keine Ziele an sich. Das Wirtschaftsvölkerrecht sollte dieses Verhältnis zum Ausdruck bringen.
3. Das direkte Klagerecht von Konzernen gegen Staaten ist aus dem Völkerrecht zu entfernen.

Zusammenfassung

Seit Juli 2013 verhandeln die USA und die EU über die perspektivische Errichtung eines gemeinsamen Binnenmarktes, in dem Anbieter auf beiden Seiten des Atlantiks gleich gestellt und Investoren dank eines zusätzlichen direkten Klagerechts gegen Staaten auf internationaler Ebene sogar besser gestellt werden sollen als inländische Unternehmen.

Ziel ist die gegenseitige Anerkennung oder Harmonisierung sämtlicher Rechtsvorschriften in allen Bereichen und auf allen Ebenen (kommunale bis EU-Ebene), welche die Tätigkeit von Unternehmen – als Importeure oder als Investoren und Anbieter vor Ort – berühren. Perspektivisch soll es zur völligen Gleichstellung von EU- und US-Unternehmen bis hin

zum öffentlichen Auftrag und Einkauf, zur Ausräumung aller Handelshindernisse, zum Verbot jeglicher Ansiedlungs- oder Investitionsanforderungen, zum Verbot der Beschränkung des Kapital- oder Ressourcenabflusses sowie zum Schutz von materiellem, geistigem und sogar „indirektem“ Eigentum kommen.

Für die Verhandlungen liegt kein direktes demokratisches Mandat vor, sie laufen intransparent und geheim. Der öffentliche Protest gegen Vorgangsweise und Inhalte ist groß.

Ziel dieses Policy Papers ist die konzise Zusammenfassung der Inhalte, die Beleuchtung des Hintergrunds, die kritische Hinterfragung des TTIP und das Aufzeigen von Alternativen.

1. Hintergrund und Geschichte

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges werden auf internationaler Ebene immer mehr Abkommen zur Liberalisierung des Handels geschlossen. Dabei geht es nicht nur um die Beseitigung direkter Handelsbarrieren wie Zölle und Einfuhrkontingente, sondern auch um die Abschaffung von technischen Regulierungen, Zulassungsverfahren, Umwelt- und Verbraucherschutzgesetzen, die Vergabe von Konzessionen, Regeln für öffentliche Ausschreibungen oder den Schutz geistiger Eigentumsrechte.

Die Abkommen werden auf mehreren Ebenen parallel verhandelt und abgeschlossen. Die wichtigste multilaterale Ebene ist die Welt handelsorganisation WTO, die 1995 aus dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen GATT hervorging, und der Anfang 2014 159 Mitglieder angehörten.

Gleichzeitig entstanden regionale Handelszonen: Das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA zwischen den USA, Kanada und Mexiko, ASEAN in Ost- und Südasiens oder Mercosur in Lateinamerika. Drittens werden auch bilaterale Handelsabkommen (zum Beispiel zwischen den USA und Marokko oder der EU und Südkorea) und darüber hinaus eine große Zahl von Investitionsschutzabkommen geschlossen. Allein von letzteren gibt es rund 3000.¹

Für dieses umfassende internationale Handelsrecht und den Schutz von Investitionen und Eigentumsrechten steht eine internationale Gerichtsbarkeit zur Verfügung, zum einen im Rahmen der WTO (Dispute Settlement Understanding), zum anderen drei Gerichte für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten. Das wichtigste ist das bei der Weltbank angesiedelte ICSID (International Center for the Settlement of Investment Disputes). Dort können Investoren direkt gegen Staaten klagen (ISDS). Bis Mitte der 1990er Jahre konnte man die jährlichen Klagen an einer Hand abzählen, seit 20 Jahren

nimmt ihre Zahl exponentiell zu. Anfang 2014 waren insgesamt 514 Investor-to-state-Klagen abgeschlossen oder anhängig.²

Das Abkommen zwischen den USA und der EU wäre – wie sein Name schon besagt - eine Kombination aus Handels- und Investitionsschutzabkommen. Bisher haben die EU-Mitgliedstaaten in Summe 1400 BIT³ abgeschlossen, neun Staaten auch eines mit den USA. Neben dem enormen inhaltlichen Umfang soll das TTIP Vorbildcharakter entwickeln für andere bilaterale Abkommen und später für die multilaterale Ebene der WTO, auf der die Verhandlungen ins Stocken geraten sind. Die US-Handelskammer möchte das TTIP zum „Gold-Standard“ für internationale Handelsverträge machen.⁴

2. Inhalt des Abkommens

Obwohl die Zölle zwischen den USA und der EU im Schnitt nur noch vier Prozent betragen und „Freihandel“ praktisch erreicht ist (mit Ausnahme einiger Agrarzölle bis 205% oder Schuhe und Lederwaren, die mit 63% Zoll belegt sind⁵), ist der Umfang des Abkommens weitreichend. Es geht um eine Fülle von Themen, allen voran um „nichttarifäre“ Handelshindernisse, das sind Regulierungen und Gesetze aller Art „hinter den Zollmauern“, welche den Handel und das grenzüberschreitende Investieren erschweren. Neben „institutionellen Themen“ und „technischen Handelsbarrieren“ geht es um „sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen“, Lebensmittel und Landwirtschaft, Rohstoffe und Energie, öffentlichen Einkauf und Auftrag sowie um gerichtlich einklagbaren Investitionsschutz – eine Fülle von Themen, die

2) European Commission: „Investment Protection and Investor-to-State Dispute Settlement in EU agreements“, Fact Sheet, November 2013, 10.

3) BIT = bilateral investment treaty = bilaterales Investitionsschutzabkommen.

4) Statement of the U.S. Chamber of Commerce on the Transatlantic Trade & Investment Partnership to the Office of the U.S. Trade Representative, 10. Mai 2013.

5) Andreas Fisahn: „Freihandel in Theorie und Praxis“, S. 11-28 in: KLIMENTA / FISAHN (2014), 18.

1) UNCTAD: World Investment Report 2013, x.

man bei einem „Handelsabkommen“ nicht vermuten würde. Hier ist ein kurzer Überblick über die wichtigsten Verhandlungsfelder:

Regulierungen: Allein zu diesem Thema beinhaltet das Verhandlungsmandat 5 Bereiche:

- einen zu „technischen Handelsbarrieren“ (TBT), der über das TBT-Abkommen der WTO hinausgehen soll: „TBT plus“;
- einen zu „sanitären und phytosanitären Maßnahmen“ (SPS), der analog über das SPS-Abkommen der WTO hinausgehen soll: „SPS plus“;
- sektorspezifische Maßnahmen und (De-)Regulierungen;
- quer durch sämtliche Regulierungssektoren die Angleichung bestehender Standards durch „gegenseitige Anerkennung“ oder „Harmonisierung“;
- Kooperation und Abstimmung bei zukünftigen Regulierungen. Diese umfasst die frühzeitige Vorabmeldung aller Regulierungsvorhaben auf allen Ebenen, das Abwarten von Stellungnahmen des Handelspartners, die Aufnahme der vorgeschlagenen Anpassungen oder die Begründung ihrer Nichtaufnahme.⁶ So soll TTIP ein „living agreement“ werden und entscheidend in die zukünftigen legislativen Prozesse hineinwirken.⁷

„Das ultimative Ziel wäre ein integrierter transatlantischer Markt, in dem die Güter und Dienstleistungen, die in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Herkunftslandes erzeugt wurden, im Gastland ohne Anpassungen oder

6) European Commission: „EU – US Transatlantic Trade and Investment Partnership: Trade Cross-cutting disciplines and Institutional provisions“, Initial EU position paper, 3.

7) Ebenda, 4.

Anforderungen vermarktet werden können.“
EU-Kommission⁸

Letztlich geht es aber nicht nur um die Angleichung sämtlicher Regulierungen auf allen Ebenen in der EU und den USA, sondern um „globale Harmonisierung durch die Entwicklung internationaler Standards“.⁹

Energie und Rohstoffe: Es soll zur völligen Gleichbehandlung von in- und ausländischen Rohstoffunternehmen und zur Aufhebung aller Handelsbeschränkungen kommen. Außerdem sollen staatliche Interventionen verboten werden inklusive der Anforderungen an ausländische Investoren, mit inländischen Unternehmen zusammenzuarbeiten oder andere „performance requirements“ zu leisten.¹⁰

Öffentliche Beschaffung: Auch in diesem Bereich sollen die Investoren den gleichen Zugang zu Ausschreibungen erhalten wie inländische. Erwähnt werden der Transport-Sektor, Eisenbahn und Straßenbahn sowie der Negativlisten-Ansatz.¹¹ Dieser bedeutet, dass alle Bereiche liberalisiert werden, die nicht ausdrücklich ausgenommen werden. Außerdem soll die bevorzugte Behandlung von KMU oder dem Gemeinwohl dienenden Unternehmensrechtsformen verboten werden.¹²

Sensible Sonderthemen: Keine expliziten Verhandlungsthemen sind wichtige Themenbereiche, die im öffentlichen Interesse liegen, das durch die Verhandlungen gefährdet werden könnte:

8) Ebenda, 3.

9) European Commission: „EU – US Transatlantic Trade and Investment Partnership: Technical barriers to trade“, Initial EU position paper, 5.

10) European Commission: „EU – US Transatlantic Trade and Investment Partnership: Raw materials and energy“, Initial EU position paper, 3.

11) European Commission: „EU – US Transatlantic Trade and Investment Partnership: Public Procurement“, Initial EU position paper, 3.

12) Ebenda, 2.

- **Vorsorgeprinzip:** Alle internationalen Umweltabkommen operieren mit dem Vorsichtsgebot, es braucht für Regulierungen keinen „wissenschaftlichen Beweise“, wie er in der WTO gefordert ist und wie es einflussreiche Lobbies beiderseits des Atlantiks wünschen.
- **Datenschutz:** In den USA sind die Daten von KundInnen deutlich schwächer geschützt als in der EU, was historische Wurzeln hat (Nationalsozialismus). Da diese Daten selbst zu einem immer wertvolleren Handelsware werden, gibt es Ängste, dass die schwächeren Standards der USA in Zukunft auch für die EU gelten.
- **Geistiges Eigentum:** Die freie Internet-Szene befürchtet einen neuen Anlauf für das Anti-Counterfeiting Trade Agreement „ACTA“, das den Verwertungsfirmen für geistiges Eigentum sehr weitgehende Rechte einräumen würde und deshalb im Juni 2012 vom Europäischen Parlament mit großer Mehrheit abgelehnt wurde;
- **Fracking:** Ähnlich dem Gentechnik-Moratorium könnte das Fracking-Moratorium geklagt werden. Die US-Firma Lone Pine klagt gerade Kanada auf 190 Millionen US-Dollar Schadenersatz aufgrund des Fracking-Moratoriums.

Streitbeilegung: Einer der umstrittensten Punkte ist ein direktes Klagerecht von Konzernen gegen Staaten, wenn diese ihre Rechte verletzt sehen. Auf Basis der meisten Investitionsschutzabkommen können nur Konzerne klagen, sonst niemand. Die ICSID-Verfahren finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, die Schiedsrichter sind zum Teil befangen¹³, die Urteile sind geheim, und es gibt keine Berufungsmöglichkeit. In ihren „Verhandlungspositionen“

13) Christian Felber und Alexandra Strickner: „Richter gegen Rechtsstaat und Demokratie“, Kommentar der Anderen in Der Standard, 11. 2. 2014: <http://derstandard.at/1389859930905/Richter-gegen-Rechtsstaat-und-gegen-Demokratie>

spricht die EU-Kommission zwar Reformen in einigen dieser Punkte an – so sollen in Zukunft sowohl die Dokumente als auch die Verhandlungen öffentlich sein –, hingegen scheinen die Überlegung zur Einrichtung einer Berufungsinstanz nur flüchtig auf, am Allerweltsbegriff der „indirekten Enteignung“ wird festgehalten.¹⁴

3. Chronologie und öffentlicher Prozess

Die Aufnahme der Verhandlungen wurde im Jänner 2013 beschlossen, sie starteten am 16. Juli 2013 in aufeinander folgenden Runden. Die vierte Runde fand im März 2014 statt. Die EU veröffentlichte zu Verhandlungsstart „TTIP-Positionspapiere“, die Verhandlungspapiere selbst wurden geheim gehalten.

Diese intransparente Vorgangsweise wurde umso schärfer kritisiert, als bekannt wurde, dass die EU 600 VertreterInnen der Industrie und Lobbies vor Verhandlungsbeginn gezielt konsultiert hatte.¹⁵ Im Zuge des zunehmenden öffentlichen Protests sickerten die Verhandlungspapiere schließlich doch durch, sie wurden der „ZEIT“ zugespielt und veröffentlicht.¹⁶

Aufgrund des wachsenden öffentlichen Widerstands sah sich EU-Handelskommissar Karel van Gucht genötigt, das ISDS-Kapitel, das direkte Klagerecht von Konzernen gegen Staaten, vorerst auszusetzen. Außerdem hat die Kommission eine breite Anhörung zivilgesellschaftlicher Stakeholder angekündigt. In der europäischen Zivilgesellschaft – Campact, Attac, BUND – sind bis März 2014 über 400.000 Unterschriften gegen das TTIP gesammelt worden.¹⁷

14) European Commission (2013): „Investment Protection and Investor-to-State Dispute Settlement in EU agreements“, Fact sheet, November 2013.

15) The German Times, 7. Februar 2014: http://www.german-times.com/index.php?option=com_content&task=view&id=42968&Itemid=27

16) Eine gut leserliche Darstellung bietet WEED: http://www2.weed-online.org/uploads/ttip_draft_european_commission.pdf

17) <https://www.campact.de/ttip/appell/teilnehmen/>

Die EU-Kommission betont die Vorteile des Abkommens: „Jedes Handelshindernis, das wir eliminieren, könnte zu einem bedeutenden ökonomischen Gewinn führen.“ Sie erwartet bei vollständiger Umsetzung einen jährlichen Gewinn von 545 Euro je Haushalt in der EU – allerdings bis zum Jahr 2027, das macht einen Gewinn von monatlich 3 Euro je Haushalt.¹⁸ Eine ifo-Studie im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums errechnet dank TTIP im mittleren Szenario ein Absinken der Arbeitslosenrate in der EU von 6,9 auf 6,85%, in Deutschland von 8,70 auf 8,64%.¹⁹

4. Bewertung

1. Undemokratisches Verhandlungsmandat: Das TTIP war nicht Wunsch oder Idee von BürgerInnen-Initiativen oder sozialen Bewegungen oder bestimmter Parteien, welche deren Anliegen verträten, es bedient ausschließlich die Interessen transnationaler Konzerne (TNC), die von deren Lobbies politisch durchgesetzt werden. TNC sind aber – aus demokratischer Perspektive – keine relevante gesellschaftliche Gruppe.

2. Intransparente Vorgangsweise: Die einseitige Befragung von Industrie-VertreterInnen und LobbyistInnen durch die EU-Kommission vor Verhandlungsbeginn unterminiert die demokratische Legitimation zusätzlich. Dass die Verhandlungsdokumente geheim gehalten werden, ist ein K.O. für die Demokratie – und der faktische Beweis, dass die Positionen demokratisch unhaltbar sind.

3. Unseriöse Versprechungen: Berechnungen wie jene der Bertelsmann-Stiftung, auf die sich die EU-Kommission beruft, werden von KritikerInnen massiv in Zweifel gezogen. Sie erinnern an ähnliche Versprechen bei anderen Abkommen, z. B. dem NAFTA, die später nicht eintraten. Jens Berger bewertet

die Berechnung des ifo-Instituts als „Fall von Scharlatanerie, dessen Aussagekraft gegen Null geht“.²⁰

4. Falscher Verhandlungsinhalt: Angesichts a) weitgehenden Freihandels zwischen den USA und der EU und b) des zusätzlichen Beitrags von „Freihandel“ zu sozialen und ökologischen Problemen – Stichwort Strukturwandel, Lohn-, Sozial-, Steuer- und Umweltdumping²¹ – braucht es jetzt nicht mehr vom Gleichen, sondern verbindliche Abkommen für den Umweltschutz, für faire Einkommen und soziale Sicherheit, für Transparenz und Steuerkooperation, für regionale Resilienz und kulturelle Vielfalt. Hinter diesen Zielen steht eine große Zahl von Personen, NGOs und sozialen Bewegungen, sie kommen aber mit ihren Anliegen in der EU nicht durch.

5. Falsche Priorität: Die „Harmonisierung“ oder „gegenseitige Anerkennung“ unter dem Oberziel des Freihandels ist der systematisch falsche Ansatz, weil dadurch sämtliche Regulierungen einer „Freihandelsverträglichkeitsprüfung“ unterzogen werden müssten, was die falsche Priorität ist: Freihandel ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument für wichtigere Ziele: nachhaltige Entwicklung, gerechte Verteilung, kulturelle Vielfalt, Gleichstellung u. a. Erst wenn diese Zielprüfungen bestanden wären: Nachhaltigkeitsprüfung, Gerechtigkeitsprüfung, Gleichstellungsprüfung, Gemeinwohlprüfung, könnte daran gedacht werden, auch das Kriterium „least trade restrictive“ (den Handel so wenig behindernd wie möglich) *zusätzlich* zu prüfen.

6. Rechtliche Assymetrie: Der spezielle Zankapfel „ISDS“, das direkte Klagerecht von Konzernen gegen Staaten, ist eine Fehlentwicklung im Völkerrecht. Investitionsschutzabkommen schützen in der Regel ausschließlich die Rechte der Konzerne, während alle anderen

18) <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/#benefits>

19) IFO-INSTITUT (2013), 9.

20) <http://www.nachdenkenseiten.de/?p=17671#more-17671>

21) FELBER (2006), S. 165-184.

Betroffenen keine (Klage-)Rechte haben. Auch hier gilt dieselbe Asymmetrie: Es ist nicht abwegig, das Eigentum von transnational agierenden Konzernen *auf der internationalen Ebene durch globale Gerichte* zu schützen, aber vorrangig wäre es, die Menschenrechte, die Umwelt, das Klima, eine gerechte Verteilung, Arbeitsstandards und dgl. rechtsverbindlich *auf der internationalen Ebene durch globale Gerichte* zu schützen. Doch diese gibt es nicht und sie sind auch in keinsten Weise Gegenstand der Verhandlungen und nicht einmal der sie umgebenden politischen Diskussion. Solange es sie nicht gibt, ist es für ISDS schlicht „zu früh“.

7. Umgehung des Rechtsstaates: Ein regel-rechter Auswuchs dieser Asymmetrie ist der Umstand, dass nicht nur physische und materielle Enteignungen geltend gemacht werden können, sondern auch „indirekte Enteignungen“ und „unfaire Behandlung“ - Gummibegriffe mit denen gegen alles und jedes geklagt werden kann. Dazu kam es auch bisher schon: Geklagt wurde praktisch alles vom Umweltschutzgesetz (Kanada) bis zum Atomausstieg (Deutschland), vom Mindestlohn (Ägypten) bis zur Wiedergutmachung der Apartheid (Südafrika), von der berechtigten Konzessionsauflösung (Ecuador, Argentinien) bis zur abgebrochenen Privatisierung (Polen). Viele Milliarden Steuergeld flossen bereits in Konzernkassen.²²

5. Alternativen

1. Demokratische Legitimierung der Verhandlungen

Die internationalen Beziehungen im Allgemeinen und Wirtschaftsbeziehungen im speziellen sollten den Werten und Zielen demokratischer Verfassungen folgen: Menschenwürde, Solidarität, Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit,

Demokratie. Für die Aufnahme von Verhandlungen zu internationalen Abkommen sollte ein direktdemokratisches Mandat vorliegen. Das Mindeste wäre ein breiter und transparenter Hearing-Prozess aller Stakeholder, dessen Ergebnis die Verhandlungsgrundlage ist. Sollten sich bei der Mandat-Formulierung größere Divergenzen zeigen, müsste eine Volksabstimmung über verschiedene Varianten Klarheit über das genaue Ziel der Verhandlungen schaffen. Jedenfalls müsste das Endergebnis vom Souverän entschieden werden. Je genauer die VerhandlerInnen der Bevölkerung zu Beginn zuhören, desto wahrscheinlicher ist die Akzeptanz des Ergebnisses.

2. Globales Handelsabkommen im Rahmen der UNO

Ein multilaterales Handelsregime sollte im Herzen der Vereinten Nationen verankert sein und mit den Zielen und Werten ihrer Programme und Organisationen abgestimmt sein: Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, Klimaschutz, kulturelle Vielfalt, Gleichstellung, Ernährungssouveränität, Arbeitsrechte, Steuerkooperation und Finanzregulierung. Die verbindliche Umsetzung dieser Ziele gäben den Rahmen für die schrittweise Liberalisierung des Handels, des Kapitalverkehrs und den Schutz grenzüberschreitender Investitionen. Den Zielen sollte Vorrang eingeräumt werden, damit die Mittel richtig wirken können.

3. Ehrgeizigere bilaterale Abkommen für den richtigen Zweck

Sollte ein multilaterales Abkommen nicht zeitnah zustande kommen, kann die EU mit einzelnen oder einer Gruppe von Partnerländern vorausgehen. Zum Beispiel könnten die EU und die USA gemeinsam beschließen, dass sie den durchschnittlichen ökologischen Fußabdruck ihrer BewohnerInnen schneller als die Weltgemeinschaft auf ein global nachhaltiges und gerechtes Maß reduzieren wollen. Gemessen an diesem Ziel können dann die geeigneten Mittel dafür gefunden werden. Das TTIP

22) Christian Felber: „Alle Macht den Konzernen“, Kommentar der Anderen, Der Standard, 20. Dezember 2013: <http://derstandard.at/1385171752681/Alle-Macht-den-Konzernen>

ist sicher nicht das beste Mittel zur Erreichung dieses Zieles (ebenso wenig für hohe und allgemeingültige Mindestlöhne, die Verringerung der Einkommensungleichheit oder die Verbesserung der Qualität öffentlicher Güter und Dienstleistungen).

4. Schutz der EU vor Dumping und Standortkonkurrenz durch „Ethischen Binnenmarkt“

Sollte es auf keiner Ebene – weder bi- noch multilateral noch global – zu einer gemeinsamen Ziel- und Rahmenordnung für den internationalen Handel und Kapitalverkehr kommen, könnte die EU jederzeit im Alleingang den Beginn für eine Ethische Handelszone machen. Alle Unternehmen aus dem EU-In- und Ausland würden verpflichtet, als Voraussetzung für den Marktzugang eine Gemeinwohl-Bilanz zu erstellen. Je besser das Ergebnis dieser Bilanz, desto freier ist der Marktzugang und umgekehrt: das Dumping wäre zu Ende.

5. Globale Gerichte für die Durchsetzung der Ziele

Die Entwicklung des Völkerrechts ist zweifellos ein Fortschritt für die Menschheit. Doch intransparente und parteiische Schiedsgerichte, die ausschließlich Klagen von Großkonzernen annehmen und die Mittel des Wirtschaftens durchsetzen – Handel, Investitionen, Eigentum – sind dafür nicht der richtige Ansatz. Wichtiger wäre ein internationaler Gerichtshof, der für alle Betroffenen von grenzüberschreitenden Investitionen zugänglich ist und vor dem Konzerne geklagt werden können, wenn diese zum Beispiel Menschenrechte oder Arbeitsstandards verletzen, die Gesundheit der Bevölkerung gefährden oder Ökosysteme zerstören. Dann ist auch klar, was die Ziele und welche die Mittel des Wirtschaftens sind.

Literaturverzeichnis

a) Verhandlungsdokumente:

EUROPÄISCHE KOMMISSION: Entwurf der EU-Verhandlungsposition, der ZEIT zugespielt, hier veröffentlicht: http://www2.weed-online.org/uploads/ttip_draft_european_commission.pdf

b) allgemeine Literatur:

ATTAC ÖSTERREICH (2014): <http://www.attac.at/kampagnen/freihandel-eu-usa-stoppen/ttip-heisst.html>

BERTELSMANN STIFTUNG (2013): „Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (THIP): Wem nützt ein transatlantisches Freihandelsabkommen?“, Studie, 56 Seiten, Gütersloh.

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (CEO) / TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI) (2012): „Profiting from Injustice. How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom“, Studie, 76 Seiten, Brüssel.

FELBER, Christian (2006): „50 Vorschläge für eine gerechtere Welt. Gegen Konzernmacht und Globalisierung“, Deuticke, Wien.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2014): „Transatlantic Trade and Investment Partnership“, Infoseite im Internet: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>

IFO-INSTITUT (2013): „Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA“, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, München.

KLIMENTA, Harald / FISAHN, Andreas et al. (2014): „Die Freihandelsfalle. Transatlantische Industriepolitik ohne Bürgerbeteiligung – das TTIP“, AttacBasisTexte 45, VSA, Hamburg.

INSTITUTE FOR POLICY STUDIES / FOOD&WATER WATCH (2007): „Challenging Corporate Investor Rule“, Studie, 48 Seiten, April 2007.

SEATTLE TO BRUSSELS NETWORK (S2B) (2013): „A Brave New Transatlantic Partnership. The proposed EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP/TAF-TA), and its socio-economic & environmental consequences“, Studie, 32 Seiten, Brüssel, Oktober 2013.

THE ALTERNATIVE TRADE MANDATE (2013): „Time for a new vision. The alternative Trade Mandate“, 20 Seiten.

UNCTAD (2013): „Recent Development in Investor-State Dispute Settlement (ISDS)“, IIA Issues Note N° 1, Mai 2013.

Bernhard Riederer

Die duale Berufsausbildung als Zukunftschance für Europa

Berufliche Ausbildung im Sinne einer präventiven Arbeitsmarktpolitik

Wien, 9. Mai 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.09

Handlungsempfehlungen

1. Standardisierte Ausbildungsgänge und Berufsbilder, um Erwartungssicherheit zu garantieren, aber keine zu starke Spezialisierung, um die flexible Einsetzbarkeit der AbsolventInnen zu gewährleisten.
2. Anschlussmöglichkeiten der Ausbildung an andere Berufe sowie Weiterbildung an Hochschulen zum Zweck erhöhter Flexibilität.
3. Forcierung präventiver Instrumente zur Vermeidung von Ausbildungsabbrüchen und daraus resultierender Arbeitslosigkeit.

Zusammenfassung

Gerade die in den letzten Jahren in Europa ansteigende Jugendarbeitslosigkeit bereitet derzeit vielen Nationen große Sorgen. Nicht zuletzt deshalb wurde im Juli 2013 die Europäische Ausbildungsallianz ins Leben gerufen. Diese soll die berufliche Ausbildung verbessern und Jugendlichen den Übergang von der Ausbildung ins Berufsleben erleichtern. Geringe Jugendarbeitslosigkeit herrscht im europäischen Vergleich vor allem in jenen Ländern vor, in denen das duale System der Berufsausbildung von großer Bedeutung ist. Dieses unterscheidet sich allerdings von Staat zu Staat in einigen wesentlichen Punkten (z.B. im Grad der Standardisierung der Ausbildung oder im Grad der Spezialisierung der Ausbildungsberufe). Im europäischen Vergleich schneidet das österreichische System der dualen Berufsausbildung aufgrund eines hohen Grades an Standardi-

sierung, der Erwartungssicherheit garantiert, und eines mittleren Grades an Spezialisierung, der berufliche Flexibilität ermöglicht, gut ab. Wichtig ist angesichts zukünftiger Herausforderungen am Arbeitsmarkt, dass die duale Ausbildung daran anschließende Weiterbildung – auch im Hochschulbereich – erlaubt. Das österreichische Bildungsmodell hat allerdings in internationalen Bildungsstudien immer wieder offenbarte Schwächen. Diese werden ebenfalls in der Kritik der Ausbildungsbetriebe an den auszubildenden Lehrlingen sichtbar. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist daher die Installation einer präventiv wirkenden Grundausbildung, die den Erwerb von Basiskompetenzen sicher stellt. Diese sollte dazu beitragen die Notwendigkeit später ansetzender (und teurer) Kompensationsmaßnahmen im Fall von Ausbildungsabbrüchen oder Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

In den letzten Jahrzehnten haben sich die nationalen Arbeitsmärkte in Europa aufgrund zunehmender wirtschaftlicher Integration stark verändert. Um die Herstellung eines gesamt-europäischen Arbeitsmarktes voranzutreiben, müsste die Mobilität der BürgerInnen erhöht werden.¹ Derzeit existieren für viele Staaten allerdings zentraler erscheinende Herausforderungen: (1) die Situation jüngerer Personen am Beginn ihrer Erwerbskarriere, (2) die Lage benachteiligter Gruppen wie Personen aus bildungsfernen Schichten oder mit Migrationshintergrund, (3) die Situation älterer ArbeitnehmerInnen sowie deren Übergang in die Pension. In all diesen Bereichen geht es sowohl um persönliche Schicksale von Menschen als auch um die Nutzung wirtschaftlicher Wachstumspotentiale. Gerade die in den letzten Jahren in vielen Nationen ansteigende Jugendarbeitslosigkeit gibt derzeit Anlass zur Sorge. Nicht zuletzt deshalb wurde im Juli 2013 die Europäische Ausbildungsallianz ins Leben gerufen, die die berufliche Ausbildung verbessern und Jugendlichen den Übergang ins Berufsleben erleichtern soll.

Ausbildungssysteme und Jugendarbeitslosigkeit

In der Literatur wird grob zwischen drei Systemen der Berufsausbildung differenziert. Während das liberale Modell auf die Ausbildung im Unternehmen vertraut, findet Berufsausbildung im Rahmen des staatlich organisierten Systems primär in der Schule statt. Das duale System kombiniert betriebliche mit schulischen Formen der Ausbildung und bindet sowohl Staat als auch Wirtschaft (Arbeitgeber- und ArbeitnehmervertreterInnen) in die Steuerung des Systems ein. Duale Systeme existieren mittlerweile in beinahe allen EU-Mitgliedsstaaten.² Traditionell von großer Bedeutung ist die

duale Ausbildung in den deutschsprachigen Ländern, Dänemark und den Niederlanden.

Vergleicht man die Jugendarbeitslosigkeit innerhalb der EU, zeichnen sich vor allem Deutschland und Österreich durch eine geringe und im Verlauf der Wirtschaftskrise recht stabil bleibende Jugendarbeitslosigkeitsrate aus.³ Wie Abbildung 1 zeigt, weisen jedoch auch die Niederlande und Dänemark trotz temporärer Anstiege deutlich geringere Jugendarbeitslosigkeitsraten auf als etwa das Vereinigte Königreich oder Frankreich, in denen traditionell das liberale bzw. das staatlich organisierte Berufsausbildungssystem dominieren.⁴

Systeme der dualen Berufsausbildung im Vergleich

Zwischen den nationalen Systemen der dualen Berufsausbildung existieren jedoch beträchtliche Unterschiede. Die Standardisierung der Ausbildungsinhalte ist in Deutschland und Österreich etwa sehr hoch. Hier regeln Gesetze, Vorschriften und Lehrplanbestimmungen sowohl Berufsbilder und Ausbildungsinhalte als auch Prüfungsabläufe. Demgegenüber haben Unternehmen und Berufsschulen in Dänemark die Möglichkeit, Ausbildungsinhalte stärker selbst zu bestimmen, da die Ausbildungsordnungen lediglich Eckpunkte vorgeben. Überhaupt weist das dänische System Tendenzen einer „Individualisierung“ der Berufsausbildung auf. Im persönlichen Bildungsplan auszubildender Jugendlicher wird zunächst eine von mehreren möglichen Grundausbildungen und danach (innerhalb des von dieser Ausbildung abgedeckten Bereichs) ein Beruf

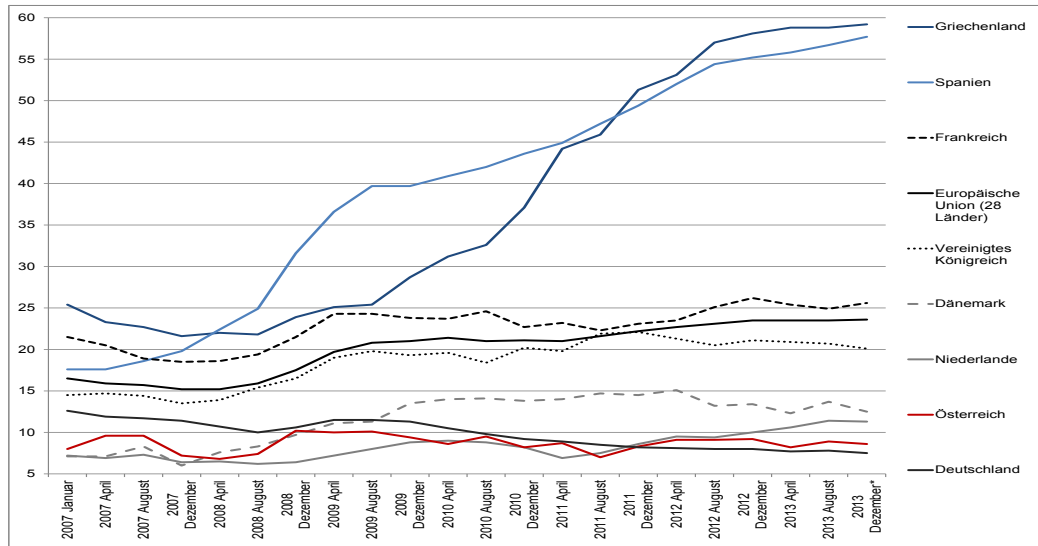
3) Dies hat wohl auch mit der im Vergleich zu anderen Nationen besseren wirtschaftlichen Lage zu tun.

4) Bei der dualen Ausbildung entfällt die Stellensuche, wenn Lehrlinge vom Ausbildungsbetrieb direkt übernommen werden. In Österreich verringern zudem Ausbildungsgarantie und Lehrwerkstätten, aus denen Betriebe im Laufe der Ausbildung Lehrlinge übernehmen, die Jugendarbeitslosigkeit. Siehe Kopf, J. (2013). *Wie machen die das in Österreich? „Youth unemployment is the most pressing problem facing Europe“ Angela Merkel, Guardian, 2.7.2013.* Wien. ÖGfE Policy Brief, 11'2013

1) Siehe Jauer, J. et al. (2014). *Migration as an Adjustment Mechanism in the Crisis? A Comparison of Europe and the United States.* Paris: OECD.

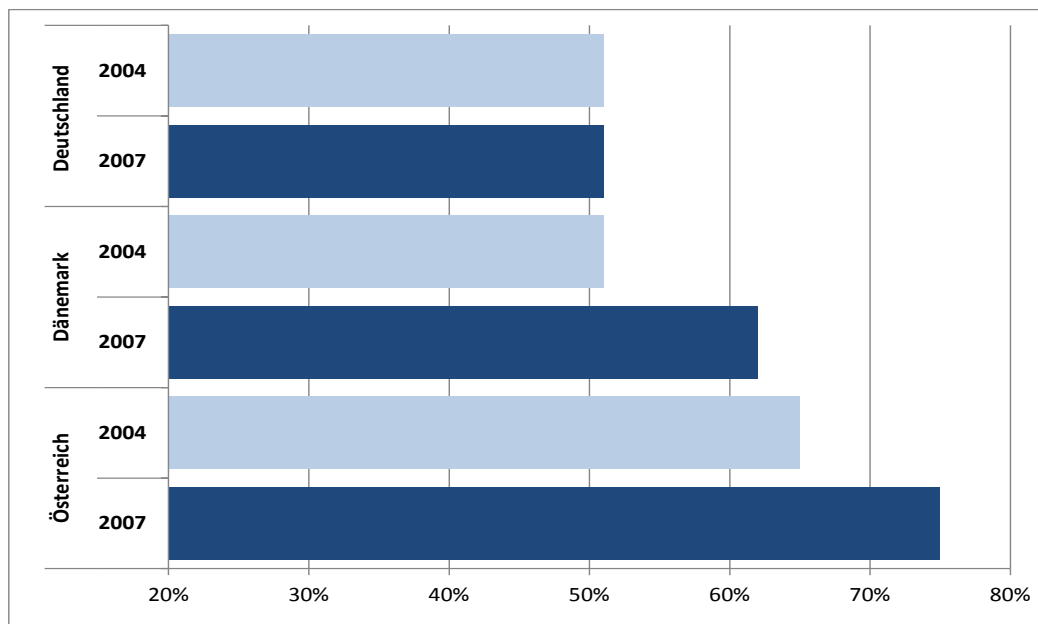
2) Siehe European Commission (2012). *Apprenticeship supply in the Member States of the European Union.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Abbildung 1: Die Jugendarbeitslosenquote ausgewählter europäischer Länder 2007 bis 2013



Anmerkung: Die Jugendarbeitslosenquote bildet den prozentualen Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose) bei Personen unter 25 Jahren ab. Für den Vergleich wurde eine harmonisierte, saisonbereinigte Quote nach ILO Definition herangezogen. *Dezember 2013 oder aktuellste verfügbare Angabe. *Quelle:* EUROSTAT (letzte Aktualisierung: 23.01.2014; Abfrage: 24.01.2014).

Abbildung 2: AbsolventInnen dualer Berufsausbildungssysteme in Deutschland, Dänemark und Österreich im Vergleich: Der Anteil an Beschäftigten mit Normalarbeitsverhältnis 2004 und 2007



Anmerkung: Ein Normalarbeitsverhältnis kennzeichnet, dass es eine Vollzeitbeschäftigung mit einer Regelarbeitszeit von zumindest 36 Stunden pro Arbeitswoche und ein zeitlich unbefristetes Vertragsverhältnis darstellt. *Quelle:* Die Darstellung beruht auf Tabelle 20, S. 112 in Ebner (2013); siehe dazu Fußnote 5.

zur Hauptausbildung festgelegt. Während im breit ausbildenden Dänemark weniger als 150 anerkannte Ausbildungsberufe existieren, sind es in Deutschland, das besonders spezialisiert ausbildet, mehr als 350. Österreich liegt mit etwa 250 Ausbildungsberufen hier zwischen Dänemark und Deutschland.⁵

Das duale System Österreichs schnitt dabei in den Jahren vor der Wirtschaftskrise in Summe besonders erfolgreich ab. Personen, die ihre Ausbildung innerhalb der letzten fünf Jahre abgeschlossen hatten, waren in Österreich im Vergleich zu anderen Nationen nicht nur häufiger unbefristet und/oder Vollzeit beschäftigt, sondern auch seltener dazu gezwungen Tätigkeiten auszuüben, für die sie überqualifiziert waren. Abbildung 2 (siehe Seite 3) verdeutlicht dies am Beispiel des Kriteriums des Normalarbeitsverhältnisses. Ein solches besteht, wenn das Arbeitsverhältnis eine Vollzeitstätigkeit beinhaltet und auf unbestimmte Zeit geschlossen wurde. Gerade in Österreich war der Anteil an AbsolventInnen der dualen Berufsausbildung mit Normalarbeitsverhältnissen vergleichsweise hoch. Zudem konnte das zwischen 2004 und 2007 vorhandene Wirtschaftswachstum zur Verbesserung der Arbeitsverträge genutzt werden.

Die Standardisierung von Berufsinhalten ist vorteilhaft, zu geringe oder zu starke Spezialisierung aber problematisch. Standardisierung sorgt vor allem dafür, dass Sicherheit bei (potentiellen) ArbeitgeberInnen darüber besteht, welches Fachwissen die AbsolventInnen besitzen. Während eine zu breite Ausbildung die Vermittlung von notwendigem Spezialwissen einschränkt, verringert eine stark spezialisierte Ausbildung die Flexibilität der AbsolventInnen. Dies bedingt z.B. längere Phasen der Sucharbeitslosigkeit, da zur Ausbildung passende Stellen schwieriger zu finden sind.

Flexibilität als Kriterium der Zukunftsfähigkeit

Nicht nur der hohe Grad an Standardisierung bei mittlerem Grad an beruflicher Spezifität ist ein Vorteil des österreichischen Systems. Ein weiterer ist die Möglichkeit einer sogenannten „Doppellehre«. Eine solche erlaubt die Kombination der Ausbildung in zwei Lehrberufen, sofern eine teilweise Verwandtschaft zwischen diesen besteht (z.B. ist Koch/Köchin mit KonditorIn oder Restaurantfachmann/frau kombinierbar). Die Doppellehre dauert nur ein Jahr länger als die Ausbildung in einem der beiden Berufe, da sie bestehende Synergien in der Ausbildung nutzt. Eine solche Ausbildung, die man im Erfolgsfall mit zwei Lehrabschlüssen verlässt, erhöht die Flexibilität der AbsolventInnen.

Die Tabelle auf der folgenden Seite zeigt, dass in Österreich Jugendliche mit Lehrabschluss in den letzten Jahren in der Regel Vorteile gegenüber anderen Gruppen am Arbeitsmarkt hatten. Erwerbstätige Personen mit Lehrabschluss waren zu einem größeren Anteil Vollzeit beschäftigt als erwerbstätige AbsolventInnen mittlerer oder höherer Schulen und auch die Arbeitslosigkeit war in den meisten Jahren unter den Personen mit Lehrabschluss geringer als in den Vergleichsgruppen. Allerdings weisen LehrabsolventInnen in den wirtschaftlich schwierigeren Jahren 2009 bis 2011 etwas höhere Arbeitslosigkeit auf als AbsolventInnen berufsbildender mittlerer Schulen. Hier könnte sich das abstraktere Wissen letzterer als Vorteil erwiesen haben.

Da Aufgabenvielfalt und Bedeutung abstrakteren Wissens am Arbeitsplatz stetig zunehmen, hat in den letzten Jahrzehnten in Österreich auch die Relevanz der vollzeitschulischen Berufsausbildung zugenommen. Im Besonderen ist hier auf die berufsbildenden höheren Schulen zu verweisen. AbsolventInnen dieser verfügen über eine Doppelqualifikation, einen beruflichen Abschluss und die Berechtigung zum Hochschulzugang. Ebenso nicht außer

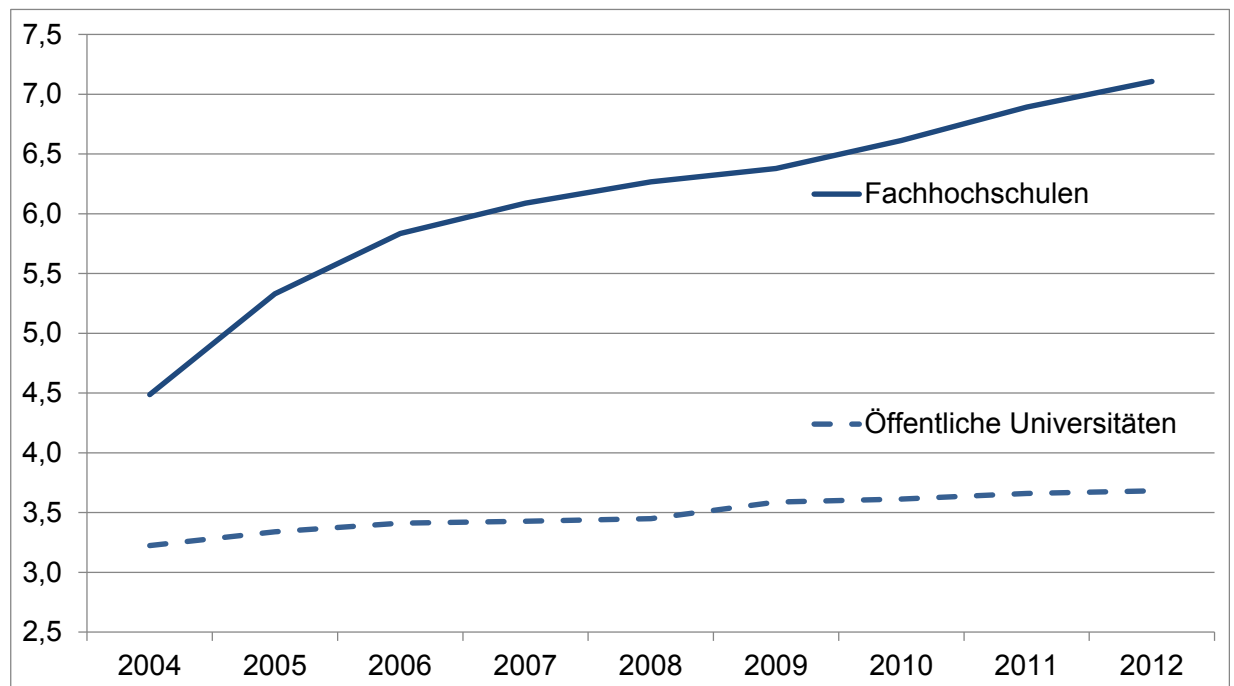
5) Siehe Ebner, C. (2013). *Erfolgreich in den Arbeitsmarkt? Die duale Berufsausbildung im internationalen Vergleich*. Frankfurt: Campus.

Tabelle: ÖsterreicherInnen zwischen 15 und 24 Jahren mit unterschiedlichen Schulabschlüssen im Vergleich

| Jahr | Anteil der Vollzeitbeschäftigten an den Erwerbstätigen | | | Arbeitslosenrate | | |
|------|--|------|---------|------------------|-----|---------|
| | Lehre | BMS | AHS/BHS | Lehre | BMS | AHS/BHS |
| 2004 | 93,3 | 90,4 | 71,3 | 5,8 | 9,8 | 8,3 |
| 2005 | 92,4 | 91,2 | 61,7 | 7,3 | 8,4 | 8,6 |
| 2006 | 92,8 | 87,5 | 65,0 | 6,3 | 7,4 | 6,5 |
| 2007 | 91,8 | 84,1 | 62,8 | 5,4 | 7,4 | 7,1 |
| 2008 | 92,7 | 85,9 | 59,4 | 5,1 | 6,4 | 6,3 |
| 2009 | 92,8 | 88,4 | 60,2 | 7,5 | 7,2 | 7,5 |
| 2010 | 93,0 | 84,6 | 56,7 | 6,8 | 4,9 | 8,6 |
| 2011 | 93,4 | 83,0 | 56,8 | 6,0 | 4,5 | 7,1 |
| 2012 | 92,2 | 84,6 | 60,6 | 5,9 | 8,8 | 7,5 |

Anmerkungen: BMS = berufsbildende mittlere Schulen, BHS = berufsbildende höhere Schulen, AHS = allgemein bildende höhere Schulen. Die Arbeitslosenrate wurde als Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen (Arbeitslose und Erwerbstätige) berechnet. Vollzeitbeschäftigung steht für eine Regelarbeitszeit von zumindest 36 Stunden pro Arbeitswoche.
 Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Mikrozensus-Jahresdaten der Statistik Austria.

Abbildung 3: Die Entwicklung des Anteils der Studierenden mit Berufsreifeprüfung oder Studienberechtigungsprüfung an den Studierenden in Österreich 2004 bis 2012



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der Statistik Austria.

Acht gelassen werden darf die Zunahme des Studienangebots an Fachhochschulen sowie die Einrichtung dualer Studiengänge, bei der Studierende an der Hochschule und im Unternehmen ausgebildet werden.⁶

Doch für einen großen Teil der Bevölkerung erlaubt erst die Durchlässigkeit zwischen dualer Berufs- und Hochschulbildung die lückenlose Umsetzung des Konzepts des lebenslangen Lernens. In Österreich existiert seit dem Jahr 2010 die mit Matura kombinierte Lehre, in deren Rahmen Teilprüfungen der Berufsreifeprüfung bereits während der Lehrzeit abgelegt werden. Daneben besteht die Möglichkeit bei einschlägiger beruflicher Qualifikation über Zusatzprüfungen an einer Fachhochschule bzw. durch Berechtigungsprüfungen für ein Studium an einer Universität oder Fachhochschule zugelassen zu werden. Vor allem an Fachhochschulen, die häufig ein mit der Erwerbstätigkeit zu vereinbarendes, berufsbegleitendes Studium ermöglichen, steigt der Anteil an Studierenden, die eine Berufsreifeprüfung oder Studienberechtigungsprüfung abgelegt haben, in den letzten Jahren an. Abbildung 3 (siehe Seite 5) verdeutlicht diesen Trend in Relation zu den in Summe ansteigenden Studierendenzahlen. Während es in Österreich im Wintersemester 2003/04 nur 623 Studierende an Fachhochschulen gab, die aufgrund der Berufsmatura zum Studium zugelassen waren, waren es Daten der Statistik Austria zufolge im Wintersemester 2011/12 bereits 2.179.⁷

Arbeitsmarktpolitische Ergänzungen

Als Plus der dualen Ausbildung in Österreich erweist sich, dass die Vorteile der Standardisierung genutzt werden, ohne dabei die

Flexibilität der AbsolventInnen zu sehr einzuschränken. Reformen des Bildungssystems zielen zudem darauf ab, die duale Ausbildung zukunftsfähig zu erhalten. Für die geringe Arbeitslosigkeit ist allerdings nicht allein das Ausbildungssystem verantwortlich. Denn wo die Bildungspolitik versagt, greift die Arbeitsmarktpolitik korrigierend ein.

Angebote der Erwachsenenbildung sind wertvoll, da sie Menschen ohne Perspektive eine solche geben können und für einen geregelten Tagesablauf sorgen. Diese und andere Maßnahmen setzen in der Regel allerdings erst dann ein, wenn Ausbildungsabbrüche und/oder Arbeitslosigkeit bereits vorliegen. Sie wirken reaktiv: Versäumtes soll nachgeholt werden. Die Kosten für diese Maßnahmen sind entsprechend hoch. Anstatt das Problem an der Wurzel zu packen wird an anderer Stelle (teure) Kompensation betrieben. Kostengünstiger und ebenso sinnvoll erscheinen präventive Maßnahmen wie das Jugendcoaching, das Jugendliche zwischen 15 und 19 Jahren bei Ausbildungs- bzw. Berufsentscheidungen unterstützt.⁸ Zudem richtet sich ein solches Angebot gerade auch an Gruppen, die ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen (u.a. Kinder mit Lernschwierigkeiten oder familiären Problemen).

Handlungsbedarf besteht in Österreich vor allem im schulischen Bereich. Betriebe klagen über Lehrlinge, die wesentliche Kompetenzen (Lesen, Schreiben, Rechnen) nicht besitzen.⁹ Internationale Vergleichsstudien wie PISA, PIRLS oder TIMSS bestätigen den Nachhol-

6) Siehe Nikolai, R./ Ebner, C. (2011). *Wege zwischen beruflicher und hochschulischer Bildung in den deutschsprachigen Ländern*. Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 91, S. 42-47.

7) Vorbild bleibt hier die Schweiz: Rund 39 Prozent der StudienanfängerInnen an einer Fachhochschule verfügten laut Bundesamt für Statistik im Jahr 2011 über die „Berufsmaturität“ (Maturitäten und Übertritte an Hochschulen 2011, Neuchâtel 2013).

8) Das Jugendcoaching wurde aus einer von der EU bereits als Best Practice Modell gewürdigten und einigen anderen praxisbewährten regionalen Maßnahmen entwickelt. Es umfasst je nach Bedarf bis zu drei Phasen (Erstgespräch, Beratung und Begleitung; ggf. auch Nachbetreuung). Bei speziellem Förderbedarf steht es Jugendlichen bis zu einem Alter von 25 Jahren offen. Die Angebote selbst sind sehr breit gehalten. Einbezogen werden je nach Situation Familie, Schule, Betreuungseinrichtungen, Arbeitsmarktservice und Wirtschaftsbetriebe. Für weitere Informationen siehe www.neba.at/jugendcoaching.

9) Siehe Kopf (2013); Quellenangabe in Fußnote 4.

bedarf.¹⁰ Relevant ist daher vor allem der Erhalt einer Grundausbildung, die den Erwerb von Basiskompetenzen garantiert. Kompensationsmaßnahmen werden weiterhin notwendig bleiben, sollten allerdings noch stärker als bereits bisher zur Ausnahme werden.

Eine der bestehenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erscheint jedoch alleine schon deshalb begrüßenswert, weil sie dem Ziel des lebenslangen Lernens dient: Im Rahmen der in Österreich im Jahr 1998 eingeführten Bildungskarenz können ArbeitnehmerInnen bei Zustimmung des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin ihre berufliche Tätigkeit bis zu einem Jahr unterbrechen und haben in dieser Zeit Anspruch auf ein Weiterbildungsgeld in Höhe des fiktiven Arbeitslosengeldes. Wie sich in Österreich in den letzten Jahren zeigte, können auf diese Weise wirtschaftlich schwierige Zeiten, in denen Aufträge ausbleiben, intensiv für die Weiterbildung genutzt werden. Wie sinnvoll dies ist, hängt zwar von der Qualität und Adäquatheit der Weiterbildung ab, doch ändert dies nichts an den grundlegenden Vorteilen des Instruments. Anpassungen der Ausbildung im Laufe des Erwerbslebens in Form von Fortbildungen erscheinen ohnehin als unumgängliche Notwendigkeit der Wissensgesellschaft.

Resümee

Das österreichische System der dualen Berufsausbildung hat einige Vorteile aufzuweisen. Die Ausgestaltung der dualen Ausbildung ist insofern Vorbild für die Zukunft der Berufsausbildung in Europa, als es zeigt, dass trotz starker Standardisierung nötige Flexibilität erhalten werden kann. Lehren zur Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit lassen sich zudem aus präventiven Maßnahmen wie dem Jugendcoaching ableiten. Trotz des erfolgreichen Systems der dualen Ausbildung und einer geringen Jugendarbeitslosigkeit existiert in Österreich jedoch weiter großer Reformbedarf. Denn die beste Maßnahme, um Arbeitslosigkeit vorzubeugen, ist eine Grundausbildung, die den Erwerb von Basiskompetenzen sicherstellt. Auf diesen baut auch die duale Berufsausbildung auf. Angesichts des Ziels der Förderung der Mobilität der BürgerInnen ist zudem zu beachten, dass Bildungszertifikate in möglichst vielen Staaten anerkannt werden.

10) Während TIMSS die mathematischen bzw. naturwissenschaftlichen Kompetenzen und PIRLS die Lesefähigkeit der Zehnjährigen am Ende der Volksschule erfassen, erhebt PISA Kompetenzen 15- und 16-jähriger Schülerinnen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaft. Für weitere Informationen siehe www.bifie.at/node/85.

Stephan Schwarzer

Europa als Klimaschutzvorreiter – eine Gratwanderung

Wien, 14. Mai 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.10

Handlungsempfehlungen

1. Gleichschritt geht vor Alleingang. Überzogenes Vorreiten bringt Europa und dem Klimaschutz (!) mehr Nachteile als Vorteile. Einen durchschlagenden Erfolg für den Klimaschutz bringen nur weltweit abgestimmte Maßnahmen.
2. Die Europäische Union soll keine CO₂-Reduktionsziele eingehen, die sie möglicherweise verfehlt. Das Nicht-Erreichen eines Ziels wird der EU Kritik einbringen, der umgekehrte Fall, dass dieses übertroffen wird, hingegen Anerkennung.
3. Außerhalb der energieintensiven Industrien hat ein Vorreiten weniger negative Auswirkungen auf die Wirtschaft. In diesem Bereich kann Europa das Tempo der Emissionsverringerng steigern.

Zusammenfassung

Seit dem Kyoto-Protokoll hat sich Europa global als Vorreiter des Klimaschutzes positioniert. Nun aber ist Vorsicht geboten: Eine Überdehnung der Vorreiterrolle führt zu Einbußen bei der Wettbewerbsfähigkeit in Schlüsselsektoren. Je größer das Gefälle wird, desto mehr tritt der Ausweicheffekt in den Vordergrund, und die Emissionen verlagern sich in

Wirtschaftsräume, in denen sie wenig oder gar nichts kosten. In der globalen Emissionsbilanz schlägt sich eine überzogene Vorreiterrolle nicht mit Netto-Ersparnissen zu Buche. Eine Klimapolitik, die alles auf eine Karte (CO₂-Reduktion) setzt, fördert das Wiedererstarken der Atomenergienutzung.

Was bisher geschah: wie Europa zur Vorreiterrolle kam

Schon 1997 bei der Klimakonferenz in Kyoto, die zum Kyoto-Protokoll¹ führte, war Europa einer der Treiber. Die damalige EU 15 übernahm auch mit minus 8% die höchste Reduktionszusage. Kurze Zeit danach, beim Antritt der Administration Bush im Jahr 2001, bahnte sich mit dem Rückzug der USA die Zerteilung der industrialisierten Welt beim globalen Klimaschutz an. Zwar erreichte das Kyoto-Protokoll mit dem Beitritt Russlands noch die für das Inkrafttreten notwendige Beteiligungsquote, aber nach dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls Ende 2012, stand Europa faktisch mit seinem Wunsch der Verlängerung allein an. Weder Russland, noch Kanada, noch Japan, um nur einige Beispiele zu nennen, blieben an Bord. Die erstarkten Schwellenländer, allen voran China, lehnen völkerrechtlich bindende Emissionsobergrenzen kategorisch ab.

Somit muss sich die EU 28 darüber „freuen“, dass sich wenigstens Länder wie die Schweiz und Norwegen ihrer Linie anschließen. Nur noch ca. 11 % der weltweiten Emissionen² sind von dieser Staatengruppe abgedeckt. Das ist ein schwerer Rückfall im Vergleich zum Kyoto-Protokoll, das die 60%-Marke³ deutlich übertraf.

Seit langem bemühte sich Europa um ein neues globales Klimaschutzabkommen. In Erinnerung ist das spektakuläre Scheitern der Kopenhagener Konferenz 2009, da die erste Garnitur an Staats- und Regierungschefs gekommen war und mit leeren Händen abreisen musste. Seither haben sich die Verhältnisse nicht geändert. Wenn heute jemand von einem globalen Klimaschutzabkommen spricht, dann geht es nicht um ein Abkommen mit verbindlichen Emissionsobergrenzen nach dem Vorbild

des Kyoto-Protokolls, sondern um nationale Versprechen, die keine völkerrechtliche Verbindlichkeit erzeugen.

Die Europäische Union hat sich davon nicht abhalten lassen, einseitig die Kyoto-Architektur zu prolongieren und ihre Mitgliedstaaten europarechtlich und damit sanktionsbewehrt auf Emissionsobergrenzen und Reduktionsziele zu verpflichten. Diese gelten für den Zeitraum von 2013 bis 2020⁴. Ziel ist die Reduktion um 20% bezogen auf das Basisjahr 1990 (nach der Verringerung um 8% bis 2008-12 also eine Verzweieinhalbfachung der Vorgabe). Es besteht Übereinstimmung unter den zuständigen Ministerien, dem Umweltbundesamt (UBA) und der Energieagentur, dass diese Vorgabe – wenn auch in einigen Ländern wie Österreich mit Mühe - erreichbar ist.

Nun steht die Festlegung von Zielen für den Zeitraum bis 2030 an. Die Europäische Kommission (EK) will das Reduktionsziel noch einmal verdoppeln, also von 20 auf 40% erhöhen. Dagegen bestehen jedoch schwere Bedenken, die hier näher ausgeführt werden.

Europas energieintensive Industrie in der Zwickmühle

Auf dem Weltmarkt der Produkte energieintensiver Industrien ist Europa derzeit Nummer 1. Der Anteil der Industrie an der europäischen Volkswirtschaft nimmt in den letzten Jahren ab. Die internationale Energieagentur sagt voraus, dass Europa von seinem jetzigen Weltmarktanteil in der Höhe von 36% bis 2035 zehn Prozentpunkte verlieren wird, während die USA ihren Anteil erhöhen wird⁵.

Dafür wird der vergleichsweise sehr hohe Energiepreis in Europa verantwortlich gemacht. In den USA kostet Erdgas derzeit etwa ein Viertel bis ein Drittel. Auch die Strompreise

1) https://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

2) EU-Kommission, Joint Research Centre – EDGAR (Emission Database for Global Atmosphere Research), 2014.

3) 63.7%, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), 2009.

4) http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm

5) World Energy Outlook, Internationale Energieagentur, 2013.

unterscheiden sich signifikant zu Lasten der europäischen Betriebe.

Durch die europäische Klimapolitik kommt noch das Problem hinzu, dass in Europa künftig hohe Kosten für CO₂-Zertifikate anfallen werden. In den letzten Monaten betragen diese Kosten 5 – 6 € pro Tonne CO₂, künftig sollen die Preise massiv steigen. Wie hoch sie steigen werden, kann natürlich nicht vorausgesagt werden. Die EK setzt den zukünftigen CO₂-Preis bei 30 – 40 € pro Tonne an. Das österreichische UBA nimmt einen CO₂-Preis zwischen 50 und 70 € pro Tonne an.

Gleichzeitig sollen die energieintensiven Industrien nach den Plänen der Europäischen Kommission immer mehr Zertifikate kaufen müssen. Derzeit gibt es noch für den Löwenanteil des Bedarfs Gratiszertifikate. Künftig soll der Gratisanteil aber kontinuierlich abschmelzen. Wie das folgende Beispiel zeigt, kann der Zukaufsbedarf bis 2030 leicht auf eine Größenordnung von 40% oder mehr steigen.

Ein illustratives Rechenbeispiel:

Aktuelle Situation:

Nehmen wir an, ein Betrieb emittiert pro Jahr 11 Millionen Tonnen CO₂. Bisher erhält er 10 Mio. Gratiszertifikate. Er muss somit jährlich 1 Mio. Zertifikate erwerben. Bei einem Durchschnittspreis von 5 € musste er somit im Jahr 2013 5 Mio. € ausgeben.

Projektion bis 2030:

Bis zum Jahr 2030 steigt der Zukaufsbedarf wegen fortschreitender Kürzung der Gratiszertifikate gemäß bestehenden Vorschriften auf 4 Mio. Zertifikate. Somit erhöhen sich die CO₂-Kosten gemäß Preis-Annahme der EK auf 4 Mio. mal 30 - 40 € = 120 - 160 Mio. €, gemäß UBA-Annahme auf 200 – 280 Mio. € (4 Mio. Stück mal 50 - 70 €). Nehmen wir die Mittelwerte der Schätzungen, ergibt dies 190 Mio. €.

Bewertung:

Die Erhöhung von 5 auf 190 Mio. € ist eine Steigerung mit dem Faktor 38. Betrug das Ergebnis vor Steuern im letzten Geschäftsjahr 650 Mio. €, so würden die angenommenen CO₂-Kosten bis zum Jahr 2030 auf knapp 30% des heutigen Jahresgewinns steigen.

Investieren oder Ausweichen – das ist hier die Frage

Sinn des Emissionshandels ist es technologische Potenziale der Emissionsverminderung zu heben. Es soll also nicht primär dazu kommen, dass die Betriebe wie bisher weiterproduzieren und immer mehr Zertifikate kaufen, sondern sie sollen in emissionsvermindernde Maßnahmen investieren. Wenn es solche aber nicht gibt, haben sie die Wahl zwischen (1) Zukaufen und Zahlen oder (2) Verlegung des Standorts. Nach einhelliger Auffassung von Experten sind die technologischen Reduktionspotenziale der energieintensiven Betriebe in Österreich im Wesentlichen bereits ausgeschöpft. Neue Technologien, die deutliche CO₂-Reduktionen erlauben, zeichnen sich kurz- und mittelfristig nicht ab.

Damit sinkt die Rendite eines Standorts beträchtlich. In der Größenordnung von 40 % wird kaum ein Betrieb wirtschaftlich technische Möglichkeiten für emissionsmindernde Maßnahmen vorfinden, um Zukaufkosten zu vermeiden oder stark einzuschränken. Will der Betrieb ohne Zukaufkosten auskommen, muss er den Standort in einen Nicht-Mitgliedstaat verlegen.

Je größer das Kostengefälle wird, desto mehr lohnt sich Ausweichverhalten. Der Anreiz, neue Technologien zu entwickeln, sinkt (!) somit durch jedes weitere Drehen an der CO₂-Preis-Schraube.

Da Europa auf absehbare Zeit als Vorreiter allein bleibt, bieten sich geographische Ausweichmöglichkeiten in viele Richtungen,

sodass auch bei der Ausweichvariante andere Standortkriterien (Energiekosten, Nähe zu Absatzmärkten, allgemeines Investitionsklima etc.) gebührend berücksichtigt werden können.

Auflösung des Zielkonflikts

Damit stellt sich die Frage, ob eine sinnvolle Lenkungswirkung des CO₂-Zertifikatshandels überhaupt noch erzielbar ist. In der Tat gibt es Überlegungen, die energieintensive Industrie komplett aus dem Emissionshandelssystem auszunehmen. Dazu gibt es aber auch eine Alternative, die immer noch eine gute Lenkungswirkung verspricht. Die 100%-Gratiszuteilung kann sich auf jene Betriebe beschränken, die fortschrittliche technologische Benchmarks erfüllen, das heißt die energietechnisch optimiert sind. Dies ist auch fair, denn Betriebe, die mit rückständigen Technologien produzieren, haben dadurch ja einen Kostenvorteil im Vergleich zu Betrieben, die in die modernsten Technologien investiert haben. Diese Benchmarks müssen nicht neu entwickelt werden, es gibt sie bereits. Die administrative Durchführbarkeit ist somit kein wesentliches Problem.

An den Kommissionsvorschlägen befremdet auch, dass die im Emissionshandel erfassten Industrien überproportional, nämlich im Ausmaß von 43%, zum 40% Gesamtziel beitragen müssen⁶. Die Kommission schont damit die Mitgliedstaaten, die für den Mobilitätssektor und den Gebäudesektor verantwortlich sind. Sinn macht das nicht, denn in diesen Sektoren ist Vorreitertum nicht mit Nachteilen für die Wettbewerbsfähigkeit verbunden. Im Gegenteil: Es können sich die Umwelt- und Energietechnikbetriebe sogar besser entwickeln, wenn der Staat die Nachfrage ankurbelt. Die Lastenverteilung zwischen diesen beiden Bereichen ist somit umzudrehen.

Offenbar schießt die Kommission darauf, die Mitgliedstaaten zu ködern. Ihnen werden gerin-

gere Anstrengungen abverlangt, zugleich sind die Finanzminister an einem hohen CO₂-Preis interessiert, da ihnen die Erlöse aus den Auktionen der CO₂-Zertifikate anheimfallen.

Diese Rechnung würde aber ohne den Wirt gemacht: Die abwandernde Industrie fällt als Käufer der Zertifikate aus, und der Staat handelt sich weitere Kosten der Arbeitslosigkeit der bisher in der abgewanderten Industrie beschäftigten Menschen ein.

Gleichschritt darf nie aufgegeben werden

Vorreitertum ist gut und schön, in Maßen genossen. Ziel ist aber immer, dass „die Anderen“ nachkommen. Dies gilt auch im Bereich Klimaschutz. Europa hat derzeit einen Anteil von 11% der Weltmissionen. Sinkt der EU-Anteil aufgrund des 40%-Ziels unter 10%, beeinflusst dies das Weltklima nicht im Geringsten, wenn die in Europa vermiedenen Emissionen in anderen Erdteilen wieder auftauchen.

Deshalb muss die Europäische Union ihre Anstrengungen mit jenen der anderen Wirtschaftsräume verknüpfen. Nur wenn die anderen Wirtschaftsräume auch auf einen Reduktionskurs einschwenken, gibt es einen positiven Effekt für das Klima.

In den Verhandlungen um das neue Klimaabkommen nennt man diese Verknüpfung Konditionalität. Sie muss von europäischer Seite eingefordert werden. Suggestiert Europa, dass es bei fehlendem Gleichschritt zu einseitigen Vorleistungen bereit ist, können die fernbleibenden Staaten auf Ansiedlung aus Europa ausweichender Betriebe hoffen.

6) COM(2014) 15 "Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030", 2014.

Schlussfolgerungen

- Zielfestlegungen sind so zu treffen, dass sie mit verfügbaren und vorhersehbaren Technologien erfüllt werden können. Einige Sektoren werden mehr zu den Gesamtzielen beitragen können, andere weniger. Darauf ist Rücksicht zu nehmen.
- Mit Signalen an die Industrie, dass die Energie- und CO₂-Kosten einseitig und krass steigen werden, untergräbt Europa seine Wachstumschancen.
- Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Szenarien verdunkeln die Perspektiven für industrielle Investoren am Standort Europa. Mit Verlagerungen von Investitionen und später auch Standorten ist zu rechnen. Es fehlt die Absicherung der energieintensiven Industrien.
- Das europäische Modell der nachhaltigen Wirtschaft, das die Dekarbonisierung des Energiesystems einschließt, wird für andere Länder und Wirtschaftsräume attraktiv sein, wenn die Wirtschaftskraft Europas erhalten bleibt.
- Bei der Entwicklung von Low Carbon Technologien im Bereich der energieintensiven Industrie sollte Europa Technologieführerschaften anstreben. Dies setzt voraus, dass Europa Standort dieser Industrien bleibt.
- Für „grüne Technologien“ wird Europas nicht dadurch attraktiver, dass es die energieintensiven Industrien ziehen lässt. Im Gegenteil: Damit fällt ein wesentlicher Teil der Nachfrage für sie weg.
- Europas selbst gewählte Vorreiterrolle bei einseitigen Zielfestlegungen wurde bisher von den anderen globalen Playern nicht honoriert. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich dies in Zukunft ändert.

Sylvia Kritzinger

Ready to Vote?

Eine Betrachtung der jüngsten Wählerinnen und Wähler in Österreich

Wien, 21. Mai 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.11

Handlungsempfehlungen

1. Eine Wahlaltersenkung auf 16 Jahre sollte auch in anderen europäischen Ländern angedacht werden. Sie kann v.a. langfristig sehr positive Effekte bewirken, negative Effekte sind nicht zu befürchten.
2. Begleitende Maßnahmen, die junge Menschen auf das Wählen vorbereiten, sind dabei hilfreich und notwendig. Investitionen in für junge Menschen maß-geschneiderte politische Maßnahmen gilt es zu forcieren.
3. Politik, Medien und Öffentlichkeit sollten der Gruppe der Jung- und ErstwählerInnen besondere Aufmerksamkeit und Politikangebote zukommen lassen.

Zusammenfassung

Österreich ist mit der Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre Vorreiter in Europa. Die Diskussion um „Wählen mit 16“ wurde und wird schon länger geführt. Einerseits gibt es Befürchtungen, dass 16-Jährige noch nicht reif für die Teilnahme an Wahlen seien: Die Wahlbeteiligung könnte weiter sinken, und da junge Wählerinnen und Wähler weniger an Politik interessiert zu sein scheinen, könnten sie auch eher uninformierte Wahlentscheidungen treffen. Andererseits, so die Befürworter, können diese jungen Menschen von begleitenden Maßnahmen in Schulen besser erreicht und somit besser auf Wahlen vorbereitet werden. Langfristig könnte die Wahlbeteiligung damit sogar gesteigert werden. Erste empirische Befunde zur Nationalratswahl 2013 sowie zur

Europaparlamentswahl 2009 zeigen, dass die Befürchtungen im Wesentlichen unbegründet sind. Auch wenn die langfristigen Folgen dieser Maßnahme noch nicht abschätzbar sind, gibt es doch Hinweise darauf, dass die Wahlaltersenkung sich auch auf längere Sicht positiv auf die Wahlbeteiligung und das politische Interesse der davon Betroffenen auswirkt. Die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre sollte auf Basis dieser Erfahrungen auch in anderen europäischen Staaten bzw. auf europäischer Ebene angedacht werden. Wichtig für den Erfolg einer solchen Änderung sind begleitende Maßnahmen und besondere Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit für die Gruppe der jungen Erstwähler und -wählerinnen.

Jungwählerinnen und Jungwähler in Österreich: die Debatte

2007 wurde in Österreich das Wahlalter für die Teilnahme an nationalen Wahlen auf 16 Jahre gesenkt. Mit dieser Reform nimmt Österreich europaweit eine Vorreiterstellung ein: es ist nach wie vor das einzige Land in der EU, welches die Teilnahme an Wahlen ab 16 Jahren vorsieht. Die Reform hat dazu geführt, dass der jüngsten WählerInnengruppe seitens Politik, Medien und Öffentlichkeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde und wird.

Zu Wahlaltersenkungen werden von verschiedensten Seiten Befürchtungen und Hoffnungen geäußert: Die Kritiker und Kritikerinnen der Wahlaltersenkung thematisieren die mangelnde Reife von 16- und 17-Jährigen, welche sich auch in mangelndem politischen Interesse und geringerem politischen Wissen manifestiert. Eine mögliche Folge davon sei, dass diese WählerInnengruppe eine geringere Wahlbeteiligung aufweist und keine informierte Wahlentscheidung treffen kann (Chan und Clayton, 2006).

Demgegenüber stehen die Befürworter, die das frühzeitige Einbinden junger Menschen in den politischen Prozess als wichtigen Schritt der politischen Sozialisation begreifen. Junge Menschen im Alter von 16 und 17 Jahren leben vergleichsweise häufig noch in ihrem Elternhaus, besuchen mit größerer Wahrscheinlichkeit eine Bildungseinrichtung (Schule oder Berufsschule) und können aufgrund dieses Umfelds besser auf Wahlen und ihre Wichtigkeit in demokratischen Systemen vorbereitet werden. Das „Erlernen“ der politischen Spielregeln kann politisches Interesse entfachen und politisches Wissen fördern, was sich wiederum positiv auf die politische Teilhabe und insbesondere die Wahlbeteiligung auswirken sollte (Franklin, 2004; Bhatti und Hansen, 2010). Folglich fördert die frühzeitige Einbindung bei jungen Wählerinnen und Wählern die Entwicklung eines „Wahlhabitus“ (vgl. Plutzer, 2002), welcher langfristig der sinkenden Wahlbeteiligung entgegenwirken könnte. Positiv wird auch angeführt, dass durch eine Wahlalter-

senkung die Interessen junger Menschen besser repräsentiert werden (Votes at 16, 2008).

Die bisherigen Ergebnisse: (anfänglich) positiv bis hin zu (eher) durchwachsen?

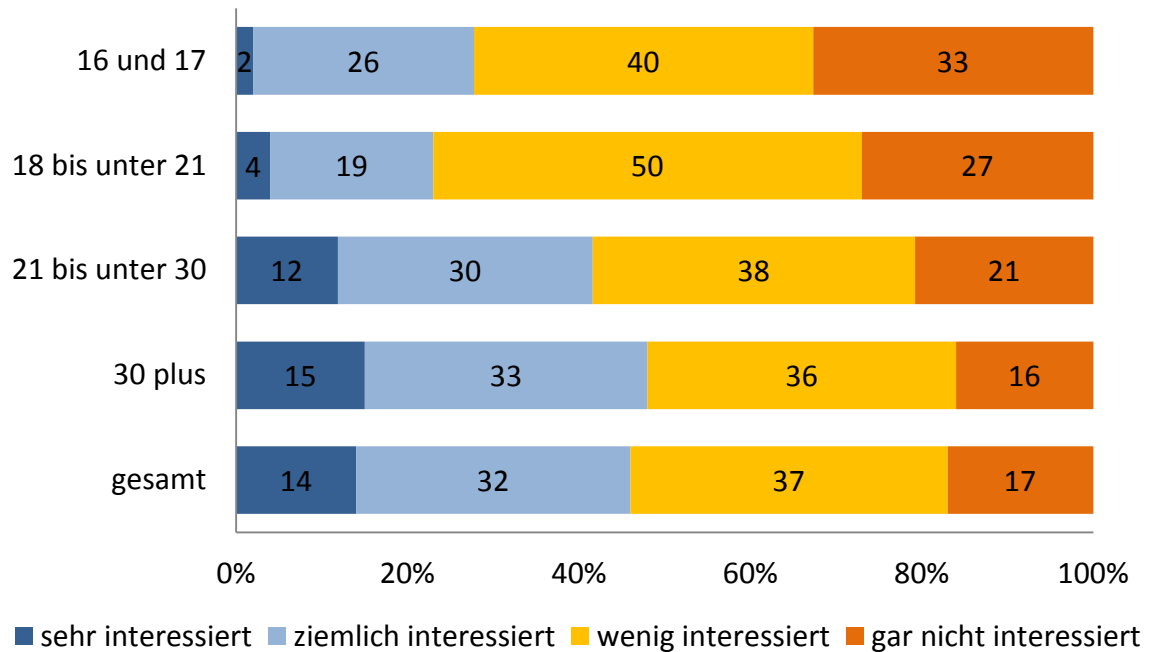
Mittlerweile durften die 16- und 17-Jährigen in Österreich bereits bei verschiedenen Landtagswahlen, Nationalratswahlen (2008 und 2013) sowie den letzten Europaparlamentswahlen (2009) wählen. Im Rahmen von verschiedenen Studien zu den EP-Wahlen 2009 und der Nationalratswahl 2013, die am Fakultätszentrum für Methoden der Sozialwissenschaften an der Universität Wien durchgeführt wurden, konnten erste konkrete empirische Erkenntnisse gewonnen werden.

Politisches Interesse und Wissen von JungwählerInnen

Analysen der EP-Wahl 2009 zeigen, dass Jungwählerinnen und -wähler durchaus über ein ähnlich starkes politisches Interesse verfügen wie ältere Wählerinnen und Wähler. Mangelndes politisches Interesse kann der jüngsten Wählergruppe somit nicht attestiert werden (Wagner et al., 2012). Dies ist in Einklang mit einer Untersuchung von Zeglovits und Zandonella (2013), die darauf hindeutet, dass das politische Interesse der jüngsten WählerInnengruppe nach der Wahlaltersenkung gestiegen ist.

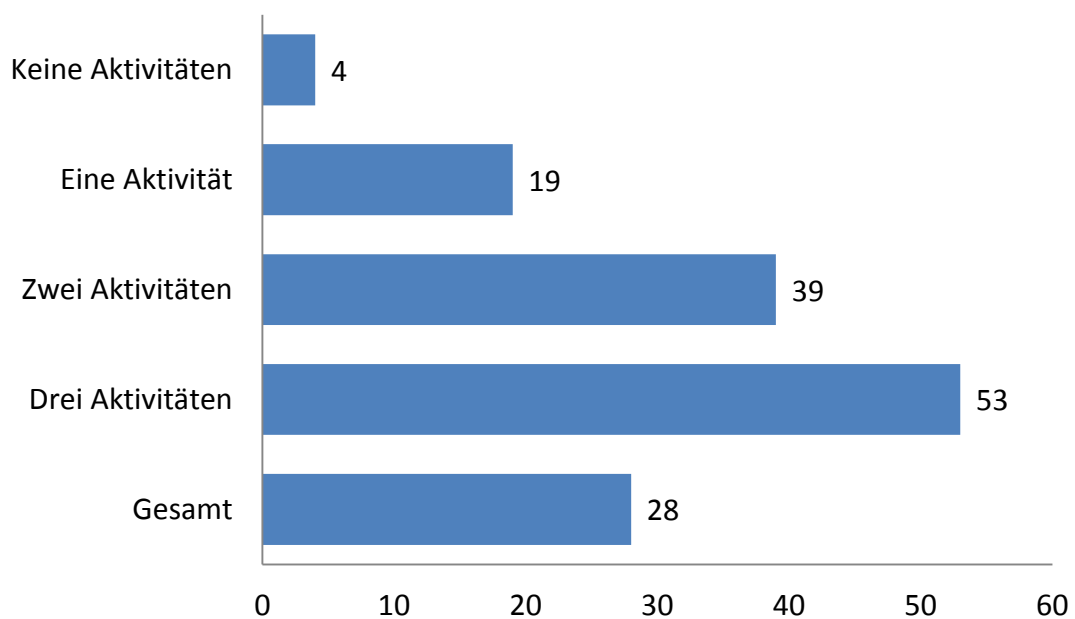
Bei der Nationalratswahl 2013 zeigt sich hingegen ein differenzierteres Bild: Das politische Interesse der Jungen liegt klar unter jenem der älteren Wählergruppen (siehe Abbildung 1). Es gibt jedoch interessanterweise keinen nennenswerten Unterschied zwischen den 16- bis 17-Jährigen und den 18- bis 21-Jährigen – also jenen, die ungeachtet der Wahlaltersenkung sowieso an Wahlen hätten teilnehmen dürfen (Kritzinger et al., 2013b; Glantschnigg et al., 2013). Es scheint, als ob die jüngsten WählerInnengruppen nach „erfolgreicher“ Umsetzung der Wahlaltersenkung wieder aus dem Blickfeld der Politik und ihrer Maßnahmen (z.B. gezielte Kampagnen) verschwunden sind.

Abbildung 1: Politisches Interesse (vor der NRW 2013, nach Altersgruppen)



Anmerkung: Daten gewichtet; in Prozent, gerundet, n=3.266 Befragte in AUTNES-Vorwählerhebung (Kritzinger et al. 2013a)

Abbildung 2: Anteil der Jugendlichen, die sich als „sehr“ oder „ziemlich“ an Politik interessiert bezeichnen, nach Anzahl der Aktivitäten (vor der NRW 2013)



Anmerkung: Daten gewichtet; in Prozent, gerundet, n=225 SchülerInnen und Lehrlinge aus der AUTNES-Vorwählerhebung (Kritzinger et al., 2013a), Unterschiede statistisch signifikant

Wie wichtig jedoch begleitende Vorbereitungsmaßnahmen zum „Erlernen“ von Politik sind, zeigen weitere Ergebnisse zur Nationalratswahl 2013 (siehe Abbildung 2). Jene Wählerinnen und Wähler, die schulischen Maßnahmen ausgesetzt waren, wiesen ein höheres politisches Interesse auf (Kritzinger et al., 2013b). Die durchgeführten Maßnahmen scheinen also durchaus den gewünschten positiven Effekt auf Jungwählerinnen und -wähler zu haben und sollten somit fortgesetzt werden.

Neben politischem Interesse wurde auch immer wieder das politische Wissen der jüngsten Alterskohorte herangezogen, um zu überprüfen, ob eine Wahlaltersenkung sinnvoll ist. Für Österreich sind die Ergebnisse diesbezüglich durchwachsen: Jungwählerinnen und -wähler verfügten sowohl 2009 als auch 2013 über weniger politisches Wissen als die älteren Wahlkohorten. Auch ein Wissenszuwachs während des Wahlkampfes 2013 konnte nicht beobachtet werden (Kritzinger et al., 2013b). Für das Treffen von informierten Wahlentscheidungen könnte dies durchaus problematisch sein (vgl. jedoch die Ausführungen weiter unten).

Einstellungen zur Europäischen Integration

Beteiligung am politischen Geschehen steht auch in Zusammenhang mit Einstellungen zur Ebene des politischen Systems. Dies ist vor allem in Bezug auf die Europäische Union von

Wichtigkeit, da sich die EU-Bürgerinnen und Bürger seit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 nicht in demselben Ausmaß daran beteiligen wie sie es bei nationalen Wahlen tun (vgl. Reif und Schmitt, 1980). Für die jüngeren Altersgruppen lässt sich festhalten, dass diese im Jahr 2009 die europäische Integration deutlich positiver beurteilen als die älteren (siehe Abbildung 3).

Integrations skeptiker finden sich vor allem unter Älteren und formal niedrig Gebildeten. Jüngere und höher Gebildete befürworten dagegen die europäische Integration vergleichsweise stark. Und gerade auch junge Frauen sind es, die der europäischen Einigung Positives abgewinnen können (Kritzinger et al., 2009).

Interessanterweise besteht zwischen verschiedenen Altersgruppen kein Unterschied in Bezug auf die Informiertheit über die EU: Es sind keine eindeutigen Muster zwischen den Altersgruppen erkennbar (siehe Abbildung 4).

Im Hinblick auf das Interesse am EU-Wahlkampf lassen sich jedoch klare Altersunterschiede erkennen: Während ältere Kohorten grundsätzlich größeres Interesse für den laufenden EU-Wahlkampf aufwiesen, hielt sich das Interesse der jüngsten Kohorte 2009 diesbezüglich in Grenzen (siehe Abbildung 5).

Abbildung 3: Einstellungen zur europäischen Einigung nach Altersgruppen (vor EP-Wahl 2009)

| Antwortmöglichkeiten | Alter | | | | |
|----------------------------|---------------|------------|------------|------------|------------|
| | Befragte in % | 16-25 | 26-44 | 45-59 | 60+ |
| 1 bereits zu weit gegangen | | 14,3 | 13,9 | 24,3 | 20,8 |
| 2 | | 18,3 | 17,2 | 22,0 | 27,1 |
| 3 | | 35,7 | 32,4 | 36,2 | 32,1 |
| 4 | | 23,8 | 25,0 | 10,2 | 13,6 |
| 5 weiter voran treiben | | 7,9 | 11,5 | 7,3 | 6,3 |
| Total | | 100 | 100 | 100 | 100 |

Anmerkungen: Daten gewichtet; in Prozent, gerundet, n=805 Befragte in EP-Vorwahlbefragung (Kritzinger und Heinrich, 2009) Aufsteigende Skala von 1-5, wobei 1 bedeutet, dass die europäische Einigung bereits zu weit gegangen ist, und 5, dass die europäische Einigung weiter vorangetrieben werden sollte. Die Respondentinnen und Respondent konnten zwischen diesen beiden Polen abstufen (ohne Legendenbezeichnung).

Abbildung 4: Informiertheit über die EU (nach Altersgruppen, vor EP-Wahl 2009)

| Antwortmöglichkeiten | Alter | | | |
|--------------------------|-------|-------|-------|------|
| | 16-25 | 26-44 | 45-59 | 60+ |
| Befragte in % | | | | |
| sehr gut informiert | 3,1 | 4,5 | 2,2 | 5,3 |
| gut informiert | 36,2 | 44,4 | 29,7 | 41,7 |
| schlecht informiert | 42,5 | 39,5 | 48,9 | 28,9 |
| sehr schlecht informiert | 18,1 | 11,5 | 19,2 | 24,1 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |

Anmerkungen: Daten gewichtet; in Prozent, gerundet, n=805 Befragte in EP-Vorwahlbefragung (Kritzinger und Heinrich, 2009)

Abbildung 5: Interesse am EU-Wahlkampf (nach Altersgruppen, vor EP-Wahl 2009)

| Antwortmöglichkeiten | Alter | | | |
|------------------------|-------|-------|-------|------|
| | 16-25 | 26-44 | 45-59 | 60+ |
| Befragte in % | | | | |
| sehr interessiert | 6,8 | 7,7 | 13,7 | 18,9 |
| ziemlich interessiert | 22,6 | 30,9 | 25,8 | 30,9 |
| wenig interessiert | 43,6 | 43,1 | 38,4 | 32,2 |
| gar nicht interessiert | 27,1 | 18,3 | 22,1 | 18,0 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |

Anmerkung: Daten gewichtet; in Prozent, gerundet, n=805 Befragte in EP-Vorwahlbefragung (Kritzinger und Heinrich, 2009).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Jungwählerinnen und -wähler der Europäischen Integration im Durchschnitt positiver gegenüberstehen, sich dies aber nicht in ihrem generellen Interesse an und Wissen über die EU niederschlägt.

Auswirkungen auf Wahlbeteiligung und ihre Entwicklung

Der Grund wieso die Entwicklung der Wahlbeteiligung genau beobachtet wird, liegt im Allgemeinen darin, dass politische Partizipation als ein grundsätzlicher Indikator für den Status Quo der „Gesundheit“ einer Demokratie erachtet wird (vgl. Franklin, 2004). Weiters wird davon ausgegangen, dass eine niedrige

Wahlbeteiligung negative Auswirkungen auf die Repräsentation der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen haben kann: Bestimmte Gruppen werden weniger gut repräsentiert und politische Entscheidungen zu Ungunsten der schlechter repräsentierten Bevölkerungsgruppen sind die Folge (vgl. Wattenberg, 2002).

Betrachtet man nun die Wahlbeteiligung der unter 21-jährigen Wählerinnen und Wähler, so lässt sich bereits für 2009 feststellen, dass diese unter dem Niveau der älteren WählerInnengruppen liegt. Innerhalb der Gruppe der unter 21-Jährigen finden sich jedoch nur marginale Unterschiede. D.h. Jüngere gehen in der Tat seltener zu Wahl, es macht jedoch keinen Un-

terschied, ob sie bereits 18 Jahre alt sind oder nicht (Wagner et al., 2012).

Bei der Nationalratswahl 2013 lässt sich ein sehr ähnliches Bild beobachten. Auch hier nehmen die Erstwählerinnen und -wähler seltener an der Wahl teil. Und auch hier präsentieren sich die unter 21-Jährigen mit Blick auf die Wahlbeteiligung vergleichsweise homogen. Auffallend ist jedoch, dass jene Wählerinnen und Wähler, die über hohes politisches Interesse verfügen und ihr politisches Wissen als hoch einstufen, sehr wohl signifikant öfter zur Wahlurne schreiten, als es die desinteressierten Jungwählerinnen und -wähler tun. Maßnahmen, die dazu beitragen, das politische Interesse und subjektive Wissen zu steigern, können somit durchaus einen positiven Effekt auf die Wahlteilnahmewahrscheinlichkeit haben. Eine Aufgabe wird es daher sein, diese Alterskohorte mit Politikangeboten in verschiedensten Formen zu versorgen und ihnen so Politik nahezubringen (Kritzinger et al., 2013b).

Die Qualität der Wahlentscheidung

Die politische Reife der Jungwählerinnen und -wähler lässt sich auch anhand der Qualität ihrer Wahlentscheidungen bewerten: Sind Jungwählerinnen und -wähler in der Lage, jene Partei zu wählen, die sie auch am besten repräsentiert? Angesichts des niedrigeren politischen Wissensstands ist dies durchaus eine berechtigte Frage. Jedoch haben bereits die Analysen der EP-Wahl 2009 gezeigt, dass die jüngste Alterskohorte sehr wohl in der Lage ist, jene Partei zu identifizieren und zu wählen, die mit ihren ideologischen Positionen am ehesten übereinstimmt (Wagner et al., 2012). Das gilt insbesondere in Bezug auf Positionen gegenüber der Europäischen Integration. Bedenken, dass junge Menschen qualitativ schlechtere Wahlentscheidungen treffen, konnten somit entkräftet werden.

Ähnliches gilt für die Nationalratswahl 2013 (Glantschnigg et al., 2013). Aus diesem Blickwinkel sind mit der Wahlaltersenkung nicht die

negative Konsequenzen für die Qualität der Demokratie eingetreten, die von Kritikern und Kritikerinnen der Wahlaltersenkung befürchtet wurden. Vielmehr sind die Jungwählerinnen und -wähler in der Lage, jene Partei zu identifizieren, die ihre Meinungen und Ansichten am besten widerspiegelt. Wie sie trotz ihres teilweise geringeren politischen Interesses und Wissens zu qualitativ hochwertigen Wahlentscheidungen gelangen konnten, ist in weiterführenden Untersuchungen zu klären.

Wie bewerten? Was tun?

Die bisherigen Ergebnisse zu Jungwählerinnen und -wählern in Österreich können durchaus als positiv bezeichnet werden. Auch wenn die jüngste Alterskohorte 2013 weniger im Fokus von Politik, Medien und Öffentlichkeit stand als dies noch 2008 und 2009 der Fall war, kann dennoch festgehalten werden, dass die Befürchtungen über die Wahlaltersenkung nicht eingetreten sind. Aussagen über die langfristigen Folgen dieser Reform können zur Zeit noch nicht getätigt werden. Erste Ergebnisse weisen jedoch darauf hin, dass Wählerinnen und Wähler, die bereits mit 16 und 17 an Wahlen teilnehmen durften, eine im Vergleich zu älteren (18- bis 21-jährigen) Erstwählerinnen und -wählern größere Wahrscheinlichkeit besitzen, auch an folgenden Wahlen teilzunehmen (Zeglovits und Aichholzer, im Erscheinen): Die Vorbereitungsmaßnahmen durch Schule und Elternhaus scheinen über eine konkrete Wahl hinaus langfristiger zu wirken.

Diese österreichischen Erfahrungen sollten auch in anderen europäischen Ländern Mut machen, über die Senkung des Wahlalters nachzudenken. Dies gilt für Wahlen auf nationaler Ebene, aber natürlich auch und vielleicht sogar besonders für die europaweiten Wahlen zum Europäischen Parlament. Obwohl junge Menschen der Europäischen Union eher positiv gegenüber stehen, haben auch sie nur geringes Interesse an und Wissen über die EU. Hier könnten eine Wahlaltersenkung – und begleitende Maßnahmen dazu – auf fruchtbaren

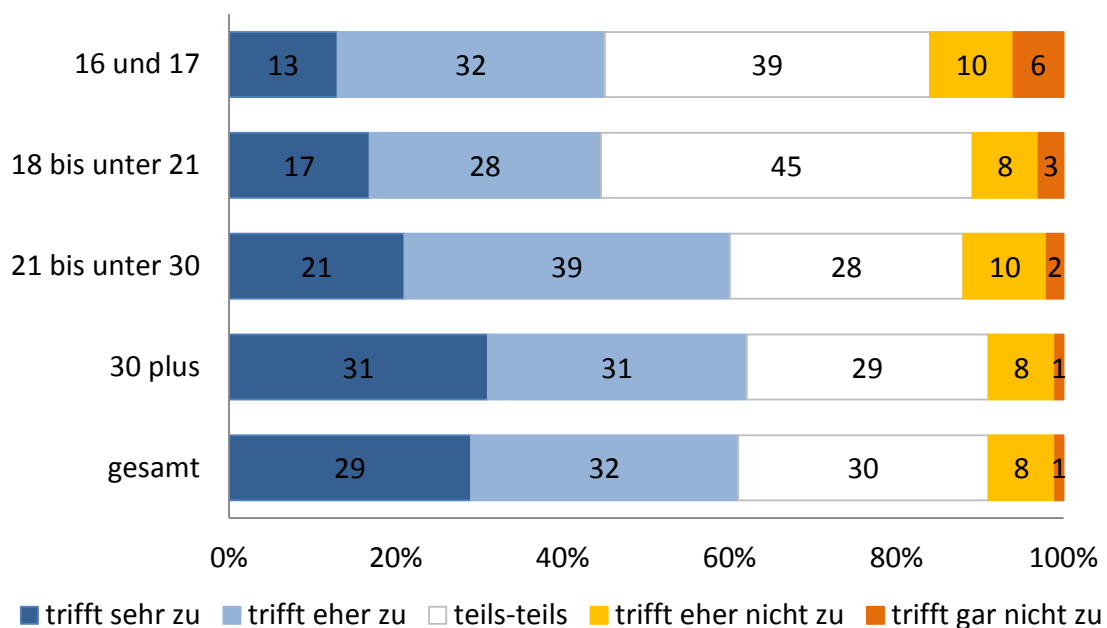
Boden fallen und das Interesse an der EU und das Wissen über sie auf längere Sicht heben.

Wichtig scheint in jedem Fall zu sein, dass die Senkung des Wahlalters von Maßnahmen flankiert wird. Auch wenn die erste Euphorie über die Wahlaltersenkung verfliegen ist, sollten junge Wählerinnen und Wähler von der Öffentlichkeit nicht aus den Augen verloren werden. Die Investition in politische Maßnahmen, die für diese Gruppe von Wahlberechtigten maßgeschneidert werden, wirken sich positiv aus und sollten in Zukunft auch nicht vernachlässigt werden. Auch zeigt sich, dass die 16- und 17-Jährigen durchaus an ihre politischen Gestaltungsmöglichkeiten glauben: Sie sind viel

eher davon überzeugt, dass die politischen Akteure auf ihre Anliegen reagieren, als dies bei den älteren Wählerinnen und Wählern der Fall ist (siehe Abbildung 6).

Dieser positive Zugang soll Ansporn für eine weitere intensive Auseinandersetzung mit den Jungwählerinnen und -wählern sein. Vor allem im Hinblick auf die anstehenden Europäischen Parlamentswahlen und die Tatsache, dass diese Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern das zukünftige Europa gestalten und leben werden, scheint eine besondere Fokussierung der Politik auf die 16- und 17-Jährigen nicht nur wünschenswert, sondern auch besonders lohnenswert zu sein.

Abbildung 6: „Politiker kümmern sich nicht um das, was Leute wie ich denken“ (nach Altersgruppen, vor der NRW 2013)



Anmerkung: Daten gewichtet; in Prozent, gerundet, n=3.266 Befragte der AUTNES Vorwahlstudie 2013 (Kritzinger et al., 2013a)

Literaturverzeichnis

- Bhatti, Y. und Kaspar M. Hansen (2010) *'How Turnout Will Decline as the Western Population Grows Older'*. Paper-präsentation bei den ECPR Joint Sessions of Workshops, Münster, Deutschland.
- Chan, T.W. und M. Clayton (2006) *Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations*. *Political Studies* 54: 533–558.
- Franklin, Mark N. (2004) *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glantschnigg, Christian, David Johann und Eva Zeglovits (2013) *'Are 16 and 17 year olds ready to vote? Correct Voting in the Austrian Federal Election 2013'*. Papierpräsentation bei der ECPR General Conference, Bordeaux, Frankreich.
- Kritzinger, Sylvia und Hans-Georg Heinrich (2009) *European Parliament Election 2009 – Pre-Election Study*, Wien: Universität Wien.
- Kritzinger, Sylvia, David Johann und Therese Kaiser (2009) *Endbericht: European Parliament Election – Pre-Election Study*. Wien: Universität Wien.
- Kritzinger, Sylvia, Eva Zeglovits, Julian Aichholzer, Christian Glantschnigg, Konstantin Glinitzer, David Johann, Kathrin Thomas und Markus Wagner (2013a) *AUTNES Pre- and Post-Election Survey 2013. Version 1.0*. Dezember 2013, (www.autnes.at).
- Kritzinger, Sylvia, Eva Zeglovits, Julian Aichholzer, Christian Glantschnigg, Konstantin Glinitzer, David Johann, Kathrin Thomas und Markus Wagner (2014) *AUTNES Vor- und Nachwahlstudie zur österreichischen Nationalratswahl 2013 - Dokumentation*. Wien: Universität Wien.
- Kritzinger, Sylvia, Eva Zeglovits und Patricia Oberluggauer (2013b) *Wählen mit 16 bei der Nationalratswahl 2013*. Vienna: University of Vienna.
- Plutzer, Eric (2002) *'Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood'*. *American Political Science Review* 96: 41-56.
- Reif Karlheinz und Hermann Schmitt (1980) *'Nine Second- Order National Elections—a Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results'*. *European Journal of Political Research* 8: 3-44.
- Votes at 16 (2008) *16 for 16: 16 Reasons for Votes at 16*, available at: <http://www.electoral-reform.org.uk/downloads/16for16.pdf>.
- Wagner, Markus, David Johann und Sylvia Kritzinger (2012) *'Voting at 16: Turnout and the Quality of Vote Choice'*. *Electoral Studies* 31: 372-383.
- Wattenberg, Martin P. (2008) *Is Voting for Young People? With a Postscript on Citizen Engagement*. New York: Pearson Longman.
- Zeglovits, Eva und Julian Aichholzer (im Erscheinen) *'Are people more inclined to vote at 16 than at 18? Evidence for the first-time voting boost among 16- to 25-year-olds in Austria'*. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*.
- Zeglovits, Eva und Martin Zandonella (2013) *'Political interest of adolescents before and after lowering the voting age: the case of Austria'*. *Journal of Youth Studies* 16: 1084-1104.

Waldemar Hummer

Die „Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft“ (TTIP) zwischen der EU und den USA*

Investitionsschutz und Streitbeilegung - Die Suche nach einem gerechten Ausgleich zwischen staatlichem Regulativ und unternehmerischen Interessen

Wien, 6. Juni 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.12

Handlungsempfehlungen

1. Einbeziehung des Bereichs ausländischer Investitionen in die laufenden TTIP-Verhandlungen.
2. Unterstellung des dafür notwendigen Investitionsschutzes unter die internationale Schiedsgerichtsbarkeit, da die ordentliche Gerichtsbarkeit des „Gaststaates“ eines ausländischen Investors zumindest „institutionell befangen“ ist.
3. Genauere Vorgaben für die Schiedsgerichtsbarkeit hinsichtlich der Verantwortlichkeit des „Gaststaates“ bei „indirekter oder de facto Enteignung“.

Zusammenfassung

Obwohl bisher nicht einmal feststeht, ob die TTIP eine regionale Präferenzzone in Form einer *Freihandelszone* oder bloß ein präferentielles *Freihandelsabkommen* darstellt, enthalten ihre Entwürfe sinnvollerweise auch ein Kapitel über den Schutz ausländischer Direktinvestitionen. Es bietet sich nämlich geradezu an, dass in einem solchen Freihandelsraum nicht nur Waren, Dienstleistungen uam unbehindert ausgetauscht werden können, sondern dass es dabei auch zur grenzüberschreitenden Ansiedelung von Unternehmen kommt, die die jeweiligen Standortvorteile kostenmäßig ausnützen und dementsprechend auch günstiger produzieren können.

Zum Schutz dieser Unternehmen ist in der TTIP ein komplexes schiedsgerichtliches Investitionsschutzverfahren vorgesehen, dessen

geplante Ausgestaltung auf erbitterten Widerstand vor allem zivilgesellschaftlicher Organisationen gestoßen ist. Es kommt in diesem Zusammenhang aber darauf an, genau zu formulieren, unter welchen zugesagten Voraussetzungen diese ausländischen Unternehmungen ihre Geschäftstätigkeit im jeweiligen EU-Mitgliedstaat aufgenommen haben. Nur bei einem späteren Bruch dieser konkreten Zusagen hat sich in der Folge der „Gaststaat“ in einem schiedsgerichtlichen Verfahren, das vom betroffenen Unternehmen gegen ihn angestrengt wird, zu verantworten. Das Schiedsverfahren selbst läuft völlig objektiv und unabhängig ab, wenngleich die Frage, ob zB eine spätere Gesetzesänderung im „Gaststaat“ eine sog. „*indirekte oder de facto Enteignung*“ darstellt oder nicht, schwierig zu beantworten ist.

*) Vgl. dazu Hummer, W. Umstrittene „Investor-Staat-Streitbeilegung“ (ISDS). Investitionsschutz in der geplanten „Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft“ (TTIP) zwischen der EU und den USA, EU-Infothek, vom 6. Mai 2014.

Die EU und die USA konfigurieren zusammen den weltweit größten Wirtschaftsraum mit mehr als 800 Millionen Verbrauchern, der für einen Anteil von 50% an der globalen Wirtschaftsleistung und für 30% des gesamten Welthandels verantwortlich ist. Es lag daher nahe, zur weiteren Vertiefung der gegenseitigen Handelsbeziehungen in Freihandelsgespräche einzutreten, deren Inhalt ergebnisoffen war.

So stand zu Beginn der Verhandlungen ua nicht einmal fest, ob diese zum Abschluss einer *Freihandelszone* iSv Art. XXIV Abs. 8 lit. b) GATT führen sollten, oder ob nur ein gewöhnliches *Freihandelsabkommen* angestrebt werden sollte.¹

1. Die Verhandlungen über die TTIP

Nachdem im Jänner 2013 die Aufnahme von Verhandlungen über die *Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft* (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) zwischen der EU und den USA grundsätzlich beschlossen wurde, erließ der Rat am 14. Juni 2013 ein entsprechendes Verhandlungsmandat, aufgrund dessen die Gespräche bereits am 8. Juli 2013 aufgenommen werden konnten.² Die Verhandlungen über die TTIP verliefen vertraulich, sodass die Öffentlichkeit über deren Inhalt nicht informiert war.

Erst durch eine Indiskretion wurde der „EU-draft proposal on trade in services, investment and e-commerce for the TTIP negotiations“ vom 2. Juli 2013 am 27. Februar 2014 elektronisch in der Zeit online³ veröffentlicht, in dessen Art. 11 ff. (Investment Protection) die Position der Kommission hinsichtlich der geplanten Schutzrechte enthalten war, die im bisherigen Verlauf der

Verhandlungen das größte Hindernis dargestellt hatten. Aber bereits vor dieser Veröffentlichung des Vertragsentwurfes aus Sicht der EU war es zu einer Reihe von Indiskretionen gekommen.

So wurden die vom Rat am 14. Juni 2013 angenommenen Leitlinien für die Verhandlungen⁴ inoffiziell publik gemacht und am 25. November 2013 veröffentlichte die NGO „Corporate Europe Observatory“ (CEO) eine geleakte Version der PR-Strategie der Kommission zur öffentlichkeitswirksamen Immunisierung der TTIP-Gespräche⁵. Daraufhin nahm die Kritik der organisierten Zivilgesellschaft an der in der TTIP vorgesehenen schiedsgerichtlichen Entscheidung über Klagen von Unternehmen gegen ihre „Gaststaaten“ dermaßen zu, dass sich Kommissar Karel de Gucht Ende Jänner 2014 veranlasst sah, die Verhandlungen darüber auszusetzen. In der Folge setzte die Kommission eine öffentliche *Konsultation* in Gang⁶, im Rahmen derer interessierte BürgerInnen und Stakeholder vom 27. März 2014 bis zum 21. Juni 2014 neunzig Tage lang die zwölf dabei gestellten Fragen beantworten und ihre Bedenken gegen den geplanten Investorenschutz in der TTIP äußern können.⁷

2. Die allgemeine Kritik an der TTIP

Die Verhandlungen standen von Beginn an unter keinem günstigen Stern. Auf der *politischen* Ebene war die durch die Ausspähungspraktiken des US-amerikanischen

4) <http://www.ttip-leak.eu/de/einstieg/leitlinien-fuer-die-verhandlungen.html>

5) Durchgesickerte PR-Strategie der Europäischen Kommission: „Über TTIP kommunizieren“, vom 2. Jänner 2014; <http://corporateeurope.org/de/trade/2014/01/durchgesickerte-pr-strategie-der-europ-ischen-kommission-ber-ttip-kommunizieren>

6) Vgl. Europäische Kommission-Pressemitteilung, Europäische Kommission startet öffentliche Online-Konsultation über Investorenschutz in Transatlantischer Handels- und Investitionspartnerschaft, IP/14/292, vom 27. März 2014.

7) Breaking News zu Brüssel & Umwelt: Start der Online-Konsultation über Investorenschutz; Kanzler Faymann gegen Schiedsgerichte, EU-Umweltbüro: aktuelle EU-News, vom 27. März 2014; der Text des Online-Fragebogens ist auf der Website trade.ec.europa.eu/consultations zu finden.

1) Vgl. Hummer, W. EU-USA: Freihandelsabkommen oder Freihandelszone?, EU-Infothek vom 16. April 2013.

2) Die TTIP-Chefunterhändler waren Ignacio García Bercero für die EU und Dan Mullaney für die USA.

3) <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-02/freihandelsabkommen-eu-sonderrechte-konzerne>; vgl. dazu Pinzler, P. EU will laut Geheimdokument Sonderrechte für Konzerne, Zeit online, vom 27. Februar 2014.

Geheimdienstes NSA belastete Atmosphäre unübersehbar, wenngleich der EU im Gefolge der Krim-Krise⁸ wieder in aller Deutlichkeit vor Augen geführt wurde, wie sehr sie auf eine funktionierende transatlantische Partnerschaft mit den USA politisch, wirtschaftlich (und letztlich auch sicherheitspolitisch und militärisch) angewiesen ist.

Auf der *wirtschaftlichen* Ebene wiederum werden die erwarteten Vorteile aus der Sicht der Kritiker durch eine Reihe von Nachteilen mehr als aufgewogen. Im Zentrum der TTIP-Verhandlungen stehen Marktliberalisierungen für Güter, Dienstleistungen und Investitionen durch die Beseitigung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen sowie entsprechender „Maßnahmen gleicher Wirkung“. Hinter den „nicht-tarifären“ Hemmnissen verbirgt sich dabei eine wechselseitige Anerkennung, Harmonisierung oder zukünftig sogar gemeinsame Ausarbeitung von Regulierungsstandards im Rahmen einer neuen „regulatorischen Zusammenarbeit“ zwischen der EU und den USA.⁹

Da die US-amerikanischen Standards in den Bereichen des Gesundheits- und Umweltschutzes, der Produktsicherheit, des Konsumentenschutzes, der Arbeitnehmerrechte uam aber grundsätzlich niedriger sind als in Europa, wäre für die Kritiker der TTIP der Weg frei für eine Absenkung der jeweiligen Standards im Sinne eines unabwendbaren „race-to-the-bottom“.¹⁰ Die Konsequenzen wären zB „Fracking“ aus Ölschiefer und der Import von genmanipulierten Nahrungsmitteln, „Chlorhühnern“, Hormonfleisch, geklonten Tieren usw. Des Weiteren wird aber auch eine erneute Schwächung

des Euro und eine mögliche „Dollarisierung“ der EU bzw ihrer Mitgliedstaaten befürchtet.¹¹

Auch im Bereich des Datenschutzes werden unter dem Eindruck der NSA-Spionageaffäre Bedenken geäußert, ebenso wie man befürchtet, dass die durch das Platzen von ACTA¹² erkämpfte Freiheit der Nutzung des Internets, wieder zurückgenommen werden könnte uam.

Alle diese (berechtigten) Bedenken fußen auf Vermutungen auf der Basis inoffizieller Texte und informell durchgesickelter Berichte über den bisherigen Verhandlungsverlauf. Es liegt allein bei der EU, sich in diesen Punkten „nicht über den Tisch ziehen zu lassen“ und die für sie wichtigen Standards als unverzichtbar zu deklarieren. Wieweit ihr das gelingt und wie ernst ihre Drohung genommen werden würde, nötigenfalls die Verhandlungen auch scheitern zu lassen, ist offen. Die EU muss nur ganz genau erklären, wo ihre diesbezügliche „rote Linie“ ist.

3. Spezielle Kritik an der Investitionsstreitbeilegung

Bevor auf die spezielle Kritik an der Beilegung von Investitionsstreitigkeiten eingegangen werden kann, müssen zunächst die drei Schutzmechanismen für ausländische Investitionen erwähnt werden. Ausländische Investitionen werden zum einen

- durch die gewohnheitsrechtlichen allgemeinen Regelungen des völkerrechtlichen *Fremdenrechts* im Rahmen der diplomatischen Protektion und zum anderen
- durch eigene partikuläre Bestimmungen in völkerrechtlichen *Investitionsschutzabkommen* geregelt, die der Heimatstaat des Investors mit dem „Gaststaat“ abschließt, in dem der Unternehmer

8) Vgl. dazu Hummer, W. Rechtsgrundlagen der Individualstrafverfahren der EU im Gefolge der Krim-Krise, EU-Infothek vom 22. April 2014.

9) Hartmann, A. - Fuchs, P. Leere Versprechen, geheime Verhandlungen, in: Keller, Ska (Hrsg.), Das Freihandelsabkommen mit den USA in der Kritik (2014), S. 8.

10) Für eine Zusammenfassung der wichtigsten Kritikpunkte siehe Häusling, M. (Hrsg.), TTIP: No, we can't. Kein Freihandelsabkommen auf Kosten europäischer Verbraucher (2013); Klimenta, H. – Fisahn, A. ua (Hrsg.), Die Freihandelsfalle, AttacBasisTexte 45.

11) Vgl. Defraigne, P. Choosing between Europe and the TTIP, Madariaga Paper – Vol. 6, No. 7 (November 2013), S. 3.

12) Siehe Hummer, W. Gehört ACTA schon ad acta gelegt?, EU-Infothek vom 23. Februar 2012.

tätig werden will. Dazu kommt noch ein weiterer Mechanismus, nämlich der

- durch den direkten Abschluss eines Vertrages des Investors mit dem „Gaststaat“ (*Investor-Staat-Vertrag*).

Der Nachteil des *fremdenrechtlichen* Schutzes ist der, dass der Investor im Falle einer Schädigung zunächst die innerstaatlichen Rechtsmittel im „Gaststaat“ auszuschöpfen hat (exhaustion of local remedies) und erst danach seinen Heimatstaat um diplomatischen Schutz (espousal of claim) ersuchen kann, auf den er aber grundsätzlich keinen Rechtsanspruch hat.

„*Investor-Staat-Verträge*“ wiederum unterliegen traditioneller Weise dem nationalen Recht des Gaststaates, sodass dieser „unter Umgehung“ dieser seiner vertraglichen Pflichten seine innerstaatliche Rechtsordnung dergestalt umändern kann, dass dadurch die Rahmenbedingungen für die unternehmerische Tätigkeit des Investors zu dessen Ungunsten umgestaltet werden.

Investitionsschutzabkommen zwischen dem Heimatstaat des Investors und dem „Gaststaat“ (BITs) schließlich weisen diese Nachteile nicht auf und sind auch durch ihren völkerrechtlichen Charakter dem Zugriff der nationalen Rechtsordnung des „Gaststaates“ entzogen. Sie ermöglichen es dem Investor regelhaft, im Falle einer Verletzung vertraglich zugesagter Standards, vor einem internationalen Schiedsgericht den „Gaststaat“ auf Schadensersatz zu klagen, ohne dass dessen Heimatstaat – der ja der formale Vertragspartner des Investitionsschutzabkommens ist – dabei intervenieren müsste.

In der Praxis sind diese idealtypischen Formen des möglichen Investitionsschutzes aber des Öfteren miteinander vermischt, zB durch sogenannte „Schirmklauseln“ (umbrella clauses), aufgrund derer sich der „Gaststaat“ dem Heimatstaat des Investors gegenüber verpflichtet, sämtliche Zusagen, die er dem Investor gege-

ben hat – zB auch in der Form der vorerwähnten „Investor-Staat-Verträge“ – einzuhalten.

Dementsprechend bildete der Investorenschutz auch den umstrittensten Punkt in der inhaltlichen Ausgestaltung der TTIP. So wie in die meisten anderen Investitionsschutzabkommen soll auch in die TTIP ua eine „*Investor-Staat-Streitbeilegung*“ (Investor-to-State Dispute Settlement, ISDS) aufgenommen werden, die es ausländischen Investoren ermöglichen sollte, ihre „Gaststaaten“ im Falle von „indirekten oder de facto Enteignungen“ vor Schiedsgerichten auf Schadensersatzzahlungen zu verklagen, wie dies zB bei den Klagen des schwedischen Energiekonzerns Vattenfall gegen Deutschland¹³ – wegen des plötzlichen Atomausstiegs der Bundesrepublik¹⁴ – oder des US-Tabakunternehmens Philip Morris gegen Australien – wegen der drastischen Warnungen auf australischen Zigarettenpackungen – oder Chevron gegen Ekuador – wegen Umweltverschmutzung durch aufgekaufte TEXACO – der Fall war.

4. Einrichtungen institutionalisierter Schiedsgerichtsbarkeit

Die wichtigste institutionalisierte Infrastruktur für eine Schiedsgerichtsbarkeit im Bereich des Investitionsschutzes stellt das *Internationale Zentrum für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten* (International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID)¹⁵ dar, das im Schoß der Weltbank in Washington eingerichtet ist und dessen Gründungsvertrag bis Ende 2013 von genau 150 Staaten ratifiziert wurde. In der über 40-jährigen Periode von 1972 bis Ende 2013 wurden beim ICSID insgesamt 469

13) ICSID-Case ARB/12/12: Vattenfall versus Federal Republic of Germany. Der Streitwert liegt bei 3,7 Mrd. Euro; vgl. Pinzler, P. Extrarechte für Multis, Die Zeit Nr. 50/2013, vom 16. Dezember 2013.

14) Vgl. Vattenfall: 15 Juristen gegen die Demokratie, Frankfurter Rundschau vom 23. März 2013.

15) Siehe dazu ICSID Convention, Regulations and Rules, as Amended and Effective April 10, 2006; <https://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/main-eng.htm>

Fälle registriert, von denen 282 abgeschlossen werden konnten, 187 aber noch anhängig sind.

Neben dem ICSID bestehen noch eine Reihe weiterer Mechanismen, wie zB die *Arbitration Rules of the United Nations Commission on International Trade Law* (UNCITRAL), die Schiedsordnung der Internationalen Handelskammer *International Chamber of Commerce* (ICC) in Paris, die der *Stockholm Chamber of Commerce* (SCC) und die des *London Court of International Arbitration* (LCIA).

5. Schutzstandards, Klagerechte und Vollstreckung von Schiedssprüchen

In den insgesamt 1.400 bilateralen Investitionsschutzabkommen, die die EU-Mitgliedstaaten bisher abgeschlossen haben,¹⁶ sind regelhaft folgende vier Garantien für den ausländischen Investor gegenüber seinem „Gaststaat“ enthalten:

- Schutz gegen *Diskriminierung* (durch Meistbegünstigung und Inländergleichbehandlung);
- Schutz gegen *Enteignungen*, die nicht im öffentlichen Interesse vorgenommen und nicht gerecht entschädigt wurden;
- Schutz gegen *unfaire und unbillige Behandlung*, zB durch Versagung eines fairen Verfahrens und
- Schutz des Rechts auf *Transfer der erzielten Gewinne*.¹⁷

Da die Investitionsschutzbestimmungen lediglich den Wert des Eigentums, nicht aber dessen Bestand schützen, kann der „Gaststaat“ zur Vermeidung des Vorwurfs einer „indirekten oder de facto Enteignung“ bei

seiner Rechtsetzung daher von folgenden Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen ausgehen: das staatliche Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und einen nicht-diskriminierenden Charakter aufweisen, es ist ein ordnungsgemäßes Verfahren abzuführen und im Anfall die Zahlung einer adäquaten und effektiven Entschädigung zu leisten.

Die nähere prozedurale Ausgestaltung eines Klagerechts wegen Verletzung dieser vier idealtypischen Garantieklauseln wird regelhaft in einer Übereinkunft für eine „*Investor-Staat-Streitbeilegung*“ (ISDS) niedergelegt, und zwar vor allem deswegen, da in einer Reihe von Staaten Investitionsschutzabkommen vor inländischen Gerichten nicht direkt durchsetzbar sind, so dass erst durch eigene „Investor-Staat-Verträge“ die entsprechenden Klagsvoraussetzungen geschaffen werden müssen.

Was die *Vollstreckbarkeit* von Schiedssprüchen betrifft, so enthalten die einzelnen Schiedsverfahren unterschiedliche Bestimmungen. Während Schiedssprüche, die im Rahmen des ICSID ergehen, wie rechtskräftige, innerstaatliche Urteile vollstreckbar sind, ohne dass dem betroffenen Staat irgend eine Einspruchsmöglichkeit zusteht, sind die in anderen Schiedsverfahren erwirkten Schiedssprüche grundsätzlich nach der *New Yorker Übereinkunft über die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Schiedssprüche* vom 10. Juni 1958¹⁸ international zu vollstrecken, wobei aber dem unterlegenen Staat eine Reihe von Ablehnungsgründen (wie zB die Behauptung eines Verstoßes gegen den „*ordre public*“) offenstehen.

6. Zuständigkeit der EU für den Investitionsschutz?

Zuletzt soll noch der wichtigen Frage nachgegangen werden, ob die EU überhaupt eine Zuständigkeit für den Abschluss (auch) von

16) Vgl. dazu nachstehend auf S.6.

17) European Commission, Investment Protection and Investor-to-State Dispute Settlement in EU agreements, Fact Sheet, November 2013, S. 4.

18) UN Conference on International Commercial Arbitration, Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, United Nations 1958 (BGBl. 1961/200).

Investitionsschutzabkommen – so wie im TTIP vorgesehen – hat oder nicht, und wenn ja, was denn dann das Schicksal der insgesamt 1.400 alten BITs ist, die die Mitgliedstaaten der EU seit den späten 1960-er Jahren untereinander (insgesamt 200 „*Intra-EU BITs*“) bzw mit Drittstaaten (insgesamt 1.200 „*Extra-EU BITs*“) abgeschlossen haben.

Durch den Vertrag von Lissabon ist die Kompetenz zur Regelung von „*ausländischen Direktinvestitionen*“ auf die EU übergegangen. Art. 207 Abs. 1 AEUV qualifiziert diese nunmehr als Teil der „gemeinsamen Handelspolitik“, die gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. e) AEUV in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt. Damit ist aber die komplexe Situation entstanden, dass die alten BITs der einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlichen Rechtsregimen unterliegen, je nachdem, ob sie entweder „*Intra-EU BITs*“ oder „*Extra-EU BITs*“ darstellen.

Vom Kompetenzübergang sind nur die bisherigen „*Extra-EU BITs*“ betroffen, da nur diese von den EU-Mitgliedstaaten mit Drittstaaten abgeschlossen wurden und daher „*ausländische Direktinvestitionen*“ darstellen. Sie unterstanden bisher der Altvertragsregelung des Art. 351 Abs. 2 AEUV, kollidieren aber nunmehr mit der ausschließlichen Zuständigkeit der EU, sodass für ihre Weitergeltung eine eigene Übergangsregelung¹⁹ beschlossen werden musste.

„*Intra-EU BITs*“, die allein zwischen den EU-Mitgliedstaaten abgeschlossen wurden, stellen hingegen keine „*ausländischen Direktinvestitionen*“ dar und verbleiben daher in der Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten. Sie sind als *völkerrechtliche* Verträge zwischen den Mitgliedstaaten zu qualifizieren, wobei sofort die Frage auftaucht, wie sie denn zum anwendungsbevorzugten *Unionsrecht* stehen, mit dem sie unter Umständen kollidieren kön-

nen (zB bezüglich der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV), der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV), der Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit (Art. 63 ff. AEUV) sowie des Wettbewerbs- und Beihilfenrechts (Art. 101 ff., 107 ff. AEUV). Auf diese komplexe Frage, die in der Literatur nicht eindeutig gelöst ist, kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

„*Intra-EU BITs*“ können auch Altverträge iSv Art. 351 AEUV darstellen, soweit sie mit früheren Drittstaaten geschlossen wurden, die in der Folge der EU zB im Rahmen der fünften Erweiterungsrunde zum 1. Mai 2004 beigetreten sind. Der größte Teil der erwähnten 200 „*Intra-EU BITs*“ wurde nach dem „Mauerfall“ 1989 von den „alten“ EU-Mitgliedstaaten mit den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL) abgeschlossen.

7. Fazit

Wie die Fülle der mehr als 3.000 bestehenden Investitionsschutzabkommen, die zu über 50% auch über „Schirmklauseln“ zum Einbezug von „Investor-to-State“-Abkommen verfügen,²⁰ belegt, sind die in der TTIP andiskutierten Varianten keineswegs als so „unorthodox“ anzusehen, dass sie den ausgebrochenen Sturm der Entrüstung rechtfertigen. Es ist aber ihre Vorbildfunktion für die zukünftige Ausgestaltung von Investitionsschutzmechanismen,²¹ die Teile der Zivilgesellschaft so heftig reagieren lässt.

Worum es aber tatsächlich geht, ist die Notwendigkeit einer präziseren Formulierung derjenigen Passagen in den Investitionsschutzregelungen, die von den betroffenen Unternehmen als Grundlage für Schadensersatzklagen gegen den „Gaststaat“ in Anspruch genommen

19) Verordnung (EU) Nr. 1219/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 zur Einführung einer Übergangsregelung für bilaterale Investitionsschutzabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern, ABl. 2012, L 351, S. 40 ff.

20) http://de.wikipedia.org/wiki/Internationales_Zentrum_zur_Beilegung_von_Investitionsstreitigkeiten

21) „Wenn TTIP das Modellabkommen des 21. Jahrhunderts werden soll, kann ich es mir kaum ohne Investitionsschutzklauseln vorstellen“; Interviewaussage des amerikanischen TTIP-Chefunterhändlers Michael Froman, in: Nass/Pinzler, Amerika diktiert nichts!, Die Zeit vom 8. Mai 2014, S. 27.

werden. Solange dabei juristisch vage Begriffe verwendet werden, sind die Schiedsrichter in der Auslegung dieser „semantischen Leerformeln“ nicht genügend determiniert. Dazu kommt, dass die internationalen Schiedsgerichte in der Regel aus Schiedsrichtern zusammengesetzt sind, die aus dem angloamerikanischen Rechtskreis stammen und dementsprechend einer *richterlichen Rechtsfortbildung*²² bei Weitem positiver gegenüberstehen, als kontinental-europäische Richter. In diesem Zusammenhang muss aber aus europäischer Sicht immer beachtet werden, dass es sich dabei methodisch um Fragen der *Interpretation* vager Begriffe und *nicht* um ein, wie immer (un-)determiniertes, richterliches „*Ermessen*“ handelt.

Über diese Präzisierung der in der jeweiligen Schiedsklausel verwendeten Begriffe hinaus sollten darin aber noch weitere technische Details geregelt werden, wie zB die Zusammensetzung des Schiedsgerichts, die Berücksichtigung eines Verhaltenskodex für die Schiedsrichter, der genaue Verfahrensablauf, die Verhinderung von Mehrfachklagen, die Transparenz des Verfahrens, die Kostentragung, die Einrichtung eines Berufungsmechanismus, die Vollstreckung des Schiedsspruchs uam. Dafür stehen an sich bereits vorgefertigte Modelle zur Verfügung, die von den Parteien in ihren Schiedsvergleich aufgenommen werden können. Solche modellhaften Verfahrensregeln wurden ua vom vorerwähnten ICSID²³, aber auch von der in Wien ansässigen UN Commission on International Trade Law (UNCITRAL)²⁴ erstellt.

22) Sei es in Form eines „margin of appreciation“ oder einer „latitude of judicial discretion“ uam.

23) Siehe vorstehend auf S. 5.

24) Vgl. dazu die UNCITRAL-Schiedsgerichtsregeln (1976) [ILM 15 (1976) 701] und die UNCITRAL-Regeln für das Vergleichsverfahren (1981) [ILM 20 (1981) 300].

Literaturverzeichnis

- Classen, Claus Dieter (2012): „*Der EuGH und die Schiedsgerichtsbarkeit in Investitionsschutzabkommen*“, EuR 6/2012, S. 611 ff.
- Defraigne, Pierre (2013): „*Choosing between Europe and the TTIP, Madariaga Paper - Vol. 6*“, No. 7 (November 2013)
- Häusling, Martin (Hrsg.) (2013): „*TTIP: No, we can't. Kein Freihandelsabkommen auf Kosten europäischer Verbraucher!*“.
- Hummer, Waldemar (2013): „*EU-USA: Freihandelsabkommen oder Freihandelszone?*“, EU-Infothek vom 16. April 2013.
- Hummer, Waldemar (2014): „*Umstrittene „Investor-Staat-Streitbeilegung“ (ISDS). Investitionsschutz in der geplanten „Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft“ (TTIP) zwischen der EU und den USA*“, EU-Infothek, vom 6. Mai 2014.
- Keller, Ska (Hrsg.) (2014): „*Das Freihandelsabkommen mit den USA in der Kritik*“.
- Klimenta, Harald, Fisahn, Andreas u.a. (2014): „*Die Freihandelsfalle. Transatlantische Industriepolitik ohne Bürgerbeteiligung – das TTIP*“, AttacBasisTexte 45, VSA Hamburg.
- Perkams, Markus (2011): „*Internationale Investitionsschutzabkommen im Spannungsfeld zwischen effektivem Investitionsschutz und staatlichem Gemeinwohl*.“
- Schill, Stephan (2011): „*Internationales Investitionsschutzrecht und Vergleichendes Öffentliches Recht: Grundlagen und Methode eines öffentlich-rechtlichen Leitbildes für die Investitionsschiedsgerichtsbarkeit*“, 71 ZaöRV (2011), S. 247 ff.
- Schreuer, Christoph, unter Mitarbeit von Malintoppi, Loretta, Reinisch, August, Sinclair, Anthony (2009): „*The ICSID Convention. A Commentary*“, Second edition.
- Tietje, Christian (2011): „*Bilaterale Investitionsschutzverträge zwischen EU-Mitgliedstaaten (Intra-EU-BITs) als Herausforderung im Mehrebenensystem des Rechts*“, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht 104, Eigenverlag Universität Halle-Wittenberg.
- „*TTIP nein danke! Transatlantische Partnerschaft geht anders*“, Positionspapier deutscher NRO zum geplanten Freihandels & Investitionsabkommen EU-USA (TTIP), hrsg. vom Forum Umwelt und Entwicklung, Berlin Juni 2013.

Nicole Ehlotzky

Als der Transit im Herzen Europas ankam

Zum Jahrestag der Genehmigung des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention durch die EU

Wien, 25. Juni 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.13

Handlungsempfehlungen an die Alpenstaaten

1. Hinwirken auf eine Ratifikation des Verkehrsprotokolls durch Monaco und die Schweiz, grenzüberschreitende Abstimmung und koordiniertes Vorgehen, vor allem auch in den Organen der EU.
2. Einflussnahme im EU-Rechtsetzungsprozess, um das EU-Recht – insbesondere die Leitlinien des transeuropäischen Verkehrsnetzes und die Wegekostenrichtlinie – konform zum Verkehrsprotokoll weiterzuentwickeln.
3. Beachtung des Verkehrsprotokolls – insbesondere durch Verzicht auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr – und Einhaltung des EU-Rechts – vor allem beim Erlass von Verlagerungsmaßnahmen.

Zusammenfassung

Im Juni 2013 genehmigte die Europäische Union (EU) das Verkehrsprotokoll (VerkP) der Alpenkonvention. Aus Perspektive der EU handelt es sich dabei um ein gemischtes Abkommen sowohl mit Drittstaaten als auch mit fünf ihrer Mitgliedstaaten. Nachfolgend wird erörtert, welche Rechtswirkungen die Genehmigung – die einen großen politischen Erfolg für die Alpenstaaten darstellt – nach sich zieht. Hierbei ist zu klären, wie das Verkehrsprotokoll die EU und ihre Mitgliedstaaten bindet und wie es sich in die Rechtsordnung der EU einfügt. Inhaltlich stehen die auf eine nachhaltige Verkehrsentwicklung im Alpenraum ausgerichteten Vorgaben des Protokolls in einem gewissen Spannungsverhältnis zum EU-Recht, vor allem zu

den Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes und zu relevanten Sekundärrechtsakten wie der Wegekostenrichtlinie oder den Leitlinien des transeuropäischen Verkehrsnetzes. Es obliegt den Vertragsparteien, das Verkehrsprotokoll im Einklang mit dem EU-Recht durchzuführen, sei es beim Erlass von Maßnahmen zur Verkehrsverlagerung auf die Schiene, sei es bei der Einführung verursachergerechter Abgabensysteme wie der Alpentransitbörse. Ferner haben die Vertragsparteien bei der Errichtung hochrangiger Straßenprojekte Art. 11 VerkP zu beachten, dessen erster Absatz einen unbedingten Verzicht der Vertragsparteien auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr normiert.

1. Die Alpenkonvention und ihr Verkehrsprotokoll

Am 25. Juni 2014 jährt sich zum ersten Mal der Tag, an dem die Europäische Union (EU) ihre Urkunde über die Genehmigung des Verkehrsprotokolls (VerkP) bei der Republik Österreich hinterlegte, dem Verwahrer der Alpenkonvention. Drei Monate später, am 25. September 2013, ist das Protokoll für die EU in Kraft getreten.¹

Für Österreich und jene anderen Alpenstaaten, die Vertragsparteien der am 6. März 1995 in Kraft getretenen Rahmenkonvention der Alpenkonvention sind (Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Monaco, die Schweiz und Slowenien)², ist die Genehmigung des Verkehrsprotokolls durch die EU von zentraler Bedeutung. Umweltschutz und Verkehr stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, das sich im Alpenraum aufgrund seiner ökologischen Sensibilität und besonderen Topografie noch verschärft. Der freie Verkehr im europäischen Binnenmarkt hat das Verkehrsaufkommen in den und durch die Alpen weiter verstärkt und die verkehrsbedingten Belastungen intensiviert. Als verbindliches multilaterales Rahmenwerk stellt die Alpenkonvention ein nicht zu unterschätzendes Rechtsinstrument dar, das einen integrativen Lösungsweg für dieses gesamteuropäische Anliegen vorgibt.³

Ziel des am 18. Dezember 2002 in Kraft getretenen Verkehrsprotokolls ist eine Senkung der Belastungen für Mensch und Umwelt und eine nachhaltige Verkehrsentwicklung im Al-

penraum.⁴ Der EU-internen Genehmigung des Protokolls durch den Rat am 10. Juni 2013⁵ war ein langes Tauziehen voran gegangen, befürchteten doch einige EU-Mitgliedstaaten eine protokollkonforme Verkehrspolitik der EU könnte wirtschaftliche Nachteile mit sich bringen. Neben der EU haben das Protokoll bisher sechs Alpenstaaten ratifiziert, wobei es sich – mit Ausnahme von Liechtenstein – um Mitgliedstaaten der EU handelt (Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Slowenien). Die Ratifikationen der Drittstaaten Monaco und Schweiz sind noch ausständig, was die Wirkung des Protokolls erheblich mindert.

2. Das Verkehrsprotokoll in der EU-Rechtsordnung

Das Verkehrsprotokoll wurde sowohl durch die EU als auch durch fünf ihrer Mitgliedstaaten ratifiziert, weshalb es aus Perspektive der EU ein gemischtes Abkommen darstellt. Der Grund für den Abschluss als gemischtes Abkommen liegt einerseits darin, dass die Alpenstaaten ein politisches Interesse daran haben, selbst Vertragsparteien zu sein. Andererseits konnte die EU ohne Beteiligung der betreffenden Mitgliedstaaten nicht Vertragspartei werden, denn der Gegenstand des Protokolls deckt sich nicht vollkommen mit jenen Sachmaterien, für welche die EU nach der Kompetenzverteilung zwischen ihr und den Mitgliedstaaten auch zuständig ist.

Völkerrechtlich sind die EU und die Alpenstaaten, die das Verkehrsprotokoll ratifiziert haben, umfassend an das Protokoll gebunden. Die Genehmigung durch die EU führte darüber hinaus zu einer EU-internen Bindung ihrer Mitgliedstaaten und Organe an das Protokoll. Das bedeutet, dass auch jene 23 Mitgliedstaaten, die selbst nicht Vertragsparteien des Protokolls sind, die EU bei der Erfüllung ihrer Verpflich-

1) Beschluss 2013/332/EU vom 10.6.2013, ABl. 2013, Nr. L 177/13; Mitteilung über das Inkrafttreten, ABl. 2013, Nr. L 206/1.

2) Übereinkommen zum Schutz der Alpen, BGBl. 1995/477 i.d.F. BGBl. III 1999/18. Auch die EU ist Vertragspartei dieser Rahmenkonvention.

3) Hierzu Schroeder/Ehlötzky, Zustand und Perspektiven grenzüberschreitender Kooperation im Alpenraum, in Hilpold et al. (Hrsg.), Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze (2011), 93 ff.

4) Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Verkehr, BGBl. III 2002/234 i.d.F. BGBl. III 2005/108.

5) Vgl. Fn. 1.

tungen zu unterstützen haben. Die Organe der EU wiederum dürfen keine sekundärrechtlichen Verordnungen oder Richtlinien erlassen, die dem Verkehrsprotokoll widersprechen, denn in der EU-Rechtsordnung nimmt das Protokoll nunmehr einen Rang zwischen primärem und sekundärem Recht ein. Bereits existierendes Sekundärrecht ist im Einklang mit dem Verkehrsprotokoll auszulegen und inhaltlich entsprechend anzupassen, sonst könnte es vom Gerichtshof der EU (EuGH) aufgehoben werden.

3. Zentrale Vorgaben des Verkehrsprotokolls

Fest umrissene Verpflichtungen enthalten vor allem die Art. 10, 11 und 14 VerkP. Alpenstaaten wie Österreich, die sowohl das Verkehrsprotokoll ratifiziert haben als auch Mitgliedstaaten der EU sind, stehen nun vor der Herausforderung, die Vorgaben des Protokolls im Einklang mit dem EU-Recht durchzuführen.

a) Verkehrsverlagerung auf die Schiene (Art. 10 VerkP)

Ein grundlegendes Ziel des Verkehrsprotokolls ist die verstärkte Verlagerung insbesondere des Gütertransportes über längere Distanzen von der Straße auf die Schiene. Leicht verwirklichen lässt sich dieses Ziel nicht, denn entsprechende Verlagerungsmaßnahmen der Alpenstaaten beschränken die Wirtschaftsteilnehmer in ihrer Handlungsfreiheit und bereiten ihnen letztlich Mehrkosten. Lässt sich dies nicht rechtfertigen, verstoßen die ergriffenen Maßnahmen gegen tragende Grundsätze des primären EU-Rechts: die Warenverkehrsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit.

Als EU-rechtlich unbedenklich gelten gemeinhin zeitliche Fahrverbote wie Wochenend- und Nachtfahrverbote oder auch Fahrverbote für emissionsintensive Fahrzeuge. Es fragt sich allerdings, ob der Erlass dieser Maßnahmen – die durchwegs zu einer Verringerung von Luftschadstoffen und Lärm beitragen – tatsächlich eine Verkehrsverlagerung auf die

Schiene bewirkt. Deutlich zeigt sich dies vor allem bei emissionsabhängigen Fahrverboten, die in erster Linie zu einer kontinuierlichen Aufrüstung der Fahrzeuge führen. Auf lange Sicht wird eine regelmäßige Anpassung der Fahrverbote an höhere Emissionsklassen die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer zudem finanziell und logistisch mehr belasten als eine konsequente Verlagerung ihrer Transporte auf die Schiene.⁶

Abgesehen von zeitlichen Fahrverboten, die das Verkehrsaufkommen primär verschieben und nicht anhaltend verlagern dürften, ist es vor allem das umstrittene Konzept des sektoralen Fahrverbotes, welches den Wirtschaftsteilnehmern keine Wahl in Hinblick auf eine Verlagerung lässt. Sektorale Fahrverbote knüpfen direkt an einzelne Waren bzw. Warengruppen an und verbieten ihren Transport auf der Straße. Bereits zweimal hat der EuGH sektorale Fahrverbote für nicht erforderlich und damit für EU-rechtswidrig erklärt.⁷ Übersehen darf man dabei aber nicht, dass der EuGH in seinem zweiten Urteil vom 21. Dezember 2011 durchaus auch neue Perspektiven eröffnet. So anerkennt er die Notwendigkeit verkehrslenkender Maßnahmen zugunsten nachhaltiger Verkehrsträger. Er bestätigt die Eignung des sektoralen Fahrverbotes, Ziele des Umwelt- und Gesundheitsschutzes zu erreichen, und er befürwortet Ausnahmestimmungen für den regionalen Verkehr, ohne darin eine unzulässige Diskriminierung zu sehen.

b) Nichterrichtung hochrangiger Straßenprojekte (Art. 11 VerkP)

Das Verkehrsprotokoll anerkennt zwar die Notwendigkeit einer funktionierenden Straßeninfrastruktur im Alpenraum, eine Kapazitäts-

6) Vgl. Ranacher, Urteil des EuGH in der Rs C-28/09, in Gamper/Ranacher (Hrsg.), Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Verkehrs (2012), 106 f.

7) EuGH, Rs. C-320/03, Sektorales Fahrverbot I, Slg. 2005, I-9871; EuGH, Rs. C-28/09, Sektorales Fahrverbot II, Slg. 2011, I-13525. Hierzu Ehlotzky, Eine (rein) österreichische Angelegenheit? in Epiney/Heuck (Hrsg.), Der alpenquerende Gütertransport (2012), 57 ff.

erweiterung im hochrangigen Straßennetz soll jedoch vermieden werden. Für die Beurteilung einer Straße als hochrangig ist dabei primär die Wirkung ihres Verkehrsaufkommens maßgebend, nicht der Grad des Straßenausbaues.

Während das Protokoll für die Verwirklichung von inneralpinen hochrangigen Straßenprojekten in Art. 11 Abs. 2 VerkP enge Voraussetzungen festlegt, formuliert Art. 11 Abs. 1 VerkP einen unbedingten Verzicht auf den Bau neuer hochrangiger Straßen für den alpenquerenden Verkehr. Dieser Verzicht – der weithin als wichtigste Bestimmung und als größter Erfolg Österreichs bei den Vertragsverhandlungen bezeichnet wird – bezieht sich auf alle Projekte, die zum Zeitpunkt der Annahme des Vertragstextes, d.h. am 31. Oktober 2000, noch nicht in rechtsverbindlichen Texten festgeschrieben waren.⁸

Seit ihrer Genehmigung bindet der in Art. 11 Abs. 1 VerkP normierte Verzicht auch die EU, deren Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN)⁹ als sekundäres EU-Recht mit dem ranghöheren Protokoll konform gehen müssen. Darüber hinaus räumt der Territorialvorbehalt des Art. 172 S. 2 AEUV jedem betroffenen EU-Mitgliedstaat ein Vetorecht gegen die Aufnahme eines protokollwidrigen Projektes in die Leitlinien ein.

Italien hat anlässlich der Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde am 7. Februar 2013 einen weitreichenden Vorbehalt zu Art. 11 Abs. 1 VerkP abgegeben.¹⁰ Mit diesem hält sich Italien die Möglichkeit offen, neue hochrangige Straßen für den alpenquerenden Verkehr zu bauen, wie beispielsweise die Alemagna-Autobahn,

8) Dies ergibt sich aus Art. 8 Abs. 2 S. 3 VerkP.

9) Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 vom 11.12.2013, ABl. 2013, Nr. L 348/1; Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 vom 11.12.2013, ABl. 2013, Nr. L 348/129.

10) Abgedruckt in der Kundmachung betreffend den Geltungsbereich des Verkehrsprotokolls, BGBl. III 2013/37; berichtigt BGBl. III 2013/138. Hierzu Bittner, Vorbehalte in der Praxis, in Benedek et al. (Hrsg.), Bestand und Wandel des Völkerrechts (2014), 117 ff.

die eine hochrangige alpenquerende Verbindung von Venetien nach Bayern schaffen soll. Mit Österreich und Deutschland haben diesen Vorbehalt – der nicht mit Ziel und Zweck des Verkehrsprotokolls vereinbar ist – zumindest zwei Vertragsparteien offiziell beeinsprucht.¹¹ Seine praktischen Folgen werden außerdem dadurch relativiert, dass die EU, welcher die Planung der Grundzüge wichtiger Fernverkehrsstraßen in ihren TEN-Leitlinien obliegt, das Protokoll vorbehaltlos genehmigt hat und folglich vollständig daran gebunden ist.

Doch auch ein österreichisches Straßenprojekt steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Art. 11 Abs. 1 VerkP. So würde der Neu- bzw. Ausbau der Murtal Schnellstraße S 36 und der Klagenfurter Schnellstraße S 37 eine hochrangige Straße für den alpenquerenden Verkehr schaffen. Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) ist dieses Projekt jedoch nicht „neu“ im Sinne des Verkehrsprotokolls.¹² Dabei knüpft der VfGH an die Aufnahme der B 317 – also jener Straße, die durch die S 36/S 37 ersetzt werden soll – in das Bundesstraßengesetz¹³ an. Wäre hingegen die erst nach dem 31. Oktober 2000 erfolgte Aufnahme der S 36/S 37 ausschlaggebend gewesen, würde der Bau gegen Art. 11 Abs. 1 VerkP verstoßen.

In Hinblick auf den beabsichtigten Bau eines inneralpinen Stadttunnels zur Entlastung der Stadt Feldkirch ist es indes entscheidend, ob der Tunnel „hochrangig“ im Sinne des Verkehrsprotokolls ist. Wird der Tunnel nicht nur vom lokalen Verkehr genutzt, sondern substituiert er auch eine fehlende Hauptverbindung zwischen anderen hochrangigen Streckenabschnitten, ist er aufgrund seiner Verkehrswirkung als hochrangig zu qualifizieren. Seine Errichtung

11) Abgedruckt auf <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/voelkerrecht/staatsvertraege/oessterreich-als-depositaer.html> (22.6.2014).

12) VfGH 24.6.2010, V 78/09.

13) Bundesstraßengesetz 1971, BGBl. 1971/286 i.d.F. BGBl. I 2014/96.

ist sodann nur bei Einhaltung der Bedingungen des Art. 11 Abs. 2 VerkP möglich.

*c) Verursachergerechte Abgabensysteme
(Art. 14 VerkP)*

Eine wesentliche Forderung des Verkehrsprotokolls ist schließlich die Einführung verkehrsspezifischer Abgabensysteme, die jedem Verkehrsteilnehmer die von ihm verursachten Kosten anlasten. Auf diese Weise sollen die externen Kosten des Verkehrs internalisiert und Kostenwahrheit gewährleistet werden.

Der Spielraum der EU-Mitgliedstaaten bei der Einführung entsprechender Abgabensysteme ist jedoch im Güterverkehr durch die Wegekostenrichtlinie begrenzt, die zeitgebundene Benutzungs- und fahrleistungsgebundene Mautgebühren für Lastkraftwagen vorsieht.¹⁴ Seit ihrer Novellierung im Jahre 2011 besteht nun erstmals die Möglichkeit, externe Kosten in der Mautgebühr anzulasten. Dennoch entspricht die Wegekostenrichtlinie dem Verkehrsprotokoll noch nicht, weshalb sie erneut zu überarbeiten und an das ranghöhere Protokoll anzupassen ist. Beispielsweise belohnt die in der Richtlinie vorgesehene Benutzungsgebühr im Ergebnis Vielfahrer und in der Mautgebühr dürfen nicht alle im Protokoll genannten externen Kostenkategorien verrechnet werden. Wünschenswert wäre zudem ein größerer Spielraum für die Mitgliedstaaten im Rahmen der in der Richtlinie enthaltenen Sonderregelungen für Bergregionen.

Ein denkbare Abgabensystem im Sinne von Art. 14 VerkP, das nicht in den Geltungsbereich der Wegekostenrichtlinie fällt, ist die Alpentransitbörse, welche explizit die Verlagerung des Straßengüterverkehrs auf die Schiene

bezweckt.¹⁵ Nach ihrem Modell wird die Gesamtzahl der zulässigen Lastkraftwagenfahrten über die wichtigsten Alpenpässe quantitativ begrenzt. Jeder Lastkraftwagen muss für jede Fahrt über einen Alpenübergang ein im freien Handel erstandenes Transitrecht vorweisen. Fraglich ist, ob die Alpentransitbörse zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus Sicht des EuGH die Kriterien der Verhältnismäßigkeit erfüllen würde, impliziert sie doch aufgrund möglicher Engpässe und Preisschwankungen einen noch stärkeren Eingriff in die Waren- bzw. Dienstleistungsfreiheit als ein sektorales Fahrverbot.

4. Ergebnisse

- Zunächst obliegt es den Alpenstaaten, auf eine baldige Ratifikation des Verkehrsprotokolls durch Monaco und die Schweiz hinzuwirken, sei es in den Gremien der Alpenkonvention, sei es auf diplomatischem Wege. Vor allem im Rahmen der EU-Rechtsetzung sollten die Alpenstaaten außerdem ihren Einfluss dafür einsetzen, das EU-Recht – insbesondere die TEN-Leitlinien und die Wegekostenrichtlinie – konform zum Verkehrsprotokoll weiter zu entwickeln. Mittelfristig könnten auch Verlagerungsmaßnahmen harmonisiert oder die Alpentransitbörse unter Miteinbeziehung der EU umgesetzt werden. Die Position der Alpenstaaten würde durch eine bewusste Identifikation mit den Zielsetzungen des Protokolls und ein koordiniertes Auftreten gestärkt.
- Nicht förderlich sind hingegen völkerrechtswidrige Bauvorhaben, durch welche Staaten wie Italien oder auch Österreich Gefahr laufen, die Effektivität des Art. 11 Abs. 1 VerkP und letztendlich ihre eigene Glaubwürdigkeit zu untergraben. Je konsequenter sich die Durchführung

14) Richtlinie 1999/62/EG vom 17.6.1999, ABl. 1999, Nr. L 187/42, i.d.F. Richtlinie 2011/76/EU vom 27.9.2011, ABl. 2011, Nr. L 269/1.

15) Vgl. Epiney, Alpentransitbörse als Instrument, in Gamper/Ranacher (Hrsg.), Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Verkehrs (2012), 114; Epiney/Heuck, Swiss Approach to Mountain Protection, in Quillacq/Onida (Hrsg.), Environmental Protection and Mountains (2011), 49 f.

des Verkehrsprotokolls am EU-Recht orientiert, desto mehr wird auch der EuGH geneigt sein, in seinen Entscheidungen den Besonderheiten des Alpenraums und dessen nachhaltiger Entwicklung den gebührenden Stellenwert einzuräumen.

- Im Endeffekt stellt das Verkehrsprotokoll ein wertvolles völkerrechtliches Instrumentarium dar, das einem geeinten Alpenraum eine konkrete Argumentations- und Handlungsgrundlage bieten könnte. Die positive Einbindung der EU ist essenziell, denn ohne sie und ihr Rechtssystem kann das Verkehrsprotokoll sein Potenzial nicht voll entfalten.

Literaturhinweis

Ehlotzky, Nicole (2014): *Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit. Eine Analyse anhand des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention*. Schriften zum Internationalen und Vergleichenden Öffentlichen Recht, Bd. 19.

Melanie Sully

Britain and Europe: opt-outs, U-Turns and exit scenarios

Vienna, 29. Juli 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.14

Policy Recommendations

1. The pro-European camp in the UK exists and needs support from like-minded individuals and groups across the EU. The use of uncompromising language such as “stay in or get out” only serves to strengthen the Eurosceptics.
2. Complex notions of subsidiarity and proportionality need clarity and effective application to engage citizens in Member States.
3. Enhanced transparency in appointment for top jobs and more open governance could increase a wider feeling of “ownership” of the EU project.

Abstract

Britain stands at the crossroads. In September a referendum on Scottish independence takes place in which the gap is narrowing between the two sides, something unimaginable just a year ago. Partly responsible for the swing to the independence camp has been the negative campaigning coming out of London with prophecies of doomsday should the vote favour leaving the UK. The EU could take note of this in its handling of the mood in Britain in advance of any exit referendum. Contrary to popular impression, there is a strong if quiet pro-European camp in the UK desperately hoping for a positive outcome but comments outside the country deprecating the British serve only to give more ammunition for groups wanting out.

Whilst subsidiarity is often sold as an instrument to bring the EU closer to the people, it has until now failed to inspire or provide a vision for the future, something which the UK government is hoping to achieve through a special review.

The de facto decision-making centre of the EU as portrayed especially in the media is tilted to Berlin. Many are hard put to name the six month rotating presidency, understandably so when all eyes are on the German Chancellor for big decisions. A transparency deficit raises suspicions of sordid back-room deals and fuels the arguments of Eurosceptics.

Parliamentary Process for the Referendum

“You turn if you like” said Mrs Thatcher once, “but the lady’s not for turning”¹ referring to suggestions of a U-Turn on her stringent economic policies. Her successor Cameron has a wistful goal to be another “iron” prime minister promising a referendum on EU membership, should he head a government after next year’s election.

A bill to introduce a referendum has already been put to parliament but was kicked out by the House of Lords. This was a private member’s bill not put forward by the coalition government which is split on the question.

The Queens speech opening a new session of parliament in May made no reference to a referendum bill. Another attempt to get a bill through in defiance of the Lords would require invoking the Parliament Act². Even if a bill passes parliament before the next election in May 2015 it is up to the government to determine the timing of any referendum and the modalities would again need the agreement of both houses of parliament. The electoral commission has already tested a possible question and suggested “should the UK remain a member of the EU” to which a simple Yes/No can be given.

It would be a gamble for a government to fix a definite date unless it was sure to win such a referendum but for this it would have to gain substantial concessions from Brussels. Such a package deal seems at this stage unlikely considering the fragile support for the UK’s position. No referendum is binding in the UK but it is expected the government of the day would respect the result. A specific date though, by which negotiations would have to begin after

any “no” vote is not envisaged leaving a government some scope.

Nevertheless a campaign has already begun with the issue hotly debated in both the UK and by its partners. Negative campaigning describing the alleged lack of viability of the UK outside the EU misses the target. Too often announcements of the end of the world proved to be simple scaremongering. Economic analysis which depicts losses for the City and bankers in the event of an exit will not win sympathy from voters already irritated with this elite. Nor is an insistence that the EU can manage without the UK a persuasive case for Britons to stay.

Often Britain is portrayed as the “US poodle” and thus an EU misfit but Washington has warned against exit³ and the so-called special relationship with the US has waned. Last year Cameron lost a vote in the House of Commons for military action on Syria⁴. It was a sign of serious reservations on repeating the mistakes of the war in Iraq and following the United States.

Whilst Cameron’s cabinet reshuffle of July was largely seen as a shift to the Eurosceptics, there were also subtle signs that the priority is to reverse his declining popularity. William Hague lost the foreign ministry but is free to campaign outside of London in districts antagonistic to the “elite schoolboys” associated with the prime minister. Further Cameron appointed a heavyweight to the post of chief whip conscious of the need to secure support in his own parliamentary group for his European policy.⁵

1) Speech to Conservative Party Conference 1980.

2) The Parliament Acts provide for some bills rejected by the Upper Chamber in one session to become acts in the following session even without the House of Lords agreeing.

3) “Obama warns UK against leaving the EU”, European Voice, 5.6. 2014.

4) “Cameron loses Commons vote on Syria action”, BBC News, 30.8. 2013.

5) Analysis on reshuffle by Norman Smith chief political correspondent, special news, BBC, 15.7. 2014.

Steps to Brexit

Just three years ago a little noticed publication was produced by the UK parliament entitled “Leaving the European Union”⁶. It mentioned the options under Article 50 of the Treaty on the European Union as amended by the Lisbon Treaty, allowing for a voluntary withdrawal according to a States “own constitutional requirements”. Accordingly the UK would notify the European Council, and the Council of Ministers after securing the agreement of the European Parliament would conclude a negotiated agreement passed with a qualified majority. The state withdraws or can have up to two years after notification which could be extended. Ratification by the other Member States is considered likely since withdrawal would have repercussions for all concerned. An orderly settlement would be sought but withdrawal could come about without an agreement.

The paper continued however to warn that there would be no going back to the status quo before membership around 40 years ago and the process of withdrawal could be long and complicated. Many laws would not obviously be clear-cut as to whether they were stemming from EU or domestic legislation or a mix. Article 8 allows a “neighbouring country” to develop a “special relationship” with the Union. An exit does not preclude according to Articles 49 and 50 a country from re-joining but in this case it would be treated as a new applicant.

Since this paper was written in 2011 the British exit scenario has become more than idle speculation. Understandably patience with the British position in the EU is running out with their opt-ins and outs and privileged bargains. Many feel it is about time Britain chooses and hint an exit would be no big loss. “Put up or shut up” was once the message of former Prime Minister John Major to his party but such rhetoric cuts little ice today with those

disaffected or undecided for whatever reason with the EU. The measure of support for the UK Independence Party (UKIP) in the European Parliament elections was hardly a surprise. UKIP polled 27.5% overall and the party can inflict damage not just on the Conservatives but Labour and the ailing Liberal Democrats.

Subsidiarity for Decentralisation of Power

The red tape, the meddling, the bureaucracy – all have featured in the grand European debate. A review of the balance of competencies was launched by the foreign office to ascertain what stakeholders, individuals, experts and civil society think of the relationship with Europe on a whole range of topics. It was to “deepen public and Parliamentary understanding of the nature of our EU membership and provide a constructive and serious contribution to the national and wider European debate about modernising, reforming and improving the EU in the face of collective challenges”⁷. At the beginning many suspected the review was to make the case for an exit but so far it has thrown up little which could indicate that the UK would benefit from withdrawal. The first part of the review came out in favour of maintaining national control over direct taxation but cooperation with the EU, for example, on consumer rights was supported. The data collected so far shows the importance of the single market for jobs and growth and points to the advantages of working together on, for example, international aid with a proviso that efficiency and coordination is wanting⁸.

7) The final results of the review of competences will be published later in 2014 and accessible on www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences.

8) See also, Melanie Sully, “The United Kingdom and Europe: splendid scepticism”, in J. Pichler/A. Balthasar (eds), Report on the Future of Europe – striking the balance between “unity” and “diversity”?, NWV, vol 36, Vienna, 2014.

6) V. Miller, „Leaving the European Union“, international affairs and defence, HoC, London, 29.10. 2011.

Subsidiarity⁹ seeks to limit the EU to cases where necessary and to ensure that the appropriate actor is involved close to citizens. “European where necessary, national where possible” was echoed in a similar review by the Government in the Netherlands¹⁰. Subsidiarity is also important for countries like Austria when it comes to protecting social standards, water and transport. Other organisations like the Assembly for European Regions also stress the value of subsidiarity in the decision-making process with regional expertise.¹¹

For the UK government the twin principles of subsidiarity and proportionality as laid down in the treaty of the EU are in need of reform. Think tanks too like The Centre for European Policy Studies have considered ideas for deepening the practical applicability of subsidiarity by, for example, national parliaments holding regular subsidiarity debates and at European level with a Commissioner for subsidiarity.¹²

Whereas there are specific procedures for lodging a subsidiarity concern, proportionality is lacking such a profile. According to Article 5 of the TEU “under the principle of proportionality, the content and form of Union action shall not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaties”. Proportionality concerns are often neglected in the focus on subsidiarity¹³.

Proportionality has featured in the UK government’s position in opting out en bloc of around 130 EU police and criminal measures. But this was criticised by the House of Lords

after taking evidence from legal experts and the police, and also by the European Committee in the House of Commons. The Lords considered time and money could be wasted by bilateral agreements and opting back in to around 30 measures on an ad hoc basis. The Committee was annoyed with the lack of information coming to parliament from the Ministry¹⁴. Eurosceptics and UKIP consider the opt-out and opt back in policy of the government as a sham which could lead to a net flow of power to Brussels, the opposite of what the government is claiming.

Enhanced Transparency for Better Governance

One of the spectacular flops of Cameron occurred with his opposition to Jean-Claude Juncker as Commission president. Yet Cameron’s opposition exposed the less than transparent procedures behind top appointments in EU institutions including the Commissioners. Greater transparency in the allocation of key posts with clear criteria to ensure gender fairness and a greater input from the newer Member States would help to defuse charges of a persistent democratic deficit¹⁵. The treatment of Juncker by the British press was hardly laudable, but on occasions he brushed off British journalists with what looked like contempt.¹⁶ Better relations with the press by all concerned, could help communicate a more sympathetic image to British voters.

In addition the EU needs to tackle an integrity deficit. The first EU integrity report by Transparency International (TI) pointed to the vulnerability of EU institutions to corruption “due to loopholes and poor enforcement of rules on

9) For definitions see http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiarity_en.htm

10) Netherlands Subsidiarity Review, MFA, June 2013.

11) See www.aer.eu

12) S. Blockmans, J. Hoevenaars, A. Schout, J. Wiersma, “From Subsidiarity to Better EU Governance”, CEPS, Brussels, 2014.

13) See IV-63: Beilagen zu den StenProt des Bundesrates, 4.4. 2013 „Schennach hob ferner die Bedeutung der Prüfung der Verhältnismäßigkeit hervor. Vielfach werde diese Grenze überschritten, ohne dass das Subsidiaritätsprinzip verletzt wird, erklärte er“.

14) ESC HoC, 798 March 2013, London

15) See also S. Giegold/S. Goulard/S. Int’Veld/O. Karas/A. Mosca, Der Standard, „Mehr Frauen für das ‚Team Europa““. 25.6. 2014.

16) BBC News Juncker Fends off Presidency Questions, 6.6. 2014 <http://www.bbc.com/news/world-europe-27711216> ; See also: <http://www.youtube.com/watch?v=qZA-Zj6ePYU>

ethics, transparency and financial control”¹⁷. In this connection it quoted a survey showing that 70% believe corruption is present in EU institutions. Although the report mentioned a number of practices supporting high standards of public service, it pointed to weaknesses such as “the growing trend of EU institutions to negotiate laws behind closed doors” and claimed that “critical parts of the legislative process do not receive proper scrutiny and are shrouded in secrecy”. Progress made in recent years, according to the report, was being undermined by complex rules and inadequate checks.

Conclusion

It is likely the referendum debate will continue in the UK having gained a momentum of its own. A “No” to Europe would inaugurate a lengthy process of disentanglement from the EU legal system with accompanying transition agreements. Such a scenario could inspire Eurosceptics in other countries to intensify their campaigns leading to a multitude of referenda debates across the Union in key countries.

A solid approach to Britain and Europe on the brink of a referendum could aim at:

- positive campaigning with a focus on winning the undecided.
- building bridges with pro-European forces on both sides of the Channel to understand common ground and how to further mutual interests.
- clearer formulation of where the EU sees itself going in the next five years or so.

- explanation of what subsidiarity means in practice and clear procedures for proportionality with more teeth for European institutions involved.
- effective multi-level governance allowing regions and cities to communicate with a bigger voice with citizens¹⁸.
- greater transparency in decision-making and ethical governance

Europe is an issue for voters in the UK but in opinion polls it is ranked in importance after the economy and immigration although arguably these could all be connected. In the past national referenda have tended to endorse the status quo but this is not enough to rely on for future popular votes deciding the fate not only of the UK but also many other European countries.

Bibliography

Brix, Emil, “*Britische Wandlungen*”, Europäische Rundschau, 2013/4, pp. 49-53.

Sully, Melanie, “*Direct Democracy in the UK: a constitutional experiment*”, in P. Bußjäger/A. Balthasar/N. Sonntag (eds), *Direkte Demokratie im Diskurs*, Institut für Föderalismus, NAP, 2014.

Sully, Melanie, „*Großbritanniens europäische Herausforderung – die Reform des Vereinigten Königreichs*“, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, 6.6. 2014.

Weidenholzer, Josef, “*Englands europäische Zukunft*”, www.weidenholzer.eu, 14.6. 2014.

17) TI, 24.4. 2014 <http://www.transparencyinternational.eu/european-union-integrity-system-study/the-euis-report-latest-news/>

18) See the Assembly of European Regions www.aer.eu.

Elina Brutschin, Johannes Pollak, Samuel R. Schubert

The EU and Russian gas: Is Ukraine a game changer?

Vienna, 5. September 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.15

Policy Recommendations

1. It is in the EU's interest to deepen cooperation with Russia.
2. The EU should establish an Energy Union. Its objective: a transparent joint fossil resource management and investment into renewable research and energy related infrastructure.
3. The EU should urgently consider opening the Ostsee-Anleitungs-Pipeline chokepoint.
4. The Southern Corridor via Turkey needs to be strengthened.

Abstract

The recent Russian/Ukrainian crisis reveals a fundamental conundrum about the future of European energy security, one that impels policymakers to choose between two distinct futures. Should Europe decrease its gas cooperation with Russia assuming it could do so and, thus, move now to mitigate future gas interruptions or, alternatively, should it build upon its strong interdependent trade and investment relationship to reel in Russian foreign

policy while concurrently moving to anchor Ukraine tightly into the Western fold? This policy brief argues that it is not in the EU's interest to decrease cooperation with Russia in the short term but rather to work toward deepening it. In addition, building up an energy union, making massive investments in infrastructure, and expanding the EU's southern energy corridor via Turkey are all necessary.

The recent Russian/Ukrainian crisis reveals a fundamental conundrum about the future of European energy security, one that impels policymakers to choose between two distinct futures. Should Europe decrease its gas cooperation with Russia assuming it could do so and, thus, move now to mitigate future gas interruptions or, alternatively, should it build on its strong interdependent trade and investment relationship to reel in Russian foreign policy while concurrently moving to anchor Ukraine tightly into the Western fold?

The choice is not necessarily an easy one. One's assumptions about Russia's intentions in its near abroad, its reliability as a supplier, and one's notion of whether an economically strong or weak Russia is good or bad for EU strategic interests all play a role. Yet while the EU's position is far from strong (it still lacks a short or medium term alternative to Russian gas), it is not weak. Russia does not have a credible alternative to European foreign direct investments (FDIs) and that gives the EU's bargaining position more teeth than one might initially think. Moreover, when one looks beyond the punditry and rhetoric, Russia has proven to be a reliable supplier since it began delivering gas to Western Europe in the late 1960s. A move to break that partnership over Ukraine may be popular, but it will not benefit Europe's interests in the short to medium term. This policy brief argues that it is not in the EU's interest to decrease cooperation with Russia in the short term, but rather to work toward deepening it.

I. The shrinking reliance on Ukraine as a transit state

The perception of threat in the context of the 2014 Ukrainian crisis reflects the painful experiences of the 2009 gas crisis between Russia and the Ukraine, when 80 percent of gas intended for Europe had to be transported through the Ukraine. That crisis affected many EU member states, when in the middle of a cold winter the supplies through Ukraine were interrupted for two weeks. Since then the situation has

changed. The Nord Stream Pipelines now directly links Russia and Germany and this, together with warmer winters and a recessed economy that has dampened demand, has reduced the annual gas flows transiting the Ukraine significantly. According to the Oxford Energy Institute, Russia now relies on the Ukraine to transit circa half of its gas exports to Europe.¹ Bringing South Stream online will further reduce that dependency. South Stream is a Gazprom led project with major EU shareholders, planned for completion by 2020 that could provide 63 bcm² (billion cubic metres) of Russian controlled gas directly to the EU. If Nord Stream and South Stream are operating at full capacity by 2020 and EU annual demand for Russian gas continues to stagnate, the share of Ukrainian transit gas could drop as low as 20 percent.

It is no secret that Russia is seeking new pipelines to bypass the Ukraine. Direct deliveries to Europe make it easier to guarantee flows to Europe and revenues back to Moscow, a cornerstone of Russia's energy security strategy. Nord Stream was the first step in this direction and it would be delivering much more gas to Europe if the European Commission would lift its objections to increase Gazprom's access to the Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung (OPAL), which could deliver Nord Stream's gas to central Europe. Nord Stream's two installed and functioning lines technically are capable of delivering 55 bcm per year, but the EU's limitations on OPAL reduce its actual throughput in half. South Stream is the next logical step. Some analysts suggest that it is cheaper for Russia to build South Stream rather than to keep the transit routes through Ukraine.³ That the annexation of

1) Pirani, S., Henderson, J., Honoré, A., Rogers, H., Yafimava, K., What the Ukraine crisis means for gas markets. Oxford Energy Comment. Available through: <http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/03/What-the-Ukraine-crisis-means-for-gas-markets-GPC-3.pdf>. Last access: May 5, 2014.

2) Of which 20 bcm are designated for Turkey.

3) E.g. <http://in.reuters.com/article/2013/12/16/energy-eu-gazprom-idINL6N0JS1E120131216> Last access July 16 2014.

the Crimea brings down the costs of the pipeline remains doubtful: due to the legal insecurity of the peninsula's status international investment into such a project is a high-risk undertaking.⁴ From the EU's perspective then, the real question is whether it matters if Russian gas flows through the Ukraine or through a new pipeline and whether the European have the infrastructure capacity to distribute gas with the single market (especially towards south-east Europe). Either way Moscow will retain control over gas prices in the medium term; that is for the next 8-9 years when several of the major existing gas supply contracts run out.

It is precisely within this time frame of the coming decade where European energy security can make a quantum leap forward. While liquefied natural gas (LNG) cannot replace piped Russian gas today, the market may mature enough by the year 2020 to offer a real alternative just when new negotiations with Russia will be in full swing. Currently, EU LNG import capacity is around 192 bcm per year including Turkey's two terminals. Add another 5 terminals under construction and 16 in the planning stage, and Europe could be able to import as much as 315 bcm by the time new long term contracts are necessary. Right now LNG is not an option. It is too expensive in comparison to Russian gas largely because Japan has been paying a premium to make up for its shortfall in nuclear power following the Fukushima disaster. Yet new gasification facilities are coming online along the Atlantic basin and where LNG amounted to less than 10% of the world trade in gas 20 years ago, it now stands at over 30% of all gas traded worldwide. Germany and Italy, the EU's first and third largest gas markets are both planning new LNG facilities; and the US is widely expected to begin exporting LNG at scale around 2018. Moreover, Russia is logically investing (together with the UK's BP) in LNG export options that will ultimately capitalize on increased Japanese demand. This will naturally

alleviate the market by reducing demand from distant suppliers and freeing up LNG at lower prices for Europe. In short, the EU can wait out the current crisis, stabilize direct flows of Russian gas and allow the LNG market to settle such that in ten years it can look forward to a stable gas supply market, one in which perhaps consumers and not suppliers will set prices.

None of this bodes particularly well for the Ukraine. While it is not clear whether losing the transit rents will make Ukraine more or less stable, it may also be that cutting Ukraine out of the EU's energy dependency chain will shift too much political power to Russia. However, thinking so rests on the assumption that the EU needs Russia more than vice-versa. It can be shown though that this is a misinterpretation of the constellation between the two powers.

According to the European Commission, Russia is the EU's third largest trading partner.⁵ While Russia exports raw materials to the EU (mostly crude and refined oil and gas), the EU supplies Russia with a diverse array of machinery, transport equipment, chemicals, pharmaceuticals and agricultural products. This translated into an €86.7 billion trade advantage for Russia in goods in 2013. However, for comparison the EU exported twice as much in terms of services (€29.1 to €15.1 billion) in 2012 and held a surplus of FDI, that is stock investments, of over €112 billion. Moreover, some 75% of Foreign Direct Investment in Russia originates from the EU. What all these figures show is that Russia is proverbially married economically to the EU. Moscow needs the EU as an export market for its energy products as much as it needs European goods, services, and FDI to keep functioning economically.

To be certain, the EU should be concerned about the future of the eastern European neighborhood and should work to prevent a major shift of power towards Russia. However,

4) Konoplyanik, A., 2014: Gas Strategies Post Crimea. *Energy Economist* 391.

5) <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>

focusing on short term strategies to diversify suppliers and challenging Russia rather than deepening its already existing cooperative trade and investment relationship will come at a price for European energy consumers. Either way, the Ukraine will be squeezed out of the energy equation.

II. The Solution

So what should Europe do with its energy relationship with Russia in light of the Ukraine crisis? The European Commission (May 2014) suggests continuing with its planned infrastructure programs, internal market policies, and increasing shares of renewables.⁶ That is simply not enough. Nor is downgrading the energy relationship with Russia in the hope that it will in any manner increase the EU's influence over the future of Ukraine or affect Russian interests in its near abroad.

Rashly breaking off interdependencies in the short term could concurrently lead to more aggressive policies by Russia and its state dominated corporate energy agents and bring higher gas prices to EU consumers. Conversely, deeper relations will afford the EU a real opportunity to maximize its influence over Russian policy in Eastern and Central Europe and the Caspian Littoral, induce Moscow to reform its economy, and win time to develop domestic gas and renewables at home and for international LNG prices to come down. In this vein, we suggest two courses of action.

First, the EU should push to establish an energy union – but not along the lines of Polish Prime Minister Tusk's proposal which would task the Commission to negotiate gas contracts on behalf of the EU thus uniting its purchasing power and operating as one central commodity

manager who also sets the price.⁷ Such a union would bring back the public utility model of the 1970s – i.e. a regulated market without competition – that the EU struggled so hard to liberalize. Rather an energy union would e.g. comprise a large scale joint R&D program to improve existing renewable technology, a transparent system of gas storage facilities and emergency distribution plans, a joint management of intermittency problems, subsidies for gas in order to curb the increasing use of cheap coal etc. Such a union could significantly improve relations with Russia and increase the EU bargaining power in the medium to long term. In addition, it should make a serious push to extend the existing Energy Community to Turkey in order to pave the way for future gas flows resulting from a rapprochement between Iran and the West, and the coming flows of Israeli/Cypriot gas.

Second, the EU should back the building of new import infrastructure projects. This requires supporting South Stream and making a major investment in the Southern Corridor including large volume pipelines transiting Turkey to its eastern borders and southeastern Mediterranean coast. And it also means to increase the reverse flow capacities in the EU. The EU's only alternative to cheap gas right now is cheaper coal, which is a veritable disaster for EU environmental policy. Russia has the gas that the EU needs, the internal network to move it north or south, and European firms are invested in South Stream. Allowing Nord Stream to fill OPAL could immediately maximize Germany's import capacity and lighten the load. With Crimea firmly in its hands, Russia soon will be able to move gas via South Stream directly to southeastern EU members, a la Nord Stream. Currently, most EU states support South Stream, but some members of the European Parliament are raising concerns. These concerns need to be addressed and Europe needs to

6) Commission Staff Working Document, In-depth study of European Energy Security. SWD (2014) 330.

7) In an article submitted to Financial Times. Available through: <http://www.ft.com/cms/s/0/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0.html#axzz30sFmzcug>. Last access: May 5, 2014.

move forward. South Stream has the potential to significantly decrease the importance of Ukraine as a transit country and thereby enhance the EU's security of supply while affording it the time necessary for the international gas market to turn in the EU's favor, an opportunity that should not be missed.

Meanwhile, if the EU really wants to consider liberating itself from Russian gas, the biggest prize will not be South Stream, but rather Iraqi and Iranian gas, neither of which will flow en masse in the next few years. By itself that is not a problem because it will take at least five years, if not ten, to get the infrastructure in place to deliver that gas. Europe needs to begin now.

Melanie Sully

Scotland's Decision – the implications for Europe

Vienna, 11. September 2014, ÖGfE-Policy Brief 2014.16

Policy Recommendations

1. The UK should review its international role to see if it is punching above its weight at the expense of social policies.
2. It should enable greater decentralisation not just to Scotland but to other regions and develop a new political culture to counter the diminishing trust in politics.
3. The EU should develop a common approach to work out greater powers for the regions to meet increasing aspirations for local autonomy.

Abstract

The Scottish independence referendum on September 18, 2014 is a regional vote with potentially wide reaching consequences both for the United Kingdom and the future of Europe. A “Yes” to independence could set off a volcanic eruption in political terms on the northern periphery of the EU and amount to a further downsizing of a former World imperial power. A “No” could provide some relief to Prime Minister (PM) David Cameron's coalition government

but the genie is out of the bottle. With the likelihood of a close finish, Cameron has promised further decentralisation “soon”¹. London could forge part of a new European architecture based on a creative model of multi-level governance. In turn the EU will face the challenge of managing greater decentralisation to its regions. A coordinated approach is vital to avoid fragmentation and conflict.

1) BBC interview, „Cameron promises more powers for Scotland “soon”, 28.8. 2014.

The Thatcher Factor

For hundreds of years Scotland has been part of the United Kingdom with its own Church and education system. It has Scottish MPs in the parliament in Westminster (London), with a special committee and even cabinet Minister for Scottish affairs. Since 1999 there has been a Scottish parliament in Edinburgh with its own powers on health, education, police and housing, set up under Tony Blair himself born in the Scottish capital².

Over the last decades the feeling of “being together” has been strained. The game changer was, as so often, oil.³ With the slogan of “its Scotland’s oil” the Nationalists galvanised anti-London feeling. Insult was added to injury under Prime Minister Margaret Thatcher (1979-90) a figure detested in Scotland for her austerity package hitting the working class. Scotland never benefited from the “yuppy” “get rich quick” cult of southern England.

The last straw for the Scots was the community “poll tax” introduced first in Scotland because the Conservatives thought it would be popular replacing an old system that was seen to be unfair. The tactic backfired and Scots rallied in protest on the streets angry at being treated as “guinea pigs”. Scottish nationalism was now unstoppable⁴.

Scotland’s Dream

The pro-independence movement includes intellectuals as well as manual workers. All dream of a prosperous Scotland based on social solidarity and free from weapons of mass destruction. The Scottish parliament showed that a new political culture can indeed develop. Unlike Westminster the devolved parliament is shaped

in a horseshoe to underline consensus rather than confrontational politics. It has an election system inspired by the German model of proportional representation and returns a higher percentage of female Members of Parliament (MPs) than the UK parliament⁵. The vision of a new political culture is based on the rejection of the old party machines associated with the politics of southern England.

A further boost came with the Scottish National Party (SNP) win in the local parliamentary election in 2011. The party had promised a referendum on independence but technically Scotland had no constitutional powers to call for separation. To avoid complications an agreement was reached between the UK and Scottish governments to recognise the outcome of any vote and negotiate in good faith⁶. The question is a simple Yes/No to “should Scotland be an independent country?”

For most of the time opinion polls showed a steady two thirds majority against independence but in the last stages of the campaign that lead has whittled away. A vibrant civil society became engaged in the question which could change the lives of over five million Scots.

Post Referendum: the consequences

If there is a “yes” to independence most experts consider that the rest of the UK (rUK) will be the continuing state retaining its current membership in the EU, UN and NATO. There is also a precedent for this in the departure of the Irish Free State from the then UK in the early 1920s. Scotland would therefore be the “successor” state, a new state having to nego-

2) See Melanie Sully, „Is British devolution a step toward federalism?“, Forum of Federations, Canada, 1/3 2001.

3) See The Economist, “Don’t leave us this way”, 12.7. 2014.

4) See also Melanie Sully, The New Politics of Tony Blair”, USA, 2000.

5) Meryl Kenny, Gender and Political Recruitment, Palgrave, 2013 and research by the author based on parliamentary websites.

6) The Edinburgh Agreement, October 2012, between the UK Government and the Scottish Government.

tiate treaties and membership in international organisations⁷.

The Scottish government says both independence and entry to the EU will be complete by March 2016 but there is no legal obligation for either London or Brussels to follow this tight timetable. Elections are due to the Scottish parliament in May 2016 which could produce a backlash on independence if the negotiation package proved difficult. The loss of a pro-independence majority before negotiations were complete could lead to a costly delay. In addition there are parliamentary elections in May 2015 in the United Kingdom (including Scotland). Before the election the UK government will be reluctant to take big decisions on an independence package and afterwards any coalition negotiations could further add to delays.

Scottish MPs would still be entitled to sit in the Westminster parliament having the right to vote on the negotiations and whether the terms are acceptable to London. An agreement on the status of these MPs would have to be worked out to avoid a conflict of interest. The SNP has promised a written constitution for Scotland based on civic consultation which might prompt another referendum on its content.

Implications for Europe

Several stumbling blocks could dog Scotland's independence and membership of the EU.

- Scotland does not intend to join the **Euro** and seeks instead a currency union with the rUK something rejected by all three main political parties in London. Cabinet minister Danny Alexander (Liberal), has argued that if Scotland continued to use the currency of another country outside a currency union, it would pose problems for

EU membership⁸. A pledge to adopt the Euro one day might be necessary in the negotiations with Brussels.

- Scotland wants to retain the Common Travel Area within the UK and Ireland and is opposed to joining **Schengen**. Again this could be another item on the EU's negotiation list which Edinburgh might have to give way on. For the rUK a Scotland in Schengen poses a risk of increased immigration through the backdoor. The SNP has made it clear it wants a more liberal immigration policy than currently being followed by the UK. A Scotland in Schengen could lead to passport controls along the border with England.
- Scotland seeks EU membership with all **opt outs** and the **rebate** that it enjoys within the UK. London insists that not only would the Scots not benefit from a rebate but they would even have to contribute to it. If Scotland seeks special treatment from the EU, reminiscent of the British stance which has alienated so many, it could lose friends fast. Should negotiations be successfully completed with the EU then the people of Scotland may want a say in a referendum on whether the terms are acceptable.
- The Scots aim to become a new member of the EU via article 48 of the **Treaty on European Union (TEU)** which relates to treaty amendments. The SNP considers that since Scotland has in effect been within the EU for over 40 years, it does not need to jump through all the hoops necessary for applicants. However this would mean that a part of an existing member state would be applying for membership in the EU, a move which could set off alarm bells in other countries fearful of their own separatist movements. Opening the Pandora box

7) For more on the legal aspects see, Andreas Zimmermann, "State Succession in Treaties", Max Planck Public Law, 2006.

8) Lecture, Chatham House, London, 2.9. 2014.

of treaty changes could also provide the Conservatives with the tool they need for reforming the EU but in turn give other EU members the chance to get rid of the British rebate. Lengthy and complicated negotiations raise the prospect of the Scottish case getting snarled up in a set of other unrelated topics.

The usual way for a country to apply for EU membership is via Article 49⁹ but in this case the applicant would already have to be an independent country outside the EU. During the ratification process Scotland would risk being stranded having left the UK but outside the EU. Whilst accession of a new member state to the EU does not automatically mean a referendum in the UK, it could be treaty changes stemming from the negotiations would require by law a popular vote¹⁰. Since unanimity is necessary in the EU for a new member, the process could be long and difficult.

- Although once opposed to **NATO** the SNP has now indicated it would seek to join the Alliance but would only support military intervention with the agreement of the Scottish parliament and with a UN mandate. Further it is determined to evict the UK Trident nuclear submarines and the Royal Navy base on the West coast. With the prospect of a new Cold War, the Alliance might not look too favourably on a country impairing the nuclear capacity of one of its key European players. Possible alternative sites for the atomic submarines could prove unpopular with local residents apart from the costs involved in relocation. Possibly the Scots could be persuaded to extend the timeline for

Trident maybe leasing out the base in exchange for joining a currency union. This kind of horse trading though might smell too much of sordid deals and disillusion those attracted to a new political culture.

- Whichever way negotiations pan out the UK would suffer a loss of image.¹¹ It would have to rethink its position in Europe and the World amidst growing demands for more expenditure on social and educational reforms and less on defence. But with a population approaching the 60 million mark, it could conceivably keep its voting strength in the European Council; however there would be some readjustment to the **Members of the European Parliament**. Currently Scotland sends six MEPs to Strasbourg but would probably be entitled to double this number.
- A “Yes” vote could disturb the delicate balance in **Northern Ireland** where ties with Scotland are especially strong. It would also mean a rUK consisting largely of England and in effect two mini regions of Wales and Northern Ireland. Some experts have warned this could lead to demands for a vote in Northern Ireland on its future status catapulting the vexed Irish question so much steeped in blood back on the table for London¹².

Outlook

With a “Yes” vote Cameron’s leadership and Conservative policies will be called into question. In any post-mortem the UK might take a new look at its role in the modern World. Severe problems in the inner cities need tackling or else Scotland will not be the only loss for the government in London.

9) See written evidence, Prof Kenneth Armstrong, University of Cambridge, presented to European External Relations Committee, Scottish Parliament, January, 2014.

10) See explanatory notes to the European Union Act 2011.

11) “Damage to UK’s Reputation ‘inevitable’ say MPs”, BBC, 1.5. 2013.

12) See “Scottish Independence: Yes vote could spark unionist crisis in NI”, in www.newsletter.co.uk Belfast, 20.8. 2014.

At the same time a “Yes” vote poses a problem for the SNP which has to harness the euphoria through long and difficult negotiations. If it fails disillusionment in the political system will be even more widespread.

A “No” for the independence camp would be a bitter blow and the SNP has said it would accept that the issue is dead for at least a generation. The fault line that has opened up along the border though will remain and could surface in any future “Brexit” referendum in which voters in Scotland may well decide to stay in the EU whilst the rest of the UK opted to leave¹³.

London plans further decentralisation not just for Scotland but for other regions. A distribution of powers at the appropriate level whether local, regional, national or European would be a chance to draw up a new multi-layered system of modern governance closer to the people to win back trust in politics. This in turn would necessitate a coordinated response from the EU to meet similar demands in other member states.

Scotland’s decision, whatever the outcome, will have a major impact on the United Kingdom and its European partners.

Further Reading

J. Gallagher/I. McLean on Scottish Independence, *Politics in Spires*, University of Cambridge, University of Oxford Department of Politics 6.8. 2014.

“Melanie Sully: Anhaltender Groll über die Thatcher-Jahre”, APA, Edinburgh/Vienna 31.8. 2014.

Scotland’s Future, Scottish Government, November 2013.

13) See Melanie Sully, „Britain and Europe: opt outs, U-Turns and exit scenarios“, ÖGfE Policy Brief, Vienna, 14/2014

Über die AutorInnen

Aiginger, Karl

Karl Aiginger ist Direktor des WIFO und Leiter des Projektes »Welfare Wealth and Work for Europe – WWWforEurope – Ein neuer Wachstumspfad für Europa« (EU-FP7) sowie Professor an der Wirtschaftsuniversität Wien.

Kontakt: karl.aiginger@wifo.ac.at

Auer, Josef

Mag. Josef Auer ist stellvertretender Leiter der Direktion Volkswirtschaft von Statistik Austria und leitet den Bereich »Preise und Paritäten«.

Kontakt: josef.auer@statistik.gv.at

Bayer, Kurt

Kurt Bayer, 25 Jahre im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, 10 Jahre im Bundesministerium für Finanzen (Gruppenleiter für Wirtschaftspolitik und Internationale Finanzinstitutionen); 2 Jahre Executive Director im Board der Weltbank, derzeit Board Director bei der Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) in London.

Blog: kurtbayer.wordpress.com

Benedikter, Roland

Roland Benedikter ist Europäischer Stiftungsprofessor für Globale Entwicklung, Kontextuelle Politikanalyse und Politische Antizipation an der Universität von Kalifornien in Santa Barbara und an der Stanford Universität, USA. Er ist Regierungsberater am führenden nicht-parteilichen US-Think Tank »Potomac Institute for Policy Studies« Washington DC.

Kontakt: r.benedikter@orfaleacenter.ucsb.edu

Bergmann, Nadja

Nadja Bergmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin bei L&R Sozialforschung mit dem Schwerpunkt Genderforschung. Von 2010 bis 2013 war sie Koordinatorin des EU-Projektes »Role of Men in Gender Equality«.

Kontakt: bergmann@lrsocialresearch.at

Breuss, Fritz

Fritz Breuss (Jg. 1944) ist Jean-Monnet-Professor für wirtschaftliche Aspekte der Europäischen Integration an der Wirtschaftsuniversität Wien und leitet am WIFO den Forschungsschwerpunkt »Internationale Wirtschaft«.

Kontakt: fritz.breuss@wifo.ac.at oder fritz.breuss@wu.ac.at

Brutschin, Elina

Elina Brutschin is assistant professor at Webster University Vienna within the Department of International Relations. She is a political scientist by training and holds her doctoral degree from the University of Konstanz. In addition she holds a postgraduate degree from the Institute for Advanced Studies in Vienna.

Contact: elina.brutschin@webster.ac.at

Dzihic, Vedran

Vedran Dzihic ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiiip (Österreichisches Institut für internationale Politik) und Politologe an der Universität Wien.

Kontakt: vedran.dzihic@univie.ac.at

Ehlotzky, Nicole

MMag. Dr. Nicole Ehlotzky ist Universitätsassistentin am Institut für Europarecht und Internationales Recht der Wirtschaftsuniversität Wien. Ihr Buch „Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit. Eine Analyse anhand des Verkehrsprotokolls der Alpenkonvention“ ist im Rahmen der von Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard, Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, Dr. Konrad Lachmayer und Dr. Gerhard Thallinger herausgegebenen Reihe „Schriften zum Internationalen und Vergleichenden Öffentlichen Recht“ erschienen. Die Arbeit wurde mit dem Preis des Fürstentums Lichtenstein 2011 sowie dem Franz Gschnitzer-Förderungspreis 2012 ausgezeichnet.

Kontakt: Nicole.Ehlotzky@wu.ac.at

Falkner, Gerda

Gerda Falkner is the Director of the Institute for European Integration Research in Vienna. She is on scientific advisory boards of international institutions such as the Wissenschaftszentrum Berlin and the European University Institute in Florence and is an elected full member of the Austrian Academy of Sciences.

Contact: gerda.falkner@univie.ac.at

Fathi, Karim P.

Karim P. Fathi ist Konfliktberater und beratend für die Organisation »Die Denkbank« Berlin tätig.

Kontakt: fathi.karim@googlemail.com

Felber, Christian

Christian Felber ist freier Publizist und Lektor an der Wirtschaftsuniversität Wien. Seine zwölf Bücher zu Wirtschaftsthemen wurden bisher in acht Sprachen übersetzt, darunter „50 Vorschläge für eine gerechtere Welt“, „Neue Werte für die Wirtschaft“, „Retten wir den Euro“, „Die Gemeinwohl-Ökonomie“ und „Geld. Die neuen

Spielregeln“. Er ist Mitbegründer von Attac Österreich, Initiator des Projekts „Bank für Gemeinwohl“ und Erfinder der „Gemeinwohl-Ökonomie“, die nach drei Jahren von 1500 Unternehmen aus 30 Staaten unterstützt wird.

Kontakt: info@christian-felber.at

Webseiten:

www.christian-felber.at

www.mitgruenden.at

www.gemeinwohl-oekonomie.org

Firgo, Matthias

Matthias Firgo ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am WIFO im Fachbereich Strukturwandel und Regionalentwicklung. Er forscht zu Themen Europäischer Regionalpolitik und zu Wettbewerb in räumlichen Märkten.

Kontakt: matthias.firgo@wifo.ac.at

Fürst, Erhard

Dr. Erhard Fürst war beigeordneter Direktor des Instituts für Höhere Studien, Leiter der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Creditanstalt und zuletzt Leiter des Bereichs Wirtschaft und Industriepolitik der Industriellenvereinigung.

Kontakt: E.Fuerst@iv-net.at

Goujon, Anne

Anne Goujon works with the Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital (IIASA, VID/ÖAW, WU). She is Leader of the Human Capital and Migration Group at the Vienna Institute of Demography (VID), Austrian Academy of Sciences and Research Scholar in the World Population Program at the International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).

Contact: Anne.Goujon@oeaw.ac.at

Höing, Oliver

Oliver Höing (M.A.) is a research associate at the Jean Monnet Chair at the University of Cologne. He studied political science in Cologne and Copenhagen and is currently a PhD candidate. His research interests include national parliaments, the European Council and the institutional set-up of Economic and Monetary Union. His PhD deals with the influence of national parliaments in the financial and debt crisis.

Contact: oliver.hoeing@uni-koeln.de

Huber, Peter

Peter Huber ist Stellvertretender Leiter des WIFO, Regionalökonom und Professor an der Mendel Universität Brunn. Er forscht zu Themen Europäischer Regionalpolitik und Migration.

Contact: peter.huber@wifo.ac.at

Hummer, Waldemar

Univ.-Prof. DDDr. Waldemar Hummer ist emeritierter Professor für Europarecht und Völkerrecht am gleichnamigen Institut der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck.

Contact: waldemar.hummer@uibk.ac.at

Keuschnigg, Christian

Prof. Christian Keuschnigg ist Direktor des Instituts für Höhere Studien und Professor für Nationalökonomie, insbesondere öffentliche Finanzen, an der Universität St.Gallen. Seine Forschungsinteressen beziehen sich insbesondere auf Sozialstaat, Steuersysteme, Innovation, Kapitalmarktentwicklung und Wachstum.

Contact: keuschnigg@ihs.ac.at

Kohler, Manfred

Mag. Dr. Manfred Kohler ist Politikwissenschaftler und Übersetzer. Im Herbstsemester

2012/13 war er als Visiting Lecturer an der University of Kent in Brüssel (BSIS) tätig und hat letztes als Researcher bei der DG COMM des Europäischen Parlaments gearbeitet.

Kontakt: m.kohler@kent.ac.uk

Kopf, Johannes

Dr. Johannes Kopf ist seit 2006 Vorstandsmitglied des AMS Österreich. Der 1973 geborene Jurist und Absolvent des Europarecht-Postgraduate-Lehrgangs der Donau-Universität Krems arbeitete zuvor für die Industriellenvereinigung sowie im Kabinett von Wirtschafts- und Arbeitsminister Dr. Martin Bartenstein. 2001 bis 2002 war er Österreichs Arbeitgebervertreter in Brüssel im Sozialen Dialog.

Contact: johannes.kopf@ams.at

Kritzinger, Sylvia

Sylvia Kritzinger ist Professorin für Quantitative Methoden der Sozialwissenschaften und Leiterin des Fakultätszentrums für Methoden der Sozialwissenschaften an der Universität Wien. Sie ist Projektleiterin des Projektteams „Wahlverhalten“ der Österreichischen Nationalen Wahlstudie AUTNES. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen der Wahl-, Partizipations- und politischen Repräsentationsforschung, sowie der quantitativen Methoden der Sozialwissenschaften.

Contact: sylvia.kritzinger@univie.ac.at

Müller, Patrick

Patrick Müller is Assistant Professor at the Institute for European Integration Research in Vienna. Prior he was a Transatlantic Post-Doc Fellow for International Relations at the German Institute for International Affairs (SWP) in Berlin, the Institut Français des Relations Internationales in Paris and the Johns Hopkins University in Washington DC.

Contact: patrick.mueller@univie.ac.at

Neuhold, Christine

Christine Neuhold is Associate Professor of European Governance within the Department of Political Science, Faculty of Arts and Social Sciences, Maastricht University. She is a Political Scientist by training and holds her doctoral degree from the University of Vienna (awarded in 2000). She has been a Visiting scholar at the University of California, Berkeley. She has published widely on issues of democratic and institutional politics in the EU.

Contact: c.neuhold@maastrichtuniversity.nl

Neuhold, Hanspeter

Hanspeter Neuhold ist emeritierter Universitätsprofessor für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Wien.

Kontakt: hanspeter.neuhold@univie.ac.at

Pausch, Markus

Dr. Markus Pausch ist Leiter des Zentrums für Zukunftsstudien der FH Salzburg sowie Vortragender an verschiedenen nationalen und internationalen Hochschulen. Er forscht und lehrt zu den Themen Demokratie, Partizipation und Zukunft der EU (www.markuspausch.eu).

Kontakt: markus.pausch@fh-salzburg.ac.at

Pelinka, Anton

Anton Pelinka ist Professor of Nationalism Studies and Political Science an der Central European University, Budapest.

Kontakt: Anton.Pelinka@uibk.ac.at

Pichler, Johannes W.

O. Univ.Prof. Dr. Johannes W. Pichler ist Professor für Europäische Rechtsentwicklungen und Vorstand des Instituts für Österreichische Rechtsgeschichte und Europäische Rechtsent-

wicklungen an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz (<http://www.uni-graz.at>) sowie Direktor des Österreichischen Instituts für Europäische Rechtspolitik in Salzburg (<http://www.legalpolicy.eu>).

Kontakt: johannes.pichler@uni-graz.at

Pollak, Johannes

Johannes Pollak is professor of political science at Webster University Vienna, Department of International Relations. In addition he is the head of the political science department at the Institute for Advanced Studies in Vienna.

Contact: pollak@ihs.ac.at

Riederer, Bernhard

Dr. Bernhard Riederer studierte Soziologie und Volkswirtschaftslehre an der Universität Graz. In Graz war er u.a. als studentische Hilfskraft am Institut für Europarecht und als Projektmitarbeiter am Institut für Psychologie tätig (Abteilung für Sozialpsychologie). Seit 2008 arbeitet er am Institut für Soziologie der Universität Wien (Forschungsschwerpunkte: Bildung, Lebensqualität, Familie).

Kontakt: bernhard.riederer@univie.ac.at

Schratzenstaller, Margit

Margit Schratzenstaller ist Referentin für Öffentliche Finanzen am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung und Vize-Koordinatorin des, vom WIFO koordinierten, Forschungsprojekts WWWforEurope, das im Rahmen des 7. Rahmenprogramms von der Europäischen Kommission finanziert wird und von 33 Partnern aus 12 EU-Ländern bearbeitet wird (www.foreurope.eu).

Kontakt: margit.schratzenstaller@wifo.ac.at

Schubert, Samuel R.

Samuel R. Schubert is assistant professor at Webster University Vienna. A graduate of George Washington University's Political Science program, Samuel R. Schubert has worked for the United Nations and think tanks in Washington. He holds a doctoral degree in political science from the University of Vienna.

Contact: samuelschubert30@webster.edu

Schwarzer, Stephan

Stephan Schwarzer leitet die Abteilung für Umwelt- und Energiepolitik der WKÖ. Der ausgebildete Jurist und Betriebswirt ist außerdem Universitätsdozent an der WU-Wien. Seine Publikationen behandeln vielfältige Themen des Umweltrechts sowie der Umwelt- und Energiepolitik.

Kontakt: stephan.schwarzer@wko.at

Sorger, Claudia

Claudia Sorger: Soziologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin bei L&R Sozialforschung, Arbeitsschwerpunkte: Geschlechtsspezifische Strukturierung des Arbeitsmarktes, Arbeitszeit, Gleichstellungspolitik im europäischen Vergleich (u.a. im Netzwerk ENEGE), Evaluierung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen

Kontakt: sorger@lrsocialresearch.at

Sully, Melanie

Dr Melanie Sully political scientist, writer, editor, consultant from the United Kingdom was for many years professor at the Diplomatic

Academy in Vienna. Currently she leads governance projects for amongst others the Austrian Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs, the City of Vienna and the Institute for Go-Governance. Professor Sully is a former Voice of America radio correspondent and a member of Team Europe of the European Commission (Austria).

Contact: melanie.sully@go-governance.com

Toggenburg, Gabriel N.

Mag. Dr. Gabriel N. Toggenburg, LL.M. ist Programm Manager Legal Research an der Grundrechteagentur der Europäischen Union (<http://www.fra.europa.eu>) und Gastdozent an der Universität Graz (<http://uni-graz.academia.edu/GabrielToggenburg>).

Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind ausschließlich privater Natur und können nicht der Agentur zugerechnet werden.

Kontakt: gtoggenburg@gmail.com

Walterskirchen, Ewald

Dkfm. Dr. Ewald Walterskirchen, derzeit Konsulent im WIFO, arbeitete von 1970 bis 2010 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am WIFO, u.a. als Mitglied der Leitung sowie als Koordinator des Forschungsbereichs Makroökonomie (<http://de.wikipedia.org/wiki/Makro%C3%B6konomie>). Er publizierte vor allem in den Bereichen Makroökonomie, Arbeitsmarkt und Wirtschaftspolitik. International war er als Koordinator der Kreisky-Kommission für Beschäftigungsfragen aktiv.

Kontakt: Ewald.Walterskirchen@wifo.ac.at